

გლობალური გარემოს დაცვის ფონდის (GEF) მიერ მხარდაჭერილი პროექტი “მინის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსის (LDN) ეროვნული მიზნების მიღწევა დეგრადირებული საძოვრების აღდგენისა და მდგრადი მართვის გზით”

საძოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფცია



სრული ვერსია

დეკემბერი
2022

შინაარსი

აკრონიმები და აბრევიატურები	4
ტერმინთა განმარტებები	5
1. შესავალი	7
2. სიტუაციის ანალიზი.....	9
2.1 ფონური ინფორმაცია	9
2.2 ძოვების სისტემების სხვადასხვა ტიპები	10
2.3 სამოვრებთან დაკავშირებული გარემოსდაცვითი საკითხები/პრობლემები.....	14
2.4 სამოვრებით სარგებლობის უფლებების არაფორმალური დამკვიდრება.....	15
2.5 სამოვრებზე ხელმისაწვდომობის სამართლებრივი ჩარჩო.....	17
2.6 სამოვრებით სარგებლობის არსებული მექანიზმების სოციალური, ეკონომიკური და გარემოსდაცვითი ასპექტები.....	22
2.7 სამოვრების მართვის გენდერული ასპექტები	27
2.8 სისტემური და ინსტიტუციური მოწყობის საკითხები	29
2.9 დასკვნები.....	32
3. ხედვა.....	36
3.1 ხედვის ჩარჩო: პირობები და ხელშემწყობი ღონისძიებები.....	36
3.1.1. ძირითადი ელემენტები	36
3.1.2. ხელშემწყობი პირობები და ღონისძიებები.....	37
3.2 სამოვრებით სარგებლობის სისტემები.....	42
3.2.1 სამოვრებით საერთო სარგებლობა.....	42
3.2.2 სამოვრების იჯარით სარგებლობაში გადაცემის სისტემა	48
3.2.3. კერძო საკუთრებაში არსებული სამოვრები	51
3.2.4. სამოვრების ზონირება სარგებლობის სახეობების/რეჟიმების მიხედვით.....	52
3.2.5. გენდერული საკითხების ინტეგრირება.....	56
3.3 ინსტიტუციური მოწყობა.....	58
3.3.1. სამოვრების მართვაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტები.....	58
3.3.2 სამოვრების მართვის ამოცანები ეროვნულ დონეზე.....	60
3.3.3 სამოვრების მართვის ამოცანები ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე	60
3.3.4 თანამშრომლობა სამოვრების მდგრადი მართვისა და მისი საინფორმაციო-საკონსულტაციო მხარდაჭერის (ექსტენციის) სფეროში.....	62
4. სამართლებრივი ასპექტები.....	63

5.	საძოვრების მართვის ეკონომიკური და ფისკალური ასპექტები.....	68
5.1.	ზოგადი პრინციპები.....	68
5.2.	იჯარის ქირისა და ქონების გადასახადის ოპტიმალური ოდენობის განსაზღვრა	68
5.3	დაბეგვრის ობიექტი: ფართობი ან პირუტყვის სულადობა	70
5.4	მწვანე ფისკალური პოლიტიკის გამოყენება	70
5.5	იჯარის ქირის დანიშნულება და გამოყენება	71
5.6	საძოვრების ფისკალური პოლიტიკის შემუშავება.....	71
6.	საძოვრების მდგრადი მართვის სისტემა	73
7.	საძოვრების მდგრადი მართვის პოლიტიკის პრინციპები.....	78
8.	საძოვრების მდგრადი მართვის პრიორიტეტები	80
9.	განხორციელების ეტაპები	85
10.	კონცეფციის მოქმედებისა და განხორციელების ვადები.....	92
	გამოყენებული წყაროები.....	96

აკრონიმები და აბრევიატურები

ა(ა)იპ	არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი
სსიპ	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
CPRM	საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსების მართვა
LDN	მიწის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსი
PUU	სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანება
RIA	რეგულირების ზეგავლენის შეფასება

ტერმინთა განმარტებები

სამოვრების/სათიბების იდენტიფიცირება : სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების იმ ტერიტორიების გამოვლენა და დარუკება, რომლებიც მიეკუთვნება სამოვრებსა და სათიბებს არსებული მიწათსარგებლობის რუკების, დისტანციური ზონდირების, GIS ანალიზის, საჯარო რეესტრის მონაცემების და საველე გადამოწმების საფუძველზე

სამოვრების/სათიბების კატეგორიზაცია: ყველა შესაბამისი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთისთვის სამოვრის ან სათიბი მიწის კატეგორიის მინიჭება აღნიშნული ინფორმაციის საჯარო რეესტრის მონაცემთა ბაზაში ასახვის/ შესაბამისი მიწის ნაკვეთების რეგისტრაციის გზით ან უკვე რეგისტრირებული ნაკვეთისათვის კატეგორიის მინიჭებით (კატეგორიის რეგისტრაციით). სამოვრების კატეგორიზაციას აქვს სამართლებრივი მნიშვნელობა, რადგან ახალი კანონმდებლობა სამოვრების შესახებ გავრცელდება მხოლოდ სამოვრებსა და სათიბებზე.

სამოვრების კლასიფიკაცია: მიწის სავარის სტანდარტული აღწერილობის მიხედვით სამოვრების მცენარეულობის ტიპების იდენტიფიკაცია და დარუკება. სამოვრების კლასიფიკაცია საჭიროა სარგებლობის დაგეგმვისა და სამოვრების სამეურნეო ერთეულების ტევადობის განსასაზღვრად. დეტალების დონე დამოკიდებული იქნება იმაზე, თუ რა არის პრაქტიკულად საჭირო დაგეგმვისთვის და ასევე, არსებულ მონაცემებსა და რესურსებზე.

სამოვრების შეფასება: სამოვრების პროდუქტიულობის/დეგრადაციის ტენდენციის შეფასება მუნიციპალიტეტის დონეზე SDG 15.3.1 ქვე-ინდიკატორების (მიწის სავარი, მიწის პროდუქტიულობა და ორგანული ნახშირბადის შემცველობა) მიხედვით. ეს ეტაპი საჭიროა, იმ მიზნით რომ სამოვრების მართვის დაგეგმვის პროცესში გათვალისწინებული იქნეს სამოვრების მდგომარეობა, ხელი შეეწყოს აღდგენას იქ, სადაც ეს შესაძლებელია და მიღწეული იქნეს მიწის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსი ლანდშაფტის დონეზე, სამოვრების შეფასების მეთოდი მოიცავს ინსტრუმენტებისა და რუკების ნაკრები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ციფრული მონაცემებისა და ინფორმაციის მოწოდებას, ურთიერთგადამკვეთი ანალიზის საშუალებას და მუნიციპალურ დონეზე სამოვრების მართვის დაგეგმვის საშუალებას. სამოვრების შეფასების პროცესი ეფუძნება: (i) დისტანციური ზონდირების ტექნოლოგიას; (ii) დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას და წვლილს და (iii) საველე კვლევებს, რეალური სიტუაციისა და ტენდენციების ადგილზე გადამოწმების მიზნით. შესაბამისად, სამოვრების შეფასების ერთერთი შედეგია შესაბამისი ინფორმაციისა და მონაცემების მიღება მიწის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსის მიზნების მიღწევის პროგრესის გაზომვისათვის და, ამგვარად, ამ პროცესს წვლილი შეაქვს ეროვნული ნებაყოფლობითი მიზნების მიწვევაში (მიზანი #1-მიწის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსის ინტეგრირება ეროვნულ პოლიტიკაში, სტრატეგიებსა და დაგეგმვის დოკუმენტებში და მიზანი#4-დეგრადირებული მიწის რეაბილიტაცია).

სამოვრების ზონირება: ადგილობრივ დონეზე სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის მიზნით, სამოვრების იდენტიფიცირება სასოფლო, ახლომდებარე საზაფხულო, შორეული საზაფხულო და ზამთრის სამოვრად. სამოვრით სარგებლობის რეჟიმის დადგენა დამოკიდებულია მის ზონაზე, ამიტომ საჭიროა ამ ტერმინების სამართლებრივი განმარტება.

ადგილობრივ დონეზე სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვა: მუნიციპალურ დონეზე სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის პროცესი, რომელიც მოიცავს: (i) მოსარგებლეთა იდენტიფიკაციას - მათ შორის, სამოვრებით დე-ფაქტო მოსარგებლეთა ტრადიციულად ჩამოყალიბებული უფლებების (მოთხოვნების) შეფასებას სამოვრებით სარგებლობაზე (ii) სამოვრების სამეურნეო ერთეულების იდენტიფიკაციას და მათი საზღვრების რუკაზე დატანას; (iii) სამოვრების სამეურნეო ერთეულების სარგებლობის რეჟიმის განსაზღვრას. ადგილობრივ დონეზე სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვას ახორციელებს მის მართვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანო მუნიციპალიტეტთან თანამშრომლობით (სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრების შემთხვევაში) ან მუნიციპალიტეტი (მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული სამოვრების შემთხვევაში).

სამოვრის სამეურნეო ერთეული: სამოვრის და სათიბის ტერიტორია, რომელიც იდენტიფიცირებულია შემდეგი კრიტერიუმების მიხედვით: სარგებლობის სეზონი (ზაფხულის, ზამთრის, წლის განმავლობაში), ზღვის დონიდან სიმაღლე, დაშორება დასახლებებიდან, ბუნებრივი გეოგრაფიული საზღვრები ან ბარიერები და მოსარგებლეთა ვინაობა და ტიპი. სამოვრის ყოველი სამეურნეო ერთეულისთვის განისაზღვრება სარგებლობის რეჟიმი (საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსების მართვის სისტემა ან იჯარა (კომერციული გამოყენება).

სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანება: სამოვრით მოსარგებლეთა ჯგუფი, რომელსაც აქვს სამოვრის კონკრეტული სამეურნეო ერთეულით სარგებლობის უფლება, რომელიც განპირობებულია მისი მუდმივი ბინადრობით იმ დასახლებულ პუნქტში და რომელიც სამოვრის ამ სამეურნეო ერთეულით სარგებლობს ტრადიციულად ხანგრძლივი დროის განმავლობაში.

სახელმწიფო/მუნიციპალური პასუხისმგებელი ორგანო: ცენტრალური სახელმწიფო სააგენტო (ამჟამად სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, დაცული ტერიტორიების სააგენტო და ეროვნული სატყეო სააგენტო და მომავალში მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო), რომელიც პასუხისმგებელია სამოვრის კონკრეტული სამეურნეო ერთეულის მართვაზე და/ან მუნიციპალიტეტი, რომლის საკუთრებაშიც რეგისტრირებულია სამოვარი.

1. შესავალი

სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფცია შემუშავდა პროექტის „საქართველოს მიწის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსის მიზნების მიღწევა დეგრადირებული სამოვრების აღდგენისა და მდგრადი მართვის გზით“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს კოორდინაციით, გლობალური გარემოსდაცვითი ფონდის (GEF) დაფინანსებით გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (FAO) მიერ. პროექტის განმახორციელებელი პარტნიორია კავკასიის რეგიონული გარემოსდაცვითი ცენტრი (REC Caucasus). პროექტის განხორციელებაში მონაწილეობს კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელი (CENN).

პროექტი შედგება ოთხი კომპონენტისგან, რომელთაგან პირველი მიზნად ისახავს სამოვრების მართვის სფეროში მარეგულირებელი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოს გაძლიერებას ეროვნულ დონეზე.

პირველი კომპონენტის ფარგლებში პროექტი მხარს უჭერს სამოვრების მართვის პოლიტიკის კონცეფციის შემუშავებას, რომელშიც, სხვა საკითხებთან ერთად, ასევე ინტეგრირებულია მიწის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსის (LDN) ამოცანები.

ეროვნული პოლიტიკის კონცეფცია შემუშავდა სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავების უწყებათაშორისი საკოორდინაციო სამუშაო ჯგუფის კოორდინაციით, რომელიც შექმნილია საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის ბრძანებით. დოკუმენტის შემუშავებისა და განხილვის პროცესში ჩართულია დაინტერესებულ მხარეთა ფართო წრე.

სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფცია შემუშავდა „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელოს“ შესაბამისად, რომელიც დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის #629 დადგენილებით.

სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფციის შემუშავების პროცესში გათვალისწინებული იქნა ევროპის ქვეყნებში, ასევე, ამერიკის შეერთებულ შტატებში ფედერალურ საკუთრებაში არსებული სამოვრების მართვის მიდგომები და გამოცდილება, რაც გაზიარებული იქნა აშშ-ს სატყეო სამსახურის (USFS)-ის სპეციალისტების და ექსპერტების მიერ ევროპის ქვეყნებიდან სამუშაო შეხვედრების ფარგლებში. დოკუმენტი ძირითადად ეფუძნება ევროპის ქვეყნების (საფრანგეთი, შვეიცარია) მაღალ მთიან რეგიონებში სამოვრების მართვის არსებულ მიდგომებს, რომლებიც ესადაგება საქართველოში სამოვრებით სარგებლობის ტრადიციებს.

სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფციის დანიშნულებაა სამოვრებით მდგრადი სარგებლობისა და სამოვრების დაცვის ერთიანი, თანმიმდევრული მიდგომის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს სამოვრებზე მიწის დეგრადაციის პრევენციას და

ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნებას, ხელს შეუწყობს სამოვრების ნაყოფიერების გაუმჯობესებას, მეცხოველეობის დარგის მდგრად განვითარებას და პროდუქტიულობის გაზრდას.

კონცეფცია ეფუძნება კომპლექსურ (ინტეგრირებულ) მიდგომას, რომელიც სამოვრების მდგრადი გამოყენებისა და დაცვის საკითხებს განიხილავს მეცხოველეობის დარგის განვითარების საკითხებთან ერთად. ამასთან, სამოვრები განიხილება ბუნებრივი და ნახევრად-ბუნებრივი ეკოსისტემების ნაწილად, რომლებიც გამოიყენება ფერმერთა განსხვავებული სოციალურ-ეკონომიკური კატეგორიების მიერ, რომელთაც აქვთ განსხვავებული პრიორიტეტები და მიზნები მეცხოველეობის განვითარების კუთხით. დოკუმენტში ასევე, გათვალისწინებულია ზაფხულისა და ზამთრის სამოვრების ინტეგრირებული მართვისა და ტრადიციული მომთაბარეობის საკითხები.

აღნიშნულის საფუძველზე სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის წინამდებარე დოკუმენტი (კონცეფცია) აყალიბებს სამოვრების მდგრადი მართვის ხედვასა და პრინციპებს, განსაზღვრავს სამოვრად გამოყენებული მიწების საკუთრებისა და სამოვრებით სარგებლობის უფლებების საკითხებს, ინსტიტუციურ მოწყობას სამოვრების მდგრადი მართვის უზრუნველსაყოფად, პოლიტიკის დოკუმენტით განსაზღვრული მიდგომების სამართლებრივ შედეგებს (რა საკანონმდებლო ცვლილებები იქნება საჭირო), განიხილავს სამოვრების მართვის ეკონომიკურ და ფისკალურ ასპექტებს, სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვას და მონიტორინგს.

სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის წინამდებარე დოკუმენტი საფუძვლად დაედება შესაბამისი საკანონმდებლო პაკეტის მომზადებას სამოვრების მართვის სფეროში, რაც, ასევე, მხარდაჭერილი იქნება პროექტის მიერ.

2. სიტუაციის ანალიზი

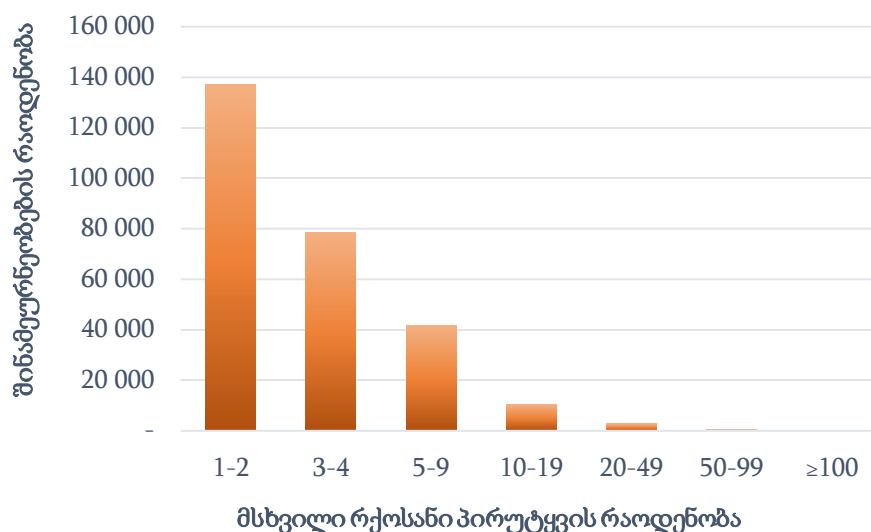
2.1 ფონური ინფორმაცია

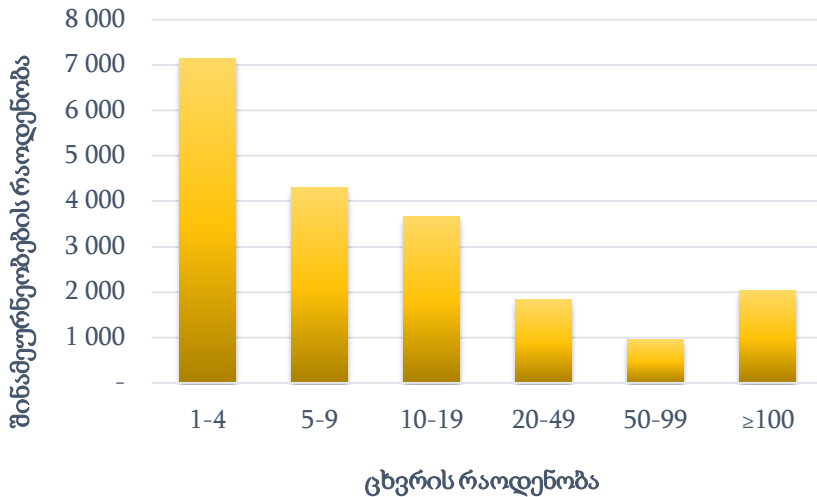
სამოვრების მნიშვნელობა მეცხოველეობის სექტორისათვის: საქართველოში სამოვრები მოიცავს დაახლოებით 1,7 მილიონ ჰა ფართობს, რაც შეადგენს ქვეყნის მთლიანი ტერიტორიის დაახლოებით 25%-ს და სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების საერთო ფართობის 50%-ზე მეტს.

სამოვრები მეცხოველეობის სექტორს უზრუნველყოფს იაფი და ხელმისაწვდომი საკვები ბაზით, რომლის გამოყენება შესაძლებელია წლის სხვადასხვა დროს, სეზონური პირობების გათვალისწინებით მოვებისთვის ოპტიმალური პირობების მქონე ადგილებში პირუტყვის გადაადგილებით. სამოვრების გამოყენება პირუტყვის გამოსაკვებად მნიშვნელოვნად ამცირებს საკვების შესყიდვის აუცილებლობას, განსაკუთრებით მეცხვარეობაში, ასევე საქონლის ხორცის კომერციული წარმოების შემთხვევაში და იმ მცირე ოჯახური მეურნეობებისთვის, რომლებიც მისდევენ მესაქონლეობას, რაც წარმოადგენს მათი შემოსავლების დივერსიფიკაციის და/ან საკუთარი მოხმარებისთვის წარმოებული საკვების წყაროს.

მეურნეობების განაწილება პირუტყვის სულადობის მიხედვით: საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო შინამეურნეობების დაახლოებით 46% ფლობს პირუტყვს, თუმცა, მათი უმრავლესობა მცირე ზომის მეურნეობაა. მაგალითად, დაახლოებით 270,000 შინამეურნეობიდან, სადაც ჰყავთ მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვი, 80% ფლობს ხუთ სულზე ნაკლებს და მხოლოდ 5% ფლობს ათ სულ ან მეტ პირუტყვს (სურათი 1). ცხვრის მეპატრონეებიდან მხოლოდ 15%-ს ჰყავს 50 სულზე მეტი ცხვარი. წარმოებული პროდუქციის 80%-ს მოიხმარენ ოჯახში (FAO, 2017), რაც ხაზს უსვამს მეცხოველეობის მნიშვნელობას სოფლად მეცხოვრები მოსახლეობისთვის როგორც საარსებო წყაროს, ისე შემოსავლების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. შესაბამისად, მეცხოველეობა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სოფლად სიღარიბის შემცირებაში.

სურათი 1. მეურნეობების განაწილება პირუტყვის რაოდენობის მიხედვით





წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (საქსტატი), 2014

საკვანძო საკითხები:

საქართველოში საძოვრებს იყენებს სასოფლო-სამეურნეო შინამეურნეობების დიდი ნაწილი და ასევე მეცხოველეობის პროდუქციის მრავალი სხვადასხვა მწარმოებელი. მოსახლეობა მეცხოველეობას მისდევს სხვადასხვა მიზნით, მათ შორის სასოფლო-სამეურნეო შინამეურნეობების უმრავლესობისთვის მეცხოველეობა საარსებო წყაროა, მათი ნაწილისთვის შემოსავლების დივერსიფიკაციის საშუალება, თუმცა ასევე ვითარდება საშუალო და მსხვილი კომერციული და სპეციალიზირებული მეცხოველეობა.

საძოვრების ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო ჩარჩოები უნდა ცნობდნენ ამ სხვადასხვა ტიპის საძოვრებით მოსარგებლეთა საჭიროებებს - ყველა მათგანისთვის საძოვრებზე ხელმისაწვდომობის უფლების სამართლებრივი უზრუნველყოფის მეშვეობით.

2.2 ძოვების სისტემების სხვადასხვა ტიპები

პირუტყვის ძოვება სასოფლო დასახლებების ახლომდებარე საძოვრებზე: მცირე რაოდენობის პირუტყვის მფლობელთა უმრავლესობა მათ აძოვებს საცხოვრებელი ადგილის ახლოს, უშუალოდ სასოფლო დასახლების მიმდებარე ახლომდებარე საძოვრებზე. პირუტყვი ყოველ საღამოს ბრუნდება პირუტყვის მფლობელის (მეპატრონის) მეურნეობაში. როგორც წესი, სასოფლო დასახლების მიმდებარე ახლომდებარე საძოვრებზე შინამეურნეობები პირუტყვს აძოვებენ კოლექტიურად/ერთობლივად. ამგვარად ფორმირებულ სოფლის ნახირს შინამეურნეობები მწყემსავენ მორიგეობით ან ერთობლივად ქირაობენ მწყემსს. ძოვებისათვის გამოიყენება არა მხოლოდ მიმდებარე ახლომდებარე საძოვრები, არამედ ასევე სასოფლო დასახლების ფარგლებში მდებარე შეუღობავი მდელოები, ასევე დაუმუშავებელი სახნავ-სათესი მიწები (რომლებიც უმეტესად კერძო საკუთრებაშია), მიწდვრები მოსავლის აღების შემდეგ შემოდგომასა და ზამთარში და გზის პირები. ზოგან ზამთარში პირუტყვი იმყოფება ბაგურ კვებაზე. ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკაა

ზაფხულის განმავლობაში მეწველი საქონლის (ფურების) დატოვება სოფელში, ხოლო არამეწველი საქონლის გადარეკვა საზაფხულო სამოვარზე სოფლის ნახირთან ერთად.

ამ ტიპის მეურნეობა ექსტენსიურია. დამხმარე სერვისები საქონლის კვებასა და მოვლაზე მინიმალურია და შესაბამისად პროდუქტიულობაც დაბალია. ასეთი ტიპის მეურნეობებში ძირითადად არის ადგილობრივი ჯიშის პირუტყვი და ხშირ შემთხვევაში წველადობა საშუალოდ არის 6-8 ლიტრი დღეში. ამ ტიპის მეურნეობებისათვის მესაქონლეობა შეიძლება არ იყოს მთავარი საქმიანობა და შესაბამისად შემოსავლის მთავარი წყარო, ან პირიქით, წარმოადგენდეს ძირითად საარსებო წყაროს შინამეურნეობისათვის. საქონლის ყოლის მთავარ მოტივაცია უმეტეს შემთხვევაში მესაქონლეობის პროდუქციის საკუთარი მოხმარებისთვის წარმოებაა.

მცირე ზომის მეურნეობები ძირითადად ამ გზით ინახავენ მეწველ საქონელს. მოზარდი და არამეწველი პირუტყვი სოფლების ნაწილიდან ზაფხულის განმავლობაში შესაძლოა გაიგზავნოს მაღალმთიან სამოვრებზე სოფლის ნახირთან ერთად.

ძოვების ამ სისტემაში მნიშვნელოვანი შეზღუდვაა სამოვრების სიმწირე, განსაკუთრებით დაბლობი რეგიონების მჭიდროდ დასახლებული სოფლების მიმდებარე ტერიტორიებზე. მიწის პრივატიზაციის რეფორმის შედეგად სოფლების ფარგლებში და მათ მიმდებარედ არსებული მიწის ნაკვეთები ამჟამად ძირითადად გადასულია კერძო საკუთრებაში. ზოგჯერ სამოვრებად გამოიყენება დროებით დაუმუშავებელი მიწები და სახნავ-სათესი მიწები მოსავლის აღების შემდეგ. გარდა ამისა, მიწათმფლობელების მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების დამუშავების მზარდი ტენდენციის შედეგად მცირდება სამოვარი ადგილები სოფლის ნახირისათვის, რაც იწვევს კონფლიქტურ სიტუაციებს.

ახლომდებარე მაღალმთიან სამოვრებზე სეზონური გადარეკვა: საქართველოს ბევრ სასოფლო დასახლებაში ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკაა ზაფხულობით საქონლის გადარეკვა ახლომდებარე მაღალმთიან სამოვრებზე, ძირითადად მოზარდი და არამეწველი პირუტყვის, მაგრამ ზოგ შემთხვევაში შესაძლოა მეწველი პირუტყვის გადარეკვასაც ქონდეს ადგილი. ახლომდებარე მაღალმთიან საზაფხულო სამოვრებს იყენებენ მაისიდან სექტემბრის ჩათვლით. ფერმერებს უმეტეს შემთხვევაში ჰყავთ 5-დან 20-მდე სული საქონელი. ახლომდებარე საზაფხულო სამოვრებზე საქონელს/ცხვარს მიერეკებიან კოლექტიურად - ნახირის/ფარის სახით, რომელიც შედგება სხვადასხვა შინამეურნეობების მფლობელობაში არსებული პირუტყვისაგან.

ზაფხულის განმავლობაში მთის სამოვრებზე საქონლის გამოკვება გარკვეულწილად ახდენს ზამთრის პერიოდში არაეფექტური კვების დაბალანსებას და იძლევა მწარმოებლურობის ზრდის საშუალებას. რძის გადამუშავება ხდება მთაში. დამზადებული ყველის რეალიზაცია მთაში ან დაბლობ რეგიონებში. გვიან შემოდგომასა და ადრე ზაფხულზე საქონელი ბალახობს სოფლების გარშემო მდელოებსა და ტყეში. ზამთარში საქონელი ბოსელშია 4-5 თვის მანძილზე, სადაც თივითა და მოსავლის ნარჩენებით იკვებება.

მომთაბარე მეცხოველეობა შორეული ზაფხულისა და ზამთრის სამოვრების გამოყენებით:

მოვების ეს სისტემა ძირითადად მეცხვარეობისთვისაა დამახასიათებელი და უმეტესწილად აღმოსავლეთ და სამხრეთ საქართველოშია გავრცელებული. სისტემა ეფუძნება ბუნებრივი მდელოებით სარგებლობას - ზაფხულობით მაღალმთაში, ხოლო ზამთრის პერიოდში - დაბლობში. ცხვარს, ასევე საქონელს, თუმცა შედარებით მცირე რაოდენობით, მაისიდან მიერეკებიან ალპურ სამოვრებზე, ხოლო გამოსაზამთრებლად (ოქტომბრიდან) დაბლობში მდებარე ზამთრის სამოვრებზე. მოვების ამ სისტემის მაგალითია ცხვრის სეზონური გადარეკვა კახეთის სამხრეთ-აღმოსავლეთ ნაწილში მდებარე სამოვრებიდან (შირაქის ზამთრის სამოვრები) თუშეთის ალპურ სამოვრებზე. მოვების ასეთ სისტემაში ძირითადად მონაწილეობენ პირუტყვის მსხვილი მფლობელები. თუმცა მათ საკუთრებაში არსებულ ნახირს/ცხვარს ემატება მცირე მეურნეობების მიერ მიზარებული პირუტყვიც. ზაფხულისა და ზამთრის სამოვრები შესაძლოა იქირავოს პირუტყვის რამდენიმე მფლობელმა ერთობლივად. საქართველოში არსებული ცხვრის უმეტესი ნაწილის მოვება სწორედ ამგვარად წარმოებს. პირუტყვის გადასარეკი ტრასები მოიცავს დაახლოებით 12,000 კმ-ს, სადაც ნაწილობრივ ხელმისაწვდომია შესაბამისი ინფრასტრუქტურა და ვეტერინარული კონტროლი.

მოვების ამ სისტემისთვის ძირითად შემზღუდავ ფაქტორს წარმოადგენს ზამთრის სამოვრების სიმწირე (ნაკლებობა).

ნახევრად ინტენსიური და ინტენსიური ტიპის მეცხოველეობის მეურნეობები: ამ ტიპის მეურნეობებს განეკუთვნებიან საშუალო და მსხვილი მწარმოებლები მეცხოველეობის სექტორში, რომლებიც იყენებენ მაღალმწარმოებლურ პირუტყვის ჯიშებს ხორცისა და რძის პროდუქტების ინტენსიური და ნახევრად ინტენსიური წარმოების მოდელების ფარგლებში.

ნახევრად ინტენსიური (შერეული) ტიპის მოდელი გულისხმობს, რომ ფერმერები ფლობენ 20 სულზე მეტ საქონელს. ამ ტიპის მეურნეობები მეტ-ნაკლებად ბაზარზეა ორიენტირებული, რადგან ფერმერები აწარმოებენ რძესა და ხორცს (დაკლულს ან ცოცხალს) მისი შემდგომი გადამამუშავების მიზნით და ყიდიან გადამამუშავებელ საწარმოებზე. ფერმერები შესაძლოა ფლობდნენ გაუმჯობესებული ჯიშის საქონელს (cross-breeds) და აწარმოებდნენ ხარისხიან საკვებს (სიმინდი და იონჯა), რათა გამოკვებონ საქონელი ზამთარში (ასევე იყენებენ კომბინირებულ საკვებს).

ფერმერთა მცირე რაოდენობა მისდევს ინტენსიურ მეცხოველეობას და იყენებს თანამედროვე მიდგომებს. ისინი ფლობენ 50 სულზე მეტ გაუმჯობესებული ჯიშის საქონელს (მერძეული: ჰოლშტეინი, შვიცი. მეხორცული: სალერსი, ანგუსი). ამ მოდელში ფერმერები ძირითადად იყენებენ მათ საკუთრებაში არსებულ სამოვრებს, რომლებიც უზრუნველყოფილია შესაბამისი ინფრასტრუქტურით (შეღობვა, დასარწყულებელი), ასევე აწარმოებენ ხარისხიან საკვებს სახნავ-სათეს მიწებზე, იყენებენ კონცენტრატებს საკვებში, ასევე ვეტერინალურ მომსახურებას და ხელოვნურ განაყოფიერებას. ასეთი ფერმების რაოდენობა ჯერჯერობით ძალიან მცირეა, თუმცა მომავალში მოსალოდნელია როგორც ფერმერების რაოდენობის, ისე წარმოების მოცულობის ზრდა.

მოვების ამ სისტემისთვის ძირითადი შემზღუდავი ფაქტორია საშუალო და მცირე ფერმების სიახლოვეს მდებარე სამოვრებით სარგებლობა ახლომდებარე სოფლების მოსახლეობის მიერ, რის გამოც მსხვილი მწარმოებლები ვერ ახერხებენ დამატებით მიწის იჯარით აღებას სამოვრად გამოყენების მიზნით, რაც ხდება ხელისშემშლელი მიზეზი მათი შემდგომი გაფართოებისთვის.

საკვანძო საკითხები:

საქართველოში საძოვრების რესურსების ოპტიმალური გამოყენება დამოკიდებულია პირუტყვის სეზონურ გადარეკვაზე შორეულ მაღალმთიან საძოვრებზე. აღნიშნული სათანადოდ უნდა იქნეს ასახული შესაბამის მარეგულირებელ ნორმებში, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს საძოვრებით სეზონური სარგებლობისას მათზე ექსტერიტორიული და თანაბარზომიერი წვდომის უფლება (*საძოვრებით ყველა მოსარგებლეს უნდა ჰქონდეს მათთვის საჭირო სეზონურ საძოვრებზე წვდომის უფლება, თუნდაც ეს საძოვრები მდებარეობდნენ სხვა რეგიონში*).

მცირე და საშუალო შინამეურნეობები საძოვრებით სარგებლობენ კოლექტიური ძოვების სისტემების მეშვეობით, რადგან მცირე რაოდენობით პირუტყვის გადაადგილებისა და ძოვების ხარჯები ძალიან მაღალია, მაშინ როდესაც, მსხვილ მესაქონლეებს შეუძლიათ საძოვრების უფრო ცალკეულად საფუძველზე გამოყენება. იმ საძოვრებისთვის, სადაც კოლექტიური ძოვება ან მართვა დამკვიდრებულ პრაქტიკას წარმოადგენს, ისეთი მარეგულირებელი რეჟიმი უნდა შემუშავდეს, რომელიც აღიარებს და ხელს შეუწყობს სარგებლობის ამ ფორმას.

მსხვილ კომერციულ ფერმებს ასევე სჭირდებათ მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს მათ გაფართოებას ახალ საძოვრებზე.

2.3 სამოვრებთან დაკავშირებული გარემოსდაცვითი საკითხები/პრობლემები

1990-იანი წლებიდან საქართველოში პირუტყვის რაოდენობა მკვეთრად შემცირდა. მიუხედავად იმისა, რომ მდგომარეობამ გაუმჯობესება დაიწყო დაახლოებით 2010 წლის შემდეგ, 2017 წელს ცხვრის რაოდენობამ 1990 წლის მაჩვენებლის მხოლოდ 56%, ხოლო პირუტყვისამ - 70% შეადგინა. ამრიგად, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ საქართველოში ბოლო ათწლეულების განმავლობაში სამოვრებზე დატვირთვა შემცირდა.

თუმცა, ამავდროულად ხელმისაწვდომი აღარაა აზერბაიჯანისა და დაღესტნის ზამთრის სამოვრები, რომლებითაც ადრე სარგებლობდა საქართველო. ზამთრის სამოვრები ამჟამად მოიცავს საქართველოს სამოვრების მხოლოდ 25%-ს, რაც აბრკოლებს საკვების ხელმისაწვდომობას წლის შესაბამისი სეზონის განმავლობაში. ამ სამოვრებზე პირუტყვის სულადობის მაჩვენებელი ძალზე მაღალია. სამოვრების ფაქტობრივი დეგრადაციის მტკიცებულება ცვალებადია: ზოგიერთი ზამთრის სამოვარი კარგ მდგომარეობაშია, ხოლო სხვები ძალიან დეგრადირებულია, განსაკუთრებით სოფლების მიმდებარე სამოვრები სემიარიდულ რეგიონებში, ან მაგალითად, სამოვრები ჭაჭუნას ადკვეთილის ფარგლებში. ქვეყნის სემიარიდულ რეგიონებში მდებარე სამოვრები ასევე ყველაზე მოწყვლადია კლიმატის ცვლილების მიმართ.

საზაფხულო სამოვრებზე ძოვების დატვირთვა დაბალია, რასაც ადასტურებს ალპურ და სუბალპურ სამოვრებზე ტყე-ბუჩქნარის გავრცელების მიმდინარე პროცესი, ასევე ალპური და სუბალპური მდელოების ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუმჯობესება. თუმცა, უკანასკნელ წლებში განხორციელებული შესწავლები აჩვენებს, რომ ძოვების დატვირთვა ძალზე არარეგულირებული და არათანაბარია, რაც იწვევს ზოგიერთი ტერიტორიის დაზიანებას. სოფლების მიმდებარე არსებული სამოვრები განსხვავებულად არის დატვირთული, რაც დაკავშირებულია ძოვების რაციონალური ორგანიზების ადგილობრივი პრაქტიკის ნაკლებობასთან და არასაკმარისი მმართველობის და ხელშემწყობი სამართლებრივი გარემოს არარსებობასთან. ეს სამოვრები შეიძლება განსაკუთრებით დაუცველი იყოს დეგრადაციის მიმართ, რადგან გამოიყენება მთელი წლის განმავლობაში. პირუტყვის რაოდენობის ზრდასთან ერთად, უფრო მეტად იზრდება შორეულ სამოვრებზე პირუტყვის გადარეკვის ტენდენციაც, რაც გარკვეულწილად ამცირებს ამ დატვირთვას.

საკვანძო საკითხები:

სადოვრების მდგომარეობაზე გავლენას ახდენს არასაკმარისი გამოყენება ან არათანაბარი ძოვება საზაფხულო სადოვრებზე და ძოვების მაღალი ინტენსივობა ზამთრის სადოვრებზე.

სოფლების მიმდებარე სადოვრები, ზამთრის სადოვრები, პირუტყვის გადასარევი ტრასები და არიდული რეგიონები განსაკუთრებით მოწყვლადია დეგრადაციის მიმართ.

როდესაც არათანაბარი ძოვების გამო სადოვარზე პრობლემები წარმოიქმნება, ერთერთ გამოსავალს წარმოადგენს მოსარგებლეებისთვის მხარდამჭერი სამართლებრივი გარემოს უზრუნველყოფა, რომელიც ლანდშაფტზე ძოვების დატვირთვის უკეთესი მართვის საშუალებას იძლევა.

თუმცა, ქვეყნის ზოგიერთ რეგიონში, სადაც ზამთრის სადოვრებია გავრცელებული, საერთო დატვირთვა ძალზე მაღალია და შესაძლოა, საჭირო გახდეს მართვის ისეთი მექანიზმების დანერგვა, რომლებიც საერთო დატვირთვის მაჩვენებლის შეზღუდვაზე იქნებიან ორიენტირებული.

2.4 სადოვრებით სარგებლობის უფლებების არაფორმალური დამკვიდრება

პირუტყვის მფლობელები იყენებენ როგორც სოფლებთან ახლომდებარე, ისე შორეულ სადოვრებს სხვადასხვა გზით, მაგრამ როგორ ადგენენ მოსარგებლეები, ვის რომელი სადოვრით სარგებლობის უფლება აქვს? სადოვრებით სარგებლობის ფორმალური სისტემის (სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სადოვრების იჯარით გაცემა) ორგანიზებული დანერგვა ახლახან დაიწყო და მხოლოდ სადოვრების მცირე ნაწილზე ვრცელდება.

