

ОСОБЫЕ ЗВЕНЬЯ В СИСТЕМЕ АГРАРНОЙ СТРУКТУРЫ*Л. А. Овчинцева***SPECIAL UNITS OF AGRARIAN STRUCTURE SYSTEM***L. A. Ovchintseva*

Аннотация. *Предмет.* Особыми звеньями аграрной структуры названы садоводческие, огороднические и дачные объединения граждан. Такая хозяйственная деятельность в России сегодня очень распространена и оценивается национальной статистикой как форма производства сельскохозяйственной продукции. Цель статьи – показать двойственную сущность и актуальные направления эволюции системы садоводческих, огороднических и дачных объединений. *Методы.* Для исследования использованы данные Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации за период с 1999 г. по 2016 г. и всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 и 2016 гг. Сравнительный анализ данных статистики проведен преимущественно в графическом виде и дополнен анализом нормативно-правовой базы, формирующей институциональные рамки деятельности данной хозяйственной формы, а также личными наблюдениями автора. *Результаты.* Выявлены структурные изменения в системе садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан: сокращается доля площади земель, используемых для производства продукции сельского хозяйства и повышается инфраструктурная обеспеченность садовых и дачных товариществ. Изменения в федеральном законодательстве, регулирующем деятельность садоводческих объединений, не способствуют сохранению коллективного садоводства как места производства продукции сельского хозяйства. *Выводы.* По сути садоводческие и огороднические некоммерческие объединения граждан все меньше становятся местом производства сельскохозяйственной продукции и все более местом проживания и отдыха, что требует соответствующего регулирования не только на федеральном, но и на местном уровне.

Ключевые слова: аграрная структура, коллективное садоводство, садоводческие огороднические и дачные объединения граждан, субурбанизация.

Abstract. *Background.* The author calls gardening, horticultural and summer housing associations of citizens as a special unit of agrarian structure. Such economic activity in Russia today is common and national statistics refers it to a form of agricultural production. The purpose of the article is to show the dual nature and current trends in the evolution of the system of gardening, horticultural and summer housing associations. *Methods.* The study uses data from the State (National) Report on the State and Use of Land in the Russian Federation for the period from 1999 to 2016 and the All-Russian Agricultural Censuses of 2006 and 2016. The comparative analysis of statistical data is carried out mainly in graphical form and supplemented by the analysis of the legal framework that forms the institutional framework for the activity of this economic form, as well as personal observations of the author. *Results.* Structural changes in the system of gardening, horticultural and summer housing associations of citizens are revealed: the share of land used for agricultural production is reduced and the infrastructure provision of garden and summer housing associations is increased. Changes in the Federal legislation regulating the activities of horticultural associations do not contribute to the preservation of collective gardening as a place of agricultural production. *Conclusions.* In fact, gardening associations are becoming less and

less a place of agricultural production and more a place of residence and recreation, which requires appropriate regulation not only at the Federal but also at the local level.

Key words: agricultural structure; Russian dacha; gardening, horticultural and summer housing associations of citizens; suburbanization.

Введение

Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан представляют собой не совсем обычную хозяйственную форму, действующую на стыке сельского хозяйства, рекреации и пространственного освоения сельских территорий. Масштаб деятельности этих объединений весьма значителен.

По данным последней Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г., в стране действуют 75,9 тыс. некоммерческих объединений, из которых 88,6 % – садоводческие, 3,7 % – огороднические и 7,7 % – дачные [1]. По сведениям Росреестра за 2016 г. зарегистрировано более 14 млн садовых участков, 2,7 млн – огородных, 0,3 млн – дачных [2]. Сельскохозяйственная перепись 2016 г. свидетельствует, что в некоммерческих объединениях граждан имелось 11,76 млн садовых участков, 0,31 млн – огородных и 0,72 млн – дачных. Расхождение между данными переписи и Росреестра объясняется тем, что садоводство и огородничество может вестись как в объединениях, так и индивидуально, а также тем, что права на эти участки до сих пор у некоторых пользователей не зарегистрированы.

