

ბუნებრივი აბასტროფების რისკის მართვისა და ბუნებრივი
აბასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის შეფასება საქართველოში

სამართლებრივი ანალიზი

ავტორი: მამუკა ივანიშვილი

© მწვანე ალტერნატივა, 2008

ეს კვლევა წარმოადგენს შენიშვნების მიღების მიზნით გამოქვეყნებულ პროექტს. აქ წარმოდგენილი
ინფორმაციის ციტირება დაუშვებელია მწვანე ალტერნატივას თანხმობის გარეშე (greenalt@greenalt.org)

შესავალი

წარმოდგენილი სამართლებრივი ანალიზის მიზანია ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ეროვნული პოტენციალის განხილვა, კერძოდ კი, ანალიზში განხილულია საქართველოში არსებული ის ინსტიტუციური და სამართლებრივ პრობლემები, რომლებიც აფერხებს ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ეფექტურ განხორციელებას. ანალიზში წარმოჩენილია, თუ როგორია ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ინსტიტუციური მოწყობა, როგორ არის გადანაწილებული უფლებამოსილებები და ვალდებულებები ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე, ნათლად არის თუ არა გამოიჯნული კომპეტენციები, როგორია უწყებებს (და მართვის დონეებს) შორის კომუნიკაცია და ქმედებების კოორდინაცია; როგორია ინსტიტუციური პოტენციალი, როგორია საკანონმდებლო ბაზა – არეგულირებს, თუ არა მართვის ციკლის ყველა ეტაპს და როგორია კანონალსრულების მდგომარეობა. ანალიზში აგრეთვე განიხილულია საქართველოში ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის მართვის ინსტიტუციური და სამართლებრივი ასპექტები.

კვლევა ჩატარდა ჰიდრომეტეოროლოგიური (წყალდიდობა, გვალვა, ქარიშხალი, ძლიერი წვიმა, სეტყვა, ზვავი, დიდთოვლობა, ყინვა) და გეოფიზიკური და მიწასთან დაკავშირებული (მიწისძვრა, მეწყერი, ღვარცოფი, გაუღებლობა, ნიადაგის ეროზია, სანაპირო ეროზია, გყის ხანძრები) სტიქიური მოვლენების მართვასთან, ასევე ეკომიგრაციასთან დაკავშირებული სამართლებრივი სივრცის ანალიზის საფუძველზე.

I. ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვა – ინსტიტუციური მოწყობა

კვლევის ამ ნაწილში განხილულია ის უწყებები, რომლებიც მონაწილეობენ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაში და ამ კვლევისთვის რელევანტური მათი უფლებამოსილებები და ვალდებულებები.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ინსტიტუციური მოწყობა საქართველოში საკმაოდ რთული სტრუქტურისაა. კანონმდებლობის თანახმად, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ციკლის სხვადასხვა ეტაპზე მასში მონაწილეობენ როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს ცალკეული ერთეულები, ასევე ფიზიკური და იურიდიული პირები. კერძოდ, პრემიენტი, სამთავრობო დაწესებულებები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ფიზიკური და იურიდიული პირები, სხვადასხვა დონის კომისიები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. თავიდანვე ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ აღნიშნული სუბიექტები მონაწილეობენ მართვის მხოლოდ ციკლის შესაბამის ეტაპზე. ფაქტიურად არ არის შემთხვევა, როდესაც ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ინსტიტუციურ მოწყობაში მონაწილე სუბიექტი მართვაში მონაწილეობდეს ციკლის ყველა ეტაპზე, პრევენციიდან შედეგების ლიკვიდაციის ჩათვლით. შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტი, ამ თვალსაზრისით, იშვიათი გამონაკლისია სხვა სუბიექტებთან შედარებით, თუმცა საკანონმდებლო რეგულაციის შედარებითი ბუნდოვანება მოგჯერ გოვებს შთაბეჭდილებას, რომ რისკის მართვის ციკლის ყველა ეტაპზე მონაწილეობენ სხვა სუბიექტებიც (მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო), თუმცა უფრო ღრმა ანალიზით ეს შეხედულება არ დასტურდება.

საკანონმდებლო აქტების ანალიზის საფუძველზე გამოვლენილი ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ინსტიტუციური მოწყობის ძირითადი სტრუქტურა, ასე გამოიყურება:

(ა) „წყლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით:

1. კერძო იურიდიული პირი – რესურსთმოსარგებლე ლიცენზიანტი;
2. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, სხვა სამინისტროები და სახელმწიფო უწყებები;
3. რაიონული და საქალაქო კომისიები;

4. საუწყებო კომისიები;
5. ავტონომიური რესპუბლიკების კომისიები;
6. სახელმწიფო საგანგებო კომისია;
7. სპეციალური მუდმივმოქმედი კომისიები;
8. პრეზიდენტის წარმომადგენელი და/ან კომენდანტი, სხვა დროებითი ორგანოები.

(ბ) „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით:

9. ეროვნული უშიშროების საბჭო.

(გ) „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით:

10. ერთიანი სისგემის სუბიექტების (შინაგან საქმეთა სამინისტრო და ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები);
11. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სპეციალური დანაყოფები (ცალკეულ შემთხვევებში);
12. საგანგებო სიტუაციების მართვის სამთავრობო კომისია;
13. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საგანგებო სიტუაციების მართვის დროებითი კომისიები;

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ინსტიტუციურ სტრუქტურაში მონაწილე სუბიექტებს შემდეგი ფუნქციები და უფლებამოსილებები გააჩნიათ:

• **გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო**

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო მონაწილეობს რამოდენიმე ნორმატიული აქტის საფუძველზე. მაგალითად, „საქართველოს ბღვის, წყალსაგვეებისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის შესახებ“ კანონის თანახმად, სამინისტრო ამტკიცებს სანაპიროების საინჟინრო დაცვის მონების საზღვრებს. „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონის 39-ე მუხლის თანახმად, სამინისტრო ითანხმებს იურიდიული პირებისათვის სავალდებულოდ დადგენილ ტექნოგენური ავარიისა და ბუნებრივი კატასტროფის შედეგების თავიდან აცილებისა და პროფილაქტიკის ოპერატიული და სისგემატური ღონისძიებების, ავარიისა და კატასტროფის დროს მოქმედების გეგმებს. ამავე კანონის 32-ე მუხლის თანახმად, სამინისტროს ვალდებულებაა შეიმუშავოს გარემომზე დაგვირთვის ნორმები და ბუნებრივი რესურსების ცალკეული სახეობებით სარგებლობის კვოტები, როგორც სახელმწიფო, ასევე რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე.

„წყლის შესახებ“ კანონის მე-10 მუხლის „ფ“ ქვეპუნქტში მითითებულია, რომ წყალთან დაკავშირებული ურთიერთობის მოწესრიგების სფეროში საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა კომპეტენციას განეკუთვნება ბუნებრივი კატასტროფის შედეგად დაზიანებული განსაკუთრებული სახელმწიფო და სახელმწიფო მნიშვნელობის წყლის ობიექტების აღდგენის სამუშაოთა დაფინანსება. კანონში პირდაპირ არ მიუთითებს, თუმცა სამინისტრო საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა რიცხვს განეკუთვნება. ასეთივე ყოვლისმომცველი ჩანაწერიდან გამომდინარეობს, რომ სამინისტრო მონაწილეობს წყლის დაცვის ღონისძიებათა შემუშავებაში (მუხლი 14) და სტიქიური უბედურების ან სხვა მიზეზით შექმნილი ექსტრემალური სიტუაციის დროს ბღვის გარეული ცხოველებისათვის დახმარების აღმოჩენასა და გადარჩენაში (მუხლი 17); იგივე პრინციპია ჩადებული „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“ კანონშიც, რომლის მე-10 მუხლის (საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კომპეტენცია ცხოველთა სამყაროს დაცვისა და მისი ობიექტებით სარგებლობის სფეროში) „თ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ეკოლოგიური კატასტროფებით დაზიანებული ცხოველთა სამყაროს საბინადრო გარემოს აღდგენა განეკუთვნება საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების გამგებლობას; სამინისტრო ასევე ამტკიცებს დებულებას „სახელმწიფო ნაკრძალებში, ბუნების ძეგლებში და ეროვნული პარკების ბუნების მკაცრი დაცვის ზონებში სტიქიური უბედურებისა და კატასტროფის სალიკვიდაციო ღონისძიებათა განხორციელების ფარგლებში საფრთხის წინაშე მყოფი ცხოველების სახეობათა გადარჩენის გენოფონდის რეზერვუარის შექმნის ან ვეგეტინარული მიზნით გარეული ცხოველების დაჭერის შესახებ“.

„წყლის შესახებ“ კანონის 25-ე მუხლის თანახმად, სამინისტრო ითანხმებს წყალმოსარგებელ სუბიექტების მიერ გასატარებელ წყლის მავნე ზემოქმედების თავიდან აცილებისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებებს, ან იძლევა პირდაპირ მითითებას ასეთი ღონისძიებების გატარების შესახებ. ამავე კანონის 27-ე მუხლში (წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის სამუშაოთა ხელმძღვანელობის სისტემა) მითითებულია, რომ წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის სამუშაოთა ორგანიზაციისათვის სამინისტროსთან იქმნება წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის საუწყებლო კომისია, რომელიც კომპლექტდება მმართველობის ადგილობრივი ორგანოებისა და სამინისტროს თანამდებობის პირთა შემადგენლობით.

საგანგებო მდგომარეობის (სტიქიური უბედურების) შექმნის პირობებში, ანუ მისი წარმოშობისთანავე, სამინისტრო, ან გექნიკური ზედამხედველობის სახელმწიფო ინსპექცია სამინისტროსთან შეთანხმებით იღებს გადაწყვეტილებას წყალსარგებლობის ვადაზე ადრე შეზღუდვის, შეჩერების ან შეწყვეტის შესახებ (მუხლი 45. წყალსარგებლობის უფლების შეწყვეტის და შეჩერების საფუძვლები).

კანონის 74-ე მუხლით, სამინისტრო ახორციელებს წყლის დაცვისა და გამოყენების მართვას და იგი ხორციელდება აღრიცხვის, მონიტორინგის, ლიცენზირების, კონტროლისა და ზედამხედველობის მეშვეობით. წყალდიდობის, ღვარცოფის, მეწყერის და სხვათა პროგნოზირება (მე-80 მუხლი) მიიღწევა მონიტორინგის წარმოების მეშვეობით, რომელსაც სამინისტრო ახორციელებს; სხვა სიგყვებით რომ ვთქვათ, სამინისტრო პასუხისმგებელია პროგნოზირებაზე. სამინისტრო ასევე აკონტროლებს წყლის მავნე ზემოქმედების თავიდან აცილებისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებების ვალდებულებათა შესრულებასაც (კანონის 85-ე მუხლი).

„გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ და „ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ კანონების თანახმად, სამინისტროს ფუნქციებს მიეკუთვნება ნებართვის გაცემის პროცედურის ფარგლებში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების, ეკოლოგიური ექსპერტიზის ორგანიზების და ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის დამტკიცების სახელმწიფო ფუნქციები.

„ტყის კოდექსის“ მე-11 მუხლის საფუძველზე ეკოლოგიური კატასტროფებით, ეპიდემიებით და სხვა მიზეზებით დაზიანებული ტყის აღდგენა ასევე განეკუთვნება საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა, ანუ მათ შორის, სამინისტროს კომპეტენციას.

„ბუნებრივი და გექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიტორიის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის შესაბამისად, საგანგებო სიტუაციის დროს სამინისტრო ერთიანი სისტემის აქტიური ფუნქციონირებისათვის ქმნის საგანგებო სიტუაციების მართვის დანაყოფებს; თუმცა, ეს ვალდებულება წინააღმდეგობაში მოდის სხვა კანონებით დადგენილი საქმიანობის წესებთან, რასაც ამ კვლევის შემდგომ ნაწილში განვიხილავთ. იგივე კოლიზიაა მუხლის მე-5 პუნქტში, რომლის თანახმად, სამინისტრო, როგორც ერთიანი სისტემის სუბიექტი, თავის საქმიანობას ახორციელებს შესაბამისი სამართლებრივი აქტების, პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებული ეროვნული რეაგირების გეგმისა და სამოქალაქო თავდაცვის გეგმების საფუძველზე.

• **გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ – გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტო**

სააგენტო შექმნილია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსით და მისი საქმიანობა ძირითადად უკავშირდება წყლის ობიექტების ნაპირების რეგულირებასა და მათ საინჟინრო დაცვას. სახელმწიფო კონტროლს სააგენტოს საქმიანობაზე ახორციელებს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო. „საქართველოს მღვის, წყალსაგეგმებისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი უზრუნველყოფს სანაპიროების საინჟინრო დაცვის მონების მდგრადობას და აწესებს სახელმწიფო კონტროლისა და პასუხისმგებლობის ფორმებს სანაპიროს საინჟინრო დაცვის ზონაში ეროვნული და აბრაზიული პროცესების გამომწვევ საქმიანობაზე. ამ კანონის მე-5 მუხლის თანახმად, გარემოს

ეროვნული სააგენტოს ფუნქციაა სანაპიროების საინჟინრო დაცვის ზონების საზღვრების შემუშავება.

სანაპიროს საინჟინრო დაცვის ზონის გენერალური სქემა არის დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს პრევენციულ ნაპირდაცვის ღონისძიებებს; სააგენტოს მიერ მონიგორინგი ხორციელდება მოსალოდნელი უარყოფითი ეფექტის მქონე ეროზიული და აკუმულაციური პროცესების სალიკვიდაციო გეგმების შესამუშავებლად და ნაპირდაცვის ღონისძიებების გასაგარებლად. სააგენტოს ძირითად ფუნქციას ასევე აწარმოვალგენს ამ გენერალური სქემისა და სანაპიროს საინჟინრო დაცვის ზონებში მონაცემთა ბაზის შექმნა და მონიგორინგის განხორციელება.

ამდენად, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაში მონაწილეობის თვალსაზრისით, გარემოს ეროვნული სააგენტოს ფუნქციები ძირითადად მიმართულია სანაპიროს საინჟინრო დაცვის ზონების საზღვრების შემუშავებაზე, გენერალური სქემისა და მონაცემთა ბაზის შექმნაზე, მონიგორინგის განხორციელებაზე.

• **შს სამინისტროს სტრუქტურაში შემაჯავლი საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტი**
საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტის დებულება დამტკიცებულია საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2006 წლის 6 იანვრის №9 ბრძანებით „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“. დეპარტამენტის ძირითადი ფუნქციები ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაში მონაწილეობის თვალსაზრისით განსაზღვრულია „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომლის თანახმად, თუ სხვადასხვა ღონის ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, აგრეთვე იურიდიული პირების ძალებითა და საშუალებებით შეუძლებელია საგანგებო სიტუაციით გამოწვეული შედეგების ლიკვიდაცია, ასეთ შემთხვევაში სალიკვიდაციო ღონისძიებებში მონაწილეობენ ამავე კანონის მე-13 მუხლით განსაზღვრული ერთიან სისტემაში შემაჯავლი ორგანოები, რომლის მთავარი შემადგენელი ნაწილია საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტი, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სტრუქტურული დანაყოფების ჩათვლით.

საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტი (აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სტრუქტურული დანაყოფების ჩათვლით) კანონის მე-7 მუხლის შესაბამისად, საგანგებო სიტუაციათა კლასიფიკაციის მიხედვით, ასევე ადგენს საგანგებო სიტუაციის ზონის საზღვრებს.

დეპარტამენტის საქმიანობა ძირითადად ორიენტირებულია საგანგებო სიტუაციის წარმოშობის გამოცხადების შემთხვევებში კატასტროფების და კატასტროფების შემდგომი პერიოდებში რეაგირებაზე. აღნიშნული პირდაპირაა მითითებული კანონში. ბუნებრივი კატასტროფების მართვის ციკლში სხვაგვარ მონაწილეობად შეიძლება მივიჩნიოთ საქართველოს პრემიერის მიერ დასამტკიცებელი ეროვნული რეაგირების გეგმისა და სამოქალაქო თავდაცვის გეგმების პროექტის შემუშავებაში დეპარტამენტის მონაწილეობის მიღება, სადაც დეპარტამენტს უდავოა, რომ წამყვანი როლი აქვს მიჩენილი. თუმცა, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაში მონაწილეობის თვალსაზრისით დეპარტამენტის ეს ფუნქციები განსხვავებულია (მოგიერთ შემთხვევაში კოლიზიური) სხვა კანონებით დადგენილი საქმიანობის წესებთან.

„საქართველოს ტექნიკური გეოდეზიის სახელმწიფო ინსპექციის დაქვემდებარებიდან გასამხედროებული სამთო-მაშველი ნაწილების შგაბის საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციებისა და სამოქალაქო თავდაცვის დეპარტამენტის დაქვემდებარებაში გადაცემის შესახებ“ საქართველოს პრემიერის 1996 წლის 21 თებერვლის №683 ბრძანებულებით დეპარტამენტს 1996 წლიდან გადაეცა საქართველოს ტექნიკური გეოდეზიის სახელმწიფო ინსპექციის დაქვემდებარებაში არსებული გასამხედროებული სამთო-მაშველი ნაწილების შგაბი. ამასთან, ბრძანებულებით განისაზღვრა, რომ „დეპარტამენტმა მიიღოს ცნობად, რომ გასამხედროებული სამთო-სამაშველო ნაწილების შგაბის ძირითადი

საქმიანობა განსაზღვრულია "წიადის შესახებ" საქართველოს კანონთა და "საქართველოს ტექნიკური მეცნიერების სახელმწიფო ინსტიტუტის დებულებისა და სტრუქტურის შესახებ" საქართველოს პრეზიდენტის 1996 წლის 22 ივლისის 477 ბრძანებულებით“.

დეპარტამენტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპეტენციაა ასევე „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციების თავიდან აცილების, მათი შედეგების შერბილებისა და ლიკვიდაციის მიზნით მეცნიერულად არგუმენტირებული ღონისძიებებისა და სამეცნიერო მიზნობრივი პროგრამების შემუშავების მიზნით საექსპერტო-საკონსულტაციო საბჭოს შექმნა“.

ყურადსაღებია ასევე, რომ დეპარტამენტის სტრუქტურაში არსებობს პროგნოზისა და ანალიზის, ასევე კრიზისების მართვის განყოფილებები.

პროგნოზისა და ანალიზის განყოფილების კომპეტენციას წარმოადგენს:

- ორგანიზაცია გაუწიოს დაინტერესებულ უწყებებთან და დაწესებულებებთან ერთად ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციების პროგნოზირებას და მისი წინმსწრები მოვლენების მონიტორინგს;
- ითანამშრომლოს ბუნებრივი და ტექნოგენური კატასტროფების პროგნოზირების მიზნით სამეცნიერო-კვლევით დაწესებულებებთან.
- შეიმუშაოს და წარუდგინოს შემდგომი მსვლელობისათვის სამმართველოს უფროსს საგანგებო სიტუაციებზე ეროვნული რეაგირებისა და სამოქალაქო თავდაცვის გეგმები;
- შეიმუშაოს და წარუდგინოს სამმართველოს უფროსს დასამტკიცებლად სამუშაო გეგმები.

კრიზისების მართვის განყოფილების კომპეტენციას წარმოადგენს:

- საგანგებო სიტუაციების განვითარების შემთხვევაში მართვის პროცესების ორგანიზება და განხორციელება;
- კრიზის მართვის უზრუნველსაყოფად სამინისტროების წარმომადგენელთა შეგყობინება და მათი საქმიანობის უზრუნველყოფა;
- საგანგებო სიტუაციების წინმსწრები მოვლენების შესახებ ინფორმაციის მიღება დამუშავება და მუდმივი მონიტორინგის წარმოება;
- კრიზის მართვის უზრუნველსაყოფად საინფორმაციო ტექნოლოგიების შემუშავება და საინფორმაციო ბანკის შექმნა;
- შექმნილი ვითარებების შეფასების მიზნით საერთაშორისო სტანდარტების მოთხოვნათა შესაბამისად გეოგრაფიულ კოორდინატებთან მიბმული მონაცემთა ბაზებისა და კომპიუტერული მოდელირების საფუძველზე სპეციალური მეთოდის შემუშავება.

ამდენად, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ინსტიტუციური მოწყობის სტრუქტურაში დეპარტამენტს ერთ-ერთი თვალსაჩინო და მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია.

• ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადგილი ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში არაერთი ნორმატიული აქტითაა განპირობებული. ზოგიერთ ნორმატიულ აქტში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები პირდაპირაა მითითებული, ხოლო ზოგიერთში მოიაზრება, როგორც „შესაბამისი ორგანოები“. ამ ჩანაწერთან („შესაბამისი ორგანოები“) დაკავშირებით კომენტარს არ გავაკეთებთ, რამდენადაც იგი იდენტურია ყველა „შესაბამისი ორგანოს“ მიმართ განსაზღვრული ვალდებულებების დადგენასთან დაკავშირებით (მაგალითად, ღონისძიებების დაფინანსებაში მონაწილეობის მიღება, შედეგების ლიკვიდაციის დაგეგმვა და ა.შ.); თუმცა, თითოეულ მათგანს საკანონმდებლო ბაზის ანალიზის ნაწილში მაინც განვიხილავთ.

საგანგებო სიგუაციით გამოწვეული შედეგების ლიკვიდაციას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ახორციელებენ საგანგებო სიგუაციების მართვის დანაყოფების მეშვეობით, საკუთარი ძალებითა და საშუალებებით. ეს დანაყოფები მოიაზრება, როგორც „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიგუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიგორიის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლით განსაზღვრული ერთიან სისგემაში შემავალი ორგანოები.

