

# AGRICULTURAL ECONOMICS

## АГРОЭКОНОМИКА

---

### FOREIGN EXPERIENCE OF AGRICULTURAL LAND MANAGEMENT OF SOME COUNTRIES IN THE WORLD AND PROBLEMS FOR VIETNAM

**Wu Thi Thu Huong**

**Kiseleva S. P.**

State University of Management

**Abstract.** The article analyzes the experience of managing agricultural lands in some countries of the world (USA, China, France, Vietnam). The analysis of foreign experience suggests that the experience of land management in foreign countries is very diverse and has its own specifics. Particular attention is devoted to the analysis of the problems of management and use of agricultural land in modern Vietnam. The specific features of land management and use are highlighted, recommendations are given to improve the efficiency of agricultural land use in Vietnam over the long term. Based on the study of foreign experience in the organization and management of agricultural land, the authors make recommendations for improving the existing effective mechanisms for the legal regulation of land use.

**Keywords:** land resources, agriculture, ecological and economic analysis, efficiency, innovative development.

### ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫМИ ЗЕМЛЯМИ НЕКОТОРЫХ СТРАН МИРА И ПРОБЛЕМЫ ДЛЯ ВЬЕТНАМА

**Ву Хьонг Тхи Тху**

**Киселева Светлана Петровна**

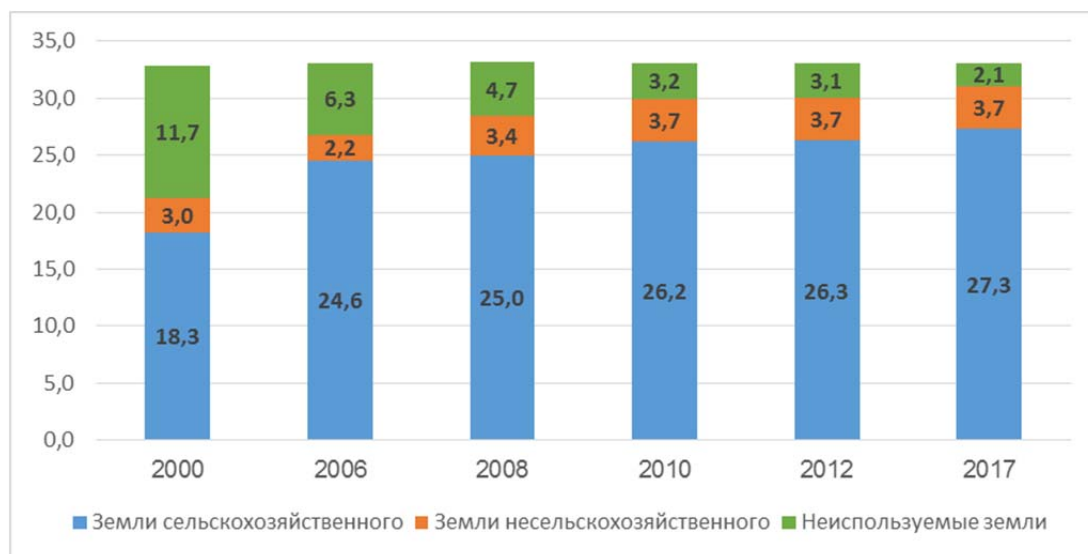
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», Москва, Россия

**Аннотация.** В статье анализируется опыт управления сельскохозяйственными землями некоторых стран мира (США, Китая, Франции, Вьетнама). Анализ зарубежного опыта позволяет утверждать, что опыт управления земельными ресурсами в зарубежных странах весьма разнообразен и имеет свою специфику. Особое внимание авторы посвятили анализу проблем управления и использования земли сельскохозяйственного назначения в современном Вьетнаме. Выделены специфические черты регулирования и использования земель, даны рекомендации для повышения эффективности использования земли сельскохозяйственного назначения во Вьетнаме в длительной перспективе. На базе изучения зарубежного опыта организации и управления сельскохозяйственными землями авторы дают рекомендации по совершенствованию существующих эффективных механизмов правового регулирования землепользования.

