



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Перевод с латышского языка

Государственный герб

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 9 марта 2004 года

по делу № 2003-16-05

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Илма Чепане, Романс Аписитис, Юрис Елагинс, Гунарс Кутрис и Андрейс Лепсе,

с секретарем судебного заседания Оскаром Гаркайс,

при участии заявителя заявления – Юрмальской городской думы – уполномоченного представителя Валентины Элксне, присяжного адвоката Виктора Тихонова

и должностного лица, издавшего спорный акт, - министра по делам регионального развития и самоуправлений – уполномоченного представителя Артиса Стуцка,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 5 статьи 16, пункта 7 части первой статьи 17, и статьи 19 Закона о Конституционном суде,

в г. Риге 10 и 11 февраля 2004 года на открытом судебном заседании рассмотрел дело

“О соответствии решения, принятого министром по делам регионального развития и самоуправлений 27 мая 2003 года № 2-02/57 “О

приостановлении действия обязательственных правил № 17 “О детальном планировании в г. Юрмале, территории между проспектом Булдуру, ул. Ротас, 23-ей и 25-ой линиями” Юрмальской городской думы от 24.10.2001 г.”, принятого 2 июня 2003 года решения № 2-02/60 “О приостановлении действия обязательственных правил № 10 “Об утверждении детального планирования в г. Юрмала, общественного центра в Вайвари” Юрмальской городской думы от 09.10.2002 г.” и № 2-02/62 “О приостановлении действия обязательственных правил № 17 “Об утверждении детального планирования в г. Юрмала, земельного участка Булдури 1001” Юрмальской городской думы от 07.11.2001 г.” статье 1 Конституции Латвийской Республики”.

Констатирующая часть

Юрмальская городская дума 24 октября 2001 года приняла обязательственные правила № 17 “О детальном планировании в г. Юрмале, территории между проспектом Булдуру, ул. Ротас, 23-ей и 25-ой линиями” Юрмальской городской думы от 24.10.2001 г.” (далее – правила думы № 17), 7 ноября 2001 года обязательственные правила № 18 “Об утверждении детального планирования в г. Юрмале, для земельного участка Булдури 1001” (далее – правила думы № 18) и 9 октября 2002 года обязательственные правила № 10 “Об утверждении детального планирования в г. Юрмале, для общественного центра в Вайвари” (далее – правила думы № 10).

В феврале 2003 года несколько депутатов Сейма, в том числе Леополдс Озолиньш, Янис Страздиньш, Петерис Калниньш, Индулис Эмсис, Андрис Берзиньш и Августс Бригманис, обратились в Генеральную прокуратуру с просьбой оценить законность отчуждения и сдачи в аренду отдельных земельных участков, находящихся в Юрмале. Между тем, депутаты указали, что Юрмальская городская дума не выполнила требования статьи 36 Закона о защитных полосах, именно, допустила отчуждение земельных участков, принадлежащих государству, находящихся в защитной полосе прибрежных дюн Балтийского морского залива, не требуя решения Кабинета министров (далее – КМ). Депутаты также выразили мнение, что при разработке детального планирования данных территорий не учитывалось общественное мнение (*см.: Латвияс Вестнесис, 13 февраля 2003 года, № 24*).

Проведя проверку, прокурор департамента по защите прав лиц и государства Генеральной прокуратуры Гунтис Акменькалнс констатировал, что некоторые детальные планирования не только не соответствуют действующему плану развития города Юрмалы (Генеральному плану) (далее – Генеральный план), но также не были разработаны в соответствии с правилами КМ № 423 “Правила планирования территории” от 5 декабря 2000 года (далее – правила № 423).

24 апреля 2003 года Г. Акменькалнс в соответствии с порядком статьи 20 Закона о прокуратуре подал заявление в Юрмальскую городскую думу. В нем требовалось отменить как незаконные правила думы № 18 и правила думы № 10. В тот же самый день он министру по делам регионального развития и самоуправлений отправил письмо, в котором просил рассмотреть возможность использовать возможность, определенную в статье 49 закона “О

самоуправлениях” и остановить обязательные правила, упомянутые в заявлении.

Юрмальская городская дума в ответном письме Г. Акменькалнсу от 29 апреля 2003 года указала, что упомянутое в заявлении не соответствует истине, именно, что Юрмальская городская дума не нарушала правила № 423, и просила прокурора повторно оценить требования, упомянутые в заявлении от 24 апреля 2003 года.

27 мая 2003 года министр по делам регионального развития и самоуправлений издал распоряжение № 2-02/57 “О приостановлении действия обязательственных правил № 17 “О детальном планировании в г. Юрмала, территории между проспектом Булдуру, ул. Ротас, 23-ей и 25-ой линиями” Юрмальской городской думы от 24.10.2001 г.” (далее – распоряжение № 2-02/57). В распоряжении указано, что принятое решение № 85 Юрмальской городской думой от 3 февраля 2000 года “Об изменениях в Плане развития (Генеральном плане) города Юрмалы” (далее – решение № 85) не было принято в виде обязательственных правил и вместе с тем, на территориях, содержащихся в данном решении, действует начальный, утвержденный в 1995 году, Генеральный план. К тому же, утвержденное правилами № 17 общественное обсуждение детального планирования продолжалось три недели, хотя правила № 423 предусматривают минимум четырех недельный срок общественного обсуждения. Юрмальская городская дума также не учла негативное заключение Государственной инспекции по защите памятников культуры по поводу разработанного детального планирования от 15 октября 2001 года.

Министр по делам регионального развития и самоуправлений 2 июня 2003 года издал распоряжение № 2-02/60 “О приостановлении действия обязательственных правил № 10 “Об утверждении детального планирования в г. Юрмала, общественного центра в Вайвари” Юрмальской городской думы от 09.10.2002 г.” (далее – распоряжение № 2-02/60) и распоряжение № 2-02/62 “Об утверждении обязательственных правил № 18 “Об утверждении детального планирования в г. Юрмала, земельного участка Булдури 1001” Юрмальской городской думы от 07.11.2001 г.” (далее – распоряжение № 2-02/62).

В обосновании распоряжений министр указывает, что Юрмальская городская дума “с помощью детального планирования меняет планированное (разрешенное) использование территории, включенной в границы детального планирования плана развития (генерального плана) Юрмалы. Юрмальская городская дума, констатируя данный факт, должна была принять решение о начале изменений планирования территории или детальное планирование нужно было разработать как основание для внесения изменений в планирование территории самоуправления”. Таким образом, Юрмальская городская дума нарушила требования правил № 423.

Заявитель заявления считает, что распоряжения № 2-02/57, № 2-02/60 и № 2-02/62 не соответствуют основным принципам правового государства, вытекающим из статьи 1 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция). В том числе принципу правовой стабильности, соразмерности и правового доверия.

Принцип соразмерности ограничивает свободу и самовольство исполнительной власти, привязывая ее к определенным критериям. В аспекте данного принципа министр недостаточно оценил влияние своих решений на

права, которые на основании приостановленных обязательственных правил самоуправления законно возникли у частных лиц.

В свою очередь, принцип правовой стабильности обеспечивает, что исполнительная власть свои действия проводит в определенные, заранее предусмотренные сроки. Так как министр после принятия обязательственных правил самоуправления не выдал своевременно распоряжение, нарушен принцип правовой стабильности.

В ответах на вопросы Конституционного суда заявитель заявления конкретизирует, что принцип правового доверия необходимо соблюдать в отношении частных лиц, а не в отношении Юрмальского самоуправления, но его также обязано соблюдать государство, организуя управление, например, при проведении контроля правомочности детального планирования. На основании обязательственных правил самоуправления, издан ряд административных актов. Их адресаты могли положиться на правомочность и постоянство действий, произведенных государством, и таким образом планировать свои личные действия. Учитывая, что адресаты административных актов являются добросовестными, их правовое доверие необходимо защищать. Если государство нарушает данный принцип, добросовестным адресатам административных актов полагается возмещение со стороны государства (самоуправления).

Институция, издавшая спорный акт - министр по делам регионального развития и самоуправлений (далее – министр) – не согласен с мнением заявителя заявления.

В ответных письмах министр выражает мнение, что детальные планирования, утвержденные приостановленными обязательственными правилами самоуправления, не были разработаны в соответствии с пунктом 52 правил № 423, который регулирует порядок их разработки. Заявителю заявления, констатируя, что детальные планирования меняют Генеральный план, нужно было принять решение по поводу его изменения. Характер детальных планирований свидетельствует, что с их помощью меняется Генеральный план, и в данном случае порядок их принятия, утверждения и вступления в силу должен был соответствовать порядку, который применяется при внесении изменений в планирование территории. К тому же, в результате противоправных действий заявителя заявления, на данных территориях “действуют два разных, находящиеся в силе, планирования территорий”.

Принцип правовой стабильности не нарушается, так как ни в одном из нормативных актов в сфере планирования не определен срок, в течение которого министр должен использовать свои права, определенные в статье 48 закон “О самоуправлениях”.

Приглашенное лицо депутат Сейма Леополдс Озолиньш в объяснениях Конституционному суду указывает, что правила думы № 17, № 18 и № 10 предусматривают существенно изменить использование лесной прибрежной полосы. В полосу входит международный используемый лес, и единственная возможность предотвратить эрозию берега – это не допустить уничтожение данного леса. К тому же до утверждения детального планирования общественного центра “Вайвари” Строительное управление города Юрмалы предоставило фальсифицированную информацию по поводу двух протоколов Комитета по защите среды и одного протокола Комитета по вопросам развития,

которые якобы допускают строительство коттеджей в лесном массиве *Вайвари 1307*.

