стей увеличить объемы сельскохозяйственного производства;

- вовлечение таких хозяйств в систему потребительской кооперации, последовательная их интеграция с сельскохозяйственными организациями и крестьянскими фермерскими хозяйствами в предпринимательские структуры, что будет способствовать росту производства товарной продукции.

Так постепенно в республике сформируется новый сектор сельского предпринимательства, отвечающего всем законам предпринимательской деятельности, на который можно будет смело возложить решение задачи по обеспечению продовольственной безопасности России.

Литература

1. Российский статистический ежегодник. М.: ИИЦ «Статистика России», 2009. С.707.
2. *Алтухов А.* Мировой продовольственный кризис: причины возникновения и проблемы преодоления // АПК: экономика и управление. 2010. № 2. С.20.
3. О продовольственной ситуации в мире (сводный реферат) // Социальные и гуманитарные науки: отечественная и зарубежная литература. Сер. 2, Экономика: РЖ / РАН. ИНИОН.
4. Агропромышленный комплекс Республики Башкортостан: статистический сборник. Уфа, 2009. С. 63.
5. Малое предпринимательство: статистический сборник. Уфа: ООО «Полиграфдизайн», 2009. С.8.
6. *Торопов Д., Кичигина И.* Малое предпринимательство: сельский аспект // АПК: экономика и управление. 2010. № 2. С.39.
7. *Аракелян С.* Региональная система стимулирования развития малого предпринимательства // АПК: экономика и управление. 2009. № 6. С.36.
8. *Корнаи Я.* Социалистическая система: Политическая экономия коммунизма. М., НП «Журнал «Вопросы экономики», 2000. С.108.
9. *Тимофеев Л.* Теневая экономика и налоговые потери в сельском хозяйстве // Вопросы экономики. 2001. № 2.

ПРИТВОРНЫЕ СДЕЛКИ ПРИ ПРИВАТИЗАЦИИ ИМУЩЕСТВА УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Павел ВЕЛИКЖАНИН

преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Волгоградской академии государственной службы, аспирант

Одним из важнейших направлений экономической политики российского государства с начала 1990-х годов и по наши дни является приватизация государственного и муниципального имущества. Под приватизацией (от лат. privatus – частный) принято понимать процесс разгосударствления собственности, осуществляемый посредством продажи или безвозмездной передачи объектов государственной и муниципальной собственности в руки коллективов и частных лиц с образованием на этой основе корпоративной, акционерной, частной собственности [1]. Таким образом, приватизация – это специальное основание прекращения права публичной собственности и возникновения права частной собственности в результате передачи соответствующего имущества частным лицам в порядке и способами, предусмотренными законами о приватизации [2].

Начавшаяся в России на рубеже 80-90-х годов прошлого века приватизация была обусловлена сменой вектора развития нашего общества. При переходе от плановой экономики к рыночной возникла необходимость создания основы новой экономической системы – совокупности конкурирующих между собой хозяйствующих субъектов. У этих субъектов должно было появиться в собственности имущество как материальная база их экономической деятельности. Одним из путей наделения их имуществом стала его передача из государственной собственности, т. е. приватизация.

Кроме того, приватизация была необходима и как средство ослабления участия государства в экономике в качестве непосредственного «игрока», поскольку государство состязалось бы в конкурентной борьбе на заведомо выигрышных условиях по сравнению с другими участниками.

Еще один аспект приватизации – пополнение государственного бюджета. Приватизация, как правило, осуществляется на возмездной основе, и цена продаваемого имущества идет в доход государства. К тому же это влечет за собой сокращение расходов на содержание принадлежащего государству имущества.

Таким образом, приватизация призвана выполнять две основные функции: распределительно-конкурентную и бюджетную. Под распределительно-конкурентной функцией понимается наделение совокупности хозяйствующих субъектов имуществом, необходимым им для ведения предпринимательской деятельности в условиях конкуренции. Бюджетная функция подразумевает укрепление государственного бюджета за счет увеличения доходов от продажи имущества и уменьшения расходов на его содержание.

Указанные функции приватизации обусловили и особенности ее правового регулирования. С точки зрения гражданского права она осуществляется путем заключения договора купли-продажи между собственником имущества (государством) и его приобретателем (физическим или юридическим лицом). Однако в силу ст. 217 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) при приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное [3].

