АДМИНИСТРАЦИЯ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

**КОМИТЕТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ЭКСПЕРТИЗЕ**

**ДЕЙСТВУЮЩЕГО НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА**

**«\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2014 г. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

В соответствии с планом проведения экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области на второе полугодие 2014 года и порядком проведения процедур оценки регулирующего воздействия в Ленинградской области, утвержденным постановлением Правительства Ленинградской области от 10 января 2014 г. № 2 «О внедрении процедур оценки регулирующего воздействия в Ленинградской области» Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области провел экспертизу закона Ленинградской области от 19.12.2008 г. №143-ОЗ «Об отдельных вопросах отчуждения недвижимого имущества, находящегося в собственности Ленинградской области или в собственности муниципальных образований Ленинградской области и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства» (далее – Закон), разработанного комитетом по развитию малого, среднего бизнеса и потребительского рынка Ленинградской области.

**1. Описание действующего регулирования**

Закон принят во исполнение Федерального закона от 22.07.2008 г. №159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон был принят как ответ на запрос бизнес-сообщества на так называемую «малую приватизацию», то есть преобразование государственной собственности в частную, преимущественно в сфере торговли, общественного питания и бытового обслуживания, в сжатые сроки и по упрощенной схеме. Целью принятия этих нормативных актов было обеспечение государственной поддержки развития предпринимательства посредством передачи государственного имущества, находящегося в аренде у малых и средних предпринимателей, что позволяет снизить их затраты.

Льготная или малая приватизация должна была обеспечить комфортные условия для развития малого бизнеса путем снижения затрат предпринимателей на аренду. Основными условиями получения преимущественного права на приобретение государственного имущества, согласно Федерального закона от 22.07.2008 г.  
№159-ФЗ, являются:

1. Имущество находится во временном владении или пользовании (аренде) организаций малого или среднего бизнеса непрерывно в течение 2 или более лет;
2. Задолженность по арендной плате за такое имущество, а также неустойки (штрафы, пени) отсутствуют.
3. Арендуемое имущество не включено в утвержденный перечень государственного или муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование субъектам малого и среднего предпринимательства.

В первой редакции закона было установлено также ограничение по размеру помещения, в отношении которого может быть проведена малая приватизация, но в 2013 г. это требование было устранено.

Результат проводимых мероприятий остается неудовлетворительным. Первый этап (2008-2010 г.) оказался провальным – по данным общероссийской общественной организации малого и среднего бизнеса «ОПОРА РОССИИ», в сентябре 2010 г. в 13 регионах работа по обеспечению исполнения Федерального закона №159-ФЗ не была начата. Успешной реализацию малой приватизации можно было признать только в нескольких регионах, в том числе в г. Санкт-Петербурге, Волгоградской, Воронежской и Московской областях. В то же время в г. Москве, например, преимущественное право на приватизацию не было реализовано ни разу. Выкуплены были только 10% площадей, арендуемых субъектами малого и среднего бизнеса, правом на преимущественное право приобретения государственного имущества воспользовались только 0,16% предпринимателей.

За период 2010-2013 г. ситуация не изменилась. Преимущественное право приобретения государственного имущества было использовано только 14 раз (по данным межведомственного портала ФАУГИ), что составило 3,3% от общего числа приватизированного государственного имущества.

Причинами сложившейся ситуации эксперты называют в основном незаинтересованность органов муниципальной власти и воздвигаемые ими барьеры, такие как:

1. Необоснованное включение в перечень имущества, предоставляемого для поддержки субъектов малого бизнеса в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 г. №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства  
   в Российской Федерации»
2. Необоснованное включение имущества в программу приватизации
3. Сознательное завышение цены имущества

Также проблемы в реализации Федерального закона №159-ФЗ обусловлены такими факторами, как низкая информированность потенциальных покупателей, низкая вероятность продажи, финансовый кризис, который лишил потенциальных приобретателей имущества свободных денежных средств, и высокий налог на имущество, существенно снижает мотивированность малого и среднего бизнеса  
к приобретению недвижимости.

Разработчики акта в свою очередь отмечают, что исключение критерия «добросовестности» из закона привело к возникновению долгов при оплате рассрочки договоров купли-продажи, заключенных в порядке реализации приоритетного права субъектов малого и среднего предпринимательства на приватизацию государственного имущества.

Закон действует уже более 5 лет, за это время в Федеральный закон были внесены изменения, что требует оценки его регулирующего воздействия с целью совершенствования процедуры реализации преимущественного права субъектов малого и среднего предпринимательства на приобретение недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности Ленинградской области  
и в собственности муниципальных образований Ленинградской области.

