



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Решение

Именем Латвийской Республики

Рига, 21 декабря 2007 года

по делу № 2007-12-03

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Улдис Кинис, судьи Айя Бранта и Викторс Скудра,

по конституционной жалобе Андриса Баламса, Инесы Трейлини-Бергмане, Ивара Бергманиса, Инги Микане, Риты Микане, Юриса Миканса, Марии Аниты Мооры, Инта Озолса, Велты Озолы, Яниса Озолса, Кристины Озолини, Татьяны Озолини, Альфреда Озолиньша, Гунтры Плуме, Раймонда Рибениса, Гвидонны Смаукстеле, Инги Вилки, Гирта Вилкаса, Айвара Витиньша и Андры Здоры (далее – Заявитель),

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19² и 28¹ закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 27 ноября 2007 года в письменном процессе рассмотрел дело

“О соответствии территориального планирования Адажского края в части, предусматривающей застройку затапливаемой территории Большого Балтэзерса, статье 115 Конституции Латвийской Республики”.

Констатирующая часть

1. К разработке территориального планирования Адажского края приступили в 2000 году.

21 марта 2006 года дума Адажского края приняла обязывающие правила № 5 “О графической части территориального планирования Адажского края и правилах пользования и застройки территории” (постановление № 17, протокол № 6, §2) (см.: *Латвияс Вестнесис*, 29 марта 2006 года, № 51).

Пункт 1 указанных правил предусматривает возможности, направления и ограничения развития территории Адажской волости. В свою очередь, планируемое (разрешенное) использование территории и соответственно ограничения определяются предписательной частью территориального планирования Адажской волости: Правилами застройки, Порядком реализации строительных разрешений, Планом перспективного землепользования Адажской волости и Планом защитных зон.

27 июля 2006 года дума Адажской волости приняла обязывающие правила № 13 “О редакционных исправлениях в описательной части территориального планирования Адажской волости и в правилах застройки” (постановление № 46, протокол № 9, §1).

Пунктом 4.30.1.а) (1) 5 предписательной части территориального планирования Адажской волости Рижского района предусматривается, что в поселках вдоль берегов Большого и Малого Балтэзерса, Дуньэзерса, Лиластского озера и реки Гауи устанавливается защитная зона шириной 50 метров. Строительные допуски для основных строений проходят по границам защитной зоны, а для подсобных строений (бань, лодочных стоянок), связанных с использованием надземных водных объектов, – расстояние составляет 30 метров от водного объекта, за исключением

случаев, когда в детальном планировании, после соответствующего обоснования и соблюдения требований закона О защитных зонах, линия строительного допуска переносится ближе к надземным водным объектам.

В Плане защитных зон (карта SD 2/7) III раздела (графические материалы) предписательной части территориального планирования Адажской волости Рижского района отмечена защитная зона шириной 50 метров вдоль Большого Балтэзерса. На отдельных участках указанная 50 метровая защитная зона совпадает с границами затапливаемой территории (на карте обозначается как территория, подверженная возможно однопроцентному затоплению), в свою очередь, на других участках внутренние границы затапливаемой территории еще шире и достигают вплоть до 100 метров.

25 апреля 2007 года Министерство регионального развития и по делам самоуправлений направило думе Адажского края письмо за № 1-22/3566 “О территориальном планировании Адажской волости”. В письме говорится, что 8 февраля 2007 года в силу вступило решение Конституционного суда по делу № 2006-09-03. В письме министерства информируется о том, что запрет на любое строительство и устройство насыпей на затапливаемой территории с целью их застройки относится ко всей территории с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет. В свою очередь, в графической части территориального планирования Адажской волости План защитных зон, среди прочего, изображается и в виде территории Большого Балтэзерса с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет, превышающей по размерам внутренние границы защитной зоны озера, но при этом не включается в защитную зону надземного водного объекта.

Учитывая вышеуказанное, Министерство регионального развития и по делам самоуправлений просит думу Адажского края приостановить действие планирования и выдачу архитектурных заданий и строительных разрешений для строительства на территориях с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет, а также информировать министерство о дальнейших

действиях самоуправления для недопущения строительства на затапливаемых территориях.

28 мая 2007 года дума Адажского края направила Министерству регионального развития и по делам самоуправлений письмо за № 01-12-7/97 “О территориальном планировании Адажской волости”. На основании пункта 14 решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03 в письме указывается, что запрет на строительство новостроек относится ко всей площади потенциально затапливаемой территории (поймы), а не ко всей территории с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет. Для введения защитных зон в городах и поселках предусмотрен иной порядок в отличие от сельской местности, и в связи с этим правила территориального планирования Адажского края не противоречат приведенному решению Конституционного суда.

В письме также подчеркивается, что требования статьи 37 закона О защитных зонах не распространяются на территории вне защитных зон надземных водных объектов. В территориальном планировании Гаркалинской волости была установлена защитная полоса надземного водного объекта шириной 300 метров, и в связи с этим застройка на затапливаемых территориях противоречила бы пункту 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах.

Дума Адажского края не согласна и с предложенной Министерством регионального развития и по делам самоуправлений интерпретацией решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03, поскольку в решении ничего не говорится о потенциально затапливаемых территориях вне защитной зоны Большого Балтэзера. Дума считает, что защитные зоны надземного водного объекта в территориальном планировании Адажского края установлены согласно требованиям закона О защитных зонах и не противоречат решению Конституционного суда.

2. Во время подготовки дела 17 сентября 2007 года в Конституционный суд поступило заявление Андриша Баламса, в котором просится отозвать “жалобу в Конституционный суд, внесенную 4 июля

2007 года в отношении собственности “Либиеши – 1”, участок 3, кадастровый № 840440130015”.

3. Заявители в конституционной жалобе указывают, что территориальное планирование Адажского края в части, касающейся владений “Зиемели” и “Либиеши – 1” и предусматривающей застройку затапливаемой территории Большого Балтэзера в границах указанных объектов, противоречит статье 115 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция), а также пункту 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах.

В конституционной жалобе, со ссылкой на практику Конституционного суда, указывается, что в соответствии со статьей 115 Конституции государство охраняет право каждого человека на жизнь в благоприятной среде, информирует о состоянии окружающей среды и заботиться о ее сохранении и улучшении. Приведенная норма, во-первых, возлагает на государство обязанность сформировать и обеспечивать эффективную систему охраны окружающей среды. Во-вторых, наделить частных лиц государства правом в установленном законом порядке выступать против таких решений субъектов публичного права, которые затрагивают права человека в области использования и охраны окружающей среды. В свою очередь, территориальное планирование признается областью деятельности, относящейся к сфере окружающей среды.

