

ОСНОВЫ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЗАСТРОЙКИ ЗЕМЕЛЬ

Е. С. БОЛТАНОВА*

Законодательство о застройке земель состоит из частно-публичных норм, что обусловлено необходимостью гармонизации интересов государства, общества, частных лиц и объективно существующей в России межотраслевой интеграции. В настоящей статье раскрыты основы существования частных и публичных интересов при застройке земель и их отражение в нормативных правовых актах России. Публичный интерес во многом обусловлен тем фактом, что своеобразии строительной деятельности выражается в природопреобразовании. Базовые основы правового регулирования застройки земель составляют нормы экологического (в том числе природоресурсного) права.

Делается вывод о том, что в основе публичного интереса в застраивании территорий — провозглашение России социальным государством, что определяет создание ею условий для достойной жизни и свободного развития человека и сопряжено с возведением экономически доступного жилья, обеспечением социально-экологического комфортного проживания граждан. Достойная жизнь связана с реализацией конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и исполнением конституционной обязанности каждого сохранять природу и взаимозавязана с обязанностью государства сбалансировать публичные и частные интересы в сфере застройки земель.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: застройка земель, правовое регулирование строительства, публичные и частные интересы.

BOLTANOVA E. S. FUNDAMENTALS OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS IN THE LEGAL REGULATION OF LAND DEVELOPMENT

The law on land development consists of private-public norms, due to the necessity of harmonization of interests of the state, society, individuals and objectively existing in Russia intersectoral integration. This article reveals the basis of the existence of private and public interests during the construction and their reflection in the normative legal acts of Russia. Public interest due to the fact that construction is connected with the change of nature. Basic principles of legal regulation of land development are the rules of the environmental law.

The conclusion is that the basis of the public interest in developing areas — proclamation Russia a social state. Accordingly, the state should create conditions for a dignified life and free development of the individual, the construction of affordable housing, to support social and ecological accommodation of the citizens.

* Болтанова Елена Сергеевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский Томский государственный университет».
Boltanova Elena Sergeevna — candidate of legal sciences, Associate Professor at Tomsk National Research State University.

E-mail: bes2@inbox.ru

© Болтанова Е. С., 2014

Decent life is connected with realization of the constitutional right of everyone to a healthy environment and the execution of the constitutional obligations of everyone to preserve nature, and consistent with the state's duty to balance public and private interests in the field of land development.

KEYWORDS: land development, legal regulation of construction, public and private interests.

Застройка земель является эколого-значимой деятельностью. При застройке земель в результате целенаправленного человеческого воздействия соответствующая часть земной поверхности и расположенных на ней (над и под ней) природных объектов трансформируется в природно-антропогенный объект вследствие создания или реконструкции рукотворной недвижимости (здания, сооружения) либо создания объекта, признаваемого российским законодательством природным (искусственный земельный участок, искусственный водный объект). Застройка чаще всего имеет место при строительстве зданий, сооружений (объектов капитального строительства). И это естественно. Научно-технический прогресс, фатально сопровождающийся увеличивающейся площадью застроенных земель, неизбежен и является условием существования человечества в дальнейшем. Интенсивное употребление природных ресурсов и прогрессивное развитие общества улучшили условия существования человека, сделали их более комфортными. При этом в значительной мере были подорваны его естественные основы жизнедеятельности. Строительство новых объектов и в отдельных случаях реконструкцию существующих объектов остановить нельзя: это процесс жизнеобеспечения человека, подвергающийся правовому регулированию.

Законодательство о застройке земель представляет собой «сплав» частно-публичных норм. Диффузия норм права при правовом регулировании застройки земель базируется на необходимости гармонизации интересов государства, общества, частных лиц и объективно существующей в России межотраслевой интеграции, связанной с развитием и усложнением корреляционных общественных отношений. Правовое воздействие на строительную деятельность, деятельность по реконструкции зданий, сооружений, в том числе в части застройки земель, осуществляется нормативными правовыми актами, различными по правовой природе и юридической силе, что связано с разнообразием возникающих отношений и применяемыми способами воздействия на их участников.

