

ГОСТЬ НОМЕРА

УДК 346.5

М.Г. СВЕТУНЬКОВ,

доктор экономических наук, доцент,

*директор департамента программного планирования и оценки регулирующего воздействия
Министерства экономического развития Ульяновской области*

Э.В. КРУГЛОВА,

начальник отдела оценки регулирующего воздействия

департамента программного планирования

и оценки регулирующего воздействия

Министерства экономического развития Ульяновской области

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОПТИМИЗАЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. Основным механизмом государственного регулирования российской экономики является создание институциональных рамок хозяйственной деятельности.

Главная задача государственного управления – обеспечить максимально понятные, комфортные и доступные условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. В современной системе организации нормотворческого процесса наиболее значимыми и действенными становятся механизмы оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы действующих нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В статье описана процедура проведения экспертизы нормативного правового акта Ульяновской области, затрагивающего вопросы определения размера арендной платы за использование земельных участков, находящихся в государственной собственности Ульяновской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, экспертиза, арендная плата.

Основным механизмом государственного регулирования экономики является создание институциональных рамок хозяйственной деятельности. Не умоляя значимости других инструментов, отметим, что данный рычаг воздействия, несмотря на довольно высокую инертность, является самым действенным и эффективным из имеющегося арсенала. Роли социальных институтов посвящен широкий спектр работ, которые сформировали аксиоматическое ядро экономической науки в ее институциональной ветви [1, 3, 5].

В современной России используется широкий спектр имеющихся средств регулирования, однако наиболее предпочтительным являются те, которые по своему духу и характеру управления близки к идеологии «ручного управле-

ния». Связано это, прежде всего, со спецификой протекающих экономических процессов, которые патримониально укоренены [4, с. 92–105]. Патримониальная укорененность проявляется в том, что большая часть экономических процессов базируется и протекает на основе и при поддержке политических и властных структур. Экономические регуляторы хозяйственной деятельности практически вытеснены государственным администрированием, а существующие социальные институты рыночного характера могут функционировать лишь на некоторых сегментах рынков в отдельных отраслях.

Патримониальная укорененность российской экономики определяет не только ее низкую экономическую эффективность, но и спец-

ифику организации. Те социальные институты, которые обеспечивают экономике Запада развитие, в России носят исключительно номинальный характер или парализованы обилием противоречий и взаимоисключений. Например, несмотря на декларируемую неизбежность права собственности, сама собственность до конца не разграничена, а права владения, распоряжения и пользования легко пересматриваются, если они вступают в противоречие с интересами государственных структур или интересами их представителей. Для экономической теории, особенно ее институциональной ветви, подобная ситуация парадоксальна, так как именно однозначность распределения прав собственности является базовым условием протекания хозяйственных процессов.

Право в экономике патримониальной укорененности полностью подчинено интересам власти. Достигается это подчинение за счет расплывления правового поля посредством неукрепленного нормотворчества всех субъектов нормотворческой инициативы. Необходимо отметить, что критерием качества работы отдельных государственных органов является количество разработанных нормативных правовых актов. Ежегодно правовая база Российской Федерации прирастает в среднем на 18 тысяч нормативных правовых актов. На июнь 2014 г. общий объем нормативных правовых актов федерального уровня составил более 160000. Объем региональной правовой базы в среднем по стране составляет 16000, с ежегодным приростом порядка 10 %. Таким образом, правовое поле в настоящее время чрезвычайно широко и со временем увеличивается все больше и больше. Причем, по оценкам Министерства экономического развития РФ, в этом поле актов прямого регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности около 8 %, а косвенного – чуть больше четверти. Очевидно, что соблюдение бизнесом всех требований данных актов невозможно, поэтому соблюдаются лишь те из них, которые соответствуют интересам государственных структур на данный момент времени, исполнение же других актов игнорируется. Однако в случае необходимости может быть возобновлен контроль за исполнением давно забытых актов, а нару-

шители могут избирательно быть привлечены к ответственности.

Подобная неоднозначность правового пространства приводит к тому, что экономика современной России приобретает все более специфические формы организации. И если в западных экономиках основным агентом бизнеса является независимая фирма, то на территории постсоветского пространства доминируют различные вариации интегрированных структур и неформальных предпринимательских образований (предпринимательских сетей). Эти бизнес-структуры существенно снижают уровень рациональности хозяйственного поведения рыночных агентов и тем самым снижают эффективность экономики в целом.

