

Шамахов В. А., Андреев С. Ю., Разуваев Н. В.

Антикризисная система управления как механизм объединения интересов бизнеса, власти и населения

(на примере строительства многоярусных паркингов в Санкт-Петербурге на участках, занятых плоскостными гаражами)

Шамахов Владимир Александрович

Директор Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Доктор экономических наук

Действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса

director@sziu.ru

Андреев Сергей Юрьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Директор Центра регионального развития

Доктор экономических наук

Действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса

andreev-sy@sziu.ranepa.ru

Разуваев Николай Викторович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Профессор кафедры гражданского и трудового права

Кандидат юридических наук, доцент

kgtp@szags.ru

РЕФЕРАТ

В работе рассмотрены социально-экономические и правовые аспекты антикризисной системы (АС) применительно к реализации строительства многоярусных паркингов на месте коллективных гаражных автостоянок — инновационного проекта, подготовленного Центром регионального развития Северо-Западного института управления РАНХиГС.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

антикризисная система, инвестиции, право собственности, гаражи, многоуровневые парковки

Shamakhov V. A., Andreev S. Yu., Razuvaev N. V.

Anti-recessionary Control System as the Mechanism of Association of Interests of Business, Power and the Population (on the Example of Construction of Multilevel Parkings in St. Petersburg on the Sites Occupied with Plane Garages)

Shamakhov Vladimir Alexandrovich

Director of North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Doctor of Science (Economy)

State Councilor of the Russian Federation of the 1st class

director@sziu.ru

Andreev Sergey Yurievich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Director of the Center of Regional Development

Doctor of Science (Economy)

State Councilor of the Russian Federation of the 1st class

andreev-sy@sziu.ranepa.ru

Razuvaev Nicolay Victorovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Professor of the Chair of Civil and Labor Law
 PhD in jurisprudence, Associate Professor
 kgtp@szags.ru

ABSTRACT

In the work social, economic and legal aspects of the anti-recessionary system (ARS) in relation to realization of construction of multilevel parkings on a place of collective garage parkings — the innovative project prepared by the Center of Regional Development of North-West Institute of Management of the RANEPА are considered.

KEYWORDS

anticrisis system, investment, the right of property, garages, multilevel parking

Антикризисная система (АС): общая характеристика

В условиях финансового кризиса, приведшего к замедлению темпов роста российской экономики, необходим переход к инновационным методам управления в хозяйственной практике. Предлагаемая антикризисная система управления [1] дает возможность быстрого перехода регионов к аккумулярованию средств на важнейших направлениях развития и наглядного преобразования социальных условий на территории, где, благодаря АС, осуществляется экономический рост.

АС является совокупностью механизмов, способов и стимулов, с помощью которых становятся возможными максимально эффективный учет и реализация интересов как частных физических и юридических лиц, так и публично-властных структур, прежде всего субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. АС предполагает использование человеческого капитала в качестве основного ресурса для хозяйственного и социального развития региона. При этом, что представляется особенно важным подчеркнуть, в основе данной системы лежит принцип взаимной ответственности государства и личности друг перед другом [2, с. 18], как известно, являющийся важнейшим принципом деятельности правового государства¹.

Путь выхода из непростой социально-экономической ситуации, тормозящей поступательное движение страны, видится нам в консолидации сил всех членов гражданского общества и в обоюдном согласовании интересов, с одной стороны, частных лиц (граждан и организаций) и, с другой стороны, государства и муниципальных образований. Очевидно, что главным приоритетом здесь является развитие гражданского общества, где свобода и процветание каждого из его членов выступает естественным условием и залогом всеобщего процветания [3, с. 136–138]. Не случайно в последние годы был реализован целый ряд моделей, призванных активизировать взаимодействие бизнеса, граждан и публичной власти в преодолении кризисных явлений. Тем не менее, данные проекты оказались неэффективными ввиду того, что их реализация потребовала значительных расходов государственного и муниципальных бюджетов, причем эти расходы не всегда способствовали получению осязаемых экономических результатов.

В подобных условиях встает вопрос о разработке такой антикризисной системы управления, которая бы, с одной стороны, приносила выгоду всем ее субъектам и, с другой стороны, была основана на самокупаемости, требуя минимальных

¹ Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12.12.1993. С изменениями, внесенными Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

бюджетных затрат и основываясь на привлечении частных собственников в качестве инвесторов **для реализации** проектов. Решение указанной задачи взял на себя Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (далее — СЗИУ), являющийся крупным научным центром Северо-Западного региона.