При оценке соответствия территориального планирования Адажского края статье 115 Конституции необходимо учитывать то, что в процессе разработки планирования местное самоуправление обязано соблюдать правовые нормы, содержащиеся в законах и правилах Кабинета министров. В данном случае наиболее важным признается пункт 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах, запрещающий местному самоуправлению включать в границы поселка и в дальнейшем разрешать застройку таких территорий, которые признаются затапливаемыми.

Со ссылкой на решение Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03, Заявители делают вывод, что дума Адажского края не имела права объявлять подлежащими застройке территории, расположенные на затопляемой территории Большого Балтэзерса, относящейся к административной территории самоуправления. Заявители во время разработки территориального планирования края многократно информировали думу о несоответствии планирования требованиям пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах. Тем не менее, мнение жителей не приняли во внимание и оценка возражений носила формальный характер. Такой вывод напрашивается, так как вопреки мнению жителей после обсуждения первой редакции плана самоуправления на затопляемых территориях Большого Балтэзерса разрешило еще более интенсивное строительство.

4. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – дума Адажского края – указывает, что при принятии территориального планирования самоуправления действовало в соответствии с законом “О самоуправлениях”, законом О защитных зонах и правилами № 883 Кабинета министров от 19 октября 2004 года “Правила о территориальном планировании местного самоуправления” (далее – Правила № 883). В связи с этим территориальное планирование соответствует статье 115 Конституции.

Дума указывает, что во время разработки планирования стало понятно, что ситуация, при которой все жители самоуправления будут удовлетворены действиями думы, не реальна. Тем не менее, все высказанные жителями претензии были оценены, “при этом принималось решение об их обоснованности и приемлемости”. В конституционной жалобе выражено недовольство только части жителей поселка Балтэзерс по поводу развития отдельных территорий и касается защиты своих – узких и частного характера интересов. Так как здесь налицо противоречие с правами других таких же землевладельцев поселка Балтэзерс, самоуправление не посчитало возможным во время разработки планирования и в настоящее время не считает возможным удовлетворить

их интересы.

Территориальное планирование Адажского края разработано в соответствии с действующими правовыми актами, с полным соблюдением процедуры разработки, обсуждения и принятия планирования. О чем свидетельствуют заключения институций, предусмотренных законом. Все содержащиеся в заключениях замечания учтены в окончательной редакции планирования и соответствующие институции позитивно оценили результаты планирования.

Дума подчеркивает, что поселок Балтэзерс находится вблизи Риги и близость мегаполиса неизбежно влияет на поселок и способствует его экономическому развитию. И главная государственная дорога А1 [Рига (Балтэзерс) – граница Эстнии (Айнажи)], которая в границах Балтэзерса является магистральной улицей, оказывает влияние на развитие поселка и требует, чтобы застройка центра была расширена по обеим сторонам указанной магистральной улицы. На прилегающих к магистральной улице и близлежащих земельных участках, где имеется повышенный уровень шумов и загрязненности воздуха, ограничение строительства только типовыми индивидуальными домами с точки зрения городского строительства было бы худшим решением.

При определении защитной зоны Большого Балтэзерса дума учла то, что большая часть поселка Балтэзерс находится на территории с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет. Вблизи указанного озера до того, как была произведена насыпь грунта, наводнения в одинаковой мере накрывали всю прибрежную полосу, в конечном результате удалось добиться повышения уровня грунта.

Взвешивая необходимость охраны затапливаемых территорий Большого Балтэзерса, дума Адажского края высказывает мнение, что нормативными актами, регулирующими экологическое право Латвии, включая закон О защитных зонах и закон “Об особо охраняемых природных территориях”, внедрена такая система, что первичной охране подлежат природные территории в сельских местностях. О чем свидетельствует различная методика определения защитных зон в сельской местности и населенных пунктах. Так, например, площадь

земельных участков “Зиемели” и “Либиеши – 1” является относительно маленькой (в общем только 1,9 гектаров), и сохранение относительно небольших “зеленых островков” в данной экологической ситуации практически ничего не меняет. Берега Большого Балтэзерса деградировали уже настолько, что не могут более признаваться нетронутыми, и вернуть их в прежнее состояние также невозможно. Следует учитывать также, что строительство и организация насыпей на затопляемых территориях вне защитных зон допускается, если в результате такой деятельности пойма Большого Балтэзерса существенно не затрагивается (не деградируется) и будет способна и в дальнейшем выполнять свои функции – служить в качестве буферной зоны и хотя бы минимально предохранять водные объекты от загрязнения.

Оценивая выводы, содержащиеся в решении Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03, относительно настоящего дела, дума Адажского края считает, что высказанные в приведенном решении выводы касаются только тех затопляемых территорий, которые располагаются в защитных зонах надземных водных объектов. В отличие от дела № 2006-09-03, застройка в поселке Балтэзерс предусматривается не в защитной зоне надземного водного объекта, а за ее пределами. А именно, защитная зона охватывает не всю площадь затопляемых территорий, а только полосу шириной 50 метров вдоль озера и полосу шириной 20 метров вдоль искусственного канала. Такое право предоставляется самоуправлению частью второй статьи 7 закона О защитных зонах.

Отвечая на вопросы Конституционного суда, дума указывает, что защитная зона надземного водного объекта шириной 50 метров была установлена еще до вступления в силу пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах согласно обязывающим правилам № 7 Адажской волости от 9 января 2001 года “О правилах застройки в Адажской волости берегов Большого и Малого Балтэзерса, Дуньэзерса, Лиластского озера и реки Гауя”. Дума также разрешила организацию насыпей на затопляемых территориях, расположенных в защитной зоне Большого Балтэзерса. Поэтому и в дальнейшем планируется на

затапливаемых территориях, расположенных в защитной зоне Большого Балтэзерса, устраивать насыпи с целью проведения строительства.

Оценивая критерии определения границ поселка, содержащиеся в части первой статьи 11 закона “О формировании административных территорий и определении статуса населенных пунктов”, дума указывает, что поселок Балтэзерс исторически возник еще в 1778 году, когда была построена Балтэзерская (Адажская) лютеранская церковь. Поэтому здесь, где уже десятилетиями живут постоянные жители, планируется концентрированная застройка.

Учитывая вышеупомянутое, дума Адажского края считает, что территориальное планирование Адажского края в части, предусматривающей застройку затапливаемых территорий Большого Балтэзерса, соответствует статье 115 Конституции, а также просит признать необоснованной и отклонить конституционную жалобу.

5. Государственная служба леса Министерства среды информирует, что согласно информации, предоставленной Адажским лесничеством Рижско-Огрского главного лесничества, и данным Государственного регистра леса в составе земельного участка “Зиемели” (кадастровый № 8044 013 0075) площадь лесов составляет 0,9 гектара. В свою очередь, в составе земельного участка “Либиеши - 1” (кадастровый № 8044 013 0015) площадь лесов составляет 0,3 гектара.