В ситуации обострения экономического кризиса в связи с санкциями со стороны стран Запада, падения стоимости рубля, увеличения роста инфляции перед российской экономикой как никогда остро встает проблема повышения эффективности экономики. Одним из работающих современных инструментов государственного совершенствования институциональной среды бизнеса является оценка регулирующего воздействия (ОРВ) представляет собой процесс определения проблем и целей регулирования, выбора альтернатив достижения этих целей, чтобы исключить излишнее и необдуманное регулирование, с использованием научных и подпадающих проверке техник, применяемых ко всей имеющейся доступной информации, а также с учетом различных мнений, полученных в ходе консультаций, анализа издержек и выгод выбранных альтернатив [6].

Данный механизм не способен принципиально изменить сложившуюся институциональную среду, не способен принципиально уменьшить количество нормативных правовых актов, он не позволяет прекратить поток нормотворчества. Тем не менее, демонстрируемые в настоящее время результаты позволяют говорить о его высокой эффективности [2], а кроме того, оценка регулирующего воздействия позволяет снизить темпы прироста нормативной среды.

Настоящая статья посвящена описанию другого инструмента государственного регули-

рования качества институциональной среды – экспертизе нормативных правовых актов. Если процедура ОРВ направлена на совершенствование принимаемых актов, то есть разработанных впервые, то процедура экспертизы позволяет критически оценить действующие акты.

Экспертиза нормативных правовых актов является одним из новейших инструментов оптимизации государственного управления, задействованных на различных уровнях управления в Российской Федерации. Целью экспертизы, согласно Федеральному закону от 02.07.2013 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов», является выявление в региональных нормативных правовых актах и муниципальных нормативных правовых актах, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также создающих необоснованные издержки для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В отличие от процедуры оценки регулирующего воздействия, механизм экспертизы работает не с идеями регулирования, а с уже введёнными в действие нормами и правилами. Однако это ничуть не умаляет его преимуществ и достоинств. На сегодняшний день в системе государственного регулирования это единственный открытый механизм, который позволяет оценить и взвесить все принятые решения, понять, достигнута ли цель регулирования, выявить положительные и отрицательные эффекты от принятия того или иного нормативного правового акта, затрагивающего вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, определить выгоды и издержки, которые были получены в связи с

изданием нормативного правового акта. Причём вся работа строится в тесном взаимодействии с адресатами регулирования, что позволяет «из первых уст» получить информацию по существу введённого регулирования.

Рассмотрим конкретный пример работы данного механизма. В 2014 году Министерство экономического развития Ульяновской области проводило экспертизу постановления Правительства Ульяновской области от 05.07.2013 № 282-П «О внесении изменений в постановление Правительства Ульяновской области от 25.12.2007 № 510» («Об утверждении Порядка определения размера арендной платы, порядка, условий и сроков внесения арендной платы за использование земельных участков, находящихся в государственной собственности Ульяновской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена»).

В предыдущей редакции пункта 2.3 постановления Правительства Ульяновской области от 25.12.2007 № 510 при превышении нормативных сроков продолжительности строительства (за исключением жилищного строительства) арендная плата за использование земельных участков до момента государственной регистрации прав на здания, строения и сооружения в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним устанавливалась в следующих размерах:

- за первый год превышения сроков – в текущем размере;
- за последующие годы – **в двукратном размере.**

Рассматриваемое постановление Правительства Ульяновской области от 05.07.2013 №282-П внесло изменение в пункт 2.3 действующего нормативного правового акта, согласно которому при превышении нормативных сроков продолжительности строительства (за исключением жилищного строительства) арендная плата за использование земельных участков до момента ввода в эксплуатацию построенного объекта недвижимости устанавливалась в **восьмикратном размере** арендной платы.

Регулирующий орган – Департамент государственного имущества и земельных отноше-

ний Ульяновской области планировал решить таким образом «наболевшую» проблему.

Проблема, связанная с наличием неосвоенных земельных участков и недостроенных объектов недвижимости, является актуальной не только для Ульяновской области, но и для всех регионов России. По данным Росреестра Российской Федерации, на начало 2014 года в государственном кадастре недвижимости было около 430 000 объектов незавершенного строительства.

