

სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების პრაქტიკა საქართველოში

დეკემბერი, 2015



გარემოსდაცვითი და სოციალური სამართლიანობისთვის საქართველოში

შესავალი

საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს გარკვეულ შეზღუდვებს სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე, ანუ სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანაზე. 2013 წელს არსებულ შეზღუდვებს დაემატა ახალი მოთხოვნა, რომლის თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა დაშვებული გახდა მხოლოდ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას“. ამ კვლევაში, თავდაპირველად, ძალზე მოკლედ განხილულია საკითხთან დაკავშირებული სამართლებრივი ჩარჩო. შემდგომ კი, უფრო დეტალურადაა განხილული 2013-2015 წლებში სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების პრაქტიკა.

1. სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილება: სამართლებრივი რეგულირების მოკლე მიმოხილვა

1.1 მიწის დანიშნულების ცვლილებაზე დანესებული შეზღუდვები

საქართველოში, სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების ძირითადი მარეგულირებელი აქტია 1997 წელს მიღებული საქართველოს კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“. ეს კანონი განსაზღვრავს, რა შემთხვევაში შეიძლება მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილება და როგორ მიიღება ასეთი გადაწყვეტილება.

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 ცვლილებად. ზოგადად, საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს არასასოფლო-სამეურნეო მიწის სასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანის შესაძლებლობას.

კანონის მე-3 მუხლი ადგენს სად, რა არეალებშია დაშვებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა და სად - არა. კანონის თანახმად:

- სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა დაუშვებელია, თუ მიწის ნაკვეთი მდებარეობს:
 - სარეკრეაციო ტერიტორიების¹ საზღვრების გარეთ;
 - მიწა ფიზიკური პირის ან კომლის/ოჯახის საკუთრებაშია; და

¹ გუდაურის, ბაკურიანის, ბახმაროს და ურევი-შეკვეთილის სარეკრეაციო ტერიტორიების (ეს ტერიტორიები გამოიყო საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 29 ნოემბრის 968 ბრძანებულებით)

© 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

- 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“ შემთხვევაში, 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.**

ტერიტორიული, საკუთრების ფორმისა და დანიშნულების შეცვლის მიზნის მიხედვით დაწესებულ ზემოაღნიშნულ შეზღუდვებს, 2013 წლის სექტემბერში, დაემატა კიდევ ერთი დროებითი შეზღუდვა - სასოფლო-სამეურნეო მიწისთვის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლა დასაშვები გახდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს განპირობებული იყო „**აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებით**“.

ეს ცვლილება გამოწვეული იყო შემდეგი გარემოებით: 2013 წლის 17 ივლისიდან 2014 წლის 31 დეკემბრამდე, საქართველოში მოქმედებდა მორატორიუმი (გარკვეული გამოწვევების შემთხვევაში) უცხოელთა მიერ საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწის შექენაზე. 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 მიიღო², რომ მორატორიუმის გამოცხადებიდან ორ თვეში, 2013 წლის სექტემბერში, პარლამენტმა მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების წესში შეიტანა ზემოაღნიშნული დროებითი, დამატებითი პირობა³.

ამგვარად, მორატორიუმის ვადის დასრულებამდე - 2014 წლის 31 დეკემბრამდე - სასოფლო-სამეურნეო მიწისთვის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლა დასაშვები იყო მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იდგა ამის „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“. 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 წესი⁴ რომელიც დღემდე მოქმედებს და რომლის თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა შესაძლებელია მხოლოდ: (ა) **საზოგადოებრივი საჭიროებისას**; და (ბ) **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 „**[აუცილებელი] საზოგადოებრივი საჭიროების**“ ან „**დასაბუთებული აუცილებლობის**“ დასადგენად რაიმე კრიტერიუმებს. საინტერესოა, ასევე, რომ „საზოგადოებრივი

² „დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის თვამჯდომარის 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, მარტო ბოლო ორი დღის განმავლობაში ასეთი 61 განაცხადი დაინერა... პარლამენტის აგარული კომიტეტის თვამჯდომარის გიგლა აგულაშვილის განცხადებით, მიუხედავად იმისა, რომ არასასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთი გაცილებით 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 შექენის ახალი ხვრელი მოიძებნა: პარლამენტი იძულებულია მიწის სტატუსის შეცვლა გაამკაცროს“; გაზეთი „რეზონანსი: ეკონომიკა“, 2013 წლის 25 ივლისი).

³ საქართველოს 2013 წლის 6 სექტემბრის კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შექენის თაობაზე“.

⁴ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 15 იანვრის #4 ბრძანება „საჯარო რეესტრის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 18²; ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/88882>

საჭიროების“ გარდა, საქართველოს კანონმდებლობაში გვხვდება, ასევე, ისეთი მსგავსი ცნებები, როგორცაა „საზოგადოებრივი ინტერესი“, „საზოგადოებრივი მნიშვნელობა“, „საზოგადოებრივი მიზნები“ და სხვ. კანონმდებლობის ანალიზისას, გამოვლინდა 20-ზე მეტი ნორმატიული აქტი, სადაც ეს ცნებები, როგორც წესი, მეტად მნიშვნელოვანი გადანაცვებების მიღების წინაპირობადაა გამოყენებული. ამასთან, არცერთი აქტის შემთხვევაში არაა განმარტებული, რა შეიძლება იყოს განხილული საზოგადოებრივ „საჭიროებად“, „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 თქმა უნდა, იძლევა სახელმწიფო მოხელეთა მიერ დაუსაბუთებელი და მცდარი გადანაცვებების მიღების და დაინტერესებულ მხარესთან კორუფციული გარიგებების დადების შესაძლებლობასაც კი. ასეთ ვითარებაში, თითქოსდა, საერთო საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მომტანი გადანაცვებების, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი ზიანიც კი მოჰყვეს.

1.2 გადანაცვებების მიმღები კომპეტენტური ორგანო

რაც შეეხება სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე გადანაცვებების მიმღებ ორგანოს, ის რამოდენიმეჯერ შეიცვალა. თავდაპირველად, 2011 წლის მარტამდე, მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე გადანაცვებების მიღების უფლებამოსილება ორ უწყებას ჰქონდა: **გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს** (სარეკრეციო ტერიტორიების და თბილისისა და ბათუმის საბლზრებში მოქცეულ მიწაზე) და **საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს** - ქვეყნის დანარჩენ ტერიტორიაზე.

ამასთან, თუ სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა განპირობებული იყო „საბიუჯეტო ორგანიზაციების“ „სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი საჭიროებით“, კატეგორიის შეცვლაზე გადანაცვებების 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 მოქმედებს⁵.

2011 წლის მარტში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ზემოაღნიშნული ფუნქცია ჩამოერთვა და მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე გადანაცვებების მიღების კომპეტენცია მთლიანად, ყოველგვარი გამონაკლისის 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 გადანაცვებების მიღების უფლებამოსილება **საქართველოს მთავრობას** მიენიჭა. მთავრობას დაევალა, სააგენტოს მიერ წარდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე, მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების შეფასება და დანიშნულების შეცვლაზე გადანაცვებების მიღება. ეს ფუნქცია მთავრობას 2015 წლის 1 ივლისამდე ჰქონდა. ამ დღიდან გადანაცვებების მიღების უფლებამოსილება კვლავ **საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს** დაუბრუნდა და დღემდე მას რჩება.

ამგვარად, დღეს სასოფლო-სამეურნეო მიწისთვის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიის მინიჭებაზე გადანაცვებებას იღებს **საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო**. სააგენტოს ინსტრუქციის თანახმად⁶, მიწის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლის ან შეცვლაზე უარის თქმის შესახებ გადანაცვებებას, სპეციალური კომისიის დასკვნის საფუძველზე, სააგენტოს თავმჯდომარე იღებს.

