



Научная статья

УДК 332.1

doi: 10.55186/25876740\_2026\_69\_3\_307

## ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОПЫТА КИТАЯ И РОССИИ В XX-XXI ВЕКАХ

Е.Л. Уварова, В.А. Павлова

Санкт-Петербургский государственный аграрный университет,  
Санкт-Петербургский, Россия

**Аннотация.** В статье приведены результаты сравнительного анализа трансформации систем землепользования в Китайской Народной Республике (КНР) и Российской Федерации (РФ) в XX-XXI веках. Цель работы — выявление ключевых факторов эффективности земельной политики и разработка рекомендаций для России. Исследование основано на сравнительно-историческом и институциональном подходах, а также использован сравнительно-правовой анализ современной системы управления земельными ресурсами в обеих странах. Установлено, что эволюция земельных отношений в КНР прошла несколько этапов. В качестве первого этапа выделена радикальная реформа 1950 года. Основным ее результатом являлось получение земельных наделов более 300 млн крестьянами. В качестве следующего этапа выделена всеобщая коллективизация земельных и иных ресурсов, при которой сохранилась кооперативная собственность. Современная система управления земельными ресурсами в Китае сочетает государственное регулирование и рыночные механизмы. В статье подробно раскрываются ключевые инструменты современной земельной политики КНР: система «трех красных линий» и система «трех прав». Первая законодательно закрепила неприкосновенный фонд пахотных земель в 120 млн га. Вторая разделяет правомочия собственности, пользования и хозяйственного ведения. В статье опыт перехода РФ к частной собственности на землю отражен через систему стратегического планирования. Детальный анализ последней выявил несогласованность документов и недостаточную эффективность земельного контроля. В качестве основных выводов отмечено, что опыт КНР в области централизованного пространственного планирования представляет практический интерес для России. Адаптация китайских подходов может повысить эффективность управления земельными ресурсами в РФ. Особую ценность имеют механизмы строгого контроля целевого использования земель и сбалансированные правовые режимы.

**Ключевые слова:** земельная политика, Китай, Россия, сравнительный анализ, аграрные реформы, стратегическое планирование, управление земельными ресурсами

Original article

## LAND USE SYSTEMS TRANSFORMATION: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CHINA AND RUSSIA EXPERIENCE IN THE XX-XXI CENTURIES

E.L. Uvarova, V.A. Pavlova

Saint-Petersburg State Agrarian University, Saint-Petersburg, Russia

**Abstract.** The article presents the results of a comparative analysis of the transformation of land use systems in the People's Republic of China (PRC) and the Russian Federation (RF) in the XX-XXI centuries. The purpose of the work is to identify key factors of the effectiveness of land policy and develop recommendations for Russia. The study is based on comparative historical and institutional approaches, as well as a comparative legal analysis of the modern land management system in both countries. It has been established that the evolution of land relations in China has gone through several stages. The radical reform of 1950 was singled out as the first stage. Its main result was the acquisition of land plots by more than 300 million peasants. The next stage is the general collectivization of land and other resources, while preserving cooperative ownership. The modern land management system in China combines government regulation and market mechanisms. The article details the key tools of China's modern land policy: the «three red lines» system and the «three rights» system. The first legally established an inviolable fund of arable land of 120 million hectares. The second divides the powers of ownership, use and economic management. In the article, the experience of the transition of the Russian Federation to private land ownership is reflected through the strategic planning system. A detailed analysis of the latter revealed inconsistencies in documents and insufficient effectiveness of land control. As the main conclusions, it was noted that China's experience in the field of centralized spatial planning is of practical interest to Russia. The adaptation of Chinese approaches can improve the efficiency of land management in the Russian Federation. Mechanisms for strict control of the targeted use of land and balanced legal regimes are of particular value.

**Keywords:** land policy, China, Russia, comparative analysis, agrarian reforms, strategic planning, land management

**Введение.** В современную эпоху глобальных вызовов управление земельными ресурсами выходит на передний план стратегий национального развития. Такие проблемы, как обеспечение продовольственной безопасности для растущего населения, контроль над стремительной урбанизацией и противодействие экологической деградации, требуют сложных, комплексных решений. В этом контексте опыт Китайской Народной Республики представляет собой уникальный объект для исследования. Его ценность заключается не только в масштабах, но и в демонстрации эволюционного пути от жесткой плановой экономики к гибридной модели, где рыночные механизмы сочетаются

с сильным централизованным регулированием. Российская Федерация, находясь в сходных геополитических и экономических условиях, сталкивается с аналогичными вызовами, что делает китайский опыт потенциально релевантным для выработки собственных эффективных подходов.

Актуальность и проблематика исследования обусловлена наличием ряда нерешенных вопросов в сфере землепользования как в Китае, так и в России. Несмотря на обширную литературу, посвященную аграрным и земельным реформам в КНР [1, 2, 3], в научном сообществе сохраняется дефицит комплексных сравнительных исследований, которые бы не просто констатировали различия, но и выявляли

системные причины, обусловившие разные результаты сходных на первый взгляд преобразований. В частности, недостаточно изучены остаются сравнительная эффективность современных систем стратегического и пространственного планирования двух стран, а также потенциал адаптации конкретных китайских инструментов (таких как система «трех прав» и «трех красных линий») в условиях российской правовой и экономической системы.

