Заключение

об оценке фактического воздействия нормативного правового акта

Министерство экономического развития Республики Башкортостан (далее – Минэкономразвития РБ) в соответствии со статьей 44.3.2   
Закона Республики Башкортостан от 12 августа 1996 года № 42-з   
«О нормативных правовых актах Республики Башкортостан», Порядком проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Республики Башкортостан, утвержденным постановлением Правительства Республики Башкортостан от 23 марта 2017 года № 102 (далее – Порядок),   
а также Планом проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Республики Башкортостан на первое полугодие 2018 года, утвержденным приказом Минэкономразвития РБ от 22 декабря 2017 года   
№ 315 (в редакции приказа Минэкономразвития РБ от 15 января 2018 года   
№ 11), провело оценку фактического воздействия постановления Правительства Республики Башкортостан от 28 августа 2015 года № 338   
«О Залоговом фонде Республики Башкортостан» (далее – Постановление), разработанного Министерством земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан (далее – Минземимущество РБ).

Постановлением утверждено Положение о Залоговом фонде Республики Башкортостан (далее – Положение), определен уполномоченный орган по формированию перечня объектов Залогового фонда Республики Башкортостан (Минземимущество РБ), а также отменены ранее действующие постановления Правительства Республики Башкортостан, предусматривавшие предоставление в залог имущества в целях обеспечения долговых обязательств Республики Башкортостан, развития агропромышленного комплекса и привлечения банковских кредитов для строительства жилья.

Положение разработано в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об ипотеке   
(залоге недвижимости)», Законом Республики Башкортостан «Об управлении государственной собственностью Республики Башкортостан»   
и регламентирует порядок формирования и использования Залогового фонда Республики Башкортостан (далее - Залоговый фонд).

Залоговый фонд представляет собой совокупность имущества   
и имущественных прав, находящихся в государственной собственности Республики Башкортостан, предназначенных для обеспечения исполнения обязательств лиц, привлекающих кредитные или заемные средства в целях, определенных Положением. Указанный фонд образуется из принадлежащего Республике Башкортостан имущества, составляющего казну, за исключением имущества, которое не может быть предметом залога в соответствии   
с законодательством.

Не могут быть включены в состав Залогового фонда следующие объекты:

- здания, строения и сооружения, отнесенные в установленном порядке к памятникам истории, архитектуры и культуры; земля, земельные участки;

- объекты жилищного фонда, предоставленные в соответствии   
с жилищным законодательством;

- иное имущество и имущественные права, на которые в соответствии  
с законодательством не может быть обращено взыскание.

Формирование перечня объектов Залогового фонда осуществляется Минземимуществом РБ, которое размещает на своем официальном сайте   
в сети Интернет и поддерживает в актуальном состоянии перечень объектов Залогового фонда.

В качестве заемщиков Положением определены юридические лица, получающие кредитные или заемные средства под залог объектов Залогового фонда (далее – Заемщик). При этом из числа Заемщиков исключены государственные унитарные предприятия и хозяйственные общества  
 с участием Республики Башкортостан в уставном капитале.

В целях сохранения принадлежащего Республике Башкортостан имущества, передаваемого в залог, Положением предусмотрено применение мер контробеспечения, в том числе:

- наличия лица, которое обязуется исполнить обеспеченные залогом обязательства Заемщика в случае, если Заемщик окажется несостоятельным или по иным причинам не сможет исполнить обязательства надлежащим образом (далее – Поручитель);

- контробеспечения по обязательствам Заемщика в виде залога долей (акций) в уставном капитале Заемщика, Поручителя либо иных активов.

Кроме того, условием предоставления в залог объектов Залогового фонда является обязательство Заемщика о высвобождении объектов Залогового фонда путем их замены за счет передачи в залог объектов недвижимости, построенных Заемщиком в рамках инвестиционного проекта, по мере завершения этапов строительства.