Приглашенное лицо выражает сомнения по поводу объективности экспертного заключения в связи с существующими на территории общественного центра “Вайвари” природными ценностями, именно, биологическая экспертиза проводилась зимой, когда из-за снежного покрова было невозможно констатировать наличие особо защищаемых растений, и указывает, что Государственное агентство недвижимости (далее – Агентство) недостаточно контролировало выполнение заключенных договоров аренды земли. Кроме того, отдельные, входящие в данную территорию, земельные участки приватизированы за несоразмерно низкую цену и возможно, детальное планирование использовалось как средство, чтобы обойти требования статьи 36 Закона о защитных полосах.

Приглашенное лицо делает заключение, что заявитель заявления, не учитывая возможности долгосрочного развития Юрмалы, уничтожают уникальные природные ценности в пользу краткосрочных экономических интересов, при этом, благо от этого получают единственно отдельные лица, и поэтому приглашает Конституционный суд оставить в силе распоряжения министра № 2-02/57, № 2-02/60 и № 2-02/62.

Учитывая пояснения приглашенного лица Леополдса Озолиньша, в **Региональном управлении среды Лиелригас** была запрошена информация о биологической экспертизе, в отношении существующих на земельных участках *Вайвари 1307* и *Вайвари 1310* природных ценностей.

По заключению биологической экспертизы Регионального управления среды Лиелригас от 18 декабря 2002 года видно, что экспертиза проводилась во время, когда почву местами покрывал снежный покров. Целью экспертизы было инвентаризировать существующие на соответствующих территориях природные ценности – биотопы, редкие и охраняемые породы растений и животных. В заключение указано, что на обследуемой территории не констатированы охраняемые породы растений и животных. Поэтому группа экспертов допускает реконструкцию существующих зданий, новое строительство и благоустройство территории, вырубку старых сосен около главного здания общественного центра “Вайвари”, но только в том случае, если соблюдаются рекомендации, содержащиеся в экспертном заключении, например, запретить строительные работы на территории терциальных дюн, заросших лесами.

В подготовленном заключении приглашенного лица лектора факультета биологии Латвийского университета Бригиты Лайме и эксперта Кристапа Вилка “О детальном планировании территорий в городе Юрмале” указано, что на содержащейся в правилах думы № 10 территории констатированы биотопы, охраняемые в Европейском Союзе, которые соответствуют категории “лесные морские дюны” – 2180 и “бореальные леса” – 9010 (директива Европейского совета 1992 года “О защите природных биотопов, диких растений и пород животных” – приложение 1). Данные леса признаются приоритетно охраняемыми биотопами в Европе.

В отдельных участках леса констатируются естественно мало затронутые лесные биотопы, которые приравниваются к особо охраняемым в Латвии

биотопам, поэтому в целях защиты данных лесов необходимо создать микрзапреты.

Рекомендуется не допускать трансформацию лесных земель и создание скаковой трассы. Строительство допускается только в рамках существующей застройки, таким образом, сохраняя все лесные биотопы, которые, в общем, создают одну из выдающихся территорий в Юрмале.

Также территорию, на которую распространяются правила думы № 17, рекомендуется сохранить в виде леса с естественной растительностью, которая создавала бы буферную зону природного заказника “Рагакапа”. Допускается только восстановление уже существующей спортивной площадки, максимально сохраняя окружающий лес, обустроить тропинки, скамейки и мусорные контейнеры.

В свою очередь на территории, упомянутой в правилах думы № 18 сравнительно большую площадь занимает один из самых чувствительных типов условий лесной растительности – бор, который, в большей части территории, старше 200 лет. Такие леса в Латвии встречаются очень редко. В заключении делается заключение, что не допускается трансформация земельного участка, переделка рельефа дюн или уничтожение подстилки. Рекомендуется перед началом любого строительства или иного переоборудования территории провести особо тщательную экспертизу среды.

Представитель заявителя заявления Валентина Элксне на судебном заседании повторно отметила выраженное в заявлениях, именно, что правила думы № 17, № 18 и № 10 были направлены министру, и он в течение четырех недель возражений не высказал. После истечения данного срока министр потерял право приостановить правила думы. К тому же распоряжения № 2-02/57, № 2-02/60 и № 2-02/62 не соответствуют требованиям статьи 49 закона “О самоуправлениях”, так как они не мотивированы, а также не соответствуют принципу правовой стабильности и соразмерности. Министр также не учел, что город Юрмала развивается как центр туризма, и для приостановленных правил думы предусмотрена существенная роль в улучшении развития туризма и экономического развития.

Присяжный адвокат Виктор Тихонов указал, что в интересах правильного решения дела было бы необходимо вопросы, которые относятся к аренде, отчуждению или возможной приватизации земельных участков, входящих в детальное планирование, отделить от вопросов, которые напрямую касаются правомочности или возможной неправомочности процедуры принятия распоряжений № 2-02/57, № 2-02/60 и № 2-02/62, а также правил думы № 17, № 18 и № 10. Правовые отношения, которые затрагивают аренду, отчуждение или возможную приватизацию земельных участков, входящих в детальное планирование, оформляются только между частными лицами и отдельными государственными учреждениями, таким образом, заявитель заявления не мог на них повлиять.

В.Тихонов просил суд учитывать обстоятельство, что планирование территории – это очень тяжелый и технически сложный процесс. Заявитель заявления одним из первых на своей административной территории разработал и принял Генеральный план. В то время практика планирования территории еще была небольшой, и были трудности с применением и интерпретацией нормативных актов.

Ряд требований, регулирующих процедуру планирования, являются формальными и бюрократическими, например, требования к необходимым публикациям в газете “Латвияс Вестнесис”. Хотя полностью все требования в отношении необходимого количества публикаций в газетах не соблюдались, большой интерес общества, например, по поводу принятия детального планирования земельного участка *Булдури 1001* свидетельствует, что оно все-таки получило достаточную информацию.

В.Тихонов также указал, что незадолго до приостановления правил, представители Министерства по делам регионального развития и самоуправлений с заявителем заявления проводили переговоры, во время которых не было выражено никаких существенных возражений против принятых или предусмотренных детальных планирований. Таким образом, действия министра, именно, внезапное приостановление правил думы № 17, № 18 и № 10 непонятны. Такое неразумное и необоснованное действие интересы общества затрагивает намного больше, чем формальные нарушения в сфере планирования территории, допущенные заявителем заявления.

Представитель министра по делам регионального развития и самоуправлений Артис Стуцка указал, что министр, издавая распоряжения, полностью соблюдал как принцип соразмерности, так и принцип правового доверия. Напротив, заявитель заявления, принимая правила № 17, № 18 и № 10 существенно нарушил процессуальный порядок, определенный в нормативных актах. Их надо было принять как изменения Генерального плана, а не как уточнения. К тому же в процессе принятия игнорировалось мнение общества, выслушивание которого считается существенной и неотъемлемой составной частью процедуры планирования территории.

Представитель министра также указал, что ни закон “О самоуправлениях”, ни правила № 423 не определяют срок, в течение которого министр имеет право приостановить противоправные, обязательственные правила самоуправлений. Министерство всегда было открыто для переговоров, но заявитель заявления не желал сотрудничать в сфере планирования территории, более того, в отдельных случаях даже игнорировал законные требования министерства, а также других учреждений государственного управления.

Представитель министра отметил, что деятельность заявителя заявления по планированию территории, главным образом, производится в сфере публичного права, таким образом объем присвоенной ему компетенции четко определен в законе. Если компетенция нарушается, произведенное действие становится противоправным.

Приглашенное в деле лицо, депутат Сейма Леополдс Озолиньш указал, что общественное обсуждение по поводу детального планирования территории *Булдури 1001* имитировалось. Именно, в данном случае лица, которые поддерживали проект планирования, на автобусах были привезены из Каугури, значит, в реальности общественное мнение не было выслушано. Заявитель заявления в свое время принял решение даже по поводу вырубки леса, находящегося на данной территории, но по причине общественного давления данное решение было отменено.

На территории, упомянутой в правилах думы № 10, где растет очень ценный лес, планируется построить более десяти коттеджей, и Агентство

землю, принадлежащую государству, сдало за ничтожную плату – 3 сантима за квадратный метр. Зато после возможной приватизации стоимость земли может вырасти сотни раз.

Приглашенное лицо также указало на возможную фальсификацию протоколов Комитета по вопросам развития.

Приглашенное в деле лицо, лектор Латвийского Университета Бригита Лайме подтвердила выраженное в своем заключении, что на территории, входящей в правила думы № 10 и № 18, главным образом, растут сосновые боры в возрасте 180-200 лет и данные деревья должны особо охраняться. Если на данных территориях планируется проведение какой-либо хозяйственной деятельности, то данный вопрос необходимо решать по возможности более бережно, например, предусматривая в отдельных местах создание микрзапретов. Приглашенное лицо делает заключение, что детальные планирования, утвержденные правилами думы № 17, № 18 и № 10 необходимо рассмотреть заново, учитывая не только интересы развития города Юрмала, а также необходимость комплексной защиты дюнной защитной зоны на всем побережье Балтийского моря и Рижского морского залива.

Эксперт, советник председателя объединения самоуправлений по вопросам регионального развития Янис Пиешиньш указал, что в Генеральном плане вопросы планирования решаются в общем, а неясные вопросы более подробно уточняются в детальном планировании. В свою очередь, на начальном этапе его разработки нельзя предвидеть, будет изменен или только уточнен Генеральный план. Общественное обсуждение детального планирования нельзя сравнивать с народным голосованием. Дума имеет право также не поддерживать мнения, высказанные на общественных обсуждениях и принимать другое решение. Эксперт отметил, что земельные участки, охваченные правилами думы № 17, № 18 и № 10 не могут быть причислены к охраняемым природным территориям, а должны быть признаны охраняемым лесом.