პასტორალური სისტემების უმეტესობაში, საკუთრების/სარგებლობის უფლებების ფორმალური სისტემების დანერგვამდე, სადოვრებზე არაფორმალური, მაგრამ ფართოდ გავრცელებული და მიღებული ტრადიციული უფლებები მკვიდრდებოდა დროთა განმავლობაში - მოსარგებლე თემების მოთხოვნის უფლების (პრეტენზიების) აღიარების კვალობაზე. მნიშვნელოვანი საკითხია, რამდენად არსებობენ ისინი საქართველოში.

საქართველოში სადოვრების მართვის საკითხებთან დაკავშირებული სხვადასხვა კვლევებით დასტურდება, რომ ადგილობრივი მოსარგებლეები (სასოფლო დასახლებული პუნქტების მცხოვრებთა ჯგუფები) დე-ფაქტო სარგებლობენ ტრადიციული უფლებებით სოფლის სადოვრებზე - ამ სადოვრებზე სარგებლობის უფლების გარეშე პირებისთვის ფაქტობრივი მინიჭების და/ან შეზღუდვის განხორციელების უფლების ჩათვლით, მიუხედავად იმისა, რომ ასეთ გადაწყვეტილებებს არ გააჩნია ფორმალური სამართლებრივი საფუძველი.

სხვა პასტორალური სისტემების მსგავსად, სადოვრებით ადგილობრივი მოსარგებლეები (ამ შემთხვევაში სოფლის მცხოვრებლები) განასხვავებენ ადგილობრივი მუდმივი მაცხოვრებლების (რეზიდენტების) და არარეზიდენტების ტრადიციულ უფლებებს და ამ უკანასკნელებს, როგორც წესი, ნაკლებ უფლებებს ანიჭებენ.

რაც შეეხება შორეული საზაფხულო სადოვრებით ტრადიციული სარგებლობის უფლებებს, კონკრეტული სოფლის მაცხოვრებლები, როგორც წესი, იყენებენ სპეციფიკურ ალპურ სადოვრებს, დასახლებულ პუნქტთან სიახლოვის საფუძველზე, ან, უფრო მობილური მოსარგებლეების შემთხვევაში, ტრადიციულ უფლებებს შორეული სადოვრებით სარგებლობაზე, როგორც ეს ხდება

თუმცა და შირაქში. აღნიშნული ხშირად ეფუძნება სამოვრებით სარგებლობის გასული საუკუნის 90-იან წლებამდე არსებულ მოდელებს, რომლებიც, თავის მხრივ, ეფუძნებოდნენ ბევრად უფრო ადრინდელ ტრადიციებს. მაღალმთიან სამოვრებზე თითოეულ მწყემსს შეუძლია დაიკავოს კონკრეტული ბანაკი/ბინა (და, შესაბამისად, სამოვარი) მოსარგებლეთა შორის დიდი ხნის დამკვიდრებული შეთანხმებების შესაბამისად (ლაგოდების დაცული ტერიტორიების ტრადიციული ზონის მაგალითი).

თუმცა, ზემოთ აღნიშნულ უფლებებს არ აქვს სამართლებრივი საფუძველი (არ არსებობს შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა). აღნიშნული კი ხდება მნიშვნელოვანი ბარიერი სამოვრებით სარგებლობის ფორმალური სისტემის დანერგვისათვის. ასევე გასათვალისწინებელია სამოვრებით სარგებლობის მართვის კუთხით ადგილობრივი ინსტიტუტების სისუსტე. ყოველივე ზემოთ აღნიშნულის შედეგად კი ადგილი აქვს სამოვრებზე ღია წვდომას ან გაურკვეველ მდგომარეობას იმასთან დაკავშირებით, თუ ვის აქვს კონკრეტული სამოვრით სარგებლობის ტრადიციული უფლება, ასევე ადგილი აქვს კონფლიქტური სიტუაციების ზრდას, რაც, თავის მხრივ, დაკავშირებულია პირუტყვის სულადობის მატებასთან. თუმცა, მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივ მოსახლეობას შენარჩუნებული აქვს კონკრეტული სამოვრებით სარგებლობის ტრადიციული უფლებების გაგება/ცოდნა, რაც გათვალისწინებული უნდა იქნეს სამოვრების მართვის სამართლებრივი რეგულირების მექანიზმის შემუშავებისას.

საკვანძო საკითხები:

ამჟამად საქართველოში სამოვრებით სარგებლობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა არ ცნობს ყოფილი თემების (*ამჟამად მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული ერთეულების*) ან ცალკეული სასოფლო დასახლებების (სოფლების) მცხოვრებთა ტრადიციულ უფლებებს სამოვრებით სარგებლობაზე - არც ფაქტობრივად გამოყენებული სამოვრების მასშტაბის და არც ამ სამოვრების კონკრეტული უბნების ადგილმდებარეობის თვალსაზრისით.

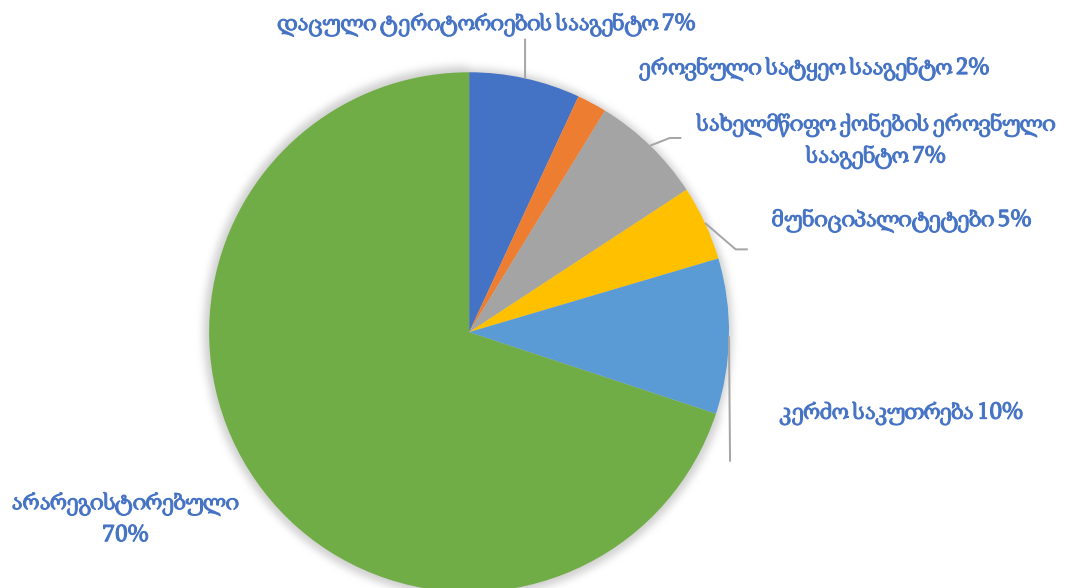
სამოვრებით სარგებლობისა და სამოვრებზე საკუთრების მარეგულირებელი კანონმდებლობის შემუშავებისას, გათვალისწინებული უნდა იქნეს არსებული, დე ფაქტო ტრადიციული უფლებები და ფორმები. უნდა მოხდეს მათი იდენტიფიცირება და ინტეგრირება სამართლებრივ სისტემაში - იმგვარი კრიტერიუმების დაწესებით, რომლებიც უზრუნველყოფენ სამართლიანობის (მათ შორის სოციალური) ხელშეწყობას და კონფლიქტების რისკების არიდებას და რომელთა გამოყენებითაც შესაძლებელი იქნება დე ფაქტო მოსარგებლეების დიდი ხნის (ტრადიციული) მოთხოვნის უფლებათა (პრეტენზიების) შეფასება და ფორმალური აღიარება.

2.5 სამოვრებზე ხელმისაწვდომობის სამართლებრივი ჩარჩო

სამოვრებზე ხელმისაწვდომობის (სამოვრებით სარგებლობის და სამოვრებზე საკუთრების) მარეგულირებელი კანონმდებლობა დღეისათვის არ ითვალისწინებს სოფლების ახლომდებარე სამოვრებით ადგილობრივი მოსარგებლეების ან შორეული სამოვრებით სარგებლობის ტრადიციულ უფლებებსა და მოთხოვნებს (პრეტენზიებს) სამოვრებზე და არც კოლექტიური ძოვების პრაქტიკას.

საქართველოში სამოვრებით სარგებლობაზე ფორმალური უფლების მოპოვების/მინიჭების სამართლებრივი მექანიზმები და პროცედურები განსხვავდება სამოვრებზე საკუთრების ფორმებისა და სამოვრების განკარგვასა და მართვაზე უფლებამოსილი უწყებების მიხედვით (სურათი 2). სამოვრებისა და სათიბების კატეგორიზაციასა და რეგისტრაციასთან დაკავშირებული პრობლემების გამო, სამოვრების დიდი ნაწილი ოფიციალურად არ არის რეგისტრირებული. არარეგისტრირებული სამოვრების უმეტესი ნაწილი განიკარგება სახელმწიფოს მიერ. თავის მხრივ, არარეგისტრირებული სამოვრების ნაწილი შეიძლება რეგისტრირებული და შემდგომ სარგებლობაში (იჯარით) გაცემული ან პრივატიზებული იქნეს როგორც სახნავი მიწა.

სურათი 2. სამოვრების განაწილება საკუთრებისა და მართვის ორგანოების მიხედვით



სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრები

სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ – სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო ამჟამად პასუხისმგებელია სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწების განკარგვაზე. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში

ჯერ არ დასრულებულა მიწის რეგისტრაციის პროცესი, სავარაუდოდ სახელმწიფო საკუთრებაში რეგისტრირებული მიწები მოიცავს სამოვრების უმეტეს ფართობს.

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრების პრივატიზება აკრძალულია და კანონის¹ თანახმად, სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ გაცემა იჯარით, მაქსიმუმ, 49 წლით. განაწილება ტარდება ცენტრალიზებულად, ელექტრონული აუქციონის გზით, სადაც სამოვრის იჯარის საწყისი ფასი იწყება ერთი ჰექტარისთვის დადგენილი წლიური მინიმალური ფასით². 2015 წლიდან სამოვრების იჯარით გაცემაზე გამოცხადებული იყო არაფორმალური მორატორიუმი, ხოლო 2021 წელს სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ სამოვრებზე ხელმისაწვდომობის სახელმწიფო პროგრამამ³ ხელახლა გახსნა სახელმწიფო სამოვრების იჯარით აღების შესაძლებლობა, ამჯერად სამი წლით. ამ პროგრამის ფარგლებში, დადგენილი იქნა პროცედურები, რომელთა მიხედვითაც განისაზღვრა საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნულ სააგენტოს უფლებამოსილებები ამავე პროგრამის ფარგლებში სამოვრების განკარგვის პროცესში⁴. პროგრამის მიხედვით, შეთავაზებული თანხის გარდა, სამოვრის იჯარით მიღების ერთადერთი კრიტერიუმია პირუტყვის საკუთრებაში ყოლა. განმცხადებლის მიერ სამოვრით წარსულში სარგებლობის ისტორია, მოსარგებლების საცხოვრებელი ადგილი ან დიდი ხნის განმავლობაში არსებული მოთხოვნები (პრეტენზიები) კონკრეტული სამოვრით სარგებლობასთან მიმართებაში მხედველობაში არ მიიღება. თუმცა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მუნიციპალიტეტებს აქვთ უფლება გასცენ უარყოფითი რეკომენდაცია კონკრეტული სამოვრის იჯარით გაცემაზე - მათ შორის იმ მოტივით, რომ კონკრეტული სამოვრის იჯარით გაცემა გამოიწვევს კონფლიქტის წარმოშობის რისკების ზრდას ამავე სამოვრით ფაქტობრივად მოსარგებლე ადგილობრივი მოსახლეობასთან. სამოვრით სარგებლობისთვის საიჯარო ხელშეკრულებები იდება პირუტყვის ფიქსირებულ რაოდენობაზე, რომლის გადაჭარბებაც არ შეიძლება. მონიტორინგს ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე ახორციელებს მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო.

¹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“, 2010.

² მინიმალური ფასი დადგენილია საქართველოს მთავრობის 2011 წლის №15 დადგენილებით „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული, იჯარით გაცემული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის პირდაპირი მიყიდვის ფორმით პრივატიზებისას საპრივატიზებო შემოსულობისა და იჯარით გაუცემელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის აუქციონის ფორმით პრივატიზებისას მიწის ნაკვეთის საწყისი საპრივატიზებო თანხის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით დამტკიცების და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის (რომელიც არ ექვემდებარება პრივატიზებას) აუქციონის ფორმით სარგებლობაში გადაცემის წლიური საწყისი სარგებლობაში გადაცემის საფასურის განსაზღვრის თაობაზე“ და შეადგენს 15 ლარს ჰა-სთვის სამოვრების უმეტესობაზე და 8 ლარს - ახმეტისა და დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტების სამოვრებზე.

³ დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის 2021 წლი 6 ოქტომბრის N497 დადგენილებით.

⁴ სააგენტო განსაზღვრავს სამოვრების იმ ტერიტორიებს, რომლებიც იჯარით უნდა გიცეს ან ცალკეულმა დაინტერესებულმა პირებმა შეიძლება დაადგინონ ნაკვეთები, მოამზადონ საკადასტრო ნახაზები და წარუდგინონ სააგენტოს (თუ ფართობი 100 ჰა და მეტია) ან ქონების მართვის ეროვნულ სააგენტოს, თუ ფართობი 100 ჰა-ზე ნაკლებია. სამოვრის რეგისტრაციის შემდგომ გამოცხადდება აუქციონი. პროგრამის ფარგლებში საიჯარო ხელშეკრულების მხარეები არიან სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის სააგენტო და მოიჯარე.

მიუხედავად იმისა, რომ სამოვრების პრივატიზება აკრძალულია, სასოფლო-სამეურნეო მიწების კატეგორიაზაციასთან დაკავშირებული პრობლემების გამო, მიწა რომელიც რეალურად გამოიყენება სამოვრად, შესაძლოა საჯარო რეესტრში დარეგისტრირდეს როგორც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა – სასოფლო-სამეურნეო მიწის კონკრეტული კატეგორიის (ა) სახნავი /მათ შორის, მრავალწლოვანი ნარგავებით დაკავებული/; ბ) სათიბი; გ) სამოვარი; დ) საკარმიდამო) მითითების გარეშე, ან დარეგისტრირდეს როგორც სახნავი ან საკარმიდამო მიწა და ამგვარი კატეგორიების გამოყენებით ან კატეგორიების მითითების გარეშე მოხდეს შემდგომში მისი პრივატიზება.

დაცული ტერიტორიების სააგენტო. საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – დაცული ტერიტორიების სააგენტო მართავს დაახლოებით 189,209 ჰა სამოვრებს, რაც შეადგენს ქვეყნის სამოვრების (1990 წლების მონაცემებით) დაახლოებით 10%-ს. სააგენტოს მიერ უშუალოდ მართული სხვადასხვა კატეგორიის დაცული ტერიტორიების ტრადიციული გამოყენების ზონებში დაშვებულია ძოვება.⁵ აქაც, სამოვრით სარგებლობის უფლება მიიღება იჯარით, თუმცა სამოვრები ნაწილდება არა აუქციონის წესით, არამედ არსებულ (დე-ფაქტო) მოსარგებლებზე მუნიციპალიტეტთან შეთანხმებით. სამოვრით მოსარგებლები იდენტიფიცირდება და მათი ტრადიციული უფლებები ფასდება ამ თუ იმ დაცული ტერიტორიის სამოვრების მართვის დაგეგმვის პროცესში. დაცული ტერიტორიების მარეგულირებელი კანონმდებლობით მოითხოვება სამოვრების გამოყენების დაგეგმვა, მათ შორის, სამოვრად გამოსაყენებელი ტერიტორიის საზღვრების განსაზღვრა, მცენარეული საფარის მდგომარეობის შეფასება, პირუტყვის სულადობის დადგენა და ძოვების კალენდრის შემუშავება.⁶ საიჯარო ხელშეკრულებები განსაზღვრავს სამოვრებით სარგებლობის პირობებს, რომლებიც ბევრად უფრო დეტალურია, ვიდრე დაცული ტერიტორიების ფარგლებს გარეთ მდებარე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრების იჯარით გაცემის შემთხვევაში, სამოვრების განაწილების აღსრულებას და ზედამხედველობას უზრუნველყოფს დაცული ტერიტორიების სააგენტო.

ეროვნული სატყეო სააგენტო. საქართველოს ტყის მიწების მთლიანი ფართობიდან, რაც ქვეყნის მთლიანი ფართობის დაახლოებით 40%-ს შეადგენს, უმეტესი ნაწილი იმართება საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – ეროვნული სატყეო სააგენტოს მიერ. ეროვნული სატყეო სააგენტოს უშუალო მართვის ქვეშ არსებული ტყის მიწები, რომლებიც სახელმწიფო საკუთრებას წარმოადგენს, გარდა ტყით დაფარული ფართობებისა მოიცავს ასევე სამოვრებსაც. ეროვნული სატყეო სააგენტოს ინფორმაციით აღნიშნული სააგენტო მართავს დაახლოებით 38,495 ჰა სამოვარს (ანუ სამოვრების 2%-ს) და 3,098 სათიბს (2003 წლის მონაცემებით).

2020 წელს მიღებული საქართველოს ტყის კოდექსის თანახმად, ტყითსარგებლობა დასაშვებია სასოფლო-სამეურნეო მიზნებისთვის, ძოვების ჩათვლით, *სპეციალური* ან *საერთო* სარგებლობის

⁵ ეროვნულ პარკებსა და აღკვეთილებში (*იქ სადაც ძოვება შეიძლება დაშვებული იქნეს*) სამოვრებით სარგებლობისა და იჯარით გაცემასთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 10 მაისის №235 დადგენილებით „დაცული ტერიტორიების უძრავი ქონების სარგებლობაში გადაცემისა და სპეციალური დანიშნულებით სარგებლობის წესის განსაზღვრის თაობაზე“.

⁶ 2013 წლიდან, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ადგილობრივი პარტნიორების მხარდაჭერით, შემუშავდა მართვის მთელი რიგი გეგმები, სამოვრების შეფასების ისეთი მეთოდების გამოყენებით, რომლებიც უფრო იაფი და მარტივია, ვიდრე გასული საუკუნის 90-იან წლებამდე პერიოდში განხორციელებული შეფასებები.

უფლებების ფარგლებში, რომლებიც ნაწილდება ტყის მართვის ორგანოს (*საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაში შემავალი ეროვნული სატყეო სააგენტო, ხოლო აჭარის არ-ის ტერიტორიაზე აჭარის სატყეო სააგენტო*) მიერ, ტყის მართვის გეგმების შესაბამისად. ათი წლის განმავლობაში სპეციალური სარგებლობის უფლებები ნაწილდება აუქციონის საშუალებით.⁷ საერთო სარგებლობის უფლებები ხელმისაწვდომია მოვებისთვის, „ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებების გათვალისწინებით“; მაგრამ სარგებლობის უფლებების დეტალური მექანიზმები ჯერჯერობით არ არის განსაზღვრული.

მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული საძოვრები

მუნიციპალიტეტები: მუნიციპალურ საკუთრებაში საძოვრების დაახლოებით 5%-ია მოქცეული.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტები, მათ მიერვე შექმნილი სპეციალიზირებული ა(ა)იპ-ების მეშვეობით, მართავენ (*განკარგვისა და სარგებლობაში გადაცემის უფლებამოსილების გარეშე*) იმ საძოვრებს, რომლებიც მოქცეულია დაცული ტერიტორიების ისეთი კატეგორიების ფარგლებში, როგორებიც არის დაცული ლანდშაფტი და მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორია. თავის მხრივ, დაცული ტერიტორიების ეს ორი კატეგორია არ იმართება დაცული ტერიტორიების სააგენტოს მიერ და ისინი შეიძლება მოიცავდნენ სახელმწიფო, მუნიციპალურ ან კერძო საკუთრებაში არსებულ როგორც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების (საძოვრების ჩათვლით), ასევე არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებს.

არსებული კანონმდებლობა უშვებს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საძოვრების მუნიციპალურ საკუთრებაში გადაცემის შესაძლებლობას.⁸

მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული საძოვრების პრივატიზება არ არის დაშვებული, თუმცა, შესაძლებელია მათი გაცემა იჯარით - აუქციონის და/ან პირდაპირი განკარგვის გზით.⁹

კერძო საკუთრებაში არსებული საძოვრები

კერძო მესაკუთრეები. საჯარო რეესტრის მონაცემების მიხედვით ამჟამად კერძო საკუთრებაშია საძოვრების 10%, მაგრამ რეალური მონაცემი სავარაუდოდ არის უფრო მაღალი (ვინაიდან საკუთრებაში რეგისტრირებულ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას, რომელიც გამოიყენება როგორც საძოვარი, შესაძლოა არ ჰქონდეს მითითებული საძოვრის ან სათიბის კატეგორია.

⁷ ტყის მართვის ორგანოს მიერ ან პოტენციური მოსარგებლის ინიციატივით, მუნიციპალიტეტთან შეთანხმებით და საძოვრებლად გამოსაყვანი პირუტყვის სულადობის მიხედვით შერჩეული ტერიტორია.

⁸ საქართველოს 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მიუთითებს, რომ სასოფლო-სამეურნეო მიწა (მათ შორის, საძოვრები), რომელიც კერძო საკუთრებაშია ან სახელმწიფო საკუთრებად არის რეგისტრირებული, არ ჩაითვლება მუნიციპალურ საკუთრებად (მუხლი 107). ამასთან, ამავე მუხლის მე-3 პუნქტი მუნიციპალიტეტებს უფლებას აძლევს, მიმართონ საჯარო რეესტრს იმ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეგისტრაციისთვის, რომელიც ჯერ არ არის რეგისტრირებული და მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მდებარეობს. ეს გულისხმობს, რომ თეორიულად მუნიციპალიტეტებს ჯერ კიდევ შეუძლიათ სახელმწიფოს მიერ ჯერ არ დარეგისტრირებული მიწების რეგისტრაცია.

⁹ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 122-ე მუხლი. აუქციონის ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო, მაგრამ პირდაპირი განკარგვით გადაცემას ასევე სჭირდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანხმობა. პირდაპირი განკარგვა შეიძლება განხორციელდეს იქ, სადაც აუქციონში არ არის საკმარისი მონაწილეები ან ფიზიკური პირების განცხადების საფუძველზე. მუნიციპალიტეტებმა შეიძლება დააწესონ სხვადასხვა პირობები ასეთი პირდაპირი განმცხადებლებისთვის და ასევე შეიძლება დაუმატონ პირობები აუქციონებს (პირობითი აუქციონი), სატენდერო ფასზე მაღალი და მეტი.

ამ მიწების მფლობელ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებს შეუძლიათ მისი გასხვისება და სარგებლობაში იჯარით გადაცემა საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი ზოგადი ნორმების შესაბამისად.

საკვანძო საკითხები:

საქართველოში საძოვრებით სარგებლობაზე ფორმალური უფლების მოპოვების/მინიჭების სამართლებრივი მექანიზმები და პროცედურები განსხვავდება საძოვრებზე საკუთრების ფორმებისა და საძოვრების მართვაზე, განკარგვასა და სარგებლობაში გადაცემაზე უფლებამოსილი ორგანოების მიხედვით. სახელმწიფო და მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული საძოვრების (გარდა დაცული ტერიტორიების ფარგლებში მოქცეული საძოვრებისა) სარგებლობაში იჯარით გადაცემა ხორციელდება აუქციონის წესით, რომლის მიხედვითაც საძოვრით სარგებლობის უფლებას იღებს ყველაზე მაღალი ფასის შემომთავაზებელი. აუქციონში მონაწილეობის ერთადერთი კრიტერიუმია პირუტყვის ყოლა საკუთრებაში. ასეთი გზით საძოვრების განაწილება არ ითვალისწინებს საძოვრის ადგილზე დე-ფაქტო გამოყენების ან ტრადიციული სარგებლობის ფორმებს, რომლებიც აღიარებულია საძოვრებით ადგილობრივი მოსარგებლეების მიერ.

კანონმდებლობით მოწესრიგებულია საძოვრების იჯარით გაცემა აუქციონის გარეშე დაცული ტერიტორიების ფარგლებში, რომელიც გარკვეულწილად ითვალისწინებს ადგილობრივი მოსარგებლეების ტრადიციულ და დე-ფაქტო უფლებებს. მაგრამ ამ მოდელში, არ არსებობს სტანდარტიზებული პროცედურები ან კრიტერიუმები შესაბამისი ადგილობრივი მოსარგებლეების იდენტიფიკაციისთვის.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში მრავალი მოსარგებლის (შინამეურნეობის) მიერ საძოვრები დე ფაქტო გამოიყენება საერთო სარგებლობის ფორმით (კოლექტიურად), კანონმდებლობით არ წესრიგდება საძოვრებით სარგებლობის აღნიშნული ფორმა. კანონმდებლობით არ მოითხოვება ასეთი საძოვრების იდენტიფიცირება და არ არის განსაზღვრული ამ საძოვრებით სარგებლობის სამართლებრივი მოწესრიგების გზები. შედეგად, შესაძლებელია მოხდეს ამ საძოვრების სარგებლობაში გადაცემა იჯარის ფორმით გარეშე მოსარგებლეებზე. კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი გამოწვევაა ის გარემოება, რომ სოფლების ახლომდებარე სასოფლო-სამეურნეო მიწები ძირითადად პრივატიზებულია მიწის რეფორმის ფარგლებში. შესაბამისად, კანონმდებლობით საძოვრების საერთო სარგებლობის მოწესრიგების შემთხვევაშიც კი, სასოფლო დასახლებების საკმაო ნაწილში შესაძლოა ვერც კი მოხდეს ძოვებისთვის გამოსადეგი ისეთი მიწის ფართობების იდენტიფიცირება, რომლებითაც ადგილობრივ მაცხოვრებლებს შეეძლება ისარგებლონ საერთო სარგებლობის ფორმით. ეს განსაკუთრებით შეეხება საქართველოს დაბლობ რეგიონებში მდებარე მჭიდროდ დასახლებულ დასახლებებს (სოფლებს).

2.6 სამოვრებით სარგებლობის არსებული მექანიზმების სოციალური, ეკონომიკური და გარემოსდაცვითი ასპექტები

იჯარით არ არის გაცემული სამოვრების უდიდესი ნაწილი. უკანასკნელი სასოფლო-სამეურნეო აღწერის (2014) მიხედვით, შინამეურნეობებისა და იურიდიული პირების სარგებლობაში (საკუთრებაში ან იჯარით) 265,200 ჰა სამოვარი. რაც ნიშნავს, რომ არსებული 1,7 მილიონი ჰა ფართობის სამოვრებიდან, მხოლოდ 17%-მდეა ფორმალურ სარგებლობაში - საკუთრებაში ან იჯარით გაცემული. სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგეტოს მონაცემებით, სამოვრების 24%, რომელიც იმართება აღნიშნული უწყების მიერ, იჯარით არის გაცემული. თუმცა ეს ციფრი ასახავს იჯარით გაცემული სამოვრების ხვედრით წილს საჯარო რეესტრში სახელმწიფო საკუთრებაში რეგისტრირებული სამოვრების ფართობთან მიმართებაში, რაც ცხადია არ ასახავს იჯარით გაცემული სამოვრების ხვედრით წილს სამოვრების საერთო ფართობთან (არარეგისტრირებული სამოვრების ჩათვლით) მიმართებაში (იხ. სურათი 2).

მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული სამოვრების ნაწილი გაიცემა იჯარით, თუმცა მათი უმეტესი ნაწილი ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ გამოიყენება არაფორმალურად - საერთო (კოლექტიური) სარგებლობის ფორმით.

ჯერ კიდე არ არის იჯარით გაცემული დაცული ტერიტორიების ფარგლებში მოქცეული სამოვრების დიდი ნაწილი.

მოსარგებლეთა უმრავლესობას არ გააჩნია სამოვრით სარგებლობის რაიმე ფორმალური უფლება.

2014 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერა აჩვენებს, რომ დაახლოებით 400,000 შინამეურნეობიდან, რომლებიც ფლობენ პირუტყვს, მხოლოდ 20%-ს გააჩნდა სამოვრებით ფორმალური სარგებლობის უფლება (სურათი 3). ეს მაჩვენებელი ყველაზე დაბალია იმ შინამეურნეობებისთვის, რომლებიც იყენებენ სოფლების მიმდებარე სამოვრებს და ყველაზე მაღალია ზამთრის სამოვრებით მოსარგებლეებისათვის¹⁰. დღეისათვის არსებული ხელმისაწვდომი მონაცემების მიხედვით ძნელია შეფასდეს სამოვრებზე ფორმალური წვდომის წილი იმ მოსარგებლეებში, რომლებიც იყენებენ მაღალმთიან საზაფხულო სამოვრებს, თუმცა პირუტყვს აზამთრებენ საკუთარ მეურნეობებში (და არა ზამთრის სამოვრებზე). თუმცა აშკარაა, რომ ამ მოსარგებლეების მიერ მაღალმთიანი სამოვრები უმეტესწილად არაფორმალურად გამოიყენება. სამოვრით მოსარგებლეები, რომელთაც არ აქვთ სამოვრით სარგებლობის ფორმალური უფლება, ვერ ინტეგრირდებიან სამოვრებით სარგებლობის მართვის სისტემაში და შესაბამისად არ იხდიან საფასურს სამოვრით სარგებლობისათვის, რაც ზეგავლენას ახდენს საგადასახადო შემოსავლებზე ადგილობრივ და ეროვნულ დონეებზე.

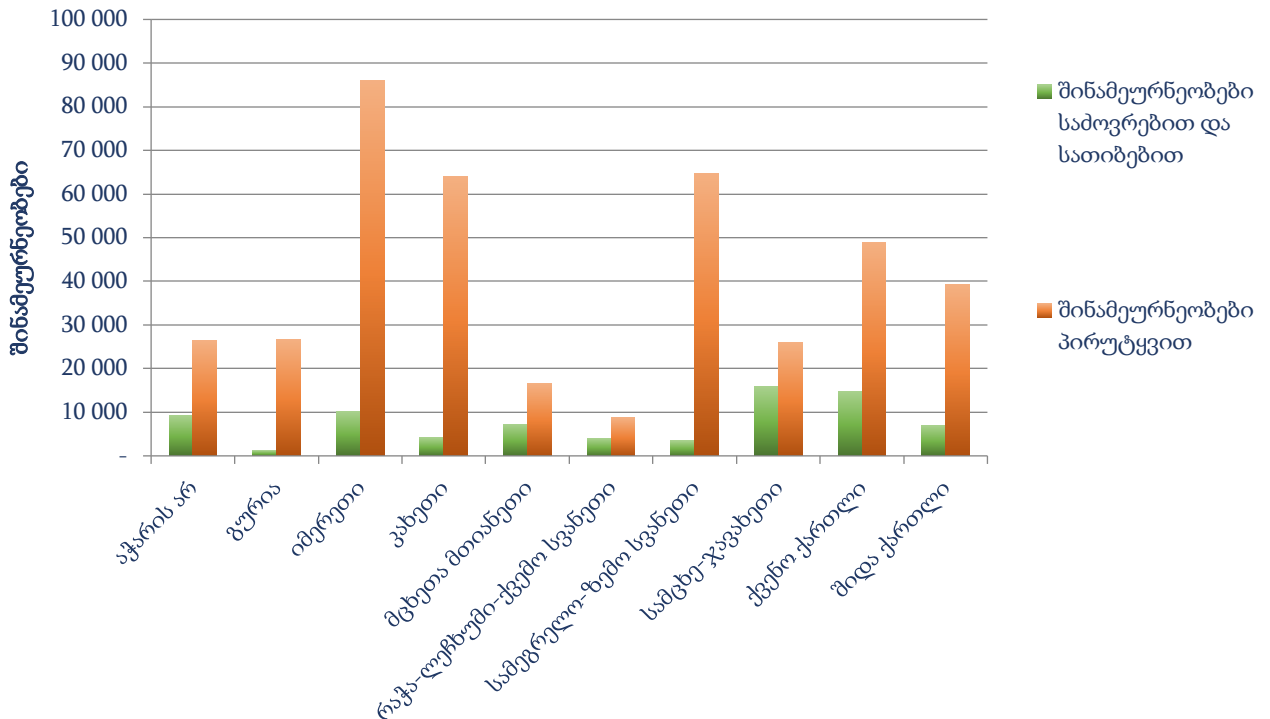
სამოვრების მოსარგებლეთა დიდ უმრავლესობას არა აქვს შესაძლებლობა ჰქონდეს წვდომა აუქციონის სისტემასთან, რომელში მონაწილეობაც ადგილობრივი მოსარგებლეებისათვის მაღალ ხარჯებთან არის დაკავშირებული და სამოვრით სარგებლობის უფლებას ანიჭებს პირს, რომელიც

¹⁰ მაგალითად, საგარეჯოს მუნიციპალიტეტში სოფლის სამოვრით არცერთ მოსარგებლეს, თუმცა, მობილური მოსარგებლეების 67%-ს აქვს წერილობითი საიჯარო ხელშეკრულება ზამთრის სამოვრებზე ადმინისტრაციასთან (Kruwinus et al. 2019). კახეთის რეგიონში უფრო გაფართოებულად სხვა კვლევამ აჩვენა, რომ მობილური მეურნეობების 50%, ხოლო ადგილობრივი მოსარგებლეების მხოლოდ 15% ფლობდა სამოვრებს ან იჯარით ჰქონდა ადგილი. თუმცა, იჯარის მიმღებთაგან დაახლოებით მესამედს ჰქონდა მხოლოდ ქვეიჯარა (Westerberg et al. 2021).

იხდის ყველაზე მაღალ ფასს. სამოვრების აუქციონის წესით გაცემასთან დაკავშირებული სხვა პრობლემებია:

- საინფორმაციო ტექნოლოგიების არმცოდნე მოსარგებლეებს უჭირთ ელექტრონულ აუქციონში მონაწილეობა.
- მცირე და საშუალო ფერმერთა ჯგუფები, რომლებიც პირუტყვს ამოვებენ კოლექტიურად, არ არიან ორგანიზებული რაიმე ფორმალური ჯგუფის სახით, ამიტომ არ შეუძლიათ ერთობლივად მიიღონ მონაწილეობა აუქციონში სამოვრის იჯარით მიღების მიზნით. ამისათვის ერთადერთი გზაა აირჩიონ წარმომადგენელი აუქციონში მონაწილეობისთვის, მაგრამ გამარჯვების შემთხვევაში, იჯარის უფლება სამართლებრივად მიენიჭება მხოლოდ ამ ერთ პირს ინდივიდუალურად და არა სამოვრით მოსარგებლე ყველა პირს კოლექტიურად.
- სამოვრით დე-ფაქტო ადგილობრივ მოსარგებლეს/მოსარგებლეებს არ ენიჭებათ რაიმე სახის პრეფერენცია (უპირატესობა და/ან შეღავათი) აუქციონში მონაწილეობისას.

სურათი 3. შინამეურნეობები



ქვე-იჯარა და კონფლიქტების წარმოშობასთან დაკავშირებული რისკები: იმ გარემოების გამო, რომ სამოვრები იჯარით გაიცემა ელექტრონული აუქციონის საშუალებით, რაც იწვევს სამოვრებზე არათანაბარ ხელმისაწვდომობას, აუქციონში მონაწილეობად იღებენ და ნომინალურად იმარჯვებენ პირები, რომლებიც პრაქტიკულად უშუალოდ არ არიან დაკავებული მესაქონლეობით. აუქციონის შედეგების მიხედვით ამ პირებთან ხდება სამოვრებით სარგებლობაზე იჯარის ხელშეკრულებების გაფორმება. ამ კატეგორიის სამოვრის მოიჯარეები უმეტესად სამოვარს ქვე-იჯარით გადასცემენ

უშუალო მოსარგებლებს. ამის გამო სამოვრის ბევრმა ადგილობრივმა მოსარგებლემ დაკარგა წვდომა ტრადიციულად გამოყენებულ სამოვრებზე გარეშე მოსარგებლების სასარგებლოდ, რომლებმაც გაიმარჯვეს აუქციონზე ან შეძლეს მიწის პრივატიზება, რომელიც ფაქტობრივად გამოიყენებოდა ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ როგორც სამოვარი, მაგრამ არ იყოს რეგისტრირებული სამოვრის კატეგორიით, რაც საბოლოო ჯამში ადგილობრივ დონეზე იწვევდა და ამჟამად იწვევს კონფლიქტებს. თუმცა, როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, მუნიციპალიტეტები, თავიანთ უფლებამოსილებათა ფარგლებში, ხშირ შემთხვევაში არ ეთანხმებიან სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების ისეთი მიწების პრივატიზებას ან იჯარით გაცემას, რომელიც ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ გამოიყენება სამოვრად.

დე-ფაქტო მოსარგებლებისათვის სამოვრების იჯარით მიღება პრობლემატურია დაცული ტერიტორიების ფარგლებშიც, სადაც სამოვრები იჯარით გაცემა აუქციონის გარეშე. ეს პროცესი ზოგიერთ დაცულ ტერიტორიაზე იწვევს დაპირისპირებას სამოვრების მოსარგებლებს შორის. აღნიშნული შეიძლება გამოწვეული იყოს ზოგადად კოლექტიური მესაქონლეობის/მეცხოველეობის პრაქტიკით, რაც ცუდად ესადაგება სამოვრების იჯარით განაწილების სისტემას, ასევე დამატებითი ფინანსური და მართვის ვალდებულებებით, რასაც სამოვრის იჯარა აკისრებს მცირე ფერმერებს. სამოვრების მართვის გეგმები წარმატებით განხორციელდა/ხორციელდება ზოგიერთ დაცულ ტერიტორიაში, მაგრამ არა ყველგან. დაცული ტერიტორიების ფარგლებშიც გრძელდება მიმდებარე სოფლების მიერ სამოვრებით ყოველდღიური სარგებლობა, ან მაღალმთიანი სამოვრებით სარგებლობა იჯარის სისტემის გვერდის ავლით, რაც მართალია ამცირებს ან თავიდან აცილებს დაცული ტერიტორიების სააგენტოს ადგილობრივ მოსახლეობასთან კონფლიქტებს, თუმცა წარმოადგენს სამოვრებით არაფორმალური სარგებლობის მაგალითს.

პირუტყვის გადასარეკი ტრასების სამართლებრივი დაცვა და მართვის სისტემა არ არის ეფექტური: გადასარეკი ტრასები ბევრგან ბლოკირებულია პრივატიზებული მონაკვეთებით, არაადეკვატურია პირუტყვის მოსასვენებელი ადგილებისა და ინფრასტრუქტურის ხარისხი და პარამეტრები. მნიშვნელოვანი პრობლემაა სუსტი სანიტარიულ-ვეტერინარული კონტროლი.

სამოვრით სარგებლობაზე მკაფიო უფლებების არარსებობა იწვევს დაპირისპირებებს, განსაკუთრებით ადგილობრივ მოსარგებლებსა და მომთაბარე მესაქონლეებს შორის, თუ გადასარეკი ბილიკი გადის სოფლის სამოვარზე. მომთაბარე მწყემსებმა შესაძლოა დააზიანონ მინდვრები და სათიბები და კონკურენცია გაუწიონ ადგილობრივ პირუტყვს სოფლის სამოვარზე, რაც არის კონფლიქტების ძირითადი მიზეზი.