С целью проведения публичных консультаций Постановление было размещено в сети Интернет на региональном портале regulation.bashkortostan.ru с 20 марта по 20 апреля 2018 года. Информация  
о проведении оценки фактического воздействия Постановления направлена организациям, представляющим интересы предпринимательского сообщества Республики Башкортостан, экспертам Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия в Республике Башкортостан, иным заинтересованным лицам и организациям. План проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Республики Башкортостан на первое полугодие 2018 года размещен на официальном сайте Минэкономразвития РБ economy.bashkortostan.ru.

По итогам публичного обсуждения отзывов, замечаний и предложений в отношении Постановления не поступало.

Кроме того, в целях получения материалов, необходимых для проведения оценки фактического воздействия Постановления, направлен соответствующий запрос в Минземимущество РБ от 31 мая 2018 года   
№ 13-4585.

В ходе оценки фактического воздействия Постановления установлено следующее.

При разработке проекта Постановления предусматривалось решение проблемы недостаточности финансирования приоритетных и иных инвестиционных проектов, реализуемых на территории Республики Башкортостан. Целями формирования Залогового фонда указывались обеспечение долговых обязательств Республики Башкортостан, а также привлечение банковских кредитов на реализацию инвестиционных проектов, включенных в Перечень приоритетных инвестиционных проектов Республики Башкортостан и иных инвестиционных проектов, решение   
о поддержке которых принято Правительством Республики Башкортостан.

Следует отметить, что использование имущества, находящегося   
в государственной собственности Республики Башкортостан, в качестве предмета залога является одной из форм регулирования инвестиционной деятельности, предусмотренной Законом Республики Башкортостан   
от 24 декабря 2010 года № 339-з «Об инвестиционной деятельности   
в Республике Башкортостан, осуществляемой в форме капитальных вложений». Кроме того, залоговое обеспечение предусмотрено в качестве одной из мер государственной поддержки в Порядке рассмотрения, поддержки и мониторинга приоритетных инвестиционных проектов Республики Башкортостан, утвержденном постановлением Правительства Республики Башкортостан от 19 августа 2011 года № 292.

Основными группами участников правоотношений, подпадающих под действие регулирования Постановления, были определены:

- Республика Башкортостан в лице Минзнмимущества РБ;

- 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 либо проекты, решение по которым принято Правительством Республики Башкортостан;

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

Перечень объектов Залогового фонда (далее – Перечень) утвержден приказом Минземимущества РБ от 1 сентября 2015 года № 1351   
(с последующими изменениями) и размещен на официальном сайте Минземимущества РБ в разделе «Имущество».

Первоначально в Перечень были включены акции (доли) хозяйственных обществ ООО «Янаульская городская типография»   
и ОАО «Центр восстановительного лечения и реабилитации», 44 объекта недвижимости, а также объекты газоснабжения, отнесенные   
к государственной собственности Республики Башкортостан, расположенные на территории муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан.

В период с 2015 по 2017 годы в Перечень неоднократно вносились изменения, связанные с уточнением технических характеристик объектов недвижимости с технической документацией и государственной регистрацией права собственности Республики Башкортостан; исключением объектов, переданных в муниципальную собственность; закрепленных на праве хозяйственного ведения; являющихся объектами культурного наследия, а также дополнением перечня новыми объектами недвижимости.

По данным Минземимущества РБ в настоящее время в Перечень включен 101 объект недвижимого имущества (нежилые здания, нежилые помещения, административно-производственные объекты, пожарные депо, гаражи, склады, иные технические объекты и помещения, а также объекты образования, здравоохранения, спортивные сооружения) общей площадью 176 594,9 квадратных метра, а также объекты газоснабжения, отнесенные   
к государственной собственности Республики Башкортостан, расположенные на территории муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан общей протяженностью 8 000 км общей ориентировочной стоимостью 6,096 млрд. рублей.

В период с 2015 по 2017 в Минземимущество РБ в соответствии   
с Положением от субъектов предпринимательской деятельности поступило   
девять заявок о предоставлении залогового обеспечения.

В 2015 году поступила одна заявка от ООО «Победа» в целях получения кредита в размере 592,5 млн. рублей для строительства животноводческого комплекса на 1200 голов дойного стада КРС   
в деревне Качкинтурай Калтасинского района Республики Башкортостан.

