Проблемы обеспечения баланса частных и публичных интересов при реализации инвестиционных проектов в сфере жилищного строительства

Сафин Виль Науфилевич
аспирант, Институт права, Уфимский университет науки и технологий, safinvn77@mai.ru.

В современных условиях активного жилищного строительства, важным аспектом градостроительной политики выступает не только возведение жилых зданий, но и параллельное (синхронное) создание сопутствующих объектов инфраструктуры. Данная задача осложняется ограниченными возможностями публично-правовых образований, что делает экономически необходимым их сотрудничество с частными инвесторами в целях их привлечения к созданию объектов инфраструктуры. В статье исследованы некоторые проблемы соотношения баланса частных и публичных интересов, возникающие при реализации инвестиционных проектов при осуществлении жилой застройки. Раскрываются основные научные подходы к понятиям «публичные интересы», «частные интересы», «баланс интересов». Рассмотрены основные правовые механизмы взаимодействия между инвесторами и публично-правовыми образованиями.
Цель: исследование проблемы баланса частных и публичных интересов при осуществлении инвестиционно-строительной деятельности на основе существующих правовых моделей взаимодействия публично-правовых образований с частными инвесторами.
Методы: для достижения поставленной цели использован эмпирический метод исследования, общенаучные методы: анализ, синтез, формально-логический, сравнительный и частнонаучные юридико-догматический, формально-юридический, сравнительно-правовой методы исследования.
Результаты: исследование позволило выявить, что баланс частных интересов и публичных интересов в сфере инвестиционно-строительной деятельности не найден. Существующие инструменты взаимодействия публично-правовых образований с частными инвесторами не обеспечивают достаточного равновесия между сторонами. Необходимые стимулы для инвестора, когда он сам заинтересован в строительстве объектов инфраструктуры при реализации инвестиционно-строительных проектов, действующим законодательством не выработаны. По мнению автора, баланс может быть найден посредством совершенствования действующего законодательства, институтов общественных обсуждений, публичных слушаний, а также использования института демократии – местного референдума.
Ключевые слова: законные интересы, частные интересы, публичные интересы, баланс интересов, инфраструктура, государственно-частное партнерство (муниципально-частное партнерство), комплексное развитие территории.

Введение. В современных условиях инвестиционная деятельность в сфере строительства требует тесного сотрудничества государства и частных инвесторов. Ограниченные возможности государства самостоятельной мобилизации финансовых ресурсов делает сотрудничество с частными инвесторами экономически целесообразным и становится одним из ключевых инструментов для улучшения уровня социального благосостояния населения.

Сотрудничество частного и публичного сегментов призвано обеспечить компромисс между коммерческими интересами инвесторов и потребностями публично-правовых образований. Однако процесс интеграции публичных и частных интересов сопровождается рядом проблем, возникающих вследствие различия целей и приоритетов сторон. В центре данного конфликта находятся две фундаментальные категории: частные интересы инвесторов, нацеленные на извлечение прибыли, оптимизацию издержек и публичные интересы, выражающиеся в строительстве инфраструктуры и соблюдении градостроительных регламентов (нормативов).

Актуальность исследования обусловлена необходимостью достижения оптимального соотношения частных и публичных интересов. Диспропорция в сторону усиления административного давления на инвесторов может привести к снижению инвестиционной привлекательности строительной отрасли. В то же время приоритет частной инициативы чреват деградацией городской среды, что на практике может выражаться в точечной застройке территории, строительстве жилых комплексов, не обеспеченных необходимой инфраструктурой, и нарушении градостроительных регламентов.

Целью настоящего исследования является изучение правовых механизмов взаимодействия публично-правовых образований и частных инвесторов, с помощью которых государство пытается достичь гармоничное сочетание коммерческих интересов и общественных потребностей, а также изучение законодательных аспектов их функционирования. Задачи работы включают комплексный анализ частных и публичных интересов, а также исследование препятствий, связанных с достижением оптимального баланса между ними. Понимание правовых механизмов и препятствий во взаимодействии частных инвесторов и публично-правовых образований позволит выработать пути преодоления существующих противоречий и оптимизировать эти механизмы.

Правовой основой обеспечения баланса частных и публичных интересов является Конституция Российской Федерации, которая закрепляет положение о создании условий для взаимного доверия государства и общества, об обеспечении социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности (статья 75.1)[35]. В развитие этого положения Е.П. Губин указывает, что важнейшими задачами государства являются, в том числе, обеспечение баланса реализации целей устойчивого развития, урегулирования возникающих конфликтов [1, с.42]. Аналогичное мнение высказывают А.М. Васильев

[35] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.

и Н.А. Васильева указывая на то, что обеспечение баланса интересов – задача государства, поскольку на нем лежит ответственность за создание всех необходимых условий для свободного предпринимательства [2, с.100].

