

«РЕАЛИИ ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В ГРУЗИИ»

Кахабер Чумбашвили

докторант

РЕЗЮМЕ

На сегодня в Грузии, в следствии приватизации сельско-хозяйственной земли, появилось огромное количество малых частных земельных участков, в результате чего ограничивается активная фермерская деятельность. Также существуют трудности с регистрацией земли.

Данная статья ставит целью показать начавшиеся в прошлых десятилетиях и текущие земельные реформы в Грузии.

В статье кратко описаны основные этапы осуществления земляных реформ роль государства в совершенстве земельного кадастра страны, методы регулировки процесса приватизации и регистрации земельных участков.

Отдельно выделены те проблемы, которые возникли в течении реформы, а также причины их возникновения.

**Ключевые слова:** Земельная реформа, земля, собственности.

\* \* \* \*

მინის საკუთრებისა და უძრავ ნივთზე უფლებათა რეგისტრაციის საკანონმდებლო რეფორმები საქართველოში 1992 წლიდან დაიწყო. კანონმა მოქალაქეთა სარგებლობაში არსებული მინის ნაკვეთები, რომლებზეც მათი ე.წ. „კერძო სახლები“ იყო განთავსებული საკუთრებად დაუმტკიცა, რაზეც შესაბამისი პირველი მიღება-ჩაბარების აქტებიც გაიცა.

1997 წლის სამოქალაქო კოდექსმა უძრავ ნივთებზე რეგისტრირებული უფლების ნამდვილობის პრეზუმფციის დადგენის მიზნით, ახალი ინსტიტუტი - საჯარო რეესტრი შემოიღო, რომელსაც იმ დროისათვის მინის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი აწარმოებდა. 1998 წელს მიღებულ იქნა კანონი „ფიზიკური პირებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების სარგებლობაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების კერძო საკუთრებად გამოცხადების შესახებ“, რომელმაც მოქალაქეების მართლზომიერ სარგებლობაში არსებული მიწები მათ საკუთრებად გამოაცხადა. 1999 წელს საქართველოს კანონი „მინის რეგისტრაციის შესახებ“ მიიღეს, რომელმაც უძრავ ნივთზე უფლებათა რეგისტრაციის პროცედურები და საფასური განსაზღვრა, ამავე აქტით მინის მართვის დეპარტამენტის საქმიანობა მოწესრიგდა. 2004 წელს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს შექმნასა და ინსტიტუციურ რეფორმასთან ერთად რეგისტრაციის პროცედურის მომწესრიგებელი, უნიფიცირებული საკანონმდებლო აქტი - „უძრავი ნივთების უფლება-

თა რეგისტრაციის შესახებ“ საქართველოს კანონი იქნა მიღებული. მან მოაწესრიგა სარეგისტრაციო პროცედურები და გაამარტივა ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეებს შორის არსებული ურთიერთობები. „უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეგისტრაციის შესახებ“ კანონთან შესაბამისობაში, სარეგისტრაციო წარმოების პროცესში შემუშავებული პრაქტიკის ნორმატიული რეგლამენტაციისათვის იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით დამტკიცდა „უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეგისტრაციის შესახებ“ ინსტრუქცია.

საკანონმდებლო რეფორმამ უზრუნველყო საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული მონაცემების საჯაროობა და გამჭვირვალობა. შეზღუდვები სხვის საკუთრებაში არსებული ქონების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე გაუქმდა, საჯარო რეესტრიდან მიღებული ამონაწერი უვადო გახდა, უძრავ ნივთზე საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული მონაცემები ერთ ამონაწერში გაერთიანდა. რეგისტრატორის ხელმოწერისა და სააგენტოს ბეჭდის გარეშე გაცემულ ელექტრონულ ამონაწერსა თუ მის ამონაბეჭდს იურიდიული ძალა მიენიჭა. მათი ნამდვილობის გადამოწმება ნებისმიერ ადმინისტრაციულ თუ კერძო უწყებას სააგენტოს ვებგვერდზე შეეძლო.

