

Алла Куватова

Гендерные аспекты доступа к земле в Таджикистане

«Несмотря на преобладание женщин на сельскохозяйственных работах, в доступе к земле в Таджикистане явно проявляется гендерное неравенство. При этом, женщины имеют относительно широкие права пользования землей, но право контроля над землей у них весьма ограничено», — отмечает в статье, написанной специально для Sabag.asia, Алла Куватова, кандидат философских наук, доцент кафедры истории и теории журналистики Российско-Таджикского Славянского Университета (Таджикистан, Душанбе).

Доступ к земле в Таджикистане: гендерные аспекты

За годы независимости Республика Таджикистан выработала свою модель государственной политики по обеспечению равных прав и возможностей мужчин и женщин, приняв соответствующие законы, стратегии и программы. В целом в стране создана благоприятная декларативная обстановка для реализации программ, направленных на достижение гендерного равенства в обществе. Однако существует ряд сдерживающих факторов продвижения равенства женщин, а значит и устойчивого развития страны. Связано это, прежде всего, с недостаточным осознанием обществом необходимости гендерного равенства и реализации гендерной политики; наличием традиционных стереотипов о роли и месте женщины в обществе; несовершенством законодательной базы; формальным равенством мужчин и женщин; недостаточным взаимодействием государственных учреждений и неправительственных организаций, занимающихся проблемами защиты прав и законных интересов женщин.

Все эти факторы особенно остро проявляются в сельской местности, где сохраняются реальные препятствия для женщин в реализации их прав в сфере политики, экономики, труда, образования, культуры.

Таджикистан аграрная страна, и, соответственно, более половины занятого населения находят работу в аграрном секторе. Росту количества занятых на селе способствуют развитие личного подсобного хозяйства (ЛПХ), дехканско-фермерских хозяйств (ДФХ), а также выделение государством 75 тыс. га земель (президентских) под развитие этих хозяйств. Развитие аграрного сектора в контексте целей человеческого развития является ключевым фактором обеспечения экономических возможностей людей.

В связи с отъездом большинства мужчин в трудовую миграцию, значительную роль в обеспечении экономического благосостояния своих семей играют женщины, проживающие в сельской местности. Поэтому приоритетные проблемы женщин включают в себя вопросы, касающиеся сельскохозяйственного развития и получения доступа к земле, а также кредитов на развитие бизнеса.

Организация Объединенных Наций, рассмотрев выполнение Республикой Таджикистан Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) на 56 сессии Комитета ООН по КЛДЖ, в октябре 2013 г., по статье 14 «Сельские женщины» в п.29 отметила, как положительный факт «принятие Программы по реформе сельского хозяйства Республики Таджикистан на период 2012-2020 гг.». Вместе с тем, отмечалось, что, несмотря на то, что подавляющее большинство женщин проживают в сельской местности, у государства отсутствуют меры для борьбы с бедностью и

дискриминацией в отношении женщин в сельских районах. Отсутствует также гарантированный доступ им к правосудию, образованию, здравоохранению, жилью, занятости в формальном секторе, развитию навыков и профессиональной подготовке, владению и пользованию землей, а также их участию в процессах принятия решений на местном уровне»[1].

Земельное законодательство

Право частной собственности на землю в Таджикистане отсутствует. В соответствии с Конституцией РТ(1996) «Земля, ее недра, вода, воздушное пространство, животный и растительный мир и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью государства и государство гарантирует эффективное их использование в интересах народа».(Ст. 13).[2]

Земельные отношения регулирует Земельный Кодекс РТ, принятый в 1996, который направлен на создание условий для рационального использования и охраны земель, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды, для равноправного развития всех форм хозяйствования[3]. В 2012 г. в него были внесены изменения, в том числе, пункт об обеспечении равного доступа женщин и мужчин к земельным участкам. В связи с внесением изменений в Земельный Кодекс, а также с целью придания права юридического лица дехканско-фермерских хозяйствам необходимостью приведения всего земельного законодательства в единое целое, в настоящее время создана правительственная рабочая группа по доработке законодательства, в том числе с учетом гендерного фактора.

Кроме того, в стране продолжается проведение земельной реформы. В 2012 г. была принята Программа по реформе сельского хозяйства Республики Таджикистан на период 2012-2020 г. В соответствии со статьей 3 Закона РТ «О Земельной реформе» (1992, 2006) основными направлениями земельной реформы являются:

- **Проведение** инвентаризации всех земель по категориям, видам землевладения, землепользования и видам угодий;
- **Выявление** неиспользуемых и нерационально используемых земель для создания специального земельного фонда исполнительного органа хукуматов городов и районов с целью последующего его перераспределения в интересах более эффективного использования земель;
- **Предоставление** земель в пожизненно наследуемое пользование гражданам РТ для ведения дехканского и личного подсобного хозяйства, традиционных народных промыслов, садоводства, огородничества и в исключительных случаях — строительства и использования жилья.