Наличие земельных участков с находящимися на них объектами недвижимости, являющимися незавершенными строительством или не введенными в эксплуатацию, влечёт за собой определённые негативные последствия, как экономические, так и социальные.

К негативным экономическим последствиям можно отнести срыв реализации коммерческих проектов и, как следствие, недополучение доходов соответствующими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации всех уровней в виде налоговых отчислений. При этом простой арендованного земельного участка, предназначенного для строительства объекта недвижимости, используемого в коммерческих целях, приводит к тому, что сам арендатор не реализует бизнес-проект и не позволяет его реализовать другим заинтересованным лицам по причине наличия права пользования земельным участком, тем самым провоцируя ситуацию упущенной выгоды, как для региона в целом, так и для других субъектов предпринимательской деятельности в частности.

К отрицательным социальным последствиям можно отнести (для объектов строительства коммерческой/производственной направленности) отсрочивание создания новых рабочих мест. Кроме того, любой объект незавершенного строительства, находящийся недалеко от мест проживания людей, представляет собой объект повышенной опасности для жителей близлежащих территорий.

Предполагалось, что ужесточение регулирования позволит:

- частично компенсировать недополученные налоговые доходы соответствующего бюджета и увеличить неналоговые доходы бюджета;

- стимулировать ввод в эксплуатацию объектов недвижимости;

- снизить риск спекулятивных сделок с вышеуказанными земельными участками.

Таким образом, введенное регулирование было направлено на повышение эффективности использования земельных участков, предоставленных для строительства; упорядочение соблюдения нормативных сроков строительства и предупреждение возникновения негативных последствий от наличия объектов незавершенного строительства.

Министерством экономического развития Ульяновской области в процессе экспертизы вышеуказанного нормативного правового акта были подробно изучены все аспекты регулирования и опыт других субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере общественных отношений, проанализированы статистические данные, составлен прогноз развития ситуации, проведены обширные публичные обсуждения с представителями организаций, представляющими интересы бизнес-сообщества, Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Ульяновской области, сотрудниками органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области, с представителями отдельных бизнес-структур, которых затрагивало введенное регулирование. Кроме этого, постановление Правительства Ульяновской области от 05.07.2013 № 282-П было вынесено для обсуждения на заседание Консультативного Совета по оценке регулирующего воздействия при Минэкономразвития Ульяновской области – коллегиального общественного органа. В функции Консультативного Совета входит определение приоритетных направлений развития процедур ОРВ и экспертизы, исследование и обобщение проблем развития предпринимательства, рассмотрение актов, подлежащих ОРВ и экспертизе.

Анализ правоприменения в сфере порядка определения размера арендной платы, условий и сроков внесения арендной платы за использование земельных участков, находящихся в государственной собственности Ульяновской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена,

а также информации, полученной в результате проведения публичных обсуждений по действующему акту, позволил сделать следующие выводы:

1. В постановлении было указано, что восьмикратный размер арендной платы устанавливается при превышении нормативных сроков продолжительности строительства, предусмотренных разрешением на строительство либо договором аренды земельного участка. Однако договор аренды не устанавливает нормативных сроков продолжительности строительства. Договор предусматривает лишь срок его действия. Таким образом, порядок правоприменения указанных норм был не ясен.

2. В ряде случаев субъекты предпринимательской деятельности намеренно затягивают с получением разрешения на строительство. Однако к этой категории арендаторов нормы постановления не применялись.

3. В анализируемом регулировании не были учтены обстоятельства, приводящие к превышению нормативных сроков строительства, которые не зависят от застройщика. К таким объективным причинам можно отнести наличие административных барьеров и затянутости бюрократических процедур в отношении оформления разрешения на строительство или ввод в эксплуатацию объекта недвижимости; повреждение или уничтожение строящегося объекта недвижимости по причине стихийного бедствия, техногенной катастрофы (в том числе пожара), умышленного повреждения в хулиганских или иных целях третьими лицами, изменение генплана города во время строительства объекта, которое затрагивает земельные участки, что влечет за собой очень длительный период оформления разрешительной документации, а иногда и полное репрофилирование объекта и т.д.

Таким образом, присутствовала высокая вероятность наложения штрафных санкций на добросовестного арендатора, который в силу не зависящих от него факторов (объективных причин) не уложился в установленные нормативные сроки строительства, что привело к значительному увеличению финансовых затрат.

