Министерство земельных

и имущественных отношений

Республики Башкортостан

Заключение

об экспертизе нормативного правового акта

Министерство экономического развития Республики Башкортостан (далее – Минэкономразвития РБ) в соответствии со статьей 44.3.1 Закона Республики Башкортостан от 12 августа 1996 года № 42-з «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан», Порядком проведения экспертизы нормативных правовых актов Республики Башкортостан в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденным постановлением Правительства Республики Башкортостан от 28 апреля 2014 года № 199 (далее – Порядок проведения экспертизы), а также Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов Республики Башкортостан в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, во втором полугодии 2017 года, утвержденным приказом Министерства экономического развития Республики Башкортостан от 23 июня 2017 года № 147 (далее – План проведения экспертизы), провело экспертизу постановления Правительства Республики Башкортостан от 22 декабря 2009 года № 480 «Об определении размера арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности Республики Башкортостан, и земли, государственная собственность на которые не разграничена» (далее – Постановление).

**1. Общая характеристика общественных отношений**

По данным Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Башкортостан земельный фонд Республики Башкортостан (далее – Управление Росреестра по РБ) по состоянию на 1 января 2017 года составил 14294,7 тыс.га.

По состоянию на 1 января 2017 года, в государственной и муниципальной собственности находится 11953,9 тыс.га, в собственности граждан находится 2318,9 тыс.га, в собственности юридических лиц находится 21,9 тыс.га. Таким образом, доля земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в структуре земельного фонда Республики Башкортостан составляет 83,6%.

Распределение земельного фонда Республики Башкортостан

по категориям земель

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Категории земель | На 1 января 2015 г. тыс.га | На 1 января 2016 г. тыс.га | На 1 января  2017 г. тыс.га | 2016 г. к 2015 г.  (+\–) |
| Земли сельскохозяйственного назначения | 7320,2 | 7319,6 | 7312,5 | -7,1 |
| Земли населенных пунктов | 630,6 | 630,9 | 637,6 | 6,7 |
| Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения,  информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения | 111,9 | 112,2 | 112,6 | 0,4 |
| Земли особо охраняемых территорий и объектов | 412 | 412 | 412 | - |
| Земли лесного фонда | 5720,6 | 5720,6 | 5720,6 | - |
| Земли водного фонда | 77,9 | 77,9 | 77,9 | - |
| Земли запаса | 21,5 | 21,5 | 21,5 | - |
| Итого земель | 14294,7 | 14294,7 | 14294,7 | - |

Распределение земель по формам собственности

в Республике Башкортостан

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Формы собственности | На 1 января  2016 г. тыс.га | На 1 января  2017 г. тыс.га |
| В собственности граждан | 2316,2 | 2318,9 |
| В собственности юридических лиц | 18,1 | 21,9 |
| В государственной собственности, в т.ч. | 11960,4 | 11953,9 |
| в собственности Российской Федерации | 6024,5 | 6036,5 |
| В собственности Республики Башкортостан | 87,4 | 89 |
| в муниципальной собственности | 169,7 | 174,9 |
| право собственности не разграничено | 5678,8 | 5653,5 |
| Итого земель | 14294,7 | 14294,7 |

Из 89 тыс.га земель, находящихся в собственности Республики Башкортостан, юридическим лицам в аренду предоставлено 41,7 тыс.га, гражданам – 1,6 тыс.га. Из 174,9 тыс.га земель, находящихся в муниципальной собственности, юридическим лицам в аренду предоставлено 26 тыс.га, гражданам соответственно – 0,7 тыс.га.

Преобладание государственной и муниципальной форм собственности по земельным участкам определяет актуальность регулирования отношений в части установления величины арендной платы за земельные участки, которая оказывает существенное влияние на социально-экономическое развитие Республики Башкортостан, его городских округов и муниципальных образований.

**2. Описание рассматриваемого регулирования**

Правовое регулирование осуществления права собственности субъектов Российской Федерации в части управления и распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, основывается на положениях действующего федерального законодательства, прежде всего, нормах Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс РФ), постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (далее – постановление Правительства РФ «Об основных принципах определения арендной платы»).

