

საქართველოში სოფლის განვითარებისა და მიწის სისტემური პოლიტიკის შესახებ

პაატა კოლუაშვილი
სტუ-ს პროფესორი

Paata Koguashvili

Professor of Georgian Technical University

აბსტრაქტი

საქართველოს წინსვლა ქართული სოფლისა და სოფლის მეურნეობის გაძლიერების გარეშე შეუძლებელია. სოფლის ძლიერება დამოკიდებულია სწორი სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრაზე და მის აღსრულებაზე.

საქართველოს დამოუკიდებლობის 30 წლიან ისტორიაში იყო არაერთი მცდელობა გატარებულიყო რეგიონული პოლიტიკა სოფლად მცხოვრები მოსახლეობის კეთილდღეობის ასამაღლებლად. დრომ გვიჩვენა, რომ ამ მიზნით შემუშავებული ყველა სტრატეგია თუ პროგრამა ყოველთვის იყო არასისტემური და ფრაგმენტული. შედეგად მივიღეთ თითქმის შეუქცევადი პროცესი ქართული სოფლების დაცარიელებისა, განსაკუთრებით კი მთიანეთში.

სოფელი, მას შემდეგ, რაც „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ მისი ტერიტორიული ორგანო ფაქტობრივად გაუქმდა 2014 წლიდან, ალბათ, ყველაზე უცნაური, ადმინისტრაციული ერთეულია სამართლის ისტორიაში; ვინაიდან ამ პოლიტიკის ერთ-ერთი უმთავრესი ინსტრუმენტი - სოფლის ადმინისტრაცია, სამართლებრივად აღარც არსებობს!

ქართული სახელმწიფოს წინაშე დღეს არსებული მრავალ გამოწვევას შორის უმთავრესი მიწის საკითხის გადანაცვებაა. მიწის საკითხი ყველაზე არსებითად არის დაკავშირებული ქვეყნის ბედთან, რადგან ტერიტორიულ იდენტობა ეროვნული ცნობიერების ნიადაგია, ხოლო მისი შენარჩუნება მიწათმფლობელობის და მიწათსარგებლობის მონესრიგებლად წარმოუდგენელია. მიწა ერის სასიცოცხლო და შემოქმედებითი სივრცეა!

ქართული ტრადიციული სამართალი უწინარესად მიწის საკითხს აგვარებდა. მიწაზე კერძო და საზოგადოებრივი, ე.ი. სათემო საკუთრება მიწათმფლობელობის ქართული წესის ამოსავალ პრინციპს წარმოადგენდა. საქართველო ევროპული ცივილიზაციის ნაწილად, პირველ ყოვლისა, სწორედ ამიტომ უნდა მივიჩნიოთ, რომ ისტორიულად არსებული მიწათმფლობელობის ქართული წესი ტიპოლოგიურად სწორედაც რომ ევროპულია.

საკვანძო სიტყვები: სოფელი, სოფლის განვითარება, თემი, სათემო მიწათმფლობელობა, მიწის რეფორმა, მიწათსარგებლობა.

ON THE ISSUE OF RURAL DEVELOPMENT AND SYSTEMATIC LAND POLICY IN GEORGIA

SUMMARY

State or even municipal agricultural policy has virtually disappeared in Georgia! This existentially crisis situation is clearly evidenced by several tragic circumstances, in particular:

1. Since the first level of local self-government has been abolished in 2006, the village, or the local rural community, is no longer a legal entity in any way, therefore, there is literally no way to speak about its legal status;

2. It is a legal fact that the rural area is disempowered today, and it is not surprising that it lacks all the opportunities to fulfill its obligations to the country;

3. The village is probably the strangest administrative unit in the history of law, since its territorial body has been effectively abolished by the Local Self-Government Code since 2014; since one of the main tools of this policy – the village administration, no longer exists legally!

4. The village disempowered, and consequently discharged from its obligations, which has even no longer its own legal administrative body, de jure and de facto, is deprived of its own heirloom: rural living space - community land (pastures and even meadow, but not only), community forest, water, other local natural resources, agricultural or communal infrastructure of general use, and so on, which should be in the common ownership and use of the community, in most cases are not even in the municipal property. According to traditional Georgian law, the current resident of the village, since he has been deprived of all community rights, is not a steadfast and proud peasant of his own village, but a poor and wretched person, and therefore irresponsible – the migrant!

Most of the rural areas are deeply depressive and the threat of complete evacuation is already imminent! Today's task as well as the main goal of agricultural policy, if we do not finally give up the village and agricultural policy, is to save it from its ravages, or civil death!

The village - first of all, is a territorial unit of the residence and not agriculture. The main goal of rural development is to approximate the current (socio-cultural) status of the rural population with the status of the urban population, which is crucial for the maintenance

and development of rural human resources and thus for the growth of agriculture and agro-food production.

The main goals of land reform, in addition to land management and land use regularization, should be:

1) In the direction of land ownership:

a) The restoration of historical justice, therefore, the rights of the local community to its own land in a modern form, which implies the municipal ownership of the currently state-owned land and the permanent, gratuitous use and ownership of the local community;

b) the situation when the State remains the largest and at the same time completely ineffective landowner, should be remedied in a timely manner; from state ownership to municipal property and permanent, gratuitous use and ownership of the local community should be transferred both agricultural (formerly pastures and meadows, community forest, but not only), as well as all non-agricultural land not used for the exercise of specific state powers or for the State security purposes, or for the overall national-scale economic projects.

Keywords: village, rural development, community, community land ownership, land reform, land use.

სოფლის განვითარება

სასოფლო პოლიტიკის (როგორც სახელმწიფო, ისე მუნიციპალური სასოფლო პოლიტიკისა) სანარმოებლად არსებითია სინამდვილეს თვალი გავუსწოროთ და სწორედ შევაფასოთ: ამჟამად ქართული სოფელი უმძიმეს, (იშვიათი გამონაკლისის გარდა) -დეპრესიულ მდგომარეობაშია; ყველაზე საბედისწერო ნიშანი ამ მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური დეპრესიისაა უკვე მხოლოდ სიღატაკე და განვითარების უკიდურესად შეზღუდული, მწირი შესაძლებლობები კი არა, არამედ უკვე სოფლებიდან მკვიდრი მოსახლეობის აყრა, სოფლების მასობრივი დაცლა; ამ სავალალო მდგომარეობაში სასოფლო პოლიტიკის მიზანი ჯერ „განვითარება“ კი არა, არამედ სოფლის გადარჩენა უნდა იყოს!