4. Постановление не содержало положений, разъясняющих возможность применения вось-

микратного увеличения арендной платы при продлении (включая многократное продление) продолжительности срока строительства и введения в эксплуатацию объекта недвижимости к земельным участкам, предоставленным в аренду под строительство (за исключением индивидуального жилищного строительства).

Учитывая текущую ситуацию, нормы распространялись только на тех арендаторов, которые не успели продлить сроки строительства объектов недвижимости. Те субъекты предпринимательской деятельности, которые продлили срок (причем, возможно, неоднократно), под действие регулирования не попадали.

Это обстоятельство не решает проблему с наличием недостроенных объектов недвижимости за счёт активного использования «механизма продления срока».

5. Введённое регулирование, т.е. установление восьмикратного размера арендной платы при превышении нормативного срока продолжительности строительства, на текущий момент не достигало цели по увеличению сбора арендной платы и, соответственно, увеличению поступлений в бюджеты муниципалитетов.

По информации, полученной от ряда районных (городских) комитетов по управлению муниципальным имуществом и земельным отношениям, в некоторых случаях арендаторы, которые допустили превышение нормативных сроков строительства из-за финансовых трудностей, после восьмикратного увеличения арендной платы, что повлекло резкое и значительное увеличение кредиторской задолженности, отказались вообще платить арендную плату, что привело к конфликту сторон и судебным разбирательствам.

Так, например, по информации, представленной администрацией г. Димитровград, в 2013 году, с момента вступления в силу Постановления Правительства Ульяновской области № 282-П от 05.07.2013, сумма потенциального увеличения начислений составила порядка 5 млн руб. При этом фактические поступления в связи с этим увеличением практически отсутствуют.

6. Для многих субъектов малого и среднего предпринимательства изменённый размер арендной платы является угрозой развития биз-

неса: в ряде случаев, когда превышение нормативных сроков строительства вызвано финансовыми трудностями у субъекта, восьмикратное увеличение арендной платы только усугубило его финансовое положение, не изменив ситуации с незавершённым строительством.

Анализа опыта других субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений, затрагивающих вопросы предоставления земельных участков в аренду под строительство объектов недвижимости (за исключением жилищного строительства, включая индивидуальное жилищное строительство), показал, что в большинстве регионов установлено двукратное увеличение арендной платы за превышение нормативных сроков строительства на земельном участке, предоставленном в аренду под строительство объекта недвижимости, за исключением Ульяновской области (восьмикратное увеличение), Нижегородской области (пятикратное увеличение) и Ивановской области (семикратное увеличение).

Стоит отметить, что порядки расчета арендной платы за земельные участки, предоставленные в аренду в анализируемых регионах, значительно отличались друг от друга. В целях сопоставимости данных о размере установления арендной платы в вышеуказанных регионах, был произведён *условный расчёт* арендной платы на примере земельного участка, площадью 10 000 кв. м. и кадастровой стоимостью 10 000 руб., предназначенный под строительство объекта торговли,

питания и бытового обслуживания на землях населенных пунктов. Данные расчетов представлены в табл. 1.

Полученные расчетные данные еще раз свидетельствуют о значительном ужесточении регулирования в Ульяновской области по сравнению с другими субъектами Российской Федерации.

Для анализа рисков дополнительных финансовых потерь и определения количества субъектов, попадающих в группу риска вследствие возможного превышения нормативных сроков строительства и ввода в эксплуатацию объекта недвижимости, был составлен прогноз на 2014 год.

Исходя из полученных прогнозных данных, наибольшее количество субъектов, находящихся в группе риска по превышению нормативных сроков строительства и, как следствие, попадающих под восьмикратное увеличение арендной платы, находятся в муниципальных образованиях г. Ульяновск, г. Димитровград, Новоспасский район и Ульяновский район.

Среднее увеличение арендной платы для 1 субъекта (арендатора) на 2014 год, рассчитанное по прогнозным данным:

- в г. Ульяновске составит 609,7 тыс. рублей,
- в г. Димитровграде – 225,5 тыс. рублей,
- Новоспасском районе – 156,8 тыс. рублей,
- Ульяновском районе – 552,6 тыс. рублей.

Среднее значение восьмикратного увеличения арендной платы на 1 субъекта (арендатора) в целом по всем муниципальным образованиям

Таблица 1

Размер арендной платы за земельный участок площадью 10 000 кв. м.

