

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗАЛОГА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ ПРИ КРЕДИТОВАНИИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

© 2014 Огневцев Сергей Борисович

доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник

Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова
105064, г. Москва, Б. Харитоньевский пер., д. 21/6

E-mail: tzeldner@gmail.com

Рассмотрены вопросы использования земель сельскохозяйственного назначения в качестве залога. На основе анализа мирового опыта дана оценка современного состояния залога сельскохозяйственных земель в России. Среди проблем, препятствующих использованию земельного залога, выделены: нежелание банков принимать земли сельскохозяйственного назначения в качестве залога; законодательный запрет на залог государственных и муниципальных сельскохозяйственных земель, трудности залога прав аренды и др.

Ключевые слова: земельные отношения, ипотека, кредит, аренда, закладные.

Сложившаяся в 2014 г. политическая ситуация предъявила российскому сельскому хозяйству новые вызовы. Продовольственная безопасность практически мгновенно превратилась из теоретической конструкции в практическую необходимость обеспечения населения продовольствием в условиях запрета на ввоз продовольствия из стран, введших санкции против Российской Федерации.

Новые вызовы быстро вскрыли основные проблемы, долгие годы препятствующие развитию сельского хозяйства, которые в условиях кризисной ситуации требуют незамедлительного решения. Одной из важнейших проблем не только сельского хозяйства, но и всей экономики России является острая недостаточность кредитования, связанная со слабостью общей залоговой базы. Отношение активов банковского сектора к ВВП на начало 2014 г. составило 86,0 %¹. В то же время это отношение в развитых странах превышает 120 %.

Общая слабость российской банковско-кредитной системы особенно ярко проявляется в сельском хозяйстве. Кредитование АПК в 2013 г. составило около 1,1 трлн руб., из которых половина пришлось на ОАО «Россельхозбанк»². Накопленная кредиторская задолженность в сфере АПК превысила 2,4 трлн. руб. Активы Россельхозбанка по состоянию на 1 января 2014 г. составили 1816,3 млрд руб.

Основная доля кредитных вложений Банка приходится на заемщиков сферы АПК: в течение 2013 г. объем вложений в отрасль увеличился на 27,5 %, с 806,1 млрд руб. до 1 027,5 млрд руб. Доля АПК в кредитном портфеле Банка составила к концу отчетного года 80,7 %. Основные направления кредитной поддержки Банком российского АПК обусловлены его активным участием в реализации Госпрограммы-2020. За 2013 г. Банком выдана 541 тыс. кредитов АПК на общую сумму 562,9 млрд руб. На долю краткосрочных кредитов пришлось 55,0 % всего объема выдачи.

В рамках реализации мероприятий Госпрограммы-2020 сложились следующие пропорции выдачи кредитов: 76,0 % (427,7 млрд руб.) предоставлено предприятиям и организациям АПК; 6,9 % (38,9 млрд руб.) - гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство; 12,9 % (72,8 млрд руб.) - физическим лицам, проживающим в сельской местности и населенных пунктах с численностью до 100 тыс. чел.; 3,9 % (21,8 млрд руб.) - крестьянским (фермерским) хозяйствам, 0,3 % (1,7 млрд руб.) - сельскохозяйственным потребительским кооперативам.

Одним из основных направлений корпоративного кредитования в Банке остается финансирование сезонных полевых работ. На эти цели в 2013 г. Банком направлено 184,2 млрд руб. Инвестиционное кредитование сельского хозяйства имеет значительно меньшие размеры.

Объем кредитов Россельхозбанка под залог земель сельскохозяйственного назначения составляет около 10 млрд руб. В настоящее время под залогом находится примерно 300 тыс. земель сельскохозяйственного назначения.

Недостаток залоговой базы в сельском хозяйстве ощущается чрезвычайно остро. Недаром одним из первых нововведений, принятых для обеспечения продовольственной безопасности, стали беззалоговые кредиты для целей развития импортозамещающих производств в АПК.

Расширенному воспроизводству в сельском хозяйстве (и не только в сельском хозяйстве) препятствует слабость и недостаточность залоговой базы, находящейся в распоряжении сельхозпроизводителей. Государство практически не поддерживает их гарантиями и предоставлением залогов государственного и муниципального имущества. Это ведет к меньшей доступности и большей цене кредитов.