კანონის მე-7 მუხლში მითითებულია, რომ საგანგებო სიგუაციის ზონის საზღვრებს საგანგებო სიგუაციათა კლასიფიკაციის მიხედვით (ანუ, შესაბამისი შემთხვევების დადგომისას) ადგენენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიც. ამ ორგანოების საგანგებო სიგუაციების მართვის დანაყოფების ხელმძღვანელების სამართლებრივი აქტებით შესაძლებელია განისაზღვროს შესაბამისი ზონები და რეჟიმები.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაში მონაწილეობის თვალსაზრისით, “საქართველოს მღვის, წყალსატევებისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით ასევე დადგენილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ითანხმებენ გარემოს ეროვნული სააგენტოს მიერ შემუშავებული სანაპიროების საინჟინრო დაცვის ზონების საზღვრებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მონაწილეობენ წყლის დაცვის ღონისძიებათა შემუშავებაშიც, ასევე მათ დაფინანსებაშიც, თუ ეს რესურსები ადგილობრივი მნიშვნელობისაა. 25-ე მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სამინისტროსთან ერთად ითანხმებენ წყალმოსარგებლე სუბიექტების მიერ გასაგარებელ წყლის მაგნე გემოქმედების თავიდან აცილებისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებებს, ან იძლევიან პირდაპირ მითითებას ასეთი ღონისძიებების გაგარების შესახებ

ადგილობრივი თვითმმართველობის ღონეზე საგანგებო სიგუაციების მართვაში მონაწილეობის თვალსაზრისით, საინჟინრო ქ. თბილისის მერიის საგანგებო სიგუაციების საქალაქო სამსახური. სამსახურის დებულება და კომპეტენციები განისაზღვრება ქალაქ თბილისის მერის 2006 წლის 26 დეკემბრის №11 ბრძანებით დამტკიცებული დებულების შესაბამისად. სამსახურის საქმიანობა ძირითადად გამომდინარეობს „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიგუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიგორიის დაცვის შესახებ“ კანონის შინაარსიდან და გარკვეულწილად იმეორებს შსს-ს საგანგებო სიგუაციების მართვის დეპარტამენტის საქმიანობის პრინციპებს. განსხვავება კომპეტენციებში ძირითადად განპირობებულია დაფინანსების შესაძლებლობებით. ცხადია, რომ დეპარტამენტს ამ თვალსაზრისით მეტი ფუნქციები ენიჭება, ვიდრე სამსახურს. გარდა ამისა, საგანგებო სიგუაციების მართვის სამთავრობო კომისიის დებულებით განსაზღვრულია, რომ საგანგებო სიგუაციების მართვის დროებით კომისიებს თავიანთ სამოქმედო გერიგორიაზე ქმნიან ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიც.

• კომისიები

ბუნებრივი კატასტროფების რისკების მართვის ინსტიტუციურ სისგემაში მრავალი კომისია ფიგურირებს. მხოლოდ „წყლის შესახებ“ კანონიდან გამომდინარე, ქვეყანაში უნდა ფუნქციონირებდეს წყლადიდობებთან ბრძოლის რაიონული და საქალაქო კომისიები, საუწყებო კომისიები, ავტონომიური რესპუბლიკების კომისიები, სახელმწიფო საგანგებო კომისია და სპეციალური მუდმივმოქმედი კომისიები. საგანგებო სიგუაციების მართვის სამთავრობო კომისიის არსებობას ასევე ითვალისწინებს “ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიგუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიგორიის დაცვის შესახებ” საქართველოს კანონის 27-ე მუხლის “ბ” ქვეპუნქტი. კომისიის დებულება დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 21 მარტის №69 დადგენილებით.

დებულების თანახმად, კომისია არის ცენტრალური მაკოორდინირებელი ორგანო, რომელიც კოორდინაციას უწევს საგანგებო სიგუაციების თავიდან აცილების, მათი შედეგების შერბილებისა და ლიკვიდაციის ერთიან სისგემაში გაერთიანებული ყველა უწყების და დამხმარე ორგანიზაციების საქმიანობას. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები თავიანთ

სამოქმედო გერიგორიაზე ქმნიან საგანგებო სიტუაციების მართვის ღრობით კომისიებს. კომისია შეიმუშავებს ავარიების, კატასტროფების, ეპიდემიების, პანდემიის, ეპიზოტის, ეპიფიტოციის, სტიქიური და ეკოლოგიური უბედურებების თავიდან აცილების, მათი უარყოფითი შედეგების შემცირების ღონისძიებებს და კოორდინაციას უწევს მათ განხორციელებას.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის თვალსაზრისით საინტერესოა კომისიის შემდეგი ფუნქცია: იგი ორგანიზებას უწევს საგანგებო სიტუაციებთან დაკავშირებული პრობლემების კომპლექსურ შესწავლას, სამეცნიერო-მეთოდური, ორგანიზაციულ-სამართლებრივი, სამეურნეო-ეკონომიკური და ტექნიკური კონცეფციების შემუშავებას ავარიების, კატასტროფებისა და სტიქიური უბედურებების საფრთხის წარმოქმნის, მათ შედეგად გამოწვეული მარალის შემცირების მიმართულებით. კომისიის თავმჯდომარე არის საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო წევრები არიან აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელები (მინისტრები), უშიშროების საბჭოს წევრი მინისტრის მოადგილეები.

კომისიებთან და საერთოდ, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ინსტიტუციურ მოწყობასთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ დღეისათვის ჯერ კიდევ მოქმედებს წყალდიდობების, ღვარცოფებისა და წყალმოვარდნების შედეგების სალიკვიდაციო სამთავრობო კომისიაც. იგი შექმნილი იყო პრემიერ-მინისტრის 2004 წლის 25 სექტემბრის № 129 ბრძანებულებით. განკარგულებით განსაზღვრულია, რომ სტიქიური მოვლენების – წყალდიდობების, ღვარცოფებისა და წყალმოვარდნებისაგან ქალაქებისა და სხვა დასახლებული პუნქტების, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების, სამელიორაციო სისტემების, სამრეწველო, სატრანსპორტო და კომუნალური დანიშნულების ობიექტების დაცვისა და რეაბილიტაციის მიზნით სტიქიური მოვლენების ადგილმდებარეობის მიხედვით კომისიაში სამუშაოდ უნდა იქნენ მოწვეული ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები და საჭიროების შემთხვევაში, სპეციალისტები და ექსპერტები შესაბამისი უწყებებიდან.

განკარგულებაში ასევე მითითებულია, რომ საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრომ და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ შესაბამის უწყებებთან ერთად 2005 წლის 1 იანვრამდე შეიმუშაონ და საქართველოს მთავრობას დასამტკიცებლად წარმოუდგინონ სტიქიური მოვლენებისაგან ქვეყნის დაცვის მოკლე და საშუალოვადიანი სახელმწიფო პროგრამა, რაც არ შესრულებულა.

• რეგიონული მართვის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ინსტიტუციურ სისტემაში რეგიონული მართვის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მონაწილეობს. ის შექმნილია „რეგიონული მართვის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 8 თებერვლის № 19 დადგენილებით. აპარატი ახორციელებს სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციო საქმიანობის, მეურნეობის ცალკეულ დარგებსა და სფეროებში შექმნილ საგანგებო სიტუაციათა ანალიზსა და შეფასებას, ამზადებს სათანადო სამთავრობო გადაწყვეტილებათა პროექტებს; ასევე, იგი ახორციელებს სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციო საქმიანობის, მეურნეობის ცალკეულ დარგებსა და სფეროებში შექმნილ საგანგებო სიტუაციათა ანალიზსა და შეფასებას, ამზადებს სათანადო სამთავრობო გადაწყვეტილებათა პროექტებს.

II. სახელმწიფო ზედამხედველობის, მართვისა და ხონტროლის განმახორციელებელი უწყებათა დონეზე არსებული სამართლებრივი პრობლემები

ბოლო წლების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ბუნებრივი კატასტროფების მართვის სფეროში ხელისუფლების საქმიანობა (მათ შორის საკანონმდებლო რეგულირებაც) ძირითადად მიმართულია უშუალოდ კატასტროფამდე, კატასტროფისას და კატასტროფის შემდგომ მოკლე პერიოდში ქმედებების გაგარებაზე და არა რისკის მართვაში ინტეგრირებული მიდგომების გამოყენებაზე.

შეიძლება ითქვას, რომ ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე უფლებამოსილებები გადანაწილებულია ძირითადად ორი კანონის მიხედვით, ესენია: „წყლის შესახებ“ და „ბუნებრივი და გექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ კანონები. „წყლის შესახებ“ საქართველოს კანონი ბუნებრივი კატასტროფების (ძირითადად წყალდიდობების) მართვის სფეროში ითვალისწინებს როგორც პრეზიდენტის, აღმასრულებელი ხელისუფლების, ასევე ავტონომიური ერთეულებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დონეზე სხვადასხვა კომისიების შექმნასა და ფუნქციონირებას. დაახლოებით მსგავს მიდგომას ითვალისწინებს „ბუნებრივი და გექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ შესახებ საქართველოს კანონიც, რომლის მიხედვით, გათვალისწინებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების, ასევე ავტონომიური ერთეულებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დონეზე საგანგებო სიტუაციების შედეგებთან ბრძოლის სხვადასხვა ქვედანაყოფების შექმნა და ფუნქციონირება. „წყლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით კი, ამ სფეროში უკვე ფიგურირებს სპეციალური მულტიმომქმედი კომისიები, სახელმწიფო საგანგებო კომისია, ავტონომიური რესპუბლიკების კომისიები, რაიონული და საქალაქო კომისიები, საუწყებო კომისიები, სამინისტრო და იურიდიული პირები (მაგალითად წყალსარგებლობის ლიცენზიანტი).

მემოთ აღნიშნულის მიუხედავად, არის რიგი პრობლემებისა, რომლებიც ძირითადად ქმედებათა კოორდინაციაში, კომპეგენციათა გამიჯვნაში და კომუნიკაციაში მდგომარეობს. ამასთან, (ა) ერთმანეთშია არეული ბუნებრივი კატასტროფის, ეკოლოგიური კატასტროფის, სტიქიური უბედურების ცნებები; და (ბ) არ არსებობს ბუნებრივი კატასტროფის ზუსტი განმარტება, მაშინ როდესაც ამ მოვლენათა რეგულაციაში ჩარეულია სულ მცირე ათი ინსტიტუციური ერთეული.

სამთავრობო უწყებების ფუნქციები ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში, როგორც შიდა საუწყებო ერთეულებს, ასევე სხვადასხვა უწყებებს შორის ბუნდოვანია და ადგილი აქვს მრავალმხრივ გადაფარვას (უფრო ზუსტად – უსისგემო, დუბლირებულ რეგულაციებს).

უფლება-მოვალეობები ყველაზე ხშირად გარემოსდაცვითი კონტროლის, მონიტორინგისა და ბუნებრივი რესურსების აღრიცხვის სფეროებში იფარება. მაგალითად, მონიტორინგის ფუნქციები დანაწევრებულია გარემოს დაცვის სამინისტროს შიდა ერთეულებს შორის (გარემოს ეროვნული სააგენტო, სამინისტროს დარგობრივი სამმართველოები, რეგიონული სამმართველოები, ინსპექციები, რეგიონული მართვის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი და ა.შ.), აგრეთვე სამინისტროსა და სხვა სახელმწიფო უწყებებს შორის. ხშირად ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროსთან თეორიულად მიახლოებულ მარეგულირებელ კანონებსა და კანონქვემდებარე აქტებში, უწყებათა დებულებების ჩათვლით, ფუნქციები განსაზღვრულია საკმაოდ დეკლარაციული ფრაზებით და არ არის დაზუსტებული, თუ კონკრეტულად რა იგულისხმება ამ ფუნქციებში. აგრეთვე ბუნდოვანია, თუ სად გადის ამ უფლება-მოვალეობების მდგარი უწყებების მიერ თუნდაც ამ დეკლარაციული ხასიათის ფუნქციების განხორციელებისას. გარდა მემოთქმულისა, პრობლემას წარმოადგენს ისეთი ფუნქციების შეთავსება ერთი უწყების ან მისი სტრუქტურული ერთეულის მიერ, რომლებმაც შესაძლოა გამოიწვიოს ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში ინტერესთა კონფლიქტი. მაგალითად, გარემოს დაცვის შემთხვევაში ბუნებრივი რესურსების დაცვის, ნებართვების (მათ შორის გარემოზე გემოქმედების ნებართვის) გაცემისა და კანონალსრულების ფუნქციების (სახელმწიფო კონტროლის განხორციელება ინსპექტირებისა და საგამომიებო ფუნქციების დონეზე) ერთდროული განხორციელება. კონფლიქტურია სიტუაცია, როდესაც რეგიონული მართვის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატსა და საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტს რეგიონების მასშტაბით შედამხედველობის თითქმის ერთნაირი კომპეგენციები გააჩნიათ. ასეთი კონფლიქტური რეგულაცია კანონმდებლობაში მრავალადაა.

გეოფიზიკური და მიწასთან დაკავშირებული მოვლენების რისკის მართვის მთავარი ხელშემშლელი ფაქტორია ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვასთან დაკავშირებული

სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებების (სამინისტროები, დეპარტამენტები, სხვადასხვა სახელმწიფო კომისიები, ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოები, სხვადასხვა სამსახურები და ინსპექციები და ა.შ.) კომპეტენციების გადაფარვა ან მათი საქმიანობისათვის არასათანადო სარეგულაციო საფუძვლების არარსებობა. ჰიდრომეტეოროლოგიური მოვლენების რისკის მართვის საკითხი უფრო რთულად რეგულირდება. დიდი ხანია წარმოიშვა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვისათვის აუცილებელი მთელი რიგი ნორმატიულ-მარეგულირებელი აქტების, მათ შორის კანონქვემდებარე აქტების მიღების, ასევე მოქმედ კანონმდებლობაში შესაბამისი ცვლილებების შეტანის საჭიროება; ეს საჭიროება განპირობებულია შემდეგით: ინსტიტუციური მართვის თვალსაზრისით პრობლემებს ქმნის ვალდებულებათა აბსტრაქტულობა, კომპეტენციათა გაუმიჯნაობა და გადაფარვა ამ ორგანოებს შორის, კანონების რეგულაციის ზოგადი ხასიათი და მათი დებულებების განხორციელების (აღსრულების) მექანიზმების ნაკლებობა, ან საერთოდ მათი არარსებობა, უწყებებს შორის საქმიანობათა კოორდინაციის ასპექტების გაუთვალისწინებლობა. კანონმდებლობა ქმნის მეგად რთულ იერარქიულ ინსტიტუციურ სტრუქტურას, უწყებათა სიმრავლითა და კომპეტენციების გამიჯვნის საკმაოდ ბუნდოვანი კრიტერიუმებით, ასევე ამ კომპეტენციების ისეთი გადანაწილებით, როდესაც მართვის დონების გათვალისწინებით ამ უწყებებს შორის კომუნიკაციისა და ქმედებების კოორდინაციის ეფექტურობა ძალზედ დაბალია, ან საერთოდ არ არსებობს.

- მოქმედი კანონმდებლობა იწვევს სახელმწიფო უწყებებს შორის ფუნქციათა გადაფარვას და დუბლირებას, განსაკუთრებით, კანონაღსრულების, მონიგორინგისა და ზედამხედველობის სფეროში;
- ბუნებრივი კატასტროფებისა და ეკომიგრაციის რეგულირების სფეროს ცალკეულ მიმართულებებში შექმნილია სამართლებრივი ვაკუუმი, ანუ გარკვეული ფუნქციები არცერთ უწყებას არ აკისრია, ან ნორმატიულ აქტებში დეკლარაციული ხასიათი ჩანაწერების გამო, განხილულია იმის დადგენა, თუ რომელ უწყებას ეკუთვნის ესა თუ ის ფუნქცია;
- სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის გამიჯნულ კომპეტენციებში სათანადოდ არ არის დადგენილი ამ გამიჯვნის ნათელი და გასაგები ორიენტირები, თუნდაც ფუნქციური თვალსაზრისით;
- ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში უწყებათა ურთიერთვალდებულებები, სუბორდინაცია, დაქვემდებარება და ანგარიშგება ან ბუნდოვნადაა განსაზღვრული, ცალკეულ შემთხვევებში კი, საერთოდ არ არის განსაზღვრული. ამის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს, სხვადასხვა კომისიების, რეგიონული მართვის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატისა და საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტს შორის ფუნქციათა არსებული მდგომარეობით გადანაწილება;
- გარემოზე მემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცედურებით გათვალისწინებული შემთხვევების გარდა, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის საკითხები კანონმდებლობაში სუსტადაა გათვალისწინებული; ამასთან, ყურასდაღებია, რომ არსებული დებულებებიც კი, სრულ თანხვედრაში ვერ მოდის ორჰუსის კონვენციის ფუნდამენტურ პრინციპებთან;
- არ არის შემუშავებული კანონმდებლობა, რომელიც ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად, ან მიგრაციის დროს უნდა განსაზღვრავდეს მიანის კომპენსაციის წესებს, ადგენდეს პასუხისმგებლობებს, ასევე კონტროლისა და ზედამხედველობის განხორციელების პრინციპებს; რეალურად, მიანის კომპენსაციის ოდენობის განსაზღვრა დამოკიდებულია ხაზინაში შესაბამისი თანხების არსებობაზე და მიმდინარე პოლიტიკურ კონიუნქტურაზე.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის არაეფექტურობას იწვევს ასეთი მართვის განხორციელების კონკრეტული საკანონმდებლო, ფინანსური, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მექანიზმებისა და რესურსების არარსებობა თუ ნაკლებობა, კონტროლისა და ზედამხედველობის

სისგემის სისუსტე, ბუნებრივი კაგასროფების რისკის მართვის შესახებ თვისობრივი მონაცემების ნაკლებობა და მოსახლეობის დაბალი ცნობიერება.

ქვეყანაში მოქმედი (მათ შორის ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის) გადასახდებიდან მიღებული შემოსავლები და შესაბამისად სახელმწიფო ბიუჯეტის პირდაპირ არ არის ორიენტირებული გარემოს დაცვის ღონისძიებების და მათ შორის არც ბუნებრივი კაგასროფების რისკის მართვისა და ეკომიგრაციის ღონისძიებათა დაფინანსებაზე. არ არის შექმნილი ისეთი სახის სახელმწიფო ფონდი, სადაც მოხდებოდა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის გადასახდებიდან მიღებული შემოსავლების თუნდაც გარკვეული ნაწილის აკუმულირება და შემდგომ ამ სახსრების მიზნობრივად უკუმიმართვა გარემოს დაცვის ღონისძიებების და მათ შორის ბუნებრივი კაგასროფების რისკის მართვისა და ეკომიგრაციის ღონისძიებათა დაფინანსებისათვის. საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის პრინციპი განისაზღვრება არა რაიმე სახის საკანონმდებლო-სავალდებულო პრინციპების შესაბამისად (თუნდაც საბიუჯეტო დაცული მუხლების სეგმენტაციის პრინციპების დადგენით), არამედ მიმდინარე პოლიტიკური კონიუნქტურის გათვალისწინებით და მის შესაბამისად.

III. ბუნებრივი ახასტროფების რისკის მართვა – საკანონმდებლო ბაზა

კვლევის ამ ნაწილში გაანალიზებულია, თუ რამდენად უწყობს ხელს ბუნებრივი კაგასროფების რისკის მართვის მოთხოვნების შესრულებას ქვეყანაში არსებული საკანონმდებლო-სამართლებრივი ბაზა; რა ძირითადი ფაქტორები აფერხებს მის დანერგვასა და შემდგომ ეფექტურობას. მიმოხილვა გაკეთდა ბუნებრივი კაგასროფების რისკის მართვის, ეკომიგრაციის, ასევე ამ დარგების მომიჯნავე სამართლებრივ სფეროში არსებული ნორმატიული აქტების შესწავლისა და ანალიზის საფუძველზე.

დღეისათვის მოქმედი კანონმდებლობა, მიუხედავად ბოლო წლებში განხორციელებული ლიბერალური ცვლილებებისა, საკმაოდ ბუნდოვანია მრავალ ასპექტში. ამასთან, არსებობს რიგი საკითხებისა, რომელთა იურიდიული დარეგულირება საწრაფო და აქტუალურია. ერთ-ერთ ყველაზე მწვავე პრობლემად ამ მიმართულებით დგას ბუნებრივი კაგასროფების რისკის მართვის სამართლებრივი ბაზის შექმნის აუცილებლობა, რაც მოითხოვს შესაბამის ფინანსურ და ტექნიკურ-ორგანიზაციულ რესურსებს. ამასთან, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ დაკვირვებისა და შეფასების სისგემური ინსტრუმენტების გარეშე, ბუნებრივი კაგასროფების რისკის მართვის ეფექტური ღონისძიებები პრაქტიკულად ვერ განხორციელდება.

საქართველოში დღეისათვის მოქმედებს არამარტო ეროვნული კანონმდებლობა, არამედ საერთაშორისოსამართლებრივი აქტებიც. ზოგიერთ მათგანს აშკარად დაკარგული აქვთ აქტუალურობა და გასაუქმებელია. მაგალითად, საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის 1994 წლის 31 მაისის №334 დადგენილება ”ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციების შედეგების თავიდან აცილებისა და ლიკვიდაციის დარგში ურთიერთმოქმედების, აგრეთვე მიწისძვრების შესწავლისა და სეისმური საშიშროების პროგნოზირების დარგში თანამშრომლობისა და ურთიერთმოქმედების შესახებ დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის წევრი ქვეყნების შეთანხმებებთან საქართველოს რესპუბლიკის შეერთების თაობაზე” გაუქმებული (დენონსირებული) არ არის, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ გააკეთა განცხადება ”სნგ“-დან გამოსვლის შესახებ.

ბუნებრივი კაგასროფების რისკის მართვის განხორციელების ერთ-ერთ მთავარ წინაპირობას, სახელმწიფო პოლიტიკის არსებობასთან ერთად, პირველ რიგში, სრულფასოვანი ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის არსებობა წარმოადგენს, შემდეგ კი აუცილებელია მისი განხორციელებისათვის აუცილებელი რესურსები. შესაბამისად, თავიდანვე ზუსტად უნდა განისაზღვროს კვლევის ფარგლები. კერძოდ, გამოსაკვლევი შემდეგი სამი ძირითადი საკითხი (გარდა ეკომიგრაციის განმარტებისა, რომლის თემატიკასაც ოდნავ გვიან დავუბუნდებით): (1) ბუნებრივი კაგასტროფის იურიდიული დეფინიცია; (2) ბუნებრივი კაგასტროფის რისკი იურიდიული დეფინიცია და (3) რა არის რისკის მართვა და გათვალისწინებულია, თუ არა საქართველოს

კანონმდებლობით ასეთი რისკის სახელმწიფო მართვის სავალდებულობა, მისი ინსტიტუციური მექანიზმები, ანუ განსაზღვრულია, თუ არა ასეთი რისკის მართვის პრინციპები.

