



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Решение

именем Латвийской Республики

по делу № 2011-19-01

Рига, 7 июня 2012 года

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

по заявлению Департамента по административным делам Сената Верховного суда,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 9 части первой статьи 17, статей 19¹ и 28¹ Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на заседании 8 мая 2012 года рассмотрел дело

«О соответствии пункта 4 части второй статьи 6 закона «О праве землевладельцев на компенсацию за ограничение хозяйственной деятельности в особо охраняемых природных зонах и микро-заповедниках» первому предложению статьи 91 и статье 105 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 30 июня 2005 года Саэйма (Парламент Латвийской Республики, далее – «Саэйма») приняла закон «О праве землевладельцев на компенсацию за ограничение хозяйственной деятельности в особо

охраняемых природных зонах и микро-заповедниках» (далее – Закон о компенсациях), вступивший в силу 1 января 2006 года.

В Конституционном суде оспорен пункт 4 части второй статьи 6 Закона о компенсациях (далее – оспариваемая норма) в редакции, принятой в Сэйме законом от 4 апреля 2007 года «Поправки к закону «О праве землевладельцев на компенсацию за ограничение хозяйственной деятельности в особо охраняемых природных зонах и микро-заповедниках»» и вступившей в силу 18 апреля 2007 года.

Оспариваемая норма предусматривает, что компенсация за ограничение лесохозяйственной деятельности назначается при условии, упомянутом в части первой статьи 5 того же закона, если ограничение лесохозяйственной деятельности было установлено после того, как на основании правовой сделки право собственности на землю было закреплено в земельной книге.

2. Заявитель – Департамент по административным делам Сената Верховного суда (далее – Заявитель) – при рассмотрении дела № SKA – 648/2011, возбужденного по заявлению Сандиса Цирулиса (далее также – заявитель по административному делу) об издании благоприятного административного акта, принял решение обратиться в Конституционный суд с целью оценки соответствия оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 и статье 105 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

Заявитель по административному делу 29 марта 2006 года приобрел земельный участок, о чем был заключен договор о покупке в форме нотариального акта. Решением Лимбажского главного лесничества Государственной лесной службы от 22 февраля 2008 года на упомянутом земельном участке был создан микро-заповедник для особо охраняемой породы – черного аиста. Покупатель закрепил право собственности в земельной книге 23 октября 2008 года, то есть после образования микро-заповедника.

2.1. Заявитель указывает, что заявитель по административному делу не получил компенсацию за ограничение лесохозяйственной деятельности, так как на момент установления ограничения у него имелся

заключенный договор купли, но право собственности не было закреплено в земельной книге.

Часть вторая статьи 6 Закона о компенсациях содержит принцип, согласно которому компенсация подлежит выплате в том случае, если земля была получена в собственность, будучи еще свободной от ограничений на ведение хозяйственной деятельности. Заявитель по административному делу купил имущество без ограничений, таким образом, именно он терпит убытки от того, что впоследствии было установлено ограничение хозяйственной деятельности, и экономическая ценность имущества уменьшилась.

2.2. Назначение компенсации имеет легитимную цель – добиться того, чтобы компенсацию за ограничение хозяйственной деятельности получило именно лицо, которое несет убытки материального характера в связи со снижением ценности имущества. Оспариваемая норма, в той мере, в какой она направлена на достижение этой цели, имеет легитимную цель. Однако Заявитель не усматривает легитимной цели в регулировании, исключаящем из круга получателей компенсации лиц, получивших землю путем заключения правовой сделки до установления ограничения хозяйственной деятельности, но закрепивших право собственности в земельной книге уже после установления такого ограничения.

Заявитель выражает сомнение касательно того, что целью законодателя было при регулировании отношений между частным лицом и государством руководствоваться принципом публичного доверия к земельной книге. В других пунктах части второй статьи 6 Закона о компенсациях в качестве существенного момента не указан момент закрепления прав собственности в земельной книге. Для достижения цели закона государству следует обращать внимание на дату приобретения лицом прав на землю, а именно – на дату заключения правовой сделки.

Оспариваемая норма несоразмерно ограничивает право на собственность. В результате установления ограничения лесохозяйственной деятельности недвижимое имущество может обесцениться. Легитимной цели оспариваемой нормы можно достигнуть, например, путем более точного урегулирования условий получения

компенсации в случае, когда право собственности было получено на основании правовой сделки. Заявитель указывает следующее альтернативное решение: определить, что правовая сделка должна быть заключена у нотариуса до установления ограничения хозяйственной деятельности.

2.3. Закрепление прав собственности в земельной книге не определено нормативно как обязанность лица. Заявитель считает, что заключение сделок в форме нотариального акта обеспечивает достаточную уверенность в том, что эти сделки не заключаются обратным числом с целью получения компенсации.

2.4. Оспариваемая норма противоречит принципу правового равенства, заключенному в первом предложении статьи 91 Конституции, так как требование о закреплении собственных имущественных прав в земельной книге еще до установления ограничения предусматривает иное отношение по сравнению с другими случаями, предусмотренными второй частью статьи 6 Закона о компенсациях.

Заявитель по административному делу находится в сравнимых условиях с другими лицами, приобретшими право собственности до установления ограничения хозяйственной деятельности, но закрепившими право собственности в земельной книге после установления ограничения. Ни для одной из категорий лиц, указанных в части второй статьи 6 Закона о компенсациях, за исключением лиц, к которым относится оспариваемая норма, в связи с назначением компенсации не является важным момент закрепления права собственности в земельной книге. Такое различное отношение могло бы быть оправданно в случаях, когда недвижимое имущество регистрируется в земельной книге впервые.

