

## მინის სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსი

სტატიის მიზანია, გამოკვეთოს და განსაზღვროს მინის სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსი, როგორც სამშენებლო სამართლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი. ნაშრომში განხილულია მინის, როგორც ობიექტის, არსი და მნიშვნელობა, სამშენებლო საქმიანობის განსახორციელებლად მისი გამოყენების პირობები; ცალ-ცალკე არის განხილული მინის სამართლებრივი სტატუსი დაგეგმარების ნაწილში და მშენებლობის ნაწილში, ასევე, მინისათვის სამართლებრივი სტატუსის მინიჭების წინაპირობები.

**საკვანძო სიტყვები:** სამშენებლო სამართალი, სამშენებლო დაგეგმარება, მინა, როგორც ობიექტი, მინის სამართლებრივი სტატუსი, ზონირება, მინის გამოყენების პირობები.

### 1. შესავალი

სამშენებლო სამართალი ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი ქვედარგია. თავისი ბუნებიდან გამომდინარე, იგი კავშირშია სამართლის სხვა დარგებთანაც. თუმცა, რადგანაც აქ საქმე შეეხება სახელმწიფოს მიერ ამ სფეროში აქტიურ ჩარევასა და ურთიერთობების მთელი რიგის მონესრიგებას, სამშენებლო სამართალი უფრო მეტად საჯაროსამართლებრივ ბუნებას ატარებს.

სამშენებლო სფეროში უმთავრესი ობიექტია მინა, რომელზეც ხორციელდება სამშენებლო საქმიანობა. მართალია, ამ საქმიანობის მთავარი პროდუქტი არის აშენებული შენობა-ნაგებობა, რომელიც სხვადასხვა დანიშნულებით გამოიყენება და მეტი სარგებელი მოაქვს, მაგრამ, სამართლებრივი მონესრიგების თვალსაზრისით, მინის სამართლებრივი სტატუსი არანაკლებ მნიშვნელოვანია. წინამდებარე ნაშრომის მიზანია, გამოკვეთოს და განსაზღვროს მინის სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსი, როგორც სამშენებლო სამართლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი.

ნაშრომში განხილული იქნება მინის, როგორც ობიექტის, არსი და მნიშვნელობა, სამშენებლო საქმიანობის განსახორციელებლად მისი გამოყენების პირობები; ცალ-ცალკე იქნება განხილული მინის სამართლებრივი სტატუსი დაგეგმარების ნაწილში და მშენებლობის ნაწილში, ასევე, მინისათვის სამართლებრივი სტატუსის მინიჭების წინაპირობები.

ნაშრომში გამოყენებულია ანალიზის, დედუქციის, შედარებითსამართლებრივი კვლევის მეთოდები.

\* თსუ-ის იურდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

## 2. მიწა, როგორც ობიექტი

### 2.1. მიწა – სტრატეგიული დანიშნულების ობიექტი

მიწა უნიკალური რესურსია. მის მიმართ ადამიანის ინტერესი არ არის ახალი. ჯერ კიდევ უძველესი დროიდან მიწის ფლობა მიიჩნეოდა ძლიერი და სტაბილური არსებობის გარანტიად. ის, ვისაც ჰქონდა საკუთარი მიწა, საზოგადოებაში სარგებლობდა შედარებით მაღალი სოციალური სტატუსით.

მიწის მიმართ მაღალი ინტერესი არ აქვს მხოლოდ კერძო პირს. იგი სახელმწიფოებრივადც მნიშვნელოვანი ობიექტია. ისტორიულად კაცობრიობა არც ისე მალე და მარტივად მივიდა კერძო საკუთრების აღიარებამდე. როგორც წესი, მიწის უპირობო და ერთპიროვნულ მესაკუთრედ ყოველთვის ითვლებოდა სახელმწიფო.

სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი ნიშანი არის ტერიტორიის არსებობა. ცხადია, ეს ტერიტორია სახელმწიფოს საკუთრებად ითვლება, მაგრამ ეს არ ზღუდავს კერძო საკუთრების უფლებას. თეორიაში არსებობს მოსაზრება, რომლის თანახმადაც ქვეყნის მიწის ფონდის გამოყენების გლობალური მნიშვნელობის საკითხებს, ეროვნული ინტერესებიდან გამომდინარე, წყვეტს სახელმწიფო. ამასთან, მიწაზე კერძო საკუთრება ნაწარმოებია სახელმწიფო საკუთრებიდან.<sup>1</sup> თუმცა სახელმწიფოს ინტერესი, ხშირ შემთხვევაში, კერძო ინტერესზე მაღლა დგება და, მიუხედავად ლიბერალური მიდგომისა, ის იტოვებს უფლებამოსილებას, კერძო მესაკუთრეებისგან დამოუკიდებლად განსაზღვროს მიწის გამოყენების ძირითადი მიმართულებები, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს მესაკუთრეთა ინტერესების შეზღუდვა.<sup>2</sup>

მიწის დანიშნულება და მნიშვნელობა დრამატულად შეიცვალა ე.წ. „ინდუსტრიული რევოლუციის“ შემდეგ,<sup>3</sup> როდესაც გაჩნდნენ კომპანიები, რომელთაც დაიწყეს მიწის აქტიური გამოყენება სხვადასხვა კერძო სამეწარმეო მიზნით. ესეც გახდა ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ მომხდარიყო მიწის გამოყენების სამართლებრივ დონეზე მონესრიგება.

მიწა არ მრავლდება და შეუცვლელია.<sup>4</sup> იგი არის იმდენი, რამდენიც არის და ისეთი, როგორიც არის. ეს თავისებურება იწვევს სწორედ მასზე განსაკუთრებული მონესრიგების დადგენის აუცილებლობას.

მიწის არსის სხვადასხვაგვარი გაგება არსებობს. მიწა არის ფიზიკური მონაცემების მქონე ბუნებრივი წარმონაქმნი, რომელიც მთლიანობაში დედამიწის ნაწილია. თუმცა არის უფრო ფართო განმარტებაც, მაგალითად, ის, რომ მიწა არის ყველაფერი ისიც, რაც მიწას ეხება და მასზე არის დამაგრებული/დაკავშირებული (თუნდაც სახლი და მისი საძირკველი, მცენარე და

<sup>1</sup> ნიკლაური ბ., ქალაქთმშენებლობა (სამშენებლო დაგეგმვა) სამშენებლო სამართალში, ჟურნ. „სარჩევი“, №1(2), თბ., 2011, 34, ციტირებულია: *ტურაბელიძე ნ.*, საქართველოს მიწის სამართალი, თბ., 2002, 58.

<sup>2</sup> ნიკლაური ბ., ქალაქთმშენებლობა (სამშენებლო დაგეგმვა) სამშენებლო სამართალში, ჟურნ. „სარჩევი“, №1(2), თბ., 2011, 34.

<sup>3</sup> *McFarlane B., Hopkins N., Nield S.*, Land Law: Text, Cases, and Materials, Oxford University Press, 2012, 5.

<sup>4</sup> ნიკლაური ბ., ქალაქთმშენებლობა (სამშენებლო დაგეგმვა) სამშენებლო სამართალში, ჟურნ. „სარჩევი“, №1(2), თბ., 2011, 34, ციტირებულია: *Brenner M.*, Baurecht, 2. Neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, 2006, 14.

