



GREEN
Alternative

2006 წ., ნოემბერი

გარემოსდაცვითი მმართველობა საქართველოში

და ევროკავშირის როლი მის გაძლიერებაში



HEINRICH
BÖLL
FOUNDATION



FUNDED BY EU

კვლევა ჩაატარა ასოციაციამ "მწვანე ალტერნატივა"

გამოიცა "მწვანე ალტერნატივა"-ს პროექტის "ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის "გამწვანება" — საქართველო" მიერ, ბუნების დაცვის მსოფლიო ფონდის ევროპის პოლიტიკის ოფისისა და ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის ჩარჩო-პროექტის "ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის "გამწვანება" ფარგლებში.

მწვანე ალტერნატივა მადლობას უხდის ევროპის კომისიის გარემოს დაცვის განყოფილებას და ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის ევროპის რეგიონულ ბიუროს ფინანსური მხარდაჭერისთვის და ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონულ ბიუროსა და ბუნების დაცვის მსოფლიო ფონდის ევროპის პოლიტიკის ოფისს პროექტის განხორციელებისას გაწეული დახმარებისთვის.

ამ გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები წარმოადგენს მის ავტორთა მოსაზრებებს და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ევროპის კომისიის ან ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის შეხედულებათა ამსახველად.

© მწვანე ალტერნატივა, 2006

კვლევა ჩაატარა:

ქეთი გუჯარაიძემ

ასევე, წვილილი შეიტანეს:

მანანა ქოჩლაძემ, თამარ გუგუშვილმა, ირაკლი მაჭარაშვილმა, ნინო გუჯარაიძემ, მერაბ ბარბაქაძემ და მანანა სიმონიშვილმა

გარემოსდაცვითი მმართველობა საქართველოში და ევროკავშირის როლი მის გაძლიერებაში

2006 წ., ნოემბერი



მხარდამჭერები:



კონსტიტუციის
42-ე მუხლი



კავკასიის არასამთავრობო გარემოსდაცვით
ორგანიზაციათა ქსელი



ბორჯომი, ასოციაცია



Bolnisi PEIC
ბოლნისის საზოგადოებრივი
გარემოსდაცვითი საინფორმაციო
ცენტრი



საქართველოს სტრატეგიული
კვლევებისა და
განვითარების ცენტრი



ეკოალიანსი



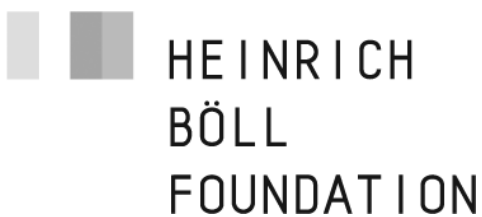
ადგილის დედა,
სათემო ფონდი



საქართველოს მწვანეთა
მოძრაობა



მესხეთის ხმა



Funded by EU

ს ა რ ჩ ე ვ ი

ანოტაცია და რეკომენდაციები	4
1. შესავალი.....	6
1.1 კვლევის მიზანი და ფარგლები	6
1.2 გამოყენებული მეთოდოლოგია.....	6
1.3 ანგარიშის სტრუქტურა	8
2. მმართველობა და მდგრადი განვითარება.....	8
3. გარემოსდაცვითი მმართველობა საქართველოში	10
3.1 კანონმდებლობა.....	10
3.1.1 გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა	11
3.1.2 გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა	15
3.1.3 მართლმსაჯულებისადმი ხელმისაწვდომობა	17
3.2 ინსტიტუციური მოწყობა.....	22
3.3 მონაწილეობის უფლება.....	25
3.4 კომპეტენციათა გადანაწილება.....	29
3.5 გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება.....	31
3.6 საკუთრების უფლება.....	33
3.7 ბაზარი და ფინანსები	35
3.8 მეცნიერება და რისკი.....	39
4. გარემოსდაცვითი მმართველობა და წყლის რესურსების მართვა	40
5. გარემოსდაცვითი მმართველობა და საქართველოს სატყეო სექტორი.....	51
6. გარემოსდაცვითი მმართველობა და ნარჩენების მართვა	58
7. გარემოსდაცვითი მმართველობა და ელექტროენერგეტიკა	67
8. გარემოსდაცვითი მმართველობა საქართველოში და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა	76
8.1 საქართველო და ევროკავშირი	76
8.2 ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის პროცესი	77
8.3 ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმა	78
9. დასკვნა.....	80
გამოყენებული ლიტერატურა.....	82
ჩანართები	
თავი 2. რიოს დეკლარაცია, მე-10 პრინციპი	
თავი 3.1.2 არასამთავრობო ორგანიზაციების 2005 წ. 30 ივნისის მიმართვა საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრისადმი	
თავი 3.5 არასამთავრობო ორგანიზაციების 2005 წლის 10 ნოემბრის განცხადება	
თავი 3.6 საქართველოში ინვესტირების ათი მიზეზი	
ცხრილები	
თავი 3.1.3 სასამართლო ბაჟის ოდენობები 2006 წლის ივლისამდე და ივლისის შემდგომ	
თავი 3.3 საქმიანობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ინფორმირება და მონაწილეობა “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” კანონის მიღებამდე და მიღების შემდგომ	

ანოტაცია და რეკომენდაციები

ამ ეტაპზე საქართველოში გარემოსდაცვითი მმართველობის სისტემის განვითარებაში ორი პირობითი პერიოდი შეიძლება გამოიყოს: ერთი, 90-იანი წლებიდან 2003 წლის “ვარდების რევოლუციამდე” და მეორე, “ვარდების რევოლუციიდან” დღემდე.

გარემოსდაცვითი მმართველობის განვითარების პირველ პერიოდში პრაქტიკულად ადგილი ჰქონდა საბჭოური სისტემის ნგრევის შემდეგ გარემოსდაცვითი მმართველობის ახალი სისტემის ელემენტების ჩამოყალიბებას. კერძოდ, შეიქმნა ინსტიტუციები და კანონმდებლობა, რომლებიც გარკვეული ხარისხით უზრუნველყოფდნენ კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის ძირითადი პრინციპების — გამჭვირვალობის, მონაწილეობისა და ანგარიშვალდებულების — გატარებას. ყურადსაღებია, რომ სწორედ ამ პერიოდში გახდა საქართველო ორჰუსის კონვენციის მხარე და კონვენციის ხელმოწერ მხარეთაგან საქართველომ ერთ-ერთმა პირველმა მოახდინა მისი რატიფიცირება. მართალია, კონვენციის რატიფიცირებას არ მოჰყოლია კონვენციას მოთხოვნებთან შესაბამისობისკენ გადადგმული ნაბიჯები, მაგრამ თავად ის ფაქტი, რომ ქვეყანამ გაიზიარა “ხელმისაწვდომობის პრინციპების” დამკვიდრების აუცილებლობა, უდავოდ მისასაღებელი იყო.

გარემოსდაცვითი მმართველობის განვითარების მეორე, “ვარდების რევოლუციის” შემდგომი პერიოდი ხასიათდება ხშირი ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ცვლილებებით, რაც პირდაპირ არის დაკავშირებული ქვეყნის მთავრობის მიერ აღებულ ეკონომიკის სრული ლიბერალიზაციის და დერეგულაციის კურსთან და სახელმწიფო საბიუჯეტო შემოსავლების ყველა შესაძლო საშუალებით (მათ შორის, ბუნებრივი რესურსების უფრო მეტად ათვისებისა და მათზე საკუთრების ფორმის შეცვლის გზით) გაზრდის სურვილთან. როგორც ანგარიშიდან ჩანს, ეს ცვლილებები განხორციელდა გაუმჭვირვალედ და დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციის გარეშე. კიდევ უფრო სავალალოა ის, რომ ამ პერიოდში გატარებულმა ცვლილებებმა მნიშვნელოვნად შეზღუდა საზოგადოების ინფორმირებისა და გადწყვეტილებათა მიღების პროცესში მონაწილეობის არსებული შესაძლებლობები. ინფორმირებისა და მონაწილეობის უფლებების შეზღუდვის პარალელურად შეიზღუდა ასევე სამართლებრივი დაცვის შესაძლებლობები.

აღნიშნული ცვლილებების ფონზე, მისასაღებელია ის ფაქტი, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმაში ერთ-ერთ პრიორიტეტად სწორედ კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის ხელშეწყობაა განსაზღვრული. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოსდაცვითი მმართველობის გასაუმჯობესებლად უპირველეს ყოვლისა აუცილებელია გარკვეული პერიოდულობით (მაგალითად, ორ-სამ წელიწადში ერთხელ) გაიზომოს/შეფასდეს ქვეყნის გარემოსდაცვით მმართველობაში არსებული მდგომარეობა და პროგრესი დასახული მიზნების მიღწევისადმი. ამასთან, ვინაიდან ქვეყანაში არსებობს განსხვავებული აზრი, მაგალითად, იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად არის საქართველოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა ჰარმონიზებული ევროკავშირის შესაბამის კანონმდებლობასთან, მეტად სასურველია, რომ აღნიშნული შეფასებები ჩაატაროს დამოუკიდებელმა მხარემ, მაგალითად, ევროპის გარემოს დაცვის სააგენტომ.

ზემოაღნიშნულის გარდა, ევროკომისიამ და საქართველოს მთავრობამ უფრო ფართოდ უნდა გამოიყენონ ქვეყანაში არსებული ადამიანური პოტენციალი, რათა სამოქმედო გეგმის შესრულებამ რეალურად მოიტანოს დადებითი შედეგი ქვეყნის მდგრადი განვითარების კუთხით. ამ მიზნის მისაღწევად, სამოქმედო გეგმის შესრულებისას

აუცილებელია თანამონაწილეობითი პრინციპის დანერგვა, რაც უნდა მოიცავდეს, მაგრამ არ შემოიფარგლებოდეს შემდეგით:

- აუცილებელია საზოგადოების მონაწილეობის ღია და გამჭვირვალე მექანიზმების ჩამოყალიბება ევროკომისიასა და საქართველოს მთავრობასთან სტრუქტურირებული კონსულტაციის ფორმატში, როგორც სამოქმედო გეგმით, ისე თანამშრომლობის ინსტრუმენტით გათვალისწინებული ღონისძიებების შემუშავების, განხორციელებისა და მონიტორინგის პროცესში.
- სამოქმედო გეგმის შესრულებისათვის აუცილებელი გადაწყვეტილებების მიღების საჯაროობის უზრუნველყოფა და საზოგადოებრივი მოსმენების მოწყობა სადავო საკითხებზე. მთავარი აქცენტი უნდა გაკეთდეს თანხების ეფექტურ ხარჯვაზე, ქმედებების მიზანმიმართულ სარგებელზე ქვეყნის მოსახლეობისათვის და მინიმალური ზიანზე გარემოსა და საზოგადოებაზე.
- სამოქმედო გეგმის განხორციელების შეფასება უნდა დაეყრდნოს ფართო საკონსულტაციო პროცესს, რათა აცილებულ იქნეს სუბიექტური, თუ ინფორმაციის არქონით გამოწვეული არარეალისტური შეფასებები.
- აუცილებელია, რომ ევროკავშირის (როგორც თანამშრომლობის ინსტრუმენტის, ისე ევროპის საინვესტიციო ბანკის) დახმარებით განხორციელებული პროექტები და პროგრამები უპირობოდ აკმაყოფილებდეს ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მოთხოვნებსა და სტანდარტებს, განსაკუთრებით, ენერგეტიკისა და ტრანსპორტის სექტორში:
- ევროკავშირში არსებული ჰორიზონტული ინსტრუმენტები უნდა გახდეს სამოქმედო გეგმის განხორციელების განუყოფელი ნაწილი.
- ნებისმიერი პროგრამის განხორციელებას წინ უნდა უსწრებდეს გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასება, რომ არაფერი ვთქვათ პროექტების დონეზე ინტეგრირებული სოციალური და გარემოსდაცვითი შეფასების ჩატარების აუცილებელობაზე.
- აუცილებელია, არსებობდეს ადმინისტრაციული რესურსი ევროკომისიაში, რომელიც დაეხმარება საქართველოს მთავრობას ევროკავშირის დირექტივების მოთხოვნათა შესაბამისად კონკრეტული პროექტების დაგეგმვასა და განხორციელებაში.
- ვინაიდან, როგორც წესი, ინფრასტრუქტურული პროგრამები ხორციელდება უფრო სწრაფად ვიდრე გარემოსდაცვითი პროგრამები, აუცილებელია, თავიდან იქნეს აცილებული უარყოფითი ზემოქმედება როგორც არსებულ, ისე დაგეგმილ დაცულ ტერიტორიებზე, მაგალითად, “ზურმუხტოვან ქსელში” ჩართულ (რაც ნარმოადგენს Natura 2000-ის ანალოგს) და რამსარის კონვენციით დაცულ ტერიტორიებზე.

სამწუხაროდ, დღეს საქართველოში ადგილი აქვს ბუნებრივი რესურსების დეგრადაციასაც და მათზე ხელმისაწვდომობის გაუარესებასაც, რაც ათწლეულების განმავლობაში ცუდი გარემოსდაცვითი მმართველობის შედეგია. პრობლემას ნათლად წარმოაჩენს ბოლო წლების განმავლობაში განსაკუთრებით გახშირებული ბუნებრივი კატასტროფები (რომლებიც ძირითადად გამოწვეულია გადამეტებული ტყის ჭრით, ჭარბი ძოვებით და მოსახლეობის მაღალი სიმჭიდროვით) და ეკოლოგიური ლტოლვილების მზარდი რაოდენობა. სიღარიბესა და გარემოსდაცვით მმართველობას შორის არსებული მჭიდრო კავშირიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, რომ:

- ფართო საზოგადოებრივ კონსენსუსზე დაყრდნობით, სამოქმედო გეგმის ფარგლებში მოხდეს იმ პროექტების იდენტიფიცირება, რომლებიც უპირველეს ყოვლისა, ხელს შეუწყობს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების დაკმაყოფილებას მდგარდი განვითარების პრინციპებზე დაყრდნობით.
- გამოინახოს ბალანსი დიდ მეგა-პროექტებსა და მცირე, მოსახლეობის კონკრეტულ ჯგუფზე ორიენტირებულ პროექტებს შორის, ვინაიდან ამ უკანასკნელთ მთავრობა და საერთაშორისო ინსტიტუტები ნაკლებ ყურადღებას უთმობენ.

დასასრულს, აუცილებელია, რომ სამოქმედო გეგმის განხორციელების პროცესში ევროკომისიამ უფრო მეტი ყურადღება დაუთმოს საქართველოს მიერ საერთაშორისო კონვენციებით, მათ შორის ორჰუსის კონვენციით, აღებული ვალდებულებების შესრულებას.

1. შესავალი

1.1 კვლევის მიზანი და ფარგლები

ევროკავშირის ფართო ევროპის კონცეფციამ და სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების ჩართვამ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში, ახალი პერსპექტივები გაუხსნა საქართველოს, ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ სტრუქტურებში მომავალი ინტეგრაციის თვალსაზრისით. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკამ და ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმის თანმიმდევრულმა განხორციელებამ ხელი უნდა შეუწყოს ვაჭრობისა და ინვესტიციების ზრდას და ეკონომიკურ ინტეგრაციას.

ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართვა ქვეყანას უქმნის როგორც ახალ შესაძლებლობებს, ისე ახალ ამოცანებს უყენებს არსებულ მმართველობის სისტემას და აუცილებელს ხდის უფრო დემოკრატიული და გამჭვირვალე პოლიტიკური სისტემის ჩამოყალიბებას. აღნიშნული განსაკუთრებით ეხება გარემოსდაცვითი მმართველობის სისტემას, მმართველობის იმ სფეროს, სადაც მიიღება გადაწყვეტილებები ბუნებრივი რესურსებისა და ეკოსისტემების მართვის შესახებ. როგორც ცნობილია, ღარიბი და დაბალი შემოსავლების მქონე მოსახლეობის ფენები განსაკუთრებით მოწყვლადნი არიან სუსტი გარემოსდაცვითი მმართველობის შედეგების მიმართ, ვინაიდან ბუნებრივი რესურსები წარმოადგენს მოსახლეობის სწორედ ამ ფენების საარსებო და შემოსავლის ძირითად წყაროს.

ამდენად, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობის ახალ ეტაპზე გადასვლასთან ერთად, მნიშვნელოვანია შეფასდეს, რამდენად მზადაა საქართველო მიიღოს სრული სარგებელი ევროპის სამეზობლო პოლიტიკიდან და ამავე დროს, გაუმკლავდეს იმ სირთულეებს, რომლებიც მოჰყვება თან ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაღრმავებულ თანამშრომლობას. წარმოდგენილი კვლევის მიზანია, სწორედ ეს გახლავთ.

1.2 გამოყენებული მეთოდოლოგია

მდგრად განვითარებაში მმართველობის როლის უფრო მეტად გაცნობიერებასთან ერთად, მსოფლიოში ასევე გაიზარდა ინტერესი მმართველობის შეფასების მიმართ. შესაბამისად, იყო მცდელობები სხვადასხვა სახის ინდიკატორების გამოყენებისა ეროვნულ დონეზე მმართველობის შესაფასებლად, როგორც წესი, გარემოსდაცვითი მდგრადობის, ეკონომიკური ზრდის ან ადამიანური განვითარების შეფასების კონტექსტში. ამ დრომდე

ჩატარებულ ყველა კვლევაში აღიარებულია, რომ მმართველობის მთავარ მახასიათებლებს წარმოადგენს გამჭვირვალობა, ჩართულობა და ანგარიშვალდებულება და შესაბამისად, ბევრია მცდელობაც გაიზომოს და შეფასდეს ეს მახასიათებლები.

წარმოდგენილ ანგარიშში საქართველოს გარემოსდაცვითი მმართველობის შეფასებისას გამოყენებულ იქნა ოთხი საერთაშორისო ორგანიზაციის — გაერო-ს განვითარების პროგრამის (UNDP), გაერო-ს გარემოს პროგრამის (UNEP), მსოფლიო ბანკის (WB) და მსოფლიო რესურსების ინსტიტუტის (WRI) — 2003 წელს გამოცემულ ერთობლივ ანგარიშში “World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth: Balance, Voice and Power” განსაზღვრული, გარემოსდაცვითი მმართველობის შვიდი ელემენტი. ესენია: (1) კანონმდებლობა და ინსტიტუციური მოწყობა, (2) მონაწილეობის უფლება, (3) კომპეტენციათა გადანაწილება, (4) გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, (5) საკუთრების უფლება, (6) ბაზარი და ფინანსები და (7) მეცნიერება და რისკი. ქვემოთ მოკლედაა მიმოხილული, თუ რა საკითხებს მოიცავს გარემოსდაცვითი მმართველობის ჩამოთვლილი შემადგენელი ნაწილები.

(1) კანონმდებლობა და ინსტიტუციური მოწყობა - ვინ იღებს გადაწყვეტილებას ბუნებრივი რესურსების გამოყენებაზე და აკონტროლებს მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებას; რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა ხელმისაწვდომობის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს; რამდენად დეტალურია საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც ეხება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, მონაწილეობას და მართლმსაჯულებას გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში; არის თუ არა დაწესებული შეზღუდვები რომელიმე ჯგუფისთვის ინფორმაციის, მონაწილეობის და მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობაზე; არის თუ არა დაწესებული შეზღუდვები რაიმე სახის გარემოსდაცვითი ინფორმაციის საჯაროობაზე; ხელმისაწვდომობის უფლებების შელახვის შემთხვევაში, არის თუ არა დაწესებული სამართლებრივი დაცვის საშუალებები.

(2) მონაწილეობის უფლება — არიან, თუ არა ცალკეული პირები და ჯგუფები ჩართულნი იმ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში, რომელთა შედეგები ზეგავლენას ახდენენ ბუნებრივ რესურსებსა და გარემოზე; უზრუნველყოფილია, თუ არა საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ყოველ ეტაპზე.

(3) კომპეტენციათა გადანაწილება — ვის უფლებამოსილებას წარმოადგენს ბუნებრივი რესურსების განკარგვა და რამდენად სრულდება სუბსიდიარობის პრინციპი.

(4) ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა — რამდენად ღიაა გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და შესაძლებელია, თუ არა მასზე დაკვირვება; როგორია სახელმწიფო და კერძო სექტორის გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა პასუხისმგებლობა მათ მიერ განუულ ქმედებებზე.

(5) საკუთრების უფლება — ვის საკუთრებაშია ბუნებრივი რესურსები ან ვის აქვს მათი კონტროლის უფლება.

(6) ბაზარი და ფინანსები — როგორ ზეგავლენას ახდენს ფინანსური პრაქტიკა, ეკონომიკური პოლიტიკა ან ბაზარი ბუნებრივი რესურსების განკარგვაზე.

(7) მეცნიერება და რისკი — ხდება, თუ არა ეკოლოგიურ და სოციალურ მეცნიერებათა გამოყენება ბუნებრივი რესურსების განკარგვის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას, რათა შემცირდეს მოსახლეობასა და ეკოსისტემებზე ზემოქმედების რისკი.

წარმოდგენილ ანგარიშში შეფასებულ იქნა საქართველოში ამჟამად არსებული გარემოსდაცვითი მმართველობის სისტემის ზემოთ ჩამოთვლილი შვიდი ელემენტი. ასევე,

ამ ელემენტების საფუძველზე შეფასდა გარემოსდაცვითი მმართველობა საქართველოს წყლის რესურსების მართვის სფეროში, სატყეო სექტორში, ნარჩენების მართვისა და ელექტროენერგეტიკის სფეროებში.

ანგარიში ემყარება როგორც საქართველოს კანონმდებლობისა და სხვადასხვა პოლიტიკური დოკუმენტების ანალიზს, ისე უკანასკნელ პერიოდში ჩატარებულ კვლევებს, არასამთავრობო ორგანიზაციების გამოცდილებასა და კვლევის პროცესში ჩატარებულ ინტერვიუებს.

1.3 ანგარიშის სტრუქტურა

ანგარიშში თავდაპირველად განხილულია კარგი მმართველობის როლი მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევაში და მოკლედია მიმოხილული კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის ძირითადი პრინციპები. ანგარიშის მესამე თავი ეძღვნება საქართველოში ამჟამად არსებული გარემოსდაცვითი მმართველობის სისტემის შეფასებას, სადაც თითოეული ქვეთავში განხილულია გარემოსდაცვითი მმართველობის ზემოთ აღწერილი ელემენტები. მე-4 — მე-7 თავები დაეთმო ოთხ — წყლის რესურსების მართვის, სატყეო, ნარჩენების მართვისა და ელექტროენერგეტიკის სფეროში გარემოსდაცვითი მმართველობის შეფასებას. ამ თავების სტრუქტურაც ანგარიშის ძირითადი ნაწილის მსგავსია — აქაც შეფასება ეფუძნება მმართველობის შვიდ ელემენტს. მე-8 თავი ეთმობა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას, ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესსა და გეგმის ზოგიერთ პრიორიტეტულ მიმართულებას; აქვე განხილულია ის საკითხები, რომელთაც, ანგარიშის ავტორთა აზრით, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული პრიორიტეტების განხორციელებისას. ანგარიშის ბოლო თავში წარმოდგენილია დასკვნები და რეკომენდაციები.

2. მმართველობა და მდგრადი განვითარება

მიუხედავად იმისა, რომ დღეს არ არსებობს მმართველობის საყოველთაოდ გაზიარებული განმარტება, უკანასკნელი ორი ათწლეულის განმავლობაში მსოფლიოში სულ უფრო იზრდება აღიარება იმისა, რომ განვითარების საფუძველს და სიღარიბის შემცირების წინაპირობას სწორედ კარგი მმართველობა წარმოადგენს. შესაბამისად, საერთაშორისო პოლიტიკურ დოკუმენტებში სულ უფრო მეტად აისახება კარგი მმართველობის დამკვიდრების ვალდებულებები. ასე მაგალითად, კარგი მმართველობის დამკვიდრებისადმი მოწოდებები ასახულია გაერო-ს 2000 წლის “ათასწლეულის დეკლარაციაში”; მოგვიანებით, 2002 წელს მიღებულ “განვითარების დაფინანსების მონტრეის კონსენსუსად” (Monterrey Consensus on Financing for Development) ცნობილ დოკუმენტში არაერთხელ არის ხაზგასმული, რომ კარგი მმართველობა ყველა დონეზე, უმნიშვნელოვანესია სიღარიბის შემცირებისა და მდგრადი განვითარებისთვის.

როგორც აღვნიშნეთ, მმართველობას სხვადასხვაგვარად განმარტავენ. მაგალითად, მსოფლიო ბანკი მმართველობას განმარტავს, როგორც განვითარების მიზნით, ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური რესურსების მართვაში გამოყენებულ ძალაუფლებას. გაერო-ს განვითარების პროგრამის განმარტებით, მმართველობა არის წესების, ინსტიტუციებისა და პრაქტიკის ნაკრები, რომელიც უდგენს საზღვრებს და წაახლისებს ადამიანებისა და ორგანიზაციების ქცევას¹. ევროპის კომისიასაც გააჩნია მმართველობის თავისი კონცეფცია, რომლის თანახმად, მმართველობა წარმოადგენს წესებს, პროცესებსა და ქცევას,

¹ Closing the Gap: Information, Participation and Justice in Decision-making for the Environment, World Resources Institute, Washington D.C. 2002

რომლებიც განსაზღვრავენ ძალაუფლების გამოყენების გზებს². მიუხედავად გარკვეული განსხვავებებისა, ყველა თანხმდება, რომ კარგი მმართველობის ძირითადი პრინციპებია გამჭვირვალობა, მონაწილეობა და ანგარიშვალდებულება და რომ სწორედ გამჭვირვალე, მონაწილეობითი და ანგარიშვალდებულებით მმართველობით არის შესაძლებელი მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევა.

მსოფლიოში სულ უფრო მატულობს გამოცდილება და გათვითცნობიერება იმისა, რომ არსებობს პირდაპირი კავშირი ერთის მხრივ, განვითარების ეფექტურობასა და მეორეს მხრივ, გაუმჯობესებულ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, გადანყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის. აღნიშნული კი განსაკუთრებით თვალნათელია გარემოსდაცვით მმართველობაში, ანუ იმ სფეროში, სადაც ხდება ბუნებრივი რესურსებისა და გარემოს მიმართ ძალაუფლების გამოყენება³. მართალია, ინფორმირებულ და განათლებულ საზოგადოებას უკეთ შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს იმ გადანყვეტილებათა მიღების პროცესში, რომელიც ზეგავლენას ახდენს გარემოზე; საზოგადოების ინფორმირებული და ფართო მონაწილეობა, თავის მხრივ, ეფექტური ინსტრუმენტია ეკონომიკური პოლიტიკის და ბუნებრივი რესურსების მართვის შესახებ გადანყვეტილებების მიღების პროცესში სოციალური და გარემოსდაცვითი ინტერესების ინტეგრირებისათვის; საზოგადოების მართლმსაჯულებისადმი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, კი ქმნის იმის საშუალებას, რომ გადანყვეტილებების მიმღებმა პირებმა პასუხი აგონ თავიანთ გადანყვეტილებებზე. ამდენად, საზოგადოებისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის და მართლმსაჯულებისადმი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა მდგრადი განვითარებისკენ გადადგმული უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯია⁴.

1992 წელს რიო-დე-ჟანიეიროში მიღებული “რიოს დეკლარაციის” მე-10 პრინციპი აცალიბებს კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის ძირითად ინსტიტუციურ კომპონენტებს ნებისმიერი მმართველობითი მოდელისთვის. კერძოდ, დეკლარაციის მე-10 პრინციპის თანახმად (იხ. ჩანართი 1), მთავრობებმა და გადანყვეტილების მიმღებმა სხვა ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ თავისი მოქალაქეებისთვის გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, ხელი უნდა შეუწყონ საზოგადოების მონაწილეობას გადანყვეტილების მიღების პროცესში და შექმნან უფლებების შელახვის შემთხვევაში სამართლებრივი დაცვის საშუალებების გამოყენების შესაძლებლობები. ხელმისაწვდომობის სწორედ ეს სამი პრინციპი წარმოადგენს გამჭვირვალე, სამართლიანი და ანგარიშვალდებულებით მიღებული გადანყვეტილების მიღების პროცესის ფუძემდებლურ ნორმებს, რომლებიც ქმნიან კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის საფუძველს.

² იხ. http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm

³ გარემოსდაცვითი მმართველობის განმარტებისას, ჩვენ ვეყრდნობით შემდეგ პუბლიკაციაში მოცემულ განმარტებებს – World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth: Balance, Voice and Power; United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, The World Bank, World Resources Institute; Washington D.C. 2003

⁴ Closing the Gap: Information, Participation and Justice in Decision-making for the Environment, World Resources Institute, Washington D.C. 2002

ჩანართი 1. როს დეკლარაცია, მე-10 პრინციპი

გარემოსდაცვითი საკითხების საუკეთესოდ გადანყვეტა შესაძლებელია მხოლოდ შესაფერის დონეებზე ყველა იმ მოქალაქის ჩართვით, რომელთაც ეხებათ ეს საკითხები. ეროვნულ დონეზე, თითოეული პირისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს სახელმწიფო ორგანოებში არსებული გარემოსთან დაკავშირებული ინფორმაცია, მათ შორის, ინფორმაცია საშიში მასალებისა და მათ თემებში განხორციელებული საქმიანობების შესახებ; თითოეულ პირს უნდა ჰქონდეს გადანყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობა. სახელმწიფოებმა, ინფორმაციის ფართოდ გავრცელების გზით, ხელი უნდა შეუწყონ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას და მონაწილეობას. უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს იურიდიული და ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ეფექტური ხელმისაწვდომობა, მათ შორის, მიყენებული ზიანის ანაზღაურება და სამართლებრივი დაცვის საშუალება.

საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობების გაზრდა ხელისუფლების დემოკრატიზაციის მაჩვენებელია. საზოგადოებისთვის, თითოეული სოციალური ჯგუფისა თუ მოქალაქისთვის გადანყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლების მინიჭება გარემოსდაცვითი და სოციალური სარგებლისა და დანახარჯების არათანაბარი გადანაწილებით გამოწვეული შედეგების გარკვეული კომპენსაციაა. მონაწილეობის უფლება საშუალებას იძლევა უკეთ იქნეს წარმოჩენილი ღარიბი, სოციალურად დაუცველი ჯგუფების ინტერესები გადანყვეტილების მიღების პროცესში.

თავისთავად, მხოლოდ და მხოლოდ საზოგადოების მონაწილეობა არ უზრუნველყოფს მდგრადი განვითარების მიღწევას, მაგრამ გამოცდილება ცხადყოფს, რამდენადაც ღია პოლიტიკური პროცესები და სახელმწიფო ორგანოები საზოგადოების მონაწილეობისადმი, მით უფრო მეტია გარემოსდაცვითი და განვითარების საკითხების ინტეგრირების შესაძლებლობები.

3. გარემოსდაცვითი მმართველობა საქართველოში

3.1 კანონმდებლობა

საქართველოში ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, მათ შორის, ადამიანის უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში, სარგებლობდეს ბუნებრივი და კულტურული გარემოთი და უფლება, მიიღოს სრული, ობიექტური და დროული ინფორმაცია მისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობის შესახებ, კონსტიტუციური ნორმებით არის განმტკიცებული (საქართველოს კონსტიტუცია, მე-2 თავი). მოგვიანებით მიღებულ იქნა ქვეყნის კონსტიტუციით 1995 წელს აღიარებული ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფი არაერთი საკანონმდებლო აქტი. გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის და ამავე სფეროში მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის უფლებების გამოყენების შესაძლებლობები უფრო დეტალურად საქართველოს გარემოსდაცვით კანონმდებლობაშია ასახული. გარდა ამისა, მოქმედებს არაერთი საკანონმდებლო აქტი, რომლებიც ზოგადად, საჯარო დაწესებულებებში არსებული ინფორმაციის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის, გადანყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობისა და ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა შელახვის შემთხვევაში, სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფის საკითხებს არეგულირებს. ხელმისაწვდომობის ამ სამ უფლებას ასევე განამტკიცებს “გარემოსდაცვით

საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ” კონვენცია (შემდგომში — ორჰუსის კონვენცია), რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს და გააჩნია უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ (გარდა კონსტიტუციისა)⁵.

საქართველოში ამჟამად მოქმედი გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის ძირითადი ნაწილი 90-იანი წლების დასასრულს შეიქმნა. მართალია, მასში დროთა განმავლობაში შედიოდა გარკვეული ცვლილებები, თუმცა, უკანასკნელ პერიოდამდე, ძირითადი პრინციპები და მიდგომები კვლავ უცვლელი რჩებოდა. გასული წლების განმავლობაში ჩატარდა არაერთი კვლევა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზების დასადგენად. კვლევები ადასტურებენ, რომ კანონმდებლობის მთავარ ნაკლოვანებას წარმოადგენს ის, რომ ამ სფეროს მარეგულირებელი კანონები ადგენენ მხოლოდ ზოგად სამართლებრივ ნორმებს და როგორც წესი, არ არსებობს მათი შესრულების მექანიზმები — დეტალური კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც, ზოგადი ნორმების საფუძველზე, ნათლად განსაზღვრავდნენ ფუნქციებს, კომპეტენციებს, ვალდებულებებს, პროცედურებსა და პრაქტიკულ ღონისძიებებს.

2004 წლის “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ ქვეყნის მთავრობის მიერ ეკონომიკის ლიბერალიზაციისკენ მიმართულმა კურსმა თავისი ზეგავლენა იქონია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაზეც. კანონმდებლობის ზემოაღნიშნული ნაკლოვანებები კვლავ უცვლელი დარჩა, თუმცა მნიშვნელოვნად შეიცვალა კანონმდებლობით განსაზღვრული მარეგულირებელი ინსტრუმენტების ხასიათი (შინაარსი), რამაც თავის მხრივ, ზეგავლენა მოახდინა გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამავე სფეროში მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის უფლებებზე. თუ როგორ შეიცვალა “ხელმისაწვდომობის უფლებების” უზრუნველყოფი ნორმები, აღწერილია მომდევნო თავებში.

3.1.1 გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

საქართველოს საკანონმდებლო აქტებში არ არსებობს “გარემოსდაცვითი ინფორმაციის” ორჰუსის კონვენციისეული განმარტება, თუმცა არსებობს გარკვეული განმარტებები და განსაზღვრულია ინფორმაციის სახეები, რომელიც დაკავშირებულია გარემოსთან და რომელთა გასაიდუმლოება დაუშვებელია. ასე მაგალითად, “გარემოს დაცვის შესახებ” საქართველოს კანონი გარემოს შემდეგნაირად განმარტავს: “ბუნებრივი გარემოსა და ადამიანის მიერ სახეცვლილი (კულტურული) გარემოს ერთობლიობა, რომელიც მოიცავს ურთიერთდამოკიდებულებაში მყოფ ცოცხალ და არაცოცხალ, შენარჩუნებულ და ადამიანის მიერ სახეცვლილ ბუნებრივ ელემენტებს, ბუნებრივ და ანთროპოგენულ ლანდშაფტებს”. კანონმდებლობის თანახმად, საზოგადოებისთვის ღია და ხელმისაწვდომი უნდა იყოს: ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ (კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ”), მოსახლეობის ჯანმრთელობის შესახებ (კანონი “სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ”), ადამიანის სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობის შესახებ (საქართველოს კონსტიტუცია), მონაცემები იმ საშიშროების თაობაზე, რომელიც ემუქრება ადამიანის სოცოცხლესა და ჯანმრთელობას (ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი) და ინფორმაცია კატასტროფებისა და სხვა განსაკუთრებული მოვლენების შესახებ, რომლებიც უკვე მოხდა,

⁵ კონვენცია რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2000 წლის 11 თებერვალს, ძალაშია 2001 წლის 30 ოქტომბრიდან.

ან შესაძლებელია მოხდეს და ემუქრება მოქალაქეთა უსაფრთხოებას (კანონი “სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ”)⁶.

ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობა გარკვეულწილად არეგულირებს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ანგარიშის მომზადების, საგანგებო სიტუაციისას მოქმედების, გარემოსთან დაკავშირებული ნორმატიული თუ სტრატეგიული დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის, ნაწარმის შესახებ და გარემოზე შესაძლო მნიშვნელოვანი ზემოქმედების მქონე საქმიანობების შესახებ ინფორმაციის გავრცელების საკითხებს, თუმცა ისინი მოითხოვს მეტ დეტალიზებას.

გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების მომზადებისა და საზოგადოებისთვის მისი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის აუცილებლობა განსაზღვრულია 1996 წლის 10 დეკემბერს მიღებული “გარემოს დაცვის შესახებ” კანონის მე-14 მუხლით. კანონის თანახმად, საზოგადოების ინფორმირების მიზნით, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ ყოველწლიურად უნდა მოამზადოს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენება და წარუდგინოს ის ქვეყნის პრეზიდენტს. ეროვნული მოხსენების გამოქვეყნების გზით საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა სავალდებულოა კანონით. მაშინ როდესაც სამინისტრო ვალდებულია მოამზადოს ეროვნული მოხსენება, აღნიშნული კანონის საფუძველზე მოგვიანებით, 1999 წელს მიღებული კანონქვემდებარე აქტი “გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების შედგენის წესი” ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებს ანიჭებს უფლებას თავად შეადგინონ, დაამტკიცონ, გამოაქვეყნონ და გაავრცელონ გარემოს მდგომარეობის შესახებ ადგილობრივი და რეგიონული მოხსენებები. იგივე აქტი განსაზღვრავს ეროვნული მოხსენების სტრუქტურასა და იმ აუცილებელ ინფორმაციას, რომელიც წარმოდგენილი უნდა იყოს მოხსენებაში. კერძოდ, ეროვნული მოხსენება უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას: გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის, ეროვნული მეურნეობის გარემოზე გავლენის, გარემოს დაცვის სახელმწიფო მართვის შესახებ და ასევე პროგნოზებსა და რეკომენდაციებს გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ.

კანონის მოთხოვნათა შესასრულებლად, დღემდე გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ მომზადებულ და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებულ იქნა გარემოს მდგომარეობის შესახებ ოთხი ანგარიში — 2001, 2002, 2003 და 2004 წლებისთვის⁷. არცერთი ეროვნული მოხსენება არ იქნა გამოქვეყნებული (არც ბეჭდვითი ფორმით და არც ინტერნეტის საშუალებით), მიუხედავად იმისა, რომ ამ მოხსენებების მომზადების უპირველესი მიზანი სწორედ საზოგადოების ინფორმირებაა. უფრო მეტიც, კანონმდებლობით, ნორმატიული აქტები, ისევე როგორც ნორმატიული აქტებით დამტკიცებული სხვადასხვა სახის დოკუმენტები, უნდა გამოქვეყნდეს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში. ეროვნული მოხსენებების შემთხვევაში, ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნებულ იქნა მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულებაში ეროვნული მოხსენებების დამტკიცების თაობაზე, მაგრამ არა თავად მოხსენებები.

⁶ ლია თოდუა, “როგორ გამოვიყენოთ ორპუსის კონვენცია საქართველოში: სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთათვის”, ევროპის კომისია, სექტემბერი 2004.

⁷ უნდა აღინიშნოს, რომ გაერო-ს გარემოს პროგრამისა (UNEP) და GRID-Arendal-ის დახმარებით სამინისტრომ 1996 წელს გამოსცა გარემოს მდგომარეობის შესახებ ანგარიში. მოგვიანებით, კვლავ UNEP-ის დახმარებით, ამჯერად არასამთავრობო ორგანიზაცია GRID-თბილისის მიერ 1999 წელს გამოცემულ იქნა თემატური ანგარიში ბიომრავალფეროვნების შესახებ და 2000 წელს ორი ანგარიში – ჯანმრთელობა და გარემო საქართველოში და გარემოს მდგომარეობა თბილისში. ფორმალურად არცერთი ხსენებული ანგარიში არ შეიძლება ჩაითვალოს კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესრულებად, მითუმეტეს, რომ არცერთი მათგანი არ გამოქვეყნებულა საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად.

გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნულ მოხსენებებთან დაკავშირებით ყურადღება უნდა გამახვილდეს ასევე მოხსენებებში წარმოდგენილი ინფორმაციის სანდოობაზე. კანონმდებლობით განსაზღვრულ გარემოსდაცვით მოთხოვნთა შესრულებაზე კონტროლისა და გარემოს ხარისხის მონიტორინგის სისტემის უკიდურესი სისუსტის გამო, მოხსენებებში წარმოდგენილი ინფორმაცია ნაკლებად სანდოა, განსაკუთრებით, გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობისა და ეროვნული მეურნეობის გარემოზე ზეგავლენის შეფასების ნაწილში. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ გარემოს დაცვის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი — გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს დაქვემდებარებული დაწესებულება, რომელიც კოორდინირებას უწევდა პროცესს და ამზადებდა გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენებას, საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 17 დეკემბრის ბრძანებულებით ლიკვიდირებულ იქნა. დღეს ეროვნული მოხსენების მომზადების ფუნქცია სამინისტროს ახალადწამოყალიბებულ სტრუქტურულ ერთეულს — მდგრადი განვითარების დეპარტამენტს აკისრია.

საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს **მოსალოდნელი ან მომხდარი ბუნებრივი და ტექნოგენური ავარიისა და სხვა ეკოლოგიური კატასტროფის შესახებ ინფორმირების ვალდებულებებს**. რაც უნდა გასაკვირი იყოს, კანონმდებლობა ამგვარი ინფორმაციის შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოებისთვის მინოდების ან საჯაროდ განცხადების ვალდებულებას მოქალაქეებს აკისრებს და არაფერს ამბობს თავად სახელმწიფო ორგანოების მიერ საზოგადოების ინფორმირებაზე.

კანონმდებლობა ასევე ადგენს ეკოლოგიური კატასტროფების, ეპიდემიებისა და ეპიზოოტიების დროს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო სიტუაციის გამოცხადების შესაძლებლობას. პრაქტიკაში, ამგვარი ბრძანებულების შემდგომი რეაგირება და ინფორმაციის გავრცელება, ფაქტიურად, სიტუაციის და მიხედვით ხდება. არსებობს ძალზე ზოგადი მოთხოვნები იმის შესახებ, რომ აუცილებელია საგანგებო მოქმედებათა გეგმის არსებობა, ანუ საგანგებო მდგომარეობის წარმოქმნისას აუცილებელ მოქმედებათა წინასწარი დაგეგმვა როგორც სახელმწიფო, ისე საწარმოს დონეზე. ამგვარი ზოგადი მოთხოვნა, რომელსაც აღსრულების არავითარი მექანიზმი არ ახლავს, ბუნებრივია არ სრულდება⁸.

ერთადერთი მისასაღმებელი დებულება საქართველოს კანონმდებლობაში ამ მიმართულებით არის ის, რომ იმ შემთხვევაში, თუ საქმე ეხება საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვისათვის მნიშვნელოვან ინფორმაციას, სახელმწიფო საიდუმლოების გამჟღავნებაც კი არ ითვლება დანაშაულად⁹.

გარემოსთან დაკავშირებული ნორმატიული თუ სტრატეგიული დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის საკითხებს ფარავს ზოგადად, საქართველოს ნორმატიული აქტების შემუშავების, მიღებისა და გამოქვეყნების მარეგულირებელი კანონმდებლობა. კანონმდებლობის თანახმად, “ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონით განსაზღვრული ნორმატიული აქტები (კანონები, საერთაშორისო ხელშეკრულებები, საქართველოს პრეზიდენტის, მთავრობის, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ გამოცემული აქტები და სხვ.) უნდა გამოქვეყნდეს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში. კანონმდებლობა ადგენს ნორმატიული აქტების, მათ შორის, გარემოსთან დაკავშირებული აქტების პროექტების საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის გარკვეულ ვალდებულებებს (საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი), თუმცა ისინი, როგორც წესი, არ სრულდება. რაც შეეხება ისეთ სტრატეგიულ

⁸ ლია თოდუა, “როგორ გამოვიყენოთ ორპუსის კონვენცია საქართველოში: სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთათვის”, ევროპის კომისია, სექტემბერი 2004.