6. Государственная служба окружающей среды Министерства среды указывает, что пойма образуется в водоемах, берега которого в силу разницы уровня воды иногда затапливаются. В свою очередь, в натуре пойма определится путем комплексной оценки рельефа, состава пород, растительного мира и периодичности затопления. Определяющим критерием считается регулярность затопления – ярко выраженное периодическое затопление поймы, затапливаемой каждый год на короткий период времени. Тем не менее, поймой считается также такая территория, которая при определенных метеорологических условиях (например, равномерное таяние льдов, период засухи) раз в год или

несколько лет не затапливается.

Государственная служба окружающей среды считает, что 3 земельный участок недвижимости “Либиеси – 1” и небольшая часть недвижимости “Зиемели” располагаются в зоне ярко выраженного периодического затопления поймы, границы которой в натуре могут быть определены по тростниковой полосе. Вообще, границы периодически затапливаемой поймы большинства озер можно определить по тростниковой полосе или вегетационной полосе других надземных растений.

Государственная служба окружающей среды указывает также, что территорию, которая ежегодно затапливается два раза, следует считать периодически затапливаемой поймой.

7. Министерство экономики указывает, что согласно пункту 12 статьи 1 закона О строительстве под строительством понимается проектирование строений всех видов и проведение строительных работ. В свою очередь, пункт 6 той же статьи предусматривает, что строительные работы являются составной частью процесса строительства, а именно, работами, которые выполняются на строительной площадке или внутри строения. Поэтому устройство насыпей на затапливаемых территориях надземных водных объектов с целью их дальнейшей застройки относятся к работам, которые выполняются, чтобы подготовить конкретный земельный участок для строительства, – а именно, работами по подготовке строительной площадки. В связи с этим министерство делает вывод, что устройство насыпей на затапливаемых территориях надземных водных объектов с целью их дальнейшей застройки признается строительством в понимании закона О строительстве.

8. Министерство регионального развития и по делам самоуправлений указывает, что населенным пунктом в соответствии с разъяснением из словаря о территориальном планировании, разработанным COMMIN в рамках *Interreg* проекта Европейского Союза, является компактная, пространственно единая и интегрированная территория с жилыми домами или зданиями долгосрочного пользования и материальными предпосылками для постоянного или сезонного

проживания.

В нормативных актах не конкретизируется также дефиниция поселка. В соответствии с приведенным словарем поселком является населенный пункт с уникальным названием и концентрированной застройкой в центральной части, где удаленность между застроенными территориями не превышает 200 метров, а в Рижском районе – 100 метров. В свою очередь, под “концентрированной застройкой” чаще всего понимают одноместно расположенную застройку, включающую в себя здания, строения, улицы, дороги, инженерные сети и благоустройство как в населенных пунктах, так и за их пределами с интенсивным использованием высоких помещений и высокой плотностью застройки.

Министерство поясняет, что 15 марта 2007 года, учитывая среди прочего и письмо Общества общественного благосостояния “Delna” от 12 февраля 2007 года, были организованы встречи межведомственных организаций, одной из задач которых было обсуждение решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03. Наиболее важный вопрос дискуссии заключался в идентификации недостатков в процессе подготовки территориального планирования, например, в недостатке объемлющей информации о водных объектах с риском затопления.

Министерство утверждает также, что думе Адажского края многократно было указано на необходимость принять во внимание решение Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03. Дума ответила, что “не согласна с содержащейся в письме министерства интерпретацией решения Конституционного суда”.

9. Министерство среды указывает, что с самоуправлениями и обществами обсуждались возможные изменения к закону О защитных зонах, призванные уточнить разъяснение термина пойма, содержащегося в подпункте “о” пункта 1 части второй статьи 7 указанного закона, а также редакцию пункта 4 части первой статьи 37. Конкретная редакция приведенной нормы еще не разработана. Используемая в подпункте “о” пункта 1 части второй статьи 7 закона О защитных зонах формулировка “водоема или протоки с ярко выраженной периодически затапливаемой

поймой” вызывает недоразумения, так как не каждый способен при применении указанного закона опознать пойму в натуре.

В отношении термина “ярко выраженная периодически затапливаемая пойма” министерство указывает, что понятие “поймы” в разных источниках литературы разъясняется по-разному. Поэтому Министерство среды взвешивает возможность внести уточнение в данную норму и отказаться от использования слова “пойма”.

В подпункте 1.41. правил № 631 Кабинета министров от 23 августа 2005 года “Правила о Строительном нормативе Латвии LBN 224-05 “Системы мелиорации и гидротехнические строения”” пойма дефинируется как “часть долины протоки, которая во время половодья или наводнения периодически затапливается”. Министерство среды указывает, что разъяснения термина “пойма”, данные в специальной литературе, понятны и являются соответствующими. В связи с этим министерство аналогичным образом понимает значение поймы. Кроме того, в иные годы или несколько лет подряд при определенных метеорологических условиях пойма может и не затапливаться, и тогда характеризующий пойму растительный мир не настолько ярко выраженный. Тем не менее, развитие поймы определяется именно ежегодным периодическим затоплением поймы.

Министерство признает также, что использованные в пункте 2 части второй статьи 7 закона О защитных зонах слова “на каждом берегу” в соответствии с их грамматическим значением относятся только к рекам. Тем не менее, данная норма распространяется на все надземные водные объекты и водоемы и в связи с этим распространяется на все берега озера.

Министерство указывает также, что из нормативных актов не вытекает прямая обязанность Министерства среды предпринимать какие-либо меры по решению Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03 в отношении уже действующих территориальных планирований. В свою очередь, чтобы намеченные территориальные планирования были разработаны качественно, подчиненная Министерству среды Государственная служба окружающей среды довела до сведения работников региональных управлений среды информацию о

решении суда и его применении в случаях, когда региональное управление среды выдает условия или дает заключения по территориальному планированию местного самоуправления и проектам изменений к ним.

10. Комиссия Сазйма Латвийской Республики (далее – Сазйма) по государственному управлению и самоуправлениям указывает, что в соответствии с нынешней редакцией статьи 11 закона “О формировании административных территорий и определении статуса населенных пунктов” населенные пункты к категории поселков можно причислить только в том случае, если на территории самоуправления имеется действующее территориальное планирование. В свою очередь, поселки, созданные в предыдущем порядке, не будут считаться противоправно созданными.

11. Комиссия Сазйма по аграрной, экологической и региональной политике указывает, что при применении различных защитных зон в отношении поселков (городов) и сельской местности руководствовались следующими главными соображениями:

Во-первых, желание уберечь и рационально использовать природные ресурсы, снизить негативное влияние загрязненности на водные экосистемы, предотвратить эрозию, ограничить хозяйственную деятельность в затопляемых зонах, сохранить характерный сельский ландшафт. Создание таких защитных зон в значительной мере возможно реализовать в сельской местности – местах, где отсутствует плотная застройка и где отсутствует высокая плотность населения. Поэтому здесь возможно устанавливать защитные зоны с большой площадью.