სოფლის გადასარჩენად მთავარი ამოცანა ამ ეტაპზე სასოფლო თემის, როგორც სრულფასოვანი სამართალსუბიექტის, აღდგენაა. სოფელში ჯერ 2005 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობა გაუქმდა, ხოლო 2013 წლის „თვითმმართველობის კოდექსით“ - მას უკვე საკუთარი ადმინისტრაციული ორგანოც კი აღარ ჰყავს; მდგომარეობა კურიოზული და უპრეცედენტოა - სოფელი ფორმალურად შენარჩუნებულია, როგორც მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეული, მაგრამ თავისი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და კიდევ უარესი - საერთოდაც საკუთრივ სოფლის ადმინისტრაციული ორგანოს გარეშე! ეს კურიოზული მდგომარეობა სასწრაფოდ უნდა გამოსწორდეს!

უწინარეს ყოვლისა, სოფელში უნდა აღდგეს სოფლის ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც მუნიცი-

პალურ თვითმმართველობაში სასოფლო თემის მონაწილეობისა და ჩართულობის ეფექტიანი ინსტრუმენტი იქნება. საზგასმით უნდა აღვნიშნოთ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის გამსხვილებით, მისი მუნიციპალურ (ყოფილი რაიონის) დონეზე „ატანით“ არა თუ შესაძლებელი, არამედ აუცილებელი იყო სოფლის, როგორც მუნიციპალურ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა და თემის მონაწილეობით პირველადი ადმინისტრაციული დონის შენარჩუნება და ამ პირველადი ადმინისტრაციული დონის არათუ ფაქტობრივი გაუქმება, არამედ პირიქით - მისი გაძლიერება; კარგი და მისაბაძი მაგალითისთვის შეიძლება მოვიყვანოთ ლიტვა, სადაც ასევე მართვის ეფექტიანობის მიზნით ანალოგიურად გამსხვილდა ადგილობრივი თვითმმართველობა, მაგრამ ეს ისე განხორციელდა, რომ იოტისოდენადაც არ შელახულა სათემო უფლებები. სასოფლო თემი ლიტვაში („სოლნცესტვო“ ეწოდება) მუნიციპალური თვითმმართველობის ადმინისტრაციულად მკაფიოდ გაფორმებული მონაწილეობითი დონეა და სოფლის ადმინისტრაცია არა მხოლოდ მუნიციპალური თვითმმართველობის, არამედ უშუალოდ მოსახლეობის, ადგილობრივი თემის წინაშე ანგარიშვალდებული; ჩვენში კი სასოფლო თემი მთლიანად უფლებააყრილია და რაიმე სამოქალაქო ურთიერთობაში (ალარაფერს ვამბობთ თვითმმართველობაში ან სახელმწიფო პოლიტიკაში მონაწილეობაზე. თუმცა გამონაკლისია - ე.წ. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა, რომელიც იმდენად ფრაგმენტული და მცირე მასშტაბისაა, რომ სავალალო მდგომარეობას ვერ შეცვლის) სუბიექტს დიდი ხანია, აღარ წარმოადგენს;

დეპრესიული, ფაქტობრივად - „სამოქალაქო სიკვდილის“ მდგომარეობიდან სოფლის გამოყვანა სხვაგვარად შეუძლებელი იქნება, თუ სასოფლო თემი - სამართალსუბიექტი (სანამ ჯერ კიდევ დროა) ვერ გახდება!

გარდა ამისა, ამ სამართალსუბიექტმა - სასოფლო თემმა, აუცილებლად უნდა დაიბრუნოს უპირობო და წარუვალი უფლება საკუთარ სამკვიდროზე; ეს უწინარეს ყოვლისა იმას ნიშნავს, რომ საერთო, სათემო სარგებლობის მიწა - საძოვარი, სათიბი, წყლის ფონდის მიწა, ტყის ფონდის მიწა (და არამარტო!) იურიდიულად უნდა დაბრუნდეს თემის მუდმივ და უსასყიდლო მფლობელობას და სარგებლობაში (დღეს ამ თვალსაზრისით მდგომარეობა იმდენად მძიმეა, რომ სოფლის ტერიტორიული საზღვრებიც კი სრულიად ბუნდოვანი და გაურკვეველია!); ეს მიწა არა სახელმწიფო, არამედ მუნიციპალური საკუთრებისა უნდა იყოს და თემის, რომელიც მისი ერთადერთი ლეგიტიმური მფლობელი და მოსარგებლეა, დაუკითხავად შეუძლებელი უნდა გახდეს ამ მიწის, ე.ი. სოფლის სამკვიდროს, სამართლიანი და ეფექტიანი მართვა - მისი განკარგვა, რაციონალური გამოყენება, სასოფლო-სამეურნეო წარმოების თუ მიწის, როგორც ძირითადი საწარმოო საშუალების გამოყენებით სოფლის ტერიტორიაზე სხვა

ეკონომიკური საქმიანობის სწორედ ორგანიზება, საბოლოო ანგარიშით - სასოფლო სამკვიდროს დაცვა და სოფლის გადარჩენის შემდეგ მის განვითარებაზე ზრუნვა;

მუნიციპალური თვითმმართველობის ეფექტიანობა არსებითად, სასიცოცხლოდ არის დამოკიდებული მოქალაქეთა და ადგილობრივი თემის უშუალო, პირდაპირ მონაწილეობაზე; ასეთი, თანამედროვეობის შესაბამისი მონაწილეობითი ინსტრუმენტები მთელი საქართველოს მასშტაბით, ყველა ადგილობრივ სასოფლო თემში აუცილებლად უნდა შეიქმნას და სწრაფად განვითარდეს;