3. Орган, издавший оспариваемую норму, – **Сэйма** – указывает, что оспариваемая норма соответствует первому предложению статьи 91 и статье 105 Конституции.

3.1. Целью подготовленного Кабинетом Министров законопроекта было уточнить нормы Закона о компенсациях, определив момент, когда правовое владение землей служит основанием для права на получение

компенсации за ограничение хозяйственной деятельности на особо охраняемой природной территории.

Оспариваемая норма четко предусматривает, что землевладелец имеет право требовать возмещения в связи с ограничением лесохозяйственной деятельности, если такое ограничение было установлено после того, как право собственности на землю было на основании правовой сделки закреплено в земельной книге. Право требовать возмещения за такое ограничение подлежит материальной оценке, поэтому оно входит в содержание прав, предусмотренных статьей 105 Конституции.

3.2. Право собственности лица подлежит защите с момента, когда это лицо в соответствии с Гражданским законом (далее – ГЗ) стало собственником недвижимого имущества. Принимая оспариваемую норму, Сазэйма включила момент, с которого лицо признается собственником недвижимого имущества, в регулирование, гармонизированное с другими законами и установленными в них принципами. В гражданско-правовом понимании лицо приобретает право собственности на недвижимое имущество, закрепляя такое право в земельной книге. Таким образом, с этого момента право собственности лица на недвижимое имущество в гражданско-правовом понимании защищается статьей 105 Конституции. Однако до этого момента статья 105 Конституции защищает право лица как правового владельца и право этого лица на иск, предусмотренное статьей 1478 ГЗ.

Государство выполнило конституционную обязанность, вытекающую из статьи 105 Конституции, создав систему земельных книг. Записи в земельных книгах являются обязывающими не только для частных лиц, участвующих в гражданско-правовом обороте, но и для государства.

3.3. Оспариваемая норма принята с целью определения момента, с которого у лица появляется право на возмещение в связи с ограничением лесохозяйственной деятельности. Легитимная цель оспариваемой нормы – добиться функционирования системы земельных книг, которое бы способствовало защите прав собственников недвижимого имущества, а также надежному и прогнозируемому гражданско-правовому обороту.

Посредством оспариваемой нормы обеспечивается порядок, при котором в ходе гражданско-правового оборота недвижимого имущества право на возмещение в связи с ограничением лесохозяйственной деятельности есть у лица, чье право на землю после заключения правовой сделки было закреплено в земельной книге.

Если бы в отдельных случаях было допущено появление прав собственности на недвижимое имущество в результате правовых сделок, а не в результате их занесения в земельные книги, могли бы быть затронуты права лиц на собственность и затруднен гражданско-правовой оборот недвижимого имущества.

Польза, получаемая обществом и каждым собственником недвижимого имущества благодаря существованию системы земельных книг, превосходит возлагаемую на лицо в отдельных случаях обязанность надлежащим образом закрепить свое право собственности в земельных книгах и привязку использования права к занесению права собственности в земельную книгу.

3.4. Случаи, регулируемые частью второй статьи 6 Закона о компенсациях, различаются, так как лица, восстановившие или получившие права собственности на недвижимое имущество в результате земельной реформы, не находятся в равных или сравнимых обстоятельствах с лицами, купившими недвижимое имущество в условиях нормального гражданско-правового оборота у другого лица, уже ранее закрепившего свое право собственности в земельной книге. Включенные в часть вторую статьи 6 Закона о компенсациях отступления от системы земельных книг следует рассматривать как временное решение.

4. Приглашенное лицо – **Министерство юстиции** – указывает, что оспариваемая норма соответствует первому предложению статьи 91 и статье 105 Конституции.

4.1. Цель оспариваемой нормы – точно определить момент возникновения права на компенсацию, обеспечить правовую ясность, а также разделить права и обязанности между владельцем и приобретателем недвижимого имущества. До занесения соответствующей

записи в земельную книгу приобретатель недвижимого имущества не имеет никаких прав по отношению к третьим лицам. Однако приобретатель имеет право не только требовать возмещения за недобросовестные действия предыдущего собственника, но и требовать, чтобы последний предпринял все необходимые шаги для внесения в земельную книгу записи о переходе недвижимого имущества.

В соответствии с принципами, закрепленными в Гражданском законе, лицо приобретает связанные с недвижимым имуществом права по отношению к третьим лицам только после занесения этого факта в земельную книгу. Оспариваемая норма косвенно обеспечивает и установленный Гражданским законом и другими нормативными актами принцип, согласно которому совокупность прав и обязанностей относится к приобретателю недвижимого имущества с момента, когда его право собственности было закреплено в земельной книге.

4.2. То, что не занесено в земельную книгу, не существует в виде вещественного права. Необходимость заносить недвижимое имущество и связанные с ним права в земельную книгу вытекает из сущности и принципов вещного права, направленных на защиту третьих лиц. Обязанность лица своевременно закрепить право собственности в земельной книге вытекает из статьи 1, части второй статьи 993 и части первой статьи 1477 ГЗ. Сведения о вещном праве можно получить только из земельных книг, которые всем доступны и публично достоверны. Таким образом, невозможно себе представить реализацию отношений между государством и частными лицами без использования публично достоверной информации, занесенной в земельную книгу.

4.3. Установленное оспариваемой нормой ограничение прав соразмерно цели этой нормы.

Государству не нужно иметь в распоряжении информацию о соглашениях между сторонами и их невыполнении. По мнению Министерства Юстиции, необходимо разделять первичную регистрацию прав собственности в земельной книге и регистрацию перехода прав собственности. Процесс создания микро-заповедника более продолжителен, чем процесс закрепления прав.