Целью исследования является проведение сравнительного анализа трансформации систем землепользования в Китае и России для выявления ключевых факторов их эффективности и формулирования на этой основе практических

рекомендаций по совершенствованию российской земельной политики.

**Методы или методология проведения исследования.** Методологическую основу исследования составляют сравнительно-исторический и институциональный подходы. В работе применяются такие общенаучные методы, как анализ и синтез, индукция и дедукция, а также специальные методы: сравнительно-правовой анализ нормативной базы двух стран, системный анализ структур управления и документов стратегического планирования.

**Ход исследования.** Эволюция земельных отношений в Китае и России на протяжении XX-XXI веков демонстрирует как общие закономерности, так и существенные различия, анализ которых позволяет выявить ключевые факторы эффективности земельной политики. Рассмотрение данной эволюции логично начать с революционного периода в Китае, когда происходило становление основных принципов землепользования.

В *революционный период (1927-1949 гг.)* земельная политика носила ярко выраженный социальный характер. Принятый в 1928 году Земельный закон Цзинганшаня стал первым систематизированным актом, направленным на перераспределение земельных ресурсов. Этот документ предусматривал конфискацию всех земель и их уравнительное распределение среди крестьянства. Однако уже через год, в Земельном законе уезда Синго, подход был скорректирован — теперь конфискации подлежали только общественные земли и земли помещиков, что свидетельствовало о начале выработки более взвешенной политики.

Особый интерес представляет период войны с Японией (1937-1945 гг.), когда земельная политика претерпела существенные изменения. Введенная система «двойного сокращения» (арендной платы и процентных ставок) при сохранении арендных отношений позволила мобилизовать все слои сельского населения для сопротивления агрессии. Этот опыт наглядно продемонстрировал способность Китая адаптировать земельную политику к текущим задачам.

*Период социалистического строительства (1949-1978 гг.)*. В ранний период КНР аграрный сектор характеризовался резким социальным неравенством в распределении земель и их крайней раздробленностью. Земельная реформа 1950 года радикально изменила ситуацию: свыше 300 миллионов крестьян получили наделы, и в пользование крестьянских хозяйств перешло более 90% пахотных земель. Аналогичный процесс концентрации земель в руках узкой группы собственников ранее наблюдался и в дореволюционной России.

Последующая коллективизация в Китае, хотя и испытала влияние советского опыта, имела ключевое отличие — сохранение кооперативной собственности на землю. Неудача с созданием народных коммун привела к формированию устойчивой трехуровневой системы коллективной собственности (коммуны, крупные бригады, производственные бригады). Однако, как и в СССР, эта модель столкнулась с системными проблемами — низкой производительностью труда и отсутствием личной заинтересованности крестьян.

*Период реформ и открытости (1978-2012 гг.)* ознаменовался кардинальным пересмотром подходов к землепользованию.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим земельные отношения в КНР, является принятый в 1986 году Закон «Об управлении земельными ресурсами», некоторые переводчики трактуют название данного закона как Закон КНР «О землеустройстве».

Изначально закон закреплял систему, основанную на государственной собственности на землю, защите пахотных угодий и строгом целевом назначении земель. Однако со временем проявились системные проблемы: несовершенство механизмов изъятия земель, ограничения в обороте коллективных земель сельскохозяйственного назначения, неполнота регулирования вопросов землеустройства в сельской местности. Особую актуальность приобрели вопросы справедливого распределения доходов от повышения стоимости земель.

Согласно ст.4 Закона Китайской Народной Республики «Об управлении земельными ресурсами» в Китае все земли делятся на три составляющие: сельскохозяйственные земли, земли под застройку и неиспользуемые земли.

Сельскохозяйственные земли включают земли, непосредственно используемые для сельскохозяйственного производства, а именно обрабатываемые земли (пашня), лесные угодья, пастбища, другие сельскохозяйственные угодья (сенокос, многолетние насаждения), земли водопользования, водные поверхности аквакультуры и т.д.

Земли под застройку включают земли для строительства зданий и сооружений, в том числе городские и сельские жилые земли и земли общественного назначения, промышленные и горнодобывающие земли, земли транспортных и водохозяйственных объектов, земли туризма, земли военных объектов и т.д.

К неиспользуемым землям относятся все остальные, не включенные в первые две составляющие, такие как пустыни, пляжи, болота и т.д.

Конституционная реформа 1988 года, разрешившая передачу прав на землю, создала правовую основу для формирования земельного рынка.

Провозглашенный в Китае в 1992 году курс на создание «социалистической рыночной экономики» ознаменовал новый этап и в аграрной политике. Одним из его ключевых проявлений стал поэтапный отказ от системы обязательных госзакупок сельхозпродукции по фиксированным ценам. Это предоставило аграриям значительную хозяйственную самостоятельность в выборе культур и объемов производства.

Проведя сравнительный анализ, можно заключить, что Китай, начавший всеобщую коллективизацию позже СССР, раньше осознал необходимость ее корректировки и начал поэтапный переход к моделям, ориентированным на индивидуальное хозяйствование. В свою очередь, Российская Федерация избрала путь трансформации плановой экономики в рыночную через приватизацию земель. Однако данный процесс не всегда в достаточной мере учитывал экономические возможности, профессиональные компетенции и хозяйственные интересы новых собственников, что в ряде случаев стало причиной вывода значительных площадей из активного сельскохозяйственного оборота.

