



Организация технического сотрудничества, Германия (GTZ)

Кавказский институт мира, демократии и развития (Тбилиси)

при участии

Союза межкультурного сотрудничества в регионе Квемо Картли (Гардабани) и
Союза азербайджанских женщин Грузии (Марнеули)

Конфликтный потенциал в Гардабанском и Марнеульском районах Грузии в связи с проблемой земли

Аналитический отчет

Тбилиси-Марнеули-Гардабани
2006

СОДЕРЖАНИЕ

Истоки проблемы: вступление	3
Земельная реформа в Грузии и заселенных меньшинствами приграничных районах	5
Процесс распределения земли в Гардабанском и Марнеульском районах	8
Экономические и политические аспекты проблемы	12
Новые подходы к перераспределению земли: механизмы и задачи	15
Отклики заинтересованных сторон	17
Выводы и рекомендации	21

Истоки проблемы: вступление

Целью данного отчета является анализ конфликтного потенциала в двух административных районах Грузии – Гардабани и Марнеули – в связи с проблемой распределения земли. Оба изучаемых района входят в состав региона Квемо Картли и расположены недалеко от столицы Грузии, Тбилиси – в частности, к востоку и юго-востоку от города. Гардабанский район граничит с Азербайджаном, а Марнеульский – с Азербайджаном и Арменией. Именно здесь, в месте известном под названием Красный Мост, сходятся границы трех закавказских республик.

Основой экономической деятельности в обоих районах является сельское хозяйство, главным образом овощеводство. При этом особенно важная роль отводится картофелю. Хотя у нас нет конкретных данных по двум изучаемым районам, известно что в целом, в 2000 году в регионе Квемо Картли было выращено 126 тысяч тонн картофеля, что составляет 41,8% от всего урожая картофеля в Грузии. В том же году в регионе было произведено 25,4% всех овощей, выращенных в Грузии.

Скотоводство также играет важную роль в местной экономике. В частности, поголовье скота в Квемо Картли составляет 11% от общего количества домашнего скота в Грузии. При этом Гардабанский и Марнеульский районы являются главными производителями скота в регионе.

Промышленное производство развито гораздо слабее в Гардабанском и Марнеульском районах, и наблюдается общая тенденция к еще большему снижению доли промышленности. В 2002 году общий объем промышленного производства в Гардабанском районе составил только 41,3% от уровня предыдущего года, а в Марнеульском районе падение производства достигло 23,2% (хотя в целом по Грузии промышленное производство выросло за тот же период на 7%). Единственным исключением, в определенной степени меняющим преимущественно сельскохозяйственный характер Гардабанского и Марнеульского районов, является Гардабанская теплоэлектростанция, производящая основную долю электроэнергии в Грузии. Для большинства грузин город Гардабани ассоциируется главным образом с теплоэлектростанцией. Однако, значение этого объекта с точки зрения занятости также снизилось: по словам местных жителей, после закрытия нескольких энергоблоков станции и приватизации других, количество работников теплоэлектростанции сократилось с 1,800 человек до примерно 200. До недавнего времени система электроснабжения Грузии находилась в глубоком кризисе. Усилия

электрораспределительных компаний добиться от потребителей своевременной уплаты за потребленную энергию постоянно заканчивались неудачей, и большинство из оставшихся сотрудников месяцами не получали зарплату. За последние два года в грузинской энергетике были осуществлены серьезные реформы, и вся энергосистема страны была приведена в порядок. В результате выросли уровень производства энергии и доходы, что сделало работу на Гардабанской теплоэлектростанции гораздо более привлекательной.

Несмотря на это, сельское хозяйство продолжает оставаться главным источником существования для большинства жителей обоих районов. Именно поэтому вопрос реформы землепользования и фактическое распределение земли имеют первостепенное значение. В регионе множество проблем, имеющих отношение к данному вопросу: 1) проблемы законодательства, вызванные тем, что в законах, регулирующих процесс приватизации земли в Грузии, определены особые ограничения для приграничных районов, таких как Гардабанский и Марнеульский; 2) фактические проблемы распределения земли, связанные с тем, что только небольшое количество избранных местных жителей получили возможность арендовать большие участки земли, в то время, как большинство крестьян были вынуждены арендовать землю у посредников на правах субаренды; 3) проблемы реализации сельхозпродуктов в условиях более жесткой конкуренции, плохих дорог и возросших расходов на транспортировку.

В данной работе изучаются все эти проблемы с точки зрения местных заинтересованных сторон, анализируются связанные с ними конфликтные вопросы, и обсуждаются наилучшие пути решения проблем. В основе работы лежит исследование, проведенное Организацией технического сотрудничества Германии (GTZ) и Кавказским институтом мира, демократии и развития (Тбилиси), грузинским исследовательским центром по изучению общественной политики, в сотрудничестве с двумя местными организациями – Союзом межкультурного сотрудничества в регионе Квемо Картли (Гардабани) и Союзом азербайджанских женщин Грузии (Марнеули). Первоначальное исследование было проведено летом 2003 года и включало в себя встречи заинтересованных сторон на местном уровне, за ними последовала серия углубленных опросов, обсуждения в фокус группах, анализ средств массовой информации и количественное исследование местного общественного мнения. Анализ был обновлен в 2005 году, вслед за Революцией роз, на основе новых встреч заинтересованных сторон и углубленных опросов с участием местных экспертов. В

работу включены также отклики местной заинтересованной общественности на черновую версию отчета.

