

РЕФЕРАТ

Выпускная квалификационная работа 81 с., 4 рис., 9 табл., 61 источник, 4 прил.

Ключевые слова: ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, САДОВОДСТВО, АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ЗЕМЕЛЬ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ, ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ

Объектом исследования являются земли, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.

Цель работы – анализ состояния и использования земель, предназначенных для ведения садоводства и дачного хозяйства, выявление причин существующих проблем и выработка рекомендаций по их устранению.

В процессе исследования проводился анализ данных о состоянии земель, предназначенных для ведения садоводства и дачного хозяйства, правовых и литературных источников по проблеме.

В результате исследования выявлены основные проблемы управления землями, предназначенными для ведения садоводства и дачного хозяйства на примере Томского района.

Область применения: в рамках государственной деятельности по управлению земельными ресурсами.

Экономическая эффективность/значимость работы заключается в увеличении эффективности использования земель, предназначенных для ведения садоводства и дачного хозяйства.

В будущем планируется на основе предложенных мероприятий сформировать проект по улучшению использования земель, предназначенных для ведения садоводства и дачного хозяйства, в Российской Федерации на примере Томского района Томской области.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
1. Обзор литературы.....	Ошибка! Закладка не определена.
2. Объект и методы исследования.....	Ошибка! Закладка не определена.
3. Анализ проблем управления землями, предназначенными для ведения садоводства и дачного хозяйства.....	Ошибка! Закладка не определена.
3.1 Вопросы регистрации права.....	Ошибка! Закладка не определена.
3.2 Вопросы кадастрового учета.....	Ошибка! Закладка не определена.
3.3 Социальный аспект.....	Ошибка! Закладка не определена.
3.4 Урбанизация и перевод под застройку.....	Ошибка! Закладка не определена.
4. Результаты проведенного исследования.....	Ошибка! Закладка не определена.
4.1 Влияние урбанизации и развития Томской агломерации.....	Ошибка! Закладка не определена.
4.2 Опыт зарубежных стран.....	Ошибка! Закладка не определена.
5. Социальная ответственность.....	53
5.1 Производственная безопасность.....	54
5.2 Экологическая безопасность.....	62
5.3 Безопасность в чрезвычайных ситуациях.....	64
5.4 Правовые и организационные вопросы обеспечения безопасности.....	65
.....	65
Заключение.....	69

Список публикаций студента	71
Список использованных источников	74
Приложение А	81

ВВЕДЕНИЕ

Важность земель сельскохозяйственного назначения, как ценнейшего природного ресурса, используемого человеком для производства продуктов питания, сложно переоценить. Однако в нашей стране присутствуют так же земли, используемые гражданами для производства сельскохозяйственной продукции для личных нужд – это земли, предназначенные для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Изучение состояния земель сельскохозяйственного назначения, в том числе, предназначенных для садоводства, является первой ступенью на пути к максимально рациональному использованию данного природного ресурса.

Настоящая выпускная квалификационная работа выполняется с *целью* анализа состояния и использования земель, предназначенных для ведения садоводства и дачного хозяйства, выявления причин существующих проблем и выработки рекомендаций по их устранению. Для достижения поставленной цели были решены следующие *задачи*:

1. Собрать необходимые данные, характеризующие использование земель, предназначенных для ведения садоводства и дачного хозяйства.
2. Проанализировать собранные данные.
3. Определить основные проблемы и, опираясь на проведенный анализ источников, выявить их причины.
4. Проанализировать опыт зарубежных стран.
5. Предложить пути решения выявленных проблем.

Объектом данного исследования являются непосредственно земли, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства, *предметом* исследования – эффективность системы управления ими на примере Томского района Томской области.

Актуальность рассмотрения данной темы определяется, во-первых, интересом многих исследователей к рассмотрению различных аспектов ведения садоводства на территории России, однако, при этом, отсутствием

сводных аналитических работ, и во-вторых, общественным и политическим интересом.

Научная и практическая значимость работы заключается в глубоком и обширном во времени анализе происходящих с объектом исследования процессов, поскольку именно такой анализ позволяет выявить наиболее общие причинно-следственные связи.

Результаты данной работы будут интересны, в первую очередь, органам государственной власти, отвечающим за рациональное и эффективное использование земельных ресурсов. Полученные выводы позволят сделать землепользование на территории региона более эффективным и производительным. Созданные в процессе выполнения работы графические приложения могут быть использованы в практической работе специалистами-землеустроителями, сотрудниками профильных ведомств и служб.

1. ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Проблема использования земельных ресурсов для нашей страны является очень актуальной в силу многих обстоятельств. Во-первых, в России огромные по сравнению с остальными странами земельные ресурсы. Во-вторых, во многих регионах разные, преимущественно сложные для сельскохозяйственного производства климатические условия. В частности, большие территории в Западной Сибири относятся к зоне рискованного земледелия, что делает их использование достаточно затрудненным. В-третьих, изменения в политическом и экономическом режимах за последние 30 лет оказывают существенное влияние на структуру землепользования.

Все это в совокупности дает исследователям множество тем для исследований в области использования земельных ресурсов. Даже касаясь непосредственно земель, предназначенных для ведения садоводства и дачного хозяйства, можно выделить несколько основных направлений работ.

Проблеме существования и развития садоводческих товариществ посвящено достаточно много научных работ, диссертаций и публикаций. Основная часть их касается вопросов повышения путей повышения производительности при получении сельскохозяйственной продукции, но есть так же фундаментальные исследования, касающиеся стратегии развития садоводства в России в целом.

В частности, в статье «Организационно-экономический механизм развития садоводства в Дагестане» [32], приведены результаты исследований состояния садоводства в регионе, раскрывается организационно-экономический механизм функционирования отрасли, даются рекомендации по созданию потребительского кооператива в садоводстве. Автором сформулированы основные проблемы перехода садоводства России на инновационный путь развития, исследованы теоретические и практические аспекты увеличения эффективности садоводства на основе совершенствования организационно-экономического механизма хозяйствования.

В работе А.С. Кудашкина, А.И. Колобовой «Оптимизация параметров развития садоводства в регионе» [44] рассмотрены пути повышения эффективности садоводства, которое, по мнению авторов, будет достигнуто при условии создания интегрированной системы рыночных отношений, которая основывалась бы на интенсивном расширенном воспроизводстве, что приведет к полному удовлетворению потребности в высококачественной продукции местного производства всего населения и туристов Республики Алтай. Пол этой интегрированной системой понимается региональный плодово-ягодный продуктовый подкомплекс, который позволяет объединить в единый производственный процесс производство, хранение, переработку плодов и ягод и реализацию конечной продукции. Основная цель исследования заключается в разработке именно комплексной целевой региональной программы развития продуктового регионального плодово-ягодного подкомплекса.

Особенную актуальность приобретает работа «Современное развитие огородничества и садоводства в пензенской области и в городе Пенза: проблемы и перспективы» авторов Чурсина А.И. и Кривцова И.Х [61].

В работе дан подробный и многосторонний анализ процессов по обеспечению населения земельными участками для ведения садоводства и огородничества на примере Пензенской области. Большое внимание уделяется роли и функции садоводства и огородничества в социальном и экономическом развитии территории городских и сельских населенных пунктов. В заключительной части работы отмечается, что значительное количество работников бюджетной сферы не имеют садовых участков, рассмотрены причины. В ходе анализа территории региона были выделены районы, где возможно выделение дополнительных участков.

Доктором сельскохозяйственных наук Ю. В. Труновым в его работе «Проблемы и перспективы развития промышленного садоводства в средней полосе России» [59] приведены результаты анализа текущего состояния развития садоводства в России, отмечены основные проблемы, существующие

в отрасли. Практический вклад автора состоит в формулировании предложений по перспективным направлениям интенсификации промышленного и частного садоводства на территории средней полосы России при условии использования различных конструкций садов, устойчивых сортов растений.

В статье Глотко А. В. «Размещение и современное состояние садоводства в Алтайском крае» [39] рассматриваются вопросы, связанные с динамикой развития садоводства и огородничества в условиях рыночных капиталистических отношений, указываются пути и способы увеличения показателей, характеризующую экономическую эффективность садоводства на примере Алтайского края. Автор выдвигает тезис о необходимости государственного (на уровне федерации и субъекта) регулирования садоводства в рыночно экономике. Помимо этого, это одна из немногих работ, содержащих анализ территориального размещения садов не только по климатическим причинам, но и с учетом транспортной доступности и других параметров, относимых к области землеустройства.

В другой его статье, «Развитие коллективного садоводства в рыночных условиях (на примере Алтайского края)» [38] рассмотрены как экономические, так и социальные аспекты данной проблемы. В частности, он отмечает, что процессы развития садоводческих хозяйств населения имеют объективные закономерности. К таким закономерностям он относит обратную зависимость минимального числа семей, имеющих подсобное хозяйство, минимального размера хозяйств от социального, экономического уровня развития и состояния общества, а для отдельно рассматриваемой семьи также зависит величина дохода. Ставя на первое место социальный аспект ведения садоводства населением, он отмечает его важность именно как социального института, показывая его важность и в настоящий момент.

С экономической точки зрения рассмотрена проблема в работе Минакова И.А., Вороновой Н.И. «Прогноз развития садоводства в России» [51] Авторы так же отмечают зависимость эффективности использования

садов от того, насколько правильно и рациональной был выбран участок под их закладку. Особенно важно, по их мнению, учитывать помимо качества и типа почв другие параметры, такие как: глубина залегания грунтовых вод, экспозиция и крутизна склонов, наличие лесополос, водоемов и другие факторы. Как экономисты, они приходят к выводу, что дальнейшему развитию приусадебного и коллективного садоводства будет способствовать его интеграция с общественным производством на взаимовыгодной основе.

В рамках рассмотрения проблем использования земель, предназначенных для ведения садоводства и дачного хозяйства на территории Томского района, важным фактором является так же влияние Томской агломерации на данные территории. Выявлено, что основной интерес исследователей роста и развития агломераций сосредоточен на их экономических и политических следствиях. С целью подтверждения данного вывода была рассмотрена научная литература, касающаяся процессов урбанизации.

Основной интерес исследователей процессов урбанизации, к которым напрямую относится рост и развитие агломераций, сосредоточен на экономических и политических эффектах данного явления.

Например, аспирант Ю.С. Селяева в своей работе «Формирование городских агломераций как инструмент динамичного социально-экономического развития территорий» отмечает, из каких составляющих складывается агломерационный эффект. Автор выделяет как основные инфраструктурный, социальный, институциональный эффекты. Выделяет проблему формирования и определения границ агломерации, правовое несовершенство, мешающее равному подсчету коэффициента развитости агломераций [56].