Свидетель, бывший председатель Юрмальской городской думы Леонид Алкснис указал, что Юрмала была одним из первых городов Латвии, который принял свой план развития. Он, будучи председателем думы, старался оценивать вопросы развития комплексно. Свидетель высказал мнение, что отдельные договора, которые заключило Агентство по поводу аренды земельных участков, входящих в территорию детального планирования *Булдури 1001*, возможно, незаконны, так как Агентство не получило решение КМ в порядке, определенном в статье 36 Закона о защитных полосах.

Свидетель, бывший генеральный директор Агентства Калвис Брицис считает, что земельные участки, находящиеся во владении государства, которые расположены в дюнной защитной полосе, Агентство сдало в аренду в соответствии с действующими нормативными актами, включая установление арендной платы. Главная цель Агентства, распоряжаясь государственным имуществом – получить от него максимальное благо. Хотя в отдельных договорах аренды право приватизировать земельные участки предусмотрено, агентство не давало “никому никаких гарантий, что данные земельные участки агентство или какая-либо иная государственная институция могла бы приватизировать”. Арендодатели всегда, заключая договора аренда, просят право приватизировать соответствующий объект.

Но свидетель все-таки отметил, что в таком случае, если правительство приняло бы решение о приватизации какого-либо земельного участка, арендонаниматель имел бы право его приватизировать. Именно, законодательство предусматривает "... в принципе хотя бы в тот момент ... ну, также фактически на данный момент уже предусматривает заявление на приватизацию или предложение по поводу любого объекта. Хотя по поводу памятника Свободы".

Отвечая на вопрос суда, почему в Вайвари на земельном участке 1307 для содержания небольшой террасы в свое время были сданы в аренду настолько большая лесная площадь, свидетель ответил, что такие земельные участки для содержания данного строения создала земельная комиссия Юрмальской думы.

Свидетель, бывший председатель Юрмальской городской думы Дайнис Урбановичс признал, что дума, решая вопрос планирования конкретной территории, может и не учитывать общественное мнение. Одним из критериев для принятия иного решения может служить прирост налоговых доходов в бюджете самоуправления. Свидетель выразил мнение, что общественное обсуждение вопросов планирования территорий регламентировано в общем порядке и "не определена процедура, что делать с результатами этого общественного обсуждения".

Свидетель отклонил как необоснованные заверения Леопольда Озолиньша по поводу возможной фальсификации протоколов Комитета по вопросам развития.

Свидетель, главный планировщик города Юрмалы Мара Калване пояснила, что общественные совещания, которые происходили 18 июня и 10 сентября 1999 года, посетило только несколько человек. Но общество было проинформировано о проходящем процессе планирования территории. Отвечая на вопрос суда об общественном обсуждении детального планирования общественного центра "Вайвари", и того, что 91 процент респондентов поддержали переоборудование природного основания на обустраиваемой территории, свидетель признала, что анкеты опроса в основном были анонимными. Цель таких анонимных опросов – защитить их участников от излишней публичности, так как лица, которые против чего-либо протестуют, обычно хотят остаться анонимными.

Свидетель указала, что в отдельных случаях во время разработки детального планирования, появляется необходимость изменить начальный Генеральный план, и нормативные акты прямо не предусматривают, что в таких случаях нормативный процесс планирования необходимо начинать сначала.

Отвечая на вопрос суда по поводу запроса разрешения трансформации лесной земли от КМ, М.Калване указала, что в правилах думы № 17, № 18 и № 10 на упомянутых территориях трансформация земли не происходила, таким образом, не был необходим также и акцепт КМ.

Часть выводов

Статья 1 Конституции определяет, что Латвия является независимой демократической республикой. Из понятия демократической республики, содержащегося в Конституции, вытекает ряд основных принципов

демократического государства, также и принцип соразмерности и правового доверия (см. часть выводов решения Конституционного суда по делу № 04-03(98) от 10 июня 1998 года и пункт 3 части выводов по делу № 04-07(98) от 24 марта 2000 года).

Но основная функция этих принципов в их классическом понимании – защита частных лиц от необоснованного использования публичного права против них и они применяются только на столько, насколько это допускает специфика отношений субъектов публичного права. Заявитель заявления обоснованно указывает, что в правовых отношениях, вытекающих из данного спора, принцип правового доверия защищает не думу, а индивидов, которые, основываясь на правомочность приостановленных правил думы, произвели определенные действия. Поэтому Конституционному суду, чтобы решить по поводу соответствия распоряжений **статье 1 Конституции**, в рамках настоящего дела необходимо выяснить следующие вопросы:

- 1) соответствуют распоряжения № 2-02/57, № 2-02/60 и № 2-02/62 требованиям статьи 49 закона “О самоуправлении”;
- 2) соответствовала процедура принятия решения № 85, включая право общества на соучастие в принятии решений, требованиям нормативных актов;
- 3) соответствовала процедура принятия правил думы № 17, № 18 и № 10, включая право общества на соучастие в принятии решений, требованиям нормативных актов;
- 4) соблюдался особый статус дюнной защитной полосы Балтийского моря и берега Рижского морского залива (далее – дюнная защитная зона) при разработке и принятии правил думы № 17, № 18 и № 10.

1. Часть первая статьи 49 закона “О самоуправлении” определяет, что “действие незаконных, изданных думой (советом) местного самоуправления обязательственных правил или других нормативных актов или отдельных их пунктов, кроме действия решений, принятых в порядке статьи 47 настоящего закона, мотивированным распоряжением приостанавливает министр, уполномоченный Кабинетом министров”. В свою очередь пункт 71 правил № 423 предоставляет министру право приостановить обязательственные правила самоуправлений, которым утверждено планирование территории, если оно не соответствует требованиям нормативных актов или не соблюден порядок разработки и утверждения планирования территории, предусмотренного в настоящих правилах.

В отличие от решений, изданных субъектом публичного права и адресованных частным лицам, правовая аргументация которых должна быть исчерпывающей, в отношениях между юридическими лицами публичного права необходимо руководствоваться принципом процессуальной экономии, и поэтому допустима прямая или косвенная ссылка на предыдущие указания.

Нельзя полностью согласиться с утверждением заявителя заявления по поводу того, что распоряжения № 2-02/57, № 2-02/60 и № 2-02/62 юридически необоснованны. Хотя в самих распоряжениях *expressis verbis* не исчерпывающе указаны все соображения, находящиеся в основе их принятия, неотъемлемым обоснованием принятия данных распоряжений следует считать высланные заявителю заявления письма министра, Генеральной прокуратуры и других государственных институций с требованием не допускать или устранить

нарушения правил думы № 17, № 18 и № 10 в ходе разработки и принятия. Анализируя юридическое обоснование, содержащиеся в распоряжениях № 2-02/57, № 2-02/60 и № 2-02/62, необходимо комплексно оценить корреспонденцию министерства с самоуправлением, а также то, была ли доступно самоуправлению правовая аргументация распоряжения, даже если она не включена в конкретное распоряжение. Ресурсы и компетенция самоуправления несравненно выше возможностей индивида, поэтому в отношении распоряжений № 2-02/57, № 2-02/60 и № 2-02/62 требования могут быть ниже тех, которые выдвигаются в отношении решения для субъекта публичного права, адресованного индивиду.

Так, например, заявитель заявления получал заявление прокурора Генеральной прокуратуры Г. Акменькална от 24 апреля 2003 года с требованием отменить как незаконные правила думы № 10 и № 18. Такое заявление, соблюдая статью 20 Закона о прокуратуре, считается средством реагирования прокурора на допущенные нарушения закона.

В ходе разработки детального планирования возражения заявителю заявления выражались как в письме министра по защите среды и регионального развития от 2 июля 2001 года, так и в письме Регионального управления среды Лиелригас от 19 июля 2001 года, в которых не поддерживалось ограждение земельного участка *Булдури 1001* и выражалось требование по поводу решения КМ в соответствии со статьей 36 Закона о защитных полосах. Письма инспекции по защите государственных памятников культуры от 3 и 15 ноября 2001 года содержали отдельные претензии против предусмотренных детальных планирований.

Требования, выдвигаемые документами государственных институций, заявителю заявления были хорошо известны, и в данном аспекте распоряжения должны считаться, как окончательное средство, которые применялись в деле только тогда, когда остальные попытки устранить допущенные нарушения не дали результата.

2. В компетенцию самоуправления как отдельного публичного лица входят как самостоятельные (автономные), так и порученные функции. В соответствии с пунктом 1 части второй статьи 14 закона “О самоуправлениях” самоуправления, для того чтобы они выполняли свои функции, в порядке, определенном в законе, обязаны разработать программу развития и детального планирования территории самоуправления, обеспечить реализацию программы развития территории и административный надзор за планированием территории. В свою очередь статья 5 закона предусматривает право институции, определенной КМ, надзирать за деятельностью самоуправления в порядке, определенном в настоящем законе.

Надзор в соответствии с частью пятой статьи 7 Закона о строе управления государства означает “право высшего учреждения или должностного лица проверять законность решения нижестоящего учреждения или должностного лица и отменить противоправное решение, а также в случае противоправного бездействия дать распоряжение принять решение”. Таким образом, в сфере контроля автономных функций институция, определенная КМ, имеет право проводить контроль правомочности решений, принятых самоуправлением.

Хотя подпункт 4 пункта 4 правил № 423 не распространяется на срок, в течении которого министр имеет право приостановить обязательственные правила самоуправления, и в статье 49 закона “О самоуправлениях”, а также в пункте 73 правил № 423 не был определен срок, в течении которого необходимо оценить соответствующее планирование территории, суд согласен с заявителем заявления, что принцип правовой стабильности и хорошего управления требует, чтобы министр использовал свои полномочия в течение разумного периода времени. Но учреждение государственного управления, констатируя существенные нарушения интересов общества, имеет не только права, но и обязанности действовать. Для устранения нарушения интересов, значимых для общества, в настоящем деле также должен быть дан приоритет в сравнении с принципом правовой стабильности.