Дифференциация правового регулирования во многом предопределена существованием в государстве различных интересов. Признанная их дихотомия — это публичные и частные. «Публичный интерес, — определяет Ю. А. Тихомиров, — есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития».¹ М. И. Васильева детализирует

¹ Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. М., 1995. С. 55.

Публичные и частные интересы как правовые категории являлись предметом анализа в работах М. И. Васильевой, А. В. Малько, В. В. Субочева, К. Ю. Тотьева, А. М. Шериева, Ю. И. Шуплецов и др. (Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9; Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003; Шуплецова Ю. И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. М., 2007; Субочев В. В. Законные интересы в механизме правового регулирования / под ред. А. В. Малько. М., 2007;

и подчеркивает, что публичные экологические интересы включают в себя: государственные интересы в той их части, которая отражает экологические интересы общества в целом, и общественные интересы, понимаемые как интересы гражданского общества, в той степени, которая соответствует уровню осознания и познания этих интересов и которая может быть обеспечена правовой защитой в конкретных социально-экономических и политических условиях.²

Под частными интересами понимаются интересы отдельных индивидов, характеризующие потребности, стремления частных лиц, мотивирующие их на определенное поведение и не отвечающие критериям публичных интересов. В хозяйственной деятельности частные интересы основаны на стремлении получать максимальную прибыль от правомерного и независимого (свободного) использования принадлежащих лицам ресурсов (материальных и нематериальных).

Активное изменение природы человеком во многом ориентировано на удовлетворение его частных интересов. Применительно к строительной сфере: основной удельный вес составляет ввод в эксплуатацию объектов частной собственности,³ что подтверждает превалирование заинтересованности отдельных лиц в возведении объектов недвижимости.

Строительство — это не только сфера реализации частных, индивидуальных интересов. Например, целям обеспечения обороны страны и безопасности государства, целостности и неприкосновенности территории России служат такие специфические объекты, как здания, сооружения специального и производственного назначения, обеспечивающие оборону и безопасность государства, правопорядок, а также обустройство войск, объекты жилищного строительства и объекты социальной инфраструктуры для Вооруженных Сил РФ, автомобильные дороги оборонного значения, предприятия ядерного комплекса, предприятия по хранению и уничтожению химического и иных видов оружия массового поражения, а также другие важные для государства объекты. Возведение подобных объектов возложено на Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России), которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в интересах обороны и безопасности государства организацию работ в области специального строительства, дорожного строительства силами инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований при Спецстрое России.

Потребности граждан в сфере образования, науки, культуры, здравоохранения, физкультуры и спорта обеспечиваются в том числе возведением зданий школ и иных учебных заведений, стационаров, больниц, поликлиник и перинатальных центров, театров, музеев, стадионов и иных спортивных объектов и инфраструктуры. Россия среди иных стран СНГ занимает лидирующее положение по вводу в эксплуатацию образовательных, дошкольных, больничных, амбулаторно-поликлинических учреждений⁴. Строительство очистных сооружений систем водоотведения,

Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М., 2010).

² Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. С. 51–64.

³ Например, в 2000 г. в частной собственности находилось 63,9 % введенных в эксплуатацию объектов, в 2011 г. — 88,7 % (см.: *Строительство в России*. 2012. Стат. сб. / Росстат. М., 2012. С. 22–25).

⁴ Там же. С. 217–218. — Во многом данный факт обусловлен различием в площади территорий, в численности населения стран СНГ.