В недавно опубликованной статье А. В. Петрикова приведен сопоставительный анализ характеристик некоммерческих объединений граждан по данным, полученным в результате сельскохозяйственных переписей 2006 и 2016 гг. [3]. А. В. Петриков оценивает садоводческие и огороднические товарищества как сельскохозяйственные «кооперативы» горожан, что, на наш взгляд, не отражает в полной мере сути данной хозяйственной формы.

Поэтому в настоящей работе мы хотели бы подробнее рассмотреть актуальные тенденции развития садоводческих, огороднических и дачных объединений и выявить факторы, влияющие на это развитие.

Методика и использованные данные

Для количественного анализа были использованы данные Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации за 2016 г. и всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 и 2016 гг. Данные статистики представлены в виде графиков, использован метод сравнительного анализа.

Институциональный анализ проведен на основе сравнения изменений в нормативно-правовой базе, регулирующей деятельность садоводческих, огороднических и дачных объединений.

Качественный анализ произведен автором методом включенного наблюдения благодаря многолетнему опыту работы в качестве председателя в одном из садоводческих некоммерческих объединений граждан в Московской области. Также использованы методы обобщения и описания.

Исследование и результаты

Развитие садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан находится под влиянием определенных внутренних

противоречий. Исторически земельные участки под садоводство, огородничество и дачное хозяйство предоставлялись гражданам для выращивания сельскохозяйственных культур, а также для отдыха. Подробно о том, как возникло в нашей стране коллективное садоводство, мы рассматривали ранее в наших публикациях [4–6].

Садоводческие, огороднические и дачные объединения включены в число сельхозтоваропроизводителей, поскольку большая их часть находится на землях сельскохозяйственного назначения. А. В. Петриков справедливо указывает, что сельскохозяйственная деятельность некоммерческих объединений граждан учитывается Росстатом в составе продукции хозяйств населения [3].

По данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г., некоммерческие объединения граждан располагались на площади более миллиона га, а именно 1151,5 тыс. га, из которых третья часть – 364,2 га – сельскохозяйственные угодья. По сравнению с 2006 г. произошло сокращение земельной площади некоммерческих объединений на 99,6 тыс. га, а площадь сельхозугодий сократилась более чем в два раза (в 2006 г. было 795,1 тыс. га., т.е. сокращение составило 430,9 тыс. га). Такое изменение связано, по всей видимости, с тем, что в этот период активно велось оформление прав граждан на садовые, огородные и дачные участки, уточнялась и изменялась категория земель.

Важным источником данных о количестве садоводов, огородников и дачников являются аналитические материалы Росреестра. По данным этого источника, с 1999 г. количество граждан, являющихся владельцами садовых участков к 2016 г., несколько сократилось и составило 14268,9 тыс., количество владельцев огородных участков сократилось почти в два раза – до 2709 тыс., а количество граждан, владеющих дачными участками, возросло в 3,5 раза и составило в 2016 г. 288,1 тыс. чел. (рис. 1–3).