Среди исследовательских программ СЗИУ важное место занимает разработка АС, главным элементом которой является создание структур, в состав учредителей которых входят: а) коммерческие организации, зарегистрированные на территории субъекта Российской Федерации; б) некоммерческие организации в лице потребительских кооперативов, учредителями и участниками которых выступают жители соответствующей территории; в) государственные либо муниципальные бюджетные учреждения, за которыми на праве хозяйственного ведения, оперативного управления, а также постоянного бессрочного пользования закреплено имущество, находящееся в государственной либо муниципальной собственности. Подобный подход позволяет власти, жителям и бизнесу, выступающими субъектами АС, сообща решать вопросы социально-экономического развития региона, взаимодействуя в рамках единого хозяйствующего субъекта.

Инновационные предложения, выдвинутые СЗИУ, обобщили позитивный опыт антикризисного управления, реализуемого целым рядом субъектов Российской Федерации. Как известно, в настоящее время в России созданы структуры — государственные бюджетные учреждения (ГБУ), позволяющие за счет своей коммерческой деятельности зарабатывать финансовые средства, в дальнейшем используемые на социально значимые цели в качестве внебюджетных доходов. Такие ГБУ могут осуществлять функцию представителя государства в хозяйственных обществах. Уставные полномочия ГБУ могут включать весь спектр возможной деятельности, от производства (например, агропромышленного), до торговли, транспортных услуг, внедрения научно-технических инноваций и т. п.

Применение АС приводит к тому, что доходы субъекта РФ или муниципального образования пополняются в зависимости от роста бизнеса на его территории не только косвенно, через налоги, но и напрямую, за счет долевого участия в распределении прибыли от совместной деятельности субъектов АС (эта доля аккумулируется на счету бюджетного учреждения в качестве внебюджетных доходов)¹. Регион в целом становится заказчиком передовых технологий, позволяющих увеличить валовой региональный продукт. По сути, бюджет субъекта РФ или муниципального образования начинает выступать в роли соинвестора территориальных мега-проектов развития, что резко повышает шансы такие проекты реализовать (в том числе, привлекая средства федеральных трансфертов, предназначенные для поддержки региональных программ).

В каждом регионе АС реализуется в конкретном аспекте для решения народно-хозяйственных и социальных вопросов. В Дагестане (Акушинский район) за 10 лет работы с применением элементов АС (кооператив жителей территории плюс бизнес) объем валовой товарной продукции увеличился в 15 раз, будучи обеспечен ростом производительности труда в 64 раза. При этом совокупный принцип «все работают на всех» снял существовавшие до этого на территории муниципального образования кровопролитные этнические противоречия. В Белгородской области, за десять лет применения элементов АС (объединение интересов бизнеса, населения и государства), была создана основа для развития «реального сектора», обеспечивавшего к 2015 г. в России поставку на прилавки каждого десятого килограмма мяса птицы, свинины и крупного рогатого скота. При этом объем средств,

¹ Свидетельство Андреева С. Ю., выданное Федеральной службой по интеллектуальной собственности (Роспатент) о регистрации системы АС (№ 2013620836).

инвестированных в основной капитал белгородского агропромышленного комплекса по данной схеме, приблизился к 200 млрд руб. Государственная финансовая поддержка составляла лишь незначительную долю в общем объеме такого финансирования, в основном это были частные средства.

Поскольку АС носит универсальный характер, в Санкт-Петербурге с ее помощью представляется возможным решить проблему строительства многоярусных паркингов на участках, арендованных владельцами плоскостных гаражей.

