



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

## Решение

Именем Латвийской Республики

Рига, 17 января 2008 года

по делу № 2007-11-03

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

при секретаре судебного заседания Арнисе Жугансе,

с участием представителей заявителя – общества „Коалиция в защиту природного и культурного наследия” – Айги Гришане и Сандры Якушоноки,

представителей институции, издавшей оспариваемый акт, – Рижской думы – Агриса Битанса, Гинты Сниедрите, Петериса Странциса и Гвидо Принциса,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17 и статьи 19<sup>2</sup> закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 11 и 18 декабря 2007 года на открытом судебном заседании рассмотрел дело

**„О соответствии Территориального планирования Риги на 2006 – 2018 годы в части, касающейся территории Рижского свободного порта, статье 115 Конституции Латвийской Республики”.**

### **Констатирующая часть**

**1.** Территориальное планирование Риги на 2006 – 2018 годы (в дальнейшем – Территориальное планирование) разработано в виде отдельного документа в рамках пакета документов долгосрочного территориального планирования „План развития города Риги на 2006 – 2018 годы” (в дальнейшем – План развития). План развития состоит из трех взаимосвязанных документов, а именно, Долгосрочной стратегии развития Риги до 2025 года, Программы развития Риги на 2006 – 2012 годы и Территориального планирования.

**1.1.** К разработке Территориального планирования приступили с 4 июня 2002 года, когда было принято постановление № 1385 Рижской думы „О начале разработки План развития Риги на 2006 – 2018 годы”.

1 ноября 2004 года Государственное бюро оценки влияния на среду приняло решение за № 53-р о применении процедуры оценки стратегического влияния на среду в отношении Плана развития.

После принятия решения Рижская дума и Рижский центр среды „Agenda 21” приступили к оценке стратегического влияния на среду (далее – стратегическая оценка) и разработали Экологический обзор к Плану развития города Риги на 2006 – 2018 годы (далее – Экологический обзор). Стратегическая оценка дана Плану развития города Риги в целом, без отдельного выделения оценки Территориального планирования.

15 ноября 2005 года Рижская дума приняла постановление за № 584 „Об окончательной редакции Территориального планирования Риги на 2006 – 2018 годы, утверждении Долгосрочной стратегии развития Риги до 2025 года и утверждении Программы развития Риги на 2006 – 2012 годы в окончательной редакции”.

24 ноября 2005 года Экологический обзор был внесен в Государственное бюро по надзору за средой. (далее – также Бюро). В свою очередь, 16 декабря 2005 года Бюро вынесло свое заключение за № 24 „Об Экологическом обзоре к Плану развития города Риги на 2006 – 2018 годы” (далее – Заключение Бюро).

19 декабря 2005 года Министерство регионального развития и по делам самоуправлений передало в Рижскую думу свое заключение по редакции Плана развития от 15 ноября 2005 года. В указанном заключении дается анализ соответствия Плана развития требованиям нормативных актов, действующих во время разработки плана.

20 декабря 2005 года Рижская дума утвердила Территориальное планирование, приняв постановление за № 749 „Об утверждении Территориального планирования на 2006 – 2018 годы”. Согласно пункту 1 приведенного постановления Графическая часть территориального планирования и правила пользования и застройки территории изданы в виде обязывающих правил № 34 Рижской думы от 20 декабря 2005 года “Правила пользования и застройки территории Риги”. 3 января 2006 года постановление было опубликовано в газете „Латвияс Вестнесис”.

**1.2.** Статьей 2 закона О портах определяется, что портом является ограниченная границами часть сухопутной территории Латвии, включая искусственно созданные насыпи, и часть внутренних вод, включая внутренние и внешние рейды и навигационные пути в портовой гавани,

оборудованные для обслуживания судов и пассажиров, для проведения грузовых, транспортных и экспедиторских операций и ведения иной хозяйственной деятельности. Согласно статье 1 закона О Рижском свободном порте территория свободного порта это часть территории Латвийской Республики в рамках границ Рижского порта, установленных Кабинетом министров.

В соответствии со статьей 3 закона О портах Кабинет министров по рекомендации соответствующего самоуправления, управления порта и управляющего железнодорожной инфраструктурой государственного публичного пользования определяет границы порта, относя к ним те территории, которые, с учетом их географического положения, могут быть использованы в целях перспективного развития порта, в том числе площади полосы земельного участка железнодорожной инфраструктуры государственного публичного пользования.

Во время разработки и принятия Территориального планирования территория Рижского свободного порта была установлена правилами № 516 Кабинета министров от 11 декабря 2001 года „Правила об установлении границ Рижского свободного порта” (далее – Правила № 516). После того, как в силу вступило Территориальное планирование, границы Рижского свободного порта были изменены, так как Кабинетом министров 22 августа 2006 года были изданы правила за № 690 „Правила о территории Рижского свободного порта” (далее – Правила № 690).

Согласно части третьей статьи 7 закона О портах управление порта в качестве субъекта частного права разрабатывает проект программы развития порта в соответствии с утвержденной Концепцией развития портов Латвии и соответствующей программой развития самоуправлений и территориальным планированием и обеспечивает реализацию программы развития порта, утвержденной Советом портов Латвии.

В отношении Рижского свободного порта в настоящее время действует Программа развития Рижского свободного порта на 1996 – 2010 годы, в которую в апреле 2007 года были внесены изменения, обеспечившие соответствие Территориальному планированию.

Государственное бюро оценки влияния на среду 10 августа 2004 года приняло решение за № 2 о применении процедуры стратегической оценки к Программе развития Рижского свободного порта. Соответствующий проект Программы развития Рижского свободного порта на 2003 – 2015 годы был разработан, но не акцептирован Советом портов Латвии.

12 июня 2007 года правление Рижского свободного порта приняло решение о разработке проекта программы развития порта на 2008 – 2018 годы.

**2. Общество „Коалиция в защиту природного и культурного наследия”** (далее – Заявитель) – указывает, что часть Территориального планирования, которая касается территории Рижского свободного порта (далее – Оспариваемое планирование), противоречит статье 115 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

Со ссылкой на практику Конституционного суда, Заявитель указал, что в соответствии со статьей 115 Конституции государство охраняет право каждого на жизнь в благоприятной среде, информирует об экологическом состоянии и заботится о сохранении и улучшении среды. Приведенная норма, во-первых, возлагает на государство обязанность сформировать и обеспечивать эффективную систему охраны среды. Во-вторых, согласно означенной норме частным лицам предоставляется право в установленном законом порядке выступать против таких решений субъектов публичного права, которые ущемляют права личности в сфере

природопользования и охраны среды. Территориальное планирование относится к одной из таких областей экологического права.

Заявитель считает, что при разработке Оспариваемого планирования были допущены многочисленные существенные нарушения материального и процессуального права и в результате применения Оспариваемого планирования среде может быть причинен необратимый ущерб. Причем, на территории Рижского свободного порта проводится деятельность, недопустимая до тех пор, пока в отношении соответствующей территории не дана стратегическая оценка в порядке, установленном нормативными актами.

**2.1.** Заявитель указывает на многочисленные процессуальные нарушения, и самым существенным является отсутствие стратегической оценки в отношении Оспариваемого планирования в соответствии с требованиями нормативных актов.

Оспариваемому планированию не дана достаточно детальная стратегическая оценка, в связи с чем отсутствует достаточная оценка того, будет ли обоснованным определение производства и промышленности в качестве главного разрешенного (планируемого) территориального пользования. При этом, при разработке Экологического обзора к Территориальному планированию Риги не дана оценка влиянию планируемого развития на охраняемые природные территории Европейского значения (далее – Территория *Natura 2000*).

Заявитель обращает внимание на то, что по сравнению с Планом развития Риги на 1995 – 2005 годы (далее – План развития 1995 года) в отношении значительной части территории Рижского свободного порта установлено такое использование, которое может вызвать существенные неблагоприятные последствия как для среды, так и для общества, особенно для проживающих на территории и вблизи порта. Например,

разрешенное использование Русского острова (Krievu salā) изменено с территории природных ресурсов на производственно-промышленную территорию. При этом предоставляется возможность трансформации территории. Производство в качестве планируемого использования территории намечено и на Крысином острове (Žurku salā) и на Пуциных полях (Spilves pļavās).

На территории Рижского свободного порта особенно на Русском острове, фактически уже ведется деятельность, основанная на Плана развития, при том, что стратегическая оценка территории Рижского свободного порта еще не дана. Заявитель считает, что Управление Рижского свободного порта вводит предпринимателей в заблуждение, разрешая хозяйственную деятельность на территории Рижского свободного порта перед тем, как соответствующей территории дана стратегическая оценка в порядке, предусмотренном нормативными актами.

При разработке и принятии Оспариваемого планирования не соблюдались требования закона „Об особо охраняемых природных территориях”, закона „Об оценке влияния на среду”, а также правил № 157 Кабинета министров от 23 марта 2004 года „О порядке, в котором производится стратегическая оценка влияния на среду” (далее – Правила № 157). Причем, стратегическая оценка дана Оспариваемому планированию вопреки принципам разработки территориального планирования и проведения оценки на среду. Заявитель особо подчеркивает, что не соблюден принцип предусмотрительности, а именно, стратегическая оценка не дана на возможно раннем этапе планирования и принятия решений о предстоящей деятельности. Оспариваемое планирование не соответствует также принципу долгосрочного развития.

Не была соблюдена и статья 175 Учредительного договора Европейского Сообщества, определяющей, что экологическая политика Сообщества *inter alia* должна способствовать сохранению, охране и улучшению среды, охране здоровья населения, а также продуманного и рационального использования природных ресурсов, в основе чего должен лежать принцип предусмотрительности. Не соблюдена также директива 2001/42/ЕК Европарламента и Совета Европы от 27 июня 2001 года об оценке влияния определенных планов и программ на экологию (далее – Директива 2001/42/ЕК), директива 79/409/ЕЕК Совета Европы от 2 апреля 1979 года об охране диких птиц (далее – Директива 79/409/ЕЕК) и директива 92/43/ЕЕК Совета Европы от 21 мая 1992 года об охране естественных мест обитания, дикой флоры и фауны (далее – Директива 92/43/ЕЕК).

Существенным процессуальным нарушением следует признать и внесение изменений в окончательную редакцию Территориального планирования без передачи новой редакции на общественное обсуждение, при том, что такое требование вытекает как из закона О территориальном планировании, так и из правил № 883 Кабинета министров от 19 октября 2004 года „Правила о территориальном планировании местных самоуправлений” (далее – Правила № 883).

К существенным процессуальным нарушениям можно отнести и то, что не соблюден регламентированный Правилами № 883 порядок, в котором получают заключения институций, указанных в пункте 13 упомянутых правил. Заявитель особо подчеркивает, что относительно окончательной редакции Территориального планирования не получено заключение Государственной инспекции по охране памятников культуры. Причем, с учетом того, что после утверждения окончательной редакции Территориального планирования 15 ноября 2005 года в Территориальное планирование были внесены изменения, имелась необходимость не



только в повторном общественном обсуждении, но и в получении повторного заключения всех институций, указанных в правилах Кабинета министров и рабочем задании.

**2.2.** Заявитель считает, что при разработке и принятии Оспариваемого планирования не соблюдались и существенные требования материальных норм экологических нормативных актов. Например, не соблюдены требования закона О защитных зонах. При этом статус производственно-промышленной территории в зоне охраны памятников культуры и на территории памятника не соответствует требованиям, предъявляемым согласно правилам № 474 Кабинета министров от 26 августа 2003 года „Правила об учете, охране, реставрации памятников культуры, праве преимущественной покупки государства и предоставлении статуса экологически деградирующего объекта”.

Заявитель обращает внимание на то, что согласно разрешенному использованию территории, предусмотренному Планом развития, и Правилам пользования и застройки территории Риги (в дальнейшем – Правила застройки) открываются значительные возможности для трансформации территории, с преобразованием берегов Даугавы путем засыпания заводей и руслов прежних протоков, что представляется возможным путем получения разрешения на ремонтные работы. Трансформация территории предусматривается и на территориях, которые в Экологическом обзоре признаются потенциальными микрозапретными местами, а именно, на Русском острове, Крысином острове и Пушиных полях. Существует возможность, что могут быть уничтожены места гнездовий ценных птиц вне нынешних охраняемых территорий, что противоречит регулированию, предусмотренному Директивой 79/409/ЕЕК.

Заявитель считает, что пункт 2.8. Правил застройки, предусматривающий возможность внесения изменений в указанные правила без изменений в Территориальном планировании, следует считать противоправным, так как согласно Правилам № 883 изменения в территориальное планирование могут вноситься только в рамках процесса территориального планирования. А именно – разрабатывая и принимая изменения в Территориальном планировании в порядке, установленном нормативными актами.

**2.3.** Заявитель считает, что включение жилого массива Кундзиньсалы в территорию Рижского свободного порта состоялось без социально-экономического обоснования и вопреки результатам общественного обсуждения.

Заявитель подчеркивает, что при разработке Оспариваемого планирования не учитывалась Конвенция Организации по образованию, науке и культуре ООН О сохранении нематериального культурного наследия (далее – Конвенция о сохранении нематериального культурного наследия). В результате осуществления территориального планирования могут ухудшиться условия жизни населения, например, ограничен доступ к Даугаве в Даугавгриве, Болдерае и Мангальсале. При этом, возможно, жителям Кундзиньсалы придется покинуть места проживания после того, как указанные территории перейдут в ведение Рижского свободного порта. Включение столь существенных изменений в План развития осталось без анализа на соответствие Конвенции о сохранении нематериального культурного наследия, поэтому имеется основание считать, что конвенция была нарушена.

**3. Институтция, издавшая оспариваемый акт,** – Рижская дума – указывает, что Оспариваемое планирование разработано в соответствии с

требованиями нормативных актов, в силу чего соответствует статье 115 Конституции.

Рижская дума считает, что статьей 115 Конституции установлено право на жизнь в благоприятной среде, однако не гарантировано право на неизменяемость среды. Право человека на благоприятную среду осуществляется в порядке и форме, установленном нормативными актами. План развития города это одна из форм, в которой реализуется право человека на благоприятную среду.

План развития разработан, чтобы обеспечить долгосрочное и равномерное развитие. Рижская дума считает, что в целом условия реализации сценария развития Рижского свободного порта предусматривают одновременно создать предпосылки для охраны культурно-исторического наследия города Риги, повышения уровня благосостояния городских жителей и гостей, включая улучшение организации сообщения и снижение уровня загрязненности, не вызывая в то же время препятствий для хозяйственной деятельности Рижского свободного порта.

**3.1.** Рижская дума считает, что к Оспариваемому планированию применена стратегическая оценка в порядке, установленном нормативными актами. В Экологическом обзоре содержится оценка в отношении территории Рижского свободного порта на формулировочном уровне Территориального планирования, а именно, Экологический обзор охватывает только существенные основные позиции деятельности и развития портов., что соответствует не только позиции, сформулированной в законе О территориальном планировании и законе О портах, а также в части первой статьи 23<sup>5</sup> закона „Об оценке влияния на среду”.

Одновременная детальная стратегическая оценка в отношении как Территориального планирования, так и программы развития Рижского свободного порта не соответствует соображениям целесообразности. Абсурдной будет выглядеть ситуация, когда к проектам, осуществляемым на территории Рижского свободного порта, дважды применялась бы стратегическая оценка и один раз оценка влияния на среду. В связи с этим нормативным регулированием допускается и даже требуется производить детальную стратегическую оценку территории Рижского свободного порта с отсрочкой, то есть, в рамках стратегической оценки программы развития Рижского свободного порта.

Основной задачей Территориального планирования является определить границы деятельности порта в общей схеме планирования городской инфраструктуры. В свою очередь, задачей программы развития порта является детализация возможностей использования территории, отведенной для нужд порта, что позволяет нынешним и потенциально функционирующим в порту предпринимателям планировать свою деятельность и перспективы развития на территории порта. В то же время представитель Рижской думы пояснил, что программа развития Рижского свободного порта является программным, а не плановым документом.