სამოვრის იჯარის ხარჯები შეიძლება იყოს დამაბრკოლებელი მეცხოველეების დარგის განვითარებისათვის და ხელისშემშლელი ფაქტორი მდგრადი მართვისთვის: სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრების იჯარით გაცემის საბაზისო ფასები მაღალია (1 ჰა / 15 ლარი), რასაც ემატება ქონების გადასახადი მიწაზე. შესაბამისად, ყველა სახის გადასახდელთან დაკავშირებულმა საერთო ხარჯებმა შეიძლება მიაღწიოს 30 ლარამდე ნიშნულს ერთ ჰექტარზე. სამოვრების იჯარით გაცემა აუქციონის წესით, სავარაუდოდ, კიდევ უფრო ზრდის იჯარის ღირებულებას. სამოვრის იჯარასთან დაკავშირებული ეს ხარჯი მიიჩნევა დამაბრკოლებელ გარემოებად მეცხოველეობის სექტორის განვითარებისთვის. იჯარის ხარჯები ეკონომიკურად

არარაციონალურს ხდის ინტერვენციებს სამოვრების მართვაში, როგორცაა მაგალითად, პირუტყვის სულადობის შემცირება, ან სამოვრების მონაცვლეობა. საკუთრების ან სარგებლობის უფლების ტერიტორიის ფართობის და არა პირუტყვის სულადობის მიხედვით განაწილების სისტემა, ქმნის ძლიერ სტიმულს, იჯარით რაც შეიძლება ნაკლები ფართობის მიწის აღებისა და საჭირო მთლიანი ფართობის დანარჩენი (იჯარით არ აღებული) ნაწილით არაფორმალური სარგებლობისთვის.¹¹

გარემოსდაცვითი/ეკოლოგიური პრობლემები (სამოვრებზე მიწების დეგრადაცია და სამოვრების მდგომარეობის გაუმჯობესების ღონისძიებები): სამოვრების საკუთრებისა და სარგებლობის საკითხის მოუგვარებლობა ასევე იწვევს სამოვრებით არამდგრად სარგებლობას, რადგან ნაკლებად სავარაუდოა, რომ მოსარგებლემ, რომელსაც არ აქვს სარგებლობის ფორმალური უფლება, განახორციელოს სამოვრის მდგომარეობის გაუმჯობესების ღონისძიებები. დაცული ტერიტორიების გარეთ სახელმწიფო მიწებზე საიჯარო ხელშეკრულებები არ მოიცავს მოსარგებლეთა (მოიჯარეთა) დეტალურ უფლებებსა და ვალდებულებებს სამოვრების მართვასთან დაკავშირებული ასპექტების სრულ სპექტრთან მიმართებაში. კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სამოვრების მართვის მოქნილ მექანიზმებს, რაც პრობლემას წარმოადგენს, განსაკუთრებით, დაცულ ტერიტორიებსა და ასევე არიდულ და სემიარიდულ ლანდშაფტებში (მაგ., კახეთის რეგიონში).

¹¹ ბოლო კვლევებმა აჩვენა, რომ ზამთრის სამოვრებზე იჯარით აღებული ტერიტორიების საშუალო ფართობი შეადგენს 274 და 209 ჰა-ს, შესაბამისად (Kruwinus et al. 2019, Westerberg et al. 2021). თუმცა, არიდულ ზონებში, ტერიტორიები, რომლებზეც ცხვრის ფარა ძოვს წყალმომარაგების პუნქტის ან ბელელის გარშემო 5 კმ რადიუსში - სავარაუდოდ, რეალურად გამოყენებული ტერიტორიების ზუსტი ასახვაა - იქნება 5000 ჰა-ზე მეტი.

საკვანძო საკითხები:

ოფიციალურად იჯარით გაცემულია სამოვრების მხოლოდ მცირე ნაწილი. პირუტყვის მესაკუთრეთა დიდი ნაწილი იმყოფება სამოვრებით სარგებლობის მარეგულირებელი სამართლებრივი სისტემის და, შესაბამისად, საგადასახადო სისტემის მიღმა.

მოსარგებლებმა, რომლებსაც არ აქვთ ოფიციალური უფლებამოსილება რესურსზე, შეიძლება დაკარგონ მასზე წვდომა, რაც სოციალური თვალსაზრისით უსამართლოა და პოტენციური კონფლიქტის მიზეზს წარმოადგენს.

მიუხედავად იმისა, რომ დაცული ტერიტორიების ფარგლებში სამოვრები შეიძლება გამოიყოს პირდაპირი განკარგვისა და ტრადიციული მოსარგებლის იდენტიფიკაციის გზით, არ არსებობს ფორმალიზებული და დეტალური სამართლებრივი პროცედურები და კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც მოხდება დაცული ტერიტორიების ფარგლებში სამოვრებით სარგებლობის პრეტენდენტთა განცხადებების შეფასება და დაკმაყოფილება, ისე რომ სამოვრებით ისარგებლოს მხოლოდ ტრადიციულმა მოსარგებლებმა.

იჯარა არეგულატორია იმ შინამეურნეობებთან მიმართებაში, რომლებიც ფლობენ მცირე ან საშუალო ოდენობის სულადობის პირუტყვს. სოფლის ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ პირუტყვის კოლექტიური ძოვების, ასევე, ზოგიერთი საზაფხულო სამოვრით ერთობლივი სარგებლობის არსებული პრაქტიკა მოითხოვს სამოვრით საერთო სარგებლობის სისტემის ფორმალიზებას და სამართლებრივ სივრცეში მოქცევას. მიუხედავად იმისა, რომ ფაქტობრივი მდგომარეობით თითქმის ყველა სასოფლო დასახლების მიერ არაფორმალურად გამოიყენება სასოფლო დასახლების ფარგლებში ან/და მასთან ახლომდებარე სამოვრები და, ასევე დასახლებათა ნაწილის მიერ, ამგვარდევ გამოიყენება საზაფხულო სამოვრები, კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული, სამოვრების, როგორც საერთო სარგებლობის რესურსით სარგებლობის ფორმა და მასთან დაკავშირებული უფლებები.

2.7 სამოვრების მართვის გენდერული ასპექტები

უთანასწორობა გავლენას ახდენს ქალების როლსა და პასუხისმგებლობაზე, საკუთრების უფლების თვალსაზრისით, ამავდროულად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესსა და რესურსებზე წვდომაზე. ასევე, შემოსავლის გამოყენება-კონტროლზე, ქონებაზე, რესურსებსა და მომსახურებაზე. მსგავსი უთანასწორობა ზღუდავს ქალების პოტენციალს და ლიმიტს უწესებს მთლიანი ოჯახის ეკონომიკურ შესაძლებლობებს. ქალებისთვის მიწაზე, განათლებაზე, ფინანსურ მომსახურებაზე, განვითარებაზე, ტექნოლოგიებსა და სასოფლო-სამეურნეო დასაქმებაზე წვდომის გაზრდა იქნება მათი პროდუქტიულობის გაზრდის საფუძველი, რაც თავისთავად გაზრდის მოგებას სოფლის მეურნეობის სფეროში, საკვების უსაფრთხოებაში, ეკონომიკურ ზრდასა და სოციალურ კეთილდღეობაში (FAO 2018).

გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნებიდან (SDGs) ერთერთი მიზანი 5.A ქვეყნებს მოუწოდებს, რომ, ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად, გაატარონ რეფორმები, რომელიც ქალებს მიანიჭებს თანასწორ უფლებებს ეკონომიკურ რესურსებზე, ასევე საკუთრებასა და მიწაზე წვდომაზე, ფინანსურ მომსახურებაზე, ბუნებრივ რესურსებზე. საქართველო 1994 წელს შეუერთდა გაეროს კონვენციას ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (CEDAW), რომლის ერთერთი მოთხოვნაა ეკონომიკურ შესაძლებლობებზე სოფლად მცხოვრები ქალების შესაბამისი წვდომისა და სოფლის მეურნეობის სექტორთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ქალთა თანაბარი ჩართულობის უზრუნველყოფა. კონვენციით ასევე მოითხოვება დროებითი სპეციალური მექანიზმების შემოღება გენდერული უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად, როგორცაა მაგალითად კვოტების მექანიზმი.

გენდერის როლი მეცხოველეობის სექტორში: საქართველოს სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული ქალების ხვედრითი წილი მაღალია. ქალები ფლობენ შინამეურნეობების 31%-ს. მაგრამ ზოგადად, შინამეურნეობებში საქმიანობის განაწილება მკვეთრად გენდერულ ხასიათს ატარებს. მამაკაცები ძირითადად პასუხისმგებელი არიან სამოვრებზე ნახირის მწყემსვაზე. ქალები მწვანელოვან დროს უთმობენ საკუთრივ პირუტყვის მოვლას და მერძევეობას, რადგან სწორედ ისინი ახდენენ რძის მიღება-გადამუშავება. შინამეურნეობის შემოსავალი და საკვები დამოკიდებულია სამოვრებზე გასული პირუტყვის ჯანმრთელობასა და ხარისხზე, შესაბამისად, ქალების როლი სამოვრების მართვაში ძალიან დიდი და მნიშვნელოვანია. თუმცა სოფლის წარმომადგენელი ქალების სოციალური სტატუსი კვლავ დაბალია, მათი შრომის „უხილავი“ ბუნება ნიშნავს, რომ შეიძლება დაუფასებელი დარჩეს მათი როლი მეცხოველეობისა და სამოვრების მართვასთან დაკავშირებით და არსებობს რისკი, რომ ზემოთ აღნიშნული საერთოდ არ იყოს გათვალისწინებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მენეჯერულ პოზიციებსა და ტექნიკურ სფეროებში, როგორებიცაა: *სოფლის მეურნეობა, ინჟინერია და მშენებლობა*, კაცების მაღალი წარმომადგენლობა ზრდის პოლიტიკასა და კანონმდებლობაში გენდერული პასუხისმგებლობის მქონე დებულებების შემუშავებასთან დაკავშირებულ გამოწვევებს.

სოფლის წარმომადგენელი ქალების მიერ პროდუქტიული აქტივების ფლობა. პირუტყვის მფლობელობის კუთხით, კაცებისა და ქალების პროპორცია თითქმის თანაბარია (კაცები - 42%, ქალები - 39%). აღნიშნული მაჩვენებელი მეტწილად განპირობებულია პასუხებით შინამეურნეობის ერთობლივი ფლობის შესახებ. შინამეურნეობების მესაკუთრეთა მხოლოდ 10% (რომელთაგანაც

ნახევარზე მეტი ქალია) მიიჩნევს, რომ ისინი პირუტყვს ფლობენ ინდივიდუალურად. თუმცა, გამოიკვეთება აშკარა უთანასწორობა მიწაზე წვდომის ასპექტში: მიუხედავად იმისა, რომ სასოფლო-სამეურნეო მიწის მფლობელთა 58% მიიჩნევს, რომ მიწა ეკუთვნის ოჯახს ან წყვილს, 48%-ის შემთხვევაში მიწა რეგისტრირებულია ოჯახის წევრი მამაკაცის სახელზე და მხოლოდ 16%-ის შემთხვევაში არის ოჯახის წევრი ქალის საკუთრება (დანარჩენ შემთხვევაში მიწა არის ერთობლივი საკუთრება). აღნიშნული კი, თავის მხრივ, ზღუდავს ქალების წვდომას სახელმწიფო სუბსიდიებზე, საკრედიტო და საგრანტო სქემებზე, რომლებიც ოპერირებს რეგიონში შესაბამისი უზრუნველყოფის უქონლობის/არარსებობის გამო. სასოფლო არელების საგრანტო სქემები ქალებისთვის ნაკლებად წვდომადია, იმ გამონაკლისი შემთხვევის გარდა, როცა აღნიშნული სპეციალურად ქალებისთვისაა მიზანმიმართული.

გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული ინფრასტრუქტურა: საოჯახო მეურნეობაში მამაკაცები ძირითადად ჩართულნი არიან ისეთ სასოფლო-სამეურნეო აქტივობებში, რომელიც მოითხოვს ტექნოლოგიებსა და მანქანებს/დანადგარებს, ქალები კი ძირითადად ჩართულნი არიან ხელობასა და შრომის ინტენსიურ სამუშაოებში, მაგრამ ნაკლები წვდომა აქვთ შრომის დაზოგვის ტექნოლოგიებზე. მსგავსი პრობლემაა მეცხოველეობის წარმოება/პროდუქციაშიც. სოფლის გაუმართავი ინფრასტრუქტურა, ტრანსპორტსა და თანამედროვე ენერგომომარაგებაზე შეზღუდული წვდომა პირდაპირ აისახება ქალების დროის რაციონალურ გნაწილებაზე. ეს კი კიდევ უფრო მეტად აუარესებს და ართულებს მათ გამოწვევებს სამოვრების მართვაში მონაწილეობასა და მასთან დაკავშირებული შემოსავლის გამომუშავებაში. სამოვრების მართვის ახალ ინსტიტუტებში ქალების ჩაურთველობამ კი შეიძლება პრიორიტეტი მიანიჭოს მხოლოდ იმ პროექტებსა და ხარჯებს, რომელთაც, როგორც წესი, ატარებენ მამაკაცები.

საკვანძო საკითხები:

ქალები უთმობენ მნიშვნელოვან დროს მეცხოველეობას, თუმცა მათი დე ფაქტო სოციალური სტატუსი სასოფლო რეგიონებში მაინც დაბალია გენდერული სტერეოტიპების შენარჩუნების პარელელურად.

ქალებს აქვთ შეზღუდული წვდომა მიწისა და სხვა სახის საკუთრების ფლობაზე, რაც შესაბამისად ზღუდავს მათ წვდომას ფინანსურ რესურსებსა და სერვისებზე.

აგრარულ და სოფლის განვითარების სფეროებში - ტექნიკური და პროფესიული უნარ-ჩვევების ფლობის კუთხით არის გენდერული სახის ხარვეზები.

ქალების წვდომა ახალ ტექნოლოგიებზე, მანქანებზე და მიწოდების არხებზე არის ნაკლები, ვიდრე მამაკაცების.

აღნიშნული პრობლემები/საკითხები, სავარაუდოდ, გავლენას მოახდენს ქალების თანაბარ წვდომაზე სამოვრებზე, აგრარულ სერვისებსა და მეცხოველეობის წარმოებისთვის საჭირო გენდერულ ასპექტებთან დაკავშირებულ ინფრასტრუქტურაზე.

2.8 სისტემური და ინსტიტუციური მოწყობის საკითხები

კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრების მართვის ყველა ასპექტზე პასუხისმგებელი უფლებამოსილი ორგანო (გარდა დაცული ტერიტორიების სააგენტოსა და ეროვნული სატყეო სააგენტოს უშუალო მართვის ქვეშ მოქცეული სამოვრებისა). მოსარგებლებებისათვის გამოსაყოფი სამოვრის სამეურნეო უბნების იდენტიფიცირება, სამოვრების კლასიფიკაცია, მცენარეული საფარის შეფასება, მოვების დაგეგმვა (სამეურნეო უბნის გეგმის შედგენა), მოვების მონიტორინგი და ზედამხედველობა - სამოვრების მართვის კომპონენტებია, რომელთა ჯეროვანი განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ ადგილობრივ დონეზე. თუმცა, მნიშვნელოვანი ხარვეზია ტექნიკური სტანდარტებისა და მოთხოვნების არარსებობა ზემოაღნიშნული საკითხების რეგულირებისათვის.

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრების ხელმისაწვდომობის პროგრამის მიხედვით, სამოვრების განკარგვაში მონაწილეობა და მოსარგებლების მიერ იჯარის ხელშეკრულების პირობების დაცვის მონიტორინგი არის მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს ფუნქცია, რომელსაც გააჩნია ზოგადი სამართლებრივი უფლებამოსილება სასოფლო-სამეურნეო მიწის მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის სფეროში.

შესაძლებლობები დაცულ ტერიტორიებზე: დაცული ტერიტორიების ფარგლებში სამოვრებით სარგებლობის დეტალური დაგეგმვის ვალდებულება მართვის ორგანოს (დაცული ტერიტორიების სააგენტოს) მხრიდან კიდევ უფრო მეტ უნარებს მოითხოვს. მართალია დაცული ტერიტორიების სააგენტომ უკანასკნელ წლებში მოიზიდა დონორთა დაფინანსება და საერთაშორისო და ეროვნული ორგანიზაციების ტექნიკური დახმარება დაცული ტერიტორიების ფარგლებში არსებული სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის სამუშაოების განხორციელების მიზნით, მაგრამ თავად სააგენტოს არ გააჩნია ადამიანური რესურსები შესაბამისი უნარებითა და ტექნიკური რესურსებით შემდგომი მოქმედებისთვის. მეორე მხრივ, დაცული ტერიტორიების სააგენტოს გააჩნია ტერიტორიული ორგანოები (დაცული ტერიტორიების ადმინისტრაციების ადგილობრივი პერსონალი - რეინჯერების ჩათვლით), შესაბამისად, სააგენტოს გააჩნია პოტენციური ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარებისთვის.

მიუხედავად მოსარგებლებთან ყველაზე მეტი წვდომისა, მუნიციპალიტეტების მონაწილეობა მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული სამოვრების მართვის სფეროში ნომინალურ ხასიათს ატარებს: მუნიციპალური მმართველობის დონეზე მომუშავე აქტორებს გააჩნიათ ადგილობრივი პირობების ცოდნა, რომელიც საჭიროა სამოვრების მართვის მრავალი ასპექტისთვის. კერძოდ, პრედენდენტების დასაშვებობის შეფასებისა და კონფლიქტების მოგვარებისთვის.

თუმცა, მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებულ მიწებზეც კი მათი როლი მხოლოდ სამოვრების განკარგვის ფორმალური პროცედურის ჩატარებით შემოიფარგლება. მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ უფლებამოსილება სამოვრების მართვისა და მონიტორინგის უფრო ფართო ამოცანების შესასრულებლად როგორც მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებულ, ასევე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ სამოვრებთან მიმართებაში. მუნიციპალურ დონეზე სივრცითი დაგეგმარება, რაც მუნიციპალიტეტების პასუხისმგებლობის სფეროს განეკუთვნება, არის ერთ-ერთი შესაძლო მექანიზმი, რომლის გამოყენება გააუმჯობესებდა სამოვრების მართვას ადგილობრივ დონეზე, მაგრამ

სამოვრებისა და მდებლობის მართვის საკითხების გათვალისწინება მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმის შემუშავებისას და არც მუნიციპალიტეტის სამოვრების მართვის გეგმების შემუშავებას სავალდებულო არ არის.

კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სამოვრების მართვისა და მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ადგილობრივ მოსარგებლეთა მონაწილეობას: სამოვრების მართვის და მართვასთან (მათ შორის განკარგვასთან) დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებათა მიღებისა და ასევე მონიტორინგის პროცესი, სამოვრების მოსარგებლეთა აქტიური მონაწილეობისა და მათი ჩართვის ჩართვის გარეშე, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში წარმატებული იყოს. მაგრამ არ არსებობს სამართლებრივი ნორმები, რომ სამოვრების მფლობელმა და განმკარგავმა ორგანოებმა ეროვნულ ან მუნიციპალურ დონეებზე სამოვრების მართვაში ჩართონ მოსარგებლები და განავითარონ მათი შესაძლებლობები სამოვრების მდგრადი მართვის უზრუნველსაყოფად. არ არსებობს სამართლებრივი ჩარჩო საკუთრივ სამოვრებით მოსარგებლეთა ინსტიტუტების შექმნისათვის ადგილებზე, ან საკანონმდებლო მოთხოვნები მუნიციპალიტეტებისა და სამოვრების უშუალო მოსარგებლების მიერ სამოვრების ერთობლივი მართვის თაობაზე - მაშინ როდესაც ასეთი მექანიზმები აპრობირებულია და წარმატებით მუშაობს მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში. ეს საკითხი კი, თავის მხრივ, ზოგადად დაკავშირებულია საქართველოში სამოვრების, როგორც სამოვრებით საერთო სარგებლობის (საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსების /CPRM/), მართვის პრინციპის განხორციელებისთვის საჭირო სამართლებრივი ბაზის არარსებობასთან.

პასუხისმგებლობა პირუტყვის გადასარეკ ტრასებზე: სეზონურ სამოვრებზე გადაადგილების ვადებს საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სსიპ - სურსათის ეროვნული სააგენტო განსაზღვრავს. სააგენტო პასუხისმგებელია ნახირის/ფარის გადასადგილებელ სამარშრუტო ტრასებზე ვეტერინარული კონტროლის პუნქტებზე, რომელთა ფუნქციონირება რეგულირდება შესაბამისი ვეტერინარულ-სანიტარიული წესებით.¹² წესების შესაბამისად, პირუტყვის გადაადგილების სამარშრუტო ტრასებზე უნდა იყოს მოწყობილი ცხოველთა დასასვენებელი ადგილები და სარწყურებლები. თუმცა, საკუთრივ ამ ღონისძიებების განსახორციელებაზე პასუხისმგებელი ორგანო არ არის განსაზღვრული.

სამოვრებთან დაკავშირებული მონაცემების ხელმისაწვდომობა: სამოვრების მართვის არსებული სისტემის რეფორმის ან ახალი სისტემის დანერგვისთვის აუცილებელია სამოვრების შესახებ სრულყოფილი მონაცემთა ბაზის არსებობა, რომელიც, სულ მცირე უნდა მოიცავდეს ამომწურავ და დინამურად განახლებად ინფორმაციას როგორც არარეგისტრირებული ასევე რეგისტრირებული სამოვრების, საკუთრების ფორმების, მათ განკარგვასა და მართვაზე უფლებამოსილი ორგანოების, მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილებებისა და მიწის სხვა კატეგორიებსა და კატეგორიებისთვის მიკუთვნებული სამოვრების, სამოვრების მესაკუთრეებისა და მფლობელების/მოსარგებლეების, გაცემული იჯარების, საიჯარო (ან სარგებლობის სხვა ფორმით გაცემული) ხელშეკრულებების

¹² საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 31 დეკემბრის №422 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის - „ცხოველთა გადარეკვა-გადაყვანის (მათ შორის საზაფხულო და ზამთრის სამოვრებზე) ვეტერინარულ-სანიტარიული წესების“ დამტკიცების შესახებ“.

რეკვიზიტებისა და ძირითადი პირობების, ნებადართული პირუტყვის სულადობის ოდენობის, მდებარეობის, ფართობების, საბაზისო მონაცემების შესახებ და ა.შ.

ამგვარი მონაცემთა ბაზა დღეის მდგომარეობით შექმნილი არ არის. მდგომარეობას მნიშვნელოვნად ართულებს ის გარემოებაც, რომ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების ნაკვეთების რეგისტრაციისას ხშირად არ ახდენს ამ ნაკვეთების კატეგორიების (სადოვარი, სახნავი, მრავალწლიანი ნარგაობა) რეგისტრაციას. შედეგად, საძოვრების მნიშვნელოვანი ნაწილი საჯარო რეესტრის მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებულია როგორც 'სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა' - საძოვრის (ან რომელიმე სხვა) კატეგორიის მითითების გარეშე. ეს გარემოება ერთი მხრივ, ართულებს რეგისტრირებული და ფორმალურად სარგებლობაში გაცემული საძოვრების რეალური ოდენობის დადგენას, ხოლო მეორე მხრივ, და რაც უფრო მნიშვნელოვანია, გზას უხსნის სახელმწიფო და/ან მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული საძოვრების პრივატიზაციას - იმდენად, რამდენადაც შესაძლებელი ხდება იმ საძოვრების პრივატიზაცია, რომელთა სარეგისტრაციო მონაცემებში არ არის დაზუსტებული მიწის კატეგორია.

საკვანძო საკითხები:

სამოვრების მართვა მოიცავს ისეთ კომპონენტებს, როგორებიც არის: (i) სამოვრებზე საკუთრების/სარგებლობის უფლებების მოწესრიგება, (ii) სამოვრების შეფასება და დაგეგმარება და (iii) კანონმდებლობის აღსრულება და მონიტორინგი. თავის მხრივ, მართვის ეს კომპონენტები შეიძლება დაინერგოს და განხორციელდეს მხოლოდ სისტემურად, მართვის ყველა დონეზე – ადგილობრივი დონიდან ეროვნულ დონემდე. ამასთან ერთად, აღსანიშნავია, რომ დღეისათვის საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა არ არეგულირებს სამოვრების მართვის ისეთ ზოგადსისტემურ ასპექტებს, როგორებიც არის სამოვრებით მდგრადი სარგებლობისა და სამოვრების დაცვის (კონსერვაციის) დაგეგმვა ეროვნულ და რეგიონულ/ადგილობრივ დონეებზე (*საქართველოს სამოვრი სავარგულების ბუნებრივი მცენარეული საფარის ტიპოლოგიზაციის /ტიპოლოგიური აღწერის/; ქვეყნის მასშტაბით სამოვარი სავარგულების ზონირების /ფუნქციონალური დანიშნულებისა და ბუნებრივ-გეოგრაფიული ნიშნით სამოვარი რეგიონების/ზონების იდენტიფიცირების/ და სამოვრების მცენარეული საფარის /მათ შორის ბუნებრივი საკვები რესურსების შეფასების სტანდარტიზაციის/ ჩათვლით); სარგებლობაში გაცემის მიზნით სამოვრების სამეურნეო უზნებად დაყოფის კრიტერიუმები; სარგებლობაში გასაცემ სამეურნეო უზნებზე ძოვების დაგეგმარება (სამეურნეო უზნების გეგმების შედგენა); ძოვების გეგმებით გათვალისწინებული ღონისძიებების შესრულებასა და გეგმით დადგენილი პარამეტრების დაცვაზე მონიტორინგი და დაკვირვება და სხვ.*

კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ სამოვრების მართვაზე უფლებამოსილი ორგანო (გარდა დაცული ტერიტორიებისა და სატყეო მეურნეობის სისტემების მართვის ქვეშ მოქცეული სამოვრებისა).

მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნულ სააგენტოს მართალია გააჩნია ზოგადი სამართლებრივი უფლებამოსილება სასოფლო-სამეურნეო მიწის მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის სფეროში.

მუნიციპალიტეტების მონაწილეობა მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული სამოვრების მართვის სფეროში ნომინალურ ხასიათს ატარებს. მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებულ მიწებზეც კი მათი როლი მხოლოდ სამოვრების განკარგვის ფორმალური პროცედურის ჩატარებით შემოიფარგლება. მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ უფლებამოსილება სამოვრების მართვისა და მონიტორინგის უფრო ფართო ამოცანების შესასრულებლად როგორც მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებულ, ასევე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ სამოვრებთან მიმართებაში.

კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სამოვრების მართვისა და მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ადგილობრივ მოსარგებლეთა მონაწილეობას.

დაცული ტერიტორიების სააგენტო ჩართულია სამოვრების მართვაში, თუმცა არ გააჩნიათ საკმარისი ტექნიკური და ინსტიტუციური შესაძლებლობები სამოვრების მართვასთან დაკავშირებულ ამოცანების სრული სპექტრის მხოლოდ საკუთარ რესურსებზე დაყრდნობით, დამოუკიდებლად შესასრულებლად.

არასაკმარისია ინფორმაცია სამოვრების, მათ შორის საკუთრებაში არსებული და იჯარით გაცემული სამოვრების ფაქტობრივი პროპორციისა და ფართობების, შესახებ, რაც მნიშვნელოვანი იქნებოდა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. იმ შემთხვევაში, თუ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა საჯარო რეესტრში რეგისტრირებულია კატეგორიის (*სამოვარი*) მითითების გარეშე, მაშინ თეორიულად შესაძლებელია ამგვარი მიწის ნაკვეთის პრივატიზება, მაშინაც კი, თუ ის ფაქტობრივად სამოვარს წარმოადგენს.

- საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა არ არეგულირებს სამოვრების მართვის ისეთ ზოგადსისტემურ ასპექტებს, როგორებიც არის სამოვრებით მდგრადი სარგებლობისა და სამოვრების დაცვის (კონსერვაციის) დაგეგმვა ეროვნულ და რეგიონულ/ადგილობრივ დონეებზე (საქართველოს სამოვრი სავარგულების ბუნებრივი მცენარეული საფარის ტიპოლოგიზაციის /ტიპოლოგიური აღწერის/; ქვეყნის მასშტაბით სამოვარი სავარგულების ზონირების /ფუნქციონალური დანიშნულებისა და ბუნებრივ-გეოგრაფიული ნიშნით სამოვარი რეგიონების/ზონების იდენტიფიცირების/ და სამოვრების მცენარეული საფარის /მათ შორის ბუნებრივი საკვები რესურსების შეფასების სტანდარტიზაციის/ ჩათვლით); სარგებლობაში გაცემის მიზნით სამოვრების სამეურნეო უზუნადა დაყოფის კრიტერიუმები; სარგებლობაში გასაცემ სამეურნეო უზუნებზე ძოვების დაგეგმარება (სამეურნეო უზუნების გეგმების შედგენა); ძოვების გეგმებით გათვალისწინებული ღონისძიებების შესრულებასა და გეგმით დადგენილი პარამეტრების დაცვაზე მონიტორინგი და დაკვირვება და სხვ.
- არ არსებობს სამოვრების შესახებ სრულყოფილი მონაცემთა ბაზა, რომელშიაც, სულ მცირე შეტანილი იქნებოდა სანდო და დინამურად განახლებადი ინფორმაცია როგორც არარეგისტრირებული ასევე რეგისტრირებული სამოვრების, საკუთრების ფორმების, მათ განკარგვასა და მართვაზე უფლებამოსილი ორგანოების, მიზნობრივი დანიშნულების ცვილებებისა და მიწის სხვა კატეგორიებსა და კატეგორიებისთვის მიკუთვნებული სამოვრების, სამოვრების მესაკუთრეებისა და მფლობელების/მოსარგებლეების, გაცემული იჯარების, საიჯარო (ან სარგებლობის სხვა ფორმით გაცემული) ხელშეკრულებების რეკვიზიტებისა და ძირითადი პირობების, ნებადართული პირუტყვის სულადობის ოდენობის, მდებარეობის, ფართობების, საბაზისომონაცემების შესახებ და ა.შ. საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების ნაკვეთების რეგისტრაციისას ხშირად არ ახდენს ამ ნაკვეთების კატეგორიების (სამოვარი, სახნავი, მრავალწლიანი ნარგაობა და სხვ.) რეგისტრაციას. შედეგად, სამოვრების მნიშვნელოვანი ნაწილი საჯარო რეესტრის მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებულია როგორც 'სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა' - სამოვრის (ან რომელიმე სხვა) კატეგორიის მითითების გარეშე.
- საქართველოში არსებობს სამოვრებით მოსარგებლეთა მრავალი სხვადასხვა ტიპი და სამოვრებით სარგებლობის განსხვავებული სისტემები/მეთოდები, რომლებიც ძირითადად მეცხოველეობის/მესაქონლეობის ადგილობრივ ტრადიციებსა და ცოდნაზეა დაფუძნებული. ამასთან, სამოვრების განაწილებისა და სამოვრების მართვის არსებული სისტემა მთლიანობაში არ პასუხობს სამოვრებისა და მეცხოველეობა/მესაქონლეობის მდგრადი მართვის მოთხოვნებს.
- ძოვების მეთოდები და შესაბამისად ძოვების ინტენსივობა დამოკიდებულია საკვები სავარგულების ხელმისაწვდომობაზე - მათი ადგილმდებარეობისა და გამოყენების სეზონური ხასიათის თავისებურებების გათვალისწინებით. აქედან გამომდინარე, სამოვრების ოპტიმალური გამოყენება მიიღწევა პირუტყვის მობილური გადაადგილებით/გადარეკვით სხვადასხვა ადგილმდებარეობის/დაშორებისა და ვერტიკალური ზონალობის მქონე სამოვარ სავარგულებს შორის. საქართველოში დღეისათვის არსებული პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სამოვრებით სარგებლობა და ძოვება წარმოებს არა არსებული სამოვარი სავარგულების „ერთობლივი პოტენციალის“ რაციონალური ათვისების გზით, რაც სამოვარ სავარგულებს შორის ურთიერთდამოკიდებული კავშირების არსებობას გულისხმობს, არამედ სამოვარი სავარგულების

სარგებლობაში ნაწილ-ნაწილ (ფრაგმენტირებული და ერთმანეთთან შემხებლობის არმქონე მონაკვეთების სახით) გადაცემის გზით.

- სამართლებრივ ჩარჩოებში არ არის მოქცეული სამოვრებით (კოლექტიური) სარგებლობის ტრადიციული უფლებები, რომლებიც ფართოდ არის გამოყენებული და აღიარებული ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ. ამგვარი უფლებები აღიარებული არ არის არც ყოფილი თემების (*ამჟამად მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული ერთეულების*) და არც ცალკეული დასახლებების მიერ გამოყენებული სამოვრების მასშტაბით არსებულ მოსარგებლეთა დონეზე.
- მიუხედავად იმისა, რომ სამოვრებით მოსარგებლეთა უმეტესობა პირუტყვის მცირე ოდენობის მფლობელთა კატეგორიას განეკუთვნება, ქვეყანაში ძირითადად ფუნქციონირებს მხოლოდ სამოვრების სარგებლობაში გაცემის აუქციონის სისტემა, რომელიც უპირატესად პირუტყვის მსხვილი მფლობელებისთვის არის ხელმისაწვდომი - აუქციონში მონაწილეობისთვის საჭირო ტრანზაქციის მაღალი ხარჯებისა და ტენდერში გასამარჯვებლად ფინანსურ კრიტერიუმებზე აქცენტის გამო.
- პირუტყვის მფლობელთა მხოლოდ მეოთხედზე ნაკლებს გააჩნია ფორმალური უფლება სამოვრით სარგებლობაზე. აღნიშნული მდგომარეობა წარმოადგენს კონფლიქტის წყაროს ადგილებზე და პირუტყვის მფლობელთა უმეტესობას ტოვებს სამოვრების მართვის მართვის ფორმალური მექანიზმების მიღმა.
- იჯარის ხარჯები (*საიჯარო ქირის გადასახადი და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე ქონების გადასახადი*) მაღალია, რაც ამცირებს როგორც მეცხოველეობის დარგის რენტაბელობას, ასევე სამოვრების მდგრადი გამოყენებით მოსარგებლეთა დაინტერესებას (რომელიც, თავის მხრივ, ეყრდნობა დიდი ტერიტორიების გამოყენებას და პირუტყვის ხშირ გადაადგილებას ან როტაციას).
- დაცული ტერიტორიების ფარგლებს გარეთ არსებულ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრებით სარგებლობაზე დადებული საიჯარო ხელშეკრულებები მოიცავენ რამდენიმე დეტალს სამოვრების მართვის ვალდებულებებზე; თუმცა, ისინი არ შეიცავენ მონიტორინგთან, აღსრულებასა და საჯარიმო სანქციებთან დაკავშირებულ მკაფიო მექანიზმებს. კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ სამოვრების მართვაზე უფლებამოსილი ორგანო (გარდა დაცული ტერიტორიებისა და სატყეო მეურნეობის სისტემების მართვის ქვეშ მოქცეული სამოვრებისა). მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ახლადშექმნილ სააგენტოს გააჩნია ზოგადი სამართლებრივი უფლებამოსილება სასოფლო-სამეურნეო მიწის მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის სფეროში. ამასთან ერთად, მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული სამოვრების მართვის სფეროში საკუთრივ მუნიციპალიტეტების მონაწილეობაც ნომინალურ ხასიათს ატარებს. მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებულ მიწებზეც კი მათი როლი მხოლოდ სამოვრების განკარგვის ფორმალური პროცედურის ჩატარებით შემოიფარგლება. მუნიციპალიტეტებს (*რომლებსაც, ობიექტურად, ყველაზე „ახლო“ წვდომა აქვთ ადგილობრივ პირობებთან*) არ გააჩნიათ უფლებამოსილება სამოვრების მართვისა და მონიტორინგის უფრო ფართო ამოცანების შესასრულებლად როგორც მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებულ, ასევე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ სამოვრებთან მიმართებაში.

- მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში მრავალი მოსარგებლის (შინამეურნეობის) მიერ სამოვრები დე ფაქტო გამოიყენება საერთო სარგებლობის ფორმით (კოლექტიურად), კანონმდებლობით არ წესრიგდება სამოვრებით სარგებლობის აღნიშნული ფორმა. კანონმდებლობით არ მოითხოვება ასეთი სამოვრების იდენტიფიცირება, ფაქტობრივი უფლებების აღიარება, მოსარგებლეთა კოლექტიური უფლებამოვალეობების განსაზღვრა, კოლექტიური მართვის გაუმჯობესების მხარდაჭერა (*მაგ., ე.წ. თანამმართველობის /co-managment/ მექანიზმით*) ან ამ სამოვრებით სარგებლობის მოწესრიგების სხვა გზები.
- კანონმდებლობამ უნდა: (i) მოაწესრიგოს სამოვრებით მდგრად სარგებლობასა და სამოვრების დაცვასთან (კონსერვაციასთან) დაკავშირებული ზოგადსისტემური საკითხები როგორც ეროვნულ და რეგიონულ/ავტონომიური რესპუბლიკების, ასევე ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეებზე; (ii) მკვეთრად განსაზღვროს ეროვნულ დონეზე სამოვრების მართვის საერთო კოორდინაციაზე ინსტიტუციურად პასუხისმგებელი ორგანო (*ცენტრალური მაკოორდინირებელი ორგანო*), ასევე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრების (*დაცული ტერიტორიებისა და სატყეო მეურნეობის ორგანოების მმართველობაში არსებული სამოვრების გარდა*) უშუალო მართვაზე პასუხისმგებელი ორგანო; (iii) უზრუნველყოს მფლობელობის/სარგებლობის იმგვარი სხვადასხვა მექანიზმებისა და სახეების სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევა, რაც შესატყვისობაში იქნება საქართველოში არსებულ სხვადასხვა მოსარგებლეთა ჯგუფების ინტერესებთან და პასტორალური/ძოვების სისტემების ტიპებთან და (iv) ჩამოაყალიბოს ინსტიტუციური და მართვის მექანიზმების ფუნქციონირების უზრუნველყოფისთვის საჭირო მარეგულირებელი ნორმები.

3. ხედვა

3.1 ხედვის ჩარჩო: პირობები და ხელშემწყობი ღონისძიებები

3.1.1. ძირითადი ელემენტები

როგორც სიტუაციის ანალიზშია ასახული, საქართველოში არსებობს სამოვრებით სარგებლობის სხვადასხვა პრაქტიკა და მოსარგებლეთა სოციალური ჯგუფები და ეს მრავალგანზომილებიანი ბუნებრივ და სოციალურ-ეკონომიკური გარემო, გათვალისწინებული უნდა იქნეს სამოვრების მართვის პოლიტიკაში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ქვემოთ მოცემულია სამოვრების მდგრადი მართვის პოლიტიკის განხორციელებისთვის ხელსაყრელი გარემოს უზრუნველყოფი ძირითადი დაშვებები და პირობები:

სამოვრების განმარტება და სამოვრების მართვის პოლიტიკის კონცეფციის ფარგლები. ამჟამად სამოვრები საქართველოში განიმარტება, როგორც: *ბალახოვანი ან/და ბუჩქოვანი მცენარეებით (ბუნებრივი ან გაკულტურებული) დაფარული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი, რომელიც გამოიყენება ცხოველების საძოვრად (გამოსაკვებად) მასზე არსებული სამეურნეო ნაგებობებით ან/და დამხმარე ნაგებობებით, ან მათ გარეშე, ან მიწის ნაკვეთი, რომელიც, მისი ნიადაგურ-კლიმატური პირობებისა და ბუნებრივ-გეოგრაფიული მდებარეობის გათვალისწინებით, შეიძლება ამ მიზნით იქნეს გამოყენებული.*¹³

სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფციის საგანი არის სამოვრები, ზემოთ მოყვანილი განმარტების შესაბამისად და ის ვრცელდება „მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“ კანონის შესაბამისად სამოვრის კატეგორიისათვის მიკუთვნებულ მიწებსა და სათიბებზე¹⁴.