1.3 მიწის დანიშნულების ცვლილება და უცხოელთა საკუთრება სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე

სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე საკუთრების მარეგულირებელი ძირითადი საკანონმდებლო აქტია **„სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონი**. ის 1996 წელს იქნა მიღებული და დღემდე არაერთხელ განიცადა ცვლილება. ამ კვლევის მიზნებისთვის, განვიხილავთ მხოლოდ რამოდენიმე ცვლილებას, რომელიც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია უცხოელთა მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე საკუთრების უფლების შეზღუდვის კონტექსტში.

2007 წლის ივნისში „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ კანონში შევიდა

⁵ საჭიროების შეფასების ფუნქცია 2009 წელს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გადაეცა (ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსთან შეთანხმებით); 2011 წელს კი, კვლავ მთავრობას დაუბრუნდა.

⁶ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 15 იანვრის #4 ბრძანება „საჯარო რეესტრის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 18^ა.

ცვლილებები⁷, რომლის თანახმად, საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრების უფლება ჰქონდა:

- **უცხოელს** - მხოლოდ მემკვიდრეობით მიღებულ სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე, ან მიწაზე, რომელსაც ის, როგორც საქართველოს მოქალაქე, მართლობით ფლობდა;
- **საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს** - მხოლოდ მემკვიდრეობით მიღებულ სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე.

ამასთან, კანონით, უცხოელი და საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიული პირები, საკუთრების უფლების წარმოშობიდან ექვსი თვის ვადაში, ვალდებული იყვნენ გაესხვისებინათ საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწა საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე ან/და საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მათ მიწა უნდა ჩამორთმეოდათ, სახელმწიფოს სასარგებლოდ. ამგვარად, კანონმა, გამონაკლის შემთხვევებში, თითქოს, მიანიჭა უცხოელ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს საკუთრების უფლება სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე, მაგრამ იქვე, იმავე აქტით შეუზღუდა ეს უფლება.

ცვლილებები არ შეეხო **უცხოელთა მიერ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს** (კანონმა, უბრალოდ, არაფერი თქვა ამ საკითხზე). ამდენად, ამ ცვლილების შემდეგ (და მანამდეც), ასეთ კომპანიებს შეეძლოთ შეეძინათ და საკუთრებაში ჰქონოდათ სასოფლო-სამეურნეო მიწა.

სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე უცხოელთა საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებული მომდევნო მნიშვნელოვანი ცვლილება კანონში 2012 წელს შევიდა. ცვლილება დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტის საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვამ გამოიწვია⁸. ჰეიკე ქრონქვისტი ამტკიცებდა, რომ უცხოელ ფიზიკურ პირთა მიერ საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენის აკრძალვა, ხოლო მემკვიდრეობით მიღების ან მართლობით ფლობის შემთხვევაში, მიწის გასხვისების ვალდებულება, ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ საკუთრების უფლების შინაარსს და ამდენად, კანონის ეს ნორმები არაკონსტიტუციურად უნდა ყოფილიყო ცნობილი. საკონსტიტუციო სასამართლო დაეთანხმა მოსარჩელეს და ამგვარად, საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილებით, **უცხოელებს (ფიზიკურ პირებს)** მიენიჭათ საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრებაში ქონის უფლება. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ეხებოდა მხოლოდ ფიზიკურ პირებს და ამდენად, საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირის მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენაზე, ფლობაზე და განკარგვაზე დაწესებული შეზღუდვები კვლავ ძალაში დარჩა.

„სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ კანონში უმნიშვნელოვანესი ცვლილებები შევიდა 2013 წლის ივნისში⁹. ამ ცვლილებით დაზუსტდა სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე საკუთრების უფლების მქონე სუბიექტები და ამავე დროს, დაწესდა გარკვეული დროებითი და მუდმივი შეზღუდვები. ცვლილებების თანახმად, საქართველოში, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის (მათ შორის, მემკვიდრეობით მიღებულის) საკუთრებაში ქონის უფლება მიენიჭათ:

- საქართველოს მოქალაქეს;
- კომლს;
- საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საქართველოს მოქალაქის მიერ საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს;
- უცხოელს;
- საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს;
- საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად უცხოელის მიერ საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს.

ამ ცვლილებით, **უცხოელებს (ისევე როგორც საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს)**, კვლავ შეეზღუდათ საკუთრების უფლება - ისინი კვლავ ვალდებულნი გახდნენ საკუთრების უფლების წარმოშობიდან ექვსი თვის ვადაში, გაესხვისებინათ საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწა საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე ან/და საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე. ყურადსაღებია, რომ **ასეთი შეზღუდვა კანონმდებელმა არ დაუწესა, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, უცხოელთა მიერ საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს.**

⁷ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2007 წლის 19 ივნისის კანონი.

⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2012 წლის 26 ივნისის #3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე „დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁹ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2013 წლის 28 ივნისის კანონი.

ამავე ცვლილებით, „უფრო მდიდარი ქვეყნების მოქალაქეთა მიერ იაფი მიწის მასობრივი შესყიდვის თავიდან აცილების მიზნით“¹⁰, უცხოელებს, საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებსა და უცხოელთა მიერ საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს, დროებით, 2014 წლის 31 დეკემბრამდე, ავტომატურად სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრებაში შექენა. ამ ნორმის მიღებით, 2013 წლის 17 ივლისიდან 2014 წლის 31 დეკემბრამდე, გამოცხადდა ე.წ. მორატორიუმი უცხოელთა მიერ საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწის შექენაზე.

მორატორიუმის დაწესებიდან შვიდ თვეში, 2014 წლის თებერვალში, მიღებულ იქნა ცვლილება¹¹, რომელმაც აკრძალვიდან გამონაკლისი დაუშვა, უცხოელთა მიერ საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირების მიმართ. კერძოდ, მიუხედავად მორატორიუმისა, სასოფლო-სამეურნეო მიწის შექენა, კანონის თანახმად, შეეძლო:

- საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ კომერციულ ბანკებს; და
- უცხოელთა მიერ საქართველოში რეგისტრირებულ ნებისმიერ იურიდიულ პირს, მაგრამ მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში. „შემთხვევის განსაკუთრებულობაზე“ და გამონაკლისის დაშვებაზე, კანონის თანახმად, გადაწყვეტილება საქართველოს მთავრობას უნდა მიეღო: კანონის თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო მიწის შექენით დაინტერესებულ იურიდიულ პირს უნდა მიემართა „დარგში პოლიტიკის განმახორციელებელ აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის დაწესებულებისთვის“; ამ დაწესებულებას კი, „დასაბუთებული აუცილებლობის არსებობისას, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით“, საკითხი უნდა წარედგინა საქართველოს მთავრობისთვის, საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად.

მოგვიანებით, აკრძალვიდან გამონაკლისი დაშვებულ იქნა, ასევე, უცხოელი ფიზიკური პირების მიმართ. საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის #563 განჩინებით საქმეზე: „ავსტრიის მოქალაქე მათიას ჰუტერი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, უცხოელის მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრებაში შექენის დროებით ამკრძალავი ნორმა ძალადაკარგულად იქნა მიჩნეული. ამავე განჩინებით, კვლავ ძალადაკარგულად იქნა, ასევე, მიჩნეული ნორმა, რომელიც უცხოელ ფიზიკურ პირებს, სასოფლო-სამეურნეო მიწის მემკვიდრეობით მიღების შემთხვევაში, აიძულებდა ექვსი თვის ვადაში მიწის გასხვისებას (იხ. ზემოთ).

ამგვარად, საბოლოოდ, საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწის შექენაზე მორატორიუმი, მისი ვადის ამოწურვამდე (2014 წლის 31 დეკემბრამდე), შენარჩუნდა მხოლოდ საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირების და უცხოელთა მიერ საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიულ პირების მიმართ. თუმცა, ამ უკანასკნელთა შემთხვევაში, როგორც ზემოთ აღინიშნა, შესაძლებელი იყო გამონაკლისების დაშვება, „განსაკუთრებულ შემთხვევაში“.