3. Заявитель заявления 27 июля 1995 года решением № 893 утвердил план развития Юрмалы (Генеральный план). 10 декабря 1998 года было принято решение № 1244 “Об изменениях в лане развития города Юрмала и дополнениях в правилах строительства” (далее – решение № 1244). Настоящим решением на основании запросов владельцев земли и рынка недвижимости, заявитель заявления начал процедуру изменения Генерального плана.

3.1. 3 февраля 2000 года заявитель заявления принял решение № 85 “Об изменениях в Плане развития города Юрмала (Генеральном плане)”. Он завершил процедуру изменения Генерального плана и предусматривал ввести изменения на нескольких территориях, главным образом, в дюнной защитной зоне, изменяя их зонирование, с территории основания природы на территорию общественных учреждений или район “соснового парка” с застройкой. Таким образом, с помощью решения № 85 было изменено зонирование нескольких территорий, которые входят в детальные планирования, утвержденные правилами думы № 17 и № 18.

Но и ходе принятия решения № 1244, и решения № 85 был нарушен ряд требований, которые предусматривало решение № 62. Решение № 1244 в соответствии с подпунктом 1 пункта 42 правил № 62 необходимо опубликовать в течение двух недель в местной газете и газете “Латвияс Вестнесис”. Кроме того, пункт 42 правил № 62 предусматривал, что в целях информирования общества сообщение, публикуемое в газетах о начале процедуры изменений, должно было соответствовать определенным (обязательным) критериям. В том числе необходимо было указать ответственное должностное лицо, цели и задачи планирования, время и место приема посетителей, а также главные условия подачи предложений. Но заявитель заявления требования, упомянутые в правилах № 62 в данной сфере не выполнил.

Требование по поводу обязательной публикации данного сообщения нельзя считать формальным, так как оно, во-первых, обязывает самоуправление информировать заинтересованное общество о предполагаемой процедуре изменения планирования территории и, во-вторых, обеспечивает право общества активно участвовать в этом процессе, например, подавать свои предложения или пожелания. Так как такие сообщения не публиковались, заявитель заявления лишил заинтересованное общество полноценно использовать свое право, которое ему предоставляют нормативные акты, и которое считается важной составной частью планирования территории.

Кроме того, пункт 45 правил № 62 предусматривал, что за неделю до общественного обсуждения в местной газете и газете “Латвияс Вестнесис” необходимо опубликовать сообщение, в котором необходимо указать срок общественного обсуждения планирования, место и время выставки, время и место заседания принятия решения, а также требования для оформления предложений.

Все-таки, как признает заявитель заявления в своем ответном письме Конституционному суду, сообщения о предусмотренном общественном обсуждении были опубликованы только 14 мая 1999 года в газете “Латвияс Вестнесис” и 19 мая 1999 года в газете “Юрмалас зиняс” (см. стр. 157 первого тома дела). Как следствие, этим были нарушены требования пункта 42 правил № 62, лишив заинтересованное общество права подать предложения и выразить мнения о начальном рабочем задании утвержденного планирования территории. Возможно, что именно поэтому до принятия решения № 85 18 июня 1999 года в общественном обсуждении участвовало только шесть лиц, к тому же трое из них были работниками строительного управления.

С одной стороны, индивиды имеют только права, а не обязанность участвовать в принятии, в общем, важных для общества решений. Но, с другой стороны, реализация этих прав в большей степени зависит от желания субъектов публичной власти действительно заинтересовать общество в таких активностях. Субъекты публичной власти ни к коем случаю не имеют прав презюмировать леньность общества, и, таким образом, оправдывать свое бездействие в случаях, когда необходимо делать все необходимое (стараться в разумных пределах), чтобы информировать общество о предполагаемых действиях (см. пункт третий части выводов решения Конституционного суда по делу № 2002-14-04 от 14 февраля 2003 года).

Хотя изначально пункт 49 правил № 69 предусматривал возможность принять планирования территории или изменений в нем простым решением думы, данное регулирование действовало только до момента вступления в силу Закона о планировании развития территории – 13 ноября 1998 года. С этой даты, а также в течение времени, когда было принято решение № 85, для утверждения планирования территории был предусмотрен новый порядок. Именно, пункт 3 части третьей статьи 5 упомянутого закона определял, что обязательственные условия развития территории на уровне района, города, республики, районного города и волости регламентируют **обязательственные правила** самоуправления. Также часть вторая статьи 14 закона “О самоуправлениях” определяет, что “для обеспечения выполнения своих функций в законом определенных случаях самоуправления издают обязательственные правила”. При вступлении в силу Закона о планировании развития территории, **существенно изменился также порядок обжалования утвержденных планирований территории**. Заинтересованные лица уже не могли их обжаловать в порядке, который изначально предусматривал подпункт 2 пункта 50 правил № 62, когда решение думы, которым она утверждало планирование территории или вносило в него изменения, заинтересованные лица могли обжаловать, подав соответствующее заявление ответственному министру, а потом – в суд. Именно, в то время, когда было утверждено решение планирования территории, оно приравнивалось к административному акту.

Но заявитель заявления после принятия решения № 85 в сообщении в газете “Латвияс Вестнесис” от 6 апреля 2000 года указывает, что “любое физическое или юридическое лицо, которое во время общественного обсуждения планирования территории подало письменное предложение или обоснованные возражения по поводу разрабатываемого планирования территории и права которого не соблюдены, в течение восьми недель с момента публикации может подать обоснованные письменные возражения (заявления) министру по делам охраны среды и регионального развития. Если заявителя предложения не устраивает ответ министра по делам охраны среды и регионального развития, оно может подать иск в суд в порядке, определенном в законе”. Вместе с тем заявитель заявления выразил информацию, вводящую в заблуждение, указывая на такие права общества, которые правовое регулирование в реальности уже не предусматривало – планирование территории или изменения в нем нужно было утверждать обязательственными правилами (нормативным актом), которое лицо уже больше не могло обжаловать в суде.

Таким образом, не обоснованное мнение заявителя заявления, что на тот момент действующие нормативные акты планирования территории допускали принять изменения планирования территории в виде решения самоуправления. Решение № 85, с помощью которого самоуправление решило сделать изменения в плане развития города, должно было быть принято в виде обязательственных правил.

3.2. В соответствии с частью второй статьи 45 закона “О самоуправлениях” изданные городскими думами республики обязательственные правила не позднее, чем через две недели после их принятия должны публиковаться в официальной газете и вступают в силу на следующий день после их принятия. Для того чтобы обязательственные правила городских дум республики получили обязательственную силу и появилось правовое обоснование для их применения, необходимо извещение. Часть третья статьи 3 закона “О порядке обнародования, опубликования, порядка вступления в силу и действия Законов и других, принятых Сеймом, Президентом государства и Кабинетом министров” определяет, что “только публикация в “Латвияс Вестнесис” и “Вестнике Сейма и Кабинета министров Латвийской Республики” ”

Из материалов дела (см. стр. 213 тома первого дела), что заявитель заявления 2 апреля 2000 года в газете “Латвияс Вестнесис” опубликовал только сообщение о принятии решения № 85. Сообщение содержит выписку из протокола заседания городской думы, но в него не включен текст решения. **Таким образом, решение не соответствует требованиям части второй статьи 45 закона “О самоуправлениях”, не вступил в силу и не действует.**

Учитывая то, что порядок принятия и обнародования нарушен и в результате чего решение не получило силу нормативного акта, правила думы № 17 и № 18 больше нельзя было принять как уточнения плана развития Юрмалы (Генерального плана) в 1995 году, их надо было принять только как **изменения** данного плана развития.

4. Для того чтобы планирование территории было правовым, оно, во-первых, должно соответствовать нормативным актам и, во-вторых, должно быть разработано и утверждено в определенном порядке. В соответствии с порядком,

регламентированном правилами № 423, разработка детального планирования может служить двум целям, во-первых, для детализации и уточнения Генерального плана, во-вторых, для изменения Генерального плана, одновременно его детализируя и уточняя. От цели разработки детального планирования зависит порядок его разработки (*см. пункт 8 части выводов решения Конституционного суда по делу № 2003-20-01 от 30 января 2004 года*). Если детальное планирование предусматривает изменения Генерального плана, то это затрагивает политику развития всей территории самоуправления. Поэтому в таком случае необходимо соблюдать такой же порядок, в каком разрабатывается планирование всей территории самоуправления (Генерального плана). Данный процессуальный порядок, с одной стороны, более длительный по времени, но, с другой стороны, он предусматривает более широкие возможности выяснения, оценки разных интересов, а также дискуссий, рассматривая выдвинутое предложение развития не только локально, но и в контексте долговременного развития политики всего самоуправления. Таким образом, можно устранить ситуацию, когда с помощью локальных решений возможно в не просматриваемом и неконтролируемом для общества виде изменить общую, определенную Генеральным планом, политику развития самоуправления.

4.1. Так как заявитель заявления, разрабатывая и принимая правила думы № 17 и № 18, необоснованно использовал процедуру, которая в правилах № 423 предусмотрена только для уточнения планирования территории, а не для изменения, Конституционный суд считает, что была существенно нарушена процедура разработки и принятия правил думы № 17 и № 18 и поэтому в отдельной ее оценке нет необходимости.

4.2. Необоснованно утверждение заявителя заявления, что правилами думы № 10 (детальное планирование) Генеральный план только детализировался и уточнялся.

Генеральный план является планированием территории самоуправления, который распространяется на всю административную территорию самоуправления, включает ее зонирование и устанавливает территории природного основания. Каждую зону характеризует и отделяет от других зон разрешенный вид использования. В свою очередь правила строительства, соблюдая разрешенное использование зоны, содержат условия для застройки земельных участков, входящих в нее, благоустройства территории и иного хозяйствования.

