

მიწის ადმინისტრირების ძირითადი საფუძვლების მიმოხილვა

რეზიუმე

მიწა უდიდესი რესურსია, რომლის გარეშეც დედამიწაზე სიცოცხლე არ იარსებებდა. მიწა, როგორც ფიზიკური, ასევე აბსტრაქტული შინაარსის მქონე საგანია. მიწა ერისთვის მისი სახელმწიფო ტერიტორიაა, რომელსაც ქართულად მამული ეწოდება და ფაქტობრივად არის ერის არსებობისა და შემოქმედების აუცილებელი არეალია.

ადამიანის მიერ წარმოებული მმართველობითი საქმიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილი მიწის რესურსების მართვაა. მიწის, როგორც სიცოცხლის მთავარი პირობის, განსაზღვრული მოცულობისა და შეუნაცვლებელი წარმოების საშუალების დაცვისა და რაციონალურად გამოყენების ორგანიზაციის აუცილებლობა განპირობებულია მსოფლიო მოსახლეობის რიცხვისა და მიწიდან მიღებულ სიკეთეზე მოთხოვნილებების ზრდით.

მიწის ადმინისტრირება არის ინფრასტრუქტურის ნაწილი, რომელიც ხელს უწყობს წარმატებულ მიწის მართვას. მიწის რესურსების მართვა წარმოადგენს სისტემატურ, მიზანმიმართულ შემოქმედებას მიწასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებზე და ის მიზნად ისახავს მიწის რაციონალურ გამოყენებასა და დაცვას.

საკვანძო სიტყვები: მიწის ადმინისტრირება, მიწის მართვა, კადასტრი.



ანა ჭიკაშვილი
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის აგრარული მეცნიერებების და ბიოსისტემების ინჟინერინგის ფაკულტეტის აგრარული ეკონომიკის პროგრამის დოქტორანტი

OVERVIEW OF THE BASICS OF LAND ADMINISTRATION

Ana Chipashvili

Georgian Technical University,
Faculty of Agrarian Sciences and Biosystems Engineering,
PhD student

Fatima Kvatsabaia

Georgian Technical University, Department
of Engineering Geodesy and Geoinformatics,
Faculty of Mining and Geology, Associate Professor

RESUME

Land is the greatest resource, life would not exist on earth without land. Land is an object of both physical and abstract content. Land is its state territory for the nation, which is called motherland in Georgian and in fact is a necessary area for the existence and creativity of the nation.

One of the most important part of man-made management activities is land management. The need to protect and rationally use land as the main condition of life, its defined volume and means of irreplaceable production is due to the growing population of the world and the demand for good received from the land.

Land administration is part of the infrastructure that contributes to successful land management. Land resource management is a systematic, targeted impact on land relations and it aims at the rational use and protection of land.

Keywords: Land Administration, Land Management, Cadastre.



ფატიმა ქვატაბაია
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი სამთო-გეოლოგიური ფაკულტეტის საინჟინრო გეოდეზიის და გეოინფორმატიკის დეპარტამენტის ასოცირებული პროფესორი.

მინის, როგორც უმნიშვნელოვანესი ბუნებრივი რესურსის და წარმოების ძირითადი ფაქტორის ადმინისტრირება ქვეყნის პოლიტიკურ და სოციალურ-ეკონომიკური მნიშვნელობის ამოცანას წარმოადგენს. თანამედროვე ეტაპზე ქვეყანაში გამოკვეთილია ისეთი პრობლემები, რომელთა გადაწყვეტა მოითხოვს მინის ადმინისტრირების სისტემათა სწორ და წარმატებულ ფუნქციონირებას.