⁹ იგივე წყარო.

დოკუმენტებს, როგორცაა მაგალითად, სხვადასხვა სფეროში პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტები, პროგრამები, გეგმები და სხვა, ისინი როგორც წესი, მტკიცდება სხვადასხვა სახის ნორმატიული აქტით, ანუ მათზეც ვრცელდება ზოგადად ნორმატიული აქტებისთვის განსაზღვრული სავალდებულო გამოქვეყნების წესი. მიუხედავად ამისა, ისევე როგორც ზემოაღნიშნულ გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების შემთხვევაში, ასეთი დოკუმენტები ხშირად არ ქვეყნდება და ქვეყნდება მხოლოდ ის ნორმატიული აქტი, რომლითაც დამტკიცდა ან მოწონებულ იქნა ესა თუ ის დოკუმენტი.

ზოგადად, საქართველოს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავების, განხილვის, მიღებისა და გამოქვეყნების წესებს და არც მათ სამართლებრივ სტატუსს, რაც ქვეყანაში არსებული დაგეგმვის სისტემის მნიშვნელოვან ნაკლოვანებად უნდა ჩაითვალოს. შედარებით ნათელია სურათი გარემოსდაცვით დაგეგმვაში. ჩარჩო-კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ” აყალიბებს დებულებებს გარემოს დაცვის დაგეგმვის სისტემის თაობაზე (რომ უნდა მუშავდებოდეს მდგრადი განვითარების სტრატეგია, ხუთწლიანი გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული გეგმები და საქმიანობის ობიექტებისთვის გარემოს დაცვის მართვის გეგმები), თუმცა ეს მხოლოდ ზოგადი დებულებებია და დაგეგმვის უფრო დეტალურ ნორმებსა და წესებს საქართველოს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს. შესაბამისად, სტრატეგიული ხასიათის გარემოსდაცვითი თუ სხვა სახის დოკუმენტების მომზადების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის ან საბოლოო პროდუქტის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა დიდწილად დამოკიდებულია დოკუმენტის შემუშავებელი საჯარო უწყების კეთილ ნებაზე, უფრო ხშირად კი, საერთაშორისო დონორის მოთხოვნაზე, რომელთა ფინანსური მხარდაჭერითაც მუშავდება ხშირად ასეთი სახის დოკუმენტები.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზმ-ს) მარეგულირებელი კანონმდებლობა 2005 წლის სექტემბერში განხორციელებულ ცვლილებებამდე მოიცავდა დებულებებს რომელთა თანახმად, გზმ-ს პროცედურას (და შესაბამისად, საზოგადოებასთან სავალდებულო კონსულტაციას) ექვემდებარებოდა სხვადასხვა სახის პროგრამები და გეგმები (მაგალითად, მრეწველობის, სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის, ენერგოსისტემის განვითარების გეგმები). მიუხედავად კანონმდებლობის მოთხოვნისა, პრაქტიკაში არ ყოფილა პროგრამების და გეგმების მიმართ გზმ-ს გამოყენების შემთხვევა. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, დღეს ეს მოთხოვნა საქართველოს კანონმდებლობაში უკვე აღარ არსებობს.

უკანასკნელ პერიოდში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა **სურსათის უვნებლობისა და ხარისხის უზრუნველყოფის და პროდუქციის შესახებ** ინფორმაციის გავრცელების საკითხების სამართლებრივი დარეგულირების მიმართულებით. მიღებული იქნა კანონები “მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ” და “სურსათის უვნებლობისა და ხარისხის შესახებ”, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ რისკის შეფასების საფუძველზე მომხმარებელთა ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის დაცვა და მომხმარებლისთვის დროული, მიუკერძოებელი და ობიექტური ინფორმაციის მინოდება პროდუქციის შესახებ, რათა მას მიეცეს არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობა. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ პროდუქციის ხარისხის უზრუნველყოფის სფეროში ამ წინსვლის ფონზე, მნიშვნელოვნად გაუარესდა ადამიანის ჯანმრთელობასა და გარემოზე თავად კვების მრეწველობის ობიექტებით გამონჭვეული ზემოქმედების მარეგულირებელი კანონმდებლობა. კერძოდ, კვების მრეწველობასთან დაკავშირებული გარკვეული სახის საქმიანობები, რომლებიც მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენენ ადამიანის ჯანმრთელობასა და გარემოზე, კანონმდებლობით, ექვემდებარებოდა გარემოსდაცვითი შეფასების პროცედურას და ამ საქმიანობებზე გადამწყვეტილების მიღებისას საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ვალდებულებას (გარკვეული საქმიანობები ექვემდებარებოდა სრულმასშტაბიან გზმ-ს, ზოგი კი, უფრო შეზღუდული გარემოსდაცვითი კვლევის ჩატარებას, შესაბამისი ხარისხით საზოგადოების

მონაწილეობით). 2005 წლის სექტემბერში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად კვების მრეწველობასთან დაკავშირებული საქმიანობები აღარ ექვემდებარება გარემოსდაცვითი შეფასების პროცედურას.

რაც შეეხება ორჭუსის კონვენციით განსაზღვრულ კიდევ ერთ საკითხს — დამაბინძურებელ ნივთიერებათა გაშვებისა და გადატანის რეესტრების შემუშავებასა და მათი საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობას, ეს საკითხი საქართველოს კანონმდებლობით საერთოდ არ რეგულირდება. საქართველომ 2003 წლის მაისში ხელი მოაწერა ორჭუსის კონვენციის ოქმს “დამაბინძურებელ ნივთიერებათა გაშვებისა და გადატანის რეესტრების შესახებ”, თუმცა საქართველოს ხელისუფლება თავს იკავებს ამ ოქმის რატიფიცირებისგან¹⁰. დღეს საქართველოში არსებობს დამაბინძურებელ ნივთიერებათა გაფრქვევის შესახებ მენარმეთა მიერ (სტატისტიკის დეპარტამენტის გზით) გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსთვის ინფორმაციის მიწოდების გარკვეული სისტემა, რომელიც დღემდე არსებობს ბევრ პოსტ-საბჭოთა ქვეყანაში. მოწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე, სამინისტრო ახდენს გაფრქვევების აღრიცხვას, თუმცა, ამ ინფორმაციის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა არ ხდება. გარკვეული ზოგადი მონაცემები გაფრქვევებზე აისახება გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნულ მოხსენებებში, თუმცა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, თავად ეს ანგარიშებიც არ არის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი.

3.1.2 გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ნორმატიული აქტების და სტრატეგიული სახის დოკუმენტების შემუშავების პროცესში საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის შესაძლებლობებს საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს, თუმცა არც საქართველოს პარლამენტი და არც აღმასრულებელი ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები არ ასრულებენ კანონმდებლობის მოთხოვნებს.

როგორც წესი, მოთხოვნების შეუსრულებლობის მიზეზად ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფისთვის საჭირო ფინანსური სახსრების ნაკლებობა სახელდება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უკანასკნელ პერიოდში წინა წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა საბიუჯეტო შემოსავლები, გაიზარდა საჯარო დაწესებულებების დაფინანსებაც, თუმცა ინფორმირებისა და მონაწილეობის ვალდებულებები კვლავ არ სრულდება. დღეს ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფის ვალდებულებების იგნორირების მიზეზი ასეთია: “საზოგადოებას არ გააჩნია ინტერესი” და “ხელისუფლებამ უკეთ იცის რა სჭირდება საზოგადოებას”. კიდევ უფრო სავალალოა ის, რომ საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფის ვალდებულებებს არაფრად აგდებს სწორედ ის უწყება, რომელიც ხელმისაწვდომობის ამ უფლებების უპირველესი დამცველი უნდა იყოს. ქვემოთ (იხ. ჩანართი 2) წარმოდგენილია რამოდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის 2005 წ. 30 ივნისის მიმართვა საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრისადმი, სადაც არასამთავრობო ორგანიზაციები სამინისტროს საქმიანობაში უფრო მეტ გამჭვირვალობასა და საზოგადოებასთან კონსულტაციას მოითხოვენ. არასამთავრობო ორგანიზაციების ამ მოთხოვნას არანაირი შედეგი არ მოჰყოლია.

¹⁰ იგივე წყარო.

ჩანართი 2. არასამთავრობო ორგანიზაციების 2005 წ. 30 ივნისის მიმართვა საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრისადმი

საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრს
გიორგი პაპუაშვილს

უკანასკნელ პერიოდში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში განხორციელდა ძალზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები, რომლებმაც რადიკალურად შეცვალა ამ სფეროს მართვის სისტემა და რომლებიც, ჩვენი აზრით, გრძელვადიან პერსპექტივაში (და ზოგ შემთხვევაში, უმოკლეს ვადაში) უარყოფით ზეგავლენას მოახდენს გარემოს მდგომარეობის ხარისხსა და საქართველოს მოქალაქეთა ჯანმრთელობასა და კეთილდღეობაზე. ამასთანავე, მიგვაჩნია, რომ ამგვარი ცვლილებები ხელს შეუწყობს არა თუ კორუფციის აღმოფხვრას, არამედ პირიქით, ახალი კორუფციული სისტემის ჩამოყალიბებას.

სამწუხაროა, რომ ზემოაღნიშნული ცვლილებების განხორციელებისას არ ჰქონდა ადგილი საზოგადოების ინფორმაციით უზრუნველყოფისა და საზოგადოებასთან კონსულტაციის ჩატარების მცდელობასაც კი. ჩვენთვის კიდევ უფრო მეტად სამწუხაროა, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გაუმჭვირვალობას და მსგავსი არადემოკრატიული მიდგომების გამოყენებას ადგილი აქვს სწორედ იმ სფეროში, რომელიც საერთაშორისო საზოგადოებას მიაჩნია ქვეყანაში არსებული დემოკრატიზაციის დონისა და სოციალური სამართლიანობის ერთ-ერთ ინდიკატორად.

ბატონო გიორგი, მოვითხოვთ, რომ უახლოეს მომავალში ჩაატაროთ შეხვედრა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, დარგის ექსპერტებთან და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან და მოგვახსენოთ თქვენდამი დაქვემდებარებული სამინისტროს მიერ უკვე განხორციელებული საქმიანობებისა და დაგეგმილი პრიორიტეტული ქმედებების შესახებ.

ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა

საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი
კავკასიის გარემოსდაცვით არასამთავრობო ორგანიზაციათა ქსელი (CENN)
გარემოსა და ცხოველთა უფლებების დამცველი კავშირი “ლობო”
სახეობათა კონსერვაციის ცენტრი (NACRES)

ამა თუ იმ საქმიანობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის მარეგულირებელი კანონმდებლობა საქართველოში 1997 წლიდან მოქმედებს და გულისხმობს გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე საქმიანობებზე ნებართვის გაცემის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობას. ამ სფეროში კანონების მიღებას, გარკვეული დაგვიანებით მოჰყვა კანონქვემდებარე აქტებით ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების უფრო დეტალური ნესების დადგენა, თუმცა დეტალიზება არ შეხებია საზოგადოების მონაწილეობას. შეიძლება ითქვას, რომ 1997 წლიდან 2005 შემოდგომამდე კანონმდებლობას ამ სფეროში არ განუცდია მნიშვნელოვანი ცვლილებები. როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, 2005 წლის სექტემბერში ძირეულად შეიცვალა გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე საქმიანობებზე ნებართვის გაცემის პროცედურა, რაც გადაწყვეტილების მიღების ამ დონეზე საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობებზეც

აისახა. გატარებული ცვლილებები და მათი შედეგები უფრო დეტალურად ქვემოთ, მონაწილეობის უფლებსადამი მიძღვნილ თავშია აღწერილი.

3.1.3 მართლმსაჯულებისადმი ხელმისაწვდომობა

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს ადამიანის კონსტიტუციური უფლებების, მათ შორის “ხელმისაწვდომობის უფლებების”, დარღვევის შემთხვევაში სამართლებრივი დაცვის პროცედურებს. საქართველოს კანონმდებლობა ცნობს როგორც ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის, ისე სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობას.

ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენისა და განხილვის წესს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განსაზღვრავს, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციული საჩივარი ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრების შიდა მექანიზმია, რომელიც ალტერნატიულ ან არჩევით მექანიზმს წარმოადგენს და სასამართლოში მიმართვისთვის აუცილებელ პირობას არ ქმნის. დღეს ადმინისტრაციულ ორგანოებში დამკვიდრებული პრაქტიკით, ადმინისტრაციული საჩივრის წარმოება საერთოდ არ ჰგავს კვაზი-სასამართლო წარმოებას. უფრო მეტიც, ის არც შემდგომ, სასამართლოს წარმოებას აძლევს რაიმეს და არც იმ პირს, რომელიც გასაჩივრების აღნიშნულ მექანიზმს იყენებს¹¹.

ადმინისტრაციული წარმოება, იშვიათი გამონაკლისების გარდა, არ უძღვის სასარჩელო წარმოებას, რაც ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართ ნდობის დაბალ ხარისხზე მეტყველებს. როგორც პრაქტიკა ცხადყოფს, ადმინისტრაციულ საჩივარზე, რეალურად, არავითარი ადმინისტრაციული წარმოება არ მიმდინარეობს. ეს უკანასკნელი ადმინისტრაციული ორგანოსთვის ერთხელ უკვე გაგზავნილი განცხადების შეხსენებას უფრო წააგავს, ვიდრე განცხადების დაკმაყოფილება-არდაკმაყოფილებაზე აპელაციას¹².

გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული ორგანოსთვის ადმინისტრაციული სარჩელების წარდგენის შემთხვევები ცნობილი არ არის, მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლოსგან განსხვავებით, კანონმდებლობით, პროცედურა ბევრად სწრაფია და თან უფასო. ჩვენთვის ცნობილია მხოლოდ ერთი შემთხვევა, რომელიც თავისი ხასიათით ადმინისტრაციული წარმოების ნიშნებს ატარებდა და რომელიც არასწორი საჯარო ინფორმაციის შექმნას ეხებოდა¹³. საქმე ეხებოდა საჯარო მოხელეს მიერ ყალბი სხდომის ოქმის შექმნას, რომელიც გარკვეულ საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღებისას საზოგადოებასთან საკონსულტაციო შეხვედრის ჩატარების დამადასტურებელ მტკიცებულებად იქნა წარდგენილი სასამართლოში¹⁴. ვითარებას ართულებდა ის, რომ ყალბი ოქმის შემდგენი წლების განმავლობაში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამმართველოს უფროსი და ამავადროულად, საქართველოში ორჰუსის კონვენციის საკონტაქტო პირი (focal point) იყო. მომჩივანი, არასამთავრობო ორგანიზაცია “მწვანე ალტერნატივა”, მოითხოვდა საქმის ვითარებაში გარკვევას და შესაბამისი ადმინისტრაციული ზომების მიღებას. საჩივარი სამინისტროს წარედგინა 2004 წლის ივნისში და მას ოფიციალური რეაგირება არ მოჰყოლია, თუმცა, საჩივრის წარდგენიდან მოკლე ხანში, აღნიშნულმა

¹¹ თამარ გურჩიანი, “სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი: ინფორმაციის თავისუფლება”, ნაწილი II, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2005

¹² იგივე წყარო.

¹³ საჩივარი თავისი შინაარსით აკმაყოფილებდა კანონმდებლობით ადმინისტრაციული საჩივრისთვის დადგენილ მოთხოვნებს, თუმცა, საჩივრის წარდგენისა და საჯარო უწყების მიერ საჩივრის განხილვის პროცედურული მოთხოვნები არ იქნა ზედმიწევნით შესრულებული არც საჩივრის წარმდგენის და არც საჯარო უწყების მიერ.

¹⁴ თავად სასამართლომ მომჩივანი მხარის შუამდგომლობა მტკიცებულების ყალბად ცნობის თაობაზე საერთოდ არ განიხილა (საქმე – “ასოციაცია “მწვანე ალტერნატივა” საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს და ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის კომპანიის საქართველოს ფილიალის წინააღმდეგ”).

საჯარო მოხელემ დატოვა დაკავებული თანამდებობა.

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებით არსებული დავის შემთხვევაში, ნებისმიერ პირს აქვს სასარჩელო განცხადებით **სასამართლოსთვის მიმართვის** უფლება. მას უფლება აქვს, საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილების გაუქმების ან შეცვლის მოთხოვნით მიმართოს სასამართლოს და/ან მოითხოვოს ქონებრივი და არაქონებრივი ზიანის ანაზღაურება. ზოგადად, საპროცესო კანონმდებლობის თანახმად, სარჩელი დასაშვებია, თუ საჯარო დაწესებულების ქმედებამ პირის კანონიერი უფლებისა და ინტერესის პირდაპირი და უშუალო ზიანი გამოიწვია. საქართველოში ორჭუსის კონვენციის ამოქმედებით საზოგადოებას უპრეცედენტო უფლებამოსილება მიენიჭა — დღეს არავითარ აუცილებლობას არ წარმოადგენს პირისთვის პირდაპირი და უშუალო ზიანის დასაბუთება, როდესაც საქმე საქართველოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევას ეხება.

მიუხედავად იმისა, რომ ორჭუსის კონვენცია საქართველოში უკვე ხუთი წელია ძალაშია, ორჭუსის კონვენციით საზოგადოებისთვის მინიჭებული ამ უფლების პრაქტიკაში გამოყენების შემთხვევები ძალზე ცოტაა. დღემდე ცნობილია მხოლოდ სამი შემთხვევა, რომელთაგან ერთი ეხებოდა გარემოსთან დაკავშირებული საჯარო ინფორმაციის სახელმწიფოს მიერ საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის ვალდებულების იგნორირებას, დანარჩენი ორი კი გარკვეულ საქმიანობებზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ვალდებულების უგულვებელყოფას. პირველი შემთხვევა დასრულდა მოსარჩელის მოთხოვნის დაკმაყოფილებით¹⁵. მეორე შემთხვევაში, მოსარჩელის მოთხოვნები არ იქნა დაკმაყოფილებული საქართველოს არცერთი ინსტანციის სასამართლოს მიერ¹⁶. რაც შეეხება მესამე შემთხვევას, ის დღემდე წარმოებაშია¹⁷.

გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული დარღვევებისას სასამართლოსთვის მიმართვის შემთხვევების სიმცირე და ზოგადად, სასართლოსთვის მიმართვისგან თავის შეკავების რამოდენიმე ბარიერი შეიძლება დასახელდეს, ესენია: არასაკმარისი ნდობა სასამართლოსადმი, სასამართლო პროცესის ხანგრძლივობა, სასამართლო მომსახურების ბაჟი და ადვოკატის ფასი.

მიუხედავად სასამართლო სისტემაში ჩატარებული არაერთი რეფორმისა, ქართულ საზოგადოებაში დღემდე არსებობს **უნდობლობა მართლმსაჯულებისადმი**, დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხის გამო. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად, მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობის საკითხთან დაკავშირებით, საზოგადოების განწყობა ერთმნიშვნელოვანია — სასამართლო ხელისუფლება არასოდეს ყოფილა ისეთი პოლიტიზირებული და მორჩილი, როგორც დღეს არის. კვლევის

¹⁵ საქმეში “ასოციაცია “მწვანე ალტერნატივა” საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ” მოსარჩელე ითხოვდა აზერბაიჯანის, საქართველოსა და თურქეთის მთავრობებსა და ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის პროექტის მონაწილეებს შორის დადებული სამთავრობოთაშორისო ხელშეკრულებისა და მისი დანართების ოფიციალურ გამოქვეყნებას.

¹⁶ საქმეში “ასოციაცია “მწვანე ალტერნატივა” საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს და ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის კომპანიის საქართველოს ფილიალის წინააღმდეგ”, მოსარჩელე ითხოვდა საქართველოში ბოჯ ნავთობსადენის მშენებლობისთვის გაცემული გარემოსდაცვითი ნებართვის ბათილად ცნობას და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას.

¹⁷ საქმეში “ასოციაცია “მწვანე ალტერნატივა” საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს და სპი კაპაგ პეტროფაგ ინტერნეიშენალის წინააღმდეგ”, მოსარჩელე მოითხოვდა ბოჯ ნავთობსადენის პროექტის განხორციელებისას დაგროვილი ნარჩენების დროებით დასაწყობებასა და შემდგომ ინსინერატორში დაწვავზე გაცემული გარემოსდაცვითი ნებართვის ბათილად ცნობას და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას.

საფუძველზე ორგანიზაცია გამოყოფს ასევე იმ დამაბრკოლებელ ფაქტორებს, რომლებიც აფერხებენ სასამართლოთა დამოუკიდებელ და მიუკერძოებელ ფუნქციონირებას¹⁸:

- არასაკმარისი კონსტიტუციური და საკანონმდებლო გარანტიები მოსამართლეთა დამოუკიდებლობისთვის;
- მოსამართლეთა შერჩევის ისეთი კრიტერიუმები, რომლებიც საშუალებას იძლევა, კანდიდატები შეირჩეს სუბიექტური და პოლიტიკური კეთილსამედობის ნიშნით;
- მოსამართლეთა შესახებ გადაწყვეტილებების მიმღები ორგანო, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, განიცდის აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენას, რის გამოც ის აღიქმება მოსამართლეთა დამსჯელ სტრუქტურად;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნორმები იძლევა მოსამართლეთა დევნის საშუალებას მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გამო;
- მოსამართლეთა სუსტი სოციალური გარანტიები;
- სასამართლო რეფორმის ნაჩქარევი ხასიათი და ხელისუფლების მცდელობა, შეიქმნას სასამართლო სისტემის კონტროლის მექანიზმები.

როგორც 2000-2005 წლებში ჩატარებული სასამართლო პრაქტიკის ანალიზები ცხადყოფს, სასამართლოები, როგორც წესი, **საპროცესო ვადების** სრულ იგნორირებას ახდენენ. სამწუხაროდ, სიტუაცია არ შეცვლილა არც “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ. საპროცესო ვადების დაცვას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ინფორმაციის თავისუფლების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებულ დავებში, ვინაიდან ინფორმაცია “მალფუჭებადი პროდუქტია”, რომელიც გარკვეული ვადის გასვლის შემდეგ უსარგებლო ხდება¹⁹. მაგალითისთვის, აქ კვლავ დავუბრუნდებით ზემოხსენებულ სამ შემთხვევას: პირველ შემთხვევაში, სასამართლო წარმოება დასრულდა სასამართლოში სარჩელის წარდგენიდან 10 თვის შემდეგ; მეორე შემთხვევაში — წელიწადნახევარში; მესამე შემთხვევაში, საჩივარი წარდგენილ იქნა 2004 წლის ივნისში; მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლომ საქმე მიიღო წარმოებაში, ის დღემდე არ არის განხილული.

სასამართლოში სარჩელის აღძვრისას პირმა უნდა გადაიხადოს **ბაჟი**, რომლის გადახდის წესი და ოდენობა საერთო სასამართლოებში დამოკიდებულია დავის საგნის ღირებულებაზე. არაქონებრივი დავისას განსაზღვრულია ბაჟის გარკვეული ფიქსირებული ოდენობა, თუმცა სასამართლოს უფლება აქვს თავად განსაზღვროს დავის საგნის ღირებულება საქმის მოცულობის, მხარეთა ქონებრივი მდგომარეობის, შემოსავლისა და სხვა გარემოებების გათვალისწინებით. სამწუხაროდ, არის შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციულ დავებზე სასამართლო მაღალ ბაჟს აწესებს, რაც თავისთავად ზღუდავს საზოგადოების მართლმსაჯულებისადმი ხელისაწვდომობას. მაგალითად კვლავ ზემოაღნიშნულ შემთხვევას მოვიყვანთ, როდესაც არცერთი ინსტანციის სასამართლომ არ დააკმაყოფილა გარემოსდაცვითი ნებართვის ბათილად ცნობისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის მოთხოვნა.

თბილისის საოლქო სასამართლომ საქმის წარმოებაში მიღებამდე მოსარჩელეს, არასამთავრობო ორგანიზაციას, დააკისრა 10 დღის ვადაში 3 100 ლარის ოდენობის (დაახლოებით 1500 აშშ დოლარი) სახელმწიფო ბაჟის გადახდა. როგორც სასამართლოს განჩინებაშია აღნიშნული, სასამართლომ ბაჟის ოდენობის განსაზღვრისას გაითვალისწინა საქმის მოცულობა, მხარეთა ქონებრივი მდგომარეობა და ის გარემოება, რომ მოსარჩელე (ასოციაცია “მწვანე ალტერნატივა”) წარმოადგენდა კერძო სამართლის იურიდიულ პირს²⁰.

¹⁸ თამარ გურჩიანი, მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ბაზის, საკანონმდებლო ინიციატივებისა და საპარლამენტო განხილვების ანალიზი; საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2005

¹⁹ თამარ გურჩიანი, “სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი: ინფორმაციის თავისუფლება”, ნაწილი II, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2005

²⁰ თუმცა, სასამართლომ არ გაითვალისწინა, რომ მოსარჩელე წარმოადგენდა კერძო სამართლის არაკომერციულ იუ-

მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლოს მიერ დაწესებული ბაჟი მიუწვდომლად ძვირი იყო, მოსარჩელემ, საერთაშორისო ორგანიზაციების დახმარებით, მაინც გადაიხადა ბაჟი, ვინაიდან ბაჟის გადაუხდელობის შემთხვევაში, სასამართლო საქმეს არ განიხილავდა.

საოლქო სასამართლოში მოსარჩელის მოთხოვნები არ დაკმაყოფილდა და შესაბამისად, ორგანიზაციამ საოლქო სასამართლოს გადაწყვეტილება უზენაეს სასამართლოში გაასაჩივრა. წინა გამოცდილების გათვალისწინებით, ამჯერად ორგანიზაციამ საკასაციო საჩივარს თან დაურთო თხოვნა სახელმწიფო ბაჟისაგან გათავისუფლების შესახებ, რის საფუძველსაც ორჭუსის კონვენცია იძლეოდა. უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის განჩინებამ ყველა მოლოდინს გადააჭარბა — ამჯერად მოსარჩელე არათუ გათავისუფლდა, არამედ მოეთხოვა კანონმდებლობით განსაზღვრული სახელმწიფო ბაჟის თითქმის მაქსიმალური ოდენობის — 4960 ლარის გადახდა (უკანასკნელ პერიოდამდე მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, სახელმწიფო ბაჟის ოდენობა არ უნდა ყოფილიყო 5000 ლარზე მეტი). თანხის გადაუხდელობა კვლავ საქმის წარმოების შეჩერებას ნიშნავდა და ამჯერად მოსარჩელემ უკანასკნელ გზას მიმართა — ვინაიდან განჩინება სახელმწიფო ბაჟის გადახდის დაკისრების თაობაზე არ ექვემდებარებოდა გასაჩივრებას, ორგანიზაციამ თხოვნით მიმართა თავად უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს, რათა მას, თავის მხრივ, ეთხოვა პალატისთვის თავისივე გამოტანილი განჩინების გადახედვა. ამგვარმა მოქმედებამ გაამართლა, თუმცა, ნაწილობრივ. ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატამ ხელახლა განიხილა თავისი განჩინება, მაგრამ კვლავ არ გაათავისუფლა მოსარჩელე სახელმწიფო ბაჟისგან, მას მხოლოდ თითქმის ხუთჯერ შეუმცირდა გადასახდელი (მოსარჩელემ საბოლოოდ 1000 ლარის ოდენობის ბაჟი გადაიხადა).

როგორც ზემოთ მოყვანილი მაგალითიდან ჩანს, ბაჟის ოდენობა შესაძლოა, სასამართლოსთვის მიმართვის მნიშვნელოვან დამაბრკოლებელ გარემოებად იქცეს. ეს დაბრკოლება კიდევ უფრო რეალური ხდება 2006 წლის ივლისში სახელმწიფო ბაჟების განმსაზღვრელ კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებების გამო, რომლის თანახმად, მნიშვნელოვნად შეიცვალა სასამართლო ბაჟის განაკვეთები. ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში 1 ასახულია სასამართლო ბაჟის ოდენობები 2006 წლის ივლისამდე და ივლისის შემდგომ.

	სასამართლო ბაჟის ოდენობა 2006 წლის ივლისამდე	სასამართლო ბაჟის ოდენობა 2006 წლის ივლისის შემდგომ
სარჩელზე	დავის საგნის ღირებულების 2,5%	დავის საგნის ღირებულების 3%, მაგრამ არანაკლებ 100 ლარისა
სააპელაციო საჩივარზე	დავის საგნის ღირებულების 3%	დავის საგნის ღირებულების 4%, მაგრამ არანაკლებ 150 ლარისა
საკასაციო საჩივარზე	დავის საგნის ღირებულების 4%	დავის საგნის ღირებულების 5%, მაგრამ არანაკლებ 300 ლარისა
სახელმწიფო ბაჟის მაქსიმალური ოდენობა	5 ათასი ლარი	50 ათასი ლარი

ცხრილი 1. სასამართლო ბაჟის ოდენობები 2006 წლის ივლისამდე და ივლისის შემდგომ

თუ კვლავ ზემოთ აღწერილ შემთხვევას დავუბრუნდებით, უნდა ვივარაუდოთ, რომ 2006 წლის ივლისში გატარებული ცვლილებების შემდგომ, მოსამართლეთა ლოგიკით, მოსარჩელე არასამთავრობო ორგანიზაციას არა 4960 ლარის, არამედ 49 600 ლარის ოდენობის ბაჟის გადახდა დაეკისრებოდა.

რიდიულ პირს, რომლის საქმიანობა არ ხორციელდება მოგების მიღების მიზნით და ამდენად, ესოდენ დიდი ოდენობის სახელმწიფო ბაჟის გადახდა შეუძლებელი იქნებოდა.

რაც შეეხება ადვოკატის ფასს, დღეს ეს პრობლემა უფრო მეტად რეგიონებში მცხოვრებ მოსახლეობას ანუხებს. რაც შეეხება დედაქალაქს და სხვა დიდ ქალაქებს, აქ ოპერირებს ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული რამოდენიმე გამოცდილი არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომლებიც უფასოდ იცავენ მოქალაქეთა ინტერესებს სასამართლოებში.

ადვოკატებთან დაკავშირებით, აქვე ყურადღება უნდა გამახვილდეს ამავე პერიოდში, ამჯერად ადვოკატთა საქმიანობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში გატარებულ ცვლილებებზე, რომლებიც, ექსპერტთა მოსაზრებით, მნიშვნელოვან ზეგავლენას იქონიებს მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობაზე. კერძოდ, საუბარია 2006 წლის ივლისში საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით განსაზღვრულ სასამართლოში წარმომადგენლობის მარეგულირებელ დებულებებში შეტანილ ცვლილებებს. ცვლილებების თანახმად, პირებს, რომლებსაც არ გაუვლით ადვოკატთა ტესტირება და არ არიან განეკრიანებული ადვოკატთა ასოციაციაში, შეეძლება მხარის უფლებების დაცვა მხოლოდ პირველი ინსტანციის სასამართლოში და მათ ეკრძალებათ წარმომადგენლის უფლებამოსილების განხორციელება სააპელაციო და საკასაციო ინსტანციების სასამართლოებში. ასეთი ცვლილება ძალზე ზღუდავს მოქალაქეთა ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოებისადმი მიმართვის შესაძლებლობას, რომ არაფერი ვთქვათ სოციალურად დაუცველ ფენებზე, რომლებსაც აღარ ექნებათ უფლება თავისი სურვილისამებრ შეარჩიონ წარმომადგენელი სასამართლოში. ფაქტიურად, სახელმწიფო მოქალაქეებს აიძულებს დაიქირაონ ტესტირებაგავლილი და ადვოკატთა ასოციაციაში განეკრიანებული ადვოკატი ან საერთოდ უარი თქვან პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადანყვეტილების გასაჩივრებაზე.

აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ზემოაღნიშნული შეზღუდვა არ ვრცელდება ხელისუფლების ორგანოების, ადგილობრივი ორგანოებისა და ორგანიზაციების წარმომადგენლებზე, რაც თავისთავად არათანაბარ პირობებში აყენებს მხარეებს და პირდაპირ ეწინააღმდეგება სამოქალაქო სამართლის მთავარ და ნამყვან — სუბიექტთა თანასწორობის პრინციპს. შეტანილი ცვლილებები, მოქმედი ადვოკატების მიერ, აღიქმება არამარტო მართლმსაჯულებისადმი ხელმისაწვდომობის შეზღუდვად, არამედ ადვოკატთა ასოციაციის მეშვეობით ადვოკატების კონტროლის მცდელობადაც (ეს ეხება არამარტო კერძო პრაქტიკის მქონე ადვოკატებს, არამედ იმ არასამთავრობო ორგანიზაციებსაც, რომლებიც საერთაშორისო ორგანიზაციების დახმარებით წარმომადგენლობას უწევენ სოციალურად დაუცველ სხვადასხვა ფენებს სასამართლოებში).

დასასრულს, მართლმსაჯულებისადმი ხელმისაწვდომობის საკითხთან დაკავშირებით აუცილებლად უნდა იქნეს აღნიშნული საქართველოს ხელისუფლების მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოსთან დაკავშირებით განხორციელებულ ბოლო ცვლილებებზე. საუბარია საკონსტიტუციო სასამართლოს აჭარაში, ქალაქ ბათუმში, გადატანაზე²¹. მიუხედავად იმისა, რომ თავად საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელის წარდგენისას სახელმწიფო ბაჟი საკმაოდ დაბალია (10 ლარი), ბათუმში მის გადატანასთან ერთად მნიშვნელოვნად იზრდება როგორც მომჩივნებისა და მოპასუხეების, ისე თავად სასამართლოს ხარჯები (მაგალითად, გადაადგილების, ცხოვრების, კომუნიკაციის და სხვა ხარჯები). ზოგიერთი პოლიტიკოსი და არასამთავრობო ორგანიზაცია კიდევ უფრო შორს მიდის თავის შეფა-

²¹ ყურადსაღებია, რომ უფრო ადრე, 2005 წლის იანვარში, ხელისუფლებამ წამოაყენა წინადადება საკონსტიტუციო სასამართლოს ქალაქ ქუთაისში გადატანაზე. მიუხედავად იმისა, რომ ქუთაისი, ბათუმთან შედარებით, უფრო ახლოს მდებარეობს დედაქალაქთან, ამ საკითხმა დიდი უკმაყოფილება და დებატები გამოიწვია როგორც ხელისუფლების მხარდამჭერებში, ისე ოპოზიციაში. წინააღმდეგობის გამო, საბოლოო გადაწყვეტილება იმ დროს ვერ იქნა მიღებული. სამაგიეროდ, ხელისუფლებამ ძალზე ადვილად და “ზედმეტი” მსჯელობის გარეშე შეძლო თავისი ჩანაფიქრის განხორციელება თითქმის წელიწადნახევრის შემდეგ, როდესაც პოლიტიკოსებიც და საზოგადოებაც “დაკავებული” იყო საქართველო-რუსეთს შორის გამძაფრებულ ურთიერთობაზე მსჯელობით.

სებებში და ამბობს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს დედაქალაქიდან მოშორებულ რეგიონში გადატანა კიდევ უფრო დაასუსტებს კონსტიტუციური კონტროლის მექანიზმს და საფრთხეს შეუქმნის ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას.

გარემოსდამცველებისთვის საკონსტიტუციო სასამართლოში გატარებულ კიდევ ერთ ცვლილებას აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა. საუბარია ახლახანს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარედ გიორგი პაპუაშვილის დანიშვნაზე. სწორედ გიორგი პაპუაშვილის წელიწადნახევარი გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის თანამდებობაზე ყოფნის დროს განხორციელდა ისეთი საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელთა შედეგად მნიშვნელოვნად შეიზღუდა გარემოსთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის უფლებები. ამგვარი დანიშვნის ფონზე, ალბათობა იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო წარმოებაში მიიღებს სარჩელს ამ უფლებების აღდგენის მოთხოვნით, ძალზე დაბალია და შეიძლება ითქვას, ნულის ტოლია.

3.2 ინსტიტუციური მონყობა

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების გამოყენების სახელმწიფო მართვის სისტემა "ვარდების რევოლუციამდე" პრაქტიკულად უცვლელი იყო. ამ სისტემაში წამყვან როლს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო ასრულებდა, თუმცა არსებობდა სხვა სახელმწიფო უწყებებიც რომლებიც სამინისტროსთან ერთად ინაწილებდნენ გარემოს დაცვის უზრუნველყოფისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის ფუნქციებს. ამ სისტემის ნაკლოვანებები არაერთხელ იქნა გაშუქებული ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებებში, სადაც სისტემაში არსებული შემდეგი პრობლემები სახელდებოდა: უწყებებისთვის მინიჭებულ კომპეტენციათა გადაფარვა, ფუნქციათა დუბლირება, ვალდებულებათა ბუნდოვნად განსაზღვრა, სუსტი თანამშრომლობა და კომუნიკაცია, კვალიფიციური ადამიანური რესურსების და დაგეგმვისა და მართვის გამოცდილების ნაკლებობა, ფინანსური და ტექნიკური რესურსების სიმწირე და სხვა.

სისტემამ, ისევე როგორც მთელმა სახელმწიფო მართვის აპარატმა, ბოლო სამი წლის მანძილზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა. ჩვენ მათ აქ არ აღვწერთ დეტალურად და მოკლედ აღვნიშნავთ, რომ ცვლილებები ძირითადად სამი მიმართულებით განხორციელდა:

- (ა) გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს შეუერთდა ე.წ. "მომიჯნავე" სახელმწიფო უწყებები (მაგალითად, სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი, დაცული ტერიტორიების სახელმწიფო დეპარტამენტი, გეოლოგიის სახელმწიფო დეპარტამენტი, მინის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის ნაწილი და სხვ.)²²;
- (ბ) სამინისტროში, ისევე როგორც მიერთებულ უწყებებში ლიკვიდირებულ ან რეორგანიზებულ იქნა მათ დაქვემდებარებაში არსებული ერთეულები ან შეიქმნა ახალი ერთეულები;
- (გ) გამსხვილდა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები და მათ ჩამოერთვათ გარემოს დაცვის უზრუნველყოფასა და ბუნებრივი რესურსების განკარგვასთან დაკავშირებული გარკვეული გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება.

²² ამ მოწყობით, დღეს სამინისტრო განკარგავს ყველა ბუნებრივ რესურსს, გარდა ნავთობისა და გაზისა. ეს რესურსებიც 90-იანი წლების დასასრულს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოს შექმნამდე, სამინისტროს მმართველობაში შედიოდა.

სისტემაში მიმდინარე სრუქტურული ცვლილებების გარდა, ამ სამი წლის განმავლობაში სამჯერ შეიცვალა თავად სამინისტროს ხელმძღვანელი პირი. “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ დანიშნულმა მინისტრმა, ზუსტად ერთი წელი (2004 წ. 17 თებერვლიდან 2005 წ. 17 თებერვლამდე) უხელმძღვანელა უწყებას²³. შემდეგი მინისტრი, რომელიც მანამდე ერთი წელი იუსტიციის სამინისტროს ხელმძღვანელობდა, მის წინამორბედთან შედარებით უფრო დიდხანს, წელიწადნახევარი დარჩა პოსტზე (2005 წ. 17 თებერვლიდან 2006 წ. 21 ივლისამდე) და შემდეგ საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის პოსტზე გადაინაცვლა. დღეს სამინისტროს უკვე ახალი ხელმძღვანელი ჰყავს, თუმცა შესაძლოა, არც ის დარჩეს დიდხანს თანამდებობაზე, ვინაიდან ამჟამად უკვე საუბარია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სოფლის მეურნეობისა და სურსათის სამინისტროსთან შეერთებაზე და შეერთებული უწყების ხელმძღვანელად სხვა პირის დანიშვნაზე.

მიუხედავად იმისა, რომ არცერთ მინისტრს მის მიმართ დაქვემდებარებულ სფეროში მუშაობის არანაირი გამოცდილება და/ან სფეროს შესაბამისი სპეციფიური ცოდნა არ ჰქონია, ყოველ მათგანს ჰქონდა თავისი წარმოდგენა, თუ როგორ უნდა ყოფილიყო მონყობილი სისტემა და როგორი კადრებით უნდა ყოფილიყო დაკომპლექტებული სამინისტრო. შესაბამისად, ყოველი ახალი მინისტრის დანიშვნას თან სდევდა სისტემის სტრუქტურული ცვლილებები (რომლებიც, როგორც წესი, არც დასაბუთებული იყო და არც დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციით ხორციელდებოდა) და სამინისტროს თანამშრომლების ცვლა. უწყებაში მომუშავე სახელმწიფო მოხელეების “გადარჩევის” და ახალი თანამშრომლების დაქირავების მთავარი პრინციპი, როგორც წესი, არა შესაბამისი ცოდნა და გამოცდილება, არამედ მათ მიმართ პირადი ნდობაა; ეს განსაკუთრებით ეხება სამინისტროს ხელმძღვანელ თანამდებობის პირებსა და სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებს. ხშირი ცვლილებების გამო სამინისტროს “პარალიზების” თავიდან აცილების მიზნით, როგორც წესი, “ამბის გადამცემებად” სამინისტროში რჩებიან მცირე რაოდენობით “ძველი” თანამშრომლები.

მრავლისმეტყველია სამინისტროში ამჟამად დასაქმებულ სახელმწიფო მოხელეთა ცოდნა და დამოკიდებულება სახელმწიფოს მიერ საზოგადოების ინფორმირებისა და გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ვალდებულების მიმართ, რაც 2004 წელს ჩატარებულ კვლევაში გამოვლინდა და რაც აგრეთვე დასტურდება არასამთავრობო ორგანიზაციების სამინისტროს თანამშრომლებთან სხვადასხვა საკითხზე ურთიერთობის გამოცდილებით. კერძოდ, სატყეო სექტორის მართვის სფეროში ჩატარებული სოციოლოგიური კვლევის თანახმად²⁴, კვლევის ფარგლებში გამოკითხული სახელმწიფო მოხელეების უმრავლესობა მიიჩნევს, რომ საზოგადოების ინფორმირების დონე ძალზე დაბალია, მცირე ნაწილი კი ფიქრობს, რომ დამაკმაყოფილებელია. ფრიად საინტერესოდ გამოიყურება ასევე მათი წარმოდგენები გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის ფორმებზე. გამოკითხულთა უმრავლესობა საზოგადოების მონაწილეობის ფორმებად ასახელებს მოსახლეობის მასობრივ მონაწილეობას დასუფთავებისა და გამწვანების აქციებში და ტელეფონით ინფორმაციის მიწოდებას შენიშნული ან საექვო დანაშაულებრივი ქმედებების შესახებ. ამასთანავე, გამოკითხულთა თითქმის ნახევარი მიიჩნევს, რომ საჯარო განხილვების მონყობა, საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა ან სხვა საშუალებების გამოყენება და ზოგადად, ტყის მართვის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა, საერთოდ არ არის საჭირო. დანარჩენებს კი მიაჩნიათ, რომ

²³ ქ-ნი თამარ ლებანიძე მინისტრის თანამდებობაზე დანიშვნამდე ხელმძღვანელობდა მიკრო-საფინანსო ორგანიზაციას, ფონდს “კონსტანტა”. მინისტრის თანამდებობის დატოვების შემდგომ, ის კვლავ დაუბრუნდა ძველ საქმიანობას.

²⁴ საქართველოს სასურსათო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ასოციაცია, სათემო ფონდი „ადგილის დედა“; სატყეო სექტორის განვითარების პროექტის საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების კომპონენტის ფარგლებში ჩატარებული სოციოლოგიური კვლევა, 2004.

საჭიროა, მაგრამ ნაწილობრივ(?).

