

ДИСКУССИИ И ОБСУЖДЕНИЯ

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ СДЕЛОК И
АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ В СФЕРЕ
УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ© 2009 г. А.В. Винницкий¹

Интерес к избранной теме вызван возобновившейся в последние годы дискуссией по поводу юридической природы распорядительных актов публичного собственника. В частности, некоторое время назад на страницах журнала “Государство и право” была опубликована статья Д.В. Пяткова “Акты государственных органов и органов местного самоуправления как основание возникновения гражданских правоотношений”, где автор продемонстрировал, на наш взгляд, “радикальный” цивилистический подход к исследуемой проблеме, настаивая на исключительно гражданско-правовой квалификации всех распорядительных действий публичных собственников². Мы не можем согласиться с подобными тенденциями в современной науке, поскольку они приводят к опасному дисбалансу между сферами частноправового и публично-правового регулирования, и хотели бы выступить в поддержку иной позиции, дополнив ее аргументацией.

Гражданский кодекс РФ лишь на первый взгляд раскрывает универсальное содержание права собственности и в достаточной степени регламентирует все возможные способы его осуществления, закрепляя общие положения о сделках и договорах, а также об отдельных договорных видах.

Фактически основанием любого распоряжения публичным имуществом является административный акт как результат деятельности органа исполнительной власти, фиксирующий волеизъявление публичного собственника. Этот вывод имеет важное не только теоретическое, но практическое значение. Каким образом оценивать, например, приказ уполномоченного административного органа, предоставившего земельный участок физическому лицу или закрепившего имущество за государственным предприятием

на праве хозяйственного ведения? Возможно ли к административному акту применять положения гражданского законодательства о сделках? Мнения ученых по данному вопросу принципиально разделились, и это объяснимо.

В советский период одним из первых начал исследовать обозначенную проблему А.В. Венедиктов. Ученый отмечал, что “в отличие от распоряжения личной собственностью, осуществляемого, как правило, самим собственником или его представителем в порядке гражданско-правовых сделок, распоряжение государственными имуществами осуществляется... одними госорганами в порядке планового руководства подведомственными им госпредприятиями и притом исключительно путем административно-правовых актов, другими – путем не только административно-правовых актов, но и гражданско-правовых сделок, третьими же (самими госпредприятиями) – в порядке непосредственного оперативного управления закрепленными за ними государственными имуществами и преимущественно путем гражданско-правовых сделок, но частично также и путем административно-правовых актов”³.

По мнению С.М. Корнеева, основной формой распоряжения государством имуществом является не гражданско-правовая сделка, а издание нормативных актов и актов управления, которыми, в частности, предприятия наделяются основными и оборотными средствами⁴. Близкой точки зрения придерживались А.В. Карасс⁵, Д.М. Генкин⁶, Ю.К. Толстой⁷.

Ю.М. Козлов, соглашаясь с С.М. Корнеевым, добавляет, что “собственническое полномочие

¹ Старший преподаватель кафедры административного права Уральской государственной юридической академии, кандидат юридических наук.

² См.: Пятков Д.В. Акты государственных органов и органов местного самоуправления как основание возникновения гражданских правоотношений // Гос. и право. 2004. № 8. С. 50–56.

³ Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.–Л., 1948. С. 344, 328–329.

⁴ См.: Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964. С. 123–128.

⁵ См.: Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954. С. 259, 268 и др.

⁶ См.: Генкин Д.М. Право собственности в СССР. М., 1961. С. 117, 108–109, 95, 80 и др.

⁷ См.: Толстой Ю.К. Понятие права собственности. Л., 1955. С. 181–182.

социалистического государства по распоряжению принадлежащим ему имуществом практически осуществляется главным образом через государственные органы в рамках их компетенции... Правовой формой реализации права распоряжения являются акты управления. Но ведь известно, что акты управления относятся к компетенции субъектов советского государственного управления, а их издание есть важнейшая форма административной деятельности”⁸.

