



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Перевод с латышского языка

Государственный герб

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 30 января 2004 года

по делу № 2003-20-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Илзе Скултане, Романс Апситис, Илма Чепане, Юрис Елагинс и Андрейс Лепсе, по заявлению Рижской думы, на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1 статьи 16, пункта 7 части первой статьи 17, статьи 28¹ Закона о Конституционном суде, в письменном процессе на судебном заседании 6 января 2004 года рассмотрел дело

«О соответствии статьи 10, пункта 3 и 4 статьи 11, статьи 14 и пункта 6 и 8 переходных правил Закона о сохранении и охране исторического центра Риги статье 1 и 58 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 29 мая 2003 года Сейм принял Закона о сохранении и охране исторического центра Риги, который вступил в силу 25 июня 2003 года.

Статья 10 настоящего закона определяет:

«(1) Для развития взаимодействия институций и принятия решений по вопросам, которые распространяются на сохранение, охрану и развитие

исторического центра Риги и его зоны охраны, создается Совет по сохранению и развитию исторического центра Риги (далее – Совет), состав которого (по предложению министра культуры) и положение утверждает Кабинет министров.

(2) Совет является общественной консультационной институцией, в составе которой находятся десять человек:

- 1) руководитель Государственной инспекции по охране памятников культуры;
- 2) должностное лицо Государственной инспекции по охране памятников культуры, которое несет ответственность за учет и исследование памятников культуры;
- 3) археолог или архитектор Государственной инспекции по охране государственных памятников культуры;
- 4) руководитель институции Рижской думы, ответственной за охрану памятников культуры;
- 5) должностное лицо институции Рижской думы, ответственной за развитие исторического центра Риги;
- 6) должностное лицо институции Рижской думы, ответственной за планирование города Риги;
- 7) специалист, приглашенный министром культуры;
- 8) представитель Латвийской национальной комиссии;
- 9) представитель Общества архитекторов Латвии;
- 10) представитель Министерства по делам регионального развития и самоуправлений.

(3) Состав Совета утверждается на три года. Председателя Совета выбирают члены Совета на три года из числа членов.

(4) Техническую и организационную деятельность Совета обеспечивает Государственная инспекция по охране памятников культуры.

Пункт 3 статьи 11 закона определяет, что компетенция Совета «оценивать замыслы по поводу строительства новых объектов, реконструкции или сноса зданий и строений, а также установки и восстановления памятников в историческом центре Риги и охраняемой зоне и выдавать заключения Государственной инспекции по охране памятников культуры, о влиянии соответствующего замысла на культурно-историческую среду, если какая-либо из упомянутых институций это запросила. Принимая решение по соответствующему вопросу, необходимо учитывать заключение, выданное Советом». В свою очередь, пункт 4 настоящей статьи определяет, что Совет выдает заключение, «если Государственная инспекция по охране памятников культуры и институция Рижской думы, ответственная за охрану памятников культуры, при рассмотрении вопроса о сохранении, охране и развитии исторического центра Риги и его охраняемой зоны, имеют разное мнение, и какая-либо из упомянутых институций это запросила. Принимая решение по соответствующему вопросу, необходимо учитывать заключение, выданное Советом».

В соответствии со статьей 14 закона: «Строительство новых зданий в публичном наружном пространстве исторического центра Риги допускается только в соответствии с проектами, приобретенными на открытых архитектурных конкурсах, после их публичного рассмотрения и рассмотрения

в Совете и согласования в порядке, определенном в нормативных актах, с Государственной инспекцией по охране памятников культуры».

В свою очередь, пункт 6 переходных правил Закона о сохранении и охране исторического центра Риги определяет:

«Замыслы по поводу строительства новых объектов, реконструкции или сноса зданий и строений, а также установки и восстановления памятников (далее в настоящем и 7 пункте переходных правил – замысел строительства) в историческом центре Риги, на которые не распространяются запреты, упомянутые в пункте 5 переходных правил, до момента вступления в силу планирования территории исторического центра Риги, рассматриваются в Совете. Совет имеет право акцептировать замысел строительства или требовать, чтобы были проведены необходимые коррективы и представлены документы замысла строительства для повторного рассмотрения в Совете, или отклонить замысел строительства. Совет представленные предложения рассматривает не реже одного раза в месяц. Совет принимает решение большинством голосов не позднее, чем в течение 30 дней после подачи документов замысла строительства. Принятые Советом решения являются публично доступными. Если Совет отклоняет представленный замысел строительства, реализация проекта приостанавливается до момента вступления в силу планирования территории исторического центра Риги или детального планирования квартала или группы кварталов конкретной территории».

Пункт 8 переходных правил настоящего закона определяет:

«До момента вступления в силу планирования территории исторического центра Риги, а в случаях, когда в соответствии с планированием территории исторического центра Риги должно разрабатываться детальное планирование квартала или группы кварталов – до момента вступления в силу детального планирования, Совет утверждает список тех строительно-значимых, потенциально застраиваемых мест, где строительство новых объектов в публичном внешнем пространстве допускается только в соответствии с проектами, приобретенными в результате открытых архитектурных конкурсов, их публичного рассмотрения, рассмотрения в Совете и согласования с Государственной инспекцией по охране памятников культуры».

2. Заявитель заявления – Рижская дума (далее – Дума) указывает, что из статьи 1 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) вытекает ряд принципов правового государства, в том числе принцип разделения власти, законности и правового доверия. Принцип разделения власти выражается в разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную власть, которую осуществляют независимые и автономные институты. Это гарантирует равновесие и взаимный контроль между данными институтами и способствует чувству меры власти. Дума считает, что в соответствии с частью четвертой статьи 8 Закона о строе государственного управления, самоуправление, выполняя функции государственного управления, переданные в ее автономную компетенцию, действует под надзором Кабинета министров.