რაც შეეხება მართვის ინსტრუმენტების ცვლილებას, ამ სფეროში რეფორმები მიმდინარეობდა ქვეყნის მთავრობის მიერ აღებული ძირითადი კურსის შესაბამისად, რომელიც საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესებასა და საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდას გულისხმობს. ამ კურსის ხელშეწყობის გზებზე სამინისტროს ხელმძღვანელობას (და ალბათ, უფრო რელევანტური იქნებოდა გვეთქვა, მთავრობას) კვლავ თავისებური ნარმოდგენები გააჩნია, რაც მართვის ინსტრუმენტების ცვლილებაშიც აისახა. ასე მაგალითად, შეიცვალა გარემოში მავნე ნივთიერებათა გაფრქვევის ლიმიტირების მექანიზმები და გაუქმდა მავნე ნივთიერებების ჰაერში გაფრქვევისა და წყალში ჩაშვების გადასახადი, გაუქმდა გადასახადი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობაზე (თუმცა დაშვებული შეცდომის აღმოჩენის შემდეგ (დაიკარგა საბიუჯეტო შემოსავლის მნიშვნელოვანი წყარო), კვლავ აღდგა, ოღონდ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლის სახელწოდებით), რადიკალურად შეიცვალა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემის წესი, მნიშვნელოვნად შემცირდა ის საქმიანობები, რომლებიც ექვემდებარებოდა გარემოსდაცვითი შეფასების პროცედურას (და შესაბამისად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას), მკვეთრად შემცირდა ან უკვე გარემოზე ზემოქმედების ნებართვად ნოდებული, გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების ვადა (სამი თვიდან 20 დღემდე)²⁵.

დღეს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ აღებული კურსის მოკლედ და ნათლად გამოხატვა ყველაზე კარგად თავად ამ უწყების ხელმძღვანელის სიტყვებით შეიძლება. ერთ-ერთი გაზეთისთვის მიცემულ ინტერვიუში მინისტრი გიორგი პაპუაშვილი აცხადებდა: “საქართველოს დონის ქვეყანაში ინვესტორი ყოველ ფეხის ნაბიჯზე რომ აკონტროლო, რამდენი აირი გამოაფრქვია და რა დააბინძურა, ეს ბიზნესში ზედმეტი ჩარევა იქნება. ამ ეტაპზე მთავარია, ბიზნესმა საქართველოში ფეხი აიდგას. როცა ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტით ევროკავშირის ქვეყნებს გაფუტოლდებით, მაშინ ჩვენი ეკოლოგიური მონიტორინგის სისტემაც გამკაცრდება. საქართველო გარემოსდაცვითი კუთხით ახლაც ერთ-ერთ ყველაზე კარგ მდგომარეობაშია მთელ მსოფლიოში...”²⁶. საყურადღებოა ასევე, საქართველოს სხვადასხვა სატელევიზიო არხით სამინისტროს დაკვეთით გავრცელებული სარეკლამო რგოლები, რომლებიც ხან სახელმწიფო ბიუჯეტში ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლით შეტანილი თანხების რეკლამირებას ახდენს და ხანაც მოუწოდებს პოტენციურ ინვესტორებს ჩადონ ინვესტიციები ქვეყნის ბუნებრივი რესურსების მოპოვებაში, დაახლოებით ასეთი შინაარსის მონოდებით: “საქართველო მდიდარია ბუნებრივი რესურსებით — მობრძანდით და აითვისეთ”.

არანაკლებ საყურადღებოა ქართველი პოლიტიკოსების მოსაზრებები საერთაშორისო გარემოსდაცვით კონვენციებზე, რომელთა მხარესაც საქართველო წარმოადგენს. საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და კონვენციებისადმი (არამარტო გარემოსდაცვითი) სანევრო გადასახადის დიდი დავალიანების გამო, მაგალითად, ერთ-ერთი პოლიტიკოსი განიხილავდა “გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი ცხოველთა და მცენარეთა სახეობებით საერთაშორისო ვაჭრობის შესახებ”, CITES-ის²⁷ კონვენციიდან გამოსვლის შესაძლებლობას²⁸. ამის მიზეზად, დავალიანებასთან ერთად, ასევე სახელდება ის,

²⁵ ყურადსაღებია, რომ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში მსგავსი ხასიათის ნებართვის გაცემის ვადა 140-დან 450 დღემდე მერყეობს.

²⁶ გაზეთი “გარემო”, კაკასიის არასამთავრობო გარემოსდაცვით ორგანიზაციათა ქსელი, 2006 წ. ივნისი; ჟურნალი “სახე(ლ)ები - 2005”, საგამომცემლო სახლი “სახე(ლ)ები”

²⁷ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora

²⁸ გაზეთი “ალია”, 2004 წლის 12-13 ოქტომბერი; ინტერვიუ საქართველოს პარლამენტის საგარეო საქმეთა კომიტეტის თავმჯდომარესთან, კონსტანტინე გაბაშვილთან

რომ თურმე, ასეთ გაურკვეველ კონვენციებში განწევრიანებით უცხოელი ბიზნესმენები შევარდნაძისდროინდელი მთავრობისგან სერიოზულ მდგომარეობას “ყიდულობდნენ”(?). არაოფიციალურად გავრცელდა ასევე ინფორმაცია, რომ განიხილება ბაზელის კონვენციიდან²⁹ გამოსვლის შესაძლებლობები, რათა ბიზნეს-სექტორმა შეძლოს სხვა ქვეყნებიდან ნარჩენების შემოტანა და ამით გაზარდოს შემოსავლები სახელმწიფო ბიუჯეტში.

თუ შევაჯამებთ, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში წლების განმავლობაში ჩამოყალიბდა შესაბამისი გარემოსდაცვითი ინსტიტუტები, თუმცა დღეს მათ არ გააჩნიათ არც პოლიტიკური ნება და არც ძალაუფლება, რომ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში გარემოსდაცვით მოსაზრებებს ეკონომიკური მოსაზრებების თანაბარი თუ არა, დღევანდელზე უფრო მეტი მნიშვნელობა მიენიჭოს.

3.3 მონაწილეობის უფლება

როგორც წინა თავებში აღვნიშნეთ, ეროვნულ თუ რეგიონულ დონეზე სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებისას საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის საკითხები პრაქტიკულად არ რეგულირდება საქართველოს კანონმდებლობით. რთულია ასევე, ამა თუ იმ უწყების სურვილით, საზოგადოების მონაწილეობით სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავების დადებითი მაგალითების (პრაქტიკის) მოყვანაც. ამდენად, ამ თავში ყურადღებას გავამახვილებთ საქმიანობის დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უფლებაზე.

საქმიანობის დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები გათვალისწინებულია საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი (მოგვიანებით, გარემოზე ზემოქმედების) ნებართვის გაცემის პროცედურებით. ზემოთ არაერთხელ აღვნიშნეთ, რომ ეს პროცედურები მნიშვნელოვნად შეიცვლა გასულ წელს, ამდენად, სრული სურათის აღსაქმელად, საჭიროდ ვთვლით, მოკლედ მიმოვიხილოთ როგორც 2005 წელს ცვლილებების გატარებამდე არსებული მდგომარეობა, ისე თავად ცვლილებები.

უნდა აღინიშნოს, რომ ხელისუფლება ყოველთვის ცდილობდა სხვადასხვა სახის ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის პროცედურების ერთი მარეგულირებელი ჩარჩო-აქტის ქვეშ მოქცევას და გარკვეული საერთო წესების ჩამოყალიბებას. შესაბამისად, გარემოსდაცვითი ნებართვის, ისევე როგორც გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში არსებული სხვა ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემაც ექვემდებარებოდა ზოგად, მინიმალურ წესებს, მაგრამ ამავე დროს მათი გაცემის დეტალური წესები, მათ შორის, ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის პროცესში საზოგადოების ინფორმირებისა და საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის პროცედურებიც განისაზღვრებოდა სპეციალური გარემოსდაცვითი კანონებითა და საერთაშორისო კონვენციებით.

სიტუაცია რადიკალურად შეიცვალა 2005 წლის 24 ივნისს “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” ახალი კანონის მიღებით, რომელმაც გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის სფეროც, ყველანაირი გამონაკლისის გარეშე, საერთო წესების ქვეშ მოაქცია. საზოგადოების მონაწილეობის თვალსაზრისით, ყველაზე სავალალო არის ის, რომ გარემოსდაცვითი ნებართვა, რომლის გაცემაც სახელმწიფოს მიერ საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფის გარეშე აკრძალული იყო, ახალი კანონით დაექვემდებარა მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით 20 დღეში გაცემას.

²⁹ Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal

ეს წესი კი, გამორიცხავს საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის ყველანაირ შესაძლებლობას. საგულისხმოა, რომ ახალი კანონით შეიცვალა თავად ნებართვის სახელწოდებაც — “გარემოსდაცვითი ნებართვის” ნაცვალად, მას ახლა “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა” ეწოდა იმ მიზეზით, რომ ასეთი დასახელება, თითქოს, უფრო უკეთ ასახავს ნებართვის შინაარსს.

“ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” კანონის საფუძველზე და მის შესასრულებლად, 2005 წლის სექტემბერში მიღებულ იქნა დებულება, რომელიც გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემისთვის შედარებით დეტალურ მოთხოვნებს ადგენს. სწორედ ამ დებულებაში შეეცადა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო ამკარა “უხერხულობიდან” თავის დაღწევას და ნაწილობრივ, არასამთავრობო ორგანიზაციების “დაწყნარებას” — სამინისტრომ საკუთარი თავის ნაცვლად, საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა ინვესტორს დაავალა, ისიც სამინისტროსთვის ნებართვის მისაღებად მიმართვამდე. შედეგად, ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობით საზოგადოების მონაწილეობა უკიდურეს ფორმალობამდე იქნა დაყვანილი — საჯაროობის უზრუნველყოფა ნებართვის გამცემი ორგანოს “გარეთ”. თვალსაჩინოებისთვის, II ცხრილში აღწერილია საქმიანობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფის სფეროში “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” კანონის მიღებამდე და მისი მიღების შემდგომ არსებული ვითარება.

ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ უკანასკნელ პერიოდში გატარებულმა ცვლილებებმა საზოგადოებას არ დაუტოვა არათუ აზრის გამოთქმის, არამედ თუნდაც დროული ინფორმირებულობის არანაირი შანსი საქმიანობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას. ზემოთ აღნიშნული ცვლილებების გასამართლებლად გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს წარმომადგენლები ხშირად გამოთქვამენ მოსაზრებას, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ნორმები ყოველთვის ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და არასდროს სრულდებოდა საზოგადოების პასიურობის გამო. შეუძლებელია არ დავეთანხმოთ ამ მოსაზრებას, მაგრამ აქვე ხაზგასმით უნდა აღვნიშნოთ, რომ ამ ვითარების ერთადერთი მიზეზი იყო სუსტი შიდაუნებრივი კონტროლი და სწორედ საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის სუსტი და ბუნდოვანი საკანონმდებლო მოთხოვნები (რომლისთვისაც თავისუფლად შეეძლოთ გვერდის ავლა როგორც სამინისტროს, ისე ინვესტორს), რომლებიც დახვეწას, გამკაცრებას და მეტ დეტალიზებას მოითხოვდნენ და არა გამარტივებას ან საერთოდ გაუქმებას.

ზემოთ აღწერილი საკანონმდებლო ცვლილებები პირდაპირ ეწინააღმდეგება ორჰუსის კონვენციის მთელ რიგ მოთხოვნებს, რომელთაც აქ დეტალურად არ განვიხილავთ. მხოლოდ აღვნიშნავთ, რომ ორჰუსის კონვენცია აწესებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ე.წ. ”ქვედა ზღვარს” და ამ კონვენციის მხარეები უნდა მიისწრაფოდნენ ისეთი კანონმდებლობის შემუშავებისკენ, რომელიც კონვენციით დადგენილ სტანდარტზე მაღალი იქნება. საქართველოს შემთხვევაში კი, სამწუხაროდ, პირიქით ხდება.

	<p>“ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” კანონის მიღების არსებული ვითარება</p>	<p>“ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” კანონის მიღების შემდგომ ვითარება</p>
<p>საქმიანობა</p>	<p>კატეგორიზაცია</p> <p>მასშტაბის, მნიშვნელობისა და გარემოზე ზემოქმედების ხარისხის მიხედვით საქმიანობები იყოფა ოთხ კატეგორიად.</p> <p>საქმიანობების განსაზღვრებები მოითხოვდა დახვეწას, ზღვრები გადახედვას</p> <p>გარემოსდაცვითი შეფასება</p> <p>I კატეგორია — ექვემდებარება სრულმასშტაბიან გზმ-ს II, III და IV კატეგორიები — ექვემდებარებიან კატეგორიის შესაბამის შეზღუდული მასშტაბის გარემოსდაცვით კვლევებს.</p> <p>საქმიანობა ექვემდებარება გარემოსდაცვით შეფასებას განუჩრეველად იმისა, თუ ვინ ახორციელებს მას — სახელმწიფო თუ კერძო მენარმე</p>	<p>საქმიანობათა ერთი ჩამონათვალი (კრიტერიუმები არ არის განსაზღვრული)</p> <p>საქმიანობები მოცემულია გამსხვილებულად, ზღვრები გარეშე (იშვიათი გამოონაკლებების გარდა)</p> <p>გარემოსდაცვითი შეფასება</p> <p>ჩამონათვალი მოქცეული ყველა საქმიანობა ექვემდებარება სრულმასშტაბიანი გზმ-ს ჩატარებას.</p> <p>საქმიანობა ექვემდებარება გზმ-ს ჩატარებას, თუ მას ახორციელებს კერძო მენარმე; სახელმწიფო გათავისუფლებულია ამ ვალდებულებებისგან</p> <p>მნიშვნელოვნად შეიზღუდა ის საქმიანობები, რომლებიც ადრე ექვემდებარებოდა გზმ-ს ჩატარებას. მაგალითად, გზმ-ს აღარ ექვემდებარება ნიაღსეული რესურსების მოპოვება, სოფლის მეურნეობისა და კვების მრეწველობის წარმოება, ხე-ტყის გადამამუშავებელი, ქალაქის, ტყავისა და საფეიქრო წარმოება, ზოგიერთი სახის ინფრასტრუქტურული პროექტი და სხვ.</p> <p>გარემოსდაცვითი შეფასების ხარისხის შემწეობის (სახ. ეკოლ. ექსპერტიზა) და ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების ვადა:</p> <p>20 დღე</p> <p>დაწესებულია 20-დღიანი ვადის ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში 3 ან 6 თვემდე გაგრძელების შესაძლებლობა, მაგრამ მეტად ბუნდოვანი და საკარგელოში არსებული ვითარების შეუსაბამო პირობებით.</p>

³⁰ ამ გრაფაში მოცემული ინფორმაცია ასახავს როგორც “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” კანონით, ისე მის საფუძველზე და მის შესასრულებად მიღებული ნორმატიული აქტებით განსაზღვრულ მდგომარეობას.

გზმ-ს ჩატარებიდან გათავისუფლება		
	<p>კანონი ითვალისწინებს საქმიანობის გზმ-დან გათავისუფლების შესაძლებლობას საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესის არსებობის შემთხვევაში. გზმ-დან გათავისუფლების შემთხვევას ადგილი არ ჰქონია, ამ საკითხის დეტალურად მარეგულირებელი კანონქვემდებარე აქტის მიუღებლობის გამო</p>	<p>საკითხი დარეგულირდა კანონქვემდებარე აქტით, ძალზე ზოგადად და ბუნდოვნად; გადაწყვეტილების მიღება ხორციელდება ნულოვანი საჯაროობით. კანონქვემდებარე აქტის მიღების შემდეგ გზმ-დან გათავისუფლდა სამი საქმიანობა: ასფალტის ქარხნის მშენებლობა და ორი ინფრასტრუქტურული პროექტი (საავტომობილო გზები)</p>
<p>საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფა:</p> <p>გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს უფლება-მოვალეობები</p>	<p>ნებართვის გაცემაზე განაცხადის მიღების შემდეგ ვალდებულია უზრუნველყოს:</p> <ul style="list-style-type: none"> I კატეგორიის საქმიანობაზე — საზოგადოების ინფორმირება და საზოგადოებასთან კონსულტაცია (საჯარო განხილვა — დედაქალაქში) II კატეგორიის საქმიანობაზე - საზოგადოების ინფორმირება და საზოგადოებასთან კონსულტაცია (საჯარო განხილვა — დედაქალაქში) III კატეგორიის საქმიანობაზე — საზოგადოების ინფორმირება IV კატეგორიის საქმიანობაზე — არ არის გათვალისწინებული საზოგადოების მონაწილეობა 	<p>არც უფლებამოსილია და არც ვალდებული უზრუნველყოს საზოგადოების ინფორმირება და კონსულტაცია ნებართვის გაცემაზე განაცხადის მიღების შემდეგ (ანუ, ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში)</p>
<p>საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფა:</p> <p>ინვესტორის / ნებართვის მამიებლის უფლება-მოვალეობები</p>	<p>I კატეგორიის საქმიანობის განხორციელებისას უფლებამოსილია, მაგრამ არ არის ვალდებული, მოაწილოს გზმ ანგარიშის საჯარო განხილვა, სამინისტროსთვის ნებართვის გაცემაზე განაცხადის წარდგენამდე</p>	<p>ვალდებულია მოაწილოს საჯარო განხილვა სამინისტროსთვის ნებართვის გაცემაზე განაცხადის წარდგენამდე, მხოლოდ იმ რაიონის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც დაგეგმილია საქმიანობის განხორციელება</p>

ცხრილი 2. საქმიანობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ინფორმირება და მონაწილეობა “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” კანონის მიღებამდე და მიღების შემდეგ

3.4 კომპეტენციათა გადანაწილება

საქართველოში ბუნებრივი რესურსები³¹ სახელმწიფო საკუთრებაშია. სახელმწიფოვე ახორციელებს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში მართვას. საქართველოს კანონმდებლობა, ზოგადად, ცნობს კომპეტენციათა გადანაწილებაში სუბსიდიარობის პრინციპს, თუმცა ეს პრინციპი პრაქტიკაში არ განხორციელებულა არც "ვარდების რევოლუციამდე" და არც მის შემდგომ. მიუხედავად ამისა, არსებობს გარკვეული სხვაობები და ამდენად, ქვემოთ, მოკლედ მიმოვიხილავთ ამ ორ პირობით პერიოდს.

"გარემოს დაცვის შესახებ" ჩარჩო-კანონი აყალიბებს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციების გამიჯვნის კრიტერიუმებს, ესენია: 1. გარემოს დაცვის ღონისძიებათა დაფინანსების წყაროები; 2. ბუნებრივი რესურსების მნიშვნელობა, 3. გარემოზე მავნე ზემოქმედების მასშტაბი და 4. დაცული ტერიტორიების დაქვემდებარების დონე. ამ კრიტერიუმებზე, კერძოდ კი, მეორე და მესამე კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, უკვე კონკრეტული რესურსის მარეგულირებელ აქტებში მოხდა სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის რესურსის ცნების შემოტანა. ამას, ლოგიკურად, იმავე კანონით უნდა მოჰყოლოდა ადგილობრივი მნიშვნელობის რესურსის მართვაში ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციების განსაზღვრა და შედგომ კი, ამ კომპეტენციების განსახორციელებლად პრაქტიკული ღონისძიებების გატარება. სამწუხაროდ, საქმე ცნების განსაზღვრას ძალზე მცირედად გასცდა. მაგალითად, წიაღისეული რესურსების შემთხვევაში, სახელმწიფო მნიშვნელობის წიაღისეულ რესურსებზე ლიცენზიას გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო გასცემდა, ზოგიერთი ადგილობრივი მნიშვნელობის წიაღისეულის ლიცენზირებას კი, არა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები, არამედ სამინისტროსვე ტერიტორიული ორგანოები ახდენდენ. "წყლის შესახებ" კანონი ცნობს განსაკუთრებული სახელმწიფო, სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსების ცნებას და ახდენს ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსებით სარგებლობის ლიცენზირების უფლების ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებზე დელეგირებას. მიუხედავად ამისა, რაიონებში წყლის რესურსებით სარგებლობის ლიცენზიას კვლავ სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები გასცემდნენ. ტყის შემთხვევაშიც, ანალოგიური მდგომარეობა იყო, იმ განსხვავებით, რომ მხოლოდ ორ რეგიონში, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკასა და იმერეთის მხარეში საბჭოთა პერიოდიდან შემორჩენილ ე.წ. "საკოლმეურნეო ტყეების" გარკვეულ ფართობზე ტყით სარგებლობის გარკვეულ სახეზე უფლების მინიჭება ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებსაც შეეძლოთ (დანარჩენ ტერიტორიას სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი განკარგავდა, რომელიც ამ დროს ჯერ არ შედიოდა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს დაქვემდებარებაში).

რაც შეეხება წინა თავში აღნიშნულ გარემოსდაცვით ნებართვას, ამ შემთხვევაშიც, მართვის მთელი ძალაუფლება გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ხელში იყო. სამინისტრო მესამე და მეოთხე კატეგორიის საქმიანობაზე ნებართვის გაცემის უფლებას კვლავ ავტონომიური რესპუბლიკების გარემოს დაცვის სამინისტროებსა და თავის ტერიტორიულ ორგანოებს ანიჭებდა³².

კონტროლის უფლებამოსილება მთლიანად ცენტრალური ხელისუფლების ხელში იყო მოქცეული და დღემდე ასეთად რჩება. სახელმწიფო ხელისუფლება თავისი ტერიტორიული

³¹ ბუნებრივ რესურსებში, ამ შემთხვევაში, ვგულისხმობთ ტყის, წყლის, წიაღისეულ რესურსებსა და ცხოველთა სამართალს.

³² უნდა აღნიშნოს, რომ ავტონომიური რესპუბლიკების გარემოს დაცვის სამინისტროებისა და დედაქალაქის გარემოს დაცვის კომიტეტის ე.წ. "ორმაგი დაქვემდებარება", ბუნდოვანი კანონმდებლობის ფონზე, გარკვეულ გაუგებრობებსაც ქმნიდა მათი ერთდროულად გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსადმი და ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებისადმი დაქვემდებარების გამო. ამგვარი მდგომარეობა, გარკვეულწილად, ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის ილუზიასაც ქმნიდა.

ორგანოების საშუალებით ახდენდა გარემოს დაბინძურებისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის კონტროლს. სირთულე აქ იმაში მდგომარეობდა, რომ კონტროლის უფლებამოსილება ერთი და იგივე სფეროში ერთდროულად სახელმწიფო ხელისუფლების რამოდენიმე ორგანოს ენიჭებოდა, რაც უწყებათაშორისი კოორდინაციისა და სუსტი თანამშრომლობის ფონზე, სისტემაში არსებული ნაკლოვანებების (მათ შორის, არსებული კორუფციის) ერთმანეთზე გადაბრალების საშუალებას იძლეოდა. სიტუაცია მეტნაკლებად გამოსწორდა "ვარდების რევოლუციის" შემდეგ სახელმწიფო უწყებათა გაერთიანებისა და ერთიანი მაკონტროლებელი ორგანოს — გარემოს დაცვის ინსპექციის — შექმნის შემდეგ, თუმცა სისტემა სრულფასოვნად დღემდე არ მუშაობს.

ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის სფეროში ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებისთვის უფლებათა დელეგირება ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და რეალურად მართვა ცენტრიდან, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა ტერიტორიული ორგანოების მეშვეობით ხორციელდებოდა. ამას ხელს უწყობდა ისიც, რომ რესურსები მხოლოდ ქალაქებში იყოფოდა სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის რესურსად, პრაქტიკაში კი, არცერთი რესურსის ფიზიკური გამიჯვნა არ განხორციელებულა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მართალია, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების საქმიანობის მარეგულირებელი სპეციფიური კანონმდებლობა ანიჭებს მათ გარკვეულ უფლებამოსილებებს გარემოსდაცვით მმართველობაში, მაგრამ ისევე როგორც გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის შემთხვევაში, ეს ნორმები ძალზე ზოგადი და დეკლარაციული ხასიათისაა. შედეგად, ადგილი აქვს იმგვარ შემთხვევებს, როდესაც ადგილობრივი ორგანოები ცდილობენ მათთვის, მართალია ბუნდოვნად, მაგრამ კანონმდებლობით დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში ადგილობრივად მიიღონ გადაწყვეტილებები, რომლებიც შესაძლოა არ შეესაბამებოდნენ ცენტრში მიღებულ გადაწყვეტილებებს.

"ვარდების რევოლუციის" შემდგომ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის სისტემაში გატარებულმა ინსტიტუციურმა ცვლილებებმა და "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" კანონის მიღებამ მდგომარეობა კიდევ უფრო გაართულა. გატარებული ცვლილებების შედეგად გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოებს ის უფლებებიც წაერთვათ, რასაც მანამდე მოქმედი კანონმდებლობა ანიჭებდა მათ და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის მთელი უფლებამოსილება სამინისტროს ცენტრალური აპარატის ხელში მოექცა. შეიძლება ითქვას, რომ მოხდა გარემოსდაცვითი მმართველობის ცენტრის მიერ აბსოლუტური მონოპოლიზაცია. სამწუხაროდ, არასამთავრობო ორგანიზაციების არაერთი მცდელობა, დაერწმუნებინათ შესაბამისი სახელმწიფო მოხელეები იმაში, რომ ამგვარი ცვლილებები შეზღუდავდა მოსახლეობის ბუნებრივ რესურსებზე ხელმისაწვდომობას და კონფლიქტის წყარო გახდებოდა, უშედეგო აღმოჩნდა.

დაშვებულმა "შეცდომამ", თუ შესაძლოა, გამიზნული ქმედების შედეგმა, არ დააყოვნა და მალევე წარმოაჩინა თავი, თუმცა ხელისუფლების და კონკრეტულად, კი გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს რეაგირება მაინც არაადეკვატური იყო. რამოდენიმე თვის წინ, სამინისტრომ მოახდინა ტყით სამრეწველო სარგებლობის გარკვეულ სახეზე, სასარგებლო ნიაღისეულის (მხოლოდ საშენი მასალების) მოპოვებაზე, წყალაღებასა და წყალჩაშებაზე და ნადირობაზე ლიცენზირების უფლებამოსილების აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამმართველოზე დელეგირება³³. ყურადსაღებია, რომ ეს ცვლილება არ შეხებია დანარჩენ საქართველოს. "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" კანონის მიღებით გამოწვეულ საქართველოს მოსახლეობის საშემე მერქნით უზრუნველყოფაში შექმნილ პრობლემას სამინისტრო კანონის მიღებიდან ერთი

³³ ეს სამსახური დღემდე ორმაგ, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის დაქვემდებარებაში რჩება

წლის შემდეგ გამოეხმაურა და 2006 წლის აგვისტოში ნება დართო თავის ტერიტორიულ ორგანოებსა და ადგილობრივი მმართველობის და თვითმმართველობის ორგანოებს მიიღონ გადაწყვეტილება მოსახლეობისთვის პირადი მოხმარების მიზნით საშემე მერქნის გაცემაზე.

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს სხვა განვითარებადი ქვეყნების გამოცდილება, რომელზეც ხელისუფლებას ხშირად ადგილობრივი ექსპერტები და ორგანიზაციები უთითებენ, ზოგადად, შეიძლება ითქვას, რომ ხელისუფლება თავის საქმიანობას, საუკეთესო შემთხვევაში, მაინც საკუთარ შეცდომებზე სწავლის გზით წარმართავს. შეცდომების მიზეზი კი, როგორც წესი, სხვა მხარეების აზრის მოსმენისა და გათვალისწინების სურვილის არარსებობაა. სურვილის არარსებობას მხოლოდ კანონის მოთხოვნები თუ დაუპირისპირდება, მაგრამ ყველაზე სავალალო ისაა, რომ ხელისუფლება ინფორმირებისა და აზრის გამოხატვის კანონით განსაზღვრულ შესაძლებლობებსაც ნელ-ნელა გამიზნულად სპობს.

3.5 გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება

დღეს გარემოსდაცვით საკითხებზე ხელისუფლების და კონკრეტულად, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულება შემოიფარგლება სამინისტროს ინტერნეტ-გვერდზე, ძირითადად, სასარგებლო წიაღისეულით სარგებლობაზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი აუქციონებისა და გარემოს დაცვის ინსპექციის მიერ გამოვლენილი სამართალდარღვევების შესახებ მშრალი ინფორმაციის განთავსებით. ერთადერთი დოკუმენტი, რომელიც მცირე წარმოდგენას შეუქმნის საზოგადოებას სამინისტროში მომხდარ პროცესებსა და სამინისტროს გეგმებზე, არის სამინისტროს მიერ 2005 წლის განმავლობაში განეული სამუშაოს შესახებ ანგარიში. ჩვენ არ განვიხილავთ დეტალურად ანგარიშის შინაარსს, მხოლოდ აღვნიშნავთ, რომ ანგარიშის დაახლოებით ნახევარი აბსოლუტურად უსარგებლო ფოტო-სურათებს უჭირავს, ხოლო სამინისტროს 2006 წლის პრიორიტეტები, ყოველგვარი ანალიზისა თუ დასაბუთების გარეშე, ნახევარ გვერდზე, სულ ათი მოკლე წინადადებითაა ჩამოყალიბებული. ყურადსაღებია, ასევე, რომ ვებ-გვერდის ინგლისურენოვან ვარიანტზე, მხოლოდ საქართველოს სხვადასხვა მხარეში არსებული, ლიცენზირებას დაქვემდებარებული ბუნებრივი რესურსების ჩამონათვალის ნახვაა შესაძლებელი, როგორც ჩანს, უცხოელი ინვესტორების მოსაზიდად.

ადრე ზემოთ აღვნიშნეთ და აქ კიდევ გავიმეორებთ, რომ დღეს გამჭვირვალობა, ისიც გარკვეული ხარისხით, უზრუნველყოფილია მხოლოდ საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციებისა და ქვეყნების მხარდაჭერით განხორციელებულ პროგრამებში, ვინაიდან, როგორც წესი, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მოთხოვნები სწორედ ამ პროგრამებითაა განსაზღვრული. სხვა სიტყვებით — ეს არის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება დონორების მიმართ და არა საკუთარი საზოგადოების მიმართ.

თუ რამდენად გამჭვირვალედ წარმართავს დღეს ხელისუფლება თავის საქმიანობას და რამდენად ანგარიშვალდებულია ის საზოგადოების მიმართ, კარგად ჩანს არასამთავრობო ორგანიზაციების 2005 წლის 10 ნოემბრის განცხადებაში (იხ. ჩანართი 3), როდესაც ისინი უკვე მეორედ მიმართავენ ერთობლივად გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრს. თუ შევადარებთ, დავინახავთ, რომ ზემოთ მოყვანილი 2005 წლის 30 ივნისის განცხადების და ოთხი თვის შემდეგ გაკეთებული მიმართვის მოთხოვნები, პრაქტიკულად იგივეა. განსხვავება ამ ორ მიმართვას შორის არის ის, რომ ბოლო მიმართვით არასამთავრობო ორგანიზაციები ახლა უკვე საქართველოს პარლამენტსაც სთხოვენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მეტი გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას და თავისი საპარლამენტო ზედამხედველობის ფუნქციის განხორციელებას. რაც შეეხება მსგავსებას — არც პირველ და არც მეორე შემთხვევაში მიმართვას არცერთი ადრესატისგან რეაგირება არ მოჰყოლია.

ჩანართი 3. არასამთავრობო ორგანიზაციების 2005 წლის 10 ნოემბრის განცხადება

არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება საქართველოს სახელმწიფო გარემოსდაცვით პოლიტიკაში განხორციელებული ცვლილებებისა და გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის შესახებ

ბოლო ორი წლის განმავლობაში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სახელმწიფო მართვის სისტემაში განხორციელდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები, რომლებმაც რადიკალურად შეცვალა როგორც სახელმწიფო მართვის სტრუქტურა, ისე მართვის ინსტრუმენტები და შეზღუდა გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები.

შეიცვალა ინსტიტუციური სისტემა — გაუქმდა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო და შეიქმნა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, რომელშიც გაერთიანდა რამოდენიმე სახელმწიფო უწყება, ჩამოყალიბდა გარემოს დაცვის ინსპექცია. ცვლილებები განიცადა მართვის ისეთმა ეკონომიკურმა ინსტრუმენტმა როგორცაა გადასახადები ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისთვის და გარემოს დაბინძურებისთვის — საერთოდ გაუქმდა გარემოს დაბინძურების გადასახადი, ხოლო ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის გადასახადი შეიცვალა მოსაკრებლით; გაუქმდა ამა თუ იმ საქმიანობის/პროექტის განხორციელებაზე გადაწყვეტილების მიღების ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, როგორცაა გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურა; აბსოლუტურად გარდაიქმნა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზირების სისტემა.

ჩვენდა სამწუხაროდ, ზემოაღნიშნული ცვლილებები განხორციელდა ნაჩქარევად და დაინტერესებულ მხარეებთან ყოველგვარი კონსულტაციის გარეშე. ამან, ჩვენი აზრით, გამოიწვია ის, რომ დღეს მოქმედი კანონმდებლობა სავსეა ხარვეზებით, რომლებიც გადაუდებელ გამოსწორებას საჭიროებს. ჩვენ მიგვაჩინია, რომ განხორციელებული ცვლილებები არათუ ხელს უწყობს უფრო გამჭვირვალე და ეფექტური მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას, არამედ პირიქით, ნაყოფიერ ნიადაგს ქმნის სახელმწიფო ორგანოთა მიერ დაუსაბუთებელი და ადამიანთა ჯანმრთელობისთვის და ბუნებრივი გარემოსთვის ზიანის მომტანი გადაწყვეტილებების მისაღებად.

უახლოეს დღეებში, ა.წ. 15 ნოემბრამდე, “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” საქართველოს კანონის მოთხოვნათა თანახმად, საქართველოს მთავრობამ პარლამენტს უნდა წარუდგინოს აღნიშნული კანონის მიღებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო აქტების პროექტები. კვლავ ჩვენდა სამწუხაროდ, მიუხედავად კანონით განსაზღვრული მოახლოებული ვადისა, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ, ისევე როგორც თავად კანონის მიღებისას, დღემდე არ გახადა საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი საკანონმდებლო აქტების პროექტები და არ ჩაატარა კონსულტაციები დაინტერესებულ მხარეებთან. ჩვენთვის მიუღებელია ასეთი მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებების კვლავ ამგვარი გზით განხორციელება. მსგავსი ქმედება პირდაპირ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციისა და ორჰუსის კონვენციის მოთხოვნებს, რომლის მხარესაც საქართველო წარმოადგენს.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენ, ქვემოთ ხელმომწერი არასამთავრობო ორგანიზაციები, მოვითხოვთ:

1. საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ უზრუნველყოს “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” საქართველოს კანონის მიღებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო აქტების პროექტების საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა და საზოგადოებასთან კონსულტაციების ჩატარება. კერძოდ, სამინისტრომ უზრუნველყოს შემდეგი ქმედებების გატარება:

- დაადგინოს საკანონმდებლო აქტების პროექტების შესახებ საზოგადოებასთან კონსულტაციის ჩატარების 60-90-დღიანი ვადა და აღნიშნულის თაობაზე გამოაქვეყნოს განცხადება საზოგადოების ინფორმირების ყველა შესაძლო საშუალების გამოყენებით;
- განცხადებასთან ერთად, საჯარო გახადოს “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” საქართველოს კანონის მიღებასთან დაკავშირებით შემუშავებული საკანონმდებლო აქტების პროექტები (მათ შორის, სამინისტროს ვებ-გვერდზე და საზოგადოებასთან და მასმედიასთან ურთიერთობის სამსახურში განთავსებისა და ელექტრონული ქსელების საშუალებით გავრცელების გზით);

- საზოგადოებასთან კონსულტაციის 60-90-დღიანი პერიოდის განმავლობაში მოაწყოს სულ მცირე ორი საჯარო განხილვა და განხილვის თარიღების შესახებ, აღნიშნოს ზემოაღნიშნულ განცხადებაში;
- საზოგადოებასთან კონსულტაციის 60-90-დღიანი პერიოდის დასრულებიდან 10 დღის ვადაში უზრუნველყოს საზოგადოების ინფორმირება საზოგადოების მიერ სამინისტროსთვის წერილობით წარდგენილი თუ საჯარო განხილვებზე გამოთქმული შენიშვნებისა და კომენტარების გათვალისწინების/გაუთვალისწინებლობის შესახებ; შენიშვნის/კომენტარის გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში, დაასაბუთოს მიღებული გადაწყვეტილება;
- წინა პუნქტში აღნიშნული ინფორმაციის გავრცელება უზრუნველყოს იმავე გზით, რა გზითაც მოხდება საკანონმდებლო აქტების პროექტების გავრცელება.

2. საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ ნებისმიერი ინსტიტუციური ცვლილების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება განახორციელოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფით. საზოგადოების ინფორმირებისა და კონსულტაციის ჩატარებისთვის შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს პირველ პუნქტში აღწერილი სქემა. ყველა შემთხვევაში, სამინისტრომ ნათელი უნდა გახადოს საზოგადოებისთვის გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა და ამ პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები.

3. საქართველოს პარლამენტის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტმა გაუწიოს ზედამხედველობა სამინისტროს მიერ საკანონმდებლო აქტების პროექტების შემუშავების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად გატარებულ ღონისძიებებს.

4. საქართველოს პარლამენტის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტმა საკანონმდებლო აქტების პროექტების პარლამენტში განსახილველად წარდგენის შემდეგ უზრუნველყოს პროექტების საკომიტეტო მოსმენების ჩატარება.

ასოციაცია "მწვანე ალტერნატივა"
 საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა
 და განვითარების ცენტრი
 სახეობათა კონსერვაციის ცენტრი "NACRES"

კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო
 ორგანიზაციების ქსელი (CENN)
 "GRID-თბილისი"
 ასოციაცია "ლობო"

3.6 საკუთრების უფლება

როგორც ერთ-ერთ წინა თავში აღვნიშნეთ, ბუნებრივი რესურსები საქართველოში სახელმწიფოს საკუთრებაა და ისინი შეიძლება გადაეცეს ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს სხვადასხვა მიზნით სარგებლობისთვის. ზემოთ, ჩვენ ასევე აღვწერეთ, თუ როგორ არის განაწილებული კომპეტენციები ბუნებრივი რესურსების მართვის, მათ შორის ლიცენზირების სფეროში. აქ შევეცდებით მოკლედ აღვწეროთ თავად ლიცენზირების მექანიზმი, მასში განხორციელებული ცვლილებები და სახელმწიფოსა და ბუნებრივი რესურსებით მოსარგებლებს შორის ურთიერთობათა განსხვავებულად დარეგულირების შესახებ სახელმწიფოს მომავალი გეგმები.

"ვარდების რევოლუციამდე" გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მმართველობაში მოქცეული ბუნებრივი რესურსების ლიცენზირების გზით სარგებლობაში გადაცემა, პრაქტიკულად, ერთი სქემით ხორციელდებოდა. კანონმდებლობა მოითხოვდა, რომ თითოეული სახის რესურსზე შექმნილიყო ე.წ. საუნყებათაშორისო საბჭოები დარგის ექსპერტების, სხვადასხვა უწყებების წარმომადგენლებისა და სხვა შესაბამისი პირების მონაწილეობით და ამ საბჭოებს უნდა მიეღოთ გადაწყვეტილება კონკრეტული ლიცენზიის გაცემის თუ გაცემაზე უარის თქმის შესახებ. სამინისტროს კი, საბჭოს გადაწყვეტილების საფუძველზე უნდა გაეცა ან არ გაეცა ლიცენზია. ამგვარი მიდგომა, როდესაც სხვადასხვა

დაინტერესებული მხარეებისგან შემდგარი კოლეგიური ორგანო იღებდა გადაწყვეტილებას და სამინისტრო უბრალოდ აფორმებდა მას, თავად სამინისტროს მიერ საზოგადოების მონაწილეობისა და გამჭვირვალობის საუკეთესო მაგალითად წარმოჩინდებოდა. პრობლემა იმაში იყო, რომ ეს თითქოსდა გამჭვირვალე სქემა, პრაქტიკაში მაინც არ მუშაობდა. საბჭოების სხდომები, იშვიათი გამონაკლისების გარდა, ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და რეალურად გადაწყვეტილებას, რა თქმა უნდა, თავად სამინისტრო იღებდა. ამასთან, ამა თუ იმ კონკრეტულ საკითხზე წინააღმდეგობის არსებობის შემთხვევაში, სამინისტროს ადვილად შეეძლო ყველაფერის საბჭოზე დაბრალება და თავის მართლება იმით, რომ გადაწყვეტილება რომელიმე კონკრეტულმა პირმა კი არა, კოლეგიურმა ორგანომ მიიღო.

2005 წელს "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" კანონის მიღებამ სურათი შეცვალა. საბჭოები გაუქმდა და დღეს ყველა სახის ბუნებრივი რესურსით სარგებლობაზე ლიცენზიის გაცემა აუქციონის საფუძველზე ხორციელდება. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, იმან, რომ სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის რესურსიც აუქციონის საფუძველზე და თანაც მხოლოდ ცენტრში, დედაქალაქში შეიძლება გაიცეს სარგებლობაში, უკვე შექმნა პრობლემები საქართველოს რეგიონებში.

ბოლო ერთი წლის მანძილზე ხელისუფლება აქტიურად იხილავს ტყის რესურსზე საკუთრების ფორმის შეცვლის, კერძოდ კი პრივატიზაციის საკითხს (განხილვაში ჩვენ არ ვგულისხმობთ საზოგადოებასთან რაიმეს განხილვას; როგორც წესი, საზოგადოება მთავრობის ინიციატივების შესახებ მასმედიის საშუალებებით იგებს). მოტივი აქ ერთადერთია — სახელმწიფოს არ შესწევს ძალა მოუაროს რესურსს და კერძო პირს შეუძლია ეს უკეთ გააკეთოს; თანაც, სახელმწიფო რესურსის გაყიდვით მოგებასაც ნახავს. ეს საკითხი ისევე ჩუმად და სწრაფად გადაწყდებოდა როგორც სხვა მრავალი პრობლემური საკითხი, რომ არა არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საზოგადოების სხვადასხვა ფენების აქტიურობა. ხელისუფლებამ თითქოს უკან დაიხია და ახლა განკერძოების ნაცვლად, შემოთავაზებულია სახელმწიფოსა და მოსარგებლებს შორის ადმინისტრაციულის (ლიცენზიის) ნაცვლად, სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობის ფორმით (საიჯარო ხელშეკრულებით) დარეგულირება. მიუხედავად იმისა, რომ თითქოს, დღეს ტყეების განკერძოების საკითხი აღარ განიხილება, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე საქართველოში ინვესტირების ათ მიზეზთაგან, ერთერთად სწორედ ტყეების პრივატიზაცია სახელდება და ეს ბუნებრივი რესურსის რაციონალურ მოხმარებად აღიქმება (იხ. ჩანართი 4).

ყურადღების ღირსია უკანასკნელ პერიოდში გატარებული კიდევ ერთი ცვლილება, რომელიც აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის მარეგულირებელ კანონში განხორციელდა. 1997 წლიდან (შესაბამისი კანონის მიღებიდან) 2005 წლის აპრილამდე ითვლებოდა, რომ აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება შეიძლება დადგეს ინფრასტრუქტურული პროექტების (გზები, მილსადენები, სატელეფონო ხაზები) განხორციელებისას და ეროვნული თავდაცვისთვის საჭირო სამუშაოებისთვის და ამ დროს მოქალაქის საკუთრებას შესაძლოა, ექსპროპრიაცია ჩაუტარდეს. 2005 წლის აპრილში კი აღმოჩნდა, რომ თურმე, საკუთრების კონსტიტუციური უფლება შეიძლება შეიზღუდოს ასევე სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებისას; ანუ დღეს სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება რიგ შემთხვევებში (და დღევანდელი ტენდენციებიდან გამომდინარე, ასეთი შემთხვევა, ალბათ, ბევრი იქნება) შესაძლოა, აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად ჩაითვალოს და სასამართლოს ძალით მოქალაქეს ჩამოერთვას ქონება.

ზემოაღნიშნულ გარემოებასთან ერთად, თუ გავიხსენებთ იმასაც, რომ 2005 წელსვე გატარებული ცვლილებების გამო, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება დღეს უკვე აღარ ექვემდებარება გარემოზე ზემოქმედების წინასწარ შეფასებას და საზოგადოების

ინფორმირებისა და კონსულტაციის პროცედურას, და ასევე იმას, თუ რა ვითარებაა დღეს სასამართლოებში, ნათელი ხდება საქართველოს ხელისუფლების დამოკიდებულება ქვეყნის ბუნებრივი რესურსებისა და საკუთარი მოსახლეობისადმი³⁴.