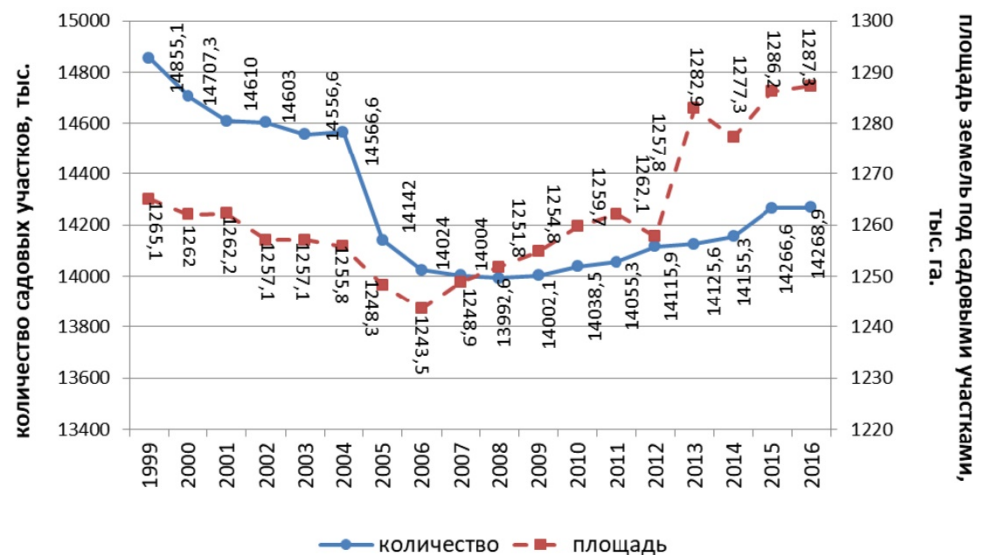


Рис. 1. Численность участков и площадь земель под садовыми участками (источник: составлено по данным Росреестра [2])

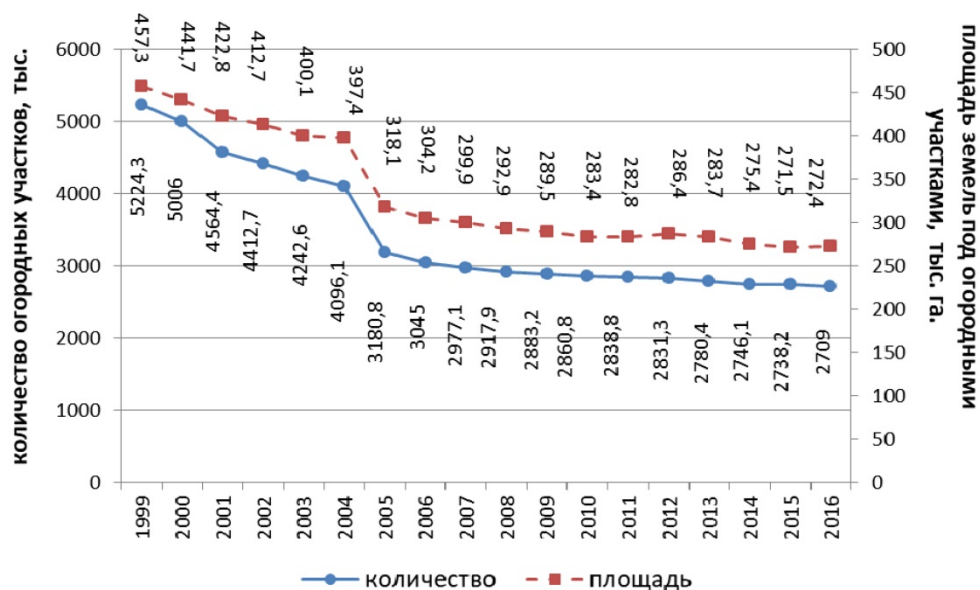


Рис. 2. Численность участков и площадь земель под огородными участками (источник: составлено по данным Росреестра [2])