**Ключевые слова:** земельные ресурсы, сельское хозяйство, эколого-экономический анализ, эффективность, инновационное развитие.

Вьетнам – аграрная страна, в которой сельское хозяйство играет главенствующую роль, однако в процессе обновления экономического развития земли сельскохозяйственного назначения были перекалвалифицированы на несельскохозяйственные цели, что ведет к опасности земельного дефицита.

Общая площадь Вьетнама составляет 33,1 млн. га, площадь сельскохозяйственных земель составляет 27,3 млн га (82,5%); площадь несельскохозяйственных земель (в том числе земель населенных пунктов, земель под строительство, промышленных земель и земель иного специального назначения и др.) составляет 4,71 млн га (11,2%) и площадь неиспользованной земли составляет 2,1 млн. га (6,3%). (см. рис. 1).



**Рис 1. Изменения структуры землепользования в 2000 -2017 гг.**

[Источник: 10]

Площадь сельскохозяйственных земель Вьетнама возростала в период с 2000 г. по 2017 г. с 18,3 млн. га до 27,3 млн. га., благодаря освоению и эксплуатации неиспользуемых земель, ускоренной мелиорации земель, орошению и увеличению площади суши для сельскохозяйственного производства [3; 4; 5; 6].

Население Вьетнама составляет 93 миллиона человек (2017 г.г.), величина средней площади сельскохозяйственных угодий на душу населения является низкой. Площадь сельскохозяйственных угодий ограничена из-за растущего спроса на землепользование и серьезного риска деградации земель, поэтому в дополнение к землепользованию, основанному на научных основах и применении новых достижений науки и техники в сельском хозяйстве, Государству необходимо управлять сельскохозяйственным земельным фондом в интересах повышения эффективности использования сельскохозяйственных земель, обеспечивая национальную продовольственную безопасность [1; 2].

### **Опыт управления сельскохозяйственными землями некоторых стран мира**

#### ***Опыт США***

Природная территория Соединенных Штатов составляет около 9,83 млн км<sup>2</sup>, население – свыше 325 млн. человек, обрабатываемые земли включают более 1/5 территории 48 штатов вместе взятых. Очевидно, что было проведено деление земель по категориям в соответствии с сугубо конкретными зонами развития [9]. Например, существуют зоны, специализирующиеся на растениеводстве для внутреннего предложения; есть зоны, в которых выращиваются экспортные культуры высокой стоимости, наряду с этим есть лесные угодья, находящиеся в управлении федерального правительства, а также лесные массивы для сдачи в аренду для обслуживания производства лесной промышленности; кроме того, есть зоны степей и дельт рек, к которым в Америке особый интерес и которые охраняются из-за опасности их сокращения при использовании в других целях.

Будучи развитым государством, США имеет хорошо развитую нормативно-правовую систему в сфере землепользования, способную регулировать самые сложные и многообразные общественные отношения. Американский земельный кодекс признает и

поощряет право частной собственности на землю. И хотя признается частная собственность, в земельном кодексе США все-таки утверждается все более возрастающая роль и весомые позиции государства в управлении землей вообще и сельскохозяйственной, в частности. По характеру, американская частная собственность на землю некоторым образом идентична праву землепользования во Вьетнаме.

### ***Опыт Китая***

Как считают в КНР, государство формирует модель развития в форме социалистического общества с китайской спецификой. Страна имеет самую большую численность населения в мире (1,38 млрд человек по данным на 2017 г.), при этом численность сельского населения составляет около 80% [9]. Общая территория страны составляет 9,59 млн км<sup>2</sup>, при этом площадь обрабатываемых земель включает свыше 100 млн га, что составляет 7% обрабатываемых земель в мире. В управлении сельскохозяйственными землями КНР имеется ряд заметных особенностей.