Обычный собственник-гражданин свободен в распоряжении своим имуществом: он может подарить его, продать любому выбранному им лицу по любой цене и т. д. В отношении же публичной собственности установлен более жесткий правовой режим. Это означает гораздо меньшую свободу усмотрения государственных и муниципальных органов, уполномоченных осуществлять права собственника. В ином случае у облеченных властью лиц может появиться соблазн использовать эту свободу не во благо Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а в своих личных интересах, что и составляет суть коррупции, признанной одной из самых опасных угроз нашему обществу.

Правовой режим сделок, совершаемых в процессе приватизации, гораздо более строг, чем, например, режим обычной купли-продажи. В частности, п. 1 ст. 13 Федерального закона № 178-ФЗ от 21.12.2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества» [4] (далее – Закон о приватизации) определяет исчерпывающий перечень способов приватизации, включающий в том числе продажу государственного или муниципального имущества на аукционе или на конкурсе, продажу посредством публичного предложения или без объявления цены и т. д.

Основным способом являются проводимые в той или иной форме (аукцион или конкурс) открытые торги, позволяющие достичь сразу двух целей: максимально возможного пополнения бюджета за счет наиболее высокой продажной цены и обеспечения

для всех потенциальных покупателей равных возможностей приобретения приватизируемого имущества.

Обычная «прямая» адресная продажа имущества конкретному, заранее определенному лицу к числу способов приватизации не относится и потому использоваться при продаже государственного или муниципального имущества не может. Осуществляемый заранее выбор покупателя не гарантирует максимальную цену и нарушает равноправие потенциальных приобретателей, что может повлечь ограничение рыночной конкуренции между ними, не говоря уже о возникновении благодатной почвы для коррумпирования тех государственных и муниципальных служащих, от которых зависит данный выбор. Несмотря на это, органы власти, уполномоченные распоряжаться государственным или муниципальным имуществом, иногда бывают заинтересованы именно в «прямой» адресной продаже имущества конкретному покупателю. В таких ситуациях они вместе с потенциальным приобретателем имущества нередко используют для достижения своих целей следующую схему.

В пп. 9 п. 2 ст. 3 Закона о приватизации установлено, что действие данного закона не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями имущества, закрепленного за ними в хозяйственном ведении или оперативном управлении [4]. Такое исключение вполне понятно, ведь в Российской Федерации в настоящее время существуют 14265 унитарных предприятий и 287706 учреждений [5]. Эти организации ведут определенную хозяйственную деятельность, связанную с постоянной необходимостью распоряжаться закрепленным за ними имуществом, в том числе его отчуждения путем купли-продажи и иными способами. В то же время все это имущество находится в государственной или муниципальной собственности. Применение требований Закона о приватизации к любым сделкам купли-продажи, совершаемым соответствующими предприятиями и учреждениями, чрезмерно затруднило бы их деятельность.

Поэтому отчуждение имущества, находящегося в публичной собственности, закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за учреждениями и предприятиями, осуществляется не по правилам Закона о приватизации, а в соответствии с нормами ГК РФ и Федерального закона № 161-ФЗ от 14.11.2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [6, ст. 18] (далее – Закон о предприятиях). Так, предприятие обладает свободой в выборе контрагентов, вида заключаемых с ними договоров и определении условий этих договоров. Некоторые виды сделок, в частности, связанные с распоряжением недвижимым имуществом, совершаются предприятием только с согласия собственника [3, ст. 295].

Как могут использовать эту «лазейку» недобросовестные должностные лица, наделенные полномочиями в отношении государственного или муниципального имущества? Сначала принимается решение о создании унитарного предприятия и закреплении за ним намеченного для адресной продажи имущества или же о передаче такого имущества в хозяйственное ведение уже существующему предприятию. Затем предприятие (директор которого тоже участвует в реализации замысла), запросив и получив согласие собственника, заключает договор купли-продажи имущества с лицом, определенным в качестве приобретателя.

Законны ли такие действия? Полагаем, что нет: соответствующие сделки являются притворными, а потому недействительными. Недействительность сделки означает, что действие, совершенное в виде сделки, не обладает качествами юридического факта, способного породить те гражданско-правовые последствия, наступления которых желали субъекты [7].

В соответствии со ст. 170 ГК РФ притворной является сделка, совершенная с целью прикрыть другую (прикрываемую, скрытую) сделку [3]. В качестве прикрытия может использоваться не одна, а сразу несколько сделок, объединенных общей целью и замыслом.