ჩანართი 4. საქართველოში ინვესტირების ათი მიზეზი

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებ-გვერდიდან:

http://www.mfa.gov.ge/index.php?sec_id=57&lang_id=GEO

საქართველოში ინვესტირების 10 მიზეზი:

1. პოლიტიკური და ლიბერალური ეკონომიკური რეფორმები
2. მიმზიდველი მაკროეკონომიკური გარემო
3. კონკურენტული სავაჭრო წესები
4. ლიბერალური საგადასახადო კოდექსი
5. სახელმწიფო ქონების პრივატიზაცია
6. მოდერნიზებული ბიზნეს ლიცენზირების სისტემა
7. რეფორმირებული ტექნიკური რეგულირების სისტემა
8. ...

პრივატიზაცია პოსტ-რევოლუციურ საქართველოში ერთერთი ყველაზე დინამიური პროცესია, რომელიც მიზნად ისახავს კერძო კაპიტალის მოზიდვას სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი აქტივებისათვის, ეფექტური მმართველობის დასაწერად, ინვესტიციების გასაზრდელად და ეკონომიკური ზრდისათვის, ისევე როგორც სამუშაო ადგილების შესაქმნელად. პრივატიზაციის პროცესში შემდეგი პრინციპებია სახელმძღვანელოდ:...

2. საქართველოში არსებული ყველა რესურსის რაციონალური მოხმარება

ამ ეტაპზე, საქართველოს პრივატიზაციის პოლიტიკა ძირითადად ორიენტირებულია დიდი ზომის საწარმოთა გაყიდვაზე. ჰიდროელექტროგენერაციის ქარხნების, ენერჯის გამანაწილებელი კომპანიების და ტელეკომუნიკაციის საწარმოთა პრივატიზაცია 2006 წელს იგეგმება. მიწისა და სატყეო რესურსების პრივატიზაციაც თანდათანობით ხორციელდება. დღეს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების 74.8% და 2.5 მლნ. ჰექტარი ტყე სახელმწიფო მფლობელობაშია. 2005 წელს, კანონი სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი სასოფლო-სამეურნეო მიწების პრივატიზაციის შესახებ ძალაში შევიდა, რათა ხელი შეწყობოდა მიწის ნაკვეთების სარგებლიან მოხმარებას კერძო საკუთრებაში გადაცემის მეშვეობით და რათა გაზრდილიყო სასოფლო-სამეურნეო სექტორის საერთო ნაყოფიერება.

3.7 ბაზარი და ფინანსები

ეკონომიკის ლიბერალიზაციისა და სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის პროცესი, რომელიც საქართველოში ამჟამად მიმდინარეობს და მსოფლიოს მრავალმა ქვეყანამ გაიარა, მსოფლიოში მიმდინარე გლობალიზაციის პროცესის შედეგია. ამასთან, აღიარებულია, რომ ეკონომიკის გლობალიზაციას მოაქვს როგორც სიკეთე, ისე გაზრდილი გარემოსდაცვითი და სოციალური დანახარჯები, იმ ქვეყნებში, სადაც დემოკრატიის დონე დაბალია და გარემოსდაცვითი მმართველობის სისტემა, სუსტი. ჩვენ წინა თავებში უკვე აღვწერეთ, თუ როგორ შეიცვალა საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესების ეგიდით "ვარდების რევოლუციის" შემდეგ გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა და მართვის სისტემა. ქვემოთ, ყურადღებას გავამახვილებთ კიდევ რამოდენიმე საკითხზე, რომელიც ჩვენი აზრით,

³⁴ გათვითცნობიერებულ მკითხველს, ალბათ, გაახსენდება 80-90-იან წლებში ლათინური ამერიკისა და აფრიკის ზოგიერთ განვითარებად ქვეყანაში მოპოვებითი მრეწველობისთვის გატარებული მსგავსი "შეღავათიანი" პოლიტიკა და მისი შედეგები.

მნიშვნელოვანია ქვეყანაში ამჟამად არსებული გარემოსდაცვითი მმართველობის სისტემის ნათლად წარმოსადგენად.

ქვეყანაში ინვესტიციების განხორციელების ხელშეწყობისა და ადმინისტრაციული პროცედურების გამარტივების მიზნით 2005 წელს მიღებული, ჩვენს მიერ არაერთხელ ნახსენები "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" კანონის გარდა, საქართველოს პარლამენტმა სულ რამოდენიმე თვის წინ საქართველოს პრეზიდენტის ინიციატივით წარდგენილი კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი კანონი მიიღო. კანონი "ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ" ფარავს ზემოაღნიშნული კანონის (და არამარტო ამ კანონის, არამედ ბევრი სხვა კანონის) ნორმებს, ადგენს ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის განსხვავებულ წესებს და ამდენად იმსახურებს ჩვენს ყურადღებას.

კერძოდ, კანონის თანხმად, ნებისმიერ პირს საქმიანობის დაწყებამდე შეუძლია მიმართოს ლიცენზიებისა და ნებართვების გამცემ სახელმწიფო უწყებებს ე.წ. წინასწარი ლიცენზიის ან ნებართვის მოსაპოვებლად. როგორც კანონი განმარტავს, წინასწარი ლიცენზია/ნებართვა ანიჭებს პირს უფლებას განახორციელოს საქმიანობა/ქმედება შესაბამისი ლიცენზიის/ნებართვის გარეშე, ოღონდ იმ პირობით, რომ ის მომავალში შეასრულებს ლიცენზიის/ნებართვის მისაღებად კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. ყურადსაღებია ასევე, კანონით განსაზღვრული შემდეგი გარემოებები:

- კანონი სახელმწიფო უწყებებს უტოვებს უფლებამოსილებას, თავად გადაწყვიტონ - დაუდგინონ, თუ არა ინვესტორს მომავალში უკვე "რეალური" ლიცენზიის/ნებართვის მოპოვების ვადა;
- კანონი არ უშვებს იმის შესაძლებლობას, რომ სახელმწიფო უწყებამ შესაძლოა, უარი თქვას წინასწარი ლიცენზიის/ნებართვის გაცემაზე;
- კანონი არ ადგენს ასეთი წინასწარი ლიცენზიის/ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების ვადას და არც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობას ითვალისწინებს;
- თუ წინასწარი ლიცენზიის/ნებართვის გაცემის შემდეგ შეიცვალა საქართველოს კანონმდებლობა და ამ ცვლილებებმა გააუარესა ინვესტორის მდგომარეობა, ცვლილებები ინვესტორზე არ გავრცელდება ხუთი წლის განმავლობაში, მისი თანხმობის გარეშე;
- კანონი ადგენს, რომ წინასწარ შეიძლება გაიცეს ნებისმიერი ლიცენზია ან ნებართვა³⁵, გარდა სარგებლობის (მათ შორის, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის) ლიცენზიისა³⁶ და მშენებლობის ნებართვისა;

გამოდის, კანონი უშვებს იმის შესაძლებლობას, რომ წინა თავებში აღნიშნული გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა გაიცეს და ინვესტორმა საქმიანობის განხორციელება დაიწყოს ისე, რომ არ ჩაატაროს გარემოზე ზემოქმედების შეფასება და არ შეასრულოს საზოგადოებასთან დღეს უკვე მნიშვნელოვნად შეზღუდული კონსულტაციის სუსტი, მაგრამ მაინც ჯერ კიდევ არსებული მოთხოვნები. საქმიანობის დაწყების შემდეგ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარება ყველანაირ აზრს მოკლებულია.

ზემოაღნიშნული ნათლად აჩვენებს, რომ ხელისუფლება დღეს აბსოლუტურად არ არის დაინტერესებული წინასწარ იცოდეს, თუ რა გარემოსდაცვით ან სოციალურ შედეგებს

³⁵ "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" კანონი განსაზღვრავს 92 სახის ლიცენზიას და 52 სახის ნებართვას, რომელთა მოპოვებაც აუცილებელია სხვადასხვა სახის საქმიანობის ან ქმედების განსახორციელებლად.

³⁶ ამ გამონაკლისის დაშვება არ არის გასაკვირი სახელმწიფოს წმინდა მერკანტილური ინტერესებისა და ასევე, იმის გამო, რომ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზიები აუქციონის წესით გაიცემა.

მოიტანს ესა თუ ის ინვესტიცია და არც ის ადარდებს, გაიზიარებს, თუ არა მის გადანყვეტილებას საზოგადოება.

საინტერესოა ასევე, ზემოაღნიშნული კანონით განსაზღვრული გარკვეული ინვესტიციებისთვის "განსაკუთრებული მნიშვნელობის ინვესტიციის" სტატუსის მინიჭების საკითხი. კანონით, იმ შემთხვევაში, თუ ინვესტიციის რაოდენობა აღემატება 8 მლნ. ლარს (დაახლოებით 4.5 მლნ. აშშ დოლარი), ან 2 მლნ. ლარს (დაახლოებით 1.2 მლნ. აშშ დოლარი) მაღალმთიან რეგიონებში განხორციელებული ინვესტიციისათვის, ან ისეთი ინვესტიციის განხორციელებისას, რომელიც ფუნქციონალური და სტრატეგიული თვალსაზრისით მნიშვნელოვან (მაღალმთიანი რეგიონების შემთხვევაში - დადებით) ზეგავლენას მოახდენს ქვეყნის (ან ადგილობრივი) ეკონომიკისა და ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე, ინვესტორს, სურვილის შემთხვევაში, შეუძლია მთავრობას მოთხოვოს ინვესტიციისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის ინვესტიციის სტატუსის მინიჭება.

გადაჭრით შეიძლება ითქვას, რომ კანონი აბსოლუტურად არ სცემს პასუხს კითხვას, თუ რა განსაკუთრებულ შეღავათებს ანიჭებს ან დახმარებას უწევს ამ სტატუსის მქონე ინვესტიციებს სახელმწიფო — რაიმე სახის დაინტერესება თუ არა, მაშ რატომ უნდა იყოს დაინტერესებული ინვესტორი ასეთი სტატუსის მოპოვებით? კანონით ეს, უბრალოდ არ არის განსაზღვრული. თუმცა, კანონის ორი დებულება მაინც იძლევა გარკვეული დასკვნების გაკეთების შესაძლებლობას. კერძოდ, კანონის თანახმად, საქართველოს მთავრობას "საჭიროების შემთხვევაში" შეუძლია მიიღოს გადანყვეტილება განსაკუთრებული მნიშვნელობის ინვესტიციის მხარდაჭერისთვის დამატებითი ღონისძიებების გამოყენების თაობაზე და ამავდროულად, კანონი არაფერს ამბობს ამ ღონისძიებების სახეზე. კანონი ასევე ანიჭებს ინვესტორს უფლებას (და ამ უფლების გამოყენებელი, ალბათ, ბევრი იქნება) მის საქმიანობაზე განხორციელებული სახელმწიფო კონტროლის ღონისძიებების შესახებ აცნობოს ეროვნულ საინვესტიციო სააგენტოს (საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელს ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის სფეროში). აქვე კანონი აპრიორი უშვებს, რომ სააგენტო დაადგენს სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების უკანონობას და განიხილავს კონტროლს ინვესტიციის განხორციელების შემაფერხებელ გარემოებად.

თუ შევაჯამებთ, შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობა "მონდომებულ" ინვესტორებს არაპირდაპირ, მაგრამ გარკვეულ მფარველობას და დაცვას სთავაზობს თავისივე კანონმდებლობის და სახელმწიფო ორგანოების მოთხოვნებისგან. წესით, წინდახედული ინვესტორისთვის ქვეყნის მთავრობასთან ამგვარ "დამოკიდებულ" მდგომარეობაში ყოფნა სასურველი არ უნდა იყოს, ვინაიდან მცირე ინვესტიცია (დაგვეთანხმებით, რომ 4,5 მლნ. აშშ დოლარის ღირებულების ინვესტიცია, არ შეიძლება ჩაითვალოს დიდ ინვესტიციად, თუნდაც საქართველოს მდგომარეობაში მყოფი ქვეყნისთვის) შესაძლოა, მას მოკლე ხანში დიდ დანახარჯად გადაექცეს. საქმე იმაშია, რომ 2005 წლის მარტში საქართველოს პრეზიდენტის ინიციატივით "გრანტების შესახებ" კანონში შეტანილ იქნა ცვლილება, რომლის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფოს შეუძლია გრანტის მიღება უცხოეთის სამეწარმეო იურიდიული პირებისგან³⁷. ამ ცვლილებამ უარყოფითი გამოხმაურება ჰპოვა როგორც ექსპერტებში, ასევე საზოგადოებაში; შემოფოთების ერთ-ერთ მიზეზად კი, სწორედ ის სახელდება, რომ ამგვარი მექანიზმი შესაძლოა, გამოყენებული ყოფილიყო მეწარმეებისგან არაფორმალური გადასახადების აკრეფის საშუალებად და აგრეთვე, ბიზნესის უკანონო ინტერესების ლობირებისათვის.

არ შეიძლება არ შევეხოთ ასევე, პრივატიზაციის პროცესში გარემოსდაცვითი საკითხების

³⁷ პრეზიდენტის ინიციატივა თავდაპირველად ითვალისწინებდა ასევე საქართველოს სამეწარმეო და არასამეწარმეო იურიდიული პირის გრანტის გამცემად აღიარებას, თუმცა საქართველოს პარლამენტმა ინიციატივის ეს ნაწილი უარყო.

გათვალისწინების საკითხს. პრივატიზაციის სფეროში ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობა პრაქტიკულად არ ითვალისწინებს სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გარემოსდაცვითი საკითხების განხილვის აუცილებლობას. "გარემოს დაცვის შესახებ" ჩარჩო-კანონი ითვალისწინებს პრივატიზებულ ობიექტებზე გარემოსდაცვითი აუდიტის ჩატარების შესაძლებლობას, თუმცა ისიც მხოლოდ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მოთხოვნის საფუძველზე. უკანასკნელ პერიოდში განხორციელებული პრივატიზაციებიდან, ცნობილია მხოლოდ ერთი შემთხვევა, როდესაც საპრივატიზაციო ობიექტის საკონსურსო პირობებში ჩადებულ იქნა ახალი მესაკუთრის მიერ გარკვეული გარემოსდაცვითი მოთხოვნების შესრულების ვალდებულება. საქმე ეხებოდა ოქროსა და ფერადი ლითონების მომპოვებელი და გადამამუშავებელი საწარმო "მადნეულის" გასხვისებას და ახალი მფლობელის მიერ, სხვა პირობებთან ერთად, გარემოსდაცვითი მოთხოვნების შესრულებას. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკონსურსო პირობებში გარემოსდაცვითი მოთხოვნების ჩართვა არ იყო სახელმწიფოს სურვილი, არამედ იყო არასამთავრობო ორგანიზაციების, ბოლნისში მოქმედი ადგილობრივი ჯგუფის — ბოლნისის საზოგადოებრივი გარემოსდაცვითი საინფორმაციო ცენტრისა³⁸ და იმ მოსახლეობის აქტიური ლობირების შედეგი, რომელზეც უშუალო ზეგავლენას ახდენს საწარმო. აქვე, ყურადსაღებია ისიც, რომ სახელმწიფოსა და საწარმოს ახლანდელ მესაკუთრეს შორის დადებულ ხელშეკრულებაში გარემოსდაცვითი პირობები ძალზე ზოგადადაა განსაზღვრული, რაც მათ შესრულებას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს.

დასასრულს, ასევე უნდა აღინიშნოს საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პოლიტიკის შესახებ. როგორც წესი, იმ შემთხვევებში, როდესაც პროექტების განხორციელებაში ჩართული არიან საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები, გარემოსდაცვითი და საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ფორმალური მოთხოვნები უფრო დაცულია. ამგვარ შემთხვევებში, პროექტის განმახორციელებლები ვალდებული არიან შეასრულონ არამართო ეროვნული კანონმდებლობის, არამედ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მოთხოვნები და პროცედურები, რომლებიც უფრო მკაცრი და დეტალურია, ვიდრე ეროვნული კანონმდებლობის მოთხოვნები. ბანკების ასეთი მიდგომა, მათ მიერ მხარდაჭერილი პროექტების მიმართ, რა თქმა უნდა, მისასაღებელია, ვინაიდან საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ყველაზე "ცუდი პრაქტიკაც" კი, საქართველოში ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნების შესაბამისად განხორციელებულ პროექტებზე ბევრად უკეთესია. ამასთან, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ გარკვეული პროექტების ფარგლებში გამოყენებული ე.წ. "საუკეთესო პრაქტიკა" რჩება მხოლოდ და მხოლოდ ამა თუ იმ პროექტის ფარგლებში გამოყენებულ "საუკეთესო პრაქტიკად" და ის არავითარ ზეგავლენას არ ახდენს ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკასა და პრაქტიკაზე.

მართალია, მსოფლიო ბანკის მიერ საქართველოში ამჟამად განხორციელებად "აღმოსავლეთ-დასავლეთის სატრანსპორტო დერეფნის მოდერნიზაციის" (East-West Transport Corridor Upgrade) პროექტს ვერ განვიხილავთ "საუკეთესო პრაქტიკად"³⁹, მაგრამ პროექტი ნათელ წარმოდგენას ქმნის ამ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტისა და საქართველოს მთავრობის მიდგომებს შორის განსხვავებაზე. "აღმოსავლეთ-დასავლეთის სატრანსპორტო

³⁸ ოქრო და ფერადი ლითონები ბოლნისის რაიონში ჯერ კიდევ საბჭოთა პერიოდში მოიპოვებოდა და ამ სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებითა და გადამამუშავებით გამოწვეული დაბინძურება და ადამიანთა ჯანმრთელობისთვის მიყენებული ზიანი ჯერ კიდევ საბჭოთა დროს იყო ადგილობრივი მოსახლეობის მღელვარების საბაბი და სამწუხაროდ, ასეთად რჩება დღემდე. 2003 წელს, არასამთავრობო ორგანიზაცია "კავკასიის არასამთავრობო გარემოსდაცვით ორგანიზაციათა ქსელის" დახმარებით, ბოლნისში შეიქმნა ბოლნისის საზოგადოებრივი გარემოსდაცვითი საინფორმაციო ცენტრი, რომლის საქმიანობაც მიმართულია ადგილობრივი მოსახლეობის გარემოსდაცვითი და სოციალური ინტერესების დაცვაზე.

³⁹ ამ პროექტმა უკვე დაიმსახურა არასამთავრობო ორგანიზაციების კრიტიკა თავად მსოფლიო ბანკის მიერ პროექტისთვის კატეგორიის მინიჭების შესახებ არასწორი გადაწყვეტილების მიღების გამო

დერეფნის მოდერნიზაციის” პროექტი ითვალისწინებს ჩქაროსნული საავტომობილო მაგისტრალის გარკვეული მონაკვეთის რეაბილიტაციას და ორზოლიანი მოძრაობის ოთხზოლიანად გადაკეთებას. სამშენებლო მონაკვეთის ნაწილზე (ნატახტარი-ალაიანი) განსახორციელებელი სამუშაოები ფინანსდება სახელმწიფო საბიუჯეტო სახსრებიდან, ხოლო მეორე ნაწილის (ალაიანი-სვენეთი) რეაბილიტაცია-მოდერნიზაცია ხორციელდება მსოფლიო ბანკის ფინანსური მხარდაჭერით. ამ კონკრეტულ შემთხვევასთან დაკავშირებით, ყურადსაღებია, თუ როგორი გადანყვეტილება მიიღო აბსოლუტურად მსგავს საქმიანობებზე (უფრო სწორი იქნებოდა გვეთქვა, ერთი პროექტის სხვადასხვა, მაგრამ იდენტურ ნაწილებზე) საქართველოს მთავრობამ და მსოფლიო ბანკმა გარემოსდაცვითი საკითხების გათვალისწინების თვალსაზრისით. საქართველოს მთავრობამ საერთოდ გაათავისუფლა ნატახტარი-ალაიანის მონაკვეთზე რეაბილიტაცია-მოდერნიზაციის სამუშაოები გარემოსდაცვითი შეფასების ჩატარების ვალდებულებისგან⁴⁰, ხოლო მსოფლიო ბანკმა, იგივე სახის საქმიანობას მეზობელ ალაიანი-სვენეთის მონაკვეთზე, “ბ” კატეგორია მიანიჭა და მოითხოვა შეზღუდული გარემოსდაცვითი კვლევის ჩატარება.

3.8 მეცნიერება და რისკი

დღეს საქართველოში მეცნიერული ცოდნის გამოყენება გადანყვეტილებათა მიღების პროცესში პრაქტიკულად არ ხორციელდება. შესაძლებელია ამგვარი ვითარების განმაპირობებელ შემდეგ მიზეზთა გამოყოფა: თავად ეკოლოგიური და სოციალური მეცნიერებების განვითარების დაბალი დონე, მონაცემთა სტატისტიკური სისტემის სისუსტე და არასარწმუნოება, ინვენტარიზაციისა და მონიტორინგის სისტემის არარსებობა და საინფორმაციო ტექნოლოგიების განვითარების დაბალი დონე. შესაძლებელია ასევე ისეთი გარე ფაქტორების გამოყოფაც როგორცაა ქვეყანაში არსებული მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური პირობებით გამოწვეული სამეცნიერო კადრების მნიშვნელოვანი გადინება და ახალგაზრდა კადრების გამოზრდაში ინვესტირების სიმცირე.

საქართველოში არსებულ სამეცნიერო პოტენციალზე საუბრისას მნიშვნელოვანია, ასევე აღინიშნოს “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ განათლებისა და მეცნიერების სისტემაში გატარებული რეფორმების შესახებ. განათლებისა და მეცნიერების სისტემის რეფორმირება დღემდე მიმდინარეობს და საზოგადოების მღელვარე განსჯის საგანია არამარტო რეფორმის შინაარსი, არამედ ფორმაც. ასე მაგალითად, დღეს საქართველოს მთავრობისთვის აღარ არის პრიორიტეტული საბუნებისმეტყველო და ზუსტი მეცნიერების განვითარებაში ინვესტირება, ვინაიდან მთავრობის წარმომადგენელთა განმარტებით, ამ მეცნიერებათა განვითარება არ პასუხობს შრომის ბაზრის მოთხოვნებს. სწორედ ამ მიდგომის შესაბამისად განხორციელდა ცვლილებები როგორც სასწავლო, ისე სამეცნიერო დაწესებულებებში. თავად რეფორმის პროცესში საზოგადოების ინფორმირება არასრულყოფილია, ხოლო კონსულტაცია ძალზე შეზღუდული, რაც მეცნიერების, სტუდენტების თუ სხვა დაინტერესებული მხარეების მუდმივი უკმაყოფილების მიზეზია.

თუ შევაჯამებთ, შეიძლება ითქვას, რომ მეცნიერება დღეს დამოუკიდებლად ვითარდება და თუნდაც სუსტი სამეცნიერო ბაზის პირობებში მიღებული მწირი ცოდნა, მაინც არ გამოიყენება გარემოსთან დაკავშირებული გადანყვეტილებების მიღებისას არც პოლიტიკის განსაზღვრის და არც უფრო დაბალ დონეებზე.

⁴⁰ იხ. საქართველოს მთავრობის 2006 წ. 4 ივლისის №327 განკარგულება “საავტომობილო გზების დეპარტამენტის კონტრაქტორი ფირმის შპს “ზიმოს” გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშისაგან გათავისუფლების შესახებ”.

4. გარემოსდაცვითი მმართველობა და წყლის რესურსების მართვა

ბუნებრივი რესურსებისა და ეკოსისტემების მდგრადი მართვისათვის კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობა გადამწყვეტი წინაპირობაა. თანამედროვე მსოფლიოში არსებული გარემოსდაცვითი პრობლემები, როგორცაა წყლის რესურსების სიმცირე, მისი ჭარბი ექსპლუატაცია და ხარისხის გაუარესება წყლის მზარდი მოხმარების პირობებში, დედამიწის მოსახლეობისა და ეკონომიკური აქტივობის ზრდის ფონზე, ამასთანავე, წყალდიდობების შედეგების გავლენა და სხვა ეკოლოგიური პრობლემები ბევრი თვალსაზრისით ეჭვის ქვეშ აყენებს ტრადიციული, ჰორიზონტული და სექტორ-ორიენტირებული მმართველობის სისტემების ეფექტურობას. წყლის რესურსებისადმი მრავალფუნქციური მიდგომის ჩამოყალიბებამ, რაც მის მრავალმხრივ მოხმარებას უკავშირდება, წარმოშვა სექტორებს შორის ინტეგრაციის აუცილებლობა. წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა, რაც ფართო განხილვის საგანი იყო საერთაშორისო კონფერენციებზე ბოლო ორი ათწლეულის მანძილზე, სწორედ წყლის ასეთ მრავალფუნქციურ მოხმარებას გულისხმობს. წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანი იყო იმის გაცნობიერება, რომ წყლის მომხმარებელი სხვადასხვა სექტორები ურთიერთდამოკიდებულია. ამ თვალსაზრისით, აუცილებელია წყლის სხვადასხვა მომხმარებლების და ყველა დაინტერესებული მხარის თანაბრად ჩართვა დაგეგმვის, გადამწყვეტილებების მიღებისა და მართვის პროცესებში.

4.1 კანონმდებლობა და ინსტიტუციური მოწყობა

“წყლის გლობალური პარტნიორობის” გამოკვლევის მიხედვით, საქართველო იმყოფება იმ ქვეყნებს შორის, რომლებიც მხოლოდ ახლა დგამენ პირველ ნაბიჯებს ეროვნული სტრატეგიებისა და გეგმების შემუშავების პროცესში და ჯერ კიდევ არა აქვთ მთლიანად გათავისებული წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის საჭიროებები⁴¹. ბუნებრივი რესურსების მართვის სტრატეგიებისა და კონცეფციების შემუშავება, რაც სახელმწიფოს პრეროგატივაა, აუცილებელია რესურსების მდგრადი მართვის განსახორციელებლად. წყლის კონცეფცია უნდა წარმოადგენდეს ჩარჩოს, რომლის ფარგლებშიც მოხდება წყლის რესურსების მართვა და ინტეგრირებული მართვის პრინციპების დანერგვა. ამასთან, უნდა მოხდეს წყლის რესურსების კონცეფციის ინტეგრირება საერთო ეროვნულ, ეკონომიკურ და სხვა მონათესავე სექტორულ კონცეფციებთან. როგორც აღინიშნა, საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის მიღებული წყლის კონცეფცია. არ არსებობს ინტეგრირებული მართვის გეგმა/სტრატეგია. თუმცა, სტრატეგიის შემუშავება 2008 წლისთვის არის დაგეგმილი⁴².

წყლის კონცეფცია შემდეგ შესაბამის კანონმდებლობაში უნდა განვითარდეს. წყლის კანონმდებლობამ უნდა შექმნას ბაზა წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვისათვის და წყლის რესურსების მდგრადი მოხმარების, დაცვისა და კონსერვაციისათვის.

კანონმდებლობა

საქართველოში დღეს არსებული კანონმდებლობა წყლის შესახებ განიხილება როგორც მრავლისმომცველი და დეტალური, 30-ზე მეტი კანონითა და კანონქვემდებარე აქტით. გარდა ზოგადი გარემოსდაცვითი კანონმდებლობისა, რომელიც გარემოსდაცვითი და მდგრადი განვითარების საბაზისო პრინციპებს განსაზღვრავს, არსებობს მთელი რიგი სამართლებრივი დოკუმენტებისა რომელთა ფუნქციაა ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის წყლის მართვა და დაცვა. წყლის რესურსების მარეგულირებელი კანონებიდან უმნიშვნელოვანესია საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, რომელიც ადგენს წყლის

⁴¹ Global Water Partnership Setting the stage for change, February 2006, Second informal survey by the GWP network giving the status of the 2005 WSSD target on national integrated water resources management and water efficiency plans

⁴² იგივე წყარო.

დაცვისა და გამოყენების სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარების, წყლის დაცვისა და რაციონალური გამოყენების; სუფთა სასმელ წყალზე მოსახლეობის მოთხოვნილების პირველ რიგში დაკმაყოფილების; წყლის მავნე ზემოქმედების აცილებისა და შედეგების ეფექტური ლიკვიდაციის მოთხოვნებს და სხვა⁴³.

წყლის მოხმარება

“ფასიანი ბუნებათსარგებლობისა” და “დამაბინძურებელი იხდის” პრინციპების შესაბამისად, საქართველოს კანონმდებლობა აწესებს გადასახადებს გარემოზე მავნე ზემოქმედებისათვის და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის⁴⁴, თუმცა ამ გადასახადებით დაბეგვრის სისტემაში “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ განხორციელდა გარკვეული ცვლილებები, რომლებზეც აღნიშნულია ანგარიშის ძირითად ნაწილში და ქვემოთ კიდევ გავამახვილებთ ყურადღებას.

წყლის რესურსების მოხმარებისა და ლიცენზირების წესებს არეგულირებს საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”. კანონის მე-6 მუხლის თანახმად, საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული წყალი სახელმწიფო საკუთრებაა და გაიცემა მხოლოდ სარგებლობისათვის. წყალსარგებლობა საქართველოში ფასიანია. საერთო წყალსარგებლობა არასამრეწველო, ინდივიდუალური, სასმელი და საყოფაცხოვრებო, ესთეტიკური, რეკრეაციული, გამაჯანსაღებელი და სხვა მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად და ისეთი ნაგებობების და მოწყობილობების გამოუყენებლად, რომლებიც გავლენას არ ახდენენ წყლის მდგომარეობაზე უფასოა და არ საჭიროებს ლიცენზიას (მუხლი 32). სპეციალური წყალსარგებლობა, რაც გულისხმობს ისეთი ნაგებობებისა და ტექნიკური მოწყობილობების გამოყენებას, რომლებიც გავლენას ახდენენ წყლის მდგომარეობაზე, საჭიროებს შესაბამის ლიცენზიას (მუხლი 33). წყლის კანონის 48-ე მუხლში განსაზღვრულია წყალსარგებლობის სახეობები, რომლების ლიცენზიას საჭიროებენ. თუმცა, 2005 წლის 24 ივნისის კანონი “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” ითვალისწინებს მხოლოდ თევზჭერის ლიცენზიას, და მიწისქვეშა სივრცის გამოყენების ლიცენზიას. რაც შეეხება წყალსარგებლობას, კანონი მოითხოვს ნებართვას ორი ტიპის საქმიანობისათვის. ესენია: ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყალაღების ნებართვა და ზედაპირული წყლის ობიექტში წყალჩაშვების ნებართვა⁴⁵. შესაბამისად, კანონში “წყლის შესახებ” გათვალისწინებულია ცვლილებების შეტანა. მანამდე კი, სალიცენზიო და სანებართვო პირობები და გაცემის წესი რეგულირდება საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №137 დადგენილებით “ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყალაღებისა და ზედაპირულ წყლის ობიექტში წყალჩაშვების ნებართვების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე”. როგორც კვლევის ძირითად ნაწილში იყო აღნიშნული, ახალი კანონმდებლობით ნებართვების სისტემაში გატარებული ცვლილებების შემდეგ მნიშვნელოვნად შეიზღუდა საზოგადოების მონაწილეობა ნებართვების გაცემის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში⁴⁶. ეს კი, კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის, ისევე როგორც წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის პრინციპების გათვალისწინებით, რაც საზოგადოების აქტიურ მონაწილეობას საჭიროებს, უკან გადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს.

წყლის დაცვა

როგორც აღინიშნა, ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებას წყლის რესურსების დაცვისა და გამოყენების სფეროში უზრუნველყოფს საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”. ამასთან, მიწისქვეშა წყლების დაცვას და გამოყენებას, წყლის ცხოველთა სამყაროს დაცვას, წყალსარგებლობის დროს ცხოველთა სამყაროს, მცენარეული საფარის, ტყის,

⁴³ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997, მუხლი 4

⁴⁴ საქართველოს კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ”, 1996, მუხლი 16

⁴⁵ საქართველოს კანონი “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ”, 2005, მუხლი 24

⁴⁶ თავი 3.3 მონაწილეობის უფლება

მინის და სხვა ბუნებრივი რესურსების გამოყენებას ამ კანონთან ერთად არეგულირებს კანონი “წიაღის შესახებ”, კანონი “ცხოველთა სამყაროს შესახებ” და სხვ.

ეკოლოგიური ბალანსის შესანარჩუნებლად საქართველოს კანონმდებლობა უზრუნველყოფს გარემოსდაცვითი სტანდარტებისა და გარემოს მდგომარეობის ხარისხობრივი ნორმების დანერგვას. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2001 წლის 16 აგვისტოს ბრძანება №279/ნ “გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის ნორმების დამტკიცების შესახებ”, განსაზღვრავს ცენტრალიზებული, არაცენტრალიზებული და ზედაპირული წყალმომარაგების სისტემის წყლის ხარისხობრივ ნორმებს, ზედაპირული წყლების, წყაროების სანიტარიული დაცვის წესებს და ნორმებს, აგრეთვე ადგენს ზღვის სანაპირო წყლის დაცვისა და გამოყენების ჰიგიენური ნორმებს და სანიტარულ წესებს და სხვ.

გარემოს ხარისხობრივ ნორმებზე დაყრდნობით ხდება ჩამდინარე წყლებში დამაბინძურებელი ნივთიერებების ზღვრული ნორმების განსაზღვრა. საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 1996 წლის 12 აგვისტოს ბრძანება №105 ამტკიცებს წყალსატევებში ჩამდინარე წყლებთან ერთად ჩაშვებულ დამაბინძურებელ ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები ჩაშვების ნორმატივების გაანგარიშების მეთოდურას. გარდა ამისა, საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 1996 წლის 17 სექტემბრის ბრძანება №130 “საქართველოს ზედაპირული წყლების დაბინძურებისაგან დაცვის წესების დამტკიცების შესახებ”, განსაზღვრავს წყლის დაბინძურებისაგან დაცვის ძირითად წესებსა და პრინციპებს.

აღსანიშნავია, რომ სანიტარიული ნორმების და სტანდარტების არსებული სისტემები, რომლებიც წყლის ობიექტებში დამაბინძურებლების ზღვრულ შემცველობას განსაზღვრავენ მოძველებულია და საჭიროებს განახლებას, რამდენადაც იგი ეფუძნება ძველ, საბჭოთა (MAC-ის) სისტემას, რომელიც ყოფილი საბჭოთა კავშირის მთელ ტერიტორიაზე გამოიყენებოდა, გეოფიზიკური, სოციალური და ეკონომიკური განსხვავებების მიუხედავად⁴⁷.

გარდა ამისა, 2004 წელს მიღებული ახალი საგადასახადო კოდექსი არ ითვალისწინებს გადასახადებს მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის. კერძოდ, სტაციონარული წყაროებიდან (მათ შორის კომუნალური საკანალიზაციო და სანიტარული კოლექტორებიდან) წყლის ობიექტებში ჩაშვებული მავნე ნივთიერებებისათვის, რაც განსაზღვრული იყო 1997 წლის საგადასახადო კოდექსით (კარი XI). ამჟამად, წყლის ობიექტებში მავნე ნივთიერებების ჩაშვება რეგულირდება მხოლოდ ნებართვის მოპოვების სტადიაზე. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ წყალჩაშვების ნებართვის მოსაპოვებლად საჭირო ძირითად დოკუმენტაციაში შედის ისეთი დოკუმენტები როგორცაა სანარმოს წესდების ასლი და ცნობა მინის საკუთრებაზე, და მხოლოდ როგორც დამატებითი სანებართვო პირობა შეიძლება განისაზღვროს სანარმოს ჩამდინარე წყლებთან ერთად ზედაპირული წყლის ობიექტში ჩაშვებულ დამაბინძურებელ ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები ჩაშვების ნორმატივები, რომლებიც დამტკიცებულია სამინისტროს მიერ⁴⁸.

ამდენად, კანონმდებლობა ვერ უზრუნველყოფს წყლის ობიექტებში მავნე ნივთიერებათა ჩაშვების მკაცრ რეგულაციას, და რაც მთავარია, არ არსებობს არანაირი ნახალისება დაბინძურების შემცირებისაკენ. ამას გარდა, არის მთელი რიგი ხარვეზები წყალჩაშვების რეგულირებასთან დაკავშირებით. მაგალითად, უკონტროლოა სანარმოები, რომლებიც

⁴⁷ UNDP/SIDA, 2005, Reducing Trans-Boundary Degradation of The Kura-Aras River Basin

⁴⁸ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს დადგენილება №137 “ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყალაღებისა და ზედაპირული წყლის ობიექტში წყალჩაშვების ნებართვების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ” დებულების დამტკიცების თაობაზე

ჩამდინარე წყლებს კომუნალურ კანალიზაციაში უშვებენ, მით უფრო, რომ ბევრ ქალაქში გამწმენდი ნაგებობები საერთოდ არ არის. აგრეთვე, კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული ისეთი სახის ჩაშვებები, რომლებსაც საწარმოები რელიეფზე ან ხევებში ახორციელებენ. მაგალითად, აღმოსავლეთ საქართველოში ბევრი საწარმო განლაგებულია ისეთ ადგილას, სადაც ახლოს არ არის წყლის ობიექტი⁴⁹.

წყლის კონსერვაცია

საქართველოს კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ” და კანონი “წყლის შესახებ” მდგრადი განვითარების პრინციპების მიხედვით ითვალისწინებს წყლის მდგრადი მოხმარების აუცილებლობას. როგორც აღინიშნა, წყალსარგებლობა საქართველოში ფასიანია, რაც წყლის რაციონალური მოხმარებისათვის აუცილებელია. თუმცა, არ არსებობს სპეციალური კონცეფცია ან მექანიზმები, რაც უშუალოდ წყლის კონსერვაციისკენ იქნებოდა მიმართული. არსებობს მთელი რიგი კანონებისა რომლებიც ეხება ჰაბიტატის კონსერვაციას, კერძოდ, ზღვისა და მდინარეების სანაპირო ზოლის დაცვას. მაგალითად, 2000 წლის 27 ოქტომბრის კანონი “საქართველოს ზღვისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის შესახებ” უზრუნველყოფს სანაპირო ზონაში მშენებლობასა და რელიეფწარმომქმნელი ბუნებრივი რესურსების მოპოვებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას, ტერიტორიული რესურსების მდგრად განვითარებას და სხვ.

ამას გარდა, არსებობს მთელი რიგი სამართლებრივი დოკუმენტებისა, რომლებიც აწესებენ სპეციალურ დაცულ ტერიტორიებს, მათ შორის მდინარეების, ტბების წყალსატევების, არხების და სხვ. წყალდაცვით ზოლებს. წყლის კანონის მე-20 მუხლი ადგენს მდინარის წყალდაცვითი ზონის ფარგლებს, რომელშიც მყარდება სპეციალური რეჟიმი წყლის რესურსების გაბინძურების, დანაგვიანების, მოლამვისა და დაშრევისაგან დასაცავად. ასევე, საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 1998 წლის 7 მაისის №59 ბრძანება “წყალდაცვითი ზოლის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე” ადგენს წყალდაცვითი ზოლების საზღვრების დადგენის წესს და არეგულირებს საქმიანობის რეჟიმს ამ ზოლში.

გარდა ამისა, იმ წყლის დაცვის მიზნით, რომელიც გამოიყენება სასმელად, საყოფაცხოვრებო დანიშნულებით წყალმომარაგებისათვის, სამკურნალოდ და საკურორტო საჭიროებისათვის, იქმნება სანიტარიული დაცვის ზონები⁵⁰. 1998 წლის 20 მარტის კანონი “კურორტებისა და საკურორტო ადგილების სანიტარიული დაცვის ზონების შესახებ” ადგენს სანიტარიული დაცვის ზონებს ბუნებრივი სამკურნალო რესურსების თვისებების შენარჩუნებისა და მათი დაბინძურების, გაფუჭებისა და გამოფიტვისაგან დაცვის მიზნით.

წყლის უმნიშვნელოვანესი ობიექტების დაცვა ხორციელდება ასევე დაცული ტერიტორიების სისტემით⁵¹. წყლის ფლორა-ფაუნის დაცვა რეგულირდება საქართველოს კანონით “ცხოველთა სამყაროს შესახებ”. კანონის 24-ე მუხლი ითვალისწინებს ტყით, წყლით და სხვა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის შესაძლო შეზღუდვას გარეულ ცხოველთა საბინადრო გარემოს, გამრავლების, დასასვენებელ, წყლის სასმელ და გამოსაზამთრებელ ადგილებთან, სამიგრაციო და წყალთან მისასვლელ გზებთან დაკავშირებულ ტერიტორიაზე.

მიუხედავად ამ მრავალრიცხოვანი საკანონმდებლო დოკუმენტებისა, არ არსებობს წყლის კონსერვაციის ერთიანი პოლიტიკა და სისტემა. საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს კონკრეტულ, მიზანმიმართულ ქმედებებს თავად წყლის რესურსის

⁴⁹ USAID, 2004, რეკომენდაციები წყლის კანონმდებლობის სრულყოფისათვის სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში

⁵⁰ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997, მუხლი 21

⁵¹ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997, მუხლი 24

კონსერვაციისათვის. უფრო მეტიც, რამდენადაც ჯარიმები წყლის უნებართვოდ აღებაში ძალიან დაბალია, არ არსებობს შესაბამისი ბერკეტი, რათა სანარმო დაინტერესებული იყოს წყალსარგებლობის ნებართვის აღებაში⁵² და ამდენად, არ ყალიბდება რესურსისადმი რაციონალური მიდგომა.

მთლიანობაში, წყლის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობა გარკვეულწილად მოიცავს წყლის მოხმარებასა და დაცვასთან დაკავშირებულ ძირითად საკითხებს. კერძოდ, უზრუნველყოფს წყალსარგებლობის რეგულირებას, წყლის დაბინძურების კონტროლს, მონიტორინგს, სანაპირო ზოლის დაცვას, წყლის მავნე ზემოქმედების აცილებასა და შედეგების ლიკვიდაციას და სხვ. ...თუმცა, როგორც აღინიშნა არსებობს ხარვეზები რაც შემდგომ მუშაობას და გაუმჯობესებას საჭიროებს. ამასთან, მისაღებია მთელი რიგი კანონქვემდებარე აქტებისა, რომლებმაც “წყლის შესახებ” კანონში მოცემული და სხვა პრინციპები სისრულეში უნდა მოიყვანონ. მთავარი საკითხი კი ალბათ ის არის, რომ წყლის რესურსებისადმი მიდგომა კვლავ რჩება სექტორული და არ ითვალისწინებს ინტეგრირებული მართვის პრინციპების დანერგვას. წყლის კონცეფციის არარსებობა არ უზრუნველყოფს ერთიანი კანონმდებლობის ჩამოყალიბებას. კანონმდებლობის ფრაგმენტულობას ხელს უწყობს ისიც, რომ ბევრ შემთხვევაში, კანონქვემდებარე აქტების შემუშავება ხდებოდა არა გარკვეული პოლიტიკის გატარების მიზნით, არამედ სპეციფიკური საჭიროებების მიხედვით, ხშირად უკვე არსებული კანონმდებლობის გათვალისწინების გარეშე⁵³.

ინსტიტუციური მონყობა

წყლის რესურსების რეგულირება საქართველოში დღეს რამოდენიმე სახელმწიფო უწყების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპლექტეციაში შედის.

წყლის რესურსების სახელმწიფო მართვა და დაცვა, ისევე როგორც სახელმწიფო კონტროლის განხორციელება და ერთიანი მონიტორინგის სისტემის ჩამოყალიბება გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს პრეროგატივაა⁵⁴. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო განსაზღვრავს სახელმწიფო პოლიტიკას წყლის რესურსების მოხმარებისა და დაცვის სფეროში, ადგენს დამაბინძურებლების ზღვრულად დასაშვებ ნორმებს ჩამდინარე წყლებში; გასცემს ნებართვებს წყლის რესურსების მოხმარებისათვის; აწარმოებს წყლის მოხმარების სახელმწიფო აღრიცხვას; აკონტროლებს წყლის დაცვისა და მოხმარების წესების აღსრულებას⁵⁵.

შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო ახორციელებს სახელმწიფო სანიტარიულ ზედამხედველობას სანიტარიულ-ჰიგიენური ნორმებისა და სანიტარიულ-ეპიდემიოლოგიური წესების დაცვაზე⁵⁶. სამინისტრო ადგენს და ამტკიცებს სანიტარიულ-ჰიგიენურ წესებს და ნორმებს, მათ შორის გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის ნორმებს და სასმელ და სარეკრეაციო წყლებში (წყალმომარაგების სისტემის წყლები, ზედაპირული წყლები, სანაპირო ზონის წყლები) დამაბინძურებლების მაქსიმალურ დასაშვებ კონცენტრაციებს, და ახორციელებს სახელმწიფო ზედამხედველობას⁵⁷.

საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოები, მათი

⁵² USAID, 2004, რეკომენდაციები წყლის კანონმდებლობის სრულყოფისათვის სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში

⁵³ USAID, 2004, რეკომენდაციები წყლის კანონმდებლობის სრულყოფისათვის სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში

⁵⁴ საქართველოს კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ”, 1996, მუხლი 13

⁵⁵ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997

⁵⁶ საქართველოს კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ”, 1996, მუხლი 13

⁵⁷ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2001 წლის 16 აგვისტოს ბრძანება №279/6

კომპეტენციების ფარგლებში, პასუხისმგებელი არიან ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე არსებული წყლის ობიექტების დაცვისა და გამოყენების კონტროლზე; გარდა ამისა, მათ მოვალეობებში შედის ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე განლაგებული სახელმწიფო მნიშვნელობის ზედაპირული წყლების სახელმწიფო ფონდის განკარგვა; მონაწილეობა წყლის გამოყენებისა და დაცვის კომპლექსური სქემებისა და წყალსამეურნეო ბალანსების შემუშავებაში; ზედამხედველობა მათ ტერიტორიაზე არსებული წყლების დაცვისა და რაციონალურად მოხმარების ღონისძიებებზე; წყლის მოხმარების სახელმწიფო აღრიცხვის წარმოება და სხვ⁵⁸.

ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციაა მათ ტერიტორიაზე არსებული წყლების დაცვისა და რაციონალური მოხმარების ღონისძიებებზე ზედამხედველობა; წყლის დაცვისა და გამოყენების კონტროლი; მონაწილეობა წყლის გამოყენებისა და დაცვის კომპლექსური სქემების და წყალსამეურნეო ბალანსების შემუშავებაში; წყლის სახელმწიფო აღრიცხვა და მისი გამოყენების რეგისტრირება და სხვ⁵⁹.

როგორც ანგარიშის ძირითად ნაწილში იქნა აღნიშნული, მართალია, გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა ანიჭებს ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გარკვეულ უფლებამოსილებებს წყლის დაცვის და მართვის სფეროში, კომპეტენციათა სრულფასოვნად გამოყენებისთვის აუცილებელი პრაქტიკული ღონისძიებების გაუტარებლობის გამო, პრაქტიკაში მათი უფლებამოსილებების განხორციელება ვერ ხერხდება.

ინსტიტუციური მონაცემების მთავარ პრობლემად საქართველოში კვლავ რჩება წყლის მართვაში ჩართულ სტრუქტურებს შორის სუსტი კოორდინაცია. კოორდინაციისა და ურთიერთანამშრომლობის არარსებობა ხშირად სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებების კომპეტენციათა გადაფარვაში გამოიხატება. ასევე, აღსანიშნავია ჰორიზონტული კოორდინაციის არარსებობა, რამაც, შესაძლოა წყლის სხვადასხვა მომხმარებლებს შორის უთანხმოების წარმოშობა გამოიწვიოს. არ არსებობს ინსტიტუციური მექანიზმი წყლის რესურსების სააუზო მართვის დანერგვისათვის. რაც იმას ნიშნავს, რომ არ არის ერთიანი მაკოორდინირებელი ორგანო, სადაც ყველა დაინტერესებულ მხარეს ექნება მონაწილეობისა და ხმის უფლება, და რომელიც განხორციელებს კოორდინაციას როგორც ოპერატიულ, ისე სახელმწიფო დონეზე⁶⁰. გარდა ამისა, ზოგადად კოორდინაციის არარსებობა სახელმწიფოს სხვადასხვა სექტორებსა და ინსტიტუტებს შორის ართულებს გარემოსდაცვითი საკითხების ინტეგრაციას სხვა მონათესავე კონცეფციებში.

4.2 მონაწილეობის უფლება

წყალი მრავალფუნქციური, მრავლობითი მოხმარების რესურსია. შესაბამისად, წყლის მოხმარების პროცესში, გარდა იმისა, რომ იზრდება რესურსის ექსპლუატაცია და დაბინძურება, ჩნდება კონკურენცია სხვადასხვა მომხმარებლებს შორის. ამ თვალსაზრისით, წყლის რესურსების მდგრადი მართვისათვის გადამწყვეტია მართვის პროცესში ყველა დაინტერესებული მხარე და უწყება მაქსიმალურად იყოს წარმოდგენილი. ამას გარდა, გათვალისწინებული უნდა იყოს წყლის მართვის კონცეფციის შესაბამისობა სხვა გარემოსდაცვით და, ამავე დროს, ეკონომიკურ და სოციალურ კონცეფციებთან. წყალი განვითარების მნიშვნელოვანი ფაქტორია. შესაბამისად, წყლის მართვის საკითხები უკავშირდება და გავლენას ახდენს უფრო ფართო ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხებზე, მათ შორისაა მიგრაცია, მინის დამუშავება, დასახლებული პუნქტების რაოდენობა,

⁵⁸ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997, მუხლი 11

⁵⁹ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997, მუხლი 12

⁶⁰ USAID, 2004, რეკომენდაციები წყლის კანონმდებლობის სრულყოფისათვის სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში

ინდუსტრიული აქტივობის წარმართვა და სხვა⁶¹.

საზოგადოების მონაწილეობა გარემოსდაცვითი მმართველობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია. საქართველოს კანონმდებლობა ფართოდ ეხება მონაწილეობის საკითხებს. მათ შორის საქართველოს კონსტიტუცია, და ზოგადი ჩარჩო კანონები, ისევე როგორც, უფრო სპეციფიური კანონები და საერთაშორისო შეთანხმებები. მაგალითად, საქართველოს კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ”, ნებართვების შესახებ კანონმდებლობა, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი და “წყლის შესახებ” კანონი, რომელიც ასევე ითვალისწინებს ობიექტური ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობას და გადაწყვეტილებების პროცესში მონაწილეობის უფლებას (მუხლი 13). თუმცა, წყლის შესახებ კანონმდებლობაში არაფერია ნათქვამი კონკრეტულად საზოგადოების მონაწილეობაზე დაგეგმვის პროცესში⁶².

გარდა იმისა, რომ როგორც აღინიშნა, ნებართვების გაცემის სისტემაში 2005 წელს განხორციელებულმა ცვლილებებმა შეზღუდა საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობა, მონაწილეობის პრინციპის განხორციელებისათვის მთავარ ხელისშემშლელ ფაქტორს წარმოადგენს ხელმისაწვდომი ინფორმაციის სიმცირე, ისევე როგორც საზოგადოების გარემოსდაცვითი ცნობიერების დაბალი დონე და გადაწყვეტილებების პროცესში მონაწილეობისათვის მზაობის არარსებობა.

საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 25 ივნისის ბრძანებულება №389 “გარემოს მდგომარეობის ეროვნული მოხსენების შედგენის წესის თაობაზე” მოითხოვს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსაგან გარემოს მდგომარეობის ეროვნული მოხსენების შედგენას (მუხლი 48). ეროვნული მოხსენება უნდა დგებოდეს ყოველწლიურად, და მის სტამბური წესით ბეჭდვასა და გავრცელებას სახელმწიფო უნდა უზრუნველყოფდეს (მუხლები 64 და 65). თუმცა, ტექნიკური და ფინანსური პრობლემების გამო ეკოლოგიური მონაცემების შეგროვება და დამუშავება გართულებულია, რის გამოც ანგარიშების სათანადოდ მომზადება და გამოქვეყნება არ ხდება.

გარემოსდაცვითი და სოციალურ-ეკონომიკური საკითხების ურთიერთშესაბამისობაში გადაწყვეტისათვის, აუცილებელია მართვის პროცესში ყველა დაინტერესებული მხარის თანაბრად ჩართვა. წყლის ინტეგრირებული სააუზო მართვა ითვალისწინებს წყლის სხვადასხვა მომხმარებელთა სწორედ ასეთ, ურთიერთშეთანხმებულ მოქმედებას და თანამშრომლობას. ამასთან, საზოგადოების მონაწილეობა ზრდის გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის საიმედოობას, ეფექტურობას და ანგარიშვალდებულებას. თუმცა, შეიძლება ითქვას, რომ მონაწილეობის ხარისხი, როგორც საზოგადოების ისე ყველა დაინტერესებული მხარის, ჯერჯერობით ვერ ქმნის კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის და ეკოსისტემების მდგრადი მართვის სისტემის ჩამოყალიბების წინაპირობას საქართველოში.

4.3 კომპეტენციათა გადანაწილება

წყლის კანონმდებლობის მიხედვით, წყლის რესურსების მართვა ხორციელდება როგორც სახელმწიფო, ასევე ადგილობრივ დონეებზე. წყლის მართვის სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება, ისევე როგორც წყლის რესურსებზე სახელმწიფო კონტროლი და ზედამხედველობა სახელმწიფო ინსტიტუტების პრეროგატივაა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები კი, მათი კომპეტენციების ფარგლებში, აწარმოებენ ადგილობრივ ზედამხედველობას წყლის დაცვასა და რაციონალურ მოხმარებაზე. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებანი კანონით ზუსტად

⁶¹ Global Water Partnership, 2002, *ToolBox, Integrated Water Resources Management*

⁶² USAID, 2004, რეკომენდაციები წყლის კანონმდებლობის სრულყოფისათვის სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში

განსაზღვრული არ არის. წყლის რესურსების მართვა ძირითადად ცენტრალიზებულად ხორციელდება და მეტწილად, გადამწყვეტი ხმის უფლება სწორედ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს და მის რეგიონულ წარმომადგენლობებს აქვთ და არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს.

ადგილობრივად მიღებული გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ბუნებრივი რესურსების მართვაში. თუმცა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი ხშირად ცენტრალიზებულია და მოწყვეტილია ლოკალურ კონტექსტსა და ადგილობრივ მოსახლეობას, რომლებიც ამ გადაწყვეტილებების შედეგების უშუალო გავლენის ქვეშ იმყოფებიან. ამ თვალსაზრისით, ადგილობრივი ცოდნის გამოყენება ხშირად კარგი დამხმარე ფაქტორია გარემოსდაცვითი მმართველობის პროცესში⁶³. ამ მხრივ, დეცენტრალიზაცია, გარკვეული ვალდებულებებისა და უფლებამოსილებების დელეგირება ცენტრალური მმართველობის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის, რიგ შემთხვევებში, პოზიტიურია ეფექტური გარემოსდაცვითი მმართველობისათვის, რამდენადაც იგი უზრუნველყოფს ურთიერთობას და შეთანხმების მიღწევას ადგილობრივ მოსახლეობასა და მთავრობას შორის. თუმცა, მეორე მხრივ, ბუნებრივი რესურსების მართვას ხშირად უფრო ფართო ზემოქმედება გააჩნია, რომელიც სცილდება ვინაო, ლოკალურ საზღვრებს. ამდენად, ბუნებრივი რესურსების მართვა მოითხოვს მმართველობის სხვადასხვა დონეების ჩართვას. ამრიგად, კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობისათვის მნიშვნელოვანია ადგილობრივი და სახელმწიფო პასუხისმგებლობების სწორედ გადანაწილება და ეროვნულ გარემოსდაცვით პოლიტიკაში ადგილობრივი წვლილის სწორედ განსაზღვრა⁶⁴.

ცალკე საკითხია ის, რომ წყლის მართვის ადგილობრივი ასპექტები საქართველოში ეფუძნება ქვეყნის ადმინისტრაციულ დაყოფას და არა წყლის ობიექტების ჰიდროლოგიურ საზღვრებს. ევროკავშირის წყლის ჩარჩო დირექტივის მიხედვით, წყლის ცალკეული სისტემის მართვის საუკეთესო მოდელი სწორედ სააუზო მართვას ეყრდნობა, როდესაც წყლის მართვა ხორციელდება ბუნებრივ გეოგრაფიულ და ჰიდროლოგიურ ერთეულებზე და არა ადმინისტრაციულ ან პოლიტიკურ საზღვრებზე დაყრდნობით.

4.4 ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

სავალდებულო ანგარიშების მომზადება გარემოს მდგომარეობის შესახებ, ისევე როგორც ნებაყოფლობითი ანგარიშგება და ეკო-მარკირების დანერგვა, აუცილებელი ფაქტორია გარემოსდაცვითი მმართველობაში მოქალაქეების ჩართვისათვის და ბიზნესის გარემოსდაცვითი მაჩვენებლების გაუმჯობესებისათვის. თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა გარემოს მდგომარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშების გამოქვეყნება და გავრცელება არ ხდება. რაც შეეხება ბიზნესის ანგარიშგებას, ამის პრაქტიკა საქართველოში საერთოდ არ არსებობს. ამდენად, ბიზნესის პასუხისმგებლობის სფერო საქართველოში კვლავ დაურეგულირებელი რჩება. მით უფრო, რომ, როგორც აღნიშნული იყო გაუქმდა გადასახადი მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის. თუმცა, ამის დამაჯერებელი ალტერნატივა ჯერჯერობით არ არის შემუშავებული, რაც ართულებს ბიზნესის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფას თუნდაც ტრადიციული რეგულაციის გზით. ცალკე საკითხია აღსრულების პრობლემა რაც კონტროლისა და მონიტორინგის სისტემის გაუმართაობით არის გამოწვეული.

საერთო ჯამში, სახელმწიფოსა და ბიზნესის ანგარიშვალდებულება და ასევე, საზოგადოების მონაწილეობა, რაც გამჭვირვალობას უზრუნველყოფს და შესაბამისად,

⁶³ World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth: Balance, Voice and Power; United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, World Bank, World Resources Institute; Washington D.C. 2003

⁶⁴ World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth: Balance, Voice and Power; United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, The World Bank, World Resources Institute; Washington D.C. 2003

კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის აუცილებელ კომპონენტებს წარმოადგენს, ბევრი თვალსაზრისით ურთიერთგადაჯაჭვული და ერთმანეთზე დამოკიდებულია.

4.5 საკუთრების უფლება

საკუთრება ბუნებრივ რესურსებზე, საკუთრებაზე უფლებების განსაზღვრის წესები და ამ წესების აღსრულება გარემოსდაცვითი მმართველობისათვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს. დღესდღეობით საქართველოში ბუნებრივი რესურსები, მათ შორის წყალი, სახელმწიფო საკუთრებაშია⁶⁵. სახელმწიფო მფლობელობისათვის დამახასიათებელი მთვარი სუსტი მხარე, რასაც ხშირად არგუმენტად იყენებენ კერძო საკუთრების მომხრეები როგორც საქართველოში, ისე სხვა ქვეყნებში, არის ის, რომ სახელმწიფოს ხშირად არ გააჩნია ბუნებრივი რესურსების ეფექტური და მდგრადი მართვის შესაძლებლობა. მათი აზრით, კერძო საკუთრება ქმნის ერთგვარ დაინტერესებას ბუნებრივი რესურსების სწორი მართვის და მდგრადობის შენარჩუნებისათვის. თუმცა, მეორე მხრივ, ამან შეიძლება რესურსის დეგრადაცია გამოიწვიოს. მით უფრო, თუ არ არის სათანადოდ გათვალისწინებული სხვა დაინტერესებული ან მონაწილე მხარეები, რომლებზეც კერძო მესაკუთრის ქმედებებმა შესაძლოა ზემოქმედება მოახდინოს⁶⁶. ამგვარად, აუცილებელია საკმაოდ ფრთხილი მიდგომა ამ, მთელ რიგ შემთხვევებში წინააღმდეგობრივი, საკითხისადმი. აღსანიშნავია ისიც, რომ იმის მიუხედავად, თუ ვის მფლობელობაშია ბუნებრივი რესურსები, სახელმწიფოს თუ კერძო სექტორის, აუცილებელია გარემოსდაცვითი მმართველობის ძლიერი სისტემის არსებობა და ეფექტური რეგულირება, რაც გარემოს დაცვას და რესურსების კონსერვაციას უზრუნველყოფს. მოსაზრება იმის შესახებ, რომ კერძო სექტორის ჩართვა თითქოს ამსუბუქებს სახელმწიფოს როლს ხშირად გაუმართლებელია. მიუხედავად იმისა, რომ ოპერაციული ფუნქციები გადადის კერძო სექტორის მოვალეობებში, სახელმწიფოს ფუნქციაში ისევ რჩება რეგულირება და მონიტორინგი. უფრო მეტიც, ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს რეგულატორული როლი იზრდება, არა თუ მცირდება. სამწუხაროა, რომ დღეს საქართველოში ბუნებრივ რესურსებზე სახელმწიფო საკუთრების კერძო საკუთრებით ჩანაცვლების, ან სახელმწიფოსა და კერძო პირებს შორის სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობების ფორმებით დარეგულირების მომხრე პოლიტიკოსები და საჯარო მოხელეები ცალმხრივად უდგებიან საკითხს და არ ან ვერ ხედავენ საკითხისადმი უფრო გააზრებული მიდგომის საჭიროებას.

არსებული სიტუაცია, ადმინისტრაციული და ფინანსური პრობლემების გათვალისწინებით, ასევე, ბიზნეს სექტორის რეგულირების არარსებობა ბადებს ეჭვს, რომ რადიკალურმა ნაბიჯებმა წყლის მართვის სექტორში შეიძლება სერიოზული უარყოფითი შედეგები გამოიღოს. უფრო მეტიც, გარემოსდაცვითი ანგარიშგების, ბუნებრივი რესურსების აღრიცხვის, კონტროლისა და მონიტორინგის სისტემის არარსებობის პირობებში, აღსრულებისა და საზოგადოების მონაწილეობის დაბალი დონის გათვალისწინებით, ნებისმიერი ნაჩქარევი ქმედება ამ მიმართულებით შეიძლება გარემოს დეგრადაციით დამთავრდეს. მით უფრო, რომ ინტეგრირებული სააუზო მართვა ითვალისწინებს ბევრი სხვადასხვა მხარის და ხშირ შემთხვევებში, ქვეყნის ჩართვას, რამდენადაც მდინარეთა აუზები ხშირად ერთი ქვეყნის ადმინისტრაციულ საზღვრებს სცილდება.

ამასთან, ბუნებრივი რესურსების კერძო სექტორისათვის გადაცემა ბიზნესს ხდის ბუნებრივი რესურსების მართვის მნიშვნელოვან კომპონენტად. ამდენად ბიზნესის ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის აუცილებელი ფაქტორი ხდება. თუმცა, საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის წინაპირობები

⁶⁵ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997, მუხლი 6

⁶⁶ World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth: Balance, Voice and Power; United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, The World Bank, World Resources Institute; Washington D.C. 2003

ბიზნესის ანგარიშვალდებულების განვითარებისათვის. ასევე, არ არსებობს ეფექტური რეგულატორული მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ბიზნესის პასუხისმგებლობას ტრადიციულ რეგულატორულ ბაზაზე. ამჟამინდელი დაგეგმვისა და აღსრულების პროცესის ეფექტურობის გათვალისწინებით, საეჭვოა, რომ ქვეყანას გააჩნდეს შესაძლებლობა ასეთი რადიკალური ცვლილებებისათვის ბაზისის მოსამზადებლად.

ჩვეულებრივ, ბიზნესი ხშირად მოკლევადიანი მოგებაზეა ორიენტირებული და არ ცდილობს გარემოსათვის მიყენებული ზიანის ხარჯების ინკორპორაციას, თუ ეს კანონით არ არის დარეგულირებული. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ დღესდღეობით წყლის მართვის სექტორში თვითანაზღაურება ფაქტობრივად შეუძლებელია⁶⁷, რაც იმას ნიშნავს, რომ ძალიან რთულია გარემოს დაცვის ხარჯების გათვალისწინება წყლის საბაზრო ფასში, რთული წარმოსადგენია ის, რომ კერძო სექტორი დაინტერესდება გარემოს დაცვისა და რესურსების კონსერვაციის საკითხებით. მაშინ, როცა ეკოსისტემების მდგრადი მართვა ნიშნავს “ეკოსისტემაზე ორიენტირებულ” მიდგომას, რაც ეკოსისტემებს განიხილავს მათი პროდუქტიულობის თვალსაზრისით და არა როგორც სასაქონლო პროდუქციის წყაროს⁶⁸.

რაც შეეხება მთლიანი სააუზო მართვის კერძო სექტორში გადასვლას, რის შესაძლებლობაც საქართველოში განიხილება, არსებობს სხვადასხვა გამოცდილება, რომელიც ადასტურებს, რომ კერძო სექტორისათვის ასეთი მფლობელობა ხშირად მომგებიანი არ არის და დაკავშირებულია გაზრდილ ხარჯებთან, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს რესურსების ჭარბად მოხმარება და დეგრადაცია⁶⁹. მით უმეტეს, საქართველოს პირობებში, როდესაც ადგილი აქვს წყლის რესურსების არაერთგვაროვან გადანაწილებას, აუცილებელია სახელმწიფო რეგულირება⁷⁰.

ამდენად, ჩვენი აზრით, ამ ეტაპზე, როცა ქვეყანაში არ არის ეფექტური მარეგულირებელი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ გარემოს დაცვას, რესურსების კონსერვაციას და მდგრად მოხმარებას, არ არსებობს გამართული მონიტორინგისა და კონტროლის სისტემა, არ არის შემუშავებული ეკოსისტემების და რესურსების მართვის სტრატეგია და არ არის ბაზისი კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობისათვის რესურსების კერძო მფლობელობაში გადაცემის საკითხის დაყენება არ იქნება გამართლებული.

4.6 ბაზარი და ფინანსები

როგორც უკვე აღინიშნა, დუბლინის კონფერენციის ერთ-ერთი დებულების მიხედვით წყალი განიხილება როგორც ეკონომიკური პროდუქტი. ამ პრინციპის დანერგვა უპირველესად საჭირო გახდა სწორედ იმის გაცნობიერებისათვის, რომ წყალი ფასეულობას წარმოადგენს და საჭიროა მისი რაციონალურად გამოყენება, რათა არ მოხდეს ეკოსისტემების დეგრადაცია.

ამასთან, იმ შემთხვევაში, როცა საუბარია წყლის მოხმარებაზე სასმელი და საყოფაცხოვრებო მიზნით, წყალი უნდა განიხილებოდეს როგორც საერთო-საზოგადო და არა საბაზრო, ეკონომიკური საქონელი. როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით წყალსარგებლობა ფასიანია. უფასოა მხოლოდ საერთო წყალსარგებლობა, მათ შორის სასმელი და საყოფაცხოვრებო მიზნებისათვის და არც სპეციალურ ნებართვას საჭიროებს.

⁶⁷ UNDP/SIDA, 2005, Reducing Trans-Boundary Degradation of The Kura-Aras River Basin

⁶⁸ World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth: Balance, Voice and Power; United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, The World Bank, World Resources Institute; Washington D.C. 2003

⁶⁹ Rahaman, M. M., Varis, O., *Integrated Water Resources Management: evolution, prospects and future challenges*, Sustainability: Science, Practice and Policy, 2005, Volume 1 Issue 1

⁷⁰ ჩხოპაძე, 2006

წყლის ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის, განსაკუთრებით განვითარებად ქვეყნებში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება სახელმწიფო სუბსიდირებას. ხშირ შემთხვევაში, წყლის ინფრასტრუქტურის მუშაობა ვერ უზრუნველყოფს ხარჯების სრულად ამოღებას, რაც მისი განვითარების ერთ-ერთ ძირითად შემაფერხებელ ფაქტორად გვევლინება. საქართველოში, ისევე როგორც ბევრ სხვა გარდამავალი თუ განვითარებადი ეკონომიკის ქვეყანაში, ფინანსური პრობლემები წყლის მართვის სექტორში არსებული ნაკლოვანებების ერთ-ერთ მთავარ მიზეზად შეიძლება ჩაითვალოს. მიმდინარე ტარიფები წყლით მომარაგების მუნიციპალური სერვისისათვის არასაკმარისია და ვერ ფარავს ოპერაციულ და გარემოსთვის მიყენებული ზიანის ხარჯებს. ამასთან, ასევე არაეფექტურია არსებული გადასახადები წყლის მოხმარებისათვის. მდგომარეობას უფრო ართულებს ის, რომ არ არსებობს გადასახადების ამოღების მექანიზმები. ფინანსური რესურსების სიმცირე აფერხებს მონიტორინგის და მონაცემების მოპოვება/დამუშავების პროცესს, ანგარიშების მომზადებას და გარემოსდაცვითი ინფორმაციის გავრცელებას. ამასთან, სახსრების უქონლობა შეუძლებელს ხდის წყლის მოხმარების სახელმწიფო აღრიცხვის წარმოებას. ბოლო სახელმწიფო წყლის კადასტრი თარიღდება მხოლოდ 1988 წლით⁷¹.

აღსანიშნავია ისიც, რომ ეროვნული გეგმებისა და სხვადასხვა სახელმწიფო პროგრამების შემუშავებისას არ ხდება საჭირო ხარჯების დათვლა და ფინანსური წყაროების განსაზღვრა ამ პროგრამების შემდგომი განხორციელებისათვის. ამრიგად, ამ პროექტების (მათ შორის წყლის სექტორის განვითარების შესახებ) განხორციელება ხშირად გარე დაფინანსებაზეა დამოკიდებული⁷².

არსებული ფინანსური პრობლემების პირობებში მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში სულ უფრო აქტუალური ხდება ეკონომიკური, ბაზარზე ორიენტირებული მექანიზმების დანერგვა, რომლებიც მიმართულია რესურსების რაციონალურად გამოყენებისა და დაბინძურების შემცირების წახალისებისათვის. თუმცა, ისიც აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკური ინსტრუმენტები არ უნდა განიხილებოდეს როგორც ყველა გარემოსდაცვითი პრობლემის ერთიანი გადაჭრის საშუალება და უნდა შეირჩეს დიდი სიფრთხილით, რამდენადაც არასწორად შემუშავებული საბაზრო ინსტრუმენტების შემოღებამ შესაძლოა, გარემოს დეგრადაციამდეც კი მიგვიყვანოს.

4.7 მეცნიერება და რისკი

მეცნიერებასთან თანამშრომლობა და სამეცნიერო ცოდნის ინტეგრაცია ბუნებრივი რესურსების მართვის პროცესში, რაც აუცილებელია ეკოსისტემების დინამიკის უკეთ შესწავლისათვის, კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას წარმოადგენს. ამ თვალსაზრისით, დიდია მეცნიერების როლი გარემოსდაცვითი სტრატეგიების და რისკის შეფასების განვითარებისათვის.

სამწუხაროდ, შეიძლება ითქვას, რომ ამ თვალსაზრისით სამეცნიერო ცოდნის გამოყენება საქართველოში არ ხდება. არსებული სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტები და ლაბორატორიები ძირითადად ორიენტირებულია მხოლოდ ვიწრო კვლევით საკითხებზე, როგორცაა სასმელი და სარეკრეაციო წყლების ხარისხის განსაზღვრა, ჩამდინარე წყლების ხარისხის განსაზღვრა, დამაბინძურებლების ზღვრული მაჩვენებლების დადგენა და ა. შ. ამდენად, დღესდღეობით სამეცნიერო ცოდნის ინტეგრაციის ნიშნები გარემოსდაცვითი მმართველობის ჩამოყალიბების პროცესში არ შეინიშნება. გარკვეულად, ადამიანური, ფინანსური და ტექნიკური რესურსების ნაკლებობის გამო, ასევე, გარემოსდაცვითი მეცნიერებების დარგის არასათანადოდ განვითარების გამო, არ არის პრაქტიკაში დანერგილი ეკოსისტემის მართვის, რისკის შეფასების და სხვა მექანიზმები.

⁷¹ UNDP/SIDA, 2005, Reducing Trans-Boundary Degradation of The Kura-Aras River Basin

⁷² UNDP/SIDA, 2005, Reducing Trans-Boundary Degradation of The Kura-Aras River Basin

დასკვნა

წყალი, როგორც მრავალფუნქციური მოხმარების ბუნებრივი რესურსი, მრავალმხრივ, სტრატეგიულ მიდგომას საჭიროებს. წყლის მდგრადი გამოყენებისა და დაცვის საკითხები ურთიერთგადაჯაჭვულია და კომპლექსურ გადანყვევებას მოითხოვს. კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობა უმნიშვნელოვანესია წყლის რესურსების ასეთი კომპლექსური მართვისათვის. ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საქართველოში გარემოსდაცვითი მმართველობის ხარისხი ჯერჯერობით ვერ უზრუნველყოფს წყლის რესურსების მდგრადი მართვის განხორციელებას და ინტეგრირებული მართვის პრინციპების დანერგვას. წყლის კანონმდებლობა ფრაგმენტულია და არ ატარებს ერთიან პოლიტიკას. სექტორული, არაკოორდინირებული მიდგომა რესურსისადმი ასევე ვერ ქმნის ინტეგრირებული მართვის განხორციელების საფუძველს.

ამ ეტაპზე მნიშვნელოვანი განსახორციელებელი ნაბიჯია წყლის კონცეფციის შემუშავება, რომლის ჩარჩოებშიც მოხდება წყლის შესახებ კანონმდებლობის ინტეგრაცია. აუცილებელია კანონმდებლობაში მართვის ყველა ეტაპზე საზოგადოებისა და ყველა დაინტერესებული მხარის სრულფასოვანი მონაწილეობის უზრუნველყოფის მექანიზმების დანერგვა. ისევე, როგორც წყლის სააუზო მართვის მექანიზმების განსაზღვრა და წყლის კონტროლისათვის სრულფასოვანი საკანონმდებლო ბაზის მომზადება. არანაკლებ მნიშვნელოვანი იქნება ამ მექანიზმების პრაქტიკაში დანერგვის პროცესი.

ამასთან, მაშინ, როცა ფინანსური, ადამიანური და ტექნიკური რესურსების სიმცირე ჯერ კიდევ შეუძლებელს ხდის კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის ბაზისის შექმნას საქართველოში, ძალზე ნაადრევი ჩანს რადიკალური ნაბიჯების გადადგმა წყლის რესურსებზე საკუთრების სფეროში. გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოსდაცვითი მმართველობის წარმატება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული გარემოსდაცვითი საკითხების ინტეგრაციაზე ეკონომიკურ და განვითარებასთან დაკავშირებულ გადანყვევტილებებში.

5. გარემოსდაცვითი მმართველობა და საქართველოს სატყეო სექტორი

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში საქართველოში მკვეთრად იმატა ტყეების დეგრადაციის ტემპმა, რის შედეგადაც გაძლიერდა ეროზიული პროცესები, დაზარალდა ნიადაგის რესურსები და შეიცვალა წყლის ცირკულაციის რეჟიმი. მრავალი ექსპერტი მიუთითებს პირდაპირ კავშირზე ერთის მხრივ, გახშირებულ გვალვებს, წყალდიდობებსა და მეწყერებს და მეორეს მხრივ, უკანასკნელ წლებში სატყეო რესურსების გადამეტებულ ექსპლუატაციას შორის. განსაკუთრებით შესამჩნევი გახდა ეს პროცესები 2004-2005 წლებში, როდესაც წვიმებსა და მეწყერებს მოჰყვა მსხვერპლი და ნგრევა, რამაც საქართველოს სხვადასხვა კუთხეში ათასობით ადამიანი უსახლკაროდ დატოვა.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ წარმოქმნილმა ენერგოკრიზისმა აიძულა საქართველოს მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაბრუნებოდა შეშის მოხმარებას, როგორც გათბობის, ასევე საჭმლის მომზადების მიზნით. ეკონომიკური კრიზისის შედეგია მერქნის, როგორც ქვეყნის ერთ-ერთი უიაფესი საექსპორტო რესურსის, უდიდესი ნაწილის არალეგალური გადინება თურქეთში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში.

სატყეო სექტორში არსებული ნლობით არსებული კორუფცია კონკრეტულ საშიშროებას უქმნის გარემოსა და მოსახლეობის, ასევე მომავალი თაობების ინტერესებს. თუმცა დღევანდელ საქართველოში კორუფციასთან ბრძოლა გაიგივებულია მხოლოდ რეპრესიულ ზომებთან (მაგ. კორუმპირებული ჩინოვნიკების სამსახურიდან დათხოვნა

და/ან პასუხისმგებლობაში მიცემა) და სახელმწიფო უწყებების დაუსრულებელ სტრუქტურულ ცვლილებებთან, რომელთაც არაფერი აქვთ საერთო “ხელისუფლების გამჭვირვალებისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდასთან”.

2005 წლის 25 ნოემბერს საქართველომ ხელი მოაწერა სანკტ-პეტერბურგის მემორანდუმს, რომლითაც ის ვალდებულებას იღებს ხელი შეუწყოს ქვეყანაში “ევროპისა და ჩრდილოეთ აზიის ტყის კანონმდებლობის აღსრულებისა და მმართველობის” (Europe and North Asia Forest Law Enforcement and Governance, ENA FLEG) პროცესის განხორციელებას, თუმცა სატყეო სექტორში მიმდინარე რეფორმების შესაბამისობა ამ პროცესთან სათუთა.

5.1 ინსტიტუციური მონყობა

საქართველოს ტყეების უდიდესი ნაწილი დღეისათვის საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გამგებლობაშია. მათ შორის: სატყეო მეურნეობის დეპარტამენტის გამგებლობაშია საქართველოს ტყეების — 82% და დაცული ტერიტორიების დეპარტამენტის გამგებლობაში — 8%. ტყეების მცირე ნაწილი — 2% ეკუთვნის ვასილ გულისაშვილის სატყეო ინსტიტუტს, ხოლო ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს — 8%. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში სატყეო სფეროს მართვასთან დაკავშირებული უფლება-მოვალეობები შემდეგნაირადაა განაწილებული:

საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო არის საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების სამთავრობო დაწესებულება, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო მმართველობას გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების რაციონალურად გამოყენების, აგრეთვე მოსახლეობის ეკოლოგიური უსაფრთხოების სფეროში. სამინისტროს ჰყავს ტერიტორიული ორგანოები, რომლებიც შესაბამის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში თავისი ამოცანების განხორციელებისას წარმოადგენენ სამინისტროს.

სამინისტროს დაქვემდებარებაში სახელმწიფო საქვეუნებო დაწესებულების სტატუსით ასევე შედიან ყოფილი დამოუკიდებელი დეპარტამენტები - დაცული ტერიტორიების და სატყეო მეურნეობის. სატყეო მეურნეობის დეპარტამენტის მეშვეობით გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრი ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას სატყეო მეურნეობის სფეროში. სატყეო მეურნეობის დეპარტამენტის დაქვემდებარებაში შედიან სატყეო მეურნეობები, ხოლო დაცული ტერიტორიების დეპარტამენტის დაქვემდებარებაში შედიან საქართველოში არსებული დაცული ტერიტორიები.

სატყეო სფეროში სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუნებო დაწესებულება გარემოს დაცვის ინსპექცია (გდი). ეს გარემოს დაცვის სფეროში სახელმწიფო კონტროლის ერთიანი ცენტრალიზებული ორგანოა და მისი ძირითადი ამოცანებია ბუნებრივი რესურსებით უკანონო სარგებლობის ფაქტების გამოვლენა-აღკვეთა და სამინისტროს მიერ გაცემული ლიცენზიების/ნებართვების პირობების შესრულების კონტროლი.

დღეს სატყეო სექტორში მწვავე პრობლემად დგას ამ სფეროში დასაქმებულ სახელმწიფო მოხელეთა კვალიფიკაცია. მრავალი სატყეო მეურნეობის ხელმძღვანელი პროფესიით ძალზე შორს დგას ტყესთან და ბუნებასთან. მაგალითად, დღეს ასეთ თანამდებობაზე შეიძლება ნახოთ ინჟინერი, მშენებელი, ეკონომისტი, გეოლოგი, ქიმიისა თუ ფიზიკულტურის მასწავლებელი და სხვ. მათი დაქირავების მთავარი კრიტერიუმი სატყეო სფეროსთან უწინდელი კავშირის არარსებობა და ამდენად, საიმედოობა. მართალია, სატყეო სფერო კორუმპირებული დარგი იყო საბჭოთა კავშირის დროსაც და ძნელია იპოვო საიმედო და “სუფთა” კადრი, მაგრამ მეორეს მხრივ, ასეთ რთულ სფეროში, რომელიც სერიოზულ თეორიულ ცოდნასა და პრაქტიკულ გამოცდილებას მოითხოვს, პასუხისმგებელ

თანამდებობაზე მოხვედრილი გაუთვითცნობიერებელი ადამიანი განწირულია შეცდომის დაშვებისათვის.

5.2 კანონმდებლობა

დღეს საქართველოში ტყით სარგებლობისა და დაცვის კანონმდებლობა სავსეა კოლიზიებით, ადგილი აქვს სამართლებრივ ვაკუუმს და ნორმატიული აქტების ერთმანეთთან შეუსაბამობას, რაც არალეგალური ქრების პრობლემის გაღრმავების მეტად მნიშვნელოვანი და შეიძლება ითქვას, ერთ-ერთი ძირითადი ხელშემწყობი პირობაა. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ტყითსარგებლობისა და დაცვის ძირითადი მარეგულირებელი აქტი — ტყის კოდექსი, ეწინააღმდეგება როგორც "გარემოს დაცვის შესახებ" ჩარჩო-კანონში დეკლარირებულ პრინციპებს, ისე საქართველოს საერთაშორისო შეთანხმებებს (CITES-ის კონვენცია, ბიოლოგიური მრავალფეროვნების კონვენცია და ორჰუსის კონვენცია).

ვარდების რევოლუციის შემდეგ ე.წ. ბიზნეს-გარემოს შექმნისა და კორუფციის აღმოფხვრის ეგიდით ადგილი ჰქონდა მთელ რიგ საკანონმდებლო ცვლილებებს, რის შედეგადაც "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" კანონმა პრაქტიკულად გააუქმა გარემოსდაცვითი ნებართვა, აგრეთვე ტყის კოდექსით განსაზღვრული მთელი რიგი სპეციალური დოკუმენტაცია, რომლებიც გაიცემოდა ტყითსარგებლობისას. გართულდა ადგილობრივი მოსახლეობისთვის საშეშე და სამასალე ხის გაცემის ლეგალური პროცესი, პრაქტიკულად დაურეგულირებელია არამერქნული რესურსის კომერციული მიზნით მოპოვება. საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადების პროცესი გამოირჩეოდა არაგამჭვირვალობით და არაპროფესიონალების დომინანტურობით. გარდა ამისა, მთელ რიგ კანონებში არ შევიდა შესაბამისი ცვლილებები და ყოველივე ამან, შექმნა კორუფციისა და არალეგალური ქრების ზრდის საფრთხე.

საკანონმდებლო კოლიზიებს ადგილი აქვს სატყეო სექტორთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობასთან მიმართებაშიც. "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" კანონის თანახმად, ტყითსარგებლობის ლიცენზიები (ტყითსარგებლობის გენერალური ლიცენზია, ხე-ტყის დამზადების სპეციალური ლიცენზია და სამონადირეო მეურნეობის სპეციალური ლიცენზია) გაიცემა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ეს წესი, მართალია გარკვეულწილად შეკვეცილი სახით, მაგრამ მაინც ითვალისწინებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობაზე საზოგადოების წარმომადგენელთა უფლებების რეალიზების მექანიზმებს. თუმცა, ამავდროულად, იგივე კანონი აძლევს სარგებლობის ლიცენზიის მფლობელს უფლებას, დაყოს, იჯარით გასცეს ან საერთოდ გაასხვისოს ლიცენზია. სამწუხაროდ, ამ ეტაპზე, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის მხრივ, საზოგადოების წარმომადგენლებს არავითარი უფლებები აღარ გააჩნიათ. ყოველივე აღნიშნული, სამწუხაროდ, განაპირობებს გამჭვირვალების დაბალ ხარისხს ლიცენზირების გარკვეულ ეტაპებზე.

ზოგადად, შეიძლება ითქვას, რომ სახეზეა გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის ცვლილებები, რომლებიც ხელს შეუწყობს გარემოს დეგრადაციას, რადგანაც მთავარი — მდგრადობის პრინციპი, განსაკუთრებით სატყეო სექტორთან მიმართებაში, სრულიად ამოვარდნილია გადაწყვეტილების მიმღებთა თვალთახედვიდან.

5.3 კომპეტენციათა გადანაწილება

კომპეტენციათა გადანაწილებაში არსებული ზოგადი ვითარება აღწერილია ანგარიშის ძირითად ნაწილში. აქ კი დავამატებთ, რომ სუსტია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს წინაშე ანგარიშგება ტყის ქრის საკითხებში. აღნიშნულს გარკვეულწილად პროვოცირებას უწევს ისიც, რომ შემოღებულ იქნა ახალი — აუქციონის სისტემა,

რომელიც ჯერ კიდევ რეალურად არ არის დანერგილი ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. პარალელურად მუშაობს ძველი — არა აუქციონის წესით გაცემული ლიცენზიები და ხელშეკრულებები. მათი უმეტესობა ან უქმდება ან მთავრდება მათი მოქმედების ვადა. ამდენად, ასეთ გარდამავალ პერიოდში, ერთობ გართულებულია გარემოზე და არალეგალურ ქრებზე მონიტორინგის, კონტროლის ან თვითმონიტორინგის დაწესება და განხორციელება.

საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილია არალეგალური ქრების სურათის დადგენის და მათი აღკვეთის რამდენიმე გზა:

- (ა) საქმიანობის სუბიექტმა თვითონ უნდა აწარმოოს მონიტორინგი ტყის ფონდის იმ ტერიტორიაზე, რომელიც გადაცემული აქვს სარგებლობისათვის. როგორც წესი, ასეთი მონიტორინგი არ წარმოებს და უმეტეს შემთხვევაში, თავად ლიცენზიანტი ან მის ტერიტორიაზე სხვა პირი ახორციელებს არალეგალურ ქრებს;
- (ბ) გარემოს დაცვის ინსპექციის (გდი) მეშვეობით კონტროლის განხორციელება. ეს მექანიზმიც ფრიად სუსტი აღმოჩნდა, რამდენადაც გდი არ აკონტროლებს მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, ის ახდენს რეაგირებას ცალკეულ ფაქტებზე, ან აწყობს გეგმიურ შემოწმებებს. კონტროლის ისიც ართულებს, რომ "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" ახალმა კანონმა ერთობ შეზღუდა ინსპექტირების შესაძლებლობები. კერძოდ, აღნიშნული კანონის თანახმად, გდი წელიწადში ერთხელ ან თვითონ წარადგენს ანგარიშს, ან სხვა შემთხვევაში, მინისტრმა უნდა გამოსცეს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი ამა თუ იმ მეწარმის შერჩევითი შემოწმების მიზნით. ცხადია, რომ ასეთი სიტუაცია ვერ ქმნის იმ მაკონტროლებელ "ბადას", რომელსაც შეეძლება ქვეყნის მასშტაბით არეგულიროს ქრები და დამდგარი ზიანის სრული ან ობიექტური სურათი წარმოადგინოს. სახეზეა მხოლოდ ფრაგმენტული, შემოწმებული სატყეო მეურნეობის ან ცხელი ხაზით შემოსული ინფორმაციის გადამოწმების შედეგად მიღებული ლოკალური სურათი. მთლიანად ქვეყნის, ან თუნდაც რომელიმე რეგიონის მიხედვით ასეთი ინფორმაცია სახელმწიფოს არ გააჩნია.