*Во-первых, о собственности на землю.* Китай провел земельную реформу, в результате которой крестьяне с 1949 г. наделялись землей, однако, частная собственность на землю существовала лишь короткое время. Коллективная и государственная земельная собственность была установлена в 50-е годы XX века. В 1978 г. в стране была восстановлена частная форма хозяйствования, крестьянское хозяйство было признано экономическим укладом. Для организации производства государство осуществило передачу сельскохозяйственных земель крестьянским хозяйствам взамен модели коллективных хозяйств. В Статье 10 Конституции КНР 1982 г. и в Законе об управлении землей определено, что в Китае земля является государственной собственностью, состоит из государственной и коллективной собственности, при этом вся земля в городах является собственностью государства. Сельхозугодья в пригородах, помимо части, определенной законом как государственная собственность, считаются коллективной собственностью [9].

Конституция 1988 г. (Статья 2) определила, что государство передает землю в пользование организациям и частным лицам в форме передачи права землепользования. Согласно праву землепользования разрешено уступать, сдавать в аренду, наследовать и закладывать землю, землепользователь вправе распоряжаться землей. Государство же лишь осуществляет контроль с помощью регламентаций целей и сроков использования земли (установлен срок от 40 до 70 лет).

*Во-вторых, о планировании землепользования.* Китайское законодательство устанавливает, что государство имеет право и несет ответственность за планирование землепользования в масштабах всей страны и на каждом властном уровне в соответствии с территориально-административным делением. Генеральный план городского развития носит стратегический характер целостности, долговременности и является руководством для экономического развития. Что касается сельскохозяйственных земель, то их использование рассматривается в рамках отраслевого планирования. С помощью планирования государство осуществляет руководство сельскохозяйственным фондом.

*В-третьих, об учете и категориях земли.* Китайский закон об управлении земельным фондом установил сроки проведения генеральной земельной ревизии – 1 раз в 5 лет, а также ежегодную земельную ревизию, которая проводится на всех уровнях управления по административным единицам, как в центре, так и на местах. Документация о земле составляется по каждому землевладельцу и обновляется как в отношении владельца, так и в отношении земельных угодий.

*В-четвертых, о земельном финансировании.* В Китае отсутствует форма бессрочной передачи земли, поэтому закон устанавливает, что государство получает деньги при передаче земли, а землевладелец, лишь выплатив государству всю сумму за пользование землей, приобретает на неё все права. Государство рассматривает передачу земли и получение денежных средств как важный способ формирования источника пополнения бюджета для удовлетворения потребностей в денежных средствах на цели развития.

Так как сельхозугодья в пригородах являются коллективной собственностью, то для развития города китайскому государству приходится мобилизовывать эти земли, менять цель их использования, превращая их из сельскохозяйственных земель в городские. Стараясь неуклонно сохранить объемы обрабатываемых земельных площадей в целях поддержания продовольственной безопасности, власти обращаются к получателям земли начать обработку неиспользованных земель, равной по размерам той, которую они утратили. В Китае был обнародован регламент о расходах в связи с мобилизацией земли. Сюда включены следующие расходы, которые должны произвести новые землепользователи: суммы для компенсации за земельные площади, которые должны быть выплачены крестьянам, у которых мобилизовали землю (компенсация не выплачивалась за земли, не приносящие прибыль); расходы на компенсацию инвестиций в землю; расходы за компенсацию затраченной части инвестиций в землю, равные размерам компенсации за имущество на земле; компенсация за расходы по привлечению работников и компенсация за расходы на деятельность подразделения, у которого изъяли землю; компенсация расходов на управление землей.

Однако из-за особенностей государственной собственности на землю в Китае, обремененной негативом коррупции в управлении использованием земли, земельный вопрос, как и во Вьетнаме, остается достаточно сложным и трудным, и особенно это касается освоения земель в пределах городского кольца.

