

ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი ერთ-ერთი მწვანე ალტერნატივას მიერ მომზადებული ანალიტიკური ნაშრომებიდან, რომლებიც ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის აქტუალურ საკითხებს ეხება. მისი მიზანია წამოიწიოს საჯარო პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროში გადაუდებლად გადასაჭრელი საკითხები და ხელი შეუწყოს დისკუსიას ქვეყნის მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა და გარემოსდაცვითი მიზნების ჰარმონიულად მიღწევის გზებზე.

წარმოდგენილი ნარკვევი განკუთვნილია იმ ორგანიზაციებისა და პირებისთვის, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებებს საქართველოს საჯარო პოლიტიკისა და მმართველობის საკითხებზე. ნაშრომი, ასევე, სასარგებლო იქნება მათთვის, ვინც ცდილობს ზეგავლენა მოახდინოს საქართველოს საჯარო პოლიტიკაზე, მისი გაუმჯობესების მიზნით.

საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი ხელმისაწვდომია ასევე ინგლისურად.

სასოფლო-სამეურნეო მიწის დანიშნულების ცვლილება: სამართლებრივი რეგულირება

შესავალი

საქართველოში, სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების ძირითადი მარეგულირებელი აქტია საქართველოს კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“. მართალია, კანონი პარლამენტმა 1997 წელს მიიღო, მაგრამ 1997 წლიდან 2007 წლამდე კანონი საერთოდ არ ეხებოდა მიწის დანიშნულების ცვლილების საკითხს; 2007 წელს კანონში შეტანილ იქნა ფუნდამენტური ცვლილებები - ის, პრაქტიკულად, მთლიანად ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა. ამ ცვლილებების შედეგად, კანონს დაემატა მუხლები სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების შესახებ. ამგვარად, დღეს ეს კანონი განსაზღვრავს, რა შემთხვევაში შეიძლება მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილება და როგორ მიიღება ასეთი გადაწყვეტილება.

ამ საჯარო პოლიტიკის ნარკვევში გაანალიზებულია სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების სამართლებრივი რეგულირების მნიშვნელოვანი ასპექტები. დოკუმენტის დასასრულს წარმოდგენილია დასკვნები ამ სფეროში არსებული სამართლებრივი ბაზის ნაკლოვანებების შესახებ და რეკომენდაციები მათ აღმოსაფხვრელად.

1. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის განმარტება

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის განმარტებას სასოფლო-სამეურნეო მიწის მართვის სფეროში მოქმედი **სამი ძირითადი აქტი იძლევა**. ყურადსაღებია, რომ სამივე აქტი, თითქმის მსგავსად განმარტავს ერთი და იგივე ცნებას, მაგრამ ამავე დროს, მათ შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებაცაა; კერძოდ:

საქართველოს კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“¹ (მე-3 მუხლი) სასოფლო-სამეურნეო მიწად განიხილავს მიწას, რომელიც:

- რეგისტრირებულია სასოფლო-სამეურნეო მიწად საჯარო რეესტრში;
- გამოიყენება მემცენარეობისა და მეცხოველეობის პროდუქციის წარმოებისათვის; და
- ამ მიწაზე შეიძლება იყოს, ან არ იყოს განთავსებული „სამეურნეო და დამხმარე ნაგებობები“.

იქვე, კანონი, საკუთრების ფორმის მიხედვით, სასოფლო-სამეურნეო მიწის დამატებით განმარტებას იძლევა (მიუხედავად იმისა, რომ საკუთრების საკითხს ამავე კანონში ცალკე მუხლი ეძღვნება). კერძოდ, კანონი დამატებით განმარტავს, რომ სასოფლო-სამეურნეო მიწად ითვლება „ასევე:

- (ა) კომლის (ოჯახის) საკუთრების წილი სოფლის, თემის, იურიდიული პირების საძოვრების, სათიბების, ტყეების ტერიტორიებზე;
- (ბ) სასოფლო-სამეურნეო მიწის ის ნაწილი, რომელიც შეიძლება იყოს ცალკე უფლების ობიექტი“.

მეორე კანონი - „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-

¹ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32998>

სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ², პრაქტიკულად, იმეორებს პიველ კანონში მოცემულ ძირითად განმარტებას, მაგრამ აღარ იძლევა დამატებით განმარტებას საკუთრების საკითხზე (მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი). ამასთან, ყურადსაღებია, რომ ცნების განმარტებაში მაინც არის გარკვეული სხვაობა. კერძოდ, კანონის თანახმად:

- აუცილებელ პირობად კვლავ ითვლება სასოფლო-სამეურნეო მიწად საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია;
- მიწა უნდა გამოიყენებოდეს ან მომავალში შესაძლებელია გამოიყენებოდეს მემცენარეობისა და მეცხოველეობის პროდუქციის წარმოებისათვის - ანუ, დასაშვებია, რომ მაგალითად, რეგისტრაციის მომენტისთვის მიწა არ გამოიყენებოდეს „მემცენარეობისა და მეცხოველეობის პროდუქციის წარმოებისათვის“, მაგრამ მომავალში იქნეს გამოყენებული ამ მიზნით. ამასთან, არც ეს კანონი და არც სხვა რომელიმე აქტი არ განმარტავს, როგორ და ვინ უნდა დაადგინოს, მიწის მომავალში „მემცენარეობისა და მეცხოველეობის პროდუქციის წარმოებისათვის“ გამოყენების პერსპექტივები. გარდა ამისა, არც ეს აქტი და არც სხვა რომელიმე აქტი არ განსაზღვრავს რა არის „მემცენარეობა“, ან რა არის „მეცხოველეობა“.
- ამ განმარტებაშიც გამახვილებულია ყურადღება იმაზე, რომ მიწაზე შეიძლება განთავსებული იყოს, ან არ იყოს ნაგებობები; ამასთან, პირველი განმარტებისგან განსხვავებით, „სამეურნეო და დამხმარე ნაგებობებს“ დამატებული აქვს საცხოვრებელი ნაგებობები. ამ შემთხვევაშიც, არც ეს კანონი და არც რომელიც სხვა აქტი არ განმარტავს, რა ითვლება საცხოვრებელ, სამეურნეო ან დამხმარე ნაგებობებად.

მესამე აქტი - **საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“** - ასევე მოიცავს სასოფლო-სამეურნეო მიწის განმარტებას³. ეს კანონი, ზემოთ განხილულ კანონებზე გვიან, 2010 წელს იქნა მიღებული და ამდენად, მასში მოცემული განმარტება უახლეს, უპირატეს ნორმად უნდა განვიხილოთ. ეს აქტი სასოფლო-სამეურნეო მიწის წინა ორისგან მნიშვნელოვნად განსხვავებულ განმარტებას იძლევა (იხ. მე-2 მუხლის „უ“ ქვეპუნქტი). კანონის თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა არის: „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი, რომელიც გამოიყენება მემცენარეობისა და მეცხოველეობის (მეფრინველეობის, მეთევზეობის) პროდუქციის წარმოებისათვის მასზე არსებული მრავალწლიანი ნარგავებით ან/და შენობა-ნაგებობებით ან მათ გარეშე“. ამგვარად, ეს კანონი:

- ზემოთ ხსენებული ორი კანონისგან განსხვავებით, არ განიხილავს აუცილებელ პირობად მიწის სასოფლო-სამეურნეო მიწად საჯარო რეესტრში რეგისტრაციას.
- წინა ორის მსგავსად, მოითხოვს, რომ მიწა გამოიყენებოდეს მემცენარეობისა და მეცხოველეობის პროდუქციის წარმოებისთვის; ამასთან, კანონი განმარტავს რომ „მეცხოველეობა“ მოიცავს „მეფრინველეობას“ და „მეთევზეობას“, თუმცა, თავად ეს ცნებებიც შემდგომ არსადაა განმარტებული. აქვე, არ არის ნათელი, მოიცავს თუ არა, მაგალითად, მეცხოველეობა მესაქონლეობას, მეცხვარეობას, მეფრინველეობას. არ არის ასევე ნათელი, შეიძლება თუ არა მიწა ჩაითვალოს სასოფლო-სამეურნეოდ, თუ ის, მაგალითად, გამოიყენება მეფუტკრეობისთვის.
- ზემოთ ხსენებული ორი კანონისგან განსხვავებით, შენობა-ნაგებობების გარდა, ეს კანონი დამატებით განმარტავს, რომ მიწაზე შეიძლება იყოს, ან არ იყოს მრავალწლიანი ნარგავები (და ამასთან, არაფერია ნათქვამი, მაგალითად, ერთწლიანი კულტურებზე). ეს კანონი, ასევე, წინა კანონებისგან განსხვავებით, არ აზუსტებს, რა სახის შენობა-ნაგებობები შეიძლება იყოს ან არ იყოს განთავსებული მიწაზე.

ამგვარად, ზემოაღნიშნულიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ **საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა არ განმარტავს ნათლად და ცალსახად, რა არის სასოფლო-სამეურნეო მიწა.**

აქვე უნდა ვახსენოთ, რომ არსებობს კიდევ ერთი კანონი, რომელიც ადგენს თავად სასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიებს - დაბალი და მაღალი ინტენსივობის სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებს. ესაა საქართველოს კანონი „საჯარო რეესტრის შესახებ“ (მე-2 მუხლი)⁴. მართალია, კანონი არ განმარტავს, რა არის „ინტენსივობა“, ან რას ნიშნავს მისი სიდაბლე ან სიმაღლე, მაგრამ ამ მახასიათებლის მიხედვით, სასოფლო-სამეურნეო მიწები იყოფა შემდეგ კატეგორიებად:

- საძოვარი;
- სათიბი;
- სახნავი (მრავალწლიანი ნარგავებით დაკავებული, საბაღე, საბოსტნე);
- საკარმიდამო.

კანონი, იქვე, დასაშვებად ცნობს მიწის ერთი კატეგორიიდან მეორეში - დაბალიდან მაღალი ინტენსივობის სავარგულის კატეგორიაში გადაყვანას, მაგრამ მხოლოდ ზემოთ მოყვანილი თანმიმდევრობით. საინტერესოა, ასევე, რომ საგადასახადო

² ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33400>

³ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/112588>

⁴ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/20560>

კოდექსის მიზნებისთვის, საგადასახადო კოდექსში (მე-200 მუხლის მე-3 პუნქტი) დაბუსტებულია, რომ სათიბები და საძოვრები შეიძლება არსებობდეს „ბუნებრივი“, „გაკულტურებული“ და სხვა (დაუბუსტებელი) სახის⁵.

2. არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის განმარტება

სასოფლო-სამეურნეო მიწისგან განსხვავებით, არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის განმარტება შედარებით ერთგვაროვანია. ასეთი მიწის განმარტებას სულ ორი კანონი მოიცავს. პირველია, ზემოთ უკვე ნახსენები კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“. ამ კანონის თანახმად, **არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა არის მიწა, რომელიც ასეთად რეგისტრირებულია საჯარო რეესტრში**. კანონი არ იძლევა არასასოფლო-სამეურნეო მიწის რაიმე დამატებით მახასიათებელს.

მეორე აქტია საქართველოს საგადასახადო კოდექსი⁶, რომლის მე-200 მუხლის თანახმად, არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა არის „**მიწა, რომელიც არ არის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა**“. ყურადსაღებია, რომ კოდექსის თანახმადვე, არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ეს განმარტება უნდა გამოიყენებოდეს მხოლოდ და მხოლოდ საგადასახადო კოდექსის მე-9 კარის („ადგილობრივი გადასახადი“) მიზნებისთვის.

ამგვარად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში მოცემული **არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის განმარტება (ისევე როგორც სასოფლო-სამეურნეო მიწის განმარტება) ძალზე არასრულფასოვანია**. განმარტება არ ეფუძნება მიწის მახასიათებლებს, რაც შესაძლებელს გახდიდა მიწის ნაკვეთისთვის არასასოფლო-სამეურნეო (ან სასოფლო-სამეურნეო) მიწის სტატუსის მიკუთვნებას.

3. გადაწყვეტილების მიღება მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე

3.1 დანიშნულების ცვლილებაზე დანესებული შეზღუდვები

მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე გადაწყვეტილების მიღების წესს „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“ კანონი განსაზღვრავს.

კანონის თანახმად, მიწის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლა ნიშნავს **სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კატეგორიაში გადაყვანას** (მე-2 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი). ამ განმარტებიდან გამომდინარეობს, რომ მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლა მხოლოდ და მხოლოდ გულისხმობს სასოფლო-სამეურნეო მიწისთვის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიის მინიჭებას; პირუკუ პროცესი - არასასოფლო-სამეურნეო მიწისთვის სასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიის მინიჭება არ განიხილება მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე. ზოგადად, **საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს არასასოფლო-სამეურნეო მიწის სასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანის შესაძლებლობას**. ეს მოქმედი კანონმდებლობის მნიშვნელოვან ნაკლად უნდა ჩაითვალოს.

კანონის მე-3 მუხლი ადგენს **სად, რა არეალებშია დაშვებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა და სად - არა**. ამ მუხლის პირველ პუნქტში თითქოს ჩამოთვლილია, სადაა დაშვებული კატეგორიის შეცვლა. კერძოდ, კანონი ამბობს, რომ დანიშნულების შეცვლა დასაშვებია სარეკრეაციო ტერიტორიების⁷ და ქალაქების თბილისისა და ბათუმის საზღვრებში მოქცეული სასოფლო-სამეურნეო მიწებისთვის. ამავე დროს, იქვე, მომდევნო პუნქტში დამატებულია, რომ მიზნობრივი დანიშნულება შეიძლება შეეცვალოს „სხვა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებსაც“ (მე-3 მუხლის, პირველი პუნქტის, „გ“ ქვეპუნქტი). ამ ზოგადი, ე.წ. „ღია პუნქტის“ გამო, ნათელია, რომ პირველი პუნქტი, ფაქტიურად, ყველგან უშვებს სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანას და რაიმე შეზღუდვას არ აწესებს.

რაც შეეხება ამავე მუხლის მე-2 პუნქტს, ეს პუნქტი აწესებს შეზღუდვებს მიწის კატეგორიის ცვლილებაზე. კერძოდ, მე-2

⁵ საგადასახადო კოდექსის მე-200 მუხლის თანახმად, მიწა, ზოგადად, შეიძლება არსებობდეს სამი სახის: სასოფლო-სამეურნეო, არასასოფლო-სამეურნეო და ტყის. ამასთან, დამატებით, კოდექსი გამოყოფს მიწის კიდევ ერთ ტიპს, რომელიც არ შედის ამ სამიდან არცერთ კატეგორიაში. ასეთია „ახალსათვისებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა“. ასეთი სახის მიწა თავად იყოფა ორ კატეგორიად: (1) არასასოფლო-სამეურნეო სავარგული, რომელიც ტრანსფორმირდება სასოფლო-სამეურნეო სავარგულად (ასეთია: ყამირი მიწები, მელიორაციის საშუალებით ასათვისებელი მიწები, გაკაფვა-ამოძირკვის საშუალებით ასათვისებელი, ბუჩქნარით დაკაფებული მიწები, დატერასების საშუალებით ასათვისებელი ფერდობები, და წიაღისეულის მოპოვებისა და მშენებლობის დროს დარღვეული სარეკრეაციო მიწები აგრობიოლოგიური პროდუქტიულობის აღდგენით); და (2) დაბალინტენსიური სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები, რომლებიც ტრანსფორმირდება მაღალინტენსიური სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების სავარგულად, დაჭაობებული და დამლაშებული მიწები. საგულისხმოა, რომ არცერთი სხვა აქტი, რომელიც უშუალოდ მიწის რეგულირების საკითხებს ეხება, არ იძლევა მიწების, მათ შორის, სასოფლო-სამეურნეო მიწების ამგვარ კატეგორიზაციას.

⁶ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1043717>

⁷ გუდაურის, ბაკურიანის, ბახმალის და ურეკი-შეკვეთის სარეკრეაციო ტერიტორიების (ეს ტერიტორიები გამოიყო საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 29 ნოემბრის 968 ბრძანებულებით)

პუნქტის თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიის შეცვლა დაუშვებელია „სარეკრეაციო ტერიტორიების საზღვრების გარეთ მდებარე, საქართველოს მოქალაქეების (კომლების, ოჯახების) კერძო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთებზე, მათზე მესაკუთრის პირადი საცხოვრებელი სახლის, სამეურნეო და დამხმარე ნაგებობების მშენებლობის შემთხვევაში“.

ამგვარად, მე-3 მუხლის პირველი და მეორე პუნქტების შეჯერებით, ნათელია, რომ:

- სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა დაშვებულია **ყველგან, გარდა** იმ შემთხვევისა, როდესაც მიწის ნაკვეთი მდებარეობს:
 - o სარეკრეაციო ტერიტორიების საზღვრების გარეთ;
 - o მიწა ფიზიკური პირის ან კომლის/ოჯახის საკუთრებაშია; და
 - o მიწის მესაკუთრე ამ მიწაზე „პირადი საცხოვრებელი სახლის, სამეურნეო და დამხმარე ნაგებობების“ მშენებლობას გეგმავს.

მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე უარისთვის, ჩამოთვლილი სამივე პირობა ერთდროულად უნდა არსებობდეს. მაგალითად, თუ სარეკრეაციო ტერიტორიების საზღვრების გარეთ მდებარე მიწის მესაკუთრე ფიზიკური პირი/ოჯახი გეგმავს თავის მიწაზე სასტუმროს, აფთიაქის, მაღაზიის ან რაიმე სანარმოს მშენებლობას, მიწის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლა დასაშვებია. ამავე მიწაზე „პირადი საცხოვრებელი სახლის, სამეურნეო და დამხმარე ნაგებობების“ მშენებლობაში, მიწის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლა დაუშვებელი იქნებოდა.

- სარეკრეაციო ტერიტორიების ფარგლებში დაშვებულია სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა, მიუხედავად იმისა, ვის საკუთრებაშია მიწა და რას გეგმები აქვს მესაკუთრეს.
- მიწის კატეგორიის ცვლილება დაშვებულია ყველგან, ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე, თუ მიწა სახელმწიფოს, საჯარო ან კერძო სამართლის იურიდიული პირების საკუთრებაშია.

როგორც ზემოთ, პირველ თავში აღინიშნა, 2013 წლის 17 ივლისიდან 2014 წლის 31 დეკემბრამდე მოქმედებდა მორატორიუმი (გარკვეული გამონაკლისებით) უცხოელთა მიერ საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენაზე. მორატორიუმის გამოცხადების შემდეგ, გახშირდა შემთხვევები, როდესაც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებს ეცვლებოდა სტატუსი და შემდგომ ეს მიწა, უკვე არასასოფლო-სამეურნეო მიწის სტატუსით, იყიდებოდა უცხოელებზე. მიწის დანიშნულების შეცვლამ იმდენად მასშტაბური ხასიათი მიიღო⁸, რომ მორატორიუმის გამოცხადებიდან ორ თვეში, 2013 წლის სექტემბერში, პარლამენტმა მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების წესში შეიტანა დროებითი, დამატებითი პირობა⁹. მორატორიუმის ვადის დასრულებამდე - 2014 წლის 31 დეკემბრამდე - **სასოფლო-სამეურნეო მიწისთვის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლა დასაშვები გახდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს განპირობებული იყო „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებით“**. 2014 წლის დეკემბრის ბოლოს, ვადის ამოწურვის მოახლოებისას, დროებითი პირობის მოქმედების ვადა პარლამენტმა კიდევ 6 თვით (2015 წლის 1 ივლისამდე) გააგრძელა.