ა.შ.).<sup>5</sup> სხვა მოსაზრებით, მხოლოდ მიწასთან მჭიდროდ დაკავშირებული საგნები არ მოიაზრება მიწად, არამედ, ასევე, ნებისმიერი კანონიერი ქონება და ინტერესი მიწის მიმართ შეიძლება განიხილებოდეს, სამართლებრივი თვალსაზრისით, „მიწად“.<sup>6</sup>

საბოლოოდ, მიწა არის ის ობიექტი, რომელზეც ხორციელდება ნებისმიერი პროცესი და რომელიც ყველა ქვეყანაში სპეციალური მონესრიგების საგანია, თავისი განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე.

## 2.2. მიწა – განსაკუთრებული სამართლებრივი მონესრიგების ობიექტი

სამართლებრივი თვალსაზრისით, მიწა არის სამოქალაქო ბრუნვის საგანი, რაც გულისხმობს იმას, რომ მასზე თავისუფლად იდება ხელშეკრულება და იგი ექცევა სხვადასხვა სამართლებრივი რეჟიმის ფარგლებში. თუმცა, ცხადია, მიწა არ არის მხოლოდ სამოქალაქოსამართლებრივი ბრუნვის საგანი – ის სამართლის არაერთი დარგისა და სფეროს მონესრიგების ფარგლებშიც ხვდება.

საინტერესოა, ამ თვალსაზრისით, გერმანიაში დამკვიდრებული მიდგომა. ერთ-ერთ საქმეზე გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა: ის გარემოება, რომ მიწა შეუცვლელია და, ამასთან, არ ექვემდებარება გამრავლებას, კრძალავს, რომ იგი სრულად იქნეს მინდობილი თავისუფალი ძალების გაუთვალისწინებელ თამაშსა და ცალკეულ პირთა მიხედულებებს; სამართლიანი სამართლებრივი და საზოგადოებრივი სისტემა მიწასთან მიმართებით მოითხოვს საზოგადოებრივი ინტერესების მეტად გათვალისწინებასა და გამოსატყუას, ვიდრე სხვა ქონებრივი სიკეთეების შემთხვევაში. არც სახალხო-სამეურნეო მოსაზრებებიდან და არც მისი სოციალური მნიშვნელობიდან გამომდინარე, არ შეიძლება მიწა ავტომატურად გაუთანაბრდეს სხვა ქონებრივ სიკეთეებსა და ღირებულებებს; სამართლებრივ ბრუნვაში კი იგი ვერ იქნება მიჩნეული და მიღებული როგორც მოძრავი საქონელი.<sup>7</sup>

რადგანაც მიწა მრავალფუნქციურია, მისი მართლზომიერი გამოყენების საკითხი სხვადასხვა სოციალურ ურთიერთობაში იკვეთება. რამდენადაც მიწა არის სხვადასხვა ბუნებრივი რესურსის წყარო, იგი ექცევა მათი განაწილების რეგულირების სფეროში. მიწა გარემოს განუყოფელი შემადგენელია, რის გამოც მასზე გარემოს დაცვის სამართლის მოქმედება ვრცელდება. ეს გამოიხატება გარემოსდაცვითი ნებართვების გაცემითა და, ზოგადად, გარემოზე ზემოქმედების კონტროლით სხვადასხვა სამართლებრივი მექანიზმის საშუალებით.

მიწა სამშენებლო საქმიანობის განხორციელების ერთადერთი და შეუცვლელი ობიექტია. სწორედ მიწის თავისებურება განაპირობებს განსხვავებული სამშენებლო რეგულაციების არსებობას. რამდენადაც, როგორც აღინიშნა, მიწა არაგანახლებადი რესურსია, რომელიც საკმაოდ შეზღუდულია, აუცილებელია მისი მართლზომიერი და ლოგიკური გამოყენების პირობების დადგენა, რასაც უზრუნველყოფს სამშენებლო სამართალი.

<sup>5</sup> MacKenzie J-A., Phillips M., Textbook on Land Law, Oxford University Press, 2014, 10.

<sup>6</sup> იქვე. საინტერესო ფაქტია, რომ მონარქიებში (მაგ., დიდ ბრიტანეთში) მიწის მესაკუთრედ ითვლება მხოლოდ მონარქი, ხოლო დანარჩენი კერძო მესაკუთრეები განიხილებიან კონკრეტული მამულის მფლობელებად ან პირებად, რომელთაც კერძო ინტერესი აქვთ ამ მიწის მიმართ. იხ. MacKenzie J-A., Phillips M., Textbook on Land Law, Oxford University Press, 2014, 10.

<sup>7</sup> შვაბე ი., გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები, (GIZ), 2011, 252, <<http://lawlibrary.info/ge/books/giz2011-ge-BVerfGE.pdf>>.

სამოქალაქო კანონმდებლობით დადგენილი უძრავი ნივთის ცნება მოიაზრებს მიწას, მასში არსებული წიაღისეულითა და მასზე მყარად დამაგრებული შენობა-ნაგებობებით.<sup>8</sup> ამ ნორმის გრამატიკული განმარტება რომ გამოვიყენოთ, უძრავ ნივთად მოიაზრება მხოლოდ მიწა, რადგან მასზე არსებული შენობა-ნაგებობები ან მასში არსებული წიაღისეული უძრავ ნივთად ჩაითვლება მხოლოდ იმ პირობით, თუ ისინი უძრავად არიან დაკავშირებული მიწასთან. მიწისგან მათი გამოცალკევების შემთხვევაში, ისინი კარგავენ „უძრავის“ სტატუსს. თავის მხრივ, სამოქალაქო კანონმდებლობა უძრავ ნივთებზე, მოძრავისგან განსხვავებით, გაცილებით მკაცრ და ზუსტ რეგულაციებს აწესებს. უძრავი ნივთის (მიწის) მესაკუთრედ პირი ჩაითვლება მხოლოდ საჯარო რეესტრში მისი რეგისტრაციის არსებობის შემთხვევაში. ასევე, საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია აძლევს პირს უფლებას, მოახდინოს უძრავი ქონების გასხვისება. აქვე ხდება მიწასა თუ სხვა უძრავ ნივთზე არსებული უფლებებისა და ვალდებულებების რეგისტრაცია. ყოველივე ეს ადასტურებს სახელმწიფოს განსაკუთრებულ ინტერესს მიწის სამართლებრივი მონესრიგების მიმართ.

მიწას, მისი ფუნქციური დანიშნულებიდან გამომდინარე, ენიჭება სხვადასხვა სამართლებრივი სტატუსი. საკანონმდებლო დონეზე ცალკე კანონით არის მონესრიგებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გასხვისებისა და მასთან დაკავშირებული სხვა სამართლებრივი საკითხები. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, ისევე, როგორც ნებისმიერი მიწა, სახელმწიფოსთვის სტრატეგიული მნიშვნელობის ობიექტია, რამდენადაც მასზე არის დიდნილად დამოკიდებული ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება. ცხადია, ასეთი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, დაწესებულია განსაკუთრებული სამართლებრივი რეგულაციები მიწის გასხვისებასთან დაკავშირებით. ამ საკითხზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომაც იმსჯელა, როდესაც განიხილავდა საკონსტიტუციო სარჩელს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის უცხოელსა და საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებზე გასხვისებისას დამატებითი ვალდებულების დაკისრების შესახებ ნორმის კონსტიტუციურობაზე. ამ გადაწყვეტილების დეტალური განხილვა არ არის საინტერესო,<sup>9</sup> თუმცა მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მოპასუხეს (საქართველოს პარლამენტი) ამ ვალდებულებების დაკისრების არგუმენტად მოჰყავს „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების სტრატეგიული მნიშვნელობა ქვეყნის უსაფრთხოების, გარემოს დაცვის, ეკონომიკისა და ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში“.<sup>10</sup> საკონსტიტუციო სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა საკონსტიტუციო სარჩელი, რითაც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების გასხვისება უცხოელებზე ყოველგვარი დამატებითი ვალდებულების დაკისრების გარეშე არის შესაძლებელი. ეს არ არის გამართლებული, რადგან მიწა არ უნდა მოიაზრებოდეს თავისუფალი ბრუნვის საგნად და არ უნდა

<sup>8</sup> იხ. საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, მიღებულია 1997 წლის 26 ივნისს, 149-ე მუხლი.