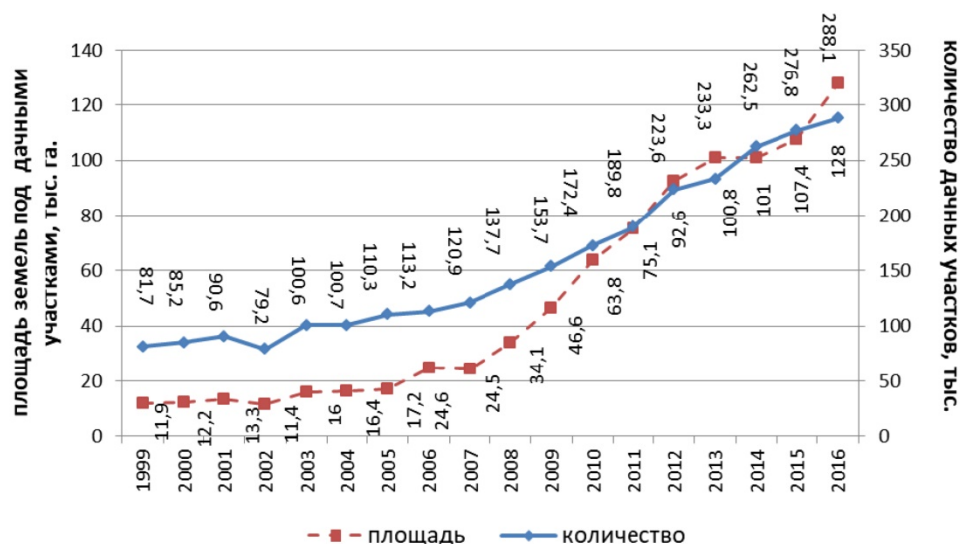


Рис. 3. Численность участков и площадь земель под дачными участками (источник: составлено по данным Росреестра [2])

Совокупная площадь земель под садовыми, огородными и дачными участками, по данным сельскохозяйственной переписи, меньше, чем по данным Росреестра по состоянию на 2016 г., на 535 тыс. га. Это расхождение можно объяснить тем, что перепись фиксирует фактическое наличие участков со слов опрошенных, а в данных Росреестра может наблюдаться двойной и даже многократный учет одного и того же участка в связи с тем, что информация о переходе прав собственности несвоевременно или с ошибками вносится в базу данных. Об этом можно заключить на основании сверок, ко-

которые регулярно проходят в районах в связи с необходимостью реально оценить фактическую доходную базу муниципалитетов.

По данным Росреестра, в общем объеме земельных участков, зарегистрированных под ведение садоводства, по состоянию на начало 2017 г. 928,4 тыс. га (72,1 %) находились в частной собственности и 27,9 % – в государственной и муниципальной собственности, из них в пользовании 256,2 тыс. га (19,9 %), в пожизненном наследуемом владении – 45,8 тыс. га (3,6 %), в аренде – 43,1 тыс. га (3,3 %) и использовали землю без оформления собственности 1,1 % (13,8 тыс. га).

Массив земель, на котором расположены участки под огородами, в подавляющей доле находятся в государственной и муниципальной собственности (91,8 %), и лишь 8,2 % огородных участков оформлено в собственность. В аренде находятся 124,3 тыс. га (45,5 %), в пользовании 92,9 тыс. га. (34,1 %), в пожизненном наследуемом владении 1,8 тыс. га. (0,7 %), и используются без оформления права на землю 31,1 тыс. га. (11,4 %). Земли под дачными участками находились преимущественно в частной собственности.

Некоммерческие объединения граждан, занимающихся садоводством и огородничеством, на основе классификации, проведенной Узуном, Сарайкиным и Гатаулиной [7], входят в группу резидентских и рекреационных хозяйств. Товарность этих хозяйств крайне мала (стандартизованная выручка до 10 тыс. руб. на хозяйство).

Сопоставительный анализ данных сельскохозяйственных переписей показывает, что объем сельскохозяйственной продукции, производимой в коллективных садах и огородах, сокращается, например, посевные площади под картофелем сократились в два раза, под овощными и бахчевыми культурами – на четверть [8]. Соответственно сокращается и удельный вес некоммерческих объединений граждан в общем объеме производства сельскохозяйственной продукции, и их значение как сельхозтоваропроизводителей снижается. В то же время значение коллективных садов и даже огородов как мест рекреации растет.

Развивается инфраструктура некоммерческих объединений. Так, связь по дорогам с твердым покрытием с районным центром или с сетью путей магистрального значения, как показывает перепись 2016 г., теперь имеют все некоммерческие объединения граждан. Подключение к электроснабжению по сравнению с 2006 г. улучшилось на 20 процентных пунктов (п.п.) и составило в 2016 г. 84 %, подключение к сетям газоснабжения улучшилось на 4 п.п. и составило в 2016 г. 7 %, автономные источники водоснабжения имели в 2016 г. 62 % объединений и 20 % подключены к централизованным источникам (улучшение на 10,5 п.п.), телефонизированы 93 % (в 2006 г. имели стационарные телефоны только 6 % объединений) [9].