მორატორიუმის ვადის ამოწურვის შემდეგ, ამოქმედდა წესი¹⁰, რომლის თანახმად, ზემოთ ჩამოთვლილ პირობებთან ერთად, სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა შესაძლებელი გახდა მხოლოდ:

- **საზოგადოებრივი საჭიროებისას;**
- სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის შემთხვევაში - **დასაბუთებული აუცილებლობისას.**

ამგვარად, 2013-2015 წლებში, მიწის დანიშნულების შესაცვლელად უნდა მდგარიყო „საზოგადოებრივი საჭიროება“; თანაც „საზოგადოებრივი საჭიროება“, ამავდროულად, უნდა ყოფილიყო „აუცილებელიც“. 2015 წლის 1 ივლისიდან „აუცილებლობის“ პირობა უკვე აღარ არსებობს; **საკმარისია მხოლოდ „საზოგადოებრივი საჭიროების“** არსებობა. განსხვავებული წესი მოქმედებს სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის შემთხვევაშიც - უნდა არსებობდეს **მიწის სტატუსის შეცვლის „დასაბუთებული აუცილებლობა“**. **ყურადსაღებია, რომ კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს „საზოგადოებრივი საჭიროების“ ან „დასაბუთებული აუცილებლობის“ დასადგენად რაიმე კრიტერიუმებს.**

⁸ „დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის თვითმომარის ზურაბ ტყემალაძის განცხადებით, მას შემდეგ, რაც ძალაში შევიდა კანონი, რომლის საფუძველზეც უცხოელებისა და უცხოური ფირმების მიერ მიწის საკუთრების უფლების მოპოვების პროცესი შეჩერდა, მიწებისათვის სტატუსის შეცვლას მასიური სახე მიეცა. დეპუტატის ინფორმაციით, მართო ბოლო ორი დღის განმავლობაში ასეთი 61 განაცხადი დაინერა... პარლამენტის აგრარული კომიტეტის თავმჯდომარის გიგლა აგულაშვილის განცხადებით... მიუხედავად იმისა, რომ არასასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთი გაიყიდათ ძვირია, სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე მოთხოვნა იმდენად მაღალია, რომ მყიდველი თანახმაა, მეტი გადაიხადოს, ხოლო გამყიდველისთვის მისაღებია ძვირადგაყიდულ მიწაზე უფრო მეტი გადასახადის გადახდა“. (წყარო: „სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენის ახალი ხვრელი მოიძებნა: პარლამენტი იძულებულია მიწის სტატუსის შეცვლა გაამკაცროს“; გაზეთი „რეზონანსი: ეკონომიკა“, 2013 წლის 25 ივლისი)

⁹ საქართველოს 2013 წლის 6 სექტემბრის კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული მიანის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“.

¹⁰ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 15 იანვრის #4 ბრძანება „საჯარო რეესტრის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 18¹; ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/88882>

3.2 გადანვეტილების მიმღები კომპეტენტური ორგანო

რაც შეეხება სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე გადანვეტილების მიმღებ ორგანოს, ის რამოდენიმეჯერ შეიცვალა. თავდაპირველად, 2007 წლის ივლისიდან 2011 წლის მარტამდე, მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე გადანვეტილების მიღების უფლებამოსილება ორ უწყებას ჰქონდა:

- **გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს** - თუ დანიშნულება ეცვლებოდა სარეკრეციო ტერიტორიების და თბილისისა და ბათუმის საზღვრებში მოქცეულ სასოფლო-სამეურნეო მიწებს; გადანვეტილება სამინისტროს უნდა მიეღო მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით; მიღებული გადანვეტილების რეგისტრირებაზე პასუხისმგებელი კი, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო იყო.
- **საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს** - ქვეყნის დანარჩენ ტერიტორიაზე. გადანვეტილების მიღების წესს კანონი არ აზუსტებდა.

ამასთან, თუ სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა განპირობებული იყო „საბიუჯეტო ორგანიზაციების“ „სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი საჭიროებით“, კატეგორიის შეცვლაზე გადანვეტილების მიღებამდე, მთავრობას უნდა შეეფასებინა, მართლაც იდგა, თუ არა სასოფლო-სამეურნეო მიწის სხვაგვარი დანიშნულებით გამოყენების „სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი საჭიროება“ (მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტი). კანონის ეს მოთხოვნა დღემდე მოქმედებს¹¹. ამასთან, კანონში დღემდე დაუზუსტებელია, რას ნიშნავს „საბიუჯეტო ორგანიზაცია“ (სავარაუდოდ, ორგანიზაციები, რომლებიც სრულად ან ნაწილობრივ ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან; მაგ., სახელმწიფო ორგანოები, თვითმმართველობის ორგანოები და საჯარო სამართლის სხვა იურიდიული პირები, კერძო სამართლის იურიდიული პირები). კანონი არ განმარტავს, ასევე, რა შეიძლება ჩაითვალოს „სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი საჭიროებად“.

2011 წლის მარტში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს შემოაღნიშნული ფუნქცია ჩამოერთვა და მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე გადანვეტილების მიღების კომპეტენცია მთლიანად, ყოველგვარი გამოწვევის გარეშე, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ხელში გადავიდა. ეს მდგომარეობა გაგრძელდა 2013 წლის სექტემბრამდე - იმ დრომდე, როდესაც მორატორიუმის გამოცხადებასთან ერთად, მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებისთვის დამატებითი პირობა დაწესდა. 2013 წლის სექტემბრიდან სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლის შესახებ გადანვეტილების მიღების უფლებამოსილება საქართველოს მთავრობას მიენიჭა. კანონით, მთავრობას დაევალა, სააგენტოს მიერ წარდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე, მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების შეფასება და დანიშნულების შეცვლაზე გადანვეტილების მიღება. ეს ფუნქცია მთავრობას 2015 წლის 1 ივლისამდე ჰქონდა. ამ დღიდან გადანვეტილების მიღების უფლებამოსილება კვლავ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს დაუბრუნდა და დღემდე მას რჩება.

ამგვარად, დღეს სასოფლო-სამეურნეო მიწისთვის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიის მინიჭებაზე გადანვეტილებას იღებს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო. სააგენტოს ინსტრუქციის თანახმად¹², მიწის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლის ან შეცვლაზე უარის თქმის შესახებ გადანვეტილებას სააგენტოს თავმჯდომარე იღებს; თუმცა, თავმჯდომარის გადანვეტილების მიღებამდე:

- სააგენტოს შესაბამისი სამსახური ვალდებულია გააანალიზოს ყოველი კონკრეტული განაცხადი დანიშნულების ცვლილებაზე და წარუდგინოს ანალიზი სპეციალურ კომისიას (სამუშაო ჯგუფს);
- ანალიზის საფუძველზე, კომისია ვალდებულია შეაფასოს მიწის დანიშნულების ცვლილების დასაბუთებულობა და შეიმუშაოს დასკვნა;
- კომისიის დასკვნა განსახილველად და საბოლოო გადანვეტილების მისაღებად წარედგინება სააგენტოს თავმჯდომარეს.

გადაწვეტილების მიღების ამ ჯაჭვში, გარკვეულ გაუგებრობას იწვევს სახელმწიფო ან მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული მიწების დანიშნულების ცვლილების შესახებ გადანვეტილების მიღების პროცესი. სააგენტოს ინსტრუქციის თანახმად, როგორც ზემოთ აღინიშნა, სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწისთვის კატეგორიის შესაცვლელად, უნდა არსებობდეს მიწის სტატუსის შეცვლის „დასაბუთებული აუცილებლობა“. გადანვეტილებას სტატუსის ცვლილების შესახებ იღებს სააგენტო. ამასთან, კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“ ამბობს, რომ „საბიუჯეტო ორგანიზაციების“ (მათ შორის, სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოებისთვის) მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების არასასოფლო-სამეურნეო მიწით გამოყენების „სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი საჭიროება“ უნდა შეაფასოს საქართველოს მთავრობამ. ამგვარად, საბოლოოდ არ არის ნათელი, რა უნდა დადასტურდეს ჯერ მთავრობის მიერ შეფასების ჩატარებისას და შემდგომ სააგენტოს მიერ გადანვეტილების მიღებისას - მიწის სტატუსის ცვლილების „დასაბუთებული აუცილებლობა“ თუ „სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი საჭიროება“?

¹¹ საჭიროების შეფასების ფუნქცია 2009 წელს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გადაეცა (ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსთან შეთანხმებით); 2011 წელს კი, კვლავ მთავრობას დაუბრუნდა.
¹² საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 15 იანვრის #4 ბრძანება „საჯარო რეესტრის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 18¹.

4. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება

როგორც წინა თავში აღინიშნა, ე.წ. მორატორიუმის პერიოდში, სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილება (არასასოფლო-სამეურნეო მიწის სტატუსის მინიჭება), შესაძლებელი იყო მხოლოდ „**აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას**“ (დღეს - საზოგადოებრივი საჭიროებისას; სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის შემთხვევაში კი, დამატებით - დასაბუთებული აუცილებლობისას). ამდენად, ამ კვლევის მიზნებისთვის, მნიშვნელოვანია, განვიხილოთ თავად „[აუცილებელი] საზოგადოებრივი საჭიროების“ ცნება - როგორ განმარტავს მას საქართველოს კანონმდებლობა.

საქართველოში, ისევე როგორც მსოფლიოს არაერთ ქვეყანაში, „საზოგადოებრივი საჭიროების“ ცნება საკუთრების უფლების შეზღუდვის და საკუთრების ჩამორთმევის შესაძლებლობასთან დაკავშირებით იქნა შემოტანილი - თავდაპირველად, საქართველოს კონსტიტუციით და შემდგომ, კონსტიტუციური ნორმა დეტალიზდა საკანონმდებლო აქტებში.

საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებულია საკუთრების უფლება. ამავე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები კი, აზუსტებენ, რომ „**აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას**“:

- საკუთრების უფლება შეიძლება შეიზღუდოს¹³, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, მხოლოდ იმგვარად, რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი (მე-2 პუნქტი); ან
- საკუთრება შეიძლება ჩამორთმეულ იქნეს¹⁴, წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურებით: (ა) კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით; ან (ბ) ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას.

„აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას“ საკუთრების ჩამორთმევის (ექსპროპრიაციის) გემოაღნიშნული ორი წესი დეტალიზებულია ორ საკანონმდებლო აქტში: 1999 წელს მიღებულ **საქართველოს კანონში „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“** და 1997 წელს მიღებულ საქართველოს ორგანულ კანონში **„საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“**. პირველი საკანონმდებლო აქტი გათვლილია „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას“ საკუთრების ჩამორთმევის შესაძლებლობებზე, როდესაც სახელმწიფო ორიენტირებულია საზოგადოებისთვის **დადებითი შედეგების მომტანი მიზნების მიღწევაზე**; მეორე აქტის რეგულირების სფერო კი, ეხება ისეთ შემთხვევებს, როდესაც საკუთრების ჩამორთმევის „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“ განპირობებულია საზოგადოებისთვის გარკვეული გარდაუვალი უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილების მიზნებით.