При планировании развития Рижского свободного порта существенным образом учитывалось историческое развитие территории порта, что обеспечивало соблюдение принципов непрерывности и преемственности. Необходимо было учитывать развитие территории Рижского свободного порта, начиная с 17 века, а также тот факт, что застройка Русского острова была запланирована уже в 1933 году. Внимание следует обратить и на естественные изменения русла Даугавы.

При разработке программы развития Рижского свободного порта на 2008 – 2018 годы были учтены указания, включенные в заключение Бюро, касающиеся устранения возможных противоречий между

Территориальным планированием и программой развития порта. В экологическом обзоре программы развития Рижского свободного порта был дан повторный анализ влияния развития порта на особо охраняемые природные территории сквозь призму конкретных портовых услуг. То же самое относится к конкретным проектам реализации, которым была дана оценка влияния на среду в порядке, установленном нормативными актами.

На территории порта ни один проект не реализуется в обход применения процедуры оценки влияния на среду, в том числе оценки планируемого развития относительно Территорий *Natura 2000* и привлечения общественности к оценке рисков по реализации проекта в порядке, установленном нормативными актами. В связи с этим не имеет объективной основы утверждение о том, что План развития открывает законную возможность развивать порт без учета прав и интересов жителей, в том числе права на жизнь в благоприятной среде.

**3.2.** Необоснованным является аргумент о том, что не соблюдаются основные права, установленные статьей 115 Конституции, так как при применении процедуры стратегической оценки у жителей имеется возможность участвовать в процессе территориального планирования на всех этапах, установленных нормативными актами.

При этом, Рижская дума особо способствовала сопричастности общества к процессу разработки Территориального планирования. План развития, включающий в себя и Территориальное планирование, возможно, является самым демократическим документом, когда-либо разработанным в Латвийской Республике, поскольку проекту Территориального планирования было обеспечено довольно широкое обсуждение. Тем не менее, Рижская дума осозновала, что Территориальное планирование не будет идеальным, именно поэтому в

настоящее время происходит разработка изменений к Территориальному планированию.

**3.3.** Рижская дума указывает, что территория Рижского свободного порта используется для обеспечения портовых услуг, что по существу является хозяйственной деятельностью. При этом, одной из основных целей Плана развития в отношении территории порта является „обеспечить с помощью инструмента территориального планирования в целях развития Рижского порта достаточно большую территорию, приемлемую инфраструктуру и эффективные транспортные подъездные пути (автомагистрали и железнодорожные пути) вне центра города и с перемещением тяжелого грузового транспорта на городские трассы”.

Рижская дума обращает внимание на то, что территория порта значительно сокращена в районе исторического центра города Риги, причем сокращение прежней территории порта возможна только в том случае, если одновременно обеспечивается подключение к порту и освоение территорий, до сих пор не использовавшихся в хозяйственном отношении (Пушиных полей, части Кундзиньсалы, Мангальсалы и Даугавгривы), а также проводятся мероприятия по улучшению инфраструктуры порта – углубление главного судоходного канала, улучшение сети подъездных путей и коммуникаций. Учитывая то, что сокращению подверглась территория Рижского свободного порта на Андрейсале, становится понятным, что для компенсации такого сокращения Рижскому свободному порту отводится дополнительная территория для осуществления хозяйственной деятельности.

Рижская дума указала, что с учетом позитивного влияния на охрану среды, сохранение исторического центра города и благополучия жителей сузившихся границ порта в Основных направлениях развития транспорта дефинированы приоритеты развития порта, а с учетом статей 2 и 3 закона О портах в Плане развития вся территория порта, за исключением особо

охраняемых природных территорий, определена также как производственно-промышленная территория.

Однако производство и промышленность в виде разрешенного (планируемого) использования определенной территории еще не означают, что соответствующая территория будет использоваться в таких целях. Разрешенное (планируемое) использование согласно Территориальному планированию представляется только как проекция или потенциальная возможность использования территории. На территории порта также хорошо могут располагаться как нефтяные терминалы, так и пристани для армейских судов, а также столярная мастерская. Представитель Рижской думы особо подчеркнул, что дума при разработке Территориального планирования не делала никаких попыток углубиться и спрогнозировать, в каком конкретном месте территории Рижского свободного порта будут располагаться нефтяные или угольные перевалочные терминалы.

Развитие Рижского свободного порта продолжается, в связи с чем реализуются проекты по развитию и строительству на территории Рижского свободного порта. Тем не менее, ни один из осуществляемых проектов не относится к той части территории Рижского свободного порта, где разрешенное (планируемое) использование в Оспариваемом планировании было бы существенно изменено по сравнению с прежним территориальным планированием. Причем проекты, которые в настоящее время реализуются, по большей части относятся именно к проектам, снижающим угрозу для окружающей среды, а именно, реконструкция, ремонт и реновация строений.

**4. Представитель Рижского свободного порта** – директор Департамента стратегического планирования и руководства проектами – **Владимир Макаров** на судебном заседании указал, что в настоящее время действует программа развития Рижского свободного порта от 1996

года с изменениями, которые были разработаны в соответствии с Планом развития и утверждены на заседании правления Рижского свободного порта. Совет портов Латвии данные изменения утвердил 26 сентября 2007 года.

Программа развития Рижского свободного порта на 2003 – 2015 годы, разработанная Управлением Рижского свободного порта, не утверждена в Совете портов Латвии и поэтому согласно закону О портах не имеет юридически обязательной силы.

12 июня 2007 года правление Рижского свободного порта приняло решение о разработке новой программы развития порта на 2008 – 2018 годы. Новая программа развития разрабатывается в соответствии с приоритетами, сформулированными в Плане развития, и границами порта, утвержденными Кабинетом министров. В настоящее время утверждены структура и график разработки новой программы развития порта. К разработке проекта экологического обзора в соответствии с законом „Об оценке влияния на среду” намечено приступить в марте 2008 года.

Представитель Управления Рижского свободного порта пояснил, что на основании Плана развития изменены границы порта, выведя за них территорию порта размером примерно 123 гектара (Андрейсала 39 гектара и Экспортоста 84 гектара), в настоящее время используемая для производственных нужд порта, в том числе для погрузки на суда сыпучих грузов – каменного угля, зерна, строительных материалов, металлолома, генеральных грузов – черных металлов, древесины, наливных и других грузов. И в Мангальсале существенно сокращены границы порта.

Представитель Управления Рижского свободного порта указал, что действующий План развития и его стратегическая оценка соответствуют требованиям Рижского свободного порта. Причем, он обращает внимание



на то, что в Экологическом обзоре дана позитивная оценка включению жилой территории Кундзиньсалы в состав территории Рижского свободного порта.

При разработке программы развития порта всегда следует стремиться прийти к компромиссу, что одновременно обеспечивает реализацию как социально-экономических интересов, так и мер по охране окружающей природы. Задачей программы развития порта является способствовать долгосрочному развитию. Причем, Управление Рижского свободного порта фактически больше внимания уделяет экологическим, а не экономическим аспектам.

**5. Представитель Государственной канцелярии** – заместитель директора Государственной канцелярии по правовым вопросам – **Элита Эктермане** поделилась информацией о движении проекта Правил № 690 (далее – Проект правил) в Кабинете министров.

Представитель Государственной канцелярии указал, что Проект правил рассматривался в Кабинете министров дважды. 14 августа 2006 года Проект правил внесло Министерство сообщения, попросив рассмотреть его в срочном порядке уже на следующий день. Юридическая служба Государственной канцелярии возразило против такого порядка рассмотрения, потому-что таким образом возникли бы трудности с анализом и оценкой проекта нормативного акта. К тому же к первоначально внесенному проекту границ Рижского свободного порта не были приложены рекомендации соответствующего самоуправления и рекомендации управляющего государственной железнодорожной инфраструктурой публичного пользования.

Несмотря на вышеуказанное, Проект правил был рассмотрен на заседании Кабинета министров уже 15 августа 2006 года. Во время

заседания были внесены недостающие документы. Тем не менее, юристы Государственной канцелярии констатировали, что невозможно оценить, относятся ли рекомендации к конкретному проекту правил, необходимому для определения границ Рижского свободного порта, или к другому возможному проекту. В связи с этим рассмотрение вопроса было отложено до следующего заседания Кабинета министров.

Проект правил был повторно рассмотрен 22 августа 2006 года, когда со стороны Министерства сообщения были внесены необходимые документы. А именно, подтверждения от Рижской думы и Управления Рижского свободного порта о том, что они поддерживают дальнейшее продвижение Проекта правил, и мнение ГАО „Латвияс дзелзцельш”, что нет возражений против дальнейшего продвижения Проекта правил. К повторно внесенному Проекту правил было приложено и заключение Министерства среды, что не имеется возражений против дальнейшего продвижения Проекта правил, но с оговоркой, что включение исторических застроек Кундзиньсалы в состав территории Рижского свободного порта не является обоснованным и целесообразным. На заседании Кабинета министров 22 августа 2006 года Проект правил был утвержден.

**6. Представитель Государственного бюро по надзору за средой** – директор Государственного бюро по надзору за средой – **Янис Авотиньш** на судебном заседании пояснил, что в соответствии с пунктом 6 правил перехода закона „Об оценке влияния на среду” стратегическая оценка не была необходима для плановых документов, разработка которых согласно нормативным актам должна была состояться до 21 июля 2004 года, если разработчик планового документа до 21 июля 2004 года о своем плановом документе информировал компетентную институцию, то есть Бюро, и плановый документ был принят до 21 июля 2006 года. Приведенный порядок не распространялся на случаи, когда

Бюро после получения информации, с соблюдением этапов разработки необходимых критериев стратегической оценки и планового документа, указанных в статье 23<sup>2</sup> закона „Об оценке влияния на среду”, приняло решение о необходимости стратегической оценки среды.

Представитель Бюро указал, что 10 августа 2004 года было принято решение за № 2 „О применении процедуры оценки стратегического влияния на среду к программе развития Рижского свободного порта”. В свою очередь, 1 ноября 2004 года было принято решение за № 53-р „О применении процедуры оценки стратегического влияния на среду к Плану развития Риги на 2006 – 2018 годы”. В настоящее время требование о стратегической оценке напрямую вытекает из закона.

Представитель Бюро одновременно дал пояснения о том, что в отношении разработанного в 1995 году Экологического обзора Плана развития заключение было дано 16 декабря 2005 года. Стратегическая оценка Плана развития дана в соответствии с требованиями нормативных актов. Представитель Бюро пояснил, что констатированные в заключении недостатки по соображениям целесообразности можно было устранить в рамках программы развития Рижского свободного порта. В распоряжение Бюро отсутствует информация о применении процедуры стратегической оценки к программе развития Рижского свободного порта.

**7. Представитель Государственной инспекции по охране памятников культуры** – заместитель руководителя Государственной инспекции по охране памятников культуры (далее – Инспекция) по части надзора за памятниками – **Янис Асарис** на судебном заседании пояснил, что на территории Рижского свободного порта под охраной государства находятся следующие памятники культуры – Кометфорте (Komētforts) и

комплекс фортификационных строений на берегах устья Даугавы, сохранившиеся в Риге с конца девятнадцатого и начала двадцатого веков.

21 октября 2005 года Инспекция вынесла заключение по второй редакции Территориального планирования. Заключение касается Территориального планирования в целом, без выделения оспариваемой части Территориального планирования в отдельное дело. Заключение по окончательной редакции отсутствует, так как Инспекции не были переданы материалы, касающиеся окончательной редакции Территориального планирования.

Судя по доступным Инспекции материалам окончательной редакции Территориального планирования, то не все рекомендации, указанные в заключении от 21 октября 2005 года и касающиеся второй редакции Территориального планирования, были соблюдены в отношении Оспариваемого планирования при разработке окончательной редакции Территориального планирования.

Сохранение культурного наследия не исключает возможности того, что поблизости может находиться производственная территория. Тем не менее, статус производственной территории на участке культурного наследия, может быть, не самое желательное решение по сохранению культурного наследия.

**8. Представитель Министерства регионального развития и по делам самоуправлений** – заместитель директора Департамента территориального планирования, руководитель Отдела по надзору за планированием – **Илзе Айгаре** указала, что в соответствии с законом О территориальном планировании и Правилами № 833 министерство подвергло оценке План развития и 19 декабря 2005 года вынесло

заключение о его соответствии требованиям нормативных актов, действовавших во время разработки плана.

Представитель министерства пояснил, что в заключении указывается как на недостатки, допущенные в ходе разработки территориального планирования, так и обращается внимание на то, что к документации Территориального планирования не прилагаются необходимые заключения конкретных институций, а также все необходимые документы, положенные в основу процесса разработки планирования. Указывается также на то, что защитные зоны, регламентированные Правилами застройки, не соответствуют требованиям закона О защитных зонах.

В заключении содержались указания на конкретные действия, необходимые для усовершенствования окончательной редакции Плана развития. Причем, была высказана просьба в течение двух недель проинформировать министерство о дальнейших действиях Рижской думы. Тем не менее, уже на следующий день после получения заключения, а именно, 20 декабря 2005 года, Рижская дума приняла постановление об утверждении Территориального планирования.

5 января 2006 года министерством было получено письмо Рижской думы „О заключении к Плану развития города Риги на 2006 – 2018 годы”, в котором самоуправление подтверждает свою обязанность приложить к документации указанные в заключении министерства документы и внести соответствующие изменения.

Повторное заключение к уже утвержденному Плану развития Министерство регионального развития и по делам самоуправлений вынесло 17 марта 2006 года, отметив, что указания, содержащиеся в заключении от 19 декабря 2005 года, были учтены частично. В заключении указывается на несоответствие нормативным актам как

процедуры разработки планирования, так и содержания Плана развития. Министерство *inter alia* напомнило, в заключении от 19 декабря 2005 года было указано, что необходимо внести существенные изменения в Правила застройки и использования территории Риги и в графический материал, выделив все защитные зоны, изменив планируемое (разрешенное) использование территории для целого ряда участков и установив такие требования по части пользования, которые не противоречат нормативным актам. В связи с этим после внесения таких изменений самоуправление было обязано обеспечить повторное общественное обсуждение и получить повторные заключения от институций, выступивших со своими возражениями. Министерство указало, что не был соблюден порядок, установленный в подпункте 41.2. и пункте 43 Правил № 883, и особо подчеркнуло то, что не получено заключение Государственной инспекции по охране памятников культуры по окончательной редакции Территориального планирования.

В заключении от 17 марта 2006 года министерство указало, что на основании пункта 3 части третьей статьи 7 закона О территориальном планировании обязывающие правила № 34 Рижской думы от 20 декабря 2005 года следовало бы отменить и устранить недостатки, указанные в заключении. В свою очередь, 27 марта 2006 года министерство, уточнив свое прежнее заключение, указало, что отмена Территориального планирования не требуется, однако необходимо без промедлений предпринять меры по устранению допущенных недостатков Территориального планирования.

Представитель министерства на судебном заседании не смог привести конкретных причин, почему изменилось мнение министерства. Представитель министерства указал, что министр подверг ситуацию сути несоответствий повторной оценке, в результате чего было принято решение, что имеется возможность устранить недостатки в течение

ближайшего процесса планирования. Поэтому министр согласился с тем, что недостатки могут быть устранены позднее при разработке Территориального планирования, при том, что констатированные нарушения были связаны главным образом с несоблюдением процесса территориального планирования.

Поясняя, каким образом министерство контролировало, устранила ли Рижская дума указанные министерством недостатки, подлежащие безотлагательному устранению, представитель министерства указал, что недостатки в настоящее время устраняются путем разработки изменений к Территориальному планированию.

**9. Представитель Министерства среды** – директор Департамента охраны природы – **Дайга Вилкасте** на судебном заседании указала, что мнение Министерства среды по вопросам, рассматриваемым по конкретному делу, содержится в двух заключениях.