ამ თვალსაზრისით უმნიშვნელოვანესია, რომ თავად თემს, პირდაპირი, უშუალო დემოკრატიის სხვადასხვა ფორმით მიეცეს შესაძლებლობა მუნიციპალიტეტის კომპეტენციაში შემავალი ადგილობრივი მნიშვნელობის სასოფლო საკითხები თავადვე გადაწყვიტოს და ამ მიზნით ძირითად ინსტრუმენტად გამოიყენოს მის წინაშე ანგარიშვალდებული სასოფლო ადმინისტრაცია; სასოფლო თემი, როგორც სრულფასოვანი სუბიექტი, რომელიც უფლებებს დაიბრუნებს, სწორედ ამ გზით თავადვე გახდება უმთავრესი პასუხისმგებელი საკუთარ განვითარებაზეც; ცხადია, ეს არ ნიშნავს, რომ მუნიციპალური თვითმმართველობა და სახელმწიფო სოფლის განვითარებაზე პასუხისმგებლობას მოიხსნის, პირიქით - მათი ვალდებულებაა სუბსიდიზების დაცვით სოფლის განვითარების სწორედ დაგეგმვა და რაც ყველაზე მთავარია, ეფექტიანი ინსტრუმენტების შექმნა თავად თემის ეკონომიკური თუ სოციალური აქტივობისთვის.

უნდა აღინიშნოს, რომ სასოფლო თემის ეკონომიკური გამოცოცხლების, დეპრესიული მდგომარეობიდან გამოყვანის, ხოლო შემდგომ მისი ეკონომიკური განვითარებისა და აქტივობის გასაძლიერებლად საუკეთესო (შესაძლოა, ამჟამად ერთადერთი!) გზაა სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის ყოველმხრივი ნახალისება, მხარდაჭერა და სწრაფი განვითარება;

კოოპერაციული პროექტებს გააჩნია სიცოცხლისუნარიანობის და მდგრადობის ობიექტური საფუძველი, რასაც ეკონომიკურ თვითმმართველობასთან ერთად, კოოპერაციული შიგასაწარმოო ურთიერთობები, წარმოების კონცენტრაციის მაღალი დონე და კონკურენტუნარიანი პროდუქციის მასშტაბური წარმოება განაპირობებს. სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის ლოკალური ტერიტორიული გავრცელების ოპტიმალური ფორმის განსაზღვრაში, პრიორიტეტული მნიშვნელობა სათემო კოოპერაციებს ენიჭება. მათი ჩამოყალიბება უნდა მოხდეს ადმინისტრაციული ერთეულების ტერიტორიული გავრცელების ფარგლებში, პრინციპით: „ერთი თემი - ერთი კოოპერაციი“, წარმოების სპეციალიზაციის და საწარმოო ძალთა კონცენტრაციის ფაქტორების გათვალისწინებით. სათემო ტრადიციები, მათ შორის საწარმოო ურთიერთობები, ოდითგანვე გავრცელებული იყო

საქართველოში, განსაკუთრებით საქართველოს მთიანეთში. ტერიტორიული გავრცელების ნიშნით შექმნილი სათემო კოოპერაციები ქმნიან კოოპერაციის პროცესში მოსახლეობის მასობრივი ჩართულობის პირობებს, სადაც შესაძლებელი გახდება მასშტაბის ეკონომიკური ეფექტის გამოყენება და ადგილებზე მოსახლეობის შესაძლებლობების და მატერიალური რესურსების კაპიტალიზაცია, რასაც ინკლუზიური სამეწარმეო განვითარების დაგეგმვასა და განხორციელებაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. ადმინისტრაციული ერთეულების ფარგლებში სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების გადაცემა უნდა მოხდეს სათემო კოოპერაციებზე უსასყიდლო უზურფრუქტით, უვადო სარგებლობასა და მფლობელობაში;

სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციასთან ერთად, ასევე, ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ თემის, როგორც სამოქალაქო ურთიერთობებში ჩართული და იმავდროულად, ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა უშუალო, პირდაპირი სამონაწილეო დონის, სამართალსუბიექტობა, დაფუძნდეს კონდომინიუმის სამართლებრივი ფორმით. თემი, უწინარეს ყოვლისა, საერთო საცხოვრისზე პასუხისმგებელი სუბიექტია, ხოლო მისი ეს პასუხისმგებლობა უწინარესად - საერთო სარგებლობის, საზიარო ქონების ეფექტიან მართვასთან არის დაკავშირებული. გარდაიქმნას, რაც სასოფლო-სამეურნეო წარმოების მიზნებით თემს აერთიანებს, არანაკლებ მნიშვნელოვანია არა ეკონომიკური სარგებლიანობის, არამედ საერთო საცხოვრისის თანაზიარობის განცდა, მისი მოვლა-პატრონობის და კეთილგონივრულად გამოყენების არა მხოლოდ უფლება, არამედ - სოლიდარული ვალდებულება. კონდომინიუმს, როგორც სამართალსუბიექტს, კარად იცნობს ჩვენი სამოქალაქო სამართალი და რაც მთავარია, იგი უნდა მივიჩნიოთ ჩვენი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთ, პოზიტიურ გამოცდილებად; კონდომინიუმი კარგად და ეფექტიანად გამოიყენება მსხვილი, საქალაქო თვითმმართველობის (ქ. თბილისი, რუსთავი, ბათუმი, ქუთაისი) განხორციელებისას. მრავალბინიანი კორპუსების, ასევე საქალაქო, ე.წ. იტალიური ეზოების მაცხოვრებელი მოქალაქეების თვითორგანიზების და საქალაქო თვითმმართველობასთან აქტიური თანამშრომლობისთვის, რაც თვითმმართველობის განხორციელებაში უშუალო მონაწილეობა-ჩართულობას ნიშნავს, საერთო სარგებლობის ქონების (იქნება ეს სადარბაზოები, ლიფტები, სახურავი, განაშენიანების „ლურჯ ხაზებში“ მოქცეული ტერიტორია და სხვ.) მოვლა-პატრონობასთან, კეთილმონწყობასთან, კეთილგონივრულ და საზოგადოებრივი სიკეთეებისთვის ეფექტიან გამოყენებასთან დაკავშირებული საკითხების საუკეთესოდ მოწესრიგებისათვის; კონდომინიუმების შექმნასთან არის დაკავშირებული, ჩვენი საქალაქო თვითმმართველობების ეს კარგი პრაქტიკაც,