Так же проблемы выделения границ агломераций рассматривает и Н.С. Игловская, доктор географических наук, в своей статье «Проблемы выделения границ и оценки экономико-географического положения Архангельской агломерации» [43]. Основным критерием определения границ агломерации

автор предлагает изохорну транспортной доступности, рассматривая три элемента агломерации: центр, 1й пояс и окраину, проведя их границы соответственно по изохорне 30 минут, 1 часа и 1,5 часов. Помимо этого, автор проводит многокритериальную оценку экономико-географического положения рассматриваемой агломерации.

Доктора экономических наук Т.В. Малеева и Л. Г. Селютина в своей работе «Перспективы развития агломераций в России» [50] рассматривают несколько основных форм агломераций, только одна из которых состоит из системы «крупный город – район». Помимо этого, авторы называют еще несколько форм в зависимости от центра притяжения расселения и основных социально-экономических связей. Главный вывод авторов в том, что агломерации в России уже сложившееся явление, а значит, должно найти свое отражение в законодательных актах различных уровней.

Другую сторону вопроса развития агломераций освещают в своей работе «Городские агломерации как инструмент динамичного социально-экономического развития регионов России» [31] А. Нещадин и А. Прилепин. Авторы разработали собственный подход к классификации агломераций, называют их основные признаки и свойства, фазы формирования. Помимо главных экономических преимуществ создания агломераций, авторы рассматривают возможное негативное влияние, среди которого, например, снижение уровня развития периферии, и, что самое важное, ухудшение экологической ситуации в зонах расселения. Главным ограничением на пути формирования агломераций авторы называют отсутствие правового регулирования, отсутствие системного подхода и практики финансирования, поскольку бюджеты существуют только у входящих в агломерацию элементов, но нет на территории страны ни одного единого муниципального образования, границы которого бы совпадали с существующей агломерацией. В качестве решения авторы рассматривают возможность применения комплексных инвестиционных планов.

2. ОБЪЕКТ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Объект настоящего исследования – земли, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства на территории Томского района. Предмет исследования – эффективность системы управления ими на примере Томского района Томской области.

Садоводство, огородничество, дачное хозяйство – это виды разрешенного использования земельных участков, которые в основном, принадлежат категории земель сельскохозяйственного назначения, однако, так же могут располагаться на землях населенных пунктов, и никогда на землях промышленности, транспорта и иного специального назначения.

Томская область – субъект Российской Федерации с общей площадью земельного фонда на 01.01.2013 г 31439,1 тыс. га (рисунок 2.1)

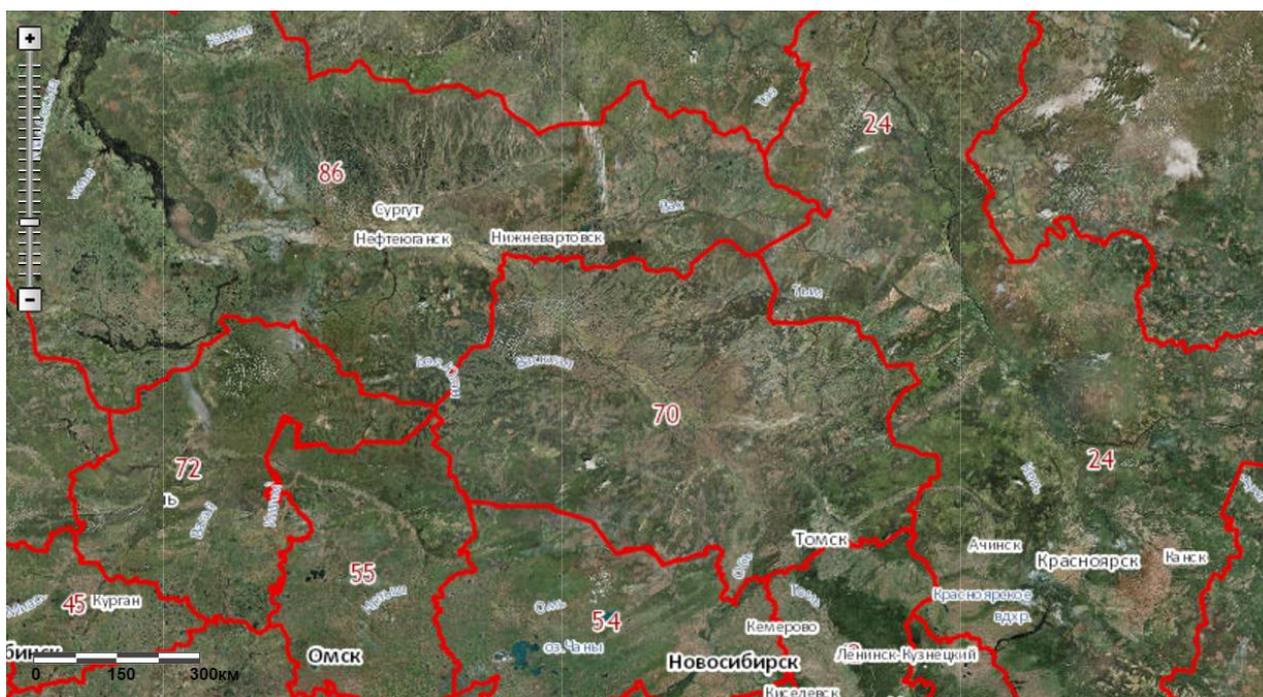


Рисунок 2.1 – Место расположения Томской области относительно других субъектов РФ

Структура земельного фонда области по категориям земель представлена в таблице 2.1 (на основании Доклада Росреестра о состоянии земельного фонда Томской области []). Из данной таблицы видно соотношение площадей земель различных категорий к общей площади земельного фонда области.

Таблица 2.1 – Структура земельного фонда области по категориям земель на 01.01.2013г

Категории земель	Площадь, тыс. га
Земли сельскохозяйственного назначения	2019,7
Земли населенных пунктов	136,8
Земли промышленности, энергетики, транспорта, ... иного специального назначения	50,1
Земли особо охраняемых территорий	
Земли лесного фонда	28597,9
Земли водного фонда	141,5
Земли запаса	493,1
Итого земель в административных границах	31439,1

Таким образом, площадь земель сельскохозяйственного назначения в Томской области составляет 6,4% от общей площади земельного фонда.

Из всего количества земель сельскохозяйственного назначения, непосредственно для создания сельскохозяйственной продукции используются сельскохозяйственные угодья, общая площадь которых в Томской области составляет на 01.01.2013 1371 тыс. га.

Всего в Томской области 118 тысяч семей ведет садоводство на площади, равной 10,6 тыс. га. Еще 12,6 тысячи семей занимается огородничеством на площади 1,6 тыс. га.

Томский район Томской области является вторым в регионе по количеству действительно используемых сельскохозяйственных угодий. Это объясняется как близостью к областному центру, что привлекательно для производителей, так и наиболее выгодными климатическими условиями, по сравнению с другими районами области (особенно северными, часть из которых приравнена к районам Крайнего Севера).

В собственности граждан и юридических лиц находится 671,1 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, из них в собственности граждан находится 6,6 тыс. га земель, предназначенных именно для садоводства.

По состоянию на 1 января 2013 года в Томском районе находится 41674 земельных участка (из общего количества по области 64502, т.е. 65%), являющихся землями садоводческих, огороднических и дачных объединений, что подтверждает тезис о том, что на территории Томского района

сосредоточено подавляющее большинство земель, предназначенных для ведения садоводства и дачного хозяйства.

Для рассмотрения было выбрано несколько садоводческих некоммерческих товариществ граждан (далее – СНТ), расположенных на территории Томского района.

СНТ «Весна» в окр. п. Степановка, расположено на территории Зональненского сельского поселения (рисунок 2.1), примыкая к границе муниципального образования «Город Томск» с юго-востока. Общая площадь СНТ составляет 65 га. Количество участков по Генплану 1377 штук, со средней площадью 300-500 кв.м.

Данное садоводческое товарищество было создано в 1980 году, однако в связи с развалом СССР было неоднократно реорганизовано в различные организационно-правовые формы, действующие на территории нашей страны в различное время. В настоящий момент так же находится в стадии реорганизации. Распределение земельных участков осуществлялось на основании Генерального плана садоводческого товарищества, передача земельных участков в частную собственность началась в 1993 году на основании Государственных актов, выданных Томским райкомземом.

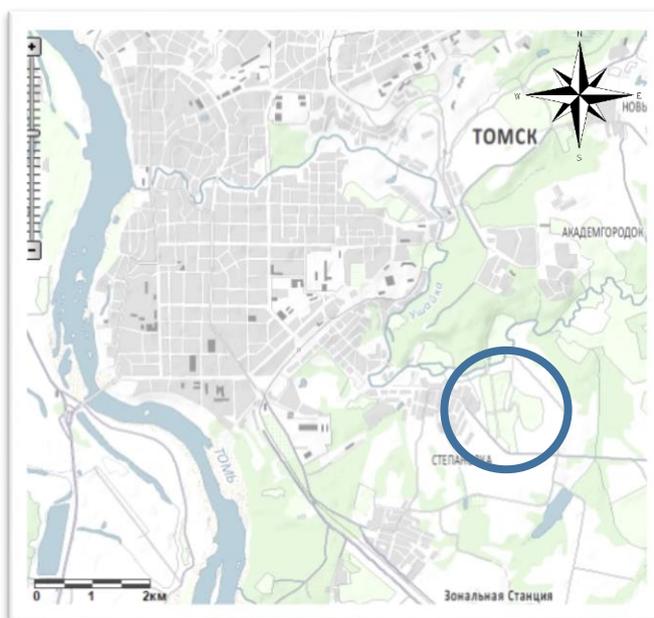


Рисунок 2.1 – Месторасположение СНТ «Весна»

Основные методы, выбираемые для проведения исследования, относятся к научным методам познания – анализ, обобщение, дедукция и индукция. Выбор методов обоснован тем, что именно они являются общепризнанными при построении логических рассуждений и только их использование обеспечивает принятие результатов исследования научным сообществом. Так же были использованы монографический, исторический, картографический, статистический методы анализа.

В качестве исходных данных для выполнения настоящей выпускной квалификационной работы принимаются данные из ежегодных докладов Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Томской области (далее – Росреестра) о состоянии и использовании земель в Томской области, а так же сведений Кадастровых планов территории, выданных филиалом Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по Томской области (далее – филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» по Томской области, кадастровая палата).

3. АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫМИ ДЛЯ ВЕДЕНИЯ САДОВОДСТВА И ДАЧНОГО ХОЗЯЙСТВА

3.1 Вопросы регистрации права

Рассмотрение проблем управления землями, предназначенными для ведения садоводства и дачного хозяйства, стоит начать с анализа сложившейся системы регистрации права, а также рассмотрения исторических предпосылок к такому варианту существования данной системы.

Формирование сложившейся системы законодательства о садоводческих объединениях длилось в нашей стране более двух веков. Наибольшую активность развитие идей ведения садового и дачного хозяйства получило в послевоенное время, с 60-х гг. XX века в то время, когда действовал Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. Земельные ресурсы, ресурсы недр, воды и леса принадлежали в исключительной форме собственности государству. Статьей 95 этого кодекса предусматривалось предоставление только в пользование. В соответствии с действующим в то время Земельным кодексом РСФСР, а именно статьями 74, 75, предоставление земельного участка для ведения гражданами коллективного садоводства, огородничества предусматривалось из земель следующих категорий: земли сельскохозяйственного назначения, земли запаса, земли лесного фонда. Помимо этого, было возможно размещение на временно неиспользуемых землях промышленных, транспортных и иных несельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений.

Легким несоответствием с общей позицией государственной собственности на землю, по которой участки не могли предоставляться в собственность, выглядит тот факт, что расположенные на них дачные и садовые строения могли оформляться, а затем и продаваться гражданами. Таким образом, граждане были наделены некоторыми другими правомочиями и в отношении земельного участка, помимо пользования. Во время правления Л.И. Брежнева для садоводческих товариществ было официально разрешено

строительство «летних садовых домиков». С этого момента по всему Советскому Союзу начинает расти популярность дачного и садового строительства. В правительственных докладах того времени такое строительство называется одним из основных частных видов жилищной кооперации.

Однако вышедшее 30 декабря 1960 года Постановление Совета Министров СССР. «Об индивидуальном строительстве дач» неожиданно не соответствовало взятому курсу. Было прекращено и запрещено повсеместное предоставление земельных участков гражданам с целью индивидуального дачного строительства, а также запрещена любая форма продажи или передачи гражданину дачного строения любой государственной, кооперативной и общественной организацией.

Важное значение в области регулирования дачного строительства стало иметь изданное 20 марта 1958 года Постановление Совета Министров СССР «О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации». Согласно данному документу, определялся порядок создания дачно-строительных кооперативов (далее – ДСК). В Постановлении было определено, что ДСК должны организовываться в соответствии с ходатайствами предприятий, и учреждений, регистрироваться в местных исполкомах Советов депутатов по решениям этих Советов.

ДСК на праве кооперативной собственности предоставлялось необходимое количество земельных участков. Образованные в установленном законом порядке они могли быть переданы гражданину для строительства дачи, при условии основе членства и полной выплаты пая. Члену кооператива было запрещено передавать иному гражданину занимаемый земельный участок и расположенное на нем строение. Общее благоустройство земельного участка, переданного в собственность ДСК, должно было производиться всеми пайщиками-членами кооператива на равных условиях независимо от площади, при условии соблюдения всех норм

противопожарного, санитарного законодательства, правил внешнего благоустройства.

Устанавливался особый норматив выделения земельного участка для некоторых отдельных категорий граждан – генералов, адмиралов, старших офицеров, прослуживших не менее 25 лет. Для них выделялись земельные участки площадью 1200-1500 кв. м., в зависимости от расположения участка.

Вышедший в 1970 г новый Земельный Кодекс РСФСР так же оставил без изменения порядок, созданный предыдущим документом. Согласно статьям 74 - 78 Земельного кодекса 1970 г., земельные участки для ведения садоводства могут предоставляться также «предприятиям, организациям и учреждениям», но не могут быть предоставлены лично гражданам, которые в этих вновь образованных садоводческих товариществах состоят.

Пик развития и расширения земель, принадлежащих к территориям садоводств был достигнут в июне 1986 года. К этому моменту было создано 44 тысячи садов на территории, площадью 426 тысяч га. Количество граждан, использующих данные участки, достигало 6,5 млн человек. Общее количество причастных составляло порядка 20 млн человек ежегодно. Перспективы развития садоводств активно обсуждались в правительстве, в частности, 29 марта 1985 г. были опубликованы результаты заседания Политбюро ЦК КПСС, на котором был рассмотрен вопрос о развитии услуг в целях строительства и ремонта построек для садоводческих, огороднических и дачных товариществ в 1986-1990 годах и на перспективу до 2000 года. Политбюро ЦК КПСС озвучило план по увеличению количество участков для садоводства на миллион – миллион двести тысяч каждый год, а так же были одобрены мероприятия для дальнейшего развития садоводства и огородничества, роста количества объединений.

Большим толчком к развитию коллективных садоводств и огородничеств послужили следующие документы: постановление Совета Министров СССР от 29.12.1984 г. № 1286 «Об упорядочении организации коллективного садоводства и огородничества» и от 15.05.1986 г. № 562 «О

мерах по дальнейшему развитию коллективного садоводства и огородничества». В обоих документах, помимо основных преимуществ и перспектив так же отмечались некоторые недостатки. Во-первых, были замечены нарушения при отводе земель, а так же самовольный захват земель. Во-вторых, под видом строительства летних домов и вместо него было осуществлялось строительство дач, гаражей, бань. Данные случаи общественно порицались, назывались «серьезным отступлением от моральных и нравственных норм советского образа жизни», «извращением сущности коллективного садоводства и огородничества».

Огромные последствия имела для судьбы садоводств земельная реформа, начатая в 1991 году. 10 лет действовали положения Земельного Кодекса, принятого в 1991 году, которыми предусматривалось, что полномочия по предоставлению земельных участков для ведения садоводства и огородничества переданы местным Советам, а также определяли состав земель садоводческих товариществ следующим образом: земли общего пользования, находящиеся в собственности самих садоводческих товариществ, и земли, находящиеся в собственности членов указанных товариществ. Данные положения действовали до введения в действие Земельного Кодекса 2001 года.

Постановление Совета Министров РСФСР от 22.02.1991 г. №110 утвердило новое Положение о порядке предоставления гражданам земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов, а также для ведения садоводства, огородничества и животноводства. Данным постановлением предусматривалось, что участки для целей индивидуального жилищного строительства, садоводства, огородничества и животноводства должны выделяться из земель, составляющих специальный земельный фонд. Утверждался также порядок рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков для садоводства и огородничества. Изначально оно подавалось в рабочую комиссию. Затем, рабочая комиссия из числа желающих формировала товарищество и подбирала земельный участок для его

размещения. Основываясь на решении комиссии подготавливались соответствующим комитетом по земельной реформе и земельным ресурсам документы о предоставлении земельного участка, а также выносились на рассмотрение Советом народных депутатов, его президиума или исполнительного комитета.

По сложившемуся к 1991 году законодательству, садоводческое товарищество получало право постоянного бессрочного пользования на весь земельный участок, граждане же никаких прав и правоустанавливающих документов на свои участки не получали.

Начавшаяся в 1991 году Земельная реформа изменила этот порядок. С этого момента и вплоть до 1998 года при создании садоводческого, огороднического или дачного объединения каждый земельный участок передавался гражданину в собственность. В законе РСФСР от 24.12.1990 г. «О собственности в РСФСР» предусматривалось, что земельный участок может быть объектом права частной собственности гражданина, а Закон РФ от 23.12.1992 г. № 4196-1 «О праве граждан РФ на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства» ограничивал права собственника целевым использованием участка. Закон непосредственно определял порядок и способ купли-продажи такого участка. Продажа разрешалась как посредством заключения договора, типовую форму которого утвердил Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству, так и в форме аукциона или конкурса. На отношения по купле-продаже распространялось также Постановление Правительства РФ от 30 мая 1993 г. № 503 «Об утверждении порядка купли-продажи гражданами РФ земельных участков». В частности, п. 7 данного Постановления гласил, что право собственности на участок переходит от продавца к покупателю с момента регистрации районным (городским) комитетом по земельным ресурсам и землеустройству нотариально удостоверенной купчей.

В 1993 г. Указом Президента от 24 апреля 1993 года № 480 «О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками» органам исполнительной власти субъектов РФ было предписано выявлять потребность граждан в получении за плату и бесплатно участков для садоводства и дачного строительства и обеспечивать выделение таких земельных участков.

В 1998 г. был принят и вступил в силу Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». Как следовало из его п.4 ст.14, после государственной регистрации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, земельный участок ему бесплатно предоставлялся первоначально в срочное пользование. После утверждения проекта организации и застройки территории такого объединения и вынесения данного проекта в натуру, членам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения земельные участки предоставлялись *в собственность или на ином вещном праве*. На тех же правах предоставлялись земли общего пользования садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению как юридическому лицу.

Обратим внимание, что с 1998 по 2001 г. при создании садоводческого (дачного, огороднического) некоммерческого объединения, земельные участки его членам могли предоставляться как на праве собственности, так и на «ином вещном праве». В ст. 216 ГК РФ насчет «иных» вещных прав на землю есть вполне определенная норма: под таковыми следует понимать право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения. Следовательно, в этот временной период предоставление гражданину – садоводу (дачнику) земельного участка, например, на праве постоянного (бессрочного) пользования (том самом «ином» вещном праве) четко фиксировалось в правоустанавливающих документах, либо должно было быть зафиксировано (с 31 января 1998 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О

государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», ст.4 которого устанавливала обязательность государственной регистрации права собственности и других вещных прав на недвижимое имущество, включая земельные участки).

В октябре 2001 г. вступил в силу Земельный Кодекс Российской Федерации, статьями 20 и 21 которого было запрещено предоставление гражданам земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования и праве пожизненного наследуемого владения.

1 марта 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 23 июня 2014 г. N 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4] (далее - Закон), основными целями которого являются установление нового порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, и изменение правового регулирования возникновения, прекращения и реализации прав на земельные участки.

До 1 марта 2015 года приобретение садового, огородного или дачного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения допускалось только, если заинтересованное лицо являлось членом соответствующего садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. С 01.03.2015 года для получения таких участков не обязательно вступать в некоммерческие объединения.

Существенно изменяется и порядок предоставления земельных участков некоммерческим организациям граждан для ведения дачного хозяйства, садоводства и огородничества. С 1 марта 2015 г. вступили в силу новые правила, согласно которым предоставление земельных участков для ведения дачного хозяйства осуществляется только по результатам торгов, участниками которых могут быть исключительно юридические лица. Земельные участки для ведения садоводства и огородничества предоставляются некоммерческим объединениям граждан в безвозмездное пользование. При этом законом установлены правила расчета максимальной площади земельных участков,

которые могут быть предоставлены для ведения садоводства и огородничества. После разработки документации по планировке территории, образования земельных участков и их распределения между членами некоммерческой организации граждан, такие земельные участки предоставляются данным членам в собственность или аренду без проведения торгов.