### ***Опыт Франции***

Франция является развитым государством, и хотя у неё иные политические институты, во Вьетнаме достаточно сильно ощущается влияние французских способов организации и управления в земельной сфере. Это объясняется тем, что нынешний Вьетнам достаточно эффективно использует документацию по земельному регулированию, оставшуюся после колониального режима. Кроме того, в сознании части нынешних вьетнамских граждан сохранились отзвуки влияния колониальной системы управления землей, которая имеет следующие особенности [9].

*О порядке собственности в земельных отношениях.* Закон устанавливает, что имущественное право неприкосновенно. В настоящее время во Франции параллельно существуют две основные формы собственности: частная земельная собственность и государственная собственность на землю и объекты коммунального строительства. В случае необходимости использования сельхозземли на общественные цели, государство вправе обратиться к частному землевладельцу с просьбой уступить право собственности с применением политики полноценной компенсации ущерба.

*О деятельности государства в управлении землей.* Во Франции эта сфера четко отлажена. Система делопроизводства по землеустройству чрезвычайно развита, организована и поставлена на современную научную базу. Она выдает полную информацию о положении с использованием сельскохозяйственных земель, обслуживает задачи планирования, управления и эффективного использования сельхозземель для удовлетворения потребностей производства продовольствия и продуктов питания в стране и на экспорт.

В общем, можно сказать, что все государства в мире, при различном регламентировании права земельной собственности, все больше следуют тенденции укрепления роли государственного управления земельным фондом вообще и сельскохозяйственного использования земель, в частности. Эта тенденция соответствует современному развитию многообразия политических и экономических отношений в условиях глобализации. Целью любой страны является налаживание четкого и эффективного управления сельскохозяйственными землями, укрепления возможностей для их освоения и использования для устойчивого развития производства сельскохозяйственной продукции страны при одновременном создании нормативно-правовой базы, соответствующей тенденции «открытых дверей», развития и создания между странами условий для привлечения инвестиций посредством надлежащих правовых норм.

Важно изучать зарубежный опыт организации и управления сельскохозяйственным землепользованием с целью выявления существующих эффективных механизмов норматив-

но-правового регулирования. Анализ зарубежного опыта позволяет утверждать, что опыт землепользования в зарубежных странах весьма разнообразен и имеет свою специфику. Для повышения эффективности управления и использования сельскохозяйственных земель необходимо применять рычаги организационно-экономического механизма: например, сочетание государственного и рыночного механизмов управления землями; защита высокопродуктивных земель сельскохозяйственного назначения зон; развитие крупных сельскохозяйственных предприятий; компенсация ущерба от изъятия и загрязнения земли; экономические стимулы для улучшения качества земли.

### **Отдельные недостатки в сфере управления и использования сельскохозяйственных земель в современном Вьетнаме**

**Система правовой документации.** Система правовой документации по сельскохозяйственным землям должна публиковаться своевременно, в полном объеме и в завершённом виде в соответствии с особенностями развития каждого региона и каждой зоны [5]. Эти документы должны формировать правовые рамки, позволяющие разобраться с существующим ныне во Вьетнаме положением с использованием раздробленных земель, стимулировать укрупнение земель и избавления от лишнего.

**Документы на землю.** На основе современных электронно-информационных технологий необходимо создать, как в центре, так и на местах, единую и полную информационную систему данных о земельном фонде. Следует также создать единую систему управления документацией на землю и гласного информирования. Практика показывает, что хранящаяся во Вьетнаме кадастровая документация по разным регионам страдает неполнотой и отсутствием целостности. Информация о сельскохозяйственных землях (к примеру, об изменении категории земли, её площади, о землепользователе, о ценах на землю за один и тот же период) не обновляется регулярно и страдает неполнотой, что создает для государства трудности в управлении сельхозземлями.

