



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2011-02-01

Рига, 28 ноября 2011 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Кристине Крума, Улдис Кинис и Санита Осипова,

в связи с заявлением о возбуждении дела, поданным Департаментом по административным делам Сената Верховного суда (далее – Заявитель),

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, а также статей 19¹ и 28¹ Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на судебном заседании 1 ноября 2011 года рассмотрел дело

«О соответствии второго предложения части первой статьи 22 закона „О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики“ статье 91 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 21 ноября 1990 года Верховный совет Латвийской Республики принял закон «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики». Статья 22 этого закона предусматривала, что работы по проведению земельной реформы осуществляются за средства

государственного бюджета.

1.1. Пункт 1.1.2 (в редакции, действовавшей с 26 ноября 1993 года по 8 августа 1995 года) правил Кабинета министров № 16 от 26 октября 1993 года «О порядке финансирования работ по осуществлению земельной реформы и приватизации земли» (далее – Правила № 16) предусматривал, что финансированию из средств государственного бюджета подлежат проведение границ земельного участка, изготовление и регистрация в кадастровом реестре акта об установлении (проведении) границ земельного участка и плана границ земельного участка (пользования землей) для бывших собственников земли и их законных наследников первой очереди, политически репрессированных лиц, а также инвалидов 1-й группы.

1.2. Правилами Кабинета министров № 237 от 1 августа 1995 года «Изменение в правилах Кабинета министров № 16 от 26 октября 1993 года „О порядке финансирования работ по осуществлению земельной реформы и приватизации земли“» (далее – Правила № 237) Правила № 16 были изменены, и их пункт 1.1.2 в дальнейшем предусматривал, что финансированию из средств государственного бюджета подлежат «установление границ земельного участка, изготовление плана границ земельного участка и регистрация земельной собственности в кадастровом реестре для физических лиц – бывших собственников земли, которым на 21 июля 1940 года принадлежала земельная собственность в Латвийской Республике, и переживших их супругов, детей и внуков, а также политически репрессированных лиц и инвалидов 1-й группы, если эти работы выполняются с целью восстановления бывшего права земельной собственности упомянутых лиц или с целью его компенсирования равноценным земельным участком, но только в пределах территории волости или города, в которых находятся бывшие земельные владения».

1.3. 14 июня 2007 года Сазыма (Парламент Латвийской Республики, далее – Сазыма) приняла закон «Поправки к закону „О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики“», которым уже непосредственно в закон было включено регулирование о финансировании кадастровой съемки земельных участков. Второе

предложение части первой статьи 22 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики» предусматривало, что «кадастровая съемка земельного участка за средства государственного бюджета, если она связана с восстановлением права земельной собственности или компенсированием земельной собственности равноценной землей, осуществляется только в пределах той административной территории, на которой находятся объекты бывшей земельной собственности» (далее – оспариваемая норма).

2. Заявитель – Департамент по административным делам Сената Верховного суда – при рассмотрении дела № SKA-716/2010, возбужденного по заявлению Инты Богдановой (далее также – заявитель по административному делу) об отмене решения Министерства юстиции № 1-12/109 от 24 сентября 2008 года, принял решение обратиться в Конституционный суд касательно соответствия оспариваемой нормы статье 91 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

2.1. Центральная земельная комиссия решением от 28 мая 2007 года восстановила право собственности И. Богдановой на земельный участок с названием *Zaģiņi* в Валкской волости Валкского района как на участок, равноценный наследуемой земельной доле хутора в селе Плешаново Гавровской волости Абренского уезда. И. Богданова 15 июня 2008 года обратилась в государственное общество с ограниченной ответственностью *Latvijas Valsts mērnieks* [Латвийский Государственный землемер] с просьбой о включении упомянутой земельной собственности в список участков, подлежащих кадастровой съемке за счет государственного бюджета.

Упомянутое учреждение, руководствуясь оспариваемой нормой, отказало в этой просьбе, поскольку право собственности восстанавливалось не на той же административной территории, на которой находилось бывшее землевладение.

2.2. Заявитель считает, что оспариваемая норма не соответствует статье 91 Конституции. Принцип равенства, содержащийся в первом предложении упомянутой статьи, не позволяет государственным органам издавать нормы, которые без разумного основания допускают различное

отношение к лицам, находящимся в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях. Оспариваемая норма, по мнению Заявителя, предусматривает различное отношение к двум таким группам населения. Обе группы состоят из бывших землевладельцев, которым на 21 июля 1940 года принадлежала земельная собственность в Латвийской Республике и право собственности которых или восстанавливается, или компенсируется равноценной землей. Кадастровая съемка земельного участка за средства государственного бюджета предусмотрена только для тех лиц, для которых такая съемка связана с восстановлением права земельной собственности или компенсированием земельной собственности равноценной землей на той же административной территории, на которой находились объекты бывшей земельной собственности. В свою очередь, лица, которым земельная собственность компенсируется землей на другой административной территории, кадастровую съемку земельного участка должны осуществлять за собственные средства.