<sup>9</sup> საკონსტიტუციო სარჩელში მოთხოვნილი იყო „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-11, მე-12 პუნქტების სიტყვა „უცხოელი და“ და მე-13 პუნქტის ანტიკონსტიტუციურად ცნობა, როგორც მადისკრიმინებული ტერმინისა, საკუთრების უფლებასთან მიმართებით. ეს სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლომ დააკმაყოფილა 21-ე მუხლთან მიმართებით.

<sup>10</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება №3/1/512, 2012 წლის 26 ივნისი, მე-12 აბზაცი.

მოხდეს მისი თავისუფალი გასხვისება/განკარგვა იმ შემთხვევებში, როდესაც ეს ინვესტორი არააჯანსაღ განაწილებას<sup>11</sup>.

ამდენად, როგორც იკვეთება, მინა არ არის უბრალოდ ბუნებრივი რესურსი, რომელსაც ადამიანები სხვადასხვა დანიშნულებით იყენებენ. მინა არის განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმის ქვეშ მოქცეული ობიექტი, რომელზეც სხვადასხვა სამართლებრივი ურთიერთობა ახდენს გავლენას.

### 3. მიწის სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრის წინაპირობები

#### 3.1. მიწის სამართლებრივი სტატუსის ზოგადი განსაზღვრა

მინა რომ განსაკუთრებული სამართლებრივი რეგულირების საგანია, ამაზე უკვე იყო საუბარი. რამდენადაც განსახილველი საკითხი უკავშირდება სამშენებლო სამართლის ქრილში მიწის სტატუსის განსაზღვრას, საჭიროა, გაიმიჯნოს მიწის გამოყენების მნიშვნელობა სამშენებლო მიზნისათვის და მისი სამართლებრივი რეჟიმი სამშენებლო სამართალში.

არსებობს სხვადასხვა მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, სამშენებლო სამართალი სამართლის რომელ დარგს განეკუთვნება, კერძო სამართალს თუ საჯაროს. შესაძლებელია ამ საკითხზე კამათი და არგუმენტების მოძიებაც, თუმცა ერთი კი უდავოა, რომ სამშენებლო სამართალს ორივე დარგისთვის დამახასიათებელი ნიშნები აქვს. გერმანიაში გამოყოფენ „კერძო სამშენებლო სამართალს“ და „საჯარო სამშენებლო სამართალს“<sup>12</sup>. თითოეულ მათგანში მიწის განსხვავებული რეგულირება იკვეთება.

#### ა) კერძოსამართლებრივი მოწესრიგება

კერძო სამშენებლო სამართლის საგანია მშენებლობის პროცესში წარმოშობილი კერძოსამართლებრივი ურთიერთობები და მეზობელთა კერძო ინტერესების დაბალანსება<sup>13</sup>. კერძო ინტერესებში ბევრი რამ შეიძლება მოიაზრობდეს, დაწყებული მხარეთა პირადი, ეკონომიკური ინტერესით,<sup>14</sup> დამთავრებული სხვა ნებისმიერი ინტერესით, რომელიც შეიძლება უკავშირდებოდეს მშენებლობას.

კერძო ინტერესის გამომხატველია, აგრეთვე, კერძო პირებს შორის შეთანხმების დადების შესაძლებლობა მიწის ნაკვეთზე მშენებლობის მიმდინარეობის პროცესში.<sup>15</sup>

მიწის სტატუსთან მიმართებით, კერძოსამართლებრივ ქრილში, მინა უნდა განიხილებოდეს როგორც სამოქალაქოსამართლებრივი ბრუნვის საგანი. მინაზე შესაძლებელია ნებისმიერი სამოქალაქოსამართლებრივი ხელშეკრულების დადება, კანონით დადგენილი წესების გათ-

<sup>11</sup> შვაბე ი., გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები, (GIZ), თბ., 2011, 250, <<http://lawlibrary.info/ge/books/giz2011-ge-BVerfGE.pdf>>.

<sup>12</sup> ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, „სამართლის ჟურნალი“, №2, 2009, 121.

<sup>13</sup> იქვე.

<sup>14</sup> გეგენავა დ., სამშენებლო სამართალი და მისი სამართლებრივი ბუნება, ჟურნ. „სარჩევი“, №1, 2011, 29.

<sup>15</sup> იქვე.

ვალისწინებით. სამშენებლო სამართლის მიზნებიდან გამომდინარე, მშენებლობის ნებართვის გაცემის დროს დგინდება მიწაზე არსებული სამართლებრივი რეჟიმი, კერძოდ, მშენებლობის მაძიებელი სუბიექტი მინის უშუალო მესაკუთრეა, თუ მხოლოდ მფლობელი (იჯარის ან სხვა სახის ხელშეკრულების საფუძველზე).

სამშენებლო სამართალი თავისთავად გულისხმობს სამეზობლო ურთიერთობების მთელ სპექტრს, რომელიც, გარდა სამშენებლო ნორმებისა, რეგულირდება სამოქალაქო ნორმებით. მეზობლებს შორის არსებული ურთიერთობები დაკავშირებულია განსხვავებული კერძო ინტერესების ურთიერთპატივისცემასთან, სამეზობლო თმენის ვალდებულებასთან და ა.შ. ცხადია, სამშენებლო სამართალი ცდილობს, თავიდან აიცილოს ნებისმიერი რისკი, მაგრამ კერძო ინტერესების დაპირისპირების შემთხვევაში დავა წყდება სამოქალაქო სამართლით.

მიუხედავად იმისა, რომ მშენებლობის ნებართვა გაიცემა კონკრეტულ პირზე, ეს ხელს არ უშლის მას, მოახდინოს მიწის ნაკვეთის გასხვისება მასზე არსებული მიმდინარე მშენებლობით. ცხადია, ამ შემთხვევაში ყველა პასუხისმგებლობა და რისკი გადადის ახალ მესაკუთრეზე, რომლის ინტერესებშია, წინასწარ შეისწავლოს და გაეცნოს არსებულ მდგომარეობას. კანონმდებელი სახელმწიფო ინტერესს, ასეთ შემთხვევებში, ხედავს მხოლოდ მაშინ, როდესაც საქმე ეხება საკითხს, თუ ვინ უნდა გამოასწოროს მშენებლობაზე არსებული ხარვეზი და გადაიხადოს, მაგალითად, ჯარიმა. აქ საკითხი წყდება მარტივად – ჯარიმას იხდის ძველი მესაკუთრე, ხოლო ხარვეზის აღმოფხვრა ევალება ახალს.<sup>16</sup> სხვა დანარჩენი ურთიერთობები მხარეებს შორის უნდა გადაწყდეს სახელშეკრულებო სამართლით დადგენილ ფარგლებში.