„**აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ**“ კანონი განსაზღვრავს იმ საქმიანობების (პროექტების) ჩამონათვალს, რომელთა განხორციელებისას შეიძლება დადგეს ექსპროპრიაციის „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“. ეს საქმიანობებია: გზისა და მაგისტრალის გაყვანა-მშენებლობა, რკინიგზის ხაზების გაყვანა, ნედლი ნავთობის, ბუნებრივი გაზისა და ნავთობპროდუქტების მილსადენების გაყვანა, ელექტროენერჯის გადამცემი და გამანაწილებელი ხაზების მშენებლობა, წყალმომარაგების, კანალიზაციისა და ატმოსფერული ნალექების კოლექტორული ხაზების გაყვანა, სატელეფონო ხაზების გაყვანა, სატელევიზიო კაბელების გაყვანა, საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელი ნაგებობისა და ობიექტის მშენებლობა, ეროვნული თავდაცვისათვის საჭირო სამუშაოები და სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება.

საქართველოს ორგანული კანონი „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“, როგორც ზემოთ აღინიშნა, გამოყენებულ უნდა იქნეს იმ შემთხვევაში, როდესაც საზოგადოებისთვის გარკვეული შესაძლო უარყოფითი შედეგების დადგომის თავიდან აცილების „გადაუდებელი აუცილებლობა“ განაპირობებს საკუთრების ჩამორთმევის „საზოგადოებრივი საჭიროებას“. კანონი არ განმარტავს „საზოგადოებრივი საჭიროების“ ცნებას ანდა მახასიათებლებს. „გადაუდებელ აუცილებლობად“ კი განიხილავს ვითარებას, როდესაც საფრთხე ექმნება ადამიანთა სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას, სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას შემდეგი მიზეზების გამო: საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა, ეკოლოგიური კატასტროფა, სტიქიური უბედურება, ეპიდემია, ეპიზოტია.

„**საზოგადოებრივი საჭიროების**“ გარდა, საქართველოს კანონმდებლობა, სხვა ქვეყნების კანონმდებლობების მსგავსად, იცნობს, ასევე, შემდეგ ცნებებს - „**საზოგადოებრივი ინტერესი**“, „**საზოგადოებრივი მნიშვნელობა**“ და „**საზოგადოებრივი მიზნები**“. ქვემოთ ჩამოთვლილია აქტები, სადაც ეს და მსგავსი ცნებებია გამოყენებული და მოცემულია ცნებების გამოყენების კონტექსტი (იხ. ცხრილი 1).

¹³ იგულისხმება საკუთრების შინაარსისა და ფარგლების დადგენა, მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩოს განსაზღვრა (კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, 2013. „საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი: თავი მეორე: საქართველოს მოქალაქეობა; ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი“).

¹⁴ იგულისხმება საკუთრების ჩამორთმევა ინდივიდუალურად, ერთჯერადად (იგივე წყარო).

ცხრილი 1: „საზოგადოებრივი საჭიროება“ და სხვა მსგავსი ცნებები საქართველოს კანონმდებლობაში¹⁵

| ცნება | აქტი, რომელშიც გამოყენებულია ცნება | ცნების გამოყენების კონტექსტი |
|---|--|---|
| აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება | საქართველოს კონსტიტუტა | საკუთრების ჩამორთმევის შესაძლებლობა |
| აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება | საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ | საკუთრების ჩამორთმევის შესაძლებლობა |
| საზოგადოებრივი საჭიროება | საქართველოს ორგანული კანონი „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ | საკუთრების ჩამორთმევის შესაძლებლობა |
| საზოგადოებრივი და სახელმწიფო ინტერესები | საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ ¹⁶ | გამოყენებულია ტერმინის „ხანძარი“ განმარტებაში. |
| სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ინტერესები | პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი ¹⁷ | - საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილება, გაათავისუფლოს სამართალდამრღვევი ჯარიმის გადახდის ვალდებულებისგან (26-ე მუხლი); - დადგენილ ვადაში სამართალდარღვევის გამოუსწორებლობის შემთხვევაში, სამართალდამრღვევის ნაცვლად, თავად მაკონტროლებელი ორგანოს მიერ დარღვევის გამოსწორების შესაძლებლობა (53-ე მუხლი). |
| საზოგადოებრივი ინტერესები | საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ ¹⁸ | გამოყენებულია ტერმინის „თავისუფალი პროფესიის ადამიანი“ განმარტებაში. |
| აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება | საქართველოს კანონი „ნავთობისა და გაზის შესახებ“ ¹⁹ | ნავთობის და გაზის ოპერაციების წარმოებისთვის საკუთრების დროებით ჩამორთმევის შესაძლებლობა |
| - მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი მიზნები - არგუმენტირებული საზოგადოებრივი საჭიროება - საზოგადოებრივი ინტერესები | საქართველოს კანონი „სივრცითი მონყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ ²⁰ | - მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი მიზნებისათვის გამოყენებულ ტერიტორიები (მე-18 მუხლი). - მიწათსარგებლობის ზონებისათვის ძირითადი პარამეტრების ცვლილების შესაძლებლობა (30-ე მუხლი). - „განაშენიანების რეგულირების წესებით“ დადგენილი ძირითადი პარამეტრების ზღვრული მაჩვენებლების ცვლილებების შესაძლებლობა (31-ე მუხლი) |
| სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროგრამები | საქართველოს კანონი „გრანტების შესახებ“ ²¹ | გამოყენებულია ტერმინის „გრანტი“ განმარტებაში |
| სახელმწიფო და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ინფორმაცია | საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ²² | პარლამენტში დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძვლები. |
| სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესები | საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ ²³ | - სასაზღვრო ზოლში მდებარე სასოფლო-სამეურნეო მიწების პრივატიზებაზე გადაწყვეტილების მიღება (მუხლი 7). - იჯარით გაუცემელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის პრივატიზების შესახებ ინტერესთა გამოხატვის კანონით დადგენილი ვადის შემცირების შესაძლებლობა (მუხლი 10). |

¹⁵ ცხრილში მოცემული ჩამონათვალი, შესაძლოა, არ იყოს ამომწურავი.

¹⁶ ხელმისაწვდომია მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2363013>

¹⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1659419>

¹⁸ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2278806>

¹⁹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/18424>

²⁰ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29614>

²¹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31510>

²² <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1691403#!>

²³ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/112588#!>

| | | |
|--|--|--|
| <p>- განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესები</p> <p>- მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესები</p> <p>- სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების ფართო წრე²⁴</p> | <p>საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“²⁵</p> | <p>- კანონის რეგულირების სფერო, პრინციპები;</p> <p>- ლიცენზიებით ან ნებართვებით რეგულირებადი საქმიანობების ან ქმედებების შერჩევის კრიტერიუმი</p> <p>- სარგებლობის ლიცენზიის ობიექტისთვის სარგებლობის რაოდენობრივი, თვისობრივი და დროში განსაზღვრული ნორმებისა და წესების დადგენის შესაძლებლობა</p> <p>- ლიცენზიის გამცემის მიერ სარგებლობის ლიცენზიის მოქმედების ვადის დადგენის შესაძლებლობა</p> <p>- ნებართვის გაცემის ვადის გაგრძელების შესაძლებლობა</p> <p>პირველი, მე-2, მე-10, მე-16 და 26-ე მუხლები</p> |
| <p>სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტები</p> | <p>საქართველოს კანონი „საქართველოს „ნითელი ნუსხისა“ და „ნითელი წიგნის“ შესახებ“²⁶</p> | <p>გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი ვეღური მცენარეების ან მათი ნაწილების მოპოვების დაშვება განსაკუთრებულ შემთხვევებში (24-ე მუხლი)</p> |
| <p>სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესები</p> | <p>საქართველოს კანონი „საქართველოს ზღვის, წყალსატევებისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის შესახებ“²⁷</p> | <p>პლაჟების განკერძოების (პრივატიზების) აკრძალვაში გამონაკლისის დაშვება (მე-6 მუხლი)</p> |
| <p>- საზოგადოებრივი ინტერესის მატარებელი საჯარო ინფორმაცია</p> <p>- სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესები</p> <p>- საზოგადოებრივი ინტერესი</p> <p>- საზოგადოებრივი აუცილებლობა</p> | <p>საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი²⁸</p> | <p>- „პროაქტიული გამოქვეყნების“ განმარტება</p> <p>- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლის წესიდან გამონაკლისის დაშვება (54-ე მუხლი)</p> <p>- კანონსაწინააღმდეგო აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის წესიდან გამონაკლისის დაშვება (მე-60¹ მუხლი)</p> <p>- კანონის შესაბამისად მოქმედებული აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების შესაძლებლობები (61-ე მუხლი)</p> <p>- ადმინისტრაციული გარიგების შეცვლის შესაძლებლობა (71-ე მუხლი)</p> <p>- ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის შეწყვეტის შესაძლებლობა, მომჩივანის მიერ საჩივარზე უარის თქმის შემთხვევაში (191-ე მუხლი)</p> <p>- სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს პასუხისმგებლობა კანონიერი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გამოწვეული ზიანისათვის (209-ე მუხლი).</p> |
| <p>- სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი ინტერესები</p> <p>- სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიება</p> | <p>საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“²⁹</p> | <p>- „გადაუდებელი აუცილებლობის“ განმარტება (მე-3 მუხლი)</p> <p>- შემსყიდველი ორგანიზაციის უფლებამოსილებები - შესყიდვის პროცედურის შეწყვეტის უფლებამოსილება (მე-7 მუხლი)</p> <p>- სახელმწიფო შესყიდვის გამარტივებული წესით, ელექტრონულად განხორციელების შესაძლებლობები (მე-10¹ მუხლი)</p> |

²⁴ ამ კანონში გამოყენებულია კიდევ ერთი ცნება - საზოგადოებრივი რისკები (საზოგადოებრივი რისკების მქონე პროფესიული საქმიანობები) - თუმცა, ეს ცნება არაა განმარტებული კანონში.