В статье 39.7 Земельного кодекса РФ определены базовые нормы, определяющие порядок установления арендной платы за земельные участки в зависимости от того, предоставляются ли такие участки по результатам проведения аукциона или без проведения торгов.

В случае предоставления земельного участка в аренду без проведения торгов указанная статья Земельного кодекса РФ предоставляет возможность органам государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – Субъект РФ) устанавливать порядок определения размера арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Субъекта РФ, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

В настоящее время на территории Республики Башкортостан арендная плата за использование земельных участков, находящихся в государственной собственности Республики Башкортостан, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, определяется в соответствии с Постановлением.

В соответствии с пунктом 2 Постановления размер арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности Республики Башкортостан, и земли, государственная собственность на которые не разграничена, если иное не установлено федеральными законами, определяется одним из следующих способов:

а) на основании кадастровой стоимости земельных участков;

б) по результатам торгов (конкурсов, аукционов);

в) на основании рыночной стоимости земельных участков, определяемой в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности;

г) в размере земельного налога, установленного законодательством Российской Федерации за соответствующий земельный участок.

Пунктом 2.1 Постановления предусмотрено, что размер арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности Республики Башкортостан, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленные в аренду без торгов, если иное не установлено федеральными законами, определяется в порядке, предусмотренном правилами определения размера и внесения арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности Республики Башкортостан, и земли, государственная собственность на которые не разграничена (далее – Правила), утвержденными данным постановлением.

Указанными Правилами предусмотрены способы расчета размера арендной платы, а также порядок и условия внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности Республики Башкортостан, и земли, государственная собственность на которые не разграничена (далее - земельные участки), предоставляемые в аренду юридическим и физическим лицам.

Так, согласно подпункту «а» пункта 1.2 Правил размер арендной платы за земельные участки, предоставленные в аренду без торгов, если иное не установлено федеральными законами, определяется на основании кадастровой стоимости земельных участков с учетом ставки арендной платы в процентах от кадастровой стоимости земельного участка.

Ставки арендной платы за различные виды земельных участков в зависимости от их правообладателей, категорий земель, видов разрешенного использования, территориального расположения земельных участков, устанавливаются Постановлением, в том числе:

- ставки арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности Республики Башкортостан, расположенные на территории Республики Башкортостан;

- ставки арендной платы за земли, государственная собственность на которые не разграничена, полномочия по распоряжению которыми в соответствии с законодательством осуществляются органами местного самоуправления;

- ставки арендной платы за земли на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан по зонам градостроительной ценности и экономико-планировочным районам в зависимости от видов функционального использования и типов объектов;

- средние ставки арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности Республики Башкортостан, и земли, государственная собственность на которые не разграничена;

- рекомендуемые коэффициенты, учитывающие категорию арендаторов и вид использования земельных участков;

- ставки арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности Республики Башкортостан, на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан.

При этом с 2015 года в соответствии с постановлением Правительства Республики Башкортостан от 30 декабря 2014 года № 645 ставки арендной платы в процентах от кадастровой стоимости земельного участка (далее – ставка арендной платы) устанавливаются с учетом прогнозного показателя индекса потребительских цен, определяемого в установленном законодательством порядке.

Подпунктом «б» пункта 1.2 Правил устанавливается порядок расчета размера арендной платы за земельные участки по договорам аренды земельных участков, заключенным до 1 января 2009 года на период 2010 - 2017 годов, осуществляемого на основании средней ставки арендной платы, дифференцированной с учетом территориально-экономической зоны в соответствии с градостроительным регламентом.

В соответствии с пунктом 1.9 Правил расчет размера арендной платы за использование земельного участка на год определяется Министерством земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан (далее – Минземимущесто РБ) или органом местного самоуправления, выступающим арендодателем по договору аренды земельного участка, и оформляется в виде приложения к договору аренды.