5 октября 2005 года, оценивая Экологический обзор, министерство отметило, что не дана достаточная оценка влиянию планового документа на среду на территории Рижского свободного порта. Министерство обратило внимание на то, что в Плане развития показывается территория, занимаемая Рижским свободным портом, но не раскрывается ее внутренняя функциональная структура, решение указанного вопроса предусматривается в плане развития Рижского свободного порта. В связи с этим в процессе стратегической оценки Плана развития трудно было предусмотреть и оценить возможное влияние от деятельности Рижского свободного порта, а также альтернативные решения и предусмотреть меры компенсационного характера.

В свою очередь, 16 декабря 2005 года в заключении на имя Министерства регионального развития и по делам самоуправлений Министерство среды оценивало Территориальное планирование в целом,

коснувшись и Оспариваемого планирования. Причем, Министерство среды высказало мнение, что Рижская дума должна скорректировать Территориальное планирование и внести в Министерство регионального развития и по делам самоуправлений уточненную редакцию планирования с уже устраненными нарушениями и несоответствиями требованиям нормативных актов.

Тем не менее, представитель министерства указал, что в отношении Экологического обзора окончательное заключение выносится Государственным бюро по надзору за средой. В свою очередь, окончательное решение о соответствии Территориального планирования требованиям нормативных актов принимает Министерство регионального развития и по делам самоуправлений, к компетенции которого относится оценка того, в какой мере учтены заключения других министерств, включая также Министерство среды.

Представитель министерства пояснил, что согласно части четвертой статьи 43 закона „Об особо охраняемых природных территориях” в отношении любой предстоящей деятельности (как на Территории *Natura 2000*, так и вне ее), способной существенно повлиять на Территорию *Natura 2000*, должна производиться оценка влияния на среду. В связи с этим, в отношении любой предстоящей деятельности на территории Рижского свободного порта, способной существенно повлиять на состояние природного парка „Пиенюра” и природного заповедника „Вецдаугава” на Территории *Natura 2000*, необходима оценка влияния на среду согласно нормативным актам.

В свою очередь, согласно статье 43 закона „Об особо охраняемых природных территориях” осуществление предстоящей деятельности разрешается только в том случае, если не оказывается негативного влияния на Территорию *Natura 2000*. Если запланированная деятельность негативно влияет на Территорию *Natura 2000*, то в исключительных



случаях деятельность разрешается, если это единственное решение для удовлетворения важных общественных интересов.

Представитель министерства пояснил, что расположенность Территории *Natura 2000* на территории порта или вблизи ее не угрожает Территории *Natura 2000*, если соблюдаются нормативные акты по охране среды и природы, в том числе требования о проведении оценки влияния на среду. И в других странах Европейского Сообщества (Нидерландах, Германии) расположенность Территории *Natura 2000* в портах и требования нормативных актов по охране среды и природы удачно сбалансированы с деятельностью порта. И в Латвии Рижский свободный порт не является единственным портом, куда частично входит Территория *Natura 2000*. В состав территорий Мерсрагского и Салацгривского портов также входит небольшая часть Территории *Natura 2000*.

Представитель министерства указал, что программа развития Рижского свободного порта должна соответствовать Территориальному планированию. Поэтому, при стратегической оценке в рамках программы развития Рижского свободного порта может возникнуть такая ситуация, что проведение стратегической оценки может стать желательным, так как использование территории уже предусмотрено Территориальным планированием. Нельзя допускать того, чтобы оценка существенных вопросов проводилась не в рамках Территориального планирования, а стратегической оценки программы развития Рижского свободного порта. В рамках стратегической оценки по существу надлежит оценивать все, что может вызвать существенные последствия или изменения, чтобы в результате оценки могло быть принято по возможности лучшее решение.

#### **Часть выводов**

## I

**10.** Статья 115 Конституции гласит: “Государство охраняет право каждого на жизнь в благоприятной среде, информирует о состоянии окружающей среды и заботиться о ее сохранении и улучшении.”

Приведенная норма Конституции, во-первых, возлагает на институции публичной власти обязанность сформировать и обеспечивать эффективную систему охраны окружающей среды. Во-вторых, предусматривает право индивида в порядке, установленном нормативными актами, получать информацию об окружающей среде и принимать участие в процессе принятия решений, связанных с использованием окружающей среды. В-третьих, возводит до конституционного ранга право на жизнь в благоприятной среде (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 14 декабря 2003 года по делу № 2002-14-04, пункт 11 решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03 и пункт 13 решения Конституционного суда от 21 декабря 2007 года по делу № 2007-12-03).

Право на жизнь в благоприятной среде, равно как другие основные права, содержащиеся в главе 8 Конституции, применяются непосредственно и неопосредованно (см., например, пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 5 декабря 2001 года по делу № 2001-07-0103). А именно, что лицо на основании статьи 115 Конституции имеет право обратиться в суд в связи с такой деятельностью (бездеятельностью) субъекта публичного права, которая ущемляет права и законные интересы лица. Такое субъективное публичное право у лица как члена общества вытекает из специфики экологического права (см. пункт 13 решения Конституционного суда от 21 декабря 2007 года по делу № 2007-12-03).

**11.** Цели и задачи, выдвигаемые экологическим правом перед современным обществом, достигаются только путем тесного взаимодействия государством, самоуправлений, а также негосударственных организаций и частного сектора. В связи с этим термин “государство”, использованный в статье 115 Конституции, не может интерпретироваться в узком смысле, под ним понимается и право самоуправлений и других причастных юридических лиц публичного права, которые совместно с учреждениями государственного управления имеют обязанность охранять право каждого на жизнь в благоприятной среде, заботиться о ее сохранении и улучшении (*см. пункт 11 решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03*).

При этом, обязанность институций публичной власти по формированию и обеспечению эффективной системы охраны окружающей среды означает обязанность учитывать интересы по охране окружающей среды в том случае, когда разрабатывается и принимается политический плановый документ или правовой акт, а также когда принятые нормативные акты считаются приемлемыми и реализуются политические цели (*см. пункт 13 решения Конституционного суда от 21 февраля 2007 года по делу № 2007-12-03*).

**Стало быть, по статье 115 Конституции устанавливается не только право лица на жизнь в благоприятной среде, но и возлагается обязанность на институции публичной власти, в том числе на самоуправления, обеспечивать осуществление такого права.**

**12.** Конституционный суд многократно указывал, что законодатель не преследовал цели противопоставить нормы, содержащиеся в Конституции, нормам международного права (*см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу*

№ 2000-03-01). Возможность и даже необходимость применения международных норм при толковании основных прав, содержащихся в Конституции, среди прочего, вытекает из статьи 89 Конституции, которая гласит, что государство признает и охраняет основные права человека в соответствии с Конституцией, законами и обязательными для Латвии международными договорами. Судя по данной статье, видно, что целью законодателя было добиться гармонии между нормами о правах человека, содержащихся в Конституции, с нормами международного права (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106).

Установленное статьей 115 Конституции право на жизнь в благоприятной среде и соответственно обязанность государства заботиться о сохранении окружающей среды конкретизируется законами и другими нормативными актами, поэтому указанные права и обязанности подлежат интерпретации в соответствии с обязательными для Латвии международно-правовыми нормами. Так, например, в Орхусской конвенции от 25 июня 1998 года О доступности информации, общественном участии в принятии решений и возможности обращаться в суд в связи с экологическими вопросами (далее – Орхусская конвенция), ратифицированная Сазымом 18 апреля 2002 года, установлено право общества на доступность информации об окружающей среде, участии в принятии экологических решений, а также право на доступность судебной власти по вопросам, связанным с окружающей средой. В свою очередь, в законе Об охране окружающей среды конкретизируются права, установленные статьей 115 Конституции, а также значительно расширяет права общества в сфере экологии, установленные Орхусской конвенцией (см. пункт 14 решения Конституционного суда от 21 декабря 2007 года по делу № 2007-12-03).

Установленное статьей 9 Орхусской конвенции право общества на обращение в суд, если ограничивается право общества на информацию, участие общества в процессе принятия решений или нарушаются нормативные акты соответствующего государства в сфере экологии. Это означает, что право на жизнь в благоприятной среде включает в себя три процессуальных элемента, во-первых, право на доступность информации об окружающей среде, во-вторых, право на участие в процессе принятия решений, связанных с окружающей средой, в третьих, право на доступность суда при обжаловании решений, связанных с окружающей средой (см.: *Kramer L. EC Environmental Law. London: Sweet&Maxwell, 2003, p. 137*). Приведенные процессуальные элементы являются частью обязанностей государства по обеспечению благоприятной среды для будущих поколений.

Частью третьей статьи 9 Орхусской конвенции определяется, что „[...] Сторона обеспечивает представителям общества, отвечающим критериям, установленным правовыми актами соответствующего государства, если таковые имеются, доступ к административным или судебным процедурам для обжалования действий или бездействия физических лиц или государственных учреждений, нарушающих правовые акты соответствующего государства в экологической сфере”. Таким образом, данной статьей Орхусской конвенции предусматривается, что государству надлежит определить четкую административную или судебную процедуру, обеспечивающей представителям общества право обжаловать такие решения, которые не только касаются доступности информации и участия общества, но и не отвечают другим национальным экологическим правовым нормам (см.: *Stec S., Casey- Lefkowitz S., Jendroska J. The Aarhus Convention: An Impementation Guide. New York and Geneva, United Nations, 2000, pp. 130 – 131*).

При этом, частью четвертой статьи 9 Орхусской конвенции определяется, что для процедур, приведенным в части третьей данной статьи, надлежит обеспечить соответствующие и эффективные правовые средства, установленные процедуры должны быть справедливыми, объективными, быстрыми и не очень дорогими.

В связи с этим международными обязательствами Латвии предусматривается обязанность обеспечивать обществу, в том числе объединениям физических и юридических лиц, соответствующих установленным государством критериям, доступность административной или судебной процедур для обжалования решений государственных учреждений или действий, ограничивающих как право на доступность информации, так и на участие общества, или нарушающих нормативные акты соответствующего государства в экологической сфере.

**12.1.** Оценивая порядок, установленный нормативными актами, в котором обжалуются решения или действия государства или самоуправлений, можно сделать вывод, что административные акты или фактические действия государства или самоуправлений, не отвечающих требованиям нормативным актам об экологии, вызывают угрозу ущерба или ущерб окружающей среде, оспариваются или обжалуются в порядке, установленном Административным процессуальным законом (*см. главу II закона Об охране окружающей среды и Административный процессуальный закон*). В свою очередь, соответствие нормативного акта или его части вышестоящей по юридической силе правовой норме оспаривается только в Конституционном суде.

Думы (советы) местных самоуправлений в соответствии с пунктом 43 Правил № 883 утверждают территориальное планирование и в виде обязывающих правил самоуправления издают ее графическую часть, а также правила застройки и пользования территории. Таким образом, территориальное планирование местных самоуправлений является

внешним нормативным актом, обязательным для любого физического и юридического лица и служит в качестве правовой основы для принятия конкретного решения о развитии.

Поэтому к компетенции Конституционного суда относится оценка Оспариваемого планирования на соответствие Конституции.

**12.2.** Не только в контексте Орхусской конвенции, но и в соответствии со статьей 6 закона Об охране окружающей среды, предусматривающей права общества в экологической сфере, понятием „общество” охватывается любое частное лицо, а также объединения лиц, организации и группы. В связи с этим права в экологической сфере однозначно относятся не только к физическим лицам, но и к юридическим лицам частного права. Причем, национальными нормативными актами не предусматриваются дополнительные критерии, в соответствии с которыми можно было бы оценить соответствие статье 115 Конституции порядка реализации права на жизнь в благоприятной среде со стороны юридического лица частного права.

Конституционный суд признал, что современные территориальные планирования являются одним из средств, с помощью которого достигаются цели государственной экологической политики, и в связи с этим относится к связанной с экологией области, в которой обществу по статье 115 Конституции предоставляются широкие права (*см. пункт 11 решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03*).

Предыдущая практика Конституционного суда подтверждает право лица на обращение в Конституционный суд при оспаривании территориального планирования или его части на соответствие Конституции (*см., например, решение Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03, от 21 декабря 2007 года по*

делу № 007-12-03). Если лицу, то есть физическому лицу, юридическому лицу частного права или объединению таких лиц, запрещается оспаривать в Конституционном суде соответствие территориального планирования статье 115 Конституции, то будет ограничиваться право лица на справедливый суд, вытекающее из статьи 92 Конституции, а также не будут соблюдаться обязательства, вытекающие для Латвии из части третьей статьи 9 Орхусской конвенции.

Конституционный суд признал право юридических лиц частного права обращаться в Конституционный суд, указав, что установленные Конституцией права, свободы и обязанности лица распространяются на юридических лиц постольку, поскольку такие права, свободы и обязанности соответственно их сущности можно применять к юридическим лицам. А именно, поскольку сущностью таких прав, свобод и обязанностей допускается, что они могут быть реализованы не только физическим лицом, но и юридическим лицом (*см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409*).

**В связи с этим любое физическое лицо, а также объединение и группа лиц имеет право обращаться в Конституционный суд, оспаривая территориальное планирование или его часть на соответствие статье 115 Конституции.**

**13.** Содержащиеся в Конституции основные права не являются абсолютными, и в определенных случаях они могут ограничиваться, чтобы обеспечить охрану прав других людей, демократическое устройство государства, безопасность, благосостояние и нравственность общества (*см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 22 октября 2002 года по делу № 2002-04-03*). Право на жизнь в



благополучной среде статьи 115 Конституции также не является абсолютным, указанное право может ограничиваться, соразмеряя право личности или объединения лиц с общественными интересами на равномерное хозяйственное развитие и экономическое благосостояние. В рамках конкретного дела надлежит оценить, имеет ли место ущемление прав Заявителя, возникшее в результате действия конкретного правового акта, и использовал ли Заявитель до обращения в Конституционный суд предусмотренные другими нормативными актами средства для устранения ущемления своих прав.

**13.1.** Для вывода о том, ущемляется ли оспариваемым правовым актом право юридического лица на жизнь в благополучной среде, прежде всего следует подвергнуть оценке цели деятельности юридического лица, влияющие или могущие повлиять на принятие решений в области экологии и которые могут находиться и в самом уставе. И в статье 2 Орхусской конвенции указывается, что под заинтересованным обществом понимается общество, которое влияет или может повлиять на принятие решений в области экологии или которое в том заинтересовано. Стало быть, в качестве заинтересованных признаются такие негосударственные организации (юридические лица частного права), целью деятельности которых является охрана среды. Причем, подобное юридическое лицо должно быть учреждено в соответствии с требованиями правовых актов соответствующего государства.

Поэтому необходимо разобраться, соответствует ли Заявитель вышеуказанным требованиям. Из материалов дела можно сделать вывод, что Заявитель зарегистрирован в Регистре обществ и учреждений 20 декабря 2004 года в порядке, установленном нормативными актами (*см. материалы дела, том 1, с.с. 132 – 136*), и поэтому считается учрежденным в соответствии с требованиями нормативных актов. В соответствии с уставом Заявителя цель его деятельности состоит в том,

чтобы способствовать сохранению природного и культурного наследия Латвии и охране среды (см. материалы дела, том 1, с. 133). Поэтому основные права Заявителя, установленные статьей 115 Конституции, могут быть ущемлены.

При этом, установленное статьей 115 Конституции право на жизнь в благополучной среде подлежит расширительному толкованию, включая в себя фактически совершенные действия, которые могут вызвать угрозу здоровью человека или среде, а также предстоящие в будущем действия (см.: *Stec S., Casey- Lefkowitz S., Jendroska J. The Aarhus Convention: An Implementation Guide. New York and Geneva, United Nations, 2000, p. 132*).

**13.2.** В то же время следует учитывать, что решения и нормативные акты, которые могут ущемлять основные права лица, вытекающие из статьи 115 Конституции, чаще всего иногда могут быть связаны с осуществлением важных экономических интересов. Поэтому, оценивая возможные нарушения статьи 115, по возможности следует уравновесить заинтересованность общества в благополучной жизненной среде, с одной стороны, и поощрение хозяйственного развития, с другой стороны.