В случае перехода прав собственности заключенный договор купли связывает соответствующие стороны на основании обязательственного права, и приобретатель получает вещное право на соответствующее недвижимое имущество с момента закрепления этого права в земельной книге. Статья 6 Закона о компенсациях охватывает и лиц, которые в рамках земельной реформы по независящим от них самим причинам не могли закрепить право собственности в земельной книге.

4.4. Если бы в отношении лица, приобретшего землю на основании правовой сделки, предусматривалось право на получение компенсации в том числе и за те ограничения лесохозяйственной деятельности, что были установлены до закрепления прав собственности в земельной книге, легитимная цель оспариваемой нормы не была бы достигнута.

4.5. Оспариваемая норма предусматривает различное отношение к лицам, приобретшим землю на основании правовой сделки, но закрепившим право собственности в земельной книге после установления ограничения лесохозяйственной деятельности, и лицам, получившим землю в порядке, предусмотренном пунктами 1, 2, 3 и 5 части второй статьи 6 Закона о компенсациях. Упомянутое различное отношение имеет под собой разумное и объективное основание, так как реформа собственности занимает длительный срок, и первичное занесение недвижимого имущества в земельную книгу требует определенного времени.

Оспариваемую норму нельзя рассматривать в отрыве от остальных норм Закона о компенсациях. В случае оспариваемой нормы и в остальных случаях, упомянутых в части второй статьи 6 Закона о компенсациях, в качестве граничной линии определен момент установления ограничения, с которого появляется право требовать соответствующую компенсацию.

5. Приглашенное лицо – **Министерство охраны среды и регионального развития** – указывает, что оспариваемая норма соответствует первому предложению статьи 91 и статье 105 Конституции.

5.1. Оспариваемую норму следует рассматривать во взаимосвязи с частью первой статьи 5 Закона о компенсациях, так как их цели

одинаковы. Из первоначальных редакций обеих правовых норм последовали две кумулятивные предпосылки, при выполнении которых у лица появляется право на компенсацию: 1) право собственности на землю закреплено в земельной книге; 2) ограничения лесохозяйственной деятельности установлены после получения земли в собственность. Цель части первой статьи 5 Закона о компенсациях – предусмотреть критерий назначения компенсации, позволяющий однозначно идентифицировать имущество и его границы. В свою очередь, подцель упомянутой нормы – стимулировать регистрацию недвижимого имущества в земельных книгах.

5.2. Собственность не только наделяет правами, но и возлагает обязанности, в том числе обязанность сделать публичной информацию о собственнике, смене собственника или изменениях в составе имущества. Если лицо не зарегистрировало смену прав собственности в земельной книге, это лицо не может извлечь из своего имущества всю возможную пользу.

Из правового регулирования ГЗ вытекает, что лицо получает право извлекать пользу из имущества, в том числе компенсацию, только после регистрации своего права собственности в земельной книге.

5.3. Следует различать два случая, когда ограничения назначаются в период с момента правовой сделки до момента, когда в земельной книге делается соответствующая запись. Первый случай – это задержка с занесением сделки в земельную книгу, происходящая без оправдательной причины в результате действий или бездействия продавца или покупателя. В этом случае правовые последствия, предусмотренные оспариваемой нормой, являются соразмерными. Второй – задержка с принятием решения по каким-либо объективным, не зависящим от покупателя причинам. Министерство считает, что учреждение, принимающее решение о назначении компенсации, должно рассматривать каждый случай индивидуально. Учреждение обязано оценить, нет ли в деле обстоятельств, не позволяющих применить оспариваемую норму и требующих применения какого-либо правового принципа.

6. Приглашенное лицо – **Омбудсмен Латвийской Республики** (далее – Омбудсмен) – указывает, что оспариваемая норма не соответствует первому предложению статьи 91 и статье 105 Конституции.

6.1. Омбудсмен считает несправедливыми и несоразмерными соображения Сазймы касательно публичной достоверности corroborации и неспособности государства как третьей стороны найти истинного собственника. Стремление достигнуть цели не должно налагать чрезмерное бремя на частное лицо.

Государство обязано возмещать материальный ущерб, нанесенный любым административным актом. Ограничение, содержащееся в оспариваемой норме, не является соразмерным, так как фактически лишает человека возможности использовать свое имущество. Таким образом, оспариваемая норма противоречит принципу правового государства.

6.2. В случаях, указанных в части второй статьи 6 Закона о компенсациях, собственники не находятся в сравнимых положениях, поэтому оспариваемую норму нельзя считать дискриминирующей. Однако легитимность оспариваемой нормы сомнительна, если норму интерпретировать таким образом, что государство в интересах общества не выплачивает компенсацию за снижение ценности имущества.

Омбудсмен указывает, что сделка не теряет своей силы, если она не закреплена в земельной книге. По конкретному административному делу собственнику земли полагается компенсация, и различное отношение к группам лиц, включенным в часть вторую статьи 6 Закона о компенсациях, является необоснованным.

6.3. Омбудсмен присоединяется к аргументации Заявителя в пользу того, что легитимной цели оспариваемой нормы можно достигнуть соразмерными средствами. Омбудсмен указывает на существенность обеспечения справедливости в обществе. Отказ государства компенсировать ограничение хозяйственной деятельности нельзя обосновать ни грамматической интерпретацией оспариваемой нормы, ни принципом публичной достоверности.

7. Привлеченное лицо – **присяжный нотариус M. iur. comp. Эдуард Вирко** – указывает, что оспариваемая норма соответствует первому предложению статьи 91 и статье 105 Конституции.

7.1. Цель оспариваемой нормы – обеспечить уверенность учреждения в том, что оно назначает возмещение именно собственнику недвижимого имущества, а не его кратковременному или даже незаконному пользователю.