При этом расчеты размера годовой арендной платы осуществляются арендатором самостоятельно по ставкам арендной платы за землю, установленным соответствующими решениями Правительства Республики Башкортостан или органами местного самоуправления (в зависимости от принадлежности полномочий по распоряжению соответствующими земельными участками), и подлежат обязательному согласованию с арендодателем в срок до 1 февраля каждого года (после подписания договора аренды) путем подписания сторонами по договору аренды приложения (расчета годовой арендной платы) к договору аренды земельного участка.

Следует отметить, что, несмотря на ежегодное повышение ставок арендной платы с учетом показателя индекса потребительских цен (14% - в 2015 году, 6% - в 2016 году), отмечается снижение поступления доходов от арендной платы за использование земель в консолидированный бюджет Республики Башкортостан.

По данным Минземимущества РБ в 2015 году поступления доходов от арендной платы за использование земель в консолидированный бюджет Республики Башкортостан составили 5 134 169,8 тыс. руб., в том числе по видам:

- доходы от аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в размере 4 386 632,4 тыс. руб.;

- доходы от аренды земельных участков, находящихся в собственности муниципальных образований, в размере 169 004,1 тыс. руб.;

- доходы от аренды земельных участков, находящихся в собственности Республики Башкортостан, в размере 578 533,3 тыс. руб.

Задолженность по арендной плате по итогам 2015 года составила 104 414,59 тыс. руб.

В 2016 году поступления доходов от арендной платы за использование земель в консолидированный бюджет Республики Башкортостан составили 4 125 205,7 тыс. руб., в том числе по видам:

- доходы от аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в размере 3 304 591,9 тыс. руб.;

- доходы от аренды земельных участков, находящихся в собственности муниципальных образований, в размере 144 604 тыс. руб.;

- доходы от аренды земельных участков, находящихся в собственности Республики Башкортостан, в размере 676 009,8 тыс. руб.

Задолженность по арендной плате по итогам 2016 года составила 81 297 тыс. руб.

За 10 месяцев 2017 года поступления доходов от арендной платы за использование земель в консолидированный бюджет Республики Башкортостан составили 3 023 330,2 тыс. руб., в том числе по видам:

- доходы от аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в размере 2 519 790,6 тыс. руб.;

- доходы от аренды земельных участков, находящихся в собственности муниципальных образований, в размере 73 027,4 тыс. руб.;

- доходы от аренды земельных участков, находящихся в собственности Республики Башкортостан, в размере 430 512,1 тыс. руб.

Задолженность по арендной плате за 10 месяцев 2017 года составила 90 890 тыс. руб.

Основной причиной снижения доходов от арендной платы за землю, находящуюся в государственной и муниципальной собственности, в консолидированный бюджет Республики Башкортостан является снижение кадастровой стоимости земельных участков.

Кроме того, снижение поступления доходов от арендной платы связано с увеличением площади земель, находящихся в собственности юридических лиц. Так, если по состоянию на 1 января 2015 года по данным Управления Росреестра по РБ в собственности юридических лиц находилось 10,2 тыс.га, то по состоянию на 1 января 2017 года – 21,9 тыс.га.

Также значительно (с 135,5 тыс.га до 174,9 тыс.га) за указанный период увеличилась площадь земель, находящихся в собственности муниципальных образований. При этом более чем на 30 тыс.га сократилась площадь земель, право собственности на которые не разграничено.

Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 28 июня 2017 года № 298 в Правила внесены изменения, в том числе, предусматривающие порядок определения размера арендной платы за земельные участки, используемые не по целевому назначению, исходя из фактического вида использования данных земельных участков.

Разделом 2 Правил установлены условия изменения арендной платы за землю, согласно которым пересмотр размера арендной платы осуществляется арендодателем в одностороннем порядке по следующим основаниям:

- в связи с изменением кадастровой стоимости земельного участка;

- в случае перевода земельного участка из одной категории земель в другую или изменения разрешенного использования земельного участка в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации;

- в случае изменения нормативных правовых актов Российской Федерации, Республики Башкортостан или органов местного самоуправления, устанавливающих размеры арендной платы за землю, условия и порядок ее перечисления или исчисления;

- в случае выявления использования земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным видом использования и (или) неиспользования, в том числе его части;

- в случае устранения арендатором выявленных нарушений целевого использования земельного участка.