К тому же, экономические интересы как частных лиц, так и всего общества довольно часто требуют преобразования окружающей среды, в том числе культурной среды и природы. Статьей 115 Конституции *a priori* не предусматривается сохранение существующей окружающей среды и не запрещается осуществлять проекты, связанные с экономическими интересами. Напротив, статья 115 Конституции требует взвешенного и ответственного улучшения окружающей среды, что включает в себя и обеспечение приемлемых условий для жизни человека и общественного благополучия. Однако, статьей 115 Конституции запрещается осуществление экономических интересов, если отсутствует тщательная оценка влияния экономических преобразований на среду и в

связи с этим на каждого члена общества, даже в том случае, если общество не убеждается в необходимости преобразований.

Для уравнивания необходимости в осуществлении важных экономических интересов и права личности на жизнь в благополучной среде, *inter alia* необходимо убедиться, участвовало ли юридическое лицо частного права в процессе разработки и принятия оспариваемого нормативного акта, например, территориального планирования, постольку, поскольку такая возможность предусмотрена нормативными актами и практически осуществима. Причем, в законе О Конституционном суде содержится требование о том, чтобы лицо до обращения в суд использовало общеправовые защитные средства или обосновало, что таковые не имеются.

Из конституционной жалобы и материалов дела можно вывести подтверждение тому, что Заявитель активно участвовал в процессе принятия Оспариваемого планирования (*см. материалы дела, том 1, с.с. 63 – 131, и том 9, с.с. 29 – 43*).

**В связи с этим Заявитель имеет право обратиться с конституционной жалобой в Конституционный суд о соответствии Оспариваемого планирования статье 115 Конституции.**

## II

**14.** Согласно статье 1 закона О территориальном планировании планирование это плановый документ долгосрочного развития территории или совокупность плановых документов, который разрабатывается и вступает в силу в порядке, установленном нормативными актами, и в котором в соответствии с уровнями и видами планирования в письменной и графической форме изображается текущее и планируемое (разрешенное) использование территории, а также ограничения на пользование территорией.

В результате территориального планирования предъявляются требования и определяются направления долгосрочного развития как всего государства, так и отдельных территорий. Территориальное планирование, при разработке взаимосогласованных территориальных планирований, происходит на национальном уровне, на уровне планируемого региона, районного самоуправления и местного самоуправления. Баланс интересов достигается путем разработки территориального планирования в порядке, установленном нормативными актами.

**15.** Конституционный суд указывал, что согласно нормативным актам самоуправлению предоставляется широкая свобода действий (дискреционная власть) по формированию содержания территориального планирования. Тем не менее, свобода действий самоуправления не является неограниченной. Свобода действий в законном порядке может осуществляться только вне границ предусмотренной свободы. При осуществлении свободы действий в области территориального планирования руководством служат принципы территориального планирования и общие правовые принципы (*см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 9 марта 2004 года по делу № 2003-16-05 и пункт 11 решения от 14 декабря 2005 года по делу № 2005-10-03*).

Одним из базовых принципов территориального планирования является принцип долгосрочного развития, закрепленный в законе Об охране среды, в законе О территориальном планировании, а также в законе О региональном развитии. Сущность долгосрочного развития состоит в интегрированном и равномерном развитии общественного благосостояния, среды и экономики, направленное на удовлетворение текущих социальных и экономических потребностей населения и обеспечивающее соблюдение требований по охране среды без угрозы

перспективам удовлетворения потребностей будущих поколений, а также обеспечивающее сохранение биологического многообразия (статья 1 закона Об охране среды).

Причем, разработка территориального планирования не является чисто формальной процедурой. Регламентация планирования помогает идентифицировать и взвесить различные интересы и определиться, каким из них будет дан приоритет в планировании. В процессе планирования необходимо добиться баланса интересов всех вовлеченных сторон, обеспечить охрану слабых участников и интересов всего общества (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 9 марта 2004 года по делу № 2003-16-05 и пункт 11 решения от 14 декабря 2005 года по делу № 2005-10-03).

Задача территориального планирования состоит не только в том, чтобы сложились благоприятные условия для развития предпринимательства и привлечения инвестиций, необходимо также предусмотреть предварительные условия по качеству среды, рациональному использованию территории и предотвращению промышленных и экологических рисков, а также сохранить природное и культурное наследие, ландшафты и биологическое многообразие, и повышать качество культурных ландшафтов и населенных мест (статья 4 закона О территориальном планировании). Самоуправление обязано с помощью территориального планирования как одного из инструментов осуществления политики планирования определиться с дальнейшим развитием территории и согласовать различные, иногда даже противоположные интересы. Поэтому целью территориального планирования является обеспечить как экономическое развитие, так и осуществление социальных и культурных интересов, а также охрану среды.

При этом, если в процессе территориального планирования „намереваются добиться только экономического роста города (получение прибыли), без учета особых природных и культурных ценностей, то получается неправомерный конечный результат” (пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 9 марта 2004 года по делу № 2003-16-05). Такое осмысление территориального планирования вытекает и из права Европейского Сообщества, согласно которому в чувствительной области охраны окружающей среды ссылка лишь на экономическое благосостояние государства является недостаточной для того, чтобы перевесить права других [индивидов] (см. статьи 4 и 5 Директивы 79/409/ЕЕК в совокупности со статьей 9, часть четвертую статьи 6 и статью 7 Директивы 92/43/ЕЕК, дело C-44/95 „Regina v. Secretary of State for the Environment” [1996] ECR I-03805 и дело C-3/96 „Commission v. the Netherlands” [1998] ECR I-3031). Европейский Суд по правам человека также указал, что государства, в том числе самоуправления, до реализации проекта обязаны провести надлежащую и полную оценку проекта, взвесить альтернативные решения, чтобы найти по возможности лучшее решение по реализации проекта и обеспечить соблюдение баланса различных интересов (см.: *Hatton and Others v. the United Kingdom, Chamber Judgment 2, October 2001, para 97*).

Соблюдение баланса интересов обеспечивает разработку территориального планирования в соответствии с требованиями нормативных актов. Согласование интересов имеет особо важное значение при определении планового (разрешенного) использования территории в отношении конкретной части территории. Содержание территориального планирования формируется с учетом внешних границ свободы действий самоуправления и задачи территориального планирования по обеспечению сбалансированного осуществления

экономических, экологических, социальных и в том числе культурных интересов.

**16.** Чтобы придать территориальному планированию законность, необходимо, чтобы оно, во-первых, было разработано и утверждено в установленном порядке и, во-вторых, соответствовало нормативным актам (*см. пункт 4 части выводов решения Конституционного суда от 9 марта 2004 года по делу № 2003-16-05*). Если в процессе территориального планирования допускаются существенные нарушения, то считается, что территориальное планирование или ее часть не приняты в надлежащем порядке.

Существенные нарушения квалифицируются по нескольким критериям. Во-первых, существенным нарушением процесса территориального планирования будет такое нарушение, в результате которого принимается решение, противоположное тому, если бы процедура соблюдалась. Во-вторых, существенное нарушение допускается в тех случаях, когда существенно нарушаются права общества по участию в процессе территориального планирования. В-третьих, существенными нарушениями признаются также нарушения других принципов территориального планирования (*см. пункт 14 решения Конституционного суда от 26 апреля 2007 года по делу № 2006-38-03*).

Таким образом, при оценке соответствия Оспариваемого планирования статье 115 Конституции необходимо выяснить, соблюден ли порядок разработки и принятия территориального планирования, установленный нормативными актами, и предусмотрены ли плановое (разрешенное) использование территории и соответственно ограничения в отношении уровней и видов планирования, регламентированных нормативными актами.

17. Оценивая, разработано ли территориальное планирование в порядке, установленном нормативными актами, Конституционному суду прежде всего надлежит констатировать, соблюдены ли процессуальные требования, касающиеся разработки территориального планирования. А именно, проведена ли и каким образом стратегическая оценка, состоялось ли общественное обсуждение планирования и получены ли необходимые заключения от соответствующих институций. Только в том случае, если дана оценка законности процедуры принятия территориального планирования, можно оценить и то, соблюдены ли при принятии Оспариваемого планирования также требования в отношении охраны окружающей среды, заложенные в нормах материального права.

18. Заявитель считает, что по делу необходимо оценить и то, обоснованно ли включен в состав территории Рижского свободного порта жилой массив Кундзиньсалы. Заявитель считает, что включение в состав территории Рижского свободного порта жилого массива Кундзиньсалы состоялось без социально-экономического обоснования, причем с нарушением международных обязательств, вытекающих для Латвии из Конвенции о сохранении нематериального культурного наследия.

В свою очередь, Рижская дума считает, что включение жилого массива Кундзиньсалы в состав территории Рижского свободного порта в значительной мере результат политического решения. Причем, это определено не Территориальным планированием, а Правилами № 690. Кроме того, на принятие такого решения повлияла также необходимость способствовать развитию деградированных территорий.

В рамках конкретного дела следует учесть, что по статье 3 закона О портах самоуправление наделяется определенными правами рекомендовать правительству границы территории, желательной для перспективного развития порта. Стало быть, из специальных полномочий вытекает, что самоуправление может рекомендовать, а Кабинет



министров своими правилами может отнести к границам портовой территории только ту территорию, которая в перспективе могла бы развиваться для портовых нужд. Причем, как самоуправление, так и Кабинет министров, при определении границ порта, обязаны убедиться, соответствует ли новая граница порта и сам процесс их определения требованиям специальных законов, в том числе законам, регулирующим сохранение (охрану) природы, и совместимы ли указанные требования с осуществлением портовых нужд.

Представитель Государственной канцелярии на судебном заседании пояснил, что срочное принятие Правил № 690, регламентирующих границу Рижского свободного порта, состоялось после внесения Министерством сообщения проекта правил. Граница Рижского свободного порта установлена, полностью основываясь на рекомендациях Рижской думы, ГАО „Латвияс дзелзцельш” и Рижского свободного порта. При принятии правил Кабинета министров, согласно которым были выделены границы Рижского свободного порта, не была оценена необходимость включения в состав территории Рижского свободного порта исторической застройки Кундзиньсалы. Причем, не было оценено заключение Министерства среды, в котором указывалось, что включение жилого массива Кундзиньсалы в состав территории Рижского свободного порта является необоснованным. В свою очередь, представитель Рижской думы проинформировал, что Департамент культуры Рижской думы с февраля 2006 года все еще оценивает, встречаются ли и какие культурно-исторические ценности в Кундзиньсале.

В конституционной жалобе указывается на необоснованность включения жилого массива Кундзиньсалы в состав территории Рижского свободного порта. Тем не менее, в жалобе не содержится требование оценить, соответствуют ли Правила № 690, согласно которым жилой

массив Кундзиньсалы включен в состав территории Рижского свободного порта, статье 115 Конституции. Дело по такому требованию не инициировано. При этом, институция, издавшая нормативный акт, определяющий границы Рижского свободного порта, – Кабинет министров – не является участником настоящего дела и от него не поступило ответного письма.

И хотя в процессе Конституционного суда в отдельных случаях расширение границы требований в рамках решения возможно и даже необходимо, чтобы обеспечить эффективную защиту прав личности и исполнение решения, тем не менее, принципам процесса Конституционного суда будет противоречить оценка соответствия такого нормативного акта, которое по соответствующему делу вообще не оспаривается (*см. пункт 6 решения Конституционного суда от 19 декабря 2007 года по делу № 2007-13-03*).

В связи с этим в рассматриваемом деле у Конституционного суда отсутствует основание для оценки того, соответствует ли включение Кундзиньсалы или какой-либо иной территории в состав территории Рижского свободного порта или их исключение статье 115 Конституции. Соблюдая границы требований, вытекающих из конституционной жалобы, Конституционный суд оценивает, соответствует ли статье 115 Конституции процесс разработки и принятия Оспариваемого планирования в отношении границ Рижского свободного порта, установленных Кабинетом министров.

### III

**19.** Участники дела имеют разные взгляды на то, соблюдены ли при разработке и принятии Оспариваемого планирования требования нормативных актов в отношении проведения стратегической оценки.

В деле не имеется спора о том, что стратегическая оценка дана Территориальному планированию в целом (см. материалы дела, том 1, с. 163 – том 3, с.с. 29 и 30 – 56).

В деле имеется спор о том, дана ли стратегическая оценка Оспариваемого планирования в необходимой степени детализации и допустимо ли проведение детальной стратегической оценки программы развития Рижского свободного порта в рамках экологического обзора. Причем, спор имеется также о том, допускаются ли подобные действия ввиду присутствия Территории *Natura 2000* на территории Рижского свободного порта и прилегающих к нему территориях.

В связи с этим Конституционный суд обязан выяснить, во-первых, дана ли стратегическая оценка Оспариваемого планирования в соответствии с требованиями нормативных актов. А именно, обобщена и оценена ли необходимая и доступная информация, чтобы спрогнозировать возможное влияние на окружающую среду от осуществления указанного планового документа и определить планируемое (разрешенное) использование территории Рижского свободного порта. Во-вторых, допускается ли нормативным регулированием проведение детальной стратегической оценки программы развития Рижского свободного порта в рамках экологического обзора. В-третьих, допускаются ли подобные действия с учетом того, что Территория *Natura 2000* находится на территории Рижского свободного порта и прилегающих к нему территориях.

**20.** Согласно статье 1 закона „Об оценке влияния на среду” стратегическая оценка в установленном законом порядке дается плановым документам, осуществление которых может оказать существенное влияние на окружающую среду. Стратегическая оценка это процессуальное средство, посредством которого в процессе принятия завязанного на окружающую среду планового документа осуществляется

один из базовых принципов экологической политики – принцип предусмотрительности.

**20.1.** Авторитетное разъяснение принципа предусмотрительности дается в статье 15 декларации „Об окружающей среде и развитии”, принятой на конференции ООН в Рио-де-Жанейро в 1992 году, которая гласит: “Для обеспечения охраны окружающей среды, государства в рамках своих возможностей обязаны шире применять предусмотрительный подход. Если существует угроза существенного и необратимого ущерба, то не допускается использование недостаточного научного обоснования для оправдания отсрочки применения эффективных мер предотвращения возможного ущерба окружающей среде”

(см.: <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>).

К тому же, в аннотации о присоединении Латвии к Европейскому Союзу указывается, что „перенятие правовых актов Европейского Союза об окружающей среде уже имеет и в будущем будет иметь очень позитивное влияние на окружающую среду Латвии, так как таким образом Латвия перенимает многолетний опыт государств-участников Европейского Союза и развитую законодательную практику. С внедрением оценки влияния на окружающую среду обеспечивается то, что влияние на среду от предстоящей хозяйственной деятельности обязательно оценивается уже в период планирования, а также обеспечивается привлечение общества к оценке проектов, оказывающих сильное влияние на окружающую среду. В результате этого обеспечиваются дополнительные гарантии для здоровья людей и биологического многообразия” (см.: <http://www.mfa.gov.lv/lv/eu/3883/3749/4004/4005/#II-4>).

Экологическая политика Европейского Сообщества, направленная на достижение высокого уровня охраны, опирается на принципы предусмотрительной и превентивной деятельности. Суд Европейского Сообщества в своей прецедентной практике указал, что в соответствии с частью второй статьи 174 учредительного договора Европейского Сообщества именно принцип предусмотрительности в экологической политике Сообщества является одним из краеугольных камней высокого уровня охраны. Согласно указанному принципу оценку влияния на окружающую среду необходимо проводить, если имеются сомнения в том, что осуществление проекта или плана может оказать влияние на соответствующую территорию. Риск неблагоприятного влияния существует и в том случае, если, опираясь на объективную информацию, нельзя исключать возможность того, что план или проект могут привести к негативным последствиям для окружающей среды. Эффективность проведения оценки заключается в том, что не утверждается такой план или проект, который оказывает негативное влияние на окружающую среду (см. параграф 44 дела C-127/02 „*Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*” [2004] ECR I-7405, и параграфы 50, 105 и 107 дела C-180/96 „*United Kingdom v. Commission*” [1998] ECR I-2265).