Принятые в 1998 году поправки в Закон КНР «Об управлении земельными ресурсами» законодательно утвердили режим строгого контро-

ля за сохранением и целевым использованием пахотных земель.

*Современный этап (с 2012 года)* характеризуется комплексной модернизацией системы землеустройства и управления природными ресурсами в Китае.

В рамках аграрной политики Китая было введено такое понятие как система «трех прав», которая стала играть ключевую роль в регулировании земельных отношений. Эта модель, официально закреплённая в 2016 году, предполагает разделение правомочий на сельскохозяйственные земли между тремя субъектами и включает три составляющие:

1. **Право коллективной собственности.** Принадлежит сельским коллективам (деревенским комитетам) и остаётся неизменным, что соответствует конституционному принципу социалистической общественной собственности. Комитет распределяет землю между членами коллектива (обычно по принципу «на двор»). Он же заключает договора на право контракта между крестьянами и контролирует использование земель (не допускает забрасывание и незаконную застройку). Государство гарантирует, что земля не может быть приватизирована или продана в частные руки.
  2. **Право на контракт (пользования).** Земля бесплатно распределяется между членами коллектива (крестьянскими домохозяйствами) по долгосрочным договорам (до 2057 г.). Это не коммерческий контракт, а гарантия доступа к земле. Оно обеспечивает стабильность сельскохозяйственного производства и защищает интересы фермеров. Фермер не платит за пользование землей, но обязан использовать свой надел по целевому назначению (например, только для сельхозпроизводства). Налог взимают с доходов от продажи продукции, а не за землю. В рамках такого контракта может быть прописано, что крестьянин должен отдать определенную часть продукции государству в натуральном выражении. Если фермер не хочет обрабатывать землю, он может: передать право управления третьим лицам (см. ниже), сохраняя право на контракт, или же вернуть землю коллективу (но это происходит крайне редко, так как теряется доход).
  3. **Право на управление (хозяйственного ведения).** Может передаваться третьим лицам (другим членам коллектива, агрофирмам, кооперативам) через аренду, совместное управление или другие формы кооперации. Это позволяет масштабировать производство (объединять мелкие наделы отдельных крестьянских семей в крупные поля, удобные для обработки), внедрять современные технологии (иригация, специальная техника) и повышать эффективность землепользования.
- Для централизации управления земельными и другими природными ресурсами в 2018 году было создано Министерство природных ресурсов. Оно образовано путем объединения упраздненных Министерства земельных и природных ресурсов, Государственного океанографического управления и Государственного управления геодезии и картографии, которое позволило централизовать управление земельными ресурсами. Под руководством данного министерства работают территориальные



департаменты в провинциях, городах и уездах (около 1 млн сотрудников), отвечающие за местное планирование и мониторинг природных ресурсов.

Кроме Министерства природных ресурсов и его территориальных департаментов в систему государственных органов, вовлеченных в систему управления земельными ресурсами, также входят Министерство сельского хозяйства (охрана пашни, повышение плодородия почв и т.д.) Государственный комитет по развитию и реформам (интеграция земельных планов в экономические стратегии), Местные народные правительства (реализация планов на уровне провинций и муниципалитетов).

Планирование использования земельных ресурсов в Китае представляет собой централизованную, многоуровневую систему, сочетающую государственное регулирование с рыночными механизмами. Эта система направлена на обеспечение продовольственной безопасности, экологической стабильности и устойчивого развития урбанизации.

Ранее система планирования в КНР состояла из двух основных систем: городское планирование и планирование землепользования (землеустройство), где первое считалось «ускорителем», отвечая на вопрос как растут города, а второе являлось «тормозом», так как отвечало на вопрос как сохранить сельскохозяйственные угодья. Так как обе системы затрагивали одни и те же территории, то они могли противоречить друг другу. Чтобы устранить противоречия китайское правительство решило внедрить национальную систему планирования земельного пространства, при чем ведущую роль отдали специалистам в области землеустройства, а не городского планирования.

В настоящее время иерархия документов по планированию использования земельных ресурсов включает несколько уровней таких как национальный, уровень отраслевых и целевых программ и уровень местного планирования.

В октябре 2022 года Центральный комитет Коммунистической партии Китая и Государственный совет опубликовали «Проект национального планирования земельного пространства (2021-2035)», который является первым документом национального планирования земельного пространства в Китае, объединяющего несколько планов [4].

Фундаментальным инструментом реализации стратегий национального пространственного планирования Китая, стала концепция «трех красных линий». Эта концепция представляет собой не просто набор разрозненных ограничений, а систему жестких пространственных границ, юридически закрепляющих неприкосновенные территории трех критически важных зон: постоянных пахотных угодий, ключевых экологических территорий и территорий городской застройки. Ее внедрение стало ответом на острые вызовы, стоящие перед Китаем: стремительную урбанизацию, угрозу продовольственной безопасности из-за сокращения качественных пахотных угодий и растущее давление на хрупкие экосистемы.