Одним из приоритетных направлений земельной реформы является реорганизация сельскохозяйственных предприятий и создание дехканско-фермерских хозяйств (ДФХ). Правовые основы создания и деятельности ДФХ в РТ определены Законом РТ «О дехканском (фермерском) хозяйстве»[4], №48 от 10 мая 2002 года, который ориентирован на развитие дехканских хозяйств в упрощенной форме, без приобретения прав юридического лица. Для того времени эта норма была достаточно позитивной и способствовала росту создания ДФХ. Так если в 1992 году функционировало всего 31 ДФХ, и их посевные площади составляли 300 га, то в 2003 году было уже зарегистрировано 16 433 ДФХ и посевные площади составили 240,1 тыс. га[5]. С 2008 г. количество дехканско-фермерских хозяйств в Республике Таджикистан с 30800 единиц увеличилось до 73800 в 2013 г.[6]

Проблемы дехканско-фермерских хозяйств, возглавляемых женщинами

Что касается женщин, то по сравнению с мужчинами они имеют меньшее количество земли, не имеют равного доступа к процессам принятия решений в сфере сельского хозяйства, к распределению финансовых выгод от сбора урожая, к получению кредитов и т.п. Среди руководителей фермерских хозяйств доля женщин в 6,5 раз ниже, по сравнению с мужчинами. 87,7 % ДФХ в Таджикистане возглавляют мужчины (2013 г., см. Диаграмму 1).

Число ДФХ, возглавляемых женщинами, увеличилось за период с 2008 по 2013 гг. с 2695 до 5700[7]. Но обращает на себя внимание тот факт, что удельный вес ДФХ, возглавляемых женщинами, за эти годы уменьшился с 13,9% до 12,3%. [8] Это связано, с тем, что в последние годы от ранее созданных коллективных ДФХ отделилось немалое число пайщиков-мужчин, и были созданы новые семейные и индивидуальные ДФХ во главе с мужчинами.

Основными барьерами и преградами на пути устойчивого развития женских ДФХ является нехватка финансовых средств и ограниченный доступ к кредитам, не обеспеченность техникой, дефицит воды и другие мелиоративно-ирригационные проблемы, фьючерские долги хозяйств, проблема обеспечения удобрениями/ядохимикатами, дефицит семян и их низкое качество, а также недостаточный уровень знаний и информированности руководителей ДФХ. При этом, фермерские хозяйства, возглавляемые женщинами, по сравнению с мужчинами работают не хуже, а во многих случаях - лучше. Официальная статистика фиксирует более высокие показатели ДФХ, в которых руководителями являются женщины, по урожайности хлопка сырца, картофеля, винограда и т.д.

Доступ к кредитам

Вместе с тем, ДФХ во главе с женщинами, по сравнению с мужчинами испытывают дополнительные сложности и проблемы, связанные с доступом к кредитам, оснащённостью сельскохозяйственной и другой техникой, ее ремонтом, обеспеченностью специалистами и т.д.

Женщины – руководители ДФХ, по сравнению с мужчинами гораздо реже пользуются услугами коммерческих банков. Значительная часть женских хозяйств старается обходиться без кредитов, так как на пути их получения стоит целый ряд преград. По словам женщин, для получения кредита необходимо предоставить в банк целый пакет документов, но самое главное – залог на получение кредита. Без залога кредит не выдается. Залогом могут служить недвижимость и драгоценности. На практике женщине нечего заложить, т.к. чаще всего владельцем недвижимости и в том числе дома, в котором она живет с детьми, является мужчина, её свекр, муж или старший сын. Драгоценности, если они даже у неё имеются, тоже не могут выступать залогом, т.к. размер залога гораздо выше.

Что касается прав женщин на получение займов, ссуд под недвижимость и других форм финансового кредита, то в Законе (Ст.12) предусмотрено требование по равному доступу мужчин и женщин к экономическим ресурсам, и это является положительной попыткой соблюдения вышеуказанного обязательства по Конвенции. Однако, равный доступ не всегда приводит к равным последствиям. Не дискриминирующий критерий по предоставлению кредитов может иметь дискриминирующие последствия для женщин при разводе, фактических взаимоотношениях или после развода. Например, если собственность, которая была приобретена в течение брака, традиционно

переведена на имя мужа, то банк предоставит кредит только тому, кто имеет реальную собственность, как имущественный залог. Женщине нельзя будет предоставить ссуду, если земля не находится в ее владении, даже при том, что теоретически земля может быть, и принадлежит ей.