Европейская Комиссия подтвердила, что при соблюдении принципа предусмотрительности процесс оценки плана должен быть по возможности открытым и все заинтересованные стороны должны привлекаться по возможности на раннем этапе. Это помогает институциям, принимающим решение, утвердить легитимные мероприятия, способные оказать влияние на охрану окружающей среды [см.: *Communication from the Commission on the precautionary principle, Brussels, 02.02.2000, COM (2000) 1, p.1*].

Принцип предусмотрительности имеет особо важное значение при осуществлении экологической политики. Согласно принципу предусмотрительности охрана окружающей среды не ограничивается только защитой от уже угрожающих опасностей и ликвидацией уже наступивших последствий, поскольку восстановление прежнего состояния окружающей среды после наступления негативных последствий довольно часто не представляется возможным. Поэтому цель принципа предусмотрительности состоит в снижении в будущем возможных негативных последствий. Требования принципа заключаются в том, чтобы возможные риски были оценены и устранены по возможности на ранней стадии деятельности или принятия решения. Скорейшая по возможности ликвидация негативных последствий имеет и экономическое обоснование, так как по обычной практике затраты на ликвидацию вредных последствий для окружающей среды очень высокие. В связи с этим соблюдение принципа предусмотрительности обеспечивает по возможности скорейшее устранение возможных рисков и способствует долгосрочному развитию среды, открывая возможность для доступности природных ресурсов на протяжении возможно длительного периода времени (см.: *Kramer L. EC Environmental Law. London: Sweet&Maxwell, 2003, pp. 21- 23 un Meseršmits K., Meiere S., Ūsiņa E. Eiropas vides tiesības. Rīga, Latvijas Universitāte, 2003, 65.lpp.*). При этом, принцип предусмотрительности применим также в потенциально рискованных случаях, даже в том случае, если риски невозможно полностью констатировать, прогнозировать или еще предусмотреть последствия из-за недостатка информации или недостаточности научных сведений [см.: *Communication from the Commission on the precautionary principle, Brussels, 02.02.2000, COM (2000) 1, p.13*].

Принцип предусмотрительности содержит два аспекта, во-первых, обязанность доказывать то, что планируемая деятельность не вызовет

негативных последствий. Подобная обязанность лежит на стороне, которая запланировала проведение соответствующей деятельности. Во-вторых, сторона, запланировавшая проведение соответствующей деятельности, обязана проводить оценку, исходя из того, “насколько это только практически возможно”, и использовать такие технологии и методы, которые наиболее полно откроют возможные последствия планируемой деятельности [см.: *Communication from the Commission on the precautionary principle, Brussels, 02.02.2000, COM (2000) 1, p. 21–22*].

**20.2.** Принцип предусмотрительности *expressis verbis* содержится как в пункте 2 части первой статьи 3 закона Об охране среды в качестве одного из принципов политики по охране окружающей среды, так и в пункте 5 статьи 3 закона „Об оценке влияния на среду” в качестве процедурного принципа оценки влияния на среду, включая и стратегическую оценку. Законодатель четко установил, что решение экологических проблем начинается уже на том этапе, когда еще не получены полные научные доказательства о негативном влиянии на окружающую среду от предстоящей деятельности. Если имеются обоснованные подозрения, что предстоящая деятельность окажет негативное влияние на окружающую среду, необходимо предпринять меры предосторожности и, если это необходимо, указанная деятельность должна быть запрещена.

Меры предосторожности в отношении планового документа означают, что перед их принятием необходимо произвести стратегическую оценку. Части третья, четвертая и пятая статьи 4 закона „Об оценке влияния на среду” предусматривают перечень тех плановых документов, которым необходима стратегическая оценка.

Стратегическая оценка включает в себя составление, обсуждение экологического обзора, привлечение общества в обсуждение и консультации по экологическому обзору, оценку экологического обзора и

результатов его обсуждения при составлении планового документа и их использовании при принятии решения, а также оглашение информации о принятом решении. В экологическом обзоре определяется, описывается и оценивается влияние на окружающую среду от осуществления соответствующего планового документа (включая также возможную альтернативу). Согласно цели закона „Об оценке влияния на среду” стратегической оценкой, проводимой до принятия окончательного решения об утверждении планового документа, обеспечивается то, что полученная в ходе оценки информация способствует принятию такого планового документа, в результате осуществления которого неблагоприятное воздействие на окружающую среду будет устранено или по возможности минимизировано.

В связи с этим, во-первых, необходимость проведения стратегической оценки планового документа вытекает из принципа предусмотрительности, предусматривающий оценку негативных последствий еще до принятия окончательного решения. Во-вторых, стратегическая оценка планового документа проводится, исходя из того, что установлено нормативными актами, регламентирующими порядок оценки влияния на окружающую среду. В-третьих, стратегическая оценка проводится с учетом целей разработки планового документа.

**Непроведение или ненадлежащее проведение стратегической оценки в случаях, когда такая оценка является необходимой составной частью процесса принятия планового документа, может привести к существенным процессуальным нарушениям.**

**21.** В части третьей статьи 4 закона „Об оценке влияния на среду” содержится требование о проведении стратегической оценки в отношении плановых документов и изменений к ним, связанных с



землепользованием, и территориальных планирований. Причем, в законе подчеркивается необходимость проведения стратегической оценки в отношении плановых документов, способных существенно повлиять на Территорию *Natura 2000*.

Согласно части третьей статьи 23<sup>1</sup> закона „Об оценке влияния на среду” Кабинет министров определяет виды конкретных плановых документов, которым требуется стратегическая оценка. Соответственно пунктом 2 Правил № 157 определяется, каким плановым документам государственного уровня и регионального или местного уровня требуется стратегическая оценка.

Требование о стратегической оценке распространяется на следующие отраслевые плановые документы регионального или местного уровня: во-первых, стратегии, планы и программы развития регионального или местного уровня. Во-вторых, на отраслевые политические плановые документы регионального или местного уровня, определяющие планирование всех отраслей. В-третьих, на территориальные планирования городов республиканского значения и районов. В-четвертых, на плановые документы, связанные с развитием портов.

В соответствии с пунктом 6 правил перехода закона „Об оценке влияния на среду” стратегическая оценка не требовалась в отношении плановых документов, к разработкам которых приступили до 21 июля 2004 года, если разработчик планового документа проинформировал о таком плановом документе компетентную институцию, то есть, Государственное бюро по надзору за средой. Однако, в том случае, если компетентная институция после получения информации, соблюдая указанные в статье 23<sup>2</sup> данного закона необходимые критерии стратегической оценки и стадии разработки планового документа, приняла решение о необходимости стратегической оценки, то оценку в

отношении соответствующего планового документа необходимо было провести.

Разработка Территориального планирования была начата в 2002 году. В связи с этим в отношении стратегической оценки Территориального планирования было возможно применять регулирование, содержащееся в правилах перехода закона „Об оценке влияния на среду”. Тем не менее, учитывая то, что Государственное бюро по надзору за средой после оценки поступившей информации 1 ноября 2004 года приняло решение за № 53-р „О применении процедуры оценки стратегического влияния на среду в отношении Плана развития Риги на 2006 – 2018 годы”, необходимо было провести стратегическую оценку как в отношении Территориального планирования в целом, так и Оспариваемого планирования в частности.

Конституционный суд не видит необходимости в переоценке соображений Государственного бюро по надзору за средой, взвешенных в отношении необходимости стратегической оценки Территориального планирования. Учитывая то, что в определенных случаях стратегическая оценка является неотъемлемой составной частью планирования территории, легитимность территориального планирования может оказаться под угрозой, если территориальному планированию или его части не была дана стратегическая оценка в порядке, установленном нормативными актами.

Согласно части третьей статьи 24 закона „Об оценке влияния на среду”, а именно, то, что разработчик планового документа несет ответственность за полноту и правдивость информации, а также за проведение стратегической оценки в соответствии с требованиями данного закона и других нормативных актов, необходимо соблюдать независимо от того, вытекает ли такая ответственность непосредственно

из закона или из временного регулирования, содержащегося в правилах перехода.

**Стало быть, стратегическую оценку как в отношении Территориального планирования в целом, так и Оспариваемого планирования необходимо было провести в порядке, установленном нормативными актами, даже если разработка планового документа была начата в 2002 году.**

22. Основные правила процессуального порядка разработки, обсуждения и надзора за стратегической оценкой регулируется статьей 23<sup>5</sup> закона „Об оценке влияния на среду”. Основные правила стратегической оценки, установленные в приведенной статье, следует рассматривать в совокупности с выдвинутой законом целью процедуры стратегической оценки, а именно, соблюдая принцип предусмотрительности, способствовать долгосрочному развитию, а также обеспечить интегрированность экологических вопросов в плановых документах, устранить или снизить неблагоприятное влияние плановых документов на окружающую среду, обеспечить информирование общества о возможных последствиях осуществления планового документа и привлекать общество к принятию решений.

Основным документом, который составляется в ходе стратегической оценки, является экологический обзор. Обзор разрабатывается или в виде отдельного раздела планового документа, или также в виде отдельного документа, в котором определяется, описывается и оценивается влияние на окружающую среду от осуществления планового документа, а также возможная альтернатива с учетом целей планового документа, формы реализации и области предстоящей деятельности.

Виды и объем информации, включаемой в Экологический обзор, в общем виде определяются статьями 23<sup>4</sup> и 23<sup>5</sup> закона „Об оценке влияния на среду”. В Экологический обзор необходимо включать информацию, обеспечиваемую со стороны разработчика, с учетом уровня современных знаний и методов оценки, содержания планового документа, места в иерархии плановых документов и степени разработки и детализации, до которой на соответствующей стадии планирования целесообразно оценивать влияние на среду, чтобы устранить дублирование оценки. Если плановый документ иерархически связан с другим плановым документом, то в экологический обзор во избежание дублирования информации включается только информация, необходимая на соответствующей стадии планирования, а также используется информация, полученная на предыдущих стадиях планирования. Детальное регулирование в отношении подлежащей включению в экологический обзор информации содержится в главе четвертой Правил № 157 “Включаемая в экологический обзор информация”.

Учитывая то, что за проведение стратегической оценки несет ответственность разработчик, следует выяснить, разработала ли Рижская дума Экологический обзор в соответствии с требованиями статей 23<sup>4</sup> и 23<sup>5</sup> закона „Об оценке влияния на среду”

**23.** Государственное бюро по надзору за средой это определенная законодателем институция, которая в соответствии с частью шестой статьи 23<sup>5</sup> закона „Об оценке влияния на среду” дает заключение по экологическому обзору, оценивая соответствие экологического обзора требованиям нормативных актов и обоснование избранного решения.

Заключение Государственного бюро по надзору за средой в отношении Экологического обзора в целом (и в рамках обзора также и в отношении Оспариваемого планирования) подготовлено 16 декабря 2005 года. Бюро, *ex officio* оценив соответствие внесенного Экологического

обзора требованиям нормативных актов и обоснование избранного решения, констатировало, что в разделе Экологического обзора „Влияние Плана развития на развитие территории и среду” содержится „краткий сценарий решений по развитию Рижского свободного порта и оценивается возможное влияние на окружающую среду от их осуществления, однако оцениваемый плановый документ дает характеристику только территории, занимаемой Рижским свободным портом, но не раскрывает внутреннюю функциональную структуру” (см. материалы дела, том 3, с. 42).

В заключении Бюро *inter alia* делается вывод, что „в Экологическом обзоре дается неполная оценка возможного влияния на состояние городской окружающей среды, связанного с развитием и интенсификацией деятельности Рижского свободного порта, в том числе изменению качества воздуха, решениям об усовершенствовании транспортной инфраструктуры, необходимым для обеспечения деятельности порта, и возможному влиянию на окружающую среду от их осуществления, обеспечению охраны и доступности культурного памятника “Кометфорте” и другим вопросам, связанным с развитием порта”. Оценивая возможное влияние Плана развития на особо охраняемые природные территории и на территории, включенные в зону Территорию *Natura 2000*, Бюро делает также вывод, что „отдельные решения, отраженные в Плане развития, могут оказать влияние на экологические функции Территории *Natura 2000*”. В свою очередь, оценивая возможное влияние на особо охраняемые природные территории, Бюро констатировало, что „осуществление отдельных решений может оказать существенное неблагоприятное влияние на особо охраняемые месторождения пород” (материалы дела, том 3, с.с. 50 – 51).

Тем не менее, Бюро придерживается следующей позиции: „учитывая то, что Государственное бюро по надзору за средой приняло

решение о применении процедуры оценки стратегического влияния на среду в отношении Плана [программы] развития Рижского свободного порта, эти и другие вопросы должны найти решение в Плана [программе] развития Рижского свободного порта и их влияние на среду подлежит оценке в процессе оценки стратегического влияния на окружающую среду” (*материалы дела, том 3, с.с. 50 – 51*). Бюро указывает, что к программе Рижского свободного порта согласно решению № 2 Государственного бюро по надзору за средой от 10 августа 2004 года применена стратегическая оценка. Назначение оценки в том, чтобы дать оценку влияния на окружающую среду от решения внутренних вопросов развития порта и разработать меры, снижающие негативное влияние.

Таким образом, Бюро признало, что в Экологическом обзоре содержится неполная информация о предстоящем влиянии на окружающую среду от осуществления Оспариваемого планирования.

**23.1.** Если экологический обзор не соответствует требованиям нормативных актов, избранное решение оказывает существенное влияние на здоровье людей или состояние среды или является недостаточно обоснованным, а также в случаях, когда не обеспечивается информирование общества и обсуждение экологического обзора или не дается оценка полученным комментариям и предложениям, Государственное бюро по надзору за средой обязано согласно части седьмой статьи 23<sup>5</sup> закона „Об оценке влияния на среду” вернуть экологический обзор разработчику для переработки, указав недостатки, подлежащие устранению, или вменить в обязанность обеспечить информирование общества и общественное обсуждение.

Государственное бюро по надзору за средой, несмотря на нарушения требований нормативных актов, констатированных в части выводов своего заключения, тем не менее, не вернуло Экологический обзор разработчику для переработки и признало, что Экологический

обзор в целом разработан согласно требованиям Правил № 157 и предусмотрел, что детальная оценка будет производиться в рамках Программы развития Рижского свободного порта.

В рекомендательной части заключения указывается: для устранения противоречий между Территориальным планированием и Программой развития Рижского свободного порта Бюро рекомендует при разработке экологического обзора дать оценку целому ряду вопросов. Во-первых, в Программе развития Рижского свободного порта и Экологическом обзоре подлежит оценке влияние от деятельности порта на прилегающие к порту территории города Риги, в том числе Территории *Natura 2000*. Во-вторых, в Программе развития Рижского свободного порта в дополнение к Плану развития Риги следует включить также рекомендации по строительству новой транспортной магистрали и другим решениям, которые обеспечивают установленное нормативными актами качество воздуха, соблюдение звуковых барьеров и вибрации и устранение или снижение аварийных рисков в городе Риге. В-третьих, в Программу развития Рижского свободного порта следует включить также решения по охране и доступности культурного памятника “Кометфортс”. В-четвертых, после разработки и утверждения программы развития Рижского свободного порта следует взвесить необходимость внесения изменений в территориальное планирование города Риги (*см. материалы дела, том 3, с. 55*).

Принятие такого решения Государственное бюро по надзору за средой обосновало соображениями целесообразности. А именно – так как в 1995 году План развития был принят на период времени с 1995 года по 2005 год, после окончания „срока действия” указанного плана будет необходимо новое Территориальное планирование. Учитывая, что не имелось возможности сразу устранить все констатированные недостатки, Бюро посчитало целесообразным устранение констатированных в

заклучении недостатков в разумные сроки уже после утверждения Территориального планирования.

Конституционный суд признает, что такой аргумент не имеет правовой основы, так как противоречит не только принципу предусмотрительности (см. пункт 20 настоящего решения), но и нормативным актам о территориальном планировании. Согласно пункту 2 Правил № 883 в территориальном планировании местного самоуправления определяется планируемое (разрешенное) использование территории и соответственно ограничения в долгосрочной перспективе на 12 лет. В свою очередь, пунктом 44 Правил № 883 предусматривается, что прежнее территориальное планирование признается утратившим силу в постановлении об утверждении нового территориального планирования. Правило о планируемой перспективе на 12 лет касается периода планирования, то есть осуществления акцептированной в территориальном планировании проекции развития на определенном этапе времени, после окончания которого самоуправление обязано с учетом принципов непрерывности и преемственности разработать новую проекцию развития с утверждением его в новом территориальном планировании.