До момента занесения права лица в земельную книгу у приобретателя недвижимого имущества не появляется право собственности как абсолютное право. Таким образом, право собственности недействительно по отношению к каким-либо третьим лицам, в том числе государству. Смысл функционирования земельных книг состоит в том, чтобы повысить стабильность гражданско-правового оборота. Если бы за точку отсчета принималось заключение сделки, было бы необходимо оценивать содержание сделки во многих аспектах, невнимание к которым могло бы привести к несправедливым последствиям.

7.2. Оспариваемая норма предусматривает различное отношение к лицам, приобретающим имущество на основании правовой сделки, и к другим группам лиц, упомянутым в части второй статьи 6 Закона о компенсациях. Так как оборот недвижимого имущества не может происходить вне земельных книг, уже с момента начала денационализации или приватизации собственник фактически известен, так как до закрепления своего права собственности в земельной книге он никому другому не может это право отдать. То же относится и к лицу, которому имущество было присуждено судом, или которое унаследовало имущество. Таким образом, до момента закрепления в земельной книге права собственности лица невозможно изменить статус этого лица путем сделки по отчуждению.

Э. Вирко указывает, что до момента регистрации в земельной книге правовой сделки, посредством которой произошло отчуждение, заключившие сделку стороны могут в любое время отменить или обновить сделку, или же отчуждатель может продать свое имущество повторно. Поэтому было бы нецелесообразно в случае права на

компенсацию за точку отсчета принимать правовую сделку, так как могут появиться трудности, связанные с толкованием ее содержания.

Часть выводов

8. Заявитель просит Конституционный суд оценить, соответствует ли оспариваемая норма первому предложению статьи 91 и статье 105 Конституции. По мнению Заявителя, нарушение норм Конституции проявляется таким образом, что оспариваемая норма лишает компенсации лицо, которое приобрело землю на основании правовой сделки, но право собственности которого было закреплено в земельной книге уже после того, как в отношении этой земли были установлены ограничения лесохозяйственной деятельности.

Закрепленный первым предложением статьи 91 Конституции принцип правового равенства главным образом применяется совместно с другими основными правами. Основная причина такого применения – то, что нередко на основании одного этого принципа невозможно заключить, каким образом следует разрешить дело. Права, закрепленные статьей 91 Конституции, являются «сравнительными». Они действительно могут требовать равного отношения, но сами по себе не могут раскрыть, каким именно этому отношению следует быть – благоприятным или неблагоприятным. Чтобы выбрать одно из решений, необходимо учитывать другие соображения, лежащие за пределами понятия равенства (см., например, пункты 5 и 6.1 решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01 и пункт 15 решения от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01).

В данном деле принцип правового равенства следует рассматривать во взаимосвязи со статьей 105 Конституции, так как необходимо выяснить, попадает ли компенсация за ограничение лесохозяйственной деятельности в область права собственности.

Таким образом, Конституционному суду необходимо выяснить, ограничивает ли оспариваемая норма право лица на собственность, установленное статьей 105 Конституции.

9. Конституционный суд пришел к выводу, что статья 105 Конституции предусматривает всеобъемлющую гарантию прав имущественного характера и не ограничивается единственно правом собственности, регламентированным в Гражданском законе.

9.1. Под «правом на собственность» понимаются все права имущественного характера, которые правомочное лицо может использовать для собственного блага, и которыми такое лицо может распоряжаться по собственному усмотрению (см. пункт 17.1 решения Конституционного суда от 30 марта 2011 года по делу № 2010-60-01).

Из статьи 89 Конституции, устанавливающей, что государство должно признавать и защищать основные права лица в соответствии с Конституцией, законами и обязательными международными договорами Латвии, вытекает обязанность государства учитывать международные обязательства в области прав человека. Цель конституционного законодателя состояла в том, чтобы добиться гармонии между заключенными в Конституции нормами по правам человека и международными нормами прав человека (см., например, пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу № 2000-03-01). Выясняя содержание установленных Конституцией основных прав, необходимо принимать во внимание международные обязательства Латвии в области прав человека. Международные нормы прав человека и практика их применения на уровне конституционного права служат средством интерпретации для определения содержания и объема основных прав и принципов правового государства в той мере, в какой такая интерпретация не приводит к уменьшению или ограничению основных прав, содержащихся в Конституции (см., например, пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106).

Понятие «собственность» в понимании статьи 1 Первого протокола к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) имеет самостоятельное значение. Это значение включает как движимое, так и недвижимое имущество, а также договорные права с экономической ценностью и разнообразные экономические интересы (см., например, пункт 8.2 решения

Конституционного суда от 20 апреля 2010 года о прекращении судопроизводства по делу № 2009-100-03). Согласно Конвенции, собственностью могут считаться очень разнообразные требования. Однако в требовании должно присутствовать хотя бы что-то, что позволит считать это требование правовым. (См. *Jacobs and White. The European Convention on Human Rights. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 355*)

9.2. Заявитель по административному делу обратился с заявлением в суд по той причине, что оспариваемая норма не позволяет ему получить компенсацию за ограничение лесохозяйственной деятельности, которое было установлено в отношении купленного им земельного участка после приобретения недвижимого имущества, но до занесения его права собственности в земельную книгу.

При установлении запрета на ведение лесохозяйственной деятельности на земельном участке ограничивается право собственности владельца этого участка. Компенсация в понимании Закона о компенсациях – это платеж из бюджета государства или самоуправления. Этот платеж компенсирует утраченную материальную пользу, которую владелец земли не получает потому, что согласно нормативным актам в отношении территории установлена особая охрана и связанные с ней ограничения хозяйственной деятельности. Так как компенсация имеет экономическую ценность, право требовать компенсацию за установленное ограничение является правом имущественного характера.