Заявитель указывает, что оспариваемая норма без объективного и разумного основания ухудшает положение конкретного лица в административном деле. Лица, которым при восстановлении их права собственности по объективным, не зависящим от воли лица причинам невозможно отвести землю в пределах той же административной территории, находятся в худшем положении, чем лица – бывшие собственники, чье право собственности на землю возможно восстановить или компенсировать на той же административной территории. Таким образом, для одной из групп лиц создаются несоразмерно неблагоприятные последствия. Во-первых, их право собственности на ранее отнятое недвижимое имущество в силу объективных, не зависящих от воли лица обстоятельств не восстанавливается в том же месте, и им отводится недвижимое имущество на другой административной территории. Во-вторых, по этой причине упомянутые лица вынуждены осуществлять кадастровую съемку земельного участка за собственные средства.

Заявитель считает, что вытекающая из оспариваемой нормы обязанность лица самому покрывать расходы на кадастровую съемку,

если ему отводится земля на другой административной территории, очевидно несоразмерна и поэтому не соответствует принципу правового равенства, вытекающему из статьи 91 Конституции.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – **Саэйма** – считает, что оспариваемая норма соответствует статье 91 Конституции.

Из нормативного регулирования земельной реформы вытекает основополагающий принцип, что за отведение (измерение) земельного участка платит сам пользователь или собственник земли. Возможность получить финансирование из государственного бюджета на осуществление этого действия следует считать исключением и особо предлагаемой государством финансовой поддержкой.

Цель упомянутой финансовой поддержки – по возможности обеспечивать восстановление прав собственности там, где объекты этой собственности находились, а не разрешать ситуации, в которых восстановление прав собственности на соответствующей территории невозможно по субъективным или объективным причинам. Поэтому в оспариваемую норму включен критерий «административная территория». Он предусматривает различное отношение к лицам, которым собственность компенсируется равноценной землей на той же административной территории, на которой находились объекты бывшей земельной собственности, и лицам, которым равноценная земля выделяется на другой административной территории.

Саэйма подчеркивает, что восстановление права собственности прежде всего является правом, возможностью, историческим и экономическим интересом бывшего собственника земли или его наследника. Государство не обязано из средств государственного бюджета покрывать все расходы, связанные с земельной реформой. Поэтому законодатель может установить определенные критерии для получения средств государственного бюджета. Такое отношение имеет легитимную цель – обеспечивать благосостояние общества, и эта цель содержит в себе также стремление к разумному расходованию средств государственного бюджета и качественному достижению целей земельной реформы. Принятием оспариваемой нормы законодатель желал

способствовать хозяйственному использованию земли, создать основу для развития сельского хозяйства, по возможности устранив деление ценной сельскохозяйственной земли на мелкие части, а также позволить гражданам Латвии в установленном законом порядке свободно выбирать и реализовывать соответствующее их интересам и возможностям право собственности на землю, одновременно сохраняя предусмотренный государством процесс территориального планирования и развития.

Оспариваемая норма, предусматривающая право на финансовую поддержку в случае, если право собственности на землю восстанавливается там, где находился объект бывшей собственности, уравнивает различные интересы. Если бы не было оспариваемой нормы, существовал бы риск стремления лиц получить равноценную землю в условно лучших регионах и наиболее привлекательных местах, причем государство бы это даже поддерживало. Цель земельной реформы – восстановить права собственности, чтобы косвенно способствовать возобновлению традиционного сельского образа жизни. Оспариваемая норма пригодна для достижения легитимной цели.

Сазьма указывает, что восстановление прав собственности на землю на другой административной территории, т.е. не на той, на которой находились объекты бывшей собственности, может происходить по разным причинам. Если присваивается равноценная земля на другой административной территории, обмер земли за счет государственного бюджета не предусмотрен. Таким образом, единственным критерием для обмера земли за счет государственного бюджета является местонахождение земельного участка. Он в равной степени относится ко всем лицам – также и к тем, чья собственность находилась в бывшем Абренском уезде.

При проведении земельной реформы цель по восстановлению прав земельной собственности достигается таким образом, что бывшим собственникам земли, которым принадлежала земля в бывшем Абренском уезде, или их наследникам дается возможность затребовать равноценную землю в другом месте, так же, как любому другому лицу в соответствии со статьей 12 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики». Из нормативных актов вытекает, что объекты

земельной собственности бывшего Абренского уезда приравниваются к объектам земельной собственности, находящимся на территории Балвского района, и лицо может претендовать на средства государственного бюджета для обмера земли на этой территории.

Сазайма подчеркивает, что отношение к лицам, которым принадлежала земля в Абренском уезде, нисколько не отличается от отношения к лицам, которые не смогли вернуть себе земельную собственность на той же административной территории по другим объективным причинам, например, потому, что в волости, где в свое время находилось конкретное имущество, свободной земли больше не было. В обоих случаях обмер земли необходимо осуществлять за собственные средства. Таким образом, к лицам, чья собственность находилась на территории бывшего Абренского уезда, не предусмотрено отличного отношения.

