DOI 10.46916/14022022-2-978-5-00174-472-6

**ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ
РЕСУРСАМИ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В КНР**

Попова Елена Викторовна

К.Т.Н.

Лю Цзинмин

магистр

ФГБОУ ВО «Дальневосточный государственный университет»

Аннотация: детально рассмотрена структура управления земельными ресурсами КНР, которая функционально представляет собой четкую вертикаль, находящуюся в строгой зависимости от административного деления страны. Выявлены проблемы и недостатки в существующей системе управления земельными ресурсами. Установлено, что землеустроительные преобразования и решения земельно-имущественных проблем на перспективу должны осуществляться на сельских территориях в связи с тем, что рациональное и эффективное их использование послужит источником дальнейшего экономического роста КНР.

Ключевые слова: административно-территориальное деление, органы государственной власти, земельные отношения, земельный фонд.

**ORGANIZATION OF THE LAND MANAGEMENT SYSTEM
AND REGULATION OF LAND RELATIONS IN CHINA**

Popova Elena Viktorovna

Liu Jingming

Abstract: The structure of land management in China is considered in detail, which functionally represents a clear vertical, which is strictly dependent on the administrative division of the country. The problems and shortcomings in the existing land management system have been identified. It is established that and management transformations and solutions to land and property problems in the future should be

СОВРЕМЕННЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ: ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

carried out in rural areas due to the fact that their rational and effective use will serve as a source of further economic growth of the China.

Key words: administrative-territorial division, state authorities, land relations, land fund.

Для более полного понимания организации системы управления земельными ресурсами в КНР и государственного регулирования земельных отношений необходимо четко представлять себе административное деление страны и структуру органов власти государства.

Учитывая значительную площадь Китайской Народной Республики, многочисленное и многонациональное население страны, сложившиеся естественно-исторические и социально-экономические условия, государство имеет многоуровневое административно-территориальное деление, закрепленное в Конституции:

1. Страна делится на провинции, автономные районы и города (муниципалитеты) центрального подчинения.

2. Провинции и автономные районы подразделяются на автономные префектуры, уезды, автономные уезды и города.

3. Уезды и автономные уезды подразделяются на волости, национальные волости и города уездного значения или поселки [1].

Характеристика провинций, городов центрального подчинения, автономных районов и особых административных районов дана в таблице 1.

Таблица 1

Характеристика административно-территориального деления КНР

Регионы	Административные центры	Население, млн. чел.	Площадь, млн. га	Плотность, чел./кв. км	Землеобеспеченность, га/чел.	Площадь пахотных земель, млн.га
Города центрального подчинения						
1	2	3	4	5	6	7
Пекин	Пекин	19,61	1,68	1166,85	0,086	0,344
Тяньцзинь	Тяньцзинь	12,94	1,19	1083,33	0,092	0,486

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7
Шанхай	Шанхай	23,02	0,65	3541,41	0,028	0,315
Чунцин	Чунцин	28,85	8,24	350,06	0,286	1,384
Итого:		84,42	11,76	717,86	0,139	2,529

**СОВРЕМЕННЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ:
ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

Продолжение таблицы 1

Провинции						
Аньхой	Хэфэй	59,50	14,05	423,49	0,236	5,9717
Ганьсу	Ланьчжоу	25,58	45,92	55,69	1,795	5,0247
Гуандун	Гуанчжоу	104,30	17,83	584,86	0,171	3,2722
Гуйчжоу	Гуйян	34,75	17,50	198,58	0,504	4,9035
Ляонин	Шэньян	43,75	14,75	296,68	0,337	8,201
Сычуань	Чэнду	80,42	49,11	163,74	0,611	9,1691
Фуцзянь	Фуцжоу	36,89	12,29	300,15	0,333	1,4347
Хайнань	Хайкоу	8,67	3,44	251,80	0,397	0,762
Хубэй	Ухань	57,24	18,57	308,23	0,324	4,9495
Хунань	Чанша	65,68	21,12	310,96	0,322	3,953
Хэбэй	Шицзячжуан	71,85	18,72	383,75	0,261	6,8833
Хэйлунцзян	Харбин	38,31	43,18	88,73	1,127	11,773
Хэнань	Чжэнчжоу	94,02	16,63	565,35	0,177	8,1103
Цзилинь	Чанчунь	27,46	19,10	143,75	0,696	5,5784
Цзянси	Наньчан	44,57	17,10	260,57	0,384	2,9934
Цзянсу	Нанкин	78,66	9,83	800,32	0,125	5,0617
Цинхай	Синин	5,63	72,05	7,81	12,798	0,688
Чжэцзян	Ханчжоу	54,43	10,61	513,08	0,195	2,1253
Шаньдун	Цзинань	95,79	15,62	613,20	0,163	7,6893
Шаньси	Тайюань	37,33	20,48	182,22	0,549	4,5886
Шэньси	Сиань	35,71	14,97	238,55	0,419	5,1405
Юньнань	Куньмин	45,97	38,86	118,28	0,845	6,4216
Итого:		1146,51	511,73	223,93	0,446	114,392
Автономные районы						
Внутренняя Монголия – АРВМ	Хух-Хото	24,71	118,11	20,92	4,780	8,201

*СОВРЕМЕННЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ:
ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ*

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7
Гуанси-Чжуанский автономный район – ГЧАР	Наньнин	46,03	23,50	195,86	0,511	4,4079
Нинся-Хуэнский автономный район – НХАР	Иньчуань	6,30	5,22	120,74	0,829	1,2688
Синьцзян-Уйгурский автономный район – СУАР	Урумчи	21,81	174,34	12,51	7,994	3,9857
Тибетский автономный район – ТАР	Лхаса	3,00	117,84	2,55	39,280	0,362
Итого:		101,85	439,01	23,20	4,310	18,2
Особые административные районы (ОАР)						
Сянчанский ОАР–СОАР (Гонконг)	Гонконг (Сянган)	6,86	1,10	6268,81	0,160	0,0006
Аомэнский ОАР33–АОАР (Макао)	Макао (Аомынь)	0,54	0,027	20044,44	0,050	-
Тайвань	Тайбей	23,07	3,62	637,66	0,157	0,068
Итого:		30,47	4,747	641,47	0,156	0,07
Всего:		1363,25	967,25	140,98	0,71	135,191

Анализируя таблицу 1, наглядно видно, что такие показатели как землеобеспеченность, га/чел (0,028 – 39,280), количество пахотных земель, млн.га (0,0006 – 11,773) неоднородны по территории страны, что обуславливается особыми природными и демографическими условиями страны.

Административное деление страны определяет и структуру органов государственной законодательной, исполнительной и судебной власти.

Высшим органом государственной власти, осуществляющим законодательную деятельность в КНР, является Всекитайское собрание

народных представителей (ВСНП). Постоянно действующим органом этого собрания служит Постоянный комитет (ПК ВСНП).

В регионах и на местах законодательную деятельность проводят местные собрания народных представителей (СНП), которые существуют на уровне провинций, включающим в себя собственно провинции, автономные районы и города центрального подчинения, а также на уровне округов и городов, уездов и волостей [1,2].

В составе органов высшей государственной власти КНР имеется также Верховный народный суд КНР и Верховная народная прокуратура КНР.

Главным органом исполнительной власти на высшем уровне является Государственный совет (Госсовет) Китайской Народной Республики (Центральное Народное Правительство КНР). Государственный совет КНР формируется и подотчётен ВСНП.

На местах в стране действуют местные народные правительства, являющиеся государственными исполнительными органами власти в административно-территориальных образованиях различного уровня.

Собрания народных представителей и народные правительства учреждены в провинциях, городах центрального подчинения, уездах, городах (городских округах), муниципальных районах, волостях, национальных волостях и поселках. Порядок организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств различных уровней определяется законом.

В автономных районах, автономных округах (префектурах) и автономных уездах учреждены органы самоуправления.

Современные земельные отношения и землеустройство в Китайской Народной Республике регулируются на основе земельного законодательства, четкой государственной земельной политики, которую проводит в жизнь земельная служба во главе с Министерством земельных и природных ресурсов КНР [2].

Министерство земельных и природных ресурсов КНР несет ответственность за планирование, управление, охрану и рациональное использование природных ресурсов, таких как: земельные и водные ресурсы (включая моря и океаническое побережье), а также за недра. Основные функции и полномочия Министерства представлены на рисунке 1.

**СОВРЕМЕННЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ:
ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

ФУНКЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ МИНИСТЕРСТВА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ КНР	Разрабатывать и обнародовать законы, постановления и другие нормативные правовые акты, касающиеся управления земельными ресурсами, недрами (минеральными ресурсами), водными ресурсами
	Определять политику в области управления, охраны и рационального использования земли, недр и морских ресурсов, формулировать технические критерии (условия), правила, стандарты и определять мероприятия, проводимые в отношении этих ресурсов.
	Осуществлять контроль за исполнением земельного и природоресурсного законодательства в рамках установленных компетенций различными Министерствами и ведомствами и на различных уровнях административно-территориального управления; реализовывать проекты землеустройства и природообустройства, защищать законные права и интересы собственников и пользователей земельными, водными и минеральными ресурсами; разрешать земельные и иные споры в сфере землепользования и природопользования.
	Разрабатывать и претворять в жизнь политику и правила государства по охране пахотных земель, особенно те из них, которые препятствуют изъятию пашни из оборота и способствуют вовлечению в обработку новых земель; контролировать целевое назначение и использование земель и, прежде всего, для нужд сельского хозяйства; организовывать охрану ценных сельскохозяйственных земель; следить и контролировать за площадями и состоянием неиспользуемых земель; способствовать восстановлению и мелиорации сельскохозяйственных угодий.
	Определять правила ведения кадастра, организовывать землеустройство, проведение кадастровых съемок, вести земельную статистику и динамический мониторинг земель; осуществлять классификацию земель, регистрацию прав, вести учет сдельных участков и других объектов
	Разрабатывать правила и осуществлять меры по установлению целевого назначения земли, предоставлению земли в аренду, проведению оценки земель, по передаче и трансформации прав на земельные участки; определять правила и порядок использования земель, находящихся в государственной и коллективной собственности, расположенных на территории городов и в сельской местности и др.
	Администрировать цены на землю: рыночную и нормативную (кадастровую), проводить аккредитацию земельно-оценочных компаний (агентств), устанавливать цены на земельные участки в зависимости от их целевого назначения, контролировать решения Государственного совета в области землепользования и ресурсопользования.
	Организовывать и осуществлять надзор за недропользованием; выдавать лицензии на использование и добычу полезных ископаемых; проводить контроль информации в этой сфере, в особенности, со стороны иностранных инвесторов; создавать геологические базы данных и управлять запасами полезных ископаемых; проводить аккредитацию производственных организаций геологического и гео-разведывательного профилей; осуществлять учет запасов полезных ископаемых и их расходования.
	Вести мониторинг состояния минеральных ресурсов; осуществлять деятельность по предотвращению стихийных бедствий и аварийных ситуаций при добыче полезных ископаемых; проводить наблюдения и надзор исполнения законодательства в области гидрогеологии, производства геологических работ и изысканий, эксплуатации месторождений; осуществлять меры по рациональному использованию подземных вод; поддерживать в надлежащем состоянии и охранять геологически важные территории.
	Вести государственный реестр полезных ископаемых и другие реестры, связанные с использованием природных ресурсов, находящихся в ведении Министерства.

**Рис. 1. Функции и полномочия Министерства
земельных и природных ресурсов**

Землеустроительная документация включает: Генеральные планы использования земель (землеустройства), составляемые на различные территории и периоды времени: долгосрочный (15 – 20 лет), среднесрочный (5 лет) и годовой; проекты (планы) консолидации земель; проекты мелиорации, восстановления и рекультивации земель; проекты землеустройства, связанные с устойчивым развитием сельских территорий; проекты отвода земельных участков (предоставления и изъятия земель); проекты межевания земель с установлением (восстановлением) границ, определением площадей и местоположения земельных участков; планы планировки и застройки территорий; правила городского и сельскохозяйственного землепользования, определяющие виды и параметры разрешенного использования сельских территорий на основе их зонирования и классификации земель по целевому назначению и др.

Министерство земельных и природных ресурсов КНР оценивает структуру земельного фонда страны следующим образом (табл. 2)

Таблица 2

Структура земельного фонда КНР

Виды земель	Площадь	
	млн.га	%
Обрабатываемая земля (пашня)	124,74	12,7
Земля под садами	11,81	1,2
Пастбища	261,86	27,3
Земля для иных сельскохозяйственных целей	25,49	2,6
Лесная земля	236,12	24,6
Земля жилого и промышленного назначения, включая шахты	26,65	2,8
Земля транспорта и связи	2,44	0,2
Земля водного хозяйства	36,29	3,8
Прочая земля	237,60	24,8
ИТОГО	960,0	100,0

Из таблицы 2 видно, что наиболее ценный вид земельных угодий – пашня, занимает лишь 12,7% общей площади государства. В состав пахотных земель входят: земли под сельскохозяйственными культурами, включая пахотные угодья; вновь и повторно распаханые целинные земли; выровненные и распланированные земли; земли под паром; морские и речные отмели с которых в среднем можно получать один урожай в год [16,41,43].

СОВРЕМЕННЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ: ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Реализуемый государством курс на ускоренную индустриализацию и урбанизацию за счет включения сельскохозяйственных земель в активный экономический оборот привели к следующим процессам в области землепользования и землеустройства:

увеличению числа и площадей отводов земель для нужд промышленности, транспорта, энергетики и иных целей обеспечивающих функционирование промышленных отраслей;

увеличение территорий городов, поселков в связи с миграционной составляющей, что влечет за собой предоставление новых участков и изъятие земель из сельскохозяйственного оборота;

сокращению площадей пахотных земель в результате проведения природоохранных мероприятий, восстановления на сельскохозяйственных землях уничтоженных лесов и объектов, обеспечивающих экологическую устойчивость;

выводу и ухудшению качества пахотных земель за счет природных катастроф, развития процессов водной эрозии и дефляции, засоления, заболачивания, загрязнения и других негативных деградационных процессов (табл. 3).

Таблица 3

Динамика площадей выбывшей из сельскохозяйственного оборота пашни

Показатели	1999-2000	2001-2005	2005-2019	Среднее
Отведено земель под строительство, всего	497,44	1314,35	1677,14	3488,93
- в том числе пашни	368,60	947,40	1115,75	2431,75
Ежегодная площадь отвода земель в среднем	248,72	262,87	335,43	290,74
- в том числе пашни	184,30	189,48	223,15	202,65
Общая площадь сокращения пашни (строительство, стихийные бедствия, экологические проблемы)				
- всего за период	2407,70	7616,70	2273,75	12298,15
- в среднем за год	1203,85	1523,34	454,75	1024,85
Общая площадь освоения земель в пашню взамен утраченных (освоение целины, структурное упорядочение)				
- всего за период	1008,80	1603,30	1407,00	4019,10
- в среднем за год	504,40	320,66	281,40	334,92

Из таблицы 3 видно, что наибольшее сокращение пахотных земель происходило в 2001-2005 гг., что и обусловило начало проведения жестких мер по охране этих угодий [1, 2].

В целях усиления контроля за состоянием и использованием сельскохозяйственных земель, которые к началу 2000-х годов начали резко сокращаться, в 2006 году при Министерстве земельных и природных ресурсов КНР были созданы специальные контрольно-надзорные органы, аналогично ранее существовавшей в Российской Федерации системе государственных инспекций по контролю за использованием и охраной земель соответствующими земельными инспекторами [2].

Были созданы также 9 региональных Бюро (управлений) по земельному надзору (контролю), находящихся в ведении Канцелярии Главного земельного инспектора (рис. 2).

**Рис. 2. Сферы деятельности Бюро по земельному надзору (контролю)
за использованием земель в КНР**

В их состав вошли:

Пекинское бюро, сферой деятельности которого являются города Пекин и Тяньцзинь, провинции Хэбэй и Шаньси, а также Автономный район Внутренний (АРВМ);

Шеньяньское бюро обеспечивает контроль земель в провинциях Ляонин, Цилинь, Хэйлунцзян и г. Далянь;

Шанхайское бюро инспектирует земли в городах Шанхай, Сямэнь и Нинбо, в провинциях Чжэцзян и Фуцзянь;

Наньцзиньское бюро контролирует использование земель в провинциях Цзянсу, Аньхой, Цзянси;

Цзинаньское бюро осуществляет контрольно-надзорные функции в провинции Шаньдун, Хэнань и г. Циндао;

Гуанчжоуское бюро контролирует провинции Гуандун и Хайнань, Гуанси-Чжуарский автономный район (ГЧАР), а также г. Шэньчжэнь;

Уханьское бюро распространяет свои функции на провинции Хубэй, Хуань и Гуйчжоу;

Чэндусское бюро обеспечивает контроль в г. Чунцин, провинциях Сычуань, Юньнань и Тибетском автономном районе (ТАР);

Сианьское бюро инспектирует земли в провинциях Шэньси, Ганьсу, Цинхай, Нинся-Хуэйском автономном округе, а также территории производственно-строительных отрядов в Синьцзяне.