Во-вторых, желание сбалансировать требования по охране окружающей среды с хозяйственным развитием.

Кроме того, комиссия указывает, что защитные зоны являются ограничением права собственности и в плотно населенных местностях по сравнению с сельскими территориями касаются большего числа собственников. Ограничения, установленные в отношении хозяйственной деятельности, также касаются значительного числа жителей в местностях,

где такая деятельность уже широко развернута и более развита.

Часть выводов

12. В конституционной жалобе заявителя просят Конституционный суд признать территориальное планирование Адажского края в части, касающейся недвижимостей “Зиемели” и “Либиеши – 1” и предусматривающей застройку указанных объектов на затапливаемой территории Большого Балэзерса, несоответствующим статье 115 Конституции и не имеющим силу с момента принятия. Тем не менее, судебная коллегия, принимая решение об инициировании дела, признала необходимым завести дело о соответствии статье 115 Конституции застройки всей затапливаемой территории Большого Балэзерса, расположенной в Адажском крае. Из собранных во время подготовки дела материалов – заключений институций – также видно, что запланированной на затапливаемой территории Большого Балэзерса застройке присущ ярко выраженный комплексный характер, что затрагивает все побережье озера.

С одной стороны, в конституционной жалобе *expressis verbis* говорится об оценке законности именно планируемой застройки недвижимостей “Зиемели” и “Либиеши – 1”. Тем не менее, площадь указанных недвижимостей занимает только небольшую часть побережья озера. В аналогичных условиях находятся все недвижимости, расположенные на затапливаемых территориях Большого Балтэзерса.

В связи с этим, Конституционный суд признает, что по делу подлежит оценке соответствие статье 115 Конституции застройка всей затапливаемой территории Большого Балэзерса, расположенной в Адажском крае. Имеющихся в деле материалов достаточно, что позволяет оценить соответствие указанной статье застройку всей затапливаемой территории Большого Балэзерса. И содержащаяся в конституционной жалобе аргументация о несоответствии застройки недвижимостей “Зиемели” и “Либиеши – 1” статье 115 Конституции и пункту 4 части

первой статьи 37 закона О защитных зонах приемлема при оценке законности застройки всей затопляемой территории Большого Балэзера, расположенной в Адажском крае.

13. Статьей 115 Конституции определяется: “Государство охраняет право каждого человека на жизнь в благоприятной среде, информируя о состоянии окружающей среды и проявляя заботу о ее сохранении и улучшении.”

Приведенная норма, во-первых, возлагает на публичные государственные институты обязанность сформировать и обеспечивать эффективную систему охраны окружающей среды, во-вторых, наделяет частных лиц правом в установленном законом порядке получать информацию об окружающей среде и принимать участие в принятии решений, связанных с использованием окружающей среды, в-третьих, возводит право на жизнь в благоприятной среде до ранга основных прав человека (*см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 14 февраля 2003 года по делу № 2002-14-04 и пункт 11 решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03*).

Обязанность публичных государственных институций по формированию и обеспечению эффективной системы охраны окружающей среды означает обязанность учитывать интересы охраны окружающей среды в том случае, когда задаются и разрабатываются и принимаются политические цели или правовые акты, а также в случае применения принятых правовых актов и осуществлении политических целей.

Право на жизнь в благоприятной среде, равно как и 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, частное лицо, на основании статьи 115 Конституции, имеет право выступить в суде против такой деятельности (бездеятельности) субъекта публичного права, которая ущемляет права и законные интересы личности (*см. пункт 11 решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03*). Такое субъективное

публичное право частного лица как элемента общества вытекает из специфики экологического права.

14. Установленные статьей 115 Конституции права конкретизируются в обязательных для Латвийской Республики международных правовых нормах, законах и других внешних нормативных актах. Так, например, в Конвенции о доступе к информации, участии общества в принятии решений и возможности обращаться в судебные учреждения по экологическим вопросам (далее – Конвенция) предусматривается право общества на доступ к экологической информации, участие в принятии экологических решений, а также право на доступность судебной власти. В свою очередь, закон Об охране окружающей среды конкретизирует права, установленные статьей 115 Конституции, а также еще более расширяет отдельные предусмотренные Конвенцией права общества в области экологии.

Конституционный суд признал, что современное территориальное планирование это одно из средств достижения целей государственной экологической политики и в связи с этим связанная с экологией сфера, где общество по статье 115 Конституции наделяется широкими правами (*см. пункт 11 решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03*).

В сфере территориального планирования установленные статьей 115 Конституции права общества, а также обязанность государства в основном конкретизируются законом О территориальном планировании. Так, например, в статье 2 закона О территориальном планировании установлена обязанность государства способствовать долгосрочному и равномерному развитию государства, используя эффективную систему территориального планирования. Напротив, статьями 8 и 9 того же закона регулируется одна из наиболее существенных предпосылок легитимности экологических решений – участие общества в процессе принятия решений о территориальном планировании. В свою очередь, содержащиеся в законе О территориальном планировании требования детализируются в подзаконных правовых актах, например, Правилах № 883.

15. Заявители, со ссылкой на ущемление прав, установленных

статьей 115 Конституции, указывают, что территориальное планирование Адажского края в части, предусматривающей застройку затапливаемых территорий Большого Балтэзера на участках недвижимостей “Зиемели” и “Либиеши – 1”, не соответствует пункту 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах. В свою очередь, дума Адажского края указывает, что полностью выполнила свою обязанность заботиться о сохранении и улучшении окружающей среды и в связи с этим осуществляемая самоуправлением деятельность не вступает в противоречие с обязанностью, установленной статьей 115 Конституции.

Конституционный суд признал, что, во-первых, установленная статьей 115 Конституции обязанность государства заботиться о сохранении окружающей среды конкретизируется и в законе О защитных зонах, в том числе в пункте 4 части первой статьи 37 указанного закона. Во-вторых, использованный в приведенной статье термин “государство” не подлежит узкому грамматическому толкованию, под ним следует понимать и самоуправления, которые совместно с государственными учреждениями имеют обязанность охранять право каждого человека на жизнь в благоприятной среде, заботиться о ее сохранении и улучшении. В-третьих, то обстоятельство, соответствует ли территориальное планирование соответствующего края в части, касающейся застройки затапливаемых территорий Большого Балтэзера, статье 115 Конституции, подлежит оценке в совокупности с другими экологическими правовыми нормами (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03).

В связи с этим то обстоятельство, соответствует ли территориальное планирование Адажского края в части, касающейся застройки затапливаемых территорий Большого Балтэзера, статье 115 Конституции, подлежит оценке в совокупности с другими экологическими правовыми нормами.