Строительство с использованием АС многофункциональных паркингов на участках, занятых плоскостными гаражами, в соответствии с интересами инвестора, владельцев гаражей и городской власти Санкт-Петербурга

В Санкт-Петербурге насчитывается более 400 коллективных автостоянок (КАС), застроенных плоскостными гаражами. Площадь земельных участков, на которых расположены КАС, составляет около 900 га, преимущественно принадлежащей Санкт-Петербургу. Во дворах и на магистралях паркуется все больше машин, препятствующих как городскому движению, так и проезду специального транспорта (пожарному, аварийному, «Скорой помощи», полиции). Кроме прочего, машины под окнами домов создают загазованность бензиновыми выхлопами в квартирах, нарушая права жителей на экологически благоприятную среду. Попытки предоставления инвесторам участков земли, занимаемых КАС, приводят к социальным конфликтам с владельцами плоскостных гаражей. Для инвесторов это оборачивается затягиванием сроков использования участков и срывом проектов, для администрации Санкт-Петербурга — невозможностью эффективного использования земли и транспортным коллапсом.

Права владельцев плоскостных гаражей, городской администрации и потенциальных инвесторов, готовых работать на участках земли, находящейся под автостоянками, регулируются законом Санкт-Петербурга «О мерах по обеспечению имущественных прав граждан, являющихся владельцами гаражей на территории Санкт-Петербурга» от 28.09.2011 № 585-115 (с изменениями на 14 февраля 2013 года) и методикой, содержащейся в Положении, утвержденном постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 29.05.2013 № 362 «О порядке предоставления компенсаций гражданам — владельцам гаражей».

На практике не урегулированными остаются вопросы, которые являются наиболее значимыми для всех участников: в какие сроки и в какой последовательности осуществляется передача гаражей инвестору, в том числе в случае, когда вопрос с выплатой компенсации затягивается (у города может не хватать средств на выплату такой компенсации в бюджете соответствующего года; владельцы гаражей не собрали необходимую документацию, и процесс задерживается не по вине владельцев, но имущественные права сохраняются на их стороне и т. д.). Между тем, именно затягивание решения вопроса о выплате компенсации и получении согласия владельцев гаражей передать свои объекты инвестору (городу) служат одной из основных причин, по которым не осуществляется эффективное, с экономической точки зрения, использование территорий КАС. Очевидно, что принудительное изъятие объектов у собственников по основаниям, предусмотренным ст. 239 ГК РФ¹ (с выплатой последним денежной компенсации, предусмотренной законодательством Санкт-Петербурга и явно недостаточной для покупки нового машино-места в пар-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. В ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 268-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. 2015. № 29. Ч. 1. Ст. 4394.

кинге) не решает проблему уменьшения транспортной нагрузки на городские дороги, остро стоящую в настоящее время. Более того, данная проблема еще более усугубляется, а ситуация в целом остается неурегулированной.

Центром регионального развития СЗИУ (далее — Центр) был предложен и представлен губернатору Санкт-Петербурга механизм, обобщенный в программе «100 паркингов вместо 100 плоскостных гаражных стоянок». Суть предложения сводилась к тому, чтобы на каждом участке, принадлежащем городу и занятому плоскостными гаражами, создать из состава владельцев гаражей потребительский кооператив. Такой кооператив становится соучредителем коммерческой организации, создаваемой в форме хозяйственного общества, а именно общества с ограниченной ответственностью. Другими соучредителями данного хозяйственного общества выступают специализированное государственное бюджетное учреждение (например, ГБУ «Управление инвестиций», в чей устав вносятся соответствующие изменения) и инвестор, за счет средств которого осуществляется строительство паркинга и коммерческих помещений к нему. Вновь создаваемая коммерческая организация осуществляет строительство, а затем эксплуатацию паркинга и хозяйственных помещений при нем, а также продажу машино-мест в паркинге владельцам гаражей (как находящимся на территории участка, так и сторонним покупателям).

Такая деятельность приносит доход инвестору, ГБУ, потребительскому кооперативу, то есть, в конечном счете, всем его участникам. Инвестор, построив и введя в эксплуатацию паркинг, покрывает понесенные им затраты и в дальнейшем получает свою долю дохода от эксплуатации и аренды помещений; ГБУ накапливает на своем счете внереализационные доходы от долевого участия в коммерческой структуре, осуществляющей эксплуатацию паркинга; владельцы гаражей как члены кооператива получают средства на свой пай, с помощью которых с течением лет, путем компенсации, фактически приобретают машино-место в паркинге за символическую цену. Такая модель может тиражироваться на каждой имеющейся автостоянке с плоскостными гаражами.

