



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

## Решение

Именем Латвийской Республики

Рига, 8 февраля 2007 года

по делу № 2006-09-03

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Юрис Елагинс и Айя Бранта,

по конституционной жалобе Даце Амолини, Диты Амолини, Мариты Андерсоне, Юрия Авдюкевича, Арии Балоде, Веры Брице, Марты Цветковой, Надежды Дьячук, Надежды Долговихи, Нормунда Голдберга, Валдиса Голдберга, Ираиды Голубевой, Айгарса Гришлиса, Ариона Икерса, Юриса Индулена, Светланы Калабановой, Дмитрия Каранцева, Мирдзы Капы, Владимира Карклиньша, Даце Карклини, Айвиса Клаюма-Андерсонса, Андрея Ковалева, Надежды Ковалевой, Иварса Козловскиса, Яниса Козловскиса, Каспарса Краузе, Илгварса Кронбергса, Лолиты Кронберги, Иветы Киепес-Кипгес, Лилии-Мудиты Голдберги, Майриты Нуки, Артурса Осиса, Марии Осе, Арминса Петерсонса, Роберта Путниса, Валдиса Ринкиса, Андиса Ринкиса, Саниты Ринке, Аьи Розениеце, Галины Самсоновой, Василия Сергеенкова, Нины Страутмане-Страутниесе, Раймонда Стурманиса, Вилниса Шайцанса, Велты Шайцане, Валдиса Илоны Василевского, Иветы Зелтини и Лиениты Зинаре (далее – Заявители),

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19<sup>1</sup> и 28<sup>1</sup> закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 9 января 2007 года в письменном процессе рассмотрел дело

“О соответствии статьям 1 и 115 Конституции Латвийской Республики той части территориального планирования Гаркалнского волостного совета, которая предусматривает застройку затапливаемой территории Большого Белого озера”.

### **Констатирующая часть**

1. Разработка территориального планирования Гаркалнской волости была начата в 1995 году.

В отношении проекта территориального планирования Гаркалнской волости (утверждено в окончательной редакции решением Гаркалнского волостного совета от 29 сентября 2004 года, протокол № 1, § 9) Министерство регионального развития и по делам самоуправлений 15 декабря 2004 года подготовило заключение.

В заключении проект территориального планирования Гаркалнской волости в целом оценивается позитивно, но одновременно упоминается, что до утверждения проекта путем обязывающих правил необходимо было бы оценить многочисленные недостатки проекта. Среди прочего, в пункте 21.6. заключения указывается, что защитные полосы надземных водных объектов не установлены по всей ширине поймы.

Территориальное планирование Гаркалнской волости на 2004 – 2016 годы Гаркалнский волостной совет утвердил 30 декабря 2004 года, приняв обязывающие правила № 13 (протокол внеочередного заседания № 13, §1).

В главе 8 тома 1 “Описательная часть” территориального планирования предусмотрено, что вокруг Большого Белого озера устанавливается затопляемая территория шириной 200 метров.

Подпункт а) 4 пункта 30.1. главы 4 тома 2 “Обязывающие правила застройки Гаркалнской волости” территориального планирования определяет, что в полосе шириной 50 метров вдоль Большого Белого озера запрещается любое строительство, за исключением строений, разрешенных в причальной полосе. Строения, связанные с использованием водоемов (лодочные пристани, бани и др.), разрешается размещать близко к берегу, но не ближе 30 метров от береговой линии, в каждом отдельном случае обосновывая строение анализом прибрежного ландшафта.

Том 3 “Графический материал” территориального планирования:

- 1) на карте “Защитные полосы Гаркалнской волости по территориальному планированию Гаркалнской волости на 2004 – 2016” в масштабе 1 : 25 000 (лист 5) вокруг Большого Белого озера отмечены защитные полосы надземных водных объектов – 300 метров; потенциально затопляемых территорий – 100 метров, а также зоны моратория на строительство – 50 метров;
- 2) на карте “Планируемое использование территории Гаркалнской волости по территориальному планированию Гаркалнской волости на 2004 – 2016” в масштабе 1 : 5 000 (лист 12) вокруг Большого Белого озера отмечены те же самые защитные полосы;
- 3) на карте “Зона риска затопления водных объектов Гаркалнской волости” в масштабе 1 : 25 000 (лист 18) вокруг Большого Белого озера отмечена зона риска затопления, площадь которой в отдельных местах достигает аж 200 метров.

22 августа 2005 года Министерство регионального развития и по делам самоуправлений в письме на имя Гаркалнского волостного совета просит дать разъяснения по поводу того, почему совет, не дав оценку недостаткам, приведенным в заключении, все-таки принял обязывающие правила № 13. Министерство, среди прочего, указало, что неприемлемым является решение по планированию, которое допускает возможность строительства обособленных домов на потенциально затапливаемой территории.

26 октября 2005 года Гаркалнский волостной совет принял обязывающие правила № 42А “О приостановлении действия обязывающих правил № 13 в отношении защитных полос затапливаемых территорий Большого Белого озера и территории природного заповедника “Гаркалнские леса”” (протокол заседания № 16, §1) (далее – правила № 42А).