მინის ადმინისტრირების სისტემების წარმატებული ფუნქციონირებისთვის აუცილებელია მინის ადმინისტრირების საფუძვლების გათვალისწინება. სამეცნიერო ლიტერატურაში მიღებულია მინის ადმინისტრირების ათი ძირითადი საფუძველი. მინის ადმინისტრირების ათი საფუძველი შემდეგია:

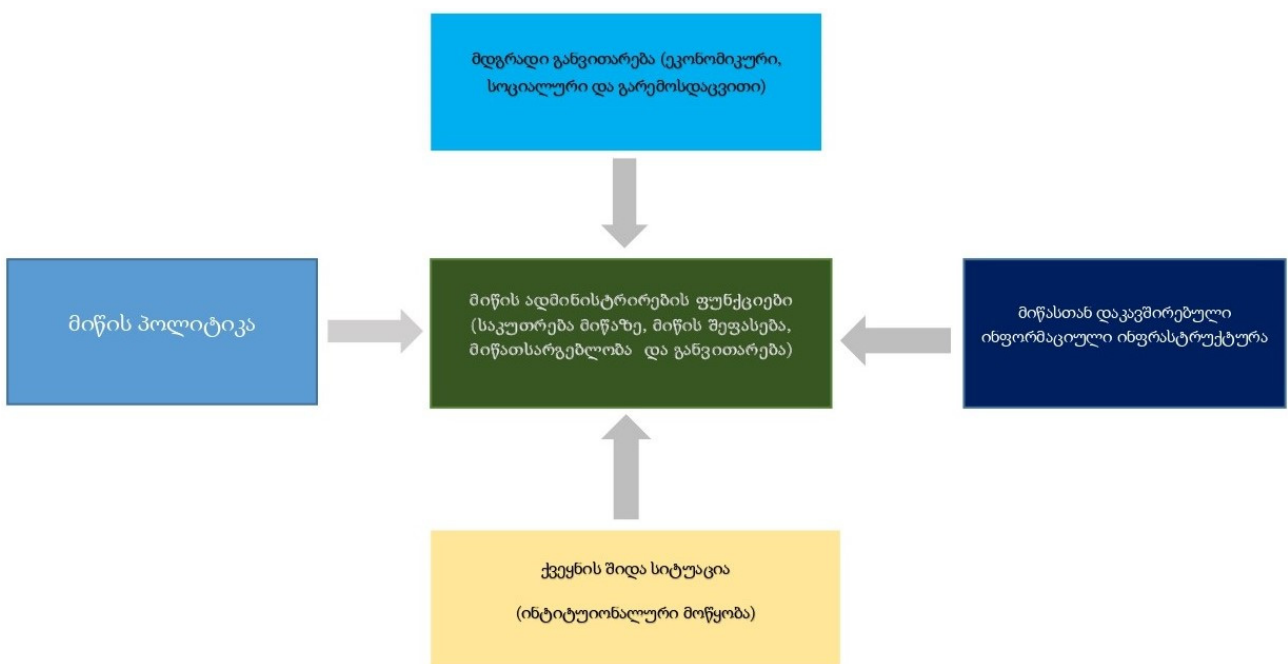
1. მინის ადმინისტრირების სისტემები (LAS) - მინის ადმინისტრირების სისტემები ქმნიან საფუძველს მინის პოლიტიკისა და მინის მართვის სტრატეგიების განსახორციელებლად, რათა მიღწეულ იქნეს მდგრადი განვითარება. საფუძველი მოიცავს ინსტიტუციურ ლონისძიებებს, სამართლებრივ ჩარჩოებს, პროცედურებს, სტანდარტებს, ინფორმაციას მინასთან დაკავშირებით, მართვასა და გავრცელების სისტემებს, მინის ბაზრებს, მინის შეფასებას, მინის გამოყენების კონტროლსა და უძრავ ქონებაზე უფლების განვითარებას.

2. მინის მართვის პარადიგმა - მინის მართვის პარადიგმა არის პრინციპებისა და წესების ერთობლიობა, რაც მინის მართვას განსაზღვრავს, როგორც დისციპლინას. წესები და პრინციპები უკავშირდება მინის ადმინისტრირების სისტემის ოთხი სახის მიმართულებას, სახელდობრ - მინის საკუთრებას, მინის შეფასებას, მინის გამოყენებასა და მინის განვითარებას, ასევე მათ ურთიერთქმედებას. ეს ოთხი მიმართულება საფუძველად უდევს მინის ეფექტური ბაზრის ფუნქციონირებას.

3. ხალხი და ინსტიტუტები - მინის ადმინისტრირების სისტემა (LAS) ეხება ხალხის მონაწილეობას ქვეყნის განსაკუთრებულ სოციალურ და ინსტიტუციურ მოწყობაში, რაც წარმოადგენს კარგი მმართველობის, ინსტიტუციური განვითარების, კომპეტენციის ჩამოყალიბების, სოციალური ურთიერთობების საფუძველს და აქცენტს აკეთებს მომხმარებლებზე.