мелиоративных сооружений, сооружений по переработке отходов и иных природоохранных сооружений выполняет важную роль в мероприятиях по уменьшению (ликвидации) отрицательного воздействия хозяйственной деятельности на состояние окружающей среды.⁵ Строительство подобных объектов решаются задачи государства по обеспечению осуществления конституционных, в том числе экологических, прав граждан. Интерес в строительстве автомобильных, железных дорог, обеспечивающих свободу граждан на определение места жительства, передвижение по территории России, имеет общественный характер и является публичным.

Таким образом, в сфере строительства имеют место как частные, так и публичные интересы, и они взаимосвязаны друг с другом. Традиционно существует представление об их противоречии, но вариативность интересов населения, бизнеса и государства и их соотношение «весьма своеобразно и не может быть вписано ни в какую застывшую схему ввиду социальной множественности и ролевой мобильности действующих субъектов»⁶. В основе конфликта частного и публичного, как справедливо отмечает Ю. А. Тихомиров, четыре причины. «Во-первых, преобладание публичного интереса, огосударствление и подавление частного интереса. Во-вторых, преувеличенная оценка частного интереса и забвение публичного интереса. В-третьих, давление негативного неправового интереса. В-четвертых, позитивное давление интереса, непризнанного правом».⁷ В то же время природа публичного интереса способствует снижению возможного конфликта с частным интересом, поскольку он сам по себе представляет интерес общества и «имеет способность к самоограничению самого себя не столько ради конкретного частного законного интереса, сколько в силу заложенной в нем диалектики личного, общественного и государственного, подобные ограничения обуславливающей».⁸

Возможность конфликта интересов заложена в нормах ст. 34 Конституции РФ, устанавливающей право граждан на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, и ст. 42 Конституции РФ, закрепляющей право каждого на благоприятную окружающую среду. Для

Хотя официальные статистические данные не позволяют установить распределение по формам собственности возводимых социально значимых объектов, исходя из предназначения государства можно предположить его значительную роль в финансировании их строительства. Например, в 2013 г. было введено в эксплуатацию 755 учебных зданий и 515 зданий здравоохранения, что составляет 7,6 % от общего количества жилых зданий (<http://www.gks.ru> (2014. 25 февр.)).

⁵ Так, Росводресурсами в 2011 г. профинансировано строительство 44 сооружений инженерной защиты территорий от наводнений и другого вредного воздействия вод в 29 субъектах РФ (см.: *Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2011 году»*).

⁶ *Васильева М. И.* Публичные интересы в экологическом праве. С. 68.

⁷ *Тихомиров Ю. А.* Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве. М., 2002. С. 10 (приводится по: *Субочев В. В.* Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М., 2008).

⁸ *Субочев В. В.* Законные интересы / под ред. А. В. Малько. С. 308.

Применительно к земле Е. А. Галиновская справедливо указывает, что земля является одновременно объектом частноправовых и публично-правовых отношений. Поэтому интересы, составляющие содержание субъективного права участника частноправового земельного правоотношения, ограничиваются «извне» теми публичными интересами, реализация которых нуждается в том же земельном участке (*Галиновская Е. А.* Теоретические и методические проблемы земельных правоотношений. М., 2009. С. 64).

недопущения возникновения такого конфликта и (или) его предотвращения законодатель в нормативных правовых актах определяет принципиальные правовые положения, обеспечивая их реализацию своеобразными механизмами и инструментами: ограничение в обороте земельных участков, территориальное планирование, градостроительное зонирование, экологическая экспертиза и экспертиза проектной документации, информирование населения, участие общественности при принятии решений о строительстве, нормирование деятельности, экологический контроль (надзор) и иные.

Оптимальной является гармонизация публичных и частных интересов, обеспечивающая их баланс, при котором не происходит подавление одного интереса другим, они сбалансированно сосуществуют друг с другом. Кроме того, национальные публичные интересы должны быть согласованы с интересами иных, прежде всего, сопредельных стран, тем более с учетом стремления России интегрироваться в мировое сообщество. Основная роль в этом процессе отводится государству, которое через механизм правового регулирования может достигнуть этой цели.