В 2016 году поступило семь заявок о предоставлении залогового обеспечения, в том числе:

- от ООО «СПК «Кировский» в целях получения кредита в размере   
26,3 млн. рублей для строительства животноводческого комплекса на   
400 голов дойного стада КРС с молочным блоком в селе Рухтино   
Дуванского района Республики Башкортостан;

- от ООО Национальный медицинский холдинг «Медстандарт» в целях получения кредита в размере 50 млн. рублей на приобретение оборудования для медицинского реабилитационного учреждения Российско-германская семейная клиника «MEDICAL STANDART»;

- от ООО «Маштехресурсы» в целях получения кредита в размере   
340,1 млн. рублей для строительства жилого квартала в Калининском районе городского округа город Уфа Республики Башкортостан;

- от ООО «Стерлитамакский механический завод» в целях получения кредита в размере 100 млн. рублей для организации производства станочных компонентов и приобретения оборудования;

- от ООО «Благоварский маслоэкстракционный завод» в целях получения кредита в размере 500 млн. рублей для строительства предприятия по переработке и хранению рапса и других масленичных культур   
в Благоварском и Илишевском районах Республики Башкортостан;

- от ООО «Башкирский птицеводческий комплекс имени М.Гафури»   
в целях получения кредита в размере 3,2 млрд. рублей для строительства современного комплекса по выращиванию, убою и переработке мяса индейки мощностью 70 тысяч тонн в живом весе в год в Кугарчинском районе Республики Башкортостан;

- от ГУСП совхоз «Алексеевский» в целях получения кредита в размере 601,53 млн. рублей для строительства тепличного комплекса площадью 2,5 га и приобретения поголовья нетелей и техники для развития животноводческого направления предприятия в деревне Алексеевка Уфимского района Республики Башкортостан.

В 2017 году поступила одна заявка от ОАО ВК «Биофабрика-Гринъ»   
о предоставлении залогового обеспечения в целях получения кредита   
в размере 20 млн. рублей для создания опытно-промышленного производства по внедрению биотехнологии промышленной переработки органических отходов сельского хозяйства в Туймазинском районе Республики Башкортостан.

В результате рассмотрения заявок отказано в предоставлении залогового обеспечения в двух случаях:

- ООО «Башкирский птицеводческий комплекс имени М.Гафури»   
в связи с недостаточностью объектов Залогового фонда, поскольку на момент обращения требуемая рыночная стоимость объектов залогового обеспечения составляла 5 млрд. рублей;

- ГУСП «Алексеевский» в связи с тем, что согласно пункту 1.2 Положения государственные унитарные предприятия не могут являться Заемщиками.

По заявкам трех заемщиков приняты распоряжения Правительства Республики Башкортостан (ООО «Победа» - от 18 июля 2016 года № 793-р, СПК «Кировский» - от 22 июня 2016 года № 828-р, ООО Национальный медицинский холдинг «Медстандарт» - от 18 октября 2016 года № 1180-р)  
о предоставлении залогового обеспечения в виде 17 объектов недвижимости, включенных в Перечень общей ориентировочной стоимостью 1,06 млрд. рублей.

При этом договора о залоге не заключены в связи с тем, что Заемщики до настоящего времени не предоставили в Мининземимущество РБ документы, предусмотренные пунктом 4.6 Положения:

- проекта кредитного договора (договора займа) с Залогодержателем   
и Заемщиком;

- заверенных Залогодержателем копий документов, подтверждающих предоставление Залогодержателю иного обеспечения кредита (займа)  
(при наличии);

- проекта договора поручительства с Залогодержателем   
и Поручителем;

- проекта договора контробеспечения с Заемщиком либо Поручителем.

По заявкам, поступившим от ООО «Маштехресурсы»,   
ООО «Стерлитамакский механический завод», ООО «Благоварский маслоэкстракционный завод» и ОАО ВК «Биофабрика-Гринъ», Минземимуществом РБ были предложены объекты Залогового фонда, однако письменного согласия кредитных организаций о принятии предложенных объектов в качестве залогового обеспечения не представлено.

