



მიწის ფონდის მართვის სახელმწიფო პოლიტიკა

პროექტი განხორციელდა NED-ის მხარდაჭერით



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

2019 წელი

მიწის ფონდის მართვის სახელმწიფო პოლიტიკა

შესავალი

საქართველოს ფერმერთა და სოფლის მეურნეობის მუშაკთა პროფესიულ კავშირს, რეგიონების მიხედვით ეტაპობრივი გამოკითხვის საფუძველზე, შეექმნა ფერმერთა პრობლემებისა და საჭიროებების შესახებ რეალური სურათი. გამოკითხვების შედეგად გამოვლენილ პრობლემებს შორის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან თემას წარმოადგენს სახელმწიფოს დამოკიდებულება სასოფლო-სამეურნეო მიწების განკარგვის საკითხზე.

საქართველო აგრარული ქვეყანაა და შეუძლებელია ნებისმიერი დარგის განვითარება მიწათსარგებლობის გონივრული და სწორი პოლიტიკის განხორციელების გარეშე. ეს განსაკუთრებით მძაფრად გამოიხატება სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების მიმართულებით განხორციელებულ აქტივობებში. საქართველოს დამოუკიდებელი სახელმწიფოდ არსებობის მანძილზე, სამწუხაროდ, ვერც ერთმა მთავრობამ ვერ ჩამოაყალიბა თანმიმდევრული და ყველა ინტერესის მიხედვით დაბალანსებული მიწათსარგებლობის პოლიტიკა.

მიწას ადამიანის სასიცოცხლო მატერიალურ პირობათა შორის განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს და მისი არსებობის აუცილებელი პირობაა. იგი აგრეთვე არის ქვეყნის სულიერი, კულტურული, ისტორიული, ეკოლოგიური და ეკონომიკური ფენომენი. მისი რაციონალურად გამოყენების დაგეგმვა და ნიადაგის დაცვა ნებისმიერი ქვეყნისთვის ყველაზე მნიშვნელოვან ფუნქციას წარმოადგენს. ის არის როგორც სახელმწიფო მიწის პოლიტიკის განხორციელების ასევე, ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესთა თანხვედრის გზების ძიების საუკეთესო საშუალება. მიწის რესურსების მართვა კომპლექსური საკითხია, რომელიც მოიცავს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, ტექნიკურ, სამართლებრივ და ინსტიტუციურ ფაქტორებს. იგი პირდაპირ თუ ირიბად გამოხატავს იმ პოლიტიკურ არჩევანს, რომელიც სახელმწიფოს, მისი მოქალაქეების და ხელისუფლების ადგილობრივ სისტემებს შორის ძალაუფლების განაწილებას ეხება. საკითხის მრავალწახნაგაიანობა მოითხოვს შემუშავდეს მიწის ფონდის ფრთხილი და კარგად გააზრებული მიდგომა, რომელიც ფართო ისტორიულ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ კონტექსტში უნდა განთავსდეს. მასთან დაკავშირებულ საკითხებს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისთვის, რომელმაც განსაკუთრებით დიდი როლი უნდა ითამაშოს სიღარიბის დაძლევის საქმისთვის ბრძოლაში.

მოკლე მიმოხილვა

საქართველო:

მიწა ყველა დარგისთვის მნიშვნელოვან როლს ასრულებს, მაგრამ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იგი სოფლის მეურნეობაში იძენს როგორც შრომის იარაღი და შრომის საგანი. საქართველოს დამოუკიდებლობის პირველივე წლებში (1991-1995), სამოქალაქო ომის შემდგომი ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრა მთავრობამ სწორედ მიწის რეფორმით დაიწყო. ამ პერიოდში სახელმწიფომ მოსახლეობას მთლიანობაში 744 ათასი ჰექტარი მიწა გადასცა, აქედან 437 ათასი ჰექტარი სახნავი, 181 ათასი საბაღე, 42 ათასი სათიბი და 84 ათასი ჰექტარი

სამოვარი იყო. სამწუხაროდ რეფორმა სპონტანურად და საექვოდ სწრაფ ტემპში ჩატარდა პროცესის სავარაუდო შედეგებისა და მისგან მისაღებ სარგებელზე ერთიანი ხედვის არსებობის გარეშე. შედეგად მივიღეთ მიწის საკუთრების და განაწილების ისეთი ფორმა, რაც საბოლოო ჯამში უამრავი პრობლემის მიზეზი გახდა. მაგალითისთვის მოვიყვანო რამდენიმე მათგანს: რეფორმის შემდეგ კიდევ უფრო რთული გახდა კერძო და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწების მთლიანი ფართობების, აგრეთვე სახელმწიფო და კერძო მიწებს შორის ზუსტი გამმიჯნავი ხაზების დადგენა; თითქმის მიუწვდომელი გახდა თავდაპირველი რუკები იმ ფართობებისა, რომლის საფუძველზეც მოხდა დანაწევრება. თუმცა ჩამოთვლილი მიზეზების გარდა უმთავრესი, რამაც მიწას ეკონომიკური თვალსაზრისით ფასი დააკარგვინა ჩვენი აზრით, ეს გახლავთ:

- **მიწების ფრაგმენტაცია**

მოხდა დიდი სახნავ-სათესი ფართობების ფრაგმენტაცია, რასაც მოჰყვა მარცვლოვანი კულტურების საწარმოო ფართობების შემცირება და შესაბამისად, მოსავლიანობის შემცირებაც;

- **გაუაზრებელი რეგისტრაცია**

პრივატიზირებული მიწის რეგისტრაციის საკითხებზე მთავრობას არ ჰქონდა მკაფიო სტრატეგია, ამიტომ სხვადასხვა რეგიონში ნაკვეთების რეგისტრაცია სხვადასხვა დონეზე და სხვადასხვა ხარისხით შესრულდა. სწორედ ამის შედეგია ჯერ კიდევ დაურეგისტრირებელი მიწებისგან გამოწვეული კონფლიქტები და ქაოსი ამ სფეროში;

ასევე მნიშვნელოვანია, რომ პრივატიზაციის დროს გლეხებს საკუთრებაში გადაეცათ მიწის ნაკვეთები, მაგრამ მათ არ მიემაგრათ ტექნიკა თუნდაც ასე დაქუცმაცებული მიწის დასამუშავებლად, რამაც გამოიწვია საუკეთესო სახნავი მიწების მიგდება-მიტოვება.

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე მოთხოვნა გაიზარდა. ქართული მიწა მეტად მიმზიდველი გახდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის. 2004 წლიდან ჩვენს ქვეყანაში შექმნილმა მდგომარეობამ ამ ინტერესის ზრდას უფრო შეუწყო ხელი.

2004 წლიდან მიწის მართვის ერთიანი სისტემის მოშლას პირდაპირ უკავშირდება მიწათსარგებლობის საკითხებში სრული ქაოსისა და განუკითხაობის დაწყება. მიწის ფონდის განკარგვის საკითხები გაიზნა თითქმის ყველა სამინისტროში და გახდა აბსოლუტურად არაკოორდინირებული, რასაც თან ერთვოდა ყოველ მომდევნო წელს დაფიქსირებული ხელოვნური თუ ბუნებრივი კატაკლიზმები. ჩვენი აზრით, ეს პროცესი გახდა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზი ქართული მიწების უცხო ქვეყნის მოქალაქეების ხელში გადასვლისა და სოფლების დაცლის.

თუ შექმნილ სიტუაციას 2007-2008 წლების სასურსათო კრიზისის შემდეგ გავრცელებული მოვლენის ე.წ. „მიწის დატაცების“ (land grabbing) ჭრილში განვიხილავთ საგანგაშო სურათს მივიღებთ.

2012 წლის 11 მაისს CFS-ის 38-ე სპეციალურ სესიაზე საქართველომ მსოფლიოს 128 ქვეყანასთან ერთად მხარი დაუჭირა ნებაყოფლობით შესასრულებელი სახელმძღვანელო დოკუმენტის მიღებას, რომელიც მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის

საკითხების გონივრული სახელმწიფო რეგულირებისთვის სახელმძღვანელო პრინციპებს აყალიბებს. პრინციპები შეიქმნა როგორც წინაპირობა იმისთვის რომ ქვეყნებს მიეღოთ შესაბამისი ზომები 2007-2008 წლების სასურსათო კრიზისის შემდეგ გავრცელებული მოვლენის ე.წ. „მიწის დატაცების“ წინააღმდეგ, აგრეთვე ადამიანის ძირითადი უფლებების, მათ შორის, რესურსებსა და საკვებზე ხელმისაწვდომობის უფლებების დარღვევის თავიდან ასაცილებლად. მართალია ადამიანების ამ რესურსებზე ხელმისაწვდომობა საკუთრებისა და სარგებლობის შესაბამისი საკანონმდებლო აქტებით რეგულირდება, რომლებიც განსაზღვრავს, ვის და როგორ შეუძლია გამოიყენოს რესურსი, რა ვადით და რა პირობებით, მაგრამ მნიშვნელოვანია ერთი დეტალი - **საკუთრებისა და სარგებლობის სისტემები შესაძლოა ემყარებოდეს როგორც დაწერილ სამართალს - კანონებსა და პოლიტიკას, ისე დაუწერიელ ტრადიციებსა და პრაქტიკას**, რომლებიც, სამწუხაროდ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების მხრიდან უგულველყოფილი იყო. შედეგად მოხდა ის რომ დაიწყო უცხო ქვეყნის მოქალაქეების ინტენსიური შემოსვლა ქვეყანაში მიწის ნაკვეთების შესაძენად. პირველ რიგში, მოხდა სოფლის მიმდებარე საერთო სარგებლობის საძოვრების და სოფლის განაშენიანებისთვის დატოვებული ტერიტორიების გასხვისება, სოფლის მოსახლეობას აღარ ეძლევათ საშუალება იყოლიონ პირუტყვი. 2006 წელს პირველი დონის თვითმმართველობების გაუქმებას მოჰყვა საკრებულოებში დაცული ე.წ. ზონარგაყრილი წიგნებისა და მიწათსარგებლობის რუკების ამოღება. ნაწილი ამ დოკუმენტების დაცულია ეროვნულ არქივში, დიდი ნაწილი კი სრულიად დაკარგულია, რაც ერთ-ერთი შემაფერხებელი გარემოება გახდა მიწების საკუთრებაში რეგისტრაციის.

სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაჩქარევმა პრივატიზაციამ, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის შეუზღუდავად და განუკითხავად ქართული მიწის შესყიდვის უფლების მიცემამ, მიწების კატეგორიის შეცვლის გაადვილებულმა პირობამ, არადემარკირებულმა საზღვრებმა, სისხლით და უსისხლოდ დაკარგულმა მიწებმა და მიწის ფონდის ბალანსის არქონამ ექვემდებარა ქვეყნის სასურსათო უსაფრთხოება.

ფერმერთა პროფკავშირმა იმის გასარკვევად თუ რა ეკონომიკური სარგებელი მოუტანა ქვეყანას სასოფლო-სამეურნეო მიწების უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის მიყიდვამ წერილით მიმართა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, მაგრამ პასუხად მივიღეთ, რომ მათ ეს გაანგარიშება არა აქვთ.

ასევე ვერ მივიღეთ პასუხი საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოდან და იუსტიციის სამინისტროდან თუ რამდენმა მიმართა მიწის გაადვილებული წესით რეგისტრაციისთვის საჯარო რეესტრს და რამდენი მათგანი დაკმაყოფილდა, რათა გაგვეგო ფერმერთა უკმაყოფილების მიზეზი, რომელიც ასახულია პროექტის - „მიწათსარგებლობის მონიტორინგი და შეფასება“ ფარგლებში ჩატარებული კვლევებში.

იმის გამო, რომ მიწის ფონდის მმართველობის სისტემის განსაზღვრისთვის ჩამოგვყალიბებოდა სწორი მიდგომა შევისწავლეთ ყოფილი სოციალისტური რესპუბლიკებისა და ევროპული ქვეყნების მაგალითები.

ევროპული გამოცდილება:

მიწის მართვასთან დაკავშირებული მოქმედებები დასავლეთ ევროპაში, აშშ-ში და კანადაში ისტორიულად დაკავშირებული იყო მიწის კადასტრთან. ამაში იგულისხმებოდა მიწის ნაკვეთების გაყოფა, გადაჯგუფება, გაერთიანება და ამ პროცესებთან დაკავშირებული

დოკუმენტაციის გაცემა, საკუთრების (სარგებლობის) უფლების მოპოვება. ეს პროცედურები სრულდებოდა სხვადასხვა დონის სახელმწიფო ორგანოების მიერ. ამ კადასტრზე დაყრდნობით ხდებოდა აღრიცხვა და შეფასება არამართო მიწის ნაკვეთების, რომლებიც უძრავ ქონებად ითვლებოდა, არამედ უძრავი ქონების სხვა ობიექტებისაც (შენობები, საინჟინრო ნაგებობები და ა.შ.), რაც კაპიტალდაბანდებისთვის საინფორმაციო საფუძველს იძლეოდა. მიწის კადასტრის მასალები კარგი საშუალება იყო მიწის მესაკუთრებისთვის სხვადასხვა ობიექტების მშენებლობების კოორდინაციისთვის (შენობა-ნაგებობები, გზები, წყალგაყვანილობის და საკანალიზაციო სისტემები, სარეკრეაციო და სავაჭრო ცენტრები), გარიგებების საწარმოებლად, საკუთრების დასაცავად და ა.შ. ამგვარად, უცხოეთში მიწის კადასტრი მოიცავდა არამართო განყენებულ ტექნიკურ პროცესს, არამედ მიწის რეგისტრაციასთან დაკავშირებული გარკვეულ აქტივობებსაც. მაშინდელმა კადასტრმა ისტორიული დატვირთვა მიიღო, სწორედ მან შეძლო მიწათმოწყობის საკითხთან დაკავშირებული ძირითადი სამუშაოების აკუმულირება.

ქვეყნის ტერიტორიულ-სივრცითი მოწყობა არის მიწის მართვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკვანძო ინსტრუმენტი მისი სოციალური, ტერიტორიული და ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭირო გრძელვადიანი მდგრადი განვითარების ჩარჩოს შესაქმნელად. მისი მთავარი დანიშნულებაა წახალისოს ბინათმშენებლობის, ტრანსპორტის, ენერგეტიკის და მრეწველობის სექტორთა ინტეგრაცია, ამასთან, ემსახუროს ქალაქის და სოფლის განვითარების ნაციონალური და ადგილობრივი სისტემების გაუმჯობესებას, ისე რომ სრულად იყოს გათვალისწინებული გარემოსდაცვითი მოთხოვნები.

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ევროპულმა ეკონომიკურმა კომისიამ რეკომენდაციის სახით გამოაქვეყნა სახელმძღვანელო პრინციპები, რომელთა მიხედვით ქვეყნის ტერიტორიულ-სივრცითმა მოწყობამ:

- ხელი უნდა შეუწყოს ქვეყნის ტერიტორიულ ერთიანობას რეგიონების დაბალანსებული სოციალ-ეკონომიკურ განვითარების და მათი კონკურენტუნარიანობის ზრდის ხარჯზე;
- უნდა წახალისოს ურბანული ფუნქციების ზრდა-განვითარება და ქალაქსა და სოფელს შორის ურთიერთობების გაუმჯობესება;
- ხელი შეუწყოს ქალაქსა და სოფელს შორის მეტ ბალანსს და ხელმისაწვდომობის თანასწორობას;
- გააუმჯობესოს ინფორმაციასა და ცოდნაზე წვდომა;
- შეამციროს გარემოზე ზიანის მიყენების რისკი;
- ხელი შეუწყოს ბუნებრივი რესურსებისა და ბუნებრივი მემკვიდრეობის დაცვას;
- წინ წამოწიოს კულტურული მემკვიდრეობა, როგორც განვითარების მნიშვნელოვანი ფაქტორი;
- ხელი შეუწყოს ენერგორესურსების განვითარებას უსაფრთხოების ნორმების სრული დაცვით;
- ხელი შეუწყოს მაღალი ხარისხის მდგრადი ტურიზმის განვითარებას;
- შეამციროს ბუნებრივი კატასტროფების ზემოქმედების რისკები.

ეფექტური ტერიტორიულ-სივრცითი მოწყობა ხელს უწყობს აგრეთვე ამ პროცესში მონაწილე სხვადასხვა აქტორის ფუნქციების დუბლირების თავიდან აცილებას, რაც მასში ჩართული ყველა დონის სამთავრობო უწყებებს შორის პასუხისმგებლობების მკვეთრ გამიჯვნას გულისხმობს.

იმავე რეკომენდაციებით:

ეროვნულ დონეზე მთავრობა პასუხისმგებელია შეიმუშავოს მიწის რესურსების მართვის საბაზო პოლიტიკა, რომელიც იწყებს და წარმართავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს, იგი ქმნის რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე ეფექტური მართვის საწყისს წინაპირობებს.

ამ შემთხვევაში, მთავრობის ყველაზე მნიშვნელოვან ამოცანად ითვლება ეფექტური საბაზისო კანონმდებლობის მიღება; სხვა სექტორებსა და რეგიონებს (განსაკუთრებით სასაზღვრო რეგიონებს) შორის კოორდინაცია; რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე ეროვნული სახელმძღვანელო ნორმების და პრინციპების შესრულებაზე ზედამხედველობა; ასევე, პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში პრობლემების იდენტიფიცირება.

რეგიონულ დონეზე მთავარ ამოცანად ტერიტორიალურ-სივრცითი მოწყობის საერთო რეგიონული სტრატეგიის შემუშავება და კოორდინაციაა, რომელიც 15-20 წელზე უნდა იყოს გათვლილი. სამუშაო პროცესი რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე დაინტერესებული მხარეების ინტენსიური ჩართულობით უნდა წარიმართოს. რეგიონული ადმინისტრაცია ვალდებულია აგრეთვე ინფორმაციული დახმარება გაუწიოს ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს ეროვნული და რეგიონული პრიორიტეტების, დაცული ტერიტორიების, ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების მასშტაბული დაგეგმვისა და განხორციელების შესაძლებლობების და მათი ეკოლოგიური შეფასებების, დაგეგმილი რეგიონული მნიშვნელობის გეგმებისა და პროექტების შესახებ, ადგილობრივ ხელისუფლებას უნდა დაეხმაროს აგრეთვე, დაგეგმარების ინსტრუმენტების შემუშავებაში.

ადგილობრივ დონეზე ტერიტორიალურ-სივრცითი მოწყობა ეფუძნება ეროვნულ და რეგიონულ დონეებზე შემუშავებულ სტატეგიას. ადგილობრივმა ორგანოებმა უნდა მოამზადონ ტერიტორიულ დაგეგმვასთან და პრიორიტეტულ მიმართულებებთან დაკავშირებული დოკუმენტები; ასევე, უნდა მოახდინოს მჭიდრო კოორდინაცია მეზობელ ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, უზრუნველყოს მოსახლეობის ჩართულობა მათთან ინტენსიური საჯარო კონსულტაციებით და დისკუსიებით; იგი აგრეთვე პასუხისმგებელია სტრატეგიის და კონკრეტული კანონმდებლობის შესრულებაზე მონიტორინგის წარმოებაზე. ადგილობრივ დონეზე შესრულებულ სამუშაოებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მომხმარებელთან უშუალოდ შემხებლობის გამო.

ზოგადად, ტერიტორიულ-სივრცითი განვითარება სასურველია განხორციელდეს საკადასტრო სისტემასთან ერთად, რადგან იგი გულისხმობს ისეთი ღონისძიებების გატარებას, რომლებიც მოიცავს ახალი მიწის ნაკვეთების შექმნას და მიწათსარგებლობის ახალი სტრუქტურის ჩამოყალიბებას.

სამაგალითოდ განვიხილოთ ცალკეული ქვეყნები

უკრაინა

უკრაინაში მიწასთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება ქვეყნის კონსტიტუციით, მიწის კოდექსით და მასთან დაკავშირებული კანონებით ან სხვა საკანონმდებლო აქტებით, რომლებიც კონსტიტუციაზე და მიწის კოდექსზე დაყრდნობით იქმნება.

კანონმდებლობის მიხედვით, უკრაინაში მიწათმოქმედების სამი სახე არსებობს - *ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი*.

მიწათმოქმედების საკითხების რეგულირებას ახორციელებს:

- უმაღლესი რადა

განსაზღვრავს ქვეყნის მიწათსარგებლობის და ნიადაგის დაცვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის საკითხებს; ამტკიცებს მიწათმოქმედებასთან დაკავშირებულ აქტებს, რომლებიც უკრაინის სახელმწიფო საზღვრების განსაზღვრას და დადგენას (ადგილზე) ეხება; ამტკიცებს მიწათსარგებლობისა და ნიადაგის დაცვასთან დაკავშირებულ ეროვნულ პროგრამებს; უკრაინის კონსტიტუციის შესაბამისად წყვეტს აგრეთვე მიწათმოქმედების სფეროსთან დაკავშირებულ საკითხებს.

- მინისტრთა კაბინეტი

მიწით სარგებლობისა და ნიადაგის დაცვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება; მიწათმოქმედების განხორციელების ორგანიზება; ამ სფეროსთან დაკავშირებული ეროვნული პროგრამების შესრულება; კომპეტენციების ფარგლებში მიწათმოქმედებასთან დაკავშირებული ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების დამტკიცება; აღმასრულებელი ხელისუფლების კოორდინაცია მიწის მართვის საკითხებთან დაკავშირებით; კანონის შესაბამისად ამ სფეროსთან დაკავშირებული სხვა საკითხების გადაჭრა.

- თვითმმართველობის ორგანოები

მიწით სარგებლობის და ნიადაგის დაცვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების უზრუნველყოფა; ეროვნულ და რეგიონულ დონეზე ამ სფეროსთან დაკავშირებული პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებაში მონაწილეობის მიღება; მიწის რესურსებზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის კოორდინაცია; აგრეთვე მიწათმოქმედების მართვის და მასზე სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების კოორდინაცია; მიწათმოქმედების სფეროსთან დაკავშირებულ ღონისძიებებზე მოსახლეობის ინფორმირება და სხვა.

- მიწის სახელმწიფო სააგენტო

მიწის კოდექსის მიხედვით მიწის სახელმწიფო სააგენტო ახორციელებს მიწის ინვენტარიზაციას; უზრუნველყოფს მიწათმოქმედებისა და მიწის შეფასებაზე მეცნიერული, საექსპერტო, ანალიტიკური, ინფორმაციული და მეთოდოლოგიური სამუშაოების განხორციელებას, რომელიც დაკავშირებულია მიწის ყიდვა-გაყიდვასთან; ორგანიზებას უწევს მიწის ტენდერებს და უზრუნველყოფს ლიციტატორთა (აუქციონის წარმმართველი) მომზადებას.

ესტონეთი

ესტონეთში მმართველობის ორი დონე არსებობს *ეროვნული მთავრობა და თვითმმართველობა*. მათ შორის დგანან გუბერნიები - ნაციონალური ადმინისტრაციის დეცენტრალიზებული შტო, რომლებიც მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ რეგიონულ დონეზე მაკოორდინებელი პოლიტიკის წარმოებაში.

ეროვნული მთავრობა სივრცითი მოწყობისა და მიწათსარგებლობის პოლიტიკაზე პირდაპირ გავლენას ეროვნული სივრცითი გეგმით ახდენს, ირიბ გავლენას კი სხვადასხვა დარგობრივი უწყებების მეშვეობით, როგორცაა საგზაო ადმინისტრაცია, გარემოს დაცვის საბჭო, **მიწის საბჭო** (რომელიც პასუხისმგებელია სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული მიწის 42%-ზე) და მემკვიდრეობის საბჭო. თითოეულ ამ უწყებას ევალება დაამტკიცოს გეგმა საკუთარი პასუხისმგებლობის ფარგლებში.

რეგიონულ დონეზე მაკოორდინირებელ როლს მიწათმოწყობის დაგეგმვის საკითხებში გუბერნიები ასრულებენ. ამ შემთხვევისთვის მათ ორი ძირითადი უფლებამოსილება გააჩნიათ. პირველი - ისინი იღებენ სივრცითი მოწყობის გეგმას გუბერნიის მასშტაბით, რომელსაც თავად ამზადებენ ან კერძო კონსულტანტებს შეუკვეთავენ; მეორე - ისინი ახდენენ *დეტალური გეგმების* რატიფიცირებას, რომლებიც წინააღმდეგობაში მოდიან არსებულ *სრული მასშტაბის გეგმასთან*.

ესტონეთის სივრცითი დაგეგმარების საკითხში ძირითადი აქტორები ქალაქისა და სოფლის მუნიციპალიტეტები არიან. მათი გავლენის ხარისხი მომდინარეობს დაკისრებული მაღალი პასუხისმგებლობიდან თავად შეადგინონ *სრული მასშტაბის*, მასთან დაკავშირებული *თემატური* და *დეტალური სივრცითი გეგმები*, რომლებიც, თავის მხრივ, მიწათმოწყობის მთავარ ნორმატიული ინსტრუმენტს წარმოადგენენ. მუნიციპალიტეტებმა შესაძლოა აგრეთვე გამოსცენ ადგილობრივი *სამშენებლო დადგენილებები*, რომლებიც ავსებენ ეროვნულ *სამშენებლო კოდექსს* და ამასთან, გასცენ სამშენებლო ნებართვები დეველოპერებზე

მიწისთვის სტატუსის შეცვლა

ევროპის ქვეყნებში მიწისთვის სტატუსის მინიჭება ქვეყნის ტერიტორიის მოწყობისა და განვითარების გეგმის ნაწილს წარმოადგენს. მიწის დანიშნულების შეცვლა ამ გეგმის შეცვლის გარეშე თითქმის შეუძლებელია. ამ ქვეყნების სამართლებრივ სისტემაში კონკრეტული მიწის ნაკვეთი ცალკე აღებულ ერთეულად არ განიხილება, იგი სახელმწიფოს მიერ გატარებული მიწის პოლიტიკის ინსტრუმენტია.

ევროპის ქვეყნების მიწის პოლიტიკა ითვალისწინებს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების მიზნობრივი გამოყენების ხელშეწყობას, მაგალითად, შეღავათიანი საგადასახადო სისტემა, სხვადასხვა სახის სასოფლო-სამეურნეო კრედიტების და სუბსიდიების გამოყოფა. არსებობს სპეციალური სახელმწიფო პროგრამები, რომლებიც ემსახურება სასოფლო-სამეურნეო ნიადაგის დეგრადაციის წინააღმდეგ ბრძოლას, მათი ნაყოფიერების ამაღლებისა და შენარჩუნებისთვის საჭირო მთელი რიგი ღონისძიებების გატარებას და ა.შ.

განსხვავებული სიტუაციაა ყოფილი საბჭოთა სივრცის ქვეყნებში. გარკვეული შეზღუდვების მიუხედავად, მიწის კატეგორიის შეცვლა მაინც დაშვებულია. მაგალითად, **ბელორუსის** „მიწის კოდექსის“ მიხედვით, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების კატეგორიის შეცვლა შესაძლებელია რაიონული აღმასრულებელი კომიტეტის თანხმობის შემთხვევაში. **რუსეთში** მოქმედებს ფედერალური კანონი *მიწის ერთი კატეგორიიდან მეორე კატეგორიაში გადაყვანის შესახებ*. კანონში დაწვრილებითაა მოცემული გამონაკლისი შემთხვევები როცა ეს შესაძლებელია. **უკრაინაში** სასოფლო-სამეურნეო მიწების საკითხებს არეგულირებს „მიწის კოდექსი“. სასოფლო-სამეურნეო მიწების კლასიფიკაცია მთავრობისა და ადგილობრივი

თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ხდება თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში. მიწისთვის კატეგორიის შეცვლა აკრძალული არ არის. მას წყვეტს ან აღმასრულებელი ხელისუფლება ან ადგილობრივი თვითმმართველობა მესაკუთრის თხოვნის საფუძველზე გარკვეული პირობების გათვალისწინებით.

ქვემოთ დაწვრილებით განვიხილოთ ევროპის რამდენიმე ქვეყანა.

ჰოლანდიაში ტერიტორიის დაგეგმარებას რამდენიმე კანონი არეგულირებს. კონკრეტულად სასოფლო-სამეურნეო მიწებს ეხება კანონი *მიწათსარგებლობის შესახებ (Landinrichtingswet)*.

სასოფლო-სამეურნეო მიწები მიწათსარგებლობის სახელმწიფო გეგმის ნაწილს წარმოადგენს და მისი დანიშნულების შეცვლა რაიმე მიზეზით (გამოფიტვის, მიწის დეგრადაციის და ა.შ.) მხოლოდ ახალი გეგმის შედგენის შემდეგ არის შესაძლებელი. იმ შემთხვევაში, თუ დამტკიცდება, რომ მიწის გამოყენება დანიშნულებისამებრ შეუძლებელია, მაშინ ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს უპირატესი უფლება საბაზრო ფასად შეისყიდოს ნაკვეთი და მომდევნო სახელმწიფო გეგმის განხილვისას გადაწყვიტოს მისი დანიშნულების საკითხი.

შვედეთში გასული საუკუნის შუა წლებში შეიქმნა სოფლის მეურნეობის სპეციალური პროგრამა, რომლის ერთ-ერთ მთავარ მიზანს საკუთარი ქვეყნის სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციით სრულად მომარაგება და სოფლის მეურნეობის პროდუქტებზე მაღალი ფასის სტაბილურად შენარჩუნება იყო. პროგრამამ ასახვა ჰპოვა რეზოლუციაში *ქვეყნის აგრარული პოლიტიკის შესახებ* (1947 წ., 1967 წ.) და კანონებში *სასოფლო-სამეურნეო მიწების დაცვის შესახებ* (მიღებულია 1969 წელს) და *სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების შექმნის შესახებ* (1979 წ.). ორივე კანონში ჩაწერილია, რომ ფერმერს ეკრძალება ს/ს მიწების არამიზნობრივად გამოყენება; მიწის დაუმუშავებლად დატოვება; მიწის ნაყოფიერების ასამაღლებლად გათვალისწინებული ღონისძიებების თავის არიდება და ა.შ.

საფრანგეთში მუნიციპალიტეტების უმეტესობას შედგენილი აქვთ *მიწების ზონებად დაყოფის რუკები*, მათი არამიზნობრივი გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით. საფრანგეთის სამოქალაქო კოდექსი მიწის ნაკვეთის დაუმუშავებლად დატოვების, საკუთარი მიზეზით ნიადაგის მოსავლიანობის შემცირების და მსგავსი დარღვევის დროს, ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლებას აძლევს შესაბამისი კომპენსაციის გადახდის სანაცვლოდ, მესაკუთრისგან გამოისყიდოს მიწის ნაკვეთი.

საფრანგეთში მოქმედებს სასოფლო-სამეურნეო მიწებისა და ნაგებობების საზოგადოება (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural), რომლის ფუნქციაში შედის სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების, სასოფლო-სამეურნეო მიწის ბანკების, სოფლის მეურნეობით დაკავებული სპეციალიზირებული დაწესებულებების შექმნა. *მისი მიზანია გაყიდოს მიწა არა მაღალ ფასად, არამედ საქმის მცოდნე ფერმერზე.*

სასოფლო-სამეურნეო მიწების რაციონალურ გამოყენებაზეა ორიენტირებული **ნორვეგიის** კანონი *მიწის შესახებ*. თუკი ფერმერი მიწის არამიზნობრივად გამოყენებას გადაწყვეტს, სახელმწიფოს უფლება აქვს აიძულოს მეპატრონე მიწის ნაკვეთი 10 წლიანი არენდით გადასცეს უფრო ეფექტურ ფერმერს. რიგ შემთხვევებში, სახელმწიფოს შეუძლია აიძულოს მეპატრონე სახელმწიფოს მიყიდოს მიწის ნაკვეთი. მიწის ფრანგმენტაციის სურვილის შემთხვევაში,

მეპატრონეს ესაჭიროება ოფიციალური თანხმობა და დასკვნა შესაბამისი სამსახურიდან, რომ ეს ოპერაცია მეურნეობის ეფექტურობაზე უარყოფით გავლენას არ მოახდენს.

ბევრი ქვეყნის კანონი მიწის მფლობელებს ავალდებულებს მიწა მხოლოდ დანიშნულებისამებრ გამოიყენოს. გერმანიის ფედერალურ კანონში ტერიტორიული მოწყობის შესახებ ხაზგასმულად არის აღნიშნული ქვეყნისთვის აგრარული პოლიტიკის უდიდესი მნიშვნელობა და, აქედან გამომდინარე, დიდი ყურადღების გადატანა სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე. კანონის მიხედვით, თითქმის შეუძლებელია ს/ს მიწებზე სტატუსის შეცვლა, რადგან ოჯახური მეურნეობების შენარჩუნება-განვითარება გერმანიის ეროვნული ეკონომიკის მნიშვნელოვან სტრუქტურულ ერთეულს წარმოადგენს.

ბულგარეთში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის დანიშნულების შეცვლას კონსტიტუცია კრძალავს, თუმცა გამონაკლისები არსებობს. კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების დაცვის შესახებ“ (LAW FOR PRESERVATION OF THE AGRICULTURAL LANDS) დაწვრილებით განიხილავს მიწის სტატუსის შეცვლის შესაძლებლობას. მეპატრონე მიმართავს ადგილობრივი თვითმმართველობის დაქვემდებარებაში მყოფ სპეციალურ კომისიას „სოფლის მეურნეობა და მეტყვეობა“. კომისია განიხილავს საკითხს და გასცემს დადებით ან უარყოფით დასკვნას. პროცედურა ძალიან ხანგრძლივი და ძვირია. შესაძლოა ამას 2 წელი დასჭირდეს. გადაწყვეტილება, დაწესებული საფასურის ოდენობა და ვადები პირდაპირ არის დამოკიდებული მიწის კატეგორიასთან, ზონირების რუკის შეცვლის შესაძლებლობასთან, ნაკვეთი მდებარეობასთან და ა.შ.

ქართული რეალობა

საქართველოში მიწის მართვის დეპარტამენტი 1996 წლის 13 ნოემბრის კანონის თანახმად ჩამოყალიბდა. დეპარტამენტს როგორც სამთავრობო დაწესებულებას, თავის ტერიტორიულ ქვედანაყოფებთან ერთად კანონის ფარგლებში პრაქტიკულად ქვეყნის მიწის ფონდის მართვა ევალებოდა. მის ფუნქციაში შედიოდა საადგილმამულო ურთიერთობების, მიწის ერთიანი ფონდის გამოყენების სახელმწიფო რეგულირებისა და დარგთაშორისი კოორდინაციის სფეროების მმართველობა-ზედამხედველობა; კანონმდებლობით დადგენილი წესით, მმართველობისა და თვითმმართველობის შესაბამის ორგანოებთან მიწის ძირითადი მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლა, ერთი კატეგორიიდან მეორე კატეგორიაში გადაყვანა; სამიწათმოქმედო და საკადასტრო მიზნებისთვის აეროფოტო, ტოპოგრაფიულ-გეოდეზური, სამიწათმოქმედო საკადასტრო, თემატური რუკების და ა.შ. სამუშაოთა ორგანიზაცია, ნორმირება და ტარიფიკაცია; იგი მონაწილეობდა აგრეთვე სახელმწიფო საზღვრების დადგენაში და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული საზღვრების დამყარების ორგანიზაციაში და ა.შ.

ყოველწლიურად ხორციელდებოდა მიწების აღრიცხვა, მისი დანიშნულებისა და კატეგორიების განსაზღვრა. ამ მიზნით რაიონის გამგეობა ამტკიცებდა მიწის ბალანსს. ყოველწლიური ბალანსი კი საშუალებას იძლეოდა გაკონტროლებულიყო მიწის ფონდში მომხდარი თითოეული ცვლილება.

2004 წელს ახალმა მოსულმა მთავრობამ გააუქმა მიწის მართვის დეპარტამენტი და მისი ძირითადი ფუნქციები გადაუნაწილა იუსტიციის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების,

ინფრასტრუქტურის, სოფლის მეურნეობის და გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროებს. ფუნქციების ასეთმა დაქსაქსვამ, არ გადავაჭარბებთ თუ ვიტყვით, რომ გამოიწვია მიწის პოლიტიკის პარალიზება. ჩვენი აზრით, ქვეყანაში მიწის ბალანსის და მათ შორის სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების მოცულობასა და ხარისხზე ინფორმაციის არარსებობის პირობებში, სრულიად შეუძლებელია სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგიაზე საუბარი.

ჩვენი შეთავაზება

უცხო ქვეყნის გამოცდილებაზე დაყრდნობით და ჩვენი ქვეყნის მიწის მართვის უახლესი წარსულის განხილვით შეიძლება ითქვას, რომ მიწის ფონდის მართვის სახელმწიფო პოლიტიკა დაუყოვნებლივ რადიკალურ ცვლილებებს მოითხოვს.

ჩვენი აზრით, მიწის ეფექტური გამოყენება მიღწეული უნდა იყოს მიწათსარგებლობის მონიტორინგის საშუალებით, რისთვისაც შესაბამისი ინსტიტუციური ცვლილებები იქნება საჭირო. ამ ცვლილებამ უნდა უზრუნველყოფს როგორც მიწათსარგებლობის მონაცემთა განახლებადი ბაზის შექმნას, ასევე მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეფექტური სისტემის ფუნქციონირებაც, რომლის განხორციელება შეუძლებელია სახელმწიფო საზღვრების დემარკაციის გარეშე.

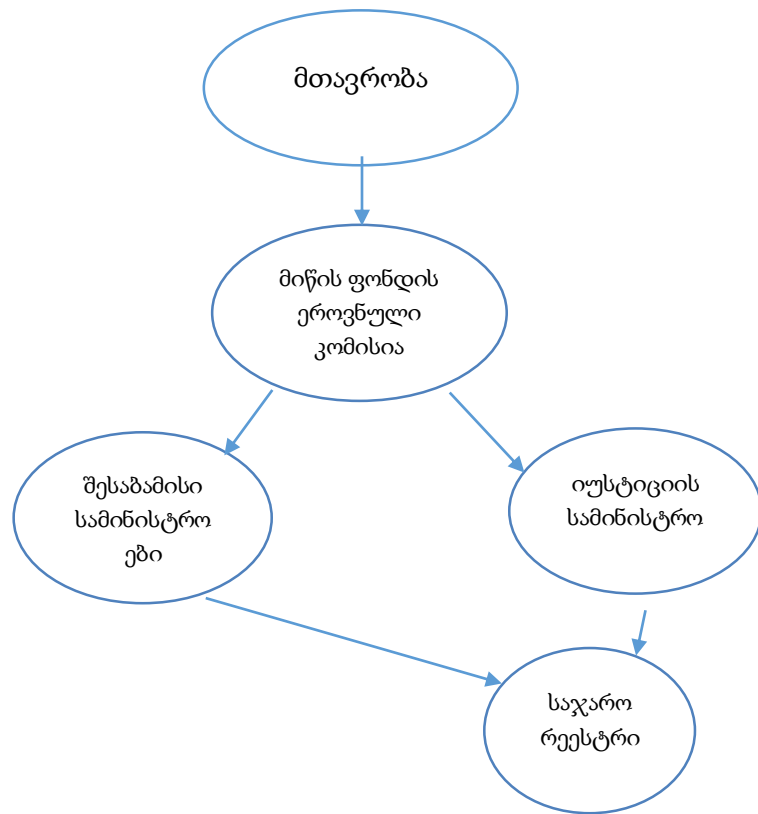
საქართველოს სასურსათო უშიშროების პრობლემის გადაწყვეტა დიდადაა დამოკიდებული მიწის რესურსების რაციონალურ გამოყენებაზე. მიწის ეფექტურ მართვას, რომელიც ქვაკუთხედს წარმოადგენს როგორც სოფლის მეურნეობის, ასევე ზოგადად ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებისთვის.

ზემოაღნიშნული პრობლემა შესაძლებელია დაიყოს ორ ნაწილად:

1. მიწათსარგებლობის შესახებ მონაცემების არარსებობა, რაც შეუძლებელს ხდის სოფლის მეურნეობის ეფექტური პოლიტიკის სტრატეგიის შემუშავებასა და მის მართვას;
2. მიწათსარგებლობის განვითარების ხედვის, სტრატეგიისა და სახელმწიფო პროგრამის არარსებობა;

გრძელვადიან პერიოდზე გათვლილი ეკონომიკური ეფექტის მიღება შეუძლებელი იქნება მიწის რაოდენობრივ-ხარისხობრივი აღრიცხვის, მიწაზე მონიტორინგის, მიწის სათანადო დაცვისა და მიწის კოდექსის მიღების გარეშე. ამ მიზნით მიგვაჩნია, რომ საჭიროა ქვეყანაში დროულად შეიქმნას მიწის საინფორმაციო სისტემა, რომელსაც მიწის რაციონალური გამოყენებისა და დაცვის ყველა ფუნქცია დაეკისრება.

რადგან მიწის ფონდის გონივრული მმართველობა ქვეყნის ეკონომიკური წინსვლისა და სიღარიბის დაძლევის უმნიშვნელოვანესი ქვაკუთხედი, ამიტომ ჩვენი რეკომენდაციაა, შეიქმნას მიწის ფონდის მართვის ეროვნული კომისია, რომელიც დაექვემდებარება მთავრობას და მოიცავს ყველა კატეგორიის მიწას და მასთან დაკავშირებულ საკითხებს.



მიწის მართვის ეროვნულ კომისიას, 2004 წლამდე ქვეყანაში არსებული მიწის მართვის დეპარტამენტის ფუნქციების გარდა, დაეკისროს შემდეგი უფლებამოსილებები:

1. მიწის ბალანსი წარმოება;
2. მიწის კადასტრის შექმნა;
3. მიწის კატეგორიისა და დანიშნულების შეცვლა;
4. მიწის დაცვისა და აღდგენის ღონისძიებების დაგეგმვა. განხორციელებული სამუშაოების მონიტორინგი;
5. ქვეყნის ტერიტორიული სივრცითი მოწყობა;
6. მიწასთან დაკავშირებული ეკონომიკური საქმიანობის მონიტორინგი;
7. მიწის ფონდის მმართველობასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები.

ირინე ფხოველიშვილი

საქართველოს ფერმერთა და სოფლის მეურნეობის მუშაკთა პროფესიული კავშირის

პრეზიდენტი

კვლევა მიახმადებულია მოწვეული სპეციალისტის თამარ ფხაკაძის მიერ.