Возведением объектов недвижимости чаще всего одновременно удовлетворяются интересы как частные, так и публичные. Как представляется, общая значимость конституционных прав граждан и связанных с их реализацией интересов приводит к признанию таких интересов публичными. Интерес гражданина в получении жилого помещения имеет индивидуальный характер, но создание условий для удовлетворения этой потребности граждан, решение возникающих в данной сфере проблем составляет содержание интереса публичного. Так, в соответствии со ст. 40 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны создать условия для осуществления права на жилище. В рамках приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», федеральной целевой программы «Жилище»⁹ российское государство заявляет о проведении комплекса мероприятий, направленных на повышение доступности жилья для населения.¹⁰

В решении жилищной проблемы граждан заинтересовано государство, и ее решение сопряжено с улучшением комфортности их проживания,

⁹ Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 годы, утв. Постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675; Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011–2015 годы» (СЗ РФ. 2001. № 39. Ст. 3770), утв. Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 (Там же. 2011. № 5. Ст. 739); Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утв. Распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2012 г. № 2227-р (Там же. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7079).

¹⁰ В сфере жилищного строительства, по данным Росстата, с 2007 г. в России ежегодно вводится значительное количество жилых помещений (например, в 2007 г. — 61 млн кв. м жилья, в 2011 г. — 62 млн кв. м), количество введенных в эксплуатацию зданий жилого назначения традиционно существенно превышает количество зданий нежилого назначения (например, в 2007 г. (в тыс.) — соответственно 194,6 и 16,3, в 2013 г. — 238,1 и 16,6).

При этом на 1 января 2011 г. 428 791 семья (военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, подлежащих увольнению с военной службы, вынужденных переселенцев, граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк», и приравненных к ним лиц, граждан, выезжающих из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и др.) нуждаются в улучшении жилищных условий (Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011–2015 годы).

повышением качества их жизни. К сожалению, в принимаемых в последние годы нормативных правовых актах приоритет делается на доступности жилья для граждан, а не на сочетании требований его экономической доступности и социально-экологической комфортности среды проживания. Россия провозглашена социальным государством. Соответственно, целями и задачами государственной власти является «не только устройство жизни человека, но и удовлетворение его материальных и духовных потребностей и интересов, осуществление требований социальной справедливости. Эта сторона деятельности государства и охватывается понятием “социальное”¹¹».

Появление термина «социальное государство» свидетельствует об осознании обществом необходимости изменения самой природы государственности. Возникновение социального государства — результат изменения взаимоотношений «государство — общество — человек». Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции РФ социальная политика нашего государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальное государство признает ценность человека, его прав и свобод вне зависимости от его положения и статуса. С учетом существующих у граждан различий в заслугах, потребностях и притязаниях на жилье и иные материальные ценности, можно говорить о минимально необходимом стандарте, который государство должно обеспечить своим гражданам на основании принципа справедливости. В соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека¹² и ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах¹³ государства должны стремиться к обеспечению права каждого человека на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход и социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи.

Понятие «достойная жизнь» не может ограничиться экономическим (материальным) содержанием. Задачей государства как социально-ориентированного образования является создание необходимых и достаточных условий жизни человека как биологического и общественного существа. К таким условиям Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ отнесла здоровье человека, обеспеченность его жильем, одеждой, питанием, доходами, возможностями образования, воспитания и развития.¹⁴ Здоровье характеризуется как состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания,

Планируется увеличить объемы ввода жилья до 80–110 млн кв. м в год (см.: *Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года*, утв. Правительством РФ 31 января 2013 г. (<http://www.government.ru>)).

¹¹ *Кутафин О. Е.* Российский конституционализм. М., 2008 // СПС «Консультант-Плюс».

¹² *Всеобщая декларация прав человека.* Принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН (Российская газета. 1995. 5 апр.).

¹³ *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.* Принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН (Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12).