²⁵ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/26824>

²⁶ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/12514#!>

²⁷ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1744>

²⁸ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270>

²⁹ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31252>

| | | |
|--|--|---|
| მნიშვნელოვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესები | საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 20 აგვისტოს #1070 განკარგულება ³⁰ | გამოყენებულია ტყის ფონდიდან მიწის ამორიცხვის აუცილებლობის კონტექსტში. |
| განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტები | საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის #655 განკარგულება ³¹ | მოცემულია ამ სტატუსის მქონე მიმდინარე და დაგეგმილი (გზების მშენებლობა-რეკონსტრუქციის) პროექტების ნუსხა |
| საზოგადოებრივი ინტერესები | საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის #59 დადგენილება ³² | გამოყენებულია აქტის მიზნების დეკლარირებისას |
| მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი პროექტები | საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 19 სექტემბრის #243 დადგენილება ³³ | ნახშირზე მომუშავე თეს-ებიდან წარმოქმნილი აქროლადი ნაცრის - GG“-ის „GG040/ex 2621“-ის კატეგორიის ნარჩენის - საქართველოში იმპორტის დაშვება; იმპორტზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების მთავრობისთვის მინიჭება (მე-2 და მე-4 მუხლები) |
| სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი ინტერესები | საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს #138 დადგენილება ³⁴ | თევზჭერის ლიცენზიის გაცემის წესის დადგენა; ყოველი ლიცენზიანტისთვის თევზჭერის თვისებრივი და დროში განსაზღვრული ნორმებისა და წესების დადგენის უფლების მინიჭება სამინისტროსთვის (მე-3 მუხლი). |
| საზოგადოებრივი საჭიროება | საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 15 იანვრის #4 ბრძანება ³⁵ | სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისთვის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილება |
| საზოგადოებრივი ინტერესები | (ა) საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 13 აგვისტოს #493 დადგენილება და (ბ) საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 13 აგვისტოს №494 დადგენილება ³⁶ | - განაშენიანებული ტერიტორიის ათვისების შესაძლებლობები (მე-3 მუხლი) - ტერიტორიის ცალკეული ნაწილის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმით განსაზღვრული გამოყენების სახეობაში ცვლილების შეტანის საფუძველი (მე-6 მუხლი) - განაშენიანების ინტენსივობის კოეფიციენტების მაქსიმალური მაჩვენებლების გამრდის საფუძველი (მე-14 მუხლი) |
| სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული პროექტები | (ა) ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 12 დეკემბრის #17-55 დადგენილება და (ბ) სენაკის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 28 აპრილის #17 დადგენილება ³⁷ | ხეების სპეციალური ჯრის დაშვების შემთხვევები (მე-19 მუხლი ორივე აქტში) |

³⁰ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 20 აგვისტოს #1070 განკარგულება „დედაქალაქის საკურორტო-რეკრეაციული ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და მნიშვნელოვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, ქ. თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე სახელმწიფო ტყის ფონდის კუთვნილი ფართობების (8106.9 ჰა) სახელმწიფო ტყის ფონდიდან ამორიცხვის შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2262408>

³¹ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის #655 განკარგულება „საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სუბიექტების მიერ განსახორციელებელი განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტების ნუსხის დამტკიცების შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3262370>

³² საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის #59 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის - დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების თაობაზე“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2196598>

³³ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 19 სექტემბრის #243 დადგენილება „საქართველოს ტერიტორიაზე ნარჩენის (კატეგორია „GG“-ის „GG040/ex 2621“-ის სახეობა (ნახშირზე მომუშავე თბოელექტროსადგურებიდან წარმოქმნილი აქროლადი ნაცარი) იმპორტის დაშვების შემთხვევებისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“ დებულების დამტკიცების თაობაზე“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2021402>

³⁴ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს #138 დადგენილება „ცხოველთა სამყაროს თბიქტებით სარგებლობის ნებართვისა და ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/10312>

³⁵ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 15 იანვრის #4 ბრძანება „საჯარო რესტრის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“

³⁶ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 13 აგვისტოს #493 დადგენილება „ბახმაროს სარეკრეაციო ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესებისა და მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ“, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2458909>; საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 13 აგვისტოს №494 დადგენილება „ურეკის სარეკრეაციო ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესებისა და მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ“, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2458923>.

³⁷ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 12 დეკემბრის #17-55 დადგენილება „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მწვანე ნარგავების დაცვის, მოვლისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2619144>; სენაკის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 28 აპრილის #17 დადგენილება „სენაკის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მწვანე ნარგავების დაცვის, მოვლისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3270879>

როგორც ცხრილიდან ჩანს, „საზოგადოებრივი საჭიროება“ და მისი მსგავსი ცნებები, ძალზე ხშირად, მეტად მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების წინაპირობად (საფუძვლად) გამოიყენება. ამასთან, ყურადსაღებია, რომ ცხრილში მოყვანილი არცერთი აქტის შემთხვევაში არაა განმარტებული, რა შეიძლება იყოს განხილული საზოგადოებრივ „ინტერესად“, „მიზნად“ ან „მნიშვნელობად“; არ არის მოცემული რაიმე კრიტერიუმი, რომელიც შესაძლებლობას მისცემს სახელმწიფო მოხელეს (ან სხვა დაინტერესებულ მხარეს), დაადგინოს, მართლაც არსებობს, თუ არა კონკრეტულ შემთხვევაში, „საზოგადოებრივი საჭიროება“, „ინტერესები“ ან „მიზნები“. **ასეთი ბუნდოვანება, რა თქა უნდა, იძლევა სახელმწიფო მოხელეთა მიერ დაუსაბუთებელი და მცდარი გადაწყვეტილებების მიღების და დაინტერესებულ მხარესთან კორუფციული გარიგებების დადების შესაძლებლობასაც კი. ასეთ ვითარებაში, თითქოსდა, საერთო საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მომტან გადაწყვეტილებას, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი ზიანიც კი მოჰყვეს.**

რაც შეეხება ამ კვლევაში განხილულ აქტს - საქართველოს კანონს „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“ - არც მასშია განმარტებული, რა შეიძლება იქნეს განხილული „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად“. მწვანე ალტერნატივამ გამოიკვლია ე.წ. მორატორიუმის პერიოდში მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების შემთხვევები³⁸, მათ შორის, როგორ ინტერპრეტირდა კანონის ეს ზოგადი მოთხოვნა პრაქტიკაში და როგორი გადაწყვეტილებები იქნა მიღებული.

5. სასოფლო-სამეურნეო მიწის კარგვის კომპენსირება

ყურადღება უნდა გავამახვილოთ, ასევე, სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწით გამოყენების გამო, სასოფლო-სამეურნეო მიწის კარგვით გამოწვეული ზიანის კომპენსირების ფინანსურ მექანიზმებზე. ასეთ მექანიზმებს, ისევე და ისევე, „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“ კანონი განსაზღვრავს.

კანონი ადგენს სასოფლო-სამეურნეო მიწის კარგვის კომპენსირების ორი ფინანსურ მექანიზმს:

1. სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწით გამოყენებისას (ან განკარგვისას³⁹) **სასოფლო-სამეურნეო მიწის სანაცვლო საკომპენსაციო თანხის ანაზღაურების** ვალდებულებას (მე-7 მუხლი); და
2. სასოფლო-სამეურნეო მიწით არასასოფლო-სამეურნეო მიწით სარგებლობისას **მიყენებული ზიანის ანაზღაურების** ვალდებულებას (მე-11 მუხლი).

ქვემოთ, მოკლედ განვიხილავთ თითოეულ მათგანს.

5.1 სასოფლო-სამეურნეო მიწის სანაცვლო საკომპენსაციო თანხის ანაზღაურება

კანონი, სამწუხაროდ, არაფერს ამბობს ამ ფინანსური მექანიზმის შინაარსზე - რა მიზანს ემსახურება ის და როგორ, რა ფაქტორების საფუძველზე ხდება მისი გაანგარიშება.

კანონის ერთ-ერთ სანჯის მუხლში (მე-2 მუხლი) მოცემულია „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკომპენსაციო თანხის“ განმარტება. განმარტების თანახმად, ესაა „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწით გამოყოფისას **სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულების თანხა**“. ამასთან, კანონი არაფერს ამბობს, მაგალითად: როგორი უნდა იყოს (რა კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს) სანაცვლო მიწა? სად უნდა მდებარეობდეს ის? ან, საერთოდ, რა იგულისხმება „ათვისებაში“.

ლოგიკურად, ამ მექანიზმის დასახელებიდან გამომდინარე, შეიძლება დაგვეჭვავა, რომ კომპენსაცია შეიძლება გადახდილი იქნეს ორი შესაძლო მიზნით: (ა) ახალი მიწის იმავე დანიშნულებით გამოყენების ხარჯების ასანაზღაურებლად, რა მიზნითაც გამოიყენებოდა დაკარგული მიწა; ან (ბ) სხვა, უნაყოფო, ნაკლებნაყოფიერი, დეგრადირებული მიწის აღდგენის ხარჯების ასანაზღაურებლად. კანონი, სამწუხაროდ, არაფერს ამბობს ამაზე. კანონი მხოლოდ და მხოლოდ ადგენს: (1) პირობებს, როდესაც სავალდებულოა ამ საკომპენსაციო თანხის გადახდა; (2) კომპენსაციის განაკვეთებს და (3) სად უნდა მიიმართოს გადახდილი თანხა. კერძოდ:

(1) კანონის თანახმად (მე-7 მუხლი), საკომპენსაციო თანხა გადახდილ უნდა იქნეს, თუ სასოფლო-სამეურნეო მიწა **მოქცეულია სარეკრეაციო ტერიტორიების ან ქალაქების თბილისისა და ბათუმის საზღვრებში**; თუმცა, აქაც დაწესებულია გამონაკლისები. საკომპენსაციო თანხის გადახდა სავალდებულო არაა:

- თუ მიწა ადგილობრივი თვითმმართველობის ან სახელმწიფო საკუთრებაშია; ან
- თუ მიწა გამოიყოფა „საბიუჯეტო ორგანიზაციებისთვის“ და არსებობს მიწის გამოყოფის „სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი საჭიროება“.

³⁸ იხ. მწვანე ალტერნატივას ნაშრომი: „სასოფლო-სამეურნეო მიწის დანიშნულების ცვლილების პრაქტიკა საქართველოში“. ხელმისაწვდომია მწვანე ალტერნატივას ვებგვერდზე: www.greenalt.org

³⁹ კანონი არ განმარტავს, რა განსხვავებაა „გამოყენებას“ და „განკარგვას“ შორის; ან საერთოდ, რას ნიშნავს „განკარგვა“.

საკომპენსაციო თანხის გადახდა არ არის სავალდებულო სარეკრეაციო ტერიტორიების და თბილისისა და ბათუმის საზღვრებს გარეთ მდებარე სასოფლო-სამეურნეო მიწების შემთხვევაში.