Почему вышеуказанные сделки являются притворными? Дело в том, что согласованная воля сторон этих сделок направлена на достижение иных правовых последствий, а не тех, которые открыто провозглашаются. В соответствии со смыслом Закона о предприятиях имущество передается предприятию для ведения деятельности, предусмотренной п. 4 ст. 8 данного закона (решение социальных задач, научная и научно-техническая деятельность в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации, и др.) [6]. Иными словами, имущество должно иметь строго целевое назначение. Передача предприятию имущества для последующей продажи представляет собой притворную сделку. Такой же сделкой является и договор купли-продажи, заключаемый предприятием с конечным приобретателем, поскольку, согласно п. 1 ст. 3 Закона о предприятиях, предприятие может иметь гражданские права, соответствующие предмету и целям его деятельности, предусмотренным в уставе этого предприятия, и нести связанные с этой деятельностью обязанности [6]. Предметом и целями деятельности предприятия не может быть совершение действий, направленных на обход Закона о приватизации.

Таким образом, две притворные сделки (передача имущества предприятию и продажа предприятием этого имущества физическому или юридическому лицу) прикрывают одну истинную, которую стороны, т. е. публично-правовое образование в лице соответствующего органа, предприятие в лице своего директора и лицо, выступающее конечным приобретателем, действительно имели в виду: продажа государственного или муниципального имущества. Притворные сделки ничтожны [3, ст. 170] и не порождают никаких правовых последствий, кроме связанных с их недействительностью [3, ст. 167]. К прикрываемой сделке применяются относящиеся к ней правила Закона о приватизации [3, ст. 170]. Поскольку эта сделка не соответствует данным правилам, она также является ничтожной на основании ст. 168 ГК РФ. В качестве последствия такой недействительности законом предусмотрена двусторонняя реституция – возврат сторон сделки в первоначальное положение [3, ст. 167] – покупатель имущества не приобретает права собственности на него и должен вернуть имущество или его стоимость в казну (за исключением сделок, совершенных с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, когда все полученное и причитающееся по сделке подлежит взысканию в доход Российской Федерации на основании ст. 169 ГК РФ).

В качестве иллюстрации приведем пример из судебной практики. Прокурор Красноярского края обратился в арбитражный суд с иском к МУП «Заозерновское предприятие ЖКХ» (далее – МУП), ООО «Армрос» (далее – ООО), Комитету по управлению муниципальным имуществом администрации г. Заозерного (далее – Комитет) о признании недействительной оформленной актом приема-передачи от 13.02.2006 г. сделки по передаче Комитетом нежилого помещения в хозяйственное ведение МУП, признании недействительным заключенного МУП и ООО договора купли-продажи от 23.03.2006 г. указанного нежилого помещения, применении последствий недействительности ничтожных сделок.

Решением Арбитражного суда Красноярского края заявленные исковые требования удовлетворены, а вышестоящими судами это решение оставлено без изменения по следующим основаниям. 13.02.2006 г. распоряжением Комитета по акту приема-передачи в хозяйственное ведение МУП передано нежилое помещение. 17.02.2006 г. МУП обратилось к главе администрации г. Заозерного с просьбой разрешить продажу переданного ему нежилого помещения. Распоряжением главы администрации г. Заозерного от 28.02.2006 г. и распоряжением председателя Комитета от 01.03.2006 г. МУП разрешено продать помещение. 23.03.2006 г. между МУП (продавец) и ООО (покупатель) заключен договор купли-прода-

жи нежилого помещения. Удовлетворяя заявленные требования, арбитражный суд исходил из того, что сделка по передаче в хозяйственное ведение МУП спорного помещения, договор от 23.03.2006 г. о продаже ООО этого помещения являются ничтожными сделками, поскольку приводят фактически к отчуждению муниципального имущества без соблюдения установленной законом процедуры. В качестве правового обоснования судом сделана ссылка на ст. 170 ГК РФ.

Поскольку спорное имущество было передано МУП 13.02.2006 г., письмо о даче Комитетом согласия на продажу здания датировано 17.02.2006 г., а 23.03.2006 г. уже была заключена сделка купли-продажи указанного имущества, суд пришел к выводу: передача имущества в хозяйственное ведение предприятия была произведена с целью его последующей продажи, для упрощения порядка его продажи, что свидетельствует о притворном характере указанной сделки (статья 170 ГК РФ), а также всех последующих сделок, являющихся предметом спора по настоящему делу [8].