**О создании аппарата для организации управления землей.** Следует реализовать активные меры, чтобы изменить подход аппарата управления и госслужащих в сфере земельного регулирования к решению задач в этой области. Необходимо дополнить полномочия государства, чтобы деятельность субъектов землепользования вообще и сельскохозяйственного использования, в частности, соответствовала установленному законодательству.

### **Специфические черты регулирования и использования земли во Вьетнаме**

Земельное регулирование находится под воздействием ряда факторов, к которым относятся субъекты управления, содержание и инструменты управления, объекты управления, природно-социальная среда, которая воздействует на работу по управлению, цели и результаты управленческой деятельности. Деятельность по управлению использованием земельным фондом в разных регионах и местностях испытывает различное воздействие этих факторов. В управлении землепользованием во Вьетнаме имеются следующие основные особенности.

#### ***Во-первых, источник земельного богатства во Вьетнаме весьма ограничен.***

Приходится противостоять опасности уменьшения площадей и снижения качества земли. Поэтому управление, защита, освоение и использование земель должны планироваться с гарантией рационального и эффективного землепользования. Важно избегать серьезных противоречий в потребности землепользования между отраслями и ведомствами, создающими большое давление на процесс управления землепользованием. Политика и законодательство о земле должны обеспечивать превращение земли в важный источник силы для развития рыночной экономики социалистической ориентации.

***Во-вторых, существует тенденция к сокращению площадей сельскохозяйственных угодий; оказывается давление на систему охраны фонда сельскохозяйственных земель, особенно земель под выращивание риса.***

Во Вьетнаме фонд сельскохозяйственных земель весьма ограничен, средняя земельная площадь на одного человека относится к самой низшей группе в мире (1000 м<sup>2</sup>/чел); численность сельчан составляет 70% от общего населения (2017 г.) [5].

В настоящее время процесс урбанизации, создание промышленной инфраструктуры создают все больший нажим на земли сельскохозяйственного пользования. Понимая сложившуюся ситуацию, в целях обеспечения продовольственной безопасности государства, предоставления рабочих мест и увеличения доходов сельских жителей в процессе индустриализации в Конституции Вьетнама и Законе «О земле» предусматриваются меры и действия по охране фонда сельхозземель. В процессе землепользования необходимо ограничить перевод земель сельскохозяйственного назначения на использование их в несельскохозяйственных целях. Наряду с этим необходимо принимать активные меры стимулирования для освоения новых земель, расширения оборота сельскохозяйственных земель, инвестирования в улучшение плодородия почвы, создание инфраструктуры, применение в сельскохозяйственном производстве достижений современной науки и эколого-ориентированных инновационных технологий для повышения урожайности и улучшения качества продукции.

#### ***В-третьих, восстановление аппарата земельного регулирования***

Если говорить об особенностях государственных отношений земельной собственности, то сложным и тяжелым для страны вопросом является проявление коррупции, что связано с механизмом обращения с просьбой о предоставлении земли, с её предоставлением, наделением земель, особенно это касается освоения городских земель. Аппарат, отвечающий за управление землей, громоздкий, функции и обязанности работников четко не прописаны, профессиональный уровень работников отличается большой разницей, контроль и надзор слабый. Все это приводит к нарушениям со стороны лиц, занимающихся управлением земельным фондом, таким как злоупотребление служебным положением при передаче земли с превышением своих полномочий или передачи земли ненадлежащему субъекту; противозаконное предоставление земли, нецелевое использование земли, денежная коррупция, связанная с земельными ресурсами, что негативно влияет на общественно-политическую обстановку в стране. Поэтому необходимо организовать на регулярной основе инспекцию и проверку со стороны вышестоящего народного комитета по отношению к нижестоящему, а также со стороны соответствующих ведомств и служб. Следует обновить организационную деятельность аппарата земельного управления в масштабах всей страны. Необходимо укрепить и повысить эффективность государственного управления землей в соответствующих администрациях, ведомствах и службах всех уровней для надлежащего выполнения функций и обязанностей в этой сфере.