При этом в случаях выявления нарушения целевого использования земельного участка, предусмотренного договором аренды, изменения законодательства в части изменения порядка расчета или исчисления размера арендной платы, либо изменения кадастровой стоимости земельного участка, заключения дополнительного соглашения об изменении размера арендной платы, прилагаемого к договору аренды земельного участка, не требуется.

Разделом 3 Правил предусмотрен льготный порядок определения размера арендной платы, устанавливающий размеры понижающих коэффициентов для определения размера арендной платы за земельные участки, а также условия применения указанных коэффициентов.

**3. Изучение опыта субъектов Российской Федерации**

Изучение опыта субъектов Российской Федерации в сфере определения размера арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности, и земли, государственная собственность на которые не разграничена, свидетельствует о том, что во всех Субъектах РФ приняты нормативные правовые акты, устанавливающие порядок определения размера и внесения арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности, и земли до разграничения государственной собственности на землю.

При этом единообразный подход к порядку расчета размера арендной платы, ставок арендной платы, различных поправочных коэффициентов, учитываемых при расчете размера арендной платы, в Субъектах РФ отсутствует.

Как правило, для определения размера арендной платы применяются формулы, учитывающие кадастровую стоимость земельных участков либо ставку земельного налога (с учетом различных ставок, поправочных коэффициентов, учитывающих виды использования земельных участков, сроки аренды, индексы потребительских цен, инфляции и иные показатели).

Следует отметить, что в значительном числе Субъектов РФ (в том числе в Архангельской, Калининградской, Новосибирский, Омской, Воронежской, Оренбургской, Кемеровской, Смоленской, Самарской областях, Кабардино-Балкарской, Удмуртской республиках и ряде других) предусмотрены положения, устанавливающие и изменяющие размер арендной платы за земельные участки, в том числе на основании рыночной стоимости, определяемой в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

В большинстве Субъектов РФ пересмотр арендной платы в одностороннем порядке по требованию арендодателя предусмотрен в случае изменения кадастровой и (или) рыночной стоимости земель, ставок земельного налога, порядка определения размера арендной платы, а также с учетом перерасчета уровня инфляции. Изменение размера арендной платы по вышеуказанным условиям осуществляется 1 раз в год. В то же время, изменение размера арендной платы в связи с изменением фактического вида использования земельного участка, не установленного договором аренды, нормативными правовыми актами Субъектов РФ не предусмотрен.

Также в нормативных правовых актах ряда Субъектов РФ предусмотрено применение понижающих коэффициентов и иных льготных условий определения размера арендной платы за земельные участки, выделенные для реализации инвестиционных проектов.

**4. Информация о проведении публичных обсуждений**

Постановление включено в План экспертизы на 2 полугодие 2017 года на основании предложения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан (от 20 июня 2017 года № 675-6-17и) о необходимости изменения ставок арендной платы, рассчитываемых на основании кадастровой стоимости земельных участков в сторону их снижения, в целях уменьшения издержек субъектов малого и среднего предпринимательства.

В соответствии с пунктом 6 Порядка проведения экспертизы, План проведения экспертизы размещен на официальном сайте Министерства экономического развития Республики Башкортостан (economy.bashkortostan.ru) в подразделе «Экспертиза действующих актов» раздела «Институт оценки регулирующего воздействия».

С целью проведения публичных консультаций с 5 сентября по 5 октября 2016 года Постановление размещено в сети Интернет на региональном портале (regulation.bashkortostan.ru), посредством которого направлены уведомления о проведении экспертизы представителям предпринимательского сообщества, среди которых: Ассоциация организаций предпринимательства Республики Башкортостан, Торгово-промышленная палата Республики Башкортостан, Башкортостанское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства Башкирское региональное отделение «Опора России», Союз предпринимателей города Уфы, Союз работодателей Республики Башкортостан, Башкирская Торговая Ассоциация, Федерация профсоюзов Республики Башкортостан, Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств Республики Башкортостан, ряд иных общественных организаций, представляющих интересы предпринимательского сообщества.