Дума отмечает, что противоположно принципам распределения власти и правового доверия, содержащимся в статье 1 Конституции, противоположно Закону о государственном строе, закону «О самоуправлениях» и Хартии

местных самоуправлений Европы, противоположно возражениям министерств и президента государства, Сейм принял Закон о сохранении и охране исторического центра Риги (далее – Закон об историческом центре Риги). Вместе с принятием настоящего закона Сейм предусмотрел создание новой институции – Совета, который параллельно с Думой и другими государственными институциями, будет контролировать и решать вопросы, предусмотренные в законе. Хотя статья 10 Закона об историческом центре Риги определяет, что Совет является только общественной консультационной институцией, Дума считает, что ему все-таки присвоено право принимать решения, являющиеся обязательственными для других лиц. Реализуя свои функции, Совет по существу издает административные акты – решения и заключения о проектах и замыслах строительства. Данные решения имеют обязательственный характер. Таким образом, Дума считает, что Закон об историческом центре Риги ограничивает права и инициативы самоуправлений в сфере разработки, строительства и административного надзора планирования территории.

Дума считает, что создание Совета противоречит статье 58 Конституции, именно, оно не вписывается в организованную, единую, иерархическую систему. Как обоснование Дума упоминает, во-первых, то, что Совет нельзя считать производным публичным лицом, так как у него не определена форма и содержание институционного подданства, а также институцией, принадлежащей иному ответвлению власти. Во-вторых, надзор за выполнением функций самоуправления, переданных Совету, реализуется совсем в другом порядке, чем в самоуправлении. В-третьих, в Законе об историческом центре Риги не предусмотрено право заинтересованных лиц обжаловать решения, принятые Советом, кроме случаев, предусмотренных в пункте 7 переходных правил настоящего закона.

Хотя Дума признает факт что исторический центр Риги включен в список всемирного наследия Организации Объединенных Наций по образованию, науке и культуры (далее – UNESCO) и таким образом, самоуправление или законодатель имеет право создавать какие-либо общественные консультационные институции для решения различных проблем, связанных со строительством и планированием территорий, но решения данных институций должны быть только рекомендационными.

3. В дополнении к указанному в заявлении, Дума поясняет, что в рамках самоуправлений сохранение, охрану и развитие исторического центра Риги обеспечивает Рижская инспекция по охране памятников культуры. Она является структурным подразделением в составе Строительного управления Департамента развития города Рижской думы.

В отношении обязанности Думы разрабатывать планирование территории исторического центра Риги Дума указала, что на данный момент проводится интенсивная работа по разработке плана сохранения и развития исторического центра Риги. Для начала данной работы изначально учитывались правила Кабинета министров № 423 «Правила планирования территории» от 5 декабря 2000 года, а также решение Думы № 8883 «О начале разработки плана сохранения и развития исторического центра Риги» от 26 сентября 2000 года. Дума отмечает, что при разработке планирования территории исторического

центра Риги, учитывался срок, определенный в пункте 2 переходных правил Закона об историческом центре Риги для разработки данного планирования, то есть, до 1 июля 2004 года.

4. В ответном письме **Сейм** выражает мнение, что соответствие статуса и компетенции Совета Конституции необходимо рассматривать в контексте всего Закона об историческом центре Риги, особенно учитывая историческую ситуацию, из-за которой было необходимо принять настоящий закон и создать Совет. В 1983 году решением Совета министров исторический центр Риги был признан памятником культуры государственного значения. Позже, 6 декабря 1997 года, решением UNESCO по просьбе президента Латвии, Министерства культуры, Государственной инспекции по защите памятников культуры и других институций, исторический центр Риги был включен в список всемирного наследия. Дума также выразила свою готовность взаимодействовать с государственными институциями, чтобы исторический центр Риги был включен в список всемирного наследия. Вместе с тем, с 1997 года исторический центр Риги получил международную оценку как наследие всемирной культуры, которое имеет универсальную ценность особого значения с точки зрения истории, искусства и эстетики и сохранение которого находится в интересах всего человечества.

Сейм указывает, что 17 февраля 1997 года он утвердил Конвенцию UNESCO 1972 года о защите мирового культурного и природного наследия (далее – Конвенция). В соответствии с настоящей Конвенцией Латвия взяла на себя различные обязательства по поводу защиты наследия мировой культуры, находящегося на ее территории и обязалась воздерживаться от действий, которые могут нанести ущерб данному наследию. Сейм отмечает – хотя исторический центр Риги находится на административной территории города Риги, обязательства и ответственность за его защиту в соответствии с Конвенцией на себя взяло Латвийское государство. По этой причине Сейм принял Закон об историческом центре Риги, который является одним из мероприятий юридического характера для защиты исторического центра Риги .

Сейм напоминает, что еще на данный момент для исторического центра Риги и его охраняемой территории не разработан единый план развития территории. Только для отдельных территорий исторического центра Риги, в которых планируется строительство, разрабатываются детальные планирования. На данных территориях, по мнению Сейма, строительство проходит хаотично, не учитывая интересы общества. Данную практику поддерживает решение Думы № 1251 «Об ограничениях строительства в историческом центре Риги», принятое 30 апреля 2002 года, которое допускает строительство без общего планирования территории. Для сбалансирования интересов экономического развития города Риги, интересов по защите культурного наследия и интересов общества, по мнению Сейма, необходимо разработать планирование территории исторического центра Риги и его охраняемой зоны. Так как такого планирования не существует, не гарантируется право использовать и развивать недвижимость и не создаются предусловия для устранения производственных рисков и рисков окружающей среды. Сейм отмечает, что такие заключения сделала и в отчете от 10 декабря 2001 года «Специальный план действий для Латвии» указал эксперт Европейского Совета Мирьям Гоблет после визита в

Латвию. Вместе с тем, приоритет Закона об историческом центре Риги - обеспечить, чтобы для исторического центра Риги был разработан и утвержден план развития.