მორატორიუმის ვადის ამოწურვის შემდეგ, სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე საკუთრების უფლების სფეროში სურათი აღარ შეცვლილა. ამჟამად მოქმედი ნორმების თანახმად, საქართველოში, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის (მათ შორის, მემკვიდრეობით მიღებულის) საკუთრების უფლება აქვთ:

- საქართველოს მოქალაქეს;
- კომლს;
- საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საქართველოს მოქალაქის მიერ საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს;
- უცხოელს;
- საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად უცხოელის მიერ საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს; და
- საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს - ამ პირებს, მართალია, აქვთ უფლება მემკვიდრეობით მიიღონ სასოფლო-სამეურნეო მიწა საკუთრებაში, მაგრამ ისინი, კანონით, ვალდებული არიან, საკუთრების უფლების წარმოშობიდან ექვსი თვის ვადაში, გაასხვიონ მიწა საქართველოს მოქალაქეზე, კომლზე ან/და საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე. საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს არ აქვთ უფლება შეიძინონ სასოფლო-სამეურნეო მიწა საქართველოში.

ამგვარად, როგორც ზემოთ მოყვანილი ანალიზიდან ჩანს, სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე 2013 წლის სექტემბერში დაწესებული დამატებითი შეზღუდვა („აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“) ძირითადად განპირობებული იყო 2013 წლის 17 ივლისიდან 2014 წლის 31 დეკემბრამდე საქართველოში მოქმედი მორატორიუმის არაეფექტურობით. შეზღუდვა დაწესდა იმისათვის, რომ თავიდან

¹⁰ საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის განჩინება საქმეზე: „ავსტრიის მოქალაქე მათიას ჰუტერი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; პუნქტი 15.

¹¹ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2014 წლის 20 თებერვლის კანონი.

აცლებულიყო საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირთა მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების სტატუსის ცვლილება და შემდგომ ამ მიწის უცხოელთათვის მიყიდვა. მომდევნო თავში განხილულია, თუ როგორ იმუშავა მორატორიუმის პერიოდში მიწის დანიშნულების ცვლილებაზე დაწესებულმა ამ დამატებითმა შეზღუდვამ, რომელიც მორატორიუმის ვადის ამოწურვიდან კიდევ ექვსი თვე (2015 წლის 1 ივლისამდე) მოქმედებდა.

2. სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების პრაქტიკა

ამ თავში განხილულია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების (არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კატეგორიაში გადაყვანის) შემთხვევები 2013 წლის 20 სექტემბრიდან 2015 წლის 1 ივლისამდე პერიოდში - ე.წ. „დამატებითი პირობის“ მოქმედების პერიოდში; ანუ იმ პერიოდში, როდესაც:

- სასოფლო-სამეურნეო მიწის დანიშნულების ცვლილებაზე დაწესებული იყო „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ არსებობის პირობა; და
- უცხოელებს (ფიზიკურ პირებს, საზღვარგარეთ რეგისტრირებული იურიდიული პირებსა და უცხოელთა მიერ საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიულ პირებს), გარკვეული გამოწვევებით (იხ. წინა თავი), არ შეეძლოთ სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენა საქართველოში.

2.1 საქართველოს მთავრობის მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე გამოცემული განკარგულებები

სულ 2013 წლის 20 სექტემბრიდან 2015 წლის 1 ივლისამდე (დაახლოებით 18 თვის განმავლობაში) პერიოდში, საქართველოს მთავრობისა და „საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდებზე გამოქვეყნებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, შეიძლება ითქვას, რომ გამოიცა საქართველოს მთავრობის **140 განკარგულება** (იხ. დანართი 1-ში მოცემული ჩამონათვალი). ეს განკარგულებები, საერთო ჯამში, შეეხო **1773 სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთს, საერთო ფართობით - 811 ჰექტარი** (8.109.983 კვ.მ).

ეს, საქართველოსთვის, არც თუ მცირე ფართობი და დანაკარგია. შესადარებლად, 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს საომარი მოქმედებისას, ბორჯომის რაიონში დაახლოებით 200 ჰექტარი ტყე დაინვა. ამ ფართობის ტყის დანვა, საქართველოს მთავრობამ, ეკოლოგიურ კატასტროფად გამოაცხადა; ზიანი კი, 1 მილიარდ დოლარად შეფასდა. როგორც ამ მონაცემებიდან ჩანს, სულ რაღაც 18 თვეში, საქართველომ 2008 წლის კონფლიქტის შედეგად გაუვარგისებულ მიწის ფართობზე ოთხჯერ დიდი მიწის ფართობი დაკარგა.

ყურადსაღებია, რომ გამოცემული განკარგულებების რაოდენობა, ისევე როგორც დანიშნულებაზეცვლილი მიწის ნაკვეთების რაოდენობა და მათი ჯამური ფართობი, შესაძლოა, არ აღმოჩნდეს ზუსტი, ვინაიდან ანალიზისას შეგვხვდა საქართველოს მთავრობის მიერ გამოცემული განკარგულება (საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 4 მარტის #340 განკარგულება¹²), რომელიც არ არის გამოქვეყნებული არცერთ ვებ-გვერდზე; მისი არსებობის შესახებ შევიტყვეთ ერთ-ერთი გამოქვეყნებული განკარგულებიდან, რომელშიც ის მოხსენიებული იყო (გამოქვეყნებული განკარგულებით ცვლილება შევიდა გამოუქვეყნებელ განკარგულებაში)¹³ და ამის შემდეგ გამოუქვეყნებელი განკარგულების ასლი ვთხოვეთ მთავრობის კანცელარიას. ზემოაღნიშნული იძლევა საფუძველს, ვივარაუდოთ, რომ შესაძლოა, არსებობდეს სხვა უცნობი [გამოუქვეყნებელი] აქტებიც, რომლებიც სტატუსს უცვლიან სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთებს.

მთავრობის მიერ მიღებული აქტების გამოუქვეყნებლობის (ან/და დაგვიანებით გამოქვეყნების) პრობლემა, რა თქმა უნდა, ძალზე მნიშვნელოვანია, მაგრამ ამ საკითხს აქ არ განვიხილავთ, ვინაიდან ეს ცდება ამ კვლევის ფარგლებს.

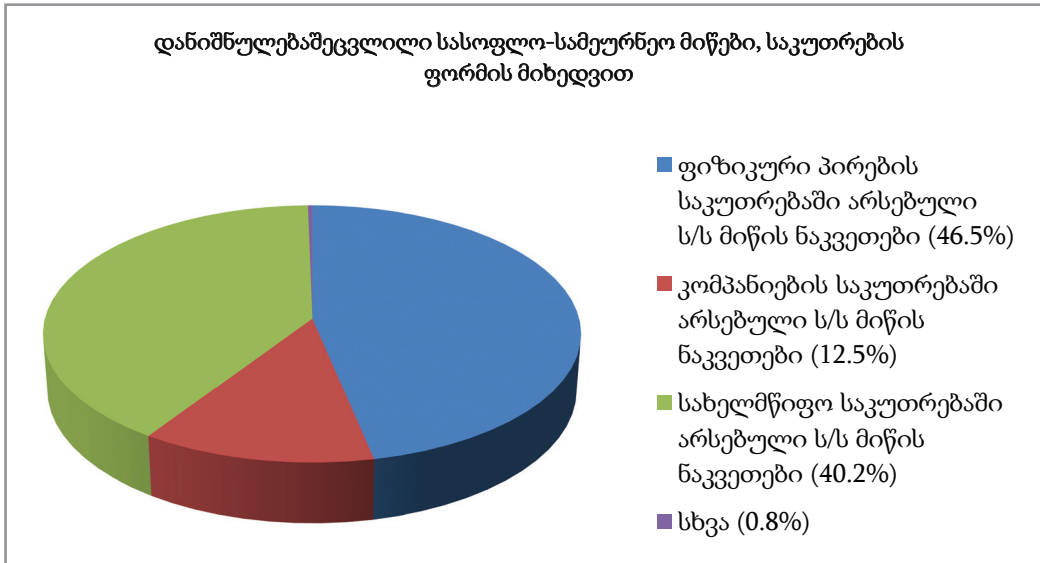
ამ კვლევისთვის სტატისტიკურად იქნა დამუშავებული საქართველოს მთავრობის მიერ მთელი ე.წ. „დამატებითი პირობის“ მოქმედების პერიოდში გამოცემული 140-ივე განკარგულება, ანუ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისთვის დანიშნულების შეცვლის **1773 შემთხვევა**. გარდა ამისა, 1773 შემთხვევიდან, დეტალურად იქნა შესწავლილი „შეზღუდვის“ ამოქმედებიდან **პირველი რვა თვის განმავლობაში** (2013 წლის 20 სექტემბრიდან 2014 წლის 1 ივნისამდე) სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების სტატუსის ცვლილების **590 შემთხვევა**; შესწავლილ იქნა მთავრობის განკარგულებები და მათ გამოსაცემად ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების მასალები. ამგვარად, მომდევნო ქვეთავებში წარმოდგენილი დასკვნები ემყარება როგორც მონაცემების სტატისტიკურ ანალიზს, ისე კონკრეტული 590 შემთხვევის კვლევას.