В упомянутых правилах констатируется также, что в территориальном планировании Гаркалнской волости на 2004 – 2016 годы “дана неточная трактовка статьи 37 закона О защитных полосах”.

В изданном 1 февраля 2006 года приложении к протоколу Гаркалнского волостного совета от 26 октября 2005 года было уточнено, что приостановление действия обязывающих правил № 13 не распространяется на те территории, в отношении которых уже приступили к разработке детального планирования.

**2. Заявители** указывают, что та часть территориального планирования Гаркалнской волости, которая предусматривает застройку затапливаемой территории Большого Белого озера, противоречит статье 115 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция), а также пункту 4 части первой статьи 37 закона О защитных полосах.

В конституционной жалобе подчеркивается, что в Латвийской Республике, равно как во многих других государствах, право на жизнь в

благополучной среде признано основным правом человека. Статья 115 Конституции предусматривает, что государство защищает право каждого на жизнь в благополучной среде, сообщая сведения о состоянии среды и проявляя заботу о ее сохранении и улучшении. Упомянутая норма, во-первых, возлагает на государство обязанность формировать и обеспечивать эффективную систему защиты среды. Во-вторых, в установленном законом порядке предоставляя право выступать против тех решений субъектов публичного права, которые ущемляют право личности в области использования и защиты среды. Территориальное планирование признается одним из прав в области среды, в связи с этим частные лица, со ссылкой на статью 115 и закон “О защите среды”, имеют право выступать против таких противоправных действий самоуправления, которые ограничивают их право в области защиты среды.

В конституционной жалобе указывается, что в соответствии с пунктом 4 части первой статьи 115 закона О защитных полосах на защитных полосах надземных водных объектов запрещается строить здания и строения на территориях с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет, за исключением строений временного пользования, небольших домов в сельской местности и защитных строений или насыпей, специально предусмотренных для такой цели, однако в графической части территориального планирования Гаркалнского волостного совета на затапливаемой территории озера предусмотрено строительство обособленных домов. Таким образом, нарушается запрет на застройку затапливаемой территории, установленный статьей 37 закона О защитных полосах. Установленный в территориальном планировании Гаркалнского волостного совета запрет на застройку вокруг Большого Белого озера – 50 метров – является недостаточным, поскольку периодически затапливаемая вокруг озера территория является значительно большей по

размеру.

Интерпретируя пункт 4 части первой статьи 37 закона О защитных полосах, Заявители приходят к выводу, что “в городах и селах на затапливаемых территориях защитных полос надземных водных объектов установлен всеобщий запрет на строительство зданий, строений и устройство насыпей на затапливаемых территориях”.

Заявители указывают, что во время разработки территориального планирования Гаркалнский волостной совет не соблюдал закон О защитных полосах. Совет ограничился только тем, что формально заслушал возражения заинтересованной части общества, но не подверг их тщательной оценке.

**3. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Гаркалнский волостной совет** – указывает, что при принятии территориального планирования Гаркалнской волости на 2004 – 2016 годы, совет действовал в соответствии с законом “О самоуправлениях”, законом О защитных полосах и правилами № 883 Кабинета министров от 19 октября 2004 года “Правила территориального планирования местных самоуправлений” (далее – правила № 883). В связи с этим территориальное планирование соответствует статьям 1 и 115 Конституции.

Гаркалнский волостной совет отмечает, что на прилегающих к Большому Белому озеру территориях исторически возникли однодворовые и общественного характера объекты, например, Реабилитационный центр Кюзисской фабрики сладостей, велотрек и пасторат Адажской общины. В годы советской власти началось интенсивное строительство новых частных домов и дач. Новый этап строительства ознаменовался денационализацией земель и строений, произошедшей после 90-х годов.

Для предъявления необходимых требований и ограничений в отношении использования потенциальных и конкретных территорий для развития волостной территории, в 1995 году началась разработка территориального планирования Гаркалнской волости. Планирование завершилось в конце 2004 года.

Совет признает, что при дальнейшей детализации планирования проявились многочисленные противоречивые позиции, в том числе – о возможностях застройки на затапливаемых территориях. Оценивая претензии жителей, Гаркалнский волостной совет принял правила № 42А. Имеющиеся заявки о строительных планах, касающиеся затапливаемых территорий Большого Белого озера, не рассматриваются.

Соответствие территориального планирования Гаркалнской волости на 2004 – 2016 годы будет проверяться и, если это будет необходимо, соответственно откорректировано.

К разработке изменений к территориальному планированию Гаркалнской волости на 2004 – 2016 годы приступили 28 декабря 2005 года (протокол заседания №19, §18). Изменения к планированию в первой редакции планируется завершить в четвертом квартале 2007 года.