В ходе публичных обсуждений в адрес Минэкономразвития РБ от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан поступило дополнительное предложение (от 23 ноября 2017 года № 1337-11-17и) о пересмотре положений Постановления в части уточнения ставки арендной платы за земельные участки общественного питания без алкогольных напитков, предусмотренной пунктом 5.5 ставок арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности Республики Башкортостан, расположенные на территории Республики Башкортостан (кроме территории городского округа город Уфа), утвержденных Постановлением.

В качестве обоснования необходимости указанных изменений, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан указал поступающие от представителей предпринимательского сообщества жалобы на то, что с марта 2016 года ставка арендной платы за земельные участки общественного питания без алкогольных напитков возросла с 0,44% до 1,57% от кадастровой стоимости, что повлекло четырехкратное увеличение размера арендной платы.

Кроме того, Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан отмечено, что размер ставки арендной платы за земельные участки общественного питания без алкогольных напитков совпадает с размером ставки арендной платы за земельные участки рынков, торговых центров, торгово-сервисных комплексов, что приравнивает деятельность кафе к деятельности торгового центра и противоречит принципу экономической обоснованности.

Анализ изменения ставок арендной платы показал, что по состоянию на 1 января 2016 года ставка арендной платы за земельные участки общественного питания без алкогольных напитков (в редакции Постановления от 31 декабря 2015 года) составляла 1,5% от кадастровой стоимости, а по состоянию на 1 июля 2014 года (в редакции Постановления № 480 от 30 июля 2014 года) – 1,14%.

Таким образом, увеличение размера арендной ставки за земельные участки общественного питания без алкогольных напитков с июля 2014 года по январь 2017 года составило 0,44% от кадастровой стоимости.

Иных замечаний и предложений о необходимости внесения изменений в Постановление в ходе публичных обсуждений не поступало.

**5. Выводы по результатам проведения экспертизы**

По результатам проведения экспертизы Постановления установлено, что предусмотренное указанным постановлением правовое регулирование в целом не противоречит действующему законодательству.

В то же время, в целях устранения в Постановлении положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, указанный нормативный правовой акт нуждается в доработке.

Так, определенные Постановлением размеры ставок арендной платы, установленные в отношении различных категорий земельных участков, требуют дополнительной корректировки и доработки с учетом принципа экономической обоснованности, предусмотренного постановлением Правительства РФ «Об основных принципах определения арендной платы».

С учетом возможности определения размера арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности Республики Башкортостан, и земли, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе на основании рыночной стоимости права аренды земельных участков, определяемой в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности, положения подпункта «в» пункта 2 Постановления необходимо привести в соответствие с требованиями подпункта «г» пункта 2 Правил определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ «Об основных принципах определения арендной платы».

Кроме того, считаем целесообразным дополнить Правила положениями, предусматривающими порядок расчета арендной платы на основании рыночной стоимости права аренды земельных участков, определяемой в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности, а также изменения размера арендной платы, установленного указанным способом.

С учетом положений, предусмотренных подпунктом «г» пункта 3 и пунктом 5.(1) Правил определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, утвержденных Правительства РФ «Об основных принципах определения арендной платы», Правила необходимо дополнить указанием об установлении размера арендной платы за земельные участки, предоставленные собственникам зданий, сооружений, право которых на приобретение в собственность земельного участка ограничено законодательством Российской Федерации, не выше размера земельного налога, установленного в отношении предназначенных для использования в сходных целях и занимаемых зданиями, сооружениями земельных участков, для которых указанные ограничения права на приобретение в собственность отсутствуют.

Также положения пункта 1.6 Правил, предусматривающего возможность изменения размера арендной платы в связи с изменением вида разрешенного использования земельного участка, нуждаются в уточнении в части определения порядка изменения вида разрешенного использования земельного участка.

Таким образом, по результатам экспертизы сообщаем, что в нормативном акте содержатся положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности. В этой связи разработчику необходимо доработать нормативный акт с учетом вышеизложенных замечаний.

Заместитель министра Л.В. Мизонова

Юрченко Константин Борисович

2808657, 11152