Таким образом, компенсация за ограничение лесохозяйственной деятельности входит в содержание понятия «собственность», упомянутого в статье 105 Конституции.

10. В рамках рассматриваемого дела спор ведется о том, какие лица имеют право на получение компенсации за ограничение лесохозяйственной деятельности, установленное в отношении земельного участка.

Оспариваемая норма включена в часть вторую статьи 6 Закона о компенсациях, где указаны пять групп лиц, имеющих право на получение компенсации за запрет на ведение лесохозяйственной деятельности,

установленный в отношении недвижимого имущества. Компенсацию могут получить лица: 1) в отношении которых было принято решение о восстановлении прав собственности на землю; 2) которые заключили договор о выкупе землевладения с акционерным обществом *Latvijas Īpotēku un zemes banka*; 3) в отношении которых вступило в силу постановление суда о получении земли в собственность; 4) чье право собственности на землю было закреплено в земельной книге на основании правовой сделки; 5) которые получили соответствующее землевладение по наследству.

Лица, определенные в оспариваемой норме, имеют право на получение компенсации за ограничение лесохозяйственной деятельности только в том случае, если их право собственности уже было закреплено в земельной книге до образования микро-заповедника.

Заявитель по административному делу приобрел земельный участок на основании правовой сделки (договора купли), однако закрепил право собственности в земельной книге после установления ограничения лесохозяйственной деятельности. Вследствие этого он не входит в круг указанных в оспариваемой норме лиц, имеющих право на получение компенсации за ограничения лесохозяйственной деятельности.

При заключении правовой сделки о приобретении недвижимого имущества соответствующее лицо может также договориться с занесенным в земельную книгу собственником о том, что оно сможет пользоваться и управлять приобретенным имуществом.

Регистрация собственности в земельной книге требует определенного времени. Момент приобретения недвижимого имущества не совпадает с моментом регистрации права собственности в земельной книге. Таким образом, если ограничение лесохозяйственной деятельности устанавливается в период между заключением правовой сделки и закреплением права собственности в земельной книге, возможность лица воспользоваться собственными правами, вытекающими из правовой сделки, существенно затрудняется. Кроме того, ограничение лесохозяйственной деятельности влияет на стоимость недвижимого имущества.

Таким образом, оспариваемая норма ограничивает право на получение компенсации за снижение стоимости недвижимого имущества в отношении лиц, которые приобрели недвижимое имущество на основании правовой сделки, но не зарегистрировали право собственности в земельной книге до установления ограничения лесохозяйственной деятельности.

11. Первое предложение статьи 91 Конституции гласит, что «все люди в Латвии равны перед законом и судом».

Принцип равенства, заключенный в первом предложении статьи 91 Конституции, запрещает государственным органам издавать нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, находящимся в равных и сравнимых по определенным критериям условиях. В то же время принцип равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, находящимся в различных условиях, а также допускает различное отношение к лицам, находящимся в равных 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 от 29 декабря 2008 года по делу № 2008-37-03). Для различного отношения нет разумного и объективного основания, если такое отношение не имеет легитимной цели или если отсутствует соразмерное отношение между избранными 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 принципу равенства, заключенному в первом предложении статьи 91 Конституции, необходимо выяснить:

1) находятся ли лица (группы лиц) в равных и сравнимых по определенным критериям условиях, и если находятся, то какие именно лица или группы лиц;

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

3) имеется ли для такого отношения объективное и разумное основание, то есть, преследует ли оно легитимную цель и соблюдается ли принцип соразмерности (см., например, пункт 7 решения Конституционного суда от 2 февраля 2010 года по делу № 2009-46-01).

12. Заявитель указывает, что лицо, которое на основании правовой сделки получило недвижимое имущество, однако не закрепило свое право собственности в земельной книге до установления ограничения лесохозяйственной деятельности, и прочие группы лиц, упомянутые в части второй статьи 6 Закона о компенсациях, находятся в равных и сравнимых условиях (см. стр. 6-7 тома 1 материалов дела). Сазыма, в свою очередь, считает, что случаи, регулируемые частью второй статьи 6 Закона о компенсациях, различны, поэтому указанные лица не находятся в равных и сравнимых условиях (см. стр. 61-62 тома 1 материалов дела).

В данном деле объединяющим критерием групп лиц, указанных в части второй статьи 6 Закона о компенсациях, следует признать то, что в случае установления ограничения лесохозяйственной деятельности все эти лица имеют право на получение компенсации.

Можно согласиться с мнением Сазымы, что правовые основания получения недвижимого имущества, указанные в части второй статьи 6 Закона о компенсациях, различны. Однако ко всем группам лиц, упомянутым в этой правовой норме, применяется общее условие назначения компенсации, содержащееся в части первой статьи 5 Закона о компенсациях. Имеется в виду, что право на получение компенсации имеет владелец земли, чье право собственности закреплено в земельной книге. Таким образом, только лица, получившие недвижимое имущество на каком-либо из оснований, упомянутых в части второй статьи 6 Закона о компенсациях, и закрывшие свое право собственности в земельной книге, имеют право на получение компенсации за ограничение лесохозяйственной деятельности.

Следовательно, все лица, упомянутые в части второй статьи 6 Закона о Компенсациях, находятся в равных и сравнимых условиях.

13. У лиц, упомянутых в пунктах 1, 2, 3 и 5 части второй статьи 6 Закона о компенсациях, право требовать компенсацию появляется с момента, когда они закрепляют свое право собственности в земельной книге. Таким образом, в отношении всех этих лиц предусмотрено одно обязательное условие для получения компенсации – закрепление прав собственности в земельной книге. Законодатель не установил в отношении этих лиц обязанность закрепить право собственности в земельной книге до установления ограничения лесохозяйственной деятельности.