საკანონმდებლო რეფორმამ ახალი საკადასტრო სტანდარტი დაადგინა. სავალდებულო გახდა მინის ნაკვეთზე უფლების რეგისტრაციისათვის საკადასტრო აზომვითი ნახაზის წარმოდგენა, რომელიც თანამედროვე კოორდინატთა სისტემაში - WGS 84 კოორდინატთა სისტემასა და UTM პროექციაში უნდა ყოფილიყო შესრულებული. შედეგად მივიღეთ რეგისტრირებული მინის ნაკვეთების საკადასტრო მონაცემთა ერთიანი ელექტრონული ბაზა.

2008 წელს დაგროვილი გამოცდილების საფუძველზე „საჯარო რეესტრის შესახებ“ კანონი მიიღეს, რომელმაც მკაფიოდ და დეტალურად მოაწესრიგა მარეგისტრირებელი ორგანოს წინაშე მდგარი თანამედროვე გამოწვევები. მოგვიანებით კი, იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით „საჯარო რეესტრის შესახებ ინსტრუქცია“ დამტკიცდა, რომელიც საკანონმდებლო რეფორმის მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო.

განხორციელებული საკანონმდებლო რეფორმის შედეგად სააგენტო გახდა პირველი ადმინისტრაციული ორგანო, რომელმაც საქართველოში ელექტრონული მმართველობის პრინციპები დანერგა. რეგულაციურ ცვლილებას წარმოადგენდა ელექტრონულ ამონაწერზე ბეჭდისა და ხელმოწერის გაუქმება, დოკუმენტაციის ასლებისა და სააგენტოს გადამწვეტილებების ვებგვერდის მეშვეობით ხელმისაწვდომობა და კანონმდებლობით ამ სიახლის ლეგიტიმაცია.<sup>1</sup>

სასოფლო-სამეურნეო მინის ბაზრის ჩამოყალიბების პროცესის დაგვირგვინებად ერთიანი საკა-

დასტრო სისტემის ჩამოყალიბების დაწყება უნდა მივიჩნიოთ, რომელიც საჯარო რეესტრში გერმანიის საერთაშორისო განვითარების ბანკის მეშვეობით 2008 წელს დაიწყო<sup>2</sup>. დონორმა ორგანიზაციამ საჯარო რეესტრი შესაბამისი პროგრამული პაკეტით უზრუნველყო. უკვე მკაფიოდ ჩამოყალიბდა რეგისტრაციისათვის აუცილებელი პროცედურების ნუსხა. საკუთრების ფორმალური უფლების მაძიებლებს შეეძლოთ კანონმდებლობით განსაზღვრული დოკუმენტაციისა და საკადასტრო ნახაზის წარდგენის შემდგომ მიეღოთ სრულფასოვანი ამონაწერი საჯარო რეესტრიდან, რომელზედაც მითითებული იქნებოდა მესაკუთრის რეკვიზიტები და მიწის ნაკვეთის მკაფიოდ განსაზღვრული კოორდინატები. ამავე დროს მესაკუთრეს და ყველა დაინტერესებულ პირს ეძლეოდა შესაძლებლობა საჯარო რეესტრის მონაცემთა ბაზაში ონლაინ რეჟიმში მოეძია შესაბამისი საკუთრების მონმობა.

რეფორმის საწყის ეტაპზე სახელმწიფომ შეინარჩუნა კონტროლი მრავალწლოვან სათიბ-საძოვრებზე. ამავე დროს, დაიწყო სახელმწიფოს საკუთრებაში დარჩენილი მიწის ფონდის იჯარით გაცემის პროცესი. იჯარით გაიცა მიწის დიდი მასივები, რომელთა ფაქტობრივი მფლობელნი სავარაუდოდ სოფლისა და ქალაქის შედარებით შეძლებული მაცხოვრებლები შეიქნენ და ეს პროცესი, სავარაუდოდ გარკვეულწილად გაუმჭვირვალედ, დარღვევებით მიმდინარეობდა.