Инвестиционный проект «100 паркингов вместо 100 плоскостных гаражных стоянок» (далее — Проект) призван способствовать решению социально значимой проблемы нехватки мест для стоянок автомобилей. Решение указанной проблемы должно повысить уровень экологической безопасности граждан, проживающих на территориях, непосредственно соседствующих с земельными участками, занимаемыми автомобильными стоянками. Это, в свою очередь, обеспечивает реализацию конституционного права на благоприятную окружающую среду, закрепленную в ст. 42 Конституции Российской Федерации. Таким образом, развитие системы многоуровневых парковок не только с социально-экономической и градостроительной, но и с юридической точки зрения принадлежит к числу приоритетных направлений развития инфраструктуры Санкт-Петербурга. Кроме того, реализация указанного Проекта прямо соответствует интересам собственников транспортных средств, поскольку предоставляет эффективную защиту принадлежащего им имущества, содействуя тем самым осуществлению принципа неприкосновенности частной собственности, гарантированного п. 2 ст. 8 Конституции РФ и п. 1 ст. 1 ГК РФ. Необходимо отметить, что реализация Проекта не просто является социально значимым мероприятием, но и обладает высокой экономической эффективностью. Данный Проект имеет все шансы привлечь к себе внимание инвесторов, принеся существенные материальные выгоды как жителям нашего города, так и Санкт-Петербургу.

Для подготовки к практической реализации Проекта на базе Комитета по инвестициям администрации Санкт-Петербурга была создана рабочая группа, участниками которой стали представители Центра регионального развития СЗИУ, комитетов Администрации: по развитию транспортной инфраструктуры, градостроительству и архитектуре, имущественных отношений, а также строители, проектировщики,

представители Всероссийского общества автолюбителей и другие специалисты. Со стороны Центра был проведен анализ 350 участков, застроенных плоскостными гаражами, отобраны для анализа 28 из них и произведен расчет для одного конкретного участка площадью 1,2 га. Проведенные Центром расчеты показали, что в случае возведения здесь 6-этажного паркинга с коммерческими помещениями, и обустройством на территории строительства временной площадки для хранения владельцами гаражей своего автотранспорта, окупаемость объекта составит 6 лет.

Сравнение традиционной схемы (с конкурсами, без создания кооператива из числа владельцев гаражей) и АС (создается кооператив из числа владельцев гаражей; ГБУ и кооператив являются дольщиками при распределении дохода) показало, что в соответствии с традиционной схемой, городской бюджет получит 20 млн руб. (по итогам проведения конкурса). При этом две трети машино-мест в паркинге, по общей практике, будут стоять пустыми, поскольку ежемесячная плата по 6,5 тыс. руб. (с учетом компенсаций за снесенный гараж) может оказаться чрезмерной. Из 600 владельцев гаражей более 400 человек в условиях социального конфликта покинут территорию будущего паркинга и поставят машины на улице и во дворах. Город не решит проблему размещения автотранспорта, высвобождаемого с участка, занятого плоскостными гаражами. Инвестор за шесть лет теоретически может окупить понесенные расходы. Существует, однако, риск, что в условиях незаполненного паркинга профильные службы (шиномонтаж, мойка и др.) не выйдут в режим самоокупаемости и, соответственно, большие площади окажутся не арендованными. Рассматривая варианты вложения средств, с точки зрения доходности и риска, подобрать инвестора на подобный проект представляется малореальным. Практика несостоявшихся торгов за последние годы показывает бесперспективность традиционного подхода.

В то же время, в соответствии с АС, город получит 60 млн руб. внебюджетных средств на расчетный счет ГБУ, в качестве дохода от доли ГБУ в уставном капитале хозяйственного общества, за шесть лет эксплуатации объекта. Город впоследствии станет ежегодно получать 7 млн руб. (по той же схеме). Это означает постоянный источник дохода в виде внебюджетных средств, которые можно инвестировать в другие или схожие программы. Все машино-места в паркинге окажутся заполненными, поскольку ежемесячная плата, с учетом компенсаций за снесенный гараж, составит 5,1 тыс. руб., но впоследствии стоимость машино-места будет частично компенсирована владельцу за счет доходов кооператива от его участия в уставном капитале хозяйственного общества.