Функционирование рыночной экономики обусловлено стремлением ее участников к реализации собственных интересов. Чтобы побудить инвесторов к дополнительным расходам в пользу государства, важно создать такие стимулы, при которых эти траты будут соответствовать их собственным стратегическим или финансовым интересам.

Таким образом, поиск оптимального баланса интересов государства (публично-правовых образований) и частных лиц является важной задачей в условиях необходимости обеспечения населения необходимой инфраструктурой.

Интерес в обычном смысле слова отражает предпочтение, желание или стремление субъекта, которые не обязательно признаются и защищаются законом. Поэтому, интерес должен иметь легальное признание и защиту со стороны государства, тогда он становится законным интересом, обеспечивая субъекту юридические гарантии. Исходя из этого, в целях настоящего исследования далее под понятием «интересы» будут подразумеваться «законные интересы», что считаю правильным, поскольку каждый субъект стремясь к реализации собственного интереса, в случае его нарушения надеется на правовые последствия такого нарушения в виде судебной или административной защиты.

1. Теоретико-правовые основы баланса интересов. Для осуществления полноценного исследования проблемы баланса частных и публичных интересов в сфере строительства, считаю необходимым первоначально раскрыть содержание понятий «законные интересы», «частные интересы» и «публичные интересы», что будет являться фундаментом для дальнейшего исследования проблемы баланса интересов.

Понятие «законные интересы» широко используется в российском законодательстве, однако его легального определения действующее законодательство не содержит. Вместе с тем, научное сообщество уделило достаточное внимание этому явлению и им были предложены, в частности, следующие дефиниции данного понятия.

Так, Н.В. Витрук рассматривает законный интерес как возможность пользования социальными благами, которая отражается в правомочиях совершать конкретные действия, предъявлять требования к обязанным лицам, органам и учреждениям, а также получать защиту от уполномоченных государственных органов и общественных организаций [3, с.109].

А.В. Малько и В.В. Субочев указывают, что законный интерес – это юридически закрепленная государством возможность субъекта стремиться к использованию определенных социальных благ, а также в необходимых случаях прибегать к защите этих стремлений через компетентные государственные структуры для удовлетворения этих интересов, при условии их соответствия общегосударственным принципам и нормам [4, с.73].

И.И. Радионов формулирует законный интерес как гарантированные законом стремления участников правоотношений, основанные на юридических дозволениях, которые защищаются государством и представляют возможность для каждого правоспособного субъекта удовлетворять потребности, которые не всегда прямо закреплены в субъективных правах [5, с.129].

По мнению Ф. Н. Багаутдинова законными интересами являются личные интересы, для реализации которых в законе предусмотрены соответствующие способы и средства, а также интересы, которые хотя и не закреплены в законе, но не запрещены законом, не противоречат ему [6, с.29].

Сопоставляя вышеприведенные дефиниции, можно прийти к выводу, что в целом наблюдается единообразный подход научного сообщества к формулировке данного правового явления.

Таким образом, можно выделить следующие общие признаки, выделяемые учеными при формулировке понятия «законный интерес»: во-первых, это стремление субъекта к удовлетворению своих потребностей; во-вторых, стремление предоставляется и гарантируется законом; в-третьих, стремление может быть прямо не закреплено законом, но не должно ему противоречить (быть не противоправным); в-четвертых, стремление в случае необходимости защищается компетентными органами (принудительной силой).

Исходя из указанных признаков, для дальнейшего использования в целях настоящего исследования можно определить понятие «законные интересы» как предоставленные и гарантированные законом стремления субъекта права к удовлетворению своих потребностей, которые не противоречат действующему законодательству и, в случае необходимости, защищаются компетентными органами.

Понятие «частные интересы» также представлено в юридической литературе рядом формулировок, предлагаемых исследователями. Так, А.Я. Курбатов под «частными интересами» понимает – охраняемые правом интересы, присущие конкретным лицам и социальным группам [7, с.74]. М.В. Першин считает, что частноправовым интересом является жизненный интерес субъекта, урегулированный частноправовыми нормами, добровольно реализуемый с помощью юридических средств и охраняемый государством [8, с.44].

Руководствуясь изложенным, можно заключить, что частные интересы в своем общем смысле представляют собой индивидуальные стремления конкретного субъекта (физического или юридического лица) к удовлетворению своих не противоречащих закону материальных и (или) духовных потребностей, а в случае необходимости эти стремления защищаются компетентными органами.

В контексте инвестиционной деятельности в сфере жилищного строительства примерами частных интересов могут являться стремления инвесторов (застройщиков) осуществить строительство на наиболее выгодных земельных участках с хорошей инфраструктурой и перспективами развития; максимизировать прибыль от реализации проекта, что может заключаться в увеличении площади застройки, увеличении этажности возводимых объектов; снижении затрат на строительство, сокращении сроков строительства, получении максимального дохода от продажи возведенной недвижимости.

В реализации частных интересов преломляется принцип диспозитивности, который демонстрирует свойственный отрасли частного права метод правового регулирования. Согласно указанному принципу, частные субъекты приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе, а также по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права (пункт 2 статьи 1, пункт 1 статьи 9 Гражданского кодекса Российской Федерации[36]).