В свою очередь, в отношении лиц, упомянутых в оспариваемой норме, получивших недвижимое имущество на основании правовой сделки, установлена обязанность не только закрепить право собственности в земельной книге, но и сделать это до установления ограничения лесохозяйственной деятельности.

Например, лицо, принявшее землевладение в наследство, сможет получить компенсацию за ограничение лесохозяйственной деятельности после того, как его право собственности будет закреплено в земельной книге. Это лицо сможет получить компенсацию и в том случае, если право собственности будет закреплено в земельной книге после образования микро-заповедника. В свою очередь, лицо, заключившее договор о покупке, сможет получить компенсацию лишь в том случае, если его право собственности было занесено в земельную книгу еще до установления ограничения лесохозяйственной деятельности.

Таким образом, в оспариваемой норме в отношении упомянутых лиц в качестве дополнительного условия получения компенсации установлен момент закрепления прав собственности в земельной книге, по времени предшествующий моменту установления ограничения лесохозяйственной деятельности.

Следовательно, в отношении одной группы лиц установлена обязанность не только закрепить право собственности в земельной книге, но и сделать это до установления ограничения лесохозяйственной деятельности, в то время как остальные группы лиц, включенные в пункты 1, 2, 3 и 5 части второй статьи 6 Закона о компенсациях, смогут получить компенсацию независимо от того, когда они закрепили свое

право собственности – до или после установления ограничения лесохозяйственной деятельности.

Следовательно, оспариваемая норма предусматривает различное отношение к группам лиц, находящихся в равных и сравнимых условиях.

14. Принцип равенства не запрещает законодателю установить различное отношение к лицам, находящимся в равных и сравнимых условиях, однако для такого различного отношения необходимо объективное и разумное основание, то есть легитимная цель различного отношения (*см. пункт 17 решения Конституционного суда от 11 декабря 2006 года по делу № 2006-10-03 17*).

Чтобы определить, имеется ли для различного отношения объективное и разумное основание, необходимо выяснить, преследует ли оно легитимную цель и соблюдается ли принцип соразмерности.

15. В основе любого ограничения основных прав должны лежать обстоятельства и аргументы, говорящие в пользу его необходимости, то есть, ограничение устанавливается ради обеспечения важных интересов – легитимной цели (*см., например, пункт 9 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01*).

Цель Закона о компенсациях, изложенная в статье 2 этого закона, *expressis verbis* говорит о необходимости обеспечить, чтобы лицо, на земельном участке которого был образован микро-заповедник, получило финансовое возмещение ущерба, нанесенного установленным в отношении его имущества ограничением. Выплата компенсации, в сущности, направлена на то, чтобы компенсировать снижение стоимости земельного участка и таким образом защитить право собственности лица, иными словами – возместить нанесенный ущерб в форме компенсации в случае, когда государство ограничивает право лица на собственность. Заявитель обоснованно указывает, что цель оспариваемой нормы – добиться, чтобы компенсацию за ограничение хозяйственной деятельности получило именно лицо, понесшее убытки материального

характера в связи со снижением стоимости имущества (см. стр. 5-6 тома 1 материалов дела).

Сазайма, в свою очередь, указывает, что легитимная цель заключенного в оспариваемой норме ограничения – добиться функционирования системы земельных книг, которое бы способствовало защите прав собственников недвижимого имущества, а также надежному и прогнозируемому гражданско-правовому обороту (см. стр. 60 тома 1 материалов дела). Министерство защиты среды и регионального развития также указывает, что легитимная цель ограничения – возможность однозначно идентифицировать имущество и его границы, владельца или совладельцев, вид использования земли, обременения и т.п. Таким образом, стимулируется и регистрация объектов недвижимого имущества в земельных книгах (см. стр. 66-67 тома 2 материалов дела).

Так как правовые сделки с целью приобретения имущества заключаются между частными лицами, и не предусмотрено, что они обязательно должны осуществляться в форме нотариального акта, запись в земельной книге позволяет убедиться в том, что недвижимое имущество принадлежит конкретному лицу – его владельцу. Таким образом обеспечивается публичная достоверность, правовая ясность и определенность, а также возможность не только любого частного лица, но и государства точно установить лицо, признаваемое собственником конкретного недвижимого имущества. Запись в земельной книге способствует безопасности деловых отношений и отвечает интересам любого участника гражданско-правового оборота.

Таким образом, различное отношение, содержащееся в оспариваемой норме и предусматривающее обязанность регистрировать в земельной книге право собственности, приобретенное в результате правовой сделки, еще до установления ограничения лесохозяйственной деятельности, укрепляет публичную достоверность земельных книг, способствует правовой определенности в государстве и позволяет однозначно идентифицировать имущество и его границы, а также лицо, имеющее право на получение компенсации за ограничение лесохозяйственной деятельности.

Таким образом, легитимная цель различного отношения, установленного оспариваемой нормой, – содействие правовой определенности и, следовательно, защита интересов других людей.

16. Оценивая соразмерность ограничения основных прав, Конституционный суд проверяет:

1) подходят ли избранные средства для достижения легитимной цели;

2) нельзя ли достигнуть легитимной цели менее ограничивающими права индивидуума средствами;

3) превосходит ли польза, получаемая обществом, ущерб, наносимый правам индивидуума (*см., например, пункт 12 решения Конституционного суда от 18 марта 2011 года по делу № 2010-50-03*).