4. უფლებები, შეზღუდვები და პასუხისმგებლობები (RRR - rights, restrictions and responsibilities) - მინის ადმინისტრირების სისტემა ქმნის საფუძველს უფლებების, შეზღუდვებისა და პასუხისმგებლობის კონცეპტუალური-აციისთვის, რაც უკავშირდება ხალხს, ადგილსა და პოლიტიკას. უფლებები ჩვეულებრივ ეხება საკუთრებასა და მფლობელობას, ხოლო შეზღუდვები, როგორც წესი, აკონტროლებენ მინათსარგებლობას და საქმიანობას მინაზე. პასუხისმგებლობა დაკავშირებულია უფრო მეტ სოციალურ, ეთიკურ მოვალეობასთან (ვალდებულებასთან) ან გარემოს მდგრადობის მიმართ დამოკიდებულებასთან და წარმატებულ სოფლის მეურნეობასთან. უფლებები, შეზღუდვები და პასუხისმგებლობები უნდა იყოს შემუშავებული თითოეული ქვეყნის ან იურისდიქციის ინდივიდუალური საჭიროებების შესაბამისად და უნდა იყოს დაბალანსებული მმართველობის სხვადასხვა საფეხურებს (დონეებს) შორის - ადგილობრივიდან ეროვნულამდე.

5. კადასტრი - კადასტრი ფრანგული სიტყვაა და ნიშნავს რაიმეს აღწერას, სიას; რაიმეს შესახებ არსებულ მონაცემთა კრებულს. კადასტრი ეს არის ოფიციალური ორგანოს ან დაწესებულების მიერ შედგენილი სია, მონაცემთა კრებული. (მაგ. მინის, წყლის, ტყის, ქალაქის და ა.შ. კადასტრი). მინის კადასტრი არის მონაცემთა ერთობლიობა, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას მინის ბუნებრივი, სამეურნეო, სამართლებრივი, ეკოლოგიური



სურ. N1 მინის მართვის პარადიგმა (ენემარკი 2004)