Кроме того, Сейм указывает, что при разработке закона учитывался и международный статус исторического центра Риги, и заключения ранее упомянутого эксперта. Вместе с тем Сейм считал, что в сохранение, охрану и дальнейшее развитие исторического центра Риги необходимо вовлечь более широкий круг институций и общество. Подготавливая законопроект для второго чтения, учитывались предложения Государственной институции по защите памятников культуры и специалистов Думы по культурному наследию. Из них видно, что Дума акцептировала замысел создания Совета для надзора по разработке детального планирования исторического центра Риги. К тому же, с 1997 года по 2001 год уже действовала консультационная институция, похожая на Совет, – Совет по координации развития культурного наследия Риги.

Сейм не согласен с мнением Думы, что Совет и порядок его создания не соответствует принципу разделения власти, законности и правового доверия, содержащемуся в статье 1 Конституции, а также статье 58 Конституции.

Сейм указывает, что статья 10 Закона об историческом центре Риги определяет статус и порядок создания Совета. В соответствии с настоящей статьей задачи, функции и компетенцию Совета дополнительно с Законом об историческом центре Риги определяет его положение. Вместе с тем Совет входит в единую, иерархическую систему учреждений государственного управления. Учитывая цель создания такого Совета и состав, предусмотренный для Совета, в сфере охраны и развития исторического центра Риги, будут приниматься однообразные решения, и наиболее эффективно будет обеспечиваться соблюдение интересов общества, охрана памятников культуры, а также обеспечено равновесие между интересами государства и развития города Риги.

В отношении пункта 3 статьи 11 Закона об историческом центре Риги Сейм указывает, что Совет имеет право выдавать заключения и оценивать замыслы по вопросам, упомянутым в настоящем пункте только в тех случаях, если это просила Государственная инспекция по защите памятников культуры или соответствующая институция Думы. Но, если такая просьба высказана, и Государственная инспекция по защите памятников культуры, и соответствующая институция Думы обязаны учитывать заключение. В противном случае пропадает обоснование для просьбы выдать такое заключение. Похожие аргументы Сейм выражает по поводу пункта 4 статьи 11 Закона об историческом центре Риги и дополнительно указывает, что настоящий пункт предоставляет Совету право третейского судьи, если Государственная инспекция по защите памятников культуры и соответствующая институция Думы имеют разные мнения по поводу сохранения, защиты и развития исторического центра Риги. К тому же, и пункт 3 статьи 11 Закона об историческом центре Риги, и пункт 4 обеспечивают, что в спорных случаях выдается общее, коллегиальное заключение независимых специалистов и специалистов разных учреждений управления. Таким образом, поддерживается равновесие между разными интересами общества.

Сейм поясняет, что статья 14 Закона об историческом центре Риги точно определяет, как нужно согласовывать строительство новых зданий в

историческом центре Риги, но не предусматривает право Совету принимать обязательственные решения в отношении строительных проектов. Упомянутая статья предусматривает порядок, в котором обеспечивается открытость и участие общества в оценке и согласовании проектов строительства новых зданий, и укрепляет требование проекты строительства согласовать с Государственной инспекцией по защите памятников культуры. Заключение Совета для Государственной инспекции по защите памятников культуры носит рекомендационный характер, оно выражает дополнительное мнение о проекте строительства нового здания. В свою очередь, согласование с Государственной инспекцией по охране памятников культуры для Думы обязательно. Значит, статья 14 Закона об историческом центре Риги не нарушает ни принцип разделения власти, ни государственного управления.

Сейм указывает, что в пункте 6 переходных правил Закона об историческом центре Риги определена одна из временных функций Совета, именно, акцептирование замысла строительства, требование провести необходимые коррективы или отклонение замысла. Вторая временная функция, именно, право утверждать список мест строительства, потенциально значимых мест в городском строительстве в определенном порядке, предусмотрена в пункте 8 переходных правил Закона об историческом центре Риги. Обе данные функции предоставлены Совету на определенное время, то есть, до момента вступления в силу планирование территории исторического центра Риги или до момента вступления в силу детального планирования соответствующего квартала или группы кварталов. Значит, Совет имеет право принимать решения, обязательные для других лиц, которые являются административными актами и которые в соответствии с пунктом 7 переходных правил Закона об историческом центре Риги можно обжаловать в Министерстве культуры или в суде.

В отношении институционального соответствия совета статье 58 Конституции Сейм указывает, что порядок создания Совета определен в законе. Настоящий порядок соответствует институциональной системе прямого управления, определенного в Законе о строе государственного управления, то есть, соответствует статье 13, 15 и 16 Закона о строе государственного управления. Кроме того, в пункте 9 переходных правил Закона об историческом центре Риги определено подчинение Совета, именно, надзор за Советом осуществляет Министерство культуры. Значит, до разработки детального планирования исторического центра Риги, Совет в сфере, определенной в пункте 6 и 8 переходных правил Закона об историческом центре Риги действует как учреждение прямого управления, подчинение которого определено в соответствии с Законом о строе государственного управления. В свою очередь, после вступления в силу детального планирования исторического центра Риги, Совет сохранит только компетенцию общественной консультационной институции, что также соответствует и статье 58 Конституции, и Закону о строе государственного управления.

Сейм не согласен также с утверждением Думы, что переданные Совету функции ограничивают постоянные функции Думы как местного самоуправления. Пункт 13 статьи 15 закона «О самоуправлениях» определяет, что самостоятельная функция самоуправления в соответствии с планированием территории соответствующего самоуправления – определять порядок

использования и застройки земли. Для того чтобы самоуправление могло выполнять свои функции, ее обязанностью является разработать планирование территории самоуправления в порядке, определенном в законе и обеспечить административный надзор данного планирования. Так как Дума для исторического центра Риги такое планирование еще не разработала, необходимо заключение коллегиальной институции об определенном замысле строительства. В соответствии с Законом об историческом центре Риги функции данной коллегиальной институции выполняет Совет.

5. Отвечая на письма Конституционного суда, Сейм еще раз отмечает, что сохранение и охрана исторического центра Риги является приоритетным в сравнении с интересами развития города. Совет, созданный с помощью Закона об историческом центре Риги обеспечит возможность эффективней сохранять и охранять исторический центр Риги, одновременно улучшая развитие и строительство данной территории. Совет – это та институция, которая будет способствовать содействию всех ответственных институций в сфере сохранения, охраны и развития исторического центра Риги, а также обеспечивать соблюдение интересов общества.