В структуре использования земель некоммерческих объединений граждан сокращается доля под посевами сельскохозяйственных культур и растет доля под постройками, сооружениями, газонами и декоративными насаждениями. Этот процесс затронул даже огородные объединения (рис. 4). В садоводческих объединениях доля земель под посевами сельскохозяйственных культур сократилась с 2006 по 2016 г. с 49 % до 35 %, в огороднических объединениях с 84 % до 50 %, в дачных – с 24 % до 18 %. То есть все виды таких объединений фактически эволюционировали в сторону дач.

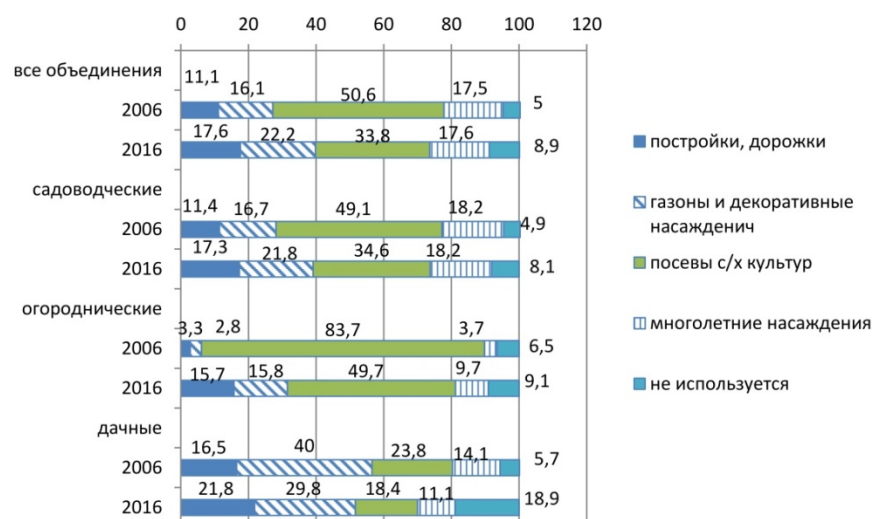


Рис. 4. Структура использования земель некоммерческих объединений граждан (источник: составлено по данным [3, с. 10])

Садовые товарищества как юридические лица по классификатору ОКВЭД регистрируются не как предприятия в области сельского хозяйства, а как организации, занимающиеся эксплуатацией нежилого фонда, что отражает их деятельность по содержанию инфраструктуры: дорог общего пользования, водопроводных и электрических сетей, линий уличного освещения.

Все это указывает на преимущественное использование таких участков, как мест отдыха и временного, а иногда и постоянного проживания. Это означает, что садоводческие и дачные объединения граждан являются формой сезонной, а нередко круглогодичной субурбанизации.

Дачные объединения развивались в последние годы наиболее быстрыми темпами, две трети всех дачных объединений возникли после 2000 г. (рис. 5). По всей видимости, именно эта хозяйственная форма соответствовала в наибольшей степени представлениям горожан о летнем загородном жилье.