17. Государство обязано создать соответствующие правовые инструменты для достижения легитимной цели. Конституционный суд в первую очередь должен убедиться в том, можно ли с помощью избранных законодателем средств достигнуть легитимной цели оспариваемой нормы и не ограничивают ли эти средства права лиц, чьи права законодатель ограничивать не желал.

Часть вторая статьи 6 Закона о компенсациях содержит ссылку на часть первую статьи 5, в которой предусмотрено общее условие назначения компенсации, а именно – право требовать компенсацию имеет владелец земли, чье право собственности на землю закреплено в земельной книге. Таким образом, данная норма уже обеспечивает соблюдение принципа правовой определенности, так как записи, сделанные в земельной книге, публично достоверны.

Закрепление прав собственности в земельной книге позволяет государству в случае установления ограничения лесохозяйственной деятельности точно идентифицировать лицо, получившее право собственности на недвижимое имущество. Следовательно, государство может выплатить компенсацию лицу, признанному собственником недвижимого имущества.

Таким образом, средства, избранные законодателем, подходят для достижения легитимной цели.

18. Ограничение прав, установленное оспариваемой нормой, необходимо, если отсутствуют другие средства, которые являются столь же действенными и при выборе которых в меньшей степени ограничиваются основные права. Оценивая, можно ли достигнуть легитимной цели иными средствами, Конституционный суд подчеркивает, что более щадящим средством является не любое другое средство, а именно средство, позволяющее достигнуть легитимной цели по крайней мере на том же качественном уровне (*см. пункт 19 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*).

18.1. При разработке оспариваемой нормы Кабинет Министров преследовал следующую цель: точно определить момент, с которого появляется право требовать возмещение за ограничение лесохозяйственной деятельности. Комиссия Сазймы по аграрной и региональной политике и политике среды разработала альтернативный законопроект (рег. № 276/Lp9), в котором оспариваемая норма была изложена в редакции, предусматривающей назначение компенсации, если ограничение лесохозяйственной деятельности было установлено после заключения договора купли, дарения или другого вида отчуждения. Однако право на получение компенсации было бы действительно лишь в том случае, если бы предыдущий владелец земли еще не получил компенсацию (*см. альтернативный законопроект, подготовленный Комиссией Сазймы по аграрной и региональной политике и политике среды, и аннотацию к нему на стр. 11-17 тома 2 материалов дела*). В ходе же обсуждения этого законопроекта в Сазйме в оспариваемую норму были внесены редакционные поправки, и норма была принята в редакции, действующей на настоящий момент (*см. стр. 23 тома 2 материалов дела*).

В ответном письме Сазйма указывает, что до момента, когда лицо закрепляет в земельной книге право собственности на приобретенное недвижимое имущество, статья 105 Конституции защищает это право как

право приобретателя недвижимого имущества (см. стр. 59 тома 1 материалов дела). Таким образом, и в отношении лица, получившего недвижимое имущество на основании правовой сделки, но не закрепившего право собственности в земельной книге до установления ограничения лесохозяйственной деятельности, в отдельных случаях может появиться ограничение права собственности.

Лицо, получившее недвижимое имущество на основании правовой сделки и не зарегистрировавшее право собственности в земельной книге до установления ограничения лесохозяйственной деятельности, лишено возможности использовать имущество в соответствии с типом его использования. Таким образом, у приобретателя недвижимого имущества могут возникнуть убытки в связи с влиянием, оказанным на тип использования недвижимого имущества, а также в связи со снижением стоимости имущества по сравнению с ценой, за которую имущество было приобретено в момент заключения правовой сделки.

18.2. В пункте 15 настоящего решения Конституционный суд уже заключил, что легитимная цель различного отношения, установленного оспариваемой нормой, - содействие правовой определенности. Таким образом, посредством заключенного в оспариваемой норме регулирования государство желало обеспечить, чтобы соответствующие лица закрепляли свои права собственности в земельной книге.

Закрепление прав собственности не определено нормативно в качестве обязанности для лиц, приобретших недвижимость на основании правовой сделки. Государство не установило сроков, в которые лицо должно закрепить свое право собственности.

18.3. Регистрация перехода права собственности в земельной книге является процессом, в рамках которого в отдел земельных книг должно быть подано несколько документов, подтверждающих обоснованность занесения регистрационной записи. Процесс закрепления требует определенного времени, и его продолжительность может зависеть от разных субъективных и объективных обстоятельств. Поэтому право собственности не может быть закреплено в земельной книге в день заключения правовой сделки. Таким образом, могут сложиться ситуации, в которых на отрезке времени с момента заключения правовой сделки до

регистрации права собственности в земельной книге в отношении недвижимого имущества устанавливается ограничение лесохозяйственной деятельности.

Если ограничение лесохозяйственной деятельности устанавливается в течение этого периода, лицом, терпящим убытки в первую очередь, является лицо, которое пользуется и владеет имуществом на основании правовой сделки. Таким образом, лицо, зарегистрированное в земельной книге как владелец недвижимого имущества, но уже передавшее это имущество во владение другому лицу в результате правовой сделки, не терпит убытков в связи с запретом.

Законодатель не учел всего круга лиц, право собственности которых ограничено и которые по этой причине терпят убытки. Лишая компенсации за ограничение лесохозяйственной деятельности лицо, которое на основании правовой сделки является приобретателем недвижимого имущества и владеет этим имуществом на момент установления запрета, государство не достигает цели компенсации – возместить убытки лицу, которое их терпит в связи с ограничением.

Следовательно, оспариваемая норма в действующей редакции не обеспечивает защиту права собственности в отношении лиц, владеющих имуществом на законном основании, несмотря на то, что они по различным причинам не закрепили свои права собственности в земельной книге.