[36] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

Признание и защита частных интересов служит базисом для функционирования гражданского оборота и экономики в целом. Ввиду этого, частные интересы представляют собой не просто субъективные стремления (желания), а потребности, обладающие юридической значимостью, которые признаются законом и обеспечиваются его защитой. «Границей» осуществления частных интересов выступает институт злоупотребления правом (пункт 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации[37]).

Понятие «публичные интересы» в рамках правовой мысли также артикулируется посредством различных формулировок. Е.А. Белоусова считает, что публичными интересами являются интересы общества и государства, охраняемые правом [9, с.63]. По мнению Э. Талапиной публичными интересами являются признанные государством и обеспеченные правом потребности общества, удовлетворение которых является условием и гарантией его существования и развития [10, с.3].

Также, нельзя не сказать о позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 75 постановления от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», согласно которой под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды[38].

Однако представленное судом разъяснение, как представляется, не в полной мере раскрывает объем и содержание понятия «публичный интерес» по сравнению с тем, как оно представлено в научной литературе. Указанное позволяет сделать вывод, что до настоящего времени единая формулировка понятия «публичный интерес» не выработана, что обуславливает наличие проблемы его неопределенности.

Со своей стороны, говоря о понятии «публичные интересы», считаю нужным согласиться с Ю. А. Тихомировым, который указывает, что государственные интересы тесно связаны с исполнением государственных функций, государственной безопасностью, охраной прав, свобод и законных интересов граждан [11, с.5].

Так, Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в статье 32 закрепляет положение о том, что высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации и согласованную деятельность иных исполнительных органов субъекта Российской Федерации[39]. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет перечень вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления (статья 14), а также определяет полномочия этих органов в целях решения вопросов местного значения (статья 17)[40].

Таким образом, публичные интересы, являясь выражением потребностей государства, закреплены в нормах права и заключаются в исполнении функций, возложенных законом на соответствующие компетентные органы.

Публичными интересами в отношениях, связанных с инвестиционной деятельностью в сфере жилищного строительства, являются создание условий для благоприятной среды жизнедеятельности человека, которое может выражаться, в частности, в недопущении неравномерного развития территории, недопущении строительства с нарушениями норм градостроительного проектирования (возведения жилых объектов, не обеспеченных социальной инфраструктурой: детскими садами, школами, поликлиниками, физкультурно-оздоровительными комплексами и т.п.), отказа от точечной застройки наиболее привлекательных участков, недопустимости строительства с нарушением комфортных условий проживания (загораживание солнца, отсутствие парковочных мест), недопустимости строительства, ухудшающего транспортную ситуацию, обеспечении сохранности объектов культурного наследия и недопущении негативного влияния строительства на историческую среду и особо охраняемые природные территории. Указанные интересы по своему смыслу и содержанию полностью согласуются с конституционным понятием «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Руководствуясь вышеизложенными формулировками и содержанием понятий частных и публичных интересов, можно прийти к заключению, что баланс частных и публичных интересов в общем смысле представляет собой оптимальное и справедливое соотношение стремлений частных субъектов к удовлетворению своих не противоречащих закону материальных и (или) духовных потребностей с публичными потребностями и целями. Это достижение такого уровня взаимного соответствия и согласованности интересов, при котором интерес ни одной из сторон не умаляется и не исключается, а каждый из них получает возможность для реализации.

По мнению В.А. Мальцева В.А. баланс интересов есть легальное справедливое соотношение конституционно обоснованных прав и обязанностей сторон с учетом приоритетов таких интересов [12, с.6]. А.Ф. Пьянкова считает, что баланс интересов – это такое состояние правоотношения, в котором права и обязанности сторон соразмерны и стороны имеют равные возможности для реализации своих законных интересов [13, с. 120].

Считаю следует согласиться с Л.В. Щенниковой, которая указывает, что баланс интересов является одной из идей гражданского права, которая подразумевает, что право должно стремиться к справедливому соотношению прав и обязанностей субъектов правоотношений, гарантировать им равные условия для осуществления своих законных интересов [14, с.27].

3. Баланс частных и публичных интересов при осуществлении инвестиционно-строительной деятельности. Как уже указывалось выше частными интересами инвесторов в сфере инвестиционно-строительной деятельности является стремление осуществить строительство объектов на наиболее выгодных для себя условиях, однако публичными интересами государства (муниципальных образований) является одновременное с этим создание сопутствующих социальных инфраструктурных

[37] Там же.

[38] О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 // Бюллетень Верховного Суда РФ", № 8, август, 2015.

[39] Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 27.12.2021, № 52 (часть I), ст. 8973.