Из федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» № 66-ФЗ [2] полностью исключается глава VI «Особенности предоставления в собственность и оборота садовых, огородных и дачных земельных участков», в том числе и статья 28, устанавливавшая особый порядок приватизации земельных участков для членов объединений, не получивших право собственности на земельный участок по каким-либо причинам. Фактически эта статья переносится в части 2.7 — 2.10 статьи 3 федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» № 137-ФЗ.

Важное нововведение — возможность аренды земельного участка за плату не выше земельного налога на этот участок, если он не может быть предоставлен в собственность члену объединения по причине резервирования для государственных или муниципальных нужд, либо ограничения в обороте.

Изменяется и комплект документов, которые должен подать член объединения в орган местного самоуправления (или государственный исполнительный орган) для получения решения о предоставлении земельного участка в собственность. Описание местоположения земельного участка заменяется на схему расположения участка на кадастровом плане территории. Схему можно не предоставлять, если имеется утверждённый проект межевания территории, проект организации и застройки территории объединения, либо если описание местоположения границ зафиксировано в Государственном кадастре недвижимости. Вместо заключения правления о закреплении за данным членом СНТ земельного участка и о соответствии описания его местоположения фактическому предоставляется протокол

(выписка из протокола) общего собрания членов (собрания уполномоченных) о распределении земельных участков между членами, либо иной документ (выписка из документа), устанавливающий такое распределение.

Что касается земельного участка, относящегося к имуществу общего пользования (земли общего пользования), то, как и сейчас, срок переоформления прав на него не устанавливается, а порядок остаётся прежним.

Таким образом, сложившаяся система возникновения и регистрации права собственности на земельные участки, привела к возникновению нескольких проблем:

1. Существуют земельные участки, право собственности на которые оформлялось с 1992 года в действующих на тот момент правовых рамках, дальнейшему переоформлению не подвергалось, в связи с чем сведения о нем отсутствуют в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), возникшем в 1997 году.

2. В рамках действия упрощенного порядка регистрации права предусматривается внесение сведений о праве собственности на земельный участок на основании одного документа, однако зачастую государственный регистратор требует предоставление дополнительных документов, предоставить которые невозможно в силу их утери.

3. Разнообразие форм документов, признанных действующими в настоящее время, создает путаницу и нередко приводит к ситуациям, когда переход права собственности на земельный участок не регистрируется должным образом, или вовсе был незаконным.

4. Согласно действующему Земельному кодексу, признание права на земельный участок осуществляется в судебном порядке, а значит, требует осуществления дополнительной процедуры.

5. С другой стороны, в случае неиспользования земельного участка у органа местного самоуправления возникает аналогичная сложность по

изъятию данного участка у собственника и прекращения его права собственности. Данная процедура будет рассмотрена ниже.

В соответствии со ст. 284 Гражданского кодекса Российской Федерации [] земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

Пунктом 5 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, а также объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой застройки, малоэтажной смешанной жилой застройки, среднеэтажной смешанной жилой застройки и многоэтажной жилой застройки, а также иных видов застройки согласно градостроительным регламентам.

Согласно п. 3 ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 N 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть изъят у его собственника принудительно в судебном порядке в случае ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением в течение трех лет. Случаи ненадлежащего использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения определяются в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации.

Заявление о принудительном изъятии у собственника земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в случае его ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением в течение трех лет направляется в суд органом

государственной власти субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления.

На основании ст. 286 ГК орган государственной власти или местного самоуправления, уполномоченный принимать решения об изъятии земельных участков по основаниям, предусмотренным ст. ст. 284 и 285 ГК, а также порядок обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях определяются земельным законодательством.

Если собственник земельного участка письменно уведомит орган, принявший решение об изъятии земельного участка, о своем согласии исполнить это решение, участок подлежит продаже с публичных торгов. Если собственник земельного участка не согласен с решением об изъятии у него участка, орган, принявший решение об изъятии участка, может предъявить требование о продаже участка в суд.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689 утверждено Положение о государственном земельном контроле, согласно п. 1 которого задачей государственного земельного контроля является обеспечение соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

В подпункте «в» п. 3 Положения предусмотрено, что Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и его территориальные органы осуществляют государственный земельный контроль за соблюдением выполнения требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению и выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

В соответствии со ст. 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях использование земель не по целевому

назначению, неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение срока, установленного федеральным законом, а равно невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда.

Одновременно с наложением штрафа должностные лица органов государственного земельного контроля выдают предписание об устранении нарушения земельного законодательства с установлением срока исполнения предписания (подпункт «в» п. 9 Положения []).

В случае неустранения правонарушения в установленный срок в отношении нарушителя составляется протокол об административном нарушении по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в установленный срок законного предписания должностного лица, осуществляющего государственный контроль, об устранении нарушений законодательства) и в составе административного дела направляется на рассмотрение в суд (мировой суд). Одновременно материалы о прекращении права на земельный участок направляются должностным лицом органа государственного земельного контроля в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления для принятия соответствующего решения (пп. «в», «г» п. 10 Положения).

Вместе с тем, хотелось бы обратить внимание на следующее.

Одной из заслуживающих внимания мер юридической ответственности, требующей совершенствования ее правового регулирования, является прекращение прав на землю как специальная земельно-правовая

ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель, урегулированная одновременно нормами и Гражданского кодекса Российской Федерации, и Земельного кодекса Российской Федерации. Но, несмотря на законодательное закрепление возможности изъятия у собственника земельного участка, используемого с нарушением законодательства, осуществление данной процедуры на практике в настоящее время затруднительно по ряду оснований.

Во-первых, ГК РФ устанавливает порядок изъятия участка ввиду его ненадлежащего использования, отсылая определение органа государственной власти или местного самоуправления, уполномоченного принимать решения об изъятии земельных участков по основаниям, предусмотренным ст. 284 и 285, а также порядка обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях к земельному законодательству (ст. 42 Земельного кодекса РФ, ст. 6 Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Однако необходимо отметить, что в Земельном кодексе РФ нет специальной нормы об этом, а в ст. 44 указанного Закона содержится отсылка к гражданскому законодательству относительно порядка принудительного изъятия земельного участка у его собственника. Имеется мнение некоторых авторов [35, 42, 47, 48, 49], что в данном случае необходимо руководствоваться в таком случае по аналогии ст. 54 ЗК РФ, определяющей порядок принудительного прекращения прав на земельный участок лиц, не являющихся его собственниками. Представляется более верным согласиться с экспертами, настойчиво утверждающими, что правоприменителю не следует руководствоваться данной аналогией закона по следующим причинам. Решение по аналогии недопустимо, если она прямо запрещена законом или если закон связывает наступление юридических последствий с наличием конкретных норм. В рассмотренном случае такие конкретные нормы не приняты, а из иных норм специального закона (ЗК РФ) возможность

расширительного толкования положений ст. 54 ЗК РФ не следует. Более того, представляется, что возможность принудительного прекращения права частной собственности на землю должна быть прямо предусмотрена федеральным законом. Использование аналогии закона в данном случае противоречит ст. 35 - 36 и 55 Конституции Российской Федерации.

Во-вторых, согласно ст. 54 ЗК РФ процедура изъятия земельного участка должна обязательно включать в себя стадию привлечения нарушителей к административной ответственности за использование участка с нарушением законодательства, в то время как административным законодательством в настоящее время не предусмотрены такие составы земельных правонарушений, как нерациональное использование земли; использование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, с грубым нарушением правил рационального использования, приводящим к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо к значительному ухудшению экологической обстановки.

К тому же ни административное, ни земельное законодательство не содержат определения таких оценочных категорий, как «грубое» нарушение, «существенное» снижение плодородия, «значительное» ухудшение. Таким образом, не представляется возможным правильно квалифицировать совершенное правонарушение и привлечь собственника к ответственности.

В-третьих, способ прекращения права собственности, предусмотренный п. 2 и 3 ст. 286 ГК РФ, противоречит ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что лишение любого лица, принадлежащего ему имущества возможно только в судебном порядке. Вопреки данному принципу ст. 286 ГК РФ допускает возможность осуществления изъятия земельного участка ввиду его ненадлежащего использования путем издания соответствующим органом государственной власти или органом местного самоуправления решения о таком изъятии и последующего получения согласия собственника на его исполнение.

Вышеуказанная проблема, в свою очередь, порождает ряд вопросов. Например, может ли быть изъят за совершение земельного правонарушения не весь участок, а его часть, которая нерационально используется? Возможность прекращения прав на часть земельного участка допускается при его изъятии за выкуп для государственных или муниципальных нужд. В случае прекращения прав на землю как санкции за правонарушение было бы целесообразным аналогичное решение вопроса.

Таким образом, анализ норм ЗК РФ и ГК РФ показывает, что в настоящее время основания и порядок принудительного прекращения прав на земельные участки детально земельным законодательством не урегулированы и требуется значительная корректировка статей в целях их эффективного использования на практике. Несомненно, что такая длительная процедура значительно замедляет процесс вовлечения данных земельных участков в оборот [33].

Существенную проблему в области регистрации права собственности на земельные участки, предназначенные для ведения садоводства, создает незнание гражданами выше озвученных принципов и норм закона. Нередки случаи, когда «продажа» земельного участка осуществляется неуполномоченными на то лицами, например, председателем садового общества или не оформлена надлежащим образом.

За 2012 год в Томской области между гражданами и организациями осуществлено 13237 сделок по купле-продаже земельных участков. Основная часть сделок (66 %) осуществлена между гражданами собственниками земельных участков, предоставленных для целей ведения личного подсобного хозяйства и садоводства. Из земель, находящихся в муниципальной собственности, в 2012 году гражданам продано 3890 земельных участков. Из них 40 % участков продано для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства. Продажа осуществлялась в основном без торгов и лишь 44 земельных участков продано на торгах.

В силу озвученных выше причин данные цифры не отражают всех

реалий рынка недвижимости в области купли-продажи земельных участков, предназначенных для ведения садоводства и дачного хозяйства.

3.2 Вопросы кадастрового учета

Земельные участки, предоставленные в собственность граждан с момента проведения Земельной реформы, были поставлены на Государственный кадастровый учет как ранее учтенные земельные участки с присвоением кадастрового номера и отсутствием сведений о местоположении границ (строка 16 кадастрового паспорта земельного участка в таком случае содержит запись, что «Границы земельного участка не установлены в соответствии с требованиями земельного законодательства»). Основные характеристики таких земельных участков – площадь и описание местоположения в виде неструктурированного адреса.