В соответствии с Генеральным планом в *основании природы* (“природном каркасе” города), учитывая отдельное значение его территории, особо отмечено десять территорий природного наследия, в том числе *защитная дюнная полоса берега Рижского морского залива без застройки* (далее – *полоса без застройки*). Данная полоса определена с целью (намерением) обеспечить подземный слой прибрежных дюн, и обслуживание и защиту находящегося там соснового леса и подземного слоя.

Предложение о создании общественного центра Вайвари распространяется на территорию, на которой в соответствии с Генеральным планом находится *защитная полоса береговых дюн Рижского морского залива смешанной территории отдыха и жилой территории* (зона с существующей разного рода застройкой), *смешанная территория отдыха, деловая и жилая*

территория, а также территории природного основания, главным образом полоса без застройки.

В соответствии с заключением экологической экспертизы Экологической комиссии (создана по распоряжению директора регионального управления среды Лиелригас) от 22 марта 2002 года в *полосе без застройки* “допустимо создание пешеходной дорожки, улучшая уровень благоустройства леса и регулируя нагрузку посетителей, разрешено создавать спасательные станции, если это не противоречит целям защиты среды; допускается установка урн для мусора и временных туалетов”.

Детальное планирование, напротив, предусматривает разное зонирование. Во-первых, на значительной части *полосы без застройки* определена *территория общественных учреждений*. Таким образом, увеличена общая территория, предусмотренная для застройки, и на ней существенно изменился разрешенный вид использования. К тому же в *полосе без застройки* детальное планирование на обозначенных территориях разрешает строительство зданий, предусмотренных для отдыха отдыхающих, разрешает строить определенное количество конкретных объектов – беседки, раздевалки с душем и туалетом, содовый (инвентарный) домик, детские игровые площадки, пункт проката велосипедов и даже кафе. Такие исключения противоречат цели (намерению) создания *полосы без застройки*. Таким образом, они не детализируют, а в скрытом виде изменяют Генеральный план. Во-вторых, и на существующих строительных территориях меняется зонирование на *территорию деловых учреждений* и *территорию общественных учреждений*.

На то, что на территориях детального планирования разрешенное использование не только уточняется и детализуется, но и изменяется. В своих заключениях обоснованно указал как отдел охраны среды думы и Рижское главное лесничество Главное лесной службы. А также строительное управление думы в заключении о соответствии детального планирования Генеральному плану от 4 сентября 2002 года.

Пункт 31 правил № 423 определяет, самоуправление процедуры изменения планирования территории (Генерального плана) начинает, принимая соответствующее решение. Значит, в данном решении должно быть указано, что планирование территории самоуправления планируется изменить. Напротив, решение думы от 16 января 2002 года предусматривает разработать детальное планирование, чтобы уточнить и детализировать Генеральный план. Также условия планирования, содержащиеся в утвержденном задании планирования, на основании данного решения требуют соблюдать Генеральный план.

В соответствии с пунктом 34 правил № 423 самоуправление должно организовать первый этап общественного обсуждения, не позднее чем в течение двух недель после принятия упомянутого решения. Публикуя в местной газете и газете “Латвияс Вестнесис” сообщение о разработке планирования. Общественное обсуждение должно продолжаться минимум шесть недель, считая с дня опубликования сообщения. После первого этапа общественного обсуждения и после получения условий планирования, выданных институциями, самоуправление имеет возможность уточнить и повторно утвердить рабочее задание (пункт 35). Он указывает, что на первом этапе общественного обсуждения обществу предоставляется возможность выразить

свои мнения о самой идее изменить и одновременно уточнить (детализировать) планирование территории (Генеральный план).

Реализуя первый этап общественного обсуждения, дума с опозданием выполнила требование пункта 34 правил № 423 об опубликовании сообщения. Также и сам первый этап общественного обсуждения был установлен короче чем “минимум шесть недель”.

В соответствии с пунктом 38 правил № 423 самоуправление должно организовать второй этап общественного обсуждения, чтобы обсудить первую редакцию детального планирования. Соответствующее сообщение в местной газете было опубликовано своевременно, но не было выполнено требование его опубликовать также и в газете “Латвияс Вестнесис”. Также и сам второй этап общественного обсуждения был установлен короче чем “минимум шесть недель”. Упомянутые нарушения процессуального порядка не могут считаться незначительными по следующим причинам.

Во-первых, из сообщений и другой информации, переданной для общественного обсуждения не на первом, не на втором этапе общественного обсуждения не следовала однозначно, что детальное планирование предусматривает изменения Генерального плана. Поэтому переданная для общественного обсуждения информация в части, затрагивающей изменения Генерального плана, считается вводящей в заблуждение. Так как общество не было в надлежащем порядке и в понятном виде проинформировано, дискуссии об одновременном изменении Генерального плана и обоснованности внесения изменений (необходимости) в ходе общественном обсуждении не происходили и не могли произойти. Вместе с тем обществу не была дана реальная возможность выразить свое мнение и быть выслушанным.

Во-вторых, в соответствии с подпунктом 2 пункта 39 и пунктом 40 правил № 423 первую редакцию детального планирования, если заключения институций содержат возражения, можно исправить и разработать окончательную редакцию детального планирования. В таком случае самоуправление обязано ознакомить как соответствующие институции, так и общество с окончательной редакцией детального планирования, публикуя в ранее упомянутых газетах информацию о месте и времени (минимум три недели), где и когда можно будет ознакомиться с окончательной редакцией планирования и повторно подать свои заключения и отзывы. Самоуправление должно обеспечить представителям соответствующих институций и прочим интересующимся получить пояснения по поводу окончательной редакцией планирования. Из приложенных к детальному планированию материалов видно, что его первая редакция была исправлена, но общество об этом вообще не было проинформировано.

Таким образом, заявитель заявления, не разработав детальное планирование в соответствующем процессуальном порядке, вводя в заблуждение общество и не обеспечивая открытость принятия решения. Не только формально, но и по существу нарушил один из основных принципов планирования территории – принцип открытости.

Правилами думы № 10 изменяя Генеральный план по существу, но, не соблюдая необходимый процессуальный порядок, дума нарушила не только букву пункта 52 правил № 423, но и дух (смысл и цель) настоящих правил. Такое нарушение процессуального порядка считается существенным.

Поэтому, констатируя факт, что решения детального планирования предусматривают также изменения Генерального плана. Дума должна было руководствоваться пунктом 47 или 52 правил № 423 и вернуться на начальную стадию разработки планирования территории.

5. Можно согласиться с мнением заявителя заявления, что самоуправлению в сфере планирования территории нормативные акты предоставляют большую свободу действий (дискреционную власть). Эта свобода действий в большей мере вытекает из основных принципов планирования территории. Но все-таки она не является неограниченной. Присвоенная самоуправлению свобода действий в правовом смысле может быть использована только в рамках ее внешних границ. Руководящими линиями для правильного, адекватного использования свободы действий должны служить в сфере планирования территории как общие правовые принципы и принципы государственного управления, так и принципы планирования территории.

Главным критерием в проверке правильного использования свободы действия необходимо считать соответствие процедуры планирования территории ее главной цели – комплексно согласовать интересы отдельных лиц с возможностью долговременного развития соответствующей территории. Предусматривая или реализуя другое начальное задание планирования территории, например, улучшая только экономический рост города (получение прибыли), не учитывая особые природные и культурные ценности или нарушая внешние границы свободы действия, достигается противоправный конечный результат.

Но все-таки самая сложная и одновременно самая важная задача в процессе планирования территории это правильное использование свободы действий в рамках ее внешних границ. Можно согласиться с представителем заявителя заявления, что принимающий решение планирования не всегда должен руководствоваться высказанными лицами предложениями или поданными возражениями. Но нельзя забывать, что **такие предложения общества необходимо тщательно оценивать**, руководствуясь соображениями целесообразности. Необходимо оценить применимость таких предложений, необходимость и соответствие цели разработки конкретного планирования.

Таким образом, самоуправление имеет право отклонить мнение отдельных институций, также и заинтересованного общества, предусматривая иной результат, который, в общем, более соответствует изначальной цели разработки планирования. Но, с другой стороны, такое **отклонение должно быть достаточно аргументированным** – отклоняя мнение, выраженное обществом, самоуправление должно дать обоснование такого отклонения. Но в данном деле заявитель заявления ограничился только опросом ответственных институций и возражениями заинтересованного общества, а не тщательной оценкой в общей связи с целью разработки планирования.

5.1. Планирование территории в связи с правилами думы № 17, № 18 и № 10 главным образом распространяется на землю, входящую в **дюнную защитную зону**. Пляж и дюны – это очень чувствительный и динамичный комплекс экосистемы, который в Латвии встречается на довольно узкой полосе морского берега и который имеет существенное значение в сохранении разнообразия природы. На данный момент эта территория подвержена довольно большому антропогенному влиянию. С одной стороны, дюны используются для

интенсивного отдыха и нужд туризма. Но, так как не имеется необходимой инфраструктуры, неорганизованный поток отдыхающих в отдельных местах разрушает структуру и стабильность дюн, способствует эрозии, уничтожает растительность и биотопы, вместе с тем угрожая существованию отдельных пород. С другой стороны, дюны и биотопы, встречающиеся в них уничтожаются из-за строительства. Поэтому, решая вопросы использования даже одной небольшой территории, ее необходимо рассматривать в контексте защиты всего побережья (см.: *План национальной политики среды 2004-2008, пункт 1.7.; Национальная программа биологического разнообразия, пункт 2; План защиты пляжа и природы первичных дюн. Влияющие факторы, 1-5 стр., <http://www.varam.gov.lv>, 19 февраля 2004 года*).