პრობლემას ქმნის ის ფაქტიც, რომ ჯერ კიდევ არ არის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული ტყის კატეგორიები და საზღვრები. ამასთან, დროულად არ იქნა გადანაწილებული შესაბამის უწყებებზე მართვის უფლებამოსილებები საბჭოთა სისტემის რღვევის შემდეგ დარჩენილ ყოფილ საკოლმეურნეო ტყეებზე. აღნიშნულმა ვითარებამ კი შექმნა ის გარემოება, რომ ეს ტყეები ფაქტობრივად მოექცა ერთზე მეტი პატრონის ხელში, ანუ დარჩა უპატრონოდ და დღეს თითქმის პირწმინდადაა გაჩეხილი. "მრავალპატრონიანობისა" და ამავდროულად "უპატრონობის" სინდრომი, მეტნაკლებად ტყის ყველა კატეგორიას ეხება და შედეგიც სახეზეა.

5.4 ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

ქვეყანაში არ არსებობს გარემოზე (მათ შორის ქრებზე) დაკვირვების სახელმწიფო მონიტორინგის სისტემა და შესაბამისად, დაგეგმვის პროცესი ხორციელდება რეალური სიტუაციის ანალიზის გარეშე.

საზოგადოება სახელმწიფოსგან ვერ იღებს სანდო ინფორმაციას არალეგალური ქრების შესახებ, რაც თავის მხრივ, ზღუდავს საზოგადოებრივი კონტროლის ან სხვაგვარი ზემოქმედების განხორციელების შესაძლებლობებს. თავად არასამთავრობო გარემოსდაცვითი ორგანიზაციებისა და ცალკეული დაინტერესებული პირების მიერ ჩატარებულ მონიტორინგს ფრაგმენტული ხასიათი აქვს და მათი შედეგები სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ სერიოზულად არ აღიქმება.

5.5 საკუთრების უფლება

საქართველოს ტყის კოდექსის თანახმად, ტყის მესაკუთრე შეიძლება იყოს “სახელმწიფო, საქართველოს საპატრიარქო, აგრეთვე ფიზიკური ან კერძო სამართლის იურიდიული პირები”⁷³. თუმცა, იმისათვის, რომ მოხდეს სახელმწიფო ტყეების განსახელმწიფოებრიობა, ამავე კოდექსის თანახმად, საჭიროა სპეციალური კანონის მიღება. როგორც თავად ტყის კოდექსი, ისე საქართველოს ტყეების კერძო მფლობელობაში გადასვლის შესაძლებლობა, წარმოადგენდა მსოფლიო ბანკის მიერ საქართველოში განხორციელებადი “საქართველოს ტყის განვითარების პროექტის” ერთ-ერთ პირობას. საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის დოკუმენტის მიხედვით 2004-2015 წლებში ქვეყნის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტი უნდა იყოს სახელმწიფო ტყეების პრივატიზაცია.

დღეს საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელთა მხრიდან სულ უფრო ხშირად გაისმის ტყეების დაჩქარებულად პრივატიზაციის საჭიროება, რაც მათი განმარტებით, ერთის მხრივ, სახელმწიფოს საშუალებას მისცემს უპოვნოს ტყეს “პატრონი” და მეორეს მხრივ, შეამცირობს სახელმწიფოს ტყის მართვისათვის გასაწევ ხარჯებს. მთავრობის განმარტებით, ამ გზით ის შეძლებს შეინარჩუნოს გარემო მომავალი თაობებისთვის ყოველგვარი დანახარჯების გარეშე. საქართველოს მთავრობა დარწმუნებულია, რომ ბაზარი თავად დაარეგულირებს ურთიერთობებს და შემოიტანს “მდგარდ განვითარებას”, რადგანაც კერძო სექტორი უზრუნველყოფს ფინანსირების ახალ წყაროებსა და სპეციალისტების ექსპერტიზას. ასეთი მიდგომა მიაბიძგებდა წარმოგვედგინა, რომ არ არსებობდეს ეჭვი იმისა, რომ ყოველივე ამის უკან კონკრეტული ჯგუფების, საქართველოს ტყეებისა და მათ შორის, დაცული ტერიტორიების ხელში ჩაგდების, კერძო ინტერესები დგას.

ყურადსაღებია, რომ მსოფლიო ბანკის მხარდაჭერით მიმდინარე ზემოაღნიშნული სატყეო პროექტი, რომელიც ითვალისწინებს სახელმწიფო ტყეების განსახელმწიფოებრიობის შესახებ კანონის შემუშავებასაც, ხაზს უსვამს, რომ უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია, ჩამოყალიბდეს სექტორში კარგი მმართველობის მოდელი და რომ სატყეო სექტორში კერძო სექტორის შემოსვლასთან ერთად, უნდა მოხდეს სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლის ფუნქციის გაძლიერება.

აღსანიშნავია, ისიც რომ საქართველოს მთელ რიგ რაიონებში, სატყეო სექტორი ადგილობრივი თემების საცხოვრებელი და სამუშაო გარემოს განუყოფელი ნაწილია. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” კანონის თანახმად, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის რესურსების მართვა თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა და ამ ტერიტორიაზე არსებული ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყე თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაშია. სამწუხაროდ, საქართველოში დღემდე არ ჩატარებულა ტყეების კატეგორიზაცია (ზონირება), არ მომხდარა ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყეების გამოყოფა და მათი კანონიერი მესაკუთრისთვის ე.ი. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისთვის გადაცემა. არ მომხდარა არც ტყეების ინვენტარიზაცია.

5.6 მონაწილეობის უფლება

სამწუხაროდ, სატყეო სექტორში მკვეთრად არის შეზღუდული საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. შექმნილი სიტუაციის პრაქტიკულ მაგალითად გამოდგება თავად სატყეო სექტორში მიმდინარე რეფორმა. საზოგადოების წარმომადგენლები თითქმის სრულ ინფორმაციულ ვაკუუმში იმყოფებიან საჯარო უწყებების მხრიდან სატყეო სექტორის რეფორმასთან დაკავშირებულ კონკრეტულ გეგმებთან მიმართებაში. ის მცირედი ინფორმაცია, რომელიც საზოგადოების წარმომადგენელთათვის ხელმისაწვდომია, საკმაოდ წინააღმდეგობრივ შთაბეჭდილებას ტოვებს. მაგალითად, “საქართვე-

⁷³ საქართველოს ტყის კოდექსი, თავი 3, მუხლი 9

ლოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს პოზიციაში სახელმწიფო ტყეების მართვისა და რესურსებით სარგებლობის რეფორმირებასთან დაკავშირებით” ჩამოყალიბებულ სატყეო მართვის პრინციპებს თუ გადავხედავთ, აღმოჩნდება, რომ საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სხვა გარემოებებთან ერთად კარგად აქვს გააზრებული, რომ აუცილებელია ინფორმაციის საჯაროობის უზრუნველყოფა, ეროვნული კანონმდებლობის ჰარმონიზება საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველზე ნაკისრ ვალდებულებებთან, უზრუნველყოფილ იქნეს ადგილობრივი თემების მონაწილეობა ტყითსარგებლობასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში და დაინტერესებული ორგანიზაციებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების ჩართვა სატყეო პოლიტიკისა და კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში.

ამავდროულად, იმავე დოკუმენტის შემუშავებისას სამინისტრომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ინფორმაციის საჯაროობის ცნებების უცნაური გაგება გამოავლინა. მასში აღნიშნულია, “გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ განხილულ იქნა სახელმწიფო ტყის ფონდის მომავალი მართვის რამოდენიმე ვარიანტი. გადაწყვეტილება იმის შესახებ თუ რომელი ვარიანტი უფრო შესაფერისია მიღებულ იქნა საქართველოს პირობების გათვალისწინებით”. ანუ, ფაქტიურად საქართველოს ტყეების ბედის შესახებ უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილების მიღება სამინისტრომ “იტვირთა”, ხოლო საზოგადოებისათვის აღნიშნული “მართვის რამოდენიმე ვარიანტიც” კი არ გამხდარა ხელმისაწვდომი, რომ არაფერი ვთქვათ გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობაზე.

რაც შეეხება თავად რეფორმის კონცეფციის დოკუმენტს, მისი “საჯარო განხილვის” პროცესი ბევრად არ განსხვავდებოდა ზემოთ აღწერილისაგან: სამინისტრომ არასამთავრობო ორგანიზაციათა არაერთი მოთხოვნის შემდეგ დოკუმენტის “სამუშაო ვერსია” 2006 წლის 16 იანვარს გაავრცელა საზოგადოებისაგან კომენტარებისა და შენიშვნების მისაღებად. არაერთი კრიტიკული შენიშვნა მომზადდა როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციების, ისე მეტყვევ სპეციალისტების მიერ; თავად არასამთავრობო ორგანიზაციებმა მოაწყვეს დოკუმენტის რამოდენიმე საზოგადოებრივი განხილვა.

დოკუმენტის კომენტარებისათვის გათვალისწინებული ვადის⁷⁴ გასვლის შემდეგ, სამინისტროს, მართალია არცერთი შენიშვნა არ გაუზიარებია და არც განხილვა მოუწვია, მაგრამ კიდევ “იმუშავა” დოკუმენტზე და 2006 წლის 4 აპრილს იგი უცვლელი სახით განათავსა სამინისტროს ინტერნეტ-გვერდზე კანონპროექტების სიაში. ამის გასამართლებლად კი, სამინისტროს ოფიციალურმა წარმომადგენელმა მასმედიის წარმომადგენელთან საუბარში განაცხადა, რომ არცერთი შენიშვნა ამ დოკუმენტთან დაკავშირებით სამინისტროში არ შესულა.

შესაბამისად, 2006 წლის მაისში არასამთავრობო ორგანიზაციებმა მოაწყვეს აქცია საქართველოს სახელმწიფო კანცელარიის წინ, რათა ხელი შეეშალათ რეფორმის დოკუმენტის დამტკიცებისათვის. ვინაიდან აქციას საკმაოდ დიდი გამოხმაურება მოჰყვა საზოგადოებაში, მთავრობა შეეცადა თავის გამართლებას. საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა განაცხადა, რომ მსგავსი რეფორმა საერთოდ არ მზადდება, თუმცა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრმა და სახელმწიფო მინისტრმა სანინალმდეგო აზრი გამოთქვეს⁷⁵. ორი კვირის შემდეგ, საქართველოს პარლამენტის სპეციალურად მოწყობილ საკომიტეტო განხილვაზე მინისტრის მოადგილემ, წარმოადგინა სწორედ ის კონცეფცია, რომელიც იანვარში გამოქვეყნდა და განაცხადა, რომ ამ დოკუმენტის

⁷⁴ შენიშვნებისა და კომენტარების წარდგენის ბოლო ვადა 2006 წლის 20 თებერვალი იყო

⁷⁵ “უკანდახვევის ტაქტიკა”, გაზეთი “ახალი ვერსია”, 2-4 ივნისი, 2006 წ.

განხილვას აზრი არა აქვს, რადგანაც მზადდება ახალი დოკუმენტი, რითაც პარლამენტის ნევრთა სამართლიანი გულისწყრომა დაიმსახურა.

5.7 ბაზარი და ფინანსები

სამწუხაროდ, სატყეო სექტორის დაფინანსება ყოველთვის არაპრიორიტეტულად განიხილებოდა საქართველოს მთავრობის მიერ. საერთაშორისო ინსტიტუტებიც ნაკლებ ინტერესს გამოხატავენ სექტორის მიმართ, რომელიც გაჯერებულია კერძო ინტერესებით მართული, ძირითადად კორუფციული სტრუქტურებით. ამავდროულად, შესაბამისი აღრიცხვისა და კონტროლის შედეგად, თუნდაც არამდგრადი გამოყენების შემთხვევაში, ტყეების ექსპლუატაციის ხარჯზე სახელმწიფოს შეედლო თეორიულად საკმაოდ დიდი მოგება მიეღო. თუმცა, საქართველოს ძველი თუ ახალი მთავრობა ვერ უმკლავდება სექტორში არსებულ კორუფციას, ვერ აკონტროლებს საზღვრებზე გადინებულ ხე-ტყეს და ქრებს და შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტში სატყეო სექტორიდან შემოსავლები პრაქტიკულად უმნიშვნელოა.

საქართველოში არსებული საბაჟო და საგადასახადო სისტემა ხელს უწყობდა ხე-ტყის ექსპორტს, ვინაიდან საბაჟო, ასევე დღგ-ს გადასახადის ნულოვანი განაკვეთით იბეგრებოდა. ამავდროულად, სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის მრავალჯერადი ჩარევის შედეგად გაუქმდა პარლამენტის მიერ დაწესებული შეზღუდვა მორების გატანაზე (რაზედაც დიდი მოთხოვნილებაა საერთაშორისო ბაზარზე). გასათვალისწინებელია, რომ სანვაგი ხე-ტყის იმპორტზე დღგ-ს განაკვეთი 5%-ს შეადგენდა, ხოლო ხე-ტყე მასალაზე 12%-ს. 2006 წლის 1 სექტემბრიდან გაუქმდა იმპორტის გადასახადი, რამაც გარკვეულწილად ხელი უნდა შეუწყოს ქვეყანაში ხე-ტყის იმპორტს.

საქართველოდან ხე-ტყის გადინების და შესაბამისად, მისი არალეგალური მოპოვების ერთ-ერთი ნამახალისებელი მიზეზი, სწორედ არამართებული საბაჟო დაბეგვრის სისტემა იყო. თუ გავითვალისწინებთ, იმ ფაქტს, რომ ჯერ კიდევ საბჭოთა კავშირის პერიოდში, ენერგეტიკული კრიზისის არარსებობისას, საქართველოს დაახლოებით 2 მილიონი კუბური მეტრი ტყე შემოჰქონდა რუსეთიდან ადგილობრივი მოთხოვნის დასაფარად, ნათელი ხდება, თუ რა უზარმაზარი ზენოლა ხდება საქართველოს ტყეებზე არასწორი საბაჟო განაკვეთების დაწესებით.

5.8 დასკვნა

კორუფციის წინააღმდეგ წარმატებული ბრძოლისათვის პირველ რიგში აუცილებელია პრობლემის წარმოშობის მიზეზების ზუსტი იდენტიფიცირება და შემდგომ, მათი აღმოფხვრა. ჩატარებული კვლევის საფუძველზე, ჩვენ გამოვავლინეთ სატყეო სექტორში კორუფციის არსებობის შემდეგი მიზეზები:

- მძიმე სოციალური ფონი;
- არასრულყოფილი, რთული, წინააღმდეგობრივი კანონმდებლობა, რომლის მოთხოვნათა შესრულების უზრუნველყოფა ხშირად შეუძლებელია;
- დარგის არასწორი დაგეგმვა და მართვა;
- დარგის დამოკიდებულება სახელმწიფო ბიუჯეტზე და ამავდროულად, მისი მწირი სახელმწიფო დაფინანსება;
- ტყითსარგებლობის ადგილობრივი ტრადიციებისა და სპეციფიკის გაუთვალისწინებლობა;
- არასაკმარისი გამჭვირვალობა;
- პოლიტიკური ნების ნაკლებობა სექტორში კორუფციის აღმოსაფხვრელად;
- გაუმართავი ინსტიტუციური მოწყობა, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს ინტერესთა კონფლიქტის გამორიცხვას; და

- კანონის აღსრულების დაბალი დონე.

ბოლო ორი წლის განმავლობაში მიმდინარე რეფორმა მეტნაკლებად შეეხო ზემოთ აღნიშნულ საკითხებს, თუმცა, განხორციელებული ცვლილებები, მთელ რიგ შემთხვევებში, არაადეკვატური და არაეფექტურია. ერთი მიმართულებით კანონმდებლობის გამარტივებას, სხვა მიმართულებებით კანონმდებლობის კიდევ უფრო გართულება მოჰყვა. მართალია, გარკვეულწილად გაუმჯობესდა სატყეო დარგის დაფინანსება და ამ დარგში დასაქმებულ პირთა ანაზღაურება, მაგრამ რიგ შემთხვევებში, ეს ხდებოდა შტატების შემცირების, კვალიფიციური თანამშრომლების გათავისუფლებისა და მათი არაკომპეტენტური კადრებით ჩანაცვლების ხარჯზე, რამაც შესაძლოა, სხვა სახის სირთულეები გამოიწვიოს. როგორც ვნახეთ, უკანასკნელ პერიოდში მნიშვნელოვნად გაუარესდა მდგომარეობა გამჭვირვალებისა და გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, რაც თავისთავად, კორუფციის წინაპირობას ქმნის. კვლავ არ ხდება ტრადიციული ტყითსარგებლობის მეთოდების სრულყოფილი გათვალისწინება და სამართლებრივად დარეგულირება; კანონმდებლობა სავსეა წინააღმდეგობებით, კოლიზიებით; არასაკმარისი ყურადღება ექცევა საზოგადოების სამართლებრივი და გარემოსდაცვითი ცნობიერების ამაღლებას; არალეგალურ ქრებთან ბრძოლა “პიარ“-ზე გათვლილი სადამსჯელო ოპერაციებით შემოიფარგლება.

6. გარემოსდაცვითი მართვა და ნარჩენების მართვა

ნარჩენების მართვა მჭიდროდ არის გადაჯაჭვული გარემოსდაცვით, სოციალურ და ეკონომიკურ სფეროებთან და ამდენად, მდგრადი განვითარების ერთ-ერთ ცენტრალურ საკითხს წარმოადგენს. საქართველო, ნარჩენების მდგრადი მართვის პოლიტიკის დანერგვის თვალსაზრისით, ამ სფეროს განვითარების ჯერ კიდევ ადრეულ საფეხურზე იმყოფება. არსებული ტენდენციები ჯერ კიდევ შორს არის ნარჩენების მდგრადი მართვის პრინციპებისაგან და ძირითადად ტრადიციული მიდგომით შემოიფარგლება. თუმცა, ბოლო წლებში საგრძნობი ცვლილება შეიმჩნევა ნარჩენებთან დაკავშირებული საკითხების მიმართ დამოკიდებულების თვალსაზრისით. ასევე დაგეგმილია მნიშვნელოვანი ნაბიჯების გადადგმა ახლო მომავალში.

6.1 კანონმდებლობა

როგორც აღინიშნა, ნარჩენების მართვის ასპექტები სხვადასხვა სფეროებთან არის გადაჯაჭვული. ამ საკითხების კომპლექსური გადაჭრისათვის და ნარჩენების მდგრადი მართვის დანერგვისათვის გადამწყვეტია ნარჩენებისადმი სტრატეგიული მიდგომა. ნარჩენების მართვის სტრატეგია ქმნის საფუძველს სფეროს რეგულირებისათვის, რაც შემდგომში, კანონმდებლობაში უნდა განვითარდეს. თუმცა, საქართველოში ჯერჯერობით არ არსებობს ნარჩენების მართვის სტრატეგია. შესაბამისად, არ არის განსაზღვრული ნარჩენების მართვის პოლიტიკა და პრიორიტეტები.

რამდენადაც ნარჩენების სფეროში არ არის განსაზღვრული პრიორიტეტები, კანონმდებლობა ფრაგმენტირებულია და არ გააჩნია ერთიანი, თანმიმდევრული პოლიტიკა. ნარჩენების მდგრადი მართვის ელემენტები გათვალისწინებულია მხოლოდ ზოგად ჩარჩო კანონებში, როგორცაა კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ”. მაგალითად კანონის მე-5 მუხლში გარემოს დაცვის ძირითად პრინციპებს შორის მოხსენიებულია “ნარჩენების მინიმუმაციის პრინციპი” და “რეციკლირების პრინციპი” ისევე როგორც “მდგრადობის პრინციპი”, “რისკის შემცირების პრინციპი”, “პრიორიტეტულობის პრინციპი” და პრინციპი “დამაბინძურებელი იხდის”. გარდა ამისა, კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ” ითვალისწინებს უნარჩენო,

გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მისაღები, ეკოლოგიურად სუფთა და მცირენარჩენიანი ტექნოლოგიისა და ტექნიკის დამუშავებისა და დანერგვის, მეორადი ნედლეულის გამოყენების და ეფექტური გარემოსდაცვითი პროექტების განხორციელების ხელშეწყობას, რაც ხორციელდება საგადასახადო შეღავათითა თუ შეღავათიანი სახელმწიფო კრედიტით⁷⁶. ასევე, კანონი აწესებს ეკომარკირებას, რაც მომხმარებლის უკეთ ორიენტირებასა და ეკოლოგიურად მისაღები პროდუქციის წარმოების სტიმულირებას უწყობს ხელს⁷⁷. გარემოს დაცვის კანონის 34-ე მუხლი კი უშუალოდ ნარჩენებს ეხება და აწესებს ეკოლოგიურ მოთხოვნებს ნარჩენებისადმი. ამ მუხლის მიხედვით, საქმიანობის სუბიექტი ვალდებულია უზრუნველყოს სამრეწველო, საყოფაცხოვრებო და სხვა სახის ნარჩენების შემცირება, გაუვნებელყოფა, უტილიზაცია, განთავსება და დამარხვა გარემოს დაცვის, სანიტარიულ-ჰიგიენური და ეპიდემიოლოგიური ნორმებისა და წესების დაცვით.

თუმცა, ზემოხსენებული პრინციპებისა და მიმართულებების შემდგომი განვითარება კანონმდებლობაში არ მოხდა. შესაბამისად, არ არსებობს მათი განხორციელებისა და პრაქტიკაში დანერგვის მექანიზმები. კანონმდებლობა იქმნებოდა არა სტრატეგიული მიზნების განხორციელების მიზნით, არამედ კონკრეტული საჭიროებისათვის და ხშირად არსებულ რეალობაზე იყო მორგებული. ამაზე მიუთითებს ისიც, რომ ჯერ კიდევ არ არის მიღებული კანონი ნარჩენების შესახებ. ნარჩენების მართვა საქართველოში ნარჩენების შეგროვება/გატანით და ნაგავსაყრელებზე განთავსებით შემოიფარგლება. ეს საქმიანობები ცუდად თუ კარგად დარეგულირებულია შესაბამისი კანონქვემდებარე დოკუმენტებით. ამდენად, ნარჩენების შესახებ კანონის მიღების საკითხი შესაძლოა ისე მწვავედ არ იდგა. მაშინ, როცა მაგალითად, ნარჩენების ტრანზიტისა და იმპორტის შესახებ კანონის მიღება კონკრეტული აუცილებლობით იყო გამოწვეული. კერძოდ, როგორც ნათქვამია განმარტებით ბარათში კანონპროექტზე "საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე ნარჩენების ტრანზიტისა და იმპორტის შესახებ საქართველოს რესპუბლიკის 1995 წლის 8 თებერვლის კანონის საქართველოს კონსტიტუციასა და საქართველოს კანონებთან შესაბამისობაში მოყვანის შესახებ", აღნიშნული კანონის მიღება განპირობებული იყო უცხოური ნარჩენების იმპორტიორი კომპანიების არაერთი მცდელობით განეხორციელებინათ საქართველოში დასავლეთ ევროპის ქვეყნებიდან საყოფაცხოვრებო და ტოქსიკური ნარჩენების დიდი ოდენობით იმპორტი. საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა ამ შემთხვევაში დაუშვებელი იყო. მით უფრო, რომ ხშირად ადგილი ჰქონდა ხელისუფლებაზე ზეწოლასაც. ნარჩენების ადგილობრივ თუ უცხოელ იმპორტიორთა აქტივობა არც კანონის მიღების შემდეგ შეწყვეტილა, რამაც განაპირობა კანონის შემდგომი განვითარება, რაშიც, ასევე გათვალისწინებული იყო საქართველოს მიერ ბაზელის 1989 წლის კონვენციით ნაკისრი ვალდებულებები.

საქართველოში ნარჩენების მართვის ერთადერთ ფორმად კვლავ ნარჩენების ნაგავსაყრელზე განთავსება რჩება. შესაბამის მარეგულირებელ დოკუმენტს წარმოადგენს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2003 წლის 24 თებერვლის №36/ნ ბრძანება "მყარი საყოფაცხოვრებო გადანაყრების პოლიგონების მოწყობისა და ექსპლოატაციის სანიტარიული წესებისა და ნორმების დამტკიცების შესახებ". დოკუმენტში ნათქვამია რომ "მყარი საყოფაცხოვრებო გადანაყრების პოლიგონებისათვის მინის ნაკვეთის შერჩევის, მისი მოწყობისა და ექსპლოატაციის სანიტარული წესები და ნორმები შემუშავებულია ტექნიკური შესაძლებლობების, ეკონომიკური მოთხოვნების, ჰიგიენური მეცნიერების თანამედროვე მიღწევებისა და სანიტარიული პრაქტიკის არსებული დონის გათვალისწინებით" (მუხლი 2). დოკუმენტი ქმნის შთაბეჭდილებას, რომ არსებული ეკონომიკური და ტექნიკური შესაძლებლობები და სანიტარულ-ჰიგიენური პრაქტიკა უფრო მეტად არის მხედველობაში მიღებული ვიდრე გარემოსდაცვითი პრინციპები. კერძოდ, არ

⁷⁶ საქართველოს კანონი "გარემოს დაცვის შესახებ", 1996 მუხლი 18

⁷⁷ საქართველოს კანონი "გარემოს დაცვის შესახებ", 1996 მუხლი 19

არის გამახვილებული ყურადღება საკითხებზე, რომლებიც თანამედროვე სანიტარიული ნაგავსაყრელების მოწყობისთვის არის მნიშვნელოვანი. არ არის გარკვევით მითითებული ნარჩენების გაუვნებლების და უსაფრთხოდ განთავსების, სადრენაჟო სისტემის მოწყობის, წყლისა და ჰაერის დაბინძურების თავიდან აცილების მოთხოვნები და კონკრეტული საშუალებები.

ბრძანების მეორე მუხლი მიუთითებს რომ "აღნიშნული სანიტარიული წესებისა და ნორმების შემუშავების აუცილებლობა გამომდინარეობს საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გაუვნებლების და გადამუშავების ინდუსტრიული მეთოდების (ბიოთერმული კომპოსტირება, დანვა, პიროლიზი, მექანიკური დახარისხების ქარხნები) დანერგვასთან ერთად გაუვნებლების ნიადაგური მეთოდების შენარჩუნებით, კერძოდ, მაღალ დატვირთვისუნარიანი პოლიგონების შექმნით, რომელთაც დიდი უპირატესობა გააჩნიათ ჩვეულებრივ პოლიგონებსა ან გაუმჯობესებულ ნაგავსაყრელებთან შედარებით." მართალია არც ამ და არც სხვა კანონით არ არის განსაზღვრული ნარჩენების მართვის პრიორიტეტები, მაგრამ მოცემულ ჩამონათვალში მაინც შეინიშნება გარკვეული ტენდენცია ნარჩენების მართვის ტრადიციული, არამდგრადი მეთოდების სასარგებლოდ.

ამასთან, არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული ნაგავსაყრელის კონტროლისა და მონიტორინგის პროცედურები. კერძოდ, არ არის დაკონკრეტებული მაკონტროლებელი ორგანოები და მათი ფუნქციები. ბრძანებაში ხშირად არის გამოყენებული ტერმინი "მაკონტროლებელი ორგანოები" (მუხლი 18 და 19). თუმცა არ არის დაკონკრეტებული რომელი. ამასთან, ბოლოდროინდელი სტრუქტურული ცვლილებების შედეგად შეიცვალა არსებული კონტროლის ინსტიტუტების ფუნქციები და ვალდებულებები, რაც აღნიშნულ სამართლებრივ აქტში შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებას მოითხოვს.

ამჟამად მოქმედი საქართველოს კანონმდებლობით, ნარჩენების განთავსებასთან დაკავშირებული საქმიანობები საჭიროებს გარემოზე ზემოქმედების ნებართვას, რაც განსაზღვრულია საქართველოს კანონით "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ". საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 1 სექტემბრის №154 დადგენილება "გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე", განსაზღვრავს საქმიანობის სახეებს, რომლებიც ამგვარ ნებართვას საჭიროებენ. მათ შორის არის მყარი საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გადამუშავება (მათ შორის დანვის ქარხნები) და/ან ნაგავსაყრელების განთავსება; ტოქსიკური და სახიფათო ნარჩენების განთავსება, მათი სამარხების განთავსება-ფუნქციონირება და/ან მათი გაუვნებელყოფა. ნებართვას გასცემს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის საფუძველზე. ამ კანონის ამოქმედებამდე, შესაბამისი ნებართვის გაცემა რეგულირდებოდა 1996 წლის კანონით "გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ". ამ კანონის მიხედვით, საყოფაცხოვრებო და სამრეწველო ნარჩენების განთავსება, მათი სამარხების, გადამუშავებისა და დანვის ქარხნების განთავსება და ფუნქციონირება; ტოქსიკური, სახიფათო და რადიოაქტიური ნარჩენების განთავსება, მათი სამარხების განთავსება-ფუნქციონირება და მათი გაუვნებელყოფა | კატეგორიის საქმიანობად განისაზღვრებოდა და საჭიროებდა ნებართვას (მუხლი 4). მიუხედავად კანონის მოთხოვნისა, თბილისში არსებულ არცერთ ნაგავსაყრელს არ გააჩნია გარემოსდაცვითი ნებართვა, რამდენადაც ნაგავსაყრელები აშენებულია კანონის ძალაში შესვლამდე ბევრად ადრე და შესაბამისად, მათზე კანონის მოქმედება არ ვრცელდება.

რაც შეეხება კანონქვემდებარე აქტებს, რომლებიც არეგულირებს უშუალოდ ნარჩენების გატანის საორგანიზაციო საკითხებს, გატანაზე განეულ მომსახურების ხარჯებს, ტარიფებს და სხვ. აღსანიშნავია, რომ არის მთელი რიგი ხარვეზები, რაც ხელს უშლის ნარჩენების გატანის სერვისის ეფექტურად ფუნქციონირებას. არსებული ნარჩენების გატანის

ტარიფები ძველ მონაცემებზე დაყრდნობით არის შემუშავებული და გადახედვას საჭიროებს. ამასთან, საერთოდ არ არის დარეგულირებული სავაჭრო ობიექტების და ბიზნეს ორგანიზაციების მომსახურების საკითხები⁷⁸.

ჯერჯერობით, როცა ნარჩენების მართვის სისტემა მხოლოდ ჩამოყალიბების სტადიაშია და არ არის შემუშავებული ძირითადი კონცეფცია, შესაბამისი კანონმდებლობაც არ არის სრულყოფილი და ერთიანი. ნარჩენების კომპლექსური და მდგრადი მართვის განსახორციელებლად და ნარჩენების მართვის ალტერნატიული მეთოდების დანერგვა/რეგულირების ბაზის შესაქმნელად აუცილებელია ნარჩენების მართვის მკაფიო პოლიტიკის ჩამოყალიბება, სადაც მოცემული იქნება ნარჩენების შემცირების კონკრეტული, დროში განსაზღვრული მიზნები. მხოლოდ ამის შემდეგ გახდება შესაძლებელი მსჯელობა იმაზე, თუ რამდენად ეფექტურად და ოპტიმალურად ახერხებს კანონმდებლობა ამ მიზნების შესრულებას.

6.2 ინსტიტუციური მონყობა

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო ნარჩენების მართვის სისტემის მთავარი სახელმწიფო ინსტიტუტია. სამინისტრო განსაზღვრავს სახელმწიფო პოლიტიკას ნარჩენების სფეროში; ახორციელებს სახელმწიფო კონტროლს “სამრეწველო, საყოფაცხოვრებო, რადიაციული, ტოქსიკური და სხვა საშიში ნარჩენების იმპორტზე, ექსპორტზე, რეექსპორტზე, ტრანზიტზე, გადამუშავებაზე, უტილიზაციაზე, გაუვნებლებზე, დასაწყობებასა და დამარხვაზე”⁷⁹ უზრუნველყოფს მონიტორინგს; გასცემს ნებართვებს ნარჩენების გადამუშავება/გაუვნებლება/განთავსებისათვის.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” კანონის მიხედვით თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და უტილიზაციის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება ან მათ განხორციელებაზე მუნიციპალური შესყიდვის ორგანიზება; ქუჩების დასუფთავება; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება; მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობის ფარგლებში; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება; საბინაო-კომუნალური მომსახურების ტარიფის, მომსახურების ნესების დადგენა⁸⁰.

ამას გარდა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს პრეროგატივაა სახელმწიფო სანიტარიული ზედამხედველობის განხორციელება, ჰიგიენური ნორმირება, ეპიდსაინააღმდეგო ღონისძიებათა შემუშავება და კონტროლი⁸¹.

ინსტიტუციური მონყობის მთავარ პრობლემას წარმოადგენს მაკონტროლებელი ორგანოების ფუნქციების გაუმიჯნაობა. კერძოდ, ხშირად იკვეთება სახელმწიფო და ადგილობრივი მაკონტროლებელი ორგანოების ფუნქციები და ვალდებულებები. შედეგი კი ის არის, რომ საბოლოოდ, კონტროლი საერთოდ არ ხორციელდება. ამასთანავე, გაურკვეველი იყო კოორდინაცია შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსა და გარემოს დაცვის და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს შორის ნაგავსაყრელებთან მიმართებაში. სტრუქტურული ცვლილებების შედეგად ძირითადი მაკონტროლებელი როლი გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიენიჭა, თუმცა, ჯერჯერობით, ეს არ აისახა შესაბამის კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანით. ამასთანავე, აღსანიშნავია სუსტი კოორდინაცია როგორც სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის, ისე სახელ-

⁷⁸ განხილულია თავში “ბაზარი და ფინანსები”

⁷⁹ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს დებულება, მუხლი 2.19

⁸⁰ ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”, 2005, მუხლი 16

⁸¹ შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულება, 2004, მუხლი 3

მნიშვნელოვან და ადგილობრივი მართვის ორგანოებს შორის, რაც არაეფექტურს ხდის მთლიანად სისტემას.

6.3 მონაწილეობის უფლება

როგორც კვლევის ძირითად ნაწილში იყო აღნიშნული (თავი 3.3), ეროვნულ და რეგიონულ დონეზე სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებაში საზოგადოების მონაწილეობა არ არის გათვალისწინებული საქართველოს კანონმდებლობით. მიუხედავად ამისა, წინა თავებში აღწერილი საზოგადოების მონაწილეობის უფლების შეზღუდვისა და ხელისუფლების მიერ საქმიანობის გაუმჭირვალედ წარმართვის ფონზე, რაც უნდა გასაკვირი იყოს, მიმდინარე წელს ადგილი ჰქონდა საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას “ნარჩენების შესახებ” კანონპროექტის შემუშავების პროცესში. კერძოდ, კანონპროექტს, ჰოლანდიის მთავრობის ფინანსური დახმარებით მიმდინარე პროექტის ფარგლებში⁸², ჩაუტარდა გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასება. გადანყვეტილების მიღების დამხმარე ამ ინსტრუმენტის გამოყენება საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე აზრს მოკლებულია და ამდენად, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ ჩაატარა რამოდენიმე კონსულტაცია დაინტერესებულ მხარეებთან. გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასების მეორე აუცილებელი ელემენტი ალტერნატივების არსებობაა. ფორმალურად სამინისტრომ ეს მოთხოვნაც შეასრულა და ამაში მას დაეხმარა ის გარემოება, რომ ერთ-ერთ არასამთავრობო ორგანიზაციას, “საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრს” გააჩნდა განსხვავებული მოსაზრებები იმის თაობაზე, თუ როგორ უნდა ყოფილიყო მოწყობილი ნარჩენების მართვის სისტემა. ამგვარად, შეფასების საგანი არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ წარდგენილი ალტერნატიული კანონპროექტიც გახდა, თუმცა, საბოლოოდ, არც შეთავაზებული ალტერნატიული მიდგომები და არც შეფასების ანგარიშში ასახული რეკომენდაციები არ იქნა გაზიარებული სამინისტროს მიერ.

ისევე როგორც სხვა გარემოსდაცვით სფეროებში, ნარჩენების სფეროში საქმიანობის დონეზე საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობა ხორციელდება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცესის დროს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ნარჩენების გადამამუშავება/ გაუვნებლების და განთავსების სამუშაოების წარმოებისთვის აუცილებელია გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მოპოვება, რომლის გაცემის წესები განსაზღვრულია კანონით “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ”. წინამორბედი კანონისაგან განსხვავებით, კანონი “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული წარმოების დოკუმენტების საჯარო განხილვის პროცედურებს და, შესაბამისად, არ უზრუნველყოფს ნებართვის გაცემაზე გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების სრულფასოვანი მონაწილეობის შესაძლებლობას (იხ. ასევე თავი 3.3).

ასეთი სახის ცვლილებები, რაც ზღუდავს საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობას გადანყვეტილებების მიღების პროცესში, განსაკუთრებით საყურადღებოა მაშინ, როცა მხოლოდ იწყება ეკონომიკური აქტივობის აღმავლობა. ნარჩენების სფეროში უახლოეს მომავალში შესაძლებელია ახალი ნაგავსაყრელის მშენებლობა. ამასთან, გამორიცხული არ არის ნაგავგადამამუშავებელი ქარხნის მშენებლობაც. ამ ტიპის საქმიანობები, 2005 წელს გატარებულ ცვლილებებამდე ექვემდებარებოდნენ გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოებასთან სავალდებულო კონსულტაციას, დღეს კი ეს ვალდებულება, პრაქტიკულად, აღარ არსებობს.

⁸² “გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასების დამკვიდრება საქართველოში”, პროექტი ხორციელდება გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ ჰოლანდიის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კომისიის და ჰოლანდიური საკონსულტაციო კომპანია “ამეკო“-ს დახმარებით.

6.4 კომპეტენციათა გადანაწილება

ნარჩენების მართვის არსებულ სისტემაში ნარჩენების მართვის უფლებამოსილება გადანაწილებულია სახელმწიფო და ადგილობრივ სტრუქტურებს შორის. სახელმწიფო სტრუქტურები, კერძოდ, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ბაზის მომზადებას, ნებართვების გაცემასა და სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებას. ხოლო ნარჩენების გატანა/განთავსების საკითხები ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს ევალებათ. რაც, თავისთავად გამართლებულია.

არსებობს გარკვეული კოორდინაციის პრობლემები თავად სახელმწიფო სტრუქტურებს შორის. კერძოდ, სხვადასხვა ტიპის ნარჩენების რეგულირება, გარდა მუნიციპალური და სამრეწველო ნარჩენებისა, რაც ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების კომპეტენციაა, სხვადასხვა შესაბამის სამინისტროებს ევალებათ. კერძოდ, სამედიცინო ნარჩენებთან დაკავშირებულ საკითხებს არეგულირებს ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტრო. აგროქიმიკატებისა და ბიოლოგიური ნარჩენების განთავსება/გაუვნებლება ეხება სოფლის მეურნეობის სამინისტროს; ბიოლოგიური ნარჩენების — სოფლის მეურნეობის სამინისტროს, ხოლო სახიფათო ნარჩენებს არეგულირებს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო. უფრო მეტიც, ამჟამად განხილვის პროცესში მყოფი “ნარჩენების შესახებ” კანონპროექტის მიხედვით, ერთი სახის ნარჩენის მართვა, გაუვნებლება/განთავსების სამუშაოები და კონტროლი ხშირად სამ სხვადასხვა სახელმწიფო სტრუქტურას ევალება. ბოლოდროინდელი ინსტიტუციური ცვლილებების შედეგად ნარჩენების რეგულირების ძირითადი ფუნქციები გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გადაეცა. თუმცა, მთელი რიგი საკითხებისა ჯერ კიდევ ღიად რჩება. მით უფრო, რომ არ არის განხორციელებული შესაბამისი ცვლილებები კანონმდებლობაში. ამასთან, როგორც აღინიშნა არსებობს კოორდინაციის პრობლემა სახელმწიფო ინსტიტუტებსა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს შორისაც, რაც ხელს უშლის ნარჩენების მართვის სისტემის განვითარებას.

6.5 ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

ანგარიშვალდებულების განხორციელებას უპირველეს ყოვლისა აფერხებს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის არარსებობა. მონიტორინგის სისტემის მოშლის გამო, არ ხორციელდება ზედაპირული და მიწისქვეშა წყლების სავალდებულო მონიტორინგი ნაგავსაყრელების მიმდებარე ტერიტორიაზე. არ მზადდება რეგულარული ანგარიშები გარემოს მდგომარეობის შესახებ. ამასთანავე, ანგარიშვალდებულების აღსრულებას ხელს უშლის კონტროლის გამართული მექანიზმების არარსებობა და მაკონტროლებელი ორგანოების არაკოორდინირებული მუშაობა. ამას გარდა, როგორც აღინიშნა, ნებართვების გაცემის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებებით საგრძნობლად შეიზღუდა საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

სამენარმოეო სექტორის ანგარიშვალდებულების გამოცდილება საქართველოში ჯერჯერობით არ არსებობს. არ არის პრაქტიკაში დანერგილი ისეთი მექანიზმები, როგორცაა მწარმოებლის პასუხისმგებლობა. არ არსებობს ვალდებულებები ნარჩენების შემცირების, მეორადი გადამუშავების დანერგვის ან შესაფუთი მასალის შემცირებისათვის. ასევე არ ხდება სავალდებულო თუ ნებაყოფლობითი ანგარიშების მომზადება. არ არის ინფორმაცია იმ საწარმოების მუშაობის შესახებ, რომლებიც მეორადი ნედლეულის გადამუშავებას აწარმოებენ.

6.6 საკუთრების უფლება

ნარჩენების მართვის სისტემის სწორად ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია ნარჩენებზე საკუთრების განსაზღვრა. განსაკუთრებით, როცა საქმე ეხება ნარჩენების მეორად გამოყენებას, გადამუშავებას ან დანვას ენერჯის მიღების მიზნით. თუმცა, რამდენადაც ნარჩენებს ჯერჯერობით მნიშვნელოვანი საბაზრო ღირებულება არ გააჩნიათ და ამასთან, არ არის განსაზღვრული მუნიციპალიტეტის ვალდებულებები ნარჩენების მეორად გადამუშავებასთან ან სხვა მეთოდებთან დაკავშირებით, ნარჩენებზე საკუთრების საკითხიც არ არის დარეგულირებული. ნარჩენებზე საკუთრებას განსაზღვრავს კანონპროექტი “ნარჩენების შესახებ”. მაგალითად, მე-40 მუხლის მიხედვით, “საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მწარმოებელი ფიზიკური პირების მიერ წარმოქმნილი ნებისმიერი ოდენობის საყოფაცხოვრებო ნარჩენი, მათი შეგროვებისათვის სპეციალურად გამოყოფილ საყოფაცხოვრებო ნარჩენების კონტეინერებსა და ბუნკერებში განთავსებისთანავე, უნდა ჩაითვალოს ადგილობრივი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს საკუთრებად”. ასევე მუნიციპალიტეტის საკუთრებაა სამრეწველო და ყველა დანარჩენი სახის ნარჩენი ნარჩენების შეგროვებისა და ტრანსპორტირების ოპერატორისათვის გადაცემის შემდეგ. თუმცა, აღნიშნული კანონპროექტი ჯერჯერობით არ არის მიღებული პარლამენტის მიერ.

მიუხედავად იმისა, რომ ნარჩენებზე საკუთრების უფლების არარსებობა ამ ეტაპზე ამკარა პრობლემას არ ქმნის, მეორადი გადამუშავების იძულებითი ან სხვა ფორმების დამკვიდრების შემთხვევაში, ამ საკითხის დაურეგულირებლობის გამო, მუნიციპალიტეტი მნიშვნელოვან სირთულეებს წააწყდება. მით უფრო, რომ არსებობენ ნარჩენების ინდივიდუალური შემგროვებლები და მეორადი ნარჩენების შემგროვებელი წვრილი კერძო ორგანიზაციები, რომლებთანაც ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს შესაძლოა კონფლიქტური სიტუაციები შეექმნათ.