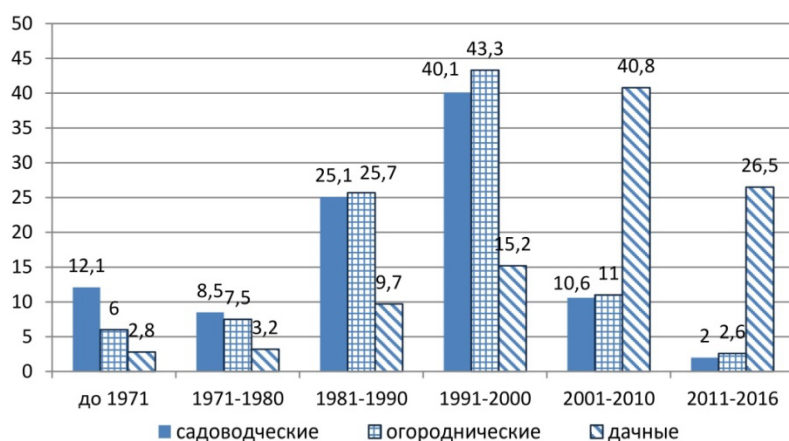


Рис. 5. Распределение некоммерческих объединений граждан по году создания, %, от числа объединений соответствующего вида (источник: предварительные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. М., 2017. С. 66)

Однако наш отечественный законодатель рассудил иначе. С 1 января 2019 г. дачные объединения граждан должны прекратить свое существование. Это произойдет на основании нового закона [9] о садоводческих и огороднических объединениях граждан. Дачные объединения граждан возникали как кооперативы загородного жилья, исторически они могли служить как место постоянного проживания, в них можно было прописаться, или, как теперь говорят, зарегистрироваться.

По всей видимости, законодатель рассудил, что для загородной жизни достаточно такой формы, как участки для индивидуального жилищного строительства, и дачные товарищества объявил вне закона. Им следует перерегистрироваться в садоводческие товарищества или какие-то иные формы. Хотя слово «дачи» как нельзя лучше отражает суть этого феномена хозяйственной жизни, а один из авторов закона Федор Мезенцев является исполнительным директором союза дачников Подмоскovie, а не союза садоводов и огородников.

На изменениях, которые вносит новый закон, следует остановиться подробнее. Здесь мы бы хотели отметить те изменения, которые отражают эволюцию некоммерческих объединений граждан, оставив в стороне внутренние регламенты их деятельности.

Предыдущая версия закона о садоводческих, огороднических и дачных товариществах [10] рассматривала их как кооперативы горожан-сельхозтоваропроизводителей. Новый закон рассматривает эти объединения как товарищества собственников недвижимости – земельных участков и расположенных на них строений: домов и необходимых хозяйственных построек. Надо сказать, что оформление прав собственности на эту недвижимость и законодательство, регулирующее права граждан по владению и распоряжению недвижимостью, коренным образом изменило внутренние отношения в садовых товариществах. Исторически большая часть садовых товариществ возникла в эпоху дефицита продовольствия (см. рис. 5) последних лет советского периода и начала перестройки как подсобные хозяйства горожан, необходимые для пополнения продуктовой корзины. Для этого же создавались и коллективные огороды, только они большей частью организовывались рядом с небольшими городами и сельскими поселениями с городской застройкой. До огородного участка было недалеко добраться, на садовом можно было переночевать и даже пожить летом.

Право собственности на садовый участок как объект недвижимости привело к тому, что участки стали дробиться в результате наследования или по желанию владельцев. В результате перехода прав в ходе наследования гражданин может вступить во владение в принципе любой долей участка, хотя бы и совсем небольшой, и затем произвести отчуждение этой доли. Такой подход противоречит использованию участка как садового. Что за сад можно организовать на одной пятой части участка в 6 соток? Однако построить на нем небольшой домик и сдать его в аренду малоимущим мигрантам вполне можно. Фактически общегражданские права на недвижимость разрушают коллективное садоводство. Выходом, на наш взгляд, было бы законодательное ограничение выдела долей садовых участков в случае, если их фактический размер меньше среднерайонной нормы по предоставлению садовых участков, и строгий муниципальный контроль за целевым использованием земель под садоводство и огородничество.

Еще один важный момент – это вводимое новым законом разрешение перевода садовых домов в жилые и наоборот. Закон создает возможность признать дом жилым и зарегистрироваться в нем. Снижение кадастровой оценки садовых участков, например в Московской области, будет также способствовать росту оборота садовых участков, создавать возможность для выполнения садовыми товариществами функции места проживания и развития на базе садовых товариществ пригородных поселков.