16. Конституционный суд согласен с аргументами, содержащимися как в конституционной жалобе, так и в ответном письме думы Адажского края, что при разрешении дела существенное значение имеет

интерпретация пункта 2 части второй статьи 7 и пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах. Заявители указывают, что пункт 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах с учетом выводов, сделанных в решении Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03, запрещает думе Адажского края превращать в застраиваемые территории Большого Балтэзера с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет.

В свою очередь, дума Адажского края отмечает, что обстоятельства по делу № 2006-09-03 и по настоящему делу отличаются.

Как видно из пункта 1 решения Конституционного суда по делу № 2006-09-03, на карте “Территориальное планирование Гаркалнской волости на 2004 – 2016 годы. Защитные зоны Гаркалнской волости” тома 3 “Графические материалы” территориального планирования Гаркалнской волости вокруг Большого Балтэзера обозначены защитная зона надземного водного объекта шириной 300 метров, полоса потенциально затапливаемой территории шириной 100 метров, а также зона моратория на строительство шириной 50 метров.

Можно согласиться с думой Адажского края, что обстоятельства по настоящему делу и по делу Конституционного суда за № 2006-09-03 отличаются. А именно, что в территориальном планировании Гаркалнской волости вокруг Большого Балтэзера обозначена защитная зона надземного водного объекта шириной 300 метров, в свою очередь в территориальном планировании Адажского края вокруг Большого Балтэзера обозначены защитная зона надземного водного объекта шириной 50 метров и шириной примерно 100 метров полоса потенциально затапливаемой территории.

Тем не менее, тот факт, что по указанным делам обстоятельства отличаются, не опровергает аргументов Заявителей, приведенных в конституционной жалобе, и ни подводит обоснования под возражения думы Адажского края.

Конституционный суд считает, что по настоящему делу следует выяснить, имелась ли необходимость в том, чтобы в территориальном

планировании Адажского края вся прилегающая к Большому Балтэзерсу территория с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет была обозначена как незастраиваемая территория, или у местного самоуправления все же имелось право (свобода действий) обозначить в качестве застраиваемой часть затапливаемых территорий. А именно, допускается ли такая ситуация, когда территория с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет в территориальном планировании края полностью или частично обозначается как застраиваемая.

17. Дума Адажского края указывает, что имела право установить защитную полосу шириной 50 метров вокруг Большого Балтэзера. Такое право думе предоставляется пунктом 2 части второй статьи 7 и пунктом 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах.

Содержание пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах Конституционный суд разбирал по делу № 2006-09-03 и пришел к выводу, что указанная норма:

во-первых, запрещает строить здания и строения на территориях с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет, за исключением строений временного пользования и маломерных зданий в сельской местности;

во-вторых, запрещает строить защитные строения особого назначения или устраивать на территориях насыпи для строительства зданий и строений, в том числе строений временного пользования и маломерных зданий;

в-третьих, разрешает устраивать насыпи на затапливаемых территориях или строительство защитных строений с целью предохранить от наводнений здания и строения, расположенные здесь еще до вступления указанной нормы в силу. В этом случае разрешения на устройство насыпей или строительство защитных строений выдаются с таким расчетом, чтобы в результате указанной деятельности затапливаемые территории подверглись по возможности незначительному преобразованию (см. пункт 13 решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03).

Конституционный суд не видит никаких оснований для иной

интерпретации указанной нормы по рассматриваемому делу.

В свою очередь, из письма за № 01-12-10/31 думы Адажского края от 5 октября 2007 года видно, что дума после вступления в силу пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах разрешила устройство насыпей на прилегающей к Большому Балтэзерсу территории с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет (см. материалы дела, том 2, с. 50). Например, при том, что насыпь песка на участке недвижимости “Либиешы – 1” объясняется как место для размещения строительных материалов, что не регламентируется нормативными актами, из материалов дела можно вывести подтверждение тому, что по сути производится выравнивание гравия или песка (см. материалы дела, том 1, с.с. 128–134). Согласно пунктам 6 и 12 статьи 1 закона О строительстве работы, проводимые с тем, чтобы подготовить конкретную территорию для застройки, квалифицируются как строительство.

В связи с этим устройство насыпи на территории надземного водного объекта с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет с целью их дальнейшей застройки признается строительством в понимании закона О строительстве, и такая деятельность *expressis verbis* запрещается пунктом 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах.

18. В свою очередь, пунктом 2 части второй статьи 7 закона О защитных зонах определяется, что минимальные размеры надземных водных объектов в городах и поселках указываются – в территориальных планировках, полосой не менее 10 метров шириной на каждом берегу, за исключением случаев, когда существующая застройка исключает такую возможность.

Конституционный суд признал, что в городах и поселках, где согласно условиям пункта 2 части второй статьи 7 закона О защитных зонах площадь защитной зоны надземных водных объектов указывается в территориальном планировании, самоуправлению необходимо руководствоваться соображением, что устройство насыпей на

затапливаемых территориях с целью их застройки запрещается. Иная интерпретация нормы вошла бы в противоречие с целью установления указанной защитной зоны (см. пункт 13 решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03).

19. Дума Адажского края указывает, что пункт 2 части второй статьи 7 закона О защитных зонах разрешает самоуправлению установить защитную зону Большого Балтэзера шириной 50 метров.

Для оценки обоснованности возражений думы Адажского края необходимо разобраться с содержанием пункта 2 части второй статьи 7 закона О защитных зонах.

Интерпретируя пункт 2 части второй статьи 7 закона О защитных зонах с помощью грамматического метода, можно прийти к выводу, что местное самоуправление имеет право свободно определять площадь защитной зоны надземных водных объектов. А именно, право местного самоуправления *expressis verbis* ограничивается лишь установленными нормой 10 метрами. Причем, такое расстояние может быть меньше в местах, которые до вступления в силу указанной нормы уже застроены.

Тем не менее, признается, что использование грамматического метода во многих случаях не считается достаточным для раскрытия содержания правовой нормы и в связи с этим использованию подлежат и другие методы интерпретации – системный, исторический или телеологический. Следует учитывать также, что свобода действий самоуправления в сфере территориального планирования ограничена. В качестве линии руководства для правильного, адекватного использования свободы действий в сфере территориального планирования могут служить как общие правовые принципы и принципы государственного управления, так и принципы территориального планирования (см. пункт 5 решения Конституционного суда от 9 марта 2004 года по делу № 2003-16-05).

