

**СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР
УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ**

Винницкий Андрей Владимирович

канд. юрид. наук, доцент УрГЮА, г. Екатеринбург

E-mail: av_vinnitsky@soeka.ru

Наличие государственного имущества с необходимостью требует управления им; причем, управление превращается в самостоятельное направление публичной деятельности, которое традиционно обеспечивается органами исполнительной власти. Данная функция, несмотря на свое качественное единство, объединяет чрезвычайно разноплановую деятельность публичной администрации и предполагает дифференциацию соответствующих процедур. В связи с этим в правоприменительной практике уже давно и вполне определенно разграничивают различные производства, отражающие ту или иную специализацию правоприменительной деятельности [1, с. 3–23; 2, с. 54–61]. В литературе под административным производством понимается, как правило, нормативно урегулированный порядок совершения комплекса процессуальных действий, обеспечивающий рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета [3, с. 386].

Таким образом, с одной стороны, в сфере управления публичным имуществом должно обеспечиваться достаточное единство, в первую очередь путем закрепления общих положений о процедурах осуществления права государственной собственности. С другой стороны, законодателю необходимо формировать исчерпывающий перечень производств, охватывающих реализацию правомочий собственника в отношении каждого специфического вида государственного имущества или специфического способа осуществления права собственности.

Претендовать на статус административного производства имеет право не любая административная процедура, а только такая, которая имеет

процессуальную структуру, предусматривает особый процессуальный статус участников, обеспечена доказательствами и видами процессуальных решений [4, с. 61–62]. Особенно важна процедурная форма в виде сформированного административного производства в тех случаях, когда необходимо обеспечить доступ (притом равный) частных субъектов к приобретению и использованию публичной собственности, поскольку здесь механизм административно-процессуального регулирования призван выравнять юридические возможности публичных должностных лиц и граждан в ходе реализации ими своей правосубъектности [5, с. 39–40].

Детальный анализ законодательства позволяет прийти к выводу о крайне низком уровне регламентации отдельных специальных процедур управления государственным имуществом (порядок передачи имущества в хозяйственное ведение, оперативное управление и т. д.) и достаточно детальном закреплении других процедур, приобретающих признаки регулятивных административных производств (приватизационное производство, производство по предоставлению земельных участков, водных объектов, жилых помещений на условиях социального найма и др.). Поэтому формирование законченной структуры административных производств, отражающих специализацию правоприменительной деятельности в сфере управления публичной собственностью, необходимо воспринимать как одну из задач правотворческого процесса, но не как атрибут действующего законодательства.

Важное значение имеет дифференциация процедур и производств *в зависимости от уровня государственной собственности*. Управление федеральным и региональным имуществом осуществляют различные группы субъектов – федеральные и региональные административные органы (за исключением тех случаев, когда федеральная собственность передается в управление органам государственной власти субъектов РФ), действующие от лица различных публичных образований, для которых возникают соответствующие имущественные последствия. Таким образом, управление федеральным и региональным имуществом – автономные разновидности

правоприменительной деятельности, хотя осуществляются они в рамках единого административно-правового режима. С учетом этого субъекты РФ вправе самостоятельно устанавливать процедуры и производства в сфере управления региональным имуществом (подп. «ж» п. 2 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), однако, в части, не противоречащей заложенным в федеральном законодательстве общим требованиям к распоряжению и использованию публичного имущества. При этом, нельзя не отметить серьезной централизации и унификации в последние годы порядка управления всей публичной собственностью (федеральной, региональной и муниципальной), что, в первую очередь, проявляется в закреплении единых правил конкурсного распоряжения имуществом.

Наиболее ценной с точки зрения законодательного регулирования и правоприменительной практики является дифференциация порядка управления государственной собственностью исходя из *объекта* (вида публичного имущества), на основе чего выделяются следующие процедуры и производства:

- управления находящимися в государственной собственности акциями;
- управления государственными унитарными предприятиями (в том числе их имуществом);
- управления государственными учреждениями (в том числе их имуществом);
- управления другими организациями с участием государства;
- управления государственным жилищным фондом (предоставления жилых помещений);
- управления земельными участками (их предоставления);
- управления участками лесного фонда и участками лесов, не входящих в лесной фонд (их предоставления);
- управления водными объектами (их предоставления);

- управления объектами животного мира (их предоставления);
- управления недвижимым имуществом (зданиями, сооружениями, нежилыми помещениями);
- управления объектами интеллектуальной собственности;
- управления изъятыми вещами, явившимися орудиями совершения или предметами административного правонарушения;
- управления иными специфическими объектами государственной собственности.