## ბ) საჯარო სამართლებრივი მონესრიგება

საჯარო სამშენებლო სამართალი, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებული ნაწილი, არის იმ ნორმათა ერთობლიობა, რომელიც საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით აწესრიგებს მიწის ნაკვეთის სამშენებლო მიზნით გამოყენების საკითხებს, კერძოდ: შენობა-ნაგებობის მშენებლობის დასაშვებობას, მშენებლობის პროცესს, შენობა-ნაგებობის აუცილებელ მახასიათებლებს, მისი გამოყენების, შეცვლისა და დემონტაჟის სამართლებრივ რეჟიმს, აგრეთვე ადგენს მშენებლობის სფეროში მართლწესრიგის დაცვის ნორმებსა და მიწის სამშენებლო მიზნით გამოყენების ფარგლებს.<sup>17</sup>

საჯარო სამშენებლო სამართალი იყოფა ორ ნაწილად – სამშენებლო დაგეგმვისა და სამშენებლო წესრიგის სამართლად.<sup>18</sup> დაყოფა, შეიძლება ითქვას, პირობითია, მაგრამ არსებითად განსხვავებულ რეგულაციებს მოიცავს. სამშენებლო დაგეგმვის სამართალი აწესრიგებს მიწის დაგეგმარების საკითხებს, მის ფუნქციურ გამიჯვნას და კონკრეტული სამართლებრივი სტატუსების მინიჭებას. სამშენებლო წესრიგის სამართლისთვის კი მინას უფრო კერძო ინტერესი აქვს, რაც გამოიხატება მშენებლობის ნებართვების გაცემით კონკრეტულ პირებზე, ასევე მიმდინარე მშენებლობებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებით.

<sup>16</sup> საქართველოს კანონი „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, მიღებულია 2012 წლის 8 მაისს, 26-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

<sup>17</sup> ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, „სამართლის ჟურნალი“, №2, 2009, 121.

<sup>18</sup> გეგენავა დ., სამშენებლო სამართალი და მისი სამართლებრივი ბუნება, ჟურნ. „სარჩევი“, №1, 2011, 30.

სამშენებლო დაგეგმვის ნაწილში მინის მიმართ სახელმწიფოს განსაკუთრებული ინტერესი განპირობებულია სწორედ რომ მისი სტრატეგიული მნიშვნელობით. ქვეყნის მთელი ტერიტორიის, ასევე რაიონისა თუ კონკრეტული ქალაქის (დაბის/სოფლის) სწორ და ეფექტურ დაგეგმარებაზე არის დიდწილად დამოკიდებული ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული, აგრარული, ტურისტული და სხვა სახის განვითარება. ამ საკითხზე ქვემოთ უფრო ვრცლად იქნება საუბარი.

სამშენებლო წესრიგის სამართალში კი მინა იძენს კონკრეტულ მნიშვნელობას, კერძოდ, ამა თუ იმ მინის ნაკვეთისთვის გარკვეული სტატუსის (ზონის) მინიჭება განაპირობებს ამ მინაზე დასაშვები მშენებლობის ტიპის დადგენას და, შესაბამისად, მშენებლობის ნებართვის სახის განსაზღვრასაც.

ნებისმიერ შემთხვევაში, სახეზეა სახელმწიფოს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, აქტიური ჩარევა. იგი ურთიერთობაში მონაწილეობს როგორც მომწესრიგებელი სუბიექტი და, სუბორდინაციის პრინციპიდან გამომდინარე, იერარქიულად მაღალ საფეხურზე დგას. ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერი ქმედება კი, თავის მხრივ, ნაკარნახევაა მაღალი საზოგადოებრივი (საჯარო) ინტერესით, რომელიც კიდევ უფრო საყურადღებოს ხდის სახელმწიფოს ნებისმიერ ქმედებას.<sup>19</sup>

### 3.2. სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრა

იმისათვის, რომ განისაზღვროს მინის სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსი, ცალ-ცალკე უნდა იქნეს განხილული სამშენებლო დაგეგმვა და უშუალოდ სამშენებლო საქმიანობა, როგორც სამშენებლო წესრიგის შემადგენელი ნაწილი.

#### ა) მინა, როგორც დაგეგმარების ობიექტი

დაგეგმარება მნიშვნელოვანი პროცესია. ის თავიდანვე განსაზღვრავს მინის გამოყენების სამომავლო პერსპექტივებს. ტერიტორიის სწორ დაგეგმვას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს, რამდენადაც მინა არ არის ამოუწურავი რესურსი და მისმა არამიზნობრივად დაგეგმვამ და გამოყენებამ შესაძლოა, გამოუსწორებელი შედეგები მოიტანოს.

დაგეგმვის ნაწილში გამოიყენება საქართველოს კანონი „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“. ამ კანონის ტერმინთა განმარტება იძლევა ისეთი ცნების დეფინიციას, როგორც არის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა. კანონის თანახმად, „სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა – საქმიანობა, რომელიც არეგულირებს დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენების, მიწათსარგებლობის, განაშენიანებისა და კეთილმოწყობის, გარემოსა და უძრავი კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის, რეკრეაციის სივრცით-ტერიტორიული პირობების, სატრანსპორტო, საინჟინრო და სოციალური ინფრასტრუქტურის, ასევე ეკონომიკური განვითარების სივრცით ასპექტებს და განსახლების ტერიტორიულ საკითხებს“.<sup>20</sup> ამავე

<sup>19</sup> გეგენავა დ., სამშენებლო სამართალი და მისი სამართლებრივი ბუნება, ჟურნ. „სარჩევი“, №1, 2011, 31.

<sup>20</sup> საქართველოს კანონი სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის შესახებ, მიღებული 2005 წლის 2 ივნისს, 2015 წლის იანვრის მდგომარეობით, მე-2 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი.

მუხლით განიმარტება დაგეგმვასთან დაკავშირებული სხვა ტერმინებიც, მაგალითად: მინათ-სარგებლობის გეგმა, განაშენიანების რეგულირების გეგმა და ა.შ. ნებისმიერი მათგანის არსის გაანალიზება ნათელს ხდის ფაქტს, რომ სამშენებლო დაგეგმვა მინაზე სხვადასხვაგვარი ზემოქმედების საშუალებას იძლევა.

ტერიტორიების დაგეგმვის თვალსაზრისით გამოიყოფა დაგეგმარებული მინა, ანუ ტერიტორია, რომელზეც შემუშავებულია დაგეგმარების დოკუმენტი და განსაზღვრულია კონკრეტული სამართლებრივი სტატუსი, და დაგეგმვის გარეთ არსებული მინა, ანუ დაუგეგმავი ტერიტორია, რომელზეც არ არის მიღებული შესაბამისი სამართლებრივი დოკუმენტი.