ნათლად ადასტურებს, რომ სწორედ ტერიტორიულ იდენტობასთან დაკავშირებული შეამხანაგება, საერთო ძალისხმევის გამოჩენა, საზოგადო სიკეთეებისათვის, ამ შემთხვევაში - საცხოვრისი ტერიტორიის კეთილგონივრული მართვისა და გამოყენების საუკეთესო გზაა. რასაკვირველია, ეს გამოცდილება უნინარეს ყოვლისა, რაც შეიძლება დროულად, სწორედ სასოფლო თემებში უნდა იქნეს დანერგილი, რაც, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციასთან ერთად, უალტერნატივოდ მიგვაჩნია სოფლის დეპრესიული მდგომარეობიდან გამოსაყვანად. ხაზგასასმელია, რომ ამ შემთხვევაში, როგორც კი კონდომინიუმი გახდება თემის სამოქალაქო და ასევე, თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ საჯარო ურთიერთობებში ჩართულობის ყველაზე მოქნილი და ეფექტიანი იურიდიული ფორმა, არავითარი სამართლებრივი ბარიერი საქართველოში ტრადიციული სათემო მინათმფლობელობის აღდგენისთვის აღარ იარსებებს. თემის თვითორგანიზების ეს ორი, ერთი-მეორესთან მჭიდროდ დაკავშირებული გზა - სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობისა და საერთო-საზიარო საცხოვრისი კეთილგონივრული გამოყენების მიზნებით შეამხანაგება, ე.ი. კოოპერატივი და კონდომინიუმი, ყველაზე მყარი საძირკველია თემის „სოციალური კაპიტალის“ შესაქმნელად და დასაგროვებლად, ამ სოციალურ კაპიტალს დაეყრდნობა ჯერ სოფლის დეპრესიული მდგომარეობიდან გამოყვანა და შემდგომ, მისი სწრაფი განვითარება. სწორედ ეს შექმნის ძირეულ მატერიალურ წინაპირობებს თემის სოციალური აქტივობისათვისაც.

ასევე, უმნიშვნელოვანესი იქნება სოციალური დახმარებებისა და ე.წ. საარსებო შემწეობების პოლიტიკის კარდინალური გადასინჯვა. ეს პოლიტიკა, განსაკუთრებით სოფლად, ამჟამად პირდაპირ მიმართულია სოციალურ-ეკონომიკური დეპრესიის კიდევ უფრო გაღრმავებისა და სიღატაკის ნახალისებისკენ; აქ უნდა გავიხსენოთ „დიდი დეპრესიიდან“ გამოსვლის რუზველტის დროინდელი ამერიკის მაგალითი - როცა სოციალური დახმარებების ალტერნატივა გახდა საზოგადოებრივი სამუშაოები, რამაც შექმნა პირობა არა სხვისი ხელის შემყურეობით, არამედ საკუთარი შრომით საარსებო სახსარის მოპოვებისა და შესაბამისად, მძიმე მდგომარეობიდან გამოსვლის მყარი, საკუთარ შესაძლებლობებზე დამყარებული იმედის განცდისა; ამ მაგალითის გამოყენება ჩვენი სოფლის სინამდვილეში კარგად შეიძლება, თუკი სოციალური დახმარებების პოლიტიკის ალტერნატივა გაჩნდება და შესაბამისი სახსრები მიიმართება თავად სოფლის თემის უშუალო და მონაწილეობით საზოგადოებრივი სამუშაოების დაგეგმვა-განხორციელებისთვის (ამ თვალსაზრისით საუკეთესო გზაა სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის გამდიდრება ამგვარი საზოგადოებრივი სამუშაოებით და მისი, როგორც უკვე არა სახელმწიფო, არამედ მუნიციპალური პროგრამის გაძლიერება-განვითარება);

თემის სოციალური აქტივობისთვის სათანადო ინსტრუმენტების შესაქმნელად წარმატებული საწყისი გამოცდილება საქართველოში უკვე არსებობს და ესაა სოფლებში „საზოგადოებრივი ცენტრების“ შექმნა და განვითარება; (ასეთი ცენტრი ამჟამად სულ 60-მდე მოქმედებს; რაც, რასაკვირველია, ზღვაში წვეთია, ვინაიდან ქვეყანაში 4000-მდე სოფელი და 1000-მდე მუნიციპალური ადმინისტრაციული ერთეულია. „საზოგადოებრივი ცენტრი“ წარმოადგენს თანამედროვე საინფორმაციო-საკომუნიკაციო სისტემებით საუკეთესოდ აღჭურვილ, პროფესიულად განსწავლული პერსონალით დაკომპლექტებულ მაღალტექნოლოგიურ ოფისს, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო და მუნიციპალურ მომსახურებებს; მაგრამ იგი მხოლოდ სამომსახურეო ოფისად არ არის ჩაფიქრებული, არამედ - რაც კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, იგი თავად თემის ოფისია, მისი მძლავრი ინსტრუმენტია ნებისმიერი აქტივობის განსახორციელებლად: მისი მეშვეობით შესაძლებელია როგორც უშუალო, პირდაპირი ჩართვა და მონაწილეობა მუნიციპალურ თვითმმართველობაში, ასევე სათემო ეკონომიკური, სამოქალაქო თუ თემზე ორიენტირებული სოციალური ინიციატივების მაღალი ეფექტიანობით განხორციელება. სწორედ სახელმწიფოს ვალია, რომ ეტაპობრივად, ყველა მუნიციპალურ ადმინისტრაციულ ერთეულს (და არა მხოლოდ მათ მცირე ნაწილს) შეექმნას ეს თანამედროვე შესაძლებლობა.