Дополнительно Сазайма отмечает, что оспариваемую норму следует рассматривать во взаимосвязи с Законом об административных территориях и населенных пунктах, который вступил в силу 31 декабря 2008 года. В соответствии с упомянутым законом было изменено понятие административной территории и существенно расширена территория, в пределах которой определенному кругу лиц может быть обеспечена кадастровая съемка земельного участка за средства государственного бюджета.

4. Приглашенное лицо – Министерство юстиции – указывает, что, согласно цели земельной реформы, определенной в статье 1 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики», правовые, социальные и экономические отношения землевладения и землепользования подлежат перестройке с целью содействия возобновлению традиционного латвийского сельского образа жизни. Для достижения упомянутой цели в рамках земельной реформы стимулируется восстановление права собственности в пределах той же административной территории.

Министерство юстиции выражает мнение, что оспариваемая норма имеет легитимную цель – постепенно перестроить структуру

правоотношений собственности, одновременно способствуя земельной консолидации в рамках земельной реформы, по возможности оптимизируя процесс присвоения земли и сохраняя роль самоуправлений в территориальном планировании и развитии территорий.

Согласно оспариваемой норме, восстановление права земельной собственности именно на той административной территории, на которой находились бывшие объекты собственности, является обязательной предпосылкой к обмеру земли за средства государственного бюджета. По мнению Министерства юстиции, такое условие следует считать не ограничением в отношении возврата бывшей земельной собственности, а методом достижения конкретной цели. Закон «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики» не запрещает лицам самим выбирать место нахождения подлежащей присвоению равноценной земли. В свою очередь, законодатель предвидел, что в отсутствие территориального ограничения в процессе присвоения земли существовал бы риск, что не удастся достигнуть поставленной цели земельной реформы – восстановить права собственности, чтобы способствовать возобновлению традиционного сельского образа жизни, – а лица были бы мотивированы к получению равноценной земли в «лучших» регионах.

Законодатель желал сбалансировать, с одной стороны, интересы индивидуума и, с другой стороны, интересы государства и роль самоуправлений, то есть позволить гражданам Латвийской Республики в предусмотренном законом порядке свободно выбирать и реализовывать соответствующие их интересам и возможностям права собственности на землю, одновременно сохраняя установленный государством процесс планирования и развития территорий. Установление территориального ограничения обосновано волей законодателя – наиболее разумно и своевременно организовать мероприятие реформы, проводимое в интересах всего общества.

Оспариваемая норма установлена законом, принятым и провозглашенным в надлежащем порядке. Благоприятные условия проведения работ по кадастровой съемке земли за средства государственного бюджета в силе уже 16 лет, и оспариваемая норма их не изменяет. Таким образом, в государстве обеспечивается правовая

определенность. Кадастровая съемка за средства государственного бюджета является благоприятствующим действием, которое государство обеспечивает дополнительно, то есть средством экономического характера, которое государство задействует, чтобы способствовать восстановлению прав собственности, а также чтобы соблюдалось территориальное деление самоуправлений. В рамках упомянутого процесса выгоду получает все общество, так как равномерно развивается земля всех самоуправлений и реформа близится к завершению.

Министерство юстиции подчеркивает, что содержащееся в оспариваемой норме ограничение относится ко всем бывшим собственникам земли и их наследникам, чье право собственности на землю восстанавливается на другой административной территории либо в силу объективных обстоятельств (отсутствие земли в соответствующей волости), либо на основании субъективного желания бывшего собственника.

5. Приглашенное лицо – Государственная земельная служба (далее – Земельная служба) – считает, что оспариваемая норма соответствует статье 91 Конституции.

Земельная служба указывает, что легитимная цель оспариваемой нормы – способствовать восстановлению прав собственности в пределах той же административной территории, на которой в свое время находилось соответствующее имущество. Эта цель сформулирована также в статье 1 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики».

Государство обязано создать соответствующие правовые инструменты для достижения легитимной цели. Предусмотрев право на кадастровую съемку земли за счет государственного бюджета в случае, если право земельной собственности восстанавливается или земельная собственность компенсируется равноценной землей на той же административной территории, на которой находилась бывшая собственность, законодатель мотивировал собственников земли, если это возможно, вернуться в свой край, возобновить и развивать традиционный именно для него сельский образ жизни.

Земельная служба считает, что государство не смогло бы обеспечить обмер земли за счет государственного бюджета всем бывшим собственникам земли или их наследникам. В стремлении уменьшить, насколько это возможно, исторические последствия, в которых государство нельзя винить, государству необходимо было взвесить, как определить группу лиц, которой по определенным критериям можно предоставить государственную поддержку в кадастровой съемке земли. Решение законодателя поддержать конкретную группу лиц опирается на объективный критерий и направлено на достижение легитимной цели.