Отвечая на вопросы Конституционного суда, что явилось основанием для установления 50 метровой зоны моратория на строительство и строительных допусков на затапливаемой территории Большого Белого озера, Гаркалнский волостной совет поясняет, что в соответствии с пунктом 5 части первой статьи 37 закона О защитных полосах минимальный строительный допуск для надземных водных объектов составляет 10 метров от береговой линии. В отношении Большого Белого озера это расстояние составляет 50 метров от береговой линии, а для строений, связанных с использованием водоемов, – не ближе 30 метров от береговой линии. В свою очередь, 30 метровая зона моратория на строительство установлена в соответствии с частью первой

статьи 7 закона О защитных полосах, чтобы сохранить характерный для озера прибрежный ландшафт. Такое ограничение на береговую застройку установлено на время действия территориального планирования Гаркалнской волости на 2004 – 2016 годы.

С материалами дела Гаркалнский волостной совет не ознакомился и своего мнения по ним не высказал.

**4. Министерство регионального развития и по делам самоуправлений** предоставило Конституционному суду информацию об интерпретации пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных полосах.

Из приведенной нормы вытекает, что устройство насыпей на территории защитных полос надземных водных объектов допустимо единственно по той причине, чтобы возводить строения временного пользования или небольшие дома в сельской местности, но не здания или строения другого рода, и в том числе не жилые дома. Строительство защитных строений и устройство насыпи считалась бы допустимой, если упомянутая деятельность предусматривается в территориальном планировании и детальном планировании.

**5. И Министерство среды** предоставило Конституционному суду информацию об интерпретации пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных полосах.

Министерство поясняет, что целью приведенной нормы является ограничение строительства любых строений, включая и жилые дома, на территориях с вероятностью затопления хотя бы раз в год, а также устройство насыпей в строительных целях. Нормой предусматриваются и отдельные исключения, а именно, позволяется строить на территориях защитных полос водоемов и протоков строения временного пользования и небольшие дома, для этой цели засыпая территорию. Министерство подчеркивает, что данное исключение распространяется единственно на



защитные полосы водоемов и протоков в сельской местности, но не на защитные полосы водоемов и протоков в городах и селах.

При разработке территориального планирования и предусматривая в нем застройку территории, самоуправлениям надлежит соблюдать запрет на строительство в защитных полосах водоемов и протоков, установленный в пункте 4 части первой статьи 37 закона О защитных полосах, а также запрет на устройство насыпей на территории защитных полос в целях дальнейшего строительства.

Министерство считает, что устройство насыпей на территории защитных полос водоемов и протоков допустимо только в сельских местностях и случаях, когда на территориях с вероятностью затопления хотя бы раз в год будут возводиться строения временного пользования и небольшие дома.

У любых защитных строений в защитных полосах водоемов и протоков может быть только одна цель – защита территории от затоплений, но ни в коем случае не дальнейшая застройка защитной полосы.

Министерство обращает внимание на то, что на всей территории государства, особенно в окрестностях Риги, с активизацией земельного рынка требования исполнителей проектов по получению разрешений на строительство зданий на затапливаемых территориях становятся все настойчивыми. Исполнители проектов часто не считают с необходимостью охраны пойменных лугов рек и озер для сохранения пространства, охватываемого наводнением. В результате непродуманного территориального планирования и строительства меняется ситуация и у землевладельцев – их уже прежде построенные дома и другие здания затапливаются, хотя раньше от наводнений существенно не страдали.

**6. Околорижское управление среды Государственной земельной службы**, давая заключение о территориальном планировании,

применило следующую интерпретацию пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных полосах: устройство насыпей преобразует затапливаемые территории, в связи с чем они в дальнейшем не подвергаются затоплению и к ним не применима упомянутая норма закона О защитных полосах.

В настоящее время в распоряжении управления имеется письмо Министерства среды от 31 мая 2006 года, в котором разъясняется, что устройство насыпей на территории защитной полосы надземных водных объектов допустимо единственно по той причине, чтобы возводить строения временного пользования или небольшие дома в сельской местности, но не здания или строения другого рода, в том числе и не жилые дома.

**7. Эксперт по среде – член – корреспондент Латвийской Академии наук, Dr. habil. geogr., профессор Айя Меллума** – указывает, что устройство насыпей на затапливаемых территориях с целью предотвратить их затопление было бы допустимо в плотно заселенных местах. Однако в этом случае необходимо разработать концепцию развития всего побережья озера и единый проект преобразования берега, который комплексно решал бы и другие проблемы, например, проблему аккумуляции надземных и проточных вод.

Эксперт поясняет, что затапливаемые территории установлены по той причине, что они являются зонами риска для строительства и жизни человека. Особенность Большого Белого озера состоит в том, что оно связано с Рижским морским заливом и во время сильных ветров уровень воды на озере повышается.

Идея о засыпании пойм стала реализовываться в последние годы. Однако, если в природе производятся преобразовательные работы в большом объеме (такowymi считаются и засыпание или намывание пойм), то предосторожность следует соблюдать в еще большей мере.