В сложившейся ситуации привлечение земель сельскохозяйственного производства в качестве залоговой базы для инвестиционного кредитования было бы выходом из положения. Однако для этого необходимо существенно изменить законодательно-нормативную базу и экономический механизм действия земельно-ипотечной системы. Практически речь должна идти о создании указанного механизма.

Согласно Закону “Об ипотеке (залоге недвижимости)”, по договору об ипотеке может быть заложено недвижимое имущество, права на которое зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в том числе на земельные участки, за исключением земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, если они не предназначены для жилищного строительства и комплексного освоения³.

Таким образом, земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, не могут быть предметом залога. Это существенно снижает залоговую базу сельского хозяйства.

По данным на 1 января 2013 г., значительная часть земель сельскохозяйственного назначения находилась в государственной и муниципальной собственности - 257,8 млн га, или 66,8 % земель категории, в собственности граждан - 114,3 млн га (29,6 % площади категории), в собственности юридических лиц - 14,0 млн га (3,6 %).

Из всех земель России, находящихся в частной собственности, на долю земель сельскохозяйственного назначения на 1 января 2013 г. приходилось 96,5 % (128,3 млн га), из них 74,0 % (94,9 млн га) составили земельные доли граждан в общей собственности на землю⁴. Таким образом, в настоящее время из залоговой массы исключены земли общей стоимостью не менее 5 трлн руб.

Для определения наиболее эффективных механизмов использования земель сельскохозяйственного назначения в качестве залоговой базы кредитования сельскохозяйственных предприятий целесообразно обратиться к опыту зарубежных стран.

Существенные исторические и нынешние различия законодательств в странах романо-германского и англосаксонского права породили различные подходы к оформлению взаимоотношений сторон по договору ипотеки в этих странах:

- во всех государствах континентальной Западной Европы (кроме Дании) режим ипотеки имеет много общего: обязательное нотариальное удостоверение актов, регистрация в кадастре или поземельной книге, публикация ипотек и другие существенные формальности;

- в странах англосаксонского права концепция ипотеки более гибкая и менее формализованная, в частности, там нет необходимости в нотариально заверенном акте, а ипотека может носить общий характер, когда предмет залога подробно не обозначен или отсутствует публикация на этот счет.

Нередко выделяют две основные модели кредитования под залог сельскохозяйственных земель:

- 1) одноступенчатую модель, при которой банк или другая организация, предоставляющая кредит или заем, сама собирает пул закладных и эмитирует обеспеченные ими облигации; т.е. кредитор самостоятельно осуществляет первую и вторую стадии ипотечного кредитования;

- 2) двухступенчатую модель, при которой специализированная организация собирает пул закладных и эмитирует обеспеченные ими облигации; т.е. кредитор осуществляет первую стадию ипотечного кредитования, а вторую проводит специализированная организация.

Одноступенчатая модель характерна для континентальной Европы, а двухступенчатая - для стран англосаксонского права.

Можно заключить, что системы земельной ипотеки, принятые в разных странах, различаются по следующим признакам:

1. По модели кредитования:

- одноступенчатая модель, когда обе стадии кредитования осуществляет ипотечный банк (германская модель);

- двухступенчатая, когда специализированная организация собирает пул закладных и проводит эмиссию облигаций для рефинансирования кредитов (американская модель).

2. По специализации кредитных организаций:

- льготное кредитование сельского хозяйства с использованием, главным образом, специализированных организаций;

- кредитование сельского хозяйства любыми коммерческими банками на общих условиях;

3. По регистрации залога:

- кредитование с обязательной регистрацией договора залога;

- кредитование без обязательной регистрации;

4. По праву собственности на заложенный земельный участок:

- право собственности переходит к залогодержателю (традиционное английское общее право);

- право собственности остается у залогодателя (континентальное право).

Конечно, по каждому признаку мы указали крайние формы. На практике в основном реализуются смешанные формы, однако каждая форма тяготеет к некоторой крайней форме.

Для определения современного состояния проблем кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей под залог земель сельскохозяйственного назначения целесообразно использовать те же признаки, что и для идентификации моделей других стран. Тогда:

1) по модели кредитования в России реализована только первая ступень модели. Поэтому трудно сказать, по какому пути будет развиваться дальше наша страна. Представляется, что без создания специализированного Агентства по собиранию пулов закладных и без осуществления эмиссий облигаций для рефинансирования кредитов нам не обойтись;

2) по специализации кредитных организаций в России реализовано кредитование сельского хозяйства любыми коммерческими банками на общих условиях. Государство компенсирует за-

емщику часть процентной ставки. Это фактически способствует росту банковских ставок и разгоняет инфляцию;

3) по регистрации залога в нашей стране реализовано кредитование с обязательной регистрацией договора залога, что вполне нормально;

4) по праву собственности на заложенный земельный участок в России право собственности остается у залогодателя, что соответствует континентальному праву.