შემხებლობა მიწის საკუთრების სხვადასხვა ფორმებთან. სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრებს ამჟამად მართავენ დაცული ტერიტორიების სააგენტო, ეროვნული სატყეო სააგენტო და სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნულ სააგენტოსთან პარტნიორობით. მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებულ სამოვრებს მართავენ მუნიციპალიტეტები. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა მართავს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ სასოფლო-სამეურნეო მიწებს და ტყის მიწებს მის ტერიტორიაზე. წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი ვრცელდება ყველა აღნიშნული ინსტიტუტის მართვას დაქვემდებარებულ სამოვრებზე და ადგენს სამოვრების მართვის ზოგად პრინციპებს და მიდგომებს. ამასთანავე, წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტით აღიარებულია დაცული ტერიტორიებისა და

¹³ საქართველოს კანონი „მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“, 2019.

¹⁴ ამავე კანონის თანახმად სათიბი განიმარტება შემდეგნაირად: ბალახოვანი მცენარით ან/და ბუჩქოვანი მცენარით (ბუნებრივი ან გაკულტურებული) დაფარული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი, რომელიც გამოიყენება თივის, სენაჟის, სილოსის, ბალახეული ფქვილის ან ცხოველის სხვა დამატებითი საკვების დასამზადებლად, მასზე არსებული სამეურნეო ნაგებობით ან/და დამხმარე ნაგებობით ან მის გარეშე, ან მიწის ნაკვეთი, რომელიც, მისი ნიადაგურ-კლიმატური პირობებისა და ბუნებრივ-გეოგრაფიული მდებარეობის გათვალისწინებით, შეიძლება ამ მიზნით იქნეს გამოყენებული;

ტყის მიწების ფარგლებში მოქცეული საძოვრების მართვის სპეციფიკა და, ამ მხრივ, პრიორიტეტი ენიჭება შესაბამისი კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს (საქართველოს კანონი „დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ“ და ტყის კოდექსი). პოლიტიკის დოკუმენტი ასევე ეხება კერძო საკუთრებაში არსებულ საძოვრებს, რომლებიც უნდა დაექვემდებარონ გარკვეულ რეგულაციებს.

სახელმწიფო და მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული საძოვრების სტატუსი. სახელმწიფოსა და მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული საძოვრები მომავალშიც უნდა დარჩეს სახელმწიფო და მუნიციპალურ საკუთრებაში. ამგვარი მიდგომა განამტკიცებს საძოვრების, როგორც ბუნებრივი გარემოს შემადგენელი ნაწილის და საჯარო/საზოგადოებრივი სიკეთის მატარებელი ობიექტის სტატუსს, რომელსაც აქვს მრავალმხრივი გამოყენება, მათ შორის ძოვებისათვის, ტურიზმისა და სამთო სპორტის, ბუნების შენარჩუნებისა და სხვა ეკონომიკური და სამეურნეო მიზნებისთვის, როგორცაა მაგალითად მეფუტკრეობა და სხვა. საძოვრების ფლობა სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტების მიერ ხანგრძლივადიან პერსპექტივაში განაპირობებს მათ მრავალმხრივ მდგრად გამოყენებასა და კონსერვაციას ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით. ბუნებრივ საძოვრებს ანალოგიური სტატუსი გააჩნიათ მრავალ სხვა ქვეყანაში (აშშ, საფრანგეთი, შვეიცარია და სხვ.) და შეესაბამება მათ როლს, როგორც ბუნებრივი სივრცის, რომელიც მოიცავს დაბალპროდუქტიულ და შორეულ ტერიტორიებს.

ამგვარად, სახელმწიფო და მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული საძოვრების პრივატიზაცია კვლავ აკრძალული იქნება კანონმდებლობით, თუმცა, კვლავინდებურად დაშვებული იქნება მათი სარგებლობაში გადაცემა ცალკეული პირებისა და ჯგუფებისთვის განსაზღვრული პირობებითა და ვადით.

სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საძოვრები (დაცული ტერიტორიებისა და ტყის მიწების ჩათვლით), ისევე როგორც მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული საძოვრები, ხელმისაწვდომი უნდა იყოს როგორც საძოვრებით საერთო სარგებლობის რეჟიმით, ასევე იჯარით.

კერძო საკუთრებაში არსებულ საძოვრებთან დაკავშირებით, სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს მათ მდგრად მართვას შესაბამისი სახელმძღვანელოების შემუშავებით და ექსტენციის სერვისების საშუალებით. განხილული უნდა იქნეს მიწის ბაზრის რეგულირების საკითხი იქ, სადაც არსებობს ძლიერი არგუმენტები საჯარო ინტერესების სასარგებლოდ. მაგალითად, იქ, სადაც კერძო საკუთრებაში არსებული საძოვრების დიდი ფართობები ქვეიჯარით არის გაცემული, ან ფაქტობრივად მიტოვებულია და ხდება მათი არაფორმალური (კოლექტიური) გამოყენება ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ.

გადაწყვეტილება იმის შესახებ, თუ სარგებლობის რომელი ფორმის გამოყენებაა მიზანშეწონილი სხვადასხვა ტერიტორიაზე, მიღებული უნდა იყოს თითოეული შემთხვევისთვის ადგილობრივ მუნიციპალიტეტის დონეზე, საძოვრების მართვის დაგეგმვის პროცესში, რომელშიც ჩართულია ყველა სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანო, რომელიც მართავს საძოვარს, ასევე საძოვრით მოსარგებლები.

3.1.2. ხელშემწყობი პირობები და ღონისძიებები

ხელშემწყობი პირობები სისტემურ დონეზე

სამოვრების მდგრადი მართვის ყველა კომპონენტის მოწესრიგებისთვის საკანონმდებლო ჩარჩო უნდა მოიცავდეს (მაგრამ არ უნდა შემოიფარგლებოდეს) შემდეგ საკითხებს:

- დეტალური კრიტერიუმები სამოვრების/სათიბების იდენტიფიცირებისა და კატეგორიზაციისათვის;
- ეროვნულ და მუნიციპალურ დონეზე სამოვრებით სარგებლობისა და კონსერვაციის დაგეგმვის ნორმატიული მოთხოვნები და ტექნიკურ სტანდარტები (მათ შორის სამოვრების მცენარეული საფარის ტიპების სტანდარტული აღწერილობები სამოვრების კლასიფიკაციისთვის და სამოვრების ზონირება ისეთი გეოგრაფიული ატრიბუტების მიხედვით, როგორცაა რეგიონი, დასახლებულ პუნქტებთან სიახლოვე და ზღვის დონიდან სიმაღლე).
- მუნიციპალურ დონეზე სამოვრების მართვის გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოები, მათ შორის სამოვრების მოსარგებლეთა იდენტიფიცირება, სამოვრებით სარგებლობის ზონირება, პირუტყვის გადარეკვა და ტექნიკური ინსტრუქციები სამოვრების სამეურნეო ერთეულების სარგებლობაში გადასაცემად.
- სამოვრების სამეურნეო ერთეულების გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელო, ძოვების ინტესივობისა და ხანგრძლივობის გათვალისწინებით.
- მითითებები და სტანდარტები ძოვების მონიტორინგისა და ზედამხედველობის შესახებ.
- მცენარეული საფარის შეფასების და მონიტორინგის მეთოდები.

უნდა მომზადდეს შესაბამისი მოკლევადიანი სამოქმედო გეგმა აღნიშნული ჩარჩოს შემუშავებისთვის.

საინფორმაციო საჭიროებები

სამოვრებისა და სათიბების იდენტიფიცირება, კატეგორიზაცია და რუკების შედგენა. საქართველოს სამოვრებზე არსებული მონაცემები მოძველებულია და არ განახლებულა გასული საუკუნის 90-იანი წლების შემდგომ პერიოდში. სამოვრების მართვის ახალი პოლიტიკისა დანერგვამდე, უნდა მოხდეს არსებული ბუნებრივი სამოვრების ტერიტორიების იდენტიფიცირება, კატეგორიზაცია, სრული ზონირება, კლასიფიცირება და ინტეგრირება შესაბამის მონაცემთა ბაზებში. აუცილებელია სამოვრის კატეგორიისთვის მიკუთვნებული და/ან მისაკუთვნებელი ყველა ტერიტორიის სივრცითი იდენტიფიცირება და აღნიშნული ინფორმაციის საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია. იდენტიფიცირება, კატეგორიზაცია (სამოვრის კატეგორიის მინიჭება) და კლასიფიკაცია უნდა განხორციელდეს „მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად. მიწის რეგისტრაციის დოკუმენტებში ამ ინფორმაციის შეტანა უნდა იყოს სავალდებულო და უნდა დაფიქსირდეს საჯარო რეესტრში საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ. არარეგისტრირებული სამოვრები და სათიბები უნდა იქნეს რეგისტრირებული როგორც სახელმწიფო საკუთრება.

სამოვრების კლასიფიკაცია. სამოვრების კლასიფიკაცია უნდა მოხდეს მცენარეული საფარის ტიპების მიხედვით სამოვრების მცენარეული საფარის ტიპების სტანდარტული აღწერილობების გამოყენებით. კლასიფიკაციამ უნდა მოიცვას არა მხოლოდ ბუნებრივი და ნახევრად-ბუნებრივი სამოვრები, არამედ გაუმჯობესებული სამოვრები და სამოვრები, სადაც ითესება ბალახი. ეს ხელს შეუწყობს სამოვრების მართვის დაგეგმვას და სამოვრის თითოეული სამეურნეო უბნის ტევადობის

განსაზღვრას. დეტალიზაციის დონე დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა არის პრაქტიკულად საჭირო სამოვრების მართვის დაგეგმვისთვის, ასევე არსებულ მონაცემებსა და რესურსებზე.

სამოვრების ზონირება. ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე სამოვრების მართვის დაგეგმვისათვის იდენტიფიცირებული უნდა იქნეს სოფლის, ახლო საზაფხულო, შორეული საზაფხულო და ზამთრის სამოვრები მცენარეული საფარის, ზღვის დონიდან სიმაღლის, რეგიონის, დასახლებებთან სიახლოვის და ფაქტობრივი სარგებლობის კრიტერიუმების საფუძველზე. სამოვრების აღნიშნული ზონების იდენტიფიცირება აუცილებელია სარგებლობის რეჟიმების განსაზღვრისათვის აქედან გამომდინარე ყველა სამართლებრივი შედეგით.

სამოვრების შეფასება. ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე სამოვრების მართვის დაგეგმვისათვის მნიშვნელოვანია შეფასდეს სამოვრების დეგრადაციის მდგომარეობა და ტენდეციები. მიწის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსის ეროვნული ნებაყოფლობითი მიზნებიდან გამომდინარე, სამოვრების დეგრადაციის ტენდეცია ფასდება SDG 15.3.1 მიზნის ქვე-ინდიკატორების (მიწის საფარი, მიწის პროდუქტიულობა და ნიადაგის ორგანული ნახშირბადი) მიხედვით და, შესაბამისად, სამოვრების შეფასების ერთერთი შედეგია შესაბამისი ინფორმაციისა და მონაცემების მიღება მიწის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსის მიზნების მიღწევის პროგრესის გაზომვისათვის. ამგვარად, ამ პროცესს წვლილი შეაქვს ეროვნული ნებაყოფლობითი მიზნების მიღწევაში (*მიზანი #1-მიწის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსის ინტეგრირება ეროვნულ პოლიტიკაში, სტრატეგიებსა და დაგეგმვის დოკუმენტებში და მიზანი#4-დეგრადირებული მიწის რეაბილიტაცია*).

მოსარგებლეთა იდენტიფიცირება. ყველა მუნიციპალიტეტში იდენტიფიცირებული უნდა იქნეს სამოვრებით ყველა ფაქტიური მოსარგებლე, რაც აუცილებელია სამოვრებზე ტრადიციული მოთხოვნის უფლებების (პრეტენზიების) შეფასებისათვის. უნდა ჩამოყალიბდეს სამოვრით სარგებლობის უფლებისა და სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრობის საფუძვლები, ასევე, საჭიროების შემთხვევაში სამოვრის იჯარით მიღების უპირატესი უფლების საფუძვლები.

ინფორმაციის მართვა. სამოვრების იდენტიფიცირება, კატეგორიის მინიჭებისთვის შესაბამისი დოკუმენტების მომზადება და წარდგენა საჯარო რეესტრისთვის, ასევე, კლასიფიკაცია უნდა განხორციელდეს მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს მიერ. სავალდებულო უნდა გახდეს სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეესტრაციის დროს მისი კატეგორიის მითითება და მისი დაფიქსირება საჯარო რეესტრში. სამოვრების კლასიფიკაცია და ზონირების ინფორმაცია დამატებით უნდა იყოს დაცული სასოფლო-სამეურნეო მიწის ეროვნულ მონაცემთა ბაზაში, რომელიც უნდა მართოს მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტომ.

დაგეგმვის პროცესი ადგილობრივ დონეზე: სამოვრების სამეურნეო ერთეულების იდენტიფიცირება და გადაცემა სარგებლობაში

მას შემდეგ, რაც გაირკვევა, რეალურად რომელი ტერიტორიები წარმოადგენს სამოვრებს (სამოვრების იდენტიფიცირება და კატეგორიზაცია), შემდეგი ნაბიჯი იქნება სამოვრების მართვის მუნიციპალური გეგმების შემუშავება სამოვრების სამეურნეო ერთეულების იდენტიფიცირება სახელმწიფოსა და მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებულ სამოვრებზე თითოეული მუნიციპალიტეტის დონეზე. სამოვრის სამეურნეო ერთეული არის ტერიტორია, რომელიც განისაზღვრება კრიტერიუმების

მიხედვით, მათ შორის, საძოვრის კლასი და ზონა, სეზონური გამოყენება, სარგებლობა, მოსარგებლე, მესაკუთრე, სახელმწიფო საკუთრების შემთხვევაში მმართველი სახელმწიფო ორგანო, ბუნებრივ-გეოგრაფიული საზღვრები, ამასთან, საძოვრის თითოეულ სამეურნეო ერთეულს მინიჭებული აქვს სარგებლობის კონკრეტულ ტიპი და რეჟიმი (კერძო, იჯარა, საერთო) და შესაბამისად განიკარგება. შესაბამისად, ამგვარი დაგეგმვისათვის მნიშვნელოვანია საძოვრების ზონირება და მოსარგებლეთა იდენტიფიცირება და შეფასება. საძოვრის სამეურნეო ერთეულზე შეიძლება მოვდეს ერთი ნახირი/ფარა ან რამდენიმე ნახირი/ფარა საძოვრების ტიპისა და მოსარგებლეების მიხედვით. საძოვრის სამეურნეო ერთეულების განსაზღვრა უნდა ითვალისწინებდეს არსებული სარგებლობის გეოგრაფიას და ხელს უწყობდეს და ინარჩუნებდეს მიგრაციის მაგალითებს იმის გაცნობიერებით, რომ პირუტყვის გადაადგილება სხვადასხვა ეკოსისტემას შორის საძოვრების მართვის ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტია.

საძოვრის ტიპსა და ზონაზე, ასევე მისი ადგილმდებარეობისა (მაგ., მალაღმთიანი რეგიონის სტატუსის მქონე ტერიტორიებზე მდებარე საძოვრები), საძოვრებით არაფორმალური სარგებლობის ფაქტობრივი გარემოებების და უსაფრთხოების (სასაზღვრო ზოლში განთავსებულ საძოვრებთან მიმართებაში) ინტერესებიდან გამომდინარე უნდა მოხდეს სარგებლობაში გადასაცემი სამეურნეო ერთეულების ფიქსაცია და სარგებლობის შესაძლო რეჟიმის (იჯარა ან საერთო სარგებლობა) განსაზღვრა. საძოვრით სარგებლობის რეჟიმზე (იჯარა თუ საერთო სარგებლობა) გადაწყვეტილება მიიღება ადგილობრივ დონეზე. რეკომენდირებულია, რომ სოფლისა და სოფლებთან ახლომდებარე საზაფხულო საძოვრებით სარგებლობა მოხდეს საერთო სარგებლობის რეჟიმით, ხოლო ზამთრის საძოვრები გაიცეს იჯარით. შორეული ზაფხულის საძოვრების სარგებლობის რეჟიმის განსაზღვრა დამოკიდებულია ფაქტიურ მოსარგებლეთა ტიპსა და ბინადრობის ადგილზე.

რიგ შემთხვევებში, სოფლის საძოვარი შესაძლოა შედგებოდეს რამდენიმე ნაკვეთისაგან, რომელთა ნაწილი იყოს რეგისტრირებული როგორც სახელმწიფო საკუთრება ან მუნიციპალური საკუთრება, ან იყოს დაურეგისტრირებელი. რეკომენდირებულია, რომ საერთო სარგებლობაში არსებული სოფლის საძოვრების მართვა განახორციელოს მუნიციპალიტეტების მართვის ორგანოებმა. ამისათვის საჭირო იქნება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სოფლის საძოვრების გადაცემა მუნიციპალიტეტებისათვის საკუთრებაში ან სარგებლობაში. დაურეგისტრირებელი ნაკვეთები შესაძლოა თავდაპირველად რეგისტრირებული იქნეს როგორც სახელმწიფო საკუთრება და შემდგომ მოხდეს მათი სარგებლობაში გადაცემა მუნიციპალიტეტებისთვის ან პირდაპირ იქნენ რეგისტრირებული, როგორც მუნიციპალური საკუთრება.

საძოვრის სამეურნეო ერთეულები უნდა დაფიქსირდეს საჯარო რეესტრში სამეურნეო ერთეულის რეგისტრაციის გზით, ხოლო ინფორმაცია ამის შესახებ ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ადგილობრივ დონეზე დაინტერესებული პირების ინფორმირებისა და საძოვრის შემდგომი განკარგვის მიზნებისთვის. მუნიციპალურ დონეზე ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საძოვრის სამეურნეო ერთეულების რუკა. ამის შემდეგ, შედგენილი უნდა იქნეს თითოეული სამეურნეო ერთეულისთვის საძოვრის გამოყენების გეგმა (ძოვების გეგმა), რომელშიაც, სხვა მონაცემებთან ერთად, მოცემული უნდა იყოს ძოვების გრაფიკი, ინტენსივობა და ძოვების როტაციული სქემა.

მუნიციპალიტეტებს შორის პირუტყვის მიგრაციის მექანიზმები

პირუტყვის სეზონური გადარეკვების გამო საძოვრის სამეურნეო ერთეულების მართვა და გამოყოფა შეიძლება მოითხოვდეს მუნიციპალიტეტთაშორის კოორდინაციას ან ერთ მუნიციპალიტეტში (მასპინძელი) საძოვრების გამოყოფას მართვისთვის მეორე (მოსარგებლე მუნიციპალიტეტი) მუნიციპალიტეტისათვის. ამის მაგალითია დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მდებარე ზამთრის საძოვრები, რომლებიც ეკუთვნის და იმართება ახმეტის მუნიციპალიტეტის მიერ, რომლის მოსახლეობაც არის ამ საძოვრებით ძირითადი მოსარგებლე. გარდა, ამ ერთი შემთხვევისა, საძოვრების მართვა მოხდება იმავე მუნიციპალიტეტის მიერ, რომლის ტერიტორიაზეც მდებარეობს საძოვარი. თუმცა, ამოქმედდება მექანიზმები, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს სხვა მუნიციპალიტეტში მცხოვრები მოსარგებლეების წვდომა იმ საძოვრებზე, რომლებზეც ისინი არიან დამოკიდებულია გარკვეული სეზონის განმავლობაში.

პირუტყვის გადასარეკი ტრასები უნდა დარჩეს სახელმწიფოს საკუთრებაში და არ უნდა მოხდეს მათი იჯარით გაცემა. ისინი სრულად უნდა მიეკუთვნოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების საძოვრის კატეგორიას, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პრივატიზაციის შესაძლებლობა. არსებობის შემთხვევაში უნდა გაუქმდეს ამ საძოვრებზე ადრე გაცემული იჯარა შესაბამისი კომპენსაციის გაცემით, ან უნდა მოხდეს ადგილმონაცვლე ტერიტორიების შერჩევა და მათთვის პირუტყვის გადასარეკი ტრასის სტატუსის მინიჭება. ამასთან, იმის გამო, რომ მეცხოველეობის დარგის მიგრირებადი მწარმოებლები მოდიან შორიდან და არ წარმოადგენენ მოსარგებლეთა კომპაქტურ/მდგრად ჯგუფს, (მხოლოდ გადარეკვის დროს) მოსარგებლეები ვერ შეძლებენ მართონ ეს რესურსი, როგორც საერთო სარგებლობის ობიექტი და, შესაბამისად, ამ ტერიტორიების შენახვა და აღჭურვა უნდა იყოს სახელმწიფოს (საძოვრების მართვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოს სახით) ან მუნიციპალიტეტების პასუხისმგებლობა.

3.2 სამოვრებით სარგებლობის სისტემები

საერთაშორისო პრაქტიკაში ფართოდ არის გავრცელებული სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული სამოვრებით სარგებლობის ორი ძირითადი სისტემა (რეჟიმი) - სამოვრების იჯარით გაცემა და სამოვრებით საერთო სარგებლობა. თუ რომელი რეჟიმი უნდა იქნეს გამოყენებული კონკრეტული სამოვრით სარგებლობისათვის, როგორც წესი, წყდება ადგილობრივ დონეზე განხორციელებული დაგეგმვისა და ზონირების პროცესის დროს, როდესაც თავდაპირველად გამოიყოფა სამოვრები საერთო სარგებლობისთვის (ადგილობრივი და ტრადიციული მოსარგებლებისათვის), ხოლო დანარჩენი სამოვრები გაიცემა იჯარით.

3.2.1 სამოვრებით საერთო სარგებლობა

სამოვრებით საერთო სარგებლობის ძირითადი პრინციპები

სამოვრებით საერთო სარგებლობა ეფუძნება საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსების მართვის (CPRM) ძირითად პრინციპს, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ საზიარო ბუნებრივ რესურსს მართავს მოსარგებლეთა ჯგუფი, რომელიც აერთიანებს მხოლოდ იმ პირებს, რომლებიც ჯგუფის მიერ ან კანონით მიიჩნევიან რესურსით სარგებლობაზე უფლებების მფლობელებად. ამრიგად, ჯგუფი აკონტროლებს რესურსს ექსკლუზიურად, გარეშე პირებისთვის წვდომის შეზღუდვით. ჯგუფს აქვს საკუთარი შიდა წესები და რეგულაციები, მონიტორინგი და სანქციები. ეს არის ის, რაც განასხვავებს საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსების მართვას (CPRM) ღია წვდომის მექანიზმებისგან, რომლებიც დაკავშირებულია საერთაშორისო დონეზე კარგად ცნობილ „საერთო რესურსებით სარგებლობის“ პრაქტიკასა და თეორიასთან¹⁵. სამოვრით მოსარგებლეთა ჯგუფს სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული დასახელებები აქვს. წინამდებარე კონცეფციაში გამოყენებულია ტერმინი - **სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანება (PUU). გასათვალისწინებელია, რომ სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანება ეფუძნება სამოვრით ერთობლივ სარგებლობას.** სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანება არ მოიცავს სამოვრების ცალკეული მოიჯარეების გაერთიანებას. თეორია, რომელიც საფუძვლად უდევს საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსების მართვას (CPRM), ემყარება ამავე სისტემით წყლის, თევზისა და სამოვრების რესურსების მართვის გამოცდილებისა და პრაქტიკის ხანგრძლივ გამოკვლევებსა და ანალიზს. საერთო სარგებლობის რესურსების მართვის თეორია დიდწილად შეიმუშავა ელინორ ოსტრომმა (*Elinor Ostrom*), რომელმაც ამ სამუშაოსთვის 2009 წელს მიიღო ნობელის პრემია ეკონომიკის დარგში¹⁶.

სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის ფუნქციონირების პრაქტიკული ასპექტები

სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის დანერგვის საჭიროება. სამოვრებით საერთო სარგებლობის ფორმალიზებული სისტემის დანერგვის საჭიროება მაშინ დგება, როდესაც არსებობს შემდეგი წინაპირობები: ადამიანები კოლექტიურად ამოვებენ და მწყემსავენ პირუტყვს კონკრეტულ იდენტიფიცირებულ სამოვარზე (სადაც შეიძლება იყოს ინფრასტრუქტურა, რომელიც ასევე არის საერთო სარგებლობაში); ან უფრო მასშტაბურად, შეიძლება იყოს რამდენიმე ნახირი და ფარა ერთი

¹⁵ Tragedy of the commons, Hardin, 1968

¹⁶ Ostrom, 1990

სოფლიდან, რომლებიც ერთად მიგრირებენ და აქვთ კოორდინირებული წვდომა საძოვრებზე; საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემაში ჯგუფის სარგებლობაშია ერთი საძოვრის სამეურნეო ერთეული, რომლის ფარგლებშიც შეიძლება მოვდეს სხვადასხვა მფლობელის კუთვნილი რამდენიმე ნახირი; საძოვარი არ არის განაწილებული საქონლის/ნახირის მფლობელებს შორის (არ არსებობს სამართლებრივად დადგენილი შიდა საზღვრები), თუმცა, ჯგუფის მიერ შესაძლოა, საჭიროების შემთხვევაში, განისაზღვროს შიდა სექტორები, რაც შეექმნის მნიშვნელოვან მოქნილობას რესურსით სარგებლობისა და რესურსის მართვისათვის.

აქედან გამომდინარე, დგება საჭიროება იმისა, რომ საძოვრის გარე საზღვარი, რომლის ფარგლებშიც საძოვრით ერთობლივად მოსარგებლეთა ჯგუფის წევრებს აქვთ ტრადიციული არაფორმალური უფლება, რომ ამოვეთ პირუტყვი, უნდა იქნეს სამართლებრივად დადგენილი და რეგისტრირებული.

საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების (PUU) სამართლებრივი ფორმები: საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის ფარგლებში საძოვრებით არსებული არაფორმალური ტრადიციული სარგებლობის ფორმალიზაცია მოითხოვს ახალი ტიპის იურიდიული ერთეულის - საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების (ანუ საძოვრით მოსარგებლეთა ჯგუფის) შექმნას, საკუთარი შიდა წესდებით.

ქვეყნების უმრავლესობაში საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანება (PUU) რეგისტრირდება ადგილობრივი კანონმდებლობით განსაზღვრული რომელიმე სამართლებრივი ფორმით, მაგალითად, როგორც არა-კომერციული ასოციაცია ან კოოპერატივი. არა-კომერციული ორგანიზაციის ფორმა არის უფრო მიზანშეწონილი, როცა საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებაში ერთიანდებიან ცალკეული შინამეურნეოები (*შინამეურნეოების წარმომადგენელი ფიზიკური პირები*), რომლებიც არ ეწევიან ერთობლივ ეკონომიკურ საქმიანობას და შესაბამისად არ გააჩნიათ ერთობლივი ვალდებულებები და, რომლებიც გაერთიანებას აყალიბებენ მხოლოდ საძოვრით ერთობლივი სარგებლობის პროცესის წარმართვის მიზნით. სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივის ფორმა მხოლოდ მაშინ შეიძლება იყოს მართებული, როდესაც წევრები რეალურად აერთიანებენ საწარმოო და ფინანსურ რესურსებს ერთობლივი ეკონომიკური საქმიანობისათვის.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოში **საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანება (PUU)** შეიძლება შეიქმნას, როგორც **წევრობაზე დაფუძნებული კერძო სამართლის სუბიექტი საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისად.**

საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების, როგორც **სპეციალური სტატუსის მქონე** იურიდიული პირის, დაფუძნებისა და ფუნქციონირებისთვის სამართლებრივი საფუძველი უნდა შეიქმნას საძოვრების მდგრადი მართვის შესახებ ახალი კანონმდებლობით, რომლითაც, საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის თავისებურებებიდან გამომდინარე, უნდა განისაზღვროს საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებების ფუნქციონირებასთან, სახელმწიფო ხელშეწყობასთან, მათი საქმიანობის მონიტორინგთან, საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების (PUU) სტატუსის მოპოვებასთან და შეწყვეტასთან დაკავშირებული ძირითადი პრინციპები და სპეციალური ნორმები. შესაბამისად, აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით საძოვრების მართვის შესახებ ახალმა კანონმდებლობამ უნდა მოაწესრიგოს შემდეგი საკითხები:

წევრების იდენტიფიცირება: სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებაში შეიძლება გაერთიანდეს ყველა ფიზიკური პირი, რომელიც სარგებლობს კონკრეტული სამოვრით. წევრობის შესაბამისობის დადგენა მოხდება კრიტერიუმების მიხედვით, რომლებიც მოიცავს საცხოვრებელ (ბინადრობის) ადგილს, მოსარგებლის მოთხოვნის უფლებებს/პრეტენზიებს სამოვრით ტრადიციულ სარგებლობაზე და სხვა კრიტერიუმებს.

არსებობს მოსაზრება, რომ სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემები ყალიბდება მხოლოდ მცირე ფერმერებისთვის. თუმცა, საერთაშორისო პრაქტიკა (მაგ., საფრანგეთი, შვეიცარია) გვიჩვენებს, რომ ერთი და იგივე სამოვარი შეიძლება ერთობლივად იქნეს გამოყენებული როგორც შედარებით მცირე ფერმერების, ასევე საშუალო და მსხვილი ფერმერების მიერ - იმ პირობით, რომ ყველა მათგანი არის სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრი.

საერთო სარგებლობის სამოვრებით სარგებლობის უფლება: სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებას (PUU) უნდა მიენიჭოს *სამოვრით უვადოდ სარგებლობის უფლება* საქართველოს სამოქალაქო კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების გათვალისწინებით.

მიწოდებისა და მოთხოვნის მექანიზმები სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემებში: სამოვრებად გამოსაყენებელი რესურსების უსარგებლოდ დარჩენის ასარიდებლად, სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემების უმეტესობას გააჩნია მექანიზმები, რომლებიც ე.წ. „გარეშე ნახირს“ აძლევს ძოვების საშუალებას - სამოვრის რესურსის სიჭარბის შემთხვევაში. ამრიგად, ასეთი სისტემების წევრები „გარეშე ნახირს“ აძლევენ დროებით ძოვების საშუალებას, თუკი ბალახი საკმარისია და არ აძლევენ მათ ძოვების უფლებას უფრო რთულ წლებში, ან თუ მათი პირუტყვის რაოდენობა იზრდება. ეს ხელს უწყობს სამოვრების კარგ მდგომარეობაში შენარჩუნებას და, ასევე, წარმოადგენს შემოსავლის წყაროს სამოვრით მოსარგებლეთა მასპინძელი ჯგუფისათვის.

ეს შეიძლება განხორციელდეს როგორც საერთო სარგებლობის სამოვრის ცაკლეული ნაწილის(ების) სამოვრის მოსარგებლეთა გაერთიანების არა-წევრ მოსარგებლებზე იჯარით გაცემის ფორმით, ასევე მათთვის საფასურის დაწესებით დროებითი ძოვებისთვის.

სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების (PUU) წესდება

სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების (PUU) წესდება უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილ მოთხოვნებს. კერძოდ, წესდებით განსაზღვრული უნდა იქნეს: გაერთიანების საქმიანობის მიზანი; წევრად მიღების, წევრობიდან გასვლისა და გარიცხვის წესი; რეორგანიზაციის ან ლიკვიდაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს (პირის) დასახელება, გადაწყვეტილების მიღების წესი და პროცედურა; ხელმძღვანელი ორგანოს (ხელმძღვანელი პირის) შექმნის (არჩევის) წესი და უფლებამოსილების ვადა; გაერთიანების ორგანიზაციული სტრუქტურა და სხვა.

სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების (PUU) უმაღლეს მმართველობით ორგანოს უნდა წარმოადგენდეს დამფუძნებლეთა საერთო კრება, ხოლო აღმასრულებელ ორგანოს კი გამგეობა. სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წესდებით შეიძლება განისაზღვროს (დადგინდეს) გაერთიანების დამატებითი მარეგულირებელი დოკუმენტების ჩამონათვალი და მათი მიღების წესი. დამატებითი მარეგულირებელი დოკუმენტები შეიძლება მოიცავდნენ შემდეგ ასპექტებს:

- გეოგრაფიული არეალი, რომელსაც მოიცავს სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანება;

- წევრობის დამატებითი კრიტერიუმები;
- საშუალებები და მექანიზმები, რომლითაც გაერთიანება უზრუნველყოფს გაერთიანების წევრების სამოვრებზე თანაბარ ხელმისაწვდომობას;
- გადაწყვეტილების მიღების დეტალური პროცედურები;
- სამოვრებზე დაშვების შიდა წესები (სამოვრებზე მოვების დაწყება და დასრულება, გადაადგილების წესები და სხვ.);
- წლიური საწევრო შენატანის ოდენობა;
- გაერთიანების არა-წევრი პირებისთვის სამოვრით სარგებლობის საფასური;
- სამოვრის მაქსიმალურ ტევადობა ან მისი განსაზღვრის მეთოდები;
- სანიტარული წესები (ვაქცინაცია, პირუტყვის იდენტიფიცირების დოკუმენტები, რომლებიც საჭიროა წევრობისთვის და ასევე შორეულ სამოვრებზე წვდომისთვის);
- მწყემსის როლი, ამოცანები და გაერთიანების პასუხისმგებლობა მის მიმართ (მაგალითად, შრომის ანაზღაურება, საცხოვრებლით უზრუნველყოფა, მარილის მიწოდება და სხვ.);
- წესების აღსრულებისა და შიდა კონტროლის მექანიზმები;
- და სხვ.

სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის უპირატესობები

მრავალი მოსარგებლე პირის მიერ ერთი შუამავალ იურიდიულ პირზე უფლებამოსილებათა დელეგირება: სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის უპირატესობა ხელისუფლების ორგანოებისთვის (ისევე, როგორც სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრებისთვის) არის ის, რომ ყველა ხელშეკრულება და შეთანხმება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოებსა და მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრებს შორის შეიძლება დაიდოს გაერთიანების მეშვეობით, რაც ძალზე ეფექტურია სამოვრებით სარგებლობის მართვის შესაძლებლობათა ზრდის, საერთო ინფრასტრუქტურისთვის სუბსიდიების მოზიდვის, ვეტერინარული რეგულაციების გამოყენების და სისტემის ფუნქციონირების მთელი რიგი სხვა ასპექტების გაუმჯობესების კუთხით.

ინფრასტრუქტურის განვითარების შესაძლებლობათა ზრდა. სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებას (PUU) შეუძლია შეასრულოს ფინანსური რესურსების გამტარის ფუნქცია, რომელებიც თავად შეიძლება მოიზიდოს და გამოიყენოს სამოვრების ინფრასტრუქტურის (*სამოვრების შეღობვა, პირუტყვის დარწყულებისა და მოსასვენებელი /საჩრდილობელი/ სისტემების მოწყობა და ა.შ.*) განვითარებისთვის. სახელმწიფოს/მუნიციპალიტეტის მხრიდან შესაძლო ფინანსურმა მხარდაჭერამ ასევე შეიძლება ხელი შეუწყოს სამოვრების ინფრასტრუქტურის განვითარებას.

თვითმონიტორინგი და დადგენილი რეგულაციებისა და წესების დაცვა: სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებები პასუხისმგებელი იქნებიან მათთვის საერთო სარგებლობაში გადაცემული სამოვრების ფარგლებში თვითმონიტორინგის ჩატარებასა და დადგენილი რეგულაციებისა და წესების დაცვის აღსრულების კონტროლზე. საწყის ეტაპზე, სანამ სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებები შეიძენენ სათანადო ცოდნას და გამოცდილებას, საერთო სარგებლობაში გადაცემულ სამოვრებზე მონიტორინგი და დადგენილი რეგულაციებისა და წესების შესრულებაზე კონტროლი შეიძლება განახორციელონ შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე სახელმწიფო და მუნიციპალურმა ორგანოებმა.

გარემოსდაცვითი ასპექტები, მიწის დეგრადაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ღონისძიებები და სხვა (ეკოსისტემურ დონეზე მართვა და დაგეგმვის მოქნილობა): როგორც ზემოთ აღინიშნა, საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემით მართული საძოვრები მოიცავს მოსარგებლეთა ჯგუფის ყველა წევრის მიერ გამოყენებული რესურსის (საძოვრის) მთელ ტერიტორიულ არეალს, რომლის შიგნითაც არ არის გამოყოფილი შიდა მონაკვეთების საზღვრები მოსარგებლეთა რაოდენობის მიხედვით. ეს იძლევა მოქნილობას რესურსით ეფექტური სარგებლობისა და მართვისთვის, ასევე, საძოვრის მიწის გამოყენების რაციონალური დაგეგმვისთვის, მაგალითად, მიწის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსის მიღწევისათვის. აღნიშნული ასევე, იძლევა საშუალებას კლიმატის ცვლილების შერბილებისა და საადაპტაციო ღონისძიებების ეფექტური განხორციელების კუთხით.

საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის ფორმირების წინაპირობები

ქვეყანაში საძოვრებით საერთო სარგებლობის გარკვეული ფორმა ჯერ რეალურად უნდა არსებობდეს არაფორმალური ხარისხის სახით. ანუ, ფაქტობრივად უნდა ჰქონდეს ადგილი საძოვრით საერთო სარგებლობას და მოსარგებლე ჯგუფებს უნდა ჰქონდეთ განაწილებული საძოვრები (არაფორმალურად). ასეთი მოწყობა ხშირად ემყარება ტრადიციულად დამკვიდრებულ არაფორმალურ უფლებებს და ისტორიულ პრეცედენტებს.

საერთო სარგებლობის საძოვრების იდენტიფიცირება და მათი საზღვრების დადგენა: იმ საძოვრების ფიზიკური საზღვრები, რომელთა მართვა საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის ფარგლებში მოხდება, კანონით განსაზღვრული კრიტერიუმებისა და პროცედურების საფუძველზე უნდა დაადგინოს უფლებამოსილმა სახელმწიფო ორგანომ იმგვარად, რომ მთელი ქვეყნის მასშტაბით ძალიან მკაფიოდ იქნეს განსაზღვრული საძოვრით მოსარგებლეთა რომელი გაერთიანება (PUU) რომელი საძოვრით სარგებლობს და მართავს მას - რათა საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივაში უზრუნველყოფილი იქნეს საძოვრით მოსარგებლე ჯგუფებს შორის შესაძლო კონფლიქტების წარმოშობის პრევენცია და მინიმიზაცია.

სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს საძოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებების შექმნას შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის შემუშავების, მიღებისა და აღსრულების გზით.

საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის ურთიერთქმედება საიჯარო სარგებლობის სისტემასთან. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც დაწყებული იქნა საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის დანერგვა - საძოვრების იჯარით გაცემის მოქმედი სისტემის პარალელურად არსებობის პირობებში, იჯარის მფლობელები, როგორც წესი, იჯარით იღებდნენ პირველ რიგში საუკეთესო საძოვრებს და ამის გამო ხშირად იქმნებოდა კონფლიქტური სიტუაციები მოსარგებლეთა ამ ორ ტიპს შორის საძოვრების განაწილების პროცესში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოში საძოვრების მართვის ახალი სისტემის დანერგვის პირველი ეტაპი უნდა იყოს საძოვრის სამეურნეო ერთეულების განსაზღვრა და საძოვრების ზონირება/კლასიფიკაცია, რათა იდენტიფიცირებული იქნეს პირველ რიგში ის საძოვრები, სადაც მოხდება საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის ამოქმედება, ხოლო შემდეგ კი ის ადგილები, რომლებიც დაექვემდებარება იჯარით გაცემას. იდენტიფიკაციის პროცესი უნდა მოიცავდეს თითოეული სამეურნეო ერთეულის ან ზონის საზღვრებისა და სარგებლობის ფორმის (საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსების მართვა ან იჯარა) მკაფიოდ დადგენას.

სამოვრის სამეურნეო ერთეულების მდებარეობა და საზღვრები, რომლებიც უნდა იმართებოდეს სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის (ან სარგებლობის სხვა რეჟიმის) ფარგლებში უნდა განისაზღვროს ადგილობრივ დონეზე. ეს საზღვრები და მოსარგებლეთა იდენტიფიცირება უნდა ითვალისწინებდეს დე-ფაქტო მდგომარეობას და, შესაბამისად, შეიძლება მოიცავდეს როგორც სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ მიწებს, რომლებიც ამჟამად განიკარგება სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ, განიკარგება და ამავე დროს იმართება დაცული ტერიტორიების სააგენტოსა და ეროვნული სატყეო სააგენტოს მიერ, ასევე მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებულ მიწებსა და დღეის მდგომარეობით დაურეგისტრირებელ სამოვარი სავარგულების მიწებს, რომლებიც ნომინალურად სახელმწიფო საკუთრებას წარმოადგენს.

სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების (PUU) წევრობის საფუძველი

სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრობის საფუძველი დამოკიდებული იქნება სამოვრის მდებარეობასა და დე ფაქტო მოსარგებლეთა ჯგუფის შემადგენლობაზე. თუმცა სამოვრებით საერთო სარგებლობის ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად ამოსავალი წერტილი სამოვრით საერთო სარგებლობის ტრადიციული მოთხოვნის უფლების ფორმალური აღიარებისთვის უნდა იყოს მოსარგებლის *ბინადრობის ცენზი* (მუდმივი ბინადრობის ადგილი) და/ან *ქონებრივი ცენზი* (კონკრეტული სასოფლო დასახლებული პუნქტის ფარგლებში უძრავი ქონების /*შენობა-ნაგებობა, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი/ფლობა*), კერძოდ:

- სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრი შეიძლება იყოს:
 - იმ სასოფლო დასახლებული პუნქტის (სოფლის) მუდმივი მცხოვრები (რეგისტრირებული პირი), რომელიც ტრადიციულად იყენებს საერთო სარგებლობის კონკრეტულ სამოვარს.
 - იმ სასოფლო დასახლებული პუნქტის (სოფლის) ფარგლებში უძრავი ქონების (*შენობა-ნაგებობის, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის*) მესაკუთრე, რომელიც ტრადიციულად იყენებს საერთო სარგებლობის კონკრეტულ სამოვარს.
- გათვალისწინებული უნდა იქნეს ასევე ის შემთხვევა, როცა სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებას აქვს იმავე მუნიციპალიტეტში, მაგრამ მათი დასახლებული სასოფლო პუნქტიდან (სოფლიდან) მოშორებით მდებარე სამოვრით სარგებლობის მოთხოვნის ისტორიული და ტრადიციული გარემოებებით განპირობებული მოთხოვნის უფლება (პრეტენზია), რაც აღიარებულია სამოვრის მახლობლად მცხოვრები ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ.

იმ შემთხვევაში, თუ კონკრეტული მუნიციპალიტეტის ფარგლებში მდებარე სამოვრით ტრადიციულად სარგებლობენ სხვა მუნიციპალიტეტში მცხოვრები (რეგისტრირებული) პირები, მათ სამოვრით სარგებლობის უფლება უნდა მიიღონ მასზე იჯარის ხელშეკრულების გაფორმების გზით.

შესაბამისად, სამოვრით ყველა მოსარგებლე, რომელიც მუდმივად ცხოვრობს მოცემულ სასოფლო დასახლებულ პუნქტში (სოფელში) და/ან ამავე პუნქტის ფარგლებსი ფლობს უძრავ ქონებას და საერთო სარგებლობის ფორმით ტრადიციულად სარგებლობს სამოვრით, შეიძლება გახდეს სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრი.

საერთო სარგებლობის საძოვარზე პირუტყვის საერთო სულადობა არ უნდა აღემატებოდეს საძოვრის ტევადობას. შესაბამისად, შემუშავებული და დამტკიცებული უნდა იქნეს საძოვრის ტევადობის შეფასების მეთოდოლოგია. იმ შემთხვევაში, თუ, პირუტყვის საერთო სულადობა, რომელსაც ფლობენ საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრები, აღემატება საძოვრის ტევადობას, გაერთიანების წევრებმა უნდა მიაღწიონ შეთანხმებას პირუტყვის რაოდენობის შემცირებაზე, ან მიმართონ სხვა მოსარგებლეთა გაერთიანებას მათ სარგებლობაში არსებული საძოვრის ან მისი ნაწილის იჯარით აღების თაობაზე.

ყველა შემთხვევაში, გარეშე პირებს (პირებს რომლებიც არ განეკუთვნებიან უფლებამოსილ ჯგუფს) ასევე უნდა შეეძლოს ამ საძოვრებით სარგებლობა, მოთხოვნისა და საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებისთვის (PUU-სთვის) საძოვრით სარგებლობის საფასურის გადახდის საფუძველზე. საძოვრების ეკონომიკურ ბრუნვაში ჩართვის თვალსაზრისით ეს ძალზე მნიშვნელოვანი ფაქტორი იქნება - იმდენად, რამდენადაც ის ხელს შეუწყობს საერთო სარგებლობის საძოვრებზე ძოვების უფლების ყიდვა-გაყიდვას და ამით საძოვრების გამოყენების სისტემაში საბაზრო ეფექტურობის ელემენტის შემოტანას.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე შემუშავებული უნდა იქნეს საძოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანების წესდებისა და საძოვრით სარგებლობის ხელშეკრულებების ტიპური ფორმები. წესდებით უნდა განისაზღვროს საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრების უფლებები და მოვალეობები საძოვრების მდგრადი მართვის უზრუნველსაყოფად. წევრები, რომლებიც არ დაიცავენ შეთანხმებულ წესებს, გაირიცხებიან საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებიდან და დაკარგავენ წვდომას საძოვარზე. საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებებმა უნდა დაიცვან საერთო სარგებლობის საძოვრის მართვის გეგმით დადგენილი მოთხოვნები, მათ შორის საძოვრის ტევადობასთან დაკავშირებული შეზღუდვები. კანონმდებლობით უნდა იქნეს დადგენილი საერთო სარგებლობის საძოვრით სარგებლობის შეჩერების შესაძლებლობა, თუ საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანება არ შესარულებს საძოვრებით საერთო სარგებლობის პირობებს.

3.2.2 საძოვრების იჯარით სარგებლობაში გაცემის სისტემა

მოქმედი საიჯარო სისტემა და მისი რეფორმირების ძირითადი ასპექტები

სიტუაციის ანალიზმა გამოკვეთა აუქციონის წესით საძოვრების იჯარის გაცემის სისტემასთან დაკავშირებული პრობლემები. ზოგიერთი მათგანი განპირობებულია ზოგადად იჯარის ფორმით სარგებლობაში გადაცემასთან, სხვა პრობლემები კი დაკავშირებულია საძოვრების იჯარის გაცემასთან აუქციონის გზით. კანონმდებლობის მიხედვით, ზოგიერთ შემთხვევაში, შესაძლებელია ასევე საძოვრის იჯარით გაცემა პირდაპირი გზით, მაგრამ მისი პირობები ამჟამად საკმარისად დეტალიზებული არ არის.

საძოვრების სარგებლობაში იჯარით გაცემის ახალი რეფორმირებული სისტემა უნდა იყოს მონაწილეთათვის უფრო ნაკლებ ხარჯიანი, მარტივი და სამართლიანი, გამჭვირვალე მექანიზმებით, რამაც უნდა უზრუნველყოს, რომ ადგილობრივ მოსახლეობას, ადგილობრივ საძოვრებით მოსარგებლებს და პირუტყვის მფლობელებს, ჰქონდეთ იჯარით სარგებლობაში მიღების პრიორიტეტული უფლება. ამ სისტემამ უნდა უზრუნველყოს, რომ ერთმა პირმა ვერ მოახდინოს იმ

ტერიტორიების სარგებლობაში აღება და/ან პრივატიზება, რომლებიც, როგორც სამოვრები უკვე გამოიყენება მრავალი სხვა ადგილობრივი მოსარგებლის მიერ და, რომელთაც აქვთ ამ ტერიტორიაზე ტრადიციული საერთო სარგებლობის ისტორია, მაგრამ არ შეუძლიათ აუქციონის პროცესში მონაწილეობა ფინანსური ან სხვა ტექნიკური ხარისხის შემზღუდავი ფაქტორების გამო.

საერთო სარგებლობაში პოტენციურად გადასაცემი ფართობების დაყოფა სამოვრის სამეურნეო ერთეულებად დიდწილად შეამცირებს არსებულ პრობლემას სამოვრებით საერთო (არაფორმალურ) სარგებლობასთან მიმართებაში. თუ ეს პროცესი სწორად და მიზანდასახულად წარიმართება, სამოვრების იჯარით განაწილების მექანიზმი მთლიანობაში იქნება ბევრად უფრო დაფუძნებული ბაზარზე და ღია კონკურენციაზე, რადგან პოტენციური მოიჯარეები არ შევლენ პირდაპირ კონკურენციაში უფრო მცირე მწარმოებლებთან, ან სოფლად მოსარგებლეთა ჯგუფებთან, რომლებიც ტრადიციულად სარგებლობენ მოცემული სამოვრით.

იჯარით გაცემის დასაშვებობის ალტერნატიული კრიტერიუმები

ამჟამად, ფინანსური კრიტერუმი წარმოადგენს სამოვრების სარგებლობაში იჯარით გადაცემის ძირითად კრიტერიუმს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ იმ სამოვრებთან მიმართებაში, რომლებსაც განკარგავს სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო. აღნიშნულის ერთერთ ალტერნატივას წარმოადგენს კრიტერიუმის სახით ფაქტობრივი (დე-ფაქტო) ტრადიციული სარგებლობის დაწესება. სწორედ ამგვარ კრიტერუმს იყენებს მაგალითად დაცული ტერიტორიების სააგენტო მის მართვას დაქვემდებარებულ მიწებზე. ტრადიციულ მოთხოვნის უფლებაზე დაფუძნებული სამოვრების ამგვარი განაწილება მიზანშეწონილია მხოლოდ სამოვრებით საერთო სარგებლობის ახალი სისტემის დანერგვის პროცესის დასაწყისში, როდესაც სისტემას უშუალო შეხება ექნება ერთდროულად ბევრ ტრადიციულ (არაფორმალურ) მოსარგებლესთან.

თუმცა, შემდგომში ახალი სისტემის დანერგვა იმგვარად უნდა წარიმართოს, რომ გათვალისწინებული იქნეს მასში ახალი მონაწილეების შემოსვლისა და იმ სამოვრების გამოყენების შესაძლებლობა, რომლებიც შეიძლება გამოთავისუფლდნენ სისტემიდან მონაწილის გასვლის შემდგომ. აქ შეიძლება სხვადასხვა მოდელის განხილვა. მაგალითად, ახალი მონაწილეების მხრიდან სამოვრებით სარგებლობაზე განაცხადის შეფასების პროცედურა შეიძლება დაეფუძნოს სასოფლო-სამეურნეო სფეროში (მესაქონლეობაში) განმცხადებლის გამოცდილებას; განაცხადში გარემოსდაცვითი ასპექტების სრულყოფილ ასახვას; საბაზო ინფრასტრუქტურის მფლობელობას; მიმდებარე მიწებზე გაფართოების საჭიროებას; ან დაინტერესებული მხარის მიერ შემოთავაზებული სხვა კრიტერიუმებს.

მაგალითისათვის, ევროკავშირის ქვეყნებში, როგორც კერძო, ისე საჯარო სასოფლო-სამეურნეო მიწებით სარგებლობა რეგულირდება მრავალი სხვადასხვა კრიტერიუმის გამოყენებით. ზოგიერთ ქვეყანაში სარგებლობის უფლება იჯარის ფორმით გაიცემა კონკურენტული აუქციონის გზით, თუმცა, არსებობს იჯარის მიღების უპირატესი უფლებებიც, რომლებიც ეფუძნება ადგილობრივ რეზიდენტობას (საბინადრო ცენზს), გამოცდილების არსებობას სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობაში, სასოფლო-სამეურნეო სფეროში განათლების ცენზს ან იჯარით გასაცემი ფართობის ადგილმდებარეობას და მის სიახლოვეს განმცხადებლის მფლობელობაში არსებულ დამუშავებულ სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებთან და სხვა.

აქედან გამომდინარე მიზანშეწონილია, რომ საქართველოში შემუშავებული და მიღებული იქნეს სამოვრების იჯარით გაცემის უნიფიცირებული სისტემა ერთიანი წესებით, რომელიც გამოყენებული იქნება ყველა სამოვართან მიმართებით, რომლებიც გაცივმა იჯარით - მიუხედავად იმისა თუ რომელი ორგანო განკარგავს სამოვარს (დაცული ტერიტორიების სააგენტო, ეროვნული სატყეო სააგენტო, სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, ხელისუფლების სხვა ცენტრალური ორგანო თუ მუნიციპალიტეტი).

სამოვრის იჯარით გაცემის პროცესში უპირატესობა უნდა მიენიჭოს ადგილობრივ მცხოვრებლებს, რომლებიც ტრადიციულად სარგებლობენ სამოვრით, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული პრეტენდენტის მიერ სამოვარზე მოწყობილი ინფრასტრუქტურა, ასევე, სამოვრით სარგებლობის ისტორიული/ტრადიციული გარემოებებით განპირობებული მოთხოვნის უფლებები (პრეტენზიები), რომლებიც შესაძლოა გააჩნდეს სხვა არარეზიდენტ (არაადგილობრივ) მცხოვრებლებს, რომლებიც სეზონურად სარგებლობენ ამ სამოვრით. ასეთი მოსარგებლების არარსებობის შემთხვევაში შესაძლოა სამოვრის იჯარით გაცემა ღია აუქციონის წესით.

სამოვრის იჯარით გაცემის კრიტერიუმები და მათი გამოყენების გამჭვირვალე სისტემები სიღრმისეულად უნდა გაანალიზდეს სამოვრების მდგრადი მართვის შესახებ ახალი კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში და დეტალურად უნდა იქნეს მასში ასახული.

იჯარით სარგებლობის თავისებურებები სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებებისა და სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებისათვის

როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, მცირე სულადობის პირუტყვის მფლობელები, რომლებიც სამოვარს უპირატესად იყენებენ კოლექტიურად, სამოვრით სარგებლობის უფლებას მიიღებენ სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემაში მონაწილეობის საშუალებით - სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებაში (PUU) გაწევრიანების გზით. ხოლო ის სამოვრები, რომლებიც არ დაექვემდებარებიან აღნიშნული სისტემით სარგებლობასა და მართვას, ხელმისაწვდომი იქნება მათი იჯარით გადაცემის მეშვეობით როგორც სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებისთვის, ასევე სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებისათვის (PUU-ებისთვის), რომლებსაც, როგორც იურიდიულ პირებს, ექნებათ უფლება სამოვარი მიიღონ იჯარით გადაცემის გზითაც.

სამოვრის იჯარით გაცემის ადმინისტრირება

ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე სამოვრების ზონირების პროცესში უნდა მოხდეს იმ სამოვრების იდენტიფიცირება, რომლებიც შეიძლება გაცივს იჯარით. სამოვრების იჯარით გაცემა და განაწილება ასევე უნდა მოხდეს ადგილობრივ (მუნიციპალიტეტის) დონეზე სამოვრის მართვასა და განკარგვაზე პასუხისმგებელი ცენტრალური სახელმწიფო უწყების ან მუნიციპალიტეტის მიერ. შესაბამისად, სამოვრის მეიჯარე იქნება სახელმწიფო ორგანო (რომელიც განკარგავს და მართავს მოცემულ სამოვარს), ხოლო მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული სამოვრის იჯარით გაცემის შემთხვევაში სამოვრის მეიჯერე იქნება შესაბამისი მუნიციპალიტეტი.

საიჯარო ხელშეკრულების პირობები

ხელშეკრულების ხანგრძლივობა

გრძელვადიანი იჯარა შეიძლება იყოს სასარგებლო დიდი ოდენობის პირუტყვის მფლობელებისთვის, რომლებიც პირუტყვს განცალკევებულად ამოვებენ. ზამთრის სამოვრებზე

არსებული ინფრასტრუქტურა (ბოსლები, გამოსაზამთრებელი ნაგებობები), ჩვეულებრივ, ასეთი მეცხოველეების ინვესტიციებით არის განვითარებული.

ხანმოკლე ან საშუალო ხანგრძლივობის იჯარა იძლევა სამოვრებით მდგრადი სარგებლობის დაგეგმვის საშუალებას, რადგან შესაძლებელეს ხდის დაკორექტირდეს იჯარით გაცემული ფართობები, მათი საზღვრები, მოსარგებლები, ან აღარ მოხდეს სამოვრის იჯარით გაცემა გარკვეული პერიოდის განმავლობაში, თუ ეს საჭირო გახდება.

საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით საქართველოს პირობებისთვის რეკომენდირებულია, რომ იჯარის მაქსიმალური ხანგრძლივობა იყოს 10 წელზე ნაკლები, თუმცა შესაძლებელი უნდა იყოს საიჯარო ხელშეკრულების ვადის გაგრძელება.

საიჯარო ხელშეკრულების სხვა პირობები

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მნიშვნელოვანია სამოვრების ამჟამინდელი მოიჯარეების უპირატესობის უფლებისა საიჯარო ხელშეკრულებების ავტომატური გაგრძელების შესაძლებლობის გათვალისწინება. ასევე, გასათვალისწინებელია იჯარის სახელშეკრულებო პირობებთან დაკავშირებული ისეთი საკითხები, როგორებიც არის გარემოსდაცვითი მოთხოვნების დაცვა, სამოვრების მდგომარეობაზე თვითმონიტორინგის ვალდებულებები, ხელშეკრულების პირობების შესრულების შეფასების ზუსტი კრიტერიუმები და ინდიკატორები და სხვ.

სამოვრების მოიჯარეები, რომლებიც არ ფლობენ პირუტყვს

თუ პირუტყვის მფლობელობა და საცხოვრებელი ადგილი იქნება სამოვრის იჯარით გაცემის ძირითადი კრიტერიუმები, მაშინ გადასაწყვეტი იქნება, უნდა გაუქმდეს თუ არა იმ პირებზე გაცემული იჯარები, რომლებიც არ აკმაყოფილებენ ამ კრიტერიუმებს, თუ უნდა შენარჩუნდეს იჯარა მისი ვადის ამოწურვამდე. ეს საკითხი ნათლად უნდა აისახოს სამოვრების მდგრადი მართვის შესახებ ახალ კანონმდებლობაში, ხოლო შემდგომ, ცალკეული შემთხვევები უნდა გადაწყდეს ადგილობრივი პირობების გათვალისწინებით, კანონმდებლობით განსაზღვრული წესების შესაბამისად.

ამასთან, უნდა განისაზღვროს კომპენსაციის წყაროები და მექანიზმები, რომელთა გამოყენება შეიძლება საჭირო გახდეს იმ შემთხვევაში თუ კანონმდებლობაში რეტროაქტიულად ასახული იქნება ზემოთ მოყვანილი კრიტერიუმების დაუკმაყოფილებლობის საფუძველზე არსებული საიჯარო ხელშეკრულებების მათი ვადის ამოწურვამდე შეწყვეტის შესაძლებლობა.

3.2.3. კერძო საკუთრებაში არსებული სამოვრები

სამოვრების მდგრადი მართვის ახალ კანონმდებლობაში შენარჩუნებული უნდა იქნეს სახელმწიფო და/ან მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული სამოვრების კერძო საკუთრებაში გადაცემის (პრივატიზების) ამკრძალავი იმპერატიული ნორმები.

კერძო საკუთრებაში არსებულ სასოფლო-სამეურნეო მიწებთან დაკავშირებით, თანამესაკუთრებს და კერძო საკუთრებაში არსებული სამოვრების არსებულ მოიჯარეებს კანონმდებლობით აქვთ უპირატესი შესყიდვის უფლება მიწის გასხვისების შემთხვევაში. მაგრამ, მნიშვნელოვანია, რომ უპირატესი შესყიდვის უფლება ასევე მიენიჭოს ადგილობრივ მცხოვრებლებს ან მიმდებარე ნაკვეთების მფლობელებს, მიწის რესურსების რაციონალური გამოყენების, ეროვნული

უსაფრთხოების დაცვის, სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარებისა და მიწის ნაკვეთების კონსოლიდაციის მიზნით. უპირატესი შესყიდვის მექანიზმები შესაძლოა გამოყენებული იქნეს იმ შემთხვევაშიც, თუ პრივატიზებული საძოვარი, მის პრივატიზებამდე, ტრადიციულად ერთობლივად გამოიყენებოდა მოსარგებლეთა ჯგუფის მიერ. თუ მესაკუთრეს სურს ასეთი მიწის გაყიდვა, კანონმდებლობით შესაძლებელი უნდა იყოს აგრეთვე მისი უპირატესი გამოსყიდვა მუნიციპალიტეტის და/ან სახელმწიფოს მიერ - შემდგომში საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემაში მისი ჩართვის მიზნით.

კერძო საკუთრებაში არსებულ საძოვრებით სარგებლობაში გადაცემა იჯარის ფორმით კვლავ დაშვებული უნდა იქნეს შესაბამისი ხელშეკრულებების საფუძველზე მესაკუთრესა და მოსარგებლეს (მოიჯარეს) შორის. კერძო საკუთრებაში არსებული საძოვრების იჯარით გაცემის წესები უნდა მოიცავდეს იჯარით აღებული ქონების სასოფლო-სამეურნეო მიზნებისთვის გამოყენების და ამ მიწაზე ნებისმიერი ინფრასტრუქტურის მოვლა/შენარჩუნების ვალდებულებას. საიჯარო ხელშეკრულება შეიძლება გადაიხედოს და გაგრძელდეს განუსაზღვრელი ვადით მხარეების შეთანხმების საფუძველზე. კანონმდებლობის დონეზე შესაძლოა დაწესდეს გარკვეული დამატებითი პირობები და მოთხოვნები საძოვრის დატვირთვის ნორმების, იჯარის ხანგრძლივობის, საიჯარო ქირის მაქსიმალური ზედა ზღვარის ან იჯარის შეწყვეტის პირობებთან დაკავშირებით.

სახელმწიფომ ხელი უნდა შეიწყოს კერძო საკუთრებაში არსებული საძოვრების მდგრად მართვას შესაბამისი მეთოდური და სახელმძღვანელო დოკუმენტების შემუშავებისა და საინფორმაციო-საკონსულტაციო (ექსტენციის) მომსახურების სერვისების საშუალებით.

საძოვრის მართვის გეგმის შემუშავება არ უნდა გახდეს სავალდებულო კერძო საკუთრებაში არსებული საძოვრებისათვის, მაგრამ უნდა იქნეს რეკომენდირებული და მომზადდეს იმავე მეთოდებისა და სახელმძღვანელო პრინციპების მიხედვით, რომლებიც შემუშავებული იქნება სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ საძოვრების მართვის გეგმების შესამუშავებლად.

3.2.4. საძოვრების ზონირება სარგებლობის სახეობების/რეჟიმების მიხედვით

სარგებლობის რეჟიმის შერჩევის პრინციპები

სახელმწიფო და მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული საძოვარი ან უნდა ექცეოდეს საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის ფარგლებში ან შესაძლებელი უნდა იყოს მისი გაცემა იჯარით. შესაბამისად, ადგილობრივ დონეზე საძოვრების მართვის დაგეგმვის პროცესში უნდა გამოვლინდეს, არსებული საძოვრებიდან რომელი შეიძლება გაიცეს იჯარით და რომელი უნდა იქნეს მართული, როგორც საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსი. საძოვრები, რომლებიც მოექცევა საერთო სარგებლობაში, უნდა გამოირიცხოს იჯარით გაცემის პროცესიდან. მართვის რეჟიმის არჩევანი შეიძლება ეფუძნებოდეს სარგებლობის *ფაქტობრივ დომინანტურ ფორმებს* (ინდივიდუალური ან კოლექტიური) და *საძოვრების ტიპებს* (ზამთრის, საზაფხულო, სასოფლო, შორეული, ბუნებრივი და გაუმჯობესებული). ასეთი გადაწყვეტილებები უნდა ეფუძნებოდეს საძოვრების კლასიფიკაციისა და ზონირების, ასევე მოსარგებლეთა იდენტიფიცირების პროცესის შედეგად მიღებულ ინფორმაციას, რომელიც შეკრებული და შეფასებული უნდა იქნეს ადგილობრივ დონეზე საძოვრების მართვის დაგეგმვის პროცესში.

გადაწყვეტილება თუ რომელი მართვის რეჟიმი უნდა იქნეს გამოყენებული, მიღებული უნდა იქნეს ადგილობრივ დონეზე. მიზანშეწონილია, რომ სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემა დანერგილი იქნეს:

- სასოფლო დასახლებული პუნქტების ახლომდებარე სამოვრებზე (სოფლის სამოვრებზე), სადაც სოფლის ნახირი მოვს დღის განმავლობაში და ღამით ბრუნდება მესაკუთრის მეურნეობაში. ეს სამოვრები, როგორც წესი გამოიყენება კოლექტიურად სოფლის მცხოვრებთა მიერ და საშუალოდ მდებარეობენ სასოფლო დასახლებული პუნქტები 5-10 კმ მანძილზე. შესაბამისად, სამოვრების მდგრადი მართვის შესახებ ახალი კანონმდებლობით განსაზღვრული უნდა იქნეს **სოფლის სამოვრის** ცნება.
- ახლომდებარე საზაფხულო სამოვრებზე, რომლებიც მდებარეობენ სოფლებთან ახლოს და, რომელსაც ერთობლივად იყენებს ერთი ან რამდენიმე სოფლის ნახირი ზაფხულის განმავლობაში;
- ზოგიერთ შემთხვევაში საზაფხულო სამოვრებზე, რომლებიც ტრადიციულად და ხანგრძლივად გამოიყენება კონკრეტული მოსარგებლეთა ჯგუფის მიერ და, შესაბამისად, მათი მდგრადი მართვისათვის უმჯობესია სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის გამოყენება. ასეთი სამოვრები ექვემდებარებიან მკაცრ რეგულაციებს მდგრადი მართვის მისაღწევად სოციალურად სამართლიანი და კულტურული ღირებულებების შენარჩუნების მიზნით.

იჯარა მიზანშეწონილია გამოყენებული იქნეს:

- ზამთრის სამოვრებზე, სადაც ხშირია დე ფაქტო იჯარით სარგებლობა და ხორციელდება კერძო ინვესტიციები ინფრასტრუქტურის შექმნისათვის;
- სოფლებთან ახლომდებარე სამოვრებზე, რომლებიც ინტენსიურად გამოიყენება ცალკეული მოსარგებლების მიერ, რომლებიც ახორციელებენ ინვესტიციებს ინფრასტრუქტურაში. ასეთი სამოვრების უმეტესობა უკვე იჯაროთ არის გაცემული, მაგრამ შესაძლებელია ახალი იჯარის გაცემა, თუ სამოვრის ფართობი და ტევადობა აღემატება სოფელში არსებული პირუტყვის სულადობას. ამასთან, ამ ტერიტორიების იჯარით მიღების პრიორიტეტული უფლება უნდა ჰქონდეს სამოვრით ტრადიციულ ან დე ფაქტო მოსარგებლეს.
- შორეულ საზაფხულო სამოვრებზე, რომლებითაც ტრადიციულად არ სარგებლობს ადგილობრივი მოსახლეობა. ამ სამოვრებზე იჯარის პრიორიტეტული უფლება უნდა მიენიჭოს იმ პირებს (მათ შორის არარეზიდენტებს), რომლებიც ფლობენ პირუტყვს და ამ სამოვრით სარგებლობენ ხანგრძლივი დროის განმავლობაში.

შორეული (საზაფხულო) ბუნებრივი სამოვრები ბევრ ქვეყანაში იმართება როგორც საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსი, მაშინ როცა გაუმჯობესებული ან ფერმის მახლობლად მდებარე სამოვრები ძირითადად არის კერძო საკუთრებაში ან გაცემული იჯარით და მათზე ხორციელდება მნიშვნელოვანი ინვესტიციები.

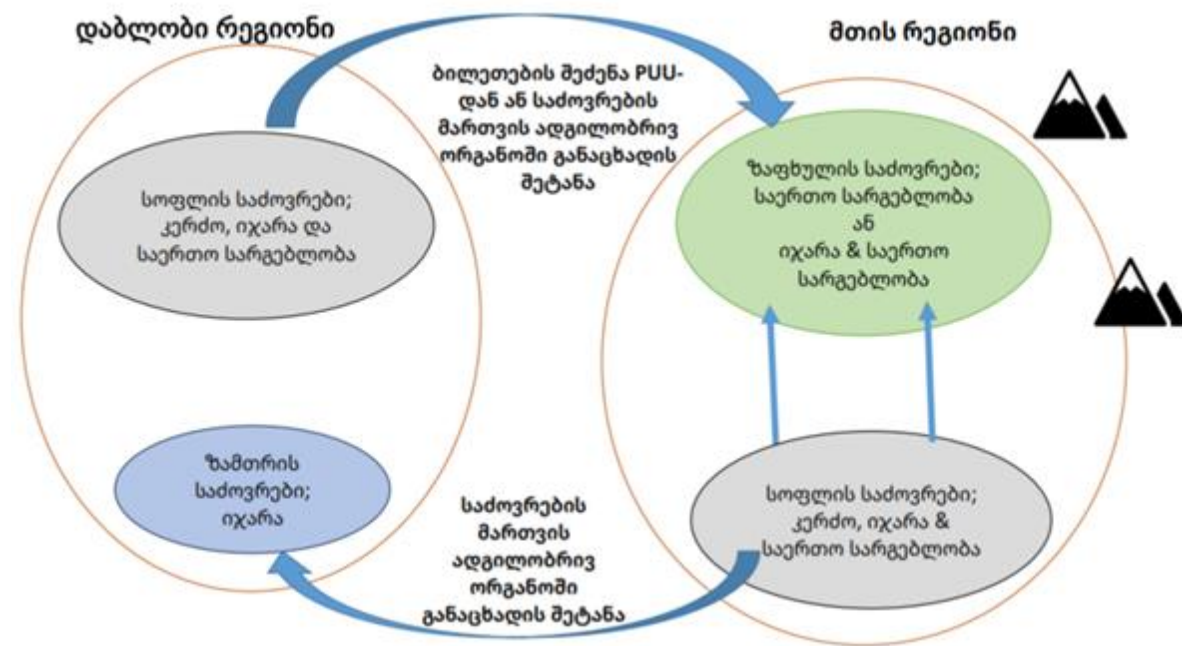
სურათ 4-ზე სქემატურად წარმოდგენილია სამოვრებით სარგებლობის სახეობები/რეჟიმები სხვადასხვა ტიპის სამოვრებზე. წარმოდგენილი სქემის მიხედვით სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემას ენიჭება უპირატესობა, ვინაიდან, თავდაპირველად იდენტიფიცირდება და სარგებლობაში გაიცემა სწორედ ის სამოვრები, რომელთა მართვა უნდა მოხდეს აღნიშნული

სისტემით. იმ შემთხვევაში, თუ ასეთი საძოვრები გაცემულია იჯარით, იჯარის ვადის გასვლის შემდგომ უნდა მოხდეს მათი საერთო სარგებლობაში გადაცემა.

საძოვრები, რომლებიც უნდა გაიცეს იჯარით, პირველ რიგში სარგებლობაში უნდა გადაეცეს ტრადიციულ მოსარგებლებს, ხოლო დანარჩენი საძოვრები შეიძლება გაიცეს ღია აუქციონის წესით.

საძოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებას (PUU-ს) აქვს უფლება მის სარგებლობაში არსებულ საძოვარზე დაუშვას გარე მოსარგებლები, თუ მის წევრთა მფლობელობაში არსებული პირუტყვის სულადობა არის უფრო მცირე, ვიდრე საძოვრის ტევადობა.

სურათი 4. სხვადასხვა ტიპის საძოვრებით სარგებლობის სისტემები



საძოვრის სამეურნეო ერთეულების იდენტიფიცირება

საძოვრების განაწილება სარგებლობის რეჟიმების მიხედვით არის საძოვრის სამეურნეო ერთეულის განსაზღვრის უფრო ფართო პროცესის ნაწილი, რომელიც საძოვრებს ყოფს მართვის პირველად ერთეულებად სარგებლობის სეზონის, ზღვის დონიდან სიმაღლის, დასახლებული პუნქტებიდან და ბუნებრივი ბარიერებიდან დაშორებისა და მოსარგებლეთა ჯგუფების მიხედვით. საძოვრის სამეურნეო ერთეულების განსაზღვრა უნდა მოხდეს მას შემდეგ, რაც დასრულდება საძოვრების იდენტიფიცირება, კატეგორიზაცია და კლასიფიკაცია, ასევე, საძოვრების ზონირება სოფლის, ახლომდებარე და შორეულ ზაფხულის საძოვრებად და ზამთრის საძოვრებად. დაცული

ტერიტორიებისა და ტყის მიწების ფარგლებში მოქცეული საძოვრებისთვის შეიძლება განისაზღვროს დამატებითი, კონსერვაციაზე ორიენტირებული კრიტერიუმები საძოვრის სამეურნეო ერთეულების განსაზღვრისათვის.

საერთო სარგებლობაში არსებული საძოვრებზე, საძოვრის სამეურნეო ერთეული იმართება საძოვრით მოსარგებლეთა ერთი გაერთიანების მიერ.

საძოვრის სამეურნეო ერთეული შეიძლება იჯარით გაიცეს რამდენიმე პირზე, თუ ერთი პრედენდენტი არ ფლობს იმ რაოდენობით პირუტყვს, რაც შეესაბამება საძოვრის ტევადობას. შესაბამისად, საძოვრის სამეურნეო ერთეულზე შეიძლება იყოს რამდენიმე ნახირი/ფარა.

საძოვრის სამეურნეო ერთეულის საზღვრების იდენტიფიცირება, რომელიც უნდა იმართოს საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსების მართვის სისტემით, არ არის დამოკიდებული პირუტყვის ოდენობაზე, რომელსაც ფლობს საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრები. ასეთი საძოვრის სამეურნეო ერთეული გამოიყოფა გეოგრაფიული ან სოციალური ნიშნით (მაგალითად, მთის ხეობაში არსებული საძოვრების გამოყოფა იმ მოსარგებლებისთვის, რომლებიც ცხოვრობენ ხეობასთან ყველაზე ახლომდებარე დასახლებაში).

ქვემო მოყვანილია საძოვრის სამეურნეო ერთეულის იდენტიფიცირების მაგალითები:

- **ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ ერთობლივად გამოყენებული სოფლის საძოვრები** შეიძლება მოიცავდეს საძოვრის ერთ სამეურნეო ერთეულს, რომელსაც მართავს საძოვრით მოსარგებლეთა ერთი გაერთიანება. ან, დიდი სოფლის შემთხვევაში, შეიძლება იყოს საძოვრის რამდენიმე ერთეული, თუ ისინი გეოგრაფიულად განცალკევებულია ან გამოიყენება/იმართება პირუტყვის სხვადასხვა სახეობებისთვის ან ერთი და იმავე თემის სხვადასხვა ჯგუფის მიერ.
- **იჯარით გაცემული სოფლის საძოვრები:** ეს შეიძლება მოიცავდეს იჯარით უკვე გაცემულ ტერიტორიებს რომლებიც, სავარაუდოდ, არასოდეს მოექცევა საერთო სარგებლობის რეჟიმის ქვეშ, მაგალითად, გაუმჯობესებული და შემოღობილი საძოვრები, რომლებიც გამოიყენება დიდი ფერმების მიერ.
- **ახლომდებარე საზაფხულო საძოვრები:** სოფლის მახლობლად მთის ხეობაში მდებარე საზაფხულო საძოვარი, რომელსაც ერთობლივად იყენებს ერთი ან რამდენიმე სოფლის ნახირი, ასევე, წარმოადგეს ბუნებრივ, კოლექტიურად მართულ საძოვრის სამეურნეო ერთეულს.
- **შორეული საზაფხულო საძოვრები:** შეიძლება დაიყოს საძოვრის სამეურნეო ერთეულებად მოსარგებლეთა ჯგუფების, ბუნებრივი საზღვრების (წყალშემკრები აუზები) და ზღვის დონიდან სიმაღლის მიხედვით. თითოეული ერთეული შეიძლება იმართებოდეს საძოვრით მოსარგებლეთა ერთი გაერთიანების მიერ. ან, თუ არ არსებობს ტრადიციული მოთხოვნები/პრეტენზიები ამ საძოვრებზე, მაშინ შეიძლება მისი იჯარით გაცემა.
- **ზამთრის საძოვრები,** რომლებიც დაკავშირებულია საბაზისო ინფრასტრუქტურის ერთ ერთეულთან (ბედელი, სარწყულებელი) ბუნებრივად წარმოადგეს საძოვრის სამეურნეო ერთეულს, რომელიც იმართება იჯარის რეჟიმით.

სოფლისა და ახლომდებარე საზაფხულო საძოვრების უმეტესი ნაწილი უნდა იმართოს საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებების მიერ საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის ფარგლებში, ხოლო ზამთრისა და ფერმებთან ახლომდებარე საძოვრების უმეტესობა, რომელზეც არის ინფრასტრუქტურა უნდა გაიცეს იჯარით. შორეული ზაფხულის საძოვრები შეიძლება მოექცეს საძოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემაში ან გაიცეს იჯარით.