ამგვარად, საკომპენსაციო თანხის გადახდა სავალდებულოა მხოლოდ და მხოლოდ სარეკრეაციო ტერიტორიების და თბილისისა და ბათუმის საზღვრებში მდებარე სასოფლო-სამეურნეო მიწების სტატუსის ცვლილებების შემთხვევაში, ისიც გარკვეული გამონაკლისებით (იმის და მიხედვით, ვისთვის და რა მიზნით ხდება ეს).

(2) კანონის მე-8 მუხლის თანახმად, 1 (ერთი) ჰექტარი სასოფლო-სამეურნეო მიწის სანაცვლო საკომპენსაციო თანხა:

- სარეკრეაციო ტერიტორიებზე შეადგენს 100 ათას ლარს, ანუ 1 კვ. მ - 10 ლარი (დაახ. 4 ევრო);
- თბილისისა და ბათუმში კი - 34 001 ლარს, ანუ 1 კვ. მ - 3.4 ლარი (დაახ. 1.3 ევრო).

(3) კანონის მე-10 მუხლის თანახმად, საკომპენსაციო თანხა უნდა ჩაირიცხოს შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის ბიუჯეტში; ანუ, საკომპენსაციო თანხა მიიმართება სარეკრეაციო ტერიტორიების და თბილისისა და ბათუმის ბიუჯეტებში. **კანონი არაფერს ამბობს, რას უნდა მოხმარდეს საბოლოოდ, ადგილობრივ ბიუჯეტებში აკუმულირებული ეს თანხა.**

ამგვარად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ეს ფინანსური მექანიზმი (სასოფლო-სამეურნეო მიწის სანაცვლო კომპენსაცია):

- მხოლოდ და მხოლოდ ბიუჯეტში თანხების მოზიდვას ემსახურება;
- მოზიდული თანხა არ ხმარდება დეგრადირებული მიწების აღდგენას;
- არ არის იმდენად მაღალი, რომ შეაკავოს ურბანული ტერიტორიების ფარგლებში მოქცეული სასოფლო-სამეურნეო მიწების ტრანსფორმაცია. ზოგადად, არაურბანული, სასოფლო ტერიტორიების ურბანიზაცია არც კი განიხილება პრობლემურად და ამაზე, განსაკუთრებით თვალნათლივ მეტყველებს 2007 წელს - თბილისისთვის, ხოლო ბათუმისთვის - 2011 წელს მიმდებარე სოფლების მიერთება.
- არ არის დაწესებული ფასეული, მაღალი ნაყოფიერებით გამორჩეული მიწისა და ნიადაგების დაცვისა და კონსერვაციისთვის; ასე რომ არ იყოს, ეს გადასხდელი დაწესებული იქნებოდა **არა ურბანული ტერიტორიების ფარგლებში მოქცეული, არამედ ურბანული ტერიტორიების გარეთ** მდებარე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყენებაზე.

5.2 სასოფლო-სამეურნეო მიწით არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით სარგებლობისას მიყენებული ზიანის ანაზღაურება

მეორე ფინანსურ მექანიზმს ეთმობა ზემოხსენებული კანონის მე-11 და მე-12 მუხლები. ამ მუხლებიდან ბოლომდე არ არის ნათელი, რა შემთხვევაში ხდება მიყენებული ზიანის ანაზღაურება.

მე-11 მუხლის თანახმად, უნდა ანაზღაურდეს სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყენებისას **მიწის ხარისხის გაუარესებით მიწის მესაკუთრისთვის მიყენებული ზიანი**. კანონიდან არ არის ნათელი, როდის უნდა ანაზღაურდეს ზიანი: (ა) მაშინ, როდესაც მიწის ხარისხის გაუარესება და ზიანი მოჰყვა კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევას; თუ (ბ) ნებისმიერ შემთხვევაში, როდესაც კანონმდებლობით დადგენილი წესის დაცვით, სასოფლო-სამეურნეო მიწა გადადის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში და გამოიყენება არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით; ანუ კანონმდებლობის მოთხოვნები დაცულია, მაგრამ მიწის ხარისხი მაინც უარესდება და მესაკუთრეს ამით ზიანი ადგება. **სავარაუდოდ, ზიანის ანაზღაურების კანონით დადგენილი ვალდებულება ორივე შემთხვევაზეა გათვლილი**, თუმცა, კვლავ ვიმეორებთ, ეს ნათლად არ ჩანს კანონიდან.

კანონის მე-12 მუხლის თანახმად, ზიანის ასანაზღაურებელი თანხა უნდა ჩაირიცხოს მიწის მესაკუთრის ანგარიშზე. ისევე როგორც საკომპენსაციო თანხის შემთხვევაში, **კანონი არაფერს ამბობს, რას უნდა მოხმარდეს ზიანის ანაზღაურებიდან მიღებული თანხა.**

კანონის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტში მოცემულია მინიშნება კანონის დანართზე და ნათქვამია, რომ **ზიანის გაანგარიშება უნდა მოხდეს „დანართში მოცემული თანხების შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის შესაბამისი ნორმატიული აქტით დამტკიცებული მეთოდის მიხედვით“**. ქვემოთ, მოკლედაა განხილული თავდაპირველად (ა) კანონის დანართი, შემდგომ კი, (ბ) „მთავრობის შესაბამისი ნორმატიული აქტით დამტკიცებული მეთოდი“.

(ა) კანონის დანართში მოცემულია „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით სარგებლობისას მიყენებული ზიანის გაანგარიშებისათვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის **სანაცვლო საკომპენსაციო თანხები** მუნიციპალიტეტებისა და სარეკრეაციო ტერიტორიების მიხედვით“. დანართში მოცემული ცხრილის ერთ გრაფაში ჩამოთვლილია საქართველოს 62 მუნიციპალიტეტი (მათ შორის, ოკუპირებული ტერიტორიების

მუნიციპალიტეტები) და სარეკრეაციო ტერიტორიები; მეორე გრაფაში კი, მოცემულია თითოეულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში 1 ჰექტარი სასოფლო-სამეურნეო მიწის „სანაცვლო საკომპენსაციო თანხა“. ქვემოთ ჩამოთვლილია დანართთან დაკავშირებული რამოდენიმე, ყველაზე თვალსაჩინო პრობლემური საკითხი:

- არც კანონი და არც დანართი არაფერს ამბობს, რის (რა პარამეტრების) საფუძველზე დადგინდა დანართში მოცემული საკომპენსაციო თანხები. ლოგიკური იქნებოდა, ეს განფასებები, სხვა ფაქტორებს შორის, ეყრდნობოდა ნიადაგის ნაყოფიერებას, თუმცა, ასეთ მინიშნებას კანონი არ მოიცავს.
- განფასებები არ ვარირებს თავად მუნიციპალიტეტების ფარგლებში - შეუძლებელია, რომ ერთი მუნიციპალიტეტის ფარგლებში მხოლოდ ერთი ტიპის და ნაყოფიერების მქონე ნიადაგი, ან ერთგვაროვანი მახასიათებლების მქონე მიწები არსებობდეს.
- გაუგებარია, რა მახასიათებლების გამო აქვს საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში მდებარე, განსხვავებული კლიმატური და ფიზიკოგრაფიული მახასიათებლების მქონე მუნიციპალიტეტებს, ერთი და იგივე განფასებები; მაგალითად, რატომ აქვს ერთი და იგივე განფასებები: ქობულეთის, გარდაბნის, მარნეულის და თბილისის მუნიციპალიტეტებს (3.4 ლარი - 1 კვ.მ); ან ახალქალაქის, ბაღდათის, დმანისის, ზესტაფონის, კასპის, მარტვილის, წინონმინდის, ქარელის, ყვარელის, ნალენჯიხისა და ხაშურის მუნიციპალიტეტებს (2.8 ლარი - 1 კვ.მ).
- დანართი მოიცავს განფასებებს რუსეთის მიერ ოკუპირებული ტერიტორიების (აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ცხინვალის რეგიონის) მუნიციპალიტეტებისთვისაც, სადაც საქართველოს ხელისუფლება ძალაუფლებას ვერ ახორციელებს, რომ აღარაფერი ვთქვათ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ნიადაგებისა და მიწების რაიმე კვლევის ჩატარების შესაძლებლობაზე. ამდენად, გასაკვირია, რომ დანართი მოიცავს განფასებებს ამ მუნიციპალიტეტებისთვისაც. ამასთან, ეს განფასებები ემთხვევა საქართველოს სხვა მუნიციპალიტეტებისთვის მოცემულ განფასებებს. მაგალითად: ოკუპირებულ გუდაუთისა და გულრიფშის მუნიციპალიტეტში 1ჰა სასოფლო-სამეურნეო მიწის „სანაცვლო საკომპენსაციო თანხა“ შეადგენს 30 858 ლარს (1 კვ.მ - 3 ლარი); ამდენივე საკომპენსაციო თანხა გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, თელავის, ლანჩხუთის, სენაკის, ხობისა და ხონის მუნიციპალიტეტებში. ანალოგიურად, ოკუპირებულ ცხინვალისა და ჯავის მუნიციპალიტეტებში 1 ჰა სასოფლო-სამეურნეო მიწის „სანაცვლო საკომპენსაციო თანხა“ შეადგენს 30 715 ლარს; საკომპენსაციო თანხა ამდენივეა გორისა და ბოლნისის მუნიციპალიტეტებში.

ყოველივე ზემოაღნიშნული გვაფიქრებინებს, რომ **დანართში მოცემული განფასებები არავითარ რეალისტურ მონაცემებსა და გათვლას არ ემყარება.**

გარდა ამისა, დანართში მოცემული განფასებები არ უწყობს ხელს სასოფლო-სამეურნეო მიწების დაცვას, მათი ტრანზფორმაციის და ურბანიზაციის პრევენციას. მიწისა და ნაყოფიერი ნიადაგების კარგვის პროცესისთვის ბარიერების შესაქმნელად, ნაკლებად ურბანიზებულ და სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობაზე ორიენტირებულ, ნაყოფიერი ნიადაგების მქონე მუნიციპალიტეტებში განფასება ბევრად მეტი უნდა იყოს, ვიდრე ურბანულ ტერიტორიებზე. საქართველოში ეს პირიქითაა: დანართში მოცემული განფასებები საგრძნობლად მაღალია ურბანულ ტერიტორიებზე, სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობაზე ორიენტირებულ და ნაკლებად განვითარებულ (ათვისებულ) ტერიტორიებთან შედარებით.