Другой критерий классификации административных процедур и производств, который может иметь самостоятельное либо дополнительное значение (наряду с объектным критерием), – *способ осуществления права государственной собственности*, характеризующий сущность и гражданско-правовые последствия тех или иных распорядительных действий. Пользуясь этим критерием, следует назвать:

- производство по приватизации государственного имущества;
- процедуры передачи имущества в порядке разграничения государственной собственности, а также безвозмездной передачи публичного имущества в связи с перераспределением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;
- процедуры передачи государственного имущества в аренду, доверительное управление, безвозмездное пользование;
- процедуры передачи государственного имущества на условиях концессионных соглашений;
- процедуры закрепления имущества в хозяйственное ведение или оперативное управление, а также изъятия такого имущества;
- другие разновидности процедур, корреспондирующие специфическим способам реализации правомочий собственника.

Порядок управления публичной собственностью дифференцируются также в зависимости от функционального назначения государственного имущества (например, управление имуществом религиозного назначения, железнодорожного транспорта, имуществом атомного энергопромышленного комплекса, высвобожденным движимым имуществом). Кроме того, сфера использования объектов публичной собственности является главным критерием для разграничения компетенции между различными административными органами, особенности деятельности которых также неизбежно приводит к определенной специализации применяемых административных процедур и производств.

В последние годы необходимо отметить позитивную тенденцию внедрения конкурентных административных процедур предоставления и продажи публичного имущества в пользу частных лиц [6, с. 80–85]. В связи с этим меняется и содержание административно-процессуальной деятельности в данной сфере: если раньше она заключалась, в первую очередь, в подготовке и издании правоприменительных распорядительных актов о предоставлении отдельных объектов государственной собственности конкретным физическим и юридическим лицам, то в настоящее время управление собственностью, прежде всего, состоит в организации и проведении различных конкурсов и аукционов. Сначала такие конкурентные процедуры были заложены в приватизационном законодательстве, затем – в земельном и ином природоресурсном, а в 2008 году установлен общий антимонопольный запрет (за некоторыми исключениями) на заключение вне торгов договоров аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества (см. ст. 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Однако, запрет на внеконкурсное распоряжение публичным имуществом не способен заменить позитивных административных процедур, которые бы

регламентировали проведение различных конкурсов и аукционов. В связи с этим, ч. 5 ст. 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции» предусматривает, что порядок проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров в отношении объектов публичной собственности и перечень видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, устанавливаются федеральным антимонопольным органом. Во исполнение приведенной нормы соответствующие правила утверждены Приказом ФАС России от 10 февраля 2010 г. № 67.

Вместе с тем, регулирование рассматриваемых отношений ведомственным актом антимонопольного органа представляется не вполне корректным, даже с точки зрения отраслевого критерия. По всей видимости, это была вынужденная мера, продиктованная желанием переломить порочную, нередко коррупционную практику внеконкурсного распоряжения государственным имуществом, поддерживаемую другими органами публичной администрации. Представляется, что по мере совершенствования законодательства об управлении государственной собственностью, именно в нем должна быть закреплена развитая самостоятельная система соответствующих процедур.

Список литературы:

1. Горшенев В. М. Природа и назначение процессуальной формы // Вестник Ярославского университета: Проблемы процессуальной формы в юридической науке и практике. Тематический сборник. Вып. 4 / Под ред. В. М. Горшенева. – Ярославль: Изд-во Яросл. ун-та, 1972. – 124 с.
2. Осинцев Д. В. К вопросу о систематизации административных производств // Российский юридический журнал. 2001. № 1. – С. 54–61.
3. Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999. – 728 с.

4. Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. № 1. – С. 58–63.
5. Хазанов С. Д. Важные вопросы науки административного права // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. трудов / Отв. ред. Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. – 347 с.
6. Винницкий А. В. Государственная собственность в административном праве. – М.: Статут, 2010. – 431 с.