[40] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

объектов. Инвестор сталкивается с нежеланием вкладывать средства в строительство социальной инфраструктуры, поскольку такие расходы снижают (нивелируют) экономическую эффективность основного инвестиционного проекта. Таким образом, возникает противоречие между целями сторон – частный сектор стремится максимизировать прибыльность проекта, тогда как публично-правовые образования стремятся обеспечить удовлетворение общественных потребностей посредством развития социальной инфраструктуры.

Причиной такого дисбаланса являются ограниченные финансовые возможности публично-правовых образований. Публично-правовые образования ввиду возложенных на них законом соответствующих обязанностей несут ответственность за обеспечение населения необходимыми социальными объектами местного значения, а также необходимой транспортной и инженерной инфраструктурой, однако недостаток финансовых средств у публично-правовых образований препятствует своевременному строительству этих объектов параллельно с возведением жилых объектов.

Понимая указанные проблемы, государство пытается найти пути их решения посредством внедрения на основании закона таких механизмов как государственно-частное (муниципально-частное) партнерство и комплексное развитие территории.

Государственно-частное (муниципально-частное) партнерство, правовой основой которого является Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[41], представляет собой сотрудничество, оформленное соответствующим соглашением между публично-правовым образованием и частным инвестором, которое позволяет объединить ресурсы и возможности частных инвесторов и государственных (муниципальных) структур, направленное на создание и развитие необходимой социально-инженерной инфраструктуры.

Понятие «соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве является собирательным и включает в себя: концессионное соглашение, контракт со встречными инвестиционными обязательствами и другие договорные механизмы, обеспечивающие взаимодействие государства (муниципалитета) с частными лицами. Указанное соглашение в силу прямого указания закона является гражданско-правовым договором, что подразумевает его реализацию на принципах равноправия и равенства его сторон.

Здесь нельзя не отметить, что некоторыми учеными высказываются сомнения относительно равенства участников правоотношений в рамках государственно-частного (муниципально-частного) партнерства. Так, В.П. Мозолин отметил, что можно говорить о равенстве сторон при заключении соглашения, однако, когда встает вопрос об ответственности за нарушение договорных условий, равенство исчезает [15, с.161]. Р.М. Ушаков указывает, что публичный партнер осуществляет контроль за соблюдением условий соглашения, в то же время законодательство не содержат норм, регулирующих осуществление контроля частными субъектами за нарушениями соглашения со стороны органов публичной власти, а отношения государственно-частного партнерства имеют в основе своей публично-правовую природу [16, с.171].

Подтверждение мнения указанных авторов можно найти и в судебной практике, в частности Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в Постановлении от 03.04.2012 № 17043/1 (далее – Постановление Президиума ВАС РФ от 03.04.2012 № 17043/1) высказал правовую позицию, согласно которой споры, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением публично-правовым образованием обязанностей, предусмотренных законодательством, хотя бы такие обязанности и были упомянуты в соглашениях, заключенных публичным образованием с частными лицами, не имеют частноправовой основы, а вытекают из публично-правовых отношений[42].

Исходя из изложенного, считаю, что осуществление сторонами соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, независимо от отрасли его реализации, опосредуется как частноправовыми, так и публично-правовыми отношениями.

Инструменты концессии и государственно-частного партнерства находят широкое применение при строительстве отдельных объектов инфраструктуры (дорог, школ, больниц и т.п.). Тем не менее, в контексте застройки городских территорий жилыми объектами требуется соблюдение градостроительных регламентов, что обусловливает создание специализированных правовых инструментов, способных обеспечить осуществление строительства в соответствии с требованиями территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории.

Таким инструментом выступает институт комплексного развития территории. Согласно легальному определению, комплексное развитие территорий – совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, городских округов (пункт 34 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации)[43]. Целью комплексного развития территории является реорганизация неэффективно используемых муниципальных территорий, их комплексное развитие, что предполагает строительство не только жилых объектов, но и объектов социальной и инженерной инфраструктуры, а также объектов общественно-делового, производственного назначения.

Реализация комплексного развития территории осуществляется на основании заключенного договора между частным инвестором и публично-правовым образованием. Указанный договор по своей правовой природе, является формой государственно-частного (муниципально-частного) партнерства, поскольку он призван одновременно решать задачи публично-правового образования и удовлетворять интересы частных сторон, что характерно для механизма государственно-частного (муниципально-частного) партнерства. Указанный вывод соотносится с мнением большинства авторов, работавших над этой темой [17, с.31].

Говоря о комплексном развитии территории А.А. Друева подчеркивает, что при реализации комплексного раз-

[41] О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 20.07.2015, № 29 (часть I), ст. 4350.

[42] Постановление Президиума ВАС РФ от 03.04.2012 № 17043/11 по делу № А41-29131/10 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ, 2012, № 7.

[43] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 16.

вития территории важно обеспечить удовлетворение интересов и потребностей всех заинтересованных сторон [18, с.122].