**დაგეგმარებული მინა** გულისხმობს კონკრეტული სტატუსის მინიჭებას. კანონის თანახმად, დაგეგმვის დროს განისაზღვრება ტერიტორიების სტრუქტურა, რომელიც მოიცავს, მაგალითად, ურბანიზებულ ტერიტორიას, სასოფლო ტერიტორიას, ბუნებრივ-ლანდშაფტურ ტერიტორიას, სპეციალურ ტერიტორიას. ასევე, გამოიყოფა სარეკრეაციო და საკურორტო ტერიტორიები, დაცული ტერიტორიები, სოფლის მეურნეობის განვითარების ტერიტორიები, სატყეო მასივის დაცვისა და განვითარების ტერიტორიები, თავდაცვის მიზნებისთვის გამოყენებული ტერიტორიები, სხვა მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი მიზნებისთვის გამოყენებული ტერიტორიები და ა.შ.<sup>21</sup>

ამა თუ იმ სტატუსის მინიჭება ხდება არა შემთხვევითი პრინციპით, არამედ მკაცრად დადგენილი კრიტერიუმებით. ეს დგინდება სამეცნიერო კვლევების შედეგად, სადაც შესაბამისი დარგის სპეციალისტების ცოდნა ფასდაუდებელია. დაგეგმვის დროს სწორედ ამ კვლევებზე დაფუძნებით ხდება ტერიტორიების დაგეგმარება. თუმცა, გარდა სამეცნიერო დასაბუთებისა, არსებობს ასევე სტრატეგიული განვითარების პოლიტიკაც, რომელმაც შესაძლოა, მნიშვნელოვანი კორექტივები შეიტანოს დაგეგმარების ეტაპზე. თუკი გარკვეული ტერიტორია მნიშვნელოვანია ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური ან კულტურული განვითარების რომელიმე სექტორისთვის, ასეთ დროს დაგეგმარება ექცევა ამ ინტერესების გავლენის ქვეშ, რაც, საბოლოოდ, აისახება კიდევ ძირითად გეგმებში.

ტერიტორიების დაგეგმარება და მინისთვის კონკრეტული სტატუსის მინიჭება იმდენად მნიშვნელოვანი პროცესია, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში დაგეგმარებაში ცვლილების შესატანად და მინის სტატუსის შესაცვლელად პროცედურების მთელი რიგია განსაზღვრული. მაგალითად, აშშ-ში, იმისათვის, რომ დაგეგმარების რუკაში შევიდეს შესწორება ან ცვლილება, რაც ცვლის მინით სარგებლობის რეჟიმს, საჭიროა ლოკალურ დონეზე მოლაპარაკებების წარმოება ადგილობრივ მაცხოვრებლებთან, ზოგიერთ შემთხვევაში შესაძლოა რეფერენდუმიც კი ჩატარდეს.<sup>22</sup>

რამდენადაც დაგეგმარებას ახორციელებს სახელმწიფო ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე, ის მოქმედებს სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, რასაც ხშირად კერძო ინტერესების შელახვა მოჰყვება. მინა შეიძლება იყოს პირის კერძო საკუთრებაში, მაგრამ ამ მინის სამშენებლოსამართლებრივი (გეგმარებითი) სტატუსის განსაზღვრა მისგან დამოუკიდებლად ხდება. ამრიგად, სრულიად შესაძლებელია, რომ, მაგალითად, კერ-

<sup>21</sup> საქართველოს კანონი სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობის შესახებ, მიღებული 2005 წლის 2 ივნისს, 2015 წლის იანვრის მდგომარეობით, მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>22</sup> Selmi D.P., Reconsidering the Use of Direct Democracy in Making Land Use Decisions, Journal of Environmental Law, Vol. 19:293, 2002, 303.



ძო პირის საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას სახელმწიფოს მხრიდან ცალმხრივად შეეცვალოს სტატუსი და ის მოექცეს სხვა რომელიმე ტიპის მიწის კატეგორიაში. ასეთ შემთხვევაში, კანონის თანახმად, ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომელთა საკუთრების უფლებები და კანონიერი ინტერესები დაირღვა დაგეგმვის ღონისძიებათა განხორციელების დროს, უფლება აქვთ, მიმართონ სასამართლოს.<sup>23</sup> აქ უმეტესად საუბარია ზიანის ანაზღაურებაზე ან კომპენსაციაზე. ნაკლებად სავარაუდოა, რომ კერძო პირის ინტერესმა გავლენა მოახდინოს მთლიანად დაგეგმვაზე.

საბოლოოდ, სამშენებლო დაგეგმვის ეტაპზე მიწისთვის სტატუსის მინიჭების საკითხი უნდა გადაწყდეს იმგვარად, რომ მიღწეული იყოს მთავარი მიზნები: მოსახლეობისათვის ჯანსაღი და უსაფრთხო საცხოვრებელი და სამოღვაწეო გარემოს შექმნა, ქვეყნის კონკურენტუნარიანობისა და ეკონომიკური ზრდა, კულტურული მემკვიდრეობისა და ბუნებრივი რესურსების დაცვა და განვითარება, კავკასიურ, ევროპულ და მსოფლიო სისტემებსა და სტრუქტურებში სრულფასოვანი ინტეგრაცია.<sup>24</sup>

რაც შეეხება **დაუგეგმავ მიწას**, ეს ისეთი ტერიტორიაა, რომელზეც არ გავრცელებულა დაგეგმარების ღონისძიებები და არ შემოუშავებულა შესაბამისი გეგმები.<sup>25</sup> როგორც წესი, ასეთ მიწებს უწოდებენ განაშენიანების გარეთ არსებულ ტერიტორიებს. მათ არ აქვთ მინიჭებული რაიმე კონკრეტული სტატუსი, ამ ტერიტორიების გამოყენების პირობებიც არ არის დადგენილი. ამდენად, მათი გამოყენება და მათზე რაიმე სამშენებლო ღონისძიებების განხორციელება ხდება ინდივიდუალური მოწესრიგების გზით, ან რომელიმე რელევანტური დოკუმენტის საფუძველზე.

## ბ) მიწა, როგორც სამშენებლო საქმიანობის ობიექტი

მიწა სამშენებლო საქმიანობის ძირითადი ობიექტია. ყველაფერი, რაც უკავშირდება მშენებლობას, იმავდროულად უკავშირდება მიწასაც. უფრო მეტიც, მიწის მდგომარეობა და სტატუსი განსაზღვრავს სამშენებლო საქმიანობის ტიპს.

სამშენებლო საქმიანობის ეტაპზე მიწის გამოყენების პირობებსა და საკითხებს განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობის დადგენილება. პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს ტერმინ „მიწის ნაკვეთის“ განმარტება. ამ დადგენილების მიზნებიდან გამომდინარე, ეს ტერმინი განმარტება როგორც „საკუთრების უფლების ობიექტი, შემოსაზღვრული ერთი უწყვეტი წირით, რომელიც წარმოადგენს საკადასტრო ერთეულს და ამ დადგენილების შესაბამისად შესაძლებელია გამოიყენებოდეს სამშენებლო საქმიანობის განვითარების მიზნით“.<sup>26</sup>

მიწის ნაკვეთები სამშენებლო საქმიანობისათვის გამოყენების შესაძლებლობების მიხედვით იყოფა შემდეგ სახეობებად: სამშენებლო მიწის ნაკვეთი, სამშენებლოდ შეზღუდული მიწის

<sup>23</sup> საქართველოს კანონი სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის შესახებ, მიღებული 2005 წლის 2 ივნისს, 2015 წლის იანვრის მდგომარეობით, 27-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

<sup>24</sup> საქართველოს კანონი სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის შესახებ, მიღებული 2005 წლის 2 ივნისს, 2015 წლის იანვრის მდგომარეობით, მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>25</sup> ასეთი რამ ხდება მაშინ, როდესაც ქვეყნის ტერიტორიის დაგეგმარება ხორციელდება არათანმიმდევრულად, ნაწილობრივ.