№ п/п	Название региона	Размер арендной платы, руб.	Размер арендной платы при превышении, руб.
1.	Ульяновская область	195	1 560
2.	Ивановская область	215,9	1 500
3.	Волгоградская область	200	500
4.	Оренбургская область	200	400
5.	Республика Башкортостан	153	306
6.	Самарская область	357	714
7.	Нижегородская область	200	1 000
8.	Сахалинская область	500	1 000
9.	Кировская область	300	600
	в т. ч. на территории г. Киров	600	1 200

ям Ульяновской области составит 380,54 тыс. рублей. При этом из 152 субъектов, находящихся в группе риска, наибольшую долю составляют физические лица – 57,2 % и представители малого бизнеса – 31,6 %.

Таким образом, учитывая прогнозные данные, был сделан вывод о негативном прогнозе развития ситуации с земельными участками, предоставленными в аренду под строительство. При этом значительное увеличение арендной платы для субъектов, находящихся в группе риска, повлечёт значительные финансовые потери, что в конечном итоге может привести к их финансовой несостоятельности. В ряде случаев, когда превышение нормативных сроков строительства вызвано финансовыми трудностями у субъекта предпринимательской деятельности, восьмикратное увеличение арендной платы только усугубит его финансовое положение, не изменив ситуацию с незавершённым строительством.

В целом, результаты, полученные при экспертизе, позволили установить целесообразность введённого регулирования, определить положительные и отрицательные стороны, выявить положения, способствующие возникновению необоснованных расходов у субъектов предпринимательской деятельности.

Результаты проведённой работы были сведены в целостное заключение, носящее отрицательный характер, и направлены разработчику

акта для рассмотрения вопроса о корректировке акта.

После рассмотрения заключения об экспертизе нормативный правовой акт был скорректирован.

Литература

1. Коуз Р. Фирма, рынок и право / пер. с англ. – М.: Новое издательство, 2007. – 224 с.
2. Круглова Э.В., Светушков М.Г., Шелаганова И.В. Оценка регулирующего воздействия как механизм поиска баланса между экономической и социальной эффективностью (на примере государственного регулирования рынка алкогольной продукции в Ульяновской области) // Современная конкуренция. – 2014. – № 1(43). – С. 25–33.
3. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
4. Светушков М.Г. Теория государственного регулирования предпринимательскими сетями. – Ульяновск: ИП Василькина М.Н., 2011. – 200 с.
5. Уильямсон О.И. Вертикальная интеграция производства: соображения по поводу неудач рынка // Теория фирмы / под ред. В. М. Гальперина. – СПб: Экономическая школа, 1995. – С. 33–53.
6. Шелаганова И.В., Светушков М.Г., Сеюков И.Х. Оценка регулирующего воздействия, как инструмент повышения эффективности институциональной среды предпринимательства // Вестник Екатеринбургского института. – 2013. – № 4(24). – С. 56–59.

Информация об авторах

Светушков Максим Геннадьевич, директор департамента программного планирования и оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития Ульяновской области, доктор экономических наук, доцент, E-mail: maxim@svetunkov.ru

Круглова Элла Валерьевна, начальник отдела оценки регулирующего воздействия департамента программного планирования и оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития Ульяновской области.

E-mail: krev7@yandex.ru

M.G. SVETUNKOV,

doctor of Economics, associate professor, director of the department of Program Planning and Assessment of Regulatory Impact of the Ministry of Economic Development

E.V. KRUGLOV,

chief of the office of Regulatory Impact Assessment of the department of Program Planning and Assessment of Regulatory Impact of the Ministry of Economic Development

**STATE MECHANISMS FOR OPTIMIZATION OF THE REGULATION
OF ENTREPRENEURIAL AND INVESTMENT ACTIVITIES**

Abstract. The basic mechanism of state regulation of the Russian economy is the creation of an institutional framework of economic activity.

The main task of public administration is to provide clear, comfortable and affordable conditions for the implementation of entrepreneurial and investment activities. In the modern system of organization of the legislative process, the most important and effective are mechanisms of regulatory impact assessment of draft legal acts and expertise of existing regulations affecting the implementation of entrepreneurial and investment activities.

This article describes the procedure of the expertise of normative legal act of the Ulyanovsk region affecting the determination of the amount of rent for use of land plots owned by the state of the Ulyanovsk region, and land plots which public ownership is not divided.

Keywords: regulatory impact assessment, expertise, rent.