В связи с этим, предварительным условием утраты прежним территориальным планированием силы является не завершение двенадцатилетнего планируемого периода, а определенно постановление думы (совета) местного самоуправления об утверждении нового территориального планирования. Это подтверждает и постановление № 749 Рижской думы от 20 декабря 2005 года „Об утверждении территориального планирования на 2006 – 2018 годы”. В пункте 2 постановления признается утратившим силу постановление № 2819 Рижской думы от 12 декабря 1995 года "О принятии Плана развития Риги на 1995 – 2005 годы и утверждении Правил застройки города Риги".



Таким образом, Территориальное планирование Риги 1995 года, разработанное на период времени с 1995 года по 2005 год, утратило силу не 31 декабря 2005 года, а с вступлением в силу нового Территориального планирования.

К тому же, Государственное бюро по надзору за средой обосновывает свое решение еще и таким соображением, что законом установлено обязательное требование о проведении стратегической оценки программы развития Рижского свободного порта. В связи с этим нецелесообразно „переносить всю тяжесть на иерархически вышестоящий документ”, то есть, на Территориальное планирование. Констатированные в Территориальном планировании недостатки в процессе стратегической оценки могут устраняться путем разработки программы развития Рижского свободного порта. Тем не менее, Государственное бюро по надзору за средой указало, что „было бы очень грустно”, если на части территории свободного порта, которая в соответствии с прежним планом не была обозначена как производственная территория, происходила бы какая-то практическая деятельность до тех пор, пока программе развития Рижского свободного порта не дана стратегическая оценка.

**23.2.** Государственное бюро по надзору за средой является компетентным учреждением государственного управления, которой доверены полномочия по надзору за процессом стратегической оценки. При констатации несоответствий нормативным актам Бюро обязано действовать в порядке, установленном законом. Бюро, то есть надзорная институция, не может выходить за пределы своей компетенции, ссылаясь на соображения целесообразности применения закона, на которые бюро не предоставлено право согласно нормативным актам, принятым как законодателем, так и исполнительной властью.

В соответствии с принципом законности государственное управление подчинено закону и праву, и действует в рамках

компетенции, установленной нормативными актами. Государственное управление может использовать свои полномочия только в соответствии со смыслом и целями полномочий. При этом, действия учреждения государственного управления должны быть направлены на то, чтобы суметь обеспечить надлежащее управление и по возможности эффективное осуществление своих функций.

Причем, именно от эффективного и добросовестного выполнения учреждениями государственного управления функций, установленных законом, зависит то, будут ли своевременно устранены недостатки в рамках как стратегической оценки, так и разработки территориального планирования. Выводы и рекомендации в заключении Бюро противоречат одному из базовых принципов оценки влияния на среду – принципу предусмотрительности, требующий производить оценку влияния по возможности на ранней стадии планирования, проектирования и принятия решений о предстоящей деятельности, а не после вступления планового документа в силу.

**Таким образом, действия Государственного бюро по надзору за средой, а именно, то, что Бюро, указав на устранимые недостатки, тем не менее не вернуло Экологический обзор для переработки, не соответствуют части седьмой статьи 23<sup>5</sup> закона „Об оценке влияния на среду”.**

**23.3.** Рекомендации в заключении Государственного бюро по надзору за средой включены в составленное Рижской думой Информативное сообщение о соблюдении указаний к Экологическому обзору Плана развития Риги на 2006 – 2018 годы (далее – Информативное сообщение), опубликованное в интернете на домашней страничке Рижской думы

(см.: <http://www.rdpad.lv/uploads/rpap/RAP%20informativais%20pazinjoms.pdf>).

В соответствии с пунктом 27 Правил № 157 в Информативном сообщении

указывается, что в плановом документе учтены Экологический обзор и заключение Бюро по обзору и что при принятии планового документа проведена оценка, предусмотренная частью седьмой статьи 23<sup>5</sup> закона „Об оценке влияния на среду”.

В Информативном сообщении Рижская дума указывает, что полученные от Бюро „и все указанные в заключении предложения не представлялось возможным включить в План развития Риги на 2006 – 2018 годы, однако составлен проект постановления Рижской думы, в котором предусмотрен план действий по соблюдению указаний Государственного бюро по надзору за средой в процессе внедрения программы развития Рижского свободного порта”. Управлению Рижского свободного порта также предложено разработать программу развития Рижского свободного порта с дополнительными условиями. То есть, в программе развития Рижского свободного порта и экологическом обзоре следует дать оценку влияния от деятельности порта на прилегающие к порту территории города Риги, включая и Территорию *Natura 2000*, и, если необходимо, следует разработать и согласовать компенсационные меры в порядке, установленном нормативными актами. Рекомендовано также включить в программу развития Рижского свободного порта решения, обеспечивающие охрану и доступность культурного памятника “Кометфорте” (см.:

<http://www.rdpad.lv/uploads/rpap/RAP%20informativais%20pazinjoms.pdf>).

Оценивая содержание Информативного сообщения, можно констатировать, что Рижская дума решение многих констатированных в Экологическом обзоре и заключении Бюро недостатков делегировала Управлению Рижского свободного порта, а также наметила решение многих существенных и связанных с охраной окружающей среды и сохранением культурно-исторического наследия вопросов после вступления Плана развития в силу.

Таким образом, как разработчик планового документа и соответственно Экологического обзора, так и Государственное бюро по надзору за средой признают, что содержащаяся в Экологическом обзоре информация является неполной и Оспариваемому планированию не дана достаточная и детальная стратегическая оценка, в то же время допуская, что детальная стратегическая оценка в отношении территории Рижского свободного порта проводится и констатированные недостатки устраняются в рамках стратегической оценки программы развития Рижского свободного порта.

В связи с этим Конституционному суду надлежит выяснить, включена ли в Экологический обзор информация, необходимая на соответствующей стадии планирования, и допускаются ли пояснения о дополнительной информации в рамках другого планового документа, в конкретном случае – стратегической оценки программы развития Рижского свободного порта. А именно, допускается ли это статьями 23<sup>4</sup> и 23<sup>5</sup> закона „Об оценке влияния на среду”.

**24.** В соответствии со статьями 23<sup>4</sup> и 23<sup>5</sup> закона „Об оценке влияния на среду”, чтобы выяснить степень детализации, до которой целесообразно производить стратегическую оценку на соответствующей стадии планирования, и допустимость делегирования, необходимо оценить как то, являются ли иерархически связанными документами Оспариваемое планирование и программа развития Рижского свободного порта, так и содержание и цели разработки обоих плановых документов.

**24.1.** Территориальное планирование Риги является плановым документом нижестоящего уровня в иерархии территориальных планирований (см. статью 5 закона *О территориальном планировании*), в котором, уравнивая различные интересы, определяется планируемое (разрешенное) использование территории и ограничения на

пользование, и служащее в качестве основы для дальнейшего развития города и осуществляемой в городе хозяйственной деятельности.

Территориальное планирование самоуправления как внешний нормативный акт дает право на получение строительных разрешений и осуществление конкретных проектов. Территориальное планирование является основой для какой-либо деятельности с землей, в том числе для строительства, так как любое строительное задание прежде всего оценивается на соответствие территориальному планированию местного самоуправления. Согласно статьям 3 и 11 закона О строительстве застройка земельного участка допускается, если застройка соответствует территориальному планированию. Статьей 11 закона О строительстве определится, что самоуправление имеет право не разрешить застройку или предложить внести коррекцию, мотивируя своим решением, нормами каких законов не допускается конкретное строительство, а также учитывать результаты публичного обсуждения территориального планирования (детального планирования) и строительства.

В свою очередь, программой развития Рижского свободного порта определится хозяйственное использование портовой территории. Согласно закону О портах программа развития Рижского свободного порта в качестве планового документа подчинена Территориальному планированию. Это означает, что такая программа разрабатывается только после утверждения Территориального планирования и что она должна соответствовать Территориальному планированию. Управление Рижского свободного порта в качестве субъекта частного права разрабатывает проект программы развития Рижского свободного порта в соответствии с утвержденными Концепцией развития портов Латвии, Программой развития Риги и Территориального планирования (*см. пункт 1 части третьей статьи 7 закона О портах*).

**24.2** Порядок принятия и содержание Территориального планирования детально предусматриваются как законом О территориальном планировании, так и Правилами № 883. При этом, во многих нормативных актах выдвигаются дополнительные требования, которые учитываются при разработке территориального планирования местного самоуправления. Например, необходимость проведения стратегической оценки регулируются законом „Об оценке влияния на среду” и Правилами № 157. В законе „Об особо охраняемых природных территориях” предусмотрены требования, которые должны учитываться в процессе разработки территориального планирования. Причем, вместе с ратификацией договора о присоединении Латвии к Европейскому Союзу право Европейского Союза стало неотъемлемой составной частью права Латвии. Таким образом, правовые акты Европейского Союза и закрепленная в прецедентной практике Суда Европейского Сообщества интерпретация должны учитываться при применении национальных нормативных актов. Это распространяется и на нормативные акты о территориальном планировании и охране окружающей среды.

Процесс принятия территориального планирования обеспечивает как прозрачность планирования, так и сопричастность общества. И хотя обязывающие правила местных самоуправлений отличаются от закона или правил Кабинета министров, так как имеют силу только на административной территории конкретного местного самоуправления, территориальное планирование является внешним нормативным актом и в качестве такового подлежит обжалованию в Конституционном суде (*см. пункт 26 решения Конституционного суда от 21 декабря 2007 года по делу № 2007-12-03*).

В свою очередь, нормативными актами не предусматриваются четкие требования в отношении порядка принятия и содержания программы развития портов. Законом о портах предусматривается только

то, что программа развития порта должна утверждаться Правлением портов. Программа развития портов в качестве планового документа является обязательной для разработчика. Программа развития портов должна учитываться и при оценке заключения договоров и получения разрешений на деятельность в Рижском свободном порту. Заключать договор и получать разрешение имеет право предприятие (предпринимательское общество), которое в Рижском свободном порту уже учреждено или будет учреждено (претендентом является учредитель). Причем, профиль деятельности и перспективы развития предприятия (предпринимательского общества) должны соответствовать программе развития Рижского свободного порта. Соответственно в действующей программе развития Рижского свободного порта (1996 – 2010) указывается, что „Программа развития является ориентировочным документом, чтобы оценивать соответствие планов заявителей проектов и инвесторов планам развития города Риги и порта. Программа помогает способствовать принятию решений о дальнейшем использовании и развитии отдельных портовых регионов и служить в качестве информативного материала для потенциальных зарубежных инвесторов об условиях и возможностях будущего развития Рижского порта” (*материалы дела, том 8, с. 5*).

Стало быть, если в Оспариваемом планировании определяется планируемое (разрешенное) использование территории Рижского свободного порта, то уточнения к нему могут производиться не в территориальном планировании, а в программе развития Рижского свободного порта.

**24.3.** Территориальное планирование является автономной функцией самоуправления. В соответствии со статьей 14 закона „О самоуправлениях” самоуправления обязаны в установленном законом порядке разрабатывать программу развития территории самоуправления и

территориальное планирование, обеспечивать реализацию программы развития территории и административный надзор за территориальным планированием. Такая обязанность самоуправления вытекает и из части шестой статьи 7 закона О территориальном планировании, предусматривающей функции местного самоуправления при разработке территориального планирования.

Ни в законе О территориальном планировании, ни в законе О портах, и ни в каком-либо другом законе не содержатся полномочия самоуправления делегировать управлению порта свою компетенцию в части территориального планирования. Согласно закону О территориальном планировании уточнения к определенному в территориальном планировании местного самоуправления планируемому (разрешенному) использованию территории могут производиться только путем детального планирования, которое разрабатывается в порядке, регламентированном Правилами № 883.

Частью пятой статьи 6 закона О территориальном планировании предусматривается, что в случае, если территориальное планирование местного самоуправления недостаточно регламентируют условия использования и застройки конкретной земельной единицы, то такие условия определяются в детальном планировании. Детальное планирование является планированием части административной территории местного самоуправления, которое разрабатывается в отношении территории, предусмотренной в постановлении думы (совета) местного самоуправления и утверждается после вступления в силу территориального планирования местного самоуправления с соблюдением в территориальном планировании местного самоуправления уже обозначенного планируемого (разрешенного) использования территории.



Статьей 7 действующего закона О территориальном планировании и пунктом 7 Правил № 883 предусматривается, что детальное планирование разрабатывается согласно территориальному планированию местного самоуправления, соблюдая (детализируя и уточняя) в нем планируемое (разрешенное) использование и ограничения пользования в отношении определенной части территории. С помощью детального планирования можно детализировать и уточнять правила пользования и застройки территории конкретной земельной единицы, а не вносить изменения в территориальное планирование местного самоуправления (см. пункт 25 решения Конституционного суда от 21 декабря 2007 года по делу № 2007-12-03). Изменять или заменить планируемое (разрешенное) использование территории можно только путем разработки изменений к территориальному планированию в порядке, установленном нормативными актами. В связи с этим в соответствии с нормативными актами, регулирующими территориальное планирование, не имеется другого нижестоящего уровня документа о территориальном планировании, с помощью которого можно определить планируемое (разрешенное) использование территории.

Таким образом, не имеется правовой основы для анализа в Экологическом обзоре, разработанном к Территориальному планированию, только существенных основных позиций развития территории Рижского свободного порта, а детальный экологический обзор составлять при разработке программы развития порта. Стратегическая оценка программе развития порта дается с учетом поставленных при разработке задач, которые отличаются от задач и целей разработки Территориального планирования. Программа развития порта не является документом о территориальном планировании, и самоуправление не имеет права делегировать управлению порта свои функции территориального планирования.

В связи с этим в разработанный к Оспариваемому планированию Экологический обзор должна быть включена такого объема информация, которая позволяет всесторонне оценить влияние на среду от разрешенного (планируемого) использования территории Рижского свободного порта, в том числе влияние на прилегающие к порту территории города Риги и Территории *Natura 2000*.

**24.4.** Причем, при разработке территориального планирования планируемое (разрешенное) использование территории и соответственно ограничения следует определять в соответствии с уровнями и видами планирования. Такое требование *expressis verbis* вытекает из определения территориального планирования, содержащееся в статье 1 закона О территориальном планировании. Частью седьмой статьи 6 закона О территориальном планировании также предусматривается, что при разработке территориального планирования нижестоящего уровня следует соблюдать действующее территориальное планирование вышестоящего уровня.

Согласно Правилам № 883 в территориальном планировании местного самоуправления определяются: планируемое (разрешенное) использование территории; правила пользования и застройки территории, куда включаются требования в отношении земельной единицы и к застройке, а также благоустройство каждой части территории [с обозначенным выделенным планируемым (разрешенным) использованием]; границы планируемой административной территории, городов и деревень, развитие структуры жилой территории и другие вопросы.

Министерство среды в процессе разработки Территориального планирования и Экологического обзора указало, что в Плане развития показана территория, занимаемая Рижским свободным портом, но не раскрыта ее внутренняя функциональная структура, а решение указанных

вопросов делегируется программе развития Рижского свободного порта, создавая таким образом трудности и для стратегической оценки Территориального планирования. Конституционный суд согласен с мнением Министерства среды, что Оспариваемое планирование не отражает внутреннюю функциональную структуру Рижского свободного порта и таким образом затрудняется проведение стратегической оценки в соответствии с требованиями нормативных актов.

Конституционный суд уже ранее признавал, что нормативными актами в области территориального планирования самоуправлению предоставляется широкая свобода действий. Тем не менее, такая свобода не является неограниченной. Планируя, каким будет разрешенное использование территории, а именно, насколько многообразным должно быть разрешенное использование соответствующей территории, свобода действий самоуправления ограничивается как целью территориального планирования – способствовать долгосрочному и равномерному развитию, так и принципами территориального планирования, в том числе принципом многообразия. Согласно им при разработке территориального планирования учитываются природные, культурно-экологические, человеческие и материальные ресурсы и многообразие хозяйственной деятельности. Это, среди прочего, означает, что разрешенное использование определяется таким образом, чтобы по возможности в самом лучшем виде, соблюдая существующее многообразие на соответствующей территории, а также особенности и специфику территории, раскрылся потенциал развития указанной территории.