В силу отсутствия технической возможности, приведение сведений об адресах таких земельных участков к единому виду на текущий момент невозможно и создает достаточное количество сложностей. На примере нескольких участков СНТ «Весна» (таблица 3.2.1):

Таблица 3.2.1 – Варианты написания адреса земельного участка в СНТ «Весна»

Кадастровый номер земельного участка	Адрес (описание местоположения)
70:14:0350001:1	Томская обл., р-н Томский, окр. п. Степановка, с. т. "Весна", уч. №869
70:14:0350001:58	обл. Томская, р-н. Томский, п. Степановка, с. т. " Весна", 913
70:14:0350001:507	Томская обл., р-н Томский, СТ "Весна" (в окр. п. Степановка), участок 1324
70:14:0350001:1469	Томская область, Томский район, окр.п. Степановка, СТ "Весна", участок №832а
70:14:0350001:552	Томская обл., р-н Томский, окр. п. Степановка, СТ "Весна", ул. Полянная, уч. №1378

Внесение в ГКН сведений о таких земельных участках возможно на основании подготовленного кадастровым инженером межевого плана для уточнения границ ранее учтенного земельного участка. При этом благодаря «дырам» в законодательстве возможно создание сразу нескольких проблем, затрудняющих дальнейшее обращение данного земельного участка [60].

Во-первых, благодаря пункту 5 статьи 27 ФЗ №221 от 24.07.2007 «О Государственном кадастре недвижимости», фактически, существует возможность увеличения площади земельного участка, относительно

первоначальной площади, которая указана в правоустанавливающих документах, на 10% или на величину предельного минимального размера площади земельного участка, установленного для данного вида разрешенного использования. В Томской области кадастровыми инженерами долго использовался областной закон, согласно которому, минимальный размер площади земельного участка для ведения садоводства был равен 300 кв. м. Таким образом, законодательно не было препятствий для необоснованного увеличения площади земельного участка в некоторых случаях почти в 1,5 раза.

На примере СНТ «Весна», за последние 6 лет, произошло увеличение площади у 3,5% из общего числа размежёванных земельных участков (Приложение А). Происходило ли это по обоснованным причинам, неизвестно и остается в полной ответственности кадастрового инженера, подготовившего межевой план по уточнению границ. В данной работе не оспаривается факт необходимости наличия возможности изменения площади земельного участка, однако делается вывод о необходимости контроля со стороны органа, осуществляющего государственный кадастровый учет.

Результатом неправомерного увеличения площади могут стать ситуации, когда ущемляются права собственников и землепользователей смежных земельных участков, завышается цена, выплачиваемая собственнику при изъятии данного земельного участка, создается необходимость выполнения дополнительных работ по устранению кадастровой ошибки, а худшем случае, длительных судебных разбирательств.

Во-вторых, существующий порядок согласования границ, в соответствии с тем же ФЗ, а именно, статьей 39, предусматривает возможность опубликования извещения о необходимости согласования границ в СМИ в случае отсутствия в ГКН сведений об адресе правообладателя смежного земельного участка. На текущий момент, при заказе кадастровой выписки о земельном участке, в которой содержатся сведения о правообладателе, сведения о его адресе отсутствуют практически всегда. Таким образом,

достоверность местоположения границ земельного участка также полностью остается на совести кадастрового инженера.

Также стоит отметить, насколько влияет вид разрешенного использования земельного участка для ведения садоводства и дачного хозяйства на его кадастровую стоимость. Согласно терминам, принятым в Федеральном законе №66 от 15.04.1998 [], разница между земельным участком для огородничества, садоводства и дачного хозяйства заключается в целевом и преобладающем виде использования данного земельного участка. Однако, во всех трех определениях в равной степени присутствует как выращивание различных культур, так и право возведения строения. Противоречащее Конституции РФ замечания о праве постоянного проживания и регистрации в таком строении уже неоднократно оспаривалось гражданами в суде. В большинстве действующих на территории Томской области Правил землепользования и застройки различных муниципальных образований вообще отсутствует как таковой вид разрешенного использования, как «огородничество», а территориальные зоны объединяют обычно два вида разрешенного использования для садоводства и ведения дачного хозяйства в качестве основных видов разрешенного использования в пределах одной территориальной зоны. Поскольку различие между данными видами разрешенного использования постепенно стирается, а у собственников существует возможность сменить вид использования в рамках основных, может происходить такая смена, причем только по документам. Причины таких действий очевидны, стоит только поинтересоваться в разнице значений удельных показателей кадастровой стоимости (таблица 3.2.2).

Как видно из данной таблицы, разница показателей для рассматриваемого района составляет чуть более 4 раз, соответственно. Данные значения существенным образом влияют как на кадастровую стоимость напрямую, так и опосредованно на размер земельного налога, размер обязательной уплаты в налоговую при дарении такого участка или продаже, если он находился в собственности менее трех лет.

Таблица 3.2.2 – Средние значения удельных показателей кадастровой стоимости садоводческих, огороднических и дачных объединений, руб./кв.м, 2013 год

№ п/п	Наименование	Удельный показатель кадастровой стоимости земель	
		садоводческих, огороднических объединений	дачных объединений
1	Александровский	1,93	-
2	Асиновский	18,85	-
3	Бакчарский	1,93	-
4	Верхнекетский	1,93	-
5	Зырянский	21,99	-
6	Кожевниковский	40,62.	-
7	Колпашевский	1,93.	-
8	Кривошеинский	10,54	-
9	Молчановский	16,38	-
10	Парабельский	1,93	-
11	Первомайский	10,54	6,70
12	Томский	63,68	260,66
13	Чаинский	1,93	30,81
14	Шегарский	25,81	201,20
15	МО г. Кедровый	3,81	-
16	МО г. Стрежевой	1,93	-
17	ЗАТО Северск	62,24	-
	ТОМСКАЯ область	43,78	161,16

В целом, все озвученные проблемы в области кадастрового учета вызваны, в первую очередь, сложностями на уровне законодательства. Исторически сложившиеся и вновь созданные требования к процедуре позволяют находить возможности для различных, не вполне законных упрощений, что в конечном счете приводит к большому количеству ошибок в ГКН, каждую из которых приходится устранять в судебном порядке.

3.3 Социальный аспект

В нашей стране при текущем уровне экономического развития, а так же учитывая общую нестабильность экономической ситуации в мире, для жителей городов садоводство имеет важное, зачастую принципиальное значение. Социальную значимость садоводства сложно переоценить. Фактически, единственная возможность для городских жителей на

выращивание и потребление экологически чистой и доступной по ценам продукции. В настоящее время, к сожалению, отмечается неблагоприятный процесс вытеснения с используемых для садоводства земельных участков малоимущих и малообеспеченных семей (а именно для них они имеют первостепенную важность). Неблагоприятно также влияют следующие факторы: высокие цены на кадастровые работы, ставка земельного налога, увеличение стоимости проезда к территориям садоводческих товариществ, увеличение стоимости энергоресурсов.

В отличие от сельскохозяйственного производства в целом, имеющего первоочередной задачей получение прибыли, садоводство имеет ярко выраженный народный и социальный характер, однако редко поддерживается различными министерствами и ведомствами в разрабатываемых ими программах поддержки.

Садоводство основывается на личном труде каждого собственника, вопросы финансирования и управления решаются обычно на уровне объединения граждан и не требует оборота большого количества денежных средств, если его инфраструктура уже сложилась и функционирует нормально. Однако стоит вспомнить, что большинство садов закладывалось в середине 1980-х годов и в настоящий момент многие коммуникации подвержены существенному износу [34].

К сожалению, диалог между садоводами и властью налажен мало. Внимание уделяется только в случае привлечения СМИ и общественности. В России существует организация «Союз садоводов», целями которой является развитие и поддержание существующих садоводств, обмен опытом, координация работы с властью. В Томской области действует региональное представительство организации.

Социальная значимость садоводства, как некоммерческого землепользования заключается также в возможности достигнуть социального и экономического эффекта как на уровне отдельно взятого гражданина, так и общества в целом. Садоводство помогает реализовать конституционное право

каждого гражданина страны на занятость (через сезонную занятость на садовом участке), собственность (через государственную регистрацию права собственности), летний отдых (одно из целевых использований земельного участка для садоводства), охрану здоровья и безопасность (через употребление экологически чистых продуктов и нахождение за городской чертой).

В отличие от остальных видов занятости, садоводство относится к одному из тех, принадлежность к которому осуществляет вся семья. Ведение садоводства помогает сохранять активное долголетие представителям старшего поколения, приучает младшее к труду.

Однако, являясь некоммерческим землепользованием, садоводство при этом создает сезонный, действующий примерно полгода, рынок потребительских товаров и услуг, который включает в себя товары, необходимые для ведения самого садоводства, а также создание и обеспечение инженерной инфраструктуры, транспортной сети для всей территории садоводческих некоммерческих товариществ, обеспечение ее безопасности и страхование собственности граждан. Поэтому необходимо понимать, что без реализации рыночных принципов экономики со стороны государства, существование такого сегмента невозможно. Садоводческим товариществам необходима поддержка государства в рамках реализации программ транспортной доступности, положений Генеральных планов, развития Томской агломерации. В 2016 году губернатор Томской области С. Жвачкин пообещал садоводам выделить 20 миллионов рублей из областного бюджета для создания инженерных коммуникаций, при этом подчеркнув, что данный объем инвестиций превышает прошлогодние показатели в 400 раз [1].

Многие исследователи [37, 50, 53] считают, что российскому садоводству для развития необходимо:

Увеличение приоритета садоводства и огородничества при реализации различных государственных программ и проектов в социально-

продовольственной политике, а также направленные действия на увеличения рынка внутренних потребителей.

Продолжение формирования класса собственников земельных участков в рамках продолжающейся земельной реформы.

Поддержание производства садоводческой продукции несмотря на вступление России во Всемирную торговую ассоциацию.

Поддержание направленности садоводства на семейную деятельность и отдых, защита тех групп граждан (дети и подростки, лица пенсионного возраста), для которых занятость в сфере садоводства является основным видом деятельности в летний период.

Внедрение мер для обеспечения безопасной жизнедеятельности и охраны имущества граждан в садоводческих товариществах.

Внедрение мер для обеспечения экологической безопасности при ведении садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Использование государством всех возможных инструментов, в том числе и финансовых, для развития структуры садоводческих объединений граждан и устойчивого развития данного вида землепользования [45, 46].

3.4 Урбанизация и перевод под застройку

Существенное влияние на территории садоводческих товариществ Томского района в силу преимущественного места их размещения вблизи города Томска оказывает рост Томской агломерации.