Однако во многих современных исследованиях взгляд на рассматриваемую проблему принципиально изменился. По мнению В.В. Витрянского, закрепление публичным собственником имущества за действующими государственными или муниципальными предприятиями на праве хозяйственного ведения следует рассматривать в качестве вещного договора. Этот договор представляет собой двустороннюю сделку, которая не порождает обязательственного правоотношения, и на ее основе лишь возникает вещное право на предмет сделки⁹.

Д.В. Петров последовательно отстаивает позицию, что действия собственника (публичного образования) по закреплению имущества за учреждениями и унитарными предприятиями, а также по изъятию этого имущества из оперативного управления и хозяйственного ведения подпадают под определение односторонних сделок в соответствии со ст. 153 ГК РФ, которые “могут (но не должны) облекаться в форму распорядительного акта”. По его мнению, к данным действиям следует применять общие нормы ГК РФ о форме сделок (ст. 158–163, 165), равно как и другие правила Кодекса о сделках¹⁰. И.В. Тимонина также рассматривает решение о создании учреждения (предприятия) и закреплении за ним имущества как одностороннюю сделку¹¹.

Отмечая определенные особенности осуществления права государственной собственности, Е.А. Суханов, вместе с тем, утверждает, что после распределения (разграничения) государственного имущества по конкретным собственникам “вопросы о передаче государственного (или муницип-

ципального) имущества от одних собственников другим могут и должны решаться в принципе только на гражданско-правовых (договорных, т.е., как правило, возмездных) основаниях, ибо они становятся по общему правилу взаимоотношениями обычных собственников”¹². К аналогичному выводу приходит и В.А. Дозорцев¹³. Вместе с тем он использует публично-правовой подход к анализу компетенции Госкомимущества, к действиям по закреплению имущества за государственными предприятиями и учреждениями и другим распорядительным актам публичного собственника¹⁴.

Наиболее категоричную цивилистическую точку зрения, как мы уже указывали в начале статьи, высказал Д.В. Пятков, который в отношении по разграничению государственной собственности усматривает договоры дарения, заключаемые уполномоченными органами публично-правовых образований¹⁵. Аналогичную позицию и необходимость использования исключительно гражданско-правового инструментария при распределении государственной собственности обосновывает и В.Г. Голубцов¹⁶. Д.В. Пятков полагает, что и решение государственного органа о предоставлении земельного участка, вынесенное на основании заявления (оферты) будущего собственника, носит характер “акцепта, влекущего заключение договора путем обмена документов”¹⁷. Как сделки он также рассматривает и решение комитета по управлению имуществом об утверждении плана приватизации, выдачу лицензии на недро-

⁸ Государственное управление социалистической общенародной собственностью (Административно-правовой аспект проблемы) / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1983. С. 45.

⁹ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая. Договоры о передаче имущества. М., 2000. С. 340.

¹⁰ См.: Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. СПб., 2002. С. 179–185.

¹¹ См.: Тимонина Ю.В. Категория ограниченных вещных прав в доктрине и законодательстве // Актуальные проблемы гражданского права. Вып. 2. М., 2000. С. 61.

¹² См.: Суханов Е.А. Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности // Гражданский кодекс России: проблемы, теория, практика. Сборник памяти С.А. Хохлова. М., 1998. С. 218.

¹³ См.: Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России: проблемы, теория, практика. Сборник памяти С.А. Хохлова. С. 242.

Надо обратить внимание на то, что как Е.А. Суханов, так и В.А. Дозорцев не рассматривали вопросы перераспределения публичной собственности в связи с изменением публичных функций различных уровней власти – разграничением полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления.

¹⁴ См.: там же. С. 264 и др.

¹⁵ См.: Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях (На примере разграничения публичной собственности). СПб., 2003. С. 165–204.