Конституционный суд уже признавал, что принцип власти закона как один из основных принципов правового государства, среди прочего, определяет, что законы должны быть предсказуемыми и четкими, а также достаточно стабильными и неизменными. Таким образом, правовое регулирование должно быть достаточно стабильным, чтобы лицо,

руководствуясь правовыми нормами, имело возможность принимать не только краткосрочные решения, но и планировать свое будущее в долгосрочной перспективе (см. пункт 9.2. решения Конституционного суда от 25 октября 2004 года по делу № 2004-03-01).

Поэтому не только процесс разработки территориального планирования, но и результат – территориальное планирование – должен быть четким и понятным. Планируемое (разрешенное) использование территории в территориальном планировании должно быть определено таким образом, чтобы каждый мог бы планировать свою жизнь в долгосрочной перспективе, включая хозяйственную деятельность, зная то, для каких заранее четко обозначенных и предусмотренных целей будет использоваться любая территория местного самоуправления. Причем, планируемое (разрешенное) использование территории в территориальном планировании следует определять так, чтобы имелась возможность для полноценного проведения стратегической оценки указанного территориального планирования.

Конституционный суд обращает внимание Рижской думы на то, что такая практика планирования, когда в отношении территории, где существуют различные условия, определяется только один вид планируемого (разрешенного) использования территории, но предусматривается разнообразное целевое использование, значительно сужая таким образом предсказуемость использования территории, может вступать в противоречие как с принципами территориального планирования, так и общими правовыми принципами.

**24.5.** Конституционный суд обращает внимание также на то, что во избежание дублирования информации в дальнейшем, когда будет разрабатываться экологический обзор к программе развития Рижского свободного порта, допускается, чтобы при разработке экологического обзора программы использовалась информация, которая в установленном

нормативными актами порядке получена при разработке планового документа другого уровня, в данном случае информация, обобщенная при разработке Экологического обзора Территориального планирования. А именно, в рамках стратегической оценки программы развития Рижского свободного порта можно воспользоваться той полезной информацией, которая была собрана в рамках стратегической оценки Территориального планирования.

Такой порядок утвержден и в статье 5 Директиве 2001/42/ЕК, предусматривающей, что для внесения информации, указанной в I приложении к директиве, можно использовать информацию, полученную соответственно на уровне принятия других решений, о влиянии плана и программы на окружающую среду или еще ту информацию, которая была получена согласно другим правовым актам Сообщества. Первоначальная информация, подлежащая обобщению, основываясь на указанной статье, и которая содержится в I приложении, охватывает *inter alia* информацию о текущем состоянии окружающей среды и ее возможном развитии, характеристику окружающей среды соответствующей территории, если окружающая среда данной территории может подвергнуться существенному воздействию, цели охраны окружающей среды, установленные на международном уровне, на уровне Сообщества или государств-участников, а также информацию о вероятном существенном воздействии на окружающую среду с учетом таких аспектов как биологическое многообразие, фауна, флора, культурное наследие и так далее, информацию о мерах, предусмотренных для устранения, минимизации и по возможности полной компенсации существенно неблагоприятного влияния на окружающую среду от реализации плана или программы, обоснование при выборе альтернативной возможности, описание производимой оценки, указывая все сложности.

**24.6.** Стало быть, предусматривая проведение стратегической оценки к программе развития Рижского свободного порта, ни Рижская дума как разработчик Территориального планирования и Экологического обзора, и ни Бюро как надзорная институция не приняли во внимание различные задачи, содержание и место в иерархии плановых документов Оспариваемого планирования и программы развития Рижского свободного порта, а также игнорировали то, что законом не предусматривается право самоуправления о делегировании своей компетенции по территориальному планированию Рижскому свободному порту.

Так как в Экологическом обзоре не определена, не описана и не оценена информация, необходимая на соответствующей стадии планирования, то стратегическая оценка Оспариваемого территориального планирования дана не в соответствии с требованиями закона “Об оценке влияния на среду”.

**Таким образом, при стратегической оценке Оспариваемого планирования допущено существенное процессуальное нарушение.**

#### IV

**25.** Конституционный суд считает, что полная и детальная стратегическая оценка Оспариваемого планирования имеет особо важное значение, учитывая то, что почти вся территория свободного порта признана производственной территорией (*см. материалы дела, том 7*).

**25.1.** На территории Рижского свободного порта располагаются два особо охраняемых природных заказника – Кремерский природный заповедник и Островок Любви, входящий в состав Приморского природного парка. Территория Рижского свободного порта тесно граничит с природным заповедником „Вецдаугава” и Приморским

природным парком, в состав которого входят Даугавгривский заповедник и Мангальсала.

Согласно статье 5 закона „Об особо охраняемых природных территориях” природный парк это территория, на которой имеются природные и культурно-исторические ценности определенной местности и которая предназначена для досуга, просвещения и воспитания общества. Организация досуга и хозяйственной деятельности в природных парках происходит таким образом, чтобы обеспечить сохранение их природных и культурно-исторических ценностей. Причем, Приморский природный парк, расположенный как в Рижском свободном порту, так и на прилегающих к нему территориях, значится в приложении к закону „Об особо охраняемых природных территориях” и в связи с этим отнесен к Территориям *Natura 2000*.

Согласно части четвертой статьи 43 закона „Об особо охраняемых природных территориях” в отношении любой предстоящей деятельности и планового документа (как на Территории *Natura 2000*, так и вне ее границ), способных оказать существенное влияние на Территорию *Natura 2000*, проводится оценка влияния на окружающую среду.

В связи с этим в отношении предстоящей на территории Рижского свободного порта деятельности, способной существенно повлиять на территории *Natura 2000* – Приморский природный парк и природный заповедник „Вецдаугава” – необходимо провести оценку влияния на окружающую среду согласно нормативным актам. При стратегической оценке Территориального планирования необходимо было оценить возможное негативное влияние предстоящей деятельности на экологические функции Территории *Natura 2000*, ее интегрированность, а также цели создания указанной территории.

**Стало быть, в случае, когда осуществление планового документа может оказать существенное влияние на Территорию *Natura 2000*, законодатель предусмотрел требование о проведении стратегической оценки независимо от места планового документа в иерархии плановых документов.**

**25.2.** В заключении Государственного бюро по надзору за средой, среди прочего, была дана оценка обобщенной в Экологическом обзоре информации и возможному влиянию планового документа на Территорию *Natura 2000*. В заключении констатируется, что „целевое использование территории Рижского свободного порта это полностью производственная территория, что противоречит ограничениям, установленным нормативными актами, так как в состав территории Рижского свободного порта включена часть Приморского природного парка, которая относится к Территории *Natura 2000*, культурный памятник “Кометфортс” и отдельные жилые территории” (*материалы дела, том 3, с. 43*).

В части выводов Бюро указывает, что „решения по отдельным вопросам, включенным в План развития, могут оказать влияние на экологические функции Территории *Natura 2000s*” и что „осуществление отдельных решений может привести к существенным неблагоприятным последствиям для особо охраняемых месторождений пород, в том числе превращение Пуциных полей (*Spilves pļāvās*) в строительную площадку” (*материалы дела, том 3, с.51*). Бюро приходит к выводу, что в Экологическом обзоре не полностью оценено возможное влияние на окружающую среду от осуществления многих решений, содержащихся в плановом документе, в отношении территории *Natura 2000* – Приморского природного парка, а также природного заповедника “Вецдаугава” – и не дана оценка необходимости выработать



компенсационные меры в порядке, установленном нормативными актами (см. материалы дела, том 3, с. 50).

В рекомендательной части заключения указывается: „Государственное бюро по надзору за средой считает, что перед акцептом планового документа Рижской думе следует взвесить рекомендации, приведенные в Экологическом обзоре [и] [...] настоящем заключении, с учетом установленного законом “Об оценке влияния на среду” принципа предусмотрительности о том, что к решению экологических проблем приступают до того, как получены развернутые научные доказательства о негативном влиянии на окружающую среду от предстоящей деятельности и, если имеются обоснованные сомнения в том, что предстоящая деятельность окажет негативное влияние на среду, необходимо предпринять меры предосторожности или запретить предстоящую деятельность, а также с учетом предусмотренного законом „Об особо охраняемых природных территориях”, что предстоящая деятельность разрешается или плановый документ осуществляется в случае, если исключается негативное влияние на экологические функции, интегрированность охраняемых природных территорий Европейского значения (*Natura 2000*) и отсутствуют противоречия с целями их создания и охраны.

В случае, если предстоящая деятельность или осуществление планового документа оказывают негативное влияние на охраняемые природные территории Европейского значения (*Natura 2000*), их осуществление может состояться только в тех случаях, если это единственное решение и необходимо для удовлетворения важных общественных интересов, включая социальные или экономические интересы, и, если их осуществление допускается, необходимо предусмотреть компенсационные меры в зонах охраняемых природных

территорий Европейского значения (*Natura 2000*)” (*материалы дела, том 3, с.53*).

**25.3.** Тот факт, что Территория *Natura 2000* располагается на территории порта или вблизи ее, не угрожает Территории *Natura 2000*, если соблюдаются нормативные акты об окружающей среде и охране природы, в том числе требования, которые касаются проведения стратегической оценки и оценки влияния на окружающую среду. Как указывает Министерство среды, и в портах других государств Европейского Союза (Нидерланды, Германия) находятся территории *Natura 2000* и требования об окружающей среде и охране природы удачно сбалансированы с деятельностью портов. И Рижский свободный порт не является единственным портом, где находятся территории *Natura 2000*. И в портах Мерсраги и Салацгривы можно найти небольшую часть Территории *Natura 2000* (*см. материалы дела, том 10, с. 6*).

Конституционный суд считает, что при разработке и принятии Оспариваемого планирования Рижская дума обязана была учесть требования закона „Об особо охраняемых природных территориях”, установленные с учетом регулирования, содержащегося в Директиве 79/409 ЕЕК и Директиве 92/43/ЕЕК. Согласно закону и с соблюдением принципа предусмотрительности Рижская дума еще до принятия Территориального планирования обязана была взвесить, не окажет ли негативное влияние осуществление планирования на экологические функции и интегрированность Территории *Natura 2000*, а также то, не возникнут ли противоречия с целями создания указанной территории. В свою очередь, если в отношении конкретной территории все же необходимо было установить именно такое планируемое (разрешенное) использование, несмотря на возможное негативное влияние на Территории *Natura 2000*, то необходимо было взвесить, допускается ли осуществление планового документа в конкретном случае теми

исключениями, которые установлены в нормативных актах, и соблюдена ли определенная процедура.

**25.4.** Учитывая то, что *Natura 2000* это обозначение территорий, отмеченное в праве Европейского Союза и перенятое Латвией, правовые акты Латвии подлежат толкованию таким образом, чтобы не возникали противоречия с обязательствами Латвии перед Европейским Союзом, если только это не затрагивает основные принципы, содержащиеся в Конституции. Таким образом, и в отношении Территорий *Natura 2000* следует учитывать требования директив, перенятых Латвией, и интерпретацию директив, закрепленную в прецедентной практике Суда Европейского Сообщества.

Согласно праву Европейского Союза обязанности Латвии по сохранению окружающей среды это часть общей ответственности всех государств-участников, так как природа Латвии является частью наследия Европейского Сообщества. Латвия не имеет более законного основания самостоятельно производить изменения в составе указанных территорий, поскольку такие действия могут помешать достижению целей, установленных директивами Европейского Союза (см. параграф 25 дела C-6/04 „*Commission v United Kingdom*” [2005] ECR I-9017; параграф 23 дела C-371/98 „*The Queen v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd.*” [2000] ECR I-9235 и параграф 35 дела C-67/99 „*Commission v Ireland*” [2001] ECR I-5757).

К тому же, Суд Европейского Сообщества, интерпретируя статью 6 Директивы 92/43/ЕЕК, в своих прецедентах указал, что планы землепользования до их принятия подлежат надлежащей оценке с учетом возможного влияния таких планов на окружающую среду соответствующих территорий, чтобы сократить по возможности любой потенциальный ущерб (см. параграф 54 дела C-6/04 „*Commission v United Kingdom*” и параграфы 39 – 40 дела C-98/03 „*Commission v. Germany*”

[2006] ECR I-53). Такая оценка производится как в отношении планов, затрагивающих Территории *Natura 2000*, так и планов использования тех территорий, которые граничат с Территориями *Natura 2000*, которые располагаются на охраняемой территории или вблизи ее.

Если констатируется, что план может оказать негативное влияние на указанные территории, и при этом альтернативные решения невозможны, так как план необходим для удовлетворения общественных интересов, в том числе экономических интересов, то государства-участники обязаны выработать компенсационные механизмы по обеспечению охраны Территорий *Natura 2000* и информировать Комиссию о предпринятых компенсационных мерах (см.: *Managing Natura 2000 Sites. The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, Luxembourg: Office for Official publication of the European Communities, 2000, pp. 41 – 50*). В свою очередь, национальному суду, оценивающему законность плана, следует определить границы свободы действий национальных институций. Границы свободы действий означают то, что национальные институции могут утверждать планы, если они надлежащим образом убедились в том, что исключено негативное влияние на соответствующую территорию (см. параграф 70 дела C-127/02 „*Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*” [2004] ECR I-745).

Рижская дума вышла за пределы собственной свободы действий, так как, принимая Оспариваемое планирование, не дала оценку влияния планирования на Территории *Natura 2000*, а также не приняла во внимание то, что при разработке программы развития Рижского свободного порта уже не будет возможности дать адекватную оценку и предусмотреть компенсационные механизмы.

Таким образом, допустив вступление Оспариваемого планирования в силу до того, как была дана оценка влияния на соответствующую территорию от осуществления планирования на территориях, входящих в состав Территории *Natura 2000* и прилегающих к ней территориях, было совершено существенное процессуальное нарушение.

## V

26. В качестве существенного процессуального нарушения Заявитель приводит то, что Рижская дума, принимая 15 декабря 2006 года решение об окончательной редакции Территориального планирования, внесла изменения в территориальное планирование, но не передала на общественное обсуждение новую редакцию Территориального планирования (*см. материалы дела, том 1, с. 3*). Таким образом, общество лишилось возможности реализовать свое право на участие в процессе разработки Территориального планирования. Рижская дума не согласна с мнением, высказанным Заявителем, и считает, что обеспечено было не только участие общества, но даже активное содействие вовлечению общества к оценке разных редакций Территориального планирования.

26.1. Принцип согласования интересов требует, чтобы в ходе разработки территориального планирования были согласованы интересы государства, планируемых регионов и частных лиц.

Конституционный суд еще ранее указывал, что руководствуясь статьей 115 Конституции и нормами, конкретизирующими ее содержание, общество имеет право получать информацию об окружающей среде и в целях поддержания ее качества участвовать в общественном обсуждении. В свою очередь, субъекты публичной власти имеют обязанность не

только способствовать и обеспечивать привлечение общества к принятию решений, связанных с охраной окружающей среды, но и оценивать мнения, высказанные в процесса общественного соучастия. В рамках такого процесса субъекты публичной власти обязаны информировать общество о правах и возможностях общества на получение информации об окружающей среде, а также принимать участие в принятии решений.

Общественное обсуждение призвано служить двум главным целям: во-первых, получить информацию, которая помогла бы в принятии обоснованного и справедливого решения, во-вторых, убедить общество в том, что высказанные обществом мнения были обсуждены (*см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 14 февраля 2003 года по делу № 2002-14-04*).

Эффективное участие в принятии решений дает обществу возможность высказать, а автору решения учесть мнения и опасения, связанные с разработкой территориального планирования. Поэтому посредством общественного обсуждения обеспечивается легитимность планирования и открытость процесса планирования, способствуя информированности общества по экологическим вопросам.