Побережье Большого Белого озера на разных участках отличается, и в связи с этим последствия засыпания или намывания могут быть различными. В одном случае, таким образом могут быть уничтожены места обитания редких и охраняемых растений и животных, а в другом – особые прибрежные биотопы и пойменные луга, а еще – измениться направления грунтовых вод (последствия таких действий трудно прогнозируемы). Результат – преобразование всего побережья из релятивной природной среды в городскую среду со всеми вытекающими из этого последствиями.

**8. Эксперт по среде – магистр биологии Лелде Энгеле** – поясняет, что экологическое значение имеющейся на берегу Большого Белого озера естественной, необработанной территории характеризуют:

- 1) естественно образованный рельеф – обрыв и пойма древнего берега озера, а также соответствующий подобным территориям гидрологический режим – связь уровня и течений грунтовых вод с уровнем воды на озере;
- 2) комплекс пород и биотопов, которые могут образоваться только на таких затапливаемых и связанных с ними территориях;
- 3) пойма, которая действует как естественный фильтр, задерживающий поступление доступной для растений кормовой базы (фосфора и азота) и проникновение других загрязнений, а также регулирует течение воды во время разлива;
- 4) естественные биотопы (леса и луга), которые важны для берегового озерного ландшафта, заслоня в дальнейшем имеющуюся застройку и позволяя отдыхающим и охотникам – главным образом для жителей Риги – вблизи города отдыхать в природной среде.

Планируемое насыпание поймы и застройка полностью и безвозвратно уничтожило бы естественные биотопы и ландшафт, привело бы к дополнительной нагрузке загрязнения озера и изменило бы гидрологический режим территории.

Учитывая вышеизложенное и то, что Большое Белое озеро является самым большим водоемом в Гаркалнской волости, где для защиты поймы не образована особо охраняемая природная территория, эксперт считает, что сохранение естественной поймы на берегу Большого Белого озера является существенным для сохранения биологического многообразия и ландшафта на территории края.

Л.Энгеле указывает на необходимость, соблюдая требования закона О территориальном планировании и правила № 883, произвести комплексную оценку всего побережья Большого Белого озера, чтобы осознать имеющиеся там природные ценности, а также возможные экологические риски.

**9. Эксперт по среде – ассистент кафедры Ботаники и экологии Факультета Биологии Латвийского Университета Вия Знотиня –** информирует, что планируемая застройка побережья Большого Белого озера определенно повлияет на качество озерной воды, поскольку доступная для растений кормовая база с застроенных территорий через почву двинется к озеру. Растительная полоса между нынешней застройкой и озером служит в качестве буферной полосы, а именно, растения “потребляют” кормовую базу и таким образом очищают загрязненные грунтовые воды. Таким образом, чтобы обезопасить воды от загрязнения, необходимо оставить незастроенную, естественную полосу вдоль озера.

В.Знотиня не согласна с мнением, что затапливаемые территории можно застраивать, если они до того засыпаны. При таком взгляде охрана защитных полос водоемов и проток потеряла бы свое значение, поскольку

технически возможно устроить насыпь и застроить любую пойму, однако такие действия противоречили бы подходу о неистощимом развитии территории.

### **Часть выводов**

10. К рассмотрению дело было подготовлено 16 октября 2006 года, и на распорядительном заседании было решено рассмотреть его в письменном процессе 9 января 2007 года.

В соответствии с частью второй статьи 28.<sup>1</sup> закона О Конституционном суде в течение пятнадцати дней после того, как получено сообщение о рассмотрении дела в письменном процессе, участники дела имеют право ознакомиться с материалами дела и письменно высказать свое мнение.

10 ноября 2006 года представитель Заявителей внес в Конституционный суд свое мнение по материалам дела.

24 ноября 2006 года министр регионального развития и по делам самоуправлений на основании части первой статьи 49 закона “О самоуправлениях”, издал распоряжение за № 2-02/536 “О приостановлении действия обязывающих правил № 13 Гаркалнского волостного совета от 30 декабря 2004 года “О Территориальном планировании Гаркалнской волости на 2004 – 2016 годы”” (далее – распоряжение № 2-02/536). В газете “Latvijas Vēstnesis” оно было опубликовано 5 декабря 2006 года (№ 193).

В свою очередь, 8 января 2007 года – за день до начала рассмотрения дела – Конституционный суд получил письмо Гаркалнской краевой думы. В письме содержится просьба прекратить судопроизводство по делу № 2006-09-03, поскольку 19 декабря 2006 года Гаркалнская краевая дума на внеочередном заседании приняло решение

“Об отмене действия обязывающих правил № 13 Гаркалнского волостного совета от 30 декабря 2004 года “О Территориальном планировании Гаркалнской волости на 2004 – 2016 годы””. Просьба обоснована тем, что оспариваемый правовой акт – территориальное планирование Гаркалнского волостного совета – утратил силу.

При наличии таких обстоятельств и на основании пункта 2 части первой статьи 29 закона О Конституционном суде, Конституционный суд имеет право принять решение о прекращении судопроизводства. Однако существуют и другие существенные обстоятельства, которые должны быть приняты во внимание.