Сейм считает, что функции Совета и Думы не перекрываются, так как Совет выполняет только такие задачи, которые способствуют единой практике в связи с оценкой замыслов строительства, связанных с историческим центром Риги. Функции Думы и Государственной инспекцией по охране памятников культуры до сих пор сохраняются на остальной территории Риги и в той сфере, которую не регулирует Закон об историческом центре Риги.

Дополнительно Сейм указывает, что статус и подчинение Совета было согласовано как с Законом острое государственного управления, так и с Законом об административном процессе. Так как одна из функций Совету присвоена на определенное время, статус Совета на этот период времени соответствует определению, данному «учреждению» в Законе об административном процессе. В свою очередь, Закон об историческом центре Риги обеспечивает также соответствие административных актов, изданных Советом, нормам Закона об административном процессе, об издании и обжаловании административных актов. К тому же Сейм отмечает, что понятие «учреждение» в понимании административного процесса намного шире, чем в понимании Закона о строе государственного управления. Во-первых, «учреждение» в понимании административного процесса – это институция или должностное лицо, имеющее право издавать административные акты. Во-вторых, соответствие какой-либо институции статусу «учреждение» зависит от того, проводит эта институция функцию, характерную государственному управлению. В-третьих, «учреждение» может быть институцией, созданной на время или для конкретного случая, если она имеет право принимать индивидуальные решения в сфере публичного права.

На вопрос Конституционного суда, почему свою деятельность прекратил Совет по координации развития культурного наследия Риги, Сейм поясняет, что главная причина для прекращения деятельности данного совета были существенные изменения в его составе. Именно, решением Думы были заменены успешно работавшие специалисты Думы, которые были ответственны за развитие города, охрану памятников культуры и планирование города. На

место этих специалистов в Совет по координации развития культурного наследия Риги были делегированы политики, то есть, депутаты Думы. Вместе с тем в Совете по координации развития культурного наследия Риги были недостаточно представлены специалисты по градостроительству, развитию, архитектуры и охране памятников культуры города, и сократилась эффективность деятельности данного совета.

6. Государственная инспекция по охране памятников культуры (далее – Инспекция), отвечая на вопрос Конституционного суда, какие причины побудили Инспекцию просить Сейм принять Закона об историческом центре Риги, указывают на неудачное взаимодействие Инспекции и Думы по поводу охраны исторического центра Риги во время, когда исторический центр Риги был включен в список всемирного наследия. В результате этого неудачного взаимодействия в историческом центре Риги было начато спорное строительство нескольких объектов, остановить которое Инспекция не имела права. В письме № 01.1-04/90 в Думу от 25 января 2002 года Инспекция упоминает несколько таких примеров строительства: а) подземная автостоянка в парке Кронвальда, которая построена после согласования проектной документации с Инспекцией; б) бастион Триангула, строительство которого Инспекция остановила в 2000 году, добившись организацию конкурса проектов и разработку нового проекта; в) реконструкция привокзальной площади – в данном случае с Инспекцией не было согласовано строительство нового высотного здания на площади. Позже был достигнут компромисс, который уважает принципы застройки исторического центра Риги, но конечный результат Инспекция признает неудачным; г) автозаправочная станция на улице Гоголя. Ее проект в 2001 году Инспекция неоднократно отвергала, считая не соответствующим конкретному месту. Но именно из-за отсутствия детального планирования Инспекции в рамках своей компетенции не удалось доказать, что строительство автозаправочной станции на данном месте будет неудачным решением.

Инспекция, считая, что исторический центр Риги является объектом национальных и международных интересов, и одновременно значимой частью столицы государства Латвии, в октябре 2001 года выдвинуло предложение принять особый закон для охраны исторического центра Риги.

Часть выводов

7. Для того чтобы оценить соответствие спорных норм статье 58 Конституции, в рамках настоящего дела необходимо выяснить следующие вопросы:

- 1) необходимо ли особое правовое регулирование для сохранения, охраны и развития исторического центра Риги;
- 2) вписывается в систему учреждений государственного управления Совет, созданный Законом об историческом центре Риги.

8. Для того чтобы решить, необходимо ли для исторического центра Риги особое правовое регулирование, необходимо выяснить не только статус исторического центра Риги, но и обязательства Латвийской Республики,

вытекающие из правовых норм Конвенции и национальных правовых норм, а также выполнение требований настоящих правовых норм.

8.1. 4 декабря 1997 года Комитет всемирного наследия UNESCO принял решение и 6 декабря включил исторический центр Риги в список всемирного наследия. В данном решении было сказано, что исторический центр Риги с сохранившейся, значительно нетронутой, структурой средневековья и поздней градостроительной структурой, насыщением архитектуры югендстиля и качеством и архитектурой из дерева 19 века является уникальной ценностью, похожей нет во всем мире. Включение в список UNESCO исторического центра Риги подтверждает особую и универсальную ценность этого культурного объекта и то, что его сохранение находится в интересах всего человечества. Эксперт Европейского Совета М. Гоблет также указывает, что «исторический центр Риги [...] является не только национальной ценностью Латвии, но и имеет международную ценность, которую признало UNESCO, занеся его в список всемирного наследия. Данное международное признание помещает исторический центр Риги, как на иерархическую вершину Латвии, так и Европы и на международную вершину наследия. В этом смысле исторический центр Риги заслуживает особое отношение (64 стр. тома первого настоящего дела).

Вместе с тем сохранение, охрана и развитие исторического центра Риги имеет не только местное, но и государственное и даже международное значение.

8.2. С момента внесения исторического центра Риги в список всемирного наследия UNESCO Латвия взяла на себя все обязательства, которые на нее как на государство – участника накладывает Конвенция. В соответствии со статьей 5 Конвенции Латвия обязалась реализовать соответствующую политику, цель которой – предоставить культурному наследию определенные функции в общественной жизни, включить защиту данного наследия в программы планирования, создать службы охраны культурного наследия, проводить соответствующие юридические, научные, технические, административные и финансовые мероприятия для охраны данного наследия.