Считаю правильным согласиться с мнением Н.Б. Косаревой о том, что с финансовой точки зрения реализация проектов комплексного развития территорий представляет собой многоаспектную инвестиционную деятельность, сопряженную с высоким уровнем неопределенности. Среди основных рисков выделяются потенциальная экономическая нерентабельность, обострение градостроительных конфликтов и дисбаланс интересов между заинтересованными сторонами, включая муниципальные власти, инвесторов, представителей бизнеса и жителей затрагиваемых территорий [19, с.29].

Помимо указанных, прямо предусмотренных законом правовых механизмов сотрудничества с частными инвесторами, публично-правовые образования на практике пытаются применять и другие юридические инструменты, побуждающие инвесторов к строительству объектов социально-инженерной инфраструктуры, такие как:

1) Заключение инвестиционных договоров, предметом которых могут являться обязательства инвестора-застройщика: а) осуществить строительство объектов инфраструктуры и безвозмездно передать их в собственность публично-правового образования либо б) безвозмездно передать публично-правовому образованию денежные средства в целях организации публично-правовым образованием строительства объектов инфраструктуры.

2) Включение в градостроительную документацию соответствующих требований об обеспечении застраиваемой территории объектами инфраструктуры. Например, в Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга включено положение о том, что жилые дома размещаются на земельных участках только при возможности их обеспечения объектами обслуживания жилой застройки (поликлиники, детские сады, школы)[44].

3) «Индивидуальный» подход, при котором инвестору в зависимости от реализации конкретного инвестиционно-строительного проекта предоставляются более выгодные возможности застройки в обмен на строительство инвестором объектов инфраструктуры.

Проанализировав градостроительное законодательство и правовые механизмы сотрудничества публично-правовых образований и инвесторов можно сделать вывод, что необходимые стимулы для частных инвесторов вкладывать собственные средства в создание инфраструктуры на данный момент отсутствуют. Данный вывод соотносится с мнением других исследователей, в частности Л.Е. Бандорин указывает, что в настоящее время единый механизм распределения «инфраструктурной нагрузки» между частными лицами и органами публичной власти пока не создан [20, с.3]. По мнению А.В. Башарина действующее градостроительное регулирование не содержит необходимых стимулов для частных лиц вкладывать собственные средства в создание инфраструктуры [21, с.13].

В научной литературе встречаются предложения, где авторы предлагают такие варианты стимулирования инвесторов как налоговые льготы, предоставление инвесторам дополнительных земельных участков и т.п. Со своей стороны, считаю, что эти меры не могут рассматриваться в качестве надлежащих стимулов, поскольку государство посредством встречного представления инвестору в той или иной форме преференций, по сути, «покупает» у инвестора элементы инфраструктуры. Мы же говорим о таких инструментах стимулирования, чтобы инвестор сам был заинтересован в строительстве объектов инфраструктуры при реализации инвестиционно-строительных проектов в сфере жилищного строительства.

Заключение. Таким образом, до настоящего времени баланс частных интересов и публичных интересов в сфере инвестиционно-строительной деятельности не найден. Государство и бизнес пытаются найти решение в рамках существующих правовых механизмов, однако на мой взгляд, данная проблема не может быть решена на этом уровне, ее разрешение требует обращения к фундаментальным принципам права, к его основополагающим концепциям. Попытка найти некий «волшебный» механизм, который бы решил проблему конфликта, подобна попытке изменить русло реки – задача, граничащая с невозможностью. Вместо этого, истинный путь к изменению русла реки лежит в воздействии на ее исток, где даже небольшие корректировки могут привести к кардинальным изменениям движения потока. Аналогично, для решения данной проблемы требуется спуститься на уровень истоков права.

Сущность права заключается в «регулировании» и «разграничении» жизненных интересов людей, оно призвано выражать их волю и создавать правила для жизни в обществе.

Как инструмент социального регулирования, право выражая стремления и интересы личности, общества и государства призвано обеспечить баланс между ними, обеспечивая их эффективное развитие. При этом достижение баланса не подразумевает директивное регулирование. Напротив, суть в том, чтобы сформировать такую систему, где интересы каждого человека естественным образом будут соответствовать интересам общества и государства, и наоборот. Как правильно замечает О.Н. Ермолова целью права является гармонизация интересов, поскольку представляет собой то идеальное состояние, к которому стремиться регламентация этого явления» [22, с. 261].

Публичный и частный интересы не являются взаимоисключающими понятиями, они тесно связаны и невозможно отделить один от другого.

Как справедливо отмечал известный цивилист Г.Ф. Шершеневич общее благо представляет собой совокупность частных интересов, и это дает основание утверждать, что общественные интересы охраняются правом настолько, насколько они в состоянии обеспечить благоденствие частных лиц [23, с.7]. Такого же мнения придерживается Ю.А. Тихомиров, который указывает, что публичный интерес – это интерес социальной общности, который признан государством и обеспечен правом, удовлетворение которого необходимо для ее существования и развития. Закон есть выражение воли общих интересов [24, с.55]. Аналогичную позицию выражает В.Ф. Яковлев, который понимает под публичными интересами совокупные интересы граждан этого государства [25, с.167].