Положительным моментом для развития коллективного садоводства является введение законом категории «территория садового товарищества» и обязанности всех владельцев участков, расположенных на этой территории, как членов товарищества, так и не пожелавших в него вступить, оплачивать взносы на содержание инфраструктуры товарищества. Эта норма положит конец уловкам недобросовестных собственников садовых участков по уклонению под разными предлогами от оплаты взносов на содержание общей инфраструктуры.

Категория «территория садового товарищества» будет способствовать оформлению объединений в псевдопоселки, и возможно, решению еще одной проблемы, а именно, с землями общего пользования. Земли общего пользования садовых товариществ облагаются земельным налогом по таким же ставкам, как и индивидуальные участки. Необходимо выделять земли общего пользования из общего массива земель садоводческих товариществ, даже если они находятся на землях сельскохозяйственного назначения, и применять к ним пониженную кадастровую оценку и ставку земельного налога.

Оформление и постановка на кадастровый учет земель общего пользования садовых товариществ затруднена. Многие садовые товарищества имеют наложения земель общего пользования на земли лесного фонда. Объявленная с целью решить эту проблему так называемая «лесная амнистия» [11] фактически не работает.

Заключение

Таким образом, садоводческие и отчасти огороднические объединения граждан эволюционируют в объявленные вне закона дачи. Садовые и даже огородные участки играют все меньшую роль в производстве сельскохозяйственной продукции и обеспечении населения продовольствием, зато растет их значение как мест рекреации горожан и места проживания. Новейшее законодательство создает дополнительные предпосылки для развития на базе садовых товариществ субурбанизации. Этот процесс требует развития нормативно-правовой базы на местном уровне, дальнейшего развития инфраструктуры некоммерческих объединений.

Библиографический список

1. Предварительные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. в 2 т. – М. : ИИЦ «Статистика России», 2017. – Т. I Предварительные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. – 290 с.
2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2016 г. – URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> дата обращения 20.09.2018

3. Петриков, А. В. Кооперативное движение граждан: классификация и производственный потенциал некоммерческих объединений граждан по материалам Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. / А. В. Петриков // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. – 2018. – № 3. – С. 3–13.
4. Овчинцева, Л. А. Развитие коллективного садоводства и огородничества: некоторые проблемы и поиск решений / Л. А. Овчинцева // Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве: тенденции развития, проблемы, перспективы. Никоновские чтения. – М. : ВИАПИ им. А. А. Никонова. Энциклопедия российских деревень, 2006. – № 11. – С. 152–156.
5. Овчинцева, Л. А. Экономическое значение и социальная роль садовых товариществ / Л. А. Овчинцева // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 12. – С. 40–44.
6. Овчинцева, Л. А. Перспективы коллективного садоводства в эпоху торжества частной собственности / Л. А. Овчинцева // Пути России. Историзация социального опыта / под общ. ред. М. Г. Пугачевой и В. П. Жаркова. – М. : Новое литературное обозрение, 2013. – С. 467–484.
7. Узун, В. Я. Классификация сельскохозяйственных товаропроизводителей на основе данных ВСХП 2006 г. / В. Я. Узун, В. А. Сарайкин, Е. А. Гатаулина. – М. : ВИАПИ им. А. А. Никонова : ЭРД, 2010. – 229 с.
8. О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : ФЗ № 217 : [принят 29.07.2017].
9. О садоводческих, огороднических и дачных объединениях граждан : федер. закон № 66 : [принят 15.04.1998].
10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель : федер. закон № 280 : [принят 29.07.2017].

