
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В КИТАЕ

Фэн Цюянь

Кафедра гражданского и трудового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья преподавателя юридического факультета Харбинского Политехнического университета (КНР), стажера кафедры гражданского и трудового права Российского университета дружбы народов освещает проблемы, ожидающие своего решения китайским правом, в сфере отношений, связанных с принудительным отчуждением земельных участков в сельских и городских районах.

1. Форма собственности на земельные участки.

В Китае согласно Конституции 1982 г. и Закону об управлении землей 1999 г. признаются две формы собственности на землю — государственная и коллективная. Иные формы не признаются.

В деревне собственность на землю принадлежит сельскому коллективу, который не имеет статуса юридического лица, но признается организацией. В городах и пригородах собственность на землю принадлежит государству.

До 1949 г. правовое положение земель в деревнях характеризовалось наличием только одной разновидности частных собственников земли — помещиков. Крестьяне собственности на землю не имели. В течение первых десяти лет с момента прихода к власти в освобожденных районах в Китае были экспроприированы земли помещиков и распределены среди крестьян на праве собственности. С 1953 г., когда началась сплошная коллективизация сельского хозяйства, крестьяне утратили собственность на свои земельные участки.

Что касается городских земель, то право частной собственности на них сохранялось до 1982 г., то есть до принятия Конституции, которая отменила право собственности домовладельцев на земельные участки, занимаемые принадлежащими им зданиями.

2. Проблема низкого возмещения при изъятии земельных участков.

Обращение в государственную собственность земель, находящихся в собственности сельского коллектива (национализация), производится, согласно действующему законодательству, на основании акта правительства с возмещением стоимости этой земли, а также убытков, вызванных отчуждением.

Однако на практике дело обстоит совсем иначе. Согласно Закону об управлении землей 1999 г. государство может продать право на использование земельных участков, которые находятся в собственности сельских коллективов, другим землепользователям (ст. 7), субъектом продажи земельных участков выступает городское и уездное правительство (ст. 11).

Вопрос об изъятии земли целиком и полностью решается отдельными высокопоставленными чиновниками, при условии, что сельский староста ставит свою подпись под документом об изъятии земли. Интересы крестьян остаются незащищенными, и им некуда и некому пожаловаться. Если им и удастся принести жалобу в вышестоящий орган, то эта жалоба, скорее всего, канет как камень в воду, на нее никто не обращает внимания.

Изъятая у сельских коллективов земля предназначается, согласно установившейся практике, для последующей продажи в частную собственность частным лицам — предпринимателям. Из выручки от продажи земли на долю местных органов власти приходится в среднем 20–30%, на долю предпринимателя — 40–50%; на долю сельского коллектива — 22–30%, в то время как на собственно обезземеленных крестьян приходится только 5–10% [3].

Иные важнейшие положения Закона об управлении землей состоят в следующем:

- возмещение за изъятие пашни определяется в размере от 6 до 10-кратной средней стоимости урожая за предыдущие три года (ст. 47);

- возмещение стоимости нового жилья каждому сельскому жителю, в размере 4–6 раз превышающем среднюю стоимость урожая, собираемого в среднем за последние три года с одного гектара отчужденной земли, но не выше 15-кратной стоимости такого урожая. Однако если такое возмещение не гарантирует сохранения прежнего уровня жизни крестьянина, то распоряжением местного правительства размер возмещения может быть подвергнут дальнейшему повышению, но не выше 30-кратной стоимости среднего урожая с одного гектара за тот же срок. Тем самым Закон 1999 г. об управлении землей определил предельный размер возмещения, которое может быть выплачено крестьянину, подвергшемуся земельной экспроприации.

Оценивая положения упомянутого закона в целом, можно сказать, что предусматриваемое им возмещение исчисляется не по рыночной ценности земли, а просто из стоимости урожая, определявшегося вовсе не по рыночным, а по дорыночным ценам, которые не отражают реальной ценности земли. Такое возмещение не может гарантировать сохранение крестьянам уровня их жизни, которым они обладали до изъятия у них наделов.

Постановление Правительства Китая о порядке реализации Закона об управлении землей, принятое в том же 1999 г., указывает, что возмещению подлежит изъятие земель сельских коллективных хозяйственных организаций, а стоимость возведенных на таких землях строений, зданий и сооружений, а равно произрастающих на них плодовых деревьев и хлеба на корню возмещается их собственникам, то есть крестьянам (ст. 26).