Гендерное неравенство в доступе к земле

Гендерная экспертиза показала, что земельное законодательство в РТ, в целом, не дискриминационно в отношении женщин. Однако правоприменительная практика земельного законодательства в Таджикистане, осуществляется без учета гендерного фактора. В законодательство заложены принципы не дискриминации и равных прав, но совсем не используются такие принципы, как принцип равных возможностей и принцип временных специальных мер для преодоления гендерного неравенства. Отсутствие на законодательном уровне эффективных механизмов обеспечения реализации прав женщин на землепользование на практике приводит к дискриминации женщин.

Вопрос землепользования с учетом гендерного фактора затрагивается в Правилах реорганизации и реформирования сельскохозяйственных организаций, утвержденных Указом Президента РТ от 30 июня 2006 года № 1775. Пункт 23 данного акта предусматривает, что право собственности на имущество и получение земельного участка при реорганизации сельскохозяйственных организаций имеют женщины-кормильцы семьи и одинокие матери. Однако определение терминов «женщина-кормилица семьи» и «одинокая мать» в законодательстве Республики Таджикистан не существует, а значит, применение данной льготы представляется проблемным.

В отношении права землепользования граждан РТ также есть проблемы. Одной из основных проблем гендерного равноправия в отношении экономических прав является отсутствие должного регулирования права землепользования, обеспечивающего его оборотоспособность и отчуждаемость, что ограничивает доступ, как мужчин, так и женщин к финансовым и экономическим ресурсам.

Согласно статье 304 Гражданского кодекса, имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью, если законом или договором между ними не установлен иной режим этого имущества.

Однако, что касается, земельных отношений, то какая-либо связь между правом землепользования и браком отсутствует. Супруг(-а) формального землепользователя, получившего право землепользования во время брака, не имеет никаких прав на земельный участок, несмотря на вносимый вклад в его улучшение. При распоряжении правом землепользования, в частности, при его залоге, супруг(-а) не имеет никакого влияния на эти действия, а при смерти супруга, лишаются и фактических прав. В законодательстве отсутствует понятие передачи права землепользования.

С учетом специфичности земельных отношений в Таджикистане, а именно отсутствием права частной собственности на землю, подход к решению вопросов распоряжения правом землепользования и раздела имущества при расторжении брака или без такового должен быть также в определенной мере специфичным. При решении споров, связанных с землепользованием, необходимо учитывать интересы супруги/а, не являющейся формальным землепользователем.

Без принятия соответствующего подзаконного акта землепользователи не смогут реализовать свои права. В связи с этим необходимы разработка и принятие нового нормативно-правового акта — Правила о передаче права землепользования, утвержденные Постановлением Правительства РТ и определяющие понятие такой

передачи, действия, включаемые в передачу права землепользования, пределы и порядок осуществления таких действий.

Основные проблемы, связанные с гендерными проблемами в сельской местности

Анализ показывает, что, в целом, в Таджикистане наблюдается неравный доступ мужчин и женщин к ресурсам (к собственности, земле, кредитам, т.д.). В частности, недостаточный доступ к земле ставит сельских женщин в сильную зависимость от мужчин семьи, уменьшает потенциал женского вклада в сельскохозяйственный рост и повышает их уязвимость относительно бедности.

Гендерное неравенство проявляется также в развитии человеческого потенциала, неравных условиях доступа мужчин и женщин к базовым социальным благам, в том числе к образованию, здравоохранению и др.

Реализация запланированных мероприятий государственной гендерной политики не изменила, да и не смогла бы изменить ситуацию с неравным доступом женщин и мужчин к ресурсам и контроль над этими ресурсами (к собственности, земле и т.д.). Не имея собственности и первоначального капитала, женщинам практически невозможно начать свой бизнес, взять кредит и т.д.

Замечено, что повышение доступа женщин к земле и статус женщин руководителей фермерских хозяйств, их вклад в решение жизненно важных проблем семьи оказывают определенное влияние на изменение позиции женщины в системе стратификации домохозяйства и общины. Но эти изменения еще не устойчивы и достаточно слабо выражены. В иерархии принятия решений в домохозяйствах и общине голос женщины все еще звучит очень слабо.

Результаты проведенных исследований и практика работы Государственного Комитета по землеустройству РТ[9] по проведению мониторинга за реализацией раздела Госпрограммы «Доступ сельских женщин к земле» показывают, что на решение проблем гендерного неравенства способны оказывать влияние внедрение гендерных подходов в проведение реорганизации сельскохозяйственных предприятий и интервенции со стороны соответствующих институциональных механизмов.

Наглядным примером эффективной помощи по повышению информированности женщин в области земельной реформы, правовой грамотности, внедрению гендерных подходов в обеспечении равного доступа к земле является деятельность Районных Информационно-консультативных Центров Женщины ООН на базе Комитетов по делам женщин и семьи Правительства РТ[10].