**2. Проблема, на решение которой направлено регулирование**

2.1. Закон разработан с целью предоставления дополнительных гарантий стабильности деятельности субъектам малого и среднего предпринимательства, за счёт значительного расширения для них возможности реализации преимущественного права на приобретение арендованного недвижимого имущества, путём увеличения срока рассрочки, тем самым снижая текущие издержки  
и высвобождая дополнительные финансовые ресурсы на развитие бизнеса.

2.2. Закон не влечёт дополнительных финансовых затрат консолидированного бюджета Ленинградской области на организацию исполнения и исполнение полномочий, необходимых для его реализации.

**3. Содержание и область правового регулирования.**

**Основные группы участников общественных отношений**

Закон содержит положения, регулирующие общественные отношения, предусмотренные статьей 5 Федерального закона от 22.07.2008 г. №159-ФЗ в части установления правил и порядка предоставления поддержки субъектам предпринимательской деятельности.

Адресатами нормы являются субъекты малого и среднего предпринимательства, зарегистрированные на территории Ленинградской области, администрации муниципальных образований Ленинградской области, исполнительные органы государственной власти Ленинградской области.

**4. Оценка целесообразности государственного регулирования**

В ходе проведения оценки регулирующего воздействия были проведены публичные слушания, а также анализ практики, сложившейся в иных субъектах Российской Федерации.

Позиции заинтересованных представителей предпринимательского сообщества обобщены в справке по результатам публичных консультаций (прилагается).

В результате выявлены следующие замечания и предложения к Закону:

*4.1. Статья 1*

Статья 1 Закона противоречит Федеральному закону от 22.07.2008 г. №159-ФЗ  
и вводит избыточные административные ограничения для субъектов предпринимательской деятельности.

*4.2. Статья 2*

По результатам мониторинга регионального законодательства установлено, что в ряде регионов (Приморский край, Тюменская область, Челябинская область, Тульской области, Орловская область, Ставропольский Край, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и другие) срок рассрочки оплаты арендуемого имущества установлен в размере **5 лет**, в Воронежской области и Саратовской области – **7 лет**,  
в остальных регионах установлен минимальный срок в соответствии с федеральным законом – **3 года** (в том числе в ряде регионов нормативные правовые акты, регламентирующие данный срок рассрочки еще проходят процесс утверждения). При этом в Сахалинской области предельный срок рассрочки установлен продолжительностью **3 года**, а предельный размер площади выкупаемого имущества не более **500 квадратных метров**.

Изменение статьи 2 Закона может быть проведено в сторону уменьшения срока рассрочки до 3 лет (минимальный срок, предусмотренный Федеральным законом) или увеличения до 10 лет.

В целях определения издержек/выгод для субъектов малого и среднего предпринимательства и муниципального/ областного бюджета от проведения рассрочки был проведен сравнительный анализ (см. Таблицу 1)

**Таблица 1. Анализ предлагаемых мер регулирования**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Рассрочка на 3 года** | | **Рассрочка на 10 лет** | |
| **Издержки** | **Выгоды** | **Издержки** | **Выгоды** |
| Субъекты МСП | Срок рассрочки значительно ограничивает возможность выкупа арендуемого имущества, т.е. данной мерой поддержки может воспользоваться ограниченное число предпринимателей ввиду большого размера платежей по рассрочке. | Стимулирует к более быстрому выкупу арендуемого имущества тех субъектов предпринимательства, которые располагают достаточными финансовыми возможностями для этого. | Длительный срок рассрочки не позволит в случае необходимости данное имущество реализовать. | Позволит выкупить арендуемое имущество без значительных финансовых затрат за счёт невысоких платежей по рассрочке. |
| Муниципальный/ областной бюджет | Короткий срок рассрочки приводит к более быстрому выкупу государственного/ муниципального имущества, тем самым в короткой перспективе значительно снижая доходную часть соответствующего бюджета, в связи с тем, что большинство субъектов малого и среднего предпринимательства используют упрощённую систему налогообложения и не являются плательщиками налога на имущество. | Увеличение доходной части соответствующего бюджета за счёт поступления платежей по рассрочке, которые значительно превышают платежи по арендной плате.  Выступает сдерживающим фактором к массовому выкупу государственного/муниципального имущества предпринимателями, за счёт высоких платежей по рассрочке. | В среднесрочной перспективе (после выкупа) государственный/муниципальный бюджет лишится значительной части доходов, поступавших ранее от арендной платы или по рассрочке за выкуп.  Зачастую платежи по рассрочке значительно ниже платежей по аренде, что приводит к недополучению доходов соответствующих бюджетов. | Позволит реализовать большое количество собственности, что уменьшит загруженность профильных подразделений по работе с данным имуществом, тем самым позволив сократить штат муниципальных служащих. |

Анализ выгод/издержек показал, что вследствие наличия преимуществ  
и недостатков срока рассрочки в 3 года и в 10 лет как для субъектов МСП, так и для государственного/муниципального бюджета, то к установлению оптимального срока рассрочки на выкуп арендуемого имущества необходимо подходить с позиции сбалансированности выгод и издержек для всех заинтересованных сторон. Если принять во внимание, что при рассрочке в 10 лет будет реализовано максимально возможное количество муниципального имущества, то в перспективе после окончания выплат по рассрочке создаст значительный дефицит муниципального бюджета. Это связано с тем, что значительная доля дохода муниципальных бюджетов формируется за счёт арендной платы, при условии, что большинство субъектов малого и среднего предпринимательства используют упрощённую систему налогообложения и освобождены от уплаты налога на имущество.

Снижение срока рассрочки до минимального повлечет за собой установление дополнительных ограничений для субъектов малого и среднего предпринимательства и противоречит целям комплексного социально-экономического развития Ленинградской области. В то же время предоставление срока рассрочки на выкуп недвижимого имущества субъектам малого и среднего предпринимательства в размере 10 лет следует признать необоснованным  
и нецелесообразным решением, т.к. это будет способствовать возникновению значительных экономических потерь (в связи с недополучением дохода, в том числе из-за инфляции) для бюджетов муниципальных образований и областного бюджета Ленинградской области.

Таким образом, можно сделать вывод, что установленный срок рассрочки  
в 5 лет экономически оправдан и снижает до минимума экономически потери соответствующих бюджетов.

**5. Альтернативные предложения**

В ходе публичных консультаций были получены следующие предложения по совершенствованию Закона:

5.1. «Дополнить статьей, в которой рекомендовать органам муниципальной власти утвердить до конца года на своем уровне порядки отчуждения недвижимого муниципального имущества, предоставления рассрочки платежей».

Данное предложение не влечет увеличения затрат как субъектов малого  
и среднего предпринимательства, так и областного бюджета, а также бюджетов муниципальных образований. Оно соответствует [пунктам 3](http://base.garant.ru/12125505/6/#block_610), [7 статьи 35](http://base.garant.ru/12125505/6/#block_614) Федерального закона от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ № «О приватизации государственного и муниципального имущества», согласно которым (во взаимосвязи с [пунктом 3 статьи 4](http://base.garant.ru/12125505/1/#block_110), [пунктом 2 статьи 6](http://base.garant.ru/12125505/1/#block_114) и [пунктом 4 статьи 14](http://base.garant.ru/12125505/3/#block_315) названного Федерального закона) порядок оплаты имущества, находящегося в муниципальной собственности, касающийся внесения платежей, устанавливается органами местного самоуправления.

5.2. «Дополнить положением об обязанности муниципальных органов по формированию перечней имущества, подлежащего передаче в аренду на льготных условиях (стоимость аренды, сроки аренды)»

Предложение может увеличить затраты бюджетов органов местного самоуправления. В то же время, обязанность инвентаризации муниципального имущества установлена Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»  
и Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Таким образом, можно говорить только об установлении разумных сроков формирования указанных перечней.

5.3. «Усилить контроль за исполнением норм закона»

Данное предложение не влечет увеличения затрат как субъектов малого  
и среднего предпринимательства, так и областного бюджета, а также бюджетов муниципальных образований. В то же время представляется затруднительным установить критерии ответственности за нарушение положений Закона.

**6. Выводы экспертизы.**

**Предложения по изменению отдельных положений действующего акта**

По итогам экспертизы Уполномоченный орган считает, что в целом Закон не содержит положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов малого и среднего предпринимательства, а также бюджета Ленинградской области и бюджетов муниципальных образований, но нуждается в совершенствовании с целью приведения в соответствие с федеральным законодательством и практикой правоприменения.

Уполномоченным орган считает целесообразным исключить из Закона статью 1 как противоречащую положениям федерального законодательства.

Уполномоченный орган рекомендует рассмотреть предложения, поступившие  
в ходе публичных консультаций.

В то же время уполномоченный орган считает целесообразным отложить внесение изменений в Закон до решения вопроса о продлении действия Федерального Закона от 22.07.2008 г. №159-ФЗ или об отмене действия отношений, возникающих в связи с отчуждением из государственной собственности субъектов Российской Федерации или из муниципальной собственности недвижимого имущества, арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, на федеральном уровне.

Приложение: справка по результатам публичных консультаций в 1 экз. на 4 листах.

Вице-губернатор Ленинградской области –

председатель комитета Д.Ялов