1 сентября 1992 года вступил в силу закон «О приватизации земли в сельской местности», и часть четвертая статьи 6 этого закона предусматривала: если реальный возврат земли ее бывшим собственникам или их наследникам невозможен, они имеют право получить в собственность равноценную землю в другом месте или компенсацию. Решением Верховного совета Латвийской Республики от 4 ноября 1992 года «О порядке вступления в силу закона Латвийской Республики „О приватизационных сертификатах“» на Совет народных депутатов Балвского района была возложена обязанность решить вопрос назначения компенсации бывшим собственникам земли (по состоянию на 21 июля 1940 года), которым принадлежала земля в Абренском уезде, или их наследникам.

Первоначально принятые нормативные акты о восстановлении права земельной собственности не предусматривали для бывших собственников земли, чья земля находилась в Абренском уезде, или их наследников возможность затребовать равноценную землю в другом месте (другой волости), и предусматривали только их право на получение компенсации. Чтобы сделать возможным расчет компенсации за землю в Абренском уезде, Кабинет министров 22 ноября 1994 года издал правила № 214 «Об изменениях в решении Совета министров № 66 от 10 февраля 1993 года „Об утверждении нормативных актов в отношении приватизации земли в сельской местности“», дополнив упомянутое решение средней оценкой одного гектара земли в бывшем Абренском уезде в баллах и единицах ржи. Таким образом, в отношении земли в Абренском уезде был установлен только механизм компенсации –

компенсационные сертификаты.

Земельная служба указывает, что впоследствии Латвийское государство все же приняло меры и дало возможность собственникам земли, чья земельная собственность находилась в Абренском уезде, или их наследникам при восстановлении права собственности получить равноценную землю в другом месте. Таким образом, для всех бывших собственников земли или их наследников были созданы равные условия восстановления прав собственности, даже в случаях, когда это невозможно сделать в пределах исторических границ. Следовательно, нельзя констатировать противоречие статье 91 Конституции.

6. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики (далее – Омбудсмен) – указывает, что законодатель, руководствуясь определенными соображениями, может принять решение о предоставлении какой-либо группе лиц особой финансовой поддержки. Однако законодатель не должен нарушать принцип равенства, необоснованно не включая каких-либо лиц в группу получателей поддержки.

По мнению Омбудсмана, в одинаковых и сопоставимых условиях находятся как те лица, чья собственность восстанавливается в пределах бывшей административной территории, так и те лица, чью собственность невозможно восстановить в пределах бывшей административной территории по причине объективных обстоятельств (например, на соответствующей административной территории нет свободной земли или эта территория более не принадлежит Латвийскому государству).

Целью законодателя было восстановить положение, существовавшее на 21 июля 1940 года. На случаи, когда по определенным причинам это было невозможно, законодатель предусмотрел присвоение лицу земли как можно ближе к тому земельному участку, который ему принадлежал на 21 июля 1940 года. По мнению Омбудсмана, содержащееся в оспариваемой норме регулирование способствовало достижению этой цели – лица выбирали равноценные земельные участки на той же административной территории или как можно ближе к ранее принадлежавшей собственности. Обмер равноценных земельных

участков, находящихся на другой административной территории, за собственные средства лица был предусмотрен для того, чтобы уменьшить количество случаев, когда лица выбирают земельный участок из соображений выгоды.

Однако Омбудсмен отмечает, что в случаях, когда лицо по объективным причинам никак не могло выбрать земельный участок на административной территории, где находилось бывшее землевладение, легитимная цель оспариваемой нормы не констатируется. Таким образом, в этих случаях оспариваемая норма не соответствует статье 91 Конституции.

Часть выводов

7. Статья 91 Конституции предусматривает, что «все люди в Латвии равны перед законом и судом. Права человека реализуются без какой-либо дискриминации».

Заявитель считает, что оспариваемая норма не соответствует первому предложению статьи 91 Конституции, так как предусматривает различное отношение к двум группам населения, находящимся в одинаковых и сопоставимых условиях. Обе группы состоят из лиц, которым земельная собственность компенсируется равноценной землей как бывшим землевладельцам, которым на 21 июля 1940 года принадлежала земельная собственность в Латвийской Республике, и пережившим их супругам, детям и внукам, политически репрессированным и инвалидам 1-й группы. Однако кадастровая съемка земли за счет государственного бюджета предусмотрена только для тех лиц, для которых она связана с компенсированием земельной собственности равноценной землей на той административной территории, на которой находились объекты бывшей земельной собственности. Второй группе лиц необходимо осуществлять кадастровую съемку земли за собственный счет.

Принцип равенства призван гарантировать существование единого правопорядка. То есть, должно выполняться такое требование правового государства, как всеобъемлющее воздействие закона на всех лиц и

применение закона без каких-либо привилегий. Этот принцип также гарантирует совершенное воздействие закона, объективность его применения, а также то, что никому не будет позволено не соблюдать предписания закона. Однако такое единство правопорядка не означает нивелирование, поскольку равенство допускает дифференцированный подход, если он в демократическом обществе является оправданным (см. пункт 9.1 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106).

При оценке соответствия оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 Конституции прежде всего необходимо учитывать то, что эту норму нельзя оценивать в отрыве от возврата национализированной земельной собственности, который происходил и происходит в рамках земельной реформы.