საბოლოოდ, თავდაპირველად სახელმწიფომ რეფორმის ფარგლებში დაახლოებით 760 ათასი ჰექტარი მიწა მოსახლეობას გადასცა, ხოლო მის ხელთ დარჩენილი დახლოებით 460 ათასი ჰექტარის დიდი ნაწილი იჯარით გაიცა. სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულ და სოფლად მუდმივად მცხოვრებ პირებს გამოეყოთ 1.25 ჰექტრამდე ფართობი, ხოლო იმავე კატეგორიის მაღალმთიან ზონაში მაცხოვრებელ მოქალაქეებს - 5 ჰექტრამდე. არასასოფლო-სამეურნეო სექტორში დასაქმებულ და სოფლად მუდმივად მცხოვრებ პირებს გამოეყოთ 0.75 ჰექტრამდე ფართობი, ხოლო იმავე კატეგორიის მაღალმთიან ზონაში მაცხოვრებელ მოქალაქეებს - 5 ჰექტრამდე. ქალაქის მაცხოვრებლებს, რომელთაც სოფლად გააჩნდათ სამოსახლო ან სურდათ მისი შექმნა, საქალაქო დასახლებების მიმდებარე ზონებში 0.15 ჰექტრის მიღება შეეძლოთ, დაბლობ ზონებში - 0.25 ჰექტრამდე, ხოლო მაღალმთიან რეგიონებში - ერთ ჰექტრამდე. რაიონული ცენტრებისა და დაბების იმ მაცხოვრებლებს, რომლებიც სოფლის მეურნეობაში იყვნენ ჩაბმული, 0.75 ჰექტარი გამოეყოთ, ხოლო არასასოფლო-სამეურნეო სექტორში დასაქმებულ იგივე კატეგორიის მოქალაქეებს - 0.5 ჰექტრამდე.<sup>3</sup>

ამრიგად, მიწის რეფორმის შედეგად უკიდურესად დანაწევრდა მიწის ნაკვეთები და მათი დიდი ნაწილი კომერციული (ვერმერული საქმიანობის) წარმოების

საშუალებას პრაქტიკულად არ იძლევა.

2011 წელს სახელმწიფომ შეაჩერა გრძელვადიანი იჯარით გაცემული მიწის ნაკვეთებით მოსარგებლებთან დადებული იჯარის ხელშეკრულებები. მფლობელებს მიეცათ შესაძლებლობა ესარგებლათ შესყიდვის უპირატესი უფლებით და გამოესყიდათ მათ სარგებლობაში არსებული მიწები. შესყიდვის უპირატესი უფლების გამოყენებაზე უარის თქმის შემთხვევაში, სახელმწიფო უკან იბრუნებდა მიწას, რომლის შესყიდვა აუქციონის წესით ახლა უკვე ყველა მსურველს შეეძლო.<sup>4</sup>

2015 წელს საქართველოს პარლამენტმა განსახილველად მიიღო მთავრობის ინიცირებული კანონპროექტი „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ. აღნიშნული კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის შესაბამისად, საკანონმდებლო ცვლილების მიზნად სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების შესახებ სრულყოფილი უფლებრივი და საკადასტრო მონაცემების შექმნის უზრუნველყოფა და ამ გზით უძრავი ქონების ბაზრის განვითარების ხელშეწყობა განისაზღვრა.