¹⁶ См.: Голубцов В.Г. Сочетание частных и публичных начал в регулировании вещных отношений с участием государства. СПб., 2005. С. 146–150.

¹⁷ Пятков Д.В. Акты государственных органов и органов местного самоуправления как основание возникновения гражданских правоотношений. С. 52.

пользование, а в качестве договора дарения – безвозмездную передачу в собственность, например, религиозной организации федерального имущества религиозного назначения и т.д.¹⁸ В итоге он предлагает “всегда быть готовым к тому, что указ Президента РФ, распоряжение министерства или акт какого-либо иного органа окажутся по своему содержанию в той или иной части офертой, акцептом или иной односторонней сделкой...”¹⁹.

В основе такого подхода, видимо, лежит принципиальное нежелание некоторых современных цивилистов допустить саму возможность реализации правомочий собственника какими-либо юридическими средствами публично-правовой природы. Использование подобных способов отстаивания “чистоты” гражданского законодательства приводит к формированию концепций, абсолютно не применяемых на практике.

Обозначенную тенденцию метко характеризует С.Д. Хазанов: «При разграничении сфер административно-правового и гражданско-правового регулирования мы столкнулись с “эффектом маятника” – если в советской, социалистической правовой системе административное законодательство вторгалось в экономическую сферу, хозяйственный оборот, то теперь уже гражданское законодательство заслоняет или прикрывает отдельные сферы публично-правового пространства, не позволяя административному праву в должной степени реализовать свой потенциал – институты ответственности за причиненный публичной администрацией вред, управление государственной собственностью... испытывают на себе мощное частноправовое воздействие»²⁰.

Вместе с тем не следует злоупотреблять и публично-правовым подходом. Издание административных актов не исключает, а в отдельных случаях прямо предусматривает последующее заключение гражданско-правовых договоров между государством в лице уполномоченного административного органа либо специализированной организации (фонда имущества) и третьим лицом. Вопреки мнению некоторых ученых это не превращает гражданско-правовую сделку в административный договор²¹. Данная концепция

не нова. Еще в советское время представители административно-правовой науки (В.А. Юсупов, Ю.М. Козлов и др.) аргументировали позицию, в соответствии с которой любой договор в сфере управления государственной собственностью по сути являлся плановым договором, представлял собой акт применения норм административного права, а потому относился к административным договорам²². С позиций сегодняшнего дня с таким подходом согласиться трудно. Нет достаточных оснований относить к административным договорам и те “сделки”, которые не имеют права на существование (например, договоры о закреплении имущества за государственными предприятиями и учреждениями)²³.

Приведенный обзор точек зрения свидетельствует о достаточно сложной, дискуссионной и предельно актуальной проблеме, требующей поиска разумного баланса между публично-правовыми и частноправовыми началами в осуществлении права государственной собственности на стадии издания административных актов и совершения гражданско-правовых сделок. Необходимо для решения поставленной задачи, на наш взгляд, дифференцировать административные акты, прежде всего – в зависимости от возникающих правовых последствий. Единого критерия для квалификации всех административных актов не существует, это не в полной мере принимают во внимание многие авторы.

Первую группу составляют административные акты, издание которых свидетельствует о непосредственном осуществлении права государственной собственности и не требует совершения впоследствии гражданско-правовых

462). В данном случае необходимо вести речь не о какой-либо разновидности административного договора, а об обыкновенном договоре купли-продажи, заключенном по результатам конкурса. Специфика его исчерпывается двумя обстоятельствами: (1) договор основывается на административном акте – решении об условиях приватизации; (2) договор содержит специальные положения, предусматривающие соблюдение конкурсных условий.

²² См.: Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 68–79; Государственное управление социалистической общенародной собственностью (Административно-правовой аспект проблемы) / Под ред. Ю.М. Козлова. С. 120–146.