Финансирование кадастровой системы осуществляется из государственного бюджета КНР, а также из бюджетов местных властей. На поддержание кадастровой системы выделяются стабильные финансовые ресурсы.

Земельно-кадастровая система Китая содержит следующую информацию: публичную кадастровую карту; кадастровые планы территорий, дежурные кадастровые карты, кадастровые паспорта земельных участков; материалы, связанные с инфраструктурой пространственных данных; планы границ земельных участков в масштабах: от 1:100000 — в сельской местности и до 1:500 — в городах; данные учета земель и регистрации прав и выдачи документов на право землепользования; сведения о базисной оценке земель; кадастровые правила; порядок ведения земельного кадастра; сведения о подготовке и переподготовке кадров.

На Министерство земельных и природных ресурсов КНР возлагаются также полномочия в области регулирования земельной собственности и ее оценки, управления земельным рынком и землепользованием для строительных целей, проведение земельных изысканий и организации мониторинга земель, землеустройства на сельскохозяйственных территориях, планирования, развития и управления правами землепользования и др.

Структура управления земельными ресурсами КНР функционально представляет собой четкую вертикаль, находящуюся в строгой зависимости от административного деления страны. При этом Китай создал свою уникальную систему государственного управления земельными и другими природными ресурсами. Благодаря чему удалось сохранить и приумножить земельно-ресурсный потенциал [2,3].

И, тем не менее, имеются проблемы, которые необходимо изучать и последовательно решать:

- многолетний экономический рост «любой ценой», экстенсивная модель развития, замедленное развитие экологической политики, несоблюдение основных законов в области охраны окружающей среды, коррупция, экологическая безграмотность населения привели к ухудшению экологической составляющей государства;

- наиболее серьезные проблемы земельной системы Китая сегодня — уровневая структура имущественного права на землю, неравноправное положение системы коллективной собственности на землю по сравнению с системой государственной собственности во всех сферах: (в ограничении правомочий на землю, в отношении рынка земли; в части распределения дохода от капитализации земли; в наличии разных систем управления землей (в городе и деревне);

- китайская урбанизация — отчуждение сельских земель у крестьян с целью расширения границ городов — одновременно стала и драйвером экономического роста, и камнем преткновения в области земельно-правовых отношений;

- наличие большого количества законодательных актов, носящих временный характер, требует разработки концепции земельного законодательства с возможной разработкой Земельного кодекса КНР;

- отсутствие института кадастровой оценки существенно занижает налоговые поступления в бюджеты как федерального, так и муниципального уровней;

- отсутствие единого земельного кадастра (в связи с разделением на городской и сельский) не позволяют иметь абсолютно точный земельный баланс страны по площадям, формам собственности, видам угодий, категориям, что обуславливает совершенствование системы государственного учета земель на научном, методическом, технологическом и организационном уровнях;

- необходимо осуществлять комплекс мероприятий по оценке земли как объекта недвижимости не только для целей налогообложения, но и в целях управления плодородием почв и охраны земли за счет выполнения качественной оценки земель;

- система землеустроительных мероприятий является основным эффективным инструментом для рационального использования земли, осуществляемая через планы и проекты землеустройства.

Все землеустроительные преобразования и решения земельно-имущественных проблем на перспективу должны осуществляться на сельских территориях в связи с тем, что рациональное и эффективное их использование послужит источником дальнейшего экономического роста КНР [3].

Все эти мероприятия требуют постоянной актуализации данных кадастра и оценки земель, развития земельно-информационных систем, совершенствования технологий проведения земельно-кадастровых работ.

Список литературы

1. Конституция КНР 1982 года. С изменениями и дополнениями 2004 года. – URL: <http://chinalawinfo.ru/all>.
2. Волков С.Н. Земельная политика и управление земельными ресурсами в Китае/Учебно-научное издание. – Москва: ГУЗ, 2019. – 424 с.
3. Лю Цзяци, Попова Е.В. Развитие землевладения и землепользования КНР в ходе реформ / Строительство и природообустройство: сб. науч. тр. / М-во с.х. РФ ; Дальневост. гос. аграр. ун-т ;– Благовещенск: Изд-во Дальневост. гос. аграр. ун-та, 2019. – Вып. 4. – С. 81-88.

© Е.В. Попова, Лю Цзинмин, 2022