Во-первых, Заявители просили признать утратившей силу с момента его принятия ту часть территориального планирования Гаркалнского волостного совета, которая предусматривает застройку затапливаемой территории Большого Белого озера.

Во-вторых, одной из причин для издания распоряжения министра за № 2-02/536 была неправильная интерпретация, данная Гаркалнским волостным советом пункту 4 части первой статьи 37 закона О защитных полосах.

В-третьих, в пункте 4 Гаркалнским волостным советом от 19 декабря 2006 года предусмотрено провести анализ примечаний, включенных в распоряжение министра регионального развития и по делам самоуправлений за № 2-02/536 (в том числе и в связи с интерпретацией пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных полосах), а также подготовить предложения для устранения недостатков и дальнейшей деятельности.

В-четвертых, из принципа правовой стабильности вытекает право самоуправления как разработчика территориального планирования и землевладельцев быть информированными о содержании ограничения

права собственности, включенного в пункт 4 части первой статьи 37 закона О защитных полосах.

**В связи с этим, Конституционный суд считает, что принимать решение о прекращении судопроизводства по данному делу не является целесообразным.**

11. Статья 115 Конституции определяет: “Государство охраняет право каждого на жизнь в благополучной среде, сообщая сведения о состоянии среды и заботясь о сохранении и улучшении среды.” В упомянутой норме Конституции, во-первых, на публичные государственные институты возлагается обязанность создавать и обеспечивать эффективную систему защиты среды. Во-вторых, по данной норме право на жизнь в благополучной среде возведено до ранга конституционной ценности. Право на жизнь в благополучной среде, равно как и другие основные права, содержащиеся в главе 8 Конституции, применяются прямо и непосредственно (*см., например, пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 5 декабря 2001 года по делу № 2001-07-0103*). А именно, частное лицо на основании статьи 115 Конституции имеет право обратиться в суд по поводу таких действий (бездействия) субъекта публичного права, которые ущемляют права и законные интересы частного лица (*см., например: Levits E. Примечания к главе 8 Конституции – Основные права человека. Cīlvēktiesību Žurnāls Nr. 9 – 12, 1999, стр. 37*).

Целей и задач, которые перед современным обществом ставит экологическое право, можно достигнуть только в тесном сотрудничестве с государством, а также негосударственными организациями и частным сектором. В связи с этим термин “государство”, использованный в статье 115 Конституции, не подлежит расширительному толкованию, и под ним должны пониматься и самоуправления, у которых совместно с государственными учреждениями имеется обязанность охранять право

каждого на жизнь в благополучной среде, заботясь о сохранении и улучшении среды. На данный тезис делается акцент и в Национальном плане экологической политики на 2004 – 2008 годы. В плане отмечается, что вопросы защиты среды постоянно занимают важнейшее место в экономическом развитии государства, особенно в таких отраслях, как производство, транспорт и обеспечение общественных услуг, а также в социальной сфере. В связи с этим успешная реализация упомянутых вопросов и проблем будет возможна только при тесном сотрудничестве государственного управления и самоуправлений (см.: *Уточненный Национальный план экологической политики на 2004 – 2008 годы.* <http://www.vidm.gov.lv>).

Содержание статьи 115 Конституции, а также право на жизнь в благополучной среде и соответствующие обязанности государства конкретизируются в обязательных для Латвийской Республики международных договорах, в том числе в Конвенции о доступности информации, участии общества в принятии решений и возможности обращаться в судебные учреждения в связи с экологическими вопросами, а также в национальных правовых актах.

Статья 6 закона О защите среды определяет, что каждое частное лицо, а также объединения, организации группы лиц имеют право, среди прочего:

- 1) требовать, чтобы государственные учреждения и самоуправления, должностные и частные лица прекратили такие действия или бездействие, которые ухудшают качество среды, вредят здоровью человека или угрожат его жизни, законным интересам или собственности;
- 2) поддерживать мероприятия по защите среды и сотрудничать с государственными учреждениями и самоуправлениями, чтобы не допустить таких действий, а также принятие таких решений, которые



могут ухудшить качество среды или противоречат требованиям нормативных актов о среде.

В пункте 23 статьи 1 закона О защите среды нормативными актами о среде признаны не только такие нормативные акты, которые прямо касаются среды, но и такие нормативные акты, которые способствуют достижению целей государственной экологической политики – сохранить, уберечь и улучшить качество среды, использовать природные ресурсы в долгосрочной перспективе и обеспечить качественную среду проживания. В соответствии со статьей 2 закона О территориальном планировании территориальное планирование должно способствовать развитию в долгосрочной перспективе. Соблюдая установленный в статье 3 закона О территориальном планировании принцип долгосрочной перспективы, территориальному планированию надлежит обеспечивать не только экономическое развитие, но рациональное использование природных, человеческих и материальных ресурсов, а также качественную среду проживания. Таким образом, современное территориальное планирование является одним средств достижения целей государственной экологической политики и в связи с этим и связанная со средой сфера, где статья 115 Конституции предоставляет обществу широкие права.

