

Субсидии фермерам на оформление земли в собственность

Постановлением Правительства РФ от 31.10.2011 г. утверждены Правила возмещения части затрат фермеров и индивидуальных предпринимателей на оформление земли в собственность¹.

Принятые Правила дают старт выполнению поручения премьер-министра В.В. Путина по итогам обсуждения этой проблемы на XXII съезде Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (АККОР) в Тамбове в 2011 г.

Вряд ли фермеры смогут дочитать правила до конца, так как написаны они одними чиновниками для других чиновников. Правила регулируют взаимоотношения Минсельхоза с Министерством финансов России и с департаментами (министерствами) сельского хозяйства субъектов РФ: из 26 пунктов правил 25 посвящены порядку движения различных бумаг.

Как фермеру получить субсидию – это в федеральных правилах не прописано. Субъекты РФ на основе федеральных правил должны составить свою региональную программу компенсации части затрат на оформление земли, предусмотреть в своих бюджетах деньги на эти цели, заключить соглашение с Минсельхозом РФ, принять свое специальное постановление. В этом постановлении и должен быть прописан порядок выделения субсидий фермерам с указанием перечня предоставляемых вместе с заявкой на субсидии документов, сроки их рассмотрения и т.д. Для того чтобы процедура заработала в полную силу нужно еще запустить огромный маховик бюрократической машины.

Из федерального бюджета компенсируется примерно 40% субсидий фермеру (с колебаниями от 35 до 95% в зависимости от бюджетобеспеченности субъекта РФ). Остальные деньги должен выделить субъект РФ.

И все же есть один пункт (14-й), который касается фермеров: «14. Средства на возмещение части затрат крестьянских (фермерских) хозяйств предоставляются крестьянским (фермерским) хозяйствам в размере 100 процентов стоимости подтвержденных затрат на проведение кадастровых работ при оформлении в стоимость используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами земельных участков». Известно, что субсидии понадобились в связи с тем, что оформление участков земли чрезвычайно дорого, например, в Московской области 5–10 тыс. руб. за 1 га. Чтобы оформить свои 150 га фермеру нужно заплатить 0,7–1,5 млн руб. Власти обещают компенсацию всех этих затрат на проведение кадастровых работ.

Однако в 2011 г. на субсидии для компенсации части затрат по оформлению фермерской земли в федеральном бюджете было выделено всего 120 млн руб., что составляет примерно 1,5 млн руб. в расчете на один субъект РФ. Из федерального бюджета выделяются 40% всех субсидий, еще 60% должны быть выделены из бюджета субъекта РФ. Всего получится 3,75 млн руб. в среднем на один субъект РФ.

Легко убедиться, что этих денег хватит на 23 фермера. Например, в Московской области выделенный лимит 2011 г. был израсходован на субсидирование одного фермера, оформившего в собственность около 200 га земли. В 2012 и 2013 гг. на земельные субсидии в федеральном бюджете предусмотрено по 1415 млн руб., а потом поток бюджетных ассигнаций иссякает.

Таким образом, в 2011–2013 гг. на субсидии для покрытия части затрат на оформление земли в федеральном бюджете предусмотрено около 3 млрд руб. Добавим к ним еще 60%, которые должны выделить субъекты РФ, хотя уверенно никто не может сказать, что дотационные субъекты РФ справятся с этой задачей. Предположим, что они выполняют свои обязательства и всего будет выделено 8 млрд руб. Этих денег хватит на оформление 1-2 млн га земли, тогда как фермерам необходимо переоформить более

¹ Российский фермер, №12 (30), декабрь 2011 г.

20 млн га земель. Получается, что проблема будет решена на 5–10%, т.е. право на субсидии есть у всех, но реально получить их может лишь каждый 10-й или даже 20-й фермер.

Битва за субсидии будет очень острой. В Правилах ничего не сказано о том, что делать, если заявок больше, чем можно удовлетворить за счет имеющегося лимита средств.

Из существующей практики субсидирования известно, что в такой ситуации решения принимаются по усмотрению чиновника. Он сам должен определить, кому дать деньги, а кому отказать. Ситуация коррупционно опасна, ибо претенденты будут так давить, что устоять чиновнику будет трудно.