სოფელი - პირველყოვლისა, არის სახლობის ტერიტორიული ერთეული და არა მეურნეობისა. სოფლის განვითარების ძირითადი მიზანია სოფლის მოსახლეობის ყოფითი (სოციალურ-კულტურული) სტატუსის მიახლოებით გათანაბრება ქალაქის მოსახლეობის სტატუსთან, რასაც სოფლად ადამიანთა რესურსების შენარჩუნება-განვითარებისთვის და ამგვარად, სოფლის მეურნეობისა და აგროსასურსათო წარმოების ზრდისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

სოფლის განვითარება არის მრავალგანზომილებიანი, მრავალდონიანი, მონაწილეთა ფართო სპექტრის ჩართულობით მოქმედი პროცესი და ეს ყოველივე მიუთითებს მის სირთულეზე, შესაბამისად არ არსებობს მკაფიოდ შემოსაზღვრული პარადიგმა ამ თემაში.

უაღრესად მნიშვნელოვანია, რომ ისევე, როგორც ეს ევროპაშია, საქართველოშიც ჩამოყალიბდეს სისტემური მიდგომა ზოგადად ტერიტორიების და განსაკუთრებით, სასოფლო ტერიტორიების მიმართ, რაც შესაბამისი პოლიტიკის კონცეპტუალურ, პროგრამულ თუ სამართლებრივ უზრუნველყოფას უნდა დაეყრდნოს.

სამწუხაროდ, დღევანდელი სინამდვილე ძალზე შორს დგას სოფლის მიმართ რაიმე სისტემური დამოკიდებულებისგან და მძიმე გულისტკივილით უნდა აღვნიშნოთ: ქვეყანაში სახელმწიფო ან თუნდაც მუნიციპალური სასოფლო პოლიტიკა, როგორც

ასეთი - ფაქტობრივად აღარ არსებობს! ეს „ეგზისტენციალურად კრიზისული“ ვითარება რამდენიმე სავალალო გარემოებით თვალნათლივ დასტურდება, კერძოდ:

1. მას შემდეგ, რაც პირველი დონის ადგილობრივი თვითმმართველობა 2006 წლიდან გაუქმდა, სოფელი, ე.ი. მისი ადგილობრივი საზოგადოება - სასოფლო თემი, აღარავითარი ფორმით სამართალსუბიექტს აღარ წარმოადგენს, გამომდინარე - ყოვლად შეუძლებელია მის უფლებრივ მდგომარეობაზე საგნობრივი საუბარი; უდავო

2. იურიდიული ფაქტია - სოფელი დღეს უფლებააყრილია და რალა გასაკვირია, რომ მოკლებულია ყველა შესაძლებლობას, ქვეყნის წინაშე საკუთარი ვალდებულებები, როგორც ეს ხდებოდა საქართველოს მრავალათასწლოვან ისტორიაში, ისევე პირნათლად აღასრულოს;

3. სოფელი, მას შემდეგ, რაც „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ მისი ტერიტორიული ორგანო ფაქტობრივად გაუქმდა 2014 წლიდან, ალბათ, ყველაზე უცნაური, ადმინისტრაციული ერთეულია (ისეთი ადმინისტრაციული ერთეული, რომელსაც არ ჰყავს საკუთარი ადმინისტრაციული ორგანო!) სამართლის ისტორიაში; გამომდინარე, პრაქტიკულად წარმოუდგენელია სოფლის ტერიტორიული განვითარების რაიმე პოლიტიკაზე საგნობრივი საუბარი, ვინაიდან ამ პოლიტიკის ერთ-ერთი უმთავრესი ინსტრუმენტი - სოფლის ადმინისტრაცია, სამართლებრივად აღარც არსებობს!

4. უფლებააყრილი და შესაბამისად - ვალდებულებებისგანაც დაცლილი სოფელი, რომელსაც სამართლებრივად თავისი ადმინისტრაციული ორგანოც კი აღარ შერჩენია, დე იურეცა და დე ფაქტოც - მოკლებულია საკუთარ სამკვიდროს: სოფლის სასიცოცხლო სივრცე - სათემო მიწა (თუნდაც საძოვარი და სათიბი მაინც, მაგრამ - არა მარტო), სათემო ტყე, წყალი, ადგილობრივი მნიშვნელობის სხვა ბუნებრივი რესურსები, საერთო სარგებლობის სამეურნეო თუ კომუნალური ინფრასტრუქტურა და სხვ. და სხვ. რაც თემის საერთო მფლობელობასა და სარგებლობაში უნდა იყოს, უმრავლეს შემთხვევაში მუნიციპალურ საკუთრებაშიც კი არ არის და ისევე, თითქოს გუშინ გამოიცა ლენინის მიწის დეკრეტი, კვლავაც დესპოტური სახელმწიფოს მიერ მიტაცებულია; ტრადიციული ქართული სამართლის თვალსაზრისით სოფლის დღევანდელი მაცხოვრებელი, ვინაიდან მას ყოველგვარი სათემო უფლება აყრილი აქვს, საკუთარი ბედის გამომჭედავი სოფლის ქედმოუხრელი და ამაყი მკვიდრი გლეხკაცი კი არა, არამედ ოდენ სხვისი ხელის შემყურე, და ბეჩავი, ამიტომაც, უპასუხისმგებლო - ხიზანია!

თუკი სინამდვილეს თვალს გავუსწორებთ, უნდა ვაღიაროთ - სოფლის არსებული მდგომარეობა, მისი სამართლებრივი სტატუსი - ფაქტობრივად სიკვდილმისჯილისას ჰგავს და ბუნებრივია, როგორ უნდა ვილაპარაკოთ მის განვითარებაზე, როცა

სრულიად გულგრილად და თანაც ამ ჩვენი ვაისამართლის ძალით, სიკვდილი მივუსაჯეთ?!