¹² საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 4 მარტის №340 განკარგულება „ცალკეული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების შესახებ“

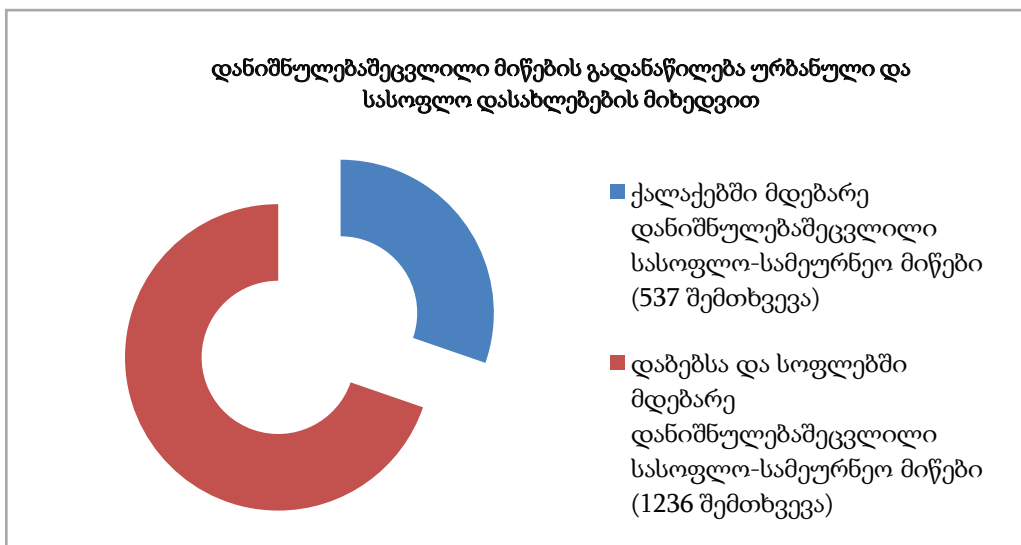
¹³ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 26 მარტის #492 განკარგულება „ცალკეული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 4 მარტის №340 განკარგულებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე

2.2 სასოფლო-სამეურნეო მიწის დანიშნულების ცვლილების ზოგადი სურათი

დანიშნულებაშეცვლილი მიწის ნაკვეთების საკუთრება: კვლევის ფარგლებში შესწავლილი 1773 შემთხვევიდან: 826 სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთი იყო ფიზიკური პირის საკუთრებაში, 221 - კომპანიების საკუთრებაში; 711 - სახელმწიფო საკუთრებაში, ერთი ნაკვეთი - აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკუთრებაში, 11 მიწის ნაკვეთი - თვითმმართველობების საკუთრებაში და ბოლოს, სამი ნაკვეთი - საქართველოს საპატრიარქოს საკუთრებაში. ქვემოთ წარმოდგენილი დიაგრამა ასახავს დანიშნულებაშეცვლილი სასოფლო-სამეურნეო მიწების პროცენტულ თანაფარდობას, საკუთრების ფორმის მიხედვით. როგორც დიაგრამიდან ჩანს **დანიშნულებაშეცვლილი მიწების დიდი ნაწილი - 40%-ზე მეტი - სახელმწიფო საკუთრებაში იყო.** როგორც წესი, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწების არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა ხდება ორი მიზეზით: მიწის შემდგომ გასასხვისებლად (ასეთ შემთხვევაში, უკვე არსებობს მიწის პრივატიზაციით დაინტერესებული პირი), ან სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტისთვის ხანგრძლივი ვადით სარგებლობაში გადასაცემად (აღნაგობით ან უსასყიდლო უზუფრუქტით).

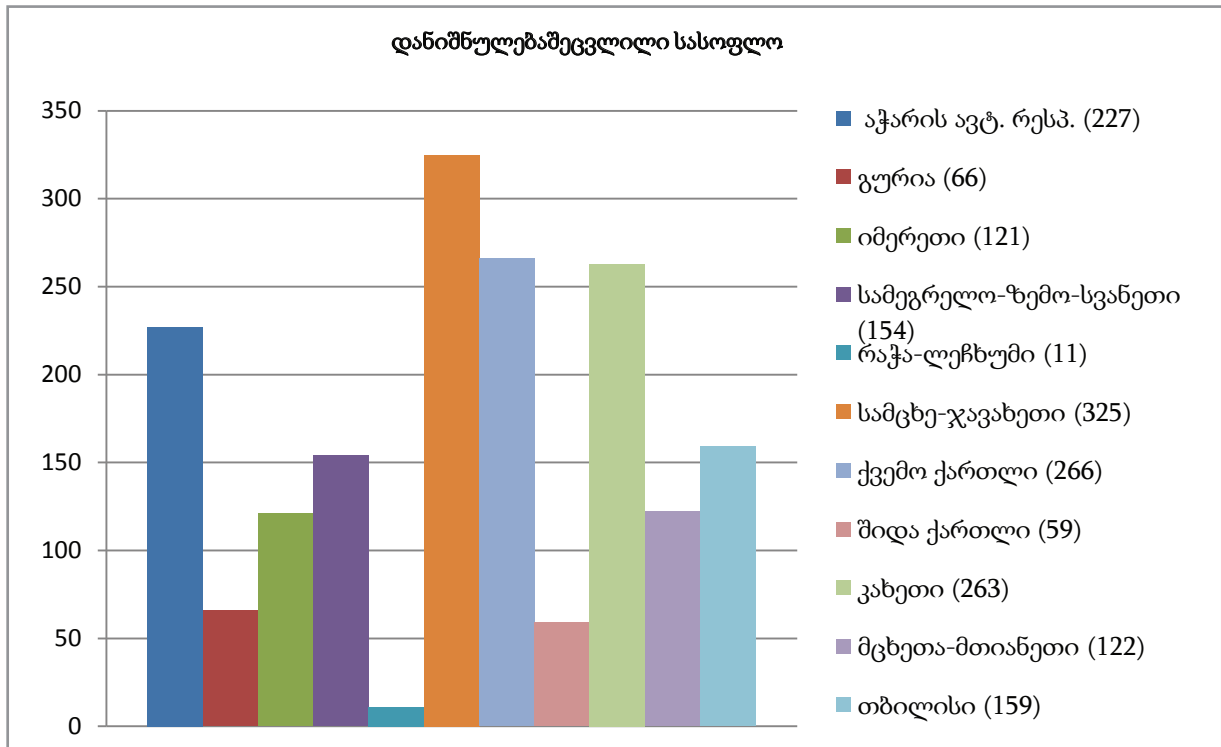


დანიშნულებაშეცვლილი სასოფლო-სამეურნეო მიწების უდიდესი ნაწილი - **70%-ი - დაბებსა და სოფლებში მდებარეობს; ქალაქებზე კი, ასეთი მიწების 30%-ი მოდის.** ეს წილი ურბანული ტერიტორიებისთვის საკმაოდ მაღალია, მაგრამ გასათვალისწინებელია, რომ ქალაქებში მდებარე სასოფლო-სამეურნეო მიწებისთვის კატეგორიის ცვლილების უმრავლეს შემთხვევაში, საქმე ეხება თბილისისა და ბათუმის შემოგარენს და ასევე, ბოლო წლებში ქალაქებს შემოერთებულ სოფლებს (მაგალითად, თბილისის შემთხვევაში - სოფლებს: ტაბახმელა, შინდისი, დილომი).