6.7 ბაზარი და ფინანსები

ერთ-ერთ ძირითად პრობლემას ნარჩენების მართვის სფეროში ფინანსების სიმცირე წარმოადგენს. მნიშვნელოვანწილად ამას ბიუჯეტის დაქსაქსულობა და ტარიფების განსაზღვრის მოძველებული სისტემა განაპირობებს. მაგალითად, თბილისში, როგორც ცნობილია, ნარჩენების მართვის ოპერაციული ხარჯები იფარება მოსახლეობის მოსაკრებლისა და მუნიციპალური სუბსიდიების მეშვეობით და ვარირებს ზიდვის მანძილისა და მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით თბილისის სხვადასხვა რაიონში. საშუალო ზიდვის მანძილისათვის (50კმ) 1მ³ მუნიციპალური ნარჩენების გატანის ღირებულება ერთ სულ მოსახლეზე 0.7 ლარს შეადგენს. აქედან მოსახლეობის მოსაკრებელი ერთ სულზე 0.4 ლარია. დანარჩენი იფარება მუნიციპალური ბიუჯეტიდან. უახლოეს დრომდე მოსახლეობის მოსაკრებლის ამოღება ნარჩენების გამტანი შეზღუდული პასუხისმგებლობის კონტრაქტორი კომპანიების პასუხისმგებლობას წარმოადგენდა. კომპანიები მუნიციპალიტეტისაგან მუდმივად მხოლოდ ტარიფის სუბსიდირებულ ნაწილს, ქუჩების დასუფთავების საფასურსა და კომუნალური გადასახადებისაგან გათავისუფლებული მოსახლეობის გადასახადების შესაბამის თანხას იღებდნენ. მოსახლეობის მოსაკრებლის ამოღებისათვის შპს-ები “თელასის” მომსახურებას იყენებდნენ, რამაც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა გადახდის მაჩვენებელი. თუმცა, იგი მუდმივად ვარირებს და ჯერ კიდევ მნიშვნელოვნად ჩამორჩება 100%-ს. თანხების დანაკლისი კი აისახებოდა შესრულებული სამუშაოს რაოდენობასა და ხარისხზე. ამას გარდა, ბიუჯეტის ამგვარი დანაწევრება და გაუმჭირვალობა შეუძლებელს ხდიდა ხარჯთაღრიცხვის კონტროლს. დღესდღეობით, მოსაკრებლის ამოღების ეს სისტემა ისევ ძალაშია. თუმცა კანონში “დედაქალაქის თბილისის შესახებ” და სხვა შესაბამის კანონმდებლობაში უკვე განხორციელდა ცვლილებები და უახლოეს მომავალში ადგილობრივი მართვის სტრუქტურებმა შესაძლოა თავად აიღონ პასუხისმგებლობა მოსახლეობის მოსაკრე-

ბლის განსაზღვრასა და ამოღებაზეც. ნარჩენების გამტანი კონტრაქტორი ოპერატორი კი მუნიციპალიტეტისაგან სრულად მიიღებს მისი მომსახურების ხარჯებს.

ცალკე პრობლემას წარმოადგენს ბიზნეს სექტორის მომსახურება. რამდენადაც არ არსებობს მკაცრად განსაზღვრული ტარიფები ბიზნეს სტრუქტურებისათვის, ნარჩენებზე მომსახურების სერვისის გაფორმება ხორციელდება ნარჩენების გამტან ოპერატორთან კონტრაქტის საფუძველზე. ტარიფის საფასური დგინდება გასატანი ნარჩენების რაოდენობის და ნაგავსაყრელამდე მანძილის მიხედვით. თუმცა, კანონმდებლობა ბიზნეს ორგანიზაციებს არ ავალდებულებს ამგვარი კონტრაქტის გაფორმებას. მათ შეუძლიათ თავად მიიტანონ საკუთარი ნარჩენები ნაგავსაყრელზე, სადაც გადაიხდიან მხოლოდ განთავსებისათვის საჭირო თანხას. ბევრი ორგანიზაცია სარგებლობს ამგვარი გაურკვეველობით და ნარჩენებს მოსახლეობისათვის განკუთვნილ ბუნკერებსა თუ კონტეინერებში ათავსებს. ამგვარად, კონტრაქტორ კომპანიებს ფაქტიურად უფასოდ უწევთ მათი ნარჩენების გატანა. მიმდინარე ცვლილებების მიხედვით, რაც ჯერჯერობით პრაქტიკაში არ განხორციელებულა, შესაძლოა, ისევე როგორც მოსახლეობის მოსაკრებლის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტმა იტვირთოს ბიზნეს სტრუქტურებთან ურთიერთობის დარეგულირება. ერთიანი ბიუჯეტის შექმნით სავარაუდოდ, გადაიჭრება მნიშვნელოვანი პრობლემა, რამდენადაც კონტრაქტორი კომპანიები მთლიანად მიიღებენ კუთვნილ თანხას და იქნებიან სრულად ანგარიშვალდებულნი დამკვეთი ორგანოს — მუნიციპალიტეტის წინაშე.

კვლავ პრობლემად რჩება ტარიფების მოძველებული სისტემა. ისევე როგორც, მექანიზმების არარსებობა მოსაკრებლების სრულად ამოღებისათვის. არსებული ტარიფები ეყრდნობა ტარიფის გამოთვლის ძველ, საბჭოთა სისტემას და მოძველებულ მონაცემებს. კერძოდ, თვეში ერთ სულ მოსახლეზე წარმოქმნილი ნარჩენის საშუალო რაოდენობა (0.8 მ³-ს), რაც ერთ სულზე ნარჩენების გატანის ტარიფის განსაზღვრისას გამოიყენება, ეყრდნობა 1992 წლის მონაცემებს⁸³ და განახლებას საჭიროებს.

ამას გარდა, აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო სუბსიდიის ოდენობა, როგორც ნარჩენების გატანის, ისე განთავსებისათვის, გატანილი ნარჩენების რაოდენობით განისაზღვრება. ამდენად, იქმნება ნარჩენების რაოდენობის ხელოვნურად გაზრდის ინტერესი. მით უფრო, რომ ნაგავსაყრელზე მიტანილი ნარჩენების დათვლა ნაგავმზიდი მანქანების რაოდენობის მიხედვით ხდება. ეს, ბუნებრივია, იძლევა მნიშვნელოვან ცდომილებებს, მით უფრო რომ ნაგავმზიდი მანქანები ყოველთვის არ არის სავსე. თბილისში, ქალაქის დასუფთავების სამსახური გეგმავს სასწორების დამონტაჟებას ორივე ნაგავსაყრელზე ნაგავსაყრელზე შესული თითოეული მანქანის ასაწონად. თუმცა, შესაბამისი ზედამხედველობის მექანიზმების დაწერგვის გარეშე, ამით შეიძლება სიტუაცია ბევრად არ შეიცვალოს.

ამგვარად, არსებული საკანონმდებლო და სტრუქტურული ცვლილებების შემდეგ, ფინანსური მენეჯმენტის საკითხები ჯერ კიდევ განხილვისა და ჩამოყალიბების სტადიაშია. ცალკე საკითხია ტარიფების სწორად დადგენა და შემდეგ, მოსაკრებლების ამოღების მექანიზმების შემუშავება. ამ უკანასკნელი პრობლემის მოგვარება განსაკუთრებით რთულია ნარჩენების სფეროში, რამდენადაც ინდივიდუალური დამსჯელობითი მექანიზმების შემუშავება, ისევე როგორც, მაგალითად, ელექტროენერჯით მომარაგების შემთხვევაში, მთელ რიგ სიძნელეებთან არის დაკავშირებული. ამ მხრივ, ძალიან მნიშვნელოვანია მოსახლეობის ცნობიერების დონის ამაღლება საინფორმაციო კამპანიებისა თუ სარეკლამო რგოლების გამოყენებით. რაც შეეხება ბიზნეს სტრუქტურებს, მათი რეგულირების საკითხი უდაოდ მოსაგვარებელია უახლოეს მომავალში.

⁸³ Blumenroter, 2003, Waste Analyses

6.8 მეცნიერება და რისკი

ნარჩენების მდგრადი მართვა შემდეგ ასპექტებს მოიცავს:

- გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა — ნარჩენების მართვის ისეთი მეთოდების გამოყენება, რომლებიც არ ნარმოადგენენ რისკს ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოსათვის.
- მომავალი თაობების ტვირთის შემსუბუქება — რათა მათ არ გაუხდეთ საზრუნავი ჩვენს მიერ წარმოქმნილი ნარჩენები და ამით გამოწვეული პრობლემები.
- რესურსების კონსერვაცია — ნარჩენებიდან სასარგებლო რესურსების მაქსიმალურად ამოღება ენერჯისა და ნედლეულის დაზოგვისა და განსათავსებელი ნარჩენების შემცირების მიზნით.

ამ ასპექტების გათვალისწინება მოითხოვს სამეცნიერო ცოდნის ინტეგრაციას ნარჩენების მართვის პროცესში. კერძოდ, რისკის შეფასების მეთოდების, გარემოს მონიტორინგის, გარემოზე მიყენებული ზიანის მინიმიზაციის საშუალებების გამოყენებას.

საქართველოში დღესდღეობით არ ხდება სამეცნიერო ცოდნის გამოყენება იმ მასშტაბით რასაც ნარჩენებთან დაკავშირებული საქმიანობები მოითხოვს. არსებული ნაგავსაყრელებზე არ განხორციელებულა რისკის შეფასების სამუშაოები. არ ხდება მონიტორინგი. არ არის განსაზღვრული ნარჩენების რაოდენობა და, ასევე, არ არის შეფასებული გარემოსთვის მიყენებული შესაძლო ზიანი.

დასკვნა

გარემოსდაცვითი მმართველობის თვალსაზრისით საქართველოში განსაკუთრებით რთული მდგომარეობაა ნარჩენების სფეროში. არ არის სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა, რაც პირველ რიგში, დაგეგმვის პრობლემას, ანუ ნარჩენების მართვის პოლიტიკის არარსებობას უკავშირდება. ცალკეული საკანონმდებლო ცვლილებები სისტემის გაუმჯობესების მიზნით, ხორციელდება ფრაგმენტულად და, ძირითადად, მხოლოდ ოპერაციულ ნაწილს მოიცავს. ძირეული ცვლილებები, რაც აუცილებელია ნარჩენების მდგრადი მართვის სისტემის ჩამოყალიბებისათვის, მოითხოვს ეროვნული სამოქმედო გეგმის შემუშავებას და სახელმწიფო პრიორიტეტების იდენტიფიცირებას. როგორც აღინიშნა, ნარჩენების სფერო მჭიდრო კავშირშია ეკონომიკურ და სოციალურ სექტორებთან და კომპლექსურ რეგულირებას საჭიროებს. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი ფაქტორებია მოსახლეობის აქტიურად ჩართვა და ბიზნესის პასუხისმგებლობის მექანიზმების დამკვიდრება.

ნარჩენების მდგრადი მართვის სისტემის ჩამოყალიბება საკმაოდ რთული და ხანგრძლივი პროცესი იქნება. ნარჩენების მართვის ეროვნულ სტრატეგიას უნდა მოჰყვეს რეგიონულ დონეებზე სამოქმედო გეგმების შემუშავება და შემდეგ, მექანიზმების განვითარება სტრატეგიული მიზნების შესასრულებლად. ეს მოითხოვს დამატებით კვლევებს, მოსახლეობასა და კერძო სექტორთან მუშაობას და მონიტორინგისა და კონტროლის სისტემის გაძლიერებას. ამასთან, მექანიზმების ოპტიმალური პაკეტის შერჩევა ერთბაშად შეუძლებელია — წარმატებული განხორციელების ეტაპი მუდმივი მოდიფიცირებისა და კორექტირების პროცესია, როცა თანდათანობით ხდება სტრატეგიული მიზნების გაუმჯობესება და შესაბამისად, მექანიზმების ახალი პაკეტის შემუშავება.

7. გარემოსდაცვითი მმართველობა და ელექტროენერგეტიკა

საქართველოს ენერგო-სექტორის პოტენციალის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ქვეყანას აქვს დიდი პოტენციალი მდგრადი ენერგეტიკის განვითარებისათვის, რომელიც სრულ შესაბამისობაში იქნება ევროკავშირის მოთხოვნებთან. თვით მდგრადი ენერგეტიკის განვითარებისათვის ევროკავშირის კანონმდებლობა სამ უმთავრეს კომპონენტს გამოყოფს: (1) გარემოს დაცვის ინტეგრაცია, როგორც ენერჯის გამომუშავებისას, ასევე მისი მოხმარებისას; (2) მინოდების უსაფრთხოება და (3) კონკურენტუნარიანი ენერგო-სისტემების განვითარება — რათა ფართო სოციალური პოლიტიკური მიზნების განსახორციელების მიზნით, უზრუნველყოფილ იქნეს დაბალი ხარჯები სამრეწველო კონკურენციის გასაღვივებლად.

დღეს საქართველოში, სექტორის დაახლოებით 10-წლიანი რეფორმირების შემდეგაც კი, ზემოაღნიშნული კომპონენტებიდან მხოლოდ მინოდების უსაფრთხოება ანუ ენერგო-უსაფრთხოებაა პრიორიტეტული. თუ კონკურენციის ხელშეწყობა კანონმდებლობაში თუნდაც დეკლარირებულია, გარემოს დაცვის საკითხების ინტეგრაცია საერთოდ არ წარმოადგენს სექტორის მესვეურთა საფიქრალს. შესაბამისად, საქართველოს ენერგო-სექტორის რეფორმირების პროცესი არ არის მიმართული მდგრადი ენერგეტიკული სისტემის ჩამოყალიბებისაკენ, რაც მძიმე ტვირთად დაანება ისევ მოსახლეობასა და გარემოს უახლოეს მომავალში.

7.1 კანონმდებლობა და ინსტიტუციური მონყობა

სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენამდე საქართველოს ენერგეტიკული სისტემა წარმოადგენდა საბჭოთა კავშირის ერთიანი ენერგეტიკული სისტემის შემადგენელ ნაწილს და მართვა ხორციელდებოდა სოციალისტური დაგეგმვის პრინციპით. ენერგეტიკული სისტემა იყო დოტაციური და მისი მდგომარეობა არ იყო დამოკიდებული სისტემის შემადგენელი ობიექტების მუშაობის ეფექტიანობაზე.

საბჭოთა კავშირის დაშლისა და საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პირველსავე ეტაპზე გამოჩნდა, რომ ენერგოსისტემის მუშაობისა და მართვის არსებული პრინციპები ვერ უზრუნველყოფდნენ დარგის ფუნქციონირებას: გაძლიერდა კორუფცია, მოიშალა მართვა, გაიზარდა არგადამხდელი მომხმარებლების რაოდენობა, გაუარესდა მონყობილობა-დანადგარების ტექნიკური მდგომარეობა, გაიფლანგა შეკეთების სამუშაოებისათვის გამოყოფილი თანხები და ა.შ. პრაქტიკულად, დარგი აღმოჩნდა სრული პარალიზების საფრთხის წინაშე⁸⁴.

პირველი თაობის რეფორმები

1994 წლიდან საქართველოში მუშაობა დაიწყო საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებმა⁸⁵ და ორმხრივმა სააგენტოებმა. აშშ-ს განვითარების საერთაშორისო სააგენტოს (USAID) დახმარებით შემუშავდა საქართველოს ენერგო-სექტორის ოპტიმალური განვითარების გეგმა 1998-2020 წლებისათვის, რომლის თანახმად, ყველაზე მომგებიანი იყო არსებული გენერაციის ობიექტების, მათ შორის ჰიდროელექტროსადგურების (ჰეს-ების) რეაბილიტაცია მსოფლიო ბანკისა და სავალუტო ფონდის რეკომენდაციების თანახმად, საქართველოს მთავრობას უნდა განეხორციელებინა ენერგოსექტორში გენერაციის ობიექტების და

⁸⁴ 1993 წლიდან, როდესაც შეწყდა რუსეთიდან გაზის იმპორტი, საქართველოში დაიწყო მძიმე ენერგოკრიზისი, რომელმაც ნეკატიური გავლენა იქონია ქვეყნის ეკონომიკაზე და ხელი შეუწყო სიღარიბის ზრდას. ქვეყნის მოსახლეობა განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობაში აღმოჩნდა ზამთრის პერიოდში, როდესაც დედაქალაქის მაცხოვრებლებს დენი მხოლოდ 4-6 საათით მიეწოდებოდა, ხოლო რეგიონის მოსახლეობა საერთოდ ელექტროენერჯის გარეშე დარჩა.

⁸⁵ მსოფლიო ბანკის ჯგუფი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი

გამანაწილებელი კომპანიების პრივატიზაცია, ტარიფების ლიბერალიზაცია და სექტორის მმართველობის დეპოლიტიზაცია. მთავრობა ასევე ვალდებული იყო მიეღო პოლიტიკა, რომელიც შეამცირებდა ინვესტორის რისკს დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების შექმნის გზით და ხელს შეუწყობდა გადასახადების ამოღებას.

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების რეკომენდაციების საფუძველზე და მათი ფინანსური მხარდაჭერით, საქართველოს პარლამენტმა 1997-1999 წლებში შეიმუშავა საკანონმდებლო ბაზა, რომელსაც უნდა უზრუნველყო ენერგეტიკის სექტორის სტრუქტურული რეორგანიზაცია, გაემიჯნა რეგულირებისა და პოლიტიკის შემუშავების ფუნქციები და ხელი შეეწყო სექტორში კერძო ინვესტიციების შემოსვლისთვის. აღნიშნული საკანონმდებლო ბაზა მოიცავდა შემდეგს:

- 1997 წლის კანონს "ელექტროენერგეტიკის შესახებ", რომელშიც მოგვიანებით შევიდა ცვლილებები და კანონს საბოლოოდ დაერქვა "ელექტროენერგეტიკის და ბუნებრივი გაზის შესახებ";
- 1998 წლის ცვლილებებს "სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის შესახებ" კანონში, რომელმაც შექმნა იურიდიული საფუძველი გამანაწილებელი კომპანიების პრივატიზაციისათვის.

1997-2003 წლებში მიმდინარე რეფორმა, სამწუხაროდ, წარუმატებელი აღმოჩნდა⁸⁶. სტრუქტურული ცვლილებების ფონზე, რომლის შედეგადაც ადგილი ჰქონდა სხვადასხვა უწყებების გაუქმებასა და თავიდან დარსებას, სექტორში ვერ განხორციელდა ინვესტიციების მოზიდვა, ვერ დამყარდა ფინანსური დისციპლინა, ვერ შეიქმნა კონკურენტული გარემო და ტარიფის გაზრდასთან ერთად შემცირდა ენერჯიაზე ხელმისაწვდომობა. 2003 წლისათვის ქვეყანაში ელექტროენერჯიის წარმოება შემცირდა 1700 მეგავატამდე, საიდანაც მხოლოდ 300 მეგავატის გამოიმუშავება ხორციელდებოდა თბოელექტროსადგურების და დანარჩენი ჰეს-ების მიერ⁸⁷.

მეორე თაობის რეფორმები

რეფორმების პირველი ეტაპის შედეგად, საქართველოს ელექტროენერგეტიკის სექტორში ორი ძირითადი ინსტიტუტი გახდა პასუხისმგებელი სექტორის გამართულ მუშაობაზე - სათბობ-ენერგეტიკის (2003 წლიდან - ენერგეტიკის) სამინისტრო და საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია (სემეკ). ვარდების რევოლუციის შემდეგ საქართველოში დაიწყო ახალი ეტაპი ენერგეტიკის მოდერნიზაციისა და კურსი ადგილობრივი იქნა ენერგო-სექტორის შემდგომ ლიბერალიზაციასა და დერეგულირებაზე.

ცვლილებები ეტაპობრივად შევიდა ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის, ლიცენზიებისა და ნებართვების და დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებლების შესახებ კანონებში. განხორციელდა ისეთი პოზიტიური ნაბიჯები, როგორცაა ელექტროენერჯიის საბითუმო ბაზრის გაუქმება და სისტემის ძლიერი ოპერატორის შექმნა, მცირე ჰიდროელექტროსადგურების დერეგულირების ხელშეწყობის მიზნით გაუქმდა კანონი, რომელიც კრძალავდა პირდაპირ მიყიდვებს მომხმარებლებზე, გაუქმდა ლიცენზიები ბუნებრივი გაზის მიწოდებაზე და ა.შ.

⁸⁶ ერთადერთი გამონაკლისი იყო ამერიკული კომპანია AES. თუმცა, არასწორი ექსპლუატაციის შედეგად 2002 წლის დეკემბერში აფეთქდა მის მფლობელობაში არსებული გარდაბნის თბოელექტროსადგურის მეათე ბლოკი, ხოლო 2003 წლის ზაფხულში AES-მა ყველა თავისი აქცია მიჰყიდა რუსეთის გაერთიანებულ ენერგოკომპანიას. ამის შემდეგ მსოფლიო ბანკმა და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკმა საკმაოდ დიდი ხნით შეწყვიტეს ლაპარაკი საქართველოს ენერგოსექტორში განხორციელებულ დადებით ცვლილებებზე.

⁸⁷ 1989 წლისთვის ელექტროენერჯიის დადგმული ჯამური სიმძლავრე შეადგენდა 4700 მეგავატს, საიდანაც 2000 მეგავატს გამოიმუშავებდა თბოელექტროსადგურები, ხოლო 2700 მეგავატს ჰიდრო.

დღესდღეისობით, მთავრობის მიერ განხორციელებული ქმედებების საფუძველზე, 2005-2006 წლებში მნიშვნელოვნად შემცირდა მეზობელი ქვეყნებიდან საქართველოში ელექტროენერჯის იმპორტი. თავად საქართველოს მთავრობის მონაცემებით, 2007 წელს ელექტრო-ენერჯის იმპორტი შემცირდება 2.92%-მდე. ამ დადებითი ტენდენციის საფუძველს წარმოადგენს გარკვეულ ჰეს-ებზე 2004-2006 წლებში ენერჯეტიკის სამინისტროს მიერ განხორციელებული სარეაბილიტაციო სამუშაოები. მათ შორის, ენგურ-ჰესის სარეაბილიტაციო სამუშაოების დასრულების შედეგად, საქართველოს გენერაციას დაახლოებით 600 მეგავატი შეემატება.

ენერგოსექტორის განვითარების გრძელვადიანი პოლიტიკა

2006 წელს საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტრომ მთავრობის დავალებით მოამზადა, ხოლო საქართველოს პარლამენტმა რეკორდულ დროში დაამტკიცა "საქართველოს ენერჯეტიკულ სექტორში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები". მართალია, პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც ითვალისწინებს "საკუთარი ჰიდრო-რესურსებით ელექტროენერჯიაზე ქვეყანაში არსებული მოთხოვნის სრულ დაკმაყოფილებას: ეტაპობრივად, ჯერ იმპორტის, შემდეგ კი - თბოგენერაციის ჩანაცვლებით" წინგადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენს, მაგრამ ძირითადი აქცენტი კვლავ კეთდება არა მდგრადი ენერჯეტიკული სისტემის ჩამოყალიბებაზე, არამედ ენერგორესურსების არსებობაზე.

ამ თვალსაზრისით, პოლიტიკის დოკუმენტი ღიად ადასტურებს, რომ ის არ არის მიმართული გრძელვადიანი პერსპექტივაში საქართველოში მდგრადი ენერჯეტიკული სისტემის ჩამოყალიბების ხელშეწყობაზე. მაგალითისთვის, დოკუმენტის თანახმად, "ტრადიციული და ალტერნატიული ენერჯის წყაროების გამოყენება თანაბარ პირობებში უნდა მოექცეს", რაც თავიდანვე გამორიცხავს განახლებადი ენერჯეტიკის განვითარების შესაძლებლობებს.

პრიორიტეტულ მიმართულებებში ასევე, გამორჩენილია მდგრადი ენერჯეტიკის ისეთი კომპონენტი როგორცაა, ენერგოეფექტურობა⁸⁸. ამასთან, ექსპერტთა აზრით, საქართველოს მთავრობის ძირითადი მიმართულებები არ თანხვდება ევროკავშირის ენერჯეტიკული პოლიტიკისა მოთხოვნებსა და მიზნებს და არ შეესაბამება ევროპის მდგრადი, კონკურენტული და უსაფრთხო ენერჯის სტრატეგიას⁸⁹. "საქართველოს ენერჯეტიკული პოლიტიკის ამსახველი დოკუმენტის დასკვნით ნაწილში წარმოდგენილია ენერჯის რეგულირების ფორმატი და პრივატიზაციის პრინციპები, მაგრამ არაფერია ნათქვამი კონკურენტული გარემოს შექმნაზე, რაც ენერჯეტიკული ეფექტიანობისა და უსაფრთხოების პრობლემების გადაჭრის აუცილებელი პირობაა. ...დასახულ ღონისძიებათა ნაწილი მხოლოდ აღწერს სხვადასხვა სახის ენერჯეტიკული რესურსების პოტენციალს, მაგრამ არ ადგენს მისი ათვისების ჩარჩოებს და რაც მთავარია, არ განსაზღვრავს მათ როლს ენერჯეტიკული პოლიტიკის მიზნების განხორციელებაში"⁹⁰.

პოლიტიკის დოკუმენტი, ასევე არ შეესაბამება 2003 წელს მსოფლიო ბანკისა და სავალუტო ფონდის დახმარებით შემუშავებულ ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამას, სადაც ხაზგასმულია, რომ ქვეყნის ენერგოუსაფრთხოების

⁸⁸ "უხეში გაანგარიშება აჩვენებს, რომ წარმოებისა და მოხმარების სფეროებში ენერგოეფექტიანობის გაზრდა მხოლოდ 10% ქვეყნის დამოკიდებულებას იმპორტირებულ ენერჯეტიკულ რესურსებზე დაახლოებით 20% შეამცირებს" – საქართველო ევროკავშირის ენერჯეტიკული პოლიტიკის კონტექსტში; თეიმურაზ გოჩიაშვილი, მინდაუს კრაკაუს-კასი, გიორგი აბულაშვილი. საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები ივნისი 2006 წელი, საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები, ივნისი 2006 წ., www.geplac.org

⁸⁹ Green Paper, A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, Commission of the European Communities, Brussels 8.3.2006

⁹⁰ საქართველო ევროკავშირის ენერჯეტიკული პოლიტიკის კონტექსტში, საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები, ივნისი 2006 წ.

უზრუნველყოფისათვის, “განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება” ენერგოეფექტურობასა და ალტერნატიული და განახლებადი წყაროების გამოყენებას; პოლიტიკის დოკუმენტში კი, ყველაფერი დაყვანილია სიმძლავრეების რეაბილიტაციასა და იმპორტირებული ენერგომატარებლების დივერსიფიკაციაზე.

7.2 მონაწილეობა ენერგოსექტორის რესტრუქტურის პროცესში

“ვარდების რევოლუციამდე” და მის შემდეგ საქართველოს ენერგო-სექტორში მიმდინარე რეფორმები აბსოლუტურად სამთავრობო პროდუქტია. რასაკვირველია, ადგილი აქვს გარკვეულ მოლაპარაკებებს საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან, მსოფლიო ბანკთან, აშშ-ს განვითარების საერთაშორისო სააგენტოსთან და სხვა დონორებთან სანყის ეტაპზე, თუმცა, შემდგომში ნებისმიერი დოკუმენტის შემუშავება და მისი ცხოვრებაში გატარება ხდება ენერგეტიკის სამინისტროს მიერ საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფის გარეშე.

აღნიშნულის კარგი მაგალითია, საქართველოს მთავრობის მიერ 2004-2006 წლებში შემუშავებული დოკუმენტები⁹¹, მათ შორის, 2006 წლის “საქართველოს სახელმწიფო ენერგოპოლიტიკის მთავარი მიმართულებების” დოკუმენტი, რომლის შემუშავების დროსაც არ ყოფილა საზოგადოებრივი განხილვები. ასოციაცია მწვანე ალტერნატივამ 2004 წლიდან რამოდენიმეჯერ მიმართა ენერგეტიკის სამინისტროს და საქართველოს მთავრობას, გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართვის მოთხოვნით, თუმცა, ამას შედეგი არ მოყოლია⁹².

როგორც წესი, არასამთავრობო ორგანიზაციები და პროფკავშირები, ისევე როგორც საზოგადოების სხვა წარმომადგენლები, ამა თუ იმ დოკუმენტის არსებობის თუ მიღებული სტრატეგიული გადანყვეტილებების (მაგ., პრივატიზაციის) შესახებ იგებენ როდესაც მუშაობა დოკუმენტზე ან დასრულებულია, ან თითქმის დასრულებულია. შესაბამისად, სამინისტროს მიერ შემუშავებულ დოკუმენტებში და გატარებულ პოლიტიკაში არ არის გათვალისწინებული ყველა დაინტერესებული მხარის აზრი და გადანყვეტილების მიღება ძირითადად ეფუძნება სუბიექტურ (თუნდაც პროფესიულ) და კერძო მოსაზრებებს⁹³.

უკეთესი მდგომარეობაა სატარიფო პოლიტიკისა და ლიცენზირების წესების შემუშავებაში საზოგადოების მონაწილეობასთან დაკავშირებით, რაც განპირობებულია კანონით “ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ”, რომელიც პირდაპირ მოითხოვს სემეკისგან თავისი საქმიანობის საჯაროდ წარმართვას და ღია სხდომებზე ყველა დაინტერესებული მხარისთვის აზრის გამოთქმის საშუალების მიცემას. შესაბამისად, სემეკის განხილვები საკმაოდ მწვავე ხასიათისაა, განსაკუთრებით, როდესაც საქმე ტარიფის ცვლილებას შეეხება. ყურადღსაღებია, რომ სემეკს არ მოეთხოვება დაასაბუთოს, თუ რატომ იქნა უარყოფილი საზოგადოების წარმომადგენელთა ესა თუ ის ინიციატივა ან მოსაზრება, რაც კანონმდებლობის მნიშვნელოვან ნაკლოვანებად უნდა ჩაითვალოს. მაგალითად, სატარიფო მეთოდოლოგია ბევრი ექსპერტისათვის საკმაოდ მიუღებელია, თუმცა არ არსებობს ორგანო, სადაც შესაძლებელი იქნებოდა ამ მეთოდოლოგიის გადასინჯვის საკითხის დაყენება. ამის შედეგად, ადგილი ჰქონდა კურორზულ სიტუაციას, როდესაც დაზარალებულმა მოსახლეობამ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართა ტარიფის ცვლილებასთან დაკავშირებით, ხოლო ამ უკანასკნელმა დაადგინა 1 კვ/საათზე ელექტროენერგიის ტარიფის ოდენობა.

⁹¹ ენერგოსექტორის პოლიტიკა 2004, 2004-2005 წლების ენერგოსექტორის სტრატეგიული სამოქმედო გეგმა, 2005-2008 წლის ენერგოსექტორის სტრატეგიული სამოქმედო გეგმა

⁹² იხილეთ: www.greenalt.wanex.net

⁹³ ამ კუთხით განვიხილავთ საქართველოში უკანასკნელ ხანებში გაჟღერებულ ინფორმაციას ატომური ელექტრო-სადგურის შესახებ მშენებლობაზე

7.3 კომპეტენციათა გადანაწილება

დღეს საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო წარმოადგენს სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შემმუშავებელ და მათი განხორციელების მაკოორდინირებელ ორგანოს. ენერგეტიკის სამინისტრო მიმდინარე ეტაპზე მჭიდროდ თანამშრომლობს მხოლოდ ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსა და სემეკთან, მაშინ როდესაც გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს არანაირი როლი არ გააჩნია ენერგეტიკის პოლიტიკის დაგეგმვაში.

ამჟამად მიმდინარე ენერგო-ობიექტების პრივატიზირების პროცესში, გათვალისწინებულია უახლოეს მომავალში ყველა ენერგოგენერაციისა თუ სადისტრიბუციო კომპანიის კერძო მფლობელებისთვის გადაცემა. თუმცა, პრივატიზაციის პროცესში აბსოლუტურად იგნორირებულია როგორც წინასწარი გარემოსდაცვითი აუდიტი, ასევე პრივატიზირებულ საწარმოებს არ მოეთხოვებათ გრაფიკის საფუძველზე წარმოადგინონ და თანმიმდევრულად განახორციელონ გარემოსდაცვითი მართვის გეგმები.

აღსანიშნავია, ისიც რომ კლიმატის ცვლილების ჩარჩო-კონვენციის ვალდებულებების შესრულება საქართველოში განიხილება როგორც გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს პრეროგატივა, და კონვენციის მოთხოვნები თუ მექანიზმები არანაირ ზეგავლენას არ ახდენს ენერგეტიკის სამინისტროს ფუნქციონირებასა თუ დაგეგმვის პროცესზე. შესაბამისად, პოლიტიკის დაგეგმვის, შემუშავების და განხორციელების პროცესი უფრო საბჭოური ტრადიციების გაგრძელებას წარმოადგენს, ვიდრე ინტეგრირებული მართვის მაგალითს.

ყურადსაღებია, რომ ქვეყანაში არ ჩატარებულა შეფასება, თუ რა ზეგავლენას ახდენს არსებული ენერგოგენერაციისა და დისტრიბუციის ობიექტები საქართველოს გარემოს მდგომარეობაზე, ისევე როგორც არ არსებობს საქართველოს ენერგოსექტორის გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასება, რათა პრინციპულად შეაფასდეს საქართველოს ენერგოსექტორში არსებული პოტენციალი და სოციალური, გარემოსდაცვითი და ეკონომიკური გათვლების საშუალებით, შემოგვთავაზოს ყველაზე უფრო მდგრადი სცენარები საქართველოს ენერგოსექტორის განვითარებისათვის⁹⁴.

ენერგეტიკის სამინისტროს მიერ აღებული კურსი სექტორის ლიბერალიზაციაზე და კონკურენტული გარემოს შექმნაზე, ნამდვილად მოსაწონი იქნებოდა, რომ არსებობდეს სამოქმედო გეგმა, რომლის მიხედვითაც ნათელი იქნება დასახული მიზნის მისაღწევად მთავრობის მიერ დაგეგმილი თანმიმდევრული ნაბიჯები. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მთავრობისა თუ პრეზიდენტის საკმაოდ “კარგი” ინიციატივები თავის მიზანს ვერ მიაღწევს. მაგალითად, 2006 წლის გაზაფხულზე ენერგეტიკის სამინისტრო უშუალოდ გამოეხმაურა პრეზიდენტის მოწოდებას მცირე და საშუალო ჰეს-ების მშენებლობის შესახებ და რამდენიმე კვირაში გამოაცხადა ტენდერი დაახლოებით 10 ქარის და 32 მცირე და საშუალო ჰეს-ის მშენებლობაზე, საერთო სიმძლავრით 585 მეგავატი. თუმცა, ტენდერი ჩავარდა, რასაც სპეციალისტები გამოცხადების დღიდან წინასწარმეტყველებდნენ, რადგანაც მათი განცხადებით “ჩამონათვალში დასახელებული ჰეს-ების ტექნიკურ-ეკონომიკური მონაცემები არ ეფუძნება მდინარეთა რეალური ენერგეტიკული გამოყენების სქემების პარამეტრებს”⁹⁵.

⁹⁴ არასამთავრობო ორგანიზაციების მოთხოვნის შედეგად, 2006 წელს მსოფლიო ბანკი საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროსათვის გამოყოფილი ტექნიკური დახმარების გრანტის ფარგლებში დათანხმდა საქართველოს ელექტროენერგეტიკული სექტორის გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასების ჩატარებას

⁹⁵ “როგორ გავხდეთ ენერჯის ექსპორტიორი ქვეყანა”, რეზონანსი №103, 19 პრილი, 2006 წ.

საქართველოს ელექტროენერგეტიკის მეორე მთავარი მარეგულირებელი ორგანო საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისიაა. სემეკის ფუნქციაა საქართველოს ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის სექტორში ლიცენზიების გაცემა და ტარიფების რეგულირება. ამავდროულად, კომისია უფლებამოსილია დაადგინოს და დაამტკიცოს სისტემის ტექნიკური და ეკონომიკური ფუნქციონირების წესები, მათ შორის სალიცენზიო პირობები და გააკონტროლოს მათი შესრულება. მსგავსი მიდგომა საკმაოდ გაუმჭვირვალეს ხდის მთელ სისტემას. ექსპერტთა აზრით, კარგი იქნებოდა გადმოგველო ევროკავშირის ქვეყნებში არსებული გამოცდილება, როდესაც "ანალოგიური წესები უშუალოდ კანონითაა განსაზღვრული ან დამტკიცებულია კანონქვემდებარე აქტებით, ...ხოლო კომისიის უფლება-მოვალეობები ენერგეტიკული ბაზრის მონაწილეების მიერ ამ წესების შერულების მონიტორინგითა და კონტროლით ისაზღვრება"⁹⁶. ამასთან ვინაიდან კანონი და არსებული დებულებები სამინისტროსა და სემეკის შესახებ ძირითადად დეკლარაციულ ხასიათს ატარებს, სემეკს მრავალ საკითხში ფართო ინტერპრეტირების საშუალება ეძლევა. შესაბამისად, საქართველოს ენერგეტიკული ბაზრის მონაწილეები უფრო მეტად არიან ორიენტირებული მარეგულირებელზე, ვიდრე მომხმარებელზე, რაც ნამდვილად ხელს უშლის უსაფრთხო და კონკურენტული ბაზრის ჩამოყალიბებას.

ამასთან, საკმაოდ ძნელი განსასაზღვრია, რამდენად დამოუკიდებელია ენერგეტიკის სამინისტრო ან სემეკ-ი ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესებისაგან. ამის ერთ-ერთი კარგი მაგალითია სატარიფო პოლიტიკა რომლის შემუშავება სემეკ-მა დამოუკიდებლად უნდა მოახდინოს. ექსპერტთა განმარტებით "ტარიფების დადგენისათვის ამჟამად გამოყენებული მეთოდიკით შესაძლებელია მიღებული ყოფილიყო ელექტროენერჯის ტარიფის კიდევ უფრო დიდი მნიშვნელობებიც, რადგანაც დიდია თავისუფლება ფონდების საბაზრო ღირებულების განსაზღვრისა, რომ არაფერი ვთქვათ საამორტიზაციო დანარჩენებსა და სარემონტო დანახარჯების საპროცენტო განაკვეთებზე და ა.შ. სავარაუდოა ისიც, რომ სემეკის როლი ტარიფების განსაზღვრაში არის მინიმალური"⁹⁷. ეჭვებს აძლიერებს ის ფაქტიც, რომ საქართველოს მთავრობის წევრები პოტენციურ ინვესტორებს გარანტიას აძლევენ ტარიფების უცვლელ ზრდაზე საქართველოს ენერგოსექტორში⁹⁸. ხოლო სემეკ-ს მიაჩნია, რომ მან ხელი უნდა შეუწყოს პრივატიზაციის პროცესის განხორციელებას და ქვეყანაში ინვესტიციების შემოდინების გაფართოებას⁹⁹.

7.4 ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

საქართველოს ელექტროენერგეტიკულ სექტორში საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო, რომელიც გასაზღვრავს სექტორში პოლიტიკასა და ახორციელებს მაკოორდინირებელ როლს ამ პოლიტიკის შესრულებაში, კანონმდებლობით არ არის ვალდებული უზრუნველყოს საზოგადოებისთვის განუვლი სამუშაოს შესახებ ანგარიშის წარდგენა. მთავრობა წელიწადში ერთხელ საერთო მოხსენებით წარდგება პარლამენტის წინაშე, რომელიც ასევე მოიცავს ენერგეტიკის სამინისტროს მიერ განუვლი სამუშაოს აღწერას.

სემეკ-ი, კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად, ვალდებულია ყოველწლიურად წარადგინოს მოხსენება განუვლი სამუშაოს შესახებ და ეს ინფორმაცია ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისათვის. აღსანიშნავია, რომ სემეკ-ი ახორციელებს კანონით დაწესებულ მოვალეობებს და ყოველწლიურად გამოსცემს ანგარიშებს, ისევე როგორც ასრულებს ინფორმაციის საჯაროობისა და გადანყვეტილებების მიღების პროცესის გამჭვირვალობის პრინციპს.

⁹⁶ საქართველო ევროკავშირის ენერგეტიკული პოლიტიკის კონტექსტში, თეიმურაზ გოჩიტაშვილი, მინდაუს კრაკაუს-კასი, გიორგი აბულაშვილი. საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები, ივნისი 2006 წელი, www.geplac.org

⁹⁷ საქართველოს ენერგეტიკულ სექტორში განხორციელებული სტრუქტურული ცვლილებების სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტიანობა თბილისი, 2003 წ. ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა, ოქსფაში, www.greenalt.org

⁹⁸ იხილეთ: [http://www.minenergy.gov.ge/files/17_235_883192_PresentationTurkey\(short1\).ppt](http://www.minenergy.gov.ge/files/17_235_883192_PresentationTurkey(short1).ppt)

⁹⁹ სემეკის წლიური ანგარიში, 2005, www.gnecr.org

7.5 საკუთრების უფლება

საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა გამგებლობას მიეკუთვნება ერთიანი ენერგეტიკული სისტემა და რეჟიმი. "სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის შესახებ" კანონით სახელმწიფო ქონება, რომელიც არ ექვემდებარება პრივატიზაციას არის "ელექტროენერგეტიკული სექტორის გადაცემა-დისპეჩერიზაციის სამსახურები, გარდა 35-110 კვ ძაბვის გადამცემი ქსელის იმ ნაწილისა, რომლის ძირითად დანიშნულებას წარმოადგენს ელექტროენერჯის გამანაწილებლო ქსელის გარე ელექტრომომარაგება და განკუთვნილი არ არის ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) სასისტემო ან/და სისტემათაშორისი ტრანზიტისათვის".

პრივატიზაციის პირველი ტალღა განხორციელდა 1992 წელს, როდესაც გაიყიდა 10 მეგავატამდე ჰეს-ები მიზერულ ფასებში. ჯერ კიდევ მაშინ, მძიმე მდგომარეობაში მყოფი ჰეს-ების უმეტესობის ამოქმედება, მესაკუთრეებმა თავისი სახსრებით ვეღარ შეძლეს და მოხდა მათი სრული გაჩერება, ზოგ შემთხვევაში კი, გაძარცვა.

მსხვილი ობიექტების პრივატიზაცია პირველად 1999-2000 წლებში განხორციელდა, რომლის შედეგადაც ამერიკულმა კორპორაციამ ეი-ი-ეს-მა (AES) შეიძინა თბილისის გამანაწილებელი კომპანიის აქციების 75% და 823 მეგავატი სიმძლავრის გენერაციის ობიექტები, გარდაბანის თბოელექტროსადგურის მე-9 და მე-10 ბლოკები, ხრამი-1 და ხრამი-2 ჰიდროელექტროსადგურები. 2006 წლის გაზაფხულზე გამოცხადდა 6 მთავარი ჰეს-ისა (ენგურ-ჰესის გარდა) და სამი სადისტრიბუციო კომპანიის პრივატიზაცია.

ექსპერტთა შეფასებით, ჩატარებული პრივატიზაცია საკმაოდ შორს დგას საქართველოს პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებში წარმოდგენილი თეზისგან - "ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის სექტორებში პრივატიზაციის პროცესის გამჭვირვალედ ჩატარება"¹⁰⁰. ექსპერტთა აზრით, მსგავსი პრივატიზაცია კიდევ უფრო გაზრდის ტარიფს და პირდაპირ მოსახლეობის ჯიბეზე აისახება, მოიტანს დამანგრეველ შედეგებს, პოლიტიკური თუ სოციალური თვალსაზრისით¹⁰¹. მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ პრივატიზაციის გაუმჭვირვალედ ჩატარება ხელს უშლის ქვეყანაში საინვესტიციო კლიმატის განვითარებას.

დღეს დიდ პრობლემად გვევლინება ასევე ე.წ. სტრატეგიული ობიექტების მაგალითად, ენგურის ჰიდროელექტროსადგურის (რომლის გამომუშავება საქართველოში წარმოებული ენერჯის 40%-ს შეადგენს) პრივატიზირების საკითხი. ექსპერტთა დიდი ნაწილი მიიჩნევს, რომ ენერგოუსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნებიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ უნდა შეინარჩუნოს კონტროლი მსგავს ობიექტებზე.

უფრო მეტიც, მასმედიაში გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, საქართველოს მთავრობაში არსებობს მოსაზრება, რომ მას შემდეგ, რაც მოხდება გენერაციისა და განაწილების ყველა ობიექტის პრივატიზაცია, საქართველოს აღარ დასჭირდება ენერგეტიკის სამინისტრო, როგორც ცალკე სტრუქტურული ერთეული და ის შეუერთდება ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს. საინტერესოა, რომ თავად ეკონომიკური

¹⁰⁰ მთავრობის ინფორმაციით ორი სადისტრიბუციო კომპანია (საქართველოს გაერთიანებული სადისტრიბუციო ენერგოკომპანია და აჭარის ენერგოკომპანია) და ექვსი ჰესი: აწქესი, ძეგრულქესი, ლაჯანურქესი, რიონქესი, შაორქესი და გუმათქესების კასკადი 312 მილიონ 350 ათას დოლარად შეიძინა ჩეხურმა კომპანიამ "ენერგო პრომ". ექსპერტებისა და პარლამენტართა გარკვეული ჯგუფის აზრით, პრივატიზაცია გაუმჭვირვალე იყო.