Тем самым, город решает проблему цивилизованного размещения автотранспорта, высвобождаемого на участке, занятом плоскостными гаражами. Инвестор за шесть лет окупает понесенные расходы, дополнительно получив 70 млн руб. Такие условия размещения капитала по высокой ставке являются целесообразными. Инвестор имеет долю в проекте 70%, что приносит ему, после возврата средств, ежегодный доход 50 млн руб. Рассматривая варианты вложения средств с точки зрения окупаемости (6 лет), постоянной доходности и отсутствия риска, подобрать инвестора на подобный проект представляется вполне возможным. Таким образом, экономическая эффективность предлагаемой АС является очевидной.

Правовые аспекты реализации проекта «100 паркингов»

Особое значение при реализации Проекта имеет юридический механизм его обеспечения. При этом главными условиями являлись следующие:

1. Застройщиком участка выступает ООО «Народный паркинг», в состав учредителей которого входят: ГБУ «Управление инвестиций»; кооператив, пайщиками

которого являются владельцы плоскостных гаражей, расположенных на участке; инвестор.

2. Условием вхождения инвестора в ООО «Народный паркинг» и дальнейшее внесение им средств в реализацию проекта является отсутствие любых конкурсных процедур при предоставлении участка. Возникающие на торгах риски (в связи с возможным появлением «конкурента», целью которого является завязать цену на участок или сорвать процедуру в целом) делают заведомо неприемлемым привлечение инвестора в качестве партнера.

Со стороны Центра был представлен алгоритм решения задачи с использованием полномочий государственного бюджетного учреждения (ГБУ), изложенный далее.

В соответствии с Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ, в Закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» введена ст. 9.2 «Бюджетное учреждение» (далее — ФЗ № 7)¹. Нормы данной статьи позволяют решить поставленную для строительства паркингов задачу с использованием новых норм Земельного кодекса РФ. Так, в п. 9 ст. 9.2 ФЗ № 7 установлено, что земельный участок, необходимый для выполнения бюджетным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования. Это означает, что город может передать участок, на котором расположены плоскостные гаражи, в бессрочное пользование ГБУ.

Согласно п. 6 ст. 9.2 ФЗ № 7 в случае сдачи в аренду (с согласия учредителя) недвижимого имущества, закрепленного за ГБУ, финансовое обеспечение содержания такого имущества со стороны государственных органов не осуществляется. Таким образом, средства от аренды земельного участка, переданного ГБУ, поступают на счет ГБУ как доход от коммерческой деятельности (п. 3 ст. 298 ГК РФ) и фиксируются в качестве внебюджетных и внебюджетных доходов и подлежат налогообложению в соответствии с п. 3 ст. 286 Налогового кодекса РФ (в ред. Федерального закона № 83-ФЗ)². Данные нормы свидетельствуют о принципиальной возможности со стороны Правительства города осуществить передачу участка, застроенного плоскостными гаражами, в бессрочное пользование ГБУ, а для ГБУ — сдать в аренду этот участок застройщику. При этом никаких конкурсных процедур для потенциальных арендаторов, которым ГБУ сдаст участок, действующее законодательство в данном случае не предусматривает в принципе, также как никакого конкурса не предусмотрено и в процедуре передачи участка, застроенного плоскостными гаражами, со стороны города в бессрочное пользование ГБУ. Кроме того, в пп. 11 и 2 ст. 39.6 ЗК РФ указано, что договор аренды земельного участка без проведения торгов заключается в случае предоставления земельного участка, находящегося в постоянном (бессрочном) пользовании юридических лиц, этим землепользователям³. Иными словами, в случае передачи городом в бессрочное пользование ГБУ участка, застроенного плоскостными гаражами, торгов для такой процедуры не требуется. Это делает юридически обоснованными действия Правительства Санкт-Петербурга, намеревающегося решить проблему привлечения инвесторов к социально значимой программе строительства паркингов на месте расположения плоскостных гаражей на условиях отсутствия конкурсных процедур по предоставлению участка земли.

¹ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». В ред. Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2010. № 19. Ст. 2291.

² Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая. В ред. Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2010. № 19. Ст. 2291.

³ Земельный кодекс Российской Федерации. В ред. Федерального закона от 05.10.2015 № 277-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2015. № 41. Ч. 2. Ст. 5631.