В свою очередь, мнения сторон, высказанные в процессе общественного обсуждения территориального планирования, а также заключения учреждений государственного управления позволяют местным самоуправлениям как инициаторам процесса планирования выбрать для конкретной территории самое подходящее направление развития.

Местное самоуправление, обеспечивая участие общества в процессе территориального планирования (часть шестая статьи 7 закона О территориальном планировании), обязано быть объективной и нейтральной институцией, задачей которого является выслушивать и

справедливо оценивать все мнения заинтересованных сторон о подходящем и приемлемом способе развития конкретной территории, а также соблюдать требования нормативных актов, регламентирующих территориальное планирование.

Участие общества в процессе территориального планирования местного самоуправления детально регулируется Правилами № 883. Общественное обсуждение территориального планирования местного самоуправления, а также изменений к нему организуется как минимум на двух этапах. Первый этап организуется, когда местное самоуправление приступает к разработке территориального планирования. Второй этап организуется после разработки первой редакции территориального планирования местного самоуправления (пункт 10 Правил № 883). Согласно условиям пункта 41<sup>1</sup> Правил № 883 после принятия самоуправлением окончательной редакции территориального планирования не допускаются изменения в планируемом использовании и соответственно ограничениях. Если все-таки редакция территориального планирования самоуправления дополняется, самоуправление согласно пункту 43 приведенных правил обязано обеспечить жителям и институтам, давшим заключения по редакции разработанного территориального планирования, возможность ознакомиться с конечной редакцией планирования.

Тем не менее, автор решения не всегда обязан руководствоваться высказанными предложениями или поступившими жалобами. Предложения лиц подлежат тщательной оценке, исходя из соображений целесообразности. Приемлемость, необходимость и соответствие поступивших предложений целям конкретного планирования определенно следует взвесить. С одной стороны, самоуправление имеет право отклонить мнения отдельных институций, лиц или заинтересованной общественности, предусмотрев иной, целесообразный

результат, который в целом более соответствует первоначальным целям разработки планирования. Однако, с другой стороны, отклоняя предложения, должны приводиться достаточные аргументы. А именно, самоуправление, отклоняя поступившие со стороны общества мнения, обязано дать соответствующее обоснование (*см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 9 марта 2004 года по делу № 2003-16-05*).

**26.2.** 17 марта 2006 года Министерство регионального развития и по делам самоуправления, дав повторное заключение по уже утвержденному Плану развития, подчеркивает, что при рассмотрении Территориального планирования были констатированы несколько несоответствий нормативным актам по процедуре разработке планирования и содержанию планирования. В заключении министерства особо подчеркивается необходимость обеспечить повторное общественное обсуждение окончательной редакции территориального планирования (*см. материалы дела, том 9, с.с. 62 – 63*).

Тем не менее, из имеющихся в деле материалов и аргументов участников дела, высказанных на судебном заседании, а также информации, поступившей от привлеченных лиц, Конституционный суд не нашел подтверждения тому, что в Оспариваемое планирование после утверждения 15 ноября 2005 года окончательной редакции Территориального планирования были внесены существенные изменения без их передачи на общественное обсуждение.

**В связи с этим в отношении общественного обсуждения Оспариваемого планирования существенное процессуальное нарушение не может быть констатировано.**



27. Заявитель указывает, что существенным нарушением признается и то обстоятельство, что со стороны Государственной инспекции по охране памятников культуры не получено заключение по окончательной редакции Плана развития. В заключении Инспекции по второй редакции Плана развития было указано, что границы охраняемой культурно-исторической территории, отмеченные в Плане развития, не во всем соответствуют требованиям нормативных актов. Причем, территории Кометфорта и Мангальсалы, входящие в состав культурного памятника государственного значения за № 8538 „Комплекс зданий береговой фортификации устья Даугавы”, подверглись сокращению (см. материалы дела, том 1, с.с. 14 – 15).

В соответствии с пунктом 2 статьи 3 закона О территориальном планировании, при разработке территориального планирования должен соблюдаться принцип согласованности интересов, конкретизированный в пункте 13 Правил № 883, а именно, местное самоуправление имеет обязанность запрашивать условия и заключения, необходимые для разработки территориального планирования и изменений к ним, от институций, указанных в данном пункте и включенных в рабочее задание. Перечень таких институций не является исчерпывающим, но в нем значатся Региональное управление среды, Государственная инспекция по охране памятников культуры, Администрация особо охраняемых природных территорий (если таковая имеется) и региональное отделение Государственной земельной службы. Если необходимо, условия и заключения запрашиваются также от других институций, не указанных в пункте 13 Правил № 883.

Не имея возможности в детальных подробностях быть в курсе деятельности всех указанных в пункте 13 Правил № 883 институций, самоуправление обязано обращаться за условиями и заключениями в соответствующие институции. Таким образом, на этапе разработки

территориального планирования указанные институты привлекаются как минимум два раза. Каждая институты в соответствии со своей компетенцией обобщает требования, которые планировщику соответствующей территории следует учитывать, разрабатывая планирование или изменения к нему согласно условиям нормативных актов, регулирующих конкретную отрасль.

Полученные условия служат основой для разработки первой редакции территориального планирования или изменений к нему, и данная редакция на основании принятого самоуправлением постановления передается тем самым институтам для дачи заключений. При том, что заключения институций по разработке территориального планирования не являются обязательными для самоуправления, но согласно пунктам 41 и 69 Правил № 883 они могут послужить основой для переработки или отклонения редакции планирования, а также разработки новой редакции в соответствии с новым рабочим заданием.

Так как заключения могут повлиять на принимаемое решение, получение условий и заключений является обязанностью самоуправления, в свою очередь вынесение таких заключений – обязанностью каждой институции, отмеченной в рабочем задании. Без соблюдения данной предпосылки не может быть обеспечено полноценное соблюдение принципов долгосрочного развития и многообразия, закрепленных в законе О территориальном планировании.

**27.1.** Надзор за деятельностью местного самоуправления является прерогативой Кабинета министров, реализуемое посредством учреждений государственного управления. В свою очередь, в области территориального планирования надзор за самоуправлениями в принципе обеспечивается Министерством регионального развития и по делам самоуправлений (см. пункт 26 решения Конституционного суда от 21 декабря 2007 года по делу № 2007-12-03).

Оценку тому, соблюден ли Рижской думой принцип согласованности интересов и получены ли условия и заключения институций, указанных в пункте 13 Правил № 883, уже давало Министерство регионального развития и по делам самоуправлений, которое в соответствии с пунктом 1 части третьей статьи 7 закона О территориальном планировании осуществляет методическое руководство, надзор и координирует разработку территориального планирования. На основании пункта 1 части третьей статьи 7 закона О территориальном планировании и пункта 80.3. Правил № 883 министерство дает заключение о соответствии Плана развития требованиям правовых норм, действующих во время разработки планирования. В заключении министерства была отражена также оценка процедуры и содержания Территориального планирования (*см. материалы дела, том 9, с.с. 44 – 59*).

Министерство указало, что при рассмотрении Территориального планирования было констатировано, что согласно отчету о ходе разработки Территориального планирования по первой редакции планирования от 25 государственных и муниципальных институций поступили 11 заключений, а по второй редакции – 17 заключений. В заключениях многих институций указывается необходимость уточнить Территориальное планирование или внести в него исправления. Так, например, в заключении № 5-10/6483 Околорижского регионального управления среды от 10 ноября 2005 года указывается, что условия не соблюдены. В заключении № 2782 Государственной инспекции по охране памятников культуры от 21 октября 2005 года указывается, что необходимо устранить констатированные недостатки планирования и повторно внести их для вынесения заключения. Министерство, отметив, что указанные в заключениях возражения в рамках возможностей удовлетворены, подчеркивает, что повторное заключение со стороны

Государственной инспекции по охране памятников культуры не было получено.

Министерство указывает также, что к документации Территориального планирования не приложены заключения Регионального управления Службы поддержки села и ГАО „Латвияс валстс межи” по окончательной редакции планирования. Не приложены также все те документы, которые отражают ход разработки планирования (*см. материалы дела, том 9, с. 44*).

На основании пункта 3 части третьей статьи 7 закона О территориальном планировании и пункта 46.1. Правил № 883 министерство 17 марта 2006 года вынесло заключение по уже утвержденному Плану развития. Министерство указало, что отраженные в заключении от 19 декабря 2005 года указания учтены частично. Министерство подчеркнуло, что к документации территориального планирования не приложено заключение Государственной инспекции по охране памятников культуры по окончательной редакции территориального планирования.

Учитывая и другие недостатки, указанные в заключении, министерство на основании пункта 3 части третьей статьи 7 закона О территориальном планировании потребовало отменить обязывающие правила за № 34, устранить приведенные в заключении недостатки и обеспечить повторное общественное обсуждение окончательной редакции Территориального планирования, а также информировать указанные в пункте 13 Правил № 883 институции о путях ознакомления с окончательной редакцией Территориального планирования и обеспечить им возможность вынести повторное заключение и отзывы (*см. материалы дела, том 9, с. с. 62 – 63*).

27 марта 2006 года в заключение министерства от 17 марта 2006 года было внесено изменение, в котором акцент был сделан на обязанность соблюдать требования нормативных актов, регулирующих территориальное планирование. Одновременно министерство на основании значимости Территориального планирования для развития города Риги не потребовало отмены Территориального планирования, указав при этом, что в безотлагательном порядке следует предпринять меры для устранения неточностей, допущенных в Территориальном планировании, а также просило Рижскую думу высказать мнения и предложения по возможно скорейшему правовому решению ситуации (см. материалы дела, том 9, с. 64). На судебном заседании министерство не сумело объяснить, что послужило конкретной причиной для изменения собственного мнения.

**27.2.** В ответе Государственной инспекции по охране памятников культуры, полученном Конституционным судом, утверждается, что заключение по второй редакции Территориального планирования было дано. Окончательная редакция Территориального планирования для подготовки заключения в инспекцию не поступила (см. материалы дела, том 9, с. 65). На судебном заседании представитель Инспекции пояснил, что заключение Инспекции не было вынесено, поскольку со стороны Рижской думы в инспекцию не были переданы материалы, необходимые для оценки.

Конституционный суд подчеркивает, что самоуправление при разработке территориального планирования обязано учитывать заключения, данные соответствующими компетентными институтами, содержащие указания по вопросам, на которые при разработке планирования следует обратить внимание. Необходимо учитывать также, что целей государственного управления, включая цели охраны окружающей среды, наиболее эффективным образом можно достигнуть,

если учреждения государственного управления взаимодействуют друг с другом. Между прочим, и в главе седьмой закона Об устройстве государственного управления предусматривается взаимодействие как процесс, помогающий учреждениям государственного управления эффективнее выполнять свои функции и задачи.

Нарушение процесса разработки территориального планирования будет признано существенным, если компетентные институты не смогли дать заключение в результате действий или бездействия разработчика планового документа. В свою очередь, в случае, когда заключение не дается в результате бездействия соответствующей институты, следует рассмотреть вопрос о том, не действовала ли конкретная институты вопреки принципам государственного управления.

Одной из важнейших задач самоуправления в процессе разработки территориального планирования является обеспечение по возможности взвешенной реализации различных интересов. Таким образом, именно от сотрудничества институты самоуправления и государственного управления и эффективного и добросовестного выполнения установленных законом функций зависит то, будут ли недостатки, допущенные в процессе территориального планирования, устранены как можно скорее.

При разработке Оспариваемого планирования не соблюден порядок получения и оценки заключений, предусмотренный Правилами № 883. По конкретному делу заключение Государственной инспекции по охране памятников культуры имело важное значение для разработки и принятия территориального планирования, так как с учетом такого заключения могла быть принята иная окончательная редакция Территориального планирования. Причем, Инспекция не смогла дать заключение из-за бездействия Рижской думы.

**Учитывая указанное, допущенное процессуальное нарушение можно признать существенным.**

## **VI**

**28.** Согласно пункту 11 статьи 31 закона О Конституционном суде суду надлежит определить момент, с которого оспариваемая норма (акт), по конкретному делу – Оспариваемое планирование теряет силу.

Частью третьей статьи 32 закона О Конституционном суде установлено, что правовая норма (акт), признанная Конституционным судом несоответствующей вышестоящей по юридической силе правовой норме, считается утратившей силу со дня опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не установил иное. По настоящему делу Заявитель просил признать Оспариваемое планирование не имеющим силу с момента вступления в силу, то есть с 4 января 2006 года.

Определяя момент, с которого Оспариваемое планирование теряет силу, выявленные существенные процессуальные нарушения следует учитывать в совокупности, а также то, что процессуальные нарушения, в отличие от нарушений материального права, это такие нарушения, которые касаются Оспариваемого планирования в целом, а не только законности отдельных его частей. Следует учитывать также один из принципов, установленный в законе О территориальном планировании, а именно, принцип преемственности, который разрешает отменять территориальное планирование самоуправления только в том случае, если на соответствующей территории обеспечивается действие другого территориального планирования (*см. пункт 14.1. решения Конституционного суда от 26 апреля 2007 года по делу № 2006-38-03*).

Принимая решение о моменте, с которого Оспариваемое планирование теряет силу, Конституционный суд принял во внимание,

что в задачи суда входит по возможности устранение нарушений, допущенных в процессе разработки территориального планирования. Это возможно лишь путем признания указанного планирования не имеющим силу с момента вступления в силу. Конституционный суд имеет право дать регулирование и по тем вопросам, которые являются существенными, чтобы избежать новых нарушений установленных Конституцией основных прав после признания Оспариваемого планирования не имеющим силу и чтобы “исключение из оборота” соответствующего планирования не привело бы к расстройству правового регулирования об использовании территории Рижского свободного порта. Поэтому, если это возможно и необходимо, Конституционный суд в постановляющей части своего решения может признать, что юридическая сила возвращается планированию, замененное Оспариваемым планированием, которое Конституционный суд признал несоответствующим вышестоящей по юридической силе правовой норме (*ср. с пунктом 25 решения Конституционного суда от 16 апреля 2005 года по делу № 2005-12-0103*). Причем, признание Оспариваемого планирования не имеющим силу с момента вступления в силу необходимо с учетом особой природы территориального планирования как нормативного акта, так и в силу того, чтобы не легализовалась возможная необоснованная деятельность самоуправления, проводимая на основании указанного планирования.

Поскольку речь идет о доверии личности к конкретному правовому регулированию, Конституционный суд еще ранее указывал, что при осуществлении принципа правового доверия значение имеет также и то, является ли доверие лица к правовой норме соответствующим, законным, обоснованным и разумным, а также то, является ли правовое регулирование по своей сути достаточно определенным и неизменным, чтобы на него можно было положиться (*см. пункт 3.2. части выводов*



*решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01 и пункт 9.2. решения от 25 октября 2004 года по делу № 2004-03-01).* По конкретному делу следует учитывать то обстоятельство, что на несоответствие процесса разработки и принятия Оспариваемого планирования требованиям нормативных актов после их вступления в силу указала институция, надзирающая за процессом территориального планирования, то есть Министерство регионального развития и по делам самоуправлений.

В связи с этим решения, принятые в процессе строительства (например, планово-архитектурное задание, акцепт строительного проекта и строительное разрешение), которые опираются на Оспариваемое планирование, имеют силу постольку, поскольку в части территории Рижского свободного порта соответствуют прежнему территориальному планированию, то есть Плану развития 1995 года.

### **Постановляющая часть**

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

1. Признать Территориальное планирование Риги на 2006 – 2018 годы в части, касающейся территории Рижского свободного порта, несоответствующим статье 115 Конституции Латвийской Республики и не имеющим силу с момента вступления в силу, то есть с 4 января 2006 года.

2. Установить, что в границах Рижского свободного порта, определенных правилами № 690 Кабинета министров от 22 августа 2006 года „Правила об определении территории Рижского свободного порта”, действуют План развития Риги на 1995 – 2005 годы и соответствующие Правила застройки города Риги.

Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение провозглашено в Риге 17 января 2008 года.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис