საქართველოს სოფლის მეურნეობის მეცნიერებათა აკადემია

GEORGIAN ACADEMY OF AGRICULTURAL SCIENCES

*ივერი ახალბედაშვილი*

# საკანონმდებლო ბაზა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე

თბილისი

2021

**UDK** უაკ 633.2.031.621.31
ა - 453

ავტორი:

*ივერი ახალბედაშვილი* - ეკონომიკის მეცნიერებათა დოქტორი, საქართველოს პარლამენტის აგრარულ საკითხთა კომიტეტის აპარატის უფროსი.

რეცენზენტი:

*ნოდარ ჭითანავა* - საქართველოს სოფლის მეურნეობის მეცნიერებათა აკადემიის აკადემიკოსი, ეკონომიკის მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი.

რედაქტორი:

*ელგუჯა შაფაქიძე* - საქართველოს სოფლის მეურნეობის მეცნიერებათა აკადემიის აკადემიკოსი, აკადემიის აკადემიური დეპარტამენტის უფროსი, ტექნიკის მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი.

საქართველოს სოფლის მეურნეობის მეცნიერებათა აკადემიის გამომცემლობა „აგრო

**ISBN 978-9941-8-3056-3**

# შინაარსი

*შესავალი..... 3*

*სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის თავისებურებები..... 6*

*სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრებითი ურთიერთობები..... 12*

*დასკვნები და რეკომენდაციები ..... 14*

*გამოყენებული ლიტერატურა ..... 18*

# შესავალი

სახელმწიფოს გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარებისათვის აუცილებელია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების გამჭვირვალე და ერთიანი სისტემის შექმნა. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მართვის ეფექტური პოლიტიკის განსაზღვრა და კერძო და სახელმწიფო ინტერესების დაცვა წარმოადგენს საბაზრო ეკონომიკის ეფექტიანი ფუნქციონირების, სოფლის მეურნეობის სექტორის განვითარებისა და მიწის რესურსების რაციონალური გამოყენების საფუძველს.

მიწაზე საკანონმდებლო ბაზის შემუშავება - ეს არის შეთანხმებული პრინციპების ნაკრები, რომელიც ეხება მიწის საკუთრებას (ან მიწაზე ხელმისაწვდომობას), გამოყენებას და მართვას. მიწის მართვის ეფექტური სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრა ქვეყნის ეკონომიკური პოტენციალის ზრდისა და მდგრადი განვითარების ხელშემწყობი წინაპირობა. მიწაზე საკანონმდებლო ბაზის შემუშავებისას, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული, რომ ამ სფეროში განხორციელებული პოლიტიკა პირდაპირ გავლენას ახდენს ქვეყნის განვითარების ისეთ მნიშვნელოვან ასპექტებზე, როგორიცაა: ეკონომიკური განვითარების ზრდის ტემპი, სასურსათო უსაფრთხოება, სიღარიბის აღმოფხვრა. მიწაზე საკანონმდებლო ბაზა მოიცავს მიწაზე უფლებებთან დაკავშირებული სხვადასხვა ასპექტი. მაგალითისთვის, ეს შეიძლება იყოს: სხვადასხვა კატეგორიის მიწაზე საკუთრების უფლება; ტრადიციული და საერთო საკუთრება მიწაზე; მიწით სარგებლობის უფლება; მიწაზე უფლებების რეგისტრაცია; მიწის კონსოლიდაცია სახელმწიფო მიწის პრივატიზაცია; მიწაზე უფლებების რესტიტუცია და სხვა.

მიწის მართვასთან დაკავშირებული ფუნქციები სახელმწიფო სტრუქტურებს შორისაც არ არის მკვეთრად გამიჯნული. ხშირია მათი ფუნქციების გადაფარვის შემთხვევები, ან პირიქით, არის შემთხვევები როდესაც მიწის მართვის ესა თუ ის სფერო საერთოდ არ (ან ცუდად) რეგულირდება და არ არის გამოკვეთილი პასუხისმგებელი ორგანოები. ეს იწვევს გაურკვევლობას რომელიც, საბოლოო ჯამში, კონფლიქტებში გადაიზრდება. მიწის მართვის სახელმწიფო პოლიტიკამ უნდა განსაზღვროს პრიორიტეტები მიწის მართვის ინსტიტუციური სისტემის მოსაწესრიგებლად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, კანონმდებლობით, როგორც წესი, მინიჭებული აქვთ გარკვეული უფლებამოსილებები მიწის და სხვა ბუნებრივი რესურსების მართვის სფეროში. ამდენად, მიწის ეროვნული პოლიტიკა უნდა შეესაბამებოდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არსებულ კომპეტენციებს და აუცილებლად უნდა იღებდნენ მონაწილეობას მიწის სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებაში.

მიწას, სხვადასხვა მიზნით გამოყენებისას, ადგება ზიანი - მნიშვნელოვანი და ზოგ შემთხვევაში გამოუსწორებელიც მაგრამ მიწისთვის ზიანის მიყენების და მიწის დეგრადაციის თავიდან აცილება ან/და შერბილება შესაძლებელია სწორი, პრევენციული პოლიტიკის გატარების გზით. ამისათვის საჭიროა სწორად განისაზღვროს სტრატეგიული მიზანი, მიწის რაციონალურად გამოყენებაზე მოქმედი ფაქტორები რომელთა გამოყენებაც უზრუნველყოფს საერთო ინტერესების დაცვას. საყოველთაო

აღიარებით დღეს უპირატესობა ეძლევა სოფლის მეურნეობისათვის მიწის გამოყენებას. პრაქტიკაში ყურადღება სჭიდება თავისებურებას, რომლიც მიწის მიზნობრივ გამოყენებასთან არის დაკავშირებული.

სოფლის მეურნეობაში ინვესტირების წასახალისებლად, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მიწაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას და მიწის საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების დაცვას. ამის გარანტად, ხშირად, განიხილავენ მიწაზე უფლებების ოფიციალურ ორგანოში (რეესტრში) რეგისტრაციას. თუმცა, ეს შეიძლება უზრუნველყოფილ იქნეს, ასევე, ლეგიტიმური ტრადიციული უფლებების დაცვის სამართლებრივი საფუძვლების შექმნითაც.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ მიწაზე უფლებების დაცვას არ მოსდევს სოფლის მეურნეობაში ინვესტიციებისა და პროდუქტიულობის ზრდა. ამისათვის საჭიროა მიწაზე უფლებების პარალელურად, ყურადღება დაეთმოს, სოფლის მეურნეობის განვითარების ისეთ მნიშვნელოვან ასპექტს, როგორიცაა ფასები სათესლე მასალაზე, საწყის ნედლეულსა და ენერგიაზე ხელმისაწვდომობა, კრედიტებზე, ინფორმაციასა და კონსულტაციაზე ხელმისაწვდომობა და სხვა. როდესაც ამ და სხვა მხარეებთან დაკავშირებული ვითარება ხელსაყრელი არ არის, მიწის ბაზრის ლიბერალიზაცია შეიძლება კონტრპროდუქტიული აღმოჩნდეს და გამოიწვიოს მიწის რამდენიმე მსხვილი მეწარმის ხელში კონცენტრაცია, ხოლო წვრილი ფერმერების გარიყვა და გაღატაკება. აუცილებელია გათვალისწინებული იქნას მიწის მიზნობრივად გამოყენების კრიტერიუმების შერჩევაში ობიექტურობა, სტრატეგიული ინტერესების დაცვა. მაგალითად, სამრეწველო საწარმოებისათვის გამოიყენება ნახევრად ურბანული და სასოფლო-სამეურნეო მიწები, რაც იწვევს როგორც, ისე ზოგ შემთხვევაში, იძულებით განსახლებასაც. გარდა ამისა, სამრეწველო საწარმოები იწვევს ჰაერისა წყლის დაბინძურებას (დამაბინძურებლები, საბოლოოდ, ისევ მიწაში ხვდება) და იწვევს დაჭუჭყიანებას ფართობების შემცირებას

როგორც წესი, სამრეწველო საწარმოებისთვის გამოიყენება ნახევრად ურბანული და სასოფლო-სამეურნეო მიწები. ეს იწვევს როგორც მიწის კარგვას, ისე ზოგ შემთხვევაში, იძულებით განსახლებასაც. გარდა ამისა, სამრეწველო საწარმოების გაფრქვევები იწვევს ჰაერისა და წყლის დაბინძურებას (დამაბინძურებლები, საბოლოოდ, ისევ მიწაში ხვდება) და მყარი ნარჩენებითა და ჩამდინარე წყლებით ნიადაგის დაჭუჭყიანებას. ასევე სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება სერიოზულ უარყოფით ზეგავლენას ახდენს სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება სერიოზულ უარყოფით ზეგავლენას ახდენს გარემოზე და მიწაზე, როგორც გარემოს შემადგენელ ნაწილზე. წიაღიასეულის მოპოვების შემთხვევაში, ადგილი აქვს მიწის დიდი, ხშირად, ნაყოფიერი ფართობების მწყობრიდან გამოსვლას (განსაკუთრებით, ღია კარიერული წესით მოპოვებისას), ადამიანების იძულებით განსახლებას და სხვა უარყოფით შედეგებს.

ენერგეტიკული ობიექტების აშენება უარყოფით ზეგავლენა ახდენს მიწის რესურსების გამოყენებაზე. მაგალითად, ნავთობისა და გაზის მოპოვებისას, იკარგება მიწის ფართობები და მნიშვნელოვნად ბინძურდება გარემო (მათ შორის, მიწა). ქარისა და

მზის ენერგიების გამოყენება, გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით, უფრო მისაღებია (სათბობ წიაღისეულთან შედარებით); მაგრამ, ამ შემთხვევაშიც, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მასშტაბს - ქარის ერთი ტურბინის ან შენობის სახურავზე განთავსებული მზის პანელის ზეგავლენა მიწაზე ბევრად მცირეა, ვიდრე ქარის ან მზის ფერმებისა. ანალოგიურად, საყოფაცხოვრებო საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად ბიო-მასიდან ენერგიის მიღებას და ბოი-საწვავის სამრეწველო წარმოებას სხვადასხვა მასშტაბის ზეგავლენა აქვს მიწაზე. რაც შეეხება ჰიდროენერგეტიკას, დიდკაშხლიანი ჰესების აშენება იწვევს მიწის დიდი ფართობების დატბორვას ასევე, ხელს უწყობენ ეროზიული პროცესების წარმოქმნას და გააქტიურებას. სპეციფიკური სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, არსებულის რეკონსტრუქცია და მომსახურება, სატრანსპორტო საშუალებებისა და მათი ნაწილების წარმოება, მგზავრობა და გადაადგილება, სატრანსპორტო საშუალებების მომსახურება, და ბოლოს, სატრანსპორტო საშუალებებისა და მათი ნაწილების საბოლოო განთავსება - სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის სისტემის ყველა ამ ნაწილს მნიშვნელოვანი ზეგავლენა აქვს მიწაზე. სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის სისტემის განვითარება იწვევს მიწის მნიშვნელოვანი ფართობების დაკარგვას, დაბინძურებას და ადამიანთა იძულებით განსახლებას.

უკანასკნელ პერიოდში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა სივრცითი დაგეგმვის პრობლემებს. მთავარია შესაბამისობაში იყოს მიწის პოლიტიკასთან და სოფლის განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკასთან. როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს სწრაფ და ფართომასშტაბიან ურბანიზაციას და სივრცით განვითარებას, ხშირად თან სდევს იძულებითი განსახლება, მიწის/საკუთრების ექსპროპრიაცია, მიწის დანიშნულების ცვლილება და სხვა პროცესები. ყურადსაღებია, ასევე, ნახევრად ურბანული არეალების უკონტროლოდ განვითარების საკითხი. მნიშვნელოვანია, რომ მიწის პოლიტიკამ გაითვალისწინოს ამ პროცესებთან დაკავშირებული რისკები და ასახოს შესაბამისი მიდგომები მათ თავიდან ასაცილებლად.

ბოლო პერიოდში სწრაფად ვითარდება ტურიზმი. იგი მსოფლიოს არაერთ ქვეყანაში, მათ შორის, საქართველოში, განიხილება სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების გენერირების მნიშვნელოვან წყაროდ. ამასთან, მისი განვითარება არაერთ პრობლემას ქმნის მიწასთან დაკავშირებით, ხშირად იმის გამო, ტურისტული ინფრასტრუქტურა ეწყობა ისეთ არეალებში (მიწებზე), რომლებიც ისედაც უკვე მნიშვნელოვანი ზეწოლის ქვეშ არიან (მაგალითად, სანაპირო ზოლი). ტურიზმის ინდუსტრია საჭიროებს მუდმივ და ფრთხილ დაგეგმვას, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მისი უარყოფითი ზეგავლენა ბუნებრივი გარემოზე და კონკრეტულად, მიწაზე.

მიწაზე სწორი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებამ შეიძლება პირდაპირი წვლილი შეიტანოს მიწის, როგორც გარემოს ერთ-ერთი ელემენტის (და მიწასთან დაკავშირებული რესურსებისა და ეკოსისტემური სერვისების) მდგომარეობის გაუმჯობესებაში, ან პირიქით - გაუარესებაში. მიწის დაცვა შესაძლებელია დაცული ტერიტორიების

სისტემის განვითარების გზით, ასევე, ნიადაგის ხარისხის შესანარჩუნებლად, შეიძლება განისაზღვროს ხარისხობრივი ნორმები ან განხორციელდეს ნიადაგის კონსერვაციის ღონისძიებები გატარების. მიწის დაცვისა და მდგრადი მართვისთვის, შეიძლება დაწესდეს, სპეციფიური მოთხოვნები ტყის, სანაპიროების, საძოვრების, წყლის რესურსების და მათთან დაკავშირებული ეკოსისტემების დასაცავად.

მიწა, როგორც ბუნებრივი რესურსი სახელმწიფოს, საზოგადოების, მეცნიერების, ბიზნესის, მოქალაქეების მხრივ მუდმივ ყურადღებას მოითხოვს და შესაბამისად სამართლებრივი ბაზისა და მართვის მექანიზმის სრულყოფას საჭიროებს.

## სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის თავისებურებები

სოციალისტური სისტემის პირობებში მიწა მთლიანად იყო ნაციონალიზებული და ეკუთვნოდა სახელმწიფოს. სასოფლო-სამეურნეო მიწის უდიდესი ნაწილით სარგებლობდნენ სახელმწიფო მეურნეობები და კოლმეურნეობები, მხოლოდ მცირე ნაწილი ჰქონდა სარგებლობაში გადაცემული მოსახლეობას. საქართველოში სოფლად კომლს პირად სარგებლობაში გააჩნდა მხოლოდ 0.15-0.25 ჰა მიწა, რომელიც პირად დამხმარე მეურნეობად იწოდებოდა და მოიცავდა სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების 6-7%-ს.

1992 წელს საქართველოში დაიწყო მიწის რეფორმა მთავრობის მინისტრთა კაბინეტის დადგენილებით #48 18 იანვარი, ,,საქართველოს რესპუბლიკაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის შესახებ" მისი მიზანი იყო არსებული საკარმიდამო ნაკვეთების 0,75 ჰექტრამდე შევსება და შემდგომში მათ კერძო მფლობელებისათვის გადაცემა. დადგენილების შესაბამისად ჩამოყალიბდა დაახლოებით 850000 ჰა საპრივატიზაციო მიწის ფონდი, რომელიც მოიცავდა საოჯახო ნაკვეთების მიწის 200 000 ჰა-ს და დამატებით 650 000 ჰა-ს, რომელიც უნდა დამატებოდა არსებულ საოჯახო ნაკვეთებს. საპრივატიზაციო ფონდი შეადგენდა მთელი სასოფლო-სამეურნეო ფართობის 30%-ზე ნაკლებს და მასში შედიოდა სახნავი და მრავალწლიანი კულტურების ფართობები. საპრივატიზაციო პროგრამით მიწა მოსახლეობას უფასოდ გადაეცემოდა. მიწის რეფორმა უმეტესწილად სოციალურ მიზნებს ისახავდა. მოსახლეობის მასობრივად გაღატაკებამ და ეკონომიკურმა სირთულეებმა მაშინდელი ხელისუფლება სოციალური მღელვარების თავიდან ასაცილებლად აიძულა მიწის გარკვეული, ხშირ შემთხვევაში ძალიან მცირე ზომის ნაკვეთები პრაქტიკულად მთელი ქვეყნის მოსახლეობისათვის გადაეცა. რეფორმას არ გააჩნდა კონცეპტუალური საფუძვლები და არ ემყარებოდა გრძელვადიან გათვლებს იმასთან დაკავშირებით, თუ რა შეეძლო მას მოეტანა ქვეყნისათვის ეკონომიკური და სოციალური თვალსაზრისით.

მთავრობის აღნიშნული დადგენილების (#48, 18.01.1992წ) შემდეგ, თებერვალში და მარტში მასში (#128, 6.02.1992 და 290, 10.03.1992), შევიდა ცვლილებები გასანაწილებელი

სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების ზომის გადიდების მიზნით[1]. ეს ნიშნავდა იმას რომ საკარმიდამო ნაკვეთები საშუალოდ 0,26 ჰექტარიდან მაქსიმუმ 1,25 ჰა-მდე ეზრდებოდათ მათ, ვინც ცხოვრობდა სოფლად, ხოლო ქალაქად მაცხოვრებლებს რომლებსაც კავშირი ჰქონდათ სოფელთან, გადაეცემოდათ 0,25 ჰა მიწის ფართობი, ქალაქის მოსახლეობა კი, რომლებსაც მიწა მხოლოდ საცხოვრებლად სჭირდებოდათ, მიიღებდნენ მხოლოდ მხოლოდ 0.15 ჰექტარს. მეცხოველეობაში მთაში დასაქმებულ გლეხებს გადაეცათ 5 ჰა-მდე მიწის ფართი. დადგენილებებში შეტანილი არსებითი ხასიათის ცვლილებები მეტყველებს გადაწყვეტილებების მიღების სირთულეებზე და სპონტანურობაზე.

1992 წლის აღნიშნული დადგენილების კვალდაკვალ მთავრობამ გამოსცა რეზოლუცია (1992 წლის სექტემბერი) „კოლექტიური და სახელმწიფო მეურნეობების რეორგანიზაციის შესახებ“, თუმცა არ იყო მკაფიოდ გარკვეული, თუ როგორ უნდა წარმართულიყო აღნიშნული პროცესი.

აღსანიშნავია, რომ ამ პერიოდისათვის სულ სასოფლო-სამეურნეო სავარგული შედგენდა დაახლოებით 3 019 500 ჰა-ს, მათ შორის სახნავზე მოდიოდა 792900 ჰა, მრავალწლიან ნარგავებზე - 269300 ჰა, სათიბზე - 142300 ჰა, საძოვარზე - 1795800 ჰა, ხოლო ეზოებზე, საცხოვრებელ და სამეურნეო ნაგებობებზე მოდიოდა 19400 ჰა[2], ამავე დროს, სოფლად მცხოვრებ 772,5 ათას კომლზე გაანგარიშებით საშუალოდ ერთ კომლზე მოდიოდა 3,9 ჰა სავარგული, აქედან დაახლოებით 1,4 ჰა - სახნავი და მრავალწლიანი ნარგავი და 2,5 ჰა - სათიბ-საძოვარი.

1994 წლის დეკემბერში საქართველოს პრეზიდენტმა გამოსცა ბრძანებულება „მიწის პრივატიზაციის პროცესის დაწყების შესახებ“ იმ რაიონებში, სადაც მიწა ჯერ კიდევ არ იყო განაწილებული.

1995 წელს განაწილებული იყო მთელი სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფართობების დაახლოებით 20%, სახნავი მიწების და მრავალწლიანი კულტურებით დაკავებული მიწების დაახლოებით ნახევარი, ხოლო დანარჩენი კვლავ რჩებოდა კოლექტიური და სახელმწიფო მეურნეობების ხელში, რომელთა წარმოება და ეფექტიანობა სულ უფრო მცირდებოდა.

90-იანი წლების პირველ ნახევარში მიწების განაწილება ხდებოდა ისე, რომ არ იყო შემუშავებული მიწის საკუთრების სამართლებრივი საფუძვლები. იურიდიულად მიწას კვლავ სახელმწიფო ფლობდა, ხოლო კერძო პირებს არ ჰქონდათ მკაფიოდ განსაზღვრული უფლებები. მიწის ბაზრის ფორმირებისათვის და რაციონალური გამოყენებისათვის აუცილებელი ხდებოდა მიწის განკარგვის შეუზღუდავი უფლებების მინიჭება და მიწის გამოყენების გარანტიების უზრუნველყოფა მისი

---

[1] მიწის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობათა კრებული. თბ.: მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი, 2001 წ. გვ. 258, 260, 264, 265.

[2] საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების მიწის პრივატიზების და იჯარით გაცემის მიმდინარეობის შესახებ 01.04.2001 წლის მდგომარეობით. თბ.: მიწის სახ. დეპარტამენტი, 2001 წ. გვ. 4.

მფლობელებისათვის, რომელთაც უკვე განაწილებული ჰქონდათ ეს მიწები. ამ მიზნით 1996 წელს მიღებული იქნა კანონი "სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ", რომლის შესაბამისად დაიწყო მიწის საკუთრებაში გაცემის პროცესი და მოსახლეობას განაწილებული მიწა გადაეცა კერძო საკუთრებაში. აღნიშნულ პერიოდში მიწების რეგისტრაციის თანამედროვე სისტემა არ არსებობდა და არც მიწის რუქები იყო შედგენილი, რაც მიწის ბაზრის ფორმირებას აფერხებდა. მიწების განაწილების პროცესი გაგრძელდა შემდგომ პერიოდში და 2003 წლის 1 აპრილისათვის, ფაქტობრივად, განაწილებული იყო 763 ათასი ჰა სასოფლო-სამეურნეო სავარგული, რაც ამ დროისათვის მთლიანი რაოდენობის (3023,5 ათასი ჰა) 25,2%-ს შეადგენდა; აქედან სახნავი იყო ფართობის საერთო მოცულობის 54,6%, მრავალწლიანი ნარგავების - 68,5%, სათიბის _29,3% და საძოვრის _ 4,7 %-ი[3]. 2003 წლის დასაწყისისათვის ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე იჯარით იყო გაცემული 905,1 ათასი ჰა, ანუ მთელი სასოფლო-სამეურნეო სავარგულის 29,9%. მთლიანად იჯარით გაცემული მიწებიდან 473,1 ათასი ჰა მიიღო 40,2 ათასმა ფიზიკურმა პირმა, ანუ საშუალოდ ერთმა ფიზიკურმა პირმა მიიღო 11,8 ჰა; ხოლო 4,2 ათასმა იურიდიულმა პირმა იჯარით მიიღო 432,0 ათასი ჰა სავარგული, ანუ საშუალოდ ერთ იურიდიულ პირზე მოდიოდა 102,9 ჰა.

საქართველოს 2004 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერის მიხედვით მთლიანად მეურნეობათა სარგებლობაში არსებულმა მიწის ფართობმა შეადგინა 886,8 ათასი ჰა, მათ შორის საკუთრებაში - 578,2 ათასი ჰა, სახელმწიფოსაგან იჯარით აღებულმა 295,9 ათასი ჰა, კერძო პირისაგან იჯარით აღებულმა 12,6 ათასი ჰა. მეურნეობათა სარგებლობაში აღებული მთლიანი მიწის ფართობიდან სასოფლო-სამეურნეო მიწა შეადგენდა 839,7 ათას ჰა-ს და არასასოფლო-სამეურნეო მიწა - 47,1 ათას ჰა-ს. მეურნეობათა სარგებლობაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწებიდან სახნავი შეადგენდა 56,2%-ს, მრავალწლიანი ნარგავები - 11,9%-ს, და სათიბ-საძოვრები - 31,8%-ს[3].

აღნიშნული პერიოდისათვის საკუთრებაში გადაცემული ან იჯარით გაცემული არ იყო და სახელმწიფოს უშუალო განკარგულებაში რჩებოდა 1355,7 ათასი ჰა, ანუ მთელი სავარგულების 44,8%, მათ შორის, სახნავის 17,5%, მრავალწლიანი ნარგავების 20,1%, სათიბის 38,5% და საძოვრის 61,6%. სავარგულების გაუცემლობის მიზეზები იყო სამელიორაციო სისტემების მოშლის გამო სავარგულების გაუდაბნოება ან მეორადი დაჭაობება, მიწების დამეწყრა, ნაკვეთების სოფლიდან დიდი მანძილით დაშორება და ხელმიუწვდომობა, მისასვლელი გზების მწყობრიდან გამოსვლა, მიწის გადასახადის გადაუხდელობის გამო საიჯარო ხელშეკრულების გაუქმება, მიწების დაბალნაყოფიერება და სხვ.

მიწის პრივატიზაცია არ ჩატარებულა აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტურ ტერიტორიებზე.

სასოფლო-სამეურნეო აღწერით 2004 წელს სასოფლო-სამეურნეო მიწის მქონე (საკუთრება და იჯარა) მეურნეობების 75,2%-ს გააჩნდა 1 ჰა-ზე ნაკლები მიწა; 18,3%-ს მეურნეობებისა ჰქონდა 1-2 ჰა; ხოლო 7% კი ფლობდა 3-20 ჰა მიწის ფართობს. მხოლოდ 0,6% ჰქონდა 10-50 ჰა, ამავე დროს 500 მეურნეობა ფლობდა 50-100 ჰა-ს, 307 მეურნეობა

ფლობდა 100-200 ჰა-ს; 234 ფლობდა 200-500 ჰა-ს და 72 მეურნეობა ფლობდა 500 ან მეტ ჰა-ს.[3]

მიწის რეფორმის ფონზე განხორციელდა ტრადიციული მსხვილი მეურნეობების დანაწევრება და პარალიზება. არსებული მსხვილი მეურნეობები, რომლებიც მიწის მთლიანი მოცულობის 90 პროცენტამდე ფლობდა, დაიშალა. ცხადია, რომ რეფორმის მიზანი იყო მსხვილი სოციალისტური ტიპის მიწათსარგებლობის სისტემის დაშლა და მცირე ფერმერული მეურნეობის განვითარება. სიღარიბისა და უმუშევრობის პირობებში მიწების განაწილება ემსახურებოდა მხოლოდ შინამეურნეობების მიერ საკუთარი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას.

აქვე ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ მიწების განაწილება დაიწყო იმ პერიოდში, როდესაც საქართველოში იყო სამოქალაქო დაპირისპირება და ეთნოპოლიტიკური კონფლიქტები, ამიტომ მიწების განაწილებაც სხვადასხვა რეგიონში სხვადასხვა ტემპით და ნაჩქარევად მიმდინარეობდა და არ ითვალისწინებდა მიწის ხარისხობრივ დიფერენცირებას, ამ პროცესს ხელმძღვანელობდნენ ადგილობრივი სასოფლო კომიტეტები და კოლექტიურ მეურნეობებში დასაქმებული პირები.

მთლიანობაში, მიწის რეფორმის შედეგად გაიზარდა კერძო საკუთრებაში არსებული მიწების რაოდენობა და, შესაბამისად, პროდუქციის წილი წარმოების მთლიან მოცულობაში. კერძო სექტორი თანდათანობით ხდებოდა სოფლის მეურნეობის განვითარების გამსაზღვრელი ფაქტორი. მაგალითად მეცხოველეობის, კარტოფილის, ბოსტნეულის, აგრეთვე ხილის, ციტრუსების და ყურძნის თითქმის მთელი პროდუქცია და მარცვლის წარმოების ნახევარზე მეტი. თუმცა დაშლილი და დანაწევრებული მეურნეობები ვერ უზრუნველყოფდნენ მსხვილი საბჭოთა მეურნეობების დონეზე, დაშლის კომპენსირებას. სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოება მკვეთრად შემცირდა. მხოლოდ მიწების განაწილებაზე დაფუძნებული რეფორმებით სოფლის მეურნეობის განვითარება ფაქტობრივად შეჩერდა. მიწის ბაზრის ფორმირების განვითარებისათვის აუცილებელი ხდებოდა მიწის განკარგვის უფლებების მინიჭება და მიწის გამოყენების გარანტიების უზრუნველყოფა მისი მფლობელებისათვის.

1990-იან წლებში ჩატარებული მიწის რეფორმის მომწესრიგებელი ნორმატიული აქტებისა და უფლების დამდგენი დოკუმენტების ანალიზის საფუძველზე შეიძლება გავაკეთოთ შემდეგი დასკვნები: მიწის რეფორმის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ მართალია, მიწების ნაწილი არის ფიზიკური პირების ფაქტობრივ მფლობელობაში/სარგებლობაში და მათ არ ჰყავთ მოდავე, მაგრამ, 90-იან წლებში ჩატარებული მიწის განაწილების პროცესის ხარვეზების გამო, მათ არ გააჩნდათ შესაბამისი უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. აღნიშნული პრობლემის ეფექტურად მოგვარების მიზნით, ასეთ ოჯახებს უნდა ჰქონოდათ შესაძლებლობა,

---

[3] საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების მიწის პრივატიზების და იჯარით გაცემის მიმდინარეობის შესახებ 01.04.2001. მდგომარეობით. თბ.: მიწის სახ. დეპარტამენტი, 2001. გვ.55.

მარტივად დაერეგისტრირებინა მათ მფლობელობაში/სარგებლობაში არსებული მიწის ნაკვეთები იმ ზღვრული ოდენობის ფარგლებში, რაც მათ მეზობლად მცხოვრებმა ოჯახებმა დოკუმენტების დაზუსტების საფუძველზე თავის დროზე მიიღეს. საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის 1992 წლის 10 მარტის N290 დადგენილების შესაბამისად დაწესდა საკუთრებაში, მფლობელობასა და სარგებლობაში გადასაცემი საკარმიდამო მიწის ნაკვეთების ზღვრული ნორმები, ადგილობრივი ბუნებრივი პირობებისა და შესაძლებლობების გათვალისწინებით. კერძოდ, სოფლად მუდმივად მცხოვრები და სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული მოსახლეობისათვის ზღვრულ ოდენობად განისაზღვრა 1.25 ჰა, ხოლო მაღალმთიან რაიონებში - 5 ჰა. მიგვაჩნია, რომ მიწის რეფორმის დასასრულამდე მიყვანის, კერძოდ პირველადი რეგისტრაციის გასრულების უმთავრეს სამოქმედო პრინციპად პრაქტიკული მიდგომა, ანუ მიწის ფაქტობრივი მფლობელობის აღიარების მექანიზმი უნდა განიხილებოდეს თუკი ფაქტობრივ მფლობელს არ უკავია სახელმწიფოს კუთვნილი დიდი ფართობები. საჭიროა მართლზომიერი მფლობელობის დამდგენი დოკუმენტების უფრო ფართოდ განმარტება, რათა შესაძლებელი გახდეს უფლების რეგისტრაცია იმ პირობებშიც, როდესაც გაცემულია უფლების დამდგენი დოკუმენტები, მაგრამ ისინი არ აკმაყოფილებს ლეგალიზების მინიმალურ მოთხოვნებს. მაგალითად, მიღება-ჩაბარების აქტი და მებაღის წიგნაკი, რომელზეც არ არის მითითებული მათი გაცემის თარიღი, მიჩნეულ უნდა იქნეს მართლზომიერი მფლობელობის დამდგენ დოკუმენტად, თუ დაინტერესებული პირის სახელზე მოძიებული იქნება სხვადასხვა სახის დოკუმენტაცია, რომელიც ერთობლიობაში სააგენტოს მისცემს საშუალებას, დაარეგისტრიროს უფლება;

ჩვენი აზრით, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მოხდება უკვე დასრულებული პროცესების როგორც სამართლებრივი, ისე ეკონომიკური და იურიდიული ინვენტარიზაცია, მეტად გართულდება პროცესის ბოლომდე მიყვანა. მართლაც შესაძლებელია, რომ მიწა თავდაპირველად მფლობელების ნაწილს გაუმჭვირვალედ გადაეცა, მაგრამ იმ შემთხვევაში, თუ ფაქტობრივ მფლობელს არავინ ედავება, მას დაუბრკოლებელი რეგისტრაციის საშუალება უნდა მიეცეს. ისიც უნდა ითქვას, რომ ვინაიდან მოსახლეობის უდიდეს ნაწილს, ვინც მიწა რეფორმის შედეგად მიიღო არ გააჩნია ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ მისი საკუთრება სრულყოფილი არ არის. ამ ადამიანების დარწმუნება იმაში, რომ საკუთრების უფლების მოსაპოვებლად მათ დამატებითი ხარჯების გაღება და დროის ხარჯვა მოუწევთ, უპერსპექტივოა. ამიტომაც მიზანშეწონილია პროგრამის მაქსიმალურად იაფად, შესაძლოა დონორთა დახმარებით განხორციელება, მაგრამ ამავე დროს, თავად პროცესს სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები უნდა უძღვებოდნენ. მასში აქტიურად უნდა ჩაერთონ თემები და არასამთავრობო ორგანიზაციები, რაც დააჩქარებს მიწის რეგისტრაციის პროცესს. ამდენად, მიწის რეგისტრაციის გამოცდილება ცხადყოფს, რომ აუცილებელია დამატებითი საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება და სრულყოფილი ადმინისტრაციული წარმოებისა და მოსახლეობის ინტერესებზე ორიენტირებული წესების კანონის მუდმივმოქმედ ნორმებად დადგენა. არსებული პრობლემის

გადასაჭრელად კანონის მიღების აუცილებლობა მიწაზე საკუთრების უფლების პირველადი რეგისტრაციის პროცესის შეუფერხებლად წარმართვა, ამ პროცესის კიდევ უფრო გამარტივებას, საკადასტრო მონაცემების სრულყოფას შეუწყობს ხელს, რადგან სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე რეგისტრაციის ფაქტი მოქალაქეთა საკუთრების უფლების დაცვის გარანტიას წარმოადგენს, რომელიც უზრუნველყოფს მიწის ბაზრის განვითარებას, რაც თავის მხრივ, ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზეც დადებითად აისახება.

## სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრებითი ურთიერთობები

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწასთან დაკავშირებული ურთიერთობების მოწესრიგებისას, აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნეს სახელმწიფოს ისტორიული გამოცდილება.

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის მოპოვებამდე, მიწა წარმოადგენდა მხოლოდ სახელმწიფოს საკუთრებას და მოქალაქეებს გადაეცემოდათ სარგებლობის უფლებით. „საქართველოს რესპუბლიკაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის 1992 წლის 18 იანვრის №48 დადგენილების გამოცემით, საქართველოში დაიწყო მიწის რეფორმა, რასაც მოყვა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების მასობრივი განსახელმწიფოებრიობა. თუმცა, თავიდანვე ვერ ჩამოყალიბდა საკუთრების უფლების დაცვის მკაფიოდ განსაზღვრული მექანიზმები.

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლება იმთავითვე შეზღუდული იყო. „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის 22 მარტის კანონით დადგინდა, რომ უცხოელს და მოქალაქეობის არ მქონე პირს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა შეიძლებოდა ჰქონოდათ მხოლოდ იჯარით, ხოლო მემკვიდრეობით მიღების შემთხვევაში უნდა გაესხვისებინათ. ამასთან, კანონის პირველადი რედაქცია ითვალისწინებდა გარკვეულ შეზღუდვებს თვით საქართველოს მოქალაქეებს შორის მიწის გასხვისებისას. შემდგომ პერიოდში შესული ცვლილებებით, სასოფლო მიწის საკუთრებაში ქონის უფლება მიეცათ უცხოელის მიერ საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს. ამასთან, უცხოელი ფიზიკური პირისთვის დადგინდა მიწის ნაკვეთის მემკვიდრეობით მიღების შემთხვევაში მისი გასხვისების 6-თვიანი ვადა, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მიწის ნაკვეთი ექსპროპრიაციის წესით სახელმწიფოს საკუთრებაში უნდა გადასულიყო.

საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2012 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილების საფუძველზე, „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილებებით უცხოელ ფიზიკურ პირებს მიეცათ შესაძლებლობა მოეპოვებინათ საკუთრების უფლება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე და მათ აღარ ეკისრებოდათ საკუთრების

წარმოშობიდან 6 თვის ვადაში გასხვისების ვალდებულება. თუმცა შემდეგ პერიოდში, კანონში განხორციელებული ცვლილებებით, რამდენჯერმე შეჩერდა აღნიშნული ნორმის მოქმედება.

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ამოქმედებით, კონსტიტუციური ნორმით დადგინდა საკუთრება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე და იგი შეიძლება იყოს სახელმწიფოს, თვითმმართველი ერთეულის, საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანების საკუთრებაში. აქვე აღინიშნა, ხოლო გამონაკლისი შემთხვევები შეიძლება განისაზღვროს ორგანული კანონით, რომელიც მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით, რითაც ხაზი გაესვა მის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას.

ამგვარად, მოქმედი კანონმდებლობით სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების ლეგიტიმური საფუძვლები მოცემულია მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტში, ვინაიდან „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონი არ წარმოადგენდა ორგანულ კანონს, რომელიც მიღებულია პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით. შესაბამისად, სპეციალურ სამართლებრივ მოწესრიგებას საჭიროებდა იმ პირთა სამართლებრივი სტატუსი, რომელთაც გააჩნდათ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა საკუთრებაში საქართველოს კონსტიტუციის ამოქმედებამდე ან რომლებიც მომავალში მიიღებდნენ მემკვიდრეობით, ვინიდან კონსტიტუციით აღიარებული და უზრუნველყოფილია საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება და ამ უფლებების შეზღუდვა დასაშვებია საჯარო ინტერესებისათვის მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით. „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიღება განპირობებული იყო საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტის დანაწესიდან გამომდინარე და ერთიანი სამართლებრივი სისტემის შექმნის აუცილებლობით, რომლითაც დადგინდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლება კონსტიტუციის შესაბამისად და განისაზღვრა გამონაკლისი შემთხვევები.

ორგანული კანონით დადგინდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე, მისი, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსის რაციონალური გამოყენების პრინციპების გათვალისწინებითა და საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვით, საკუთრების უფლების გამჭირვალე და ერთიანი სისტემა.

ორგანული კანონმა შექმნა საფუძველი, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების სახელმწიფო პოლიტიკა შემუშავდეს ქვეყნის ისტორიული გამოცდილების გათვალისწინებით. საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული მიწა წარმოადგენს სახელმწიფოს ეროვნულ სიმდიდრეს, რომელსაც განსაკუთრებული პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული ღირებულება გააჩნია სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესრულებისა და ადამიანის ძირითადი უფლებების რეალიზებისათვის. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა

წარმოადგენს ამოწურვად რესურს, რომელიც ყოველწლიურად მცირდება ადამიანის ზემოქმედების თუ ბუნებრივი-კლიმატური გარემოს ცვლილების შედეგად. მისი რაციონალურ გამოყენება განსაკუთრებულ მნიშვნელობა იძენს ისეთ მცირემიწიან ქვეყნისთვის, როგორიც საქართველოა. შესაბამისად, სახელმწიფოს ვალდებულებაა, რაციონალური გამოყენების პრინციპების დაცვით, უზრუნველყოს საქართველოს მოქალაქეთა წვდომა აღნიშნულ რესურსზე.

მიწის რესურსების რაციონალური გამოყენების და სოფლის მეურნეობის სექტორის განვითარებისათვის აუცილებელია მიწის მართვის ეფექტური პოლიტიკის შემუშავება. 2005 წლამდე, მიწის მართვის დეპარტამენტის გაუქმებამდე, საქართველოში წარმოებდა მიწების აღრიცხვა დანიშნულებისა და კატეგორიების, მიწის მესაკუთრეთა და მოსარგებლეთა მიხედვით რაიონების შესაბამისად. ყოველწლიურად დგებოდა მიწის ბალანსი, რომელიც განიხილებოდა საქართველოს მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის, დაინტერესებული სამინისტროებისა და უწყებების მიერ და მტკიცდებოდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, რომელშიც მოცემული იყო მიწის რაციონალურად მართვის რეკომენდაციები.

მიწის ბალანსში აისახებოდა წლის განმავლობაში მიწის კატეგორიებში, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებში და საკუთრება-სარგებლობაში მომხდარი რაოდენობრივ-ხარისხობრივი ცვლილებები. მიწის ყოველწლიური ბალანსის შედგენა იძლეოდა სახელმწიფო კონტროლის საშუალებას მიწის ფონდში მომხდარ ნებისმიერ ცვლილებასთან დაკავშირებით, მათ შორის ინტენსიური და არაინტენსიური სავარგულების მატება-კლების დინამიკის აღრიცხვის, ქალაქმშენებლობის, გზების და სხვა საჭიროებისათვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ბრუნვიდან ამოღების, სამაგიერო მიწის ჩანაცვლების და ა.შ, რაც წარმოადგენდა მიწის მართვის საფუძველს.

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების სწორი მართვისათვის მხოლოდ საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული მონაცემები არ იძლეოდა საკმარის ინფორმაციას. მიწის რაოდენობრივ-ხარისხობრივი აღრიცხის მოწესრიგება მთავრობის ერთ-ერთი უმთავრესი ამოცანაა, ვინაიდან სასურსათო უსაფრთხოების პრობლემის გადაწყვეტა დამოკიდებულია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რესურსების რაციონალურ გამოყენებასთან. მიწის ეფექტიანი მართვის, როგორც სოფლის მეურნეობის განვითარების ერთ-ერთ მთავარი პირობის შემაფერხებელ გარემოებას წარმოადგენდა მიწათსარგებლობის შესახებ მონაცემების არარსებობა, რაც აძნელებდა სოფლის მეურნეობაში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებას.

„მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებით აუცილებლობა განპირობებული იყო, ერთის მხრივ, „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის შემუშავებით და, მეორეს მხრივ, მიწის მიზნობრივ დანიშნულების და სასოფლო-

სამეურნეო დანიშნულების მიწის კატეგორიების განსაზღვრის და მათი ცვლილების, მიწის ბალანსის შედგენის, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რესურსების აღრიცხვისა და სტატისტიკური მონაცემების წარმოების, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რესურსების მიზნობრივი გამოყენების და დაცვის სახელმწიფო მონიტორინგის საკანონმდებლო საფუძვლების შექმნის აუცილებლობით, ასევე, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მმართველობის სფეროში საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს შექმნის მიზნით.

მიწისა და მიწის რესურსების განვითარების სტრატეგიისა და სახელმწიფო პროგრამების შემუშავება მოითხოვს შესაბამის ინსტიტუციურ მოწყობას. მისი არარსებობა, თავის მხრივ, მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდა რეგიონალურ განვითარებაზე, ადგილობრივი თემების ჩართულობაზე, ასევე სოფლის მეურნეობის და სოფლის განვითარებაზე. გრძელვადიან პერიოდზე გათვლილი ეკონომიკური ეფექტის მისაღებად აუცილებელი იყო მიწის ბალანსის შედგენის, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რაოდენობრივ-ხარისხობრივი აღრიცხვის, მონიტორინგის და დაცვის მიზნით შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძვლების არსებობა.

„მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრის და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებით ხელი შეეწყო მიწის მდგრადი მართვის სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებას, მიწის რაციონალური გამოყენებას და დაცვას, დადგინდა მიწის რესურსების აღრიცხვის, მიწის ბალანსის შედგენის და სტატისტიკური მონაცემების წარმოების სამართლებრივი საფუძველი.

## დასკვნები და წინადადებები

საქართველოში 1992 წელს დაწყებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის მიზანი იყო არსებული საკარმიდამო ნაკვეთების შევსება და შემდგომში მათ კერძო მფლობელებისათვის გადაცემა. დადგენილების შესაბამისად ჩამოყალიბდა დაახლოებით 850000 ჰა საპრივატიზაციო მიწის ფონდი, რომელიც მოიცავდა საოჯახო ნაკვეთების მიწის 200 000 ჰა-ს და დამატებით 650 000 ჰა-ს, რომელიც უნდა დამატებოდა არსებულ საოჯახო ნაკვეთებს. საპრივატიზაციო ფონდი შეადგენდა მთელი სასოფლო-სამეურნეო ფართობის 30%-ზე ნაკლებს და მასში შედიოდა სახნავი და მრავალწლიანი კულტურების ფართობები. საპრივატიზაციო პროგრამით მიწა მოსახლეობას უფასოდ გადაეცემოდა. მიწის რეფორმა უმეტესწილად სოციალურ მიზნებს ისახავდა. მოსახლეობის მასობრივად გაღატაკებამ და ეკონომიკურმა სირთულეებმა მაშინდელი ხელისუფლება სოციალური მღელვარების თავიდან ასაცილებლად აიძულა მიწის გარკვეული, ხშირ შემთხვევაში ძალიან მცირე ზომის ნაკვეთები პრაქტიკულად მთელი ქვეყნის მოსახლეობისათვის გადაეცა. რეფორმას არ

გააჩნდა კონცეპტუალური საფუძვლები და არ ემყარებოდა გრძელვადიან გათვლებს იმასთან დაკავშირებით, თუ რა შეეძლო მას მოეტანა ქვეყნისათვის ეკონომიკური და სოციალური თვალსაზრისით.

90-იანი წლების პირველ ნახევარში მიწების განაწილება ხდებოდა ისე, რომ არ იყო შემუშავებული მიწის საკუთრების სამართლებრივი საფუძვლები. იურიდიულად მიწას კვლავ სახელმწიფო ფლობდა, ხოლო კერძო პირებს არ ჰქონდათ მკაფიოდ განსაზღვრული უფლებები. მიწის ბაზრის ფორმირებისათვის და რაციონალური გამოყენებისათვის აუცილებელი ხდებოდა მიწის განკარგვის შეუზღუდავი უფლებების მინიჭება და მიწის გამოყენების გარანტიების უზრუნველყოფა მისი მფლობელებისათვის, რომელთაც უკვე განაწილებული ჰქონდათ ეს მიწები. ამ მიზნით 1996 წელს მიღებული იქნა კანონი "სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ", რომლის შესაბამისად დაიწყო მიწის საკუთრებაში გაცემის პროცესი და მოსახლეობას განაწილებული მიწა გადაეცა კერძო საკუთრებაში.

მიწის რეფორმის შედეგად გაიზარდა კერძო საკუთრებაში არსებული მიწების რაოდენობა და, შესაბამისად, პროდუქციის წილი წარმოების მთლიან მოცულობაში. კერძო სექტორი თანდათანობით ხდებოდა სოფლის მეურნეობის განვითარების გამსაზღვრელი ფაქტორი. თუმცა დაშლილი და დანაწევრებული მეურნეობები ვერ უზრუნველყოფდნენ მსხვილი საბჭოთა მეურნეობების დონეზე, დაშლის კომპენსირებას. სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოება მკვეთრად შემცირდა. მხოლოდ მიწების განაწილებაზე დაფუძნებული რეფორმებით სოფლის მეურნეობის განვითარება ფაქტობრივად შეჩერდა. მიწის ბაზრის ფორმირების განვითარებისათვის აუცილებელი ხდებოდა მიწის განკარგვის უფლებების მინიჭება და მიწის გამოყენების გარანტიების უზრუნველყოფა მისი მფლობელებისათვის.

1990-იან წლებში ჩატარებული მიწის რეფორმის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ მართალია, მიწების ნაწილი არის ფიზიკური პირების ფაქტობრივ მფლობელობაში/სარგებლობაში და მათ არ ჰყავთ მოდავე, მაგრამ, ჩატარებული მიწის განაწილების პროცესის ხარვეზების გამო, მათ არ გააჩნია შესაბამისი უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. აღნიშნული პრობლემის ეფექტურად მოგვარების მიზნით, ასეთ ოჯახებს უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა, მარტივად დაირეგისტრირონ მათ მფლობელობაში/სარგებლობაში არსებული მიწის ნაკვეთები. მიგვაჩნია, რომ მიწის რეფორმის დასასრულამდე მიყვანის, კერძოდ პირველადი რეგისტრაციის გასრულების უმთავრეს სამოქმედო პრინციპად პრაქტიკული მიდგომა, ანუ მიწის ფაქტობრივი მფლობელობის აღიარების მექანიზმი უნდა განიხილებოდეს თუკი ფაქტობრივ მფლობელს არ უკავია სახელმწიფოს კუთვნილი დიდი ფართობები. საჭიროა მართლზომიერი მფლობელობის დამდგენი დოკუმენტების უფრო ფართოდ განმარტება, რათა შესაძლებელი გახდეს უფლების რეგისტრაცია იმ პირობებშიც, როდესაც გაცემულია უფლების დამდგენი დოკუმენტები, მაგრამ ისინი არ აკმაყოფილებს ლეგალიზების მინიმალურ მოთხოვნებს. მაგალითად, მიღება-ჩაბარების აქტი და მებაღის წიგნაკი, რომელზეც არ არის მითითებული მათი გაცემის თარიღი, მიჩნეულ

უნდა იქნეს მართლზომიერი მფლობელობის დამდგენ დოკუმენტად, თუ დაინტერესებული პირის სახელზე მოძიებული იქნება სხვადასხვა სახის დოკუმენტაცია, რომელიც ერთობლიობაში სააგენტოს მისცემს საშუალებას, დაარეგისტრიროს უფლება.

ჩვენი აზრით, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მოხდება უკვე დასრულებული პროცესების როგორც სამართლებრივი, ისე ეკონომიკური და იურიდიული ინვენტარიზაცია, მეტად გართულდება პროცესის ბოლომდე მიყვანა. მართლაც შესაძლებელია, რომ მიწა თავდაპირველად მფლობელების ნაწილს გაუმჭვირვალედ გადაეცა, მაგრამ იმ შემთხვევაში, თუ ფაქტობრივ მფლობელს არავინ ედავება, მას დაუბრკოლებელი რეგისტრაციის საშუალება უნდა მიეცეს. ისიც უნდა ითქვას, რომ ვინაიდან მოსახლეობის უდიდეს ნაწილს, ვინც მიწა რეფორმის შედეგად მიიღო არ გააჩნია ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ მისი საკუთრება სრულყოფილი არ არის. ამ ადამიანების დარწმუნება იმაში, რომ საკუთრების უფლების მოსაპოვებლად მათ დამატებითი ხარჯების გაღება და დროის ხარჯვა მოუწევთ, უპერსპექტივოა. ამიტომაც მიზანშეწონილია პროგრამის მაქსიმალურად იაფად, შესაძლოა დონორთა დახმარებით განხორციელება, მაგრამ ამავე დროს, თავად პროცესს სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები უნდა უძღვებოდნენ. მასში აქტიურად უნდა ჩაერთონ თემები და არასამთავრობო ორგანიზაციები, რაც დააჩქარებს მიწის რეგისტრაციის პროცესს.

ამდენად, მიწის რეგისტრაციის გამოცდილება ცხადყოფს, რომ აუცილებელია დამატებითი საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება და სრულყოფილი ადმინისტრაციული წარმოებისა და მოსახლეობის ინტერესებზე ორიენტირებული წესების კანონის მუდმივმოქმედ ნორმებად დადგენა. არსებული პრობლემის გადასაჭრელად კანონის მიღების აუცილებლობა მიწაზე საკუთრების უფლების პირველადი რეგისტრაციის პროცესის შეუფერხებლად წარმართვა, ამ პროცესის კიდევ უფრო გამარტივებას, საკადასტრო მონაცემების სრულყოფას შეუწყობს ხელს.

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რაციონალურ გამოყენებას ერთ-ერთ უმთავრესი ადგილი უკავია ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის თვალსაზრისით, ჩვენი ქვეყნისათვის უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა, მაქსიმალურად იქნეს შენარჩუნებული სასოფლო-სამეურნეო მიწა, როგორც ამოწურვადი რესურსი და განავითაროს ეროვნული აგრარული მეურნეობა, რაც უზრუნველყოფს ქვეყნის სასურსათო უსაფრთხოებას. სწორედ ამ ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად და აუცილებელი საზოგადოებრივი/სახელმწიფოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს ერთ-ერთ რეალურ და ეფექტურ ბერკეტად რჩება, მაქსიმალურად და, ამავე დროს, გონივრულ ფარგლებში შეზღუდოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლება და მისი გამოყენება.

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ამოქმედებით, კონსტიტუციური ნორმით დადგინდა საკუთრება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე და იგი შეიძლება იყოს სახელმწიფოს, თვითმმართველი ერთეულის, საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანების საკუთრებაში. აქვე აღინიშნა, ხოლო

გამონაკლისი შემთხვევები შეიძლება განისაზღვროს ორგანული კანონით, რომელიც მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით, რითაც ხაზი გაესვა მის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას.

ამგვარად, „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიღება განპირობებული იყო საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტის დანაწესიდან გამომდინარე და ერთიანი სამართლებრივი სისტემის შექმნის აუცილებლობით, რომლითაც დადგინდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლება კონსტიტუციის შესაბამისად და განისაზღვრა გამონაკლისი შემთხვევები.

„სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით საქართველოს მიწის ბაზრის რეგულირების, მიწების გამოყენებისა და დაცვის, მათი ნაყოფიერების აღდგენისა და შენარჩუნების პროგრამების დასაფინანსებლად საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში იქმნება საქართველოს საადგილმამულო ფონდი. საჭიროა გადაიდგას ნაბიჯები აღნიშნული ფონდის შექმნისა და ფუნქციონირებისათვის.

მკაფიოდ უნდა ჩამოყალიბდეს სახელმწიფოს მიდგომები მიწაზე საკუთრების სხვადასხვა ფორმებთან მიმართებაში (სათემო საკუთრება). ცალკეულ რეგიონებში საკმარისი არ არის მხოლოდ კერძო მესაკუთრეთა ხელში არსებული ნაკვეთების რეგისტრაცია, საჭიროა პოლიტიკის შემუშავება სათემო საძოვრების, სოფლის საერთო საკუთრების მიწებთან დაკავშირებით, საჭიროა, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფის პროცედურის დახვეწა, გადასახდელი საკომპენსაციო თანხის დაზუსტება, უნდა მოხდეს ბიუჯეტში შემოსული მიწის დანიშნულების შეცვლისას გადახდილი თანხებიდან ახალი მიწის ათვისების ღონისძიებათა დაფინანსება, რათა არ მოხდეს სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფონდის მკვეთრი შემცირება.

ქვეყანაში დღემდე ვერ მოხდა საკუთრების უფლების პირველადი რეგისტრაციის პროცესის დასრულება, შეუძლებელია სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული და განკერძოებული მიწის ნაკვეთების ზუსტი ფართობების დადგენა, არ არსებობს მიწის ნაკვეთების სრულყოფილი საკადასტრო მონაცემები. მრავალი წლის განმავლობაში სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო ღონისძიებებს მიწის ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით. ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამო, საქართველოში მიწის ბაზარი არ არის განვითარებული, რაც გავლენას ახდენს მის ღირებულებაზე და არაკონკურენტუნარიანს ხდის თავისუფალი საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობების პირობებში. სახელმწიფომ უნდა მოახდინოს ზუსტი აღრიცხვა თუ რა რაოდენობის ქონების შედის საქართველოს მიწის ფონდში. „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონში“ ცვლილებები უნდა განხორციელდეს იმ მიმართულებით, რათა მოხდეს მიწაზე რეგისტრაციის პროცესის კიდევ უფრო გამარტივება, რეგისტრაციის ფაქტი

მოქალაქეთა საკუთრების უფლების დაცვის გარანტიას წარმოადგენს. ამავე დროს, ის უზრუნველყოფს მიწის ბაზრის განვითარებას, რაც თავის მხრივ, ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზეც დადებითად აისახება.

სახელმწიფომ უნდა მოახდინოს მის საკუთრებაში არსებული მიწების ეფექტური გამოყენება. მათ შორის, განკერძოებით, იჯარით გადაცემითა და მუნიციპალურ დონეზე ამ რესურსზე კონტროლის დელეგირებით. უნდა შემუშავდეს საკანონმდებლო ან/და ნორმატიული აქტის დონეზე სახელმწიფო სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის იჯარის შესახებ გარკვეული წესები. სადაც მკაფიოდ იქნება გაწერილი თუ რა პირობებით და როგორ უნდა გაიცეს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა.

ნიადაგი, როგორც მიწის ერთ-ერთი შემადგენელი კომპონენტი წარმოადგენს ქვეყნის ბუნებრივ კაპიტალს და კულტურული მემკვიდრეობის საუნჯეს. ნაყოფიერი ნიადაგი ქვეყნის შეუცვლელი სიმდიდრე და სოფლის მეურნეობის წინსვლის უალტერნატივო საშუალებაა. უნდა მოწესრიგდეს ნიადაგის დაცვის სფეროში არსებული სამართლებრივი ურთიერთობები, რომელიც ითვალისწინებს ნიადაგის რაციონალურ გამოყენებას, მათ დაცვას და დეგრადირებული ფართობების რეაბილიტაციას ქვეყნის ყველა კატეგორიის მიწებზე, განურჩევლად საკუთრების ფორმისა, მათ შორის, სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწები, ტყის ფონდის მიწის ქვეშ გავრცელებული ნიადაგი, საწარმოო ობიექტებთან მიმდებარე ან წყალსაცავების, ტბორების ქვეშ გავრცელებული ნიადაგი, დაბალნაყოფიერი და დეგრადირებული ნიადაგი, რომელიც ექვემდებარება ძირეულ და ზედაპირულ გაუმჯობესებას და მაღალმთიან რეგიონებში სათიბ-საძოვრებით დაკავებული ფართობები. უნდა გაიმიჯნოს ნიადაგის დაცვის სფეროში სახელმწიფო დაწესებულებების კომპეტენციები, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის.

კლიმატის გლობალური ცვლილების ფონზე განვითარებული გაუდაბნოების პროცესის პრევენციის მიზნით, ქვეყნის სასოფლო–სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთებზე პრაქტიკულად განადგურებული ქარსაფარი ზოლების აღდგენა–შენარჩუნებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება როგორც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთებზე გაშენებული სასოფლო სამეურნეო კულტურების აღმოცენება, ზრდა-განვითარებისა და მათი მოსავლიანობის გაზრდისათვის შესაბამისი ნიადაგური და მიკროკლიმატური გარემოს შექმნა ისე მოსახლეობისთვის საჭირო ჯანსაღი ეკოლოგიური გარემოს შექმნის მიზნით. ამგვარად, „ქარსაფარი (მინდორდაცვითი) ზოლების შესახებ“ საქართველოს კანონის შემუშავება განპირობებულია სამართლებრივი ბაზის შექმნის აუცილებლობით, რომლითაც განსაზღვრული იქნება ქარსაფარი ზოლის სტატუსთან, აღდგენა-გაშენებასთან, მოვლასთან და დაცვასთან დაკავშირებული სამართლებრივი საკითხები.

მნიშვნელოვანია, რომ სასოფლო დასახლებებში მცხოვრებ მოსახლეობას ჰქონდეს უფლება, თავად აკონტროლოს და მართოს თავისი ტერიტორია. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს საერთო (თემის, სოფლის) საკუთრებაში არსებულ ბუნებრივ რესურსებს, როგორიცაა სარწყავი წყალი ეს უფლება ნათლად უნდა იყოს დეკლარირებული პოლიტიკაში და შემდგომ აღსრულებული. ქვეყნის ერთ-ერთ ძირითად ამოცანას წარმოადგენს ნიადაგის ნაყოფიერებისა და მოსავლიანობის გაზრდის მიზნით სამელიორაციო სისტემების რეაბილიტაცია, მოდერნიზაცია, ტექნიკური დონის ამაღლება და მისი ეფექტიანი

ფუნქციონირების ტექნოლოგიური და ორგანიზაციული სრულყოფა, მიზანშეწონილია შემუშავდეს კანონის პროექტი, რომლის მიღების მიზანი იქნება ეფექტიანი სასოფლო-სამეურნეო წარმოებისთვის საჭირო პირობების შექმნა და სოფლის მეურნეობის მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფა.

გადასახადები სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე განიხილება ადგილობრივ ბიუჯეტებში შემოსავლების გენერირების მნიშვნელოვან წყაროდ. გადასახადების დადგენას სასოფლო- სამეურნეო დანიშნულების მიწის კატეგორიების მიხედვით საფუძვლად უნდა დაედოს სრულყოფილი მიწის კადასტრი, რომელის შემუშავება ქვეყნის ერთ-ერთ პრიორიტეტად უნდა განვიხილოთ.

## გამოყენებული ლიტერატურა


1. საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტები;
2. საქართველოს პარლამენტის კვლევითი დეპარტამენტის კვლევები;
3. ნოდარ ჭითანავა - საქართველოს ეკონომიკის გამოწვევები და სტრატეგია თბილისი, 2018 წელი;
4. მწვანე ალტერნატივა, მაისი, 2016. სექტორული და გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ზეგავლენა მიწაზე;
5. ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი -„მიწის ბაზრის არსებული მდგომარეობა – ანალიზი და რეკომენდაციები";
6. ხორვატიის კანონი სასოფლო-სამეურნეო მიწების შესახებ;

http://www.mvep.hr/zakoni/pdf/898.pdf;

7. უნგრეთის კანონი სასოფლო-სამეურნეო მიწების და ტყეების გასხვისების შესახებ;

http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=161522.294091;

8. სლოვენიის კონსტიტუცია;

http://www.us-rs.si/media/constitution.pdf;

9. ს/ს მიწების შეძენის ახალი წესები სლოვაკეთში, კვლევა;

https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/eual.2015.4.issue-1/eual-2015-0003/eual-2015-0003.xml;

10. რუმინეთის ახალი რეგულაციები ს/ს მიწების გაყიდვასთან დაკავშირებით;

http://www.pwc.ro/en/services/tax-legal/alerts/new-regulations-sale-agricultural-land.html;

11. საბერძნეთის კანონი საკუთრების შესახებ, მოხსენება ევროკავშირში;

http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/ResearchTeaching/ResearchThemes/EuropeanPrivateLaw/RealPropertyProject/Greece.PDF;

12. პოლონეთის კანონი უცხოელების მიერ ქონების შეძენის შესახებ;

www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=7117;

13. ნიდერლანდების სამოქალაქო კოდექსი;
http://www.dutchcivillaw.com/civilcodegeneral.htm;

14. ლიეტუვაში ს/ს დანიშნულების მიწების უცხოელებზე გასხვისება (კვლევა);
http://llufb.llu.lv/Raksti/Journal_Baltic_Surveying/2016/Journal_Baltic_SurveyingVol4_2016-20-26.pdf;

15. ლიტვის კონსტიტუცია (მუხლი 47);
https://www.constituteproject.org/constitution/Lithuania_2006.pdf?lang=en;

შენიშვნები