8. Земельная реформа как комплексный, длительный и охватывающий все народное хозяйство Латвии процесс обусловлена историческими, социально-экономическими и правовыми обстоятельствами. С момента национализации земли прошло много времени. Сформулированная цель земельной реформы в сельской местности – перестроить правовые, социальные и экономические отношения землевладения и землепользования, чтобы способствовать возобновлению традиционного латвийского сельского образа жизни, обеспечить хозяйственное использование и защиту природных и других ресурсов, сохранение и повышение плодородности почвы, увеличение производства качественных сельскохозяйственных продуктов (статья 1 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики»).

8.1. При восстановлении правовой системы независимой Латвии законодатель, с учетом принципов правового государства, был обязан принять меры, чтобы в пределах возможностей сгладить также ущерб, нанесенный предыдущим режимом, и восстановить справедливость.

В качестве одного из главных средств восстановления социальной справедливости, используемых в ходе земельной реформы, законодатель выдвинул возврат земельной собственности, незаконно отчужденной

оккупационной властью, бывшим собственникам или их наследникам. Однако по объективным причинам не во всех случаях было возможно полностью восстановить ситуацию, существовавшую до национализации, поэтому закон не предусматривал полную денационализацию земли. Часть вторая статьи 4 закона «О приватизации земли в сельской местности» предусматривала, что право собственности на землю бывших землевладельцев или их наследников восстанавливается путем реального возврата им их бывшей земельной собственности или ее части или же путем предоставления им в собственность равноценной земли в другом месте в пределах соответствующей волости или соответствующего района или в других волостях республики по решениям земельных комиссий этих волостей из неостребованных земель или земель государства или самоуправлений.

8.2. Согласно статье 4 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики», земельная реформа в сельской местности проходила в два этапа. На первом этапе земля предоставлялась в постоянное пользование. На втором этапе восстанавливались права собственности на землю, предоставленную в постоянное пользование ее бывшим собственникам или их наследникам, а другие лица могли получить эту землю в собственность за плату. Вопрос восстановления права собственности и передачи земли в собственность (второй этап земельной реформы) регулировался законом «О приватизации земли в сельской местности».

Часть четвертая статьи 6 упомянутого закона предусматривала: если реальный возврат земли или ее части бывшим собственникам земли или их наследникам невозможен, они имеют право на получение в собственность равноценной земли в другом месте или на компенсацию.

9. Статья 22 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики» первоначально предусматривала, что работы в рамках земельной реформы проводятся за счет государственного бюджета. В 1993 году в редакцию закона были внесены уточнения, предусматривавшие, что работы по проведению земельной реформы

осуществляются за счет государственного бюджета, за исключением работ по разграничению предоставленной в пользование земли непосредственно на местности. Только 28 сентября 2006 года Сазйма, внося поправки в упомянутую статью закона, делегировала Кабинету министров право определить работы по проведению земельной реформы и земельной приватизации, подлежащие финансированию из средств государственного бюджета, а также порядок осуществления этих работ. До внесения упомянутых поправок виды и порядок оплаты работ по проведению земельной реформы не были конкретизированы на уровне закона.

В свою очередь, уже 9 августа 1995 года вступили в силу изменения в Правилах № 16, которые предусматривали, что за счет государственного бюджета работы по обмеру земли проводятся исключительно тогда, когда равноценная земля, присвоенная для восстановления права собственности или компенсации собственности, находится на территории волости или города, где находятся объекты бывшей земельной собственности. До принятия упомянутого регулирования работы по обмеру земли оплачивались из средств государственного бюджета. Таким образом, упомянутыми изменениями был введен принцип, согласно которому в определенных случаях за отведение (обмер) земли платит сам пользователь или собственник земли. Тот же принцип впоследствии, с принятием оспариваемой нормы, был включен также в статью 22 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики».

Таким образом, для оспариваемой нормы было перенято нормативное регулирование, применявшееся в правоотношениях уже с 9 августа 1995 года.

10. В деле имеет место спор не об ограничении на восстановление права собственности, а о порядке оплаты обмера восстановленной

земельной собственности. Конституционный суд согласен с выраженным Сазымой мнением, что возможность получить из государственного бюджета финансирование на обмер предоставленной в собственность земли следует считать особо предлагаемой государством финансовой поддержкой, а не основным правом лица. Нет сомнений в том, что законодатель может принять решение предоставить какой-либо группе лиц особую финансовую поддержку. Однако такие действия не должны противоречить принципу равенства, закреплённому в первом предложении статьи 91 Конституции.

Конституционный суд, интерпретируя первое предложение статьи 91 Конституции, признал, что принцип равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, которые находятся в разных условиях, а также допускает различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых условиях, если на то есть объективное и разумное основание (см., например, пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409 и пункт 7 решения Конституционного суда от 29 декабря 2008 года по делу № 2008-37-03). Для различного отношения нет объективного и разумного основания, если это отношение не имеет легитимной цели или если отсутствует соразмерное соотношение между подобранными средствами и поставленными целями (см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 декабря 2002 года по делу № 2002-15-01).