Планирование территории является одним из важнейших инструментов, с помощью которого конкретную территорию можно не только использовать, но и защищать. Разработка планирования территории не является только формальной процедурой. Она регламентирована, чтобы можно было идентифицировать и оценить разные интересы и определить, которым из них отдать предпочтение в планировании. В этом процессе необходимо достигнуть равновесие интересов всех вовлеченных сторон, защиту более слабых участников и обеспечение интересов всего общества, представляемых правительством (см.: *Ir Steef C. Buijs, Drs Karolijn van den Heuvel. Пространственное планирование на национальном уровне в Нидерландах. Роттердам, июнь 2000 года, 8 стр. – неопубликованный материал*).

Поэтому, чтобы выяснить соответствие распоряжений принципам, вытекающим из статьи 1 Конституции, необходимо рассмотреть не только соответствие процедуры принятия правил думы № 17, № 18 и № 10 действующим нормативным актам, регулирующим планирование территории. Также необходимо учитывать и то, соблюдены ли в данном процессе планирования в соответствии с интересами всего общества и правовые нормы, которые на основании принципа долгосрочного развития и согласованности интересов и установками защиты и развития берегов Балтийского моря, которые признали государства Европы и которые отражены в разных международных документах, защищают ценности, находящиеся в защитной дюнной зоне природного и культурного наследия

Нельзя согласиться с мнением представителя заявителя заявления, что дюнная защитная полоса не причисляется к особо охраняемым территориям. Хотя дюнная защитная полоса и не включена в количество категорий, упомянутых в законе “Об особо охраняемых природных территориях”, но все-таки в данной полосе определенные ограничения отчуждения собственности и права пользования в отдельных случаях намного строже чем, например, в природных заказниках или в охраняемых ландшафтных округах, которые включены в упомянутый закон.

5.2. Для Латвийской Республики обязательственны также некоторые международные соглашения о защите побережья Балтийского моря. Например, с законом “О Хельсинских конвенциях 1974 года и 1992 года о защите морской среды региона Балтийского моря” от 3 марта 1994 года Латвия присоединилась к конвенции 1974 года о защите морской среды региона Балтийского моря (далее – Хельсинская конвенция). Часть первая статьи 3 (основные принципы и обязательства) определяет, что “Стороны, заключающие договор,

индивидуально или совместно проводят все законодательные, административные или другие необходимые мероприятия, чтобы не допустить или ликвидировать загрязнение, а также защитить морскую среду региона Балтийского моря и улучшить ее состояние”. Часть первая статьи 12 Хельсинской конвенции предусматривает, что “для реализации целей конвенции создается комиссия по защите морской среды региона Балтийского моря”. В свою очередь в части “б” статьи 13 конкретизировано, что “В обязанности комиссии входит ... разработать рекомендации для мероприятий, которые распространяются на цели Конвенции”. На основании того, что данная Комиссия приняла несколько рекомендаций (советов), также и рекомендацию 15/1 – 8 марта 1994 года и рекомендацию 16/3 – 15 марта 1995 года. Комиссия, будучи серьезно озабоченной о том, что происходит на прибрежной полосе, особенно в государствах, в которых проходят экономические реформы, советует по возможности не допускать мероприятия, которые могут оставить остающиеся изменения в природе и ландшафте *см. 241-262 стр. тома четвертого настоящего дела*).

В свою очередь, на 4 конференции министров, ответственных за пространственное планирование и развитие региона Балтийского моря (в г. Стокгольме 22 октября 1996 года) в принятом документе “Общие рекомендации для планирования территории прибрежной зоны в регионе Балтийского моря” отмечается, что “предусматриваемая экспансия городов, туризма, транспорта и технических сооружений, особенно на южном и восточном побережьях Балтийского моря, необходимо руководить и регулировать с помощью регионально уравновешенным долгосрочным развитием и прибрежную зону необходимо планировать, внимательно уравнивая развитие и защиту”. Но также обращается внимание на то, что “одновременно необходимо провести экономическое и социальное развитие, а также обеспечить защиту природы, ландшафта и биологического разнообразия, культурно-исторического наследия и свободно доступа людей к берегу и перемещения вдоль него”. Данные рекомендации государствам Балтии в сфере планирования территории, в том числе, выдвигают несколько целей. Например, то, что “... прибрежную зону, особенно вне городов и густо населенных мест, по возможности необходимо сохранить свободной от застройки и инфраструктуры, которые могут угрожать природным и культурным ресурсам и интересам рекреации, до минимума необходимо уменьшить влияние земельной реформы на ценности ландшафта в прибрежной зоне, обеспечить свободный доступ к берегу и вдоль него” *(там же)*.

После вступления в Европейский союз для Латвии станет обязательственной также директива Совета 92/43/ЕЕК (21 мая 1992 года) о защите природных биотопов и диких животных и растений, которая как вид охраняемых биотопов признает также и дюны побережья Балтийского моря.

5.3. Оценивая соответствие Латвийских национальных нормативных актов международным требованиям, следует сделать заключение, что требования, содержащиеся в законах и правилах КМ в отношении обеспечения защиты дюн в целом соответствуют международным требованиям, а в отдельных случаях предусматривают даже более строгие правила. Как свидетельствует сообщение, разработанное фондам регионального развития Европы, Латвия подтвердила, что в своих нормативных актах соблюдает

международные обязательства (см.: *Procoast Final report. Schlesvig-Holstein State Ministry of Rural Areas, State Regional Planning, Agriculture and Tourism and Heil Institute of World Economics, 2001, n.n. 17, 23, 24*).

В соответствии с частью первой статьи 6 Закона о защитных полосах прибрежная защитная полоса Балтийского моря и Рижского морского залива создана, для того, чтобы уменьшить влияние загрязнения на Балтийское море, сохранить защитные полосы прибрежного ландшафта и леса, устранить развитие процесса эрозии, обеспечить ресурс прибрежной природы, также сохранение и защиту ресурса, необходимого для отдыха и туризма и других территорий, значимых для общества, их уравновешенное и продолжительное использование. Данная защитная полоса делится на несколько полос, и одна из особо сохраняемых – это дюнная защитная полоса, ширина которой зависит от ширины дюнной зоны. Во время принятия правил думы она не могла быть меньше 300 метров в сторону суши, считая с места, где начинается природная вегетация.

5.4. В свою очередь, статья 36 настоящего закона предусматривает очень существенные ограничения права пользования собственностью, особенно в сфере строительства. Во время разработки. А также принятия правил думы № 17 и № 18 и во время начала разработки правил думы № 10 в дюнной защитной полосе, в том числе было запрещено строить новые жилые, хозяйственные и производственные, а также предусмотренные для ухода за отдыхающими здания, а также расширять существующие здания и строения такого типа. В исключительных случаях ранее упомянутые работы были разрешены после получения позитивного заключения экологической экспертизы, если соответствующие действия были предусмотрены в генеральных планах развития территорий (см. пункт первый части второй статьи 36 и пункт первый части третьей Закона о защитных зонах, которые были в силе до 25 марта 2002 года). Таким образом, любой случай строительства должен быть особенно обоснован.

С 26 марта 2002 года, когда вступили в силу изменения, внесенные в статью 36 Закона о защитных полосах, возможности строительства в данных территориях были немного расширены. Именно, было запрещено строить жилые и хозяйственные здания в местах, где не было предыдущих застроек, а также строить новые производственные и общественные здания. Но были разрешены ранее упомянутые работы в случаях, если получено позитивное заключение государственного бюро оценки влияния на среду или изданы технические правила в соответствии с требованиями закона “Об оценке влияния на среду” и если соответствующие действия были предусмотрены в планированиях территорий (см. пункт 1 и 2 части второй статьи 36, а также часть седьмую Закона о защитных зонах).

Таким образом, определенные в статье 36 Закона о защитных зонах ограничения строительства интерпретируются только в общей связи со статьей 6 настоящего закона. С целью достигнуть цель, упомянутую в статье 6, статья 36, в общем, запрещает новую застройку побережья. Хотя нормы, содержащиеся в настоящей статье. Предоставляют самоуправлению право решать иначе, но их свободу действий ограничивает цель определения защитной полосы побережья Балтийского моря и Рижского морского залива. Самоуправлению, в рамках определенной свободы действий, не нарушая ранее

упомянутую цель и учитывая специфику местных условий. Данное право решать иначе означает действие, которое в наилучшем виде согласовывает интересы сохранения и развития природных ценностей.

5.5. Также и действия с землей, находящейся в собственности государства и самоуправления в защитной полосе береговых дюн были и строго регулируются. Именно, и начальная редакция Закона о защитных полосах, и последующие изменения закона определяют, что в случаях аренды земли, находящейся в собственности самоуправления или государства, если планируется изменение использования земли, которое не предусмотрено в планировании территории, необходимо решение (распоряжение) КМ каждый раз. В свою очередь, в случаях отчуждения лесной земли, находящейся в собственности государства или причитающейся государству, было необходимо решение КМ или Сейма (*см. пункт 2 и 3 части первой статьи 36 Закона о защитных зонах которые были в силе до 25 марта 2002 года, часть вторую статьи 7 закона “Об использовании государственного леса”, который был в силе до 16 марта 2000 года, статью 17 закона “Об использовании и хозяйствовании леса”, который был в силе до 16 марта 2000 года*). Вместе с вступлением в силу Закона о лесе 17 марта 2000 года, еще больше ограничивались действия с государственной лесной землей. В соответствии с частью четвертой и пятой статьи 44 настоящего закона, во-первых, сейчас уже для продажи или иного отчуждения любой государственной лесной земли, независимо от ее места нахождения, необходим акцепт КМ или Сейма. Во-вторых, существенно расширена компетенция Сейма в данной сфере.

Кроме того, часть четвертая статьи 72 закона “О приватизации объектов собственности государства или самоуправлений” определяет, что незастроенные земельные участки фонда государственного леса, которые были землей Лесного департамента министерства земледелия по состоянию на 21 июля 1940 года. Нельзя приватизировать в порядке, определенном в ранее упомянутом законе.