Земельная реформа в Грузии и заселенных меньшинствами приграничных районах

В советское время большая часть сельскохозяйственных земель непосредственно или косвенно принадлежала государству в лице колхозов (коллективные хозяйства, теоретически – сельскохозяйственные кооперативы) и совхозов (советские государственные сельскохозяйственные предприятия). Крестьяне владели лишь небольшими участками земли, хотя производительность индивидуальных хозяйств была гораздо выше, чем на государственных сельхозпредприятиях. Благодаря плодородности своих земель, близости к большому городу – Тбилиси – а также сравнительно легкому доступу к сельскохозяйственным рынкам всего Советского Союза, чему способствовали низкие транспортные расценки, сельские жители Гардабани и Марнеули, также как и многих других регионов Грузии, вели довольно благополучную жизнь, по крайней мере по советским стандартам.

После краха коммунистического строя система коллективного землепользования также начала разваливаться. Начиная с 1992 года, большие государственные сельскохозяйственные предприятия были постепенно расформированы и закрыты в Грузии, а принадлежавшая им земля была либо приватизирована, либо сдана в аренду индивидуальным фермерам или организациям. Теоретически можно было ожидать, что это приведет к дальнейшему повышению уровня жизни сельского населения, поскольку гораздо больше земельной площади могло обрабатываться частными собственниками с естественным увеличением производительности. Однако, в действительности произошло обратное. Во-первых, доступ к огромному советскому рынку был серьезно подорван многократно увеличившимися транспортными расценками и политической нестабильностью. Общий экономический кризис в стране (также как и в других бывших республиках СССР) привел к значительному падению покупательной способности городского населения. С падением железного занавеса, отсталому грузинскому сельскому хозяйству пришлось вступить в конкуренцию с гораздо более развитыми и передовыми турецкими фермерскими хозяйствами, которые могли поставлять такую же продукцию по более низким ценам. Сельские жители, привыкшие пользоваться преимуществами государственной поддержки сельского хозяйства – такими, как обеспечение семенами и удобрениями, доступность сельскохозяйственной техники, и т.д. – должны были с

огромными трудностями приспособляться к системе «дикого капитализма», где они могли рассчитывать только на себя. Государственная инфраструктура (дороги, системы орошения, и т.д.) начала стремительно разваливаться. С внедрением более продуктивных сельскохозяйственных методов значительная часть сельского населения Грузии стала экономически несостоятельной, в то время как промышленность находилась в глубоком кризисе и не могла предоставить альтернативные возможности для работы.

Все это привело к значительному падению жизненного уровня сельского населения в начале 90-х годов. Кризис пока еще не полностью преодолен и в наши дни. Сельские жители Гардабани и Марнеули испытали на себе все эти трудности грузинской действительности. Однако эти районы имеют определенные специфические особенности, имеющие отношение к вопросу приватизации и распределения земли.

Вопрос приватизации земли в Грузии (также как и во многих других бывших советских республиках) оказался политически довольно неоднозначным и противоречивым. Сторонники реформ и свободного рынка настаивали на приватизации земли, будучи уверены, что это является основным элементом экономических реформ, в то время как консерваторы были категорически против этого, считая, что частное землевладение противоречит национальным интересам. Один из главных аргументов противников земельной приватизации был по существу этно-националистическим: утверждалось, что право свободно покупать и продавать землю в полиэтнической стране, где этнические меньшинства часто компактно проживают в приграничных регионах, может создать стратегическую угрозу территориальной целостности государства. При этом конкретно имелись в виду регион Квемо Картли с преимущественно азербайджанским населением (включая два изучаемых района), а также Самцхе-Джавахети, в котором компактно проживают этнические армяне. В обоих случаях регионы компактного проживания этнических меньшинств граничат с их «историческими родинами» – Азербайджаном и Арменией соответственно – создавая, по крайней мере теоретически – этно-демографические предпосылки для возникновения ирредентистских тенденций. В конечном итоге, сопротивление националистов не смогло остановить процесс приватизации земли в Грузии в целом, но привело к созданию отдельного режима земельной приватизации в местах компактного проживания этнических меньшинств.

Земельная реформа началась в Грузии в 1992 году после принятия закона о собственности на земли сельскохозяйственного назначения. Закон разрешил передачу земли в частные руки. Были узаконены две формы землевладения: частная и государственная. С практической точки зрения государственное землевладение означало, что земля принадлежала местному гамгеоба, то есть местному органу власти, в конечном счете, находившемуся под контролем центра. Гамгеоба могло затем передать землю в частную собственность или сдать ее в аренду на определенных условиях.

Для контроля за землевладением было создано регистрационное агентство. Контроль над землей осуществляется в полной мере тогда, когда зарегистрированы права землепользования. Подразумевается, что каждый землевладелец имеет право сдавать в аренду, дарить, отчуждать, закладывать, и т.д. принадлежащий ему\ей участок земли. Все эти действия должны удостоверяться процедурой регистрации земли.

Земельная реформа разделила потенциальных землевладельцев на три категории и определила каждой из них свою квоту землепользования. Люди со стажем сельскохозяйственной деятельности имели право на получение самых больших земельных участков. За ними следовали сельские жители, род деятельности которых не был связан с сельским хозяйством. Городские жители оказались на последнем месте. Законом был введен налог на землевладение, однако новое правительство Грузии, пришедшее к власти после Шеварднадзе, освободило от уплаты налога землевладельцев, имеющих не более пяти гектаров земли.

Кроме передачи земли в частную собственность, закон предоставил гамгеоба право сдавать землю в аренду отдельным гражданам или организациям на контрактной основе. Максимальный срок действия договора об аренде не может превышать 49 лет. При этом гамгеоба оставляет за собой право расторгнуть договор в случае несоблюдения его условий.

Наиболее неоднозначным элементом грузинского земельного законодательства и практики земельной приватизации было введение запрета на приватизацию земли в приграничной зоне шириной в 21 км. Эта мера оправдывалась соображениями государственной безопасности, но она имела очевидные последствия для большей части этнических меньшинств, занятых сельским хозяйством и по воле судьбы проживавшим в приграничных регионах. Жителям приграничных зон было позволено иметь только небольшие приусадебные участки. В Гардабанском и Марнеульском

районах большие участки пахотной земли были переданы под контроль министерства обороны. Местные власти тоже могли сдавать землю в аренду. Новое грузинское правительство, пришедшее к власти в результате Революции роз в 2003 году, отменило ограничения на землевладение в приграничных зонах, однако азербайджанское население все еще не избавилось от чувства несправедливости, вызванного распределением земли.

Процесс распределения земли в Гардабанском и Марнеульском районах

Население исследуемых районов в целом разочаровано процессом распределения земли. Это связано с разными причинами. Во-первых, процесс был недостаточно прозрачным и местные жители имели мало представления о правилах, по которым происходило распределение земли. Более того, правительство приняло меры для того, чтобы потенциальные претенденты не получили необходимую информацию. Например, один из респондентов пожаловался на невозможность получения какой-либо информации по вопросу приватизации земли в гамгеоба. С другой стороны, отсутствие прозрачности было связано, по мнению граждан, с самовольством властей в процессе распределения земли. По словам фермеров из одной из фокус групп Гардабани, «Каждый глава региона думает, что земля принадлежит только ему... они считают себя всемогущими... они распоряжаются землей по собственному усмотрению».

Формально, механизм распределения земли выглядел следующим образом. Власти объявили конкурс, о котором было заранее сообщено в местных газетах. Претенденты, желавшие арендовать землю, предъявили на рассмотрение бизнес-план и другие необходимые документы в запечатанных конвертах. Отбор победителей производился земельной комиссией. Рекомендации комиссии рассматривались региональным гамгеоба, которое принимало окончательное решение. Однако, местные респонденты подозревают, что решения принимались под влиянием взяток, родственных или других связей, а иногда и по указке центрального правительства. По словам респондента из Гардабани, объявления о конкурсе были напечатаны в местной газете Гардабани на двух языках (азербайджанском и грузинском). Однако газета часто выходила с большими задержками, поэтому к тому времени, когда люди прочитали сообщение о конкурсе, вопрос аренды был уже решен. Более того, можно было также манипулировать механизмом распространения газет: в селах газеты обычно

распространяются через государственные структуры (например, сельсоветы), так что глава сакребуло (сельсовет) мог просто придержать соответствующий номер газеты, а когда позднее жители стали обращаться с жалобами, им можно было показать газету с объявлением – «Видите, объявление о конкурсе были действительно опубликовано». Иногда азербайджанский перевод объявления не соответствовал грузинской версии.

В результате, земля была сдана в аренду в виде крупных наделов компаниям или частным лицам, а множество крестьян осталось без земли (если не принимать во внимание приусадебные участки). Особое возмущение местных жителей вызвал тот факт, что право на аренду земли получили «чужаки», то есть компании и отдельные граждане из других регионов Грузии. Впоследствии, как правило, они сами сдавали землю в аренду местным фермерам на правах субаренды (естественно, за гораздо более высокую арендную плату – примерно 100 долларов США за гектар) на основе устных договоренностей и без каких-либо официальных документов. Некоторые арендаторы получили землю в субаренду через нескольких посредников. В ряде случаев, крупные арендаторы вообще не сдавали землю в субаренду, предпочитая нанимать поденных работников из числа местных крестьян.

Большие партии местной сельскохозяйственной продукции реализуются в Россию с помощью посредников, приезжающих в регион. Небольшие партии местных продуктов продаются на рынках Армении и Грузии.

Такое положение вызывает резкое недовольство местного населения, особенно азербайджанского. В первую очередь их протест вызван тем, что большая часть земли принадлежит «чужакам» из других регионов, предположительно имеющих связи в центральном правительстве и местных органах власти. Рассказывает респондент из одной из фокус групп Марнеули – «Приехавшая из Озургети женщина получила 300 гектаров. Она даже не знает, где находится ее земля. Она появляется каждой весной, набивает карманы деньгами и уезжает, не заплатив ни копейки в местный бюджет». Именно по этой причине респонденты отметили в своих интервью – «Большинство фермеров владеют только приусадебными участками площадью 1-1.5 гектар, а у некоторых нет даже этого. В то же время крупные арендаторы имеют по 400-500 гектаров каждый».

Кроме того, новоявленные арендаторы склонны не платить налогов со своих доходов, и очень часто не платят и арендную плату. Таким образом, в бюджет местных сел не поступает ничего. Респонденты провели связь между скудностью местных бюджетов и развалом общественной инфраструктуры – дорог, канализации, и т.д.

Конфликты вокруг распределения земли и вызванное этим недовольство имеют большей частью социально-экономический характер. Их можно было бы даже назвать в определенном смысле классовым конфликтом. Основываясь на реальных условиях переходной экономики, трудно представить себе ситуацию, в которой отказ от коллективного землепользования не привел бы к экономическому расслоению сельского населения. Однако, все видят несправедливость в том, что огромные участки земли попали в руки небольшой группы крупных арендаторов, получивших землю в аренду благодаря взяткам, родственным или дружеским связям в местных органах власти, или нужным знакомствам в высоких инстанциях в Тбилиси, и превративших основную массу местных жителей либо в субарендаторов, либо в поденных работников. В то же время местные власти использовали контроль за процессом распределения земли, с одной стороны, как инструмент получения взяток и, с другой стороны, как средство усиления своего политического влияния.

Однако, поскольку Гардабанский и Марнеульский районы имеют полиэтничный состав населения, конфликты вокруг распределения земли могут приобрести этно-политический характер. Азербайджанцы склонны думать, что даже когда земля была действительно сдана в аренду местным жителям, предпочтение отдавалось этническим грузинам. Когда дело касается «чужаков», которые, как правило, являются грузинами, считается, что они получают выгоду от существующей

Существующее положение дел вызвало недовольство местных жителей как минимум по двум причинам. Высокая субарендная плата существенно снизила рентабельность сельскохозяйственного производства. Но особенно эмоциональный протест был вызван чувством несправедливости. По мнению азербайджанских жителей, такая процедура распределения земли была вызвана нежеланием грузинского правительства передать им право на землевладение по причине их национальности. Поэтому у них возникло ощущение дискриминации и отчужденности.

системы за счет местного азербайджанского населения.

В ходе исследования не удалось собрать какую-либо конкретную информацию о так называемых «чужаках», так как они скрываются под покровом секретности. Предполагается, однако, что эти люди связаны с центральными и местными властями, и они крайне заинтересованы в сохранении политического статус-кво. Больше всего они боятся потерять право на владение землей, либо в случае если правительство

пойдет на уступки местной азербайджанской общественности, либо в результате изменения существующего баланса сил в стране в целом.

Количественное исследование подтвердило предположение о том, что жители приграничных сел (то есть, тех, что расположены в бывшей приграничной 21 километровой зоне) более недовольны процессом распределения земли, чем жители сел, расположенных за пределами этой зоны. Однако, разница не очень велика. На вопрос «Как был проведен процесс приватизации земли?» были получены следующие ответы:

	Приграничные села	Города	Села вне приграничной зоны
Справедливо	9,5	8,2	17,0
Несправедливо	24,3	15,8	18,2
По разному	19,1	18,2	25,1
Затрудняюсь ответить	37,2	57,9	39,7

Получило подтверждение и то, что азербайджанцы считают этот процесс довольно несправедливым, хотя разница и в этом случае проявляется не очень сильно:

	Азербайджанцы	Грузины
Справедливо	12,0	14,8
Несправедливо	22,0	13,3
По разному	23,4	24,1
Затрудняюсь ответить	42,7	47,8

В первую очередь это чувство протеста выражается обычно в виде жалоб и обращений в адрес властей (региональная администрация, депутаты парламента). Когда эти методы не приносят успеха, крестьяне прибегают к публичным акциям: они собираются перед зданием сельского или районного гамгеоба. Однако такое открытое проявление недовольства происходило довольно редко. Местные жители как правило старались избежать открытой политизации проблемы полагая (не без оснований), что это может привести к росту этнической вражды.

Другим источником конфликта является отсутствие каких-либо формальных договоров между арендаторами и субарендаторами. В частности, часто возникают конфликты по поводу размера арендной платы или графика ее выплаты. Следующий

пример может служить иллюстрацией сказанного. Сельсовет получил 110 гектаров пастбищных угодий от гамгеоба и назначил человека чтобы ухаживать за землей. В обмен за свою службу он должен был получить два гектара земли. Однако, этот договор не был оформлен в письменном виде. Когда был назначен новый гамгебели (глава местного правления), от этого человека потребовали заплатить 250 лари за гектар. А так как у него не было возможности платить такие деньги, его заменили на другого. Он хотел подать жалобу в суд, но не смог этого сделать, потому что не имел никаких документов, подтверждающих существование вышеуказанного договора. Вообще, субарендаторы предпочитают подписывать письменный договор об условиях субаренды, но крупные арендаторы стараются избежать этого, предположительно с тем, чтобы не терять возможности манипулировать условиями договора.

Экономические и политические аспекты проблемы

Необходимо отметить, что жители других регионов Грузии, где нет ни ограничений на землепользование, ни этнических проблем, испытывают не меньшие (а возможно даже большие) трудности, хотя и несколько иного характера. Они сталкиваются с такими же проблемами, как и жители Гардабани и Марнеули: затрудненный доступ к бывшим советским рынкам, рост транспортных расходов, падение покупательной способности потребителей, разбитые дороги, изношенная сельскохозяйственная инфраструктура (системы орошения, сельхозтехника и т.д.). Однако, процесс приватизации вызвал другой круг проблем. «Справедливое» распределение земли привело к ее разделу на множество мелких и нерентабельных наделов. В сравнительно более развитых сельскохозяйственных регионах, таких как Кахети, в результате этого пришлось осуществить повторное перераспределение земли – на этот раз на коммерческой основе. Крестьяне были вынуждены продать свои участки по низким ценам новоявленным крупным землевладельцам, которые в ряде случаев также оказались «чужаками» в указанных регионах, а затем новые землевладельцы наняли этих же крестьян на работу в качестве поденщиков. Плодородность земли и близость к Тбилиси, даже в условиях несправедливой субаренды, все равно делают сельское хозяйство в Гардабанском и Марнеульском районах более рентабельным, чем во многих других регионах Грузии. Поэтому, не смотря на явную экономическую мотивацию в жалобах местных жителей, основное значение имеют правовые и этнополитические аспекты проблемы.

Местных жителей и государство можно считать главными действующими лицами полемики вокруг проблемы распределения земли. Общественное недовольство направлено именно против политики властей, которых считают неспособными установить справедливый механизм распределения земли. Азербайджанское население обычно объясняет эту несправедливость этническими причинами, но главным виновником считается правительство, а не местные грузинские жители. Однако, связанные с проблемой земли конфликты вполне могут вызвать межэтническую напряженность. В частности, по словам азербайджанских жителей, сваны, то есть грузины сравнительно недавно переселившиеся в регион после природных бедствий в регионе Сванети, отличаются особенно высокой агрессивностью в борьбе за землю. По утверждениям некоторых респондентов, сваны используют не только общепринятые методы борьбы за землю, такие как взятки или связи во властных структурах, но иногда прибегают и к открытому захвату земли и порой им это сходит с рук по причине пассивности властей. Конфликты между крупными арендаторами и субарендаторами также могут иметь этнический характер, поскольку первые иногда (но не всегда) являются грузинами, а последние – азербайджанцами. Более того, не исключены конфликты между местными крестьянами по поводу точного разграничения земельных участков или использования оросительных систем – но эти конфликты могут привести к межэтническим трениям лишь в исключительных случаях.

При предыдущем правительстве власти обычно закрывали глаза на многочисленные нарушения. Однако, если по каким-либо причинам арендатор попадал в немилость, или власти решали отобрать у арендатора земельный участок чтобы одарить землей кого-нибудь другого, они могли легко воспользоваться нарушениями условий арендного договора в качестве предлога для его аннулирования.

В целом, можно сказать, что правовые и фактические неясности, касающиеся контроля на землю, позволили властям использовать распределение и перераспределение земли в качестве главного ресурса. Местные власти пользовались этим ресурсом для различных целей: для обогащения путем взяточничества, для усиления своих позиций с помощью взяток знакомым в высоких инстанциях в виде выгодных земельных контрактов, а также для манипулирования местной политикой. Неформальные лидеры местных общин, имевшие влияние в своем кругу, были главной мишенью в этом плане: их политическая лояльность покупалась путем предоставления

им земли в аренду. Поэтому вопрос (пере)распределения земли стал довольно актуальным с приближением выборов.

Хотя по закону распределение земли осуществлялось с помощью сельсоветов, на практике последние не могли ничего решать без благословения вышестоящих инстанций – районных и региональных администраций. Различие между ними имеет большое значение, поскольку первые избирались на местном уровне, а вторые назначались центром. Предполагалось, однако, что местным лидерам также требуется поддержка высших эшелонов власти для победы на местных выборах. Это не означает, конечно, что местные лидеры не имели никакого влияния в ходе распределения земли: их родственники и друзья были явно в более привилегированном положении во время этого процесса. По словам местных жителей, районные и региональные администрации, и избранные местные гамгебели являлись звеньями одной цепи, функционирование которой также основывалось на незаконных доходах от распределения земли. Сельский гамгебели был важной персоной, так как обеспечивал стабильность путем контактов с неформальными лидерами местной общины. Поэтому, решая которому из кандидатов на пост сельского гамгебели оказать поддержку, назначенные из центра руководители районных и региональных администраций учитывали не только их политическую лояльность, но также и силу их неформального влияния в данном селе.

Механизмы распределения земли могли также использоваться для *кооптации недовольных*. Можно привести в пример случай в Марнеульском районе, когда предыдущее правительство назначило влиятельного азербайджанского общественного деятеля, который до этого часто открыто критиковал политику властей, на важную государственную должность, связанную с регулированием вопросов земельной аренды. Этот человек не отказался полностью от своего критического настроения, но по собственному признанию, стал с большим пониманием относиться к земельному вопросу и рассматривать объективные проблемы, стоящие перед властями, в несколько ином свете.

Хотя местные респонденты часто критикуют действия властей, многие из них признают, что люди сами должны быть более активными для того, чтобы появилась возможность справедливого решения. Например, респонденты фокус группы неприграничных сел Гардабанского района пришли к выводу, что корнем наиболее важных социально-экономических и политических проблем является «низкая общественная активность населения». Проблему распределения земли серьезно

усугубляет и то обстоятельство, что люди не знают законов. Однако это общее понимание еще не подразумевает, что эти же респонденты готовы активно бороться за свои права, или что они предпочтут добиваться своей цели законными средствами, а не с помощью неформальных и часто коррумпированных связей.

Новые подходы к перераспределению земли: механизмы и задачи

Новое правительство признает, что распределение земли в Гардабанском и Марнеульском районах было несправедливым и что необходимо внедрить новые подходы. По этой причине в ряде мест были созданы специальные комиссии для пересмотра старых арендных договоров и бизнес-планов, их аннулирования в случае невыполнения арендаторами своих договорных обязательств, а также для того, чтобы попытаться найти и внедрить более справедливый и прозрачный метод распределения земли.

Арендаторы как правило нарушали условия арендного договора в прошлом. Как было отмечено выше, многие из них не платили арендную плату. Кроме того, в бизнес-планах указывались определенные обязательства по использованию земли: например, обязательство нанять определенное количество рабочих и платить налоги с их зарплаты. Однако, поскольку земля была фактически сдана в субаренду, никто не платил никаких зарплат и, соответственно, налогов. Бизнес-планы могли также включать конкретные посевные планы: если земля была высшей категории, на ней следовало выращивать овощи, а не кормовые культуры, но производство кормовых культур часто более прибыльно, чем выращивание овощей. Наличие подобных особых условий в арендных договорах и соответствующих бизнес-планах позволяло комиссиям аннулировать договор и выставить земельный участок на новый конкурс.

В процессе перераспределения земли участвуют два вида комиссий. Временные комиссии создаются для проверки договоров путем инспектирования земельных участков и выяснения соблюдали ли арендаторы условия арендного договора и бизнес-плана, платили ли арендную плату в установленном порядке, и т.д. На основании расследования проведенного временной комиссией, постоянная комиссия принимает решение аннулировать или продлить арендный договор. Если постоянная комиссия решает продлить договор, она должна хорошо обосновать и оправдать свое решение.

В ходе проведенных проверок выяснилось, что большинство арендаторов не выполняли условий бизнес-планов, на основании которых были заключены договора

об аренде земли. Наиболее типичным нарушением были случаи, когда земля сдавалась в аренду для выращивания овощей, а фактически использовалась только для производства кормовых культур. На основании заключений комиссий были аннулированы арендные договора на 770 гектаров земли, использовавшейся как пастбищные угодья. В соседнем селе Джандари примерно 4,000 гектаров земли использовались тремя арендаторами для производства кормовых культур в нарушение арендного договора. В результате работы комиссий были также аннулированы несколько договоров.

По словам одного из представителей районной администрации, никто не строит иллюзий по поводу того, что с сегодняшнего дня все проблемы будут решаться. Деятельность комиссий далека от совершенства и требует дальнейшего улучшения с тем, чтобы добиться большей прозрачности и создать механизм постоянного мониторинга за соблюдением условий арендных договоров и бизнес-планов. Однако, новое правительство заявляет о своем твердом намерении и воле распределять землю справедливо.

Земля, высвободившаяся в результате аннулирования прежних договоров, вновь распределяется путем тендеров. Претенденты – организации, инициативные группы или частные лица – имеют право представить на рассмотрение бизнес-план и свои предложения с указанием количества земли, которую они хотели бы получить. Землю получают претенденты, предложившие наивысшую арендную плату и наиболее экономически целесообразный и основательный бизнес-план.

Однако, работа комиссий пока еще не смогла решить все проблемы, связанные с распределением земли. Напротив, люди говорят, что новый механизм не только не смог обеспечить справедливое распределение земли, но и вызвал новые конфликты между местными жителями и усилил напряженность. Сообщается также о новых нарушениях и несправедливостях. Один из респондентов рассказал о случае, когда проведя инспекцию, комиссия аннулировала арендный договор по причине неуплаты налогов арендатором. Последний представил документы, удостоверяющие, что все налоги были уплачены правильно, однако договор так и не был возобновлен. Арендатор подал в суд, но безрезультатно: суд вынес решение в пользу арендатора, но судебное постановление не было исполнено и права арендатора не были восстановлены. Некоторые респонденты отметили, однако, что заявления об уплате налогов не всегда заслуживают доверия, так как с помощью взяток и связей можно сфабриковать необходимые в таких случаях документы.

Перераспределение земли: практические примеры

Ниже приводятся несколько спорных случаев, рассказанных респондентами, хотя авторы данного исследования не имели возможности провести их независимую проверку.

Пример А. На основании решения комиссии договор на аренду 1,5 гектаров земли был аннулирован по причине неуплаты налогов. Однако, суд постановил восстановить арендатора в правах. Несмотря на это, конфликт не был решен, поскольку новый арендатор отказался вернуть землю.

Пример Б. Один и тот же участок земли площадью в один гектар был сдан в аренду разным людям. Ни сакребуло, ни суд не желают заниматься этим делом и конфликт остается нерешенным.

Пример В. За задержку в уплате налогов от арендатора потребовали заплатить штраф, в пять раз превышающий размер неуплаченного налога. После судебного разбирательства суд постановил восстановить арендный договор, отменил штраф и потребовал от арендатора уплатить первоначальную сумму налога. Однако, несмотря на решение суда, налоговый департамент по-прежнему требует от арендатора заплатить штраф.

Пример С. Человек желает арендовать землю и с этой целью подает официальное заявление. Однако, ему отказывают по причине отсутствия свободных земельных участков. Несмотря на то, что претендент указывает на конкретные нарушения арендного договора другим арендатором, его информация игнорируется.

Пример Д. Комиссия несколько раз изучила арендный договор и каждый раз приходила к разным решениям: сократить площадь арендуемой земли, восстановить первоначальные условия договора, изменить число сторон, подписавших договор, и т.д. Арендатор требует окончательно узаконить договор и закрепить его условия.

Пример Е. Несколько респондентов жалуются, что большой участок земли был передан Тбилисскому ипподрому под конюшню, оставив местных крестьян без земли. Ответственные официальные лица обещают решить проблему и распределить землю между безземельными местными жителями, однако решение затягивается на неопределенное время.

Такие случаи вызывают разочарование в людях. Многие скептически относятся к деятельности комиссий, поскольку, по их мнению, любое новое перераспределение земли будет решаться на основе взяток и личных связей.

Отклики заинтересованных сторон

Житель села Кабиркент, Марнеульский район

В целом, в данной аналитической работе содержится беспристрастная оценка существующего положения дел в районе в отношении распределения земли. Однако, возникает вопрос: кто будет исправлять ошибки, и кто будет регулировать конфликты?

Несмотря на огромное число жалоб, только в нескольких случаях было принято справедливое решение. Канцелярщина, взяточничество, родственные и дружеские связи – это те методы, с помощью которых решаются проблемы и улаживаются жалобы. Корни проблемы лежат во враждебном отношении к другим национальностям: их унижают и притесняют потому, что они меньшинство и не говорят по-грузински. Существующие конфликты будут продолжаться до тех пор, пока не начнет работать закон, пока законы и постановления не будут применяться и исполняться одинаково по отношению к (этническим) грузинам и этническим меньшинствам.

Земля – не единственная причина конфликта. Тем не менее, поскольку земля является единственным источником дохода для местного населения, местные жители очень болезненно реагируют, когда землю отдают «чужакам».

Жители села Квемо Кулари

Нужно сказать, что деление людей на «своих» и «чужих» неверно, поскольку все мы являемся гражданами Грузии. Множество реформ было проведено в Грузии после распада Советского Союза, включая земельную реформу. Те кто чувствуют угрозу от компактного проживания этнических меньшинств в приграничных районах заблуждаются. Крайне важно создать равные условия для всех граждан Грузии и предоставить им равные права в соответствии с конституцией.

Когда в 1996 году, в ходе земельной реформы, были введены ограничения для 21 километровой приграничной зоны, это привело не только к нарушениям прав человека, но и к развалу сельского хозяйства в регионе. Захватив обширные участки пахотной земли, отдельные лица занялись спекуляцией и использовали землю не по назначению, вызвав конфронтацию с различными социальными группами. Для того, чтобы предотвратить печальные последствия, необходимо перераспределить землю на основе следующих принципов:

1. Все прежние арендные договора должны быть аннулированы
2. Ширина приграничной зоны, в которой будут действовать ограничения, должна быть уменьшена с 21 км до 5 км.
3. Вся свободная земля должна быть передана сельсовету
4. Все тендеры и конкурсы на землю, а также условия бизнес-планов, должны быть отменены, а земля должна быть передана ее реальным хозяевам, крестьянам.

Представитель Гардабанской районной администрации

До тех пор, пока не решена проблема безработицы, проблема землевладения будет всегда вызывать конфликты между властями и землевладельцами, а также между самими землевладельцами. В регионах, где земля и сельское хозяйство являются основными источниками дохода, крайне важно развивать предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции.

Конфликты и столкновения между местными властями и арендаторами вызваны внутренней политической нестабильностью. Хотя причиной конфликтов являются вопросы распределения земли, представители местных органов власти порой сами искусственно провоцируют конфликты. Было бы неправильно разделить землю поровну между всеми желающими – этот принцип нужно применять только в отношении приусадебных участков. Землю должны получить только те, кто имеет способности и возможности для ее использования по назначению, то есть для производства сельскохозяйственной продукции. Сегодня только 15-20% пахотных земель используются для производства сельскохозяйственных продуктов. Это значит, что большая часть розданных пахотных земель используется для производства кормовых культур, поскольку это приносит наивысшую прибыль при наименьших затратах. Однако, производство кормовых культур снижает плодородность земли, для восстановления которой требуется как минимум три года.

Представитель Гардабанской районной администрации

В основе распределения земли должен лежать либо принцип эффективности, либо принцип справедливости. Данная работа показывает, что ни один из этих принципов не учитывался во время практического осуществления процесса. Больше всего ценятся земельные участки, расположенные вдоль оросительной инфраструктуры. Земля оказалась в руках небольшой группы людей. Для решения проблемы необходимо изменить закон о собственности на землю, а право распределения земли должно быть передано сельсоветам.

Жители Кирихло и Квемо Кулари

Начиная с 1990 года, жители Кирихло и Квемо Кулари добивались распределения земли. За это время люди обращались к официальным лицам на разных уровнях, в том числе несколько раз к президенту, но безрезультатно. Было очевидно, что высокопоставленные чиновники разделили землю между собой.

Представитель неправительственного сектора Марнеули

Было бы полезно, если бы в данной работе указывались мирные пути решения конфликтов, связанных с земельной реформой. В первую очередь, необходимо решить вопрос 21 километровой приграничной зоны и земля должна быть передана в частное владение. Игнорирование земельной проблемы может привести к гораздо более серьезным последствиям, чем мы имеем сегодня.

До того, как это будет сделано, необходимо провести справедливое и прозрачное перераспределение аренды на землю. Утверждение о том, что разделение земли на мелкие участки делает сельскохозяйственное производство нерентабельным неверно. Владельцы даже маленьких участков вполне смогут использовать их для своих нужд. Кроме того, они смогут создавать ассоциации мелких фермеров, мелиорационные ассоциации и другие союзы. Местное сельское население должно иметь преимущество при распределении земли.

Субаренда земли должна быть запрещена, поскольку она является главной причиной конфликтов и коррупции. Институт субаренды приводит к появлению целой прослойки спекулянтов, которые сдают землю в аренду другим по гораздо более высокой цене, чем они сами платят государству.

Государство должно прислушиваться к жалобам и обращениям граждан по земельным вопросам. Суд также играет очень важную роль: сегодня суды только выполняют указания власть имущих. Важно также упростить и либерализовать земельное налогообложение.

Представитель Марнеульской районной администрации

Анализ показал реальную картину региона. Вместе с тем, однако, необходимо также выделить изменения, произошедшие после Революции роз. После принятия закона о собственности на землю были допущены многочисленные нарушения в ходе распределения земли, и новое правительство приступило к их исправлению. Урегулирование существующих конфликтов требует судебного разбирательства. К сожалению, уровень гражданского образования местных жителей крайне низок. Поэтому местным крестьянам трудно разобраться в земельной реформе в Грузии с точки зрения права. В свою очередь, незнание государственного языка мешает людям получить правовое образование, что в конечном итоге ведет к недовольству.

Юрист из Марнеули

После падения коммунистического режима тысячи гектаров земли в Марнеули попали в руки местной элиты – бывших председателей совхозов и колхозов, чиновников и других влиятельных лиц, как местных, так и живущих в других регионах Грузии. В то время местные жители не понимали, что государственные богатства передаются в частные руки, хотя это было очевидно для наиболее образованной части местного населения.

В 1996-97 годах контроль над этими землями был узаконен с помощью того, что принято называть «земельная реформа». Простое правительство намеренно способствовало разжиганию конфликтов вокруг земли. После так называемой Революции роз люди ожидали, что многие проблемы будут решены. Однако, нынешнее правительство как видно интересуется преимущественно кадровой политикой. Властям важно сохранять все еще не решенные застарелые проблемы, потому что они помогают им держать ситуацию под контролем. Описанные в данной работе конфликты никогда не были межэтническими. Они были спровоцированы намеренно, и их этнический характер создан искусственно.

Выводы и рекомендации

Проблема распределения земли является предметом исключительной озабоченности в регионе, поскольку и Гардабанский и Марнеульский район ориентированы преимущественно на сельское хозяйство. Здесь проблема земли все еще стоит более остро, чем в других регионах Грузии. Это вызвано политикой предыдущего правительства, которое, основываясь на собственном понимании вопросов национальной безопасности, ввело в регионе особые ограничения в процессе земельной приватизации. Запрет на приватизацию земли в приграничной зоне вызвал у местного, преимущественно азербайджанского, населения ощущение дискриминации по этническому признаку. Эти же ограничения привели к созданию уродливого механизма распределения земли путем малопонятных и непрозрачных методов аренды и субаренды, подверженных коррупции и политическим манипуляциям.

Новое правительство, пришедшее к власти после Революции роз, предприняло определенные шаги для исправления ситуации. Здесь главным образом подразумевается перераспределение земли путем отмены прошлых договоров об аренде земельных участков по причине несоблюдения условий договора крупными

арендаторами, и новое распределение высвободившейся земли с помощью более справедливого и прозрачного механизма. Исследование показало, однако, что большинство местных жителей скептически оценивают эти усилия правительства, и в ряде случаев это даже привело к новым конфликтам и трениям в регионе. Более того, после Революции роз местные жители стали более откровенно высказываться по данному вопросу и порой с большей готовностью указывают на этническое измерение проблемы.

Грузинскому государству потребуется более обстоятельная стратегия для решения объективно сложного и политически крайне щекотливого вопроса урегулирования проблемы землевладения в приграничных регионах с компактно проживающим азербайджанским населением. Данная стратегия должна включать в себя:

- Упразднение всех искусственных препятствий на пути приватизации земли в соответствующих регионах с тем, чтобы привести режим землевладения в соответствие с другими регионами Грузии и избавить местных жителей от ощущения дискриминации по этническому признаку
- Развитие всеохватывающего диалога с местными заинтересованными сторонами с целью создания конкретных механизмов перераспределения земли и предотвращения разжигания новых конфликтов и трений во время процесса
- Повышение уровня осознания и понимания правовых механизмов землевладения, а также основных направлений государственной политики по этому вопросу, среди местного населения.