Говоря о передаче земельного участка, застроенного плоскостными гаражами, в постоянное бессрочное пользование Санкт-Петербургского государственного бюджетного учреждения «Управление инвестиций», следует отметить, что данный земельный участок принадлежит на праве собственности Санкт-Петербургу. Право постоянного бессрочного пользования как одно из ограниченных вещных прав, предусмотренных ст. 216 ГК РФ, обладает приоритетом перед обязательственными правами. Как известно, данное обстоятельство было отмечено еще дореволюционными русскими цивилистами. Так, по словам выдающегося юриста Г. Ф. Шершеневича, «при столкновении абсолютного права с относительным последнее всегда уступает место первому» [4, с. 199]. Следовательно, наличие договора аренды в отношении данного земельного участка не выступает непреодолимым препятствием для передачи собственником земельных участков на ограниченных вещных правах иным субъектам.

Более того, собственник (в качестве которого выступает Санкт-Петербург) может по своему усмотрению свободно распоряжаться принадлежащим ему имуществом, в том числе передавая это имущество на праве пожизненного наследуемого владения третьим лицам. Сказанное следует, в числе прочего, из п. 1 ст. 212 ГК РФ, устанавливающего, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом, а также из п. 4 ст. 214 ГК РФ, в соответствии с которым имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение.

Кроме того, согласно п. 9 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в редакции Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ (далее — ФЗ № 7) земельный участок, необходимый для выполнения бюджетным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования. Как установлено в ст. 298 ГК РФ, государственное бюджетное учреждение может распоряжаться с согласия собственника закрепленным за ним, в том числе и на праве постоянного бессрочного пользования недвижимым имуществом, включая и его передачу в аренду иным коммерческим или некоммерческим организациям. При этом в случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется (п. 6 ст. 9.2 ФЗ № 7). Следовательно, не существует препятствий со стороны действующего законодательства к тому, чтобы собственник передал земельный участок в постоянное бессрочное пользование Санкт-Петербургскому государственному бюджетному учреждению «Управление инвестиций», а то, в свою очередь, сдало в аренду этот участок застройщику.

Особо подчеркнем, что закон (п. 1 ст. 39.1 ЗК РФ) не содержит в себе специального требования осуществления конкурсных процедур при передаче земельных участков в постоянное бессрочное пользование гражданам и организациям на основании решения государственного органа, осуществляющего в соответствии со ст. 125 ГК РФ управление имуществом, находящимся в государственной собственности. Отсутствуют также причины говорить о нарушении содержащегося в п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ обязательного проведения аукциона при передаче в аренду земельного участка. Дело в том, что, по смыслу соответствующего законодательного положения, речь в нем идет о заключении договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности, но не закрепленных за государственными предприятиями и учреждениями (см. абзац 2 п. 4 ст. 214 ГК РФ), т. е. о таких земельных участках, распоряжение которыми осуществляется непосредственно органами исполнительной власти, уполномоченными на управление имуществом, находящимся в государственной собственности.

Между тем все действия по распоряжению имуществом, переданным государственному бюджетному учреждению на праве оперативного управления либо на ином ограниченном вещном праве, в установленных законом (п. 3 ст. 298 ГК РФ) пределах производятся самим этим учреждением. Поэтому требование по отношению к учреждению обязательного проведения каких-либо конкурсных процедур при передаче в аренду закрепленного за ним недвижимого имущества является неправомерным и может считаться вмешательством в хозяйственную деятельность данного учреждения, что противоречит принципу недопустимости вмешательства в частные дела, установленному п. 1 ст. 1 ГК РФ.

Таким образом, есть все основания утверждать, что действующее законодательство в принципе не требует проведения торгов при предоставлении городом земельного участка, застроенного плоскостными гаражами, в бессрочное пользование государственному бюджетному учреждению с последующей передачей учреждением этого участка в аренду. Доказательство правомерности передачи участка земли для строительства паркинга государственному бюджетному учреждению со стороны собственника (Санкт-Петербург) содержится в п. 2 ст. 269 ГК, где установлено, что лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, вправе, если иное не предусмотрено законом, самостоятельно использовать участок в целях, для которых он предоставлен, включая возведение для этих целей на участке зданий, сооружений и другого недвижимого имущества. Это не означает, что ГБУ начинает распоряжаться таким участком (что запрещено п. 3 ст. 269 ГК РФ). В рассматриваемом Проекте речь идет лишь о правомочии пользования, то есть собственником участка по-прежнему остается Санкт-Петербург — а использование участка, в том числе право сдачи его в аренду для возведения паркинга, с согласия собственника переходит к ГБУ.