Одно из важнейших предусловий для достижения ранее упомянутых целей – планирование развития соответствующей территории. Оно не только определяет главные руководящие линии для использования территории в будущем и дает возможность комплексно решать вопросы использования земли, сбалансировав интересы индивида и общества, но и определяет отношения между интересами защиты среды и культурного наследия и строительства.

Закон «О самоуправлениях» (статья 14, 21 и 35), нормативные акты, регулирующие земельную реформу, Закон о планировании территории, Закон о строительстве и др. определяют, что планирование территории является одной из важнейших функций самоуправления. В компетенции самоуправления, издавая обязательственные правила, находится утверждение генерального плана (плана развития) своей административной территории и, если необходимо, детального планирования, а также контроль и обеспечение соблюдения данного планирования.

Детальное планирование – это документ планирования территории самоуправления, в котором конкретизированы требования и предложения

планирования территории самоуправления. Данное планирование для определенной части административной территории местного самоуправления разрабатывается в двух целях. Во-первых, чтобы исходить из общего планирования территории самоуправления, утвержденного в определенном порядке, обеспечить детализацию планированного (разрешенного) использования какой-либо конкретной части территории, также и ограничение использования. Во-вторых, детальное планирование может служить также средством для изменения действующего детального планирования территории самоуправления, устанавливая для какой-либо конкретной части территории не только новое планированное (разрешенное) использование, но и более детализированные требования для этого нового планированного использования соответствующей территории.

В разработке планирования территории самоуправления обязано соблюдать как принцип долгосрочности, который также обеспечивает существующим и следующим поколениям сохранение и развитие культурного наследия, так и принцип согласованности в соответствии с которым каждое детальное планирование должно разрабатываться в соответствии с другими детальными планированиями, к тому же во всех этих планированиях необходимо согласовать интересы государства, регионов планирования, самоуправлений и частные интересы (*пункт 1 и 2 статьи 3 Закона о планировании территории*).

В исследованиях о пространственном планировании в Латвии допускается возможность, что в отдельных случаях из-за недостатка планирования территории местного самоуправления и соответствующего детального планирования «некоторые институты высшего уровня и политики, возможно, также некоторые партийные организации незаконно получили прибыль, поддерживая проекты развития и решения детальных планирований, которые служат интересам отдельных предпринимателей или предприятий» (*Пространственное планирование и земельное управление жилых мест в Латвии. Материал для дискуссии: Группа экспертов Латвии – Финляндии, Рига, 2002, 15 стр.*).

Таким образом, планирование территории исторического центра Риги, в том числе, обеспечило, что:

- 1) в отношении этой территории существовала детализированная тактика стратегии общего развития, и вместе с тем соблюдались современные принципы сохранения культурного наследия;
- 2) на этой территории перестройку или снос исторических строений, а также строительство новых зданий, соблюдая ценности существующей застройки квартала, можно контролировать надлежащим образом;
- 3) была доступна открытая информация о развитии исторического центра Риги, что способствовало компромиссу среди разных мнений (*мс. 176 стр. тома второго настоящего дела*).

8.3. Так как для сохранения, охраны и развития исторического центра Риги большое значение имеет строительство, в рамках настоящего дела необходимо рассмотреть требования нормативных актов, регулирующих строительство и их выполнение.

8.3.1. Любую территорию самоуправления можно использовать, также застраивать, если это не противоречит планированию и детальному планированию территории местного самоуправления (см. статью 3 и 11 Закона о строительстве). Так как во многих местных самоуправлениях не были разработаны и в законе установленном порядке приняты планирования территории для всей соответствующей административной территории, а также детальные планирования, законодатель постановил, что, начиная с 2004 года самоуправления, которые не имеют этих планирований, уже не имеют право принимать решения о разрешении проводить строительство на конкретном земельном участке (см. пункт 10 переходных правил Закона о строительстве). Более того, соблюдая пункт 11 переходных правил Закона о строительстве, после 31 декабря 2003 года местные самоуправления, которые не имеют действующего планирования территории (также детального планирования), любой замысел строительства обязаны передать на общественное обсуждение.

Так как 26 сентября 2000 года Дума приняла решение № 8883 «О начале разработки плана сохранения и развития исторического центра Риги», она с 1 января 2004 года до окончания разработки и утверждения данного плана не имеет права руководствоваться своим решением № 1251 «Об ограничениях строительства в историческом центре Риги» от 30 апреля 2002 года, которое допускает строительство на основании детальных планирований отдельных кварталов или групп кварталов и решений институций Думы о разрешении проводить строительство в каждом конкретном случае. Таким образом, строительство в историческом центре Риги до утверждения детального планирования данной территории допускается только в том порядке, который регламентирует пункт 6 переходных правил Закона об историческом центре Риги.

8.3.2. Из материалов дела видно, что общество было не удовлетворено строительством, происходящим в историческом центре Риги в таком порядке, который существовал до 31 декабря 2003 года. Например, 28 марта 2001 года в Инспекцию было направлено письмо № 21-37 Клуба защиты среды, которое подписало примерно 10,6 тысяч жителей Латвии и других государств. В письме была выражена просьба Думе, до принятия плана сохранения исторического центра Риги не рассматривать вопросы, связанные с застройкой зеленой зоны, парков и площадей исторического центра Риги. Значит, Дума свои решения о разрешении строительства в историческом центре Риги приняла, не учитывая мнение определенной части общества (см. 40 и 121 стр. тома второго настоящего дела).

Кроме того, Департамент развития города Думы, нарушая правовые нормы (закон «О конвенции Орхусас от 25 июня 1998 года о подходе к информации, участии общества в принятии решений и возможности обращаться в судебные учреждения в связи с вопросами среды», статьи 17¹ закона «О защите окружающей среды», пункта 7 статьи 3 Закона о планировании территории, статьи 12 Закона о строительстве и др.), 28 октября 2003 года издала распоряжение № 200-rs «Об определении статуса информации ограниченного доступа» (соблюдая резолюцию заместителя председателя Думы С. Долгополова и письмо юридического управления Думы, 21 января с.г.