და აკი გვიკვდება კიდეც! სასოფლო ტერიტორიების უდიდესი ნაწილი ღრმად დეპრესიულია და სრული დაცლის საფრთხე უკვე გარდაუვალი! დღევანდელი ამოცანა და სასოფლო პოლიტიკის მთავარი მიზანია, თუკი საბოლოოდ არ ვამბობთ უარს სოფელსა და სასოფლო პოლიტიკაზე, ჯერ მისი ხიზნობიდან, ანუ სამოქალაქო სიკვდილისგან დახსნა! რაიმე განვითარება სხვაგვარად წარმოუდგენელი იქნება, თუკი სოფელი, როგორც უფლებრივი და ამავდროულად, რაც ასევე სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, ეკონომიკური და სამეურნეო სუბიექტიც, ფაქტობრივად მკვდრეთით არ აღდგა.

სოფელი - პირველყოვლისა, არის სახლობის ტერიტორიული ერთეული და არა მეურნეობისა. სოფლის განვითარების ძირითადი მიზანია სოფლის მოსახლეობის ყოფითი (სოციალურ-კულტურული) სტატუსის მიახლოებით გათანაბრება ქალაქის მოსახლეობის სტატუსთან, რასაც სოფლად ადამიანთა რესურსების შენარჩუნება-განვითარებისთვის და ამგვარად, სოფლის მეურნეობისა და სასურსათო წარმოების ზრდისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

უპირობო პრივატიზაცია ეწინააღმდეგება სოფლისა და მიწის ისტემური პოლიტიკის შექმნის საფუძვლებს!

სულ ახლახანს საქართველოს მთავრობამ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მორიგი მასშტაბური და უპირობო პრივატიზება გამოგვიცხადა. პრივატიზებას ექვემდებარება 11 000 ჰა-ზე მეტი სასოფლო-სამეურნეო მიწა და მათ შორის, არა მხოლოდ სახნავი, არამედ, რაც განსაკუთრებით შემამოფოთებელია, საერთო-სათემო სარგებლობის სათიბებიც! ამგვარ გადანყვეტილებას წინ უძღოდა მთავრობის მიერ 2020 წლის 23 ივნისს მიღებული დადგენილება, რითიც დამტკიცდა „სასოფლო-სამეურნეო მიწის რესურსზე ხელმისაწვდომობის ზრდის სახელმწიფო პროგრამა“; დღევანდელმა მთავრობამ ამ დადგენილებაში ა/ნ 8 აპრილსა და 11 მაისს შეტანილი ცვლილებებით კიდეც უფრო მეტად გაზარდა ეს „ხელმისაწვდომობა“: რაიმე კონკრეტული პირობის დადების გარეშე, მოხსნა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების, მათ შორის სათიბებისაც (!), იჯარით გაცემულ 10 ჰა-ზე მეტი ფართობების პრივატიზების შეზღუდვა და დაანესა 25%-იანი ფასდაკლება. ამკარაა - „მიწის რესურსის ხელმისაწვდომობის“ ამგვარად გაზრდით, საკუთარ სამკვიდროზე ქართული სოფლის უფლება კიდეც უფრო მეტად შეიზღუდა ვიდრე ოდესმე, სწორედ ეს - უპირობო პრივატიზების ე.წ. ხელმისაწვდომობა, წარმოადგენს სამკვიდროზე სოფლის უფლებათა შეზღუდვისა და, აქედან გამომდინარე, მისი გარდაუვალი ხელმოკლეობის უმთავრეს საწინდარს; უდიდეს საფრთხეს, რითიც ქართულ სოფელს, პირდა-

პირი მნიშვნელობითაც ფეხქვეშ ეცლება ნიადაგი, მისი სამკვიდრო. სამკვიდრო მოკლებული სოფელი კი, სადაც არ არსებობს სათემო უფლებები მარჩენალ მიწაზე, მათ შორის - სასიცოცხლოდ აუცილებელ სათიბებზე, განსაკუთრებით მთაში, უნიადაგოა, უფესვოა, განწირულია ან ხიზნობისთვის, ანდა სულაც უარესი: ეს მისი სამოქალაქო სიკვდილის განაჩენის ტოლფასია!

პრივატიზება მხოლოდ იმ შემთხვევაშია სასიკეთო, სასარგებლო და როგორც ისტორიულ სამართლიანობასთან, ასევე ეკონომიკურ მიზანშეწონილობასთანაც თავსებადი, როცა მკაფიოდ პირობადგებულია და არა ისეთი ყოვლად უსისტემო და სრულიად უპირობოდ გაყიდულ-განიავებული როგორც ეს დღეს ხდება.

სისტემურობა მიწის გაყიდვის პირობის დადებას იმთავითვე გულისხმობს, რაც უწინარესად სწორედ ამას ნიშნავს: „პრივატიზება პრივატიზებისთვის“ კი არა, არამედ ისე, რომ სამართლიანად და ეკონომიკურადაც მაქსიმალური სარგებლიანობით, იმთავითვე სწორედ განისაზღვროს როგორც ჯეროვანი გამყიდველი, ასევე ჯეროვანი მყიდველიც; არ უნდა დარჩეს არავითარი კითხვის ნიშანი - ვინ და რატომ ყიდის და ვინ და რისთვის ყიდულობს!

საარაკო უსამართლობაა, როცა სასოფლო მიწა სოფლის დაუკითხავად, სახელმწიფო ჩინოვნიკების ნებისამებრ იყიდება; ხოლო საარაკო ეკონომიკური სიბეცეა, როცა იყიდება ნებისმიერზე, ოღონდაც გამოჩნდეს და თუნდაც ხელოვნურად გაიაფებული ფასი გადაიხადოს, იყიდება იმისდა მიუხედავად, იცის თუ არა მან მიწის ყადრი, სურს თუ არა და რაც მთავარია - ძალუძს თუ არა ამ მიწის კონკრეტული საზოგადოებისთვის - ადგილობრივი თემისთვის და მთლიანად ერის ინტერესების შესაბამისად, სასიკეთოდ გამოყენება.