Государство, согласно общей теории, является органом преодоления социальных противоречий и призвано своевременно и объективно предупреждать, выяснять и преодолевать возможные конфликты между публичными и частными интересами.

Кроме того, мы говорим о законных интересах, то есть об интересах, которые гарантированы и защищены законом. При этом мы понимаем, что существование закона не означает существование самого права, так как закон

[44] О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга : Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524 [Электронный ресурс] // Администрация Санкт-Петербурга : сайт URL: http://www.gov.spb.ru (дата обращения 27.02.2026).

может не выражать объективных устремлений субъектов и не иметь всеобщий характер справедливости. Следовательно, наличие закона, который будет являться не продуктом воли и субъективного усмотрения законодателя, а необходимой частью складывающегося в обществе права (правового закона)[45], то есть отражающего стремления всех субъектов, будет являться надлежащим инструментом для установления баланса между публичными и частными интересами.

С позиции такого закона общественное благо определяется совокупностью представлений о справедливости, равенстве и благополучии, сформированных индивидуальными ценностями отдельных участников общества. То есть, общественные предпочтения формируются совокупностью личных оценок и установок граждан.

Таким образом, механизм достижения баланса видится в наличие правовых законов, определяющих принципы устойчивого развития территории, наиболее четко и объективно отражающие интересы и потребности населения той или иной территории. Частные интересы формируют основу общих общественных стремлений развития территории. На основании этих интересов и стремлений, принимаются законы, в том числе градостроительные планы, правила землепользования и застройки, выражающие объективные запросы (желания) населения и определяющие направления развития территории. Застройщик, чья деятельность направлена на извлечение прибыли, стремиться («спрос рождает предложение») удовлетворить эти запросы, формируя необходимую социальную инфраструктуру, парковки и пр., что соответствует требованиям населения (потребителей) о соответствии стандартам и условий, которые в свою очередь закреплены в законе. В итоге, интересы застройщика и общества совпадают, жилье строится гармонично в соответствии с установленными градостроительными правилами, а общество улучшает условия своей жизни и комфорта, оба интереса оказываются удовлетворенными.

Помимо законов способом преодоления конфликта может являться совершенствование механизма общественных обсуждений, публичных слушаний, которые позволяют учитывать мнение населения. На данный момент их эффективность ограничена, поскольку их результаты носят рекомендательный характер. По мнению автора, целесообразно провести модернизацию этого механизма таким образом, чтобы итоговые рекомендации приобретали обязательную юридическую силу.

Кроме того, считаю возможным использование такого демократического института как местный референдум. Так, генеральный план, правила землепользования и застройки являются документами, на основе которых осуществляется развитие территории соответствующего поселения. При этом генеральный план утверждается на срок не менее чем 20 лет. В связи с этим, возникает мысль о том, чтобы утверждение указанных документов проходило через местный референдум

Считаю, что реализация указанных мер будет способствовать созданию атмосферы доверия и сотрудничества между участниками инвестиционно-строительного процесса, снижая вероятность возникновения конфликтов и обеспечивая удовлетворение как частных, так и публичных интересов.

Таким образом, баланс интересов возможен только при условии разумного сочетания индивидуального и публичного начал. Однако оба аспекта являются составляющими одной реальности – общего блага, которое служит основой стабильного и справедливого существования общества.

[45] См.: Право и закон : Из истории правовых учений / В. С. Нерсесянц. - Москва : Наука, 1983. – С. 342 – 353 с.

Литература

1. Губин Е.П. Устойчивое развитие рыночной экономики и предпринимательства: вопросы права // Журнал российского права. 2022. № 1. С. 36 – 46.

2. Васильев А.М., Васильева Н.А. Проблема обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере предпринимательской деятельности // Международный научный журнал «Инновационная наука», № 5, 2015, С. 99-102.

3. Права личности в социалистическом обществе // М. С. Строгович, В. А. Патюлин, Н. В. Витрук и др.; Отв. ред. В. Н. Кудрявцев, М. С. Строгович. – Москва : Наука, 1981. – 272 С.

4. Законные интересы как правовая категория // А. В. Малько, В. В. Субочев. - Санкт-Петербург : Изд-во Р. Асланова : Юрид. центр Пресс, 2004. – 357 С.

5. Радионов И.И. Категория «законный интерес» в «триаде» законодательных дефиниций «права, свободы и интересы» // «Теория государства и права», 2025, №1 (42), С. 126 – 139.

6. Багаутдинов Ф.Н. Публичные и личные интересы в российском уголовном судопроизводстве и гарантии их обеспечения на предварительном следствии : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.09 / Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка при Генер. прокуратуре РФ. - Москва, 2004. – 56 С.

7. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности / А. Я. Курбатов. - Москва : Центр ЮрИнфоР, 2001. – 211 с.

8. Першин М. В. Частно правовой интерес: понятие, правообразование, реализация: дис. … канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004. – С. 199;

9. Белоусова Е.А. Понятие публично-правового интереса в арбитражном процессе // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2014. № 6 (45). С. 61 – 65.