კატასტროფების მართვის სამართლებრივ საფუძვლებში, როგორც მემთ მითითებულ სუბიექტთა საქმიანობის იურიდიული წინაპირობაში, ვხვდებით როგორც პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს, ასევე მთავრობის დადგენილებებით, მინისტრების ბრძანებებით, პრეზიდენტის აქტებით დამტკიცებულ სქემებს, გეგმებს, დებულებებს და ა.შ. ბუნებრივი კატასტროფის ცნება ნახსენებია „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონში, მაგრამ არ არის მოცემული მისი განმარტება არც თავად კანონში და არც რომელიმე სხვა სამართლებრივი აქტში. ლოგიკურად და რეგულირების საგნის თვალსაზრისით, უნდა არსებობდეს მასშტაბის, მოქმედების პერიოდის ხანგრძლივობის, დამდგარი შედეგების სიმძიმის, გეოგრაფიული არეალის ფართობის და კიდევ მრავალი სხვა ასპექტის გათვალისწინებით ჩამოყალიბებული ბუნებრივი კატასტროფის სამართლებრივი განმარტება, თუმცა სამწუხაროდ, კანონმდებლობა მსგავს განმარტებას არ გვთავაზობს. ამ ამოცანის გადაწყვეტის მცდელობას ჰქონდა ადგილი „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში, მაგრამ ასეთი დეფინიციით (მასშტაბის, მოქმედების პერიოდის ხანგრძლივობის, დამდგარი შედეგების სიმძიმის, გეოგრაფიული არეალის ფართობის და ა.შ.) განმარტება არც ამ კანონშია მოცემული. უფრო მეტიც, ამ კანონში გამოყენებულ ბუნებრივი კატასტროფების სახით შესაძლო ბუნებრივ მოვლენებს მინიჭებული აქვს სტატუსი „საგანგებო სიტუაცია“ და მათ, როგორც ბუნებრივ მოვლენებს ასევე არ გააჩნიათ განმარტებები.

რაც შეეხება ბუნებრივი კატასტროფის რისკისა და მისი მართვის საკითხს, იგი არ რეგულირდება არც „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონით, და არც რომელიმე სხვა სამართლებრივი აქტით.

1. საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“

კანონში „ბუნებრივი კატასტროფის“ ტერმინთან ერთად ფიგურირებს ტერმინი „ეკოლოგიური კატასტროფა“. „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონი უმთავრესი კანონია ბუნებრივი გარემოს კომპონენტებთან დაკავშირებული ურთიერთობების რეგულაციაში ნორმების, პრინციპებისა და ტერმინების განმარტების ჩათვლით. ლოგიკურია, რომ კანონში მოცემული უნდა იყოს ასევე ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვასთან დაკავშირებული რეგულაციის ნორმებიც, მინიმუმ ბუნებრივი კატასტროფების განმარტების და მისი მართვის ძირითადი პრინციპების დონეზე მაინც. ეს საკითხები კანონში ბოლომდე დარეგულირებული არ არის. კანონით გათვალისწინებული ეკოლოგიური კატასტროფების, ან ეკოლოგიური უბედურების მონების გამოცხადებასთან დაკავშირებით კანონში მოყვანილი დებულებები საჭიროებენ კონკრეტული კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების შემუშავებას. ამასთან, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვასთან დაკავშირებული კანონების, ან ცალკეულ დებულებათა უმრავლესობა შეიძლება ითქვას, არ არის შემუშავებული, ან შემუშავებულია და ჭიანჭურდება მათი მიღება.

კანონის მე-7 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტში მითითებულია: „*მოქალაქე ვალდებულია: დ) მოსალოდნელი ან მომხდარი ბუნებრივი და ტექნოგენური ავარიისა და სხვა ეკოლოგიური კატასტროფის შესახებ ინფორმაციის მიღებისას დროულად აცნობოს სათანადო კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოებს ან განაცხადოს საჯაროდ*“. კანონიდან გამომდინარეობს, რომ ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის გარდა, არსებობს კიდევ სხვა სახის ეკოლოგიური ავარიები და ბუნებრივი კატასტროფები, თუმცა კანონი ამას არ აკონკრეტებს. რა არის თავად ავარია, კატასტროფა და მითუმეტეს ბუნებრივი ავარია ან ეკოლოგიური კატასტროფა – კანონი არც ამას არ განმარტავს. საინტერესოა ისიც, რომ ეკოლოგიური კატასტროფის შესახებ ინფორმაციის საჯაროდ განცხადების ვალდებულება მოქალაქეებისათვის არის დადგენილი და არა სამთავრობო სტრუქტურებისათვის.

მოქალაქეები და იურიდიული პირები, რომ სახელმწიფო სტრუქტურებთან შედარებით დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში იმყოფებიან, გამომდინარეობს ასევე ამავე კანონის 39-ე მუხლიდან, რომლის თანახმად, იურიდიული პირები ვალდებული არიან ჰქონდეთ შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებთან შეთანხმებული ტექნოგენური ავარიისა და ბუნებრივი კატასტროფის შედეგების თავიდან აცილებისა და პროფილაქტიკის ოპერატიული და სისტემატური

ლონისძიებების, ავარიისა და კატასტროფის დროს მოქმედების გეგმები; ისინი ასევე ვალდებულნი არიან ბუნებრივი კატასტროფის შესახებ დროულად აცნობონ შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებს და მოსახლეობას;

აქ რამდენიმე საკითხზეა ყურადღება გასამახვილებელი: (1) რატომაა ასეთი ვალდებულება დადგენილი მხოლოდ საქმიანობის სუბიექტებისათვის და არა ხელისუფლებისათვისაც, რაც უფრო მნიშვნელოვანი და გადამწყვეტია; (2) რა განსხვავებაა შედეგების თავიდან აცილებისა და პროფილაქტიკის ოპერატიულ ღონისძიებებსა და სისტემატურ ღონისძიებებს შორის და (3) რომელია ამ პირობების შესრულების ის სამართლებრივი რეჟიმი, რომელზეც ამავე მუხლის “ე” ქვეპუნქტშია საუბარი. ეს საკითხები, სამწუხაროდ, რეალური სამართლებრივი რეგულირების მიღება დარჩენილი.

კანონის მე-17 მუხლში მითითებულია, რომ საქართველოში ხორციელდება ეკოლოგიური დაზღვევა, მათ შორის ეკოლოგიურად განსაკუთრებით საშიში საქმიანობის ობიექტების სავალდებულო ეკოლოგიური დაზღვევა, რომლის სამართლებრივი რეჟიმი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით. ასეთი კანონმდებლობა კი შემუშავებული არ არის.

ცნობილია, რომ ბუნებრივი კატასტროფების ცალკეული სახეები, როგორცაა მეწყერი, ღვარცოფი, გაუდაზნობა, ნიადაგის ეროზია, სანაპირო ეროზია, გყის ხანძრები, მიუხედავად მათი ბუნებრივი ხასიათისა ხშირად ადამიანის არასწორი მსხვილი ან მცირემასშტაბიანი საქმიანობითაც შეიძლება იქნეს პროვოცირებული. აღნიშნული არასწორი ჩარევის პრევენციის ერთერთი გზაა რესურსით სარგებლობიდან გამომდინარე გარემოს ცალკეული კომპონენტების დაგვირთვის რეგულირება, რაც მიიღწევა გარემოზე დაგვირთვის ნორმების შემუშავებით. ამასთან დაკავშირებით კანონის 32-ე მუხლში (გარემოზე დაგვირთვის ნორმები) მითითებულია შემდეგი:

1. ბუნებრივი ეკოსისტემებით, ლანდშაფტებით და სხვა გერიტორიებით სარგებლობისას და ათვისებისას ღვინდება მათი დაგვირთვის მღერულად დასაშვები ნორმები (გარემოზე დაგვირთვის ნორმები).
2. გარემოზე დაგვირთვის ნორმები მოიცავენ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის კვოტებს, რომლებიც მღერადი განვითარების პრინციპების გათვალისწინებით ღვინდება სახელმწიფო ღონეზე. ბუნებრივი რესურსების ცალკეული სახეობებით სარგებლობის კვოტები ღვინდება რეგიონალურ და აღვლობრივ ღონეებზე.
3. გარემოზე დაგვირთვის ნორმებს 5 წელიწადში ერთხელ შეიმუშავებს და ამტკიცებს საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო (შემდგომში “სამინისტრო”) ღებულებით „გარემოზე დაგვირთვის ნორმების შესახებ“.

სამწუხაროა, მაგრამ ფაქტია, რომ არც ასეთი კანონმდებლობაა შემუშავებული. ამასთან გასული წლის ბოლოს (2007 წლის 14 დეკემბერს) “გარემოს დაცვის შესახებ” საქართველოს კანონში შეგანილი ცვლილებების საფუძველზე, 2008 წლის 1 იანვრიდან სახელმწიფოს აღებული აქვს 5 წლიანი ვადა გარემოზე დაგვირთვის ნორმების შესამუშავებლად. ამდენად, უცნობია როდის დამტკიცდება აღნიშნული ნორმები.

კანონის მე-11 თავი (საგანგებო ეკოლოგიური მღგომარეობა) მთლიანად ეკოლოგიური კატასტროფების საკითხების რეგულირებას ეხება. მართალია ამ მუხლში არ არის ნახსენები გერმინი “ბუნებრივი კატასტროფა”, მაგრამ შინარსობრივად ეს ყველაზე ახლოს მღგარი გერმინია სხვა ნორმატიულ აქტებში გამოყენებულ გერმინებთან შედარებით (საშიში ბუნებრივი მოვლენა, სტიქიური მოვლენა, ბუნებრივი ავარია და ა.შ). კერძოდ 42-ე მუხლით (საგანგებო მღგომარეობა ეკოლოგიური კატასტროფის დროს) დადგენილია, რომ: (1) ეკოლოგიური კატასტროფის დროს საქართველოს მთელ გერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში ცხადდება საგანგებო მღგომარეობა; და (2) გერიტორიაზე, სადაც გამოცხადდა საგანგებო მღგომარეობა, იქმნება საგანგებო ეკოლოგიური მღგომარეობის ან ეკოლოგიური უბედურების ზონა.

შემდგომ 43-ე და 44-ე მუხლებში მოცემულია ორივე ზონის დეფინიცია, კერძოდ: გერიტორია, სადაც საქმიანობის ან სტიქიური უბედურების შედეგად გაუარესდა გარემოს მღგომარეობა და

საფრთხე შეექმნა ადამიანის ჯანმრთელობას, მცენარეულ საფარს და ცხოველთა სამყაროს, ცხადდება საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის მონად. ხოლო გერიგორია, სადაც საქმიანობის, ავარიის, კატასტროფის და სტიქიური უბედურების შედეგად დაირღვა ეკოლოგიური წონასწორობა, საფრთხე შეექმნა ადამიანის სიცოცხლეს, ცხადდება ეკოლოგიური უბედურების მონად. ეკოლოგიური უბედურების მონას და საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის მონას აცხადებს და აუქმებს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო ორივე მონის რეჟიმს უნდა განსაზღვრავდეს საქართველოს კანონმდებლობა. ამ რეჟიმების განმსაზღვრელი კანონმდებლობა შემუშავებული არ არის.

ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ გარემოებაზე, რომ 44-ე მუხლი ერთმანეთისაგან ანსხვავებს კატასტროფას და სტიქიურ უბედურებას. თუმცა, რადგან კანონში არ არსებობს ამ გერმინების დეფინიცია, შეუძლებელი ხდება იმის გარკვევა, თუ რეალობაში კანონის მიხედვით რას აქვს ადგილი კატასტროფას, თუ სტიქიურ უბედურებას (თუ სტიქიურ უბედურებას, რამაც კატასტროფა, ანუ კატასტროფული შედეგები გამოიწვია). ეს ძალზე მნიშვნელოვანი საკითხია, რამდენადაც გერმინთა ასეთი უსისგემო გამოყენება დაბნეულობას იწვევს არამარტო იურისტებში, არამედ იმ მოხელეებშიც, რომლებიც კონკრეტულ შემთხვევებში ვალდებული არიან ამგვარად ფორმულირებული მუხლით იხელმძღვანელონ.

ნორმის შინაარსის ლოგიკიდან გამომდინარე, ყველა ეს ღონისძიება მიმართულია შედარებით ხანმოკლე პერიოდში მოხდარი კატასტროფის უშუალოდ დაწყების შემდგომ პერიოდზე, ანუ ისეთ კატასტროფაზე, როდესაც ის ჯერ უნდა დაიწყოს, დამთავრდეს და საგანგებო მდგომარეობა შემდეგ უნდა გამოცხადდეს (მეწყერი, ხანძრები, ღვარცოფი, მიწისძვრა). უფრო რთულადაა საქმე, თუ ადგილი აქვს დროსა და სივრცეში მიმდინარე ისეთი შედეგების დადგომის შემთხვევაში, როგორცაა მაგალითად გაუდაბნობა, ნიადაგის ეროზია ან სანაპიროთა ეროზია. ასეთ შემთხვევაში, ძნელად დასადგენი ხდება, თუ როდის, რა ეტაპზე უნდა გამოცხადდეს საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობა და შესაბამისი ღონის რეჟიმი.

აბსოლუტურად რეგულირების გარეშეა დარჩენილი კატასტროფის შემდგომ გერიგორიების მართვის სამართლებრივი ასპექტები საშუალო და გრძელვადიანი პერსპექტივებისათვის. ეს პრობლემა რეგულაციის გარეშე ტოვებს ყველა ასპექტს – ეკოლოგიურსაც, ეკონომიკურსაც და სოციალურსაც.

კანონში მოცემულია ასევე 39-ე მუხლი, რომლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით, საქმიანობის სუბიექტი ვალდებულია: ჰქონდეს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებთან შეთანხმებული გექნოგენური ავარიისა და ბუნებრივი კატასტროფის შედეგების თავიდან აცილებისა და პროფილაქტიკის ოპერატიული და სისგემატური ღონისძიებების, ავარიისა და კატასტროფის დროს მოქმედების გეგმები. აღნიშნული ჩანაწერი ფაქტობრივად მიუღწევადი ამოცანაა ნებისმიერი საქმიანობის სუბიექტისადმი; იგი თეორიულადაც კი შეუსრულებადია შემდეგის გამო: თუ ამ სამ (42-ე, 43-ე და 44-ე) მუხლს კარგად ჩაუკვირდებით, აღმოვაჩინებთ, რომ ერთმანეთშია არეული სტიქიური უბედურება, ბუნებრივი კატასტროფა და ეკოლოგიური კატასტროფა. კერძოდ, გაურკვეველია შემდეგი საკითხები:

- ა. რა არის სტიქიური უბედურება (განზომილება, ცნება, პარამეტრები, მოქმედების პერიოდი, დაზიანებული ფართობი, დამდგარი მაგერიალური ზიანი);
- ბ. როგორი უნდა იყოს გარემოს მდგომარეობის გაურესების, ან საფრთხის წარმოშობის მაჩვენებელი, იმისათვის რათა მივიჩნიოთ, რომ მოხდა სტიქიური უბედურება;
- გ. რა არის ეკოლოგიური კატასტროფა და რით გავარჩიოთ ერთმანეთისაგან ავარია, სტიქიური უბედურება, ბუნებრივი კატასტროფა და ეკოლოგიური კატასტროფა;
- დ. საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობისა და ეკოლოგიური უბედურების ღონის გამოცხადებისათვის საჭირო, 43-ე და 44-ე მუხლებში მითითებული გარემოებები, ფაქტობრივად, იდენტურია და ვინ განსაზღვრავს, თუ რომელი გარემოებაა დამდგარი;

ე. რა სახის ზონა ცხადდება, თუ ამ მოვლენებს მოჰყვება მსხვერპლი მოსახლეობაში (ყურადღება მივაქციოთ: 42-44-ე მუხლებში საუბარია მხოლოდ ჯანმრთელობისა და სიცოცხლისათვის საფრთხის წარმოშობაზე და არა სიცოცხლის მოსპობაზე, რაც აბსოლუტურად სხვადასხვა ცნებებია, მით უმეტეს, იურისპრუდენციაში). ჯანმრთელობისა და სიცოცხლისათვის საფრთხის ქვეშ ფაქტობრივად საქართველოს მოსახლეობის უდიდესი ნაწილია მოქცეული. ამას განაპირობებს ის გარემოება, რომ არ არის შემუშავებული 43-44-ე მუხლებით გათვალისწინებული ეკოლოგიური უბედურებისა და საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის მონის სამართლებრივი რეჟიმები. ამ მუხლის შინაარსი ამკარად წამგებიან მდგომარეობაში გოვებს საქმიანობის სუბიექტს, რამდენადაც სახელმწიფო მაკონტროლებელ ორგანოებს შეუძლიათ კონტროლის განხორციელების პერიოდში შეედავონ მათ, რომ მათი (საქმიანობის სუბიექტების) მხრივ კანონის ეს მოთხოვნა დაცული და შესრულებული არაა.

2. „წყლის შესახებ“ საქართველოს კანონი

ეს კანონი ერთერთი უმთავრესია განსახილველ თემატიკაში, რამდენადაც სწორედ წყალთანაა დაკავშირებული ისეთი კატასტროფული მოვლენები, როგორცაა წყალდიდობა, მეწყერი, ღვარცოფი, ნიადაგის წლისმიერი ეროზია და სანაპირო ეროზია. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ კანონში არაა განმარტებული, თუ რას ნიშნავს წყალთან, როგორც გარემოს კომპონენტთან დაკავშირებული ბუნებრივი კატასტროფა (წყალდიდობა). მოცემულია მხოლოდ მისი ნეგატიური ფაქტორები გარეგნული ნიშნები (ნგრევა-ღამიანება) და ამ ფაქტორების სიმძიმედან გამომდინარე გრადაცია (მაგალითად, ხუთი სახლი დაიგბორა, თუ ასი).

მე-10 მუხლის „ფ“ ქვეპუნქტში მითითებულია, რომ წყალთან დაკავშირებული ურთიერთობის მოწესრიგების სფეროში საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა კომპეტენციას განეკუთვნება ბუნებრივი კატასტროფის შედეგად დაზიანებული განსაკუთრებული სახელმწიფო და სახელმწიფო მნიშვნელობის წყლის ობიექტების აღდგენის სამუშაოთა დაფინანსება. არაფერია ნათქვამი იმაზე, თუ რომელია ეს ორგანოები, რა კომპეტენციები აქვთ მათ იმ სიგუაციაში, როდესაც წყლის ობიექტებთან დაკავშირებული ბუნებრივი კატასტროფის შედეგად ზიანდება მოსახლეობის ან სხვა პირთა ქონება, საფრთხე ექმნება ან შეექმნა მათ ჯანმრთელობას ან სიცოცხლს და უფრო უარესი, თუ დადგა მოსახლეობის მსხვერპლი. აბსოლუტურად მსგავსი მიდგომებია გამოყენებული მე-11 და მე-12 მუხლებში ავტონომიური და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებთან დაკავშირებით, იმ მცირედი დაზუსტებით, რომ აქ მხოლოდ წყლის ობიექტის სტატუსიდან გამომდინარე, დაფინანსების პრინციპებზეა საუბარი. კერძოდ, რომ მათ კომპეტენციას განეკუთვნება ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე ბუნებრივი კატასტროფით დაზიანებული სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის ობიექტების აღდგენის სამუშაოთა დაფინანსება; აბსოლუტურად იგივე მიდგომითაა ჩამოყალიბებული ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების კომპეტენციებიც. სამწუხაროდ, არც „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ კანონში ძვეს რაიმე რეგულირება იმისა, თუ რა კონკრეტული კომპეტენციები აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს იმ სიგუაციაში, როდესაც წყლის ობიექტებთან დაკავშირებული ბუნებრივი კატასტროფის შედეგად ზიანდება ადგილობრივი მოსახლეობის ქონება, საფრთხე ექმნება ან შეექმნა მათ ჯანმრთელობას ან სიცოცხლეს. როგორც ვხედავთ, კატასტროფის რისკის მართვის თვალსაზრისით, ასეთი შინაარსის მუხლი, ფაქტიურად, არაფრის მთქმელია.

წყლის დაცვის ღონისძიებათა გეგმები წარმოდგენილია მე-14 მუხლში, რომლის მიხედვით დაგეგმვა მოიცავს წყლის დაცვის ღონისძიებათა გეგმების შემუშავებასა და ინტეგრირებას: (ა) საქართველოს, ავტონომიური რესპუბლიკების და სხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინდიკატურ გეგმებში; (ბ) ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების (რაიონების) მიწათმოწყობის სქემებში; (გ) განსახლებისა და განვითარების გეგმებსა და პროექტებში; (დ) ინფრასტრუქტურულ პროექტებში; (ე) განაშენიანებისა და სექტორული განვითარების გეგმებში; (ვ) დაცული ტერიტორიების სამენეჯმენტო გეგმებში; (ზ) საგეო მეურნეობის ორგანიზებისა და გაძლიერების პერსპექტიულ და სამენეჯმენტო გეგმებში; და (თ) საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული გყის, მიწის, წიაღისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების დაცვის, გამოყენებისა და სარგებლობის გეგმებში, პროექტებსა და პროგრამებში.

ამავე მუხლში მითითებულია, რომ წყლის დაცვის ღონისძიებათა დაგეგმვისა და განხორციელების დროს უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს წყლის გამოყენებასთან დაკავშირებული სამუშაოების გარემოს მდგომარეობაზე გავლენის სარწმუნო პროგნოზირება, შეფასება და აუცილებელი ზომების განხორციელება გარემოსა და მოსახლეობის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად; ანუ ეს ვალდებულება უნდა შესრულდეს ამ ღონისძიებათა როგორც დამგეგმავების (სახელმწიფო ინსტიტუტები, ანუ უწყებების), ასევე განხორციელებლების (უამრავი კერძო და სახელმწიფო სუბიექტების) მიერ. ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ გარემოებაზე, რომ მუხლში არ არის გაყოფილი „პროგნოზირება, შეფასება“ (ფაქტობრივად რისკის დადგენა) და გარემოსა და მოსახლეობის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად ზომების განხორციელება, ანუ ამ გვეგების აღსრულება. ცხადია, რომ ასეთი ყოვლისმომცველი ჩანაწერის გამო ა) პროგნოზირება-შეფასებისა და ბ) გარემოსა და მოსახლეობის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად ზომების განხორციელების, ე.ი. ამ გვეგების აღსრულების სფეროში უმაღლეს სახელმწიფო, ავტონომიური და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების კომპეტენციები არსად არ არის დაკონკრეტებული. ანუ, შექმნილია სამართლებრივი სიგუაცია, როდესაც ყველა ვალდებულია ყველაფერზე და ყველა ახორციელებს (აღასრულებს) ყველაფერს.