Чтобы оценить, соответствует ли оспариваемая норма первому предложению статьи 91 Конституции, Конституционному суду необходимо выяснить, включено ли в эту норму регулирование, предусматривающее различное отношение к лицам, которые находятся в одинаковых и сопоставимых условиях, то есть:

1) находятся ли лица (группы лиц) в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях, и какие именно лица (группы лиц);

2) какое отношение к этим лицам предусматривает оспариваемая норма – одинаковое или различное;

3) имеет ли такое отношение под собой объективное и разумное

основание, то есть легитимную цель, и соблюдается ли принцип соразмерности.

11. Нормативные акты о восстановлении права земельной собственности на начальном этапе земельной реформы не предусматривали для бывших землевладельцев, чья земля находилась в Абренском уезде, или их наследников возможность затребовать равноценную землю в другом месте. Упомянутые лица имели право только на получение компенсации.

4 ноября 1992 года Верховный совет Латвийской Республики принял решение «О порядке вступления в силу закона Латвийской Республики „О приватизационных сертификатах“», в пункте 15 которого предусмотрел «поручить Совету народных депутатов Балвского района принять решения о назначении компенсации за землю в Каценской, Упмальской, Линавской, Пурвмальской, Аугшпилской и Гавровской волостях». Статья 14 закона «О приватизации земли в сельской местности» предусматривала, что размер компенсации определяется на основании общей площади земли и ее оценки на момент национализации земли, компенсация выплачивается в государственных компенсационных сертификатах. Чтобы выполнить упомянутые требования и иметь возможность рассчитать размер компенсации, Кабинет министров 22 ноября 1994 года издал правила № 214 «Об изменениях в решении Совета министров № 66 от 10 февраля 1993 года „Об утверждении нормативных актов в отношении приватизации земли в сельской местности“», установив также среднюю оценку одного гектара земли в бывшем Абренском уезде в баллах и единицах ржи на момент национализации земли.

Ни действовавшие в то время законы, ни упомянутое решение *expressis verbis* не предусматривали для бывших собственников земли, чья земля находилась в Абренском уезде, или их наследников возможность затребовать равноценную землю в другом месте. Таким образом, первоначально Латвийское государство предусмотрело отличную процедуру восстановления права земельной собственности для лиц, чьи объекты земельной собственности на 21 июля 1940 года находились в

Абренском уезде, а именно – за эту земельную собственность могли быть выплачены компенсационные сертификаты, но не допускалась возможность получить равноценную землю в другом месте.

Однако впоследствии Латвийское государство приняло меры и предоставило бывшим собственникам земли, чьи объекты земельной собственности на 21 июля 1940 года находились в Абренском уезде, или их наследникам возможность восстановить право земельной собственности и получить равноценную землю в другом месте. Упомянутое отражено также в распоряжении Центральной земельной комиссии № 5 от 13 февраля 1995 года, в котором указано, что этим лицам необходимо дать возможность получить равноценную землю, поскольку компенсации не выплачивались по причине отсутствия средств, необходимых для их начисления, а свободная земля была доступна. Пункт 7 правил Кабинета министров № 1030 от 16 декабря 2008 года «Порядок рассмотрения запросов, поданных в Центральную земельную комиссию» предусматривает, что «лица, чья земельная собственность на 21 июня 1940 года находилась на территории Латвийской Республики – в Каценской, Упмальской, Линавской, Аугшпилской, Гавровской или Пурвмальской волости, – имеют право по выбору претендовать на предусмотренную для завершения земельной реформы землю на любой административной территории местного самоуправления Балвского района». Таким образом, землевладения в Абренском уезде были приравнены к землевладениям, находящимся на территории Балвского района.

При осуществлении земельной реформы цель, состоящая в восстановлении права земельной собственности, достигалась таким образом, что бывшим собственникам земли, которым принадлежала земля в бывшем Абренском уезде, или их наследникам давалась возможность затребовать равноценную землю в другом месте, как и любому другому лицу в соответствии со статьей 12 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики». Таким образом, были созданы равные условия, позволяющие бывшим собственникам земли или их наследникам восстановить право земельной собственности в случаях, когда ранее сделать это было невозможно, в том числе в случае, если

земля находилась в бывшем Абренском уезде.

Следовательно, лица, собственность которых находилась в Абренском уезде и которым была предоставлена равноценная земля на другой административной территории, не составляют отдельную группу лиц.

12. До закона от 14 июня 2007 года «Поправки в законе „О завершении земельной реформы в сельской местности“» Центральная земельная комиссия имела право восстановить право собственности бывших землевладельцев или их наследников на предоставленную им в постоянное пользование или свободную, подведомственную государству землю, если письменное заявление о восстановлении права собственности и документы, подтверждающие право собственности на землю или право наследования, были поданы в Центральную земельную комиссию до 1 сентября 2008 года. Закон не предусматривал никаких дополнительных критериев, по которым лицу предлагался равноценный земельный участок. Таким образом, лицам равноценный земельный участок мог быть предоставлен независимо от того, на какой административной территории находилась бывшая земельная собственность. Оспариваемая норма предусматривает различное отношение к группам населения, определяя, что обмер земли за счет государственного бюджета предусмотрен только для тех лиц, которые равноценную землю получили на той же административной территории, на которой находилось бывшее имущество.