²³ По этой причине нельзя согласиться с Т.С. Красильниковым, по мнению которого договор о закреплении имущества на праве оперативного управления является управленческим (административным) договором (см.: Красильников Т.С. Содержание административного договора в системе образования (На примере договора между образовательным учреждением и его учредителем) // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 317–320).

¹⁸ См.: там же. С. 51–53.

¹⁹ Там же. С. 53.

²⁰ Хазанов С.Д. О совершенствовании механизма административно-правового регулирования // Административное право: теория и практика. Материалы научной конференции. М., 2002. С. 180–181.

²¹ В качестве административного договора Ю.Н. Старилов предлагает рассматривать конкурсную продажу отдельных приватизированных предприятий (см.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. М., 2002. С. 458,

сделок (хотя далее указанные действия собственника являются гражданско-правовыми). К ним относятся: решения компетентных органов о закреплении имущества за учреждениями и унитарными предприятиями на праве оперативного управления и хозяйственного ведения; решения об изъятии имущества, принадлежащего на праве оперативного управления и хозяйственного ведения; решения о безвозмездном предоставлении в собственность гражданам земельных участков²⁴; решения о предоставлении земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование²⁵; решения о безвозмездной передаче в собственность религиозных организаций находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения²⁶; решения о передаче государственного имущества в порядке разграничения права государственной собственности²⁷, а также решения о безвозмездной передаче имущества в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления²⁸ и т.д.

Перечисленные административные акты обуславливают собой реализацию правомочий собственника государственного имущества, *выступают достаточными юридическими фактами,*

на основе которых у самого публично-правового образования возникают, изменяются или прекращаются гражданские права и обязанности в отношении этого имущества. Например, у унитарного предприятия или учреждения возникают (при закреплении имущества) или прекращаются (в случае изъятия имущества) ограниченные вещные права на государственное имущество. Данный вывод подтверждается п. 1 ст. 8 ГК РФ, в соответствии с которым гражданские права и обязанности возникают в том числе из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей (п. 1, 3 ст. 299 ГК РФ).

Можно привести множество других примеров, когда акты административных органов выполняют функцию юридических фактов, влекущих гражданско-правовые последствия.

Ко **второй группе** относятся *административные акты, издание которых не имеет самостоятельного значения и требует совершения на их основе гражданско-правовых сделок.* Назовем следующие: решение о предоставлении жилого помещения из государственного или муниципального жилищного фонда (на основании договора социального найма)²⁹; решение о предоставлении земельного участка лицу в собственность за плату или в аренду (при заключении договора купли-продажи недвижимости или договора аренды земельного участка)³⁰; решение о согласовании сделки с недвижимым имуществом государственного унитарного предприятия (договор залога либо договор аренды в отношении закрепленного за ним объекта недвижимости) и др.

Все большее значение среди актов рассматриваемой группы приобретают административные акты, предусматривающие *проведение аукциона или конкурса* в отношении государственного имущества, по результатам которых и заключается гражданско-правовой договор: решение о проведении аукциона по продаже земельного участка либо права на заключение договора аренды земельного участка³¹; решение (извещение) о проведении аукциона по продаже права на приобрете-

²⁴ См., например: п. 2 ст. 28 Земельного кодекса РФ, а также ст. 28 Федерального закона “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан” от 15 апреля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

²⁵ См.: п. 1 ст. 20, п.п. 1 п. 7 ст. 30, п. 6 ст. 36 Земельного кодекса РФ.

²⁶ См.: п. 5 Положения о передаче религиозным организациям находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 28. Ст. 2889.

²⁷ См.: постановление Верховного Совета РФ “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга” от 27 декабря 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

²⁸ См.: ч. 11 ст. 154 Федерального закона “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”” от 22 августа 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. №35. Ст. 3607.

²⁹ См.: ст. 63 и др. Жилищного кодекса РФ.

³⁰ См.: ст. 30, 32, 34, 36–38 и др. Земельного кодекса РФ.