რამდენადაც არცერთი სხვა ნორმით არ რეგულირდება და არ არის გაწერილი, თუ რა სამუშაოები ითვლება გარემოს მდგომარეობაზე გავლენის სარწმუნო პროგნოზირებად(?!), შეფასებად და გარემოსა და მოსახლეობის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად რა აუცილებელი ზომების განხორციელებაა საჭირო (მინიმუმ და მაქსიმუმ), ეს ყველაფერი კომპეტენციათა პარაქტიკულად შეუსრულებადი განაწილების პრინციპად რჩება.

კანონის მე-17 მუხლში პირველი პუნქტის “ზ” ქვეპუნქტში მითითებულია: *საქართველოს იურისდიქციის ფარგლებში შავი ზღვის ცხოველთა სამყაროს (თევზები, წყლის უხერხემლოები და ზღვის ძუძუმწოვრები) და სხვა ცოცხალი რესურსების დაცვის მიზნით სახელმწიფო უზრუნველყოფს სტიქიური უბედურების ან სხვა მიზეზით შექმნილი ექსტრემალური სიგუაციის დროს ზღვის გარეული ცხოველებისათვის დახმარების აღმოჩენას და გადარჩენას. განსაზღვრებას მოითხოვს, თუ რას ნიშნავს ზღვაში სტიქიური უბედურება, რა სახის სტიქიაზეა საუბარი, რომელიც ზღვაში შეიძლება გათამაშდეს და ასევე განსამარტია, უნდა ვიგულისხმოთ, თუ არა სხვა ექსტრემალური სიგუაციის ქვეშ ანთროპოგენული გემოქმედებით (გექნოგენური ავარიით) გამოწვეული კატასტროფა (მაგალითად ნავთობ-განკერის ავარია), თუ საუბარია მხოლოდ მცირე მასშტაბებზე (მაგალითად, სუფსაში ნავთობის მილსადენის გაჟონვის გამო მცირე ჩაღვრები). ანუ, რას ნიშნავს სიგუა “ექსტრემალური” განმარტებული არ არის. ვინაიდან მუხლი ძალზე ზოგადია, ხელისუფლების შეხედულებით ხდება იმ გარემოების ან დადგენა, ან იმის აღიარება, რომ ზღვაზე მოხდა სტიქიური უბედურება ან სხვა მიზეზით შექმნილია ექსტრემალური სიგუაცია.*

კანონის მე-4 თავი მთლიანად ეძღვნება წყლის მავნე გემოქმედების თავიდან აცილებასა და მისი შედეგების ლიკვიდაციას. 25-ე მუხლი აღგენს, თუ რა სახის მავნე გემოქმედება შეიძლება გამოიწვიოს წყალმა.

- 1. ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებიც ახორციელებენ წყლის ობიექტებით სარგებლობას და დაცვას, ვალდებული არიან სამინისტროსთან და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებთან შეთანხმებით ან მათი მითითებით გააგარონ წყლის მავნე გემოქმედების თავიდან აცილებისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებები.
- 2. წყლის მავნე გემოქმედებაში იგულისხმება:
 - ა) წყალდიდობა, დაგბორვა და წყლის შედგომა;
 - ბ) ნაპირების რღვევა, დამცველი ჯებირების და სხვა ნაგებობათა ნგრევა;
 - გ) მიწების დაჭაობება და დაშლაშება;
 - დ) ნიადაგის წყლისმიერი ეროზია, ხრომის, მეწყერის, ღვარცოფისა და სხვა მავნე მოვლენათა წარმოქმნა.

ამ მუხლიდან დგინდება, რომ ასეთი მოვლენების თავიდან აცილებისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებების გაგარება მთლიანად ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა (შესაბამისი

ლიცენზიის მფლობელების) ვალდებულებას წარმოადგენს. ჯერ ერთი, ამ ღონისძიებათა დასაფინანსებლად საჭიროა თანხების ისეთი მოცულობა, რომელთა გამოყოფა არა თუ ადგილობრივ, ცენტრალურ ბიუჯეტსაც კი შეიძლება გაუჭირდეს, რომ არაფერი ვთქვათ ლიცენზიანტის მოტივაციაზე - მთელი ფინანსური რესურსები მოახმაროს ასეთ მასშტაბურ ღონისძიებებს. გარდა ამისა, არ არის დეფინიცია იმისა, თუ რომელი სახის ლიცენზიის მფლობელის ვალდებულებას (თუნდაც თანადაფინანსების პრინციპით) უნდა წარმოადგენდეს ამ ღონისძიებათა ჯერ დაგეგმვა და შემდეგ მისი განხორციელება. მაგალითად, მიწისქვეშა წყლების შესწავლაზე ლიცენზიის მფლობელი იგივე წყალმოსარგებლე, ანუ ლიცენზიატია და ძნელი წარმოსადგენია რომ მან შეძლოს ასეთი დაფინანსების გამოყოფა, ანუ გააგაროს წყლის მავნე გემოქმედების თავიდან აცილებისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებები. ღონისძიებების დაფინანსების ასეთი პრინციპი წინააღმდეგობაში მოდის 28-ე მუხლთან (წყალდიდობასთან დაკავშირებულ სამუშაოთა დაფინანსება), რამდენადაც აქ ვალდებულება შეცვლილია ნებაყოფლობითი შემოწირულობების დათქმით. კერძოდ, მუხლში ნათქვამია: წყალდიდობის პროგნოზირების, შედეგების ლიკვიდაციის და აღდგენითი სამუშაოები დაფინანსდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ავტონომიური რესპუბლიკების და სხვა გერიგორიული ერთეულების ბიუჯეტებიდან საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევებში და წესით, აგრეთვე ფიზიკური და იურიდიული პირების შემოწირულობებით.

გარდა გემოქმედებისა, 25-ე მუხლის შინაარსიდან გამომდინარე, წყლის მავნე გემოქმედების თავიდან აცილებისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებები შეიძლება გაგარდეს ორ შემთხვევაში: (1) სამინისტროსთან და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებთან შეთანხმებით (ე.ი. თუ ამ უკანასკნელთ და ლიცენზიატს ამის ნება გააჩნიათ) ან (2) მათი (ანუ, ამ ორგანოების) მითითებით. გამოდის, რომ თუ ლიცენზიატმა ასეთი მითითება არ მიიღო, ან სურვილი არ აქვს, შესაძლებელია დადგეს წყლის მავნე გემოქმედების შედეგები (მათ შორის, კაგასტროფის მასშტაბის), ხოლო ვინ რა ქმედებები უნდა განახორციელოს შემდეგ – დაურეგულირებელი რჩება.

26-ე მუხლში მასშტაბებისა და შედეგების დაკონკრეტებით მოცემულია წყლის მავნე გემოქმედებებიდან მხოლოდ ერთის - წყალდიდობის გარეგნული ნიშნები.

მუხლი 26. წყალდიდობის სახეები და მათი შედეგები

1. წყალდიდობის მავნე შედეგი შეიძლება იყოს:

- ა) მდინარის კალაპოტის რღვევა და დეფორმაცია, ნაპირებისა და ფერდობების ჩამორეცხვა ან ჩამონგრევა;
- ბ) წყალდიდობისაგან დამცავი (ჯებიონი, დამბები და სხვა) და ჰიდროტექნიკური (წყალმომღებები, კაშხლები და სხვა) ნაგებობების დაზიანება, დარღვევა და ნგრევა;
- გ) დასახლებული პუნქტების, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების, ტყის მასივების, ხიდების, საავტომობილო და სარკინიგზო მაგისტრალების, მრეწველობის და სხვა სამეურნეო ობიექტების დაზიანება, აგრეთვე მათი ჩამორეცხვა, დანგრევა და დაზიანება და ამ ობიექტების ტექნიკური ექსპლუატაციის ნორმალური პირობების დარღვევა.

2. წყლის ჩამონადენისა და ღონეების ფორმირების პირობების მიხედვით დგინდება წყალდიდობის შემდეგი სახეები:

- ა) ვაშაფხულის და შემოდგომის წყალმეგობა;
- ბ) წვიმისა და ნიაღვრის წყალმოვარდნა;
- გ) ღვარცოფი.

3. მოსალოდნელი წყალდიდობა სიმძლავრისა და საფრთხის დონის მიხედვით პირობითად იყოფა სამ კატეგორიად:

- ა) საშიში მოვლენა;
- ბ) განსაკუთრებით საშიში მოვლენა;
- გ) სტიქიური უბედურება.

4. საშიში მოვლენა ხასიათდება ყოველწლიური ან ხშირად განმეორებადი ჩვეულებრივი წყალმოვარდნით, რაც განაპირობებს წყლის დონის აწევას და კალაპოტის უმნიშვნელო წარეცხვას, რის შედეგადაც შეიძლება დაირღვეს ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტების ნორმალური მუშაობა (ათვისებული მიწების დროებით დაზიანება, გზის ეაკისის, კავშირგაბმულობისა და ელექტროგადაცემის ხაზების გაზიარეცხვა და დაზიანება, საქალაქო კომუნიკაციებისა და გრანსპორტის მუშაობის ხანმოკლე შეფერხება და სხვა).

5. განსაკუთრებით საშიში მოვლენა ხასიათდება წყალმოვარდნით ან ღვარცოფით, რაც განაპირობებს ქალაქებისა და დასახლებული პუნქტების გერიგორიების, რკინიგზებისა და საავტომობილო გზების, აგრეთვე მსხვილი სამეურნეო

ობიექტების და სასოფლო-სამეურნეო საფარგულების მნიშვნელოვანი ფართობის ნაწილობრივ შეტბორვას და დატბორვას, რასაც შედეგად შეიძლება მოჰყვეს:

- ა) ელექტროენერჯის მიწოდების და კავშირგაბმულობის მუშაობის შეწყვეტა 6 და მეტი საათით;
- ბ) ქალაქებისა და მსხვილი სამრეწველო ობიექტების წყალმომარაგებისა და ელექტრომომარაგების, აგრეთვე საქალაქო გრანსპორტის მუშაობის შეფერხება ან შეწყვეტა 24 და მეტი საათით;
- გ) საცხოვრებელი სახლების, ადმინისტრაციული და საწარმოო შენობა-ნაგებობების, სამშენებლო და სამრეწველო ობიექტების ნაწილობრივ დაზიანება.

6. **სტიქიური უბედურება** ხასიათდება განსაკუთრებით საშიში და იშვიათად განმეორებადი წყალმოვარდნითა და ლვარცოფით, რაც იწვევს ათვისებული მიწების მნიშვნელოვანი ფართობის დატბორვას, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სამეურნეო ობიექტების, საცხოვრებელი სახლების, საწარმოო შენობა-ნაგებობათა და სხვა ობიექტების მასობრივ ნგრევასა და დაზიანებას, **აგრეთვე მოსახლეობის გადასახლებას საშიში მონიდან და დაზიანებული სახლებიდან.**

7. მოსალოდნელი საფრთხის შეგუბინება ხდება მოცემული გრადაციის მიხედვით მოვლენის ხასიათის აღნიშვნით.

გემოაღნიშნულიდან ნათელია, რომ წყალდიდობის გარდა, 25-ე მუხლით მოცემული წყლის მავნე გემოქმედების სხვა შემთხვევები (დატბორვა და წყლის შედგომა; ნაპირების რღვევა, დამცველი ჯებირების და სხვა ნაგებობათა ნგრევა, მიწების დაჭაობება და დამლაშება, ნიადაგის წყლისმიერი ეროზია, ხრამის, მეწყერის, ღვარცოფისა და სხვა მავნე მოვლენათა წარმოქმნა) შეყვანილია წყალდიდობის სახეობაში; ეს შედეგები, ანუ მოვლენები განმარტებული არ არის და მათ ასევე მინიჭებული არ აქვთ კატეგორიები (თითოეული მათგანის მიხედვით რა იქნებოდა საშიში მოვლენა, განსაკუთრებით საშიში მოვლენა და სტიქიური უბედურება).

ამ მუხლში ორი მნიშვნელოვანი ასპექტია განხილული: (1) მოცემულია წყალდიდობა და მისი სახეები, სტიქიური უბედურების განმარტების ჩათვლით (თუმცა არის თუ არა ეს ბუნებრივი კატასტროფა მუხლში დამუსტრებული არ არის); და (2) ჩანაწერით “საშიში მონიდან და დაზიანებული სახლებიდან გადასახლებული მოსახლეობა”, კანონი არაპირდაპირ, მაგრამ შინაარსობრივად პირველად მიუთითებს ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეულ გადასახლებაზე (ეკო-მიგრაციაზე).

რამდენადაც კანონი აწესრიგებს სახმელეთო ტერიტორიაზე, მის წიაღში, კონტინენტურ მელფზე, ტერიტორიულ წყლებში და განსაკუთრებულ ეკონომიკურ მონაში არსებულ წყალთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს, ლოგიკურია, რომ ის შავ ზღვასთან დაკავშირებულ უარყოფით მოვლენებსაც უნდა არეგულირებს, მაგრამ ამ მუხლში მხოლოდ მდინარეთა ნაპირებზეა საუბარი. აქ არაფერია ნათქვამი ზღვის პლაჟების სპეციფიკაზე და მათი წარეცხვით გამოწვეული ანალოგიური პრობლემების შესახებ. კანონში არსებული ეს გარემოება ზღვის სანაპიროს სპეციფიურ პრობლემას საერთოდ დაურეგულირებელს გოვებს. ამ კონტექსტში განსახილველი იქნება 2000 წლის 27 ოქტომბრის საქართველოს კანონი “საქართველოს ზღვის, წყალსაგვეებისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის შესახებ“, რომელზეც ჩვენ ოდნავ ქვემოთ ვისაუბრებთ.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, 25-ე მუხლის მიხედვით, ისეთი მოვლენების თავიდან აცილებისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებების გაგარება ანუ დაფინანსება, როგორცაა წყალდიდობა, დატბორვა და წყლის შედგომა; ნაპირების რღვევა, დამცველი ჯებირების და სხვა ნაგებობათა ნგრევა, ლიცენზიანტი ფიზიკური და იურიდიული პირების ვალდებულებას შეადგენს; იქვე გაუგებარი დარჩა სამინისტროსთან და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებთან შეთანხმებით ხდება ეს დაფინანსება თუ მათი მითითებით. ამის ფონზე 27-ე მუხლი გვთავაზობს კიდევ უფრო განსხვავებულ რეგულაციას და ამ პრობლემების მართვაში უკვე კომისიებიც ჩნდებიან. კერძოდ:

მუხლი 27. წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის სამუშაოთა ხელმძღვანელობის სისტემა

1. წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის სამუშაოთა ორგანიზაციისათვის იქმნება სპეციალური მუდმივმოქმედი კომისიები სახელმწიფო ხელისუფლების დაწესებულებათა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების თანამდებობის პირთა შემადგენლობით (ლიცენზიის მფლობელები აღარ ფიგურირებენ!).

2. აღნიშნული კომისიების მითითებები მათი უფლებამოსილების ფარგლებში სავალდებულოა ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის.

3. კომისიები იქმნება:

- ა) პრეზიდენტთან - წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო საგანგებო კომისია;
- ბ) ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრთა საბჭოებთან - წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის ავტონომიური რესპუბლიკების კომისიები;
- გ) მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებთან - წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის რაიონული და საქალაქო კომისიები;
- დ) სახელმწიფო სამთავრობო დაწესებულებებთან - წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის საუწყებო კომისიები.

ფუნქციათა განაწილება შემდეგია: საშიში მოვლენების დროს წყალდიდობის საწინააღმდეგო სამუშაოებსა და მისი შედეგების ლიკვიდაციას ხელმძღვანელობენ რაიონული და საქალაქო კომისიები. განსაკუთრებით საშიში მოვლენების დროს – ავტონომიური რესპუბლიკების კომისიები, რაიონული და საქალაქო კომისიები, რომლებიც კოორდინირებას უწევენ წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის საუწყებო კომისიების მუშაობას. ეს კომისიები წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო საგანგებო კომისიას აწვდიან ინფორმაციას სამუშაოთა მიმდინარეობის შესახებ მათი განხორციელების პროცესში. სტიქიური უბედურების დროს წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის კომისიების საქმიანობის ოპერატიულ ხელმძღვანელობას ახორციელებს უშუალოდ წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო საგანგებო კომისია.

წყალდიდობის და წყლის სხვა მავნე გემოქმედების თავიდან აცილების, შედეგების ლიკვიდირებისა და გადაუდებელ ღონისძიებათა გატარების, საქმიანობის შემდგომ, კომისიების უფლებამოსილებების, დაკომპლექტებისა და ფუნქციონირების წესი დგინდება "საქართველოში წყალდიდობების და წყლის სხვა მავნე გემოქმედების წინააღმდეგ ბრძოლის ორგანიზაციისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის შესახებ" დებულებით, რომელსაც ბრძანებულებით ამგვიცებს საქართველოს პრეზიდენტი. მუხლის ჩანაწერიდან გამომდინარეობს, რომ სტიქიური უბედურების დროს მოქმედი წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის კომისიების კომპეტენციები გემოაღნიშნულ დებულებაში უნდა ვეძიოთ, რომელსაც ბრძანებულებით ამგვიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.

მუხლი 29. საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობა და საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის მონა

- 1. საგანგებო მდგომარეობა ცხადდება გერიტორიაზე, სადაც წყალდიდობის ან წყლის სხვა მავნე გემოქმედების შედეგად ვაუარესდა გარემოს მდგომარეობა ან დაირღვა ეკოლოგიური წონასწორობა, საფრთხე შეექმნა ადამიანის ჯანმრთელობას და სიცოცხლეს, მცენარეულ საფარს და ცხოველთა სამყაროს და წარმოქმნილი მდგომარეობა ფასდება, როგორც ეკოლოგიური კატასტროფა.
- 2. გერიტორიაზე, სადაც გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა, იქმნება საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ან ეკოლოგიური უბედურების მონა.
- 3. საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ან ეკოლოგიური უბედურების მონას აცხადებს და აუქმებს საქართველოს პრეზიდენტი.
- 4. საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის და ეკოლოგიური უბედურების მონის რეჟიმს განსაზღვრავს საქართველოს კანონმდებლობა.

29-ე მუხლის შემთხვევაში, მარტივადაა გადმოგანილი “გარემოს დაცვის შესახებ” კანონის 42-44-ე მუხლები და ინტერპრეტირებულია “წყლის შესახებ” კანონის სპეციფიკის გათვალისწინებით. შესაბამისად, ამ მუხლთან იგივე შენიშვნები უნდა გვქონდეს, რაც გარემოს დაცვის კანონის 42-44-ე მუხლებთან. გარდა ამისა, თვალშისაცემია შემდეგიც: იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით “გარემოს დაცვის შესახებ” კანონის 42-44-ე მუხლების პრინციპების გადმოგანა, რა თქმა უნდა, სწორი მიდგომაა, მაგრამ იგი “ნახევარზომია”, რამდენადაც გაუგებარია, რა ადგილები უკავიათ საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ან ეკოლოგიური უბედურების ცნებებში “წყლის

შესახებ” კანონით დადგენილ საშიშ მოვლენას, განსაკუთრებით საშიშ მოვლენას და სტიქიურ უბედურებას.

სტიქიური უბედურების შემთხვევაში წყალმოსარგებლისათვის, ანუ ლიცენზიანტისათვისა და საერთო წყალმოსარგებლეთათვის ცალკეულ შემზღვევებს აწესებს მე-40 მუხლი. კერძოდ, დადგენილია, რომ სტიქიური უბედურებისას წყალმოსარგებლეთა უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, აგრეთვე სხვა წყალმოსარგებლეთა ინტერესების გამო. დაახლოებით იგივეს იმეორებს 45-ე მუხლი (წყალსარგებლობის უფლების შეწყვეტის და შეჩერების საფუძვლები), რომლის მე-3 პუნქტის “დ” ქვეპუნქტის შესაბამისად, წყალსარგებლობა ვადაზე ადრე უნდა შეიზღუდოს, შეჩერდეს ან შეწყდეს საგანგებო მდგომარეობის (სტიქიური უბედურება) შექმნის პირობებში ანუ წარმოშობისთანავე. ამ გადაწყვეტილებას იღებს სამინისტრო ან გექნიკური ზედამხედველობის სახელმწიფო ინსპექცია სამინისტროსთან შეთანხმებით. საწარმოს კონსერვაციისა და ლიკვიდაციის ხარჯებს ფარავს სახელმწიფო. აღნიშნული რეგულაცია შესაძლოა ეკონომიკური ანალიზის სფეროს მივაკუთვნოთ, ვიდრე სამართლებრივს, მაგრამ აქ ერთი იურიდიული ასპექტიც: გაუგებარია, რატომ უნდა დაფაროს სახელმწიფომ ფორსმაჟორის (სტიქიური უბედურების) გამო ყველა წყალმოსარგებლისათვის (ლიცენზიანტისათვის) კონსერვაციისა და საწარმოს ლიკვიდაციის ხარჯები, მაშინ როდესაც საერთაშორისო სამოქალაქოსამართლებრივი პრინციპების გათვალისწინებით, როგორც წესი, ეს რისკი განეკუთვნება თავად საქმიანობის სუბიექტებს, ან საღაბლვევო ინსტიტუტებს.

კანონის 74-ე მუხლი აწესრიგებს წყლის დაცვისა და გამოყენების სახელმწიფო მართვას და მითითებულია, რომ წყლის დაცვისა და გამოყენების სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების მიზნით, მოქმედებს წყლის დაცვისა და გამოყენების მართვის ერთიანი სახელმწიფო სისტემა, რომლის ერთ-ერთი მიზანია წყლის მავნე ზემოქმედების (ე.ი. ბუნებრივი კატასტროფების) თავიდან აცილება და მისი შედეგების ლიკვიდაცია; ამგვარ მართვას ახორციელებს სამინისტრო და ის ხორციელდება აღრიცხვის, მონიგორინგის, ლიცენზირების, კონტროლისა და ზედამხედველობის მეშვეობით. აქვე ყურადღება უნდა გავამახვილოთ ლიცენზირების სფეროში განხორციელებულ ცვლილებებზე. კერძოდ იმ გარემოებაზე, რომ “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” კანონის შესაბამისად წყალსარგებლობის, როგორც რესურსით სარგებლობის ლიცენზიის სახე ამოღებულია სარგებლობის ლიცენზიის სახეების ჩამონათვალიდან. კანონის 24-ე მუხლით სანებართვო პაკეტიდან დღეისათვის დადგენილია ნებართვა წყალაღებისა და წყალჩაშვებისათვის და არა ლიცენზია. ფაქტობრივად, ის საქმიანობად იქნა მიჩნეული და არა რესურსით სარგებლობად. წყალაღებისა და წყალჩაშვებისათვის ლიცენზიის ნაცვლად ნებართვის დაწესებამ გამოიწვია შესაბამისი პროცედურების ცვლილებებიც, რომელიც ეხება როგორც გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის, გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისა და ეკოლოგიური ექსპარტიზის ჩატარების ასპექტებსაც.

სახელმწიფო მონიგორინგი წარმოადგენს წყლის ობიექტებში და ჩამდინარე წყლებში წყლის რაოდენობრივ და ხარისხობრივ მდგომარეობაზე რეგულარული დაკვირვებისა და ინფორმაციის ანალიზის ერთიან სისტემას, რომლის ერთ-ერთი მიზანია წყალდიდობის, ღვარცოფის, მეწყერის და სხვათა პროგნოზირება (მე-80 მუხლი). ის ხორციელდება გარემოს მდგომარეობაზე მონიგორინგის ერთიანი სახელმწიფო სისტემის ფარგლებში, რომლის წარმოების სამართლებრივ რეჟიმს განსაზღვრავს კანონმდებლობა. მონიგორინგს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, ანუ ქვეყანაში წყალდიდობის, ღვარცოფის, მეწყერის და სხვა მსგავსი მოვლენების პროგნოზირებაზე პასუხისმგებელია სამინისტრო.

კანონის 85-ე მუხლის შესაბამისად, სამინისტრო ასევე აკონტროლებს და აწესრიგებს ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ წყალდიდობის, დაგბორვის, შეგბორვის, ნაპირების ნგრევის და სხვა მავნე ზემოქმედების თავიდან აცილებისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებების, ვალდებულებათა შესრულებას. ამ მუხლების შინაარსიდან გამომდინარეობს, რომ სამინისტრო პასუხისმგებელია არამარტო მონიგორინგზე, რომლის მიზანია პროგნოზირება, არამედ

შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებების ვალდებულებათა შესრულებაზე კონკრეტული განხორციელება.

პრაქტიკაში განვითარებული მოვლენები ცხადყოფენ, რომ წყალდიდობის, ღვარცოფის, მეწყერის და სხვა პროგნოზირებაში და თავიდან აცილებაში გაცილებით მეტი სამუშაოა ჩასატარებელი და ეს პროცესი ძალზე დასახვეწია. ასევე ძალზე ძნელია ისეთი პრევენდენტის მოძიება, როდესაც წყალდიდობის, ღვარცოფის, მეწყერის და სხვა პროგნოზირების ერთიანმა, გამართულმა სისტემამ თავიდან აგვაცილა (არადა, პროგნოზირება ამას უნდა ემსახურებოდეს) მაგნი შედეგები (სამოქალაქო სიკვითე, ადამიანთა ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის გადარჩენა). მიუხედავად გრძელვადიანი პროგნოზების არსებობისა, მაინც ვერ ხდება მაგნი შედეგების თავიდან აცილება, ვინაიდან არ არსებობს ავარიული გაფრთხილების სისტემა, თუნდაც 24 საათით აღრე მაინც.

3. საქართველოს კანონი “აგმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ”

ამ კანონის მხოლოდ ორ მუხლში, კერძოდ მე-7 და 45-ე მუხლებშია ნახსენები ბუნებრივი კატასტროფის პრობლემა, ისიც აბსტრაქტულად, ზოგადად და ყოველგვარი დაკონკრეტების გარეშე. კერძოდ, მე-7 მუხლის (ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ვალდებულებები აგმოსფერული ჰაერის დაცვის სფეროში) პირველი პუნქტის “ბ” ქვეპუნქტში მითითებულია, რომ მოსალოდნელი ან მომხდარი გექნოგენური ავარიისა და სხვა ეკოლოგიური კატასტროფის შესახებ ინფორმაციის მიღებისას ფიზიკური და იურიდიული პირები ვალდებული არიან დროულად აცნობონ სათანადო კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოებს ან განაცხადონ საჯაროდ. ხოლო 45-ე მუხლში (აგმოსფერული ჰაერის დაცვის ღონისძიებათა დაგეგმვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ) მითითებულია, რომ აღმასრულებელი ორგანოები (მერიები და გამგეობები) უფლებამოსილი არიან შეიმუშაონ და საკრებულოებს დასამტკიცებლად წარუდგინონ მათდამი დაქვემდებარებულ ტერიტორიებზე აგმოსფერულ ჰაერზე მაგნი ანთროპოგენური ზემოქმედებით გამოწვეული კატასტროფების, სტიქიური უბედურებების შედეგების სალიკვიდაციო გეგმები. ამგვარი გეგმების შემუშავების, დამტკიცებისა და განხორციელების წესი დგინდება საქართველოს კანონმდებლობით. კანონი არ განსაზღვრავს, რომელი კანონმდებლობა იგულისხმება ან რა წესები მოქმედებს.

4. საქართველოს კანონი “ნიადაგის დაცვის შესახებ”

კანონის მე-3 მუხლის მიხედვით (ნიადაგის დაცვის ღონისძიებები და საშუალებები) დადგენილია, რომ ნიადაგის რესურსების სტიქიური მოვლენებისაგან (წყალდიდობისაგან, წყალმოვარდნისაგან, ღვარცოფისაგან, ზეავისაგან, მეწყერისაგან) დაცვის, როგორც ნიადაგდაცვითი ღონისძიებებისა და საშუალებების, გათვალისწინება უნდა ხდებოდეს სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში. კანონი ამასთან არ განსაზღვრავს, თუ კონკრეტულად რომელ პროგრამებზეა საუბარი, ან ვინ და რა წესით უნდა მონაწილეობდეს მათ შემუშავებასა და განხორციელებაში.

5. საქართველოს კანონი „დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ”

კანონში ტერმინი “ბუნებრივი კატასტროფა” საერთოდ არ არის ნახსენები. სანაცვლოდ, ნახსენებია ტერმინი “სტიქიური უბედურება”. მაგალითად, მე-20 მუხლის (საქმიანობა დაცულ ტერიტორიებზე) მე-6 პუნქტის “ე” ქვეპუნქტის შესაბამისად, დაცული ტერიტორიის შიგნით კონკრეტულად “სტიქიური უბედურებისა და კატასტროფის საფრთხე”, მაგრამ როგორ და რა წესით - არ არის განმარტებული. ასევე არ არის განმარტებული, თუ რა განსხვავებაა სტიქიურ უბედურებასა და კატასტროფას შორის, თუნდაც დაცული ტერიტორიის შიგნით. იქვე მე-7 პუნქტში მითითებულია: “დაცული ტერიტორია დროებითი რეგულირებით კონკრეტულად სტიქიური უბედურებისა და კატასტროფის სალიკვიდაციო ღონისძიებების დროს (სავანგებო წესები განისაზღვრება ნორმატიული აქტებით)”. ვის მიერ მიღებული, რომელი, რა სტატუსის აქტებით – ასევე არ არის დაკონკრეტებული კანონში.

6. საქართველოს კანონი “გარემოს დაცვის სამსახურის შესახებ”

ამ კანონში მხოლოდ ერთი მუხლი ეხება ბუნებრივ კატასტროფებს. მე-20 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტის თანახმად, „რეგულირების ობიექტი ანუ იურიდიული პირი (მეწარმე) ვალდებულია: მოსალოდნელი და მომხდარი გექნოგენური ავარიისა და ბუნებრივი კატასტროფის შესახებ დროულად აცნობოს სამსახურს“. სხვა რაიმე რეგულაციას ბუნებრივ კატასტროფებთან

მიმართებაში კანონი არ ითვალისწინებს. ანალოგიური ჩანაწერს ითვალისწინებს საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვის სახელმწიფო კონტროლის შესახებ“.

7. საქართველოს კანონი „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“

გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა სამეურნეო საქმიანობისას გასაცემ დოკუმენტს წარმოადგენს. ერთის მხრივ, იგი ტექნოგენური ავარიებისაგან ანუ ადამიანის საქმიანობის მაგნიტუდაზე ზემოქმედებისაგან გარემოს დაცვას ემსახურება, მაგრამ საყურადღებოა ის გარემოება, რომ ცალკეული სახის ბუნებრივი კატასტროფა შეიძლება პირდაპირ მიზეზ-შედეგობრივ კავშირში იყოს ადამიანის ზოგიერთი სახის სამეურნეო საქმიანობასთან. ასეთი სახის საქმიანობა შეიძლება ბუნებრივი კატასტროფის გამომწვევ მანქანოციონრებელ გარემოებად იქცეს. ამდენად, ბუნებრივი კატასტროფების პრევენციის ერთ-ერთ ქმედით ინსტრუმენტად სწორედ ეს კანონი და „ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნათა რეალურად განხორციელება უნდა მივიჩნიოთ. კანონი ასევე მნიშვნელოვანია ამა თუ იმ საქმიანობაზე გადაწყვეტილების მიღებამდე გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩაგარების, გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის, მისი გაცემისას ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩაგარების და ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობისა და მისი ინფორმირების სამართლებრივი საფუძვლების დადგენის თვალსაზრისითაც.

უნდა ითქვას, რომ ორჰუსის კონვენციის შემდეგ, ეროვნულ კანონმდებლობაში ეს კანონი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კანონია გარემოს დაცვის საკითხებზე სახელმწიფო ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობისა და მისი ინფორმირების სავალდებულობის სამართლებრივი გარანტირების თვალსაზრისით. უკანასკნელი წლების კანონმდებლობით საქმიანობის ყურადღაღები გენდენციაა, რომ განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები უფრო და უფრო ნაკლებად ითვალისწინებს ორჰუსის კონვენციის სამოქმედო პრინციპების დაცვას. არ იქნება გადაჭარბებული, თუ ვიგყვით, რომ ასეთი საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის პრინციპი თითქმის ფიქციად გადაიქცა. ასეთი მოსაზრების დასაბუთებისათვის საკმარისია რამდენიმე თვალსაჩინო მაგალითის მოყვნა. ადმინისტრაციულ წარმოებში განცხადების საფუძველზე საზოგადოების, როგორც დაინტერესებული მხარის ჩაბმა წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს არა ვალდებულებას, არამედ უფლებამოსილებას. ამასთან, ადმინისტრაციული პროცედურის დაწყებამდე საჯარო განხილვის მოწყობა და ჩაგარება წარმოადგენს მეწარმის და არა გადაწყვეტილების მიმღები სახელმწიფო უწყების ვალდებულებას. ამდენად, მეწარმის მიერ მოწყობილ განხილვებში საზოგადოების მონაწილეობის მიღება ვერ იქნება მიჩნეული “მონაწილეობად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში”, თუნდაც იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ასეთი განხილვა არის არა სახელმწიფო უწყების მიერ უშუალოდ გადაწყვეტილების მიღების არსებითი პროცესი, არამედ გადაწყვეტილების მიღების ერთ-ერთ წინა პროცედურული ეტაპი. ამ პრობლემას ჯერ კიდევ 2006 წლის ნოემბერში კვლევაში „გარემოსდაცვითი მმართველობა საქართველოში და ევროკავშირის როლი მის გაძლიერებაში“ გამოუხმაურა ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა“. იგივე პრობლემას ეხებოდა “მწვანე ალტერნატივის” განცხადება „ევროპის სამემობლო პოლიტიკის შესრულების მდგომარეობის შესახებ“.¹

კანონის მე-2 მუხლით განსაზღვრულ მიზნებში პირდაპირაა დეკლარირებული გარემოს შეუქცევადი ხარისხობრივი ცვლილებებისაგან დაცვის ხელშეწყობის მიზანი. ნებართვის გაცემის პროცედურები ითვალისწინებს ეკოლოგიური ექსპერტიზისაღმი დაქვემდებარებული საქმიანობების ჩამონათვალს, (საქმიანობებს, რომელთაც შესაძლოა მოჰყვეს მნიშვნელოვანი ზეგავლენა გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე), რომელთა შორის მითითებული რამდენიმე სახის საქმიანობა პირდაპირ კავშირში შეიძლება იყოს ბუნებრივი კატასტროფების პროვოცირებასთან. კერძოდ, დადგენილია, რომ სასარგებლო წიაღისეულის გადამუშავება ეკოლოგიური ექსპერტიზისაღმი დაქვემდებარებული საქმიანობაა, ანუ სავალდებულოა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩაგარება, მაგრამ ეკოლოგიურ ექსპერტიზას არ ექვემდებარება

¹ ორივე დოკუმენტი განთავსებულია ორგანიზაციის ვებ-გვერდზე: www.greenalt.org

სამშენებლო მათ შორის, ინერტული მასალების გადამუშავება; დათქმა იმის შესახებ, რომ სამშენებლო (მათ შორის, ინერტული) მასალების გადამუშავება ეკოლოგიურ ექსპერტიზას არ ექვემდებარება, ერთობ დასაფიქრებელია, რამდენადაც, სამშენებლო (მათ შორის, ინერტული) მასალების მოპოვებაზე ნებართვები გაცემულია ძირითადად ჭალებში, მდინარეთა ან წყლის სხვა ობიექტების კალაპოტების, ნაპირების უშუალო სიახლოვეს. თუ გავითვალისწინებთ, რომ კანონის მიზანი არის გარემოს შეუქცევადი ხარისხობრივი ცვლილებებისაგან დაცვის ხელშეწყობა, ამდენად გაუგებერი რჩება, თუ რა ლოგიკითაა გათვალისწინებული მდინარეთა უშუალო სიახლოვეს მდებარე მნიშვნელოვანი სამრეწველო სიმძლავრის ინერტული მასალების მომპოვებელ-გადამამუშავებელი კარიერები წინასწარი გარემოსდაცვითი შეფასების ჩატარების ვალდებულებისგან, მითუმეტეს, რომ ასეთი სახის საქმიანობა პირდაპირაა კავშირში ისეთ გარემოს ისეთი კომპონენტის დეგრადაციასთან, როგორცაა მდინარის ნაპირები, ფსკერი, კალაპოტი და ა.შ. აღნიშნული, თავის მხრივ, უკავშირდება ისეთ ჰიდრო-მეგეოროლოგიურ და გეოფიზიკურ და მიწასთან დაკავშირებულ სტიქიურ მოვლენებს, როგორცაა წყალდიდობა, მეწყერი, ღვარცოფი, გაუდაბნობა, ნიადაგის ეროზია, სანაპირო ეროზია. ცალკეული მათგანი, მასშტაბების გათვალისწინებით, შეიძლება უცბად ბუნებრივ კატასტროფებად გადაიქცეს (წყალდიდობა, მეწყერი, ღვარცოფი), ან გრძელვადიან უარყოფით მოვლენებად განვითარდეს, რაც საბოლოო ჯამში ასევე შეიძლება, რომ ბუნებრივ კატასტროფად იქცეს (გაუდაბნობა, ნიადაგის ეროზია, სანაპირო ეროზია).

გემოაღნიშნულ მაგალითებთან ერთად, ყურადღებაა გასამახვილებელი ასევე იმაზეც, რომ უკანასკნელ წლებში გატარებული საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე, გარემოზე გემოქმედების შეფასების წინასწარ ჩატარება და შესაბამისად გარემოზე გემოქმედების ნებართვის აღება აღარ არის სავალდებულო წაიდისევლის მოპოვებისას, ანუ იმ საქმიანობის განხორციელებისას, რომელიც ბუნებრივი კატასტროფების ერთ-ერთ უძლიერეს მაპროვოცირებლად განიხილება. აქვე, საინტერესოა, რომ ამავე კანონის მე-5 მუხლის მიხედვით, ყველა იმ საქმიანობისათვის, რომლისათვისაც არ არის აუცილებელი გარემოზე გემოქმედების ნებართვის მიღება, სავალდებულოა გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტების დაცვა. გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტები კი, ღღემდე მიღებული არ არის.

შემდეგი სახის საქმიანობები, რომლებიც პირდაპირ კავშირში შეიძლება იყოს ბუნებრივი კატასტროფების პროვოცირებასთან და რომელზედაც გათვალისწინებულია ნებართვის მიღების აუცილებლობა, არის:

- მაგისტრალური ნავთობსადენისა და გამსადენის გაყვანა.
- ნავთობისა და ნავთობპროდუქტების, აგრეთვე თხევადი და ბუნებრივი აირების საცავების, გერმინალების განთავსება, რომელთა გერიგორიაზე განლაგებული ავზებიდან ერთ-ერთის მოცულობა 1000 კუბ.მ-ზე მეტია ან მათი ჯამური მოცულობა 1000 კუბ.მ-ს აღემატება;
- საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების, რკინიგზის და მათზე განთავსებული ხიდების, გზაგამგარი გვირაბის, აგრეთვე საავტომობილო გზის, რკინიგზის და მათი გერიგორიების საინჟინრო დაცვის ნაგებობების აგება;
- წყალსაცავის (10 000 კუბ.მ-ისა და მეტი მოცულობის) მოწყობა;
- კაშხლის, ნავსადგურის, ნავმისადგომის, მოლისა და ბუნის განთავსება;

ყველა შემთხვევაში ჩამოთვლილი საქმიანობა პირდაპირ მიზეზშედეგობრივ კავშირში შეიძლება აღმოჩნდეს ისეთ ბუნებრივ კატასტროფებთან, როგორცაა მეწყერი, ღვარცოფი, გაუდაბნობა, ნიადაგის ეროზია, სანაპირო ეროზია.

იმ ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც დაგეგმილია საქმიანობის განხორციელება, გზმ-ის ანგარიშის საჯარო განხილვაზე დასწრების უფლება აქვს საზოგადოების ნებისმიერ წარმომადგენელს. საქმიანობის განმახორციელებელი ვალდებულია დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებიდან 45 დღის განმავლობაში მიიღოს და განიხილოს საზოგადოების წარმომადგენლებისაგან წერილობითი სახით წარმოდგენილი შენიშვნები და მოსაზრებები;

გზმ-ის ანგარიშის საჯარო განხილვის შედეგების შესახებ ოქმი დეტალურად უნდა ასახავდეს გზმ-ის ანგარიშის საჯარო განხილვისას გამოთქმულ შენიშვნებსა და მოსაზრებებს. ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ საქმიანობის განმახორციელებელი კანონის შესაბამისად უნდა ითვალისწინებდეს საზოგადოების წარმომადგენელთა წერილობით შენიშვნებსა და მოსაზრებებს და მათ არგუმენტებს გზმ-ის ანგარიშის საბოლოო სახით ჩამოყალიბების პროცესში, მაგრამ ამის საპირისპიროდ კანონი ასევე ადგენს, რომ შენიშვნებისა და მოსაზრებების გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში, საქმიანობის განმახორციელებელი ვალდებულია უზრუნველყოს მათი დასაბუთება და ავტორისთვის (ავტორებისთვის) წერილობით გაგზავნა. ეს დასაბუთება (გაუზიარებელ შენიშვნებთან და მოსაზრებებთან ერთად) საქმიანობის განმახორციელებელმა სამინისტროში უნდა წარადგინოს გზმ-ის ანგარიშის საჯარო განხილვის შედეგების ამსახველ ოქმთან და გზმ-ის ანგარიშთან ერთად. ფაქტობრივად იქმნება სიტუაცია, როდესაც საზოგადოების წარმომადგენელთა წერილობით შენიშვნები და მოსაზრებები საქმიანობის სუბიექტის მიერ შეიძლება გაუთვალისწინებელი დარჩეს და ამის მიუხედავად სამინისტრომ მაინც ვაცხევს ნებართვა. კანონი ამაზე პირდაპირ არ უთითებს, მაგრამ საზოგადოების წარმომადგენლებს მაინც რჩებათ ერთადერთი გაზა-მიმართონ სასამართლოს და მოითხოვონ ნებართვის გაცემის შესახებ სამინისტროს გადაწყვეტილების გაუქმება ან შეცვლა.

მე-9 მუხლში დადგენილია, რომ სამინისტრო ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის VI თავით განსაზღვრული მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით და „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, ნებართვის მიღების თაობაზე განცხადების რეგისტრაციიდან 20 დღის ვადაში. რემარკის სახით დავაზუსტებთ, რომ აღნიშნული მიდგომა პრინციპულ შეუსაბამობაშია ორპუნის კონვენციით დადგენილ წესებთან; განსხვავებაა არამარტო ვადების დაცვის, არამედ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის პრინციპის თვალსაზრისითაც. კერძოდ, ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში პირდაპირაა მითითებული, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, ანუ ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის მომზადებისას გარდება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება, ხოლო ნებართვის გასაცემად მარტივ ადმინისტრაციული წარმოებაში საზოგადოების ავტომატურად მონაწილეობას კანონი საერთოდ არ ითვალისწინებს. ამდენად საზოგადოებამ უნდა მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს განცხადებით, რომ იგი დაინტერესებული მხარეა და სურს მონაწილეობის მიღება ადმინისტრაციულ წარმოებაში.

ის ეგაპი, რასაც ადმინისტრაციული (თუნდაც მარტივი) წარმოება ჰქვია, გაუმჭვირვალე რჩება საზოგადოებისათვის, შემდეგ მიზეზთა გამო:

- (ა) ამ წარმოებაში საზოგადოების მონაწილეობა პირდაპირ გათვალისწინებული არ არის;
- (ბ) ადმინისტრაციულ ორგანოს განცხადებით რომც მიმართოს, საზოგადოებამ უნდა ამკიცოს, რომ იგი არის დაინტერესებული მხარე. კერძოდ, მან უნდა დაასაბუთოს, რომ ნებართვის მიღების შესახებ გადაწყვეტილებამ შესაძლებელია პირდაპირი და უშუალო გავლენა იქონიოს მის კანონიერ ინტერესებზე (რაც, პრაქტიკიდან გამომდინარე ერთობ ძნელი ამოცანაა);
- (გ) რამდენადაც ადმინისტრაციული ორგანო მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებას საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე აგარებს, ამდენად უცნობი რჩება განხილვის შედეგების ოქმში საზოგადოების შენიშვნების გათვალისწინების ან გაუთვალისწინებლობის შესახებ დასაბუთებებისა და არგუმენტაციების მიმართ ადმინისტრაციული ორგანოს პოზიციები და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები.