10. Талапина Э. Публичные функции в экономике / Э. Талапина, Ю. Тихомиров // Право и экономика. – М., 2002. – № 6. – С. 3 – 9.

11. Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С.3 – 12.

12. Мальцев В. А. Баланс интересов в сфере обеспечения безопасности: понятие и механизм государственно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 5-10.

13. Пьянкова, А. Ф. Концепция баланса интересов и ее место в гражданском праве России // Вестник Пермского университета. Серия «Юридические науки». – 2014. – № 2. – С. 117–130.

14. Щенникова, Л. В. Гражданское право в основных категориях науки и законодательства / Л. В. Щенникова. – Пермь : Зап.-Урал. ин-т экономики и права, 2005. – 274 с.

15. Хатаева М. А., Цирин А. М., Мозолин В. П. Законодательство о государственно-частном партнерстве в Российской Федерации: проблемы, тенденции, перспективы // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 156–167.

16. Ушаков Р. М. Принцип баланса частных и публичных интересов как основа государственно-частного партнерства // Актуальные вопросы развития государственности и публичного права: материалы XI междунар. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 24 апр. 2025 г.). СПб.: С.-Петерб. ин-т (фил.) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2025. В 2 т. Т. 2. С. 169–174.

17. Белицкая А. В., Кухаренко Л. В. Комплексное развитие территории как правовой инструмент государственно-частного партнерства // Юрист. 2023. № 2. С. 27 – 32.

18. Друева А.А. К вопросу о поиске баланса частных и публичных интересов при установлении зоны комплексного развития территории // Вестник университета имения О.Е. Кутафина (МГЮА) № 8, 2024 С. 116 – 123.

19. Косарева Н. Б. Жилищные гарантии при реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки // Закон. 2023. № 3. С. 27 – 40.

20. Бандорин Л.Е., Башарин А.В. Комплексное развитие территории как механизм распределения затрат на создание объектов инфраструктуры между органами публичной власти и частными лицами // Экологическое право. 2023. № 5. С. 16 - 23.

21. Башарин А.В. Инструменты градостроительного законодательства, обеспечивающие создание инфраструктуры за счет внебюджетных средств // Экологическое право. 2021. № 4. С. 13–19.

22. Ермолова О. Н. К вопросу о системе принципов правового регулирования предпринимательской деятельности // Пермский юридический альманах. – 2022. – № 5. – С. 259 – 273.

23. Шершеневич Г. Ф. Понятие о гражданском праве. Казань: тип. Имп. ун-та, 1898. С. 31.

24. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник для юридических факультетов и вузов / Ю.А. Тихомиров. Москва: Бек, 1995. 496 с.

25. Яковлев, В. Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики) / В.Ф. Яковлев; Акад. соц. наук. Фонд содействия развитию соц. и полит. наук. - Москва, 2000. – 221 с.

Problems of ensuring a balance between private and public interests when implementing investment projects in the housing sector

Safin V.N.
Ufa University of Science and Technology

In today's context of active housing construction, it is important for urban planning policies to focus not only on the construction of residential buildings, but also on the parallel (synchronous) development of related infrastructure. This challenge is further complicated by the limited capabilities of public entities, which necessitates their collaboration with private investors to create infrastructure. This article explores some of the challenges associated with balancing private and public interests in residential development projects. It delves into the fundamental concepts of "public interests," "private interests," and "balance of interests." The article discusses the main legal mechanisms of interaction between investors and public legal entities.

Objective: The study examines the problem of balancing private and public interests in investment and construction activities based on existing legal models of interaction between public legal entities and private investors.

Methods: To achieve this goal, we used the empirical research method, as well as general scientific methods such as analysis, synthesis, formal logic, and comparative analysis, as well as specific scientific methods such as legal-dogmatic, formal-legal, and comparative legal research methods.

Results: The study revealed that the balance between private and public interests in the field of investment and construction activities has not been achieved. The existing tools for interaction between public legal entities and private investors do not provide sufficient balance between the parties. The current legislation does not provide the necessary incentives for investors to be interested in building infrastructure during the implementation of investment and construction projects. According to the author, the balance can be achieved by improving the current legislation, institutions for public discussions and public hearings, as well as using the institution of democracy, such as local referendums.

Keywords**:** egitimate interests, private interests, public interests, balance of interests, infrastructure, public-private partnership (municipal-private partnership), and integrated territory development.