<sup>26</sup> საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის დადგენილება №57, მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ, მე-3 მუხლის 33-ე პუნქტი.

ნაკვეთი, სამშენებლოდ შეუსაბამო მიწის ნაკვეთი.<sup>27</sup> თითოეული ამ სახეობის განსაზღვრა ხდება როგორც მიწის ბუნებრივი თავისებურების გათვალისწინებით, ისე გარკვეული პრიორიტეტების მიხედვით.

**სამშენებლო მიწის ნაკვეთი** არის ძირითადი სახეობა, რომელიც დგინდება სამშენებლო მიზნებისთვის. ასეთი მიწის ნაკვეთები იმიჯნება ერთმანეთისგან ზონირების საფუძველზე, რაზეც მოგვიანებით დეტალურად იქნება საუბარი. მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ ვარგისად განსაზღვრა გულისხმობს, რომ მასზე შესაძლებელია სამშენებლო საქმიანობის განხორციელება ზოგადად. თითოეული კატეგორიის ზონისთვის დგინდება განსხვავებული სამშენებლო პირობები, რაც გამომდინარეობს მიწის ნაკვეთის თავისებურებიდან და ზონის მიხედვით დაშვებული მშენებლობის სახეობიდან.

სამშენებლო მიწის ნაკვეთი უნდა იყოს საინჟინრო და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურით სათანადოდ უზრუნველყოფილი, რისთვისაც მინიმალური პირობაა მშენებლობადამთავრებულ ობიექტთან, მინიმუმ, ერთი მისასვლელის არსებობა, მათ შორის, სერვიტუტის გამოყენებით.<sup>28</sup>

**სამშენებლოდ შეზღუდული მიწის ნაკვეთის** სტატუსის განსაზღვრა გამომდინარეობს კონკრეტული ზონის თავისებურებიდან. შესაძლებელია, ზოგ შემთხვევაში შეიზღუდოს მშენებლობის განხორციელება გარკვეულ ტერიტორიაზე, მაგალითად ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო ზონაში. ამ შემთხვევაში იგულისხმება, რომ ასეთ მიწის ნაკვეთზე დაშვებული მშენებლობის სახეობები მკაცრად არის განსაზღვრული.

**სამშენებლოდ შეუსაბამო მიწის ნაკვეთი** შეიძლება გახდეს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში.<sup>29</sup> შეუსაბამობაში რა იგულისხმება კონკრეტულად, არ არის განმარტებული. აქ შეიძლება მოიაზრობდეს ნებისმიერი სახის ბუნებრივი პირობები, მუდმივი ან დროებითი ხასიათის შეუსაბამობა, რომელიც, ფაქტობრივად, შეუძლებელს ხდის ასეთ მიწის ნაკვეთზე რაიმე სახის სამშენებლო ღონისძიებების განხორციელებას.

ასეთი სტატუსის მქონე მიწის ნაკვეთების განვითარება შესაძლებელია მხოლოდ შეუსაბამობის აღმოფხვრის შემდეგ.<sup>30</sup>

### 3.3. მიწის ნაკვეთის ზონირება, როგორც სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრის ინსტრუმენტი

მიწის ზონირება გულისხმობს ქალაქმშენებლობის პროცესში კონკრეტული დასახლებული ტერიტორიის მიწის ფართობის ფუნქციურ ზონებად დაყოფას. თითოეული მიწის ნაკვეთი ექცევა გარკვეული ზონის ფარგლებში, რაც განაპირობებს შემდეგ მისი გამოყენებისა და განაშენიანების პირობების დადგენას.

სამშენებლო საქმიანობის განხორციელების პროცესში ტერიტორიის ზონებად დაყოფას სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს. ზონის სახეობა კარნახობს მშენებლობის მაძიებელ სუბიექტს, რა ტიპის სამშენებლო საქმიანობის განხორციელების უფლება ეძლევა ამ ტერიტორიაზე.

<sup>27</sup> იქვე, მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>28</sup> საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის დადგენილება №57, მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ, მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>29</sup> იქვე, მე-9 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>30</sup> იქვე, მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი.

გარდა ამისა, ზონირება უზრუნველყოფს დასახლებული ტერიტორიის სწორ და მიზანშეწონილ განვითარებას, რაც, საბოლოოდ, მთელი ქვეყნის მეტ-ნაკლებად თანაბარ განვითარებას განაპირობებს.

დღეს მოქმედი სამართლებრივი რეგულაციით სამშენებლო მიწის ნაკვეთი შეიძლება მოექცეს თხუთმეტი ძირითადი ზონის ფარგლებში.<sup>31</sup> გარდა ამისა, ზონები შეიძლება დაიყოს ქვეზონებად. ამ საკითხებს დეტალურად ანესრიგებს საქართველოს მთავრობის დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის – დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების თაობაზე“.<sup>32</sup> ეს დადგენილება ითვალისწინებს როგორც ზოგად, ისე კონკრეტულ ფუნქციურ ზონებს (ქვეზონებს). მაგალითად, ზოგადი ფუნქციური ზონაა საცხოვრებელი ზონა, რომელშიც, თავის მხრივ, გამოიყოფა ექვსი სახის საცხოვრებელი ქვეზონა. სატრანსპორტო ზონაში გამოიყოფა ორი სახის ქვეზონა და ა.შ. ამ დადგენილებით ასევე განხილულია თითოეული ზონის/ქვეზონის არსი და მასში დასაშვები სახეობის სამშენებლო ობიექტების კატეგორიები.

### ა) ზონებად დაყოფის წინაპირობები

რამდენადაც ზონირება მნიშვნელოვანი პროცესია, აუცილებელია, მკაფიოდ ჩამოყალიბდეს ზონებად დაყოფის წინაპირობები.

მიწის ნაკვეთისთვის კონკრეტული ზონის სტატუსის მინიჭება ბევრ ფაქტორზეა დამოკიდებული. უპირველესად, აქ მხედველობაში მიიღება მიწის ბუნებრივი თვისებები. ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო ზონა ლოგიკურად მოიცავს ისეთ ტერიტორიას, რომლის კლიმატური პირობები იძლევა მისი ამ ფუნქციით დატვირთვის შესაძლებლობას. იგივე შეიძლება ითქვას სასოფლო-სამეურნეო ზონასა და ნებისმიერ სხვაზე.

რამდენადაც ზონირების დროს ვიყენებთ ტერმინ „ფუნქციურ ზონას“, ეს გულისხმობს მიწის ნაკვეთისთვის გარკვეული ფუნქციის მიცემას, თუ რა დანიშნულებით უნდა მოხდეს ამ მიწის გამოყენება. ფუნქციის განსაზღვრა ხდება დაგეგმარების გზით. თუ დასახლებული ტერიტორია მოითხოვს დეტალურ ურბანულ განვითარებას, ხდება ტერიტორიის უფრო მეტ ზონად დაყოფა, იმ ფუნქციური დანიშნულებიდან გამომდინარე, რისი საჭიროებაც დგას ამ ტერიტორიისთვის. მაგალითად, თუ არსებობს მკვეთრად გამოხატული საცხოვრებელი ზონა, მას ლოგიკურად უკავშირდება სატრანსპორტო ზონის, საზოგადოებრივი საქმიანობის ზონისა და სხვა ზონების გამოყოფის აუცილებლობა. ამდენად, ხშირ შემთხვევაში, ზონირების რუკა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა ფუნქციური დატვირთვის მქონე ტერიტორიაზეა საუბარი.