24-ე მუხლის თანახმად, კანონის ამოქმედებისთანავე, ანუ 2008 წლის 1 იანვრიდან ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი მთავრობის 2005 წლის 1 სექტემბრის №154 დადგენილება „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამკვიცების თაობაზე“; გარემოს დაცვის მინისტრის 2002 წლის 16 მაისის №59 ბრძანება „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ დებულებისა და მაგისტრალური მილსადენების პროექტების თანდართული ინსტრუქციის დამკვიცების თაობაზე“ და მინისტრის 2005 წლის 15

ინისის №139 ბრძანება „საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გარემოზე ზემოქმედების სპეციალური საბჭოს რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“. ამ სიგუაციის გასაწონასწორებლად კანონის 23-ე მუხლის თანახმად, 2008 წლის 1 იანვრამდე გამოცემულ უნდა ყოფილიყო მინისტრის შემდეგი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები:

- (ა) „გარემოსდაცვითი გექნიკური რეგლამენტების შესახებ“;
- (ბ) „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ დებულების დამტკიცების თაობაზე;
- (გ) „გარემოზე ზემოქმედების სპეციალური საბჭოს რეგლამენტის შესახებ“.

აქედან მიღებულია მხოლოდ გარემოზე ზემოქმედების სპეციალური საბჭოს რეგლამენტი, ხოლო გარემოსდაცვითი გექნიკური რეგლამენტები და გმშ-ს შესახებ დებულება მიღებული არ არის. ამის მიუხედავად სამინისტროს მიერ გარემოზე ზემოქმედების ნებართვების გაცემის პროცედურა დღეისათვისაც შეზღუდული ან შეჩერებული არ არის.

8. საქართველოს კანონი „ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“

კანონის თანახმად, ეკოლოგიური ექსპერტიზის ერთ-ერთი მიზანია გარემოსდაცვითი მოთხოვნების, გათვალისწინებით გარემოს ეკოლოგიური წონასწორობის შენარჩუნების უზრუნველყოფა. სხვა სიგყვებით რომ ვთქვათ, კანონის მიზანია ეკოლოგიური წონასწორობის შენარჩუნების მიღწევით ბუნებრივი კატასტროფების პრევენცია. აღნიშნულის გათვალისწინებით ეს კანონი „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონთან ერთად ბუნებრივი კატასტროფების პრევენციის, ანუ მართვის ერთ-ერთ ქმედით ინსტრუმენტად უნდა მივიჩნიოთ, მითუმეტეს, რომ კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, ეკოლოგიური ექსპერტიზის ძირითად პრინციპებად მიჩნეულია საქმიანობის პოტენციური ეკოლოგიური საშიშროების რისკის შეფასება; საქმიანობის დაწყებამდე გარემოზე მისი შესაძლო გეგავლენის შეფასების კომპლექსურობა; გარემოსდაცვით მოთხოვნათა და გარემოს დაცვის ნორმების გათვალისწინება და საზოგადოებრივი ინტერესის გათვალისწინება.

მე-3 მუხლის შესაბამისად, საზოგადოების წარმომადგენლის მოთხოვნის შემთხვევაში, მისთვის ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების მარეგულირებელი დოკუმენტების გაცნობა რაგომლად განეკუთვნება სამინისტროს უფლებებს და არა მოვალეობებს. თავად ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების პროცედურას და საექსპერტო კომისიის ფორმირების წესს განსაზღვრავს „ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ“ დებულება, რომელსაც ამტკიცებს მინისტრი.

კანონის მე-6 მუხლის შესაბამისად, მინისტრის მიერ დასამტკიცებელი ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა შეიძლება იყოს დადებითი ან უარყოფითი. აქვე მოცემულია, თუ რა შემთხვევაში გაიცემა ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა, მაგრამ კანონში არ არის აღწერილი შემთხვევები, რომლის დროსაც დადებითი დასკვნა გაცემული არ უნდა იყოს, ანუ როდესაც უნდა გაიცეს ეკოლოგიური ექსპერტიზის უარყოფითი დასკვნა. შეიძლება ნავარაუდები იყოს, რომ თუ დადებითი დასკვნის გაცემისათვის კანონით დადგენილი დამაკმაყოფილებელი პირობები არ არსებობს, მაშინ გაიცემა უარყოფითი დასკვნა, და, რომ ეს გარემოება კანონის წაკითხვის იურიდიული გექნიკის საქმეა, მაგრამ კანონის ნორმის წაკითხვის ამდაგვარი “ლუფტი” მაინც საკანონმდებლო ხარვეზად უნდა მივიჩნიოთ.

კანონში პირდაპირაა მითითებული, რომ დადებითი დასკვნა გაიცემა, თუ საქმიანობის განხორციელება განსაზღვრულ ადგილსა და გარემოებაში არ გამოიწვევს გარემოს მდგომარეობისა და ბუნებრივი რესურსების შეუქცევად ხარისხობრივ და თვისობრივ ცვლილებებს, ასევე ითვალისწინებს გარემოზე ზემოქმედების შემცირების ან თავიდან აცილების ღონისძიებებს. ანუ, სხვა სიგყვებით რომ ვთქვათ, დადებითი დასკვნა გაიცემა, თუ საქმიანობის განხორციელება განსაზღვრულ ადგილსა და გარემოებაში არ გამოიწვევს გარემოს მდგომარეობისა და ბუნებრივი რესურსების ისეთ შეუქცევად ხარისხობრივ და თვისობრივ ცვლილებებს, რომელიც ბუნებრივი კატასტროფების მაპროვოცირებელ გარემოებად გადაიქცევა.

კანონის მე-7 მუხლით დადგენილია სადაო საკითხების გადაწყვეტის ერთობ საინტერესო მექანიზმი, რომელიც რაგომლაც სხვაგვარადაა გადაწყვეტილი “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ” კანონში. კერძოდ, კანონის მე-7 მუხლის თანახმად, ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების სფეროში საქმიანობის განმახორციელებელს უფლება აქვს ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარებასთან დაკავშირებული ღირებულების წამოჭრის შემთხვევაში მიმართოს სასამართლოს.

როგორც “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ” კანონის განხილვისას აღვნიშნეთ, საზოგადოების წარმომადგენელთა შენიშვნების გაუთვალისწინებლობისას ნებართვა მაინც გაციემა და სასამართლოსათვის მიმართვის თეორიული უფლება და ინიციატივა საზოგადოების წარმომადგენლებს რჩებათ და არა საქმიანობის სუბიექტს. თუმცა, სასამართლოსათვის მიმართვის ეს უფლება კანონში პირდაპირ მითითებული არ არის.

“გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ” კანონში, განსხვავებით „ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ კანონისა, ასევე არ არის კონკრეტული რეგულაცია იმისა, თუ როგორ ხდება ნებართვის მაძიებლის მიერ გზმ-ს ჩატარებისას საზოგადოების მოთხოვნის გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში ღირებულების გადაწყვეტა სამინისტროსა და თავად ნებართვის მაძიებელს შორის. როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ” კანონის თანახმად, საზოგადოების წარმომადგენელთა პრეტენზიებთან, შენიშვნებთან და წინადადებებთან კონფლიქტისას ნებართვის მაძიებელი არგუმენტაციას ასაბუთებს წერილობით, რაზედაც შემდეგ დგება ოქმი. “ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” კანონში კი, როგორც ვხედავთ, საწინააღმდეგო პრინციპია ჩაღებული.

მიგვაჩნია, რომ ორპუნის კონვენციის სახელმძღვანელო პრინციპებიდან გამომდინარე მართებული იქნება, თუ “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ” კანონის რეგულაციის ფარგლებში უარყოფითი დასკვნის საფუძველზე გარემოზე ზემოქმედების ნებართვაზე უარის თქმის მოცივით სამინისტროს გადაწყვეტილების გასაჩივრების ინიციატივა ან ვალდებულება მიკუთვნებულ იქნება არა საზოგადოების წარმომადგენლებზე, არამედ ნებართვის მაძიებელზე, როგორც ეს “ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” კანონშია დადგენილი. აღნიშნული პრინციპების დადგენა და შემოტანა ფრიად წინგადადგმული ნაბიჯი იქნება ბუნებრივი კატასტროფების მართვის საკითხებში საზოგადოების ჩართულობის, მისი მოსაზრებების გათვალისწინების საქმეში.

9. საქართველოს კანონი „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“

ამ კანონის რეგულაცია ბუნებრივ კატასტროფებთან დაკავშირებით მოცემულია მე-2 თავში. კომპეტენციათა გამიჯვნა ცხოველთა სამყაროს დაცვისა და მისი ობიექტებით სარგებლობის სფეროში, რომლის მე-10 მუხლის „თ“ ქვეპუნქტით ცხოველთა სამყაროს დაცვისა და მისი ობიექტებით სარგებლობის სფეროში საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების გამგებლობას განეკუთვნება ეკოლოგიური კატასტროფებით, ეპიდემიებით და სხვა მიზეზებით დაზიანებული ცხოველთა სამყაროს საბინადრო გარემოს აღდგენა;

„აღდგენა“ საკმაოდ მრავალსიმომცველი სიტყვაა და მასში მრავალი ღონისძიება მოიაზრება დაწყებული დაგეგმვით (უპირველს ყოვლისა, გყის აღდგენის გეგმები) და დამთარებული აღდგენილი გერიგორიის შესაბამისი მმართველი სუბიექტისათვის ჩაბარებით (გადაცემით), ან ასეთი სახის მსგავსი აქტის გაფორმებით, ან სხვა იურიდიული ღოკუმენტის შექმნით. კანონი არ განმარტავს, თუ როგორ და ვის მიერ ხორციელდება “აღდგენა”, რის საფუძველზე, რა მექანიზმებია, როგორ ფინანსდება, როგორ და პროპორციით მონაწილეობენ ამ პროცესში სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა ორგანოები გარდა სამინისტროსა, როგორია დაფინანსების პრინციპები და პარამეტრები, სუბსიდირების აღმინისგრილება და ა.შ.

კანონში მოცემულია სხვაგვარი რეგულაცია, რომელიც სახელმწიფოს ფუნქციებს ეხება ამ საკითხში. ესაა დებულების შემუშავებისა და გამოცემის ვალდებულება. კერძოდ, მე-19 მუხლის (ცხოველთა სამყაროს დაცვა დაცულ გერიგორიებზე) მე-3 პუნქტში მითითებულია, რომ სახელმწიფო ნაკრძალებში, ბუნების ძეგლებსა და ეროვნული პარკების ბუნების მკაცრი დაცვის

მონებში სტიქიური უბედურებისა და კატასტროფის სალიკვიდაციო ღონისძიებათა განხორციელების ფარგლებში საფრთხის წინაშე მყოფი ცხოველების სახეობათა გადარჩენის გენოფონდის რეზერვაციის შექმნის ან ვეტერინარული მიზნით გარეული ცხოველების დაჭერა რეგულირდება დებულების საფუძველზე, რომელსაც შეიმუშავებს დაცული ტერიტორიების სამსახური და ამტკიცებს სამინისტრო. ეს დებულება დღემდე შემუშავებული არ არის. თავად ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის შესახებ კანონში სხვა არაფერია მოცემული.

10. საქართველოს გყის კოდექსი

ბუნებრივი კატასტროფების კონტექსტში კანონში მოცემულია რამოდენიმე სარეგულაციო მუხლი, კერძოდ, მე-11 მუხლის (საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა კომპეტენცია სახელმწიფო გყის ფონდის მართვის სფეროში) თანახმად, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა კომპეტენციას განეკუთვნება ეკოლოგიური კატასტროფებით, ეპიდემიებით და სხვა მიზეზებით დაზიანებული გყის აღდგენა; ავტონომიურ და ადგილობრივ თვითმართველობის ორგანოთა ფუნქციად მიხნეულია სტიქიური მოვლენების დროს საგანგებო ღონისძიებების განხორციელებაში მონაწილეობა.

44-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ზ“ ქვეპუნქტით დადგენილია, რომ გყის დაცვის ერთ-ერთი ღონისძიებაა სტიქიური უბედურებების თავიდან ასაცილებელი განსაკუთრებული ღონისძიებების გატარება; რომელია ეს განსაკუთრებული, ან ჩვეულებრივი ღონისძიებები - კანონში არ არის განმარტებული. არ არის მითითებული ეკოლოგიური კატასტროფებით დაზიანებული გყის აღდგენის საქმეში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა კომპეტენციები, ასევე სტიქიური მოვლენების დროს ავტონომიურ და ადგილობრივ თვითმართველობის ორგანოთა საგანგებო ღონისძიებების განხორციელებაში მონაწილეობა.

11. საქართველოს კანონი „ბუნებრივი და გექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“

ეს კანონი ერთ-ერთი იმ მთავარ კანონთაგანია, რომელიც რეგულაციის სფეროს გათვალისწინებით, ყველაზე ახლოს დგას ბუნებრივ კატასტროფების რისკის მართვასთან. კანონი უკვე მომხდარი ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად გამოცხადებულ საგანგებო სიტუაციებს არეგულირებს; რეაგირება კი რისკის მართვის ციკლის ნაწილია. საქმე იმაშია, რომ ეს კანონი თავის ტერმინებში და განმარტებებში ერთად იყენებს ისეთ ცნებებს, როგორცაა „ბუნებრივი კატასტროფა“, „სტიქიური უბედურება“, „ავარია“, „ბუნებრივი მოვლენა“, რითაც კანონი საბოლოო ჯამში რთული აღსაქმელი ხდება. აქვე არ უნდა დაგვაფიწყდეს, რომ არსებობს ასევე უფრო ადრე მიღებული „სანგებო მდგომარეობის შესახებ“ კანონიც, შექმნილი მდგომარეობა უფრო მეტად მრდის რეგულირებისა და ტერმინების დუბლირების შთაბეჭდილებას. საინტერესოა, რომ „სანგებო მდგომარეობის შესახებ“ კანონი საერთოდ არ ითვალისწინებს არც საგანგებო სიტუაციების განმარტებას, არც საგანგებო სიტუაციების ტერიტორიას და არც „ბუნებრივი და გექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ კანონით განსაზღვრულ ქმედებათა პრინციპებს.

კანონში საგანგებო სიტუაციების ორივე საფუძველია მოცემული – ბუნებრივიც და ანთროპოგენურიც. საგანგებო სიტუაციას აქვს შემდეგი მნიშვნელობა: ობიექტზე, გარკვეულ ტერიტორიაზე ან აკვატორიაში ბუნებრივი მოვლენების, სტიქიური უბედურების, ხანძრის, კატასტროფის შედეგად წარმოქმნილი სიტუაცია, როდესაც ირღვევა ადამიანთა ცხოვრებისა და საქმიანობის ნორმალური პირობები, საფრთხე ემუქრება მათ სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას, მარალდება მოსახლეობა და მიანდება ბუნებრივი გარემო; საგანგებო სიტუაციის მონა არის განსაზღვრული ტერიტორია ან აკვატორია, სადაც წარმოიქმნა საგანგებო სიტუაცია; საგანგებო სიტუაციის რისკი – საგანგებო სიტუაციის წარმოქმნის შესაძლებლობა ან სისშირე, რომელიც განისაზღვრება რისკის შესაბამისი მაჩვენებლებით (ერთი შეხედვით, ახლოს დგას ბუნებრივი კატასტროფების რისკის განმარტებასთან).

საინტერესოა საგანგებო სიტუაციის თავიდან აცილების (ანუ ფაქტობრივად პრევენციის) განმარტება – სამართლებრივ, ორგანიზაციულ, ეკონომიკურ, საინჟინრო-გექნიკურ, სანიტარიულ-ჰიგიენურ, სანიტარიულ-ეპიდემიოლოგიურ და სხვა ღონისძიებათა კომპლექსი, რომლებიც

ხორციელდება ბუნებრივ გარემოსა და საშიშ საწარმოო ობიექტზე მონიტორინგისა და კონტროლის ორგანიზების, საგანგებო სიტუაციის წარმოქმნის პროგნოზირებისა და პროფილაქტიკის, საგანგებო სიტუაციისათვის მომზადების, ხოლო მისი წარმოქმნის შემთხვევაში – მარალის შემცირების მიზნით (ეს განმარტებაც ახლოსაა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის თავიდან აცილების, ანუ პრევენციის განმარტებასთან).

კანონის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას გამოიყენება „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის დებულებები, ხოლო საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისას – „საომარი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის დებულებები.

აღნიშნული დებულება გაუგებარს ხდის შემდეგ: თუ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას გამოიყენება „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის დებულებები, ხოლო საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისას – „საომარი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის დებულებები, მაშინ რა დროს გამოიყენება კანონი „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიგორიის დაცვის შესახებ“? გარდა ამისა, კანონში ასეთი ჩანაწერი დანიშნულებით თითქოს უფრო მაღლა აყენებს განსახილველ კანონს, ვიდრე „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ და „საომარი მდგომარეობის შესახებ“ კანონებს მაშინ, როცა ამ უკანასკნელთ მიღების (გამოცემის) კონსტიტუციური საფუძველი აქვთ, ხოლო განსახილველ კანონს ეს საფუძველი არ გააჩნია.

ამასთან, ყურადსაღებია, რომ კანონი ძირითადად ორიენტირებულია კატასტროფის შემდგომ ქმედებათა ორგანიზებაზე და ნაკლებად, კატასტროფამდე გასაგარებელ პრევენციულ ღონისძიებებზე, რომ არაფერი ვთქვათ ამ კატასტროფის რისკებზე და შემდეგ მათ მართვაზე. აღნიშნული დასკვნა დასტურდება კანონის შემდეგი რეგულაციებით: მე-4 მუხლის თანახმად, კანონის ერთ-ერთი მიზანია საგანგებო სიტუაციის წარმოქმნისა და გავრცელების თავიდან აცილება, თუმცა თავად “საგანგებო სიტუაციის” განმარტების თანახმად, კანონის რეგულაცია ვრცელდება მიმდინარე ან უკვე მომხდარ „სტიქიურ უბედურებაზე“ (ანუ შედეგების ლიკვიდაციაზე). შესაბამისად ნათელი ხდება, რომ განმარტებასა და მიზანს შორის გარკვეული წინააღმდეგობაა. პრაქტიკულად კი, ეს იმას ნიშნავს, რომ კანონში მოცემული საგანგებო სიტუაციის განმარტება ბუნებრივი კატასტროფების წარმოქმნისა და გავრცელების თავიდან აცილების ნაწილში ნაწილობრივ დეკლარაციული ხასიათისაა. რაც შეეხება საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტის დებულებას, ეს საკითხი სხვანაირადაა გადაწყვეტილი. კერძოდ, დეპარტამენტის დებულების მე-9 მუხლის მიხედვით, დეპარტამენტის კომპეტენციაა „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციების თავიდან აცილების, მათი შედეგების შერბილებისა და ლიკვიდაციის მიზნით მეცნიერულად არგუმენტირებული ღონისძიებებისა და სამეცნიერო მიზნობრივი პროგრამების შემუშავების მიზნით შექმნას საექსპერტო-საკონსულტაციო საბჭო“.

კანონის მე-5 მუხლის შესაბამისად (პირველი პუნქტი), იმ გერიგორიაზე, სადაც არსებობს საგანგებო სიტუაციის წარმოქმნის რეალური საფრთხე, საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიგორიის დაცვის ღონისძიებათა დაგეგმვისას და განხორციელებისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს ეკონომიკური, ბუნებრივი და სხვა მახასიათებლები. კანონში არ არის განსაზღვრული, თუ რა დროს უნდა იქნეს მიჩნეული „რეალური საფრთხის“ წარმოქმნა.

კანონის თანახმად, საგანგებო სიტუაციით გამოწვეული შედეგების ლიკვიდაციას ახორციელებენ სხვადასხვა ღონის ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, აგრეთვე იურიდიული პირები. თუ აღნიშნული ძალებითა და საშუალებებით შეუძლებელია საგანგებო სიტუაციით გამოწვეული შედეგების ლიკვიდაცია, სალიკვიდაციო ღონისძიებებში მონაწილეობენ ერთიან სისტემაში შემავალი შესაბამისი ორგანოები. ლოგიკურად, კანონის ამ ჩანაწერს უნდა მოჰყვებოდეს ერთიანი სისტემის განმარტების შესახებ მუხლი, მაგრამ შემდგომი, მე-6 მუხლი გვთავაზობს არა სისტემის განმარტებას, არამედ ამ სისტემის მიზნებს. „ერთიანი სისტემის“ არსი ჩამოყალიბებულია მე-13 მუხლში, მას ოღონავე ქვემოთ განვიხილავთ.

მე-8 მუხლის მე-4 პუნქტში მითითებულია, რომ აკრძალულია უფლებამოსილი პირის მიერ ინფორმაციის დაგვიანებით წარდგენა. დაუდგენელი რჩება რა ვადა ან რა პერიოდი ჩაითვლება დაგვიანებაში. კანონში ასევე მითითებული არ არის, თუ რომელი თანამდებობის პირის უფლებამოსილებას განეკუთვნება ინფორმაციის დაგვიანებულად მიჩნევა.

როგორც ზემოთ უკვე განვიხილეთ, ბუნებრივი კატასტროფების დადგომის დროს სხვადასხვა კანონები სხვადასხვა ინსტიტუტების ამოქმედებას ითვალისწინებენ. მაგალითად, “წყლის შესახებ” კანონის თანახმად, წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის სამუშაოთა ორგანიზაციისათვის იქმნება სპეციალური მუდმივმოქმედი კომისიები სახელმწიფო ხელისუფლების დაწესებულებათა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების თანამდებობის პირთა შემადგენლობით. კომისიები იქმნება:

- (ა) საქართველოს პრეზიდენტთან - წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო საგანგებო კომისია;
- (ბ) ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრთა საბჭოებთან - წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის ავტონომიური რესპუბლიკების კომისიები;
- (გ) მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებთან - წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის რაიონული და საქალაქო კომისიები;
- (დ) სახელმწიფო სამთავრობო დაწესებულებებთან - წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის საუწყებო კომისიები.