Вполне очевидно, что в этой битве за субсидии выиграют крупные фермеры, у которых тысячи или даже десятки тысяч гектаров земли (есть и такие). Они выиграют не только потому, что могут больше заплатить – ведь чиновник может быть честным, но, например, ленивым, а ленивому чиновнику легче оформить субсидии 10 фермерам, имеющим по 1000 га, чем 1000 фермерам, имеющим по 10 га. Даже если чиновник честен и не ленив, с тысячной армией фермеров ему в отведенные сроки не справиться, и он вынужден будет раздавать субсидии в первую очередь крупным фермерам.

Второй дефект принятых Правил – это отсутствие ограничений на стоимость кадастровых работ в расчете на 1 га. Правилами предусмотрена компенсация в размере 100% подтвержденных затрат. Подтвердить затраты легче всего на основе заключенного договора с землеустроительной организацией: даже когда фермер сам платит за выделение и оформление участка, землеустроители стремятся зависить цену, когда же обещана 100%-ная компенсация, цены подскочат до максимально возможного уровня.

Если некоторые фермеры смогут получить компенсацию, то благодаря принятым Правилам всем остальным фермерам, да и другим владельцам земельных участков, придется платить из собственных средств установившуюся на рынке высокую цену.

Кроме фермеров в стране есть еще 60 тыс. сельхозорганизаций, подавляющее большинство которых – это микро или малые предприятия. Они тоже хотели бы оформить свою землю, к сожалению, им субсидии даже не обещаны. Наоборот, из-за роста рыночных цен теперь им придется платить еще больше за оформление своих земель.

Третий существенный недостаток принятых Правил – это отсутствие ограничений на общую сумму субсидий, на которую может претендовать один фермер. Есть фермеры, которые завладели земельными угодьями всего бывшего колхоза или совхоза. Иные имеют десятки тысяч гектар, т.е. работают на территории многих бывших колхозов и совхозов. Потребность в субсидиях для такого фермера столь велика, что их могло бы хватить на несколько тысяч мелких фермеров.

Четвертый недостаток Правил – предоставление субсидий только при оформлении в собственность земель, ранее полученных в постоянное (бессрочное) пользование и пожизненное наследуемое владение (п.2 Правил). Таких земель на 1.01.2011 г. у фермеров было 1,7 млн га, у индивидуальных предпринимателей их почти нет. Значительные площади таких земель имеются у фермеров лишь в нескольких субъектах РФ: Якутии – 215,1 тыс. га, Калмыкии – 162,8, Волгоградской области – 116,4, Республике Алтай – 56 тыс. га. В большинстве субъектов они занимают только 1–3% площади фермерских земель. Фермеры в этих субъектах РФ практически не получают доступа к субсидиям.

Субсидии можно получить также при оформлении в собственность приобретенных или арендованных с правом выкупа земельных долей. Общая площадь арендованной фермерами и индивидуальными предпринимателями долевой земли составляет примерно 7 млн га. Сколько такой земли арендовано с правом выкупа – статистикой не отслеживается. Потенциально со временем значительная их часть может стать собственностью фермеров, но очевидно, что двух лет для реализации этого процесса недостаточно.

Правила не предусматривают предоставление субсидий при оформлении и регистрации земель, которые уже числятся в собственности фермерских хозяйств и индивидуальных предприятий, но были оформлены до принятия последних поправок к законам о земле и регистрации объектов недвижимости. Таких земель – 7,1 млн га

Не предусмотрены субсидии также на оформление государственных или муниципальных земель, взятых фермерами в аренду. Таких земель – 8,7 млн. га. Их оформление, по сложившейся практике, осуществляется на деньги арендаторов. Собственники этих земель (государство и муниципалитеты) в своих бюджетах, как правило, не имеют средств на эти цели и заставляют фермеров платить за себя. Потенциально фермеры имеют право выкупа участков, арендуемых в течение трех и более лет, но даже при выкупе субсидии за оформление таких участков они не получают.

Для того чтобы фермеры действительно могли оформить свои земельные участки, в Правила целесообразно внести ряд существенных корректив.