სასოფლო-სამეურნეო მიწისთვის დანიშნულების ცვლილების სურათი, **რეგიონების მიხედვით** შემდგენიარად გამოიყურება: დანიშნულებაშეცვლილი მიწების უდიდესი უმრავლესობა - 1773 მიწის ნაკვეთიდან 325 - სამცხე-ჯავახეთის რეგიონში მდებარეობს. სამცხე-ჯავახეთს შემდგომ მოსდევნენ ქვემო ქართლი (266 ნაკვეთი), კახეთი

(263 ნაკვეთი) და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა (227 ნაკვეთი). დაახლოებით თანაბარი მაჩვენებლები აქვთ თბილისს (159 ნაკვეთი), სამეგრელო-ზემო სვანეთს (154 ნაკვეთი), მცხეთა-მთიანეთსა (122 ნაკვეთი) და იმერეთს (121 ნაკვეთი). მცირე რაოდენობის მიწებს შეეცვალათ დანიშნულება გურიაში (66 ნაკვეთი), შიდა ქართლსა (59 ნაკვეთი) და რაჭა-ლეჩხუმში (11 ნაკვეთი).



სამცხე-ჯავახეთის რეგიონის „ჩემპიონობა“, ძირითადად, განპირობებულია ისეთი მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტის განხორციელების საჭიროებით, როგორცაა სამხრეთ კავკასიის გაზსადენის სისტემის გაფართოების პროექტი. ქვემო ქართლშიც ამ პროექტის საჭიროებისთვის შეეცვალა კატეგორია სასოფლო-სამეურნეო მიწების დიდი ნაწილს. ზემოთ წარმოდგენილ დიაგრამაზე ნაჩვენებია დანიშნულებაშეცვლილი სასოფლო-სამეურნეო მიწების დისტრიბუცია, საქართველოს რეგიონების მიხედვით.

2.3 სასოფლო-სამეურნეო მიწის დანიშნულების ცვლილების მიზეზები

საინტერესოა, რა მიზნით ხდება სასოფლო-სამეურნეო მიწისთვის დანიშნულების შეცვლა. ამის დადგენა, თავად მთავრობის განკარგულებების ტექსტიდან შეუძლებელია. ამდენად, დაინტერესებულმა პირმა მთავრობის კანცელარიიდან უნდა მოითხოვოს და გაეცნოს განკარგულებების განმარტებით ბარათებსა და განკარგულებების გამოსაცემად ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების მასალებს. ასე იქნა შესწავლილი მთავრობის მიერ 2013 წლის ნოემბერი - 2014 წლის მაისში გამოცემული აქტები და შესაბამისად ამ აქტებით მოცული 590 შემთხვევა.

როგორც შესწავლილი 590 შემთხვევიდან ჩანს, სასოფლო-სამეურნეო მიწისთვის დანიშნულების შეცვლა, ძირითადად, შემდეგი საჭიროებისთვის მოხდა:

- ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება (საავტომობილო გზა, რკინიგზა, მილსადენი, აეროპორტი, სატელეფონო სადგურები, ელექტროგადამცემი ქვესადგურები, ხაზები და მათთან ფუნქციურად დაკავშირებული ნაგებობები);
- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება და გადამუშავება;
- სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების გადამამუშავებელი საწარმოების მშენებლობა (ღვინის წარმოება, თხილის გადამამუშავება, ხილის გადამამუშავება);
- ჰიდროელექტროსადგურებისა და ქარის ელექტროსადგურის მშენებლობა;
- საცხოვრებელი შენობებისა და სასტუმროების მშენებლობა;
- მაღაზიების, საწყობების და საცხოვრებელი მოწყობა (ხშირად მოიხსენიება როგორც „კომერციული დანიშნულების ნაგებობა“);
- ბენზინგასამართი და გაზგასამართი სადგურების მოწყობა (ახალის მშენებლობა ან არსებულის გაფართოება);

- ხის დასამაშავებელი საწარმოების / სახერხი საამქროების მოწყობა;
- ავტომომსახურების ცენტრების მოწყობა;
- სხვადასხვა (მაგალითად: სარიტუალო დარბაზი, კაფე, სტომატოლოგიური კლინიკა, სამშენებლო მასალების საწარმო, წისქვილი, სახელოსნო და სხვ.).

ზემოთ ჩამოთვლილებს უნდა დავემატოთ კიდევ ერთი კატეგორია - „უცნობია“, ვინაიდან ზოგ შემთხვევაში, შეუძლებელია დადგინდეს მიწის დანიშნულების შეცვლის მიზეზი - არც მთავრობის განკარგულებების განმარტებით ბარათებში და არც ადმინისტრაციული წარმოების სხვა მასალებში არაა აღნიშნული, რა მიზნით იქნა შეცვლილი, რატომ ითხოვს მიწის მესაკუთრე მიწის დანიშნულების ცვლილებას (ზოგ შემთხვევაში, ასევე, უბრალოდ მითითებულია „მშენებლობა“ ან „შენობა-ნაგებობის განთავსება“). მიუხედავად ამისა, ეს გარემოება (რომ აღარაფერი ვთქვათ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ დასაბუთების არარსებობაზე) არ ახდენს ზეგავლენას გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე და ასეთ შემთხვევებშიც, მიწის მესაკუთრის მოთხოვნა კმაყოფილდება - მიწას დანიშნულება ეცვლება.

საინტერესოა, ასევე, რა სახის არასასოფლო-სამეურნეო საქმიანობისთვის გამოიყენება ყველაზე მეტი სასოფლო-სამეურნეო მიწა; ანუ, როდის ვვარგავთ ყველაზე მეტ სასოფლო-სამეურნეო მიწას. შესწავლილი 590 შემთხვევის ანალიზის საფუძველზე გამოვლენილი სურათი ასახულია ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში.

ცხრილი 1. დანიშნულებაშეცვლილი უდიდესი და უმცირესი სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფართობები

მიზანი / საქმიანობა	ფართობი კვ.მ-ში (მთავრობის განკარგულებების შესაბამისად)	დაახლ. ფართობი ჰექტრებში
დანიშნულებაშეცვლილი უდიდესი ფართობები		
მირაბილიტის საბადოს შესწავლა, მირაბილიტის მოპოვება და გადამუშავება (საგარეჯოს რაიონი) ¹	498 310 კვ.მ	≈ 50 ჰა
სამხრეთ კავკასიის გაზსადენის სისტემის გაფართოების პროექტი (სამცხე-ჯავახეთისა და ქვემო ქართლის რეგიონები) ²	431 145 კვ.მ	≈ 43 ჰა
მალალი ძაბვის ქვესადგურების მშენებლობა (ნალენჯიხისა და ხობის რაიონები) ³	251 233 კვ.მ	≈ 25 ჰა
საქართველოს საპატრიარქოს მიერ შენობა-ნაგებობის განთავსება (ყაზბეგის რაიონი) ⁴	100 000 კვ.მ	10 ჰა
აეროპორტის მშენებლობა (მესტიის რაიონი) ⁵	74 634 კვ.მ	≈ 7.5 ჰა
რკინიგზის სადგურის გაფართოება (ნალკის რაიონი) ⁶	60 817 კვ.მ	≈ 6 ჰა
ქვის სამტრეველი და ბეტონის ქარხნები (თერჯოლის რაიონი) ⁷	60 080 კვ.მ	≈ 6 ჰა
ქარის ელექტროსადგურის მშენებლობა (ქალაქი გორი)	25 600 კვ.მ	≈ 2.5 ჰა
თხილის გადამამუშავებელი ქარხანა (ზუგდიდის რაიონი) ⁸	22 166 კვ.მ	≈ 2 ჰა
დანიშნულებაშეცვლილი უმცირესი ფართობები		
სატელეფონო და ინტერნეტ-კავშირის საბაზო სადგურის განთავსება (დუშეთის რაიონი) ⁹	10 კვ.მ	0.010 ჰა
ტრანსფორმატორის განთავსება (მცხეთა) ¹⁰	9 კვ. მ	0.009 ჰა