***В-четвертых, необходимо постоянно разбираться с действиями, связанными с нарушением законодательства об управлении землепользованием; разрешать споры, жалобы и обвинения по земельному вопросу***

Споры, жалобы и обвинения по земельному вопросу во Вьетнаме составляют очень высокий процент (80%) [2]. В связи с тем, что земли мало, а население многочисленное, активно идет процесс индустриализации, модернизации и урбанизации, распространенным стало возникновение споров и появление жалоб. Основной причиной этого является тот факт, что суммы на компенсацию за землю и помощь в обустройстве людей, у которых была изъята земля, недостаточны. Поэтому необходимо должным образом наладить работу по надлежащей компенсации, оказанию помощи в обустройстве после изъятия земли, в сжатые сроки обеспечить работой членов крестьянских хозяйств и частных лиц, утративших земельные наделы, ограничить количество тяжб по земельным вопросам и должным образом их разрешать.

***Рекомендации по повышению эффективности управления сельскохозяйственными землями***

*1–Совершенствование механизма корректировки деятельности государственных органов и правовой системы, связанных с использованием сельскохозяйственных земель*

Необходимо провести дополнительные проверки содержания правовых документов об использовании сельскохозяйственных земель, собрать мнения о необходимости корректировки, внесения изменений и дополнений и совершенствования системы правовых актов об использовании земель сельскохозяйственного назначения для того, чтобы создать усовершенствованную законодательную базу их использования, имеющую реальное и практическое значение.

Следует обнародовать комплексно и в хорошем изложении полные тексты подзаконных актов Закона «О земле», чтобы пользователи сельскохозяйственных земель могли быстро и без затруднений воспользоваться своими правами и обязанностями. Наряду с этим надо организовать на должном уровне работу по правовому обучению и распространению юридических знаний по земельному вопросу для эффективного в рамках закона управления и использования земель сельскохозяйственного назначения.

#### *2 – Активизация работы по планированию землепользования*

Работа по формированию и организации исполнения общих планов, региональных планов использования сельхозземель должна пройти комплексное согласование между центральными министерствами и ведомствами, между центром и регионами, а также между регионами для того, чтобы обеспечить межрегиональное взаимодействие и единство, что позволит достичь наивысшей эффективности в управлении и использовании сельскохозяйственных земель.

Наряду с этим необходимо обновить методы общего планирования и составления планов использования сельскохозяйственных земель, установить конкретную ответственность министерств, ведомств и местных органов власти за планирование землепользования; четко определить показатели такого планирования для администрации всех уровней в целях обеспечения гибкости, самостоятельности местных органов власти в вопросах формирования планов социально-экономического развития.

#### *3 – Укрепление действенности и эффективности контрольно-ревизионной работы в управлении и использовании сельскохозяйственных земель*

Необходимо повышать компетентность сотрудников и их ответственность за проведение контрольно-ревизионной работы и надзора со стороны административных органов в отношении подчиненных подразделений. Следует провести полную инспекцию работы по управлению и использованию сельскохозяйственных земель в целях разработки рекомендаций об индивидуальной ответственности и ответственности организаций за нарушения. Инспекция должна выявлять еще нерешенные или до конца нерешенные вопросы управления и использования земельных угодий, чтобы усовершенствовать механизм и правовую политику по земельному вопросу [5].

#### *4 – Необходимо совершенствовать формирование системы информации о земельном фонде, превратив её в часть Государственной системы данных*

Требуется, чтобы система ревизии и статистики сельскохозяйственных земель была автоматизирована, опиралась на систему оцифрованных кадастровых данных, постоянно обновлялась, дополнялась и корректировалась, что обеспечивало бы быстрое предоставление точных статистических данных и результатов ревизии.

Следует совершенствовать систему информации о земельных угодьях, базу данных о земле и систему кадастрового учета на современном уровне, по централизованной модели единой в масштабах всей страны; она должна быть многоцелевой, открытой и прозрачной, постепенно переходить на заявленную деятельность, а операции, связанные с землей, должны проходить в электронном виде.