Рекомендации

На наш взгляд, Правительству Республики Таджикистан необходимо разработать и осуществить конкретные меры по борьбе с бедностью женщин, в том числе принять эффективные меры для обеспечения доступа сельских женщин к правосудию, образованию, жилью, занятости в формальном секторе, развитию навыков и профессиональной подготовки, владению и пользованию землей, с учетом их конкретных потребностей.

Для поддержки развития предпринимательства женщин и развития фермерства необходимо решить, прежде всего, ряд проблем в сфере сельского хозяйства, которые обусловлены такими факторами, как плохое ирригационное и мелиоративное состояние земель; низкая осведомленность дехканских хозяйств в вопросах культуры использования земель и агротехники; высокие процентные ставки на финансово-кредитные услуги и недостаточное льготное долгосрочное кредитование. Слабая

материально-техническая база: нехватка сельскохозяйственной техники и машин, дороговизна горюче-смазочных материалов, минеральных удобрений и ядохимикатов также являются большой проблемой для сельчан и, особенно, для женщин.

Вопросы женского предпринимательства должны быть более четко отражены в разработке стратегий и госпрограмм на национальном уровне и подкреплены соответствующими ресурсами.

Ответственным органам необходимо обеспечить мониторинг реализации данных стратегий и программ и принимать соответствующие управленческие решения. Это значительно усилит и расширит возможности женщин и их активную роль в социально-экономической жизни страны, а также повысит уровень развития предпринимательства в сельской местности.

Совершенствование земельного законодательства и правоприменительной практики земельного законодательства и реформирования сельского хозяйства необходимо осуществлять на основе учета гендерного фактора.

В разрабатываемые программы и проекты в области земельной реформы внедрять гендерные подходы, включающие в себя процесс оценки любого планируемого мероприятия с точки зрения его воздействия на женщин и мужчин, в том числе, при разработке общей концепции, при реализации, мониторинге и оценке деятельности и т.п.

Местным органам власти необходимо обеспечить равное участие сельских женщин в процессах принятия решений на уровне общин [11], а также способствовать повышению потенциала и гендерной осведомленности работников профильных структур и, в – первую очередь, местных хукуматов, земельных комитетов и т.д..

Обеспечивать вовлечение женщин в процессы принятия решений на основе соблюдения гендерного баланса и обязательного включения женщин в состав районных комиссий по реорганизации хозяйств, распределению земли, рабочих групп по разработке региональных стратегий и планов действий и т.д. [12]

Женским общественным объединениям совместно с Комитетом по делам женщин и семьи при Правительстве РТ следует продолжить лоббирование предложений по итогам общественных слушаний в части совершенствования законодательства в области землепользования, в целях обеспечения равного доступа женщин к земле, в том числе:

- право землепользования включить в состав объектов, подлежащих разделу при расторжении брака в Гражданский и Семейный кодексы РТ;
- нормы о наследовании права землепользования и его особенностей включить в гражданское законодательство. Данная мера даст возможность наследникам (супругам, дочерям, матерям) умершего землепользователя либо получить свою долю в праве землепользования, либо соответствующую компенсацию;

Инициировать проведение информационно-просветительских кампаний по разъяснению завещательных прав землепользователей, как среди самих землепользователей, так и среди нотариусов.

А также необходимо проводить информационно-обучающие программы о роли женщин в земельной реформе для женщин фермеров, а также женщин-лидеров из сельской местности.

[1] Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Заключительные замечания по объединенному четвертому и пятому периодическому докладу Таджикистана. - 18 октября 2013 г.

[2] Конституция РТ. 1996. www.mmk.tj

[3] Земельный Кодекс РТ. 1996. www.mmk.tj

[4] Закон РТ «О дехканском (фермерском) хозяйстве». 2002. www.mmk.tj

- [5]Источник: Статистический ежегодник Республики Таджикистан. 2001. Госкомстат. Душанбе, 2001, с.175. Статистический ежегодник Республики Таджикистан. 2004. Госкомстат. Душанбе, 2004, с.173.
- [6]Абдуллоев М. Гендерные аспекты сельского хозяйства.-www.stat.tj
- [7] Там же - www.stat.tj
- [8] См.: Госкомстат РТ. Гендерные показатели в дехканских хозяйствах.. Душанбе, 2009, с.52-60
- [9] В настоящее время: Агентство по землеустройству, геодезии и картографии при Правительстве РТ.
- [10] См.: ОФ «Панорама». Дехканско-фермерские хозяйства в гендерном измерении. Душанбе, 2005.
- [11]Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Заключительные замечания по объединенному четвертому и пятому периодическому докладу Таджикистана.- 18 октября 2013 г.
- [12] Второй альтернативный доклад общественных объединений Таджикистана по реализации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. –Душанбе, 2012. – С.64-65.