¹⁴ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 20 თებერვლის #308 განკარგულება.
¹⁵ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 4 მარტის №340 განკარგულება, საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 26 მარტის #492 განკარგულება, საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 1 მაისის #753 განკარგულება და საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 1 მაისის #756 განკარგულება.
¹⁶ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 12 მარტის #400 განკარგულება და საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 მარტის #453 განკარგულება.
¹⁷ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 12 მარტის #397 განკარგულება.
¹⁸ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 13 თებერვლის #238 განკარგულება.
¹⁹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 12 მარტის #398 განკარგულება.
²⁰ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 20 თებერვლის #308 განკარგულება.
²¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 12 მარტის #400 განკარგულება.
²² საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 11 დეკემბრის #1919 განკარგულება.
²³ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 მაისის #858 განკარგულება.

როგორც ცხრილიდან ჩანს, სასოფლო-სამეურნეო მიწების კარგვის მასშტაბი განსაკუთრებით დიდია სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება-გადამუშავებისას; შემდგომ მას მოსდევს ინფრასტრუქტურული პროექტები. ზოგადად, ეს სურათი აბსოლუტურ თანხვედრაშია მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში არსებულ ტენდენციებთან და სამეცნიერო კვლევების შედეგებთან, რომელთა თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე ზეწოლა განსაკუთრებით ძლიერია სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება-გადამუშავებისას, მსხვილმასშტაბიანი ინფრასტრუქტურული, ენერგეტიკული და აგრარული პროექტების განხორციელებისას.

ცხრილში მოცემული საერთო, ლოგიკური სურათიდან ერთგვარად ამოვარდნილია ერთი საქმიანობა; ესაა საქართველოს საპატრიარქოს მიერ დაუდგენელი სახის საქმიანობის წარმოება, რომლისთვისაც სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწა გადაყვანილ იქნა არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში. ყურადსაღებია, რომ ამ შემთხვევაში, არაა ნათელი არც საქმიანობის სახე და არც მიწისთვის დანიშნულების ცვლილების „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“ დასაბუთებული.

2.4 „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ დასაბუთება

როგორც წინა ქვეთავებში არაერთხელ იყო ნახსენები, 2013 წლის 20 სექტემბრიდან 2015 წლის 1 ივლისამდე პერიოდში, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანა დასაბუთებული იყო მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს განპირობებული იყო **„აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებით“**. საინტერესოა, როგორ ასაბუთებდნენ დაინტერესებული პირები ამ საჭიროებას. ქვემოთ მოყვანილია ანალიზის შედეგად დადგენილი ზოგადი სურათი და შემდგომ კი, თვალსაჩინოებისთვის, მოცემულია ამონარიდები მთავრობის განკარგულებების გამოსაცემად ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების მასალებიდან.

როგორც აღმოჩნდა, ხშირად, მიწის დანიშნულების ცვლილების „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებას“ დაინტერესებული პირი ასაბუთებს განსახორციელებელი ინვესტიციის მოცულობით (რომელიც, ხშირად, არც თუ დიდია) და დასაქმების პოტენციური შესაძლებლობების შექმნით. ხშირი იყო შემთხვევები, როდესაც დაინტერესებული პირი ითხოვს მიწის დანიშნულების ცვლილებას ამ მიწაზე მიმდინარე ან დაგეგმილი (როგორც წესი, კომერციული დანიშნულების ნაგებობების) მშენებლობის გამო. ასეთ შემთხვევაში, მიწის დანიშნულების ცვლილებაზე განცხადებას, როგორც წესი, ურთავენ მშენებლობის ნებართვის მოსაპოვებლად შესაბამის კომპეტენტურ ორგანოში წარდგენილ დოკუმენტაციას და აღნიშნავენ, რომ მშენებლობის საბოლოო ნებართვის მოპოვებას ან/და ნაგებობის ექსპლუატაციაში შესვლას აფერხებს მხოლოდ ერთი გარემოება - ის რომ მიწა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებისაა. ზოგ შემთხვევაში, ასევე, „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად“ სახელდება ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობა ან ჰიდროელექტროსადგურის და სხვა ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა. იყო შემთხვევები, როდესაც „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ არსებობას დაინტერესებული პირები თანასოფლელთა, სოფლის რწმუნებულის ან გამგებლის წერილით ცდილობენ. ასეთ წერილებში ხელმოწერები უბრალოდ ამტკიცებენ, რომ დგას მიწის კატეგორიის ცვლილების „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“.

ამგვარად, ავად თუ კარგად, დაინტერესებული პირები, ხშირად, ცდილობენ დაასაბუთონ მიწისთვის კატეგორიის ცვლილების „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“; თუმცა, შესწავლილ შემთხვევებს შორის, იყო ბევრი, როდესაც „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“ საერთოდ არ იყო რამენაირად დასაბუთებული.

ქვემოთ მოცემულ ჩანართში, თვალსაჩინოებისთვის, წარმოდგენილია ამონარიდი სასოფლო-სამეურნეო მიწის დანიშნულების ცვლილებისთვის წარმოებული ადმინისტრაციული წარმოების მასალებიდან; ამოღებულია ის ადგილები, სადაც დაინტერესებული პირები ცდილობენ, დაასაბუთონ დანიშნულების ცვლილების „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“.

ჩანართი 1. „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ დასაბუთების მაგალითები