#### *5 – Необходимо совершенствовать организационный аппарат, укреплять взаимодействие министерств и ведомств с местными властями в вопросах управления и использования сельскохозяйственных земель*

Следует комплексно повышать потенциал работников ведомства по управлению земельным фондом как в центре, так и на местах, обеспечивать функциональное единство государственного управления землей в масштабах всей страны с четким распределением работы

и степени ответственности при действенной и эффективной деятельности [6; 7]. Необходимо также создать и задействовать механизм обмена и предоставления информации по имеющимся земельным площадям и о динамике их использования пользователями. Следует развивать техническую инфраструктуру, инвестирование механизмов и оборудования, применять достижения научно-технологического прогресса передовых в этом отношении стран региона, чтобы развивать в высшей степени эффективно институциональный потенциал управления земельным фондом на территории всей страны.

### **Заключение**

Система организации отрасли, правовая политика по вопросам земельных ресурсов во Вьетнаме складывалась и в своем развитии прошла много этапов, что позволило ей утвердиться в соответствии с существующими политическими, экономическими и социальными условиями. Но это уже не стало соответствовать потребностям современной системы управления землепользованием, деятельности рыночного механизма развития и глубокой международной интеграции. Необходимо организовать и усовершенствовать работу по управлению землепользованием в увязке с технологической модернизацией, следует применять современные технологии и передовые модели управления [8]. Необходимо повышать отдачу от земли, особенно сельскохозяйственного назначения, для развития устойчивого и эффективного сельскохозяйственного производства, чтобы оно стало источником крупных поступлений в бюджет, благодаря организации экспорта сельскохозяйственной продукции.

### **Библиографический список**

1. Вишняков Я.Д., Киселева С.П., Маколова Л.В. Эколого-ориентированное потребление смазочных материалов в интересах инновационного развития предприятий агропромышленного комплекса // Экология и промышленность России. – 2016. – № 20 (7).
2. Vu T.T. Хьонг, Киселева С.П. Эколого-Экономический анализ использования сельскохозяйственных земель во Вьетнаме в условиях инновационного развития // Вестник университета ГУУ. – Вып. № 12. – 2017. – С. 106–107.
3. Vu T.T. Хьонг, Киселева С.П. Повышение эффективности землепользования в сельском хозяйстве Вьетнама с учетом прямых иностранных инвестиций // Вестник университета ГУУ. – Вып. № 06. – 2018. – С. 140–145.
4. Vu T.T. Хьонг, Киселева С.П., Зозуля А.В. Оценка экономической использования земель сельскохозяйственного назначения Вьетнама // Международный журнал экономики и образования. – Том 4. № 2. – Май 2018. – С. 5–16.
5. Vu T.T. Хьонг, Киселева С.П. Анализ нормативно-правового регулирования землепользования в сельском хозяйстве Вьетнама // Международный научный сельскохозяйственный журнал. – 2018. – №3. – С. 7–15.
6. Vu T.T. Хьонг, Киселева С.П. Анализ влияния производственных факторов на эколого-экономическую эффективность сельского хозяйства в дельте Красной реки (Вьетнам) // Вестник Евразийской науки. – 2019. – №1. Том 11. URL: <https://esj.today/PDF/32ECVN119.pdf>
8. Киселева С.П., Маколова Л.В. Эколого-ориентированный подход к использованию вторичных ресурсов в АПК в условиях технологического развития // Интернет-журнал «Наукovedение». – Том 8, №3 (2016). [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://naukovedenie.ru/PDF/76EVN316.pdf>
9. Министерство природных ресурсов и окружающей среды. «Зарубежный опыт в землеустройстве и нормативно-правовое регулирование землепользования», Главное управление земельной администрации: Электронный научный журнал. – 2012. – № 3. – С. 25–30.
10. Общий статический офис Вьетнама. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=717>.