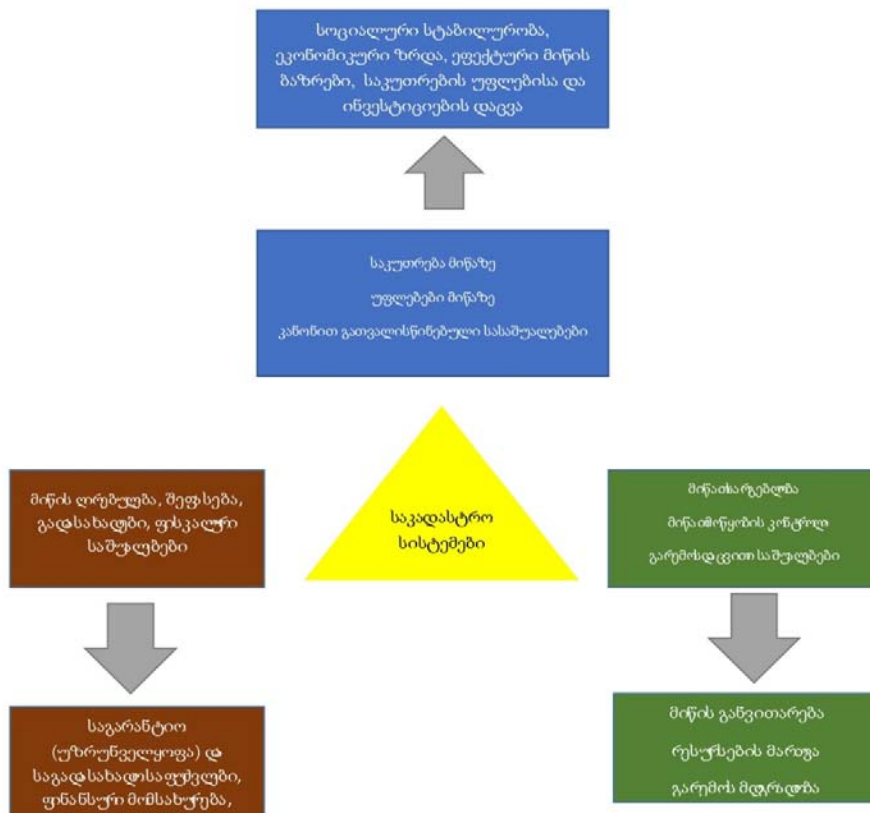
და ეკონომიკური მდგომარეობის შესახებ, პასუხობს კითხვებს “ვისი? სად? რამდენი? როგორი?” ინფორმაციული ტექნოლოგიების განვითარება მინის კადასტრს ახალ შესაძლებლობებს აძლევს. თანამედროვე ეტაპზე მინასთან დაკავშირებული ინფორმაცია, რომელსაც კადასტრი ქმნის, გაციფრებული და გეოკოდირებულია (**გეოკოდირება** არის გამოთვლითი პროცესი, რომლის დროსაც ფიზიკური მისამართი გარდაიქმნება გეოგრაფიულ კოორდინატებად, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნას სხვადასხვა რუკების შექმნისთვის), რაც ამ ეტაპზე უაღრესად მნიშვნელოვანი პროცესია და ხელს უწყობს ქვეყანაში მინის ადმინისტრირების სისტემის საფუძვლის შექმნას. გეოგრაფიული ინფორმაციული სისტემების გამოყენება და მათი ჩართვა მინის საკადასტრო მონაცემთა დამუშავებისა და ანალიზის პროცესში, უფრო ეფექტურსა და მოსახერხებელს ქმნის საკადასტრო სამუშაოთა წარმოების პროცესს. ტექნიკური აპარატურითა და პროგრამული უზრუნველყოფის საშუალებით იქმნება მინის რესურსების მართვისა და ადმინისტრირებისთვის მეტად საჭირო მონაცემთა ბაზა. სამუშაოთა კომპლექსი ითვალისწინებს სივრცული მონაცემების შეგროვებას, შენახვა-ანალიზს, ოპერაციული პროცესების მოდელირებას, შედეგების ვიზუალიზაციას. მიღებული პროდუქტი უზრუნველყოფს ქვეყნის მინის ფონდის მართვის, მინის ბაზრის განვითარების, მინათსარგებლობის დაგეგმარების, ფისკალური პოლიტიკის, გარემოს დაცვის და ა.შ. საკითხთა სწორ განწყვეტას.

აღნიშნული სისტემები მოიცავს ურთიერთკავშირის მინის ნაკვეთების იდენტიფიცირებასა და მინაზე უფლებების რეგისტრაციას შორის. ისინი ეხმარებიან მინისა და სხვა უძრავი ქონების შეფასებასა და დაბეგვრას; მინის ამჟამინდელი და შესაძლო სამომავლო გამოყენების ადმინისტრირებას.

6. მინის ადმინისტრირების სისტემის დინამიურობა - დინამიზმს აქვს ოთხი ასპექტი. პირველი ასპექტი მოიცავს ცვლილებებს რაც დაკავშირებულია ადამიან(ებ) ის მინასთან ურთიერთობის მუდმივ ევოლუციასთან. ეს ევოლუცია შეიძლება გამოწვეული იყოს ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი ზემოქმედებით. მეორე ასპექტი გამოწვეულია ინფორმაციული საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების (ICT) განვითარებითა და გლობალიზაციით და მათი შედეგებით მინის ადმინისტრირების სისტემის ფუნქციონირებაზე. მესამე ასპექტი გამოწვეულია მინის ადმინისტრირების სისტემაში ინფორმაციის დინამიური ბუნებით (მაგალითად, საკუთრების ცვლილება, შეფასება, მინის გამოყენება და მინის ნაკვეთის დაყოფა). მეოთხე ასპექტი მოიცავს ცვლილებებს მინის ინფორმაციის გამოყენებაში.

7. პროცესები - მინის ადმინისტრირების სისტემა მოიცავს პროცესების ერთობლიობას, რომლებიც მართავენ ცვლილებებს. ძირითადი პროცესები უკავშირდება მინის გადაცემას, ცვლილებას, ქონებრივი უფლებების წარმოშობასა და გადაცემას, შეფასებასა და განვითარებას.

8. ტექნოლოგია - ტექნოლოგია გვთავაზობს მინის ადმინისტრირების სისტემის ეფექტურობის გაუმჯობესებას.