References

1. Gubin E.P. Sustainable Development of the Market Economy and Entrepreneurship: Legal Issues // Journal of Russian Law. 2022. No. 1. Pp. 36 – 46.
2. Vasilyev A.M., Vasilyeva N.A. The Problem of Ensuring a Balance of Public and Private Interests in the Field of Entrepreneurial Activity // International scientific journal "Innovative Science", No. 5, 2015, pp. 99-102.
3. Individual Rights in a Socialist Society // M. S. Strogovich, V. A. Patyulin, N. V. Vitruk, et al.; Ed. by V. N. Kudryavtsev, M. S. Strogovich. Moscow: Nauka, 1981. 272 p.
4. Legitimate Interests as a Legal Category // A. V. Malko, V. V. Subochev. - St. Petersburg: R. Aslanov Publishing House: Legal Center Press, 2004. - 357 p.
5. Radionov, I.I. The Category of "Legitimate Interest" in the "Triad" of Legislative Definitions of "Rights, Freedoms, and Interests" // Theory of State and Law, 2025, No. 1 (42), pp. 126-139.
6. Bagautdinov F.N. Public and personal interests in Russian criminal proceedings and guarantees of their protection during the preliminary investigation : abstract of dis. ... Doctor of Law : 12.00.09 / Research Institute of State and Law. Institute for the Strengthening of Legality and Law Enforcement under the General Prosecutor's Office of the Russian Federation. - Moscow, 2004. - 56 pages.
7. The combination of private and public interests in the legal regulation of entrepreneurial activity / A. Ya. Kurbatov. - Moscow: Center for Legal Information, 2001. – 211 p.
8. Pershin, M. V. Private Legal Interest: Concept, Legal Formation, and Implementation: Dissertation. ... Candidate of Legal Sciences. Nizhny Novgorod, 2004. – P. 199;
9. Belousova E.A. The Concept of Public Law Interest in Arbitration Proceedings // Bulletin of the Volga Academy of Public Service. 2014. No. 6 (45). Pp. 61 – 65.
10. Talapina E. Public Functions in the Economy / E. Talapina, Yu. Tikhomirov // Law and Economics. – Moscow, 2002. – No. 6. – Pp. 3 – 9.
11. Tikhomirov Yu. A. Public Law Regulation: Dynamics of Spheres and Methods // Journal of Russian Law. 2001. No. 5. Pp. 3 – 12.
12. Maltsev V. A. The balance of interests in the sphere of security: the concept and mechanism of state and legal regulation // Constitutional and municipal law. 2007. No. 18. Pp. 5-10.
13. P'yankova, A. F. The Concept of the Balance of Interests and Its Place in Russian Civil Law // Bulletin of Perm University. Series "Legal Sciences". – 2014. – No. 2. – Pp. 117–130.
14. Shchennikova, L. V. Civil Law in the Main Categories of Science and Legislation / L. V. Shchennikova. – Perm : Zap.-Ural. Institute of Economics and Law, 2005. – 274 p.
15. Khatayeva M. A., Tsirin A. M., Mozolin V. P. Legislation on Public-Private Partnership in the Russian Federation: Problems, Trends, and Prospects // Journal of Russian Law. 2008. No. 10. Pp. 156–167.
16. Ushakov R. M. The Principle of the Balance of Private and Public Interests as the Basis of Public-Private Partnership // Actual Issues of the Development of Statehood and Public Law: Materials of the 11th International Scientific and Practical Conference. (Saint Petersburg, April 24, 2025). Saint Petersburg: Saint Petersburg Institute (branch) of the Russian State University for the Humanities (Russian Ministry of Justice), 2025. In 2 volumes. Vol. 2, pp. 169–174.
17. Belitskaya A.V., Kukharenko L. V. Integrated development of the territory as a legal instrument of public-private partnership // Lawyer. 2023. № 2. pp. 27-32.
18 . Drueva A.A. On the issue of finding a balance of private and public interests in establishing a zone of integrated development of the territory // Bulletin of the University of the Estate of O.E. Kutafina (MGUA) No. 8, 2024 Pp . 116-123.
19. Kosareva N. B. Housing guarantees in the implementation of projects for the integrated development of residential areas // Law. 2023. No. 3. pp. 27-40.
20. Bandorin L.E., Basharin A.V. Integrated development of the territory as a cost–sharing mechanism for creation of infrastructure facilities between public authorities and private individuals // Environmental Law. 2023. No. 5. Pp. 16 - 23.
21. Basharin A.V. Tools of urban planning legislation that ensure the creation of infrastructure at the expense of extra-budgetary funds // Environmental Law. 2021. No. 4. Pp. 13–19.
22. Ermolova O. N. On the System of Principles of Legal Regulation of Entrepreneurial Activity // Perm Legal Almanac. – 2022. – No. 5. – Pp. 259 – 273.
23. Shershenevich G. F. The Concept of Civil Law. Kazan: Tip. Imp. Univ., 1898. P. 31.
24. Tikhomirov Yu.A. Public Law: Textbook for Law Faculties and Universities / Yu.A. Tikhomirov. Moscow: Bek, 1995. 496 p.
25. Yakovlev, V. F. Russia: Economy, Civil Law (Issues of Theory and Practice) / V.F. Yakovlev; Academy of Social Sciences. Foundation for the Promotion of Social and Political Development. Sciences. - Moscow, 2000. – 221 p.