Таким образом, с момента принятия Постановления до настоящего времени ни одного договора о залоговом обеспечении за счет объектов Залогового фонда привлечения кредитных средств для реализации инвестиционных проектов на территории Республики Башкортостан   
не заключено.

По данным Минземимущества РБ одной из причин сложившегося положения является недостаточная привлекательность объектов Залогового фонда для кредитных организаций ввиду низкой ликвидности и социальной значимости указанных объектов.

Следует отметить, что 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.

Указанное положение может привести к признанию договоров залога зданий и сооружений (ипотеки), находящихся в государственной собственности, недействительными, а также к низкой привлекательности предоставления в залог зданий и сооружений для кредитных организаций.

Кроме того, одной из причин неэффективности действия Положения является требование обязательного поручительства и предоставления контробеспечения по обязательствам Заемщика в виде залога долей (акций) в уставном капитале Заемщика, Поручителя, либо иных активов. При том, что подпунктом «з» пункта 4.1 Положения предусматривается обязательство Поручителя о согласовании с Заемщиком и Залогодателем сделок   
с имуществом и связанных с получением кредитов и займов на сумму, превышающую 5% от балансовой стоимости активов на последнюю отчетную дату.

Само по себе наличие Поручителя, способного исполнить обязательства Заемщика в случае его несостоятельности, а также иных средств контробеспечения, позволяет субъектам предпринимательской   
и инвестиционной деятельности заключать договоры о предоставлении денежных средств напрямую с кредитными организациями, избегая процедуры привлечения имущества Залогового фонда для обеспечения кредитных обязательств.

В соответствии с пунктом 1.7 Положения не допускается предоставление одному Заемщику залогового обеспечения из Залогового фонда общей залоговой стоимостью более 500 миллионов рублей.

В то же время, в Перечень приоритетных инвестиционных проектов Республики Башкортостан включено 57 инвестиционных проектов с общим объемом инвестиций 195 млрд. рублей, в том числе 35 проектов, по которым объем инвестиций превышает 500 млн. рублей. Соответственно, предусмотренное Положением ограничение размера залогового обеспечения может затруднить оказание государственной поддержки вышеуказанным проектам и иным инвестиционным проектам с объемом инвестиций свыше 500 млн. рублей.

Постановлением Правительства Республики Башкортостан   
от 24 января 2017 года № 14 в Положение внесены изменения, предусматривающие проведение комплексной оценки бизнес-плана, инвестиционного проекта, оценки рисков, платежеспособности Заемщика   
и его Поручителя (далее – комплексная оценка), осуществляемых Специализированной организацией – юридическим лицом, имеющим опыт сопровождения инвестиционных проектов, и состоящим на день обращения Заемщика в утверждаемом и публикуемом на сайте Минземимущества РБ списке организаций, отобранных Минземимуществом РБ на конкурсной основе.

Требование об обязательной комплексной оценке может привести   
к дополнительным расходам потенциальных Заемщиков, связанным   
с оплатой услуг Специализированной организации, при отсутствии гарантии предоставления объектов Залогового фонда. Это делает предусмотренный Постановлением механизм малопривлекательным для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Изучение опыта субъектов Российской Федерации (далее – Субъекты)  
в сфере залогового обеспечения показало, что практически во всех Субъектах приняты нормативные правовые акты (далее – НПА), устанавливающие порядок предоставления в залог государственного имущества.

Следует отметить, что в НПА Субъектов в качестве состава Залогового фонда, как правило, определены имущество и имущественные права, находящиеся в собственности Субъекта (за исключением имущества, которое   
не может быть предметом залога в соответствии с федеральным законодательством), в том числе здания и сооружения, предприятия и иные объекты как имущественные комплексы, ценные бумаги, доли (вклады)   
в уставном (складочном) капитале хозяйственных товариществ и обществ, права на разработку полезных ископаемых, права на долгосрочную аренду земельных участков, иные имущественные права.