6. То, учел ли заявитель заявления особый статус защитной полосы, необходимо оценить в каждом случае отдельно.

6.1. Правила думы № 18

Документы, приложенные к распоряжению КМ № 16 “О сохранении земельного участка в Юрмале в государственной собственности” от 12 января 2000 года свидетельствуют, что данный незастроенный земельный участок на площади 146 373 квадратных метров находится “В особо охраняемой лесной дюнной зоне леса города Юрмалы”. Так как это в свое время (до 1940 года) не было записано в земельной книге, а находилось у Рижского Юрмальского городского самоуправления в родовой аренде. Земельная комиссия решила создать данный земельный участок как принадлежащий государству и только 197 квадратных метров или 0,0013 предполагаемых долей сдать в аренду для поддержания домовладения, находящегося вне земельного участка.

Упомянутое распоряжение предусматривает сохранить данный земельный участок в собственности государства, и передавая во владении Агентства, записать в земельную книгу на имя государства в лице Агентства.

В свою очередь, анализируя материалы, существующие в пятом томе дела, можно сделать заключения, что после закрепления земельного права собственности Агентство **до утверждения правил думы № 18** данный

земельный участок сдало нескольким лицам, обычно на 10 лет, например, “для приведения в порядок территории”, “для приведения в порядок дюнной зоны”, “для создания и благоустройства двора”, “для создания, хозяйствования и благоустройства инфраструктуры гостиницы”, “для хозяйствования”, “для благоустройства зоны отдыха” дачи, которая находится вне созданного земельного участка *Булдури 1001* и т.п. Кроме того, в договорах предусмотрено или “право приобрести в собственность арендованный земельный участок в соответствии с законодательными актами Латвийской Республики” или возможность “использовать право преимущественной покупки, определенное в законодательных актах Латвийской Республики”. В отдельных случаях предусмотрено, что “договор прекращается, если арендатор заключает договор покупки земельного участка” или “арендатор приобретает право собственности на земельный участок”.

После утверждения правил думы № 18 и разделения данной территории на отдельные земельные участки в соответствии с просьбами Агентства (*см. решение думы № 214 от 27 марта 2002 года, 49-53 и 123 стр. пятого тома дела*) стороны, заключающие договор, меняют предмет договора и цель. Предусматривая часть сданных в аренду площадей застроить, при этом существенную часть земли использовать для строительства деловых учреждений и учреждений коммерческого характера.

Например, в заключенном 1 февраля 2001 года договоре аренды № 11/463z о сдаче в аренду части (21076 м²) земельного участка *Булдури 1001* как изначальная цель для площади 1171 квадратный метр указана “создание, хозяйствование и благоустройство инфраструктуры гостиницы”, а для оставшихся 19905 квадратных метров - “благоустройство и использование территории”. В свою очередь, 19 декабря 2002 года после утверждения правил думы № 18 в связи с ранее упомянутым договором заключенное дополнительное соглашение для данной территории предусматривает совсем иную цель и 3580 квадратных метров сдаются в аренду “для делового строительства и строительства коммерческого характера”.

В деле имеются документы, которые свидетельствуют, что несколько государственных институций до принятия правил думы № 18 считали, что в данном случае в связи с изменением цели использования государственной земли был бы необходим акцепт КМ. Например, в письме директора Регионального управления среды Лиелригас № 1-4/1802 заявителю заявления от 19 июля 2001 года, возражая против уменьшения территории *природного основания* и разделения территории *Булдури 1001* на отдельные земельные участки, так как это “нарушило бы фрагментацию биотопов дюн”, внимание думы было обращено на обстоятельство, что “не приложены решения КМ о сдаче в аренду части земельного участка в соответствии со статьей 36 Закона о защитных полосах”. Также и в письме руководителя строительного управления № 11-1179 от 16 августа 2001 года генеральному директору Агентства К. Брицису выражена просьба дополнительно “представить решения КМ о сдаче в аренду земельного участка в соответствии с Законом ЛР о защитных полосах”. Но соответствующие распоряжения (решения) КМ до утверждения правил думы № 18 не получены. Агентство также в своей практике в таких случаях (*см. 53 стр. третьего тома дела*) вообще никогда не подготавливало проекты

распоряжений КМ по вопросам использования земли. В деле также нет материалов, что акцепт КМ требуют арендаторы данной земли.

Но заявитель заявления, не смотря на имеющуюся в его распоряжении информацию – заключение строительного управления думы от 2 ноября 2001 года “О разработанном детальном планировании для земельного участка “Булдури 1001””, в котором видно, что разработанный проект не поддерживает ряд государственных институций и должностных лиц: министр по делам регионального развития и охраны среды, Лесничество дюн Рижского главного лесничества, Региональное управление среды Лиелригас, Инспекция по охране государственных памятников культуры – уже через несколько дней, именно, 7 ноября, данное детальное планирование утверждает.

6.2. Правила думы № 17

Оценивая настоящие правила, видно, что находящийся в государственной собственности земельный участок в Юрмале, на проспекте Булдуру 119 (4955 м²), который входит в дюнную защитную полосу и создан как парк с пешеходными дорожками и скамейками отдыха, Агентство сдало в аренду 4 марта 1998 года владелице расположенного рядом земельного участка на проспекте Булдуру 117, площадью 5156 квадратных метров. На основании решения № 85, уже 5 апреля 2000 года арендатор земельного участка заявителю заявления подала заявление, прося “утвердить разработанное детальное планирование для земельного участка на проспекте Булдуру 119 в Юрмале, а также выдать архитектурное и планировочное задание для строительство индивидуального жилого дома” (74 стр. первого тома дела). Позднее, 25 октября 2000 года, Агентство также просит думу принять решение о начале детальное планирования для земельного участка на проспекте Булдуру 119 (см. 166 стр. второго тома дела).

В связи с тем, что заявитель заявления данную территорию включил в список “самых необходимых детальное планирования”, 25 апреля 2001 года он решает поддержать начало данного планирования, а также утвердить задание планирования. Причиной начала детальное планирования упоминаются заявления арендатора и Агентства, целью – разработать детальное планирование, определяя размещение проектируемого строительства, показатели его функций и застройки – интенсивность, плотность и высоту застройки, руководствуясь правилами застройки Юрмалы и строительными нормативами Латвийской Республики (см. 4-7 стр. третьего тома дела).

Существенные возражения против данных условий проекта заявителя заявления были получены 15 октября 2001 года от Инспекции по охране государственных памятников культуры. Она в своем заключении указывает, что детальное планирование включает территорию района дач Дубулты-Майори-Дзинтари-Булдури-Лиелупе культурных памятников государственного значения (государственной охраны № 6083) и поэтому следует обратить особое внимание на ее сохранение и защиту. Инспекция советует заявителю заявления на проспекте Булдуру 119 “существующие арендные отношения после их окончания не продлевать и не заключать заново и данную территорию оставить в виде незастроенного природного резерва, так как в разработанном планировании предусмотренная застройка связана с вырубкой деревьев”. Кроме того, в настоящем документе обращается внимание на то, что до принятия детальное планирования “№о более основательное историческое исследование

планирования города, оценка среды сосновой рощи и реальное привлечение общества в обсуждение вопроса” (19 стр. третьего тома дела).

6.3. Правила думы № 10

Судя по техническим показателям территории, включенным в пояснительную записку детального планирования, данное планирование содержит сравнительно большую территорию, входящую в дюнную защитную полосу – 379 219 квадратных метров. Земля в данном месте принадлежит государству в лице Министерства финансов – данная земля передана во владение Агентству, которое в свою очередь ее сдало в аренду ООО “Вайвари” – как самой ООО “Вайвари”, а часть классифицируется как заявителю заявления “полагающаяся земля”. Отдельные места из территории, включенной в детальное планирование, уже застроены, а большая ее часть (34,8 га) – это лес, который в соответствии с Генеральным планом находится в дюнной защитной полосе побережья Рижского морского залива без застройки и в свою очередь, именно, до 21 июля 1940, был собственностью Лесного департамента Министерства земледелия.

Территория в ранее упомянутых пояснениях признается пригодной для строительства, так как “может обеспечить хорошие условия для жизни, работы и отдыха”. Детальное планирование предусматривает и реконструкцию предыдущей застройки, и широкое строительство, включая объекты для спорта и отдыха с соответствующей инфраструктурой. Например, здесь запланировано строительство шестиэтажной четырех звездочной гостиницы, магазинов, ресторанов, кафе, баров, объектов бытовых услуг, теннисного холла (с 3200 зрительских мест) и конюшни, а также новостроек “гостевых домов”. Вместе с этим большую часть территории, включенной в детальное планирование, предусмотрено использовать для иных нужд, а не для тех, которые определены в Генеральном плане (см. пункт 4.2. решения). Кроме того, для устройства территорий общественных учреждений предусмотрена также трансформация лесной земли.

Так как с помощью детального планирования предусмотрены значительные изменения в Генеральном плане, против такого замысла существенные возражения, в том числе считая, что в таких случаях необходим акцепт КМ, выразил Отдел охраны среды думы. Как указано в заключениях Отдела охраны среды думы от 17 мая и 10 июня 2002 года (см. 168 стр. пятого тома дела), в данном случае происходит “отступление от определенных основных направлений в политике охраны среды города ... проект предусматривает существенное влияние на окружающую среду и уменьшение биологического разнообразия на данной территории, которая считается очень ценным анти эрозийным дюнным лесом, в котором также имеются сосны значительного возраста”.