არაერთგზის გვითქვამს: არა მხოლოდ საზარალო, არამედ სამარცხვინოა, როცა მიწის პოლიტიკის ერთადერთი განზომილება მისი უპირობოდ, თვითმიზნურად პრივატიზებაა და სხვა, არც არაფერი. ვერაფრით ვერ ველირსეთ ამ პოლიტიკის მყარი, სისტემური საფუძვლების შექმნას. ასევე, მრავალგზის გვითქვამს, თუ რა სჭირდება ამგვარი სისტემური საფუძვლების ჩამოყალიბებას და კიდევ ერთხელ, ყველას გასაგონად გავიმეორებთ მიწის სახელმწიფო პოლიტიკის ცივილიზებულ ამოსავალ პრინციპებს:

1. მიწა არა მხოლოდ ეკონომიკური, ბუნებრივი რესურსი და წარმოების ძირითადი საშუალებაა, არამედ იგი ჩვენი იდენტობის დამდგენი ეროვნული საუნჯეა - მიწა სამკვიდროა!

2. მიწის, ე.ი. სამკვიდროს ჯეროვანი მოვლა-პატრონობა, დაცვა და სიკეთისთვის გამოყენება შეადგენს ყოველი მოქალაქის, ადგილობრივი თემისა და ეროვნული სახელმწიფოს ძირეულ, საარსებო (ეგზისტენციურ) ფუნქციას!

3. მიწის საკუთრება იმავდროულად სოციალურად დამავალდებულებელი ბუნებისაა, რაც ხაზ-

გასმული იყო კიდევ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 116-ე მუხლში: „მიწის დამუშავება და გამოყენება შეადგენს მიწის მფლობელის მოვალეობას საზოგადოების წინაშე.“ (ასევე ყურადსაღებია, რომ ზოგადად საკუთრების სოციალურად დამავალდებულებელი ბუნება მკაფიოდ არის ასახული თანამედროვეობის ერთ-ერთი ყველაზე მოწინავე სოციალური სახელმწიფოს - გერმანიის კონსტიტუციის მე-14 მუხლში: „საკუთრება ავალდებულებს. მისი გამოყენება საზოგადოებრივ სიკეთეს უნდა ემსახურებოდეს“).

ამ ფუნდამენტური პრინციპებიდან, რაც ნაწილობრივ გაზიარებული და ასახულია საქართველოს კონსტიტუციაში, გამომდინარეობს კიდევ უცხოელების მიწათმფლობელობის შეზღუდვა (იხ. საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტი), რაც, რასაკვირველია, დისკრიმინაციული ხასიათისა სწორედ ამიტომაც არ არის.

ამ ფუნდამენტური პრინციპების ხორცშესხმისთვის მიწის სახელმწიფო პოლიტიკის უმთავრეს მიმართულებას დღეს უნდა წარმოადგენდეს მიწათმფლობელობისა და მიწათსარგებლობის მკაფიო სამართლებრივი მოწესრიგება; ამ უმნიშვნელოვანესი მიზნის მისაღწევად კი აუცილებელი იქნება მიწის კანონმდებლობის კოდიფიცირება, ე.ი. მიწათმფლობელობასა და მიწათსარგებლობასთან დაკავშირებულ ურთიერთობათა მომწესრიგებელი საკანონმდებლო ნორმების სისტემატიზებული, კომპლექსური თავმოყრა „მიწის კოდექსში“.

სწორედ „მიწის კოდექსმა“ უნდა შექმნას ამ ეგზისტენციური ფუნქციის - მიწის ჯეროვანი მოვლა-პატრონობისა და დაცვის, მისი სასიკეთოდ გამოყენების, მიწის საჯარო პოლიტიკის სამართლებრივი საფუძვლები და ასეთი პოლიტიკის დემოკრატიულობის, ასევე მისი ეფექტიანობის მყარი გარანტიები;

მიწის საჯარო პოლიტიკა მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის აუცილებლობიდან (რის გარეშეც თანამედროვე ეფექტიანი და დემოკრატიული მმართველობა წარმოუდგენელია) გამომდინარე და სუბსიდიარობის ფუნდამენტური პრინციპის დაცვით ორ - სახელმწიფო და მუნიციპალურ, დონეზე უნდა წარიმართოს; ხოლო ამისთვის აუცილებელია მიწის რეფორმის თანმიმდევრული, რაციონალური დაგეგმვა და გატარება;

მიწის რეფორმის ძირითადი მიზნები, გარდა მიწათმფლობელობისა და მიწათსარგებლობის ფუნდამენტური მოწესრიგებისა, უნდა იყოს:

1) მიწათმფლობელობის მიმართულებით:

ა) ისტორიული სამართლიანობის, მაშასადამე, საკუთარ სამკვიდრო მიწაზე ადგილობრივი თემის ტრადიციულ უფლებათა თანამედროვე ფორმით აღდგენა, რაც გულისხმობს ამჟამად სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწის მუნიციპალურ საკუთრებასა და ადგილობრივი თემის მუდმივ, უსასყიდლო სარგებლობასა და მფლობელობაში გადაცემას;

ბ) იმ შეუწყნარებელი ვითარების, როდესაც სახელმწიფო კვლავაც რჩება ყველაზე მსხვილი და ამასთანავე სრულიად არაეფექტიანი მინათმფლობელი, რაც შეიძლება დროულად გამოსწორება; სახელმწიფო საკუთრებიდან მუნიციპალურ საკუთრებას და ადგილობრივი თემის მუდმივ, უსასყიდლო სარგებლობასა და მფლობელობაში გადაცემული უნდა იქნეს, როგორც სასოფლო (უნიწარესად საძოვრები და სათიბები, სათემო ტყე, წყლის ფონდის მიწა და არამართო ეს), ასევე არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების ყველა ის მიწა, რაც არ გამოიყენება კონკრეტული სახელმწიფო უფლებამოსილების განხორციელების, ან სახელმწიფო უსაფრთხოების მიზნებით, ან საერთო ეროვნული მასშტაბის ეკონომიკური პროექტებისთვის;