- „ყატარისთვის, რეზიდენციის მოსაწყობად, საკარმიდამო ნაკვეთის გადაცემა სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საქმეა და კანონმდებლობის შესაბამის მოთხოვნას სრულად აკმაყოფილებს“.
- „გემოლნიშნული ქარხნის აშენებას დიდი მნიშვნელობა აქვს ყაზბეგის რაიონის მოსახლეობის სოციალური და ეკონომიკური განვითარებისთვის. კერძოდ: ქარხანაში დასაქმდება ორმოცდაათამდე ადამიანი, მილიონ ორასიათასი ლარი შევა ბიუჯეტში, მოგებიდან 10% განსაზღვრული აქვთ დარიალის სამონასტრო კომპლექსის მშენებლობისთვის და სხვა.“.
- CO₂-ის წარმოებასა და რეალიზაციაზე - „დიდი მოთხოვნილებაა როგორც სახელმწიფოს შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ“... „შპს „კასარა“ იძლევა გარანტიას, რომ მისი საკუთარი 10 000 მ² მიწის ნაკვეთიდან, არცერთი მეტრი მიწის ნაკვეთი არ იქნება გასხვისებული უცხო ქვეყნის მოქალაქეზე, ან უცხო ქვეყნის ფირმაზე“.
- „ქვემოთ ხელის მომწერნი უმრავლესობა არიან მოქმედი და ყოფილი შეიარაღებული ძალების და სხვა ძალოვანი სტრუქტურების ოფიცრები და მათი ოჯახის წევრები, პირები რომლებიც იყვნენ და არის ქვეყნის სამსახურში და სადარაჯოზე. ჩვენს კომპანიას არც მენილეებში და არც ბინის შექმნის მსურველებში არ ჰყავს არცერთი უცხო ეროვნების პირი“.... „მე, ..., განცხადების ავტორი ვარ შეიარაღებული ძალების ყოფილი ოფიცერი, მონაწილეობა მაქვს მიღებული 2004 წლის რუსეთ-საქართველოს კონფლიქტში, 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის ვეტერანი, აგრეთვე 2011 წელს სამშვიდობო მისიაში ავღანეთის რესპუბლიკაში. გთხოვთ, გაითვალისწინოთ ჩვენი დამსახურება სამშობლოს წინაშე“.
- „საღმამედლოში და მის მიმდებარე სოფლებში არ არის ავტოსარემონტო სახელოსნოები, რაც გარკვეულ პრობლემებს უქმნის ავტომფლობელებს“.
- „საქმეში აღნიშნული მიწის ფართი გვესაჭიროება საზოგადოებრივი საქმიანობისთვის (მაღაზიის ასაშენებლად)“.
- „ამასთანავე ვაპირებ ავაშენო მთელს მიმდებარე ტერიტორიაზე ერთადერთი 24 საათიანი აფთიაქი და სავაჭრო ობიექტი, რაც იქ მცხოვრები მოსახლეობისთვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანია“.
- „რაც შეეხება იმას, რომ გავასხვივსოთ უცხო ქვეყნის მოქალაქეზე ეს გამორიცხულია, არავითარ შემთხვევაში არ მოხდება უცხო ქვეყნის მოქალაქეზე გასხვისება. პირიქით, ვზუხდი რომ მესმოდა უცხოელებმა შეიძინესო. მოხარული ვარ, რომ შეწყდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე მიწის ნაკვეთების გასხვისება“.
- „გაცნობებთ, რომ საქართველოს საპატრიარქოს, სხვადასხვა ეპარქიებში ესაჭიროება მიწის ნაკვეთები და მასზე განთავსებული შენობა-ნაგებობა. გთხოვთ, საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას, პირდაპირი განკარგვის წესით, სიმბოლურ ფასად, საკუთრებაში გადმოსცეთ: ა) ყაზბეგის რაიონი, სოფელი კობი, 100000 კვ.მ მიწის ფართობი;... ბ) ქალაქი მცხეთა, 3798კვ.მ და 2421 კვ.მ მიწის ფართობი... დმერთმა დაგლოცოთ და გაგახაროთ“.
- საცხოვრის მშენებლობაზე - დაინტერესებული პირის ოჯახის წევრები უმუშევრები არიან. მშენებლობისას აღმოაჩინა, რომ საჭიროა კატეგორიის ცვლილება. ბინა იპოთეკაში აქვს. „უარის შემთხვევაში დავრჩებით უსახლკაროდ“.
- „მინდა ავაშენო შენობა-ნაგებობა შემდგომი კომერციული საქმიანობის წარმოების მიზნით, სადაც უნდა დავსაქმდეთ ჩემი ოჯახის წევრები“.
- „ოჯახური სიდუხჭირის გამო ჩვენს ოჯახს ესაჭიროება დამატებითი შემოსავალი“.
- მაღაზიის მშენებლობა „ჩემი თანასოფლელებისთვის აუცილებლობას წარმოადგენს“. „2 კმ-ის დაშორებით არ არსებობს საპროდუქტო მაღაზია, ხანდაზმულებს უჭირთ კილომეტრობით მანძილის გავლა“.
- „მინდა გავაფართოვო სავაჭრო ქსელი ოჯახური ბიზნესის გასაუმჯობესებლად“.

სამწუხაროდ, ამ ყოველად არარეგულაციური დასაბუთებების შემთხვევაშიც და იმ შემთხვევებშიც, როდესაც განცხადებებში საერთოდ არაფერია ნათქვამი მიწის კატეგორიის ცვლილებების „აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებაზე“, საქართველოს მთავრობა აკმაყოფილებდა დაინტერესებული პირების თხოვნას სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანის შესახებ.

საინტერესოა, ასევე, რომ შესწავლილ შემთხვევებს შორის, იყო ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც ნათელი იყო, რომ სასოფლო-სამეურნეო მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაყვანას დაინტერესებული პირები ითხოვდნენ, შემდგომ, მიწის უცხოელთა მიერ საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირებისთვის მისაყიდად. ასე, მაგალითად:

- თბილისში მცხოვრები სასოფლო-სამეურნეო მიწის მესაკუთრეები განცხადებებში ითხოვენ მიწის კატეგორიის შეცვლას და იქვე აცხადებენ, რომ ამის მიზანი შპს „სუპერზე“ მიწის შემდგომი გასხვისებაა; თანაც, ამას ადასტურებენ თავად კომპანია „სუპერის“ წერილით. როგორც აღმოჩნდა, კომპანია „სუპერის“ 12-პროცენტთან წილს ნიდერლანდების მოქალაქე ფლობს, დანარჩენი წილები კი, გადანაწილებულია საქართველოს ექვს მოქალაქეზე.
- სოფელ ჭითანყარში (მუგდინი) მცხოვრები მოქალაქეები თავის კერძო საკუთრებაში არსებული მიწისთვის

კატეგორიის შეცვლას ითხოვენ შემდგომ შპს „ანკა ფეარ ტრეიდისთვის“ მისაყიდად; მოქალაქეთა განცხადების თანახმად, კომპანია გეგმავს თბილისის გადამამუშავებელი ქარხნის მშენებლობას. შპს „ანკა ფეარ ტრეიდის“ 100%-იანი წილის მფლობელი თურქეთის მოქალაქეა.

- სოფელ ჭახათში (ქობულეთი) მცხოვრები მოქალაქეები თავის კერძო საკუთრებაში არსებული მიწის კატეგორიის ცვლილებას ითხოვენ იმის გამო, რომ ამ მიწებზე შპს „ჰიდრო დეველოპმენტ კომპანი“ ჰესის მშენებლობას გეგმავს. შპს „ჰიდრო დეველოპმენტ კომპანიის“ 100%-იანი წილის მფლობელი ესტონური სააქციო საზოგადოება Skinest Hydro-ა.
- სხვა შემთხვევაში, თბილისში მცხოვრები სასოფლო-სამეურნეო მიწის მესაკუთრე ითხოვს მიწის კატეგორიის შეცვლას იმის გამო, რომ მასზე საქართველოში ყატარის ელჩის რეზიდენცია უნდა მოეწყოს.

2.5 სასოფლო-სამეურნეო მიწის დანიშნულების ცვლილებაზე გადაწყვეტილების მიღება

როგორც პირველ თავში აღინიშნა, კანონმდებლობით, ე.წ. „დამატებითი პირობის“ მოქმედების პერიოდში, სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება **საქართველოს მთავრობას** ჰქონდა. მთავრობას, **საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს** მიერ წარდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე, უნდა შეეფასებინა მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება და უნდა მიეღო დანიშნულების შეცვლაზე გადაწყვეტილება.

ჩვენს მიერ შესწავლილი მთავრობის განკარგულებების გამოსაცემად ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების მასალებიდან ნათელია, რომ მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების შესაფასებლად და დანიშნულების შეცვლაზე გადაწყვეტილების მისაღებად, მთავრობის წევრებს ძალზე მცირე დრო ჰქონდათ გამოყოფილი. სამთავრობო უწყებებს შორის მთავრობის განკარგულებების პროექტების შეთანხმების ვადა, როგორც წესი, ვარირებს 1 დღიდან 1 კვირამდე. მთავრობის განკარგულების პროექტის შეთანხმებას მთავრობის წევრები ელექტრონულად, ფრაზით - „თანახმა ვარ“ - გამოხატავენ. ჩვენს მიერ შესწავლილ შემთხვევებში, არ ყოფილა არცერთი შემთხვევა, როდესაც მთავრობის რომელიმე წევრს გამოეთქვა შენიშვნა ან უარი ეთქვა თანხმობის გაცხადებაზე.

ჩვენი აზრით, მთავრობის მიერ მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების შეფასება და დანიშნულების შეცვლაზე გადაწყვეტილების მიღება უკიდურესად ფორმალურია. რეალურად, არ ფასდება არც „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება“ და არც მიწის სტატუსის ცვლილებით გამოწვეული შედეგები. ამ დასკვნის გაკეთების საბაზს იძლევა როგორც წინა ქვეთავებში მოყვანილი ანალიზი, ისე ერთი კონკრეტული შემთხვევა, რომელიც ქვემოთაა აღწერილი.

როგორც დასაწყისში აღინიშნა, ამ კვლევისთვის შესწავლილ მთავრობის განკარგულებებს შორის, აღმოჩნდა ერთი განკარგულება, რომელიც არ იყო გამოქვეყნებული. ეს აქტია საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 4 მარტის #340 განკარგულება „ცალკეული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების შესახებ“.

განკარგულება არ გამოქვეყნებულა არც საქართველოს მთავრობის და არც „საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდებზე. განკარგულების ასლი, განმარტებითი ბარათი და ადმინისტრაციული წარმოების სხვა მასალები მწვანე ალტერნატივას მოეწოდა მოთხოვნის საფუძველზე. როგორც აღმოჩნდა, განკარგულება ეხება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული 336 სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთისთვის (ჯამური ფართობით 1.118.593 კვ.მ) დანიშნულების ცვლილებას სამხრეთ კავკასიის გამსაღდენის სისტემის გაფართოების პროექტის საჭიროებისთვის.

როგორც საქართველოს მთავრობის ზემოაღნიშნული განკარგულების ადმინისტრაციული წარმოების მასალებიდან ჩანს, 2014 წლის 9 იანვარს, სახელმწიფო ქონების ეროვნულმა სააგენტომ მიმართა საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული დაახლოებით 111 ჰა სასოფლო-სამეურნეო მიწისთვის დანიშნულების შეცვლის მოთხოვნით. მოთხოვნილი იყო მიწის დანიშნულების შეცვლა: ახალციხის რაიონში - დაახლ. 15 ჰა მიწაზე (10 ნაკვეთი); ნალვის რაიონში - დაახლ. 26 ჰა მიწაზე (175 ნაკვეთი), ქალაქ რუსთავეში - დაახლ. 8 ჰა მიწაზე (22 ნაკვეთი), გარდაბნის რაიონში - დაახლ. 52 ჰა მიწაზე (104 ნაკვეთი), მარნეულის რაიონში - დაახლ. 4 ჰა მიწაზე (19 ნაკვეთი) და თეთრიწყაროს რაიონში - დაახლ. 6 ჰა მიწაზე (6 ნაკვეთი). სააგენტო ითხოვდა დანიშნულების ცვლილებას სამხრეთ კავკასიის გამსაღდენის სისტემის გაფართოების პროექტის (SCPX, აზერბაიჯანის შაჰდენიზის ფაზა 2 პროექტი) საჭიროებისთვის, მიწის შემდგომ სამხრეთ კავკასიის მილსადენის კომპანიისთვის, 7 (მშენებლობის პერიოდისათვის) და 49 წლის (საექსპლუატაციო პერიოდისათვის) ვადით, უზუფრუქტის, აღნაგობისა და სერვიტუტის უფლებით უსასყიდლო სარგებლობაში გადასაცემად.

მიწის დანიშნულების ცვლილების „საზოგადოებრივი საჭიროება“, ისევე როგორც ამ კვლევისთვის შესწავლილ სხვა შემთხვევებში, მოცემული არ არის. განკარგულების ადმინისტრაციული წარმოების მასალებში მოხსენიებულია

მხოლოდ საქართველოს მთავრობასა და სამხრეთ კავკასიის მილსადენის პროექტის მონაწილეებს შორის ტერიტორიის მფლობელი ქვეყნის მთავრობასთან 2002 წლის 17 აპრილს დადებული საერთაშორისო ხელშეკრულება. ამ „დასაბუთების“ საფუძველზე, მოთხოვნა შესრულებულ იქნა და მთავრობამ საქართველოს ხუთ რაიონსა და ერთ ქალაქში მდებარე სასოფლო-სამეურნეო მიწებს დანიშნულება შეუცვალა.

როგორც მოგვიანებით, სულ რაღაც 1.5 თვეში აღმოჩნდა, სამხრეთ კავკასიის მილსადენის კომპანიას სულაც არ სჭირდებოდა ამდენ მიწაზე დანიშნულების ცვლილება; კომპანიამ დაუშვა შეცდომა და მოითხოვა დანიშნულების ცვლილება თითქმის ორჯერ უფრო მეტ მიწაზე, ვიდრე რეალურად სჭირდებოდა.

შეცდომის გამოსასწორებლად მიღებული საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 26 მარტის #492 განკარგულების²⁴ ადმინისტრაციული წარმოების მასალებიდან ირკვევა, რომ 2014 წლის 28 თებერვალს სახელმწიფო ქონების ეროვნულმა სააგენტომ კვლავ მიმართა საჯარო რეესტრს და თან დაურთო „სამხრეთ კავკასიის მილსადენის კომპანია ლიმიტედ საქართველოს“ 2014 წლის 24 თებერვლის წერილი, სადაც კომპანიის წარმომადგენელი წერს, რომ ელექტრონულ დისკზე შეცდომით მოხვდა გამსადენის მშენებლობისთვის განკუთვნილი 154 მიწის ნაკვეთი, რომლებიც არ საჭიროებენ მიწის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლას. კომპანიის წარმომადგენელი გამოთქვამს წუხილს დაშვებული ხარვეზის გამო და ითხოვს შეცდომის შესახებ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს ინფორმირებას.

საქართველოს მთავრობამ კომპანიის ეს მოთხოვნაც დააკმაყოფილა: საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 26 მარტის #492 განკარგულებით, ორი კვირით ადრე დანიშნულებაშეცვლილი 336-დან 146 ნაკვეთს (თითქმის ნახევარს) დაუბრუნდა დანიშნულება და კვლავ სასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიაში გადაინაცვლა. ამგვარად, საბოლოოდ, 111 ჰექტარის ნაცვლად დანიშნულება შეეცვალა ჯამში დაახლოებით 41.5 ჰა ფართობის სასოფლო-სამეურნეო მიწას (336-ის ნაცვლად 190 ნაკვეთს), საქართველოს არა ხუთ რაიონსა და ერთ ქალაქში, არამედ სულ სამ რაიონში (ახალციხის რაიონში - დაახლ. 15 ჰა, წალკის რაიონში დაახლ. 26 ჰა და გარდაბნის რაიონში - დაახლ. 0.4 ჰა მიწა).

დასკვნები და რეკომენდაციები

როგორც წინა თავებში მოყვანილი შემთხვევების ანალიზი აჩვენებს, 2013-2015 წლებში სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთებისთვის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებაზე დაწესებული შეზღუდვა - დაინტერესებული პირის მიერ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ დასაბუთება და შემდგომ მთავრობის მიერ ამ საჭიროების შეფასება - უაღრესად ფორმალური იყო.

ეს მექანიზმი, რეალურად, უსარგებლო იყო და არ ემსახურებოდა იმ მიზნის მიღწევას, რომლისთვისაც ის თავდაპირველად დაწესდა. გარდა ამისა, მექანიზმის არსებობამ გამოიწვია პროცესში ჩართული მხარეების - მიწის კატეგორიის ცვლილებით დაინტერესებული პირების, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს და სამთავრობო უწყებების - რესურსების ფუჭი ხარჯვა (იგულისხმება, ფინანსური, ტექნიკური, ადამიანური რესურსები).

ამასთან, ამ კვლევაში გაანალიზებული მექანიზმის არაეფექტურობა, არ ნიშნავს, რომ მთავრობამ არ უნდა იზრუნოს სასოფლო-სამეურნეო მიწების დაცვასა და შენარჩუნებაზე. პირიქით, მთავრობამ ყველა ღონე უნდა იხმაროს ამ მიზნის მისაღწევად. ამისთვის, ყველა დაინტერესებულ მხარესთან კონსულტაციით, მთავრობამ უნდა შემოიღოს ისეთი მექანიზმი, რომელიც რეალურად უზრუნველყოფს სასოფლო-სამეურნეო მიწის დაცვას დაკარგვისგან, ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებას და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობას.

²⁴ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 26 მარტის #492 განკარგულება „ცალკეული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 4 მარტის #340 განკარგულებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“.



ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი გამოიყენა მწვანე ალტერნატივას პროექტის „მინის 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.