Установленная статьей 115 Конституции обязанность государства заботиться о сохранении среды конкретизирована и в законе О защитных полосах, в том числе в пункте 4 части первой статьи 37 данного закона.

Заявители указывают, что в результате неправильного применения данной правовой нормы во время разработки территориального планирования Гаркалнской волости была допущена необоснованная застройка затапливаемых территорий Большого Белого озера.

**Значит, то обстоятельство, соответствует ли статье 115 Конституции та часть территориального планирования Гаркалнской**

**волости, которая предусматривает застройку затапливаемых территорий Большого Белого озера, надлежит оценивать в совокупности с другими экологическими правовыми нормами.**

12. В соответствии с частью первой статьи 33 закона О защитных полосах в территориальных планированиях местных самоуправлений все виды защитных полос должны определяться с соблюдением требований нормативных актов. Для оценки соответствия территориального планирования Гаркалнской волости пункту 4 части первой статьи 37 закона О защитных полосах, необходимо выяснить содержание включенной в него правовой нормы.

Данная норма определяет:

“Запрещается возводить здания и строения на территориях с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет, за исключением строений временного пользования, небольших домов в сельской местности и защитных строений и насыпей на территории, особо предусмотренных для таких целей.”

Используя метод грамматической интерпретации, приходим к выводу, что норма позволяет устраивать насыпи на затапливаемой территории для возведения строений временного пользования и строительства небольших домов в сельской местности. Аналогичное разъяснение правовой нормы дали Министерство среды и Министерство регионального развития и по делам самоуправлений (*см. материалы дела, том 2, стр. 121, 122 и 135*).

Из материалов дела вытекает, что в ходе разработки территориального планирования Гаркалнской волости понимание одной части правовой нормы во всех институциях было одинаковым – возведение зданий и строений на потенциально затапливаемой территории запрещается. Однако, по разному интерпретирована допустимость устройства насыпей на территории, а именно,

первоначально провести засыпание данной территории, чтобы превратить ее в незатапливаемую территорию, на которую впоследствии не распространяется запрет на возведение зданий и строений. В технической документации устройство насыпей на территории формулируется как благоустройство береговой полосы. Такого рода строительный проект предусматривает повышение уровня земли на пойме с целью подготовки территории для дальнейшей застройки.

Так как использование грамматического метода интерпретации в большинстве случаев нельзя считать достаточным для полного раскрытия содержания правовой нормы, использованию подлежат и другие методы интерпретации (*см., например, пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 4 февраля 2003 года по делу № 2002-06-01*).

Использование системного метода интерпретации дает возможность выяснить значение правовой нормы в связи с другими, включенными в закон О защитных полосах правовыми нормами.

Термин “защитная полоса” разъяснен в статье 1 закона. В ней сказано, что защитной полосой является “определенная площадь, назначением которой является оберегать разного рода объекты (как естественные, так и искусственные) от нежелательного внешнего воздействия, обеспечивая их эксплуатацию и безопасность или охраняя среду и человека от вредного воздействия какого - либо объекта”.

По делу производится оценка одного из необходимых для защиты среды и природных ресурсов видов защитных полос – защитной полосы надземного водного объекта (Большого Белого озера).

Часть первая статьи 7 закона определяет, что “защитная полоса надземных водных объектов устанавливается для водоемов, проток и искусственных водных объектов, чтобы снизить негативное влияние загрязнений на водную экосистему, устранить развитие процесса эрозии, ограничить хозяйственную деятельность в зонах затопления, а также

сохранить характерный местный ландшафт”.

Анализ приведенной нормы в связи с пунктом 4 части первой статьи 37 свидетельствует, что интерпретация нормы, в соответствии с которой возможно устройство насыпей на затапливаемой территории с целью ее застройки, существенно противоречит установленной законом цели защиты водоемов и прилегающих к ним территорий.

Используя метод исторической интерпретации, смысл правовой нормы выясняют, учитывая обстоятельства, на которых основано ее возникновение.

В аннотации к законопроекту, в которой обоснована необходимость принятия правовой нормы, указано, что она способствует восстановлению пойменных лугов защитной полосы водоемов и проток, хозяйствованию, а также снижению загрязненности (см. аннотацию к внесенному в Сэйма 10 мая 2001 года законопроекту “Об изменениях к закону О защитных полосах”, материалы дела, том 1, стр. 203 и 204).

Засыпание пойменных лугов с целью строить там здания не может способствовать достижению выдвинутой в аннотации цели – восстановлению пойменных лугов, хозяйствованию и снижению загрязненности водоемов. В свою очередь, при использовании такой интерпретации нормы, в соответствии с которой до строительства зданий можно устраивать насыпи на потенциально затапливаемой территории, способствовало бы застройке данных территорий, поскольку риск затопления был бы устранен. Такая интерпретация охраняла бы не пойму, а скорее новостройки – строения временного пользования и небольшие дома.