სურ. N2. მრავალფუნქციური საკადასტრო სისტემების კონცეფცია (Enemark 2005)

სების შესაძლებლობასა და მიწის საკითხების სივრცით უზრუნველყოფას. ტექნოლოგია სრულყოფს მიწის შესახებ ინფორმაციის შეგროვებას, შენახვას, მართვასა და გარცელებას. ამავე დროს ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები (ICT) გვთავაზობს მიწის საკითხების სივრცითი გაძლიერების პოტენციალს ადგილმდებარეობის გამოყენებით.

9. სივრცითი მონაცემების ინფრასტრუქტურა - სრულყოფილი და ეფექტური მიწის ადმინისტრირების სისტემა, რომელიც ხელს უწყობს მდგრად განვითარებას, მოითხოვს სივრცითი მონაცემების ინფრასტრუქტურას (SDI). სივრცითი მონაცემების ინფრასტრუქტურა (SDI) წარმოადგენს შესაძლებლობების პლატფორმას, რომელიც აკავშირებს ადამიანებს ინფორმაციასთან. ის ხელს უწყობს ბუნებრივი და ადამიანის მიერ სახეცვლილი (კულტურული) გარემოსადაცვითი მონაცემების გაერთიანებას, როგორც მდგრადი განვითარების წინაპირობას.

10. წარმატების კრიტერიუმი - მიწის ადმინისტრირების წარმატებული სისტემის კრიტერიუმია შესაძლებლობა, მიწის მართვა და ადმინისტრირება განახორციელოს გონივრულად, ეფექტურად და დაბალფასად. მიწის ადმინისტრირების სისტემის წარმატება მდგომარეობს მართებული კანონების მიღებაში, ინსტიტუტებში, პროცედურებსა და ტექნოლოგიებში, რომლებიც შექმნილია კონკრეტული ქვეყნის ან რეგიონის საჭიროებებისათვის.

მიწის მართვის სისტემა მთლიანობაში აგებულია განსაზღვრული და ურთიერთდაკავშირებული ნაწილებისგან. ამ ელემენტებმა (ნაწილებმა) უნდა იმუშაონ ერთად, რათა მიაღწიონ იმ მიზნებს რომლებიც ასახულია მიწის პოლიტიკასა და მიწის მართვის (მენეჯმენტის) სტრატეგიებში.

მიწის ადმინისტრირება ჰკავს საგზაო ქსელს, რომელიც საშუალებას აძლევს სატრანსპორტო საშუალების

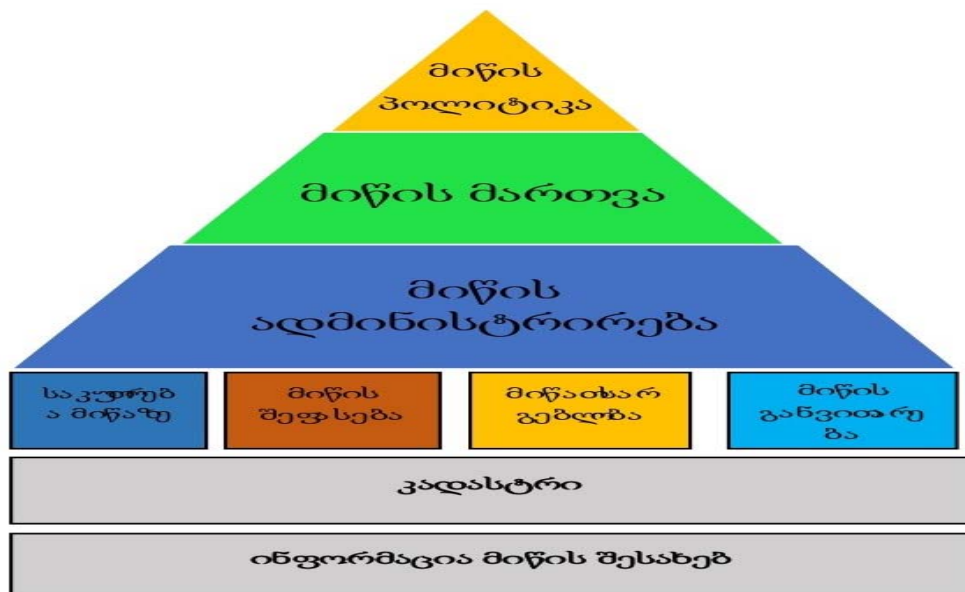
ჯგუფს იმოძრაონ მასზე სხვადასხვა მიზნებისთვის.