¹⁴ *Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества.* Принята в г. Санкт-Петербурге 31 мая 2007 г. Постановлением № 28-6 на 28-м пленарном заседании (Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 40).

а также расстройства функций органов и систем организма.¹⁵ Благополучие (спокойное состояние) человека непосредственно связано с благоприятностью среды обитания, с реализацией его конституционного права на благоприятную окружающую среду.¹⁶

В юридической литературе справедливо отмечается, что достойная жизнь человека наряду с прочим включает в свое содержание и «экологические компоненты».¹⁷ Достойная, благополучная жизнь граждан может быть только в экологически комфортных условиях, не угрожающих их здоровью и жизни, способствующих свободному и полноценному их развитию.

Рост благосостояния человечества зависит от эффективности экономического развития, что в свою очередь находится в зависимости от интенсивности использования природных ресурсов и состояния окружающей среды. В сфере взаимодействия общества и природы сохранение благоприятной окружающей среды является наиболее существенным охраняемым интересом. Жизнь, здоровье граждан зависят от состояния окружающей среды. Здоровье граждан зачастую подвергается негативно-воздействию из-за неблагоприятного с позиции экологии и градостроительства расположения объектов промышленности, транспорта, связи, энергетики, сопряженного с нарушением санитарного, градостроительного законодательства. «Экологические проблемы, — отмечает С. А. Боголюбов, — являются в XXI веке важнейшими гуманитарными проблемами, решение которых напрямую связано с основными условиями проживания, благополучия и процветания граждан, обеспечением их права на достойную жизнь в условиях благоприятной природной среды».¹⁸ «Имеются все основания полагать, — утверждает М. И. Васильева, — что в технотронном обществе XXI века все природные ресурсы, факторы и компоненты будут представлять собой исключительную социальную и экономическую ценность, еще более возрастет значение жизнеобеспечительной функции природы, и право на благоприятную окружающую среду очевидно и окончательно станет равнозначным праву на жизнь».¹⁹

Социальное государство также предполагает обеспечение равного доступа к благам, необходимым для существования и развития человека. «Свободное развитие человека — это атрибутивное качество любого человеческого существа, живущего в современном обществе, создающем условия для самостоятельного выбора каждым типа поведения,

¹⁵ Статья 2 ФЗ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724).

¹⁶ О развитии законодательства и теоретических представлений на понятие «благоприятная окружающая среда» см.: *Бринчук М. М.* Благоприятная окружающая среда — важнейшая категория права // Журнал российского права. 2008. № 9.

¹⁷ *Бринчук М. М.* Экологическое право. Учебник. 2-е изд., перераб и доп. М., 2005. С. 85. — Об экологических благах как элементах социальной политики общества и государства пишет и С. А. Боголюбов (см.: *Боголюбов С. А.* Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 24–32).

«Благоприятное состояние окружающей среды, — подчеркивает Д. С. Велиева, — обязательная составляющая права на достойный уровень жизни» (*Велиева Д. С.* Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации. Автореф. дис. ... д. ю. н. Саратов, 2011. С. 3).

¹⁸ *Боголюбов С. А.* Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 24.

¹⁹ *Васильева М. И.* Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. 2005. № 1. С. 25.

профессии, образа жизни, личных и социальных притязаний, отвечающих его собственным представлениям о себе и окружающем его мире. Единственным ограничением свободы этого выбора выступают права, свободы и законные интересы других людей и публичные интересы общества и государства».²⁰ Существующая и законодательно закреплённая система прав на землю не может не рассматриваться как обеспечивающая основу жизнедеятельности людей и направленная на создание условий для достойной жизни и свободного развития личности.

Социальное государство предполагает сочетание власти и свободы на принципах справедливости (пропорциональности, соразмерности), обоснованности и законности. Каждому гражданину гарантируется весь комплекс прав и свобод, одним из важнейших элементов которого является конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду, подкреплённое обязанностью сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 42, 58 Конституции РФ).