Из проведенной классификации следует, что Россия идет по континентальному правовому пути, но находится лишь в самом его начале.

Для целей выработки предложений и рекомендаций необходимо проанализировать проблемы реализации механизмов залога земель сельскохозяйственного назначения.

1. Основная проблема - нежелание банков принимать земли сельскохозяйственного назначения в качестве залога. Это объясняется не только реально существующей относительно низкой ликвидностью данных залогов, но и недостаточной прозрачностью рынка сельскохозяйственных земель, плохой информированностью инвесторов о высокой доходности ряда сельскохозяйственных производств.

2. Принятие сельскохозяйственных земель в залог затруднено сложной и часто неясной судьбой закладываемых земельных участков. Очень часто земельный участок попадал в собственность юридического лица после весьма сомнительного внесения собственниками земельных долей в уставный капитал. В ряде случаев этого внесения реально не было, поэтому имеются вполне реальные риски оспаривания прав собственности залогодателя.

3. Большая часть сельскохозяйственных угодий находится в собственности физических лиц, владельцев земельных долей. Арендаторы этих земельных участков могут заложить права аренды, но оценка прав аренды пока плохо отработана. Банки с понятным недоверием относятся к залогом прав аренды.

4. Большая часть земель сельскохозяйственного назначения находится в государственной и муниципальной собственности. Однако залог этих земель законодательно запрещен.

5. Государство и муниципалитеты могли бы создать земельные залоговые фонды, внося в уставный капитал ОАО принадлежащие им земельные участки. Однако закон об обороте зе-

мель сельскохозяйственного назначения и новый земельный комплекс не разрешают производить такие операции с сельскохозяйственными землями.

6. Существует также риск утраты предмета ипотеки при залоге права аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в долевой собственности⁵. Пункт 5 ст. 14 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” определяет, что участник долевой собственности, выразивший на общем собрании участников несогласие с передачей в аренду земельного участка, находящегося в долевой собственности, или с условиями договора аренды земельного участка в случае передачи его в аренду, вправе выделить земельный участок в счет принадлежащей ему земельной доли или земельных долей и распорядиться таким земельным участком по своему усмотрению. При этом согласие арендатора земельного участка или залогодержателя права аренды земельного участка на выдел в счет земельной доли или земельных долей земельного участка не требуется и договор аренды или залога права аренды в отношении выделенного земельного участка прекращается. Это положение Закона создает возможность утраты предмета залога.

7. Имеются риски, связанные с более длительным (по сравнению с обычной недвижимостью) обращением взыскания на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения (право аренды указанных земельных участков)⁶. Суд вправе при рассмотрении дела об обращении взыскания на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения по заявлению залогодателя и при наличии уважительных причин в своем решении отсрочить его реализацию на срок до одного года. Также не допускается обращение взыскания на заложенный земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения до истечения соответствующего периода сельскохозяйственных работ с учетом времени, необходимого для реализации произведенной или произведенной и переработанной сельхозпродукции (п. 3 ст. 68 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ “Об ипотеке (залоге недвижимости)”).

8. Проблемой также являются риски, связанные с возможностью принудительного изъятия и прекращения прав (в том числе права аренды) на

земельные участки. Данные риски возникают при нарушении целевого назначения, разрешенного использования, при использовании способами, которые причиняют вред земле как природному объекту, в том числе приводят к деградации, загрязнению, захламлению земель, отравлению, порче, уничтожению плодородного слоя почвы и иным негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности; при использовании земельного участка, которое приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки; при неиспользовании собственником в течение трех и более лет подряд для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности и т.п.

Договор аренды земельного участка сельскохозяйственного назначения может быть расторгнут судом по инициативе арендодателя в случаях: просрочки уплаты арендных платежей арендатором более 2 раз подряд; неустранения совершенного умышленно земельного правонарушения, выражающегося в отравлении, загрязнении, порче или уничтожении плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, т.е. в случаях, повлекших за собой причинение вреда здоровью человека или окружающей среде⁷.

Прекращение договора аренды влечет за собой прекращение прав банка как залогодержателя в отношении права аренды.