References

1. *Predvaritel'nye itogi Vserossiyskoy sel'skokhozyaystvennoy perepisi 2016 g. v 2 t.* [Preliminary results of the all-Russian agricultural census 2016 in 2 vol.]. Moscow: IITs «Statistika Rossii», 2017, vol. I *Predvaritel'nye itogi Vserossiyskoy sel'skokhozyaystvennoy perepisi 2016 g.*, 290 p.
2. *Gosudarstvennyy (natsional'nyy) доклад o sostoyanii i ispol'zovanii zemel' v Rossiyskoy Federatsii v 2016 g.* [State (national) report on the state and use of land in the Russian Federation in 2016] Available at: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (accessed Sept. 20, 2018)
3. Petrikov A. V. *Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya kooperativnogo sektora ekonomiki* [Fundamental and applied research of the cooperative sector of the economy]. 2018, no. 3, pp. 3–13.
4. Ovchintseva L. A. *Krupnyy i malyy biznes v sel'skom khozyaystve: tendentsii razvitiya, problemy, perspektivy. Nikonovskie chteniya* [Large and small business in agriculture: development trends, problems, prospects. Nikon readings]. Moscow: VIAPI im. A. A. Nikonova. *Entsiklopediya rossiyskikh dereven'*, 2006, no. 11, pp. 152–156.
5. Ovchintseva L. A. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional Economics: theory and practice]. 2012, no. 12, pp. 40–44.
6. Ovchintseva L. A. *Puti Rossii. Istorizatsiya sotsial'nogo opyta* [Way of Russia. Historization of social experience]. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie, 2013, pp. 467–484.
7. Uzun V. Ya., Saraykin V. A., Gataulina E. A. *Klassifikatsiya sel'skokhozyaystvennykh tovaroproizvoditeley na osnove dannykh VSKhP 2006 g.* [Classification of agricultural

producers on the basis of data from the WSHP 2006]. Moscow: VIAPi im. A. A. Nikonova: ERD, 2010, 229 p.

8. *O vedenii grazhdanami sadovodstva i ogorodnichestva dlya sobstvennykh nuzhd i o vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii FZ № ot 29.07.2017: feder. zakon № 217: [prinyat 29.07.2017]* [On the conduct of the citizens of horticulture for their own needs and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation, Federal law No. from 29.07.2017 : Feder. law No. 217 : [accepted 29.07.2017]].
9. *O sadovodcheskikh, ogorodnicheskikh i dachnykh ob"edineniyakh grazhdan: feder. zakon № 66: [prinyat 15.04.1998]* [About gardening, gardening and country associations of citizens: Feder. law No. 66: [adopted on 15.04.1998]].
10. *O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii v tselyakh ustraneniya protivorechiy v svedeniyakh gosudarstvennykh reestrov i ustanovleniya prinaldlezhnosti zemel'nogo uchastka k opredelennoy kategorii zemel': feder. zakon № 280 [prinyat 29.07.2017]* [About modification of separate legal acts of the Russian Federation for the purpose of elimination of contradictions in data of the state registers and establishment of belonging of the parcel of land to a certain category of lands : Feder. act No. 280 [adopted 29.07.2017]].

Овчинцева Любовь Александровна

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник,
отдел институционального анализа
аграрной экономики и сельской
кооперации,
Федеральный научный центр аграрной
экономики и социального развития
сельских территорий – Всероссийский
научно-исследовательский институт
экономики сельского хозяйства
(филиал Всероссийского института
аграрных проблем и информатики
имени А. А. Никонова)
(Россия, г. Москва,
Б. Харитоньевский переулок, 21, стр. 1)
E-mail: lovchintseva@viapi.ru

Ovchintseva Lyubov' Aleksandrovna

candidate of economical sciences,
leading researcher,
department of institutional analysis
of agricultural economy
and rural cooperation,
Federal research center of agricultural
economy and social development of rural
areas – All-Russian research Institute
of agricultural Economics,
branch of the All-Russian Institute
of Agricultural Problems and Informatics
named after Alexander Nikonov
(build. 1, 21 B. Kharitonievski lane,
Moscow, Russia)

УДК 338.431

Овчинцева, Л. А.

Особые звенья в системе аграрной структуры / Л. А. Овчинцева // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2018. – № 3 (27). – С. 30–39.