³¹ См.: п. 5 ст. 38.1, п. 2 ст. 38.2 Земельного кодекса РФ, п. 3 Правил организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков, утв. Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4587.

ние договора аренды лесного участка либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений³²; решение о заключении концессионного соглашения³³; решение о проведении аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования³⁴; решение о заключении сделки по привлечению инвестиций в отношении объекта недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности и закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственным учреждением или унитарным предприятием³⁵; решение об условиях приватизации государственного имущества³⁶; решение о проведении торгов на право заключения договора аренды объекта недвижимости, находящегося в федеральной собственности³⁷; решение о проведении конкурса на право заключения договора доверительного управления акциями, закрепленными в государственной собственности³⁸, и т.д.

В подобных обстоятельствах *административный акт служит необходимым элементом сложного юридического состава, без которого гражданское правоотношение на законных ос-*

нованиях возникнуть не может. Понятие сложного юридического состава, включающего в себя административный (планово-административный) акт и заключенный на его основе договор, хорошо известно отечественной юриспруденции³⁹. Однако, по мнению Н.Д. Егорова, “с переходом к рыночной экономике надобность в сложном юридическом составе, включающем в себя плановый акт и договор, отпадает естественным путем... Дальнейшее развитие гражданского законодательства должно идти по пути освобождения договора от влияния административных актов”⁴⁰.

С такой позицией, причем достаточно распространенной, можно не соглашаться, так как право государственной собственности зачастую осуществляется именно при применении такой конструкции, когда публично-правовые образования участвуют в гражданских правоотношениях.

Близкой точки зрения придерживается и А.С. Матненко, который пишет, что “моменту реализации права государственной собственности... непосредственно предшествуют управленческие правоотношения, возникающие в процессе выработки, принятия и исполнения управленческих решений, определяющих основания для возникновения конкретных отношений государственной собственности... и характер поведения в них соответствующих государственных органов... Каждому акту реализации права государственной собственности... предшествуют корреспондирующие им акты государственного управления...”⁴¹. Однако автор упускает из виду, что достаточно часто (как показано выше) подобные “управленческие решения” свидетельствуют о непосредственном осуществлении права собственности, а не только “создают необходимые юридические предпосылки, основания для осуществления права государственной собственности”⁴², тем самым выступая первоначальным элементом сложного юридического состава.

³² См.: ст. 80 Лесного кодекса РФ.

³³ См.: ст. 22 Федерального закона “О концессионных соглашениях” от 21 июля 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. Ст. 3126.

³⁴ См.: п. 7 Правил проведения аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования, утв. Постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 17. Ст. 2046.

³⁵ Постановление Правительства РФ “О порядке принятия федеральными органами исполнительной власти решений о даче согласия на заключение сделок по привлечению инвестиций в отношении находящихся в федеральной собственности объектов недвижимого имущества” от 10 августа 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 34. Ст. 4239.

³⁶ См. подробнее: ст. 14, 32 Федерального закона “О приватизации государственного и муниципального имущества” от 21 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

При этом договор купли-продажи (приватизации) заключается по результатам аукциона, конкурса или иных публичных процедур, необходимость проведения которых предусматривается в решении об условиях приватизации государственного имущества.

³⁷ См.: п. 2.1 Положения о проведении торгов на право заключения договора аренды объектов недвижимости, находящихся в федеральной собственности, утв. Распоряжением Мингосимущества РФ от 28 июля 1998 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 20.

³⁸ См.: п. 1 Указа Президента РФ “О передаче в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации” от 9 декабря 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5764.

³⁹ См.: Агарков М.М. Обязательство по советскому гражданскому праву. М., 1940. С. 123.

Об административном акте как предпосылке (основании) возникновения гражданского правоотношения см. также: Братусь С.Н. О разграничении гражданского и административного права (К вопросу о предмете советского гражданского права) // Проблемы гражданского и административного права. Л., 1962. С. 57–59.