действие распоряжения приостановлено). В противоречие ранее упомянутым нормативным актам, статус ограниченной информации незаконно присвоен, в том числе, и отдельным документам, связанным со строительством и планированием территории, например, эскизным проектам, документам, удостоверяющим цель использования земельных участков, предусмотренной в плане развития Риги, строительным разрешениям, запросам строительных разрешений и др., таким образом, лишая общество гарантированного в законе права на информацию об окружающей среде и участие в принятии решений, связанных с окружающей средой.

8.3.3. Для того чтобы обеспечить сохранение и защиту исторического центра Риги, как культурного всемирного наследия, необходим независимый и объективный контроль строительства. Так как исторический центр Риги находится на территории Рижского самоуправления, о том, чтобы выполнялись нормативные акты, регулирующие сохранение, защиту и развитие данной территории как культурного наследия, необходимо заботиться также и Думе. Но, анализируя структуру Думы видно, что существующее на данный момент институциональное строение структурных подразделений Думы не обеспечивает независимый и объективный контроль строительства в историческом центре Риги. Дума, правда, создала Рижскую инспекцию по охране памятников культуры и Рижскую строительную инспекцию, в функции которых входит также контроль сохранения памятников культуры, существующих на территории города Риги. Но эти инспекции, во-первых, подчиняются Думе – являются структурными подразделениями Рижского строительного управления Департамента городского развития. Во-вторых, в соответствии с пунктом 5.2.1 и 5.2.3 Положения Департамента развития города Риги Рижской Думы, директор департамента развития города утверждает положения структурных подразделений и обязанности, штатное расписание, размеры заработной платы, а также имеет право давать указания о выполнении ранее упомянутых обязанностей. Кроме того, в соответствии с Положением Рижского самоуправления, работу Рижской инспекции по защите памятников культуры и Рижской строительной инспекции имеет право координировать также Комитет развития города Рижской думы.

Вместе с тем, сомнительно, учитывается ли мнение Рижской инспекции по охране памятников культуры и Рижской строительной инспекции во всех случаях в сфере сохранения, охраны и развития исторического центра Риги.

8.3.4. Находящиеся в деле материалы свидетельствуют, что Дума, не учитывая также требования, определенные в других нормативных актах в отношении строительства новых объектов или преобразования существующих объектов (например, они строились или преобразовались без согласования с Инспекцией, предусмотренного в нормативных актах) в историческом центре Риги, а также не выполняла обязательства, взятые для приведения в порядок данного центра как культурного наследия.

Во-первых, 20 февраля 1998 года на заседании координационного совета развития культурного наследия Риги, в котором принимал участие также представитель Инспекции, была подготовлена, рассмотрена и принята программа приведения в порядок исторического центра Риги как объекта

культурного всемирного наследия. В данной программе было предусмотрено уже в 2001 году закончить разработку плана сохранения и развития исторического центра Риги. Часть программы, за которую ответственность взяла Дума, не выполнялась, именно, разработка плана сохранения и развития исторического центра Риги не была начата. Во-вторых, в 2001 году, когда Дума вместо экспертов и специалистов на работу в координационный совет развития культурного наследия Риги делегировала политиков, этот совет прекратил работу, так как он стал неэффективным. В-третьих, в историческом центре Риги было начато строительство нескольких объектов, не уважая сохранение культурного наследия (см. 39 стр. тома второго настоящего дела). Например, дополнительно к объектам, упомянутым в пункте 6 настоящего решения, было начато строительство, снос и перестройка еще многих объектов. Таким был, например, снос исторических зданий в 2001 году, находящихся на территории акционерного общества «Друва», который был начат незаконно, то есть, без согласования с Инспекцией. Не соблюдая требование Инспекции, работы по сносу не были прекращены, так как соответствующие институты Думы выдали строительное разрешение на проведение данных работ. Инспекция считает, что не допустимо уничтожение небольших заводов, располагающихся на территории исторического центра Риги, так как они являются элементами, характерными для культурно-исторической среды. Также решение Думы о сдаче в аренду земельного участка обществу с ограниченной ответственностью «ТВ Рига» для строительства павильона центра С. Эйзенштейна принято, не согласуя решение с Инспекцией (см. 21-24 стр. тома второго настоящего дела).

8.3.5. Сомнения по поводу происходящего в историческом центре Риги выразили также эксперты международных организаций. Например, 29 сентября 1999 года из Парижа в Министерство культуры было выслано сообщение посла Латвии во Франции на тот момент Айны Нагобадс-Аболс по поводу мнения международных экспертов. В сообщении отмечено, что в историческом центре Риги сносятся здания, проводятся проектировочные работы зданий большого объема, и что эти резкие перемены проходят без общей концепции. Кроме того, решения принимаются без градостроительной документации, согласованной в установленном порядке (см. 135 и 136 стр. тома второго настоящего дела).

Также эксперт Европейского Совета М. Гоблет в ранее упомянутом отчете указала проблемы, которые затрагивают охрану исторического центра Риги. Выражая мнение о том, каким должен быть план развития исторического центра Риги, эксперт, в том числе, указывает: «необходимо провести всеохватывающие исследования по поводу экономических и социальных аспектах развития города [...] с целью создания “плана использования площади” и/или объявить мораторий на некоторые из данных аспектов (например, на строительство торговых центров)» 62 стр. тома первого настоящего дела). Кроме того, эксперт указала, что «Латвии срочно необходимо принять уважаемые законодательные акты, поручая руководство управления исторического центра Риги государственным учреждениям национального уровня, предоставляя решающую роль Министерству культуры и Министерству среды и регионального развития. Самоуправлению была бы обеспечена роль партнера в руководстве управления

исторического центра Риги, заботясь о связи с остальной территорией столицы».