18.4. В оспариваемую норму включены два обязательных условия для того, чтобы лицо могло получить компенсацию за ограничение лесохозяйственной деятельности: право собственности должно быть закреплено в земельной книге, и соответствующая запись должна быть сделана до установления ограничения лесохозяйственной деятельности. Таким образом, чтобы лицу можно было назначить компенсацию за установление ограничения лесохозяйственной деятельности, должны выполняться оба условия, включенные в оспариваемую норму.

Устанавливая в отношении недвижимого имущества ограничение лесохозяйственной деятельности, государство предусматривает возможность назначить компенсацию лицу, чьи права были ограничены в связи с образованием заповедника. Если право собственности закреплено

в земельной книге, государство может идентифицировать лицо, которому полагается компенсация за ограничение лесохозяйственной деятельности. Таким образом, лицо сможет получить компенсацию за ограничение лесохозяйственной деятельности после того, как оно закрепит свое право собственности в земельной книге. Это условие, включенное в оспариваемую норму, мотивирует лицо, которое на основании правовой сделки получило недвижимое имущество, закрепить свое право собственности. Таким образом в государстве стимулируется правовая определенность, кроме того, в случае установления ограничения лесохозяйственной деятельности государство выплачивает компенсацию лицу, чьи права в результате установленного запрета были ограничены.

Следовательно, требование о закреплении права собственности в земельной книге до получения компенсации, то есть после установления ограничения лесохозяйственной деятельности, следует признать более щадящим средством в плане ограничения прав лица.

В свою очередь, заключенное в оспариваемой норме требование закрепить право собственности в земельной книге до установления ограничения лесохозяйственной деятельности лишает лиц, приобретших недвижимое имущество на основании правовой сделки, но не закрепивших свое право собственности до установления ограничения лесохозяйственной деятельности, возможности претендовать на компенсацию за снижение стоимости недвижимого имущества и получить эту компенсацию. Это средство, избранное законодателем, не обеспечивает защиту прав лиц, которые потерпели убытки в результате установления ограничения лесохозяйственной деятельности. Следовательно, требование о закреплении права собственности в земельной книге до установления ограничения лесохозяйственной деятельности нельзя считать щадящим средством в плане ограничения прав лица.

Если при оценке правовой нормы признается, что она не соответствует хотя бы одному из критериев соразмерности, норма не соответствует и принципу соразмерности в целом и является противоправной (см., например, пункт 11 решения Конституционного суда от 16 мая 2007 года по делу № 2006-42-01). Требование о

закреплении права собственности в земельной книге до получения компенсации, то есть после установления ограничения лесохозяйственной деятельности, является средством, позволяющим достигнуть легитимной цели на том же качественном уровне. Кроме того, такое требование включено и в часть первую статьи 5 Закона о компенсациях.

Таким образом, в отношении лиц, приобретших землю на основании правовой сделки, однако закрепивших право собственности в земельной книге после установления ограничения лесохозяйственной деятельности, легитимной цели оспариваемой нормы можно достигнуть средствами, в меньшей степени ограничивающими права индивидуума. Следовательно, оспариваемая норма не соответствует первому предложению статьи 91 Конституции.

19. Поскольку было констатировано несоответствие оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 Конституции, необходимость в оценке соответствия этой норме статье 105 Конституции отсутствует.

20. 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 установил иное. В соответствии с пунктом 11 статьи 31 Закона о Конституционном суде, в случае если Конституционный суд признает какую-либо норму не соответствующей правовой норме высшей юридической силы, Конституционный суд должен определить момент, с которого соответствующая норма утрачивает силу.

При рассмотрении административного дела Заявитель по рассматриваемому делу с целью устранения ущемления основных прав частного лица – заявителя по административному делу – обратился в Конституционный суд с заявлением касательно соответствия оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 и статье 105 Конституции с просьбой признать оспариваемую норму

недействительной по отношению к заявителю по административному делу – Сандису Цирулису – с момента ее принятия.

Определяя конкретный момент, с которого оспариваемая норма утрачивает силу, Конституционный суд оценивает, необходимо ли признание оспариваемой нормы недействительной обратным числом для защиты основных прав лица, чьи права были затронуты в рамках рассматриваемого административного дела, или же имеются какие-либо соображения, в соответствии с которыми оспариваемую норму следует признать недействительной обратным числом лишь 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 – единственная возможность защитить его основные права. В то же время нельзя исключить вероятность, что еще какое-либо лицо обратилось в суд с целью защиты своих основных прав, ущемленных оспариваемой нормой. Поэтому оспариваемая норма утрачивает силу с момента принятия в отношении всех лиц, начавших такое судопроизводство.

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 пункт 4 части второй статьи 6 закона «О праве землевладельцев на компенсацию за ограничение хозяйственной деятельности в особо охраняемых природных зонах и микрозаповедниках» в той мере, в какой он предусматривает условие, что право собственности должно быть зарегистрировано в земельной книге до установления ограничения лесохозяйственной

деятельности, не соответствующим первому предложению статьи 91 Конституции Латвийской Республики.

2. Признать пункт 4 части второй статьи 6 закона «О праве землевладельцев на компенсацию за ограничение хозяйственной деятельности в особо охраняемых природных зонах и микро-заповедниках» в той мере, в какой он предусматривает условие, что право собственности должно быть зарегистрировано в земельной книге до установления ограничения лесохозяйственной деятельности, в отношении Сандиса Цирулиса и других лиц, которые начали судопроизводство с целью защиты своих основных прав, затронутых пунктом 4 части второй статьи 6 закона «О праве землевладельцев на компенсацию за ограничение хозяйственной деятельности в особо охраняемых природных зонах и микро-заповедниках», не соответствующим первому предложению статьи 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