Имеющиеся в деле биологические экспертизы и заключения без ранее упомянутого заключения Б. Лайме и К. Вилка (см. 128-133 стр. третьего тома дела) о существующих на данной территории природных ценностях противоречивы. Например, в мае 2002 года биолог И. Кабуцис делает заключение, что на данной территории не констатированы особо охраняемые биотопы, но встречаются особо охраняемые виды растений – месторождение полевого прострела (см. 165 и 166 стр. пятого тома дела),

Кроме того необходимо учитывать. Что экспертиза от 18 декабря 2002 года (*см. 91-99 стр. третьего тома дела*), которая, с одной стороны, поддерживает детальное планирование, а с другой стороны – выдвигает существенные возражение против его реализации, проведена и выдана заявитель заявления только **после** принятия правил думы № 10, именно, когда соответствующее планирование уже было утверждено.

Суд считает, что необходимо обратить внимание на один из более ценных с точки зрения экологии, входящий в лесные земельные участки на территории планирования – *Вайвари 1307* (31 684 м²), против согласия права собственности и приватизации, а также возможного использования возражают депутаты Сейма (*см. констатирующую часть решения*), жители города Юрмалы, а также Государственная лесная служба. Судя по ответам Государственного агентства недвижимости и Агентства приватизации суду и приложенным документам, этот в свое время принадлежавший Лесному департаменту Министерства земледелия земельный участок, на котором находится небольшая терраса, изначально был закреплен распоряжением КМ на имя государства в лице Министерства финансов. Так как земельный участок передан во владение Государственного агентства недвижимости, оно 15 октября 1998 года сдало его ООО “Вайвари” для деятельности туристического предприятия. Определяя, что соответствующая территория должна использоваться как “лесной парк”. Но через непродолжительное время, 21 октября того же года. Распоряжением № 507 КМ “О передаче земельных участков на приватизацию” данный земельный участок передается на приватизацию и Агентство приватизации уже 21 декабря поручает Государственному агентству недвижимости подготовить этот земельный участок для приватизации.

На основании запроса Агентства приватизации, заявитель заявления 22 июня 1999 года сообщает, что данный земельный участок “в соответствии с планом развития находится на территории лесов, лесных парков и парковых лесов (М). Используя земельный участок после приватизации, необходимо соблюдать правила хозяйствования лесного парка. На земельном участке лесного парка возможно строительство, связанное с поддержанием отдыха и лесного парка в соответствии с требованиями плана развития” (*см. 103 стр. третьего тома дела*). Но на подготовленном Строительным управлением Юрмалы 22 мая 2002 года графическом отображении существующего использования территории (*до утверждения детального планирования – см. 10 и 11 стр. шестого тома дела*) данный земельный участок включен в дюнную защитную полосу побережья Рижского морского залива без застройки. В свою очередь, после утверждения правил думы № 10 он уже запланирован, главным образом, как территория деловых учреждений.

Вместе с тем возникают сомнения, указал ли заявитель заявления до приватизации данного земельного участка истинную цель использования земельного участка.

7. Во всех этих случаях земля в защитной полосе береговых дюн находится, главным образом, в собственности государства. В свою очередь. В соответствии с Генеральным планом - это территория природного основания, сохранение и восстановление которой является одним из важнейших заданий уравновешенного развития города Юрмалы.

Учитывая, что и Агентство, и заявитель заявления свои полномочия могут использовать только в соответствии со смыслом и целью уполномочивания. Упомянутые институции, заключая договора аренды или решая по поводу предложений лиц разработать детальное планирование, должны были руководствоваться интересами общества.

С одной стороны, процесс планирования территории должен быть открытым в отношении необходимых и обоснованных изменений. Но с другой стороны, планирование территории должно создавать известную стабильность. Оно должно обеспечивать, что развитие территории самоуправления происходит, строго соблюдая ее интересы и ценности, которые, разрабатывая и принимая Генеральный план, было присвоено приоритетное значение. Так как любые изменения планирования территории в известной мере создают нестабильность, они допускаются только тогда, если соблюдается принцип непрерывности и последовательности. Это значит, что действующее планирование территории можно изменить только тогда, если изменилось его обоснование.

Из заключений экспертов следует заключение, что на включенных в детальное планирование территориях встречаются значительные природные ценности: естественные лесные биотопы, сохранившийся лес, в котором растут старые сосны, в некоторых местах даже в возрасте от 200 до 260 лет. К тому же леса такого возраста уже стали очень редкими в Латвии. В отдельных местах констатированы особо охраняемые в Латвии виды растений. Кроме того, территория, упомянутая в правилах думы № 17 входит в состав памятников культуры государственного значения. Значит, данные территории значительны как с точки зрения природного и культурного наследия, так и точки зрения ландшафта и сохранения биологического разнообразия, и Генеральный план в них приоритетное значение присвоил сохранению и защите природного и культурного наследия. Решая вопрос по поводу застройки упомянутых территорий, необходимо учитывать не только экономические аргументы. Но и принципы охраны среды. Так как из-за предполагаемого строительства лесные природные биотопы и другое сохраняемое природное наследие может быть уничтожено, строительство, соблюдая принцип оценки, допускается только в том случае, если позитивный результат, который оно приносит, получает не только заявитель, но и общество в целом, важнее негативного влияния данной застройки или строительства на качество среды.

Вместе с тем, обоснованием разрешенному изменению использования данных территорий и расширению возможностей застройки может служить только существование других особо важных интересов общества и только в том случае, если нет альтернативы.

Но, анализируя действие с находящейся в государственной собственности земель в дюнной защитной полосе, видно, что стороны, заключающие договора (Агентство и арендаторы) в данных случаях, особенно в связи с правилами думы № 18 и № 17, заключили по существу фиктивные договора аренды, так как истинная цель была ни “приведение в порядок” или “хозяйствование” данных незастроенных территорий, а предусмотренное частичное изменение вида использования территории, входящей в основание природы, включая строительство.

В соответствии с Уставом Агентства, цель его деятельности - “реализация государственных интересов в управлении и эффективном хозяйствовании государственной недвижимости. Агентство создано по воле государства как институция , которой доверена также функция субъекта публичного права, т.е., управление государственной недвижимостью. Хотя в компетенции Агентства находится также проведение действий гражданско-правового характера и она создана в виде предпринимательского общества, это не значит, что она является только и единственно субъектом частного права” (см. пункт 2 части выводов решения Конституционный суд по делу № 04-02(99) от 9 июля 1999 года). Поэтому нельзя согласиться с мнением К.Брициса, что главная цель Агентства – получить самую большую прибыль от земли, переданной ему во владение.

К тому же и установленная арендная плата не свидетельствует, что Агентство получило самую большую возможную прибыль. Именно, включенная в договора арендная плата за использование земли в случаях “строительства деловых учреждений и учреждений коммерческого характера” по согласованию о соответствующем изменении предмета договора определяется, не превышая пяти процентов от кадастровой стоимости земли, хотя в пункте 11 правил КМ № 292 “Правила аренды государственной земли” от 3 октября 1995 года данный размер указан как самый низкий, который государственные институции, заключая договора аренды о земле, находящейся в их владении, могут предусмотреть. Вместе с тем Агентство противоположно пункту 2 части первой статьи 3 закона “О предотвращении растраты финансовых средств и имущества государства и самоуправлений” данные, без сомнения, ценные земельные участки, с точки зрения рыночной стоимости, не сдало в аренду “по возможности по высшей цене”.

Анализируя правила думы № 10, № 17 и № 18 в связи с проведенными земельными сделками, делается заключение, что несмотря на возражения разных государственных институций и институций заявитель заявления, а также противостояние значительной части жителей, они разработаны, не учитывая интересы сохранения природного наследия, не выискивая альтернативные решения в отношении выбора места реализации предложений развития и руководствуясь, главным образом, интересами отдельных лиц (заявителей).

Вместе с тем заключение договоров аренды, разработка детальных планирований, после этого заключенное дополнительное соглашение или приватизация были последовательными шагами, чтобы в интересах отдельных лиц обойти действующие ограничения застройки в дюнной защитной полосе. Разработка правил думы № 10, № 17 и № 18 была, главным образом, функциональным средством, чтобы содержание и цель противоправного действия включить в законную форму.

Таким образом, по существу правила думы № 10, № 17 и № 18 не соответствуют особому правовому принципу дюнной защитной полосы, принципам планирования территории, защиты среды и государственного управления.

8. Кроме того, учитывая то, что большей части планирований территорий самоуправлений в Латвии еще нет, а также то, что процесс оценки и контроля планирования территории в соответствии с правилами КМ № 34 “Правила планирования территории местного самоуправления” от 13 января 2004 года

является очень сложным. Суд обращает внимание Кабинета министров на необходимость оценить возможности и средства Министерства по делам регионального развития и самоуправлений для обеспечения контроля планирования территории.

Заключительная часть

На основании статьи 30-32 Закона о Конституционном суде,
Конституционный суд

решил:

1. Признать распоряжение министра по делам регионального развития № 2-02/57 “О приостановлении действия обязательственных правил № 17 “О детальном планировании в г. Юрмала, территории между проспектом Булдуру, ул. Ротас, 23-ей и 25-ой линиями” Юрмальской городской думы от 24.10.2001 г.” от 27 мая 2003 года соответствующим статье 1 Конституции Латвийской Республики.

2. Признать распоряжение министра по делам регионального развития № 2-02/60 “О приостановлении действия обязательственных правил № 10 “Об утверждении детального планирования в г. Юрмала, общественного центра в Вайвари” Юрмальской городской думы от 2 июня 2003 года” соответствующим статье 1 Конституции Латвийской Республики.

3. Признать распоряжение министра по делам регионального развития № 2-02/62 “О приостановлении действия обязательственных правил № 17 “Об утверждении детального планирования в г. Юрмала, земельного участка Булдури 1001” от 2 июня 2003 года” соответствующим статье 1 Конституции Латвийской Республики”.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение обнародовано в Риге 9 марта 2004 года.

Председатель заседания суда

А.Эндзиньш