მიუხედავად იმისა რომ მიწის რეგისტრაციასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი რეფორმები გატარდა, მთავრობის მიერ წარმოდგენილი შემდგომი ინიციატივამ კერძო საკუთრების ხელყოფის, მიწის ბაზრის განვითარებისა და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი საფრთხე შექმნა. კერძოდ, სახელმწიფომ შესაძლოა საკუთრებად ყველა იმ მიწის ნაკვეთი დაირეგისტრიროს, რომელზეც საჯარო რეესტრის მონაცემებით სხვა პირის უფლება (სხვადასხვა პირადი მონაცემების შეუსაბამობის გამო) არ დგინდება. სახელმწიფოს საკუთრების უფლების რეგისტრაციასთან ერთად სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“ უფლებამოსილი იქნება მოითხოვოს საკუთრებად რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთის განკარგვისა და სარგებლობაში გადაცემის აკრძალვა. მსგავსი შეზღუდვის დაწესების შემთხვევაში, დაინტერესებულ პირებს ექნებათ ერთნაირი ვადა, იმისათვის რომ მოითხოვონ სახელმწიფოს საკუთრების გაუქმება და კონკრეტულ მიწის ნაკვეთებზე მათი უფლების რეგისტრაცია. ერთნაირი ვადის ამონაწერის შემდეგ, ქონების ეროვნული სააგენტოს ენიჭება უფლებამოსილება განკარგოს (მათ შორის გაასხვისოს) სახელმწიფოს სახელზე რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთები.

პრობლემატურია, რომ სადღეისოდ, საქართველოს ურბანული ტერიტორიების ფარგლებს გარეთ სასოფლო-სამეურნეო მიწების უმეტესობა არ არის რეგისტრირებული. საიმედო სტატისტიკური მონაცემების არარსებობის გამო, ამ ეტაპზე რეგისტრირებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების (პირველადი რეგისტრაცია) სავარაუდო ოდენობა დაახლოებით 20%-30%. საშუალო გათვლებით 1.2-1.4 მილიონი ჰა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი არ არის რეგისტრირებული.

4 მიწის ბაზრის არსებული მდგომარეობა ანალიზი და რეკომენდაციები.

2 Economic Prosperity Initiative. Agriculture Sector Policy Environment Assessment Report. 2011

3 Terra Institute, LTD for USAID: Georgia Land Market Development Project Final Report, October, 2005.

მინების რეგისტრაციის აქტივობის დაბალი მაჩვენებელი შეიძლება გამოწვეული იყოს სარეგისტრაციო პროცედურისათვის არასაკმარისი ფინანსური რესურსების არსებობით (1 ჰა მინის ნაკვეთისათვის საშუალოდ 300 ლარს შეადგენს), სათანადო დოკუმენტაციის არ ქონით, არასწორად გაფორმებული ან/და ხარვეზიანი დოკუმენტების არსებობით. არასაკმარისი ინფორმაციის ფლობა საკუთრების რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების დაზუსტების მნიშვნელობის შესახებ.<sup>5</sup>

მიუხედავად განეული სამუშაოს, საქართველოში ჯერ კიდევ რთულია იმის გარკვევა თუ რა მოცულობის მინა ეკუთვნით კერძო სექტორს, რამდენია ამ ნაკვეთების ჯამური ფართობი და რაოდენობა. თუ სად მდებარეობს ესა თუ ის ნაკვეთი, რომელიც შესაძლოა ეკონომიკური თვალსაზრისით საინტერესო იყოს. უფრო მეტიც, თავად სახელმწიფო ორგანოებსაც კი უჭირთ ინფორმაციის მოპოვება იმის შესახებ, თუ სასოფლო-სამეურნეო მინის რა ფართობი რჩება მის საკუთრებაში. გარდა ამისა, სავარაუდოა, რომ არსებობს მინის ნაკვეთების მნიშვნელოვანი ფართობები ეგრეთ წოდებულ „რუხ ზონაში.“ ეს მინის იმ ფონდს ეხება, რომელიც შესაძლოა არც სახელმწიფოს და არც კერძო სექტორის მფლობელობაში იყოს, ან იყოს სადაო კერძო სექტორსა და სახელმწიფოს შორის.

ამჟამად, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების სტრუქტურაში ჭარბობს არაინტენსიური გამოყენების სავარგულები. მოსალოდნელია, რომ მინის ბაზრის შემდგომი განვითარების კვალობაზე, აღნიშნული სტრუქტურა გაუმჯობესდება, ინტენსიური გამოყენების სავარგულების წილის ზრდის მიმართულებით.

სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების მნიშვნელოვანი ნაწილი, კვლავაც სახელმწიფო საკუთრებაშია და მათი უმეტესობა არ არის ჩართული სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში.