После разделения земель, находившихся в коллективной собственности, между отдельными крестьянами сельские коллективные хозяйства почти утратили свою хозяйственную функцию. По этой причине вопросы возмещения в настоящее время решаются фактически состоящими из трех членов сельскими комиссиями; в их состав входят сельский староста, секретарь партбюро и бухгалтер. Крестьяне безвольно наблюдают за работой этих комиссий, и их безволие приводит к тому, что при изъятии все чиновники сверху донизу нарушают интересы крестьян, и закон их не защищает.

В Треугольной области Янцзы, которая находится между городом Шанхаем, провинциями Цзянсу и Чжэцзян, размер возмещения при изъятии сельских земельных участков колеблется от 37,5 тысяч юаней за гектар до 450 тысяч юаней за гектар [5].

Ученые подсчитали, что за тридцатилетний период, прошедший с момента установления народной власти в Китае, правительство, приобретая урожай у крестьян, недоплатило им минимум восемьсот миллиардов юаней из-за заниженных закупочных цен на продовольствие. За последние двадцать лет дешевое изъятие земель у крестьян принесло местным органам власти прибыль в размере двух триллионов юаней.

Такая многолетняя практика изъятия земель обусловила впадение крестьян в состояние крайней бедности. Изъятие земель отняло у них всякую надежду. Вызванные утратой земли безработица, неграмотность, отсутствие социальных гарантий привели к росту преступности в среде лишенных земли крестьян. Растет число совершаемых ими тяжелых преступлений (убийств), и этот рост обусловлен только отсутствием у них средств к существованию. Это очень опасно, если учесть общую численность крестьянского населения в Китае (в настоящее время она достигает девятист миллионов человек, то есть 70% от общего населения страны) [1].

Что касается городских земель, то они находятся в собственности государства. Согласно закону, местное правительство вправе отчуждать эти земли частным лицам. Сделки по отчуждению городских земель совершаются им без учета интересов собственников жилых помещений, находящиеся на продаваемых участках. Часто для того, чтобы произвести отчуждение того или иного земельного участка, производится снос стоящих на нем домов и строений, способных простоять еще много лет, делается это только из-за высоких цен на землю. На отчужденных зданиях новые собственники возводят новые здания, они облагаются налогами на недвижимость, пополняя городские бюджеты; бизнесмены, вкладывающие капитал в приобретение земель и строительство, получают баснословные прибыли. Довольны и официальные лица, — они делают благодаря экономическому процветанию городов и хорошую карьеру.

Однако интересы собственников жилых помещений, находившихся в снесенных в результате такой практики домах, остаются незащищенными. Они вынуждены переезжать в пригороды, часто весьма отдаленные, т.е. туда, где цены на жилье оказываются более низкими. Эта практика явно нарушает Конституцию КНР, потому что в 2004 г. в Конституции было закреплено право частных собственников на защиту их законных интересов. Однако до настоящего времени не было зарегистрировано случаев наказания виновных лиц, с одной стороны, как и случаев защиты интересов тех, кто пострадал из-за изъятия, — с другой.

В начале 2002 г. в американском журнале «Форбс» был опубликован список самых богатых людей Китая, половину из которого составили лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью в строительстве. Такой рост их числа есть прямое следствие упущений в изъятии земель. Постановление Правительства Китая 1983 г. о порядке управления частными домами в городах предусматривает, что собственники и пользователи квартир в домах должны подчиняться необходимости в государственном строительстве и освобождать занимаемые дома и квартиры, переезжая в установленный срок на новое место жительства, причем этот срок нельзя изменять под каким бы то ни было предлогом (ст. 4).

3. Споры, связанные с изъятиями земельных участков.

В 1978 г. на каждого жителя Китая приходилось в среднем 3,6 кв. м жилой площади. Сейчас этот показатель увеличился почти в девять раз — общая жилая площадь в Китае достигла тридцати миллиардов квадратных метров. Из них 80% построено в последние двадцать лет [2]. Такие темпы строительства не имеют аналогов в мировой практике.

Этими темпами население обязано центральному правительству Китая, которое приоритетом экономического развития сделало строительство жилья. К сожалению, однако, закон не предусмотрел необходимых ограничений для бизнесменов и органов местной власти. Стремясь к увеличению своих доходов, они руководствовались только собственными интересами. Ущемленными оказались простые люди. Изъятие земельных участков и потеря жилья осуществлялись за столь мизерную компенсацию, что это приводило к самым трагическим последствиям. Например, в провинции Цзянсу в городе Наньцзинь один из горожан совершил по этой причине акт самосожжения. Крестьянин из провинции Аньхой также подверг себя самосожжению на площади Тянь Ань Мын в Пекине, он был, правда, спасен, но приговорен к тюремному заключению.

В Пекине одна из семей оказалась принудительно выселена из своей квартиры без предоставления другого жилья, а дом, где они жили, был снесен. В городе Шанхай наемные убийцы сожгли вместе с квартирой пожилых супругов, глубоких стариков, отказавшихся переселиться. В одном из уездных городов провинции Хубэй более тысячи человек, включая руководителей комиссии коммунистической партии и правительства, сотрудников полиции и других государственных учреждений, окружили дом, находившийся на подлежащем изъятию участке, и путем административного нажима вынудили его хозяев дать согласие на переселение.

В провинции Хубэй имел место случай, когда более 200 человек напали на жителей деревни, подвергнув их избиению, в результате которого 6 крестьян были убиты и 48 получили тяжелые увечья. Причина нападения состояла в том, что жители деревни не согласились с изъятием их земельных участков и последующей продажей их бизнесменам.

Развитие жестоких событий такого рода, порожденное недостатками в работе органов власти на местах, центральному правительству удалось затормозить. В настоящее время три миллиона крестьян, утративших землю, получают социальные гарантии [4]. Но в целом вопрос остается нерешенным.

Согласно критериям Мирового банка, изъятие земель не должно приводить к понижению жизненного уровня населения. В Китае же органы местной власти поступают как раз наоборот.

Говоря об источниках права, регулирующего земельные отношения, следует сказать, что их круг составляют, помимо Конституции 1982 г., Закон об управлении землей 1999 г., Постановление правительства Китая о порядке реализации Закона об управлении землей 1999 г., Постановление правительства Китая о способах извещения о предстоящих изъятиях земельных участков 2002 г., Закон об управлении зданиями и землей 1995 г., Постановление правительства Китая о порядке управления частными домами в городах 1983 г., Постановление правительства Китая о порядке сноса домов в городах и переселении 2001 г.

Поскольку в Китае нет конституционного суда, то и конституция не гарантирует соблюдение прав граждан без надлежащих судебных процедур.

Постановления правительства Китая о порядке реализации Закона об управлении землей и о способах извещения о предстоящих изъятиях земельных участков устанавливают: после утверждения проекта изъятия земельных участков городское (или уездное) правительство объявляет о предоставлении возмещения и о предоставлении жилья лицам, участки которых подверглись изъятию. Споры о размере возмещения рассматриваются органами местной власти. Если решить спор этим органам не удалось, вопрос передается на рассмотрение вышестоящих органов власти. Рассмотрение споров не влияет на реализацию проекта по изъятию земельных участков.

Постановление правительства Китая о порядке управления частными домами в городах (ст. 4) и Постановление правительства Китая о порядке управления сношением и переселением домов в городе (ст. 4) устанавливают: собственники домов и проживающие в них лица должны подчиниться необходимости государственного строительства и освободить занимаемые дома и квартиры, переехав в установленный срок на новое место жительства, причем этот срок нельзя изменять под каким бы то ни было предлогом. С момента принятия этого постановления прошло уже 24 года, и оно не учитывает новых реалий, появившихся в Китае.

Постановление правительства Китая о порядке управления сношением и переселением домов в городах устанавливает, что после утверждения границ территории, на которой подлежат сношению жилые дома, орган местного управления уведомляет земельный отдел об изъятии с тем, чтобы тот оформил запрещение любых сделок в отношении изымаемого имущества (ст. 12). Отчуждение зданий после решения об их изъятии запрещается, а сами эти здания утрачивают свою стоимость. В том же постановлении предусматривается санкция за отказ от выезда из предназначенного к изъятию здания в установленный срок: выселение из здания и переезд в иное место жительства. Эта санкция выражается в принудительном переселении лиц, отказывающихся выполнить решение местного органа власти о переселении. Принудительное выселение производится на основании постановления суда, которым названные лица обязываются исполнить решение местного правительства (ст. 17).

Закон об управлении зданием и землей 1995 г. разрешает местному правительству осуществлять продажу земельных участков — это значит, что правительство является субъектом гражданских правоотношений, в отличие от крестьян и жителей зданий, затрагиваемых изъятием.

Из всех перечисленных выше правовых актов единственно Закон об управлении землей содержит указания на условия и цель изъятия земельных участков, — публичные интересы. Однако подробных указаний, раскрывающих понятие «публичного интереса», этот закон не содержит. На практике большинство изъятых земельных участков правительство продает предпринимателям для целей строительства. Вопрос же о том, отвечает строительство зданий на таких землях публичным интересам или нет, понимается по-разному: правительство считает, что отвечает, а крестьяне и горожане — что нет.

В Китае пока нет гражданского кодекса. 16 марта 2007 г. Всекитайское собрание народных представителей приняло Закон о вещном праве, который вступил в силу 1 октября 2007 г. Содержание его основных положений напоминает те, что содержатся во втором разделе Гражданского кодекса РФ.

Касательно изъятия недвижимого имущества и сношения зданий Закон о вещном праве содержит следующие положения:

- имущество и недвижимое имущество коллектива принадлежат членам коллектива; вопросы распределения предоставляемого возмещения подлежат решению крестьянскими коллективами;

- крестьяне имеют право на судебную защиту. В случае, когда нарушаются права крестьян, крестьянский коллектив либо назначенное им ответственное лицо (из числа членов коллектива) может просить суд об устранении нарушений;

- основанием изъятия земельных участков могут выступать только публичные интересы;

- при сносе зданий и изъятии недвижимого имущества возмещение выплачивается в соответствии с установленным в государстве порядком. При отсутствии ука-

заний на размер такого возмещения выплате подлежит возмещение, исчисленное в разумном размере.

Однако применение последнего положения связано с очевидными трудностями. Дело в том, что, во-первых, в деревне отсутствуют какие-либо демократические институты, а большинство крестьян безграмотны. Во-вторых, существует проблема деревенских старост, которые зачастую не отвечают требованиям должного управления, и это может заметно осложнить вопрос о предоставлении справедливого возмещения за изымаемые земельные участки. В-третьих, не устранена проблема несправедливости и коррумпированности в органах юстиции, осложняемая тем обстоятельством, что крестьяне не понимают содержания и применения законов. Они не смогут защитить себя, ибо услуги адвокатов стоят для них слишком дорого, равно как слишком дороги для них и судебные издержки. В-четвертых, сохраняется неясность в вопросе о понятии публичных интересов. Закон о вещном праве не установил подробных правил о порядке изъятия земель. Положения об экспроприации в публичном интересе сформулированы в нем, к сожалению, в самой общей форме. Отсутствие необходимой ясности в этом вопросе не позволит предотвратить нарушение местными правительствами прав частных лиц.

В-пятых, выплата возмещения в соответствии с установленным в государстве порядком означает выплату согласно Закону об управлении землей. Но в этом законе нет указаний на то, что считать разумным возмещением. Отсутствие меры, стандарта такой разумности не может гарантировать надлежащего возмещения.

Таким образом, все названные положения Закона о вещном праве не делают его более прогрессивным, чем прежние законодательные акты. Остается ждать внесения изменений в Закон об управлении землей.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Жу Хин. Анализ и прогноз китайской социальной обстановки. — Пекин, 2003 (на кит. яз.).
- [2] Зин Зань. Исследование прав на недвижимость. — Пекин, 2004 (на кит. яз.).
- [3] Материалы исследовательского центра развития центрального правительства. — Пекин, 2006. (на кит. яз.). Эти материалы можно найти на официальном сайте центра в Интернете по адресу: www.finance.sina.com.cn
- [4] Сведения Министерства земельных ресурсов по состоянию на 10.04.2006. Официальный сайт Министерства в Интернете: www.xinhuanet.com
- [5] Статистика Шанхайской социальной академии. Официальный сайт Академии в Интернете: www.xinhuanet.com

LEGAL ASPECTS OF LAND TAKINGS IN CHINA

Feng Qiuyan

The Department of Civil and Labour Law
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st. 6, Moscow, Russia, 117198

The article is intended to show the principal problems arising in Peoples Republic of China in connection with applying of the eminent domain rules to the rural and urban plots of land.