სასოფლო დასახლებული პუნქტის (სოფლის) მიმდებარე საძოვრების მართვასთან დაკავშირებული პრობლემები

საძოვრების მართვის დაგეგმვის ზემოთ აღწერილი პროცესის ფარგლებში უნდა განისაზღვროს საძოვრების სამეურნეო ერთეულები, რომელთა მართვა მოხდება საძოვრებით საერთო სარგებლობის რეჟიმით.

თუმცა, არსებობს მთელი რიგი სირთულეები იმ ტერიტორიებთან დაკავშირებით, სადაც, ფაქტიურად, არ არის ბუნებრივი საძოვრები სოფლების მიმდებარედ, ძირითადად საქართველოს დაბლობ რეგიონებში. აქ პირუტყვი ძირითადად გამოუყენებელ სახნავ მიწებზე, გზების გასწვრივ, ან სავარგულებზე, მოსავლის აღების შემდეგ. მიწის უმეტესი ნაწილი შესაფერისია მიწათმოქმედებისთვის და, შესაბამისად, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ხელმისაწვდომი იყოს საძოვრად. აქ არის მთელი რიგი შესაძლებლობები. მაგალითად:

- მუნიციპალიტეტმა შეიძლება გადაწყვიტოს, რომ დაუშვებელია ძოვება იმ მიწების ფარგლებს გარეთ, რომლებიც იჯარით არის აღებული პირუტყვის მფლობელების მიერ, ან რომლებიც მათ საკუთრებაშია, რითაც ფაქტიურად აიკრძალება ასეთი სახის უსისტემო ძოვება.
- შესაძლებელია სახნავად და მრავალწლიანი ნარგავებისთვის გამოუსადეგარი, გამოუყენებელი ან დაბალი ხარისხის მიწების იდენტიფიცირება, რომლებიც არის მუნიციპალურ/სახელმწიფო საკუთრებაში, არის გამოსადეგი ძოვებისთვის, არ არის გაცემული იჯარით ან იწურება იჯარის ვადა და ასეთი მიწები იქნეს გამოყოფილი ძოვებისთვის.

კონფლიქტები სოფლის საძოვრებით ადგილობრივ მოსარგებლებსა და მომთაბარე მწყემსებს შორის შესაძლებელია გადაიჭრას შემდეგი გზით:

- პირუტყვის გადასარეკ ტრასებზე მხოლოდ მომთაბარე მწყემსების დაშვება, ხოლო ადგილობრივი მოსახლეობის ნახირისთვის მათზე წვდომის შეზღუდვა;
- სოფლის საძოვრების მართვა საერთო სარგებლობის რეჟიმით საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების მიერ, რომელსაც ექნება უფლება მომთაბარე მწყემსს მისცეს საშუალება გარკვეული საფასურით ისარგებლოს სოფლის საძოვრით.

3.2.5. გენდერული საკითხების ინტეგრირება

საძოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფციით განსაზღვრული ცვლილებების განხორციელებამ უნდა უზრუნველყოს ქალთა თანაბარი ხელმისაწვდომობა საძოვრებზე, ასევე, უნდა გააუმჯობესოს წვდომა შესაბამის სერვისებზე. სასოფლო-სამეურნეო შინამეურნეობების

ხვედრითი წილი, რომელთაც ხელმძღვანელობენ ქალები, საკმაოდ მაღალია. შესაბამისად, დასახული მიზნების მისაღწევად, აუცილებელია ქალთა ჩართულობა ადგილობრივ დონეზე სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის პროცესში, მონაწილეობა სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებების შექმნაში და შემდგომში მის მართვაში. ასევე, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს თანასწორი წვდომა იჯარაზე, დროებითი სპეციალური მექანიზმების საშუალებით, როგორც ეს რეკომენდირებულია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ გაეროს კონვენციით (CEDAW). ქვემოთ მოცემულია ზოგიერთი მექანიზმი აღნიშნული ამოცანების გადასაჭრელად:

სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების ჩამოყალიბება: ეს პროცესი მოიცავს პოტენციურ წევრთა სიის შედგენას და შეხვედრების სერიებს, რომლის განმავლობაშიც მოხდება სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების ფორმირება და წარმომადგენლების არჩევა აღმასრულებელ ორგანოში. პირუტყვის მფლობელი ყველა შინამეურნეობიდან ერთი წარმომადგენელი მაინც უნდა იყოს გაერთიანების დამფუძნებელი, მაგრამ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს იმის უზრუნველყოფას, რომ შინამეურნეობის მფლობელი ქალები აუცილებლად გახდნენ სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების დამფუძნებელი წევრები და რეგულარულად დაესწროს ყველა შეხვედრას. იმ შემთხვევაში, თუ ქალი პირუტყვს ფლობს მეუღლესთან ერთად, სურვილის შემთხვევაში ორივე მათგანს შეუძლია იყოს სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრი. ქალები უნდა იყვნენ დამფუძნებლთა საერთო კრების მონაწილეები, ასევე არჩეული სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების გამგეობაში. ამ მიზნით რეკომენდირებულია, რომ დამფუძნებლთა სულ მცირე 30%-ს შეადგენდნენ ქალები, ხოლო გამგეობაში წარმოდგენილი იყოს ერთი ქალი მაინც.

ინფრასტრუქტურული განვითარების დაგეგმვა: სამოვრების მართვის პროცესი მოიცავს სამოვრების ინფრასტრუქტურის განვითარების დაგეგმვას. სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებამ შესაძლოა გადაწყვიტოს გარკვეული ინვესტირების განხორციელება იმ საძოვარზე, რომლითაც სარგებლობის უფლება აქვს მინიჭებული. ორივე შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია, რომ ყურადღება მიექცეს ქალთა პრიორიტეტებს და რომ ინფრასტრუქტურული გეგმები იყოს გენდერულ პასუხისმგებლობაზე დაფუძნებული. ამ მიზნით, რეკომენდირებულია, რომ სახელმძღვანელოები, რომლებიც უნდა შემუშავდეს სამოვრების სარგებლობის დაგეგმვის მიზნით, შეიცავდეს ინფორმაციას აღნიშნულ საკითხზე.

სამოვრების იჯარა: საერთო სამოვრების გარდა, სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფცია ითვალისწინებს ახალი კრიტერიუმების შემუშავებას სამოვრების იჯარით გაცემისთვის. რეკომენდირებულია, რომ შემუშავდეს კრიტერიუმები, რომელთა საშუალებით მოხდება იმ შინამეურნეობების გათვალისწინება, რომელთაც ხელმძღვანელობენ ქალები. ქულების სისტემის დანერგვის შემთხვევაში, ქალთა მიერ წარდგენილ განაცხადს უნდა მიენიჭოს დამატებითი ქულა. ასევე იჯარის საბანკო გირაოს სახით გამოყენების მექანიზმის დანერგვა გაზრდის და გააუმჯობესებს ქალთა ხელმისაწვდომობას საკრედიტო რესურსებზე.

3.3 ინსტიტუციური მოწყობა

ეროვნულ და ადგილობრივ დონეებზე სამოვრების მართვის ინსტიტუციური მოწყობის სქემა წარმოდგენილია სურათ 5-ზე.

3.3.1. სამოვრების მართვაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტები

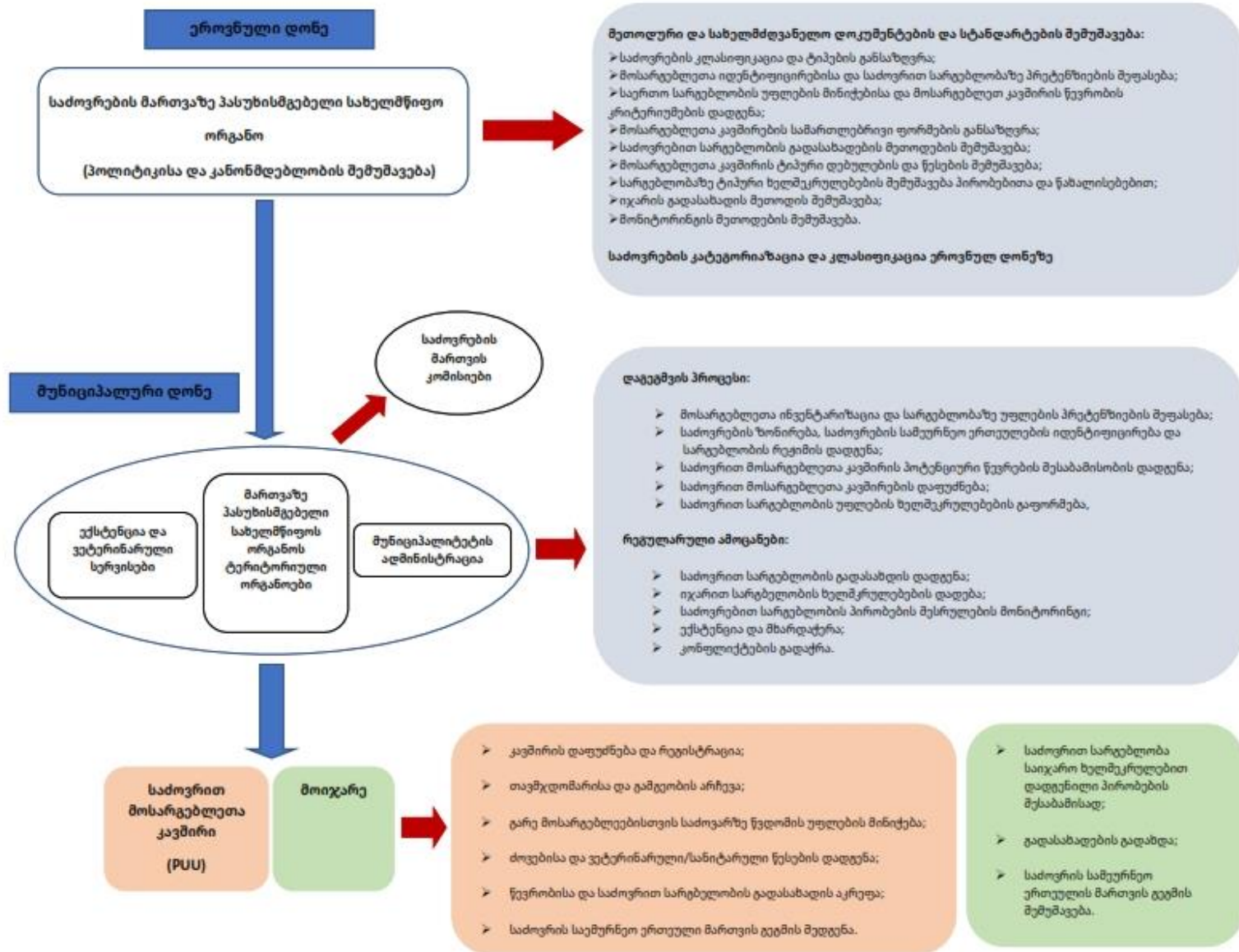
დაცული ტერიტორიებისა (გარდა დაცული ლანდშაფტისა და მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორიისა) და ტყის მიწების ფარგლებში არსებულ სამოვრებს მართავენ შესაბამისად დაცული ტერიტორიების სააგენტო და ეროვნული სატყეო სააგენტო. დაცული ტერიტორიებისა და ტყის მიწების გარეთ, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრები ამჟამად განიკარგება (აუქციონის ან პირდაპირი განკარგვის წესით) სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის სააგენტოს ჩართულობით. მაგრამ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო არ არის პასუხისმგებელი სამოვრების უშუალოდ მართვაზე, დაგეგმარებაზე, მდგრადი გამოყენების ღონისძიებების შემუშავებაზე, შესაძლებლობების ამაღლებაზე, მოსარგებლეების მხარდაჭერაზე და სხვა საკითხებზე. ამრიგად, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ ამ სამოვრების მართვის სფეროში არსებობს მნიშვნელოვანი ინსტიტუციონალური ხარვეზი.

საქართველოს კანონი „მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების მდგრადი მართვის შესახებ“ განსაზღვრავს მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს უფლებამოსილებებს, რომელიც მოიცავს სასოფლო-სამეურნეო მიწათსარგებლობის დაგეგმვასა და მონაცემთა ბაზის მართვას, მიწის დეგრადაციის თავიდან აცილებას და შერბილებას და მონაწილეობას სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული საზღვრების დადგენაში. სააგენტოს გააჩნია ზოგადი უფლებამოსილება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრების მართვაზე.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, რომ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამოვრების მართვა განახორციელოს მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნულმა სააგენტომ, რაც მოიცავს არა მხოლოდ სამოვრების განკარგვას (სარგებლობაში გადაცემას), არამედ სამოვრების მდგრად მართვასთან დაკავშირებულ სხვა უფლება-მოვალეობებსაც, რაც განხილულია ქვემოთ.

მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში რეგისტრირებული სამოვრების მართვას განახორციელებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურებისა და რეგულაციების შესაბამისად.

სურათი 5. საძოვრების მართვის ინსტიტუციური მოწყობისა და ფუნქციების განაწილების სქემა



3.3.2 სამოვრების მართვის ამოცანები ეროვნულ დონეზე

მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო კოორდინაციას გაუწევს სამოვრების იდენტიფიცირების, კატეგორიზაციისა და კლასიფიკაციის პროცესს ეროვნულ დონეზე, მათ შორის მუნიციპალურ საკუთრებაში და ავტონომიური რესპუბლიკების ფარგლებში არსებული სამოვრების, ასევე, დაცული ტერიტორიების სააგენტოსა და ეროვნულ სატყეო სააგენტოს მართვას დაქვემდებარებული სამოვრების.

მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს ამოცანა იქნება სამოვრების მართვისა და სარგებლობის დაგეგმვის ერთიანი მეთოდოლოგიებისა და სახელმძღვანელო დოკუმენტების შემუშავება, მათ შორის სამოვრის სამეურნეო ერთეულების ტევადობის განსაზღვრისა და მართვის დაგეგმვის მეთოდოლოგიის. ეს ამოცანები უნდა განხორციელდეს ეროვნულ სატყეო სააგენტოსა და დაცული ტერიტორიების სააგენტოსთან მჭიდრო თანამშრომლობით (დაცული ტერიტორიების სააგენტოს უკვე აქვს სამოვრების შეფასებისა და სარგებლობის დაგეგმვის მნიშვნელოვანი გამოცდილება).

მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს ამოცანა უნდა იქნეს ასევე, რეგულაციებისა და წესების შემუშავება სამოვრების განაწილების, მონიტორინგისა და ექსტენციის საკითხებზე, სამოვრებით სარგებლობის საიჯარო ხელშეკრულებების ტიპური ფორმის/შაბლონის (იჯარის შემთხვევაში) და სამოვრებით უვადო სარგებლობის უფლების შეთანხმების ტიპური ფორმის/შაბლონის (საერთო სარგებლობის შემთხვევაში) შემუშავება, ასევე სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანების სანიმუშო წესდების შემუშავება. დაცული ტერიტორიების სააგენტოსა და ეროვნულ სატყეო სააგენტოს უფლება იქნებათ შეიმუშავონ სამოვრებით სარგებლობის დამატებითი პირობები მათ მართვას დაქვემდებარებულ სამოვრების იჯარით გაცემის ან სარგებლობის უფლების შეთანხმების გაფორმების შემთხვევებისთვის.

3.3.3 სამოვრების მართვის ამოცანები ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე

სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვა (მოსარგებლეთა იდენტიფიკაცია, სამოვრების ზონირება და სამოვრის სამეურნეო ერთეულების გამოყოფა), სარგებლობაში გადაცემა, ხელშეკრულების დადება, მონიტორინგი და მხარდაჭერა უნდა განხორციელდეს ადგილობრივ (მუნიციპალიტეტის) დონეზე. თუმცა ამ პროცესს კოორდინაცია უნდა გაუწიოს მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნულმა სააგენტომ, ასევე დაცული ტერიტორიების სააგენტომ და ეროვნულმა სატყეო სააგენტომ მათ მართვას დაქვემდებარებულ ტერიტორიებზე.

პროცესების ნაწილი, განსაკუთრებით, სამოვრებით მოსარგებლეთა იდენტიფიცირება და სამოვრის სამეურნეო ერთეულების გამოყოფა უნდა განხორციელდეს მუნიციპალიტეტების მართვის ორგანოებთან თანამშრომლობით, რომლებიც ფლობენ ცოდნას და ინფორმაციას ადგილობრივი პირობების შესახებ.

მუნიციპალიტეტების მართვის ორგანოებთან თანამშრომლობის ხელშეწყობის მიზნით, მიზანშეწონილია მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს მიერ შეიქმნას სამოვრების მართვის კომისიები თითოეულ მუნიციპალიტეტში, როგორც სააგენტოსთან არსებული საკონსულტაციო ორგანოები, რომელთა ამოცანა იქნება ხელი შეუწყონ სამოვრების მართვის დაგეგმვისა და სარგებლობის განხორციელების კოორდინაციას ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე. სამოვრების მართვის კომისიაში წარმოდგენილი უნდა იქნენ მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო, მუნიციპალიტეტის ფარგლებში არსებული სამოვრების მართვაზე პასუხისმგებელი სხვა ინსტიტუტები (დაცული ტერიტორიების სააგენტო, ეროვნული სატყეო სააგენტო), სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, მუნიციპალიტეტის მართვის ორგანო, სურსათის ეროვნული სააგენტო (ვეტერინარიის დეპარტამენტი), სოფლის განვითარების სააგენტო და საჭიროების შემთხვევაში დამოუკიდებელი ექსპერტები.

სამოვრების მართვის კომისიის ამოცანები იქნება:

1. რეკომენდაციების შემუშავება სამოვრების ზონირებისა და სამოვრების სამეურნეო ერთეულების საზღვრების დადგენის თაობაზე;
2. რეკომენდაციების შემუშავება სამოვრების სამეურნეო ერთეულების მართვის რეჟიმზე (სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემა თუ იჯარა, განსაკუთრებით შორეულ საზღვრულ სამოვრებთან მიმართებით);
3. სამოვრებით ტრადიციულ მოსარგებლეთა მოთხოვნების/პრეტენზიების შეფასება სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების ჩამოყალიბების პროცესში ან სამოვრების იჯარით განაწილების პროცესში და შესაბამისი რეკომენდაციების მომზადება.

სამოვრების შემდგომი განაწილება მოსარგებლეებისათვის და მონიტორინგი უნდა მოხდეს ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც წარმოადგენს სამოვრის მართვის ორგანოს (მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო, დაცული ტერიტორიების სააგენტო, ეროვნული სატყეო სააგენტო) ან მუნიციპალიტეტები, რომელთა საკუთრებაშიც რეგისტრირებულია სამოვარი. თუმცა, აღნიშნული პროცესი უნდა განხორციელდეს ერთიანი, ეროვნულ დონეზე დამტკიცებული უნიფიცირებული წესებისა და მეთოდების შესაბამისად.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ამოცანა, რომელიც უნდა გადაიჭრას ადგილობრივ დონეზე, არის სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებების შექმნა და განვითარება. მიუხედავად იმისა, რომ მოსარგებლეთა გაერთიანებები უნდა შეიქმნას სამოვრებით სარგებლობის არსებული არაფორმალური ტრადიციული ფორმების საფუძველზე, მათი შექმნა დაკავშირებული იქნება გარკვეულ ხარჯებთან. სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებების ჩამოყალიბების პროცესი უნდა წარიმართოს მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს საერთო კოორდინაციითა და საინფორმაციო-საკონსულტაციო სამსახურების მხარდაჭერით.

3.3.4 თანამშრომლობა სამოვრების მდგრადი მართვისა და მისი საინფორმაციო-საკონსულტაციო მხარდაჭერის (ექსტენციის) სფეროში

სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანების შექმნა და მათი შესაძლებლობების გაძლიერება კომპლექსური ამოცანაა, რომლის გადასაჭრელადაც შესაძლებელია მოხდეს ზოგიერთი ამოცანის დელეგირება გარეშე (პარტნიორ) ორგანიზაციაზე ან ორგანიზაციებზე. საერთაშორისო პრაქტიკაში ამგვარი პარტნიორი ორგანიზაციების როლს, როგორც წესი, ასრულებენ დარგობრივი სპეციალიზაციის მქონე არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები - პასტორალური ასოციაციები, სამოვრებით მოსარგებლეთა ასოციაციები და ა.შ., რომლებიც ახდენენ სახსრებისა და რესურსების მობილიზებას როგორც კერძო სექტორიდან, ასევე საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციებიდან სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებების ხელშეწყობისა და მათი შესაძლებლობების გაძლიერების ღონისძიებათა განსახორციელებლად.

განსაკუთრებით ეფექტური შედეგება იყოს პარტნიორი ორგანიზაციების ჩართვა საპილოტე პროექტების განხორციელებაში. რაც შეეხება საკუთრივ სამოვრების შეფასებისა და მართვის დაგეგმვის სამუშაოებს, ისინი საწყის ეტაპზე უნდა განხორციელდეს უშუალოდ პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოების მიერ - სტანდარტიზებული წესების, პროცედურებისა და მიდგომების შესაბამისად.

მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნულმა სააგენტომ, უნდა გააძლიეროს შესაბამისი ინსტიტუციონალური შესაძლებლობები ადგილობრივ დონეზე სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებების ჩამოყალიბების ხელშეწყობის მიზნით. მომავალში შესაქმნელმა სამოვრების მართვის მუნიციპალურმა კომისიებმა, ასევე, შესაძლოა გამოავლინონ დამატებითი ადგილობრივი შესაძლებლობები.

რეკომენდირებულია აღნიშნულ პროცესში საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – სოფლის განვითარების სააგენტოს დაქვემდებარებაში არსებული საინფორმაციო-საკონსულტაციო (ექსტენციის) ტერიტორიული ქსელის გამოყენება - სამოვრების მართვაზე პასუხისმგებელი ორგანოების ჩართულობით, რომლებმაც, თავის მხრივ, უნდა უზრუნველყონ იჯარის მფლობელების, სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებებისა და ასევე კერძო საკუთრებაში არსებული სამოვრების მფლობელებისთვის საინფორმაციო-საკონსულტაციო მომსახურების მეთოდური მხარდაჭერა და ხელშეწყობა. მიზანშეწონილი იქნება საინფორმაციო-საკონსულტაციო (ექსტენციის) ტერიტორიული ქსელის ბაზაზე შესაბამისი პერსონალის მომზადება. გასათვალისწინებელი იქნება აგრეთვე საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ- სოფლის მეურნეობის სამეცნიერო-კვლევითი ცენტრის შესაძლებლობები, რომელიც ამჟამად ტექნიკურ დახმარებას უწევს სოფლის მეურნეობის განვითარებას სხვადასხვა დარგობრივი მიმართულებით.

4. სამართლებრივი ასპექტები

წინამდებარე კონცეფციის თანახმად, სამოვრების განკარგვა და მართვა უნდა მოხდეს სხვა კატეგორიის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებისაგან განსხვავებულად. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სამოვრებით სარგებლობა იდენტიფიცირდეს, როგორც მიწათსარგებლობის დამოუკიდებელი ტიპი, რომელიც დარეგულირდება სპეციალური დარგობრივი კანონმდებლობით.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა (საქართველოს 2010 წლის კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“) ადგენს, რომ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების სხვადასხვა კატეგორიის მიწები (სახნავი, მრავალწლიანი ნარგავები და სხვა) შეიძლება პრივატიზებული იყოს. გამონაკლისს წარმოადგენს სამოვრები, რომელთა პრივატიზება ამავე კანონით (მუხლი 4, პუნქტი 1) აკრძალულია. ამგვარი იმპერატიული ამკრძალავი ნორმის არსებობა ლოგიკურად წარმოშობს სამოვრების, როგორც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კატეგორიის, სივრცული იდენტიფიცირების (დარუკების) და საჯარო რეესტრში ამ კატეგორიის მითითებით რეგისტრაციის აუცილებლობას. ამჟამად, მიმდინარეობს სახელმწიფო საკუთრებაში რეგისტრირებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების კატეგორიზაციის პროცესი და სამოვრების იდენტიფიცირება, თუმცა აუცილებელია ამ პროცესის დასრულება, ვიდრე დაიწყება სამოვრების მდგრადი მართვის ახალი სისტემის შემდგომი საფეხურების დანერგვა. სამოვრების იდენტიფიცირება, კატეგორიზაცია და შემდგომ შესაბამისი ინფორმაციის მართვა უნდა გახდეს მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია.

სამოვრების კლასიფიკაცია და ზონირება

სამოვრების კონსერვაციისა და მდგრადი სარგებლობის დაგეგმვის მიზნით საჭირო იქნება მათი კლასიფიკაცია მცენარეული საფარის სტანდარტიზებული ტიპების მიხედვით.

სამოვრების მართვის წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტით განსაზღვრული მართვის მიდგომების დასაწერად მნიშვნელოვანია სამოვრების ზონირება სოფლის, ახლო და შორეულ ზაფხულის და ზამთრის სამოვრებად, რაც ასახული უნდა იქნეს კანონმდებლობაში.

გაუმჯობესებული (კულტივირებული) სამოვრები ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობით მიეკუთვნება სამოვრის კატეგორიას ბუნებრივ და ნახევრად-ბუნებრივ სამოვრებთან ერთად. თუმცა, მიწათსარგებლობის ეს ფორმა უფრო ახლოსაა სახნავ-სათესი მიწებით სარგებლობასთან. ამიტომ მნიშვნელოვანია კანონმდებლობამ განასხვავოს კულტივირებული სამოვრები ბუნებრივი და ნახევრად-ბუნებრივი სამოვრებიდან, ვინაიდან მათი მართვა, განაწილება და სარგებლობა შესაძლოა მოხდეს სხვა სამოვრებიდან განსხვავებულად.

სამოვრების ახალი სამართლებრივი სისტემის (სამართლებრივი ჩარჩოს) სამიზნე მიწები

სამოვრების მართვის წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი და ახალი კანონმდებლობა უნდა გავრცელდეს ყველა სამოვარზე, მათ შორის სახელმწიფო და მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებულ სამოვრებზე. სამოვრების მართვაზე პასუხისმგებელი ორგანოები სახელმწიფო და მუნიციპალურ დონეებზე სამოვრების მართვას უნდა ახორციელებდნენ სამოვრების შესახებ

ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩოს ფარგლებში. თუმცა, გათვალისწინებული უნდა იქნეს სამოვრების მართვის სპეციფიკა დაცული ტერიტორიებისა და ტყის მიწების ფარგლებში და, ამ მხრივ, პიროტიტეტი უნდა მიენიჭოს დაცულ ტერიტორიებისა და ტყის მართვის მარეგულირებელ სპეციალურ კანონმდებლობას.

მართვის საერთო ელემენტები და პასუხისმგებელი სახელმწიფო/მუნიციპალური ორგანოების მიერ განსახორციელებელი კონკრეტული ღონისძიებები

სამოვრების მდგრადი მართვის შესახებ ახალი კანონმდებლობის (საკანონმდებლო ჩარჩოს) ზოგადი პრინციპები (სამოვრების იდენტიფიცირება, კატეგორიზაცია, კლასიფიკაცია, ზონირება და ადგილობრივ დონეზე სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის წესები და სარგებლობაში გადაცემის პროცედურები) უნიფიცირებული უნდა იყოს ყველა სამოვრისთვის, მიუხედავად საკუთრების ფორმისა (სახელმწიფო, მუნიციპალური). თუმცა, სამოვრების სამეურნეო ერთეულების იდენტიფიცირებისას სახელმწიფო ან მუნიციპალურმა ორგანომ შესაძლოა არ დაუშვას ძოვება ზოგიერთ ტერიტორიაზე მისი დარგობრივი პრიორიტეტების გათვალისწინებით (მაგალითად, ბიომრავალფეროვნების კონსერვაცია ან მიწის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსის /LDN/ მიღწევა).

სამოვრებით სარგებლობის სპეციფიკური პირობები (რომლებიც მითითებული იქნება საიჯარო ხელშეკრულებებში, საერთო სარგებლობის ფორმით უვადო სარგებლობის შეთანხმებებში, სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებების წესდებებსა და რეგულაციებში) შესაძლოა იქნეს დამატებული ძირითად საბაზისო პირობებზე, რომლებიც უნდა განსაზღვრული უნდა იქნენ ახალი კანონმდებლობის (საკანონმდებლო ჩარჩოს) ფარგლებში.

შესაბამისად, სამოვრის მართვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოებსა და მუნიციპალიტეტებს ექნებათ საშუალება, ერთიან საბაზისო მოდელით განსაზღვრულ პირობებთან ერთად, დაადგინონ სამოვრით სარგებლობის სპეციფიკური პირობები მათი პრიორიტეტებიდან გამომდინარე.

ახალი კანონმდებლობით შეიძლება ასევე შემოღებული იქნეს შესასრულებლად არასავალდებულო (სარეკომენდაციო ხასიათის) ნორმები, რომლებიც მიმართული იქნება სამოვრებით მდგრადი სარგებლობის პრინციპებისა და მიდგომების კერძო საკუთრებაში არსებულ სამოვრებზე დანერგვის წახალისებასა და სტიმულირებაზე.

სამოვრების შესახებ ახალი კანონმდებლობით განპირობებული ცვლილებები არსებულ კანონმდებლობაში

სამოვრების მდგრადი მართვის შესახებ ახალი კანონმდებლობა (ახალი სამართლებრივი ჩარჩო) მომზადებული უნდა იქნეს *საკანონმდებლო პაკეტის* სახით - იმდენად, რამდენადაც, დასარეგულირებელი ნორმების ფართო სპექტრის გათვალისწინებით, ის გამოწვევს ცვლილებათა შეტანის აუცილებლობას სულ მცირე შემდეგ საკანონმდებლო ნორმატიულ აქტებში:

- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ (2010)
- საქართველოს კანონი „მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“ (2019)

- საქართველოს კანონი „დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ“ (1996)
- საქართველოს ტყის კოდექსი (2020)
- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ (2014)

გარდა ამის, უნდა განხილული და გაანალიზებული იქნეს შემდეგი მოქმედი საკანონმდებლო ნორმატიული აქტები, მათში ცვლილებების შეტანის საჭიროების განსაზღვრის მიზნით:

- საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (2010)
- საქართველოს კანონი „მალაშვილის რეგიონების განვითარების შესახებ“ (2015)
- სურსათის/ცხოველის საკვების უსაფრთხოების, ვეტერინარული და მცენარეთა დაცვის კოდექსი (2015)
- საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი (2018)
- საქართველოს კანონი „საჯარო რეესტრის შესახებ“ (2008)
- საქართველოს კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ (2007)
- საქართველოს კანონი „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემატური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ (2016)
- საქართველოს კანონი „წინადაგების კონსერვაციისა და ნაყოფიერების აღდგენა-გაუმჯობესების შესახებ“ (2003)
- საქართველოს კანონი „წინადაგის დაცვის შესახებ“ (1994)
- საქართველოს კანონი „მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ“ (1998)
- საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი (1984)
- და სხვა

ახალი კანონმდებლობა სამოვრების მდგრადი მართვის შესახებ

სამოვრების მდგრადი მართვის შესახებ ახალი კანონმდებლობის (ახალი სამართლებრივი ჩარჩოს) საკვანძო ნორმები კონსოლიდირებული უნდა იქნეს სამოვრების მდგრადი მართვის სხვადასხვა ასპექტთან (მართვა, სარგებლობა, დაცვა/კონსერვაცია) დაკავშირებულ ერთ საკანონმდებლო ნორმატიულ აქტში - საქართველოს კანონში „სამოვრების შესახებ“, რომლის პროექტი უნდა მოიცავდეს (მაგრამ არ უნდა შემოიფარგლებოდეს) შემდეგ სამართლებრივ ელემენტებს:

წინაპირობების ჩამოყალიბება

- უნდა განისაზღვროს, თუ რომელი სამოვრები უნდა მოექცეს კანონის რეგულირების სფეროში;
- დებულებები სამოვრების იდენტიფიცირების, კატეგორიზაციის, კლასიფიკაციისა და ზონირების შესახებ;

- უნდა განისაზღვროს სამოვრების განკარგვაზე, მართვის დაგეგმვაზე, მონიტორინგსა და ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ორგანოები (დამატებით, უნდა ჩამოყალიბდეს დებულებები ადგილობრივ დონეზე უწყებათაშორისო სათათბირო ორგანოების - „სამოვრების მართვის კომისიების“ შექმნისა და მათი ამოცანების შესახებ).
- სამოვრების მართვის დაგეგმვის პროცესის ძირითადი ელემენტები და მითითებები სამოვრების ზონირების, ტრადიციულ მოსარგებლეთა იდენტიფიკაციის, სამოვრის სამეურნეო ერთეულების გამოყოფისა და საზღვრების დადგენის შესახებ - გარდამავალი დებულებების ჩათვლით შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტების შემუშავების თაობაზე.;
- სარგებლობის რეჟიმის განსაზღვრის საბაზისო კრიტერიუმები და გარდამავალი დებულებები შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტების შემუშავების თაობაზე;
- სამოვრების სარგებლობაში გადაცემასთან დაკავშირებული უნიფიცირებული პროცედურების აღწერა;
- პირუტყვის გადასარეკი ტრასების სამართლებრივი სტატუსისა და მათ უშუალო მართვაზე პასუხისმგებელი ხელისფლების ცენტრალური ორგანოს განსაზღვრა.

მოსარგებლეთა უფლებები და სამოვრის სარგებლობაში გადაცემა მოსარგებლისთვის

- სამოვრებზე ხელმისაწვდომობის (სარგებლობის) ფორმების/რეჟიმების განსაზღვრა.
- ხელმისაწვდომობის ღონისძიებები სამოვრებით სარგებლობის სხვადასხვა ფორმებისთვის/რეჟიმებისთვის:
 - სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის შემთხვევაში (რადგან არ არსებობს ამგვარი მოწყობისთვის მოქმედი სამართლებრივი ნორმები, კანონმა უნდა შექმნას საფუძველი სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებების, როგორც სპეციალური სტატუსის მქონე წევრობაზე დაფუძნებული კერძო სამართლის სუბიექტის შექმნისათვის; განსაზღვროს წევრობის კრიტერიუმები; დაადგინოს სამოვრებით საერთო სარგებლობის უფლების მინიჭების შესაძლებლობა სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებისათვის. უნდა ჩამოყალიბდეს გარდამავალი დებულებები შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტების შემუშავების თაობაზე (მაგალითად, სანიმუშო წესდება და სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების შიდა წესები და სხვ.).
 - სამოვრებზე იჯარის გაცემის კრიტერიუმები და პროცედურები.
- საქონლის ძოვების უფლების მესამე პირებისთვის გადაცემის მექანიზმები სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის ფარგლებში.
- მოსარგებლეთა უფლებები და ვალდებულებები.
- და სხვ.

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები

ყველა ზემოთ აღნიშნული ელემენტის სამართლებრივი რეგულირება საბოლოო ჯამში მოითხოვს შესაბამისი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების შემუშავებას, რომლებითაც

განისაზღვრება დეტალური ნორმები. კერძოდ, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით უნდა განისაზღვროს:

- სათათბირო ორგანოების - სამოვრების მართვის მუნიციპალური კომისიების მოდელური წესდება;
- ადგილობრივ დონეზე სამოვრების მართვის დაგეგმვის პროცედურები, მათ შორის სამოვრების ზონირების, მოსარგებლეთა იდენტიფიცირების, სამოვრის სამეურნეო ერთეულების განსაზღვრისა და სარგებლობაში გადაცემის მარეგულირებელი დეტალური წესები;
- სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების ტიპიური წესდება, შიდა წესები და ვეტერინარული რეგულაციები;
- სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის პროცედურები, თუ კანონმდებლობით დადგინდება დაგეგმვის ფორმალური სისტემა;
- საიჯარო ხელშეკრულებების სანიმუშო (ტპიური) ფორმა, რომლიც უნდა მოიცავდეს იჯარის პირობებს, უფლებებსა და პასუხისმგებლობებს განყოფილებებს.
- და სხვ.

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით, ასევე, შესაძლოა განისაზღვროს პირუტყვის სულადობის საბაზისო ნორმების გამოთვლის მეთოდები, იჯარის ქირის გაანგარიშების წესი, სამოვრების მონიტორინგის წარმოებისთვის საჭირო დოკუმენტების ფორმები, ოქმები და სხვ.

5. სამოვრების მართვის ეკონომიკური და ფისკალური ასპექტები

ფისკალური ინსტრუმენტების გამოყენება ძალზე მნიშვნელოვანია სამოვრების ეფექტური მართვისა და სამოვრებით მდგრადი სარგებლობის ხელშეწყობისთვის. დაგეგმილმა ცვლილებებმა შეიძლება მნიშვნელოვნად შეამციროს სამოვრებზე მიწის დეგრადაციასთან ბრძოლის ხარჯები, პირუტყვის მფლობელების სტიმულირების ამაღლებით, რათა განახორციელონ თანაინვესტირება რესურსების მდგრად გამოყენებაში.

5.1. ზოგადი პრინციპები

სამოვრების მდგრადი მართვა (მათ შორის სამოვრებით მდგრადი სარგებლობა) მიიჩნევა საზოგადოებრივ სიკეთედ, რადგან საზოგადოებას მიეწოდება მრავალი სახის მომსახურება სეკვესტრირებული ნახშირბადის, გაუმჯობესებული ჰიდროლოგიური რეჟიმის, ეროზიის შემცირების, ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნებისა და ალდგენის და სხვა გზებით. ეს ეკოსისტემური სერვისები წარმოადგენენ დამატებითი სარგებლის მომტანი ფაქტორები, რადგან ისინი მიეწოდება საზოგადოების უფრო ფართო სპექტრს - გამოყენებული სამოვარი მიწის მწარმოებლურობის ზრდიდან უშუალოდ პირუტყვის მფლობელების მიერ მიღებული ღირებულების პარალელურად.

დღეის მდგომარეობით, საქართველოს შიდა ბაზრის საშუალებით ვერ ხდება იმ მოსარგებლების წახალისება, რომლებიც სამოვრებს მართავენ მდგრადად, ან პირიქით, სამოვრის დეგრადაციის შემთხვევაში არ არსებობს ჯარიმების მექანიზმი. ამიტომ მნიშვნელოვანია ამ ნაკლოვანების გამოსწორება.

ეკონომიკური თეორიის ლოგიკის თანახმად, სასარგებლო აქტივობები, როგორცაა, მიწის მდგრადი მართვა, რომელიც ხელს უწყობს ნიადაგის რეგენერაციას, უნდა წახალისდეს, მაგალითად, სუბსიდირების გზით. მეორეს მხრივ, ისეთი მავნე საქმიანობები, რომლებიც იწვევს მიწის დეგრადაციას, უნდა იყოს დესტიმულირებული, მაგ., დაბეგვრის გზით. ამრიგად, ფისკალური ინსტრუმენტები შეიძლება გამოყენებულ იქნას პოზიტიურ და უარყოფით გარე ფაქტორებზე ზემოქმედებისთვის. შესაბამისად, მოსაკრებლები და გადასახადები შეიძლება დაწესდეს არა მხოლოდ რესურსების ადმინისტრირების ხარჯების დასაფარად, არამედ იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ისინი დივერსიფიცირებულად იქნეს გამოყენებული გარემოსდაცვითი მაჩვენებლების გასაუმჯობესებლად.