Использование системного метода интерпретации дает возможность выяснить значение правовой нормы в увязке с другими правовыми нормами закона О защитных зонах. Например,

Конституционный суд признал, что установленные статьей 36 закона О защитных зонах ограничения строительства подлежат интерпретации только в общей связи со статьей 6 того же закона. С целью достижения цели, указанной в статье 6, по статье 36 в целом запрещается новое прибрежное строительство. При том, что самоуправлению согласно норме, включенной в указанную статью, дается возможность для принятия иного решения, тем не менее свобода действий самоуправления ограничивается целью установления защитной зоны (*см. пункт 5.4. решения Конституционного суда от 9 марта 2004 года по делу № 2003-16-05*).

Конституционный суд признает, что в связи с созданием защитных зон надземных водных объектов пункт 2 части второй статьи 7 закона О защитных зонах также подлежит интерпретации в общей связи с частью первой статьи 7 закона О защитных зонах. В ней содержится цель создания защитных зон надземных водных объектов – снижение негативного влияния загрязненности на водные экосистемы, предотвращение развития процесса эрозии, ограничение хозяйственной деятельности в затапливаемых зонах, а также сохранение характерного местного ландшафта.

И хотя в пункте 2 части второй статьи 7 закона О защитных зонах предусматривается право местного самоуправления устанавливать минимальную площадь защитных зон надземных водных объектов, тем не менее, указанное право существенно ограничивается другими нормами закона, а также принципами, вытекающими из закона. Определяя защитные зоны, местное самоуправление не обладает свободой – оно связано обязанностью полностью добиться цели, установленной частью первой статьи 7 закона О защитных зонах. В свою очередь, именно в пункте 4 части второй статьи 7 закона О защитных зонах законодатель полнее всего предусмотрел объем охраны затапливаемых территорий.

В связи с этим право местного самоуправления свободно применять пункт 2 части второй статьи 7 закона О защитных зонах ограничивается только другими нормами закона О защитных зонах, особенно целью создания защитных зон надземных водных объектов,

содержащейся в части первой статьи 7 данного закона, и пунктом 4 части первой статьи 37.

20. Можно согласиться с аргументами думы Адажского края, что как “территория с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет”, так и “ярко выраженная затапливаемая пойма” сами по себе не признаются особо охраняемыми территориями в понимании закона “Об особо охраняемых природных территориях”. **Охраняемыми территориями в понимании данного закона являются географически определенные территории под особой охраной государства согласно решениям компетентных институций государственной власти и управления и создаются, охраняются и содержатся с целью охранять и сохранить многообразие природы (редкие и типичные природные экосистемы, среда обитания охраняемых пород, дикий, красивый и характерный для Латвии ландшафт, геологические и геоморфологические образования и т.д.), обеспечивать условия для научных исследований и надзора за окружающей средой или сохранить территории, важные для досуга, образования и воспитания общества (см. часть вторую статьи 2 закона “Об особо охраняемых природных территориях”).** Причем, в законе “Об особо охраняемых природных территориях” **содержится исчерпывающий перечень категорий особо охраняемых природных территорий.**

Согласно статье 7 закона О защитных зонах затапливаемые территории вокруг надземных водных объектов выполняют существенную функцию, а именно, служат в качестве буферной зоны, оберегающей соответствующий водный объект от загрязнения. Следует отметить также, что в случае, когда вблизи берегов надземных водных объектов происходят интенсивные земляносыпные работы, то может появиться дополнительный риск наводнения в местах, где раньше угроза наводнения не существовала или была незначительной.

С точки зрения градостроительной экологии следует учитывать также, что территория населенных пунктов не может заболачиваться и

затопляться тальми водами (см.: *Briņķis J., Buka O. Teritoriālā plānošana un pilsētībūvniecība. Rīga, Rīgas Tehniskā universitāte, 2001, с. 181*). В свою очередь, из имеющихся в деле материалов, а также из объяснений думы Адажского края вытекает, что Большой Балтэзерс затапливается даже несколько раз в год, при этом затапливая довольно широкую прибрежную территорию.

Таким образом, из норм закона О защитных зонах вытекает разумное ограничение не допускать устройство насыпей на территориях надземных водных объектов с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет.

21. Дума Адажского края указывает, что путем установления защитной зоны шириной 50 метров обеспечивается безопасность Большого Балтэзерса хотя бы в минимальном объеме, а именно, в результате строительства поймы не будет существенно затронута (деградирована). Берега Большого Балтэзерса уже деградированы настолько, что их более нельзя признать нетронутыми и вернуть их в прежнее состояние также невозможно.

Целью норм, регулирующих охрану окружающей среды, а также территориальное планирование является обеспечить единообразное соблюдение требований по охране окружающей среды во всех самоуправлениях Латвийской Республики. Если только законом не установлено иное, то и требования закона О защитных зонах в равной мере обязательны для всех местных самоуправлений Латвийской Республики. Поэтому самоуправления не имеют права применять обязательные нормы закона по своему усмотрению.

Ни в законе О защитных зонах, ни в каком-либо другом законе *expressis verbis* не предусматривается право местного самоуправления свободно определять защитные зоны вокруг надземных водных объектов, обеспечивая их “безопасность хотя бы в минимальном объеме”. Скорее напротив – регулирующие охрану окружающей среды нормативные акты предусматривают, что у исполнителя конкретной деятельности имеется

обязанность достичь по возможности высокой степени охраны соответствующего объекта окружающей среды, а также в рамках возможностей улучшить существующую ситуацию.

Следует учитывать также, что в статье 115 Конституции одинаково важное значение имеют оба аспекта государственной обязанности, а именно, как обязанность государства заботиться о сохранении окружающей среды, так и обязанность улучшать состояние окружающей среды. В экологическом праве Европейского Союза также существует принцип, предусматривающий обязанность государств-участников добиваться по возможности высокой степени охраны окружающей среды и обязанность непрерывно улучшать существующую ситуацию (см.: *Kramer L. EC Environmental Law. London: Sweet&Maxwell, 2003, pp. 10 – 12*).

Аргумент думы о том, что побережье Большого Балтэзерса уже деградировано настолько, что не может более признаваться нетронутым и быть возвращенным в прежнее состояние, по своей сути не столько порождает основание для обозначения соответствующей территории застраиваемой территорией, сколько указывает на прямо противоположное. А именно, в соответствии с вытекающей из статьи 115 Конституции обязанностью государства улучшать состояние окружающей среды местное самоуправление имеет обязанность в рамках своих возможностей заботиться о санации такой территории. Следует учитывать также, что в качестве территорий жилого назначения необходимо выбирать наиболее полезные для здоровья и лучшие с экологической точки зрения, возвышенные в рельефном отношении городские территории (см.: *Территориальное планирование и градостроительство, с. 82*).

В связи с этим охрану прилегающих к Большому Балтэзерсу территорий с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет необходимо обеспечивать на уровне не только 50 метров, а по всей площади озера.

22. Дума Адажского края дополнительно указывает и на то, что на территориях с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет запланировано концентрированное строительство. Такое строительство, по мнению думы Адажского края, допускается.