Пока рано говорить об эколого-правовом российском государстве,²¹ но экологическая функция должна найти отражение и последовательно материализоваться в содержании деятельности России как государства социального. Право каждого на достойную жизнь взаимосвязано с обязанностью государства сбалансировать публичные и частные интересы в экологической сфере, в том числе в сфере застройки, обеспечить реализацию публичного интереса, направленного на создание и поддержание благоприятной окружающей среды. Государство, через закрепление в нормативных правовых актах природоохранного механизма и его функционирование, создаёт условия для осуществления гражданами своих прав.

Специфика строительной деятельности, своеобразии которой выражается в природопреобразовании, обуславливает её ресурсозависимый характер. Базовые основы правового регулирования застройки земель составляют нормы экологического (в том числе природоресурсного) права, и их содержание во многом определяется принципиальной позицией государства к используемым, трансформируемым в процессе строительства объектам, ресурсам природы. Значительную роль в обеспечении достойной и благополучной жизни человека выполняют предусмотренные в законодательстве эколого-правовые меры, закреплённые, прежде всего, в нормативных правовых актах экологической направленности и градостроительного законодательства.

С целью обеспечения благополучия и процветания России, исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями, нормативные правовые акты в сфере недр-, лесо-, водопользования основываются на публичном интересе. Недра, лес, водные объекты составляют природное богатство России, находящееся в основном в федеральной собственности. Публичные интересы заключаются в том числе в обеспечении сохранности

²⁰ Конституция Российской Федерации. Науч.-практ. комментарий (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2007 // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Например, И. А. Соболев считает, что в настоящее время человечество находится на таком историческом этапе, когда формируется новый тип российского государства — эколого-правовое (Соболев И. А. Правовое воздействие на общественные отношения в сфере экологии и урбанизация. Дис. ... д. ю. н. СПб., 1999. С. 323).

О преждевременности провозглашения нашей страны экологическим государством (наряду с демократическим, правовым, социальным) см. подробнее: Боголюбов С. А. Экологический потенциал Конституции // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 12–13.

природных свойств и уникальных характеристик невозполнимости, исключительности названных объектов и их рационального использования (при возможности — эффективного воспроизводства). Отсюда — нормы законодательства о недрах, лесного и водного законодательства содержат исчерпывающий перечень случаев, когда государство может предоставить природный объект (его часть) отдельным лицам для строительства зданий, сооружений.

По мнению Ю. И. Шуплецовой «для государства сейчас наиболее ценными (обеспечивающими реализацию публичных интересов) являются леса, недра и животный мир, на которые устанавливается исключительная федеральная собственность. А наименее ценным — земля, поскольку только она из всех природных ресурсов может почти без ограничения находиться в любой форме собственности».²² С таким утверждением вряд ли можно согласиться. Природные объекты одинаково ценны для государства и необходимы для реализации публичных интересов, другое дело, что характер их использования и охраны различен. При использовании леса, недр, животного мира, так же как и водных объектов основной целью является сохранность (при возможности — воспроизводство) того ресурса, который содержит этот объект (растительность, полезные ископаемые, животные, вода), соответственно регулируется и ограничивается извлечение их из естественной среды обитания. Эта основная цель и определяет исключительную собственность государства, позволяющая ему контролировать выбор эксплуатирующего субъекта и любое воздействие на природные объекты (в том числе объем извлеченного ресурса). Застраивание земель с использованием таких природных объектов, как лесные участки, недра, водные объекты, приводит, как правило, к безвозвратному уничтожению/потреблению соответствующих природных ресурсов, поэтому государство деятельно по строительству оценивает в целом как нежелательную и не соответствующую основным функциям названных природных объектов (средообразующим, защитным, санитарно-гигиеническим, оздоровительным, энергообеспечительным и иным), их глобальному экологическому значению.