(ბ) „**მთავრობის შესაბამისი ნორმატიული აქტით დამტკიცებული მეთოდიკა**“. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ზიანის გაანგარიშებისას „საქართველოს მთავრობის შესაბამისი ნორმატიული აქტით დამტკიცებული მეთოდიკის“ გამოყენების აუცილებლობაზე მინიშნება გაკეთებულია კანონის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტში. კანონში არ არის პირდაპირ მითითებული ნორმატიული აქტის დასახელება; სავარაუდოდ, ეს აქტია - საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის #54 დადგენილებით დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტი „გარემოსთვის მიყენებული ზიანის განსაზღვრის (გამოანგარიშების) მეთოდიკა“⁴⁰. ტექნიკური რეგლამენტის თანახმად:

- თავად ეს აქტი, გამოყენებულ უნდა იქნეს მხოლოდ კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევის შემთხვევაში;
- თუ უფლებამოსილი ორგანოსთვის ცნობილი გახდა დარღვევის შედეგად, კონკრეტული ქმედებით ან უმოქმედობით, „გარემოზე მიყენებული რეალური ზიანის შესახებ“;
- აქტის მოქმედება ვრცელდება რეგულირების ობიექტებზე⁴¹ „რომლებიც.. ახორციელებენ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობას, ან/და ნებისმიერ სამეურნეო და სამეურნეო საქმიანობას, რომელიც ზემოქმედებას ახდენს გარემოს მდგომარეობაზე“.

ტექნიკური რეგლამენტის მე-3 და მე-4 მუხლები, ასევე, მე-3-მე-9 დანართები, მიწისთვის მიყენებული ზიანის გაანგარიშების წესს ეთმობა. აქ მოცემულია სპეციალური ფორმულები, რომლითაც უნდა გაანგარიშდეს მიწების დაბინძურებით ან მიწების (თუ ნიადაგის - არ არის ნათლად ფორმულირებული) დეგრადაციის შედეგად, გარემოსთვის მიყენებული ზიანის

⁴⁰ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2195792>

⁴¹ „რეგულირების ობიექტი - ფიზიკური პირი, იურიდიული პირი ან სხვა ორგანიზაციული წარმონაქმნი, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში ლიცენზიის/ნებართვის მფლობელი (მათ შორის, საქმიანობის სუბიექტი), სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, რომელზედაც ვრცელდება გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობითა და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული გარემოსდაცვითი მოთხოვნები“. საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“, მე-4 მუხლი. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33340>

გამოანგარიშების წესები. ამ ნაკვეთში არ განვიხილავთ დეტალურად ზიანის განაგარიშების მეთოდის ნაკლოვანებებს; მხოლოდ აღვნიშნავთ, რომ ორივე შემთხვევაში (ორივე ფორმულაში) გამოიყენება ე.წ. „საბაზისო ნორმატივი“. „საბაზისო ნორმატივად“, ისევე და ისევე, აღებულია ზემოთ არაერთხელ ნახსენები კანონის დანართში მუნიციპალიტეტებისა და სარეკრეაციო ტერიტორიების მიხედვით განსაზღვრული დაუსაბუთებელი და გაუგებარი განფასებები.

6. სასოფლო-სამეურნეო მიწის დანიშნულების ცვლილებით გამოწვეული გარემოზე ზეგავლენის და სოციალური შედეგების შეფასება

როგორც წინა თავებიდან ჩანს, „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“ კანონი არასრულფასოვნად, მაგრამ მაინც ადგენს სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე გადაწყვეტილების მიღების გარკვეულ წესს, ასევე, საკომპენსაციო მექანიზმებს. საინტერესოა - ადგენს, თუ არა ქვეყნის კანონმდებლობა რაიმე სპეციფიურ, გარემოსდაცვით (მათ შორის, მიწის დაცვის) ან სოციალური დაცვის მოთხოვნებს ისეთი შემთხვევებისთვის, როდესაც მიზნობრივი დანიშნულება ეცვლება სასოფლო-სამეურნეო მიწის დიდ ფართობებს. როგორც აღმოჩნდა - არ ადგენს.

სასოფლო-სამეურნეო მიწის დიდი ფართობებისთვის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლის სოციალური შედეგები არასდროს ფასდებოდა საქართველოში და არც დღეს ფასდება; **სოციალური ზეგავლენის შეფასების ინსტრუმენტების გამოყენება საქართველოში, კანონმდებლობით, არ მოითხოვება. რაც შეეხება გარემოზე ზეგავლენის შეფასებას, ბოლო ათწლეულია, საქართველოს კანონმდებლობა აღარ მოიცავს ასეთ ვალდებულებას;** თუმცა, 2005-2007 წლებში გარემოსდაცვითი სისტემის რეფორმამდე, საქართველოს კანონმდებლობა მოითხოვდა სასოფლო-სამეურნეო მიწების დიდი ფართობების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენების შემთხვევაში, წინასწარ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარებას და გარემოსდაცვითი ნებართვის მოპოვებას.

1996-2007 წლებში მოქმედი საქართველოს კანონი „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“⁴² ავალდებულებდა პროექტების ინიციატორებს, საქმიანობის დაწყებამდე, ჩაეტარებინათ კვლევა, სასოფლო-სამეურნეო მიწების დიდი ფართობების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენების გარემოზე ზეგავლენის შესაფასებლად. კანონი, გარემოზე ზეგავლენის მასშტაბის, მნიშვნელოვნებისა და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, საქმიანობებს ყოფდა ოთხ კატეგორიად; თითოეულ კატეგორიისთვის დანესებული იყო გადაწყვეტილების მიღების განსხვავებული მოთხოვნები. მაგალითად:

- **პირველი კატეგორიაში** ექცეოდა 50 ჰექტარზე მეტი ფართობის სასოფლო-სამეურნეო მიწების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება;
- **მეორე კატეგორიაში** - 30-დან 50 ჰექტარამდე ფართობის სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება;
- **მესამე კატეგორიაში** - 20-დან 30 ჰექტარამდე ფართობის სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება; და
- **მეოთხე კატეგორიაში** - 20 ჰექტარამდე ფართობის სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენების პროექტები.

I და II კატეგორიების საქმიანობის შემთხვევაში, ნებართვას გაცემდა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო; III და IV კატეგორიების შემთხვევაში - სამინისტროს რეგიონული და ადგილობრივი ორგანოები და ავტონომიური რესპუბლიკების შესაბამისი სამინისტროები. I კატეგორიის საქმიანობის შემთხვევაში, საქმიანობის ინიციატორი ვალდებული იყო ჩაეტარებინა გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (გზმ), დანარჩენი სამი კატეგორიის შემთხვევაში კი - უფრო შემღვდელი მასშტაბის გარემოსდაცვითი კვლევები. I, II და III კატეგორიების შემთხვევაში, გადაწყვეტილება ნებართვის გაცემის შესახებ მიიღებოდა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით, რაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობას იძლეოდა.

2005-2007 წლების რეფორმის შედეგად, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემა საფუძვლიანად შეიცვალა და მნიშვნელოვნად გაუარესდა. ამჟამად:

- დიდ ფართობზე სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება - **სასოფლო-სამეურნეო მიწების მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლა - აღარ საჭიროებს არც გზმ-ს და არც რაიმე გარემოსდაცვითი კვლევის ჩატარებას;** 2005-2007 წლების რეფორმის შედეგად, ზემოთ აღნიშნული საქმიანობათა კატეგორიები გამარტივდა: II, III და IV კატეგორიები საერთოდ გაუქმდა, I კატეგორიაში მოქცეული საქმიანობების ჩამონათვალი კი. მნიშვნელოვნად შეიკვცა. ამ „შეკვცაში მოყვა“ სასოფლო-სამეურნეო მიწების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენებას.

⁴² ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33256>

- ვინაიდან ასეთი საქმიანობა აღარ რეგულირდება გარემოსდაცვითი (ამჟამად - გარემოზე ზემოქმედების) ნებართვის გაცემის პროცედურებით, პროექტები, რომლებიც დიდ ფართობზე სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენებას ითვალისწინებენ, **მთლიანად დახურულია საზოგადოებისთვის.**
- I კატეგორიის საქმიანობათა ჩამონათვალის შეკვეცის შედეგად, **გზმ-ს აღარ ექვემდებარება სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე ისეთი ძლიერი უარყოფითი ზეგავლენის მქონე საქმიანობა, როგორცაა სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება.** გზმ აღარაა სავალდებულო, ასევე, გარემოზე (მიწაზე) მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე სოფლის მეურნეობისა და კვების მრეწველობის საწარმოებისთვის, ხე-ტყის გადამამუშავებელი, ქაღალდის, ტყავისა და საფეიქრო საწარმოებისთვის, ზოგიერთი სახის ინფრასტრუქტურული პროექტისთვის.
- იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც საქმიანობა I კატეგორიის ჩამონათვალში ხვდება და პოტენციურად მნიშვნელოვანი ზეგავლენა აქვს სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე, **თუ საქმიანობას აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებები ახორციელებენ (ანუ სახელმწიფო პროექტების შემთხვევაში), გზმ-ს ჩატარება და ნებართვის მოპოვება, სავალდებულო არ არის.** გარდა ამისა, კანონი “ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ” შესაძლებელს ხდის კერძო პროექტების განხორციელების შემთხვევაშიც კი, გზმ-ს ჩატარებისა და ნებართვის აღებისგან თავის არიდებას, იმ პირობით, რომ ეს ვალდებულება მომავალში შესრულდება.

ამგვარად, როგორც ზემოაღწერილიდან ჩანს, სასოფლო-სამეურნეო მიწების დიდი ფართობების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენების (მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების) გარემოსდაცვითი და სოციალური რისკები საქართველოში არ ფასდება და არც გაითვალისწინება გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში; არ ხდება ასეთი გადაწყვეტილებების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობის ინფორმირება დაგეგმილი პროექტების შესახებ და მათი ჩართვა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

დასასრულს, უნდა აღინიშნოს, ასევე, რომ 2005-2007 წლებში გზმ-ის სისტემის მოშლას, დაემთხვა სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებელი კომპანიებისთვის, ინვესტიციების ხელშეწყობის საბაბით, განსაკუთრებული პირობების შექმნის პროცესი. კერძოდ:

- როგორც ზემოთ აღინიშნა სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება ამოღებულ იქნა იმ საქმიანობების ჩამონათვალიდან, რომლის განსახორციელებლად აუცილებელია გზმ-ს ჩატარება.
- „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული **იმ საქმიანობების ჩამონათვალს, რომელთა განხორციელებისას შეიძლება დადგეს ექსპროპრიაციის აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება, დაემატა სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება**⁴³; კანონში შეტანილი ეს ცვლილება დღემდე მოქმედებს.
- ზემოთ აღნიშნული ცვლილების მიღების დღეს, პარლამენტმა სხვა საკანონმდებლო აქტშიც შეიტანა ცვლილება - ზემოთ უკვე არაერთხელ ნახსენებ კანონში „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“⁴⁴. ამ ცვლილებით, **სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებელი კომპანიებზე აღარ გავრცელდა კანონით დადგენილი სასოფლო-სამეურნეო მიწის კარგვის კომპენსირების ფინანსური მექანიზმები.** სხვა სიტყვებით, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებელი კომპანიები აღარ იყვნენ ვალდებული გადაეხადათ „სანაცვლო მიწის ათვისების ხარჯები და ნაკვეთის ჩამორთმევით ან დროებით დაკავებით გამოწვეული ზიანი“. კანონის შეტანილი ეს ცვლილება ძალაში იყო 2007 წლის აგვისტომდე. 2007 წლის ივლისში, კანონში კვლავ შევიდა ცვლილებები⁴⁵; კანონი, პრაქტიკულად, მთლიანად შეიცვალა და ეს ნორმაც გაქრა კანონიდან.

დასკვნა და რეკომენდაციები

წინა თავებში წარმოდგენილი ანალიზი იძლევა შემდეგი დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას:

1. საქართველოს კანონმდებლობა არ განმარტავს ნათლად მიწის კატეგორიებს. მიწის კატეგორიაზაციის არსებული სისტემა ბუნდოვანი და არათანმიმდევრულია და არ ემყარება ნათელ ინდიკატორებს, მიწის მახასიათებლებს. მაგალითად, სასოფლო-სამეურნეო მიწის განმარტებას მოიცავს სამი მოქმედი კანონი; ამასთან სამივე სხვადასხვაგვარად განმარტავს

⁴³ საქართველოს 2005 წლის 22 აპრილის კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატების შეტანის თაობაზე“ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29428>

⁴⁴ იხ. საქართველოს 2005 წლის 22 აპრილის კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29410>

⁴⁵ იხ. საქართველოს 2007 წლის 11 ივლისის კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/22282>

მას. დამატებით, კონკრეტული მიზნებისთვის, კიდევ ორი კანონი ადგენს სასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიებსა და ქვე-კატეგორიებს, თუმცა, თავად მიწის კანონმდებლობა ქვე-კატეგორიებს საერთოდ არ გამოყოფს. საქართველოს კანონმდებლობაში მოცემული არასასოფლო-სამეურნეო მიწის განმარტება საერთოდ ვერ უძლებს კრიტიკას.

2. კანონმდებლობით, მიწის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლა ნიშნავს მხოლოდ და მხოლოდ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კატეგორიაში გადაყვანას. კანონმდებლობა არც კი უშვებს არასასოფლო-სამეურნეო მიწის სასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანის შესაძლებლობას.

3. კანონმდებლობა ადგენს გარკვეულ პირობებსა და შეზღუდვებს სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფაზე (ანუ მიწის სტატუსის, კატეგორიის ცვლილებაზე). არ არის ნათელი, რა მიზანს ემსახურება და რა პრინციპებს ემყარება მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე დაწესებული შეზღუდვები.

4. მიწის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლაზე საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ტერიტორიულ და საკუთრებით შეზღუდვებს 2015 წლის 1 ივლისიდან დაემატა ახალი პირობები. დღეს სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა შესაძლებელია მხოლოდ „საზოგადოებრივი საჭიროებისას“ (უფრო ადრე, 2013-2015 წ.წ. „მორატორიუმის“ პერიოდში - „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას“); სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის შემთხვევაში კი - „სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი საჭიროებისას“ და „დასაბუთებული აუცილებლობისას“. ამასთან, კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს, როგორ, რა კრიტერიუმების საფუძველზე უნდა დადგინდეს „საზოგადოებრივი საჭიროება“, „სახელმწიფო საჭიროება“ და „დასაბუთებული აუცილებლობა“.

კანონმდებლობის ეს ნაკლოვანება იძლევა სახელმწიფო მოხელეთა მიერ დაუსაბუთებელი და მცდარი გადაწყვეტილებების მიღების და დაინტერესებულ მხარესთან კორუფციული გარიგებების დადების შესაძლებლობასაც კი. ასეთ ვითარებაში, თითქოსდა, საერთო საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მომტან გადაწყვეტილებას შესაძლოა, მნიშვნელოვანი ზიანი მოჰყვეს.

5. საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყენების გამო, სასოფლო-სამეურნეო მიწის კარგვის კომპენსირების ორ ფინანსურ მექანიზმს. როგორც ანალიზმა აჩვენა:

- არ არის ნათელი, რა მიზნებსა და პრინციპებს ემყარება ეს მექანიზმები;
- არ არის ნათელი, რა პარამეტრებს და გათვლებს ემყარება მუნიციპალიტეტების მიხედვით მოცემული სასოფლო-სამეურნეო მიწის ხისტი განფასებები, რომლებიც ორივე მექანიზმის შემთხვევაში გამოიყენება;
- ფინანსური მექანიზმებით მოზიდული თანხები არ ხმარდება მიწის მდგომარეობის გაუმჯობესების ღონისძიებებს;
- არცერთი მექანიზმი არ არის გათვლილი იმაზე, რომ შეაკავოს ურბანული ტერიტორიების ფარგლებში მოქცეული სასოფლო-სამეურნეო მიწების ტრანსფორმაცია, სასოფლო-სამეურნეო მიწების დაცვა;
- არცერთი ფინანსური მექანიზმი არ არის დაწესებული ფასეული, მაღალი ნაყოფიერებით გამორჩეული მიწისა და ნიადაგების დაცვისა და კონსერვაციისთვის.

6. სასოფლო-სამეურნეო მიწის დიდი ფართობებისთვის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლის სოციალური შედეგები არასდროს ფასდებოდა საქართველოში და არც დღეს ფასდება. სოციალური ზეგავლენის შეფასების ინსტრუმენტების გამოყენება საქართველოში, კანონმდებლობით, არ მოითხოვება.

7. 2005-2007 წლებში გარემოსდაცვითი სისტემის რეფორმამდე, საქართველოს კანონმდებლობა მოითხოვდა სასოფლო-სამეურნეო მიწების დიდი ფართობების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენების შემთხვევაში, წინასწარ, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარებას და გარემოსდაცვითი ნებართვის მოპოვებას. ბოლო ათწლეულია, საქართველოს კანონმდებლობა ასეთ ვალდებულებას აღარ ითვალისწინებს.

გზმ-ს აღარ ექვემდებარება სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე ისეთი ძლიერი უარყოფითი ზეგავლენის მქონე საქმიანობა, როგორცაა სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება. გზმ აღარაა სავალდებულო, ასევე, გარემოზე (მიწაზე) მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე სოფლის მეურნეობისა და კვების მრეწველობის საწარმოებისთვის, ხე-ტყის გადამამუშავებელი, ქაღალდის, ტყავისა და საფეიქრო საწარმოებისთვის, ზოგიერთი სახის ინფრასტრუქტურული პროექტისთვის.

პროექტები, რომლებიც დიდ ფართობზე სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენებას ითვალისწინებენ, მთლიანად დახურულია საზოგადოებისთვის.

ამგვარად, საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების მარეგულირებელი სამართლებრივი ბაზა მნიშვნელოვან დახვეწას საჭიროებს. რა თქმა უნდა, შესაძლებელია ყველა შემთხვევაში ჩამოთვლილი ნაკლოვანების გამოსწორება საკანონმდებლო აქტებში შესაბამისი ცვლილებების შეტანის გზით; მაგრამ იმისათვის, რომ ეს ცვლილებები ეფექტური იყოს, ისინი უნდა ეფუძნებოდეს მიწის მმართველობის განვითარების სისტემურ ხედვას. ასეთი ხედვის ჩამოყალიბება კი, შესაძლებელია მიწის სახელმწიფო პოლიტიკაში. სწორედ მიწის პოლიტიკამ უნდა განსაზღვროს, რა მიზნებს ისახავს სახელმწიფო; უნდა, თუ არა მას მიწის (სასოფლო-სამეურნეო მიწის) დაცვა და თუ უნდა, როგორ, რა საშუალებებით. კანონმდებლობაც (როგორც პოლიტიკის აღსრულების მექანიზმი), ასეთ შემთხვევაში, დაიხვეწება პოლიტიკაში დასახული მიზნებისა და პრინციპების შესაბამისად.

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი 1

1. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის განმარტება..... 1

2. არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის განმარტება..... 3

3. გადაწყვეტილების მიღება მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე..... 3

3.1 დანიშნულების ცვლილებაზე დაწესებული შეზღუდვები..... 3

3.2 გადაწყვეტილების მიმღები კომპეტენტური ორგანო 5

4. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება 6

5. სასოფლო-სამეურნეო მიწის კარგვის კომპენსირება 10

5.1 სასოფლო-სამეურნეო მიწის სანაცვლო საკომპენსაციო თანხის ანაზღაურება 10

5.2 სასოფლო-სამეურნეო მიწით არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით სარგებლობისას მიყენებული ზიანის ანაზღაურება..... 11

6. სასოფლო-სამეურნეო მიწის დანიშნულების ცვლილებით გამოწვეული გარემოზე ზეგავლენის და სოციალური შედეგების შეფასება 13

დასკვნა და რეკომენდაციები 14



ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი გამოიცა მწვანე ალტერნატივას პროექტის „მიწის მმართველობის გაუმჯობესება საქართველოში მდგრადი სოფლის მეურნეობის ხელშესაწყობად“ ფარგლებში. პროექტი ხორციელდება ევროკავშირის ფინანსური დახმარებით.

ამ ნარკვევში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ევროკავშირის შეხედულებათა ამსახველად.

© მწვანე ალტერნატივა, 2015

თბილისი, 0179,
ფალიაშვილის ქ.#27/29, II სართ.
ტელ: (995 32) 222 38 74; 229 27 73
ფაქსი: (995 32) 222 38 74
GREENALT@GREENALT.ORG
WWW.GREENALT.ORG