გ) მიწის ბაზრის მონესრიგებისთვის აუცილებელია შემოღებული იქნეს სოფლის მეურნის (ფერმერის) სტატუსი და დადგინდეს მიწის გაყიდვის დროს უპირატესი შესყიდვის უფლებათა შემდეგი რიგითობა: მკვიდრი სოფლის მეურნე (ფერმერი), სათემო კოოპერატივი, საქართველოს მოქალაქე არამკვიდრი სოფლის მეურნე, მუნიციპალიტეტი (იმ პირობით, რომ მიწა სათემო სარგებლობისა იქნება), სახელმწიფო;

2) მიწათსარგებლობის მიმართულებით – ეროვნულ დონეზე 2022 წლიდან (და არა 2024 წლიდან რასაც ითვალისწინებს სამთავრობო დადგენილება) უნდა აღდგეს მიწის სტრატეგიული მართვის, ე.ი. მიწათსარგებლობის აღრიცხვის (მიწის ბალანსის სისტემური წარმოების), სახელმწიფო რეგულირების (მიწათსარგებლობის მონიტორინგი, მიწის დაცვის ნორმების მიღება და მათ შესრულებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა) და მიწის რაციონალური გამოყენების სტრატეგიული დაგეგმარების, ტერიტორიის სივრცითი მოწყობის ფუნქციის, ხოლო ადგილობრივ, მუნიციპალურ დონეზე – ასევე მიწის ადგილობრივად ოპერატიული მართვის, ე.ი. მიწათმოწყობის (ადგილობრივი მიწათსარგებლობის აღრიცხვა და რაციონალური მიწათსარგებლობის ოპერატიული დაგეგმარება) ფუნქციათა განხორციელება.

სწორედ ამ სისტემური მიწის პოლიტიკიდან გამომდინარე უნდა მონესრიგდეს მიწის პრივატიზაცია, მიწა უნდა გაყიდოს არა სახელმწიფომ (გარდა კანონმდებლობით ამომწურავად განსაზღვრული საგამონაკლისო შემთხვევებისა) არამედ მუნიციპალიტეტმა, კანონმდებლობით მკაფიოდ დადგენილი წესებითა და პირობებით, რასაც უნდა აკმაყოფილებდეს მიწის შემძენი; კერძოდ, უნდა დადგინდეს სათემო მფლობელობაში მოქცეული მიწის პრივატიზების ის წესიც, როდესაც პრივატიზება დაიშვება მხოლოდ თემის თანხმობით და იმ პირობით, რომ კონკრეტული საზოგადოებრივი სარგებელი პრივატიზებიდან სწორედ თემმა უნდა მიიღოს; გარდა ამისა, მიწის პრივატიზებისას შემძენისათვის სავალდებულო უნდა გახდეს მიწათ-მოწყობისა და

ტერიტორიის განვითარების გეგმების (რომლებიც უნდა შეესაბამებოდნენ მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებულ ნორმატიულ დოკუმენტებს) წარდგენაც, ხოლო სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენისას – ფერმერის სტატუსიც.

ამ სისტემური საფუძვლების შექმნას, რასაკვირველია, აყოვნებს, უარესიც – ხელს უშლის და ეწინააღმდეგება დღევანდელი უსისტემო და უპირობო პრივატიზაცია.

მოუწოდებთ ხელისუფლებას, ხელი აიღოს ასეთ უპირობო პრივატიზებაზე და სანაცვლოდ, ყველაფერი ილონოს მიწის პოლიტიკის რაც შეიძლება დროულად, სისტემური მონესრიგებისთვის.

მამულის ჯეროვანი პატრონობა, რაც ყოველად წარმოუდგენელია მიწათმფლობელობის და მიწათსარგებლობის ქართული სამართლებრივი ტრადიციის შესაბამისად თანამედროვე პირობებში რაციონალურად მონესრიგების გარეშე, არა მხოლოდ მთავრობის, არამედ ყოველი ქართველის უწინარესი ვალდებულებაა ერთმანეთის, ჩვენი წინაპრებისა და შთამომავლობის წინაშე!

ამ ქართულ ვალდებულებას განსაკუთრებით ფრთხილად უნდა მოვეპყარათ, ვინძლო მტრები არ გავაცივოთ!

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ქართული სოფლის სტატუსის შესახებ. “სოციალური ეკონომიკა – XXI საუკუნის აქტუალური პრობლემები”, №3-4, 2016 წ.
2. ქართული სოფელი მარადიულია. //“ეკონომიკა”, №11-12, 2016 წ.;
3. The Capacity of Rural Territories in Georgia. //„Annals of Agrarian Science”, Vol. 14, No 1, 2016;
4. მიწის მართვისა და აღრიცხვის სახელმწიფო სტრუქტურის შექმნა სასიცოცხლო აუცილებლობაა. //“ახალი აგრარული საქართველო”, №3, 2016 წ.;
5. მიწის მართვისა და აღრიცხვის სახელმწიფო სტრუქტურის შექმნა სასიცოცხლო აუცილებლობაა. //“ახალი აგრარული საქართველო”, №3, 2016 წ.;
6. მიწის საკითხი ანუ ბედი ამა ქვეყნისა. //“ახალი აგრარული საქართველო”, №6, 2016 წ
7. მიწის მონიტორინგისა და ლანდშაფტურ-ეკოლოგიური მართვის სამსახური გვჭირდება. //“ახალი აგრარული საქართველო”, №10, 2016წ.
8. პ. კოლუაშვილი, დ. ზარდიაშვილი - ეროვნული თანხმობა საქართველოს მიწის გადარჩენის აუცილებელი პირობაა. „ბიზნესი და ეკონომიკა“ ტ.10, N2. თსუ, 2017.
9. პ. კოლუაშვილი - საქართველოს კონსტიტუცია და მიწის კოდექსი, „ახალი აგრარული საქართველო“ N2 2017
10. პ. კოლუაშვილი, ჯ. ფანჭულიძე - მიწის საკითხი საქართველოს კონსტიტუციაში, „ახალი აგრარული საქართველო“ N3 2017 წ.