При оценке того, допускается ли планирование концентрированного строительства на каких-либо прежде незастроенных территориях и превращение их в застраиваемые территории, следует учитывать, что самоуправления в реализации своих прав не обладают полной свободой. Часть первая статьи 11 закона “О формировании административных территорий Латвийской Республики и определении статуса населенных пунктов” гласит:

“К категории поселков причисляются сельские населенные пункты, где исторически сложилась или планируется концентрированная застройка и где проживают постоянные жители. Границы поселков определяются в территориальном планировании местного самоуправления.”

Даже в том случае, если строительство планируется за пределами территорий с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет, указанная норма подлежит оценке в совокупности с установленной в законе “О самоуправлениях” ответственностью самоуправления о системах водоснабжения и канализации, а также формировании дорожной инфраструктуры (см. пункты 1 и 2 части первой закона “О самоуправлениях”).

И хотя нормативными актами *expressis verbis* не установлено, все же соответствующим долгосрочному развитию будет только такое решение о развитии населенных пунктов, что еще до начала строительства зданий создается вся необходимая инфраструктура, подключаются централизованные системы водоснабжения и канализации, отходное хозяйство, транспортная система и дорожная инфраструктура, а также доступность общественных услуг. Противоположные действия, а именно, поддержка непродуманного (хаотичного) развития населенных пунктов, вызовет в будущем необходимость в значительных расходах со стороны местного муниципального или государственного бюджетов.

Так, например, статьей 17 закона “О загрязнении” предусматривается программа действия для снижения уровня загрязненности в необходимых случаях, когда превышаются или могут быть превышены установленные предельные показатели нормативов качества окружающей среды. На основании указанной нормы, а также пунктов 21 и 47 правил № 34 Кабинета министров от 22 января 2002 года “Правила об эмиссии веществ, загрязняющих воды”, 31 марта 2004 года Кабинет министров принял “Программу действий по снижению уровня загрязненности надземных вод, вызванных коммунальными сточными водами и опасными веществами” (см.: распоряжение № 181 Кабинета министров “О программе действий по снижению уровня загрязненности надземных вод, вызванных коммунальными сточными водами и опасными веществами”. *Latvijas Vēstnesis*, 5 апреля 2004 года, № 53). Эта программа является одним из средств, с помощью которого обеспечивается внедрение в Латвии директивы (91/271/ЕЕС) “Об очистке коммунальных сточных вод” Совета Европейского Сообщества от 21 мая 1991 года.

Одной из задач программы действий является обеспечить аккумуляцию и очистку сточных вод населенных пунктов в соответствии с требованиями нормативных актов. Среди прочих результатов выполнения указанной программы планируется добиться того, чтобы в населенных пунктах с численностью населения более 2000 жителей 95 процентов коммунальных сточных вод аккумуляровались и очищались в соответствии с требованиями нормативных актов.

И в пункте 3.4.5. заключения № 24 Государственного бюро по надзору за средой “Об Экологическом обзоре Плана развития города Риги (2006. – 2018.)” делается вывод, что отсутствие централизованных систем водоснабжения и канализации на вновь развиваемых территориях может привести к загрязнению надземных водных объектов и подземных источников воды. В результате этого может произойти несбалансированное развитие или торможение развития вновь развиваемых территорий (см.: <http://www.vidm.gov.lv/ivnvb/sivn/atzin/Lriga.htm>).

Статьей 6 закона О территориальном планировании, а также пунктами 27.5. и 27.7. Правил № 883 определяется, что местные самоуправления при разработке территориального планирования обязаны соблюдать национальные программы, планы развития отраслей, а также плановые документы государственных институций. Поэтому и местные самоуправления имеют обязанность учитывать правила, установленные политическими плановыми документами. Обязанность по снижению загрязненности надземных водных объектов может приобрести особо важное значение в том случае, когда местное самоуправление планирует осуществлять концентрированное строительство на какой-либо вновь развиваемой территории.

Конституционный суд признает, что не имеет значения то, какого рода застройку планируется осуществлять местным самоуправлением на территориях с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет. В любом случае действует всеобщий принцип, что на таких территориях строительство (включая устройство насыпей) не допускается.

В связи с этим необоснованным является аргумент думы Адажского края о том, что запланированная концентрированная застройка является достаточным основанием для того, чтобы ранее незастроенные территории обозначить застраиваемыми территориями.

23. Дума Адажского края в своем ответном письме приводит и другие аргументы в пользу того, почему прилегающие к Большому Балтэзерсу территории с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет допускается превращать в застраиваемые территории. Тем не менее, по существу повторяются аргументы, уже оцененные в настоящем решении.

Так как территориальное планирование думы Адажского края в части, предусматривающей застройку прилегающих к Большому Балтэзерсу территорий с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет, не соответствует вышестоящей по юридической силе правовой норме, дума Адажского края обязана предпринять все необходимые и разумные

меры, чтобы предотвратить последствия, возникшие в связи с разрешением устраивать насыпи на прилегающих к Большому Балтэзерсу территориях с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет после вступления в силу пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах.

В связи с этим Конституционный суд признает, что территориальное планирование думы Адажского края в части, предусматривающей застройку прилегающих к Большому Балтэзерсу территорий с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет, не соответствует условиям пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах, а значит и статье 115 Конституции.

24. Согласно правилам пункта 11 статьи 31 закона О Конституционном суде, суду надлежит определить момент, с которого оспариваемая норма (акт) теряет силу.

Заявители просили признать оспариваемый акт не имеющим силу с 30 марта 2006 года, т.е. с момента вступления в силу. Конституционный суд признал, что, принимая решение о моменте, с которого оспариваемая норма (акт) теряет силу, следует учитывать, что задачей суда является по возможности устранить нарушение основных прав заявителей (*см. пункт 25 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103*). Суда также признал: если территориальное планирование в части, предусматривающей застройку затапливаемых территорий Большого Балтэзерса, не будет признано не имеющим силу с момента вступления в силу, то легализуются действия самоуправления, совершенные после вступления в силу пункта 4 части первой статьи 37 закона О защитных зонах. Для достижения цели приведенной нормы – по возможности уберечь затапливаемые территории от хозяйственной деятельности, оспариваемый акт о застройке затапливаемых территорий подлежит признанию не имеющим силу с момента вступления в силу (*см. пункт 16 решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03*).

Таким образом, территориальное планирование думы Адажского края в части, предусматривающей застройку прилегающих к Большому Балтэзерсу территорий с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет, признается не имеющим силу с момента вступления в силу.