Томская агломерация с многофункциональным научно-производственным центром в Томске – основная площадка социально-экономической активности Томской области, где планируется развитие инновационных производств (электроники, биотехнологий и проч.), формирование атомного кластера, расширение существующих нефтехимических предприятий, развитие отрасли строительных материалов, строительство новых объектов агропромышленного комплекса, организация туристско-рекреационной деятельности. На территории агломерации за границами города Томска предполагается формирование новых

производственных площадок вдоль автотрассы Томск – Итатка – Асино рядом с с. Малиновка, Молодежный, Рассвет, Копылово, а также создание в районе с. Итатка новой инновационно-производственной зоны, где на свободных территориях может разместиться комплекс исследовательских центров и новых производственных объектов.

Границы Томской агломерации включают: Томский городской округ, ЗАТО Северск, Томский район, западную часть Асиновского района (Асиновское городское поселение, Новиковское, Ягодное, Большедороховское сельские поселения), восточную часть Шегарского района (Шегарское и Побединское сельские поселения) и северо-восточную часть Кожевниковского района (Кожевниковское сельское поселение).

Томск и его агломерация формируют своего рода «ядро» планировочной структуры области, в котором создается большая концентрация инженерной инфраструктуры, определены районы наиболее динамичного развития, способные к значительным изменениям. Выделены площади для нового промышленного освоения.

Томская агломерация – одна из форм групповых систем расселения, которая возникла на базе крупного города. Трактуются как совокупность поселений, тесно взаимосвязанных между собой социально и экономически.

Влияние схемы территориального планирования региона на земли различных категорий рассмотрено далее.

Земли населенных пунктов

На основе произведенной комплексной оценки территории области выявлены основные потенциальные ресурсы для последующего активного развития городских населенных пунктов, в первую очередь, интенсивно – за счет имеющихся внутренних территориальных резервов, и только во вторую очередь экстенсивно – путем привлечения прилегающих территорий. Это повлечет за собой изменение границ отдельных муниципальных образований.

Развитие сельских населённых пунктов, которые не имеют административных границ, проектируется за счет наименее ценных сельскохозяйственных земель и земель запаса.

Одновременно с развитием городской среды в границах существующих населенных пунктов и дополнения ее необходимыми для комплексного развития градостроительными элементами, проектом предлагаются территории для градостроительного освоения за пределами городов, на базе существующих сельских населенных пунктов или вблизи них.

Наиболее актуальна эта тема в зоне Томской агломерации в Томском районе. Эта зона требует жесткого градостроительного регулирования. Необходима рациональная организация урбанизированного пространства.

Земли сельскохозяйственного назначения

Предполагается максимальное сохранение площадей. Однако, частично малоценные земли сельскохозяйственного назначения отводятся под урбанизированные территории; земли сельскохозяйственного назначения, покрытые лесами (бывшие сельские леса), переводятся в земли лесного фонда.

Сокращение земель сельскохозяйственного назначения произойдет за счет перевода части этих земель в земли других категорий, преимущественно – в земли лесного фонда (покрытые лесами), населенных пунктов и земли промышленности. При этом необходимо учитывать ценность земель и угодий: земли, занятые пашней и с бонитетом выше среднеобластного, переводу в земли других категорий не подлежат.

Предлагаются к переводу земли сельскохозяйственного назначения, которые не используются в настоящее время и не являются перспективными для осуществления сельскохозяйственного производства, не находящиеся в собственности физических и юридических лиц.

Таким образом, предполагается сокращение земель сельскохозяйственного назначения по всей территории Томской агломерации, без учета изменений, инициированных гражданами.

Таблица 3.4.1 – Структура земельного фонда области по категориям земель на перспективу

Баланс земель									
№	Категории земель	Общая площадь земель, тыс. га							
		2007 г		2015 г		2020 г.		2035 г.	
		тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%
1	Земли сельскохозяйственного назначения	3479	11,1	2002	6,4	2002	6,4	1995	6,3
2	Земли населенных пунктов	131	0,4	140	0,4	140	0,4	145	0,5
3	Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи и пр.	47	0,2	57	0,2	57	0,2	60	0,2
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	0	0,0	10	0,0	560	1,8	560	1,8
5	Земли лесного фонда	26737	85,0	28200	89,7	27650	87,9	27649	87,9
6	Земли водного фонда	142	0,5	150	0,5	150	0,5	150	0,5
7	Земли запаса	903	2,9	880	2,8	880	2,8	880	2,8
	Итого земель в административных границах	31439	100,0	31439	100,0	31439	100,0	31439	100,0

Таким образом, видно, что в целом влияние Томской агломерации на земли сельскохозяйственного назначения, в том числе и на земли, предназначенные для садоводства, негативно, даже несмотря на условие, что все эти изменения будут происходить только с землями, не находящимися в частной собственности.

Что касается земельных участков, находящихся в частной собственности граждан, рассмотрим влияние урбанизации на примере СНТ «Весна».

Рассматриваемое садоводческое товарищество «Весна», как уже было отмечено ранее, расположено на территории Зональненского сельского поселения и, в соответствии с Земельным Кодексом, на его территорию действуют регламенты, установленные Генеральным планом Зональненского сельского поселения. Однако, в связи с непосредственной близостью данной территории к границам муниципального образования «Город Томск», она так же попадает под влияние Генерального плана города Томска, в частности, в качестве территории, планируемой к присоединению к территории данного населенного пункта на перспективу создания Генерального плана (30 лет).



Рисунок 3.4.1 – Фрагмент Генерального плана муниципального образования «Город Томск», 2007 г. Карта функционального зонирования.

На приведенном на рисунке 3.4.1. фрагменте генерального плана видно, что территория данного садоводческого товарищества рассматривается как территория с функциональным назначением «жилая зона», а именно, «зона застройки индивидуальными жилыми домами»

4. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕДЕННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

4.1 Влияние урбанизации и развития Томской агломерации

Прилегающие к городу территории наиболее подвержены демографическим, социальным и территориальным изменениям, так как постоянно находятся между самым городом и более удаленными сельскохозяйственными районами. Именно здесь сталкиваются краткосрочные рыночные интересы, которые рассматривают землю как товар, и долгосрочные интересы, где земля является ресурсом.

Основными направлениями влияния урбанизации на использование земель для производства сельскохозяйственной продукции являются:

1. Использование сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных целей (жилая, коммерческая и промышленная застройки).

Самым распространенным видом несельскохозяйственного использования сельскохозяйственных земель вблизи города является жилищное строительство. Городские жители перебираются в сельскую местность, что приводит к появлению новых поселений, в которых не занимаются сельским хозяйством. Развитие современных технологий позволяет работать удаленно, то есть больше времени проживать за городом. Поэтому рынок загородного жилья становится все более привлекательным для городских жителей [39].

2. Развитие инфраструктуры.

Увеличение жилой застройки вокруг городов требует развития инфраструктуры, а именно систем транспорта, коммуникаций, водо- и газоснабжения, строительства социальных объектов (детские сады, школы, поликлиники и т.д.). На территории садоводческих товариществ, зачастую, уже существуют основные коммуникации, рассчитанные на использование только в летний период. Инвестиции в инфраструктуру, включающие строительство новых дорог и модернизацию коммунального хозяйства, может быть одним из наиболее важных факторов развития урбанизации, поскольку

она обеспечивает важную основу для развития. Инвестиции в развитие инфраструктуры оказывают влияние на изменение структуры использования сельскохозяйственных земель в сельских районах, еще больше усложняя его. При этом расширение и модернизация сети автомобильных дорог приводит к негативным последствиям для сельской местности, потому что происходит увеличение транспортного потока на автомагистралях и ухудшение экологии. С 2002 по 2011 гг. земли под дорогами в Российской Федерации увеличились на 58 тыс. га, наибольший прирост наблюдался за период с 2005 по 2008 гг [4].

3. Увеличение стоимости земельных участков.

Для большинства участков в зоне городского влияния, сельскохозяйственное производство создает сравнительно меньше чистой прибыли на гектар, чем при использовании для строительства жилья и коммерческой недвижимости. Следовательно, при распространении урбанизации на сельские районы, рыночная цена участков для потенциальной коммерческой застройки превышает их рыночную стоимость как объектов сельскохозяйственного назначения.

4. Рост издержек для сельскохозяйственных производителей.

Увеличение численности населения за счет городских жителей и потребность в улучшении инфраструктуры также может отразиться в появлении новых издержек для садоводов - например, уборка территорий и вывоз мусора, обслуживание и ремонт дорог, увеличение коммунальных расходов. К тому же проникновение городского образа жизни в сельскую местность влечет за собой увеличение цен на привычные товары и услуги, так как появляются новые жители с более высокими доходами. То есть стоимость жизни для сельскохозяйственных производителей и членов их семей станет выше, при этом пропорционального увеличения дохода может и не произойти.

Строительство новых дорог и появление жилой застройки вблизи сельскохозяйственного производства может привести к ухудшению экологической ситуации и нарушению почв, а это значит, что производителю сельскохозяйственной продукции придется тратить больше средств для

поддержания качества почв, то есть увеличивать расходы на удобрения и работы по улучшению земельных участков [57].

5. Изменения в территориальном планировании

Органы местного самоуправления, которые занимаются развитием сельской местности, разрабатывают программы планирования и улучшения жизни в сельской местности, в то время как городские власти преследуют цель эффективного развития городов. Интересы этих структур могут пересекаться, когда города выходят за свои границы и начинают влиять на территории, прилегающие к ним. Ярким примером изменений в территориальном планировании в России стал закон о расширении и присоединении к Москве новых территорий, ранее входивших в состав Московской области. С 1 июля 2012 года территория российской столицы увеличилась в 2.4 раза и растянулась до Калужской области, а население города выросло на 230 тысяч человек за счет жителей Подмосковья. Общая площадь новых территорий составляет 147 тыс. га, часть из которой - это сельскохозяйственные земли, используемые для производства продукции сельского хозяйства [57, 58].

6. Прочие факторы.

К прочим факторам можно отнести отмеченное выше ухудшение экологической ситуации из-за близости города, конфликты с «новыми соседями», вызванные наличием производства рядом с жилой застройкой, могут заставить садоводства отказаться от производства более выгодных продуктов. К тому же нужно не забывать, что у городского образа жизни есть и обратная, негативная сторона, которая выражается в росте преступности (воровство, вандализм и прочее), что может стать серьезным препятствием для садовода для дальнейшего ведения своей деятельности.

4.2 Опыт зарубежных стран

Проанализировав сложившуюся за последние 25 лет ситуацию в области сельскохозяйственного производства в Российской Федерации, стоит так же рассмотреть опыт других стран, оказавшихся в схожих условиях.