ასევე, ზონირების სტრუქტურულიდან გამომდინარე, ნათელი ხდება სახელმწიფოს პოლიტიკა და სტრატეგიული განვითარების პრიორიტეტები მიწის გამოყენებასთან მიმართებით. ტერიტორიის ზონებად დაყოფა ბევრად არის დამოკიდებული იმაზე, რა მიმართულებით განვითარება არის პრიორიტეტული ქვეყნის ეკონომიკური, კულტურული თუ სხვა თვალსაზრისით. როდესაც მეტი ყურადღება ეთმობა სოფლის მეურნეობის განვითარებას, დაგეგმარების ეტაპზე სახელმწიფო მაქსიმალურად ცდილობს, ამ ფუნქციისთვის გამოსადეგი რაც შეიძლება მეტი

<sup>31</sup> იქვე, მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>32</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება №59, 2014 წლის 15 იანვარი, „ტექნიკური რეგლამენტის – დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების თაობაზე“.

ტერიტორია დატვირთოს და მიანიჭოს მას სასოფლო-სამეურნეო ზონის სტატუსი. თუ განვითარების პრიორიტეტია სამრეწველო მიმართულების ხელშეწყობა, შესაბამისად, ზონირებისას უპირატესობა ენიჭება სამრეწველო (ინდუსტრიულ) ზონებს და ა.შ. ამდენად, დაგეგმარების პოლიტიკა დიდწილად ზონებად დაყოფის წინაპირობაა.

საჭიროებიდან გამომდინარე, შესაძლებელი არის ზონების ცვლილება. ასეთ შემთხვევაში ზონების ცვლილება იწვევს ცვლილებას ქალაქმშენებლობით დოკუმენტებში და, შესაბამისად, საჭიროებს იმავე პროცედურების გავლას, რაც მათი დამტკიცებისთვის არის დადგენილი.<sup>33</sup> მნიშვნელოვანია, რომ ზონების შეცვლა მოხდეს აუცილებლობის შემთხვევაში, სათანადო დასაბუთებით. გარდა ამისა, დადგენილებით დაწესებულია შეზღუდვები, თუ რომელი ზონა რა სახეობის ზონად შეიძლება შეიცვალოს.<sup>34</sup>

## ბ) მიწის გამოყენების პირობების დადგენის პარამეტრები

ზონირება გულისხმობს კონკრეტულ ზონაში, მისი ფუნქციური დანიშნულებიდან გამომდინარე, შესაბამისი მიწის გამოყენების პირობების დადგენას.

კონკრეტული უფლებრივი ზონირების დოკუმენტში უნდა აისახოს: ა) ზონების ტერიტორიებზე სამშენებლო მიწის ნაკვეთების განაშენიანების რეგულირების ძირითადი პარამეტრები და მათი დასაშვები მაჩვენებლები; ბ) ზონების ტერიტორიებზე შესაძლებელია დადგინდეს ისეთი ობიექტების ჩამონათვალი, რომელთა განთავსებაც დაუშვებელია.<sup>35</sup> აქედან გამომდინარე, ნებისმიერი სამშენებლო მიწისათვის, შესაბამისი ზონის ფარგლებში, დგინდება შემდეგი პარამეტრები: მიწის ნაკვეთის განაშენიანების მაქსიმალური კოეფიციენტი, განაშენიანების ინტენსივობის მაქსიმალური კოეფიციენტი, გამწვანების მინიმალური კოეფიციენტი.<sup>36</sup> ასევე შესაძლებელია, დადგინდეს უფრო დეტალური პარამეტრები, როგორებიცაა: სართულიანობის/სიმაღლისა და მოცულობის მაქსიმალური მაჩვენებლები, მიწის ნაკვეთის ფართობის მინიმალური და მაქსიმალური ზომები, ე.წ. წითელი და ლურჯი ხაზები, ავტოსადგომების რაოდენობა, ასევე, განაშენიანების სივრცით-დაგეგმარებითი პირობები და ნებისმიერი სხვა პარამეტრი, რომლებიც შეიძლება მნიშვნელოვანი იყოს კონკრეტული ზონისათვის.<sup>37</sup>

გარდა ამ პარამეტრებისა, თითოეული ზონისათვის დგინდება ამ მიწის ნაკვეთზე დასაშვები და დაუშვებელი ობიექტების სახეობები. როგორც წესი, ამ ობიექტების ფუნქციური დანიშნულება უნდა პასუხობდეს ზონის ფუნქციურ დატვირთვას. მაგალითად: საცხოვრებელ ზონაში დასაშვებია საცხოვრებელი სახლების აშენება, ასევე საზოგადოებრივი დანიშნულების ობიექტების მშენებლობა<sup>38</sup> (სკოლების, ბაღების, სამედიცინო დანიშნულების ობიექტების და

<sup>33</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება №59, 2014 წლის 15 იანვარი, „ტექნიკური რეგლამენტის – დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების თაობაზე“. მე-14 მუხლის პირველი ნაწილი.

<sup>34</sup> იხ. იქვე, მე-14 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

<sup>35</sup> იქვე, მე-7 მუხლის პირველი ნაწილი.

<sup>36</sup> აქ საუბარია ე.წ. კ-1, კ-2 და კ-3 კოეფიციენტებზე.

<sup>37</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება №59, 2014 წლის 15 იანვარი, „ტექნიკური რეგლამენტის – დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების თაობაზე“, მე-7 მუხლის მე-2 და მე-3 ნაწილები.

<sup>38</sup> იქვე, მე-12 მუხლის მე-7-მე-12 პუნქტები.

სხვ.); საკურორტო-სარეკრეაციო ზონაში შესაძლებელია აშენდეს სამკურნალო, სპორტული, გასართობი დანიშნულების შენობა-ნაგებობები<sup>39</sup> და ა.შ.

მინის გამოყენების პირობები და განაშენიანების პარამეტრები დგინდება როგორც ბუნებრივი გარემოს გათვალისწინებით, ასევე ფუნქციური დანიშნულებიდან გამომდინარე. შესაძლოა, მინის გეოლოგიური პირობები არ იძლეოდეს იმის შესაძლებლობას, რომ მასზე განთავსდეს მაღალი შენობები ან გარკვეული ფუნქციის მქონე ობიექტები. აქედან გამომდინარე, დგინდება შესაბამისი კოეფიციენტები, რაც ზღუდავს არასათანადო მშენებლობებს, რათა დაუზღვედეს იყოს ადამიანების სიცოცხლე და ჯანმრთელობა.

## გ) ეფექტური ზონირების პრობლემა

ზონირება მრავალმხრივი პროცესია, რომელიც სხვადასხვა ასპექტის გათვალისწინებას მოითხოვს. ამ დროს ხშირად დგას ეფექტური ზონირების პრობლემა. რამდენად სწორად და მიზანშეწონილად ხდება ტერიტორიის ფუნქციური ზონირება? რა უნდა გაითვალისწინოს შესაბამისმა ორგანოებმა მინის ნაკვეთისთვის რაიმე ზონის სტატუსის მინიჭებისას?