25. С содержащимся в конституционной жалобе требованием признать территориальное планирование думы Адажского края в части, предусматривающей застройку затопляемых территорий Большого Балтэзерса, не соответствующим статье 115 Конституции, самым тесным образом связан пункт 4.30.1.а) (1) 5 предписательной части территориального планирования Адажской волости. Второе предложение указанной нормы разрешает с помощью детального планирования изменять в территориальном планировании вид разрешенного (планируемого) использования территории. Используя данную норму, имеется возможность изменять вид разрешенного (планируемого) использования территории даже в установленной территориальным планированием Адажской волости защитной зоне Большого Балтэзерса шириной 50 метров.

Часть пятая статьи 6 закона О территориальном планировании гласит: если территориальным планированием местного самоуправления недостаточно четко регламентируются условия использования и застройки конкретной земельной единицы, то они отражаются в детальном планировании. Детальное планирование является частью планирования административной территории местного самоуправления, которое разрабатывается в отношении территории, установленной в постановлении думы (совета) местного самоуправления, и утверждается после вступления в силу территориального планирования местного самоуправления, соблюдая планируемое (разрешенное) использование, установленное территориальным планированием местного самоуправления.

В свою очередь, пунктом 7 Правил № 883 предусматривается, что детальное планирование является планированием части

административной территории местного самоуправления, которое разрабатывается в соответствии с территориальным планированием местного самоуправления, детализируя и уточняя в соответствии с масштабом планируемое (разрешенное) использование и соответственно ограничения части определенной территории. В соответствии с частью пятой статьи 6 и пунктом 9 правил перехода закона О территориальном планировании с 20 августа 2004 года детальное планирование разрабатывается, детализируя и уточняя установленное территориальным планированием местного самоуправления планируемое (разрешенное) использование. Установленные территориальным планированием местного самоуправления ограничения пользования не могут впредь изменяться путем детального планирования. С помощью детального планирования можно детализировать и уточнять правила использования и застройки конкретной земельной единицы, а не вносить изменения в территориальное планирование местного самоуправления.

В связи с этим пункт 4.30.1.а) (1) 5 предписательной части территориального планирования Адажской волости вопреки целям и смыслу разработки детального планирования разрешает изменять в территориальном планировании вид разрешенного (планируемого) использования территории.

26. Обязывающие правила местного самоуправления существенно отличаются, например, от закона и правил Кабинета министров, так как в основном имеют силу не на всей государственной территории, а лишь на административной территории конкретного местного самоуправления. В связи с этим многие местные самоуправления в собственные обязывающие правила могут включать аналогичное регулирование.

Территория действия или применимости соответствующего внешнего нормативного акта приобретает важное значение в тех случаях, когда Конституционный суд какую-то норму (акт) признал несоответствующей вышестоящей по юридической силе правовой норме. А именно, когда такая, например норма закона или правил Кабинета министров, если только суд не установил иное, теряет силу на всей

государственной территории. Напротив, в том случае, если суд признал несоответствующей вышестоящей по юридической силе какую-то норму обязывающих правил местного самоуправления, то это автоматически не приводит к недействительности нормы обязывающих правил других местных самоуправлений с тем же содержанием. Причем, принципу процессуальной экономии будет противоречить такая практика, что Конституционный суд многократно принимал бы решения об одном и том же регулировании, которое по одному делу уже было признано несоответствующим вышестоящей по юридической силе правовой норме, но содержится также в обязывающих правилах других местных самоуправлений и таким образом по-прежнему остается в силе.

Как видно из материалов дела, после принятия решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03 Министерство регионального развития и по делам самоуправлений организовало встречи межведомственных институций, “чтобы провести дискуссию по существующей ситуации”. Министерство, дав заключение о территориальных планированиях местных самоуправлений, подчеркнуло также необходимость учитывать данное решение Конституционного суда. Например, думе Адажского края было направлено письмо, в котором просилось приостановить действие архитектурно-планировочных заданий, а также выдачу строительных разрешений для строительства на территориях с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет (*см. материалы дела, том 2, с.с. 77 – 81*).

В свою очередь, Министерство среды указывает, что из нормативных актов не вытекает прямой обязанности министерства предпринимать какие-либо действия в отношении уже действующих территориальных планирований после решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03. Чтобы готовящиеся территориальные планирования были качественно разработаны, подчиненное Министерству среды Государственная служба среды довела до сведения работников региональных управлений среды информацию о данном решении и его применении в случаях, когда региональное управление среды выдает условия или заключения о территориальном

планировании местного самоуправления и проектах изменений к ним (см. материалы дела, том 2, с.с. 45 – 46).

Реализация принятых Саэймом нормативно-правовых актов в основе является функцией исполнительной власти, выполнение которой обеспечивается Кабинетом министров. Деятельность (бездеятельность) местных самоуправлений также поднадзорна Кабинету министров, который осуществляет надзор посредством учреждений государственного управления. В свою очередь, в сфере территориального планирования надзор за самоуправлениями в принципе обеспечивается следующими учреждениями или должностными лицами: Министерством регионального развития и по делам самоуправлений, соответствующим министром и плановыми регионами.

Необходимо учитывать также, что наиболее эффективное достижение целей государственного управления, включая цели охраны окружающей среды, возможно путем взаимодействия учреждений государственного управления. Глава VII закона Об устройстве государственного управления, среди прочего, предусматривает взаимодействие в качестве процесса, помогающего учреждениям государственного управления эффективнее выполнять свои функции и задачи.

Тот факт, что оспоренная по настоящему делу часть территориального планирования Адажского края по-прежнему остается в силе почти неполный год после решения Конституционного суда от 8 февраля 2007 года по делу № 2006-09-03, не свидетельствует о том, что индивидуальная деятельность, а также взаимодействие учреждений государственного управления отличались эффективностью. Частью второй статьи 32 закона О Конституционном суде прямо установлено, что решение Конституционного суда является обязательным для всех государственных и муниципальных институций, учреждений и должностных лиц, включая суды, а также физических и юридических лиц, а не только конкретных участников дела.

В связи с этим Конституционный суд обращает внимание Кабинета министров на необходимость следить за взаимодействием

учреждений государственного управления с целью обеспечить эффективный контроль за территориальным планированием, а также на обязанность обеспечивать решениям Конституционного суда обязательную силу.

Постановляющая часть

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

постановил:

1. Признать территориальное планирование Адажского края в части, предусматривающей застройку территорий Большого Балтэзерса с вероятностью затопления хотя бы раз в сто лет, несоответствующим статье 115 Конституции и не имеющим силу с 30 марта 2006 года.

2. Признать слова “за исключением случаев, когда в детальном планировании, после соответствующего обоснования и соблюдения требований закона О защитных зонах, линия строительного допуска переносится ближе к надземным водным объектам” пункта 4.30.1. а) (1) 5 предписательной части территориального планирования Адажской волости несоответствующим части пятой статьи 6 закона О территориальном планировании и не имеющим силу с 30 марта 2006 года.

Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

У. Кинис