Земля — государственная территория и фундамент жизнеобеспечения — что уже позволяет утверждать о ее значимости для государства. Для земель само по себе надлежащее использование не влечет утраты их назначения и не связано с ее безвозвратным изъятием. Поэтому земельное законодательство характеризуется установлением широкого круга возможных прав на земельные участки, включая право собственности, и не содержит общего запрета на использование земель в целях застройки, но использует иные механизмы ограничения строительной деятельности (категоризация земель, зонирование территорий, резервирование земель и другие). Конституционно-правовая характеристика земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности всего многонационального народа, их многофункциональная роль предопределяют требование их рационального и эффективного использования, охраны как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право федерального законодателя

²² Шуплецова Ю. И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. М., 2007. С. 8.

устанавливать особые правила, порядок, условия их использования.²³ Например, задачи сохранения лечебных природных ресурсов, защиты их от преждевременного истощения и с учетом конституционно значимой ценности здоровья гражданина как неотъемлемого и неотчуждаемого блага, принадлежащего от рождения и охраняемого государством, определяют существование общего законодательного ограничения на использование земель лечебно-оздоровительных местностей, курортов для строительства (допуская только возведение зданий, сооружений, необходимых для эксплуатации природно-лечебных ресурсов, включая объекты инфраструктуры).

Закреплением в законодательстве эколого-правовых публичных средств, в том числе предшествующих застраиванию земель, государство не только исполняет свою конституционную обязанность по сохранности природы, обеспечению благополучия и процветания России и созданию благоприятной среды обитания человека, но и в определенной степени способствует стабильности экономических отношений. Предприниматели и иные субъекты, использующие или предполагающие использовать принадлежащие им блага, заранее зная установленные правила, могут планировать свою деятельность. Как писал еще И. Покровский, «если первым требованием развивающейся личности к правопорядку является требование определенности права, то вторым является требование его прочности. Впрочем, оба требования тесно друг с другом связаны: они оба — только две стороны одной и той же естественной и “неотъемлемой” потребности индивида иметь свое ясное и определенное место в жизни целого социального организма».²⁴

Признание государством личных, экологических, культурных, социальных и иных прав граждан (реализация которых во многом связана со строительством необходимых объектов недвижимости) является проявлением Российской Федерации как правового, демократического и социального государства. Имманентна этому процессу обязанность государства предоставить гражданам, юридическим лицам свободу в их осуществлении с учетом конституционной обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, имеющей всеобщий характер, и иных ограничений, основанных на конституционных принципах справедливости, обоснованности и законности.

Правовые основы государственной политики в рассматриваемой сфере — исходя из того, что ценность сохранения природы и окружающей среды утверждается на конституционном уровне, — должны устанавливаться таким образом, чтобы при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировались соблюдение и защита экологических прав граждан. Вместе с тем, поскольку природопользование объективно влечет причинение экологического вреда, федеральный законодатель при осуществлении правового регулирования в области экологического развития наделен достаточно широкой дискрецией, что обусловлено необходимостью защиты и обеспечения таких

²³ *Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.*

²⁴ *Покровский И. А. Основные проблемы российского права (в серии «Классика российской цивилистики»).* М., 1998. С. 106.

конституционно значимых ценностей, как экологическая безопасность и здоровье граждан.²⁵

Природные объекты и природные ресурсы как достояние многонационального народа РФ обладают повышенной публичной значимостью. Заинтересованность общества в сохранении благоприятных условий жизнедеятельности человека столь высока, что, как справедливо указывает М. И. Васильева, «обеспечение экологических интересов личности и общества должно рассматриваться как важнейший показатель справедливости и нравственности закона — это было бы соразмерным ответом права на вызов экологического императива».²⁶ Экологический императив предопределяет появление в государстве норм, ограничивающих эксплуатацию природных объектов, природных ресурсов и предъявляющих иные требования к хозяйственной деятельности. Нормативные основы существующих в отраслевом законодательстве ограничений в использовании природных ресурсов, обеспечения публичного экологического интереса заложены в Конституции РФ (ст. 7, ч. 1 ст. 9, ст. 17, ч. 2 ст. 41, ст. 42, ч. 3 ст. 55, ст. 58). Как подчеркнул КС РФ, публичная власть, несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков.²⁷