В НПА ряда Субъектов (Чувашской Республики, Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Нижегородской, Омской, Тамбовской областей) в целях сохранения передаваемого в залог государственного имущества предусмотрено предоставление контробеспечения (в виде поручительства) или контргарантий.

Так Положением о залоговом фонде Чувашской Республики   
по формированию обеспечения для привлечения сельскохозяйственными товаропроизводителями, государственными операторами по формированию продовольственного фонда Чувашской Республики кредитных ресурсов, утвержденным постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики  
от 15 февраля 2007 года № 20, предусмотрено предоставление контробеспечения, сопоставимого с предоставляемым Заемщику залоговым обеспечением в виде: залога имущества, паевых взносов, долей в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, акций и иных ценных бумаг, имущественных прав, страхования риска невозврата кредита, а также поручительства третьих лиц при наличии у них имущества, сопоставимого   
с необходимым Заемщику залоговым обеспечением.

Положение о залоговом фонде Тамбовской области, утвержденное постановлением администрации Тамбовской области от 12 мая 2010 года   
№ 554, также предусматривает в качестве обеспечения выполнения обязательств, установленных соглашением о предоставлении залогового обеспечения, поручительство третьих лиц либо страхование риска невозврата кредита на сумму предоставляемого залога в пользу комитета по управлению имуществом области. В качестве поручителей могут выступать юридические лица, величина чистых активов которых на последнюю отчетную дату превышает сумму денежного обязательства по договору поручительства.

Одним из условий предоставления в залог казенного имущества Омской области в соответствии с постановлением Правительства Омской области от 28 декабря 2006 года № 183-п «Об областном залоговом фонде стимулирования кредитования малых форм хозяйствования   
и сельскохозяйственных потребительских кооперативов в рамках приоритетного национального проекта "Развитие АПК"» является заключение соглашения, предусматривающего обязательства заемщика перед Омской областью по возврату денежного эквивалента предоставленных в залог объектов залогового фонда или по возврату иного эквивалентного имущества, и предоставление заемщиком обеспечения исполнения указанных обязательств, имеющего высокую степень ликвидности.

Положение о порядке предоставления объектов залогового фонда Нижегородской области для обеспечения исполнения обязательств заемщиков перед кредиторами, утвержденное постановлением Правительства Нижегородской области от 22 февраля 2008 года № 50, предусматривает наличие поручительства или банковской гарантии исполнения Заемщиком обязательств и возврата кредитных средств.

В то же время в НПА ряда Субъектов (республик Бурятия, Дагестан, Тыва, Хакасия, Чеченской Республики, Архангельской, Брянской, Владимирской, Вологодской, Ивановской, Кировской, Оренбургской, Пензенской, Ульяновской областей, Алтайского, Забайкальского краев   
и других) требования о наличии контробеспечения залоговых обязательств отсутствуют.

Таким образом, в значительном числе Субъектов предусмотрена возможность предоставления в залог различных видов государственного имущества (как движимого так и недвижимого), ценных бумаг, имущественных прав, что позволяет обеспечить высокую заинтересованность кредитных организаций и иных займодавцев   
в предоставлении кредитных средств под залог вышеуказанного имущества. Тем более, что в ряде НПА Субъектов обязательным требованием   
к имуществу, включаемому в состав Залогового фонда, является его высокая ликвидность.

В соответствии с пунктом 14 Порядка по итогам оценки фактического воздействия Постановления Минэкономразвития РБ установлено,   
что заявленные при его разработке цели достигнуты не в полном объеме.

С учетом опыта Субъектов по предоставлению в залог значительного количества видов имущества и имущественных прав при отсутствии требований о предоставлении мер контробеспечения предлагаем Минземимуществу РБ изучить указанный опыт и принять решение   
о пересмотре и расширении Перечня.

В соответствии с пунктом 15 Порядка считаем целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в Постановление или в отдельные его положения либо о признании Постановления утратившим силу.

Заместитель министра Л.В. Мизонова

Юрченко Константин Борисович

Тел. 2808657, 11152