Легальная дефиниция строений временного пользования и небольших домов включена в пункты 15 и 16 правил № 112 Кабинета министров от 1 апреля 1997 года “Общие строительные правила”. В соответствии с ними “строение временного пользования” является

строением, срок эксплуатации которого не превышает пяти лет и которое подлежит сносу до окончания упомянутого срока, а “небольшой дом” это одноэтажный дом, строительная площадь которого не превышает 25 квадратных метров.

**В связи с этим такое понимание пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных полосах, в соответствии с которым возможно устройство насыпей на затапливаемой территории с целью возведения зданий и строений, противоречит ее цели, выдвинутой при принятии данной нормы.**

**13.** Значение включенной в аннотацию законопроекта цели – охранять пойменные луга водоемов и протоков – подтверждает Национальный план экологической политики на 2004 – 2008 годы и мнение экспертов по среде (см. распоряжение № 81 Кабинета министров от 4 февраля 2004 года “О Национальном плане экологической политики на 2004 – 2008 годы”. *Latvijas Vēstnesis*, 26 февраля 2004 года, № 20; распоряжение № 996 Кабинета министров от 22 декабря 2006 года “Об изменениях в Национальном плане экологической политики на 2004 – 2008 годы”. *Latvijas Vēstnesis*, 28 декабря 2006 года, № 206, и материалы дела, том 2, стр. 114 – 120).

В описании ситуации, включенной в Национальный план экологической политики, констатировано, что сравнительно отлогие бассейны слияния больших рек, а также значительные площади озер, болот и влажных почв, которые действуют как накопительные резервуары и замедляют поступление воды в реки, спасают Латвию от таких катастрофических наводнений, которые произошли в Центральной Европе за последние десять лет. Проведенные в 1998 – 2000 годы исследования биологического качества воды свидетельствуют о том, что примерно 90 процентов озер подвержены антропогенной эйтрофикации, а именно, процессу, при котором водоемы насыщаются растительной

кормовой базой и который способствует чрезмерному размножению водных организмов и зарастанию водоемов.

Для улучшения нынешней ситуации в плане определены несколько целей: во-первых, способствовать долгосрочному и рациональному использованию воды, обращая особое внимание на сохранение подземных водных ресурсов и озер и водоемов, подверженных угрозе эйтрофикации, во-вторых, охранять водные экосистемы, а также зависимые от воды экосистемы и влажные почвы суши (см.: *Уточненный Национальный план экологической политики на 2004 – 2008 годы, стр. 14 – 18, <http://www.vdm.gov.lv>*).

Для обеспечения защиты среды, следует учитывать, что главное назначение пойменных лугов в экосистеме озера состоит в том, что такие луга служат защитным барьером от вредных воздействий внешних обстоятельств или источника деградации озера. Особое значение такой защитный барьер приобретает там, где развиваются места проживания или уже образовались урбанизированные области (см.: *Melluma A., Leinerte M. Ainava un cilvēks. Rīga, Avots, 1992, стр. 73*).

Эксперты по среде Л.Энгеле и В.Знотиня признают, что защита и сохранение поймы берегов Большого Белого озера имеют существенное значение для сохранения биологического многообразия и ландшафта, а также для защиты озера. Строительство жилых домов на затопляемой пойме с экологической точки зрения недопустимо, поскольку полностью и безвозвратно уничтожило бы имеющиеся там природные биотопы и, изменив гидрологический режим озера, привело бы к дополнительному загрязнению озера. Растительная полоса между застройкой и Большим Белым озером служит в качестве буферной полосы, поскольку “потребляет” кормовую базу и очищает загрязненные грунтовые воды (см. материалы дела, том 1, стр. 114 – 118). В свою очередь, эксперт по среде А. Меллума, оценивая допустимость хозяйственной деятельности на

затапливаемых территориях, указывает, что следует соблюдать наибольшую предосторожность, поскольку последствия такой хозяйственной деятельности непрогнозируемы (см. материалы дела, том 1, стр. 119 – 120).

Необходимость защиты затапливаемых территориях стала актуальной и в контексте права Европейского Союза. А именно, в подпункте “с” части второй пункта 4 разработанного в настоящий момент Комиссией Европейского Сообщества проекта директивы об оценке рисков наводнения и самоуправляемых поймы признаются естественными буферными зонами, задерживающими наводнения [см.: КОМ(2006) 15 galīgais, <http://eur-lex.europa.eu/>].

Пойменные луга выполняют функцию устранения негативных последствий наводнений. Если пойменные луга засыпаются, то возникают места с дополнительным риском наводнений, где до сих пор угрозы наводнений не имели место или были незначительными (см. письмо Министерства среды от 10 октября 2006 года на имя Конституционного суда, материалы дела, том 2, стр. 122).

Интерпретация пункта 4 части первой статьи 37 закона О защите среды должна соответствовать цели, выдвинутой в законе О защите среды и других нормативных актах о среде.