Рассматривая проблемы, с которыми столкнулась Украина, вышедшая из состава СССР в 1991 году, стоит отметить их сходство с российскими. Основной так же является снижение количества обрабатываемых земель, недобор урожая, необходимого для обеспечения всего населения продуктами питания. Стоит отметить, что Украина более обеспечена ресурсами для сельскохозяйственного производства чем Томская область – доля земель сельскохозяйственного назначения составляет более 70% от общей площади земельного фонда страны [51]. 46% от используемых в сельскохозяйственном производстве земельных ресурсов составляют высокоплодородные черноземные и лугово-черноземные почвы. Однако даже несмотря на такой высокий уровень развития сельского хозяйства, с начала 1990гг. в Украине наблюдаются процессы зарастания и деградации угодий.

Особенности развития земельного права в этой стране, которая пошла по своему пути реформ после перестройки, заключаются в следующем: после прошедшего процесса приватизации земельных угодий произошло критическое дробление на земельные участки, которое производилось массово и не всегда рационально. Сложилась малоэффективная система землепользования, которая к тому же была закреплена запретом на продажу земельных участков сельскохозяйственного назначения [52].

Отмечая сходство политических решений в области реформ земельных отношений, решение об отмене рынка земли привело Украину к множеству проблем, требующих незамедлительных решений. Большое количество земельных участков оказалось в собственности лиц, не ведущих на них эффективное сельскохозяйственное производство. Отсутствие возможности продавать и покупать земельные участки не позволяет сельскохозяйственным предприятиям расширять или сокращать количество обрабатываемых ими угодий.

С экономической точки зрения этот запрет сдерживает развитие АПК в целом, поскольку отсутствует возможность привлечения инвестиций под залог земельных участков.

Многочисленные эксперты отмечают необходимость введения рынка земли, однако парламентом Украины мораторий на запрет продажи земельных участков продлен минимум до 2016 года [53].

Таким образом, опыт Украины подтверждает, что осуществление земельной реформы процесс необходимый, введение частной собственности на землю является оправданным шагом, однако проводить такие реформы необходимо до конца, не прикрываясь отсутствием инструментом. Любая реформаторская деятельность сначала создает новые правовые ситуации, инструменты для решения которых складываются с течением времени.

Во многом отличительным является опыт Китая, где к настоящему моменту отсутствует право частной собственности на землю [54]. Согласно действующей Конституции, земля является общенародной собственностью. В реальности право собственности на землю принадлежит центральному правительству Китая. Сельскохозяйственным производителям земля может принадлежать только на праве владения и пользования. Государство имеет право реквизировать землю, действуя в общественных интересах. Каждый пользователь обязан обеспечить рациональное землепользование с учетом принципа комплексного планирования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Состояние земель сельскохозяйственного назначения является важным показателем уровня развития экономики и обеспечения продовольственной безопасности страны и/или региона.

В процессе выполнения настоящей выпускной квалификационной работы был проведен анализ данных о состоянии земель, предназначенных для ведения садоводства и дачного хозяйства, правовых и литературных источников по проблеме. В результате исследования дана характеристика существующему состоянию использования данных земель, выявлены основные проблемы в сложившейся системе управления, предложены мероприятия по решению обнаруженных проблем.

Сформулированные в процессе анализа тезисы могут служить рекомендациями для органов государственной власти при принятии программ развития сельского хозяйства и в сфере управления земельными ресурсами.

В ходе анализа данных проблем были сформулированы следующие основные принципы, требующие соблюдения при рациональном использовании территорий, предназначенных для садоводства:

1. Территории садоводческих товариществ за пределами населенных пунктов являются землями сельскохозяйственного назначения, а значит, подлежат особому вниманию и охране, как и все сельскохозяйственные угодья в соответствии с Земельным кодексом [2].

2. Изменение вида разрешенного использования и категории земельных участков должно быть обосновано не только привлекательностью данной территории для развития жилищного строительства, но, как минимум, большим процентом заброшенности территории или низким уровнем плодородия.

3. Активно используемые территории садоводческих товариществ с высокоплодородными землями следует сохранять в качестве сельскохозяйственных угодий.

4. Любые изменения в назначении данных территорий должны проходить после обследований и экспертных заключений специалистов по сельскому хозяйству, градостроительству и публичных слушаний.

5. Необходимо упростить процедуру изъятия неиспользуемых земельных участков с целью последующего ускорения вовлечения их в оборот.

Таким образом, в ходе выполнения настоящей выпускной квалификационной работы были рассмотрены основные вопросы, касающиеся рационального использования территории садоводческих товариществ, проблемы в существующей системе управления. Наибольшую роль, несомненно, играют правовые вопросы, регламентируемые соответствующими Федеральными законами и документами территориального планирования [1,2,3,4].

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ СТУДЕНТА

1. А.В. Алиферова, О.А. Пасько. Изменение состояния земель сельскохозяйственного назначения Томской области в 1965-2013 гг. // «Проблемы развития территорий». № 8. 2016. Журнал из перечня ВАК. (в печати).

2. Алиферова А.В., Тырышкина Т. А. Особенности формирования земельного участка для размещения садоводческого товарищества в России в разные периоды земельного законодательства // Проблемы геологии и освоения недр: Труды XX Международного симпозиума имени академика М.А. Усова студентов и молодых ученых, посвященного 120-летию со дня основания Томского политехнического университета. Том I; Томский политехнический университет. – Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2016 (в печати).

3. Алиферова А.В., Пасько О. А. Проблемы использования территории садоводческих товариществ, вызванные развитием городской территории // Проблемы геологии и освоения недр: Труды XX Международного симпозиума имени академика М.А. Усова студентов и молодых ученых, посвященного 120-летию со дня основания Томского политехнического университета. Том I; Томский политехнический университет. – Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2016 (в печати).

4. Алиферова А. В. Динамика изменения земель сельскохозяйственного назначения в Томской области за 2007 – 2012 гг // Проблемы геологии и освоения недр: Труды XVIII Международного симпозиума имени академика М.А. Усова студентов и молодых ученых, посвященного 115-летию со дня рождения академика Академии наук СССР, профессора К.И. Сатпаева, 120-летию со дня рождения члена-корреспондента Академии наук СССР, профессора Ф.Н. Шахова. Том I; Томский политехнический университет – Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2014. – С. 591-593.

5. Алиферова А. В. Динамика изменения земель сельскохозяйственного назначения в Томской области // Проблемы геологии и освоения недр: Труды

XVII Международного симпозиума имени академика М.А. Усова студентов и молодых ученых, посвященного 150-летию со дня рождения академика В. А. Обручева и 130-летию академика М. А. Усова, основателей Сибирской горно-геологической школы. Том I; Томский политехнический университет. – Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2013. – С. 646 – 647

6. Алиферова А. В., Матвеева К. А. Анализ состояния озер города Томска и проект организации работ по их благоустройству на примере озера Еренеевское // Малышевские чтения: Материалы Всероссийской научной конференции в 2-х т. Т. 1 / Старооскольский филиал ФГБОУ ВПО МГРИ-РГГРУ/ИПК «Кириллица». – Старый Оскол, 2013. – С. 153-156.

7. Алиферова А. В., Пасько О.А. Основные направления изменения земель сельскохозяйственного назначения и меры по сохранению их площадей // Аграрная наука, образование, производство: актуальные вопросы: сборник трудов всероссийской научно-практической конференции с международным участием. – Томск: Изд-во ТСХИ, 2013. – Вып. 15. – С. 120-123.

8. Алиферова А. В., Матвеева К. А. Организация и защита территории Асиновского городского поселения от затопления (посредством реконструкции гидротехнического сооружения (дамбы)) // Актуальные проблемы безопасности жизнедеятельности и защиты населения и территорий в чрезвычайных ситуациях: сборник научных трудов по материалам Всероссийской научно-практической конференции (г. Ставрополь, 8–9 апреля 2013 г.). – Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2013. – С. 175-177.

9. Алиферова А.В., Герасимова Т.О. Анализ экологического состояния вод бассейна р. Томь и проблемы их использования для хозяйственно-питьевого водоснабжения // Проблемы географии Урала и сопредельных территорий: II Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием – г. Челябинск, 2012 г. – С. 48-50.

10. Алиферова А. В., Пасько О.А., Тарбокова Т. В. Методы определения площадей земельных участков различной геометрической формы и их

точность // Перспективы развития фундаментальных наук [Электронный ресурс]: труды IX Международной конференции студентов и молодых учёных. Россия, Томск, 24–27 апреля 2012 г. / под ред. Г.В. Ляминой, Е.А. Вайтулевич. – С. 525 – 527.

11. Алиферова А.В. Методы определения площадей земельных участков различной геометрической формы // Проблемы геологии и освоения недр: Труды XVI Международного симпозиума имени академика М.А. Усова студентов и молодых ученых, посвященного 110-летию со дня основания горно-геологического образования в Сибири. Том I; Томский политехнический университет. – Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2012. – С. 644-646

12. Алиферова А.В. История полярных экспедиций // Россия в Арктике. XXI век: среда обитания, общество, освоение: труды I Всероссийской молодежной конференции – Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2012. – С. 6-8.

Приложение А

(справочное)

Раздел 1. Обзор литературы
Раздел 2. Объект и методы исследования

Студент:

Группа	ФИО	Подпись	Дата
2УМ41	Алиферова А. В.		

Консультант кафедры ОГЗ:

Должность	ФИО	Ученая степень, звание	Подпись	Дата
доцент	Пасько О. А.	д. с.-х. н.		

Консультант – лингвист кафедры ОГЗ:

Должность	ФИО	Ученая степень, звание	Подпись	Дата
доцент	Шалдыбин М. В.			

1. Literature review

The problem of land resources in our country is very urgent because of many circumstances. Firstly, in Russia a huge in comparison with the rest of the land resources. Second, in many different areas, mostly difficult climatic conditions for agricultural production. In particular, large areas in West Siberia belong to the zone of risky agriculture, which makes their use quite difficult. Third, changes in the political and economic conditions for the last 30 years have a significant impact on the land use structure.

All this together gives researchers a variety of topics in the field of land use studies. Even by directly touching the land intended for gardening and dacha farming, there are several main areas of work.

The problem of the existence and development of gardening associations devoted a lot of scientific papers, theses and publications. The main part of them concerns the issues of improving ways to improve performance in the preparation of agricultural products, but there are also fundamental research on horticultural development strategy in Russia as a whole.