¹⁰¹ "რატომ გვიანდება ინვესტორთან ხელშეკრულების გაფორმება?! ენერგეტიკაში მიმდინარე პროცესები დამანგრეველ შედეგებს, პოლიტიკური თუ სოციალური თვალსაზრისით, ერთი წლის განმავლობაში ვიხილავთ", რეზონანსი №233, სამშაბათი 29 აგვისტო, 2006 წ.

განვითარების სამინისტროს არსებობის საჭიროებაც დღეს ასევე ეჭვქვეშ დგას¹⁰². ექსპერტები ნეგატიურად აფასებენ მსგავს ნაბიჯს და მიიჩნევენ, რომ მსგავსი ქმედებით შესაძლოა, დამანგრეველი ზიანი მიადგეს საქართველოს ენერგეტიკულ სექტორს.

7.6 ბაზარი და ფინანსები

მიუხედავად 1994 წლიდან განხორციელებული უამრავი გარდაქმნისა, ენერგეტიკულ სექტორში მაინც ვერ ჩამოყალიბდა მიმზიდველი საინვესტიციო გარემო. შესაბამისად, ინვესტიციები ენერგეტიკულ სექტორში მცირეა, რაც საკმაოდ დიდ ბარიერს უქმნის ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებას. ამასთან, გადანაცვეტილების მიმღებთა ყურადღებას ძირითადად იქცევს ისეთი ძვირი პროექტების განხორციელება, როგორცაა ახალი მძლავრი ჰეს-ებისა თუ გრძელი გადამცემი ხაზების მშენებლობა.

ამის კარგი მაგალითია ხუდონის ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობის პროექტი, რომელიც ერთობლივად მზადდება მსოფლიო ბანკისა და საქართველოს მთავრობის მიერ. ბანკის განცხადებით, პროექტი მიზნად ისახავს ახალი ჰიდროენერგეტიკული რესურსების განვითარებას, რომელიც სავარაუდოდ, გამოიმუშავებს წლიური მოხმარების 10%-ზე მეტ ენერჯიას და მიმდინარე ენერგეტიკული რესურსების დაახლოებით 20%-ს; აღნიშნული, ბანკის განცხადებით, თავისთავად გააუმჯობესებს საქართველოს ენერგეტიკულ უსაფრთხოებას. ამასთან, პროექტი ორიენტირებულია მეზობელ ქვეყნებში ენერჯიის ექსპორტზე¹⁰³.

მსგავს ქმედებებს გადანაცვეტილების მიმღებნი ხშირად ქვეყნის ენერგოუსაფრთხოების უზრუნველყოფისკენ გადაგმულ კიდევ ერთ ნაბიჯად წარმოაჩენენ, თუმცა, ავინყდებათ ენერგორესურსებზე ხელმისაწვდომობის პრობლემა - შესაძლებელია, ხუდონის და სხვა დიდი ჰეს-ების მშენებლობამ იმდენად გააძვიროს ელექტროენერჯიის ტარიფი, რომ ადგილობრივმა მრეწველობამ, რომელიც ჯერ კიდევ ძველ ტექნოლოგიებზეა დაფუძნებული და დიდი ენერგოტევადობით ხასიათდება, ადვილად დაკარგოს კონკურენტუნარიანობა¹⁰⁴.

7.7 მეცნიერება და რისკი

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ დაფინანსება მეცნიერებაზე ფაქტობრივად არ გამოიყოფა. მნიშვნელოვნად შემცირდა ტექნიკური დარგების სპეციალისტთა რაოდენობაც, მათ შორის ელექტროენერგეტიკაში. მთელ რიგ ინსტიტუტებში, როგორცაა მაგალითად, "ჰიდროპროექტი", მკვეთრად შემცირდა თანამშრომელთა რიცხვი და რაც მთავარია, პრაქტიკულად აღარ არსებობს ახალგაზრდა კადრებით ჩანაცვლების პრაქტიკა. დაფინანსების უქონლობამ პრაქტიკულად შეაჩერა როგორც თეორიული, ასევე პრაქტიკული სამეცნიერო საქმიანობა ენერგეტიკის სფეროში; მაგალითად, შეჩერდა რეგიონების მდინარეთა ენერგეტიკული სქემების დამუშავება, რის გარეშეც წარმოუდგენელია მცირე ჰიდროენერგეტიკის განვითარება.

სექტორში პრაქტიკულად აღარ დარჩა კომპეტენტური სამეცნიერო-ანალიტიკური ორგანო, რომელიც დაეხმარებოდა მთავრობას მდგრადი ენერგეტიკის განვითარებაში, როგორც პოლიტიკისა და სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავებაში, ასევე პრაქტიკული სამოქმედო გეგმისა განხორციელებაში.

¹⁰² Reorganization in the government: two ministries to be abolished?, The Messenger, Tuesday, June 13, 2006, #108 (1128)

¹⁰³ მსოფლიო ბანკს მიაჩნია, რომ მას შეუძლია განიხილოს ხუდონის ნაწილობრივი დაფინანსების საკითხი, 50 მილიონ აშშ დოლარამდე, რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკიდან, თუ სესხი უზრუნველყოფილი იქნება ელექტროენერჯიის ექსპორტის კონტრაქტით. ამავე პერიოდში, უნდა გაირკვეს ჰესის მფლობელობის საკითხებიც.

¹⁰⁴ აღსანიშნავია, რომ საქართველოში არ არსებობს არცერთი საკრედიტო ხაზი თუ სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც ადგილობრივ წარმოებას დაეხმარებოდა ენერგოეფექტურობის ღონისძიებების გატარებაში

დაკვნები და რეკომენდაციები

პოლიტიკური, ტექნიკურ-ეკონომიკური და გარემოსდაცვითი რისკებისგან თავისუფალი ენერგეტიკული სექტორი — ენერგორესურსების მოპოვება, ტრანსპორტირება, გარდაქმნა-განაწილება და გამოყენება — მდგრადი განვითარების წინაპირობაა. საქართველოში 2004-2006 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ განხორციელებულმა სარეაბილიტაციო პროექტებმა მნიშვნელოვანწილად დადებითი როლი შეასრულა ენერგოდეფიციტის აღმოფხვრაში. ეს ტენდენცია (ვგულისხმობთ, მხოლოდ ჰეს-ების სარეაბილიტაციო სამუშაოებს) მომავალ წლებშიც უნდა შენარჩუნდეს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ კერძო ინვესტორები არ გამოთქვამენ დაინტერესებას, რადგან ენერგოდეფიციტისა და ენერგორესურსებზე ხელმისაწვდომობის პრობლემა პირდაპირ საფრთხეს უქმნის ეკონომიკის ფუნქციონირებას. საქართველოს ენერგეტიკული პოტენციალიდან გამომდინარე, საქართველოში ენერჯის მოხმარების ზრდა და ენერგეტიკული ბალანსის სტრუქტურირება უნდა დაიგეგმოს ადგილობრივი, ძირითადად ჰიდროენერგეტიკული რესურსების ათვისების ბაზაზე, რომელიც დაეყრდნობა მდგრადი განვითარების პრინციპებს.

ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმა სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში მოიცავს საქართველოს ენერგეტიკული პოლიტიკის შემუშავებასა და მის შესაბამისობას ევროკავშირის ენერგო-პოლიტიკის მიზნებთან და ეტაპობრივ გადასვლას ევროკავშირის შიდა ელექტრო- და გაზის საბაზრო პრინციპებზე. ამ მიმართებით აუცილებელად მიგვაჩნია ევროკავშირის ენერგეტიკული და მდგრადი განვითარების სტრატეგიებისა და შესაბამისი დირექტივების მოთხოვნების გათვალისწინებით, საზოგადოების ფართო ფენების თანამონაწილეობით, შემუშავდეს საქართველოს მდგრადი ენერგო-პოლიტიკის და სტრატეგიული სამოქმედო გეგმის დოკუმენტები.

ქვეყანაში არსებული ვითარებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, რომ საქართველოს მთავრობამ მოკლე და საშუალოვადიანი პერიოდისთვის პრიორიტეტი მიანიჭოს:

- ინვესტიციების მოზიდვას მცირე ჰეს-ების რეაბილიტაციისა და დეცენტრალიზებული განახლებადი ენერჯის წყაროების მშენებლობისთვის;
- საკანონმდებლო ინიციატივებს, რომლებიც ეკონომიკური წახალისების გზით, ხელს შეუწყობენ განახლებადი ენერჯის წყაროების განვითარებასა და პროპაგანდირებას საქართველოში;
- ენერგეტიკული რესურსების გამოყენების ეფექტურობის ამაღლებას წარმოების, მინოდებისა და მოხმარების ყველა რგოლში, შესაბამისი საკანონმდებლო ინიციატივების შემუშავების, ენერგოეფექტურობის პროგრამებზე საკრედიტო ხაზების, გრანტებისა და სუბსიდიების გამოყოფის გზით;
- ენერგეტიკული უსაფრთხოების და ენერგეტიკული რესურსების სტრატეგიული მარაგების უზრუნველსაყოფად, ქვეყნის ტერიტორიაზე ან მის გარეთ საცავების მშენებლობას.

8. გარემოსდაცვითი მმართველობა საქართველოში და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა

8.1 საქართველო და ევროკავშირი

საქართველოს მთავრობა უკანასკნელი წლების მანძილზე განუხრელად აცხადებს, რომ ევრო-ატლანტიკურ ორგანიზაციებსა და ევროკავშირში ინტეგრაცია ქვეყნის უპირველესი პრიორიტეტია. 2004 წლის გაფართოების შემდეგ, ევროკავშირის ფართო ევროპის კონცეფციამ და სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების ჩართვამ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში, ახალი პერსპექტივები გაუხსნა საქართველოს, რათა უფრო აქტიურად ჩაერთოს ევროპული ინტეგრაციის პროცესებში, მოახდინოს კანონმდებლობის თანმიმდევრული ჰარმონიზაცია და ხელი შეუწყოს ქვეყანაში ცხოვრების დონის ზრდას.

მართალია, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა არ წარმოადგენს გაფართოების პოლიტიკას, მაგრამ ის მიმართულია საქართველოს, როგორც თანასწორუფლებიანი პარტნიორი ქვეყნის ჩამოყალიბებაზე და დონორი-მიმღების ურთიერთობიდან გამოსვლაზე. ამან ხელი უნდა შეუწყოს საქართველოს, ისევე როგორც სხვა მეზობელი ქვეყნების, წილის ზრდას ევროკავშირის შიდა ბაზარზე და გაზარდოს სტაბილურობა და უსაფრთხოება. ხანგრძლივადიან პერსპექტივაში, ევროპის კომისია ასევე გეგმავს ევროკავშირის გარკვეული პროგრამების გახსნას სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებისათვის.

ევროკავშირი სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ხელს შეუწყობს ადამიანის უფლებათა დაცვას, კანონის უზენაესობის დამკვიდრებასა და კარგი მმართველობის ჩამოყალიბებას, ასევე, ისეთი დანაშაულების აღკვეთას, როგორცაა ტრეფიკინგი და ტერორიზმი.

სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში გადადგმულ პირველ ნაბიჯს წარმოადგენდა ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმის ჩამოყალიბება, ანუ იმ პოლიტიკური დოკუმენტის შემუშავება, რომელიც საფუძველს დაუდებს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობის სტრატეგიულ მიზნებს მომავალი ხუთი წლისთვის, ხელს შეუწყობს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების შესრულებას და საქართველოს მომავალ ინტეგრაციას ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ სტრუქტურებში. სამოქმედო გეგმის განხორციელებამ მნიშვნელოვნად უნდა შეუწყოს ხელი საქართველოს კანონმდებლობის, ნორმებისა და სტანდარტების ჰარმონიზაციას ევროკავშირის შესაბამის მოთხოვნებთან, რაც თავის მხრივ, საფუძველს ქმნის ეკონომიკური ინტეგრაციისათვის, ვაჭრობის, ინვესტიციებისა და ეკონომიკური ზრდისათვის.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შესრულებისათვის შემუშავდა თანამშრომლობის ინსტრუმენტი (European Neighborhood Policy Partnership Instrument, ENPI), რომელიც 2007 წლიდან ჩაანაცვლებს ევროკავშირის ამჟამად მიმდინარე ყველა დახმარების პროგრამას. ევროკავშირის გადანყვეტილებით დაახლოებით 11 მილიარდი დოლარი გამოიყოფა 2007-2013 წლებში სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებისთვის (ბელორუსია, უკრაინა, მოლდავეთი, საქართველო, სომხეთი, აზერბაიჯანი, მაროკო, ალჟირი, ტუნისი, ლიბია, ეგვიპტე, ისრაელი, იორდანია, ლიბანი, სირია და პალესტინა).

ამასთან ერთად, მიმდინარე წლის ბოლომდე ევროპარლამენტის მიერ ასევე გადაიხედება და დამტკიცდება ევროპის საინვესტიციო ბანკის (European Investment Bank, EIB) მანდატი. ახალი მანდატით 2007-2013 წლებში ევროპის საინვესტიციო ბანკი რუსეთსა და სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში დაახლოებით 5 მილიარდი ევროს ოდენობის ინვესტიციას გააკეთებს ევროკავშირისათვის საინტერესო ისეთ სექტორებში, როგორცაა ტრანსპორტი (ტრანს-ევროპული სატრანსპორტო მაგისტრალის გაფართოება), ენერჯეტიკა (სტრატეგიული

ენერგო-პროექტები), ტელეკომუნიკაცია და გარემოსდაცვითი ინფრასტრუქტურის განვითარება¹⁰⁵.

საბოლოოდ, თეორიულად, ყოველივე ზემოაღნიშნულმა ხელი უნდა შეუწყოს საქართველოში ეკონომიკურ ზრდასა და სოციალურ უსაფრთხოებას, სიღარიბის დაძლევისა და მდგრად განვითარებას. უნდა აღვნიშნოთ, რომ პროცესს დადებითი შედეგი ექნება მხოლოდ სრული გამჭვირვალობისა და კანონის უზენაესობის პირობებში და ასევე, იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოშიც და ევროკავშირშიც იარსებებს რეალური პოლიტიკური ნება, რომ ეს მხარეები გახდნენ თანასწორი პარტნიორები.

8.2 ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის პროცესი

2005 წლის მარტში სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკომისიის მიერ მომზადდა "ქვეყნის მოხსენება", რომელმაც საფუძველი ჩაუყარა მოლაპარაკებებს საქართველოს მთავრობასა და ევროკომისიას შორის საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმაზე 2007-2013 წლებისთვის და რომლის დახმარებითაც განისაზღვრა თანამშრომლობის პრიორიტეტული სფეროები.

მოლაპარაკებები საქართველოს მთავრობასა და ევროკავშირის წარმომადგენლებს შორის მიმდინარეობდა 2005 წლის მაისიდან და გარკვეული ობიექტური მიზეზების გამო, სამოქმედო გეგმაზე მუშაობა მხოლოდ 2006 წლის ოქტომბერში დასრულდა. სამწუხაროდ, საზოგადოების მონაწილეობის პროცედურები გეგმის შემუშავების დაწყებისას არ იყო ფორმალურად ჩამოყალიბებული არც საქართველოს მთავრობისა და არც ევროკომისიის მიერ. თავად ევროკომისიის წარმომადგენლები თავიდან აცხადებენ, რომ მათ არ მიაჩნიათ მნიშვნელოვნად არასამთავრობო ორგანიზაციების აზრის გათვალისწინება. თუმცა, შემდგომში, მოლაპარაკებების მიმდინარეობის პროცესში, გაძლიერდა ურთიერთობა როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და საქართველოს მთავრობას, ისე არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და ევროკომისიას შორის.

გეგმაზე მომუშავე სამთავრობო კომისიამ შექმნა ექსპერტთა საბჭო და უზრუნველყო მასში საზოგადოების რამოდენიმე წარმომადგენლის შეყვანა. ქართულმა არასამთავრობო სექტორმა დიდი მნიშვნელობა მიანიჭა გეგმის შემუშავებას და შედეგად, შეიქმნა არასამთავრობო ორგანიზაციების კოალიცია, რომელიც მხარდაჭერილ იქნა ჰაინრიჰ ბიოლისა და ევრაზიის ფონდების და ღია საზოგადოება-საქართველოს მიერ. რამოდენიმე თვის მუშაობის შედეგად, დაახლოებით 70-მდე არასამთავრობო ორგანიზაციამ წარადგინა რეკომენდაციები სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით, რომელსაც შემდგომ საქართველოს მთავრობამ ალტერნატიული სამოქმედო გეგმა უწოდა. აღსანიშნავია, ისიც რომ არასამთავრობო ორგანიზაციათა მიერ წარდგენილი რეკომენდაციების მნიშვნელოვანი ნაწილი გათვალისწინებულ იქნა გეგმის საბოლოო სახით ჩამოყალიბებისას¹⁰⁶.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თვით "ქვეყნის მოხსენების" მომზადებისას ევროკომისიამ იხელმძღვანელა ფორმალური მიდგომით, რის შედეგადაც მოხსენებაში აისახა მხოლოდ ოფიციალური შეფასებები და მონაცემები, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში, მოძველებულია, რეალობას მოკლებულია და/ან არ არის ზუსტი. ყოველივე ამან ხელი შეუშალა ქვეყანაში არსებული პრობლემატიკის სრულფასოვნად გააზრებას.

¹⁰⁵ Proposal for a Council Decision granting a Community guarantee to the European Investment Bank against losses under loans and guarantees for projects outside the Community.(presented by the Commission), Brussels, 22.06.2006, COM(2006) 324 final, 2006/0107 (CNS)

¹⁰⁶ სხვადასხვა ფორუმებზე ევროკომისიის წარმომადგენლებიც და საქართველოს მთავრობაც ხაზს უსვამდა ამ რეკომენდაციების მნიშვნელობასა და წვლილს საბოლოო გეგმის ჩამოყალიბებაში.

მაგალითისთვის, მოხსენება აპელირებს 2000 წელს მიღებულ საქართველოს "გარემოს დაცვის ეროვნულ სამოქმედო გეგმაზე", რომელშიც განსაზღვრულია შემდეგი ცხრა პრიორიტეტული სფერო: წყალმომარაგება და წყლის დაბინძურება, ჰაერის დაბინძურება, რესურსების გამოყენება, ნარჩენებისა და ქიმიკატების კონტროლი/მართვა, მინის რესურსები, შავი ზღვის დაცვა, ტყეები და მეტყვეობა, გარემოს გლობალური პრობლემები და გარემოს დაცვისა და რესურსების გამოყენების მართვის სახელმწიფო სისტემაში არსებული პრობლემები. მოხსენებაში ასევე აღნიშნულია, რომ "გარემოს დაცვის ეროვნული სამოქმედო გეგმა 2003 წელს დამტკიცდა და შერჩეული მუნიციპალური ორგანოები გარემოს დაცვის ადგილობრივი სამოქმედო გეგმების შემუშავების ეტაპზე იმყოფებიან. 1996 წელს საქართველომ გამოაქვეყნა პირველი ანგარიში ქვეყანაში არსებული გარემოს მდგომარეობის შესახებ." საინტერესოა, რა ფასეულობა გააჩნია მსგავს ინფორმაციას, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რეალურად რა საშუალებებით ხდება თვით ამ პრიორიტეტების შესრულება და რამდენად შეესაბამება საქართველოს პრაქტიკა ევროკავშირისას. მაგალითად, როგორ შეიძლება გაუმჯობესდეს ჰაერისა და წყლის დაბინძურების რეგულირება, ემისიებზე გადასახადების გაუქმების გზით, ან რამდენად შესაძლებელია გარემოსდაცვითი მმართველობის გაუმჯობესება, გადანყვეტილებათა მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შეზღუდვის გზით.

ამრიგად, უპრიანი იქნებოდა ევროკომისიას და საქართველოს მთავრობას თავიდანვე მოეხდინათ კონსულტაციების სტრუქტურირება და დაენესებინათ საზოგადოების მონაწილეობის წესები, რაც ერთის მხრივ, შესაძლებლობას მისცემდა არასამთავრობო ორგანიზაციებს უფრო აქტიურად წარედგინათ თავისი მოსაზრებები და მეორეს მხრივ, გაზრდიდა ქვეყანაში დოკუმენტის შესრულებაზე პასუხისმგებლობის ხარისხს.

8.3 ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმა

ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებას წარმოადგენს თანამშრომლობა ტრანსპორტის, ენერგეტიკისა და გარემოს დაცვის საკითხებში, ასევე მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა.

გარემოს დაცვის სფეროში პრიორიტეტულ საკითხებად განხილულია: (ა) კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის პირობების შექმნა და მათი განხორციელება, რაც მოიცავს როგორც ადმინისტრაციული სტრუქტურებისა და პროცედურების გაძლიერებას, ისე გარემოსდაცვითი საკითხების სტრატეგიულ დაგეგმვაში ინტეგრირებას და ორჰუსის კონვენციით განსაზღვრული მოთხოვნების შესრულებას; (ბ) იოჰანესბურგის სამიტის სულისკვეთების შესაბამისად, გარემოს დეგრადაციის შემცირება, ჯანმრთელობის დაცვა და ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენება, შესაბამისი კანონმდებლობის შემუშავების და ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემის, ასევე კანონალსრულებისა და კონტროლის სფეროში ადმინისტრაციული შესაძლებლობების ზრდის გზით; (გ) მჭიდრო თანამშრომლობა გარემოს დაცვის საკითხებზე, მათ შორის გაერო-ს კლიმატის ცვლილების ჩარჩო-კონვენციისა და კიოტოს ოქმის მოთხოვნების შესრულება, გაერო-ს ევროპის ეკონომიკური კომისიის კონვენციების რატიფიცირება, აქტიური თანამშრომლობა შავი ზღვის აუზში წყლის მართვის ტრანსსასაზღვრო მდგომის განხორციელებისათვის და აგრეთვე, თანამშრომლობა ევროკავშირის წყლის ინიციატივის აღმოსავლეთ ევროპის, კავკასიისა და ცენტრალური აზიის კომპონენტში.

სამოქმედო გეგმაში ასევე ხაზგასმულია, რომ აუცილებელია მდგრადი განვითარების ეროვნული სამოქმედო გეგმის შემუშავებისა და განხორციელებისთვის კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმა, მდგრადი განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის და სხვადასხვა

დაინტერესებულ მხარეებს შორის კოორდინაციის უზრუნველყოფა და კონკრეტული ქმედებების განხორციელება გარემოსდაცვითი თვალთახედვის სხვადასხვა პოლიტიკებში ინტეგრაციისთვის.

სამეზობლო პოლიტიკის მიზნები, ისევე როგორც სამოქმედო გეგმაში აღნიშნული პრიორიტეტული მიმართულებები ნამდვილად მისასაღებელია, თუმცა, როგორც მკითხველმა ალბათ უკვე შეამჩნია, საქართველოში 2004-2006 წლებში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები და მთავრობის მისწრაფება გარემოს დაცვის სფეროში (ალბათ, უფრო შესაფერისი იქნებოდა გქვეთქვა — სწრაფი ეკონომიკური მოდერნიზაციის პრაქტიკა, რომელიც პირდაპირ მომდინარეობს ეკონომიკის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის ოფისიდან) არ შეესაბამება ზემოთ აღნიშნულ პრიორიტეტულ მიმართულებებს. დღეს, როდესაც საქართველოში პირდაპირ მონოდებულია ეკონომიკის სრული ლიბერალიზაციისა და დერეგულაციის გზით სახელმწიფოს ინტერვენციის მინიმუმამდე დაყვანა, ადგილი ჰქონდა სალიცენზიო კანონების დაახლოებით 85 პროცენტის გაუქმებას, მათ შორის, სურსათის, მრეწველობისა და ავტომანქანების უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სფეროში. შესაბამისად, გაუქმებულ იქნა რიგი მაკონტროლებელი ორგანოები ან მათი ფუნქციები გადაეცა სხვა ორგანიზაციებს რის შედეგადაც, გარდამავალ პერიოდში მთელი რიგი საკითხები დაურეგულირებელი რჩება¹⁰⁷. ზემოაღნიშნულ მიდგომას იზიარებს მთავრობის თითქმის მთელი გუნდი, თუმცა არსებობს პროვეროპული ძალებიც, რომლებიც მოითხოვენ ეტაპობრივ ჰარმონიზაციას. ყოველ შემთხვევაში, როგორც ერთ-ერთი ქართველი ექსპერტი აღნიშნავს, დღეს ქვეყანაში მიმდინარე სწრაფი ეკონომიკური მოდერნიზაციის უკან მდგომი ლოგიკა ასეთია: “ვინაიდან ევროკავშირში შესვლა ჯერ საერთოდ არ გვემუქრება, ჩვენ ვერ გადავდებთ სწრაფი ეკონომიკური რეფორმების გატარებას. ჩვენ ვიზრუნებთ გარემოსა და მომხმარებელთა დაცვის საკითხებზე, როდესაც ხალხი დაპურდება. შესაბამისობა ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ახლა არ არის პრიორიტეტი”¹⁰⁸.

წარმოდგენილ ანგარიშში აღწერილი ბოლო წლებში გატარებული ცვლილებების ფონზე, გაკვირვებას იწვევს ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის (Georgian-European Policy and Legal Advice Centre, GEPLAC)¹⁰⁹ ერთმნიშვნელოვანი დასკვნა იმის თაობაზე, რომ გარემოს დაცვის ინსპექციის შექმნით და ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის ამჟამად მოქმედი სისტემის შემოღებით საქართველომ მოახდინა თავისი კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან, კერძოდ კი, “დაბინძურების ინტეგრირებულად პრევენციისა და კონტროლის” დირექტივასთან (Integrated Pollution Prevention and Control, 96/61/EC IPPC Directive) ჰარმონიზაცია. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ დავუშვებთ, რომ ამ დირექტივასთან

107 მაგალითად, ვადაგასული სასურსათო პროდუქციის გაყიდვას სავაჭრო ქსელში ამჟამად არააინ აკონტროლებს. 2005 წლის დეკემბერში მიღებულმა კანონმა საკვების უსაფრთხოებასა და ხარისხზე, მოახდინა საკვების კონტროლის სისტემის სრული რესტრუქტურისა, რის შედეგადაც ფუნქციები გადაეცა სოფლის მეურნეობის სამინისტროს (გარდა სასაზღვრო კონტროლისა) და შეიქმნა საკვების, უსაფრთხოების, ვეტენარისა და მცენარეთა დაცვის ეროვნული სამსახური, როგორც სოფლის მეურნეობის სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება. ექსპერტები გამოითქვამენ იმედს, რომ სამსახური განახორციელებს ეფექტურ კონტროლს 2007 წლიდან, როდესაც დამტკიცდება მისი დებულება და მას შეეძლება ოპერირება.

108 “the logic behind the idea of fast economic modernization is as follows: “Since the prospect of EU accession is not looming at all, we can’t wait with fast economic reforms. When the people are fed, we will take care of the environment and consumer protection issues. Compliance with the EU *acquis* is not a priority now.” Georgia in the Wider Europe Context: Bridging Divergent Interpretations; Archil Gegeshidze, Georgian Foundation For Strategic and International Studies, Tbilisi 2006.

109 ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის — “ჯეპლაკის” პროექტის მისიას წარმოადგენს ევროკავშირში საქართველოს პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ინტეგრაციის ხელშეწყობა. სახელმძღვანელო პრინციპები ამ მიმართებით მოცემულია საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის დადებულ “პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებაში”, რომელიც ძალაში შევიდა 1999 წლის ივლისში. პროექტი ფინანსდება ევროკავშირის მიერ. იხ. www.geplac.org

შესაბამისობა არ იწვევს ეჭვს, ანგარიშში მოყვანილი ფაქტები ნათლად აჩვენებს, რომ დღეს გარემოსდაცვით სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა არათუ თუ ჰარმონიზებულია, არამედ პირიქით, კიდევ უფრო დაშორდა ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივების (მათ შორის, 90/313/EEC -ინფორმაცია გარემოს დაცვის შესახებ, 85/337/EEC და შესწორება 97/11/EC - გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, 2001/42/EC - გარემოზე ზემოქმედების შეფასება¹¹⁰) მოთხოვნებს.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სამოქმედო გეგმის პრიორიტეტული მიმართულებებია ასევე თანამშრომლობა ტრანსპორტისა და ენერჯეტიკის სფეროში. გეგმაში არსებული ჩანაწერები, განსაკუთრებით ამ უკანასკნელთან მიმართებაში, საკმაოდ პროგრესულია. თუმცა აღსანიშნავია, ისიც რომ ამ თანამშრომლობამ, რომელიც კონკრეტულ პროექტებსა და პროგრამებში უნდა ტრანსფორმირდეს, შესაძლოა, შეუქცევადი ზიანი მიაყენოს საქართველოს გარემოს. სამოქმედო გეგმაში ხაზგასმითაა აღნიშნული საქართველოს სატრანზიტო პოტენციალზე ტრანსპორტისა და ენერჯეტიკის სფეროში, რაც მოიცავს ტრანსევროპული ქსელების გაფართოებას, სტრატეგიული ენერჯი-მატარებლების და მალალოკატიანი გადაძვები ხაზების მშენებლობას.

იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანაში გარემოსდაცვითი და სოციალური უსაფრთხოების ჰორიზონტული ინსტრუმენტები პრაქტიკულად არ მუშაობს, არ არსებობს მდგრადი განვითარების სტრატეგია, ხოლო გარემოს დაცვა ყველაზე დაბალი რანგის პრიორიტეტია, ქვეყანაში სატრანზიტო პოტენციალის განვითარების შედეგად, შესაძლოა, მივიღოთ დეგრადირებული გარემო, ადამიანთა უფლებების უხეში დარღვევა და გაზრდილი სიღარიბე.

9. დასკვნა

როგორც წარმოდგენილი ანგარიშიდან ჩანს, ამ ეტაპზე საქართველოში გარემოსდაცვითი მმართველობის სისტემის განვითარებაში ორი პირობითი პერიოდი შეიძლება გამოიყოს: ერთი, 90-იანი წლებიდან 2003 წლის “ვარდების რევოლუციამდე” და მეორე, “ვარდების რევოლუციიდან” დღემდე.

გარემოსდაცვითი მმართველობის განვითარების პირველ პერიოდში პრაქტიკულად ადგილი ჰქონდა საბჭოური სისტემის ნგრევის შემდეგ გარემოსდაცვითი მმართველობის ახალი სისტემის ელემენტების ჩამოყალიბებას. კერძოდ, შეიქმნა ინსტიტუციები და კანონმდებლობა, რომლებიც გარკვეული ხარისხით უზრუნველყოფდნენ კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის ძირითადი პრინციპების — გამჭვირვალობის, მონაწილეობისა და ანგარიშვალდებულების — გატარებას. ყურადსაღებია, რომ სწორედ ამ პერიოდში გახდა საქართველო ორჰუსის კონვენციის მხარე და კონვენციის ხელმომწერ მხარეთაგან საქართველომ ერთ-ერთმა პირველმა მოახდინა მისი რატიფიცირება. მართალია, კონვენციის რატიფიცირებას არ მოჰყოლია კონვენციას მოთხოვნებთან შესაბამისობისკენ გადადგმული ნაბიჯები, მაგრამ თავად ის ფაქტი, რომ ქვეყანამ გაიზიარა “ხელმისაწვდომობის პრინციპების” დამკვიდრების აუცილებლობა, უდავოდ მისასალმებელი იყო.

¹¹⁰ 2003 წლის სექტემბერს მიღებული საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა, ამ კონკრეტული დირექტივების მოთხოვნებთან ჰარმონიზებას პირველი რიგის პრიორიტეტად მიიჩნევს. იხ. <http://www.eu-integration.gov.ge/geo/legislharmonization.php>

გარემოსდაცვითი მმართველობის განვითარების მეორე პერიოდი ხასიათდება ხშირი ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ცვლილებებით, რაც პირდაპირ არის დაკავშირებული ქვეყნის მთავრობის მიერ აღებულ ეკონომიკის სრული ლიბერალიზაციის და დერეგულაციის კურსთან და სახელმწიფო საბიუჯეტო შემოსავლების ყველა შესაძლო საშუალებით (მათ შორის, ბუნებრივი რესურსების უფრო მეტად ათვისებისა და მათზე საკუთრების ფორმის შეცვლის გზით) გაზრდის სურვილთან. როგორც ანგარიშიდან ჩანს, ეს ცვლილებები განხორციელდა გაუმჭვირვალედ და დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციის გარეშე. კიდევ უფრო სავალალოა ის რომ, ამ პერიოდში გატარებულმა ცვლილებებმა მნიშვნელოვანად შეზღუდა საზოგადოების ინფორმირებისა და გადანყვეტილებათა მიღების პროცესში მონაწილეობის არსებული შესაძლებლობები. ინფორმირებისა და მონაწილეობის უფლებების შეზღუდვის პარალელურად შეიზღუდა ასევე სამართლებრივი დაცვის შესაძლებლობები.

აღნიშნული ცვლილებების ფონზე, რა თქმა უნდა, მისასაღებელია ის ფაქტი, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმაში ერთ-ერთ პრიორიტეტად სწორედ კარგი გარემოსდაცვითი მმართველობის ხელშეწყობაა განსაზღვრული. თუმცა, აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ გარემოსდაცვითი მმართველობის გასაუმჯობესებლად უპირველეს ყოვლისა აუცილებელია გარკვეული პერიოდულობით (მაგალითად, ორ-სამ წელიწადში ერთხელ) გაიზომოს/ შეფასდეს ქვეყნის გარემოსდაცვით მმართველობაში არსებული მდგომარეობა და პროგრესი დასახული მიზნების მიღწევისადმი. ამასთან, ვინაიდან ქვეყანაში არსებობს განსხვავებული აზრი, მაგალითად, იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად არის საქართველოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა ჰარმონიზებული ევროკავშირის შესაბამის კანონმდებლობასთან, მეტად სასურველია, რომ აღნიშნული შეფასებები ჩაატაროს დამოუკიდებელმა მხარემ, მაგალითად, ევროპის გარემოს დაცვის სააგენტომ.

ზემოაღნიშნულის გარდა, ევროკომისიამ და საქართველოს მთავრობამ უფრო ფართოდ უნდა გამოიყენონ ქვეყანაში არსებული ადამიანური პოტენციალი, რათა სამოქმედო გეგმის შესრულებამ რეალურად მოიტანოს დადებითი შედეგი ქვეყნის მდგრადი განვითარების კუთხით. ამ მიზნის მისაღწევად, სამოქმედო გეგმის შესრულებისას აუცილებელია თანამონაწილეობითი პრინციპის დანერგვა. აუცილებელია, ასევე, რომ ევროკავშირის (როგორც თანამშრომლობის ინსტრუმენტის, ისე ევროპის საინვესტიციო ბანკის) დახმარებით განხორციელებული პროექტები და პროგრამები უპირობოდ აკმაყოფილებდეს ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მოთხოვნებსა და სტანდარტებს, განსაკუთრებით, ენერგეტიკისა და ტრანსპორტის სექტორში. ევროკომისიამ უფრო მეტი ყურადღება უნდა დაუთმოს საქართველოს მიერ საერთაშორისო კონვენციებით, მათ შორის ორჰუსის კონვენციით, აღებული ვალდებულებების შესრულებას.

გამოყენებული ლიტერატურა

აშშ-ს განვითარების საერთაშორისო სააგენტო, 2004, “რეკომენდაციები წყლის კანონმდებლობის სრულყოფისათვის სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში”, აშშ-ს განვითარების საერთაშორისო სააგენტო

საქართველოს სასურსათო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ასოციაცია, სათემო ფონდი „ადგილის დედა“; სატყეო სექტორის განვითარების პროექტის საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების კომპონენტის ფარგლებში ჩატარებული სოციოლოგიური კვლევა, 2004.

სემეკი, წლიური ანგარიში, 2005, სემეკი

გურჩიანი თამარ, მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ბაზის, საკანონმდებლო ინიციატივებისა და საპარლამენტო განხილვების ანალიზი; საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2005

გურჩიანი თამარ, “სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი: ინფორმაციის თავისუფლება”, ნაწილი II, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2005

თოდუა ლია, “როგორ გამოვიყენოთ ორჰუსის კონვენცია საქართველოში: სახელმძღვანელო სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთათვის”, ევროპის კომისია, სექტემბერი 2004.

Gegeshidze A., Georgia in the Wider Europe Context: Bridging Divergent Interpretations, 2006, Georgian Foundation for Strategic and International Studies

Global Water Partnership, 2002. ToolBox, Integrated Water Resources Management. available at: <http://gwpforum.netmasters05.netmasters.nl/en/index.html>

Global Water Partnership: Setting the Stage for Change. Second informal survey by the GWP network giving the status of the 2005 WSSD target on national integrated water resources management and water efficiency plans, February 2006

Gochitashvili T., Krakauskas M., Abulashvili G., June 2006, Georgia Within the Context of EU Energy Policy, Georgian Economic Trends, Georgian-European Policy and Law Advise Center, available at: www.geplac.org

Green Alternative, Social-Economic Effectiveness of structural changes made in Georgia's energy sector, 2003, Green Alternative, Oxfam, available at: www.greenalt.org

Green Paper, A European Strategy for Sustainable. Competitive and Secure Energy, Commission of the European Communities, Brussels 8.3.2006

Kura Water Legislation Recommendations for The South Caucasus, Kura NGO Forum, Eurasia Foundation Project “Kura Legal Recommendations”, August 30, 2004

Proposal for a Council Decision granting a Community guarantee to the European Investment Bank against losses under loans and guarantees for projects outside the Community, (presented by the Commission), Brussels, 22.06.2006, COM(2006) 324 final, 2006/0107 (CNS)

Quevauviller P., Balabanis P., Fragakis Ch., Weydert M., Oliver M., Kaschl Ar., Arnold G., Kroll A., Galbiati L., Zaldivar J. M., Bidoglio G., Science-policy integration needs in support of the implementation of the EU Water Framework Directive, Environmental Science&Policy 8 (2005) 203-211

Rahaman, M. M., Varis, O., Integrated Water Resources Management: evolution, prospects and future challenges, Sustainability: Science, Practice and Policy, 2005, Volume 1 Issue 1.

UNDP/SIDA Reducing Trans-Boundary Degradation of The Kura-Aras River Basin, 2005, Task Report: Evaluation of Legislative Needs for Reducing Trans-Boundary Degradation of the Kura-Aras River Basin

UNDP/SIDA Reducing Trans-Boundary Degradation of The Kura-Aras River Basin, 2004, Task Report: Institutional aspects of water resources management in Armenia, Azerbaijan and Georgia

UNDP/SIDA Reducing Trans-Boundary Degradation of The Kura-Aras River Basin, 2005, Task Report: Water Policy of Armenia, Azerbaijan And Georgia

United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, World Bank, World Resources Institute, 2003, World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth: Balance, Voice and Power, World Resources Institute

World Resources Institute, 2002, Closing the Gap: Information, Participation and Justice in Decision-making for the Environment, World Resources Institute

საქართველოს ნორმატიული აქტები:

საქართველოს კანონი “ნიადაგის დაცვის შესახებ”, 1994

საქართველოს კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ”, 1996

საქართველოს კანონი “წილის შესახებ”, 1996

საქართველოს კანონი “ცხოველთა სამყაროს შესახებ”, 1996

საქართველოს კანონი “მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ”, 1996

საქართველოს კანონი “გრანტების შესახებ”, 1996

საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997

საქართველოს კანონი “მინების მელიორაციის შესახებ”, 1997

საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, 1997

საქართველოს კანონი “კურორტებისა და საკურორტო ადგილების სანიტარიული დაცვის ზონების შესახებ”, 1998

საქართველოს კანონი “სახელმწიფო ბაჟის შესახებ”, 1998

საქართველოს ტყის კოდექსი, 1999

საქართველოს კანონი “საქართველოს ზღვისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის შესახებ”, 2000

საქართველოს სანიტარიული კოდექსი, 2003

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, 2004

საქართველოს კანონი “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ”, 2005

საქართველოს ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”, 2005

საქართველოს კანონი “სურსათის უვნებლობისა და ხარისხის შესახებ”, 2005

საქართველოს კანონი “ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ”, 2006

საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის ბრძანებულება №72 “საქართველოს შავი ზღვის სანაპირო ზოლისა და მდინარეთა ნაპირების წარეცხვისაგან დაცვის შესახებ”

საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 25 ივნისის №389 ბრძანებულება “გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების შედგენის წესის თაობაზე”

საქართველოს მთავრობის 2004 წ. 12 ივნისის №450 დადგენილება “გარემოს დაცვისა და ბუნე-

ბრივი რესურსების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ”

საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №137 დადგენილება “ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყალაღებისა და ზედაპირული წყლის ობიექტში წყალჩაშვების ნებართვების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე”

საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 1 სექტემბრის №154 დადგენილება “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე”

საქართველოს მთავრობის 2005 წ. 31 დეკემბრის №249 დადგენილება “შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ”

საქართველოს მთავრობის 2006 წ. 26 იანვრის №21 განკარგულება “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის საქვეუწყებო დაწესებულების — გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამმართველოსათვის ლიცენზიისა და ნებართვების გაცემის უფლებამოსილების დელეგირების შესახებ”

საქართველოს მთავრობის 2006 წ. 4 ივლისის №327 განკარგულება “საავტომობილო გზების დეპარტამენტის კონტრაქტორი ფირმის შპს “ზიმოს” გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშისაგან გათავისუფლების შესახებ”

საქართველოს მთავრობის 2006 წ. 11 აგვისტოს №149 დადგენილება “ტყითსარგებლობის ლიცენზიების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე” საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №132 დადგენილებით დამტკიცებულ დებულებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ”

საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 1996 წლის 17 სექტემბრის №130 ბრძანება “საქართველოს ზედაპირული წყლების დაბინძურებისაგან დაცვის წესების დამტკიცების შესახებ”

საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 1996 წლის 12 აგვისტოს №105 ბრძანება “წყალსატევებში ჩამდინარე წყლებთან ერთად ჩაშვებულ დამაბინძურებელ ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები ჩაშვების ნორმატივების გაანგარიშების მეთოდის დამტკიცების შესახებ”

საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 1998 წლის 7 მაისის №59 ბრძანება “წყალდაცვითი ზოლის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე”.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2001 წლის 16 აგვისტოს ბრძანება №279/წ “გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის ნორმების დამტკიცების შესახებ”

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2003 წ. 24 თებერვლის №36/წ ბრძანება “მყარი საყოფაცხოვრებო გადაწყვეტილების პოლიგონების მოწყობისა და ექსპლოატაციის სანიტარიული წესებისა და ნორმების დამტკიცების შესახებ”

საქართველოს ურბანიზაციისა და მშენებლობის მინისტრის 2002 წლის 18 იანვრის ბრძანება №4 “საქართველოს ზღვისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის წესების დამტკიცების შესახებ”.

ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2000 წლის 31 მარტის საკრებულოს გადაწყვეტილება №3 “ქ. თბილისში სანიტარულ დასუფთავებაში შექმნილი მდგომარეობისა და მისი შემდგომი გაუმჯობესების ღონისძიებათა შესახებ”

ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2001 წლის 20 ივნისის გადაწყვეტილება №7-3 “ნარჩენების გატანის ტარიფის შესახებ”

ქალაქ თბილისის მთავრობის 2001 წლის 12 აპრილის დადგენილება №05.04.98 “ქ. თბილისის მოსახლეობიდან სავაჭრო, საყოფაცხოვრებო და სხვა ობიექტებიდან და სანარმო, ორგანიზაციებიდან საოჯახო-საყოფაცხოვრებო და სანარმო ნარჩენების გატანისა და მისი ანაზღაურების ორგანიზაციული მოწესრიგების ღონისძიებების შესახებ”