Первая «красная линия» — границы постоянных пахотных земель — служит основным гарантом продовольственного суверенитета страны. Она устанавливает абсолютный национальный минимум в 1,8 миллиарда му (120 миллионов гектаров) высокопродуктивных угодий,

ниже которого опускаться категорически запрещено. Определение этих границ — сложный процесс, учитывающий не только текущее расположение полей, но и качество почв, наличие ирригационных систем, а также экологическую устойчивость территорий, исключая, например, деградированные склоны. Важно подчеркнуть, что эти границы носят характер строгого запрета: перевод земель внутри «красной линии» под любую застройку или иную несельскохозяйственную деятельность возможен лишь в исключительных случаях, связанных с проектами национального значения (например, стратегическая инфраструктура), и только при условии обязательной компенсации эквивалентной по площади и качеству пашни в другом месте. Нарушение этого принципа влечет за собой серьезную ответственность, вплоть до уголовной, для соответствующих чиновников.

Вторая «красная линия» очерчивает экологические зоны охраны, формируя тем самым экологический каркас страны. В эти зоны включаются территории, обладающие ключевым значением для поддержания биологического разнообразия и экологической стабильности: биосферные резерваты, уникальные лесные массивы, водно-болотные угодья международного значения, зоны истоков крупных рек, прибрежные защитные полосы и районы, подверженные опустыниванию или иным формам деградации. Главный принцип здесь — полный запрет любой промышленной деятельности, добычи полезных ископаемых и масштабного строительства. Допустимыми являются лишь научные исследования, регулируемый экологический туризм и традиционное природопользование местных сообществ, не наносящее ущерба экосистемам. Охватывая более четверти территории КНР, эта «красная линия» является пространственным выражением стратегии построения «экологической цивилизации» и напрямую связана с целями достижения углеродной нейтральности.

Третья «красная линия» определяет границы развития городских территорий. Ее основная задача — обуздать хаотичное разрастание городов («расползание»), направив урбанизацию в русло компактного и эффективного развития. Эти границы фиксируют пределы физического расширения городских агломераций на период 10-15 лет, исходя из реалистичных демографических прогнозов, экономического потенциала территории, транспортной инфраструктуры и, что крайне важно, экологической емкости ландшафта. При их определении строго исключаются территории, уже защищенные первыми двумя «красными линиями» (пашня и экозоны), а также зоны с высокими природными рисками (сейсмические разломы, зоны затопления). Внутри установленных границ допускается и даже поощряется уплотнительная застройка и реновация существующих промышленных или неэффективно используемых городских территорий. Выход за установленные рамки возможен только в результате сложной процедуры пересмотра всего национального плана пространственного развития и требует обязательного согласования и утверждения на уровне центрального правительства (Госсовета).

Ключевой особенностью системы «трех красных линий» является их глубокая взаимосвязь и иерархия приоритетов. Зоны экологической охраны обладают наивысшим статусом

неприкосновенности, за ними следуют постоянные пахотные угодья, и лишь затем — территории, отведенные под урбанизацию. Эта иерархия отражает национальные стратегические приоритеты: экологическая устойчивость и продовольственная безопасность стоят выше неконтролируемого территориального роста городов. Для обеспечения соблюдения и координации все границы оцифрованы и интегрированы в единую государственную геоинформационную систему (ГИС), управляемую Министерством природных ресурсов. Любое предложение об изменении этих линий, даже локальное, требует рассмотрения и утверждения на самом высоком государственном уровне, что подчеркивает их статус как национального достояния. Меры ответственности также строги: главы региональных администраций подписывают с центральным правительством целевые соглашения, где соблюдение «красных линий» является ключевым критерием оценки их работы; нарушение может привести к увольнению сотрудников региональных администраций.

Таким образом, концепция «трех красных линий» трансформирует абстрактные цели устойчивого развития в конкретный, юридически закрепленный пространственный каркас. Она создает механизм сдерживания антропогенного давления на критически важные ресурсы: защищая «рисовые чаши» страны (как равнина Чэнду или черноземы Хэйлунцзяна) от фрагментации, сохранения и восстанавливая ключевые экосистемы (например, создавая буферы вокруг национальных парков для гигантской панды в Сычуани или амурского тигра в Хэйлунцзяне) и направляя урбанизацию по пути интенсивного развития (как в Шанхае, где значительная часть нового строительства ведется на рекультивированных промплощадках). Несмотря на эффективность системы в решении макроэкономических и экологических задач, ее реализация сталкивается с вызовами, такими как конфликты землепользования при реализации крупных инфраструктурных проектов, региональные диспропорции (например, практика «компенсации» изымаемых под застройку пахотных угодий в восточных провинциях за счет освоения резервов на западе) и трудности мониторинга на периферии. По сути, «три красные линии» воплощают попытку Китая найти баланс между жесткой защитой жизненно важных ресурсов и необходимостью обеспечения пространства для развития, делая национальное планирование земельного пространства действенным инструментом долгосрочной стратегии. Долгосрочный успех этой модели зависит от непрерывного совершенствования правоприменительных механизмов и нахождения гибких решений в рамках установленных жестких границ [5-9].