⁴⁰ Гражданское право / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Ч. 1. М., 1998. С. 493.

⁴¹ Матненко А.С. Управление государственной собственностью субъекта Российской Федерации: организационно-правовые проблемы. Дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 1999. С. 25.

⁴² Там же.

Иначе говоря, специфика административных актов рассматриваемой группы состоит в том, что сами по себе они не влекут гражданско-правовых последствий, у субъектов правоотношений не возникают, не изменяются и не прекращаются какие-либо гражданские права, в том числе вещные или обязательственные. Здесь существует лишь одно исключение: действие административного акта в сложном юридическом составе проявляется прежде всего в том, что он юридически обязывает стороны (или одну из сторон) заключить договор на условиях, в нем (акте) указанных⁴³. В данном случае уместно говорить о применении положений п. 4 ст. 445 ГК РФ (понууждение к заключению договора в судебном порядке). Если же на основании административного акта проводились торги при продаже государственного имущества, то закон прямо предусматривает возможность заявления таких требований в судебном порядке (п. 5 ст. 448 ГК РФ). Заключение договора, с одной стороны, выступает исполнением административного акта, а с другой – устанавливает относительное гражданско-правовое отношение.

Однако почему в одних случаях для осуществления права государственной собственности достаточно лишь административного акта, а в других – необходим сложный юридический состав (административный акт и гражданско-правовая сделка на его основе)? Думается, что различие правовых средств (инструментов) зависит от вида гражданских правоотношений, возникающих в результате реализации права публичной собственности. Если право государственной собственности осуществляется путем наделения другого субъекта вещным правом (предоставление имущества в собственность, закрепление на праве оперативного управления или хозяйственного ведения), т.е. устанавливается вещное правоотношение абсолютного характера, содержание которого полностью урегулировано законом, то распоряжение происходит путем издания административного акта. Если же имеется необходимость в обязательственном правоотношении относительного характера (купля-продажа, аренда, безвозмездное пользование, доверительное управление и т.д.), то оно может возникнуть исключительно на основании сделки, поскольку его содержание определяется не законом, а договором. Причем заключению этого договора предшествует административный акт.

Таким образом, **административные акты – ведущее правовое средство (инструмент) осуществления права государственной собственности**⁴⁴.

Подобные правоприменительные акты неприемлемо квалифицировать в качестве оферт, акцептов, односторонних сделок либо иным аналогичным образом. Подтверждают нашу позицию следующие аргументы.

Во-первых, гражданско-правовая квалификация данных актов, а следовательно, и вывод об отсутствии в рассматриваемых ситуациях административного правоотношения означают немотивированное игнорирование обширнейшего блока законодательства об управлении публичной собственностью. Гражданское право в силу установленного ст. 2 ГК РФ предмета его регулирования не может определять порядок и причины принятия административного акта об осуществлении права государственной или муниципальной собственности. Публичный собственник “непроницаем” для иных субъектов в рамках имущественных отношений (ведь для гражданского права безразлично, по каким причинам и в каком порядке административный орган распоряжается государственным имуществом), однако данные отношения включены в сферу правового регулирования. Иной подход – это банальное приравнивание публичных образований к частным субъектам права, что и демонстрирует Д.В. Пятков, называя их “публичными хозяйственными организациями”.

Во-вторых, осуществление правомочий собственника является одной из функций уполномоченных органов государственной администрации в рамках их компетенции⁴⁵. Издавая административный акт, представляющий собой распоряжение государственным имуществом, орган власти выступает не просто от имени собственника (публичного образования). В данном случае он действует в рамках своей компетенции (п. 1 ст. 125, п. 3 ст. 214 ГК РФ), а следовательно, реализует свою административную правосубъектность, будучи самостоятельным участником административно-процессуальных правоотноше-

⁴⁴ В ряде случаев усложнение административных процедур управления государственной собственностью приводит к возможности образования сложного юридического состава с участием нескольких административных актов, в том числе промежуточного характера, издаваемых на отдельном этапе правоприменительной деятельности (решение о предварительном согласовании места размещения объекта, решение о допуске претендентов к участию в торгах, решение о признании участника торгов победителем и т.д.).