In particular, in the article "Organizational-economic mechanism of development of horticulture in Dagestan" [7], the results of the state horticulture research in the region, revealed the organizational and economic mechanism of functioning horticulture industry, provides recommendations for the establishment of a consumer cooperative in horticulture. The author sets out the basic problems of Russia's transition to an innovative way of horticulture development, we studied the theoretical and practical aspects of increase of efficiency of gardening based on the improvement of the organizational and economic mechanism of management.

In the AS Kudashkin, AI Kolobova "Optimization of horticulture development options in the region" [12] discussed ways to improve the efficiency of gardening, which, according to the authors, would be achieved if an integrated system of market relations, which would be based on the intensive expanded reproduction, which will meet the needs for high-quality products of local production of the entire population and tourists of the Altai Republic. The floor of

this integrated system is understood as a regional fruit and berry grocery subcomplex, which brings together in a single production process of production, storage, processing of fruits and berries, and the implementation of the final product. The main objective of the study is to develop a comprehensive target is regional development program regional product of a fruit subcomplex.

Of particular relevance acquires the work "Modern development of horticulture and gardening in the Penza region and in the city of Penza: problems and prospects" authors Chursina AI Krivtsov and IH [22].

The paper presents a detailed and comprehensive analysis of the processes to ensure the public land for gardening and horticulture as an example of the Penza region. Much attention is paid to the role and function of gardening and horticulture in the social and economic development of the territories of urban and rural settlements. In the final part of the paper points out that a significant number of public sector employees do not have gardens, considered the cause. During the analysis of the region territory were allocated areas where possible allocation of additional land.

Doctor of Agricultural Sciences V. Trunov in his work "Problems and prospects of industrial development of horticulture in the middle zone of Russia" [21] The results of the analysis of the current state of development of horticulture in Russia, highlighted the key problems in the industry. Practical contribution of the author is to formulate proposals for the intensification of the promising areas of industrial and private gardening in the territory of Central Russia, provided the use of a variety of designs of gardens, resistant plant varieties.

The article Glotko AV "Placing and the current state of horticulture in the Altai Territory" [9] discusses issues related to the dynamics of horticulture in terms of market capitalist relations, indicated ways and means to increase the indicators characterizing the economic efficiency of gardening on an example of Altai the edges. The author puts forward the thesis about the necessity of the state (at the level of the federation and the subject) Horticulture regulation in a market economy. In addition, it is one of the few papers containing analysis of territorial distribution of

gardens, not only for climatic reasons, and taking into account transport accessibility and other parameters that are attributable to the field of land management.

In another of his articles, "The development of collective gardening in market conditions (on an example of Altay territory)" [8] considered both economic and social aspects of the problem. In particular, he notes that the development processes of the population horticultural farms are objective laws. These laws he considers the inverse relationship of the minimum number of families with subsistence farming, the minimum size of farms from the social, economic development level and the state of society, and to examine separately the value of the family as well income depends. Tied for first place social aspects of the gardening population, he notes its importance is as a social institution, showing its importance in the present moment.

From an economic point of view, the problem of the Minakova IA, Raven NI "Forecast of development of horticulture in Russia" [15] The authors also note the dependence of the efficiency of using gardens on how correct and rational land under their tab is selected. It is particularly important, in their view, be taken into account in addition to the quality and type of soil other parameters such as the depth of the groundwater, exposure and steepness of the slopes, the presence of forest belts, ponds, and other factors. As economists, they come to the conclusion that the further development of the infield and collective gardening will facilitate its integration with social production on a mutually beneficial basis.

In considering the problems of land use, intended for gardening and dacha farming in the territory of the Tomsk region, an important factor is also the effect of the Tomsk agglomeration on these territories. It was found that the main interest in the growth of research and development focused on the agglomeration of economic and political consequences. In order to confirm this conclusion was reviewed scientific literature relating to urbanization.

The main interest of researchers urbanization, which directly relates to the growth and development of agglomerations, focused on the economic and political effects of this phenomenon.

For example, a graduate student Yu Selyaeva in his work "The formation of metropolitan areas as a tool for dynamic socio-economic development of territories" notes from what the components formed agglomeration effect. The author identifies as key infrastructure, social, institutional effects. Highlights the problem of forming and defining the boundaries of the agglomeration, the legal imperfection hinders equal count rate of development of agglomerations [18].

Just highlight the problem of borders and considering agglomerations NS Iglovskaya, Doctor of Geographical Sciences, in his article "Problems of border selection and evaluation of the economic and geographical situation of the Arkhangelsk agglomeration" [11]. The main criterion for determining the boundaries of the agglomeration author suggests isochoric transport accessibility, considering three elements of agglomeration: the center, the 1st zone and outskirts, spending their boundaries respectively isochoric 30 minutes, 1 hour and 1.5 hours. In addition, the author carries out multi-criteria assessment of the economic and geographical situation of the considered agglomeration.

Doctor of Economic Science TV Maleeva and LG Selyutina in his paper "Prospects of development of agglomerations in Russia" [10] consider a few basic forms agglomerations, only one of which consists of a system of "big city - area". In addition, the authors refer to several forms depending on the gravity center of the settlement and the main socio-economic relations. The main conclusion of the authors is that the phenomenon of agglomeration already established in Russia, and therefore, should be reflected in the legislation of different levels.

The other side of the issue of development of agglomerations of light in his work "Urban agglomerations as a tool for rapid socio-economic development of regions of Russia" [6] A. and A. Neshchadin Prilepin. The authors have developed its own approach to the classification of agglomerations, called their main features and properties, phase formation. In addition to the main economic benefits of creating agglomerations, the authors consider the possible negative impact, among which, for example, lowering of peripheral, and, most importantly, the deterioration of the ecological situation in the areas of resettlement. A major limitation in the way

of formation of agglomerations authors call the lack of legal regulation, the lack of a systematic approach and practice of finance, as budgets exist only within the agglomeration of cells, but not on the territory of any one single municipality, whose boundaries would coincide with an existing agglomeration. As a solution, the authors examine the possibility of using integrated investment plans.

2. Object and Methods

The object of this study - the land intended for gardening and dacha farming in the territory of the Tomsk region. Subject of research - the effectiveness of their management system by the example of the Tomsk region Tomsk region.

Gardening, horticulture, cottage farming - is the permitted use of land plots, which mostly belong to the category of agricultural land, however, can also be located on the lands of settlements, and never on earth industry, transport and other special purposes.

The area of agricultural land in the Tomsk region of 6.4% of the total land fund.

Of the total amount of agricultural land, directly to the creation of agricultural products used agricultural land, the total area in the Tomsk region of 01.01.2013 on the 1371 thousand hectares.

Total in Tomsk Oblast is 118 thousand families in the gardening area equal to 10.6 thousand hectares. Another 12.6 thousand families engaged in horticulture in the area of 1.6 thousand hectares.

Tomsk region Tomsk region is the second in the region in the number of actually used agricultural land. This is due to the proximity to the regional center that is attractive to producers and the most favorable climatic conditions, compared with other areas of the region (especially the northern part of which is equated to the Far North).

The property of citizens and legal persons is 671.1 thousand hectares of agricultural land, including the property of citizens is 6.6 thousand. Hectares of land, designed specifically for gardening.

As of January 1, 2013 at the Tomsk region is 41 674 plots of land (the total number of 64502 on the region, ie 65%) are the lands of gardening, gardening and dacha associations that support the thesis that in the territory of the Tomsk region It focuses the vast majority of land intended for gardening and dacha farming.

To address some SNT citizens were selected (hereinafter - SNT), located in the Tomsk region.

CHT "Spring" in the surroundings. n. Stepanovka, located on the territory Zonalnenskogo rural settlement (Figure 2.1), adjacent to the boundary of the municipality "City of Tomsk" from the southeast. The total area is 65 hectares SNT. The number of sites on the Master Plan 1377 pieces, with an average area of 300-500 sq.m.

This Gardener's Association was established in 1980, but due to the collapse of the USSR was reorganized several times in different legal forms, acting on the territory of our country at different times. At the moment, it is also in the process of reorganization. The distribution of land was carried out on the basis of the Master Plan of gardening association, the transfer of land to private ownership began in 1993 on the basis of the State acts issued Tomsk raykomzemom.

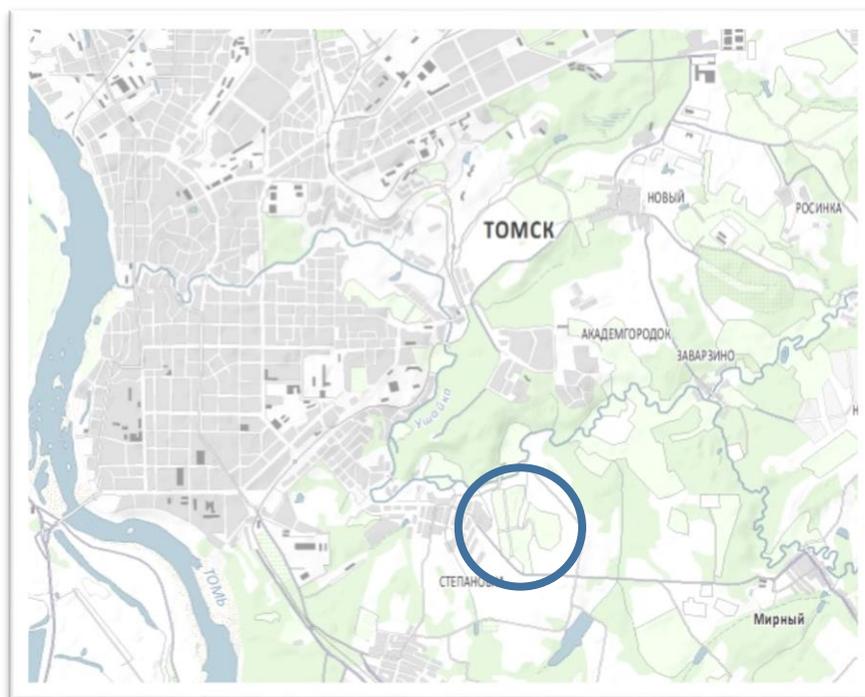


Figure 2.1 - Location CHT "Spring"

Basic methods chosen for the study, refer to the scientific methods of knowledge - analysis, synthesis, deduction and induction. The choice of methods based on the fact that they are generally accepted in the construction of logical reasoning and use them only ensures the adoption of research results by the scientific community. Just been used monographic, historical, cartographic, statistical methods of analysis.

The initial data for the implementation of this final qualifying work received data from the annual reports of the Office of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography in Tomsk region (hereinafter - Rosreestr) on the status and use of land in the Tomsk region, as well as information Cadastral plan of the territory granted a branch of the Federal state budget institution "Federal cadastral Chamber of Federal service for state registration, cadastre and cartography" in the Tomsk region.