პირველ რიგში, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ მინა არის შეზღუდული ბუნებრივი რესურსი, რაც იმთავითვე გულისხმობს, რომ ნებისმიერი გეგმა და სტრატეგია მას უნდა მოერგოს. ზონირება მაშინ არის ეფექტური, როდესაც არსებული მოცემულობიდან გამომდინარე, მინის სიმცირის გათვალისწინებით ხდება ყველა რესურსის სრულყოფილად და გონივრულად გამოყენება. ფუნქციური ზონები ისე არის გადანაწილებული, რომ მაქსიმალურად პასუხობს სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ინტერესებს, იძლევა ტერიტორიის მაქსიმალური განვითარების შესაძლებლობას, არ არღვევს ეკოლოგიურ და ბუნებრივ გარემოს, ინარჩუნებს კულტურულ და ისტორიულ მემკვიდრეობას და, ამავდროულად, უზრუნველყოფს მოსახლეობისთვის (მათ შორის, მომავალი მაცხოვრებლებისთვისაც) ჯანსაღი და უსაფრთხო გარემოს შექმნას.<sup>40</sup> ეს მიზანი საკმაოდ რთული მისაღწევია, მაგრამ სწორად დაგეგმილი პროცესის შემთხვევაში მიღწევადია. ამისათვის, სპეციალისტების კომპეტენციასთან ერთად, საჭიროა სათანადო სამართლებრივი საფუძვლის არსებობაც.

ზონების სახეობები უნდა იყოს სწორად გათვლილი. სახეობების სიმცირემ შესაძლოა, გამოიწვიოს ზოგიერთი მნიშვნელოვანი ობიექტის განთავსების პრობლემა, რადგან არ არსებობს მათი შესაბამისი ფუნქციური ზონა; მეორე მხრივ, ზონების ზედმეტად დეტალიზაციამ შესაძლოა გამოიწვიოს სრულიად არასაჭირო მინის ნაკვეთებისა და შეზღუდვების არსებობა, რაც ხელს შეუშლის ტერიტორიების განვითარებასა და ურბანიზაციას. დღეს მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, ეს უკანასკნელი პრობლემაა სახეზე. მაგალითად, თუ არსებობს საცხოვრებელი ზონის ექვსი ქვეზონა, რომლებიც არსებითად არ განსხვავდება ერთმანეთისგან პარამეტრებითა და დასაშვები სახეობების მიხედვით, მათი გამიჯვნა უფრო მეტად ხელოვნურია. ეს იწვევს იმას, რომ ზოგიერთი მათგანი პრაქტიკაში თითქმის არც გამოიყენება. ამ დროს კი ხდება გარკვეული ობიექტების მშენებლობის აკრძალვა ანალოგიური ტიპის ზონაში, მხოლოდ იმის გამო, რომ ის სამართლებრივად არ ექცევა ზონის კატეგორიაში. ამგვარი მიდგომა შესაძლოა აიხსნას იმით, რომ დღეს საქართველოში არსებული გეგმარებითი დოკუმენტები და, ზოგადად, მიდგო-

<sup>39</sup> იქვე, მე-12 მუხლის მე-4-მე-5 პუნქტები.

<sup>40</sup> იხ. ასევე *Bobrowski M.*, Handbook of Massachusetts Land Use and Planning Law, Aspen Publishers, 2002, 31.

მები სამშენებლო სფეროში შედარებით კონსერვატორულია და ვერ პასუხობს თანამედროვე ევროპულ სტანდარტებს. თანამედროვე მიდგომის არსი ისაა, რომ ტერიტორიების განვითარება უნდა მოხდეს მარტივი და ეფექტური გზით, ეკონომიურობის პრინციპის გათვალისწინებით, ეკოლოგიური გარემოს დაცვით და მაქსიმალურად უნდა იყოს მორგებული საზოგადოებრივ საჭიროებებზე. ამდენად, მიწის ნაკვეთის ზონირების საკითხი საჭიროებს დახვეწას.

და არანაკლებ მნიშვნელოვანი ასპექტი ეფექტურობის თვალსაზრისით არის ზონაში დასაშვები სახეობის შენობა-ნაგებობების განსაზღვრის საკითხი. დასაშვები სახეობები, ფუნქციური დანიშნულების თვალსაზრისით, უნდა შეესაბამებოდეს ზონის ფუნქციას. ასე მაგალითად, არ შეიძლება საცხოვრებელ ან სარეკრეაციო ზონაში განთავსდეს სამრეწველო ფუნქციის ობიექტი, მაგრამ, მეორე მხრივ, ჩამონათვალი არ უნდა იყოს იმდენად შეზღუდული, რომ ინდივიდუალურ შემთხვევაში არ იძლეოდეს ზონაში ამ ობიექტის აშენების შესაძლებლობას მხოლოდ იმის გამო, რომ ის არ ხვდება ჩამონათვალში, მაგრამ ფუნქციურად არ მოდის წინააღმდეგობაში ზონის სახესთან. გარკვეული სახით, ასეთი გამონაკლისის არსებობას დღევანდელი კანონმდებლობა უშვებს.

ეფექტური ზონირება მნიშვნელოვანი საკითხია, რომელიც უნდა გაითვალისწინოს სახელმწიფომ დაგეგმარების ეტაპზე. ის პირდაპირ ზემოქმედებას ახდენს მიწის მართებული სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრაზე და მისი შემდგომი გამოყენების პერსპექტივაზე.

#### 4. დასკვნა

ნაშრომში განხილულ იქნა მიწის სამართლებრივი სტატუსი სხვადასხვა ასპექტით – როგორც ზოგადად, ისე კონკრეტულად, სამშენებლო სამართლის ჭრილში. თავის მხრივ, მოხდა დაკონკრეტება და მიწის სამართლებრივი რეჟიმის სამშენებლო დაგეგმვისა და სამშენებლო საქმიანობის განხორციელების ეტაპზე ცალ-ცალკე განხილვა.

საუბარი შეეხო მიწის ნაკვეთის ზონირების უმნიშვნელოვანეს საკითხს და გამოიკვეთა მასთან დაკავშირებული პრობლემები. ეფექტური ზონირების აუცილებლობა განპირობებულია მიწის სიმცირით და მისი მართლზომიერი გამოყენებით. რადგანაც მიწა ამონურვადი რესურსია, უნდა დადგინდეს მისი იმგვარი სამართლებრივი მოწესრიგება, რომელიც საბოლოოდ უზრუნველყოფს ტერიტორიების მართლზომიერ, მიზანშეწონილ და ეფექტურ გამოყენებას.

ნაშრომში მოყვანილმა მსჯელობამ ცხადყო, რომ ერთი და იგივე მიწა შესაძლებელია სხვადასხვა სამართლებრივ რეჟიმს დაექვემდებაროს. ამ დროს მხედველობაში მიიღება მისი ბუნებრივი თავისებურებები, ფუნქციური დატვირთვა, საზოგადოებრივი ინტერესი, ასევე სახელმწიფოს სტრატეგიული განვითარების პოლიტიკა. მაგრამ ამ პროცესში მნიშვნელოვანია, ყურადღება მიექცეს იმას, რომ მიწა, როგორც ბუნებრივი რესურსი, იმ გარემოს შემადგენელი ნაწილია, რომელშიც ადამიანები ცხოვრობენ. შესაბამისად, ისინი ძალიან დიდი სიფრთხილითა და ყურადღებით უნდა მოექცნენ მას და გამოიყენონ სხვადასხვა მიზნისთვის, რათა არასწორმა და გაუაზრებელმა ქმედებებმა არ გამოიწვიოს გამოუსწორებელი შედეგები. ეს კი პირდაპირ-პროპორციულად აისახება როგორც ახლანდელი, ასევე მომავალი თაობების სიცოცხლის ხარისხზე.