Отраслевые и целевые программы в Китае формируют связующее звено между национальными стратегиями и местным планированием, обеспечивая реализацию приоритетов через конкретные проекты и нормативные механизмы. Их разработка и внедрение отражают синтез административного контроля, технологических инноваций и экономических стимулов. Отраслевые программы действуют в рамках национальных планов, но фокусируются на узких секторах: сельское хозяйство, промышленность, экология. Они трансформируют абстрактные



цели (типа «сохранить 120 млн га пашни») в конкретные регламенты и ресурсное обеспечение. Например, Государственная программа охраны черноземов (2021–2025) детализирует для аграрных регионов методы рекультивации почв и нормативы внесения удобрений, опираясь на данные 720 тыс. почвенных проб. Программа по обеспечению продовольственной безопасности до 2030 года устанавливает региональные квоты на производство риса, пшеницы, кукурузы, основываясь на анализе почвенного плодородия и климатических рисков. В провинции Хэйлунцзян, где сосредоточены черноземы, внедряют

«умные» системы мониторинга: датчики влажности, спутниковый контроль севооборотов, ИИ-прогнозы урожайности [10].

Местное планирование землепользования в Китае — это многослойный процесс адаптации национальных стратегий, отраслевых и целевых программ к уникальным условиям провинций, городов и деревень. Он функционирует как «живой механизм», где жесткие рамки «красных линий» и иных рекомендаций и указаний наполняются конкретными решениями с учетом экономики, экологии и культурных особенностей территории.

Местное планирование в зависимости от административно-территориального деления подразделяется на несколько взаимосогласованных звеньев. Так Провинциальные схемы (например, Земельно-пространственное планирование провинции Гуандун (2021–2035) [11] задают рамочные параметры: распределение квот на пашню между поселениями, границы экологических «коридоров» (например, защита мангровых лесов вдоль побережья). Муниципальные планы (например, Генеральный план освоения земель и пространства Чэнду (2021–2035) [11] детализируют точные границы урбанизации с запретом на застройку за их пределами, резервные зоны под инфраструктуру, списки участков для реновации в центре города и т.д. Уездные и деревенские проекты (например, Генеральный план национального землепользования уезда Аньцзи провинции Чжэцзян (2021–2035 гг.) [12] определяют расположение каждого рисового чека или чайной плантации, зоны традиционной застройки (например, сохранение домов династии Мин в туристических кластерах) и т.д.

В Российской Федерации в постсоветский период произошел отказ от института централизованного планирования, включая территориальное. Господствовавшая в 1990-е годы точка зрения среди части правящей элиты заключалась в том, что рыночная экономика является самодостаточной и не требует активного государственного регулирования. Однако на практике отсутствие системного планирования зачастую приводило к возникновению диспропорций в территориальном развитии.

Формирование в России современной системы стратегического планирования, инициированное принятием в 2014 году Федерального закона № 172-ФЗ, было направлено на создание единого механизма определения национальных приоритетов. В соответствии с законом, эта система представляет собой целенаправленную деятельность органов власти по целеполаганию, прогнозированию, программированию и планированию для обеспечения устойчивого развития и национальной безопасности.

Ее структура включает три взаимосвязанных элемента. Первый элемент (рис. 1) — целеполагание, в рамках которого формируются ключевые стратегические документы. Фундаментом здесь выступают три равнозначные по силе стратегии: национальной безопасности, социально-экономического развития с низким уровнем выбросов и научно-технологического развития. Несмотря на их концептуальную важность, на практике наблюдается хронологическая несогласованность: например, Стратегия пространственного развития была принята лишь в 2024 году, тогда как ряд стратегий федеральных округов формально действовали до 2020 года.

Второй элемент — прогнозирование (рис. 2) предполагает разработку пакета прогнозных документов (научно-технологического, стратегического, социально-экономического и бюджетного), зона ответственности за которые распределена между различными министерствами и ведомствами (Министерством науки и высшего образования, Советом Безопасности, Министерством экономического развития и Министерством финансов).

Третий элемент — программирование и планирование (рис. 3) завершает цикл, трансформируя установленные цели в конкретные



Рисунок 1. Документы стратегического планирования на федеральном уровне в рамках целеполагания  
Figure 1. Strategic planning documents at the federal level within the framework of goal setting

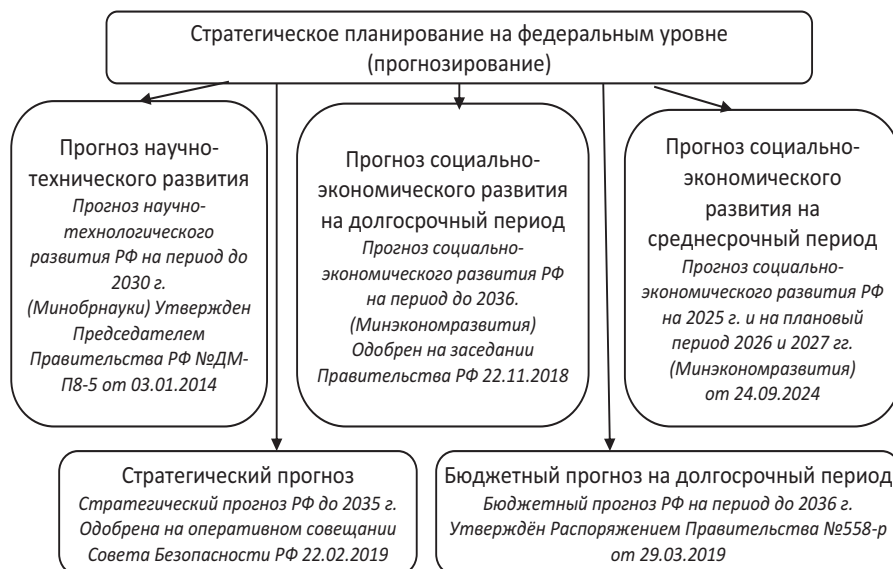


Рисунок 2. Документы стратегического планирования на федеральном уровне в рамках прогнозирования  
Figure 2. Strategic planning documents at the federal level within the framework of forecasting



государственные программы, схемы территориального планирования и планы деятельности органов власти. Особый статус в этой системе имеет Государственная программа вооружения.

На уровне субъектов РФ система стратегического планирования в целом воспроизводит федеральную трехуровневую модель. На муниципальном уровне наблюдается ключевое отличие: схема территориального планирования не входит в перечень документов стратегического планирования. Это подчеркивает иерархический принцип, согласно которому стратегическое планирование, задающее общие ориентиры, первично. Территориальное планирование выполняет функцию их пространственной привязки с учетом местной инфраструктуры и специфики.

Схемы территориального планирования муниципалитетов регулируют вопросы размещения объектов местного значения и территориального зонирования, детализируются затем в генеральных планах и правилах землепользования. Отдельную категорию составляют землеустроительные документы, направленные на

природно-сельскохозяйственное районирование и разработку рекомендаций по рациональному землепользованию. Их разработка, носящая комплексный характер и оценивающая народнохозяйственный эффект, однако, не обеспечена стабильным государственным финансированием.

**Выводы.** Рассмотрев эволюцию, законодательные основы и современные механизмы управления земельными ресурсами в КНР (включая ключевую роль Министерства природных ресурсов, систему «трех прав» и концепцию «трех красных линий»), а также сравнив их с подходами Российской Федерации в части стратегического планирования и нормативно-правового регулирования, мы пришли к следующим выводам:

1. Ключевым результатом является выявление поэтапной, но последовательной трансформации земельных отношений в КНР — от радикального революционного передела до формирования сложной, многоуровневой системы управления, гибко сочетающей государственное регулирование с рыночны-

ми механизмами. На каждом историческом этапе (революционный период, строительство социализма, реформы и открытости) земельная политика адаптировалась под стратегические задачи государства, будь то мобилизация населения, социалистическое преобразование сельского хозяйства или обеспечение экономического роста.

2. На современном этапе с 2012 года система управления земельными ресурсами Китая достигла высокой степени институционализации и комплексности. Создание Министерства природных ресурсов позволило централизовать управление ключевыми активами. Введенная система «трех прав» успешно решает дилемму между незыблемостью коллективной собственности и необходимостью повышения эффективности землепользования через рыночные механизмы передачи прав хозяйствования. Однако наиболее значимым инновационным инструментом стала концепция «трех красных линий», которая трансформирует абстрактные цели устойчивого развития в жесткий, юридически закрепленный пространственный каркас. Эта система обеспечивает приоритет экологической безопасности и продовольственного суверенитета над интересами бесконтрольной урбанизации.
3. Сравнительный анализ с Российской Федерацией выявил как сходства, так и существенные различия. Если Китай, сохранив государственный контроль над землей как ресурсом, планомерно внедрял рыночные инструменты в ее оборот, то Россия осуществила более резкий переход к частной собственности на землю. Опыт КНР демонстрирует преимущества сильной централизованной системы пространственного планирования, которая, в отличие от пока еще формирующейся и порой несогласованной системы стратегического планирования в РФ, обладает четкой иерархией, конкретными механизмами реализации и строгой ответственностью за исполнение.
4. Таким образом, эволюция земельной политики Китая предлагает ценные уроки, главный из которых заключается в необходимости стратегического, долгосрочного и комплексного подхода к управлению земельными ресурсами, рассматривающего их как основу национальной безопасности, экологической стабильности и устойчивого экономического развития. Отдельные элементы этого подхода, в частности, нацеленность на рациональное зонирование и централизованный мониторинг, могут быть предметно рассмотрены для адаптации в условиях Российской Федерации.

#### Список источников

1. Ерохин В.Л. Устойчивое развитие сельской местности в Китае: эволюция научных подходов и практических интерпретаций // Маркетинг и логистика. 2022. 2 (40). С. 5-19.
2. Лян Ц., Ван Л., Барков С.А. Интеграция городских и сельских территорий в современном Китае // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2024. № 30(1). С. 219-236. DOI: 10.24290/1029-3736-2024-30-1-219-236.
3. Се Вэньсинь. Совершенствование механизма государственной поддержки сельского хозяйства: на примере КНР: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Санкт-Петербург, 2007. 170 с.

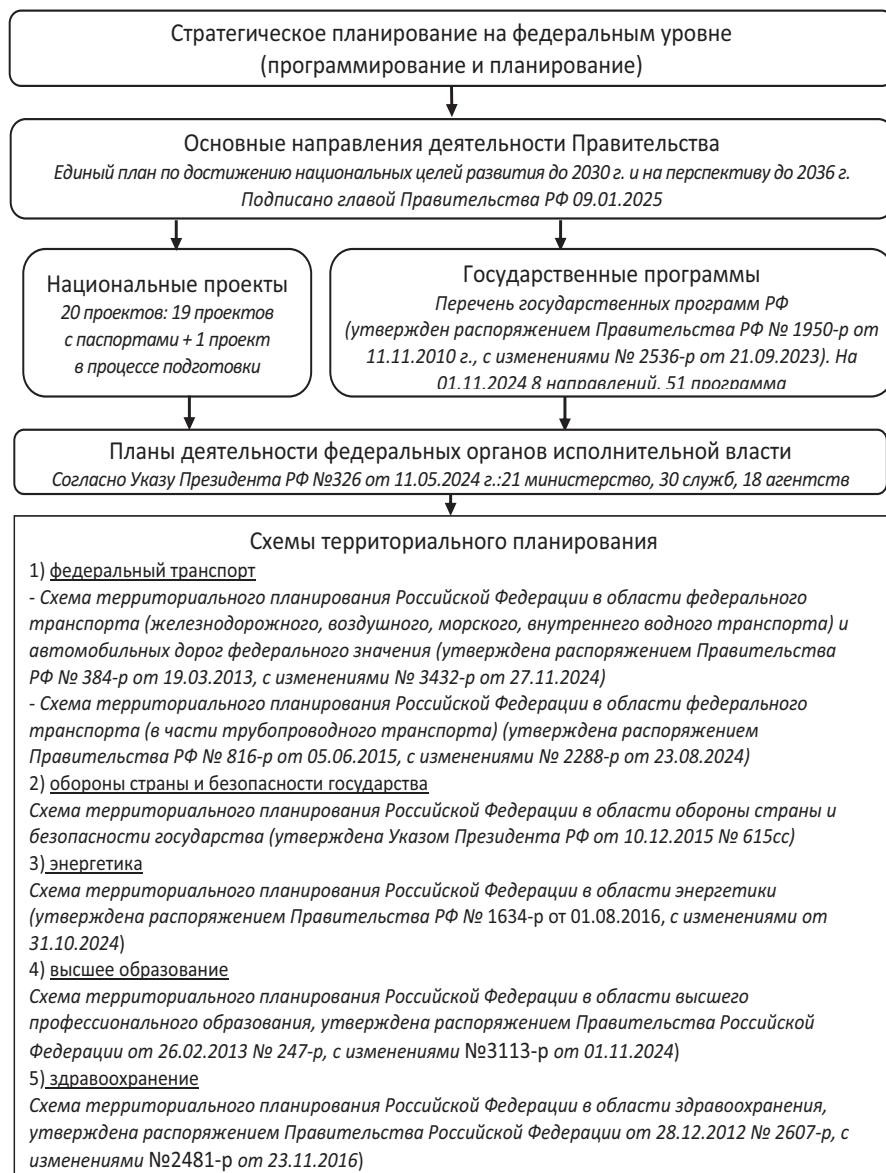


Рисунок 3. Документы стратегического планирования на федеральном уровне в рамках программирования и планирования

Figure 3. Strategic planning documents at the federal level within the framework of programming and planning



4. Официальный сайт информационного агентства Синьхуа. URL: <http://www.xinhuanet.com/> (дата обращения: 15.11.2025).
5. Qian, Fengkui & Wang, Weiwen & Zhang, Xuefeng & Zhang, Jingye & Bian, Zhenxing (2022). Comprehensive landscape characteristics of the arable land red line in Donggang, China. [Earth Sciences Research Journal]. V. 26. pp. 80-86. DOI: 10.15446/esrj.v26n1.62063.
6. Lijuan, Wang & Hua, Zheng & Yongzhe, Chen & Binbin, Huang. (2024). Ecological redline policy strengthens sustainable development goals through the strict protection of multiple ecosystem services. Global Ecology and Conservation, V. 56. e03306. DOI: 10.1016/j.gecco.2024.e03306.
7. You H., Xu F., Yan J. et al. (2025) Effects of trial urban growth boundary delineation on land carrying capacity in China. [Humanit Soc Sci Commun]. V.12. 609. DOI: 10.1057/s41599-025-04944-3.
8. Liting, Chen & Haisheng, Cai. (2022). Study on land use conflict identification and territorial spatial zoning control in Rao River Basin, Jiangxi Province, China. [Ecological Indicators]. V. 145. 109594. DOI: 10.1016/j.ecolind.2022.109594.
9. Shu, Han & Guancheng, Guo & Junjie, Liu & Chuan, Zhang (2025). Optimization of the layout of cultivated land combining territorial spatial planning with quality index spatial autocorrelation characteristics: taking Liuhe District of Nanjing as an example [Frontiers in Environmental Science]. V. 12. 2024. DOI: 10.3389/fenvs.2024.1496340.
10. Lin, Guodong & Lv, Xiao & Niu, Shandong (2023). Analysis of China's black soil protection policy text under the framework of «policy path-policy tools-policy evaluation»

[Ziyuan Kexue]. Vol. 45. no. 5. pp. 900-912. DOI: 10.18402/resci.2023.05.02.

11. Официальный сайт Центрального Народного Правительства Китайской Народной Республики URL: <http://www.gov.cn/> (дата обращения: 15.11.2025).

12. Люди и земли. URL: <http://www.guoturen.com/> (дата обращения: 15.11.2025).

#### References

1. Erokhin, V.L. (2022). *Ustojchivoe razvitie sel'skoj mestnosti v Kitae: e'voljuciya nauchny'x podxodov i prakticheskix interpretacij* [Sustainable rural development in China: The evolution of scientific approaches and practical interpretations]. *Marketing i logistika*. no 2(40), pp. 5-19.
2. Liang, C., Wang, L., & Barkov, S.A. (2024). *Integraciya gorodskix i sel'skix territorij v sovremennom Kitae* [Integration of urban and rural areas in modern China]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 18. Sociologiya i politologiya*, no. 30(1), pp. 219-236. DOI: 10.24290/1029-3736-2024-30-1-219-236.
3. Xue, W. (2007). *Sovershenstvovanie mekhanizma gosudarstvennoj podderzhki sel'skogo hozjajstva: na primere KNR* [Improving the mechanism of state support for agriculture: the case of the PRC]: specialty 08.00.05 «Economics and management of the national economy» dissertation for the degree of doctor of agricultural sciences: dissertation for the degree of candidate of agricultural sciences, St. Petersburg, 170 p.
4. Xinhua News Agency. (n.d.). Available at: <http://www.xinhuanet.com/> (accessed: 15.11.2025).
5. Fengkui, Q., Weiwen, W., Xuefeng, Zh., Jingye, Zh. & Zhenxing, B. (2022). Comprehensive landscape character-

istics of the arable land red line in Donggang, China. *Earth Sciences Research Journal*, vol. 26, pp. 80-86. DOI: 10.15446/esrj.v26n1.62063.

6. Lijuan, W., Hua, Zh., Yongzhe, Ch. & Binbin, H. (2024). Ecological redline policy strengthens sustainable development goals through the strict protection of multiple ecosystem services. *Global Ecology and Conservation*, vol. 56, pp. e03306. DOI: 10.1016/j.gecco.2024.e03306.

7. You H., Xu F., Yan J. et al. (2025) Effects of trial urban growth boundary delineation on land carrying capacity in China. *Humanit Soc Sci Commun*, vol.12, pp. 609. DOI: 10.1057/s41599-025-04944-3.

8. Liting, Ch. & Haisheng, C. (2022). Study on land use conflict identification and territorial spatial zoning control in Rao River Basin, Jiangxi Province, China. *Ecological Indicators*, vol. 145, pp. 109594. DOI: 10.1016/j.ecolind.2022.109594.

9. Shu, H., Guancheng, G., Junjie, L. & Chuan, Zh. (2025). Optimization of the layout of cultivated land combining territorial spatial planning with quality index spatial autocorrelation characteristics: taking Liuhe District of Nanjing as an example. *Frontiers in Environmental Science*, vol. 12, 2024. DOI: 10.3389/fenvs.2024.1496340.

10. Lin, G., Lv, X. & Niu, Sh. (2023). Analysis of China's black soil protection policy text under the framework of «policy path-policy tools-policy evaluation». *Ziyuan Kexue*, vol. 45, no. 5, pp. 900-912. DOI: 10.18402/resci.2023.05.02.

11. The Central People's Government of the People's Republic of China. (n.d.). Available at: <http://www.gov.cn/> (accessed: 15.11.2025).

12. Guoturen. (n.d.). Available at: <http://www.guoturen.com> (accessed: 15.11.2025).

#### Информация об авторах:

**Уварова Екатерина Леонидовна**, кандидат технических наук, доцент, доцент кафедры землеустройства,

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1214-9753>, [katrinka-66@mail.ru](mailto:katrinka-66@mail.ru)

**Павлова Виктория Александровна**, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой землеустройства,

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9915-4058>, [vikalpav@mail.ru](mailto:vikalpav@mail.ru)

#### Information about the authors:

**Ekaterina L. Uvarova**, candidate of technical sciences, associate professor of the department of land management,

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1214-9753>, [katrinka-66@mail.ru](mailto:katrinka-66@mail.ru)

**Viktorija A. Pavlova**, doctor of economic sciences, associate professor, head of the department of land management,

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9915-4058>, [vikalpav@mail.ru](mailto:vikalpav@mail.ru)

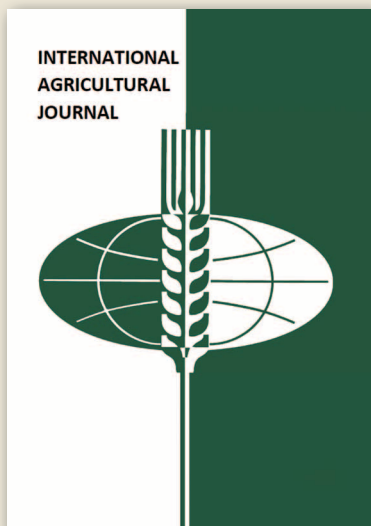
✉ [katrinka-66@mail.ru](mailto:katrinka-66@mail.ru)

Издательство «Электронная наука» выпускает научные журналы на русском и английском языках.

Нам доверяют авторы по всему миру. Количество наших читателей, в том числе и в Интернете, более **55 тысяч** человек ежемесячно.

ЖУРНАЛЫ ИЗДАТЕЛЬСТВА «ЭЛЕКТРОННАЯ НАУКА»

eSCIENCE



«*International agricultural journal*» научный, рецензируемый, электронный, включен в научные базы: ВАК, РИНЦ, КиберЛенинка, AGRIS, Google.

- Публикации статей **на английском и русском языках**.
- Двухмесячный научно-производственный журнал о достижениях мировой науки и практики в агропромышленном комплексе.

Контакты: <https://iacj.ru>, [iacj@iacj.eu](mailto:iacj@iacj.eu)