Аналогичные попытки обхода Закона о приватизации имели место в Омске и Пензе [9]. Можно только догадываться, сколько подобных случаев происходило и происходит по сей день, оставаясь не известными никому, кроме посвященных. Особенностью этих сделок является то, что формально каждая из них соответствует букве закона. Они могут быть признаны недействительными лишь в совокупности: на том основании, что прикрывают иную волю всех участников, направленную на достижение иного правового результата. Данные критерии притворности сформулированы в судебной практике [10]. Они, как представляется, могут и должны быть использованы для пресечения попыток обхода правил о приватизации. Такое использование приобретает особую актуальность в свете системного (в том числе гражданско-правовыми средствами) противодействия коррупции, о необходимости которого было заявлено Д.А. Медведевым на заседании Совета по противодействию коррупции 10 марта 2009 г.

В рассмотренных примерах еще раз проявилась одна из функций нормы о недействительности притворных сделок: обеспечение применения законов, в том числе регулирующих распоряжение публичной собственностью, в соответствии с их социально-экономическим назначением, а не в целях получения выгоды отдельными субъектами за счет прав и интересов других лиц (в том числе публично-правовых образований).

Литература

1. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2008. С.328.
2. Гражданское право: учебник / под ред. О.Н. Садикова. Том I. М: Контракт: ИНФРА-М, 2006.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть I от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. 1994. 8 декабря.
4. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон Российской Федерации от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ // Российская газета. 2002. 26 января.
5. Сведения о работе по государственной регистрации юридических лиц по состоянию на 01.05.2009 // Официальный сайт Федеральной налоговой службы. http://www.nalog.ru/index.php?topic=reg_ur_lic (дата обращения: 08.06.2009).
6. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ // Российская газета. 2002. 3 декабря.
7. Гражданское право / Под ред. Суханова Е.А. В 2-х томах. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. Т. 1. С.112.
8. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 19.05.2008 № А33-2153/07-Ф02-1991/08 по делу № А33-2153/07. Документ опубликован не был. Справ.-прав. система «КонсультантПлюс».
9. *Бобков С.А.* Казусы приватизации // Журнал российского права. 2007. № 9. С.89-96.
10. Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 02.08.2005 № 2601/05 // Вестник ВАС РФ. 2005. № 11. С.57.

РЕЗУЛЬТАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Михаил ПОЛОЗКОВ

кандидат экономических наук, докторант кафедры финансов и отраслевой экономики РАГС

Становление и развитие российской бюджетно-налоговой системы на принципах федерализма обусловило повышение роли общественных финансов в процессе государственного регулирования экономики как механизма взаимоотношений между центром, регионами и муниципальными образованиями. Появляется возможность, с одной стороны, развивать финансово-экономическую базу и расширять самостоятельность субъектов Федерации и местного самоуправления, а с другой – формировать интеграционные связи между ними, укреплять единое экономическое пространство и способствовать росту экономики страны в целом.

Кроме того, становится реальным обновить принципы и механизмы государственного и муниципального управления территориями, построить эффективную вертикаль представительной и исполнительной власти с четким распределением полномочий и ответственности на всех ее уровнях. Общественные финансы помогут развить местное самоуправление и оптимизировать структуру системы управления им и усовершенствовать взаимодействие и координацию внутри нее.

В результате основная нагрузка за успешное продвижение реформ ложится на субъекты Федерации и органы местного самоуправления. Здесь концентрируются функции регулирования экономики, внедряются новые методы хозяйственного управления.

В настоящее время наибольшее число проблем территориального управления сосредоточено в бюджетно-налоговой сфере регионов и межбюджетных отношениях [1]. При всем динамизме проводимых реформ еще не сформирована адекватная рыночным преобразованиям целостная система мониторинга и управления общественными финансами. Первоочередными задачами являются улучшение состояния региональных финансов, а также переход к более эффективным и прозрачным методам и технологиям управления бюджетами и бюджетного регулирования.

Система управления общественными финансами представляет собой совокупность методологических принципов, практических форм организации и механизмов аккумулирования, распределения и использования региональных финансовых ресурсов. Она позволяет соединить воедино потенциальные возможности управления, заложенные непосредственно в самих финансах (как объекте управления), с конкретны-