⁴⁵ См., например: п/п. “г” п. 2 Указа Президента РФ “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” от 9 марта 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

⁴³ См.: Гражданское право / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Ч. 1. С. 491.

ний⁴⁶. При этом компетенция органа власти (его публично-правовых полномочий) производна от принадлежащего соответствующему публичному образованию права собственности (гражданско-правовых правомочий).

В-третьих, административный акт издается в установленной процедурно-процессуальной форме в рамках административных производств (процедур). Его подготовка, оформление и издание охватываются разнообразными административно-процессуальными отношениями правоприменительного характера, участниками которых являются: (1) субъект управления государственным имуществом, который издает акт; (2) иные заинтересованные административные органы, иницирующие, поручающие, принимающие участие, согласующие издание административного акта; (3) субъекты, не наделенные властными полномочиями и обратившиеся в соответствующий орган с просьбой о принятии административного акта, и др.

Любые действия (волеизъявления) административных органов по реализации установленной компетенции совершаются в рамках публичной процедуры, поэтому они не могут быть квалифицированы в качестве оферт, акцептов, односторонних сделок и т.д. Заявление частного лица о предоставлении государственного имущества выступает не “офертой”, как, на наш взгляд, ошибочно полагает Д.В. Пятков, а юридическим фактом, на основе которого возбуждается административное производство по совершению определенного акта управления⁴⁷. Гражданское право, имеющее собственный предмет регулирования, не регламентирует подобных отношений.

В-четвертых, административный акт, являясь результатом правоприменительной деятельности, в каждой конкретной ситуации обеспечивает осуществление права государственной собственности в публичных интересах, служит средством

выражения публичных интересов. Именно здесь наиболее заметно, что установленное гражданским законодательством усмотрение в осуществлении права государственной собственности (как элемент общего понятия права собственности) под воздействием норм административного права замещается иными категориями. В одних случаях можно говорить о большей или меньшей степени административного усмотрения⁴⁸ при принятии решения органом власти (решение об учреждении унитарного предприятия и наделении его имуществом в определенных законодательством целях), а в других – о необходимости принятия конкретного административного акта при наличии установленных законом оснований (решение о бесплатном предоставлении гражданину в собственность земельного участка по основаниям, предусмотренным федеральным законом).

В-пятых, административный акт выступает юридическим фактом, на основе которого возникают, изменяются или прекращаются гражданские права и обязанности в отношении государственного имущества (п. 1 ст. 8 ГК РФ), либо необходимым элементом сложного юридического состава. Правоприменительный акт в связи с этим напоминает сделку, которую гражданское законодательство определяет как действие, направленное на возникновение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. В числе признаков акта государственной администрации также отмечается, что он представляет собой волеизъявление, которое влечет возникновение, изменение или прекращение правоотношения, служит юридическим фактом⁴⁹. Однако принадлежностью к волевым юридическим фактам сходство акта со сделкой исчерпывается. Было бы заблуждением полагать, что исключительно сделка вызывает гражданско-правовые последствия, административные акты и сделки – различные инструменты осуществления права собственности, которые могут действовать совместно в рамках сложного юридического состава. Совершенно прав Ю.К. Толстой, который как и другие ученые, указывает: “Осуществление правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом вызывается юридическими фактами не только гражданского права (в частности, сделками), но и других

⁴⁶ А.В. Венедиктов обращал внимание, что государственный орган, “выполняя возложенные на него государством задачи и управляя предоставленным ему государством для этой цели имуществом, является самостоятельным участником административно-правовых отношений, т.е. субъектом административного права” (см.: *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. С. 624).