Равноценная земля предоставлялась бывшим собственникам или их наследникам потому, что по причине определенных ограничений право собственности на бывшее землевладение было невозможно восстановить. Чтобы оценить, является ли административная территория, на которой находится имущество, объективным критерием для кадастровой съемки за счет государственного бюджета в случае получения равноценной земли, необходимо выделить следующие три сопоставимые группы получателей земли:

1) лица, чье право собственности было восстановлено путем предоставления им равноценной земли на той же административной

территории, на которой находилась бывшая собственность;

2) лица, чье право собственности было восстановлено путем предоставления им равноценной земли на другой административной территории по выбору самого лица (по субъективным причинам);

3) лица, чье право собственности было восстановлено путем предоставления им равноценной земли на другой административной территории потому, что на соответствующей административной территории свободная земля была недоступна (по объективным причинам).

В одинаковых и сопоставимых условиях находятся три группы, которые составляют лица, чья земельная собственность скомпенсирована равноценной землей. Однако кадастровая съемка земли за счет государственного бюджета обеспечивается только тем лицам (первая группа), для которых она проводится на той же административной территории, на которой находилась их бывшая земельная собственность. Остальным лицам (второй и третьей группе) кадастровую съемку земли необходимо осуществлять за собственный счет.

Таким образом, различное отношение к лицам предусмотрено в зависимости от того, на какой административной территории находится предоставленная равноценная земля.

13. Чтобы выяснить, имеет ли такое различное отношение легитимную цель, необходимо учесть как цель земельной реформы, так и возможную цель оспариваемой нормы.

При восстановлении правовой системы независимой Латвии законодатель, соблюдая принципы правового государства, обязан был принять меры, чтобы в пределах возможностей также сгладить ущерб, нанесенный предыдущим режимом, и восстановить справедливость (*см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 25 марта 2003 года по делу № 2002-12-01*). Таким образом, целью земельной реформы уже с самого ее начала было восстановление справедливости в пределах возможного.

Чтобы достигнуть упомянутой цели, законодатель предусмотрел восстановление прав собственности путем реального возврата объектов

бывшей земельной собственности или предоставления равноценной земли на территории соответствующей волости, а в случаях, когда предоставить равноценную землю именно там было невозможно, – на территории соответствующего района или других районов (статья 13 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики»). Иными словами, на случаи, когда иначе восстановить право собственности было невозможно, законодатель предусмотрел предоставление земли как можно ближе к земельному участку, который лицу принадлежал на 21 июля 1940 года.

Сазайма указывает, что легитимной целью оспариваемой нормы было способствовать восстановлению права собственности в пределах той же административной территории, чтобы землевладельцы, если это возможно, возвращались в свой край, возобновляли и развивали традиционный именно для него сельский образ жизни. Упомянутая цель созвучна также изложенному в статье 1 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики»: «Цель земельной реформы – в ходе постепенной приватизации перестроить правовые, социальные и экономические отношения землевладения и землепользования в сельской местности, чтобы способствовать возобновлению традиционного латвийского сельского образа жизни, обеспечить хозяйственное использование и защиту природных и других ресурсов, сохранение и повышение плодородности почвы, увеличение производства качественных сельскохозяйственных продуктов».

Таким образом, различное отношение имело определенную легитимную цель – способствовать восстановлению прав собственности в пределах той же административной территории, добиваясь равномерного развития территории Латвийского государства, что отвечает интересам всего общества.

14. Чтобы заключить, соблюден ли принцип соразмерности, необходимо выяснить:

- 1) пригодны ли подобранные законодателем средства для достижения легитимной цели;
- 2) нет ли более щадящих средств достижения этой цели;

3) превосходит ли польза, которую получает общество, ущерб, наносимый правам и законным интересам индивидуума.

Если признается, что правовая норма не соответствует хотя бы одному из этих критериев, она не соответствует принципу соразмерности и является неправомерной (см. пункт 3.1 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01).

15. Государство обязано создавать соответствующие правовые инструменты для достижения легитимной цели. В результате неоднократного внесения поправок в нормативные акты, регламентирующие земельную реформу, на некоторых отрезках времени лица имели возможность выбрать равноценные земельные участки также за пределами административной территории, на которой находилась бывшая собственность.