Чтобы интерпретация нормы отвечала бы данному требованию, норму следует понимать таким образом, что по ней запрещается возводить здания и строения на территориях с вероятностью затопления хотя бы раз в год, за исключением строений временного пользования и небольших домов в сельской местности. Одновременно по данной норме запрещается строить специально предусмотренные защитные строения или устраивать насыпи на территории для возведения зданий и строений, в том числе строений временного пользования и небольших домов.

В городах и селах, где в соответствии с пунктом 2 части второй статьи 7 закона О защите среды ширина площади защитных полос надземных водных объектов определяется в территориальном планировании, самоуправлению следует руководствоваться тем соображением, что устраивать насыпи на затапливаемой территории с целью их застройки запрещается. Иная интерпретация нормы вступала бы в противоречие с упомянутой целью создания защитных полос.

По норме не запрещается устраивать насыпи на затапливаемой территории или строить защитные строения с целью защитить от наводнений здания и строения, находящиеся там до вступления данной нормы в силу. В данном случае разрешения на устройство насыпей или строительство защитных строений выдаются таким образом, чтобы упомянутые действия подвергали бы затапливаемую территорию по возможности меньшему преобразованию.

**14.** В главе 8 тома 1 территориального планирования Гаркалнской волости на 2004 – 2016 годы разъясняется, что вокруг Большого белого озера установлена затапливаемая территория шириной 200 метров.

В томе 3 планирования – на карте “Планируемое использование территории Гаркалнской волости по территориальному планированию Гаркалнской волости на 2004 – 2016” вокруг Большого белого озера отмечена защитная полоса водного объекта шириной 300 метров. Потенциально затапливаемая территория отмечена примерно площадью 100, а не 200 метров, как это установлено в томе 1 территориального планирования.

Подпункт а) 4 пункта 30.1 главы 4 тома 2 планирования “Правила застройки Гаркалнской волости” предусматривает, что в полосе шириной 50 метров вдоль Большого белого озера запрещается любое строительство, за исключением строений, разрешенных в причальной полосе. В свою очередь, строения, связанные с использованием водоемов



и проток (лодочные пристани, бани и др.), разрешается размещать близко к берегу, но не ближе 30 метров от береговой линии.

В томе 3 планирования – на карте “Территориальное планирование Гаркалнской волости на 2004 – 2016. Планируемое использование территории Гаркалнской волости” 50 метров от береговой линии в соответствии с предусмотренным в правилах застройки волости отмечены как “зона моратория на строительство”.

В графической части планирования ясно видно, что запрет на строительство домов и зданий распространяется не на всю потенциально затапливаемую территорию, а только примерно на ее половину.

Из приложенного к материалам дела проекта детального планирования по земельному участку на улице Дзилнас 1В (кадастровый № 8060-003-0011) видно, что особняк планируется построить таким образом, что его стены находятся именно на расстоянии 50 метров от береговой линии (*см. Проект детального планирования для Гаркалнской волости, улицы Дзилнас 1В, кадастровый № 8060-003-0011, стр. 44*).

В соответствии с пунктом 4 части первой статьи 37 закона О защите среды запрет на строительство новостроек устанавливается по всей площади потенциально затапливаемой территории (поймы).

**Таким образом, территориальное планирование Гаркалнской волости, предусматривающее застройку на потенциально затапливаемой территории, не соответствует пункту 4 части первой статьи 37 закона О защите среды и статье 115 Конституции.**

**15.** Так как та часть территориального планирования Гаркалнской волости, которая предусматривает застройку затапливаемой территории Большого Белого озера, не соответствует статье 115 Конституции, не имеется необходимости в дополнительной оценке ее соответствия статье 1 Конституции.

16. Суду в соответствии с пунктом 11 статьи 31 закона О Конституционном суде следует определить момент, с которого оспариваемая норма (акт) теряет силу.

Заявители просили признать оспариваемый акт не имеющим силу с 5 января 2005, то есть с момента его вступления в силу.

Если та часть территориального планирования Гаркалнской волости на 2004 – 2016 годы, которая предусматривает застройку затапливаемой территории Большого Белого озера, не будет признана не имеющей силу с момента ее вступления в силу, то будут легализованы действия совета самоуправления, совершенные в результате неправильной интерпретации пункта 4 части первой статьи 37 закона О защите среды во время до опубликования решения. Для достижения упомянутой цели нормы – по возможности больше оберегать затапливаемые территории от хозяйственной деятельности, оспариваемый акт о застройке затапливаемой территории признается не имеющим силу с момента его вступления в силу.

### **Постановляющая часть**

На основании статей 30 – 32 закона О Конституционном суде, Конституционный суд

**постановил:**

**признать ту часть территориального планирования Гаркалнской волости на 2004 – 2016 годы, которая предусматривает застройку затапливаемой территории Большого Белого озера, не соответствующей статье 115 Конституции Латвийской Республики и не имеющей силу с 5 января 2005 года.**

Решение окончательное и не подлежит обжалованию.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Гунарс Кутрис