В.А. Юсупов также полагает, что издание любого правоприменительного (административного) акта представляет собой реализацию компетенции органа государственного управления (см.: *Юсупов В.А.* Правоприменительная деятельность органов управления. С. 105).

⁴⁷ См.: *Юрченко А.К.* Разграничение административных и гражданских правоотношений // Проблемы гражданского и административного права. С. 78.

⁴⁸ Об административном усмотрении при принятии правоприменительных актов см. подробнее: *Юсупов В.А.* Правоприменительная деятельность органов управления. С. 14–15.

⁴⁹ См., например: *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М., 2000. С. 275.

отраслей права (в первую очередь административного)”⁵⁰.

В-шестых, и это наиболее убедительный аргумент, — сложившийся в рамках судебно-арбитражной практики подход к разрешению споров, связанных с правовой оценкой административных актов в сфере управления государственной собственностью⁵¹. Решения органов власти, в частности о закреплении имущества за учреждениями и унитарными предприятиями и особенно об изъятии имущества из оперативного управления или хозяйственного ведения, нередко становятся предметом судебного оспаривания⁵². Во всех случаях подобные споры рассматриваются по правилам административного судопроизводства в порядке гл. 24 АПК РФ. В свою очередь, ст. 29 Кодекса закрепляет, что арбитражные суды разрешают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе дела об оспаривании ненормативных правовых актов органов публичной власти.

При проверке законности таких административных актов суды не руководствуются положениями ГК РФ о сделках, как это недостаточно обоснованно, однако настойчиво рекомендуют

Д.В. Петров, Д.В. Пятков и др. Применение положений Кодекса о сделках совершенно неуместно и при оспаривании бездействия органа власти, которое выразилось, например, в непринятии решения о бесплатном предоставлении в собственность физического лица земельного участка⁵³. По рекомендациям сторонников критикуемой концепции следовало бы, видимо, предъявить иск о понуждении публично-правового образования к заключению договора дарения (!?). Еще более нелепо вчинить иск о признании недействительным договора дарения, который выражен “в решении Росимущества о безвозмездной передаче имущества, принятом по обращению органа исполнительной власти субъекта РФ”.

Таким образом, индивидуальный распорядительный акт издается в рамках общего публично-правового режима функционирования исполнительной власти и является способом реализации органами государственной администрации возложенной на них функции по управлению государственным имуществом. Осуществление права государственной собственности должно исчерпываться: **(1)** либо административным актом; **(2)** либо административным актом в сочетании с гражданско-правовой сделкой. Представляется недопустимой реализация правомочий собственника в отношении государственного имущества путем совершения сделки помимо издания того или иного административного акта. В этом случае необходимо говорить о распоряжении имуществом без использования публично-правового механизма, т.е. о совершении административным органом действий с нарушением установленной административной процедуры и вне правоприменения, которое обеспечивало бы надлежащий порядок волеизъявления публичного собственника, его оформление и исполнение.

⁵⁰ Толстой Ю.К. Понятие права собственности. М., 1998. С. 181–182.

⁵¹ Порядок разрешения споров традиционно используется в качестве одного из критериев разграничения гражданских и административных правоотношений (см., в частности: Юрченко А.К. Разграничение административных и гражданских правоотношений).

⁵² См., в частности: п. 40 Постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1996. № 9, Постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 19 августа 2003 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2004. № 1, от 22 апреля 2003 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2003. № 10; Постановления Федерального Арбитражного Суда Уральского округа от 11 ноября 2003 г. по делу № Ф09–3193/03-ГК, от 4 августа 2003 г. по делу № Ф09–2027/03-ГК, от 10 июня 2003 г. по делу № Ф09–1417/03-ГК и др. (СПС “КонсультантПлюс”).

⁵³ См., например: ст. 28 Федерального закона “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан” от 15 апреля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

См. также: п. 4 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ “О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства” от 24 марта 2005 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 5.