Распоряжение какой-либо вещью как определение ее дальнейшей фактической и юридической судьбы по общему правилу представляет собой отчуждение данного имущества на возмездных либо безвозмездных основаниях. Между тем в указанном случае (Проект «100 паркингов») земельный участок не переходит к застройщику, поэтому правовой титул принадлежности участка государственному бюджетному учреждению (а равно и Санкт-Петербургу как собственнику) остается неизменным. В указанной связи следует особо подчеркнуть, что речь не идет о внесении земельного участка в качестве вклада в уставный капитал созданного хозяйствующего субъекта, а именно о передаче участка в аренду на условиях, предусмотренных действующим законодательством.

Таким образом, для решения важной для Санкт-Петербурга проблемы, связанной с выбором эффективного инструментария строительства паркингов на месте стоянок плоскостных гаражей, предлагается алгоритм, в соответствии с которым, путем издания соответствующих постановлений Правительства Санкт-Петербурга: вносятся изменения в устав ГБУ (позволяющие осуществлять деятельность по привлечению инвесторов в строительные проекты); осуществляется передача участка, застроенного плоскостными гаражами, в постоянное (бессрочное) пользование ГБУ; дается разрешение на сдачу данного участка в аренду под строительство многоуровневого паркинга с коммерческими помещениями. Юридически, такой алгоритм позволяет осуществить бесконкурсную процедуру передачи участка земли, застроенного плоскостными гаражами, инвестору-застройщику, которым выступит ООО «Народный паркинг».

Проведенное исследование доказало эффективность предложенной схемы для всех ее участников: инвестора, владельцев гаражей и города. Специалистами СЗИУ составлена юридическая схема осуществления мероприятий и подготовлено полное обоснование каждого шага по предложенному алгоритму. Это делает возможным успешную реализацию Проекта в рамках АС, призванной принести доход всем ее

участникам и способствовать достижению значимых социальных и экономических результатов.

Литература

1. Андреев С. Ю. Система АС: алгоритм перехода к ускоренному социально-экономическому развитию региона. СПб. : «Свое издательство», 2014.
2. Ответственность государства перед частными лицами (опыт комплексного исследования) : монография в 2 т. / под ред. Л. И. Антоновой. Т. 1. Обязательства по возмещению вреда, причиненного частным лицам. СПб. : Изд. СЗИУ РАНХиГС, 2012.
3. Разуваев Н. В. Местное самоуправление и проблемы становления гражданского общества в России // Проблемы управления трудовыми ресурсами на современном этапе. Межвуз. сб. СПб. : Изд. СПбУЭФ, 1996.
4. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. Изд. 9-е. М. : Изд. бр. Башмаковых, 1911.

References

1. Andreev S. Yu. *System «Owners' Association»: algorithm of transition to the accelerated social and economic development of the region* [Sistema AS: algoritm perekhoda k uskorennomu sotsial'no-ekonomicheskomu razvitiyu regiona]. SPb. : «Own publishing house» [«Svoe izdatel'stvo»], 2014. (rus)
2. *Responsibility of the state before individuals (experience of complex research)* [Otvetstvennost' gosudarstva pered chastnymi litsami (opyt kompleksnogo issledovaniya)] : The monograph in 2 vol. / under the editorship of L. I. Antonova. V. 1. Obligations on indemnification, caused to individuals. SPb. : Publishing Center of the NWIM of RANEPa [Izd. SZIU RANKhiGS], 2012. (rus)
3. Razuvaev N. V. *Local government and problems of formation of civil society in Russia* [Mestnoe samoupravlenie i problemy stanovleniya grazhdanskogo obshchestva v Rossii] // Problems of management of a manpower at the present stage. Interhigher education institution collection of works [Problemy upravleniya trudovymi resursami na sovremennom etape. Mezhvuz. sbornik]. SPb. : Publishing House of the SPbSUEF [Izd. SPbUEF], 1996. (rus)
4. Shershenevich G. F. *Textbook of the Russian civil law* [Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava]. Edition 9th. M. : Publishing House of the Bashmakov brothers [Izd. br. Bashmakovykh], 1911. (rus)