5.2. იჯარის ქირისა და ქონების გადასახადის ოპტიმალური ოდენობის განსაზღვრა

სამოვრების მიწის ქონების გადასახადისგან გათავისუფლება (ან მისი შემცირება) მნიშვნელოვნად შეამცირებს სამოვრებით სარგებლობის საერთო ხარჯებს, რაც დღეისათვის არის მაღალი და ხელს უშლის სამოვრის სრულყოფილ მართვასა და მოვლა-პატრონობას, როგორც ეს დასტურდება მთელი რიგი კვლევების შედეგებით. ქონების გასახადი და იჯარის ქირის საფასური სამოვრებზე, როგორც წესი, უფრო ნაკლებია, ვიდრე სახნავ მიწებზე - თუმცა, ამავე დროს, ეს შეიძლება ნიშნავდეს, რომ მოსარგებლები იჯარით იღებენ სამოვრებს, მაგრამ

იყენებენ მათ სახნავ მიწად. ეს კიდევ ერთი მიზეზია, თუ რატომ არის საჭირო სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების კატეგორიაზაცია და დაურეგისტრირებელი მიწების საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია.

როგორც სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შემთხვევაში, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე ქონების გადასახადის შეღავათები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებებთან მიმართებითაც, განსაკუთრებით მათი ფორმირების პირველ წლებში, საგადასახადო კოდექსში შესაბამისი ცვლილების შეტანის საფუძველზე.

ამჟამად სამოვრების სარგებლობის საფასური გადაიხდება იჯარის საფასურის სახით (სამოვრის იჯარით გაცემის შემთხვევაში). ხოლო სამოვრებით საერთო სარგებლობის სისტემის ფარგლებში სარგებლობის საფასური გადახდილი იქნება საერთო სარგებლობის სამოვრებით უვადო სარგებლობის საფასურის სახით - სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებისათვის სამოვრის საერთო სარგებლობაში გადაცემის შემთხვევაში. საშუალო ან ხანგრძლივადიან პერსპექტივაში სამოვრით უვადო სარგებლობის საფასური გახდება სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების საწევრო შენატანების ნაწილი. საწევრო შენატანებმა ასევე უნდა დაფარონ მიწაზე ქონების გადასახადი და სამოვრით სარგებლობასთან დაკავშირებული სხვა ხარჯები (*ნახირის მწყემსვა, ინფრასტრუქტურის მოწყობა*). საწევრო შენატანის ნომინალური ოდენობა ყოველწლიურად უნდა შეთანხმდეს სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების საერთო კრებაზე. დამატებითი ხარჯები შესაძლოა ყოველწლიურად იყოს განსხვავებული იმ აქტივობებისა და ინვესტიციების მიხედვით, რომლის განხორციელებასაც დაგეგმავს სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანება.

საბოლოო ჯამში, სამოვრით სარგებლობასთან დაკავშირებული ყველა ხარჯი (*ქონების გადასახდი, უვადო სარგებლობის საფასური და სხვა ხარჯები*) ჩვეულებრივ ასახვას პოულობს და იფარება სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრთა საწევრო შენატანებით, რომლებიც გამოითვლება სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრებს შორის პროპორციულად, თითოეული მათგანის საკუთრებაში არსებული პირუტყვის სულადობის მიხედვით.

საერთო სარგებლობის სამოვრებით უვადო სარგებლობის საფასური და იჯარის საფასური უნდა განისაზღვროს კანონმდებლობით - მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს მიერ შემუშავებული მეთოდოლოგიის მიხედვით და მათი საფასურის ოდენობა დამოკიდებული იქნება რამდენიმე ფაქტორზე, მათ შორის სამოვრის ხარისხზე (პროდუქტიულობაზე), ხელმისაწვდომობაზე, მოვების ხანგრძლივობაზე, სამოვარზე არსებულ ინფრასტრუქტურაზე და სხვ.

მიზანშეწონილია, რომ სამოვრებით უვადო სარგებლობის საფასური იყოს უფრო მცირე, ვიდრე საიჯარო ქირის საფასური. დღეისათვის სამოვრებით არაფორმალური მოსარგებლები არ იხდიან არანაირ გადასახადს სამოვრით სარგებლობისთვის. ამიტომ საჭიროა, გარკვეული წახალისება სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების დაფუძნებისა და გაძლიერებისათვის. სამოვრით უვადო სარგებლობის უფლებისთვის დაბალი გადასახადი სამოვრით

მოსარგებლეთა გაერთიანებას საშუალებას მისცემს განახორციელონ ინვესტიციები საძოვრის მოვლა-პატრონობაში. განხილული უნდა იქნეს ასევე საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებისათვის საძოვრის სარგებლობაში გადაცემა უფასოდ (საძოვრით სარგებლობის უფლების საფასურის დაწესების გარეშე), რაც, თავის მხრივ, შეიძლება განხორციელდეს სამოქალაქო კანონმდებლობით გათვალისწინებული **უსასყიდლო უზუფრუქტის** ფორმით საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებისათვის საძოვრის სარგებლობაში გადაცემის საშუალებით. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, უზუფრუქტმა შეიძლება იარსებოს მისი მიმღები იურიდიული პირის (*საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების*) ლიკვიდაციამდე, რომლის სასარგებლოდაც იყო უზუფრუქტი დადგენილი.

5.3 დაბეგვრის ობიექტი: ფართობი ან პირუტყვის სულადობა

საძოვრით სარგებლობის გადასახადის განსაზღვრა ტერიტორიის ფართობის მიხედვით შეიძლება იყოს პრობლემური, რადგან მეცხოველეობის მწარმოებელმა შეიძლება იჯარით აიღოს საძოვრის მცირე ფართობი და შემდეგ გამოიყენოს გაცილებით დიდი ფართობის მიწა საძოვრად. ფართობის მიხედვით დაბეგვრა ხელს უშლის პირუტყვის გადაადგილებას (მრავალი საძოვრის იჯარით აღება) და როტაციულ სქემების დანერგვას. თუმცა ფართობის მიხედვით დაბეგვრა შესაძლებელია მოხდეს სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე სათანადოდ დელიმიტირებული საზღვრებით, ასევე ბევრ დაბლობ რაიონში, სადაც საძოვრები შეიძლება უფრო ინტენსიურად იყოს გამოყენებული და შემოღობილი.

პირუტყვის სულადობის მიხედვით დაბეგვრის შემთხვევაში, ჯამური გადასახადი ბევრად მეტად შეესაბამება მოსარგებლეების რეალურ ეკონომიკურ მოგებას და რესურსზე ზემოქმედებას. ამ მექანიზმის საშუალებით, გადასახადი პროპორციულად ნაწილდება საკუთრებაში არსებული პირუტყვის სულადობის მიხედვით, რამაც შესაძლოა აღმოფხვრას იჯარით და საერთო სარგებლობისთვის სხვადასხვა განაკვეთების შემოღების საჭიროება. აღნიშნული მიდგომის დანერგვას მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს პირუტყვის იდენტიფიკაციის/რეგისტრაციის მიმდინარე პროგრამა.

5.4 მწვანე ფისკალური პოლიტიკის გამოყენება

დღეისათვის მწვანე ფისკალური პოლიტიკა არასაკმარისად არის გამოყენებული მიწათსარგებლობის მართვის სფეროში. თუმცა, საერთაშორისო პრაქტიკა ადასტურებს მწვანე ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტების გამოყენების ეფექტურობას მიწის მდგრადი გამოყენების საქმეში. შედეგად, შეინიშნება მზარდი ინტერესი ასეთი ინსტრუმენტების გამოყენებით უზრუნველყოფილი იქნეს როგორც მიწით მდგრადი სარგებლობა, ასევე ამგვარი სარგებლობით მიღებული შემოსავლების ზრდა.

მწვანე ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტების მაგალითები, რომლებმაც შეიძლება დადებითად იმოქმედონ საძოვრებით სარგებლობაზე საქართველოში და გამოანთავისუფლონ რესურსები საძოვრების მდგრადი მართვის პოლიტიკის განხორციელებისა და ზოგადად მდგრადი განვითარებისთვის, მოიცავს:

- ეკოლოგიურ ფისკალურ ტრანსფერებს, რომლებიც შეიძლება გამოყენებული იქნეს როგორც სტიმულირების მექანიზმი იმ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებისთვის, სადაც მიწის რესურსები და მათ შორის საძოვრები უკეთ იმართება.
- მწვანე სუბსიდიების სისტემის დანერგვას სოფლის მეურნეობაში, რაც შეიძლება გამოყენებული იქნეს იმ ფერმერული მეურნეობების წასახალისებლად, რომლებიც უკეთეს გარემოსდაცვით შედეგებს აღწევენ.
- საგადასახადო შეღავათების მექანიზმს, რომელიც საგადასახადო შეღავათებს შესთავაზებს საძოვრებით მოსარგებლე პირუტყვის იმ მფლობელების, რომლებიც დააკმაყოფილებენ აკმაყოფილებენ მდგრადობის მინიმალურ მოთხოვნილ სტანდარტებს (როგორცაა მაგალითად საძოვრების როტაცია, ან პროდუქტიულობის ზრდა პირუტყვის სულადობის შემცირების პარალელურად /დატვირთვის ნორმების შემცირება/ და სხვ.).

5.5 იჯარის ქირის დანიშნულება და გამოყენება

სახელმწიფო ან მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული საძოვრებით სარგებლობის საიჯარო ქირა (იჯარის საფასური), ხოლო მომავალში საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებისათვის უვადო სარგებლობაში გადაცემული საძოვრების სარგებლობის საფასური შეიძლება წარმართოს საძოვრების მართვაზე პასუხისმგებელ ამა თუ იმ ცენტრალურ ან მუნიციპალურ ორგანოს ბიუჯეტში. ეს ფინანსური რესურსი გამოყენებული შეიძლება იქნეს ადმინისტრაციული ხარჯების დასაფარად. სახსრების გარკვეული ნაწილი შეიძლება დაუბრუნდეს საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებას მათ მიერ განსაზღვრული ინვესტიციების განხორციელებისათვის (მაგალითად, კონკურსების ორგანიზების გზით).

5.6 საძოვრების ფისკალური პოლიტიკის შემუშავება

საძოვრების მდგრადი მართვის შესახებ ახალი კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში უნდა განხორციელდეს დამატებითი კვლევა და ეკონომიკური ანალიზი საძოვრებით სარგებლობისთვის სხვადასხვა სახის გადასხდების (ქონების გადასახადი, საიჯარო ქირა და ა.შ.) ოპტიმალური ოდენობების განსაზღვრის მიზნით. ანალიზის პროცესში გათვალისწინებული უნდა იქნეს ბაზარზე არსებული ფასები, სხვა გარე ფაქტორები, ასევე დაცულ ტერიტორიებზე საძოვრის იჯარით გაცემის საფასურის დადგენის უკვე აპრობირებული მექანიზმი და სხვ.

საბაზისო განაკვეთები შეიძლება დარეგულირდეს ეკონომიკური სტიმულირების (წახალისების) მექანიზმის შესაქმნელად, რაც კავშირში იქნება საძოვრებით მდგრადი სარგებლობისა და მათი მოვლა-პატრონობის ღონისძიებების განხორციელებასთან.

ეკონომიკური ანალიზით ასევე გამოვლინდება დაბეგვრის ობიექტის (საძოვრის ფართობი თუ პირუტყვის სულადობა) განსაზღვრის შედეგები.

ეკონომიკური კვლევით ასევე უნდა შეფასდეს მწვანე ფისკალური პოლიტიკის გამოყენების პოტენციალი.

6. საძოვრების მდგრადი მართვის სისტემა

საძოვრების მართვაში მდგრადობის ჩამოყალიბების მექანიზმები მოიცავს სარგებლობის ნორმებისა და წესების დადგენას, საძოვრების შეფასების და მონიტორინგის სისტემებს, დაგეგმვას და მიწის ნეიტრალური ბალანსის (LDN) მიღწევის მიზნების შემუშავების და განხორციელების საკითხებს.

საძოვრების მდგრადი მართვის სისტემის დონეები/კომპონენტები

საძოვრების მდგრადი მართვის სისტემას აქვს რამდენიმე დონე ან კომპონენტი. ესენია: (i) საძოვრებით სარგებლობის წესების დადგენა; (ii) საძოვრებით სარგებლობის წესების აღსრულება და (iii) ძოვების, მცენარეული საფარისა და ნიადაგის ფაქტობრივი მდგომარეობის მონიტორინგი.

- **დონე 1. ძოვების წესებისა და ნორმების დადგენა მოიჯარეებისა და საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებისთვის.** აღნიშნული დონე შეიძლება მოიცავდეს საძოვრის ტევადობის, ძოვების წესების (გადარეკვის თარიღები და როტაციის სქემები), განაყოფიერების, ვეტერინარული წესების დაცვას და სხვა პირობებს, რომლებიც განისაზღვრება საძოვრის მფლობელი მუნიციპალიტეტის ან სახელმწიფო ორგანოს მიერ. ასეთი წესები შეიძლება ჩაითვალოს საძოვრებით სარგებლობის გეგმის ელემენტებად, თუმცა, ეს დოკუმენტი შეიძლება არც იყოს ზუსტი. საძოვრით სარგებლობის ზოგადი წესები უნდა განისაზღვროს ეროვნულ დონეზე, ხოლო სპეციფიური დეტალები შემუშავდება და დაემატება ადგილობრივ დონეზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო/მუნიციპალური ორგანოს მიერ - საძოვრების მართვის კომისიებთან ან უშუალოდ მოსარგებლებთან კოსულტაციების საფუძველზე. შესაბამისად, შესაძლოა დაცული ტერიტორიების სააგენტოს, ეროვნული სატყეო სააგენტოს, მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს ან მუნიციპალიტეტების მიერ მართულ საძოვრებს ერთმანეთისაგან განსხვავებული ძოვების წესები და ნორმები ექნეს. ამიტომ, აღნიშნული სააგენტოები და მუნიციპალიტეტები პასუხისმგებელი იქნებიან შეიმუშაონ ძოვების დამატებითი სპეციფიკური პირობები მათ მართვას დაქვემდებარებული საძოვრებისთვის. აღნიშნული პირობები შემდგომში უნდა აისახოს იჯარის ხელშეკრულებებსა და საერთო სარგებლობის საძოვრების სარგებლობაში გადაცემის ხელშეკრულებებში. საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებებმა, საჭიროებისამებრ, შეიძლება განსაზღვრონ დამატებითი პირობები მათ სარგებლობაში გადაცემულ საძოვრებთან მიმართებაში.
- **დონე 2. წესებისა და ნორმების დაცვის (ან წახალისების/სტიმულირების) მონიტორინგი და აღსრულება.** ეს დონე მოიცავს სანქციების სისტემას წესების დარღვევისთვის, რომელიც შეიძლება მოიცავდეს ჯარიმას ან საძოვრით სარგებლობის აკრძალვას.

- **დონე 3. რესურსების შეფასება და შედეგების მონიტორინგი - პირუტყვის, საძოვრებისა და ნიადაგების მდგომარეობასთან მიმართებით.** ამ დონეზე შესაძლოა მონაცემების მიღება მოხდეს მცენარეულ საფარსა და პირუტყვის მდგომარეობაზე ვიზუალური დაკვირვებით და/ან მცენარეული საფარისა და ნიადაგების უფრო დეტალური, მეცნიერულად დასაბუთებული შეფასებით. ეს დონე მოიცავს მცენარეული საფარის შეფასებას სტანდარტული ინდიკატორებით, მიწის დეგრადაციის ნეიტრალური ბალანსის (LDN) მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრას და მათი მიღწევის პროგრესის შეფასებას.

საძოვრებით საერთო სარგებლობაზე დაფუძნებული სისტემის დანერგვის შემთხვევაში, პირველი ორი ფაზა და, გარკვეულწილად, მესამე ფაზაც კონცეპტუალურად შეიძლება განხორციელდეს თავად საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების მიერ, რადგან ისინი ფუნდამენტურად აკონტროლებენ თითოეული წვერის საკუთრებაში არსებული პირუტყვის სულადობას და, შესაბამისად, ამ წვერის წვლილს საძოვრის მდგრად მართვაში.

პირველი და მეორე დონეები: წესების დადგენა და აღსრულება

გრძელვადიან პერსპექტივაში მდგრადი ძოვების უზრუნველსაყოფად არსებობს სხვადასხვა გზა. ზოგიერთი ქვეყანა ადგენს საძოვრის სტანდარტულ ტევადობას (დატვირთვის ნორმას/სარგებლობის ინტენსივობის ნორმას) ან ძოვების პერიოდებს მცენარეული საფარის კონკრეტული ტიპებისთვის, ზოგი კი თითოეული საძოვრის სამეურნეო ერთეულისთვის განსაზღვრავს იგივე მაჩვენებლებს. თუმცა შესაძლებელი უნდა იყოს ამ მაჩვენებლების ადაპტირება გვალვიან წლებში ან კლიმატის ცვლილებასთან. ძოვების წესები შეიძლება მოიცავდეს განაყოფიერების ან როტაციული სქემის დანერგვის მოთხოვნას.

მოსარგებლეთა მიერ გამტარუნარიანობის (დატვირთვის ნორმის/სარგებლობის ინტენსივობის) ნორმის დადგენა და აღსრულება

საძოვრებით საერთო სარგებლობის ხანგრძლივადიანი სისტემები ტრადიციულად ადგენდნენ ძოვების საკუთარ წესებს, როგორცაა, პირუტყვის სეზონური გადარეკვის თარიღები და საძოვრების მაქსიმალური ტევადობა. ეს წესები განისაზღვრება ადრინდელი გამოცდილებისა და პირუტყვისა და მცენარეული საფარის მდგომარეობაზე ხანგრძლივადიანი დაკვირვების საფუძველზე. მცენარეული საფარის შეფასების თანამედროვე მეთოდები სულ უფრო ხშირად გამოიყენება ძოვების უფრო ზუსტი ან განახლებული ნორმების დასადგენად.

თუ საძოვარი იმართება საძოვრებით საერთო სარგებლობის მართვის რეჟიმით, საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანება (რომლის წევრობაც შეზღუდულია გარკვეული კრიტერიუმებით) აფასებს საძოვრის რესურსის მდგომარეობას და განსაზღვრავს მის ოპტიმალურ ტევადობას, რაც ქმნის საძოვრის მდგრადი მართვის საფუძველს. საძოვარზე არ დაიშვება მის ტევადობაზე მეტი პირუტყვის გაშვება, რისი აღსრულებასაც თავად საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანება უზრუნველყოფს.

ამგვარი მიდგომა ეკონომიკურად უფრო ეფექტურია, ვიდრე გარე მონიტორინგი, მაგრამ იმ შემთხვევებში, როდესაც საძოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებები ინსტიტუციურად

სუსტია ან თავად ფლობენ თავიანთი სამოვრის სამეურნეო ერთეულისთვის ზედმეტი პირუტყვის რაოდენობას, მაშინ ზედამხედველობა უნდა განახორციელოს შესაბამისმა პასუხისმგებელმა ორგანომ.

ნორმის დადგენა და აღსრულება მფლობელის ან პასუხისმგებელი ორგანოს მიერ

სამოვრების ნორმები და წესები შეიძლება განსაზღვროს მის მართვაზე პასუხისმგებელმა სახელმწიფო ორგანომ ან მუნიციპალიტეტმა, რაც აისახება სამოვრის იჯარის ან საერთო სარგებლობის სამოვრებით უვადო სარგებლობის უფლების მინიჭების ხელშეკრულებაში. სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების მიერ ეს ნორმები და წესები გამოყენებული იქნება სამოვრის მართვის დაგეგმვისათვის, თუმცა აღნიშნული უნდა განხორციელდეს სამოვრის მართვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოს ან მუნიციპალიტეტის ზედამხედველობით.

სამოვრის საიჯარო ხელშეკრულებები დღეისათვის ზოგადია და არ მოიცავს სპეციფიკურ პირობებს, გარდა დაცული ტერიტორიების სააგენტოს მიერ დადებული ხელშეკრულებებისა, სადაც მითითებულია პირუტყვის მაქსიმალური ოდენობა და როტაციული სქემების გამოყენების ვალდებულება.

დაცული ტერიტორიების სააგენტომ, ეროვნულმა სატყეო სააგენტომ და მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნულმა სააგენტომ უნდა უზრუნველყონ იჯარისა და სამოვრით სარგებლობის უფლების მინიჭების სანიმუშო ხელშეკრულებების შემუშავება, რომელიც მოიცავს სამოვრით მდგრადი სარგებლობის პირობებს და რომელზეც შესაძლებელი იქნება სპეციფიკური პირობების დამატება ყოველ კონკრეტულ სამოვრის სამეურნეო ერთეულთან მიმართებით. აღნიშნული სანიმუშო ხელშეკრულებები გამოყენებული უნდა იქნეს მუნიციპალიტეტების მიერ მათ საკუთრებაში არსებული სამოვრის იჯარით გაცემის ან სარგებლობის უფლების მინიჭების პროცესში.

ხელშეკრულების პირობების შესრულების მონიტორინგის მიზნით, პასუხისმგებელ სახელმწიფო ორგანოებსა და მუნიციპალიტეტებს უნდა ჰქონდეთ შესაბამისი რაოდენობისა და კვალიფიკაციის სპეციალისტებით დაკომპლექტებული სამსახურები.

სამოვრების სამეურნეო ერთეულების მართვის გეგმები

კანონმდებლობით უნდა იქნეს მოთხოვნილი სამოვრების სამეურნეო ერთეულების მართვის გეგმების შემუშავება. სამოვრების სამეურნეო ერთეულების მართვის გეგმა განსხვავდება უფრო ზოგადი კონტექსტის მქონე სამოვრების მართვის მუნიციპალური გეგმისაგან, რომელიც უნდა შემუშავდეს ყოველი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ადგილისთვის (მუნიციპალიტეტისთვის) და მოიცავდეს სამოვრების კლასიფიკაციას, ზონირებას და სარგებლობის რეჟიმების დადგენას.

სამოვრების სამეურნეო ერთეულის მართვის გეგმა შეიძლება მოიცავდეს სამოვრის მცენარეული საფარის სრულ ბოტანიკურ აღწერას და პროდუქტიულობის შეფასებას (ბიომასის განსაზღვრას), ძოვების სექტორების დეტალურ აღწერას, ნახირის/ფარის განაწილებას სამოვარზე (თუ სამოვარზე რამდენიმე ნახირი/ფარა ძოვს), წლიურ და

მოკლევადიან როტაციის სქემებს, წყლის მიწოდებას და ინფრასტრუქტურის განვითარებას. სამოვრის მართვის გეგმის შემუშავება არ უნდა იყოს სავალდებულო, ზედმეტი ადმინისტრაციული ბარიერებისა და ხარჯების თავიდან ასაცილებლად. სავარაუდოა, რომ მოკლევადიან პერსპექტივაში სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებებს, მოიჯარეებს, პასუხისმგებელ სახელმწიფო ორგანოებსა და მუნიციპალიტეტებს არ ექნებათ საკმარისი შესაძლებლობა სამოვრის სამეურნეო ერთეულის მართვის გეგმების შესამუშავებლად.

შესაბამისად, სამოვრების მდგრადი მართვის სისტემის დანერგვის საწყის ეტაპზე მოთხოვნილი უნდა იქნეს მხოლოდ სამოვრის მართვის მარტივი წესების შემუშავება და განხორციელება, ხოლო სამოვრის სამეურნეო ერთეულის მართვის დეტალური გეგმების შემუშავების ვალდებულება გაჩნდება მოგვიანებით, მათი შემუშავებისა და შეფასებისათვის საჭირო რესურსების ხელმისაწვდომობის კვალობაზე.

მცენარეული საფარის შეფასება და სამოვრების ტევადობა

სამოვრების რესურსის მონიტორინგი შესაძლოა საჭირო გახდეს როგორც მოვების ნორმების (ტევადობა) დადგენისთვის, ასევე ცვლილებებისა და მართვის შედეგების შესაფასებლად.

სამოვრის ტევადობის განსაზღვრა საჭიროა სამოვრის სამეურნეო ერთეულებზე დასაშვები პირუტყვის ოდენობის ზედა ზღვარის დასადგენად.

ზოგიერთი დაცული ტერიტორიის ფარგლებში მოქცეული სამოვრისთვის დაცული ტერიტორიების სააგენტომ საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით დაადგინა ტევადობის ნორმები მცენარეული საფარის და საკვები რესურსების დეტალური შეფასების სხვადასხვა მეთოდის გამოყენებით და ასახა ისინი მოსარგებლებთან დადებულ იჯარის სახელშეკრულებო პირობებში.

ამასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ მთელ რიგ ქვეყნებში გავრცელებულია პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც კანონმდებლობით დგინდება სტანდარტიზებული ნორმები ან ტევადობის გამოთვლის სტანდარტიზებული მეთოდოლოგიები.

თუმცა, არსებობს მთელი რიგი საკითხები, რომლებიც მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ტევადობის მკაცრი ნორმების, როგორც მართვის ინსტრუმენტის, გამოყენებასთან დაკავშირებით:

- მშრალ (მცირე ნალექიან) რეგიონებში, როგორც ნალექის ცვალებადობა, ასევე სამოვრების პროდუქტიულობა ძალზე ცვალებადია და მოსარგებლებებისათვის უფრო გონივრულია, მოახდინონ არა მხოლოდ სულადობის ნორმის დაცვა (რომელიც მაღალი იქნება ზოგიერთ წლებში და ძალიან დაბალი - სხვა წლებში), არამედ მოვების ზემოქმედების (სამოვრების გადატვირთვის) ადაპტაცია ცვალებად პირობებთან.
- ტევადობის დადგენასთან დაკავშირებულ გაზომვებს გააჩნიათ ცდომილების უზარმაზარი ზღვარი, რის გამოც, ერთი და იგივე სამოვრის სხვადასხვა შეფასება შეიძლება რადიკალურად განსხვავდებოდეს.

საბოლოოდ ჯამში მიზანშეწონილად შეიძლება ჩაითვალოს მცენარეული საფარისა და პროდუქტიულობის დეტალური შეფასება თითოეული საძოვრის სამეურნეო ერთეულისთვის და ეს შესაძლოა იყოს გონივრული გრძელვადიანი მიზანი. გასათვალისწინებელია, რომ მცენარეული საფარის ძალზე დეტალური შეფასებების ჩატარება დიდ ხარჯებთან არის დაკავშირებული, რადგან ისინი მოიცავს ბიომასის შეგროვებას, საკვებად ვარგისი ნაწილის გამოყოფას და ამ ფრაქციის საკვები ღირებულების გაზომვას წლის სხვადასხვა სეზონზე. მოკლევადიან პერსპექტივაში, შესაძლოა, პრაგმატული იყოს საძოვრის სამეურნეო ერთეულების სარგებლობის სახელმძღვანელო მითითებების დადგენა, უახლესი ხელმისაწვდომი მონაცემების, წარსულში გამოყენებული ნორმებისა და ადგილობრივი ცოდნის გათვალისწინების საფუძველზე, ასევე მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ბუნებრივ-კლიმატური პირობების ცვალებადობა. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია საძოვრების მცენარეულობის კლასიფიკაცია და მცენარეული საფარის სტანდარტული ტიპების დადგენა.

მცენარეული საფარის შეფასება და ხანგრძლივადიანი მონიტორინგი

მცენარეული საფარის შეფასება საჭირო იქნება გრძელვადიანი მონიტორინგისთვის, მოვების შედეგების გასაზომად, სხვადასხვა ადგილას პირუტყვის სულადობის ნორმების სტანდარტიზებისთვის და მიწის დეგრადაციის შესაფასებლად. თუმცა, როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, ფაქტობრივად შეუძლებელი იქნება დეტალური შეფასებების ჩატარება რეგულარულად მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

მიზანშეწონილია, რომ მცენარეული საფარის შეფასება პრიორიტეტულად განხორციელდეს დაცულ ტერიტორიებზე. დღეისათვის, დაცული ტერიტორიების სააგენტოს მიერ აპრობირებულია რამდენიმე მეთოდი, რომელთაგან ზოგიერთი შეიძლება გამოყენებული იქნეს დაცული ტერიტორიების ფარგლებს გარეთ მდებარე საძოვრებზე მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს მიერ. საძოვრებზე მცენარეული საფარის შეფასების არსებული მეთოდების ათვისებისათვის საჭიროა შესაბამისი პერსონალის ტრენინგი. ერთ-ერთი შესაძლებლობაა, დაცული ტერიტორიების სააგენტოში სპეციალური სამსახურის შექმნა, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება საძოვრების შეფასებასა და მონიტორინგზე. აღნიშნული საკითხები ასევე გასათვალისწინებელია მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს მიერ, რადგან აღნიშნულ სააგენტოს მოუხდება მსგავსი სპეციალიზირებული სტრუქტურული დანაყოფის შექმნა.

აღსანიშნავია, რომ მთელ რიგ ქვეყნებში წარმატებით გამოიყენება საძოვრების მცენარეული საფარის შეფასებისა და გაზომვების „სწრაფი და მარტივი“ მეთოდები, როგორცაა, ფოტო მონიტორინგი, ტრანსექტები და სატელეფონო აპლიკაციები.

საძოვრების მდგრად მართვის პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ამოცანა იქნება საძოვრების მდგომარეობაზე დაკვირვებისა და მონიტორინგის ეროვნული ჩარჩოს შერჩევა - საძოვრებით მოსარგებლებზე ორიენტირებული მეთოდების შესაძლო გამოყენებით.

7. სამოვრების მდგრადი მართვის პოლიტიკის პრინციპები

სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფცია ეფუძნება ორ ძირითად პრინციპს - გარემოსდაცვით მდგრადობას და სოციალურ სამართლიანობას. სამოვრებით სარგებლობის მექანიზმებმა ხელი უნდა შეუწყოს ამ რესურსით გრძელვადიან მდგრად სარგებლობას და მის შენარჩუნებას, მაგრამ ამასთანავე უნდა უზრუნველყოს სასურსათო უსაფრთხოება და მეცხოველეობის სექტორის ყველა ტიპის მწარმოებლის ეკონომიკური სარგებელი.

ეს ყოვლისმომცველი პრინციპებია:

- სამოვრების გამოყოფა უშუალო მოსარგებლეებისათვის და სამოვრებით სარგებლობის (მიწათსარგებლობის) რეჟიმის იდენტიფიცირება სამოვრების მართვის მდგრადობის განმსაზღვრელი უპირველესი ფაქტორია.

აღნიშნული პრინციპი განსაზღვრავს, თუ როგორ ხდება სამოვრით სარგებლობა ლანდშაფტის ან ეკოსისტემის მასშტაბით. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მობილური სისტემების კონტექსტში, სადაც სამოვრებით მოსარგებლეებს სჭირდებათ წვდომა სხვადასხვა სამოვრებზე, რომლებიც სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის ფარგლებში მდებარეობს და, რომლებიც საჭიროებენ მოქნილობას მოსარგებლეთა რაოდენობის ცვალებადობის მიხედვითა და კლიმატის ცვლილების კონტექსტში.

- სამოვრებით სარგებლობისა და მართვის მექანიზმები განსხვავდება სხვა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების სარგებლობისა და მართვის მექანიზმებისგან და, შესაბამისად, ისინი უნდა მოწესრიგდეს სამოვრების შესახებ სპეციალური კანონმდებლობით.
- სამოვრებით მოსარგებლეთა ჯგუფებს, რომლებიც სამოვრებს იყენებენ არაფორმალურად - საერთო სარგებლობის ტრადიციული ფორმით, უნდა შეეძლოს სამოვრებზე ხელმისაწვდომობის ფორმალიზება (ლეგალიზება) იჯარის ან საერთო სარგებლობის სამოვრებით სარგებლობაზე შეთანხმებების გაფორმების საშუალებით.
- სახელმწიფომ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება იმის შესახებ, დაიცვას თუ არა ტრადიციული მოსარგებლეების ინტერესები სამოვრებით საერთო სარგებლობის მართვის რეჟიმის დანერგვის მეშვეობით და შესაბამისად, სამოვრებით სარგებლობის თაობაზე გადაწყვეტილებები მიღებისას პრიორიტეტი უნდა მიანიჭოს დე ფაქტო მოსარგებლეებს და ადგილობრივი მოსახლეობის წარმომადგენლებს სხვა განმცხადებლებთან მიმართებით.
- სამოვრების მართვაში გათვალისწინებული უნდა იქნეს მიწოდებისა და მოთხოვნის პრინციპები. ხელმისაწვდომი სამოვრები შესაძლოა ეფექტურად იქნეს ათვისებული საბაზრო მექანიზმების გამოყენებით, რაც მინიმუმამდე შეამცირებს ტრანზაქციის/საოპერაციო ხარჯებს და უზრუნველყოფს სამოვრების მართვის ეკონომიკურ და გარემოსდაცვით ეფექტურობას.
- სამოვრებით სარგებლობის თაობაზე გადაწყვეტილებათა მიღება უნდა განხორციელდეს **ადგილობრივ დონეზე** - პასუხისმგებელი უწყებების და

ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩართულობით. ეს უზრუნველყოფს ადგილობრივ დონეზე არსებული ინფორმაციისა და ცოდნის ეფექტურ გამოყენებას და სამოვრების განაწილების მექანიზმების ფაქტობრივი სარგებლობის სქემებთან ადაპტაციას.

- სამოვრების მდგრადი მართვის სისტემა უნდა ასახავდეს სამოვრებით ფაქტობრივი სარგებლობის სურათს მთელი ქვეყნის მასშტაბით. ეს ნიშნავს, რომ თუ სამოვრებით სარგებლობა წარმოებს საერთო სარგებლობის ტრადიციული ფორმით და შესაბამისად, სასოფლო დასახლებული პუნქტების (სოფლების) მოსახლეობა ნახირს ამოვებს კოლექტიურად, სამოვრებით სარგებლობის ფორმალურმა სისტემამ უნდა გაითვალისწინოს სარგებლობის ამგვარი ფორმა. ხოლო, თუ სამოვრების გამოყენება ხდება ცალკეული მოსარგებლეების მიერ, მაშინ უპირატესობა შეიძლება მიეცეს ამგვარ სარგებლობაზე მორგებული მექანიზმების დანერგვას (მაგალითად იჯარას).

8. სამოვრების მდგრადი მართვის პრიორიტეტები

საქართველოში სამოვრების მდგრადი მართვის სისტემის დანერგვისათვის საჭირო პრიორიტეტული მიმართულებები და მათი შემადგენელი ნაწილები შეიძლება დაჯგუფებული იქნეს ქვემოთ მოყვანილი სახით:

1. საქართველოში არსებული სამოვრების ფართობისა და ტიპების დადგენა, შესაბამისი რუკების შედგენა და რეგისტრაცია

- (i) სამოვრებისა და სათიბების იდენტიფიცირება და კატეგორიზაცია ეროვნულ დონეზე (*ყველა შესაბამისი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთისთვის სამოვრის ან სათიბი მიწის კატეგორიის მინიჭება*), და აღნიშნული ინფორმაციის საჯარო რეესტრის მონაცემთა ბაზაში ასახვა - შესაბამისი მიწის ნაკვეთების რეგისტრაციის გზით. იდენტიფიცირებამ და კატეგორიზაციამ უნდა მოიცვას როგორც არარეგისტრირებული, ასევე სახელმწიფო ან მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული და შესაბამისად უკვე რეგისტრირებული მიწის ის ნაკვეთები, რომლებიც საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული არიან როგორც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები - მიწის კონკრეტული კატეგორიის (სამოვარი, სათიბი, სახნავი და ა.შ.) მითითების გარეშე.
- (ii) სამოვრების კლასიფიკაციისთვის საჭირო სამოვრების/მდელოების მცენარეული საფარის დამახასიათებელი ტიპების სტანდარტული აღწერილობების შემუშავება.
- (iii) სამოვრის/მდელოს მცენარეული საფარის სტანდარტული აღწერილობის გამოყენებით სამოვრების ტიპოლოგიური კლასიფიკაცია და შესაბამისი რუკების შედგენა.
- (iv) სამოვრების ზონირება სოფლის სამოვრებად, ზამთრის სამოვრებად და ახლო და შორეული ზაფხულის სამოვრებად და ზონირების შესაბამისი რუკების შედგენა.
- (v) სამოვრების დეგარდაციის მდგომარეობისა და ტენდეციის შეფასება მუნიციპალურ დონეზე SDG 15.3.1 მიზნის ქვე-ინდიკატორების (მიწის საფარი, მიწის პროდუქტიულობა და ნიადაგის ორგანული ნახშირბადი) მიხედვით.

2. საკანონმდებლო ჩარჩოს შემუშავებისთვის საჭირო დამატებითი კვლევებისა და ანალიზის ჩატარება

სამოვრების მართვისა და სარგებლობის ახალი მექანიზმის დეტალური დამუშავება მოითხოვს დამატებით კვლევებს, განხილვებსა და ანალიზს რიგი ციფრობრივი ნორმების ოპტიმალური პარამეტრების დასადგენად, ასევე სხვადასხვა მექანიზმების ტესტირებას საპილოტე პროექტების მეშვეობით, რაც მოიცავს:

- (i) სამოვრებით სარგებლობისთვის სხვადასხვა სახის გადასახდელების (*საიჯარო ქირა, ქონებაზე გადასახადი და სხვ.*) ოპტიმალური ოდენობების გაანგარიშება და დასაბუთება შესაბამისი დამატებითი კვლევებისა და ანალიზის ჩატარების გზით -

სამოვრების ტიპისა და ხარისხის, ბაზრებზე არსებული ფასების, გადახდის მოდალობისა და მწვანე ფისკალური პოლიტიკის ასპექტების გათვალისწინებით.

- (ii) სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის ძირითადი ასპექტების მექანიზმების პილოტირება: სამოვრების ზონირება, მოსარგებლეთა იდენტიფიკაცია და სამოვრების სამეურნეო ერთეულების გამოყოფა.
- (iii) საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსების მართვის სისტემის რეჟიმის გამოყენებისა და სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების წევრობის კრიტერიუმების შემუშავება და ტესტირება. ასევე, სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების სამართლებრივი ფორმისა და ინსტიტუციური მექანიზმების შემუშავება-ტესტირება მხარდაჭერისა და შესაძლებლობების განვითარების უზრუნველსაყოფად.
- (iv) იჯარის მექანიზმით სამოვრების გადანაწილების კრიტერიუმების შემუშავება, მათ შორის: ზოგ შემთხვევაში - უპირატესობის უზრუნველყოფი უფლებების, ხოლო საჯარო ინტერესის შემთხვევაში - არსებული იჯარის ხელშეკრულების გაუქმების კრიტერიუმების შემუშავება. აღნიშნული ანალიზი ასევე უნდა მოიცავდეს პოტენციური მექანიზმების შეფასებას, რომელებიც საიჯარო უფლებების სესხისა სხვა ქონებრივ ვალდებულებათა უზრუნველყოფის სახით გამოყენების საშუალებას იძლევა.

3. საკანონმდებლო ჩარჩოს შემუშავება

- (i) ახალი კანონმდებლობის შემუშავება, რომლითაც უნდა შეიქმნას საფუძველი სამოვრების მდგრადი მართვის უნიფიცირებული მიდგომების დანერგვისათვის ყველა სახეობის სამოვარზე (*მიუხედავად საკუთრების, სარგებლობის და/ან უწყებრივი დაქვემდებარების ფორმისა*), ასევე სამოვრების ზონირების შესატყვისი სარგებლობის რეჟიმების შემოღებისათვის და ინსტიტუციური მექანიზმებისათვის ეროვნულ და ადგილობრივ დონეებზე სამოვრების მართვისათვის.
- (ii) კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების პროექტების შემუშავება, სამოვრების მართვის ახალის სისტემის, ნორმების, წესებისა და პროცედურების დეტალური შინაარსის განსაზღვრის მიზნით, მათ შორის სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვისა და სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებების შექმნისათვის, რაც მოიცავს შემდეგს:
 - სამოვრების მართვის მუნიციპალური კომისიების შექმნის პროცედურა და აღნიშნული კომისიების ტიპური დებულება;
 - სამოვრით სარგებლობის დაგეგმვის პროცედურები მუნიციპალურ დონეზე, სამოვრების ზონირების წესები, მოსარგებლეთა იდენტიფიკაციის კრიტერიუმები, სამოვრების სამეურნეო

ერთეულების იდენტიფიკაციისა და რუკების შედგენის წესები და სამოვრებით სარგებლობის რეჟიმის განსაზღვრის წესები;

- სამოვრით სარგებლობის ტრადიციული უფლების შეფასება და სამოვროთ მოსარგებლეთა გაერთიანების ჩამოყალიბების პროცედურები.
- სამოვრის მესაკუთრე ან მის მართვაზე პასუხისმგებელ სახელმწიფო ორგანოს ან მუნიციპალიტეტსა და სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებას შორის სამოვრით სარგებლობის უფლების ტიპური ხელშეკრულების ფორმის შემუშავება (ასევე, სამოვრით სარგებლობის ტიპური ბილეთის ფორმის შემუშავება);
- სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანების ტიპური წესდების, შინაგანაწესის, საოპერაციო სახელმძღვანელოსა და ვეტერინარული რეგულაციების შემუშავება.
- სამოვრით სარგებლობის ტიპური საიჯარო ხელშეკრულების ფორმის (ნიმუშის) შემუშავება.
- სამოვრის იჯარით გაცემის დეტალური პროცედურის შემუშავება (განაცხადის საფუძველზე და აუქციონის გზით).

(iii) ახალი კანონმდებლობისა და კანონქვემდებარე აქტების საფუძველზე სამოვრების მართვის სტრატეგიისა და დეტალური სამოქმედო გეგმის, როგორც სამოვრების მართვის პოლიტიკის განხორციელების ძირითადი ინსტრუმენტის, შემუშავება.

4. დეტალური მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო დოკუმენტებისა და პროცედურული წესების შემუშავება

- (i) მუნიციპალურ დონეზე სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის სახელმძღვანელოს შემუშავება, სამოვრების სამეურნეო ერთეულების იდენტიფიკაციისა და ფაქტიურ მოსარგებლეთა ტრადიციული გარემოებებით განპირობებული მოთხოვნის უფლებების (პრეტენზიების) შეფასების კრიტერიუმების ჩათვლით.
- (ii) სამოვრების შეფასებისა და მონიტორინგის ეროვნული ჩარჩოს შემუშავება. ასევე, მონიტორინგის სხვადასხვა დონეზე გამოსაყენებელი მეთოდური დოკუმენტების შემუშავება და პასუხისმგებლობებების განსაზღვრა.
- (iii) სამოვრის სამეურნეო ერთეულის მართვის დაგეგმვის სახელმძღვანელოს შემუშავება მოსარგებლეთათვის.

5. სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის პროცესის უზრუნველყოფა ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე

სამოვრების მართვის ახალი სისტემის დანერგვის პირველი ეტაპს წარმოადგენს ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე სამოვრების მართვის დაგეგმვა, რომელმაც უნდა მოიცვას შემდეგ:

- (i) სამოვრების ზონირება სოფლის სამოვრებად, ზამთრის სამოვრებად და ახლო და შორეულ ზაფხულის სამოვრებად.
- (ii) მუნიციპალიტეტებში სამოვრების ფაქტიურ მოსარგებლეთა იდენტიფიკაცია და სამოვრით სარგებლობაზე ტრადიციული გარემოებებით განპირობებული უფლების/მოთხოვნის შეფასება მოსარგებლეთა გაერთიანების ჩამოყალიბებისა და მასში გაწევრიანების კონტექსტში;
- (iii) სამოვრების სამეურნეო ერთეულების გამოჯვანა (დელიმინაცია) სამოვრების კლასისა და მცენარეული საფარის, ბუნებრივი საზღვრებისა და მოსარგებლეთა ერთგვაროვანი ჯგუფების მიხედვით.
- (iv) სამოვრების სამეურნეო ერთეულებზე სამოვრების ტიპისა და არსებული მდგომარეობის შეფასება, ტევადობის განსაზღვრა და, საჭიროების შემთხვევაში, იმ ადგილების იდენტიფიცირება, სადაც მოვება არ უნდა იქნეს დაშვებული. დაცული ტერიტორიების და ტყის მიწების ფარგლებში არსებული სამოვრებისთვის დამატებითი კონსერვაციული ღონისძიებების განსაზღვრა.
- (v) სამოვრის სამეურნეო ერთეულისთვის სარგებლობის ფორმის განსაზღვრა (იჯარა ან საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსის მართვის სისტემა).
- (vi) სამოვრის სამეურნეო ერთეულის დონეზე დაგეგმარებისთვის საჭირო შემდეგი ინტერაქტიული რუკების მომზადება: სამოვრების სამეურნეო ერთეულების საზღვრები, მიწის კატეგორია, სამოვრების კლასი და ზონა, მოსარგებლები და სხვა.

6. სამოვრების განაწილება მოსარგებლებისათვის

- (i) სასოფლო დასახლებათა (სოფლების) დონეზე სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანების შექმნა.
- (ii) სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებისათვის სოფლის სამოვრების, ახლომდებარე საზაფხულო სამოვრებისა და, ზოგიერთ შემთხვევაში, შორეული ზაფხულის სამოვრების გადაცემა სარგებლობაში საერთო სარგებლობის რეჟიმით (საერთო სარგებლობაში არსებული ბუნებრივი რესურსების მართვის სისტემა) სამოვრების უვადო სარგებლობაში გადაცემის ხელშეკრულებების საფუძველზე;
- (iii) სამოვრის სამეურნეო ერთეულებზე, რომლებიც უნდა გაიცეს იჯარით, განაცხადების მიღება ან აუქციონის გამოცხადება;
- (iv) სამოვრით სარგებლობის საიჯარო ხელშეკრულებების გაფორმება.

7. საინფორმაციო-საკონსულტაციო მომსახურების გაწევა სამოვრებით მოსარგებლეთა მხარდაჭერის უზრუნველყოფის მიზნით

- (i) სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებების დაფუძნების, რეგისტრაციისა და ფინანსური მართვისათვის მხარდაჭერის უზრუნველყოფა;
- (ii) სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებებისთვის და მოიჯარეებისათვის მხარდაჭერა სამოვრების სამეურნეო ერთეულების მართვასა და დაგეგმვაში.

8. მონიტორინგი და შეფასება

- (i) სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებების მიერ ზედამხედველობის (თვითმონიტორინგისა და შიდა კონტროლის) განხორციელება დადგენილი წესებისა და რეგულაციების აღსრულებაზე;
- (ii) მოვების წლიური გეგმების შედგენა და გეგმების მიხედვით მოვების პროცესის მართვა, ასევე ინვესტიციების მოზიდვის დაგეგმარება სამოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებებისა და მოიჯარეების მიერ;
- (iii) პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ სამოვრით სარგებლობის იჯარის ან სამოვრით უვადო სარგებლობის ხელშეკრულებებით განსაზღვრული პირობების შესრულებაზე მონიტორინგის/კონტროლის განხორციელება;
- (iv) სამოვრების მდგომარეობაზე (პროდუქტიულობა, ბალახოვანი საფარის შემადგენლობა და სხვ.) გრძელვადიანი დაკვირვების/მონიტორინგის წარმოება.

9. განხორციელების ეტაპები

ფაზა I. სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფციის მიღება

1. სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება

პოლიტიკის კონცეფციის სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (SEA) მომზადებული იქნება კონცეფციის ფორმალურ დამტკიცებამდე, საქართველოს კანონმდებლობით (2017 წლის გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი) სტრატეგიული დოკუმენტებისთვის დადგენილი მოთხოვნების შესაბამისად.

SEA-ს პროცესი მოიცავს სკოპინგს, SEA-ს ანგარიშის მომზადებასა და განხილვას და საჯარო კონსულტაციებს. აღნიშნული გათვალისწინებული იქნება წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტისა და მისგან გამომდინარე გადაწყვეტილებების სტრატეგიული შეფასებისას, რომელიც მიეწოდება საზოგადოებას და დაინტერესებულ უწყებებსა და მუნიციპალიტეტებს.

SEA-ს მიზნები იქნება: ა) გარემოზე და ადამიანის ჯანმრთელობაზე მავნე ზემოქმედების მინიმუმამდე შემცირება; ბ) პოლიტიკის დოკუმენტის მომზადებასა და მიღება/დამტკიცებაში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა; გ) პოლიტიკის დოკუმენტთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებისას გარემოსდაცვითი და ადამიანის ჯანმრთელობის ასპექტების გათვალისწინება; და დ) საჭიროების შემთხვევაში, სტრატეგიულ დოკუმენტთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ტრანსსასაზღვრო გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის განხორციელება.

2. პოლიტიკის კონცეფციის დამტკიცება

სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფციის სამუშაო ვერსია განხილული იქნება დაინტერესებული მხარეების ფართო ჩართულობით ეროვნულ და რეგიონულ დონეებზე.

პოლიტიკის კონცეფციის დოკუმენტის საბოლოო ვერსიის ვალიდაცია განხორციელდება სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავების საკოორდინაციო ჯგუფის მიერ (შექმნილია საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2021 წლის 7 ივნისის ბრძანებით #2-828).

აღნიშნულის შემდგომ, სამოვრების მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფცია დასამტკიცებლად წარედგინება საქართველოს მთავრობას კანონმდებლობის შესაბამისად.

ფაზა II. საკანონმდებლო ჩარჩოს შემუშავება

3. ახალი კანონმდებლობის მომზადებისთვის საჭირო დამატებითი კვლევები და ანალიზი

საძოვრით სარგებლობისთვის გადასახადების დადგენის მექანიზმის შეფასება და ანალიზი (საძოვრებით სარგებლობისთვის სხვადასხვა სახის გადასახდელების /საიჯარო ქირა, ქონებაზე გადასახადი და სხვ./ ოპტიმალური ოდენობების გაანგარიშება და დასაბუთება შესაბამისი დამატებითი კვლევებისა და ანალიზის ჩატარების გზით - საძოვრების ტიპისა და ხარისხის, ბაზრებზე არსებული ფასების, გადახდის მოდალობისა და მწვანე ფისკალური პოლიტიკის ასპექტების გათვალისწინებით); საძოვრით მოსარგებლეთა გაერთიანებების ჩამოყალიბების ღონისძიებების შემუშავება, სამართლებრივი ფორმის განსაზღვრა და შესაძლებლობების გაძლიერება; იჯარის გზით საძოვრების განაწილების ახალი მექანიზმების განსაზღვრა, რაც უნდა წარიმართოს მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს მიერ დაინტერესებულ მხარეებთან და საძოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავების საკოორდინაციო ჯგუფთან თანამშრომლობით. ეს პროცესი მოიცავს საძოვრების მართვის საპილოტე პროექტების განხორციელებას (სხვადასხვა მექანიზმებისა და ინსტრუმენტების ტესტირების მიზნით), დეტალურ კონსულტაციებს ექსპერტებთან და იურისტებთან სხვადასხვა სახის გადასახდელების ეკონომიკურად მიზანშეწონილი ოპტიმალური ოდენობების დადგენის მიზნით, ასევე განხილული უნდა იქნეს საძოვრებით სარგებლობის გადასახადების განსაზღვრის მეთოდები სხვა ქვეყნებში და ა.შ.

4. ახალი კანონმდებლობის შემუშავება და მიღება

მიღებული პოლიტიკის დოკუმენტის (კონცეფციის) საფუძველზე შემუშავებული საძოვრების მდგრადი მართვის შესახებ ახალი კანონმდებლობის (საკანონმდებლო პაკეტის) სამუშაო ვერსიის მომზადების შემდეგ განხორციელდება საკანონმდებლო პაკეტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება (RIA), რაც იქნება საძოვრების მართვასთან დაკავშირებული საკითხების გადასაჭრელად შემუშავებული სხვადასხვა ვარიანტის (სცენარის) შესაფასებელი ინსტრუმენტი. ის გამოიყენება მაშინ, როდესაც შედგენილია ახალი მარგულირებელი ნორმები და საჭიროა, შეფასდეს მათი პოტენციური გავლენა დაინტერესებულ მხარეებზე. RIA-ს მიზანია კანონმდებლობის შემუშავების პროცედურების გაუმჯობესება სხვადასხვა მიდგომის გამოყენებით, როგორცაა: გამჭვირვალობა, საზოგადოების ჩართულობა და ანგარიშვალდებულება. RIA-ს აქცენტი დამოკიდებულია კანონშემოქმედებითი პროცესის სტადიაზე და მიმართულია მმართველობის ხარისხის გაუმჯობესებაზე - რეგულირების პროცესის გამჭვირვალობისა და ლეგიტიმურობის გაზრდის გზით. საქართველოში ამჟამად სწორედ RIA გამოიყენება გადაწყვეტილების მიღების პროცესების მხარდასაჭერად.

საძოვრების შესახებ ახალი კანონმდებლობის RIA-ს მიზანი იქნება კანონპროექტის სოციალური, გარემოსდაცვითი და ეკონომიკური ზემოქმედების შეფასება, ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზის ჩატარების გზით, მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის პარალელურად. ასევე, შესაძლებელი იქნება ე.წ. “RIA+” მეთოდოლოგიის გამოყენებაც, რომელიც ითვალისწინებს გაეროს მდგრადი განვითარების 2030 წლის დღის წესრიგის პრინციპებს და შემოთავაზებული რეგულაციის გავლენას შესაბამისი მდგრადი განვითარების მიზნების (SDGs) მიღწევაზე. RIA-ს მიზანს წარმოადგენს მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ, ანგარიშვალდებულ პოლიტიკის შემუშავებაში წვლილის შეტანა.

საქართველოს პარლამენტში ახალი კანონმდებლობის (საკანონმდებლო პაკეტის) წარდგენამდე მოხდება აღნიშნული ახალი კანონმდებლობის (საკანონმდებლო პაკეტის) პროექტის ფართო საზოგადოებისთვის წარდგენა და განხილვა - RIA-ს საზოგადოებრივი წარდგენისა და განხილვა ჩათვლით.

ფაზა III. სრულმასშტაბიანი განხორციელებისათვის საჭირო წინასწარი ნაბიჯები

სამოვრების შესახებ მიღებული ახალი კანონმდებლობის ეტაპობრივი და სრულმასშტაბიანი განხორციელების უზრუნველსაყოფად საჭირო იქნება შესაბამისი სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება. ამ მხრივ, საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების 2021-2027 წლების¹⁷ არსებულ სტრატეგიასა და მის სამოქმედო გეგმაში¹⁸ ინტეგრირებისთვის მომზადდება სამოვრების მართვის საკითხებთან დაკავშირებული ცვლილება (ცვლილებები).

აღნიშნული ცვლილება ყურადღებას გაამახვილებს დეტალური სამოქმედო გეგმის ჩამოყალიბებაზე, რათა უზრუნველყოს სამოვრების ახალი კანონმდებლობის სრულმასშტაბიანი და თანმიმდევრული განხორციელება. განხორციელების ვადები განისაზღვრება შესაბამისი და გამჭვირვალე კრიტერიუმების საფუძველზე.

ახალი კანონმდებლობის გარდამავალი ნაწილი იქნება სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების საფუძველი. საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების 2021-2027 წლების სტრატეგიასა და მის სამოქმედო გეგმაში შეტანილი ცვლილება უნდა მოიცავდეს ახალი კანონმდებლობის ე.წ „განხორციელების პროგრამას“. აღნიშნული კი ახალი კანონმდებლობის ამოქმედების შედეგად ზემოქმედების ქვეშ მოქცეულ ყველა მონაწილესა და დაინტერესებულ მხარეს მისცემს საკმარის დროს იმისთვის, რომ მოერგოს დაგეგმილ ცვლილებებს და დააკმაყოფილოს ახალი კანონმდებლობის მოთხოვნები. ყველაზე მნიშვნელოვანი ელემენტები იქნება ადმინისტრაციული, ინსტიტუციური, ფინანსური და ტექნიკური ღონისძიებები, რომლებიც მიმართული იქნება სამოვრების ახალი კანონმდებლობის ეტაპობრივი ამოქმედებისაკენ. ამ ღონისძიებებს შორის იქნება რამდენიმე წინასწარ დაგეგმილი ნაბიჯი, რომელიც სამოვრების მდგრადი მართვის სისტემის სრულმასშტაბიან დანერგვამდე უნდა განხორციელდეს, რომლებიც განხილულია ქვემოთ.

5. საქართველოში არსებული სამოვრების ფართობისა და ტიპების განსაზღვრა, დეგრადაციის ტენდენციის შეფასება და შესაბამისი რუკების შედგენა

სამოვრების იდენტიფიცირება, კატეგორიზაცია და კლასიფიკაცია უნდა წარიმართოს მთელი ქვეყნის მასშტაბით მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის

¹⁷ საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების 2021-2027 წლების სტრატეგია // დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის მიერ - განკარგულება No.2665, 2019 წლის 20 დეკემბერი / ძალაშია 2021 წლის 01 იანვრიდან - ვერსიები ქართულად და ინგლისურად.
http://gov.ge/files/524_74660_648714_2665.pdf
<https://eu4georgia.eu/wp-content/uploads/Agriculture-and-Rural-Development-Strategy-of-Georgia-2021%E2%80%932027.pdf>

¹⁸ საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების 2021-2023 წლების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა // დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის მიერ - განკარგულება No.2665, 2019 წლის 20 დეკემბერი / ძალაშია 2021 წლის 01 იანვრიდან - ვერსია ქართულად.
http://gov.ge/files/524_74660_648714_2665.pdf

ეროვნული სააგენტოს ხელმძღვანელობითა და საერთო კოორდინაციით. ამ პროცესის მიზანი იქნება სივრცულ მონაცემთა ბაზის შექმნა ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მისაღებად. გადაუდებელი ამოცანა იქნება სამოვრებისა და სათიბების იდენტიფიცირება, კატეგორიზაცია და ამ ინფორმაციის საჯარო რეესტრის მიწის საკადასტრო მონაცემთა ბაზაში ასახვა.

სამოვრების კლასიფიკაცია მნიშვნელოვანი წინაპირობაა მუნიციპალურ დონეზე სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის, სამოვრებით სარგებლობის ხელშეწყობის გაფორმებისა და სამოვრების სამეურნეო ერთეულების მართვის წესებისა და გეგმების განვითარებისთვის, ვინაიდან კლასიფიკაცია ხელს შეუწყობს სამოვრების ტევადობის განსაზღვრას სამოვრების თითოეული სამეურნეო ერთეულისათვის. სამოვრების კლასიფიკაციის პროცესი განხორციელდება მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს კოორდინაციით, ეროვნულ დონეზე შემუშავებული სტანდარტული მეთოდის მიხედვით.

მუნიციპალურ დონეზე სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის მეორე მნიშვნელოვანი წინაპირობაა სამოვრების დეგრადაციის მდგომარეობისა და ტენდეციების შეფასება, რისთვისაც რეკომენდირებულია SDG 15.3.1 მიზნის ქვე-ინდიკატორების (მიწის საფარი, მიწის პროდუქტიულობა და ნიადაგის ორგანული ნახშირბადი) გამოყენება. სამოვრების დეგრადაციის ტენდეციის შეფასება განხორციელდება მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს კოორდინაციით, ეროვნულ დონეზე შემუშავებული სტანდარტული მეთოდის მიხედვით.

ადგილობრივ დონეზე სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის ნაწილი იქნება მათი ზონირება სოფლის, ახლომდებარე და შორეულ საზაფხულო და ზამთრის სამოვრებად, რაც უნდა განხორციელდეს მართვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოებისა და მუნიციპალიტეტების მიერ.

6. დეტალური მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო დოკუმენტებისა და პროცედურული წესების შემუშავება

პირველ ეტაპზე უნდა შემუშავდეს სახელმძღვანელო მუნიციპალურ დონეზე სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვისათვის, რომელიც უნდა მოიცავდეს სამოვრის შეფასებას, ზონირებას, მოსარგებლეთა იდენტიფიკაციას და სამოვრებით სარგებლობაზე მათი ტრადიციული გარემოებებით განპირობებული მოთხოვნის უფლებების (პრეტენზიების) შეფასებას, ასევე სამოვრების სამეურნეო ერთეულების განსაზღვრას.

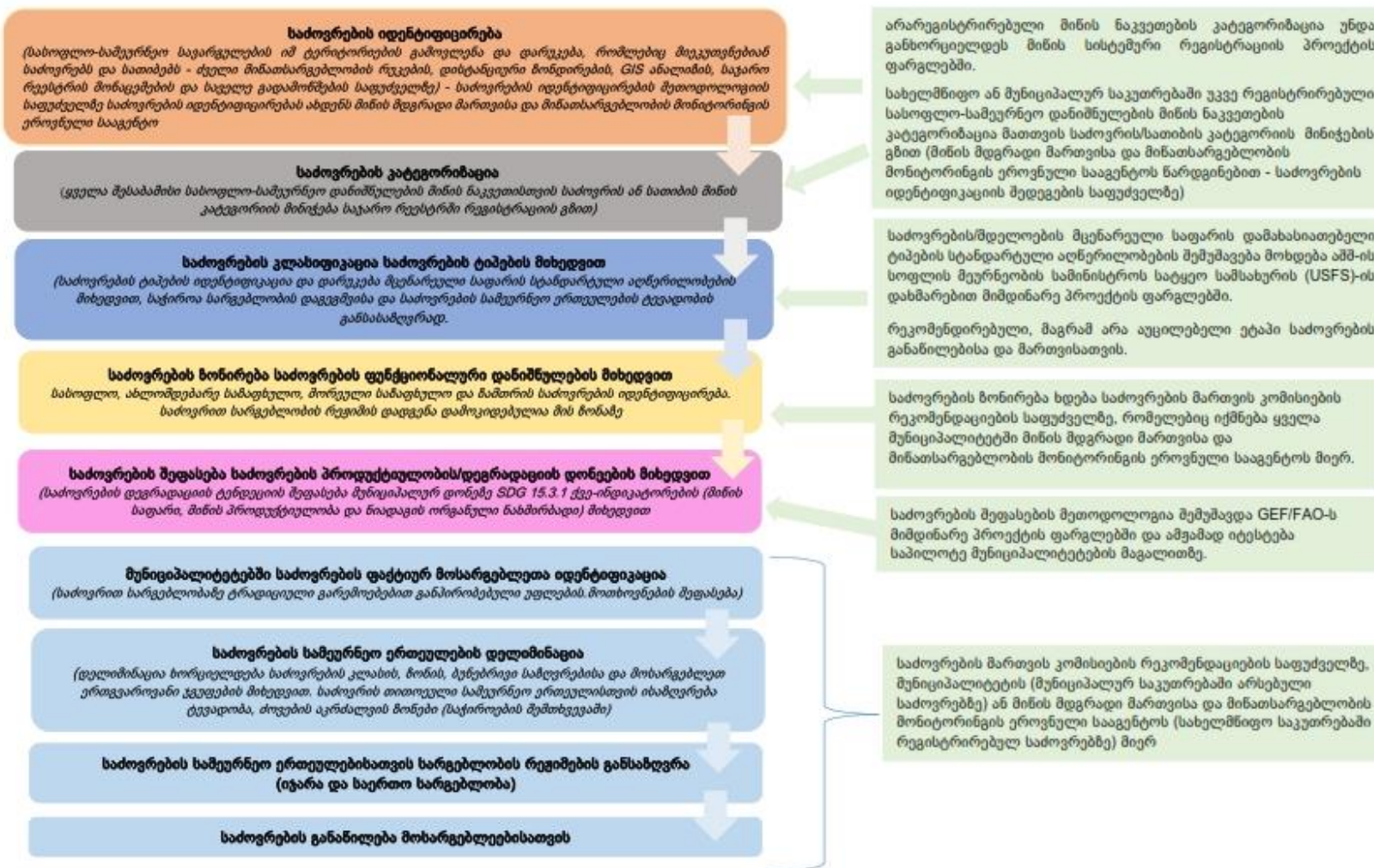
მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო პასუხისმგებელი იქნება სამოვრების შეფასებისა და მონიტორინგის ეროვნული ჩარჩოს შემუშავებაზე, ასევე სამოვრის სამეურნეო ერთეულის მართვის სახელმძღვანელოს შემუშავებაზე.

7. სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის პროცესის წარმართვა ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე

სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვა, რაც ასევე გულისხმობს ტრადიციული მოსარგებლების იდენტიფიცირებასაც, სოფლის, საზაფხულო და ზამთრის სამოვრებზე შესაბამისი სამეურნეო ერთეულების დელიმინაციას და შეფასებას, მართვის შესაბამისი რეჟიმების დადგენას, თავისთავად უნდა მოიცავდეს მუნიციპალიტეტის საზღვრებში არსებული სამოვრების მართვაზე პასუხისმგებელი ყველა სახელმწიფო ორგანოს ჩართვას, და, ასევე, მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციის მიერ გამოყოფილი პერსონალის ჩართულობას პროცესის მხარდასაჭერად. მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს საერთო ხელმძღვანელობითა და კოორდინაციით და ყველა დაინტერესებული უწყების/ორგანოს ჩართულობით, შეიქმნება სამოვრების მართვის მუნიციპალური კომისიები. მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო პასუხისმგებელი იქნება სივრცითი მონაცემთა ბაზის მომზადებაზე, რომელშიაც ასახული იქნება პროცესის შედეგები და მასთან დაკავშირებულ ინტერაქტიული რუკები.

სრულმასშტაბიანი განხორციელებისათვის საჭირო წინასწარი ნაბიჯების თანამიმდევრობა მოყვანილია ქვემოთქმოყვანილ სქემაში (იხ. სურათი 6).

სურათი 6. განსახორციელებელი ქმედებების სქემა



ფაზა IV. სრულმასშტაბიანი განხორციელება

8. სამოვრების განაწილება მოსარგებლებისათვის

სამოვრით უვადო სარგებლობის უფლების ხელშეკრულებებისა და სამოვრების იჯარის ხელშეკრულებების გაფორმების პროცესი უნდა წარიმართოს ადგილობრივ დონეზე შესაბამისი პასუხისმგებელი სახელმწიფო/მუნიციპალური ორგანოს მიერ. საჭირო იქნება გადაწყვეტილებებისა და ვარიანტების მოძიება იქ, სადაც რამდენიმე სააგენტო მართავს მიწას სამოვრის ერთსა და იმავე სამეურნეო ერთეულზე. ამ შემთხვევაში შეიძლება დაიდოს რამდენიმე ხელშეკრულება ან ერთი ხელშეკრულება, რომელშიც მითითებული იქნება სამოვრის სამეურნეო ერთეულში შემავალი ყველა ნაკვეთის საკადასტრო კოდი.

9. საინფორმაციო-საკონსულტაციო (ექსტენციის) მომსახურების გაწევა სამოვრებით მოსარგებლეთა მხარდაჭერის უზრუნველყოფის მიზნით

საინფორმაციო-საკონსულტაციო (ექსტენციის) არსებული ქსელის გამოყენებით, რომელიც იმართება საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – სოფლის განვითარების სააგენტოს მიერ, მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტომ უნდა უზრუნველყოს იჯარის მფლობელების, სამოვრებით მოსარგებლეთა გაერთიანებებისა და კერძო საკუთრებაში არსებული სამოვრების მფლობელებისთვის საინფორმაციო-საკონსულტაციო მომსახურების მეთოდური მხარდაჭერა და ხელშეწყობა.

საჭიროების შემთხვევაში (და შესაბამისი დასაბუთებით) ამგვარი მომსახურების მიღება შეიძლება აგრეთვე აუთსორსინგის საშუალებით - ერთი ან რამოდენიმე გარე წყაროდან/პროვაიდერიდან მომსახურების შესყიდვის გზით.

10. მონიტორინგი და შეფასება

სამოვრების მართვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა განახორციელონ იჯარის ან სამოვრის უვადო სარგებლობის უფლების ხელშეკრულებებით განსაზღვრული პირობების შესრულების მონიტორინგი/კონტროლი მათ მართვას დაქვემდებარებულ ტერიტორიებზე.

სამოვრების ხარისხობრივი მდგომარეობის გრძელვადიანი მონიტორინგი უნდა განახორციელოს მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნულმა სააგენტომ სამოვრების შეფასებისა და მონიტორინგის სახელმძღვანელოს შესაბამისად.

10. კონცეფციის მოქმედებისა და განხორციელების ვადები

სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფცია ძალაში იქნება სამოვრების სფეროს მარეგულირებელი ახალი კანონმდებლობის მიღებამდე. ახალი კანონმდებლობის მიღების შემდგომ, ამავე კანონმდებლობით განსაზღვრული სამართლებრივი მოთხოვნებისა და ნორმების გათვალისწინებით შემუშავებული იქნება კანონმდებლობის ეტაპობრივად და სრულად ამოქმედებისთვის საჭირო სტრატეგია და მოქმედებათა გეგმა, რომლებიც ცვლილების სახით შეტანილი იქნება საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის N2665 განკარგულებით დამტკიცებულ საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების 2021-2027 წლების სტრატეგიასა და მის სამოქმედო გეგმაში.

სამოვრების მდგრადი მართვის ეროვნული პოლიტიკის კონცეფციის განხორციელებისათვის განსაზღვრულია შემდეგი ინდიკატური (საორიენტაციო) ვადები:

განხორციელების ფაზა	განხორციელების ეტაპი	დასრულების და/ან დაწყების საორიენტაციო ვადები	პასუხისმგებელი ორგანო	შენიშვნა
ფაზა I. პოლიტიკის დოკუმენტის (კონცეფციის) მიღება	1. კონცეფციის სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება	კვარტალი 4 (2022) [დასრულება]	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაცია (FAO), კავკასიის რეგიონული გარემოსდაცვითი ცენტრი (REC Caucasus)	
	2. კონცეფციის დამტკიცება	კვარტალი 4 (2022) [დასრულება]	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	
ფაზა II. საკანონმდებლო ჩარჩოს შემუშავება	3. საკანონმდებლო ჩარჩოს შემუშავებისთვის საჭირო დამატებითი კვლევები და ანალიზი	კვარტალი 1 (2023) [დასრულება]	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო, სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსთან და ფინანსთა სამინისტროსთან თანამშრომლობით	
	4. ახალი კანონმდებლობის (საკანონმდებლო პაკეტის)	კვარტალი 4 (2023)	ა) შემუშავება: გარემოს დაცვისა და სოფლის	

	<p>შემუშავება და მიღება (RIA-ს ჩათვლით)</p>	<p>[დასრულება]</p>	<p>მეურნეობის სამინისტრო, გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაცია (FAO), კავკასიის რეგიონული გარემოსდაცვითი ცენტრი (REC Caucasus)</p> <p>ბ) <i>სამთავრობო განხილვა:</i> გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და სხვა დარგობრივი სამინისტროები</p> <p>გ) <i>პარლამენტში წარდგენა:</i> საქართველოს მთავრობა</p> <p>დ) <i>მიღება:</i> საქართველოს პარლამენტი</p>	
<p><i>ფაზა III. სრულმასშტაბიანი განხორციელებისათვის საჭირო წინასწარი ნაბიჯები</i></p>	<p>5. საქართველოში არსებული საძოვრების ფართობებისა და ტიპების განსაზღვრა და შესაბამისი რუკების შედგენა</p> <p><i>(საძოვრების იდენტიფიცირება, კატეგორიზაცია და მიღებული შედეგების საჯარო რეესტრის მიწის საკადასტრო მონაცემთა ბაზაში ასახვა, საძოვრების კლასიფიკაცია და შეფასება</i></p>	<p>კვარტალი 3 (2024)</p> <p>[დასრულება]</p>	<p>მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის ეროვნულ სააგენტო, დაცული ტერიტორიების სააგენტოსთან, ეროვნულ სატყეო სააგენტოსთან და ქონების მართვის ეროვნული სააგენტოსთან, საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოსთან და მუნიციპალიტეტებთან ერთად</p>	<p>„მიწის სისტემურ რეესტრაციის პროექტის“ ფარგლებში ამაჟამად ხორციელდება მსოფლიო ბანკის სავალდებულო მოთხოვნა უნდა სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის რეესტრაციისა და კატეგორიის (საქათიბი, სახნავი, საკარმიდამო) მითითება.</p> <p>შესაბამისად, არარეესტრირებული საძოვრების/სათიბის იდენტიფიცირება კატეგორიზაცია მოხდება „მიწის სისტემური რეესტრაციის პროექტის“ ფარგლებში.</p> <p>პარალელურად წარიმართოს</p>

				სახელმწიფო ან მუნიციპალურ საკუთრებაში უკონსტრუირებულ მიწის ნაკვეთების კატეგორიზაციის პროცესი. მნიშვნელოვანია სამოვრის/სათიბო იდენტიფიცირების კატეგორიზაციის შემუშავება, რაც მოიცავს სამოვრის/სათიბო კატეგორიის მინიმალური კრიტერიუმების პროცედურას.
	6. დეტალური მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო დოკუმენტებისა და პროცედურული წესების შემუშავება	კვარტალი 3 (2024) [დასრულება]	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის ეროვნულ სააგენტოსთან, დაცული ტერიტორიების სააგენტოსთან და ეროვნულ სატყეო სააგენტოსთან თანამშრომლობით	
	7. სამოვრებით სარგებლობის დაგეგმვის პროცესის წარმართვა ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე	კვარტალი 4 (2024) [დასრულება]	მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის ეროვნულ სააგენტო დაცული ტერიტორიების სააგენტოსთან, ეროვნულ სატყეო სააგენტოსთან და მუნიციპალიტეტებთან ერთად - სამოვრების მუნიციპალურ კომისიების ჩართულობით	
ფაზა IV. სრულმასშტაბიანი განხორციელება	8. სამოვრების განაწილება მოსარგებლეებისათვის	კვარტალი 2 (2025) [დაწყება]	მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის ეროვნულ სააგენტო, დაცული ტერიტორიების სააგენტო, ეროვნულ სატყეო სააგენტო და	

			მუნიციპალიტეტები - სამოვრების მუნიციპალურ კომისიების ჩართულობით	
9. საინფორმაციო- საკონსულტაციო (ექსტენციის) მომსახურების გაწევა სამოვრებით მოსარგებლეთა მხარდაჭერის უზრუნველყოფის მიზნით	კვარტალი 3 (2025) <i>[დაწევა]</i>	სოფლის განვითარების სააგენტო მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის ეროვნულ სააგენტოსთან ერთად - დაცული ტერიტორიების სააგენტოსთან, ეროვნულ სატყეო სააგენტოსთან და მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობით		
10. მონიტორინგი და შეფასება	კვარტალი 4 (2025) <i>[დაწევა]</i>	მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის ეროვნულ სააგენტო, დაცული ტერიტორიების სააგენტო, ეროვნული სატყეო სააგენტო და მუნიციპალიტეტები		

გამოყენებული წყაროები

- Congressional Research Service. 2019. *Grazing Fees: Overview and Issues*. USA. Washington DC.
- Etzold, J. and R. Neudert. 2013. *Monitoring Manual for Summer Pastures in the Greater Caucasus in Azerbaijan*. GIZ/Azerbaijan Academy of Sciences/Greifswald University.
- Feller, J. M. 1991. Grazing Management on the Public Lands: Opening the Process to Public Participation. *Land and Water Law Review* 26 (2).
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162: 243-1248.
- Huber, M., A. Joseph, H. Kirchmeir and G. Ghambashidze. 2017. *Pilot project on land degradation neutrality in Georgia: Final Report*. E.C.O. Institut für Ökologie, Klagenfurt.
- Jaborov, S., A. Undeland and A. Achilova. 2017. Policy and institutional change for economic performance and social justice in pasture management: Comparing experience in Kyrgyzstan and Tajikistan. in M. Laruelle (ed.) *Tajikistan. Islam, Migration, and Economic Changes*. The George Washington University, Central Asia Program: Washington, D.C.
- Kruwinus, R., A. Salzer, J. Etzold and G. Mikeladze. 2019. *Assessment of Pasture Condition in Sagarejo Municipality, Georgia*. Regional Environmental Centre for the Caucasus.
- Lagodekhi Protected Areas Pasture Management Plan, 2016*
- Neudert, R. and M. Rühls. 2013. The race for leasing rights. Pasture access and institutional change during post-socialist reforms in Azerbaijan. *Institutional Change in Agriculture and Natural Resources (ICAR) Discussion Papers* 2/2013.
- Neudert, R., A. Salzer, N. Allahverdiyeva, J. Etzold and V. Beckmann. 2019. Archetypes of common village pasture problems in the South Caucasus: insights from comparative case studies in Georgia and Azerbaijan. *Ecology and Society* 24 (3): 5.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Regional Environmental Centre for the Caucasus. 2019. *Pasture Management in Georgia Background Study*.
- Rohde, R. F., M. M. Moleele, M. Mphale, N. Allsopp, R. Chanda, M. T. Hoffman, L. Magole and E. Young. 2006. Dynamics of grazing policy and practice: environmental and social impacts in three communal areas of southern Africa. *Environmental Science and Policy* 9: 302-316.
- Sabuko. 2019. *Pasture management plan for the chachuna managed reserve*.
- Shigaeva, J., S. Hagerman, H. Zerriffi, C. Hergarten, A. Isaeva, A. Mamadalieva and M. Foggini. 2016. Decentralizing Governance of Agropastoral Systems in Kyrgyzstan: An Assessment of Recent Pasture Reforms. *Mountain Research and Development* 36 (1): 91-101.
- Sibashvili, G. 2022. *Analyses of existing national legislation on pastureland and livestock management REC Caucasus*.
- Vranken, L., E. Tabeau and P. Roebeling. 2021. *Agricultural land market regulations in the EU Member States*. European Commission.
- UNDP. 2015. *Vashlovani Protected Areas Pasture Management Plan*. UNDP, Tblisi.
- Westerberg, V., S. Robinson, E. Stebbings, L. Costa and P. Visetti. 2021. *Economics of Land Degradation Initiative: The economics of pasture management in Georgia*. GIZ: Bonn, Germany.