В целом невмешательство в природные процессы, сохранение природы в первозданном виде и неосуществление строительства при современном развитии общества невозможны. В правовом регулировании природопользования главенствующим становится достижение сбалансированности публичных и частных интересов при осуществлении экологически значимой деятельности. Задачами государства в сфере застройки земель является оценка возможности максимального сохранения природных объектов и природной среды, минимизация негативного антропогенного воздействия на окружающую среду и обеспечение права граждан на безопасную и комфортную среду обитания путем строительства (реконструкции) необходимых зданий, сооружений с соблюдением природоохранных требований и норм, направленных на рациональное использование природных объектов, природных ресурсов.

Итак, несмотря на значительное превалирование застройки земель зданиями, сооружениями за счет средств граждан и юридических лиц, что свидетельствует об удовлетворении их частных интересов, публичный

²⁵ См. п. 2 Постановления КС РФ от 5 марта 2013 г. №5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь»» (СЗ РФ. 2013. № 11. Ст. 1164).

²⁶ *Васильева М. И.* Публичные интересы в экологическом праве. С. 7. — Экологический императив (Н. Н. Моисеев) — совокупность тех ограничений в активной деятельности людей, нарушение которых уже в ближайшие десятилетия может обернуться для человечества самыми катастрофическими последствиями (*Моисеев Н. Н.* Восхождение к Разуму. М., 1993. С. 120).

²⁷ См. п. 2 Постановления КС РФ от 5 марта 2013 г. №5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь»».

интерес в сфере строительства занимает значительное место и связан как с решением государством стратегических задач по обеспечению обороны страны и безопасности государства, так и с обязанностью государства создать возможность для осуществления конституционных прав граждан и реализации их потребностей в сфере экологии, образования, науки, культуры, медицины и здравоохранения, физической культуры и спорта. Публичные и частные интересы взаимосвязаны: возведением объектов недвижимости часто одновременно удовлетворяются интересы отдельных лиц, общества, государства.

В основе публичного интереса в застраивании территорий — провозглашение России социальным государством, что определяет создание ею условий для достойной жизни и свободного развития человека и сопряжено с возведением экономически доступного жилья, обеспечением социально-экологического комфортного проживания граждан. Достойная жизнь связана с реализацией конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и исполнением конституционной обязанности каждого сохранять природу и взаимоувязана с обязанностью государства сбалансировать публичные и частные интересы в сфере застройки земель. Согласованность интересов отдельных граждан, различных групп общества, государства и гармонизация деятельности по преобразованию природных объектов, природных ресурсов с общими законами природы — цель социального государства.

Специфика застройки земель, характеризующаяся природопреобразованием и ресурсозависимостью, определяет ее правовое регулирование на основе принципиальной и базовой позиции государства к трансформируемым в процессе строительства, реконструкции зданий, сооружений природным объектам как богатству России и ее многонационального народа. Данное обстоятельство объясняет наличие публичного экологического интереса и его реализацию в нормативных правовых актах о предоставлении природных объектов (их частей) для строительства объектов недвижимости, ограничивающего вариативность деятельности граждан в рассматриваемой сфере, что позволяет создать условия для обеспечения благополучия и процветания России, выполнения государством своей конституционной обязанности по сохранности природы и созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь человека. В целом правовое регулирование застройки земель должно обеспечивать и стимулировать ее экологически ориентированный характер, способствовать достижению баланса экономического развития общества (с неизбежным научно-техническим прогрессом) и экологической потребности в организации рационального природопользования и сохранении благоприятной окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений.