



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

НВР/ВП.7/2001/9
28 November 2001

ENGLISH AND RUSSIAN ONLY

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Рабочая группа по управлению земельными ресурсами

ОБЗОР УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

ГРУЗИЯ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
Введение	1
 <u>Глава</u>	
I. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ	2 - 5
II. ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА И РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО РЫНКА	6 - 14
III. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ	15 - 24
IV. РЕГИСТРАЦИЯ ЗЕМЕЛЬ И ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР	25 - 28
V. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В ГОРОДСКИХ РАЙОНАХ	29 - 33
VI. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В СЕЛЬСКИХ РАЙОНАХ	34 - 40
VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	41 - 149
A. Земельная реформа	41 - 90
B. Правовая основа	91 - 116
C. Институциональная основа	117 - 149

Приложения

- I. Программа миссии
- II. Перечень использованной литературы

Введение

1. На своем совещании в Мадриде 30 сентября 2000 года Бюро Рабочей группы по управлению земельными ресурсами Комитета ЕЭК по населенным пунктам рассмотрело просьбу делегации Грузии о проведении исследования земельной реформы в стране, кадастра и регистрации земель, а также связанных с этим вопросов управления землепользованием в сельских и городских районах. В соответствии с официальной просьбой правительства Грузии секретариатом ЕЭК была учреждена группа международных экспертов. В ее состав вошли г-н Иоахим Томас (Германия), г-н Петер Лараккер (Нидерланды), г-н Герт Гундерсен (Норвегия), г-н Алексей Оверчук (Российская Федерация), г-н Юрг Кауфманн (Швейцария), г-н Тед Беардсалл (Соединенное Королевство), г-н Дэвид Пальмер (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций) и г-н Геннадий Виноградов (секретариат ЕЭК). Программа миссии была подготовлена грузинскими землеустроительными органами в консультации с секретариатом ЕЭК. Миссия состоялась 27 мая - 1 июня 2001 года (см. приложение I).

I. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

География и ресурсы

2. Грузия находится в юго-восточной части Европы, омывается Черным морем и граничит с Российской Федерацией, Турцией, Арменией и Азербайджаном. Общая протяженность ее сухопутных границ составляет 1 461 км, в том числе 164 км с Арменией, 322 км с Азербайджаном, 723 км с Российской Федерацией и 252 км с Турцией. Протяженность ее береговой линии - 310 км. Общая площадь ее сухопутной территории - 69 490 км². Эта территория характеризуется в основном горным рельефом, при этом север страны занят Большим Кавказом, а юг - Малым Кавказом; на западе Колхидская низменность выходит к Черному морю; восток страны занят бассейном реки Кура; пойма речной долины и предгорье Колхидской низменности характеризуются хорошей почвой.

3. К числу природных ресурсов Грузии относятся леса, гидроэлектроэнергия, месторождения марганца, железной руды, меди, небольшие запасы угля и нефти. Ее субтропический и умеренно-континентальный климат, а также почва позволяют заниматься широкомасштабным культивированием чая и цитрусовых культур.

Население

4. Население Грузии составляет 5 019 538 человек (по оценочным данным на июль 2000 года), т.е. уменьшение по сравнению с цифрой 1995 года в 5 411 000 человек. Численность населения в столице страны - Тбилиси - 1 253 000 человек. Возрастная структура населения выглядит следующим образом:

0-14 лет:	20% (мужчин - 517 829; женщин - 497 155);
15-64 года:	67% (мужчин - 1 630 814; женщин - 1 755 323);
65 лет и старше:	13% (мужчин - 238 090; женщин - 380 327) (по оценкам 2000 года).

Показатель роста населения составляет -0,62% (по оценкам 2000 года); показатель рождаемости - 10,87 на 1 000 жителей (по оценкам 2000 года), а показатель смертности - 14,52 смертей на 1 000 жителей (по оценкам 2000 года). Чистый показатель миграции составляет -2,57 мигранта на 1 000 жителей (по оценкам 2000 года). Согласно оценочным данным 1999 года 60% населения находятся ниже черты бедности.

Административные единицы и экономика

5. В состав страны входят две автономные республики, а ее территория разделена на девять регионов и 67 районов. Экономика Грузии традиционно связана с туризмом на Черном море; культивированием цитрусовых культур, чая и винограда; добычей марганца и меди; а также небольшим промышленным сектором по производству вина, металлов, машин, химических и текстильных изделий. Страна импортирует большую часть энергии, включая природный газ и нефтепродукты. Ее единственным существенным внутренним энергоресурсом является гидроэнергия. Экономике Грузии наносится ущерб в результате значительного бюджетного дефицита, образующегося из-за неспособности собирать налоги. Грузия приватизировала свою сеть распределения энергии в 1998 году и с тех пор страдала от нехватки энергии. Она возлагает свои надежды в плане долгосрочного подъема экономики на развитие международного транспортного коридора через главные черноморские порты Поти и Батуми. Экономическая ситуация в краткосрочной перспективе омрачается растущим торговым дефицитом и постоянными проблемами уклонения от уплаты налогов и коррупции. Одним из позитивных аспектов переходного периода явился более широкий доступ к потребительским товарам. В то же время потребление характеризуется явно

неравномерным характером, и многие лица, обладающие дорогостоящим имуществом, имеют весьма низкие доходы.

II. ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА И РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО РЫНКА

6. В Грузии первые попытки проведения реформы сельскохозяйственного сектора предпринимались в середине 70-х годов, когда правительство начало проводить эксперименты по сдаче земли в аренду фермерам. Из-за политической оппозиции этой идее этот эксперимент закончился неудачей, и не предпринималось никаких дальнейших мер до 1988 года, когда в пяти районах фермерам были переданы большие участки земли. В то время эти эксперименты не имели, однако, какого-либо юридического значения, поскольку вся земля являлась собственностью государства.

7. К началу 90-х годов в Грузии насчитывалось 781 коллективное хозяйство, при этом каждое из них располагало в среднем 1 800 гектарами производительных сельскохозяйственных угодий и насчитывало 255 работников и сотрудников управленческого звена. В Советском Союзе Грузия являлась основным производителем фруктов и овощей, винных и столовых сортов винограда, цитрусовых и чая. Около 90% сельскохозяйственной продукции продавалось за пределами Грузии.

8. Получение независимости привело к потере традиционных рынков сельскохозяйственной продукции в других республиках бывшего Советского Союза и развалу государственных и коллективных хозяйств. В результате этого в январе 1992 года правительство было вынуждено начать распределение земли среди всех граждан страны в качестве главного средства борьбы с нищетой.

9. Правительство установило три категории граждан, имеющих право на частное владение землей. Граждане, непосредственно занятые в сельском хозяйстве, имели право на 1,25 гектара земли на одну семью. Лица, проживающие в сельских районах, но не занятые в сельском хозяйстве (работники образования, государственного здравоохранения и т.д.), имели право на 0,75 гектара; и жители городских районов могли получить 0,25 гектара. Земля, которая уже находилась во владении отдельных лиц (вспомогательные семейные наделы) до распределения, включалась в указанные 1,25 гектара и таким образом реальные земельные участки, переданные населению, были нередко меньше установленного размера. Эти квоты не означали, что земля предоставлялась в виде одного надела. Напротив, каждая семья получила 4-5 земельных наделов, расположенных в разных районах. В некоторых районах распределение земли осложнилось в результате неспособности правительства контролировать данный процесс, а также отсутствия соответствующих правил и положений.

10. В результате этого массового преобразовательного процесса 1 055 200 семей - около 4 млн. грузинских граждан - стали собственниками небольших земельных наделов, средний размер которых составил 0,9 гектара на одно домашнее хозяйство. При общей площади земли в Грузии, равной 6 949 400 гектаров, в частную собственность было передано 942 300 гектаров, включая 762 100 гектаров сельскохозяйственных земель (таблица 1). Около 1 318 000 гектаров осталось в собственности государства и было передано в аренду. Земли, которые использовались для сельскохозяйственных исследований и учебной подготовки, а также племенные хозяйства также остались в руках государства. Первый этап земельной реформы осуществлялся при отсутствии законодательной основы; он совпал по времени с политическим и экономическим кризисом, гражданской войной и эскалацией преступности в стране.

11. В Грузии проведение деловых операций регулируется Гражданским кодексом и Законом о регистрации земель. Процесс передачи земли включает продажу, наследование, дарственные акты и отчуждение. Сделки становятся законными только после регистрации. Законом четко определяются процедуры, регулирующие передачу права собственности на землю от одной стороны другой стороне. Договаривающиеся стороны обязаны составить договор, получить выписку из регистра и нотариально ее заверить. После уплаты всех причитающихся налогов и пошлин новый владелец может зарегистрировать договор о продаже. Парламент снизил недавно пошлину за передачу земли до порядка 6 долларов за земельный надел, что считается шагом в направлении открытия земельного рынка неограниченному кругу лиц, которые пытались обойти положения о выплате высоких соответствующих пошлин посредством нерегистрации сделок в официальном порядке.

12. Действующий земельный рынок является основой для экономического роста и показателем стоимости земли как фактора производства. Это именно тот случай, когда землю можно продавать, покупать и сдавать в аренду, а также использовать в качестве обеспечения займов. Предварительным условием этого является государственная регистрация. Кроме того, общенациональная система регистрации земли является важным условием для налогообложения земли и бюджетных поступлений. Она является важной частью экономического развития. В 1998 году началась первичная регистрация местными бюро (первичная регистрация права собственности). К концу 2000 года регистрационные бюро завершили первичную регистрацию 1 163 000 участков сельскохозяйственных земель, из которых для 1 млн. участков были выданы регистрационные свидетельства их владельцам. Началось практическое функционирование земельного рынка. В таблице 2 приводятся данные о зарегистрированных вторичных сделках и ипотеках.

13. Земельный рынок особенно плохо развит в сельских районах. Из 3 700 ипотек лишь 171 имеет отношение к сельскохозяйственным землям; более 90% ипотек связаны с несельскохозяйственными землями. Подобная ситуация зависит, с одной стороны, от экономического положения в целом, а с другой стороны, от неадекватной кредитной системы. Тем не менее все же имеются примеры частной аренды. Некоторые частные землевладельцы, недовольные небольшим размером своего земельного участка, пытаются получить больше земли в любом возможном месте. Это является позитивным событием, которое становится частью будущего земельного рынка, поскольку в настоящее время аренда земли у частных лиц еще не стала общепринятой практикой.

14. Развитию земельного рынка мешало также отсутствие четко сформулированных документов о регистрации земли. Этому вопросу было посвящено Распоряжение президента о срочных мерах по первичной регистрации прав собственности на сельскохозяйственные земли и выдаче регистрационных свидетельств гражданам Грузии от 16 мая 1999 года. Этим Распоряжением утверждалась официальная форма регистрационных документов. В 2000 году развитие земельного рынка в стране характеризовалось следующими показателями: 4 456 продаж земли, 355 передач права собственности, 3 997 актов наследования и 2 473 ипотеки.

Таблица 1. Приватизация сельскохозяйственных земель, 1 января 2001 года

Вид земельного покрова	Площадь, в тыс. га	Приватизированные земли		Земли, арендованные правительством	
		в тыс. га	в %	в тыс. га	в %
Сельскохозяйственные земли - всего	3 019,7	762,1	25,3	939,6	31,1
В том числе:					
Пахотные земли	792,9	434,1	54,7	257,5	32,5
Земельные участки	269,3	182,5	67,7	31,7	11,8
Сенокосные угодья	142,3	41,5	29,2	56,6	39,8
Пастбища	1 795,8	84,8	4,7	593,8	33,0

Таблица 2. Зарегистрированные вторичные сделки и ипотеки

Вторичные сделки	1999	2000
Продажи	2 244	4 456
Наследование	Данные отсутствуют	3 997
Ипотеки	993	2 473
Передача прав	Данные отсутствуют	358
Общее количество вторичных регистраций	3 237	11 284

III. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Правовая основа

15. В соответствии с Конституцией (статья 21) собственность считается неприкосновенной. К числу всеобщих прав относятся права на собственность, приобретение, передачу и наследование, хотя Конституцией предусматривается, что подобные права могут быть ограничены для общественных нужд, однако при условии соблюдения определенной процедуры и выплаты соответствующего вознаграждения.

16. Вопросы приватизации земли, жилого фонда и предприятий регулируются рядом законов, указов и постановлений. Помимо Гражданского кодекса (1997 год) законодательство в этой области включает:

- Закон о владении сельскохозяйственными землями (1996 год)
- Закон о приватизации государственной собственности (1997 год)
- Закон о декларировании частной собственности на несельскохозяйственные земли, находящиеся в пользовании физических и частных юридических лиц (1998 год)
- Закон об управлении и распоряжении государственными несельскохозяйственными землями (1998 год)

17. Регистрация земли регулируется положениями Гражданского кодекса (1997 год) и Закона о регистрации земли (1996 год), которыми предусматривается, что права собственности признаются лишь в том случае, если осуществлена регистрация этих прав. Законом о земельных участках и соответствующих государственных пошлин за регистрацию недвижимого имущества (1999 год) устанавливаются пошлины за первичную регистрацию и последующие сделки. Только прошедшие регистрацию права могут являться объектом официальной продажи, аренды или использования в качестве побочных прав. В целях ускорения и упрощения выполнения требований первичной регистрации сельскохозяйственных земель было выпущено Распоряжение президента о срочных мерах по первичной регистрации прав собственности на сельскохозяйственные земли и выдаче регистрационных свидетельств (№ 237, 1999 год).

18. Порядок оценки земли регулируются Налоговым кодексом (1997 год), в котором предусматриваются шесть различных базовых налоговых ставок для сельскохозяйственных и несельскохозяйственных земель. До сих пор не подготовлено ни

одного конкретного закона, направленного на укрупнение разбросанных сельскохозяйственных участков и поощрение развития сельских районов. В отношении городских районов подготовлен проект законодательства, охватывающего кондоминиумы, вопросы городского развития и определения зон землепользования в Тбилиси (последнее уже принято муниципальным советом Тбилиси).

Институциональная основа

19. Главным учреждением по вопросам управления земельными ресурсами является Государственный департамент по управлению земельными ресурсами (ГДУЗР). Это независимое учреждение было создано в соответствии с постановлением парламента № 488 (1996 год), а руководство им осуществляется председателем и шестью заместителями. Оно выполняет следующие функции:

- регистрация и кадастр земель (основное направление деятельности в настоящее время)
- оценка земли
- земельная реформа, землеустройство и споры по недвижимости
- государственный контроль за использованием и охраной земель, а также земельных ресурсов
- подготовка статистических данных о земельных ресурсах
- оценка

20. Ведущее бюро этого департамента несет ответственность за разработку государственной политики в области управления земельными ресурсами, подготовку и осуществление программ и оказание содействия в подготовке законодательства по вопросам управления земельными ресурсами, а также урегулирование связанных с землей споров. Децентрализованные региональные и местные бюро занимаются регистрацией земли и кадастровыми операциями, а также осуществляют деятельность по планированию или проверке прекращения землепользования. В распоряжение ГДУЗР передан Государственный научно-исследовательский институт "СакСакхМитсПроекти". На местном уровне государственными землями распоряжаются муниципалитеты.

21. Министерство сельского хозяйства в рамках своих полномочий отвечает за аграрную реформу. Оно должно формулировать политику в области аграрной реформы, которая должна осуществляться ГДУЗР в качестве части проводимой им земельной реформы.

22. Министерство городского развития и строительства несет совместно с ГДУЗР ответственность за планирование землепользования и формулирование политики. Бюро технической инвентаризации (БТИ) находится в подчинении данного министерства, и в нем хранятся документы по недвижимости в городских районах.

23. Департамент геодезии и картографии осуществляет контрольные функции за деятельностью по подготовке обзоров и картированию, осуществляемой государственными организациями и частным сектором.

Донорская помощь в области управления земельными ресурсами

24. С целью содействия первичной регистрации права собственности оказывается значительная донорская помощь по следующим направлениям:

- Проект развития земельного рынка, осуществляемый Агентством Соединенных Штатов Америки по международному развитию (ЮСАИД) (1997-2002 годы). Финансирование кадастровых съемок и регистрации 3 млн. сельскохозяйственных участков. К концу 2000 года зарегистрировано около 1 млн. участков; регистрация оставшихся 2 млн. будет завершена к 2002 году.
- Проект по подготовке земельного кадастра и регистрации земель, осуществляемый Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2000-2006 годы). Финансирование базового картирования, кадастровой съемки и создания шести региональных центров.
- Проект развития сельского хозяйства, осуществляемый Всемирным банком и Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР) (1997-2002 годы, с возможным продлением до 2004 года). Финансирование базового картирования, кадастровой съемки и регистрации, а также реконструкции бюро двух регионов.
- Проект управления земельными ресурсами (1998-2002 годы), осуществляемый Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Европейским союзом (ЕС). Финансирование кадастровой съемки и регистрации в одном районе, разработки программного обеспечения и реконструкции 11 районных бюро. ЕС обеспечивает вклад правительства в рамках его Программы продовольственной безопасности.

- Техническое сотрудничество с Германией (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) (2001-2002 годы, с возможным продлением до 2004 года). Финансирование кадастровой съемки и регистрации в Тбилиси.
- Шведское агентство международного развития (СИДА) (2000-2002 годы). Финансирование наращивания потенциала посредством создания учебного центра с целью организации курсов для сотрудников ГДУЗР по вопросам земельного законодательства, регистрации земель, информационной системы по земельным ресурсам (ИСЗР), кадастровой съемки, оценки и налогообложения, кредитного маркетинга и управление работой бюро.

IV. РЕГИСТРАЦИЯ ЗЕМЕЛЬ И ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР

25. Главный регистратор ГДУЗР руководит деятельностью, связанной с кадастром и регистрацией земель. В состав этого учреждения входят национальное бюро, 62 районных и 7 городских бюро. Эти бюро возглавляются зональным регистратором, который несет ответственность за их деятельность, а также прочую деятельность по регистрации в данной зоне. ГДУЗР осуществляет контроль за работой региональных бюро, с тем чтобы более эффективно справляться с рабочей нагрузкой. В то же время не завершено распределение обязанностей между районными и региональными бюро. В соответствии с законом права собственности обретают силу лишь после их регистрации в ГДУЗР. Работа по кадастровой съемке, которая является необходимой до официальной регистрации, осуществляется частными землемерами.

26. В сельских районах многие международные проекты связаны с деятельностью по кадастровой съемке и регистрации большого количества участков (сельскохозяйственных и несельскохозяйственных). Процесс регистрации вначале шел медленными темпами главным образом из-за запутанных процедур и отсутствия возможностей для проведения кадастровой съемки. С целью упрощения процедур и ускорения темпов регистрации сельскохозяйственных участков в рамках проекта ЮСАИД было выпущено Распоряжение президента № 237. Долгое время продолжалось обсуждение вопроса о точности данных, поскольку при осуществлении различных проектов применяются различные процедуры. Считается, что определению общего подхода будет способствовать более тесная координация между проектами.

27. Совершенно иной является ситуация в городских районах. Систематическая регистрация ограничена рамками последнего проекта GTZ, а незначительный прогресс объясняется бессистемным характером регистрации. Несмотря на приватизацию большинства квартир, регистрация охватила в Тбилиси лишь 3% этих квартир. Свидетельства о регистрации собственности и прочие документы по квартирам находятся

в Бюро по технической инвентаризации (БТИ), и, по-видимому, многие лица считают, что документов БТИ достаточно для доказательства права собственности.

28. За первичную регистрацию не взимается никакой пошлины. Регистрационная пошлина за вторичную регистрацию была снижена недавно с 26 лари до 7 лари, поскольку сумма в 26 лари¹ считалась слишком высокой, если принять во внимание средний уровень дохода в Грузии. ГДУЗР использует кадастровую информацию и данные о собственности для подготовки документов по зональному налогообложению, которые затем передаются в налоговые органы.

V. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В ГОРОДСКИХ РАЙОНАХ

29. При советской системе городские районы характеризовались сочетанием государственной и частной собственности. Как и в других странах, находящихся на переходном этапе, бесплатная приватизация жилого фонда рассматривалась в качестве быстро осуществляемой популистской меры, олицетворяющей новые времена. Политика и практика никоим образом не были связаны с общей перспективой городского развития или будущим состоянием жилищного фонда или жилищного строительства как таковых.

30. Приватизация жилищного фонда проводилась без приватизации земли под жилищными единицами и земли, прилегающей к жилищной собственности. Городская земля, как правило, была государственной. Законом о декларации частной собственности на несельскохозяйственные земли, находящиеся в пользовании физических и юридических лиц, от октября 1998 года регулируются главным образом вопросы приватизации земли, прилегающей к приватизированным коммерческим и промышленным помещениям. Законом об управлении и распоряжении государственными несельскохозяйственными землями 1998 года предусматривается, что приватизация земли в городских районах должна проводиться путем публичных торгов. Последним законодательным актом о приватизации собственности в городских районах является Закон о приватизации городских земель 1999 года.

31. Ответственность за приватизацию земли и собственности в городских районах возложена на три правительственных органа: государственный департамент по управлению земельными ресурсами (ГДУЗР), министерство городского развития и строительства и министерство государственного имущества. Муниципалитеты не владеют землей, однако в пределах своих границ они непосредственно участвуют в текущей приватизации государственных земель.

¹ 1 долл. США = 2 лари.

32. Поскольку вопрос о местном самоуправлении не был окончательно урегулирован в Грузии, подобное положение дел еще больше снижает роль муниципалитетов в области активного управления земельными ресурсами и освоения территорий в городских районах. В законопроекте о столице Грузии - городе Тбилиси - предпринимается попытка определить орган власти, в распоряжении которого находится земля, расположенная в пределах канцелярии мэра Тбилиси, и за которую этот орган несет ответственность. Основные части этого закона вступают однако в противоречие с Законом о регистрации земли, президентским Указом о государственном департаменте по управлению земельными ресурсами и Законом о местном самоуправлении и правительственных органах.

33. Ни правовая, ни институциональная основа, существующие в настоящее время в Грузии, не способствуют эффективному управлению землепользованием в городских районах или их устойчивому развитию.

VI. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В СЕЛЬСКИХ РАЙОНАХ

34. В советский период значительную долю валового национального продукта (ВНП) составляла продукция трудоемкого сельскохозяйственного и продовольственного сектора, который играл также важную роль в национальной экономике. Его роль может быть восстановлена, если будут приняты меры по созданию эффективных частных фермерских хозяйств, основанных на принципах эффективного управления земельными ресурсами, и если им будут обеспечены надежные рынки.

35. После исчезновения крупных государственных и коллективных хозяйств в результате проведенных реформ в настоящее время насчитывается лишь 200-300 кооперативов с акционерным капиталом, работающих на арендованной земле. Около 4 млн. человек получили землю и более половины из них трудятся на ней. Однако не все эти люди могут стать фермерами в будущем. Следствием этого является исключительно мелкая раздробленность земельных участков и потеря более 20% производительных сельскохозяйственных угодий, которые в настоящее время приходится использовать для строительства подъездных путей или установления границ, возведения закрытых сельскохозяйственных ограждений и изгородей.

36. Физическая инфраструктура сельских районов находится в запущенном состоянии. Она создавалась для крупномасштабного земледелия в совхозах и колхозах; она абсолютно неэффективна для ведения фермерского хозяйства в рамках мелкомасштабных структур. В ходе земельной реформы доступ к земельным участкам обеспечивался при помощи новых сельских дорог, однако они находятся в плохом состоянии. Система

ирригации, также созданная в период крупномасштабного земледелия, плохо приспособлена к новым структурам землепользования. Система управления водными ресурсами разрушена, а бывшие объединения потребителей воды прекратили свое существование. Необходимо восстановить систему управления водными ресурсами при помощи новых землевладельцев и привести существующие системы в соответствие с новыми земельными наделами. С 1998 года возобновилась деятельность некоторых советов, однако для срочного восстановления не хватает финансовых средств. В состоянии разрухи пребывает техническая инфраструктура. Крупномасштабное земледелие было преобразовано в экономику "земледелия на базе арендуемых участков земли". Наблюдается значительный дефицит сельскохозяйственных машин и автоприцепов, большая часть сельскохозяйственного оборудования находится в изношенном состоянии, а фермеры не имеют доступа к источникам финансирования для приобретения новых машин.

37. При проведении земельной реформы не учитывалась современная практика управления земельными ресурсами. В результате этого одна треть сельскохозяйственных земель (около 1 млн. га) подвержена эрозии, в том числе 378 000 га пахотных земель, 650 000 га сенокосов и пастбищ. Почти 218 000 га (7,3% сельскохозяйственных земель) подвержены засолению. Из-за отсутствия необходимого осушения 109 000 га (3,6% сельскохозяйственных земель) превращаются в болотистую местность. Еще 175 000 га (5,9% сельскохозяйственных земель) угрожает опустынивание из-за несовершенной ирригационной системы. В силу вышеуказанных причин продуктивность является низкой. Для восстановления продуктивности и защиты почв требуются огромные затраты, превышающие возможности одних лишь фермеров. Некоторые фруктовые сады, плантации чая и т.д. не культивируются из-за отсутствия какого-либо рынка для их продукции.

38. В настоящее время сельскохозяйственный сектор Грузии находится на уровне обеспечения лишь средств существования; он производит продовольствие для собственного потребления, при этом незначительные излишки продаются на рынках и в придорожных ларьках. Земельных участков небольшого размера достаточно для обеспечения личного потребления, однако их площади не хватает для обеспечения жизни за счет получения доходов от земли. Земли вокруг бывших государственных ферм и прочих промышленных комплексов заброшены, и это привело к еще большей раздробленности.

39. Большинство государственных кооперативов прекратило свое существование, и их деятельность вряд ли возобновится без крупных капиталовложений. Подобное положение дел является неблагоприятным, поскольку могла бы быть обеспечена определенная

перспектива благодаря преобразованию бывших государственных кооперативов в частные под руководством бывших их работников, выступающих в качестве новых землевладельцев на партнерской основе.

40. Международные консультанты и руководство министерств внесли предложения относительно объединения земель. Объединение земель рассматривается в качестве меры по уменьшению раздробленности посредством перераспределения земельных участков и реорганизации владения таким образом, чтобы повысить объем сельскохозяйственного производства. На стадии рассмотрения находится экспериментальный проект по объединению земель, однако открытым остается вопрос о том, кто несет ответственность за осуществление мер по такому объединению.

VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Земельная реформа

41. Масштабы приватизации и распределения земель затронули почти все семьи в стране. Доступ к земле был обеспечен как сельскому, так и городскому населению. В то же время итоговое изменение структуры земледелия и утрата рынков привели к резкому сокращению сельскохозяйственного производства.

Приватизация земли в сельских районах

42. Несмотря на проведение правительством массовой кампании по приватизации земли в сельских районах, значительная ее часть остается в собственности государства. Правительство предлагает приватизировать эту землю, рассчитывая получить дополнительные поступления в государственный бюджет и повысить эффективность земледелия. Тем не менее из-за неэффективного ведения сельского хозяйства, а также недостаточных рынков для сельскохозяйственной продукции сельскохозяйственные земли в Грузии характеризуются весьма низкой стоимостью. Правительству не следует рассчитывать на получение значительного дохода от продажи земель в сельских районах.

Рекомендации

43. Учитывая экономическое положение в сельскохозяйственном секторе, правительству необходимо в первую очередь сосредоточить свои усилия на мерах, ведущих к повышению стоимости земли и обеспечению этого сектора стабильными и постоянными доходами за счет аренды земли частным лицам и компаниям.

Правительству не следует пытаться получить значительный доход от подобной аренды хотя бы до тех пор, пока сельский сектор не будет восстановлен.

44. Правительству следует также помнить о том, что любая продажа земли фермерам приведет, вероятно, к снижению капиталовложений в сельское хозяйство, поскольку фермерам придется использовать свои скудные ресурсы скорее для приобретения земли, а не вложения денег в развитие сектора земледелия. До тех пор пока не будет принято решение о бесплатном распределении сельскохозяйственных земель фермерам, целесообразно отложить принятие любых решений относительно приватизации сельскохозяйственных земель до того времени, когда сельскохозяйственный сектор будет характеризоваться более благоприятным экономическим положением.

45. Существенное значение имеет четкая и открытая политика в области приватизации земли в сельских районах. В рамках этой политики следует определить: i) какая земля может быть приватизирована и какую землю следует оставить в государственной собственности; ii) процедуры, которые ликвидируют бюрократию и будут способствовать процессу передачи земли.

46. В целях предотвращения нанесения еще большего ущерба сельской инфраструктуре и окружающей среде основой любой последующей приватизации земли должны стать исключительно программы по управлению земельными ресурсами.

47. Большая часть государственной земли находится в горных районах, имеющих большую природную ценность. Следует принять меры для сохранения и охраны таких районов в интересах населения.

Разграничение землевладения

48. До последнего времени проведение земельной реформы характеризовалось отсутствием четкого разграничения собственности на землю между центральными и местными органами управления и частными лицами.

Рекомендация

49. Необходимо принять меры для определения и регистрации государственных земель. Это будет способствовать последующей приватизации земли и поможет предотвратить возможные земельные споры, а также обеспечить базу данных для целей управления земельными ресурсами и налогообложения.

Региональные и культурные различия

50. Огромные участки земли находятся на территориях, которые не контролируются центральным правительством. Правительство Грузии не признает никаких правовых положений в отношении юридического статуса земли, которые были приняты сепаратистами, контролирующими эти районы в настоящее время.

51. У некоторых групп населения в Грузии (в горных районах) отсутствует традиция частного землевладения. Хотя земля в таких районах до сих пор принадлежит государству, для этих групп населения в основном характерна практика общинного землепользования. Приватизация земли в этих районах может привести к возникновению конфликтов и утрате местной культуры и своеобразия образа жизни.

Рекомендация

52. На данном этапе правительству следует избегать проведения приватизации земли в районах с основанной на обычаях практикой землепользования. Следует разработать нормативные положения для охраны основанных на обычаях прав землепользования как основы традиционного образа жизни по крайней мере до тех пор, пока население, проживающее в этих районах, не придет к пониманию тех выгод, которые приносят права частной собственности. Для обеспечения охраны основанных на обычаях прав землепользования они должны найти отражение в земельном кадастре.

Леса

53. Лесные районы до сих пор являются собственностью государства. Правительство рассматривает вопрос о приватизации около 10% всего лесного массива. Существует опасность того, что покупать будут лишь леса с ценными породами деревьев, а менее ценные леса останутся в собственности государства и станут бременем для бюджета.

Рекомендация

54. Следует либо полностью приватизировать лесные районы, либо оставить их в собственности государства и в экономическом управлении учреждений, занимающихся вопросами леса. В случае принятия решения о приватизации лесного массива следует отложить проведение фактической приватизации до того времени, пока в стране не появится большой объем капитала для инвестирования.

Комплексная земельная политика в отношении сельских районов

55. Экономика Грузии в значительной степени зависит от сельскохозяйственного сектора. Его экономическое восстановление в значительной мере зависит от:

i) увеличения объема сельскохозяйственного производства; и ii) восстановления доступа к традиционным рынкам. Эти проблемы невозможно решить до тех пор, пока не будет разработана комплексная земельная политика в отношении сельских районов.

Рекомендация

56. Правительству следует уделять главное внимание созданию благоприятной обстановки для развития ферм и сельскохозяйственных предприятий, а также созданию не связанных с сельским хозяйством рабочих мест и возможностей в сельских районах. Сложный характер фермерского сектора предполагает, что рамки подобной программы не могут ограничиваться строго вопросами, связанными с землей. Успех земельной реформы будет зависеть от проведения комплексных общесекторальных мероприятий, которые должны как минимум включать:

- i) программу аграрного кредитования;
- ii) развитие сельской инфраструктуры;
- iii) оказание поддержки в сфере снабжения и маркетинга фермерским кооперативам;
- iv) создание системы информационно-пропагандистского обслуживания;
- v) разработку политики в области приватизации земель в сельских районах; и
- vi) управление земельными ресурсами и объединение земель. Культурное разнообразие, существующее во многих частях страны, требует того, чтобы при осуществлении подобной политики учитывались региональные различия.

Управление земельными ресурсами в сельских районах

57. При осуществлении структурных изменений в сельском секторе за последние 10 лет полностью игнорировались выгоды от практики управления земельными ресурсами. Результатом этого стало огромное количество слабых мест в структуре сельского хозяйства Грузии, ликвидировать которые можно лишь путем повторного внедрения

практики управления земельными ресурсами как средства планирования и организации землепользования.

Рекомендация

58. Для достижения целей ориентированной на будущее стратегии развития сельских районов следует разработать и привести в действие механизмы управления земельными ресурсами, включая мероприятия правового и организационного характера.

Аграрный туризм

59. Грузия обладает потенциалом для аграрного туризма, благодаря которому повысится доход лиц, занятых в сельском секторе.

Рекомендация

60. Хотя туризм можно рассматривать лишь в качестве долгосрочной стратегии, его все же следует учитывать в рамках стратегии развития для сельских районов.

Объединение земель

61. Результатом проведения земельной реформы в Грузии явился беспрецедентный уровень раздробленности земель и создание огромного количества мелких неэффективных фермерских хозяйств, не способных выйти на коммерческие объемы производства. Сельская инфраструктура создавалась таким образом, чтобы оказывать поддержку крупным фермам советского типа. За десятилетний срок проведения данной реформы эта инфраструктура значительно ухудшилась и не способна адаптироваться к новым требованиям. Многие местные специалисты считают в настоящее время, что данная проблема является главным тормозом на пути развития сельского хозяйства.

62. Несмотря на предпринимаемые правительством попытки решения проблемы объединения земель посредством планирования новых концепций объединения в Кахетинском регионе, существует мнение о том, что объединение земель станет реально возможным лишь после того, как Грузия вновь получит доступ к рынкам. Существует также явное непонимание роли органов власти в процессе объединения земель. Современное экономическое положение не позволяет выделить надлежащие бюджетные ресурсы для объединения земель.

Рекомендации

63. До того как Грузия вновь обретет доступ к рынкам, следует начать объединение земель в качестве обеспеченного правовой санкцией и юридически регулируемого мероприятия.

64. Учитывая важное значение объединения земель для развития экономики Грузии, необходимо подготовить специальный акт об объединении земель и добиться его принятия парламентом. Подобный акт должен быть посвящен экономическим стимулам, благодаря которым мелкие собственники будут стремиться к объединению земель.

65. Необходима донорская поддержка для разработки правовых положений, регулирующих объединение земель, а также подготовки ограниченного количества экспериментальных проектов, которые должны быть осуществлены в различных частях страны. Предлагаемые проекты должны быть связаны с теми районами и секторами, которые характеризуются определенными признаками рыночной деятельности и в которых местное население проявило интерес к ним.

66. Следует учредить специальный национальный орган для управления процедурами объединения земель. Он должен иметь отделения во всех регионах страны.

Приватизация земель в городских районах

67. Особые проблемы для устойчивого развития городских районов в Грузии связаны с наличием трех государственных организаций, а также муниципалитетов, отвечающих за различные аспекты приватизации в городах (см. главу V), отсутствием действенных планов городского развития и неучастием муниципалитетов в процессах приватизации.

68. Из-за отсутствия какого-либо надлежащего генерального плана городских районов, планов развития или нормативных актов, регулирующих вопросы районирования, приватизация земли в городских районах не связана с будущим использованием приватизированных участков. Стоимость приватизации никоим образом не связана поэтому с будущими возможностями получения коммерческой прибыли. Соглашения о приватизации также не содержат договорных положений, обязывающих покупателя принимать финансовое участие в строительстве инфраструктуры (дороги, водоснабжение, канализация, автостоянки и т.д.), которое необходимо для оказания поддержки будущему развитию приватизированных земель. С этой точки зрения приватизацию земель в городских районах можно рассматривать в качестве несправедливого распределения

будущих экономических обязательств и выгод между новым частным собственником (победившая сторона) и муниципалитетом (проигравшая сторона). Подобная ситуация рассматривается как угроза для устойчивого развития городских районов в Грузии.

69. Муниципалитеты не являются владельцами земли, лежащей в пределах их границ. В ходе текущей приватизации государственных земель их передача муниципалитетам не предусматривается. Для эффективного развития городских районов необходимы проекты по развитию государственного сектора, включая такие объекты, как школы, больницы, техническая инфраструктура, социальное жилье и т.д. Нахождение необходимой земли в собственности муниципалитетов будет способствовать принятию быстрых решений относительно осуществления этих проектов, а также снижению их стоимости. В современной ситуации муниципальная собственность на землю может быть обеспечена лишь путем целевой передачи муниципалитетам необходимой государственной земли.

70. Неясным остается вопрос о том, кто отвечает за принятие решений о будущем использовании земельных участков в городских районах. Подобная ситуация требует срочного разъяснения. Финансирование крупных ремонтных работ, а также реставрация и модернизация приватизированных многоквартирных домов как правило становятся возможными лишь в том случае, если кредитам может гарантироваться обеспечение на финансовом рынке. Подобные кредиты могут быть получены только в том случае, если объединение домовладельцев может обеспечить финансовую гарантию. Ни один банк не согласится с подобной гарантией до тех пор, пока земля под строением (строениями) и прилегающая земля не становится совместной собственностью. Тот же самый аргумент выдвигается в отношении земли, находящейся под приватизированной коммерческой собственностью. В данном случае также невозможно разграничивать собственность на землю и здания.

Рекомендации

71. Срочного разъяснения и упрощения требует институциональная структура, несущая ответственность за приватизацию земли в городских районах. Настоятельно рекомендуется, чтобы общая ответственность за этот процесс приватизации была возложена на министерство государственного имущества.

72. Идеальным вариантом было бы объявление общего моратория на дальнейшую приватизацию земли в городских районах, например на двухлетний период, пока не будут разработаны и утверждены планы и политика в области городского развития. Поскольку подобный вариант считается нереальным в настоящее время, рекомендуются следующие меры:

- a) следует незамедлительно определить городские районы, которые необходимо развивать или которые, как ожидается, необходимо будет развивать в ближайшее время. Это особенно касается центральных и исторических районов Тбилиси;
- b) в определенных таким образом районах следует объявить ограниченный двухлетний мораторий на приватизацию земли для целей будущего развития;
- c) в этих районах первоочередное внимание следует уделять быстрой подготовке упрощенных планов развития до конца действия моратория;
- d) при установлении минимальных продажных цен и прочих условий для земель, приватизированных после этого периода, следует учитывать запланированное землепользование и потребности инфраструктуры.

73. Самым крупным муниципалитетам следует в сотрудничестве с министерством городского развития и строительства и министерством государственного имущества подготовить перечень районов, определенных или зарезервированных для проектов развития государственного сектора. Передачу утвержденных для подобных целей земель от государства муниципалитетам следует осуществлять бесплатно. Этот процесс следует завершить в течение максимум одного года.

74. В течение пятилетнего периода муниципалитетам не следует давать разрешение на продажу любых земель, переданных таким образом частным застройщикам исходя из общественных интересов.

75. Следует ускорить передачу права собственности на землю, находящуюся под приватизированными зданиями или прилегающую к ним. В эту категорию земли следует включить землю, которая функционально принадлежит жилым комплексам, т.е. площадки для игр и зоны зеленых насаждений, гаражи и автомобильные стоянки и т.д. Передачу подобных территорий следует осуществлять бесплатно.

76. Следует незамедлительно и бесплатно передать коммерческим владельцам право собственности на землю под уже приватизированной коммерческой собственностью.

Всеобъемлющая политика землепользования в городских районах

77. Устойчивое развитие городских районов, при котором должным образом учитываются социальные, экономические и исторические/культурные элементы, зависит от ряда факторов: правовой основы; институциональных структур; и экономического

развития. В Грузии, как и во всех странах с переходной экономикой, один из этих центральных факторов, а именно экономическое развитие, в значительной мере зависит от правовых и институциональных условий. В обеих этих областях Грузия сталкивается в настоящее время с серьезными проблемами в своей деятельности по обеспечению проведения всеобъемлющей политики в области землепользования в городских районах, направленной на устойчивый рост и развитие этих районов. Основными элементами всеобъемлющей политики землепользования в городских районах являются дальнейшая приватизация земли в этих районах и развитие городского строительства.

78. Значительным препятствием для осуществления всеобъемлющей открытой политики землепользования в городских районах являются также институциональные обязанности и структуры. Это также относится к столице страны - городу Тбилиси. В Законе о Тбилиси дается лишь далеко не полное разъяснение прав и обязанностей, связанных с проведением всеобъемлющей политики в отношении городских районов в рамках столицы. Его положения, согласно которым проводится разграничение ответственности между государством и муниципалитетом, а также практическое участие государственных органов в решении вопросов землепользования в городе, не способствуют эффективному и гласному характеру использования и освоения земли в городских районах.

79. Одной из позитивных тенденций является появление рынка недвижимости в Тбилиси. Устанавливаются цены на землю, строения и имущество, и информация о них носит открытый характер. Появляется частный сектор недвижимого имущества. Необходимо укреплять и развивать дальше этот частный сектор.

Рекомендации

80. Всеобъемлющее развитие городских районов может происходить лишь в рамках упрощенной институциональной основы. Следует разработать и принять закон о развитии городских районов. Этот закон должен быть основан на принципе муниципальной автономии в вопросах утверждения видов землепользования, планов и проектов развития в пределах городских районов и контроля за их соблюдением. В ведении государства должны остаться полномочия по обеспечению того, чтобы четко определенными национальными интересам не угрожали планы, принятые на местном уровне. Этим законом должны также предусматриваться четкие, ограниченные определенными сроками процедуры обжалования планов, принятых местными властями. Следует ясно определить круг лиц, имеющих право на обжалование, а также основания для подобного обжалования.

81. Ответственность государства за правовые средства регулирования территориально-пространственного городского планирования и развития должна быть однозначно возложена на министерство городского развития и строительства.

82. Государственный департамент по управлению земельными ресурсами не должен иметь никаких прав или полномочий в отношении вопросов землепользования и/или строительства в пределах городских районов.

83. Министерству городского развития и строительства следует в срочном порядке подготовить для городских муниципалитетов руководящие положения по планированию землепользования и районированию. В этих руководящих положениях должна быть отражена срочная потребность в планах землепользования. Для разработки и распространения указанных руководящих положений необходимо запросить международную помощь и ресурсы.

84. Для ускорения развития рынка земельной собственности, большей открытости операций с ней и решения существующей в настоящее время проблемы искусственно заниженных цен на операции с имуществом рекомендуется следующее:

a) агентам по недвижимости следует проходить процедуру публичной сертификации;

b) агенты должны нести юридическую ответственность за осуществление контроля за всеми документами, необходимыми для совершения операций с недвижимостью, а также за регистрацию правильной цены операций;

c) нотариусы должны нести юридическую ответственность за регистрацию правильных цен операций при осуществлении всех нотариально заверяемых операций с недвижимостью;

d) следует снизить гербовый сбор с операций с собственностью. Следует рассмотреть вопрос об установлении пошлины в размере 0,5-0,75% от покупной цены.

Земельный рынок

85. Начал функционировать земельный рынок. Большинство операций проводится в столице; земельный рынок в сельских районах по-прежнему бездействует. Низкие цены на землю в сельских районах означают, что землю пока еще нельзя рассматривать в

качестве эффективного фактора для привлечения инвестиций в сельскохозяйственный сектор.

Рекомендации

86. Необходимо подготовить и провести информационно-просветительские кампании, объектом которых являются широкие слои населения, с тем чтобы сделать более понятными выгоды и функции земельного рынка.

87. Необходимо продолжать оказание донорской поддержки сектору сельскохозяйственного кредитования. На данном этапе это единственный возможный способ развития и сохранения механизмов предоставления ипотечных займов под сельскохозяйственные земли.

Аренда земли

88. Наблюдается сокращение масштабов аренды земли. Арендная плата несколько ниже налога на земельную собственность. Исключением является, по-видимому, земельный рынок в виноградарских районах, где частные компании/предприятия пытаются не допустить раздробленности земель посредством добровольного обмена или покупки, с тем чтобы добиться эффективного производства винограда. Подобную деятельность можно рассматривать в качестве признака будущего общего развития земельного рынка в стране.

89. Рынок арендных операций является весьма сложным. В некоторых регионах он полностью отсутствует. Аренда государственной земли основана главным образом на ставках земельного налога. При субаренде арендная плата в некоторых случаях в 5-10 раз превышает земельный налог. Наблюдается, по-видимому, значительная некомпетентность в вопросах аренды.

Рекомендация

90. Для обеспечения должного управления государственными землями необходима разработка и исполнение действенных и экономически обоснованных норм регулирования аренды.

В. Правовая основа

91. После получения независимости слабая правовая база или ее отсутствие мешали управлению землепользованием. После принятия новой Конституции в 1995 году был достигнут значительный прогресс в развитии законодательства, связанного с вопросами землепользования. Тем не менее значительная часть этого законодательства носила весьма специальный характер: до сих пор существуют пробелы, которые необходимо заполнить, и нередки случаи, когда законодательство разрабатывается с целью удовлетворения потребностей отдельных проектов. В долгосрочной перспективе требуется наличие устойчивой правовой основы.

Земельный кодекс

92. Систематический подход к подготовке земельного законодательства был невозможен из-за необходимости удовлетворения срочных потребностей, связанных с осуществлением земельной реформы и программ регистрации земли. В долгосрочной перспективе отсутствие всеобъемлющего земельного кодекса создаст, вероятно, проблемы, мешающие созданию условий для рационального использования и охраны земельных ресурсов, а также поощрения инвестиций благодаря функционированию земельных рынков.

Рекомендация

93. Необходимо разработать земельный кодекс с целью объединения законодательства, охватывающего нормы землепользования.

94. Хотя в данный момент трудно дать окончательную рекомендацию относительно того, должен ли земельный кодекс представлять собой целевое или рамочное законодательство, правительству следует определить основные законодательные потребности в области землепользования и разработать общую программу с целью определения основных законодательных актов, которые необходимо будет принять в течение последующих двух-пяти лет.

95. Для оказания содействия разработке земельного кодекса правительству следует обратиться за получением международной помощи с целью изучения международного опыта.

Закон об управлении государственными землями

96. Грузия полна решимости осуществить приватизацию и успешно передала значительную часть земель и прочего имущества в частные руки. В то же время государство всегда останется собственником определенных земель, поскольку в силу различных причин они не будут передаваться в частную собственность. В настоящее время отсутствует какое-либо законодательство в отношении этих земель.

Рекомендация

97. Следует подготовить закон, направленный на обеспечение эффективного управления землями, которые остаются в собственности государства. Этим законом должны также предусматриваться те случаи, когда государство обладает правом на отчуждение или приобретение земли. Согласно этому закону должно быть учреждено национальное агентство или государственная коммерческая компания, которая будет управлять от имени правительства находящейся в государственной собственности земель. Для предотвращения злоупотребления фондами и обеспечения финансирования особых статей в государственном бюджете (включая охрану окружающей среды и повышение качества земель, образование, медицинское обслуживание и т.д.) рекомендуется также, чтобы в этом законе конкретно рассматривались вопросы расходования поступлений, полученных за счет управления государственными землями.

98. Государству следует принять решение о том, какие земли должны оставаться общественным достоянием в зависимости от их значимости для населения.

Закон о муниципальном самоуправлении

99. Вопрос о самоуправлении является предметом широкого обсуждения в Грузии. Хотя вопрос местного самоуправления создает ряд серьезных проблем, мы уделим главное внимание в данном документе необходимости наличия четких и эффективных политических/административных структур, с тем чтобы обеспечить эффективное управление и пользование землями, особенно в городских районах.

100. Наряду с необходимостью сохранения государственных и правительственных полномочий и контроля в отношении пользования и управления землями, четкие и простые административные структуры могли бы в значительной мере способствовать выявлению приоритетных вопросов, эффективному принятию решений и действенному осуществлению решений в области политики на региональном и местном уровнях.

Устойчивое землепользование и развитие требуют принятия решений на уровне местных органов власти.

Рекомендация

101. Правительству следует рассмотреть вопрос о подготовке закона о местном самоуправлении, в основе которого могли бы лежать следующие принципы:

a) следует четко сформулировать положение о разграничении прав и обязанностей на уровне государства, региона и муниципалитета. Следует согласиться с принципом децентрализации полномочий вплоть до самого низкого возможного уровня;

b) район должен стать демократической, самоуправляемой политической/ административной единицей;

c) государственные полномочия следует децентрализовать и передать назначаемому региональному губернатору на уровне региона, который должен осуществлять четко определенные функции от имени государства;

d) муниципалитетам следует функционировать в качестве органов местного демократического самоуправления. Следует ясно определить их полномочия и обязанности в отношении государства/регионального губернатора, а также районных органов самоуправления.

Закон о частных многоквартирных домах

102. С 1992 года центральным элементом политики правительства в области приватизации является приватизация жилья. В настоящее время в Грузии приватизировано около 90% жилищного фонда и почти 450 000 семей живут в многоэтажных приватизированных домах. Рациональное управление и эксплуатация приватизированного жилищного фонда имеет жизненно важное значение для развития ситуации с жильем в Грузии в кратко- и среднесрочной перспективе, а также для развития должным образом функционирующего рынка недвижимого имущества.

103. Несмотря на то, что в Гражданском кодексе предусматривается концепция частной собственности на квартиры в многоэтажных домах и содержатся весьма важные нормы в отношении этого вида собственности, т.е. обязательство о создании ассоциаций домовладельцев (АД), парламентом до сих пор не принят отдельный закон о частном владении многоквартирными домами. Нереально предполагать, что ограниченные

нормативные положения относительно этого вида жилищ, содержащиеся в Гражданском кодексе, будут достаточными для того, чтобы регулировать эту значительную и весьма важную часть жилищного фонда Грузии.

104. Система частной собственности на многоквартирные дома может эффективно функционировать лишь в том случае, если сами владельцы квартир осознают права и обязанности, вытекающие из подобного вида собственности, берут на себя ответственность за них и в состоянии осуществлять их. Поскольку подобный вид собственности является новым и неизвестным в Грузии, значительному числу владельцев квартир срочно требуется информация и помощь.

105. Эффективная эксплуатация находящихся в частной собственности многоквартирных домов, и управление ими зависят от наличия частного рыночного сектора, предоставляющего услуги, связанные с должным управлением, эксплуатацией, ремонтом и реконструкцией. Развитие подобных рынков в Грузии идет медленными темпами. Необходима помощь на уровне правительства и муниципалитетов, с тем чтобы ускорить развитие этого рынка.

Рекомендация

106. Парламенту необходимо в приоритетном порядке принять специальный акт о частной собственности на квартиры в многоквартирных домах. Информация о структуре и содержании подобного акта содержится в проекте руководящих положений ЕЭК ООН по кооперативной собственности на дома с особой ссылкой на страны с переходной экономикой.

107. Следует провести кампанию по информированию населения о частной собственности на многоквартирные дома. В рамках подобной кампании следует оказать помощь собственникам и организовать их учебную подготовку по вопросам надлежащего и эффективного функционирования ассоциаций домовладельцев.

108. Правительству и руководству крупных городов следует поощрять профессиональную поддержку ассоциаций домовладельцев частным сектором. С этой целью следует провести переговоры с существующими национальными/местными ассоциациями, например управляющими недвижимостью, строительными компаниями.

109. Следует поощрять учреждение в крупных городах независимых ассоциаций домовладельцев. На национальном уровне роль координатора интересов этих ассоциаций могла бы сыграть существующая Ассоциация по защите прав землевладельцев (АЗПД).

Закон о территориально-пространственном планировании и развитии физической инфраструктуры

110. Правовая основа, регулирующая вопросы территориально-пространственного планирования, развития физической инфраструктуры и строительства в Грузии, характеризуется малой эффективностью по первым двум элементам и высокой эффективностью по последней позиции. Высокоприоритетной задачей правительства и парламента должно стать принятие законов о территориально-пространственном планировании и развитии физической инфраструктуры. Без наличия подобных инструментов и основанных на них конкретных планов устойчивое развитие городов является невозможным. Чисто экономическая заинтересованность в новом развитии при отсутствии правовой основы и основы для планирования явится серьезной угрозой для целого ряда культурных и исторических памятников в городах Грузии.

111. Старые генеральные планы, разработанные еще в советский период, не соответствуют социально-экономическим потребностям Грузии в настоящее время и в перспективе. В любом случае в начале 2001 года большинство этих планов было аннулировано в официальном порядке.

112. В настоящее время нет ни компетентного персонала, ни экономических ресурсов для осуществления быстрого полномасштабного генерального планирования всех городских районов, в которых оно необходимо. Даже в Тбилиси при наличии вновь созданного министерства генерального планирования отсутствует какой-либо генеральный план и нет ресурсов для осуществления проекта по генеральному планированию. Важное значение имеют новые быстрые процедуры и руководство по вопросам планирования, которые должным образом регулируют наиболее срочные проблемы городского развития. Главное внимание следует уделять как административной структуре, так и содержанию территориально-пространственного планирования и контроля за развитием.

Рекомендация

113. Новый закон о территориально-пространственном планировании и контроле за развитием должен стать приоритетным с политической точки зрения.

114. Никто, за исключением местных органов власти/парламента, не должен иметь какое-либо право на принятие решений по вопросам землепользования. В частности, органы власти, несущие ответственность за приватизацию или кадастровую регистрацию, не должны иметь каких-либо полномочий в отношении принятия решений по вопросам землепользования.

115. Только департамент планирования местного органа власти должен иметь право осуществлять контроль за тем, чтобы землепользование в рамках предлагаемых проектов соответствовало утвержденным планам землепользования.

116. Текущая приватизация городской недвижимости и проблемы развития, появившиеся в результате развития рынка, требуют, чтобы:

a) правительство в сотрудничестве с главными муниципалитетами подготовило перечень приоритетных географических районов, в которых имеется значительное количество предложений по развитию или подобные предложения ожидаются и в которых национальными/районными/местными властями первоочередное внимание уделяется новым частным и/или государственным проектам развития;

b) эти географические районы стали приоритетными в плане предоставления международных, национальных и местных ресурсов для целей планирования;

c) планы территориально-пространственного планирования/развития для этих приоритетных районов представляли собой упрощенные варианты планов землепользования с краткими письменными инструкциями относительно строительных норм и инфраструктур;

d) планы были утверждены на уровне местных органов власти, а в случае необходимости утверждены соответствующим парламентским комитетом;

e) для ускорения осуществления вышесказанного была запрошена международная финансовая и консультативная помощь.

С. Институциональная основа

117. Государственный департамент по управлению земельными ресурсами (ГДУЗР) добился существенного прогресса в проведении первичной регистрации, и его структура разработана таким образом, чтобы заниматься вторичными операциями. Этот прогресс в значительной мере был достигнут благодаря поддержке со стороны донорских

организаций. В то же время, поскольку проекты были подготовлены донорами, они осуществлялись с использованием нескольких различных подходов и стандартов. Хотя руководству ГДУЗР известно о всех событиях и оно отвечает за них, им еще не подготовлена четкая, всеобъемлющая и четко сформулированная стратегия в отношении планирования всех будущих событий и руководства ими. ГДУЗР следует уделять первоочередное внимание подготовке подобной стратегии, которая может быть направлена на решение следующих вопросов:

Обязанности ГДУЗР

118. Обязанности ГДУЗР являются широкими и включают правовые и технические функции (регистрация земли, кадастр, оценка земли), а также функции более политического свойства (земельная реформа, предоставление земли, отчуждение, изменение землепользования и государственный контроль за землепользованием и охраной земельных ресурсов). В частности, его ответственность за отчуждение и распределение земель, а также регистрацию прав на эти земли означает, что в рамках данной системы отсутствуют какие-либо элементы взаимозависимости и взаимоограничений.

119. Предлагалось передать функцию регистрации земель министерству юстиции, оставив при этом ведение кадастра в компетенции ГДУЗР. В то же время разграничение этих функций усугубит сложный характер координации двух информационных систем по землевладению. Оно затруднит данный процесс и сделает его, вероятно, более дорогостоящим для граждан, поскольку им придется иметь дело с двумя учреждениями вместо одного.

120. Процесс выдачи лицензий землемерам сводится лишь к проверке технической компетенции в области топографической съемки, которая проводится департаментом геодезии и картографии и не включает правовые аспекты, обычно связанные с проведением кадастровой съемки.

Рекомендация

121. ГДУЗР следует по-прежнему нести ответственность за выполнение функций регистрации и ведения кадастра и продолжать сочетать эти два основополагающих элемента, связанных с правом собственности и информации о земельных участках. Одна из его сильных организационных сторон заключается в настоящее время в том, что он несет ответственность как за регистрацию земель, так и кадастр - сочетание деятельности,

которое обеспечивает эффективное и действенное функционирование регистрационной и кадастровой систем.

122. На ГДУЗР следует возложить ответственность за документы по учету земель, которые требуются при первичной регистрации, с тем чтобы упростить ее процедуру и снизить связанные с ней издержки.

123. ГДУЗР следует по-прежнему нести ответственность за оценку земель и разработку современных методологий оценки, с тем чтобы учитывались оценки стоимости, существующие на земельном рынке. Система оценки земли характеризуется теми же информационными потребностями, что и системы регистрации и кадастра земель, и благодаря сохранению этой функции ГДУЗР сможет осуществлять эти операции более эффективным образом.

124. На ГДУЗР следует возложить ответственность за установление ясных и простых кадастровых стандартов, регламентирующих деятельность землемеров и порядок их работы.

125. Функции ГДУЗР более политического характера (связанные с отчуждением земель и т.д.) следует передать другому более соответствующему органу (или органам), с тем чтобы предупредить потенциальные конфликты, связанные с функциями ведения регистрации и кадастра земель. Следует провести исследование с целью определения наиболее подходящего учреждения для выполнения этих функций.

126. Название данного учреждения следует изменить, чтобы оно отражало те функции, которые ему предлагается выполнять.

Организационные вопросы

127. Местные бюро характеризуются высокой рабочей нагрузкой, поскольку они занимаются первичной регистрацией. В будущем их рабочая нагрузка будет уменьшаться, когда в своей деятельности они переключатся на регистрацию последующих операций. Большая часть последующих операций будет осуществляться в местных бюро, находящихся в городских районах. Рабочая нагрузка многих местных сельских бюро будет низкой, а в некоторых случаях может оказаться ниже критического объема, который необходим для того, чтобы деятельность бюро была эффективной. В то же время следует продолжать обеспечивать доступность услуг населению. Были внесены предложения о преобразовании 11 бюро в региональные центры, однако не были определены характер взаимоотношений между бюро и те функции, которые они будут

выполнять. Подобная неопределенность, если она не будет ликвидирована, окажет, вероятно, негативное воздействие на организацию дела в целом.

128. Финансируемые донорами проекты успешно осуществляются, и благодаря им ГДУЗР приобрел большой опыт работы с применением компьютеров. В то же время техническая координация была недостаточной и в рамках различных проектов были разработаны системы с применением различного компьютерного оборудования и программного обеспечения. Неудача со стандартизацией информации и коммуникационных технологий приведет к повышению операционных издержек, поскольку ГДУЗР придется применять несколько систем программного обеспечения.

Рекомендация

129. ГДУЗР следует как можно быстрее принять окончательные решения относительно будущей организационной структуры на региональном уровне. Это решение должно быть основано на анализе того минимального объема обслуживания, которое население должно получать в местных отделениях, и их доступности (например, насколько продолжительными будут предполагаемые перемещения граждан в ближайшие отделения), а также ресурсов, необходимых для обеспечения подобного обслуживания.

130. ГДУЗР следует как можно быстрее принять окончательное решение относительно распределения обязанностей между местными и региональными отделениями. Это решение должно быть основано на анализе, при проведении которого учитывается концепция организации "отделений по приему и исполнению заявок" (т.е. отделение приема - это то место, куда приходит клиент, а отделение исполнения - это то место, где выполняется работа). Для некоторых видов обслуживания местное отделение могло бы действовать в качестве отделения приема и исполнения заявок. Для прочих видов обслуживания местное отделение будет действовать в качестве отделения приема, а исполнением будет заниматься региональное бюро.

131. Для руководства процессом будущего развития ГДУЗР необходимо разработать план внедрения информационной и коммуникационной технологии. Поскольку информационная и коммуникационная технология уже играет важную роль в проводимых ГДУЗР операциях, рекомендуется придать этой функции более приоритетное значение на уровне руководства. Эта структура будет отвечать за разработку дополняющей стратегии развития информационной и коммуникационной технологии, входящей в стратегию общего развития ГДУЗР, а также за координацию всей деятельности по информационной и коммуникационной технологии в рамках финансируемых донорами проектов. ГДУЗР

рекомендуется также как можно быстрее принять окончательное решение относительно стандартизации программного обеспечения, применяемого в местных отделениях.

Вопросы управления

132. Подход организации проектов в вопросах управления земельными ресурсами привел к введению различных норм и процедур в рамках отделений. Вполне вероятно, что эти различия приведут к перекосам в обслуживании и качестве результатов. Отсутствие должного контроля за качеством может привести к тому, что данная система не станет гласной, что в свою очередь может явиться причиной коррупции. Для четкого функционирования системы управления земельными ресурсами требуется не просто наличие стабильной правовой основы и необходимых ресурсов; эта система должна пользоваться доверием населения, а заслужить подобное доверие она должна благодаря длительному периоду эффективной работы.

Рекомендация

133. Следует стандартизировать и четко оформить документарные нормы и процедуры ГДУЗР, с тем чтобы способствовать предоставлению персоналом качественной продукции и услуг. Следует периодически пересматривать и обновлять документацию, содержащую описание норм и процедур, чтобы обеспечить ее постоянную актуализацию. Рекомендуется также ввести систему проверок контроля качества с целью мониторинга и оценки качества продукции и услуг.

134. ГДУЗР следует продолжать разработку и внедрение процедур, направленных на обеспечение гласного характера регистрационных и кадастровых операций. Сотрудники всех отделений должны выполнять свои функции неукоснительно и единообразно.

Финансовые вопросы

135. ГДУЗР необходимо обеспечить свою собственную стабильную финансовую основу деятельности после прекращения финансирования донорами проектов по первичной регистрации. Нестабильная ситуация с нынешним бюджетом ГДУЗР привела к тому, что в течение длительных периодов времени его сотрудникам не выплачивалась зарплата. В будущем появятся новые статьи расходов: через несколько лет необходимо будет заменить или модернизировать компьютеры и программное обеспечение, оплаченное донорами. При отсутствии финансовых средств для замены вышедших из строя компьютеров будет разрушена вся система регистрации и ведения кадастра.

136. В рамках проекта Всемирного банка/МФСР проводится проверка функционирования модели самофинансирования, однако на национальном уровне этот вопрос еще не рассматривался. Снижение пошлин за вторичную регистрацию с 26 до 7 лари явилось вполне оправданной попыткой обеспечения бóльшей доступности населения к системам обслуживания, однако это решение не было проанализировано с точки зрения долгосрочной финансовой стабильности.

Рекомендации

137. ГДУЗР следует разработать финансовый план для обеспечения того, чтобы он располагал необходимыми средствами и поддержкой для осуществления своих функций. Данный план должен охватывать вопросы долгосрочной финансовой стабильности учреждения, а также предусмотреть способы финансирования необходимого объема услуг (например, непосредственно правительством, за счет сборов с пользователей и т.д.). В частности, в нем должен рассматриваться вопрос о введении системы самофинансирования для ГДУЗР, с тем чтобы решать проблемы неопределенности и недостаточного объема инвестирования, а также содействовать долгосрочному планированию. Самофинансирование может быть достигнуто за счет привязки приемлемого размера взимаемых сборов к количеству завершенных регистраций (или общей сумме полученных сборов). Поступления в министерство финансов будут более надежной гарантией от возможного краха системы регистрации.

Людские ресурсы и наращивание потенциала

138. ГДУЗР организовал в рамках донорских проектов учебную подготовку своих сотрудников. По завершении проектов по первичной регистрации главным направлением деятельности ГДУЗР станут последующие транзакции. Сотрудники любого уровня должны обладать необходимыми навыками для обеспечения того, чтобы ГДУЗР функционировал как современное учреждение по управлению земельными ресурсами.

139. Грузинские специалисты обладают лишь ограниченной информацией и знаниями о консолидации земельных участников и современном развитии сельских районов.

Рекомендации

140. ГДУЗР следует подготовить план развития людских ресурсов для обеспечения того, чтобы его сотрудники обладали квалификацией, необходимой для выполнения их функций. Основой этого плана должна стать учебная подготовка, предусмотренная в рамках донорских проектов на децентрализованном оперативном уровне. Этим планом

должны также предусматриваться требования в отношении старшего управленческого звена.

141. Повышение уровня информированности о потенциале и ограничениях процедур, связанных с консолидацией земельных участков, и углубление понимания их сути следует осуществлять посредством организации рабочих совещаний и по возможности ознакомительных поездок в отдельные европейские страны (например, Германию, Польшу, Венгрию, Чешскую Республику, Нидерланды). Эта часть образовательного процесса должна также охватить политических деятелей, отвечающих за соответствующую законодательную деятельность, и грузинских специалистов, занимающихся подготовкой законов и нормативных актов.

142. В сотрудничестве с зарубежными университетами в университете Грузии следует поощрять изучение аспирантами темы развития сельских районов и консолидации земель, а также вести эту работу путем организации кратких курсов.

143. Посредством сотрудничества/партнерства с авторитетным учреждением по вопросам консолидации земель и/или в консультации с международными экспертами следует организовать для служащих, занимающихся реализацией проектов по консолидации земель, учебную подготовку в отдельных европейских странах непосредственно на рабочих местах.

Информированность населения

144. В рамках проектов процесс распространения информации о необходимости регистрации и кадастра земель достаточно активен, однако рядовые граждане, по-видимому, плохо понимают эту необходимость. Например, в городах, где систематика регистрации отсутствует, населению, по-видимому, плохо известно о том, что БТИ не ведет юридической регистрации. В то же время люди по-прежнему обращаются в БТИ по поводу операций с жильем, поскольку они привыкли поступать подобным образом.

145. Население также недостаточно информировано о вопросах комплексного развития сельских районов и не полностью понимает их. В то же время эти факторы являются существенной предпосылкой к тому, чтобы успешная консолидация земель и реализация проектов по освоению земель осуществлялись при активном участии граждан.

Рекомендации

146. ГДУЗР следует подготовить план информирования населения, с тем чтобы оно знало о характере предоставляемых ему услуг.

147. Следует провести информационно-пропагандистскую кампанию для целевых групп (мэры деревень, муниципальные работники и специалисты по вопросам сельскохозяйственной пропаганды), с тем чтобы целенаправленно информировать их о направлениях, методах и процедурах консолидации земель и развития сельских районов.

148. Информирование фермеров, землевладельцев, арендодателей и населения следует проводить путем выпуска брошюр, плакатов, информационных бюллетеней, афиш, а также организации информационных мероприятий, встреч и рабочих совещаний по проблемам и возможностям консолидации земель.

149. После проведения первых экспериментальных проектов необходимо подготовить отчеты о принятых мерах и достигнутых результатах с последующей публикацией данных о приобретенном опыте. К проведению такой кампании следует привлекать средства массовой информации.

Приложение I

ПРОГРАММА МИССИИ

Суббота, 26 мая 2001 года	Прибытие в Тбилиси
Воскресенье, 27 мая 2001 года	Организационное совещание международных экспертов
	Ознакомительные поездки в Тбилиси и в Мцхету
Понедельник, 28 мая 2001 года	Встреча с председателем государственного департамента по управлению земельными ресурсами г-ном Зурабом Гегечкори
	Встреча с министром городского развития и строительства г-ном Мерабом Чхенкели
	Встреча с резидентом-представителем ПРООН в Грузии г-ном Марко Борсотти
	Встреча в парламенте
	Встреча с представителями Всемирного банка
	Встреча с представителями ЮСАИД
	Встреча с представителями ЕС
Вторник, 29 мая 2001 года	Встреча с министром сельского хозяйства и продовольствия г-ном Давидом Кирвалидзе
	Встреча с министром финансов г-ном Зурабом Ногаидели
	Встреча с мэром Тбилиси г-ном Иваном Зоделава
	Рабочее совещание в государственном департаменте по руководству земельными ресурсами с представителями проектов по кадастру и регистрации земель международных донорских организаций
Среда, 30 мая 2001 года	Встреча с министром городского развития и строительства
	Рабочее совещание в министерстве городского строительства и развития (сессия 1)
	Рабочее совещание по вопросам развития сельских и сельскохозяйственных земель (министерство сельского хозяйства и государственный департамент по управлению земельными ресурсами) (сессия 2)

Четверг, 31 мая 2001 года	Встреча в тбилисском муниципальном бюро по управлению земельными ресурсами, архитектуре и городскому планированию (заместитель председателя г-н Заза Зиразишвили ; главный архитектор г-н Мамука Чихаидзе)
	Посещение района и муниципалитета Гори (муниципальное управление; отделение регистрации)
Пятница, 1 июня 2001 года	Совещание в бюро ПРООН
	Общая дискуссия международных экспертов по выводам обзора и заключительные разъяснения грузинских экспертов
Суббота, 2 июня 2001 года	Отъезд

Приложение II

ПЕРЕЧЕНЬ ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1	Government Statement	The Poverty Reduction and Economic Growth Programme of Georgia. Intermediary Document. Tbilisi, November 2000.
2	SDLM	Information on Land Use and Land Inventory Results in Georgia. State Department for Land Management of Georgia. Tbilisi, March 2001.
3	KfW	Cadastre and Land Register Project (Short Summary). Tbilisi, 6 March 2001.
4		Law on Agricultural Landownership. version of 14 June 2000.
5		Parliamentary Decree Putting into Effect the Law on Land Registration. Tbilisi, 14 November 2000.
6	Government of Georgia and UNDP	Report on Land Management Project Development. Project GEO/97/020. Tbilisi, March 2001.
7	USAID	USAID Land Market Development Project in Georgia. Tbilisi. 2001.
8	Government of Georgia and World Bank	Brief Report: On the Activities of the Land Registration Unit of the Georgian Government. World Bank IFAD Agricultural Development Project. Tbilisi, 1 February 2001.
9	Presidential Order No. 327	On Urgent Measures for the Initial Registration of Agricultural Landownership Rights and the Issuance of Registration Certificates to Citizens of Georgia. Tbilisi. 16 May 1999.
10		Social-economic Situation in Georgia. 97. http://www.parliament.ge/GENERAL/stat/eindex.htm
11		Land Reform in Georgia http://www.parliament.ge/GENERAL/stat/eindex.htm

12	Bullard, Richard K.	Second Land Reform and Privatization Programme. EC Food Security Programme. Brussels, April – July 2000.
13	USAID	Assessment of Legal and Regulatory Impediments to the Development of an Agricultural Land Market in Georgia. USAID Land Market Project. Tbilisi, 28 February 2000.
14	USAID	Assessment of Legal and Regulatory Impediments to the Development of an Urban-Industrial Land Market in Georgia. USAID Urban/Industrial Land Privatization in Georgia. Tbilisi, December 1997.
15	Federal Ministry of Food, Agriculture and Forestry of Germany	Guidelines for Rural Development. Shaping the future in rural areas together. Bonn 1999.
16	RIDELL, Jim: REMBOLD, Fritz	Land Fragmentation and its Impacts on Rural Society in Central and Eastern European Countries: Strategies for Multifunctional Use of Rural Space. Urban Data Management Society Seminar, Delft (Netherlands), 2000.
17	State Committee on Statistics	Agriculture of the USSR, 1988 – 535 c.
18	UNDP	Human Development Report, Georgia 2000.