Теперь мы можем дать предложения и рекомендации, направленные на решение сформулированных нами проблем. Предлагается:

1. Создать Агентство земельной ипотеки (далее - Агентство), которое будет формировать пулы залладных, организовывать их оценку и страхование и эмитировать облигации на базе пулов залладных. То есть по примеру США и других стран предлагается построить двухуровневую систему земельной ипотеки.

2. Перейти (вернее вернуться) к льготному кредитованию сельского хозяйства специализированными банками, в том числе под залог земли. Как уже было сказано, механизмы компенсации части процентной ставки создают дополнительный спрос на дорогие деньги, поддерживают вы-

сокий уровень процентной ставки и формируют высокие инфляционные ожидания, что стимулирует раскрутку инфляции. Необходимо выделить один или несколько государственных банков с большой сетью отделений в регионах, например, Россельхозбанк и Сбербанк, которые бы кредитовали сельское хозяйство по льготным ставкам процентов. Это, конечно, не значит, что другие банки не будут кредитовать сельское хозяйство и АПК.

3. Согласовывать оценку земельного залога с Агентством, которое будет гарантировать выкуп земельного участка по залоговой цене, если заемщик нарушает условия кредитования. В дальнейшем Агентство может продать выкупленный участок или передать его в Агентство кредитных гарантий для создания земельного гарантийного фонда.

4. Внести в закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения и земельный комплекс изменения, которые позволят использовать в качестве залога государственные и муниципальные земли, а также вносить принадлежащие государству и муниципалитетам земельные участки. Это позволит создавать региональные гарантийные земельные фонды.

5. Разработать и утвердить методики оценки прав аренды земельных участков. Уполномочить Агентство приобретать заложенные права аренды, если они оценены по утвержденной методике и их цена согласована с Агентством при залоге.

6. Расширить возможности заключения соглашений о внесудебной реализации в отношении права аренды земель сельскохозяйственного назначения для всех таких земельных участков.

В настоящее время если земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения закладывается не сам по себе, а вместе с расположенными на нем зданиями, строениями, сооружениями, возможно включение в договор ипотеки условия о внесудебной реализации. В случае принятия такого решения требуется нотариально удостоверить договор. По разъяснениям Федеральной нотариальной палаты и Нотариальной палаты Воронежской области такие же правила применяются к правоотношениям, связанным с договором залога права аренды земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения. Данная позиция основана на п. 5 ст. 5 Федерального закона «Об ипотеке

(залоге недвижимости)»⁷. Согласно указанной статье, правила об ипотеке недвижимого имущества соответственно применяются к залогом прав арендатора по договору об аренде такого имущества (право аренды), поскольку иное не установлено указанным Федеральным законом и не противоречит существу арендных отношений. Следовательно, такие же правила применяются к правоотношениям, связанным с договором о залоге права аренды земельных участков. Данная позиция не является бесспорной, разъяснения Федеральной нотариальной палаты не носят нормативного характера, но на практике нотариусы в Центрально-Черноземном регионе не удостоверяют согласия на внесудебную реализацию в отношении права аренды земель сельскохозяйственного назначения, что делает невозможным использование данного института применительно к названному виду залога. Вместе с тем имеется судебная практика, подтверждающая законность соглашений о внесудебной реализации в отношении права аренды земель сельскохозяйственного назначения, на которых расположены здания, строения, сооружения⁸.

Реализация указанных предложений позволит в короткие сроки кардинально изменить ситуацию с кредитованием сельскохозяйственных организаций. Мощная залоговая база в виде земель сельскохозяйственного назначения может стать важнейшей предпосылкой развития сельскохозяйственных предприятий.

¹ URL: http://www.cbr.ru/publ/archive/root_get_blob.aspx?doc_id=9525.

² URL: <https://www.rshb.ru/download-file/96610>.

³ Предметом залога по договору об ипотеке могут быть, земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, если такие земельные участки предназначены для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства.

⁴ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения / Минсельхоз, 2014 г.

⁵ Соломатина Н.Н., Сяглова Е.В. Особенности залога имущества сельскохозяйственных товаропроизводителей. URL: <http://lexandbusiness.ra/view-article.php?id=918>.

⁶ Оàì æå.

⁷ Оàì æå.

⁸ Определение ВАС РФ от 15 окт. 2010 г. № ВАС-13372/10 по делу № А64-5101/09.