Таким образом, видно, что сохранение, охрана и развитие исторического центра Риги не обеспечивается в надлежащем порядке.

Вместе с тем сохранение, охрана и развитие исторического центра Риги по сравнению с другими интересами развития города, имеет приоритетное значение, и данной территории необходимо специальное регулирование.

8.4. Закон «О самоуправлениях» предусматривает, что самоуправление выполняет как государством делегированные, так и в постоянной компетенции самоуправления находящиеся функции. Выполняя функции, находящиеся в своей постоянной компетенции, самоуправление решает вопросы местного значения в интересах жителей своей административной территории. Пункт 14 части первой статьи 15 закона «О самоуправлениях» предусматривает, что в постоянной компетенции самоуправления – знать строительство на ее административной территории, значит, в историческом центре Риги. Можно согласиться с указанным Думой, что это функция автономного характера (*см. Левитс Е. Концепция закона строя государственного управления // Латвияс Вестнесис, № 95, 26.06.2002*). Это значит, что Кабинет министров может контролировать только решение, принятое самоуправлением, кроме индивидуального решения, например, административного акта, правомочности (*Часть пятая статьи 7 и часть четвертая статьи 8 Закона строя государственного управления*). Но часть четвертая статьи 4 Европейской Хартии местных самоуправлений предусматривает исключение. Данная правовая норма предусматривает: «Полномочия, данные местным властям, обычно полные и эксклюзивные. Другая, центральная или региональная власть не может обжаловать или ограничить их, кроме случаев, когда это предусмотрено в законе"» В свою очередь, часть третья статье 8 настоящей Хартии требует, чтобы вмешательство контролирующей власти было пропорционально важности тех интересов, которые предусмотрено защищать.

Таким образом, Закон об историческом центре Риги ограничивает свободу действия Думы в сфере строительства в историческом центре Риги. Но все-таки, так как Дума не смогла выполнить обязанности, предусмотренные в нормативных актах, ограничение постоянной функции Думы в сфере строительства оправдано и даже необходимо.

9. В статье 10 Закона об историческом центре Риги предусмотрено создать Совет, для развития содействия институций и принятия решений по вопросам, которые распространяются на сохранение, охрану и развитие исторического центра Риги.

В состав Совета включены специалисты и государственных институций, и Думы. С одной стороны, в соответствии со статьей 10 закона Совет является общественной консультационной организацией, но, с другой стороны, в соответствии с пунктом 6 и 8 переходных правил настоящего закона, Совету делегированы также отдельные функции государственного управления. В соответствии со статьей 58 Конституции, все учреждения государственного

управления подчиняются Кабинету министров, таким образом, ни одна из них не может находиться вне иерархической системы данных учреждений.

Поэтому, чтобы констатировать, вписывается ли Совет в иерархию учреждений государственного управления, необходимо оценить как статус, так и функции Совета.

9.1. Создание и компетенция Совета, а также порядок, в соответствии с которым выделяются финансовые средства для реализации его деятельности, определены в законе. Состав и положение Совета утвердил Кабинет министров. Пункт 9 переходных правил Закона об историческом центре Риги определяет также подчинение Совета, именно, Надзор за Советом проводит Министерство культуры.

Кроме того, Советом создана общественная консультационная институция, чтобы развивать взаимодействие других учреждений государственного управления, ответственных за сохранение, защиту и развитие исторического центра Риги – Инспекции и Думы. В деятельность Совета также вовлечены представители общества.

Структуру государственного управления необходимо создавать так, чтобы она функционировала эффективно, демократично и в соответствии с законом. Не зря ни Закон о строе государственного управления, ни другие нормативные акты не запрещают Кабинету министров создавать подчиненные институции консультационного характера. Наоборот, такие институции, наделенные правом советника в государственном управлении создаются для выполнения заданий, не связанных с использованием публичной власти. Данные консультативные институции, на работу в которые приглашаются как специалисты, так и представители общества, дают отзывы и заключения по конкретным, сложным делам, перед тем, как эти дела решаются в учреждении государственного управления.

Похожие учреждения, статус которых до настоящего момента не оспаривался, созданы также и в других сферах государственного управления. Такой статус, например, имеют консультационные советы, которые предусматривает Закон о национальном парке Гауя и Закон о национальном парке Кемери, а также Совет по безопасности дорожного движения, что предусмотрено в правилах Кабинета министров № 530 от 23 сентября 2003 года.

Таким образом, хотя Совет не обладает всеми признаками, характерными для обычного учреждения государственного управления, например, он не имеет собственного бюджета, персонала, но все-таки – в данном смысле надо согласиться с мнением Сейма – в общем, он создан как учреждение прямого государственного управления, за деятельность которого ответственность несет Латвийская Республика (см. *Левитс Е. Концепция закона строя государственного управления // Латвияс Вестнесис, № 95, 26.06.2002*).

9.2. Второй существенный признак, характеризующий Совет – это его компетенция и переданные ему функции в государственном управлении.

9.2.1. Выполняя обязанности, предусмотренные в пункте 3 и 4 статьи 11 Закона об историческом центре Риги, Совет выполняет консультационные функции, переданные ему в постоянную компетенцию. Именно, он выдает

заклучения Инспекции или Думе по отдельным вопросам по сохранению, охране и развитию исторического центра Риги, но только тогда, если такие заключения запросили упомянутые институции. Данные нормы не предусматривают ни право Совета по своей инициативе решать вопросы, определенные в пункте 3 и 4 статьи 11, ни обязанность Инспекции или Думы обращаться в Совет для запроса заключения.

Статья 14 Закона об историческом центре Риги также не предоставляет право Совету принимать решения, обязательственные для других лиц. Он только рассматривает проекты, приобретенные на открытых архитектурных конкурсах для строительства новых зданий в историческом центре Риги, вместе с тем обеспечивая дополнительное мнение о строительных проектах новых зданий.