1. Субсидирование части затрат на оформление земельных участков должно быть гарантировано всем фермерам, которые проведут кадастровые работы по оформлению в собственность земельных участков. Это позволит резко уменьшить коррупционность Правил. В нынешнем виде Правила дают фермеру право просить субсидию, но не гарантируют ее получение. Для того чтобы гарантировать получение субсидий каждым фермером, общая сумма выделяемых субсидий должна быть равна расчетной потребности в них на всю площадь.

При этом такая поправка нужна не только по данному мероприятию, но и по всем мероприятиям действующей до 2012 г. и планируемой до 2020 г. Госпрограмм: все они сформулированы таким образом, что у государства не возникает обязанности по выделению субсидий участникам Госпрограмм, выполнившим все установленные требования. Отметим, что в США, ЕС и многих других странах предусмотренные в законах фермерские субсидии гарантированно выплачиваются всем фермерам, выполнившим установленные законом требования.

2. Для уменьшения общей суммы субсидий целесообразно в Правилах установить долю компенсируемой субсидиями части затрат (допустим, до 50%), максимальный размер субсидий в расчете на 1 га (например, в проекте Госпрограммы на 2013–2020 гг. предусмотрено 1000 руб.) и максимальный размер субсидий, выделяемых одному фермеру (допустим, 0,5 млн. руб.).

3. Для того чтобы землеустроители не завышали ставки на 1 га, целесообразно в Правилах указать, что отбор землеустроительных организаций, участвующих в мероприятиях по субсидируемому землеустройству, осуществляется на основе тендеров, на которые допускаются организации, предлагающие ставки на 1 га в размере, не превышающем удвоенный размер максимальной субсидии. На такие тендеры необходимо допускать не только местные организации, но и организации из других субъектов РФ, а также зарубежные землеустроительные организации. Например, в ЕС услуги по выделению участков стоят во много раз дешевле, чем в России.

4. Для удешевления землеустроительных работ целесообразно разрешить при их проведении использование GPS-технологий. Для этого нужно изменить нормативно-правовые акты, регулирующие землеустроительные работы, сделать доступными через интернет все сведения, касающиеся проведения землеустроительных работ.

5. В правилах целесообразно предусмотреть субсидирование оформления всех фермерских земель – находящихся в собственности, в аренде, в праве наследуемого владения, в бессрочном или срочном пользовании. Во всех случаях, когда нужно выделить участок, должна предусматриваться субсидия. Удешевление землеустроительных работ позволит увеличить площади, при оформлении которых предоставляются субсидии.

Что касается земельных участков в государственной и муниципальной собственности, продаваемых или передаваемых в аренду фермерам, то платить за

оформление таких участков должны их собственники. С абсурдной ситуацией, когда собственник возлагает обязанности по оформлению принадлежащего ему участка на арендаторов или покупателей, необходимо покончить. Она придумана только для того, чтобы стимулировать коррупцию. Ведь потенциальный покупатель, расходуя собственные средства на оформление участка, должен предварительно договориться с чиновником о том, что на аукционе по продаже этого участка он выиграет – без нарушения закона эту схему реализовать нельзя.

6. Необходимо внести в законодательство изменения, позволяющие фермерам регистрировать права на земельные участки и сделки с ними не только в местном, но и в любом другом уполномоченном органе. Реестр прав на недвижимость у нас в стране единый, поэтому в целях снижения размера взятки за регистрацию, а может быть, со временем и их полной ликвидации, необходимо отменить вассальную зависимость фермеров от местных регистраторов.

* * *

Предлагаемые меры нацелены на удешевление работ по оформлению и регистрации земельных участков, снижению их коррупционности. Применение этих мер позволило бы всем землепользователям оформлять свои участки по низкой цене, выделяемых сумм государственных субсидий хватило бы на все площади. Выиграл бы и бюджет, и фермеры, и все другие землепользователи.

Изменения в правилах оформления и регистрации земельных участков целесообразно в порядке эксперимента проверить в нескольких районах и, в случае успеха, распространить их на всю страну, используя политическую волю для преодоления сопротивления организаций и лиц, заинтересованных в удорожании землеустроительных работ и коррупционных выплатах.

В.Я. Узун – д. э. н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, ведущий научный сотрудник лаборатории аграрной политики ИЭП им. Е.Т. Гайдара