მიწის ადმინისტრირების სისტემის სტრუქტურაში მიწის პოლიტიკა პირამიდის სათავეშია (იხ. სურ. N3). მიწის პოლიტიკა აყალიბებს სტრატეგიებს და მიზნებს მიწის სოციალურ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ გამოყენებასთან დაკავშირებით. ამდენად, იგი წარმართავს ყველაფერს მიწის შესახებ. ის განასახიერებს ქვეყნის ხედვას იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა იქნას მიწა გაგებული, რეგულირებული და მართული და ეს ხედვა უნდა გავრცელდეს მმართველობის ყველა დონეზე.

მიწის მართვის ადმინისტრირების მდგრადი სისტემების შექმნა მოითხოვს გრძელვადიან ინვესტიციებს და მუდმივ მხარდაჭერას. მიუხედავად იმისა, რომ მიწის ჩანაწერების შედგენა და განახლება ძვირია, მიწის ადმინისტრირების კარგ სისტემას ბევრი სარგებელი მოაქვს. დაცული საკუთრების უფლება და მიწის ეფექტური ბაზარი საფუძველია მეტი სანდოობისა და ინვესტიციის, რაც უზრუნველყოფს უფრო მეტ პროდუქტიულობას და ეკონომიკურ ზრდას, შესაბამისად შემოსავლების ზრდას და სიღარიბის შემცირებას.

მიუხედავად იმისა, რომ მიწის ადმინისტრირების სისტემები ხშირად მიმართულია მიწის ინდივიდუალურ მესაკუთრეთა ინტერესების დასაცავად, ისინი წარმოადგენენ ეროვნული მიწის პოლიტიკის ინსტრუმენტებსა და ეკონომიკური განვითარების ხელშემწყობ მექანიზმებს.

ქართული სახელმწიფოს წინაშე დღეს არსებულ მრავალ გამოწვევას შორის, უმთავრესი მიწის საკითხის გადაწყვეტაა. მიწის საკითხი ყველაზე არსებითად არის დაკავშირებული ქვეყნის ბედთან, რადგან ტერიტორიული იდენტობა ეროვნული თვითცნობიერების ნიადაგია, ხოლო მისი შენარჩუნება წარმოდგენილია მიწათმფლობელობისა და მიწათსარგებლობის ეროვნული და ტრადიციული ინტერესების გათვალისწინების მოწესრიგებულობის გარეშე.



სურ. N3. ელემენტების იერარქია მიწის ადმინისტრირების სისტემაში (ადაპტირებულია, საიმონ ჰალი, 2019)



გამოყენებული ლიტერატურა:

1. მიწის მმართველობა, პაატა კოლუაშვილი, ჯუმბერ ფანჩულიძე, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი, თბილისი 2018;
2. მიწის ადმინისტრირების სახელმძღვანელო პრინციპები, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ევროპის ეკონომიკური საბჭო, საზოგადოებრივ დასახლებათა კომიტეტი, მიწის ადმინისტრირების სამუშაო ჯგუფი, თბილისი, 2012;
3. გურამ მეტივიშვილი, მიწის ინტეგრირებული პოლიტიკისა და შრომითი მიგრაციის გამონვევები საქართველოში, თბილისი, 2018;
4. An Introduction to Land Administration, Simon Hull , Rosalie Anne Kingwill, Technical Report , September 2020;
5. Land Administration for Sustainable Development, Ian Phillip Williamson, Stig Enemark, Abbas Rajabifard, January 2009;
6. Cadastre: Geo-Information Innovations in Land Administration, Tahsin Yomralioglu anda John McLaughlin, 2017;
7. Land Administration Systems - managing rights, restrictions and responsibilities in land, Stig Enemark MAP WORLD FORUM, HYDRABAD, INDIA, 10-13 FEBRUARY 2009.
8. LAND ADMINISTRATION IN THE UNECE REGION, Development trends and main principles, ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE UNITED NATIONS, New York and Geneva.