Таким образом, выполняя функции, предусмотренные в пункте 3 и 4 статьи 11 и статье 14 Закона об историческом центре Риги, Совет выражает сущность консультационной институции. Именно, чтобы развивать сотрудничество институций и согласовывать принятие решений по вопросам, которые распространяются на сохранение, защиту и развитие исторического центра Риги и его охраняемую зону, Совет принимает заключения рекомендационного характера.

Не обосновано мнение Думы, что Совет, выполняя определенные ему постоянные функции, может издавать административные акты, обязательственные для других лиц, которые нельзя обжаловать. Эти заключения Совета, хотя и изданы в сфере государственного управления, не создают прямые правовые последствия для лиц. Принимая административные акты, адресованные лицам, Инспекция или Дума должно учитывать эти заключения совета.

9.2.2. В пункте 6 и 8 переходных правил Закона об историческом центре Риги определены временные функции Совета – в отдельных, предусмотренных в настоящих пунктах случаях, Совет имеет право принимать решения, являющиеся обязательственными для других лиц. Настоящие функции в сфере государственного управления присвоены Совету временно, пока не разработано и не вступило в силу планирование исторического центра Риги, детальные планирования квартала и группы кварталов (в соответствии с пунктом 1 переходных правил Закона об историческом центре Риги – не позднее, чем до 1 июля 2004 года). Делегирование настоящих функций Совету обосновано, учитывая обстоятельства, которые проанализированы в пункте 8 настоящего решения.

В ответном письме Сейм отметил, что решения Совета, предусмотренные в пункте 6 переходных правил Закона об историческом центре Риги – это административные акты. Административные акты в сфере публичного права имеет право издавать учреждение. Нужно согласиться с мнением Сейма, что статус Совета соответствует определению «учреждение» в понимании административного процесса, и там настоящее определение шире, чем в Законе о строе государственного управления. Учреждение в понимании административного процесса может быть временная или даже для конкретного случая созданная институция. Совету присущи признаки, характерные для «учреждения»: во-первых, он имеет право принимать решения, характерные для

государственного управления и, во-вторых, право Совета принимать такие индивидуальные решения в сфере публичного права, определено в законе. Кроме того, в пункте 7 переходных правил Закона об историческом центре Риги предусмотрен порядок обжалования решений, принятых Советом в случаях, упомянутых в пункте 6 настоящих переходных правил.

Можно согласиться с Думой, что Закон об историческом центре Риги напрямую не определяет процедуру, в соответствии с которой обжалуются решения Совета, которые приняты в случаях, определенных в пункте 8 переходных правил закона, утверждая список потенциально застраиваемых мест. Но это не значит, что данные решения нельзя обжаловать.

Действующие нормативные акты предусматривают, в каких институциях и в каком порядке лица имеют право обжаловать действие или решения институций государственного управления, которые затрагивают их права. Кроме того, 1 февраля 2004 года вступил в силу Закон об административном процессе. Одна из основных целей настоящего закона – подчинить контролю власти независимого, объективного и компетентного суда действия исполнительной власти, которые распространяются на конкретные публичные правовые отношения между государством и лицом.

В свою очередь, если основные права лица затрагивает какая-либо правовая норма, то ее соответствие правовой норме высшей юридической силы в соответствии с Конституционной жалобой лица может рассмотреть Конституционный суд.

Таким образом, любой акт Совета, который принят, выполняя функции государственного управления, если он затрагивает, или может затронуть право лица или правовые интересы, можно обжаловать.

Учитывая выше сказанное, Совет и институционно, и функционально вписывается в систему учреждений государственного управления.

10. Рижская дума считает, что спорные нормы не соответствуют статье 1 Конституции, так как Сейм Закон об историческом центре Риги принял против принципа распределения власти, законности и правового доверия, который вытекает из упомянутой статьи. С созданием Совета и определением его полномочий ограничиваются функции, переданные в постоянную (автономную) компетенцию Думы.

Для обоснования своего мнения Дума, не высказывая аргументы, только процитировала несколько решений Конституционного суда [например, решения по делам № 04-07(99), № 03-05(99), № 04-03(99)], в которых имеются ссылки на принцип распределения власти, законности и правового доверия. Но Дума не учла, что Конституционный суд упомянутые принципы использовал для анализа совсем **иных, отличительных условий**.

Так, например, в решении по делу № 04-07(99) от 24 марта 2000 года Конституционный суд анализировал равновесие власти между исполнительной властью и распределением функций и компетенции судебной власти и признал, что Кабинет министров, принимая решение, по сути, рассмотрел гражданско-правовой спор. В решении по делу № 03-05(99) от 1 октября 1999 года анализированы отношения взаимного контроля и равновесия законодателя и исполнительной власти, а принцип законности использован, чтобы проверить,

имеет ли Сейм право давать задания, обязательственные для Кабинета министров. В свою очередь, принцип правового доверия использован в решении по делу № 04-03(99) от 10 июня 19999 года, чтобы восстановить права политически репрессированных лиц вернуть незаконно отнятое имущество или получить за него компенсацию.

Таким образом, ни заявление Думы в Конституционный суд, ни уточнение заявления не дает необходимое юридическое обоснование для несоответствия спорных норм принципу законности, распределения власти и правового доверия, значит, Конституционный суд **не оценивает соответствие спорных норм** статье 1 Конституции.

Учитывая ранее упомянутое, судопроизводство по данному делу прекращается.

Заключительная часть

На основании пункта 6 части первой статьи 29 и статьи 30-32 Закона о Конституционном суде, Конституционный суд

решил:

1. Признать статью 10, пункт 3 и 4 статьи 11, статью 14 и пункт 6 и 8 переходных правил Закона о сохранении и охране исторического центра Риги соответствующими статье 58 Конституции Латвийской Республики.

2. Судопроизводство по делу о соответствии статьи 10, пункта 3 и 4 статьи 11, статьи 14 и пункта 6 и 8 переходных правил Закона о сохранении и охране исторического центра Риги статье 1 Конституции Латвийской Республики прекратить.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель заседания суда
А.Эндзиньш