ამგვარად, საქართველოს მინის რესურსების, კონკრეტულად კი სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების, ანალიზისას იკვეთება შემდეგი ტენდენციები:

- პრობლემა არა მცირემინიანობა, არამედ სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების არაეფექტიან გამოყენებაშია;
- დაუმუშავებელი და შესაბამისად გამოუყენებელი სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების ნაწილი;
- დაბალია მოსავლიანობა.

ჩვენი აზრით, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების ეფექტიანი გამოყენების ზრდისათვის მიზანშეწონილია პრივატიზების დაჩქარება და მინების დამუშავების სტიმულირება.

დღესდღეობით მოქალაქე მინის რეგისტრაციისას ვალდებულია, მარეგისტრირებელ ორგანოს წარუდგინოს სრული დოკუმენტაცია, რაც მინაზე მის საკუთრებას დაადასტურებს; დოკუმენტებში ხარვეზების არსებობის შემთხვევებში კი, საჯარო რე-

ესტრი უარს ამბობს ქონების რეგისტრაციაზე. დოკუმენტების ხელახლა შეგროვება და დაფიქსირებული ხარვეზის გამოსწორება მინის მესაკუთრის ვალდებულებაა – სხვაგვარად მისი საკუთრება ვერ დარეგისტრირდება.

მთავრობის მიერ დამტკიცებული ცვლილებების თანახმად, საჯარო რეესტრი რეგისტრაციის პროცესის თანამონაწილე გახდება. დოკუმენტების, მათ შორის, საარქივო დოკუმენტაციის, მოძიებაში მოქალაქეს საჯარო რეესტრი დაეხმარება. იზრდება იმ დოკუმენტაციის ჩამონათვალიც, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელი იქნება მინის რეგისტრაცია.

ცვლილებების თანახმად, ქონების რეგისტრაციაზე უარის მიზეზი მხოლოდ დოკუმენტებში არსებული მნიშვნელოვანი შეუსაბამობა გახდება. უმნიშვნელო ხარვეზი – მფლობელის სახელის, გვარის შეუსაბამობა-უზუსტობა ასოებში; არასწორი დანერილობა და სხვა – ვეღარ შეუშლის ხელს მინის რეგისტრაციას, თუკი პიროვნების სხვა მაიდენტიფიცირებელი მონაცემები (მაგალითად, პირადი ნომერი, საცხოვრებელი მისამართი და ა. შ.) ერთმანეთს შეესაბამება. ეს საკითხი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებული რეგიონებისათვის.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ფორმალურად მინის ბაზრის ჩამოყალიბების საკითხი საქართველოში დასრულებულია, თუმცა ამავე დროს აუცილებელია გასულ ათწლეულებში მთავრობისა და დონორების ძალისხმევით დაწყებული პროცესების ლოგიკურ დაბოლოებაზე მიყვანა, კერძოდ მინების პირველადი რეგისტრაციის პროცესის დასრულება, რაც მინის ბაზრის ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი წინაპირობაა.

## გამოყენებული ლიტერატურა:

1. მინის ბაზრის არსებული მდგომარეობა ანალიზი და რეკომენდაციები 2013წ.
2. საჯარო რესტრის ეროვნული სააგენტო. საკანონმდებლო რეფორმა;
3. საჯარო რესტრის ეროვნული სააგენტო. საკუთრების უფლების რეგისტრაციამართლზომიერ მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარებით;
4. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ 09 თებერვალი 2016;
5. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური;
6. Economic Prosperity Initiative. Agriculture Sector Policy Environment Assessment Report. 2011;
7. Terra Institute, LTD for USAID: Georgia Land Market Development Project Final Report, October, 2005.
8. მინის ბაზრის არსებული მდგომარეობა, ანალიზი და რეკომენდაციები.

<sup>5</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო. 9 თებერვალი 2016წ. ([www.transparency.ge/ge/blog/mtavrobisakhalii..](http://www.transparency.ge/ge/blog/mtavrobisakhalii..))