Предоставлением права на кадастровую съемку земли за счет государственного бюджета в случае, когда право земельной собственности восстанавливается или земельная собственность компенсируется равноценной землей на той административной территории, на которой находилась бывшая собственность, законодатель, с одной стороны, способствовал соблюдению принципа справедливости и, с другой стороны, мотивировал собственников земли, если это возможно, возвращаться в свой край, возобновлять и развивать традиционный именно для него сельский образ жизни. Имеется в виду, что в случаях, когда лица выбирали равноценные земельные участки на той же административной территории, достигалась намеченная законодателем цель – выбранный земельный участок находился как можно ближе к собственности, которая лицу принадлежала на 21 июля 1940 года. Напротив, в случаях, когда лица, руководствуясь субъективными соображениями (например, желанием, чтобы земельный участок находился ближе к их нынешнему месту жительства), выбирали равноценный земельный участок на другой административной территории, они сами должны были покрыть расходы на обмер земли. Такой порядок был введен с целью уменьшения количества случаев, когда лица сами выбирают место нахождения земельной собственности.

Таким образом, в случаях, когда было возможно восстановить право собственности на той же административной территории, на которой находилась бывшая земельная собственность, но лицо по субъективным причинам выбирало равноценную землю на другой административной территории, подобранное средство было пригодно для достижения легитимной цели.

В свою очередь, в случаях, когда лицу по не зависящим от его воли причинам (например, на соответствующей административной территории нет свободной земли или бывшая административная территория больше не входит в территорию Латвии) невозможно получить равноценную землю на той административной территории, на которой находилась бывшая земельная собственность, подобранное средство не достигает легитимной цели – не восстанавливает предыдущее правовое положение, а также не удерживает лицо от выбора земельного участка по собственному усмотрению. Следовательно, оспариваемая норма в отношении лиц, чье право собственности восстановлено путем предоставления равноценной земли на другой административной территории по не зависящим от воли лица, то есть объективным, причинам, не соответствует принципу соразмерности, так как непригодна для достижения легитимной цели.

Таким образом, отличное отношение к лицам, чье право собственности восстанавливается путем предоставления равноценной земли на другой административной территории по не зависящим от воли лица причинам, не имеет под собой объективного и разумного основания и противоречит статье 91 Конституции.

16. Согласно части третьей статьи 32 Закона о Конституционном суде, правовая норма, которую Конституционный суд признал не соответствующей правовой норме высшей юридической силы, считается недействительной со дня опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не решил иначе.

Согласно пункту 11 статьи 31 Закона о Конституционном суде, в случае, когда Конституционный суд признает какую-либо правовую норму не соответствующей правовой норме высшей юридической силы,

Конституционный суд должен определить момент, в который соответствующая норма утрачивает силу. В настоящем деле Заявитель при рассмотрении административного дела, чтобы устранить ущемление основных прав частного лица – заявителя по административному делу, обратился в Конституционный суд с заявлением относительно соответствия оспариваемой нормы статье 91 Конституции и просил признать оспариваемую норму недействительной со дня ее принятия.

Определяя конкретный момент, в который оспариваемая норма утрачивает силу, Конституционный суд оценивает, является ли признание оспариваемой нормы утратившей силу обратным числом необходимым для защиты основных прав лица, затронутого в рассматриваемом административном деле, и существуют ли какие-либо соображения, по которым оспариваемую норму следует признать недействительной обратным числом только в отношении конкретного лица (*см. пункт 34 решения Конституционного суда от 21 декабря 2009 года по делу № 2009-43-01*).

Признание оспариваемой нормы утратившей силу с момента ее принятия в отношении заявителя по административному делу является единственной возможностью защитить ее основные права. Однако нельзя исключать вероятность, что в суд для защиты своих основных прав, ущемленных оспариваемой нормой, уже обратилось еще какое-либо лицо. Поэтому оспариваемая норма в отношении всех лиц, которые начали такое судопроизводство, недействительна с момента принятия.

В свою очередь, признание оспариваемой нормы недействительной с момента принятия в отношении всех лиц, чья земельная собственность по объективным причинам была скомпенсирована равноценной землей на другой административной территории, более не является возможным. С момента вступления оспариваемой нормы в силу прошло четыре года. Кроме того, в оспариваемую норму включено нормативное регулирование, которое пребывает в силе уже с 1995 года. В настоящий момент невозможно восстановить право на финансовую поддержку государства при обмере земли для всех лиц, которые по объективным причинам получили землевладения на других административных территориях и сами оплачивали обмер земли, так как такое решение

существенно затронуло бы права других лиц.

Постановляющая часть

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

п о с т а н о в и л:

1. Признать второе предложение части первой статьи 22 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики», в той мере, в какой оно относится к лицам, чье право собственности восстановлено путем предоставления равноценной земли на другой административной территории по не зависящим от воли лица причинам, не соответствующим статье 91 Конституции Латвийской Республики.

2. Признать второе предложение части первой статьи 22 закона «О земельной реформе в сельской местности Латвийской Республики», в той мере, в какой оно относится к Инте Богдановой и другим лицам, право собственности которых восстановлено путем предоставления равноценной земли на другой административной территории по не зависящим от воли лица причинам и которые еще не осуществили обмер этой земли потому, что начали судопроизводство, не соответствующим статье 91 Конституции Латвийской Республики и недействительным с момента принятия.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис