

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия
на проект постановления Правительства Республики Башкортостан
«О Залоговом фонде Республики Башкортостан»

Министерство экономического развития Республики Башкортостан в соответствии со статьей 25.2 Закона Республики Башкортостан от 12 августа 1996 года № 42-з «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан», пунктом 87 Регламента Правительства Республики Башкортостан, утвержденного постановлением Правительства Республики Башкортостан от 5 апреля 2004 года № 50, Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов постановлений, распоряжений правительства Республики Башкортостан и иных решений Правительства Республики Башкортостан, утвержденным приказом Минэкономразвития РБ от 19 июля 2013 года № 132 (далее – Порядок ОРВ), пунктом 3.64 Положения о Министерстве экономического развития Республики Башкортостан, утвержденного постановлением Правительства Республики Башкортостан от 22 января 2013 года № 8, провело оценку регулирующего воздействия проекта постановления Правительства Республики Башкортостан «О Залоговом фонде Республики Башкортостан» (далее – Проект акта), разработанного Министерством земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан (далее – разработчик).

Порядок ОРВ в отношении процедуры оценки регулирующего воздействия разработчиком Проекта акта был соблюден в полной мере.

Однако в пояснительной записке имеется несоответствие поставленных вопросов и представленной информации. Не указана (указана с нарушением логики поставленных вопросов) информация по ряду групп вопросов:

информация о принятых ранее мерах, направленных на решение выявленной проблемы, а также затраченных ресурсах и достигнутых результатах по преодолению указанной проблемы;

оценка расходов основных групп участников, на которых предполагается воздействие регулирования;

риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий, описание методов контроля эффективности избранного способа достижения цели регулирования;

необходимые для достижения целей регулирования организационно-технические, методологические, информационные и иные мероприятия;

целевые показатели программы мониторинга и иные способы (методы) оценки достижения целей регулирования.

1. Общая характеристика регулируемых правоотношений. Описание предлагаемого регулирования.

В соответствии с действующей нормативной базой на территории Республики Башкортостан функционирует три залоговых фонда.

Цель создания	Нормативная база	Состав фонда
1. Обеспечение долговых обязательств Республики Башкортостан	постановление Правительства РБ от 26.01.2006 г. №11	акции АО
2. Развитие агропромышленного комплекса	постановление Правительства РБ от 01.06.2006 г. №149	акции АО; активы ГУПов
3. Привлечение банковских кредитов для строительства жилья	постановление Правительства РБ от 13.10.2009 г. №379	акции АО; недвижимое имущество (не-жилые помещения, здания, сооружения)

Проектом акта предлагается упразднить указанные фонды путем признания регламентирующих постановлений Правительства Республики Башкортостан утратившими силу и создать новый фонд, целью которого будет оказание поддержки субъектам предпринимательской и инвестиционной деятельности посредством предоставления залога для привлечения средств кредитных организаций при реализации приоритетных инвестиционных проектов и проектов, решение по которым принято Правительством Республики Башкортостан (далее – Залоговый фонд).

2. Проблема, на решение которой направлено регулирование. Цель принятия Проекта акта. Степень регулирующего воздействия Проекта акта.

В результате анализа текущей ситуации и непосредственно текста Проекта акта было выявлено следующее.

Проект акта направлен на решение проблемы недостаточности финансирования приоритетных и иных проектов, реализуемых на территории Республики Башкортостан.

Целью Проекта акта является создание условий для реализации приоритетных и иных проектов на территории Республики Башкортостан. При использовании инструментов, закладываемых в механизм нового залогового фонда, вероятность положительного решения кредитной организации в отношении возможности предоставления средств для реализации приоритетного или иного проекта существенно возрастает.

Основными группами участников правоотношений, на которые предполагается воздействие, являются:

Республика Башкортостан в лице Министерства земельных и имущественных отношений;

органы исполнительной власти Республики Башкортостан, ответственные за реализацию приоритетного инвестиционного проекта, либо проекта, решение по которому принято Правительством Республики Башкортостан;

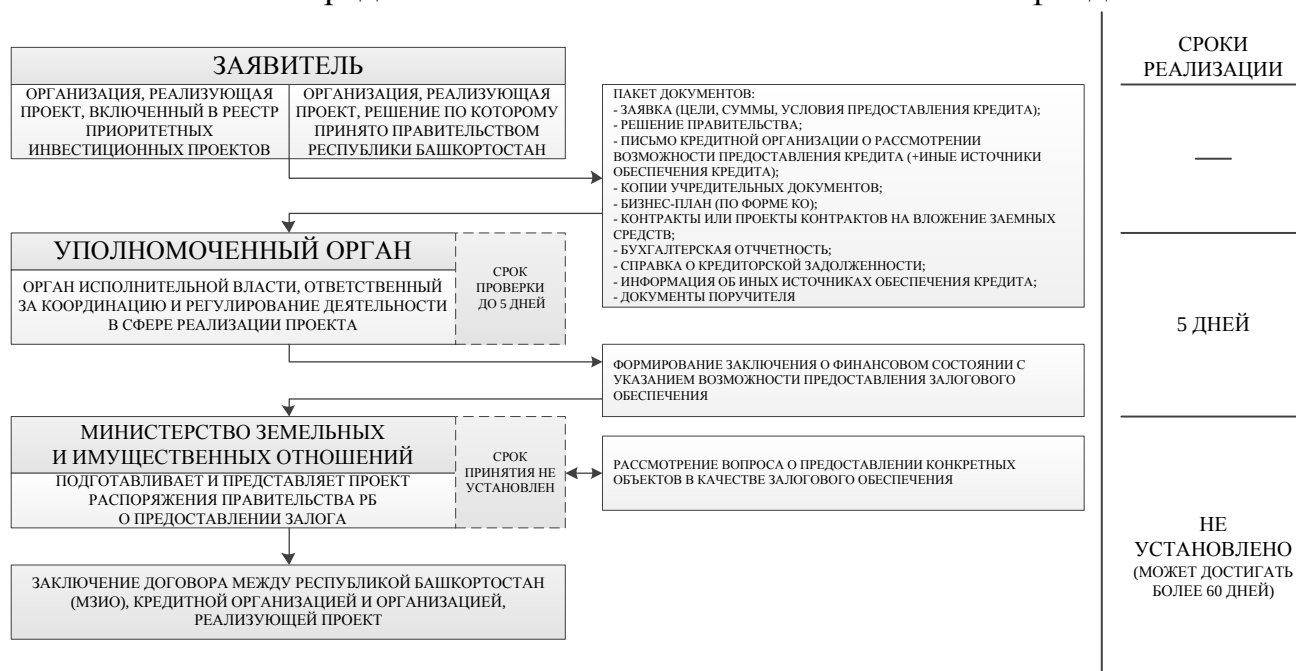
организации, реализующие приоритетные инвестиционные проекты на территории Республики Башкортостан или проекты, решение по которым принято Правительством Республики Башкортостан;

кредитные организации, подписавшие договор о предоставлении кредитных ресурсов по указанным проектам и договор с Республикой Башкортостан о предоставлении залога.

По степени регулирующего воздействия Проект акта имеет низкую степень воздействия, поскольку не содержит положений, вводящих ранее не предусмотренные и (или) изменяющих предусмотренные законодательством Республики Башкортостан, иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

3. Риски недостижения целей правового регулирования, возможные негативные последствия от введения правового регулирования.

Схема предоставления в залог объектов Залогового фонда



При анализе схемы предоставления объектов Залогового фонда был выявлен ряд факторов, затрудняющих достижения поставленных перед Залоговым фондом целей и задач.

3.1. Невозможность применения механизма ипотеки в отношении зданий и сооружений, находящихся в государственной собственности.

В соответствии с нормами действующего законодательства присутствуют ограничения на возможность использования государственного недвижимого имущества в качестве залога.

Так, в соответствии с требованиями статьи 69 Федерального закона от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (далее – Закон об ипотеке), здания и сооружения не могут выступать в качестве залога обособленно без земельных участков, на которых они расположены. Вместе с тем, требования статьи 63 вышеуказанного закона не позволяют использовать в качестве залога земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности. Совокупное рассмотрение ранее указанных положений указывает на:

присутствие существенного высоковероятностного риска признания положений постановления о Залоговом фонде противоречащими федеральному законодательству, а договоров залога по зданиям и сооружениям (ипотеки), находящихся в государственной собственности, недействительными;

низкий уровень привлекательности предлагаемого механизма (в части предоставления в залог зданий и сооружений) для кредитных организаций.

Дополнительным фактором, влияющим на степень привлекательности механизма для кредитных организаций, является коллизия, возникающая в случае взыскания на заложенное государственное имущество.

В соответствии с положениями Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации) обращение взыскания на заложенное имущество представляет собой приватизацию государственного имущества, которая может осуществляться строго в соответствии с требованиями Закона о приватизации. Вместе с тем, Законом о приватизации механизм передачи в частную собственность заложенного имущества вследствие обращения взыскания на это заложенное имущество не предусмотрен.

Данный факт повышает уровень риска признания договора залога недействительным и снижает уровень привлекательности для кредитных организаций механизмов Залогового фонда.

Для целей нивелирования указанных рисков считаем необходимым направить на доработку состав объектов Залогового фонда.

3.2. Невозможность применения механизма ипотеки в отношении объектов недвижимости, права собственности на которые не зарегистрированы в установленном порядке.

В силу требований статьи 2 Закона об ипотеке в договоре об ипотеке должны быть указаны:

право, в силу которого имущество, являющееся предметом ипотеки, принадлежит залогодателю;

наименование органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, зарегистрировавшего это право залогодателя.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права.

Ввиду изложенного, использование недвижимого имущества, в отношении которого в установленном порядке право собственности не было зарегистрировано, не представляется возможным.

Механизм, предусмотренный пунктом 4.4 проекта Положения о Залоговом фонде (вменение организации, нуждающейся в залоговом обеспечении привлекаемых средств, затрат на подготовку технической документации и обеспечение государственной регистрации права собственности), является ограничением для организаций, реализующих приоритетные и иные инвестиционные проекты на территории Республики Башкортостан.

Для целей компенсации рисков утраты права собственности на объекты залога, обеспечения финансовыми ресурсами процесса формирования технической документации и обеспечения государственной регистрации объектов недвижимости для дальнейшего включения их в состав Залогового фонда предлагаем предусмотреть платность использования ресурсов Залогового фонда в процентах от суммы переданного залогового обеспечения.

3.3. Ограничение круга возможных залогодержателей объектов Залогового фонда.

В соответствии с пунктом 1.2 проекта Положения о Залоговом фонде залогодержателем может являться только кредитная организация.

Вместе с тем, в соответствии с Порядком рассмотрения и поддержки приоритетных инвестиционных проектов Республики Башкортостан, утвержденного постановлением Правительства Республики Башкортостан от 19 августа 2011 года № 292 кредит является не единственным источником заемного капитала. Организации, реализующие проекты, для целей реализации этих проектов могут получать займы от иных лиц, не являющихся кредитными организациями. Сложившаяся практика предоставления займов характеризуется наличием, помимо основного договора займа, дополнительного договора залога (ипотеки).

Ввиду изложенного, а также с учетом отсутствия дополнительных требований к кредитным организациям, характеризующим стабильность их финансового состояния, считаем возможным расширить круг возможных залогодержателей.

3.4. Требования, предъявляемые к получателям кредитных средств под залог объектов Залогового фонда.

В соответствии с пунктом 1.4 проекта Положения о Залоговом фонде поддержка, предусмотренная механизмом фонда, оказывается на реализацию приоритетных инвестиционных проектов, включенных в Реестр приоритетных инвестиционных проектов Республики Башкортостан (далее – Реестр), и проектов, решение по которым принято Правительством Республики Башкортостан.

Включение инвестиционного проекта в Реестр осуществляется в соответствии с Порядком рассмотрения и поддержки приоритетных инвестиционных проектов Республики Башкортостан.

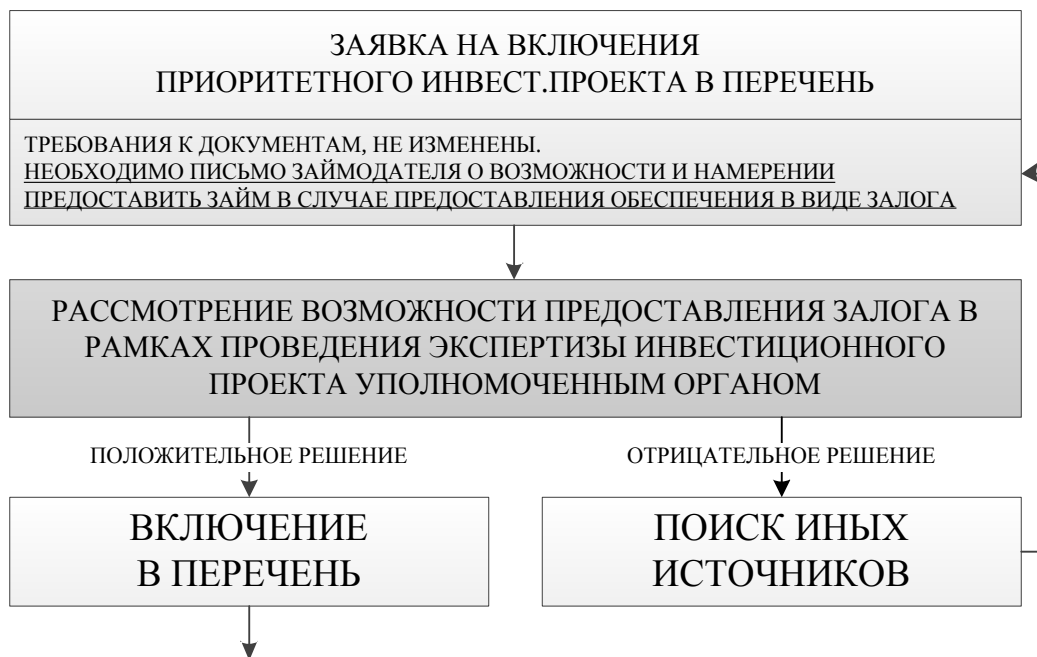
ПЕРЕЧЕНЬ ПРИОРИТЕТНЫХ ИНВЕСТ.ПРОЕКТОВ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ВКЛЮЧЕНИЯ В ПЕРЕЧЕНЬ НА ОСНОВЕ ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ДОКУМЕНТОВ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ ЭКСПЕРТИЗА ИНВЕСТ.ПРОЕКТА ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	ДОКУМЕНТЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ В ПЕРЕЧЕНЬ: 1. ЗАЯВКА + БИЗНЕС-ПЛАН 2. КОПИИ УЧРЕДИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ 3. ДОКУМЕНТЫ, ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ НАЛИЧИЕ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ (В Т.Ч. ВОЗМОЖНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ПРИВЛЕЧЕННЫХ СРЕДСТВ) 4. ПИСЬМО О ПОДДЕРЖКИ ПРОЕКТА ОМСУ (ПРИ НАЛИЧИИ)
РЕЕСТР ПРИОРИТЕТНЫХ ИНВЕСТ.ПРОЕКТОВ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ВКЛЮЧЕНИЯ В РЕЕСТР ПРОВОДИТСЯ КОМПЛЕКСНАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТА. В СЛУЧАЕ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО РЕШЕНИЯ ПРОЕКТ ВКЛЮЧАЕТСЯ В РЕЕСТР С ПОСЛЕДУЮЩИМ ПОДПИСАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЕКТА. НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫМ ЯВЛЯЕТСЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ИНВЕСТ.ПРОЕКТА С НАЧАЛА ГОДА ПОДПИСАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ (ВКЛЮЧЕНИЯ В РЕЕСТР)	ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ В РЕЕСТР: 1. ИНФОРМАЦИЯ О НЕОБХОДИМЫХ МЕРАХ ПОДДЕРЖКИ 2. РАСЧЕТ ОБЪЕМА ЛЬГОТ, ПЛАНИРУЕМЫХ К ПОЛУЧЕНИЮ 3. ВЫПИСКА ИЗ ЕГРЮЛ 4. СПРАВКА О ЧИСЛЕННОСТИ РАБОТНИКОВ И ИХ ЗАР.ПЛАТЕ 5. АУДИТОРСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ 7. ДОКУМЕНТ, ПОДТВЕРЖДАЮЩИЙ ОТВОД ЗЕМЛИ (ПРИ НЕОБХ-ТИ) 8. ПИСЬМО О ПОДДЕРЖКИ ПРОЕКТА ОМСУ 9. КОПИЯ ЛИЦЕНЗИИ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Включение инвестиционного проекта в Реестр характеризуется полной готовностью проекта к реализации, а в ряде случаев и началом реализации, с определенными и подтвержденными источниками финансирования.

В соответствии с логикой Порядка рассмотрения и поддержки приоритетных инвестиционных проектов Республики Башкортостан установление и подтверждение источников финансирования инвестиционных проектов осуществляется на этапе рассмотрения возможности включения его в Перечень приоритетных инвестиционных проектов.

В настоящее время имеет место практика включения инвестиционного проекта в Перечень с отлагательным условием предоставления подтверждения источников финансирования. Данный механизм необходим ввиду требования кредитных и иных организаций и лиц о включении проекта в Перечень для целей акцепта возможности финансирования.

С учетом изложенного считаем возможным и целесообразным изменить условия предоставления залога из Залогового фонда и осуществлять рассмотрение возможности предоставления залога на этапе экспертизы проекта, претендующего на включение в Перечень.



3.5. Наличие в Проекте акта положений, характеризующих широтой дискреционных полномочий, и положений, не соответствующих требованиям законодательства о межведомственном взаимодействии.

В пункте 1.7 проекта Положения указан исчерпывающий перечень возможных причин для отказа в предоставлении залога. Однако в пункте 4.2 проекта Положения возможна дополнительная причина отказа в предоставлении залога, не указанная в пункте 1.7.

Также в отношении предоставляемых для проведения оценки финансового состояния заемщика пакета документов отмечаем необходимость его дополнения в соответствии с критериями оценки финансового состояния, определенными в постановлении Правительства Республики Башкортостан от 21 декабря 2004 года № 246.

Рекомендуем включить положение, регламентирующее ситуацию отсутствия возможности предоставления залога ввиду наличия обременения в отношении всех объектов Залогового фонда.

В пункте 3.4 предусмотрена возможность проведения оценки рыночной стоимости объектов Залогового фонда и оценки активов поручителя по договору займа. Считаем необходимым определить источник финансирования процедуры оценки.

В отношении пункта 4.1 проекта Положения отмечаем: необходимость проверки положений на соответствие законодательства о межведомственном взаимодействии (абзацы 5, 8);

абзац 10 дублирует информацию, содержащуюся в абзаце 4 (письмо кредитной организации) в части наличия иных источников обеспечения кредита (займа).

В случае, если рассмотрение возможности предоставления залога при поручительстве в части оценки поручителя осуществляется Правительством РБ, неясны критерии принятия решения о возможности предоставления залога при поручительстве рассматриваемого лица. Рекомендуем оценку финансового состояния проводить по аналогии с оценкой финансового состояния заемщика в соответствии с постановлением Правительства Республики Башкортостан от 21 декабря 2004 года №246 с предоставлением соответствующих документов.

Кроме того, в ряде положений Проекта акта отсутствуют указания на сроки исполнения процедур:

в пункте 4.2 срок направления уполномоченным органом в Минземимущество РБ пакета документов заявителя и заключения и срок рассмотрения вопроса о предоставлении конкретных объектов в качестве залогового обеспечения;

в пункте 4.5 и 4.7 срок издания распоряжения о предоставлении залога и срок подписания договора о предоставлении залога соответственно.

Пункт 5.3 рекомендуем переформулировать.

4. Сведения о публичных обсуждениях по Проекту акта.

В процессе подготовки настоящего заключения Минэкономразвития Республики Башкортостан в срок с 18 марта по 25 марта 2015 года были проведены публичные обсуждения по Проекту акта с субъектами предпринимательской деятельности.

В рамках публичного обсуждения на региональном портале для размещения информации о разработке органами государственной власти Республики Башкортостан нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения были размещены текст Проекта акта и перечень вопросов по Проекту акта. Указанные материалы были направлены представителям предпринимательского сообщества, в числе которых

Общероссийская общественная организация Башкирское региональное отделение «Опора России»; Общероссийская общественная организация Башкирское региональное отделение «Деловая Россия»; Ассоциация организаций предпринимательства Республики Башкортостан; Союз работодателей Республики Башкортостан; Торгово-промышленная палата Республики Башкортостан; Аппарат по обеспечению деятельности Уполномоченного по правам предпринимателей в Республике Башкортостан; Открытое акционерное общество «Региональный фонд»; Открытое акционерное общество «Корпорация развития Республики Башкортостан»; Союз предпринимателей г.Уфы РБ; Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов РБ; Башкирская республиканская Ассоциация юридических компаний «БРАЮК»; НП Саморегулируемая организация работодателей «Союз строителей РБ»; Группа компаний «Батыр»; Ассоциация кредитных и финансовых организаций РБ; Региональный исполнительный комитет Башкортостанского регионального отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия»; Ассоциация тренеров и консультантов РБ; Юридическое агентство «Дифеса»; Молодежная общественная палата при Государственном Собрании – Курултае РБ; ОАО Информационное агентство «Башинформ»; Ассоциация по обращению с отходами производства и потребления РБ; Федерация развития туризма РБ; ООО «Финанс Меркурий Маркет Групп».

На Проект акта отзывов не получено.

5. Показатели оценки достижения целей предлагаемого регулирования.

Для целей определения эффективности предлагаемого регулирования, а также степени достижения его целей, необходимо введение соответствующих показателей оценки.

Участник процесса	Показатель
ОИВ РБ, ответственные за реализацию приоритетных проектов	Доля инвест. проектов, в отношении которых были поданы заявки на получение в общем количестве инвест. проектов, нуждающихся в дополнительном

	финансировании на момент подачи заявки на включение в Перечень приоритетных инвест. проектов
Минземимущество РБ	Доля заявителей, в отношении которых было принято положительное решение по предоставлению залога, в общем количестве поступивших в МЗИО заявок (за исключением заявок, отказ по которым был обусловлен отсутствием залога в объеме, требуемом для покрытия заявки)

Считаем необходимым установить соответствующие целевые показатели для органов исполнительной власти Республики Башкортостан, участвующих в функционировании Залогового фонда.

6. Выводы о возможных последствиях принятия Проекта акта.

Принятие Проекта акта в настоящей редакции считаем нецелесообразным. Механизм должен быть качественно оптимизирован. Необходимо предусмотреть механизмы нивелирования правовых и иных рисков.

Министр

А.Ю. Васильев