გარდა ამისა, სხვა კანონი, მაგალითად “საგანგებო მდგომარეობის შესახებ” კანონი მე-5 მუხლში ასახელებს კატასტროფის შედეგების თავიდან აცილებისა და ლიკვიდაციის სამუშაოთა კოორდინაციის განმახორციელებელ სხვა ორგანოს (საგანგებო მდგომარეობის შედეგების თავიდან აცილებისა და ლიკვიდაციის სამუშაოთა კოორდინაცია ევალება საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს). ასევე, მე-10 მუხლში მითითებულია, რომ საგანგებო მდგომარეობის შედეგების ლიკვიდაციისათვის მოხმობილი ძალების მოქმედების კოორდინაციის, ხელმძღვანელობისა და თანამოქმედების მიზნით, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, შეიძლება შეიქმნას დროებითი ორგანოები და/ან საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ადგილზე, საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით, დაინიშნოს პრეზიდენტის წარმომადგენელი და/ან კომენდანტი. ასეთი რეგულაციის ფონზე „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ კანონის თანახმად, პრეზიდენტს განსხვავებული, ან მინიმუმ დამატებითი ფუნქციები აქვს დადგენილი. კერძოდ, პრეზიდენტი ასევე ამტკიცებს ეროვნული რეაგირების გეგმასაც და ამტკიცებს სამოქალაქო თავდაცვის გეგმებსაც.

კანონის მე-13 მუხლის თანახმად, ერთიან სისტემაში მოიაზრება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტი, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სტრუქტურული დანაყოფების ჩათვლით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საგანგებო სიტუაციების მართვის დანაყოფების მეშვეობით.

კიდევ უფრო რთულდება საქმე კომისიების შექმნასთან დაკავშირებით. განსახილველი კანონის მე-11 მუხლის თანახმად, საქართველოს მთავრობა ქმნის საგანგებო სიტუაციების მართვის სამთავრობო კომისიას (ანუ კიდევ ერთ კომისიას), რომელიც არის ერთიანი სისტემის კოორდინატორი. ამ კომისიის დებულება დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 21 მარტის №69 დადგენილებით. დებულების თანახმად, კომისია კოორდინაციას უწევს ყველა აღმასრულებელი თუ თვითმმართველი ორგანოების საქმიანობას საგანგებო სიტუაციების მართვის სფეროში (კომისიის დებულებით დადგენილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები თავიანთ სამოქმედო ტერიტორიაზე ქმნიან საგანგებო სიტუაციების მართვის დროებით კომისიებს). ამასთან, კანონში შემდეგ უკვე ვერ დგინდება – რა ორგანიზაციულ-სამართლებრივ კავშირშია საგანგებო სიტუაციების მართვის სამთავრობო კომისია და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დროებითი კომისიები ზემოთ მითითებულ

სახელმწიფო საგანგებო კომისიასთან; ავტონომიური რესპუბლიკების კომისიებთან; რაიონულ და საქალაქო კომისიებთან და სამინისტროების დონეზე არსებულ საუწყებო კომისიებთან. მარტივად რომ ვთქვათ, დაუდგენელი რჩება ამ კომისიებს შორის სუბორდინაციის, ურთიერთქმედებისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპები. ასევე რთული გასაგები ხდება ურთიერთქმედება და სუბორდინაცია ამ ყველა კომისიასა და საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით, პრემიერის მიერ დანიშნულ წარმომადგენელსა და/ან კომენდანტს, ასევე რეგიონალური მართვის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს შორის.

გარდა ამისა, კანონის მე-7 მუხლში მითითებულია, რომ საგანგებო სიტუაციის ზონის საზღვრებს ადგენს შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანო, საგანგებო სიტუაციითა კლასიფიკაციის მიხედვით. აქვე უნდა გავიხსენოთ, რომ “გარემოს დაცვის შესახებ” კანონის თანახმად ეკოლოგიური კატასტროფის დროს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში ცხადდება საგანგებო მდგომარეობა. ტერიტორიაზე, სადაც გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა, იქმნება საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ან ეკოლოგიური უბედურების ზონა. ამ ზონების რეჟიმს კი განსაზღვრავს კანონმდებლობა. როგორც ვხედავთ, აქ ერთმანეთშია აღრეული ისეთი ცნებები, როგორცაა 1. საგანგებო სიტუაციის ზონები და მისი საზღვრები, 2. საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ზონა და 3. ეკოლოგიური უბედურების ზონა. ასევე არ არის თანხვედრაში ამ ზონების გამოცხადების უფლებამოსილი სუბიექტები (ერთის მხრივ პრემიერის, მეორეს მხრივ, ერთიანი სისტემის საქმიანობის მართვის განმახორციელებელი საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტი (აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სტრუქტურული დანაყოფების ჩათვლით) და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები). ასევე თანხვედრაში არაა იმ ნორმატიული აქტების სტატუსი, რომლითაც ცხადდება ეს ზონები და რეჟიმები (ერთის მხრივ, პრემიერის დეკრეტი, რომელსაც საგანგებო მდგომარეობის დროს კანონის ძალა აქვს და მეორეს მხრივ, შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საგანგებო სიტუაციების მართვის დანაყოფების ხელმძღვანელების სამართლებრივი აქტები). საბოლოო ჯამში, იქმნება საკმაოდ ბუნდოვანი სურათი ფუნქციების დუბლირებითა და კომპეტენციების გადაფარვებით. მაგალითად, სტიქიური უბედურების სახით მომხდარი წყალდიდობის დროს გაურკვეველი რჩება, რა უნდა გამოცხადდეს 1. ეკოლოგიური კატასტროფა, რომელსაც უნდა მოყვეს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება? 2. საგანგებო სიტუაციის ზონები და მისი საზღვრების გამოცხადება? 3. საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ზონა და მისი რეჟიმის დადგენა? თუ 4. ეკოლოგიური უბედურების ზონა და მისი რეჟიმის დადგენა.

თუ სტიქიური უბედურების სახით მომხდარი წყალდიდობის დროს საგანგებო სიტუაცია უნდა გამოცხადდეს, მაშინ რა შემთხვევაში ცხადდება ეკოლოგიური კატასტროფა, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებით და შესაბამისად, საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის, ან ეკოლოგიური უბედურების ზონების გამოცხადებით? მითუმეტეს, რომ განსახილველი კანონის მიხედვით საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას გამოიყენება „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის დებულებები, ხოლო საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისას – „საომარი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის დებულებები და არა „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ კანონის დებულებები.

მე-14 მუხლის (საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა მოვალეობანი) შესაბამისად, საგანგებო სიტუაციის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები (ანუ მთავრობა, სამინისტროები) ერთიანი სისტემის აქტიური ფუნქციონირებისათვის ქმნიან საგანგებო სიტუაციების მართვის დანაყოფებს;

აქ სირთულე იმაშია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა (ანუ მთავრობისა და სამინისტროების) მოვალეობები სხვა კანონით სხვანაირად განისაზღვრება. მაგალითად, წყალდიდობის დროს, როდესაც დამდგარია საგანგებო სიტუაცია, “წყლის შესახებ” კანონის თანახმად, წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის სამუშაოთა

ორგანიზაციისათვის იქმნება სახელმწიფო საგანგებო კომისია; ავტონომიური რესპუბლიკების კომისიები; და საუწყებო კომისიები.

გარდა ამისა, ამავე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები, როგორც ერთიანი სისტემის სუბიექტები, თავიანთ საქმიანობას ახორციელებენ შესაბამისი სამართლებრივი აქტების, პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებული ეროვნული რეაგირების გეგმისა და სამოქალაქო თავდაცვის გეგმების საფუძველზე. ამ მუხლითანი მიმართებაში გაურკვეველი რჩება ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი. ამ მუხლის მიხედვით საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები, ანუ მთავრობა და სამინისტროები მოამრებელია, როგორც კანონის მე-13 მუხლით დადგენილი ერთიანი სისტემის სუბიექტები, მაშინ როცა ამავე მე-13 მუხლით დაზუსტებულია, რომ ერთიანი სისტემის სუბიექტები არიან არა მოგადად საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები, არამედ კონკრეტულად შსს სამინისტრო და თვითმმართველობის ორგანოები. გარდა ამისა, თუ ამ მუხლის შინაარსს გავყვებით, გამოდის, რომ მე-13 მუხლით დადგენილი ერთიანი სისტემის სუბიექტების (შსს სამინისტრო და თვითმმართველობის ორგანოები) გარდა საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა დაწესებულებები, ანუ სხვა სამინისტროები დამატებით მოქმედებენ პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებული ეროვნული რეაგირების გეგმისა და სამოქალაქო თავდაცვის გეგმების საფუძველზე.

კონკრეტულ მაგალითზე რეგულაციის ასეთ სურათს ვღებულობთ: “საქართველოს მღვის, წყალსაგვეებისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის თანახმად, სანაპიროების საინჟინრო დაცვის მონების სამღვრებს შეიმუშავებს გარემოს ეროვნული სააგენტო და შესაბამის დაინტერესებულ უწყებებსა და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებთან შეთანხმებით, ამტკიცებს საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრი. ხოლო მე-7 მუხლის (სანაპიროს საინჟინრო დაცვის მონის სახელმწიფო მართვა) თანახმად, სანაპიროს საინჟინრო დაცვის მონის სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთი მიზანია შეიმუშაოს მოსალოდნელი სტიქიური მოვლენებისაგან თავდაცვის პრევენციული და ამ პროცესებით გამოწვეული შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებები, ანუ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული ამ ღონისძიებების გარდა, საქმიანობის განხორციელებას ასევე ახდენს პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებული ეროვნული რეაგირების გეგმისა და სამოქალაქო თავდაცვის გეგმების საფუძველზე? ეს კი იმას ნიშნავს, რომ გარემოს დაცვისა და სპორტისა და გურინგის სამინისტროები ქმნიან საგანგებო სიგუაციების მართვის დანაყოფებს? საქმიანობის ასეთი პრინციპი ცოცხალი ალსაქმელია.

კანონის 23-ე მუხლით დადგენილია, რომ სახელმწიფო ექსპერტიზა საგანგებო სიგუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიგორიის დაცვის სფეროში ხორციელდება საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის მიერ დადგენილი წესით. კანონი არ განმარტავს რა სახისაა ეს ექსპერტიზა, რას ემსახურება იგი, ან რა შეიძლება იყოს ექსპერტიზის შედეგი (დასკვნა, სერტიფიკატი, რეკომენდაცია, ნებართვა თუ სხვა რამ).

ასევე, 24-ე მუხლი ადგენს, რომ „არსებობს უსაფრთხოების დეკლარაცია და იგი გამოიყენება საგანგებო სიგუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიგორიის დაცვის სფეროში იმ საკითხების გადასაწყვეტად, რომელთა განხორციელება ევალება ერთიან სისტემას“. რამდენადაც საკითხების გადაწყვეტა ნიშნავს იურიდიულ საფუძველზე განხორციელებულ ორგანიზაციული ხასიათის საქმიანობას, ამდენად კანონის ასეთი განმარტება უსაფრთხოების დეკლარაციის შესახებ აშკარად არასაკმარისია და ითხოვს განვრცობას, ან დაზუსტებას.

12. საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 21 მარტის დადგენილება „საგანგებო სიგუაციების კლასიფიკაციის განსაზღვრის წესის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“

ეს დებულება განსაზღვრავს ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიგუაციების შეფასებისა და საგანგებო სიგუაციების მონის განსაზღვრის ერთიან წესებს. დებულების თანახმად, საგანგებო სიგუაციების კლასიფიცირება დამოკიდებულია ამ სიგუაციებში დამარაღებული ხალხის რაოდენობაზე, მაგერიალური დანაკარგების ოდენობაზე, აგრეთვე

საგანგებო სიგუაციების დამაზიანებელი ფაქტორების გავრცელების საზღვრებზე. მისი სახეობა განისაზღვრება საგანგებო სიგუაციებთან დაკავშირებული ამოცანების გადასაწყვეტად სპეციალურად უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოს მიერ ზემდგომ ორგანოსთან შეთანხმებით და ეცნობება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიგუაციების მართვის დეპარტამენტს (აქვე უნდა გავიხსენოთ, რომ ეკოლოგიური უბედურების, ან საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ზონების გამოცხადება „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონის თანახმად პრეზიდენტის კომპეტენციებია).

მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, საგანგებო სიგუაციები იყოფა საბიუჯეტო, ადგილობრივი, ტერიტორიული, ეროვნული და გრანსასაზღვრო სახეობებად. საგანგებო სიგუაციების კლასი, ჯგუფი და სახეობა განისაზღვრება საგანგებო სიგუაციების თანდართული კოდირების მიხედვით საგანგებო სიგუაციების შედეგების ლიკვიდაციის მიმდინარეობის პროცესში. იმის გათვალისწინებით, რომ დებულება შემდგომში აყალიბებს თითოეული სახეობების განმარტებას (ილენტიფიკაციას), ამ პუნქტის შინაარსიდან გამომდინარე, მაინც გაუგებარი რჩება, თუ რომელი სახეობის საგანგებო სიგუაცია უნდა იქნეს მიჩნეული ბუნებრივ კატასტროფად – მარტო ეროვნული და გრანსასაზღვრო სახეობები? კანონით არ არის დადგენილი, თუ ვინ განსაზღვრავს ამ პრინციპებს.

დებულების მე-3 მუხლის მე-5 და მე-8 პუნქტებით დადგენილია, რომ ეროვნული საგანგებო სიგუაციების შედეგების ლიკვიდაცია ხორციელდება ქვეყანაში არსებული ძალებითა და სამუალებებით, ხოლო სამუშაოთა წარმოების ხელმძღვანელობას ახორციელებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო, ხოლო გრანსასაზღვრო საგანგებო სიგუაციების შედეგების ლიკვიდაცია ხორციელდება მთავრობის განკარგულებით. ამ ორი მუხლის რეგულაცია არსებითად განსხვავდება, მაგალითად, „წყლის შესახებ“ კანონით დადგენილი რეგულაციებისაგან („წყლის შესახებ“ კანონის მიხედვით ბუნებრივი კატასტროფის სახით არსებულ ეროვნულ თუ გრანსასაზღვრო მასშტაბის წყალდიდობებზე რეაგირებისათვის გათვალისწინებულია რეაგირებისა და მართვის აბსოლუტურად სხვა სტრუქტურები და სხვა მექანიზმები. კერძოდ, სახელმწიფო საგანგებო კომისია, ავტონომიური რესპუბლიკების კომისიები, საუწყებო კომისიები).

ასევე მცირე ანალიზს მოითხოვს დებულებაზე თანდართული საგანგებო სიგუაციების კოდირებაც. საქმე იმაშია, რომ საგანგებო სიგუაციების დასახელებებით მოცემულია თეორიულად შესაძლო თითქმის ყველა ბუნებრივი მოვლენა. ბუნებრივ მოვლენებს არ ახლავს განმარტებები და მითითებულია მრავალი ისეთი ბუნებრივი მოვლენები, რომელთა შინაარსი შეიძლება მხოლოდ დარგის ვიწრო სპეციალისტებისათვის იყოს ცნობილი (მაგალითად, ქანების ლიოსისებრი დაჯდომა, კურუმი და ა.შ).

მოგიერთი ისეთი სახის ბუნებრივი კატასტროფა, რომელსაც მოჰყვება ტეგნოგენური ავარია, წარმოჩენილია პირიქით. მაგალითად, ამ კლასიფიკაციით მიჩნეულია, რომ ჰიდროდინამიკურ ავარიას წარმოადგენს დამანგრეველი გალღისა და კატასტროფული დაგბორვის წარმოქმნით კაშხლების (დამბების, ჩამკეცებისა და სხვა) გარღვევა, ასევე დამანგრეველი წყალმოვარდნის წარმოქმნით კაშხლების (დამბების, ჩამკეცებისა და სხვა) გარღვევა. აღნიშნული მოვლენა ბუნებრივი კატასტროფაა, რომელიც იწვევს თანმდევ ტექნოგენურ ავარიას და არაა ჰიდროდინამიკური ავარია, როგორც ეს კლასიფიკაციითაა მოცემული.

კოსმოსური ხასიათის საგანგებო სიგუაციებს მიეკუთვნება უცხო სხეულის შეჯახება დედამიწასთან (გაუგებარია, თუ რატომ უნდა იყოს გუნგუსკის მეტეორიტის ჩამოვარდნა ციმბირში საქართველოსათვის საგანგებო სიგუაციის გამოცხადების საფუძველი), კოსმოსური მფრინავი აპარატების ნამსხვრევების ჩამოცვენა (თავისთავად ნამსხვრევების ჩამოცვენა, თუ მას მათი ზომების გათვალისწინებით არ მოჰყოლია ნგრევა და მსხვერპლი, გარდაუვალი და ნორმალური პროცესებია).

სახიფათო მეტეოროლოგიურ და აგრომეტეოროლოგიურ მოვლენებში ცალ-ცალკე მითითებულია ვერტიკალური გრივალები და ქარბობა. თუმცა, საგანგებო სიგუაციის გამოცხადებისათვის

აუცილებელი სიძლიერის ქარბობალა სხვა არაფერია, თუ არა ვერტიკალური გრიგალი (TORNADO). ამავე მოვლენებში მითითებულია მსხვილი სეცყვა (მსხვილი რამხელაა არ ჩანს), გრადაციის მითითების გარეშე ცალ-ცალკეა მითითებული ძლიერი წვიმები (თავსხმა) და კოკისპირული წვიმები, რაც ერთი და იგივეა. გაუგებარი რჩება რას ნიშნავს ხანგრძლივი წვიმები (რა ხანგრძლივობის), ძლიერი თოვა (რა ინტენსიობის), თოვლის ძლიერი მიკვრა (როგორი ძლიერი და რაზე მიკვრა), ძლიერი გაყინვა (რისი) და ა.შ.

ბუნებრივი მოვლენები განმარტებისა და გრადაციის გარეშე მრავლადაა მოცემული: ძლიერი ქარბუქები, ძლიერი ყინვა, ძლიერი მოყინულობა, სუსხი(?), გვალვა, ძლიერი სიცხე, ძლიერი ნისლი, ხორშაკი, ძლიერი ჭექა-ქუხილი(?), თოვლის მვავეები, გყის ხანძრების მომეგებული საფრთხე, მღვის სახიფათო ჰიდროლოგიური მოვლენები(?), გროპიკული ციკლონი - გაიფუნი (საქართველო გროპიკულ ზონაში არ მდებარეობს და ამასთან, ციკლონი და გაიფუნი მეტეოროლოგიური და არა ჰიდროლოგიური მოვლენებია), ცუნამები, ძლიერი დელვა (რამდენბალიანი), მღვის დონის ძლიერი ცვალებადობა, ძლიერი მორევი პორტებში, ადრეული ყინულსაფარი ან ნარჩილი (წლის რომელი პერიოდია ადრეული), ყინულების დაწნევა(?), ინტენსიური ყინულსელა, ხერგილები (სავარაუდოა, რომ გადმოგანილია რუსული „მაგორ“-იდან), გემებისა და საპორტო ნაგებობების შემოყინვა, ყინულების ინტენსიური დრეიფი, სანაპირო ყინულის(?) მოწყვეტა, გაუვალი (ძნელად გასავლელი) ყინული, მცურავი საშუალებების შებოჭვა და მათი დაღუპვა ყინულის დაწნევით(?) (რამდენადაც საქართველო არც ერთ პოლარულ სარგველში არ მდებარეობს, ვერც სანაპირო ყინულები გაჩნდება და არც დრეიფს ექნება ადგილი).

შემდეგ, სახიფათო ჰიდროლოგიური მოვლენები, წყლის მაღალი დონე (წყალდიდობა), წყალდიდობა (წყალუხვობა), წვიმის (თოვლის) წყალმოვარდნა(?), წყალმცნობა, წყლის დაბალი დონე, სანაოსნო წყალსაცავებსა და მდინარეებზე ადრეული მოყინვა და ყინულის წარმოქმნა (მცირე ნავეები, რა თქმა უნდა, ალბათ, აქ არ იგულისხმება. საქართველოს კი წყალსაცავებისა და სამდინარო ნაოსნობისათვის აუცილებელი წყალუხვი მდინარეები და შესაბამისად სამდინარო ნაოსნობა არ გააჩნია), გრუნგის წყლების დაბალი დონე, გრუნგის წყლების მაღალი დონე (შეგბორვა), ბუნებრივი ხანძრები, გყის ხანძრები (ბუნებრივი ხანძრები გყეშიც ჩნდება სიციხით ან მესის დაცემით), ველებისა და პურეულის მასივების ხანძრები, გორფული ხანძრები, წვალი წიაღისეულის მიწისქვეშა ხანძრები.

აგმოსფეროს (საჰაერო გარემოს) შემადგენლობისა და თვისებების ცვლილებასთან დაკავშირებული საგანგებო სიგუაციებს მიკუთვნებულია ანთროპოგენური საქმიანობის შედეგად გამოწვეული ამინდისა ან კლიმატის მკვეთრი ცვლილება, აგმოსფეროს ოზონის ფენის დაშლა (ეს გლობალური, პლანეტარული მასშტაბის პრობლემაა და დიდი ხანია დაწყებულია, ამდენად ამ შემთხვევებზე როგორ უნდა გამოცხადდეს საგანგებო სიგუაციები გაუგებარი რჩება).

ბიოსფეროს მდგომარეობის ცვლილებებთან დაკავშირებულ საგანგებო სიგუაციებს მიკუთვნებულია საცხოვრებელი გარემო პირობების ცვლილებებზე მგრძნობიარე ცხოველთა, მცენარეთა სახეობების გაქრობა, მცენარეთა დაღუპვა ვრცელ გერიტორიებზე, განახლებადი რესურსების კვლავწარმოებაზე ბიოსფეროს უნარის მკვეთრი ცვლილება (რთული წარმოსადგენია, თუ ვინ და როგორ დაადგენს განახლებადი რესურსების კვლავწარმოებაზე ბიოსფეროს უნარის მკვეთრ ცვლილებას და შემდგომ, როგორ უნდა მოჰყვეს ამას საგანგებო სიგუაციის გამოცხადება ერთი ქვეყნის – საქართველოს მასშტაბით.

13. საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“

კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ წარმოადგენს ჩარჩო კანონს ბუნებრივი კატასტროფების (თუნდაც უკვე მომხდარის) შემდგომი პერიოდის რეგულაციისათვის. არც ამ კანონში არის პრევენციული ეტაპის (რისკის) რეგულირება და მითუმეტეს მისი მართვა, მაგრამ თავად კანონი კონსტიტუციურ საფუძვლებს ეყრდნობა და კატასტროფის შემდგომ მდგომარეობას აწესრიგებს.

კანონის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობა დროებითი ღონისძიებაა, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ცხადდება საქართველოს მოქალაქეთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინტერესებისათვის ეკოლოგიური კატასტროფების დროს, სტიქიურ უბედურებათა, დიდი ავარიების შემთხვევებში, როცა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზნად მიჩნეულია ვითარების უსწრაფესი ნორმალიზაცია, კანონიერებისა და მართლწესრიგის აღდგენა.

საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობას აცხადებს პრეზიდენტი. პრეზიდენტი მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით აფრთხილებს მოსახლეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, ხოლო გამოცხადებიდან 48 საათის განმავლობაში ეს გადაწყვეტილება შეაქვს პარლამენტში დასამტკიცებლად. ამ დროს საქართველოს პრეზიდენტი გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც 48 საათის განმავლობაში წარედგინება პარლამენტს. დეკრეტის ტექსტი გადაიცემა მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით ხელმოწერიდან ერთი დღის განმავლობაში, ყოველ ორ საათში ერთხელ მაინც.

მე-3 მუხლის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულებაში უნდა აღინიშნოს ასეთი გადაწყვეტილების მიღების მოტივები, საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ვადა და ტერიტორიული საზღვრები. პრეზიდენტს, პარლამენტის თანხმობით, შეუძლია გაახანგრძლივოს საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ვადა ან ვადამდე გააუქმოს იგი. თუ პარლამენტი თვლის, რომ აღარ არსებობს პირობა, რომელიც საფუძვლად დაედო საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას, იღებს კანონს მისი გაუქმების შესახებ. გადაწყვეტილება ძალაშია მისი მიღების მომენტიდან და დაუყოვნებლივ ქვეყნდება.

ორგანიზაციული ხასიათის რეგულირება კანონში იწყება მე-4 მუხლიდან, რომლის შესაბამისად, საგანგებო მდგომარეობისას, შესაბამის სამინისტროებს შეუძლიათ განახორციელონ შემდეგი ღონისძიებანი: დროებით გაასახლონ მოქალაქეები საცხოვრებლად საშიში რაიონებიდან; ამასთან, აუცილებლად მისცენ სტაციონარული ან სხვა დროებითი საცხოვრებელი სადგომები; საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ადგილებში შემოიღონ მოქალაქეთა შესვლისა და გასვლის განსაკუთრებული რეჟიმი; აუცილებლობის შემთხვევაში, შეუზღუდონ პირებს თავისუფალი გადაადგილების უფლება, აუკრძალონ თავიანთი საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ადგილსამყოფლის დატოვება სათანადო ნებართვის გარეშე, გამოიყენონ სახელმწიფო საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების რესურსები საგანგებო ვითარების შედეგების თავიდან აცილებისა და ლიკვიდაციისათვის; იმავე მიზნით ისარგებლონ სხვა იურიდიული, აგრეთვე ფიზიკური პირების კუთვნილი ქონებითა და მატერიალური საშუალებებით მხოლოდ სათანადო ანაზღაურებით, რომელიც გაიცემა საგანგებო მდგომარეობის დამთავრების შემდეგ; ჩააბან შრომისუნარიანი მოქალაქენი საგანგებო მდგომარეობის შედეგების ლიკვიდაციაში, ამასთან უზრუნველყონ მათი შრომის უსაფრთხოება; შემოიღონ კარანტინი და განახორციელონ სხვა სავალდებულო სანიტარიულ-ეპიდემიასაწინააღმდეგო ღონისძიებანი; შემოიღონ კომენდანტის საათი.

კანონი მე-5 მუხლში ასახელებს კატასტროფის შედეგების თავიდან აცილებისა და ლიკვიდაციის სამუშაოთა კოორდინაციის განმახორციელებელ ორგანოსაც (საგანგებო მდგომარეობის შედეგების თავიდან აცილებისა და ლიკვიდაციის სამუშაოთა კოორდინაცია ევალება საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს). ასევე მე-10 მუხლში მითითებულია, რომ საგანგებო მდგომარეობის შედეგების ლიკვიდაციისათვის მოხმობილი ძალების მოქმედების კოორდინაციის, ხელმძღვანელობისა და თანამოქმედების მიზნით, პრეზიდენტის დეკრეტით, შეიძლება შეიქმნას დროებითი ორგანოები და/ან საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ადგილზე, ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით, დაინიშნოს პრეზიდენტის წარმომადგენელი და/ან კომენდანტი.

მე-13 მუხლი ეხმაურება ეკონომიკური რეგულაციას, კერძოდ ამ მუხლის მიხედვით საგანგებო მდგომარეობის დროს ან მისი თავიდან აცილებისათვის, ლიკვიდაციის სამუშაოთა წარმოებასთან

დაკავშირებით დაზარალებულ მოქალაქეებს სახელმწიფო უზრუნველყოფს საცხოვრებელი სადგომებით (სადგომი, ანუ რუსულად „სკოლიშიჩე“ მაგალითად, შინაურ ჩლიქოსან ცხოველებს აქვთ და ნიშნავს ფეხზე ღვით ღამის გათენების მიზნით მათ ერთად თავმოყრას წინასწარ შემოღობილ, გადაუსურავ ან ნახევრად გადახურულ ტერიტორიაზე). უნაზღაურებს მიყენებულ მაგერიალურ მარალს, ეხმარება სამუშაოზე მოწყობაში და უწევს სხვაგვარ დახმარებას. ბინის მიცემის, მარალის ანაზღაურებისა და სხვა საჭირო დახმარების გაწევის პირობებსა და წესს, კანონმდებლობის შესაბამისად, განსაზღვრავს პრეზიდენტი, მაგრამ კანონი არ განსაზღვრავს პრეზიდენტის მიერ გამოსაცემი ასეთი სამართლებრივი აქტების სტატუსს, არც დასახელებას, არც მათი გამოცემის ვადებს, ამდენად აქ უკვე გროვდება პასუხგაუცემელ კითხვათა მთელი წყება: რა პროცედურებით და რომელი ორგანოების მიერ ხდება ასეთ მოქალაქეთა რეგისტრაცია და დაზარალებულის სტატუსის მინიჭება, როგორ რეგულირდება ბინების გამოყოფა, რა კრუგერიუმებია დადგენილი, რომელი ნორმატიული აქტით დამტკიცებული მეთოდიკით უნდა მოხდეს მაგერიალურ მარალის დაანგარიშება და რომელი უწყება ახორციელებს ამას (ფინანსური რესურსები საბიუჯეტოა), რა მოიაზრება სხვაგვარ დახმარებაში, ან სამუშაოდ მოწყობაში. კანონმდებლობა ამ კითხვებს პასუხს არ ცემს.

14. საქართველოს კანონი “საქართველოს მღვის, წყალსაგეგებისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის შესახებ”

როგორც სათაურიდან ირკვევა, კანონი წყლის ყველა ობიექტის ნაპირების საინჟინრო დაცვის საკითხებს არეგულირებს. თუმცა, “წყლის შესახებ” კანონი, როგორც ვნახეთ, ამ საკითხს გარკვეულწილად ეხმაურება, იმ თავისებურების გათვალისწინებით, რომ იქ ძითადი ყურადღება მდინარეებს ეთმობა, ხოლო წყალსაგეგების, ტბებისა და მღვის სანაპიროების დაცვის საკითხს შედარებით ნაკლები ადგილი აქვს დათმობილი. კანონი უზრუნველყოფს სანაპიროების საინჟინრო დაცვის მონების მდგრადობას და აწესებს სახელმწიფო კონტროლისა და პასუხისმგებლობის ფორმებს სანაპიროს საინჟინრო დაცვის მონაში ერობიული და აბრაბიული პროცესების გამომწვევ საქმიანობაზე.

კანონის ერთ-ერთი განმარტების თანახმად, სანაპიროს საინჟინრო დაცვის მონის გენერალური სქემა არის ღოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს პრევენციულ ნაპირდაცვის ღონისძიებებს; ამ გენერალური სქემისა და სანაპიროს საინჟინრო დაცვის მონებში მონაცემთა ბაზის შექმნა და მონიტორინგის განხორციელება არის გარემოს ეროვნული სააგენტოს ძირითადი ფუნქცია. მონიტორინგი ხორციელდება მოსალოდნელი უარყოფითი ეფექტის მქონე ერობიული და აკუმულაციური პროცესების სალიკვიდაციო გეგმების შესამუშაველად და ნაპირდაცვის ღონისძიებების გასაგარებლად.

მე-5 მუხლის თანახმად, სანაპიროების საინჟინრო დაცვის მონების სამღვრებს შეიმუშავენს გარემოს ეროვნული სააგენტო და შესაბამის დაინტერესებულ უწყებებსა და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებთან შეთანხმებით, ამტკიცებს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრი.

საინჟინრო დაცვის მონის სახელმწიფო მართვას კანონის მე-7 მუხლი ეხმაურება. მე-7 მუხლის თანახმად, სანაპიროს საინჟინრო დაცვის მონის სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთი მიზანია, შეიმუშაოს მოსალოდნელი სტიქიური მოვლენებისაგან თავდაცვის პრევენციული და ამ პროცესებით გამოწვეული შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებები. „მოსალოდნელ სტიქიური მოვლენის“ ნაცვლად მუხლში, ალბათ, უნდა ყოფილიყო სიგყვები „სტიქიური უბედურების“, რამდენადაც მოსალოდნელი სტიქიური მოვლენა ჩვეულებრივი წვიმაცაა. ამასთან არაფერია ნათქვამი ბუნებრივ კატასტროფებზე, მაგალითად მდინარის შემთხვევაში, წყალდიდობაზე.

IV. ანონმდებლობის აღსრულებაში არსებული ნალოვანებაი და მათი გამომწვევი ძირითადი მიზეზები

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის კანონმდებლობასა და მის აღსრულებაში შექმნილი პრობლემები სხვადასხვა მიზეზით შეიძლება აიხსნას. ეს თემა არ არის მხოლოდ “გარემოს

დაცვასთან” კავშირში, იგი უფრო კომპლექსური, ინტერსექტორული სფეროა. უპირველეს ყოვლისა, საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საკითხების ფრაგმენტურად და ბევრ შემთხვევაში, საკმაოდ ბუნდოვნად არეგულირებს. იგი ძირითადად ნაკლებად, ან საერთოდ არ ითვალისწინებს ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საკითხების რეგულირებას.

სხვადასხვა ნორმატიულ აქტებში გამოყენებულია მრავალი ისეთი ტერმინი, რომელიც „ბუნებრივი კატასტროფის“ არასრულ ან არაკვალიფიციურ ინტერპრეტაციას წარმოადგენს, მაგალითად, სამიში ბუნებრივი მოვლენა, სტიქიური მოვლენა, სტიქიური უბედურება, ბუნებრივი ავარია, ეკოლოგიური კატასტროფა, ეკოლოგიური უბედურება და ა.შ. რეალურად ასეთი გარემოება ქმნის ძალზედ სერიოზულ ბარიერებსა და პრობლემებს, განსაკუთრებით ბუნებრივი კატასტროფებისა და მისი რისკის მართვის ინსტრუმენტებად კანონების გამოყენების საქმეში.

ეფექტური კანონების და კანონქვემდებარე აქტების შემუშავება შეუძლებელია სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობის და მათ შორის შეთანხმების გარეშე. კანონების და კანონქვემდებარე აქტების მომზადება უმეტეს შემთხვევაში ერთი უწყების მიერ ხდება და სხვა დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობა პროცესებში სუსტია. ასევე არ ხდება, ან სუსტია საკანონმდებლო აქტების პროექტების საჯარო განხილვებიც. როგორც წესი, ყოველი უწყება ცდილობს მის მიერ მომზადებული საკანონმდებლო აქტებით გაიფართოვოს უფლებები. ბოლო პერიოდში ასევე იკვეთება ისეთი საწინააღმდეგო ტენდენციებიც, როდესაც საკანონმდებლო საქმიანობაში მონაწილეობის მიღებისას, ანუ ნორმატიული აქტების პროექტების შემუშავებისას, უწყება ცდილობს მოამზადოს რეგულაციის ისეთი აბსტრაქტული, ბუნდოვანი ან დეკლარაციული ხასიათის ნორმის პროექტი, რომლის მიხედვითაც მისთვის ამ ნორმით გათვალისწინებული კომპეტენციების, ან ვალდებულებების შეუსრულებლობისათვის ან არაჯეროვანი შესრულებისათვის, პასუხის მოთხოვნა შეუძლებელი ან გაძნელებული იქნება.

სათანადო რესურსების არარსებობის გამო, ვერ ხერხდება საკანონმდებლო აქტების მომზადებისათვის აუცილებელი მაღალკვალიფიციური კადრების მობილიზება. საკანონმდებლო აქტების მომზადებაზე უმეტესად გარემოს დაცვის სპეციალისტები მუშაობენ, რომელთაც არ გააჩნიათ სათანადო იურიდიული განათლება და ცოდნა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში ან პირიქით – იურისტები, რომელთაც არ გააჩნიათ სათანადო ცოდნა კონკრეტულად ამ სფეროში. ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვა არ არის მხოლოდ ეკოსამართალის სფერო და პირიქით – ამ საკითხებზე მხოლოდ გარემოს დაცვის სპეციალისტები არ უნდა მუშაობდნენ; ეკოსამართალი, როგორც სამართლის დარგი გამოცდის, ან ჩათვლის დონეზე ცალკე საგნის სახით იკითხება სამოქალაქო სამართლის ფარგლებში, რაც განპირობებულია გარემოსდაცვითი სამართლის, იგივე ეკოიურისპრუდენციის დარგის სპეციალისტების მწვავე ნაკლებობით ქვეყანაში.

პრობლემატურია კანონების და კანონქვემდებარე აქტების ფართო გირაკით გამოცემის და გავრცელების დაფინანსება, რის გამოც კანონების და კანონქვემდებარე აქტები უცნობი რჩება საზოგადოების ფართო წრეებისათვის. კანონების და კანონქვემდებარე აქტების პრინციპები და შინაარსი უცნობია არამარტო საზოგადოებისათვის, არამედ სახელმწიფო დაწესებულებებში მომუშავე მოხელეთა უმეტესობისათვისაც. მათი საკანონმდებლო ცოდნის თვალსაწიერი როგორც წესი, ძირითადად შემოიფარგლება ვიწრო დარგობრივი სპეციალიზაციის ნორმატიული აქტების შესახებ ინფორმირებულობით, ისიც მხოლოდ ამ აქტების პრინციპებისა და ცალკეული კონკრეტიზაციების დონეზე.

არ არის შემუშავებული რიგი ისეთი ნორმატიული აქტებისა, რომლებიც დაარეგულირებდნენ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის და ეკომიგრაციის საკითხებს. ანალიზში მოყვანილი კანონები მხოლოდ მონათესავე შეხებაშია ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვასთან.

არასრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა, ცხადია, წარმოშობს პრობლემებს მისი აღსრულების თვალსაზრისითაც. თუმცა, პრობლემებს არა მხოლოდ კანონმდებლობაში არსებული ნაკლოვანებები, არამედ საზოგადოების წინაშე ანგარიშგების დაბალი დონეც განაპირობებს.

V. ბუნებრივი კატასტროფების თანმდევი მიგრაციის მართვის ინსტიტუციური მოწყობა

ბუნებრივი კატასტროფების თანმდევი მიგრაციის მართვის ინსტიტუციური მოწყობა საქართველოში ძალზედ ფრაგმენტული და არასრულია, შესაბამისად, მარტივია მისი სტრუქტურაც. პირდაპირ უნდა ითქვას, რომ კანონმდებლობის თანახმად, ე.წ. ეკომიგრაციის პრობლემატიკა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ციკლის არცერთ ეტაპზე პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული, ხოლო ამ საკითხების მართვაში მონაწილე სუბიექტთა რაოდენობა, ასევე ფრიალ მცირეა. მართვის სუბიექტებიდან ძირითადად გამოკვეთილია შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო და ლგოლვითა და განსახლების სამინისტრო.

- **შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და რეჟიმის სამსახური (სამმართველო))**

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ინსტიტუციური მოწყობაში მონაწილეობს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, რომლის დებულების თანახმად, სამინისტროს სისტემაში ფუნქციონირებს საგანგებო სიტუაციის კოორდინაციისა და რეჟიმის სამსახური (სამმართველო). მის ძირითად ამოცანებს და კომპეტენციას განეკუთვნება:

(ა) საგანგებო სიტუაციის დროს მოსახლეობის დროული სამედიცინო მომსახურების ღონისძიებათა განხორციელების მიზნით სამინისტროს სფეროში შესაბამისი ძალებისა და საშუალებების მობილიზება და სამედიცინო დაწესებულებების საქმიანობის კოორდინაცია;

(ბ) გექნოგენური, ბუნებრივი კატასტროფებისა და ეპიდემიების დროს დამდგარი საგანგებო სიტუაციებისას დაზარალებული მოსახლეობის სამედიცინო უზრუნველყოფისათვის საჭირო სამობილიზაციო გეგმების შედგენა-განხორციელება; არსებული სამობილიზაციო რეზერვის შენახვის პროცესის ბელაძედელობა;

(გ) “სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ” საქართველოს კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებით ნორმატიული აქტების დამტკიცების თაობაზე” საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 21 იანვრის №42 ბრძანებულებით გათვალისწინებული სარეჟიმო საიდუმლო ორგანოსათვის დაკისრებული ფუნქციების, უფლებებისა და მოვალეობების განხორციელება.

როგორც ვხედავთ, სამსახური ძირითადად ორიენტირებულია დროული სამედიცინო მომსახურების ორგანიზების მიზნით შესაბამის ღონისძიებათა დაგეგმვა და განხორციელება.

- **ლგოლვითა და განსახლების სამინისტრო**

ლგოლვითა და განსახლების სამინისტრო მთავარი ინსტიტუციური ფიგურაა ეკომიგრანტთა საკითხების მართვის სფეროში. სამინისტროს ერთ-ერთ კომპეტენციას განეკუთვნება აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება სტიქიით დაზარალებულთა სოციალური და სამართლებრივი დაცვის, მიგრაციის კონტროლისა და განსახლების სფეროში. სამინისტროს დებულების თანახმად სამინისტროს ფუნქციებში და ამოცანებში გათვალისწინებულია საგანგებო სიტუაციებით (სტიქიური უბედურებები, ეპიდემია და სხვ.) გამოწვეული მიგრაციული ნაკადის რეგულირება, მათი დროებითი ან მუდმივი განსახლების ორგანიზება, ადაპტაცი-ინტეგრაციისათვის პირობების შექმნა და სოციალური დაცვა;

სამინისტროს მიგრაციის, რეპატრიაციისა და ლგოლვითა საკითხების დეპარტამენტის უფლება-მოვალეობებიდან საინტერესოა სტიქიური უბედურებებით გამოწვეული მიგრანტების განსახლების ორგანიზება; რეაბილიტაცია-ადაპტაციის პროცესის ხელშეწყობა. დეპარტამენტის ფუნქციებს წარმოადგენს ასევე სტიქიური მოვლენებით გამოწვეული ეკომიგრაციული პროცესების ეფექტიანი მართვის სისტემის შემუშავება და რეალიზაციისათვის ხელშეწყობა; კომპეტენციის ფარგლებში საქართველოს ტერიტორიაზე მიგრაციული პროცესების მონიტორინგი;

სტიქიასაშიში რეგიონებიდან მოსალოდნელი მიგრაციის პროგნოზირება და ეკომიგრანტთა განსახლების პროგრამების განხორციელება; ეკომიგრანტთა განსახლების ორგანიზება; ახალ საცხოვრებელ ადგილებზე მათი ადაპტაცია-ინტეგრაციის პროგრამების შემუშავება და განხორციელებისათვის ხელშეწყობა; ეკომიგრანტების მონაცემთა ბაზის შექმნა;

VI. ბუნებრივი ახასიათებლების თანმიმდევრული მიგრაცია – საანონსდებლო ასპექტები

ამჟამად საქართველოში არ არსებობს რაიმე ნორმატიული აქტი, რომელიც მთლიანად ბუნებრივი კატასტროფების თანმიმდევ მიგრაციას (ან სხვა სიგყვებით, ეკო-მიგრაციას) დაარეგულირებს. გერმინის “ბუნებრივი კატასტროფასგან” განსხვავებით, სიგყვა “ეკომიგრაცია” ან “ეკომიგრანტი” საქართველოს მოქმედ გარემოსდაცვით კანონმდებლობაში არ არსებობს. როგორც მემოთ ვისაუბრეთ, გარემოსდაცვით კანონმდებლობაში ორად ორი გამოთქმულია: 1. “წყლის შესახებ” კანონის 25-ე მუხლი, რომელიც ადგენს სტიქიური უბედურებისას მოსახლეობის გადასახლებას საშიში მონიდან და დაზიანებული სახლებიდან. თუმცა მათ რაიმე სტატუსი, მით უმეტეს ეკომიგრანტის სტატუსი მინიჭებული არ აქვთ და 2. “საგანგებო მდგომარეობის შესახებ” კანონის მე-13 მუხლი, რომელიც ეხმარება ეკომიგრაციის თემატიკასა და რეგულაციას, კერძოდ, ამ მუხლის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს (მათ შორის მოიაზრება საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის, ან ეკოლოგიური უბედურების ბონები) ან მისი თავიდან აცილებისათვის, ლიკვიდაციის სამუშაოთა წარმოებასთან დაკავშირებით დაზარალებულ მოქალაქეებს სახელმწიფო უზრუნველყოფს საცხოვრებელი სადგომებით, უნაზღაურებს მიყენებულ მატერიალურ ზარალს, ეხმარება სამუშაოზე მოწყობაში და უწყევს სხვაგვარ დახმარებას. ეკომიგრანტის სტატუსი დაზარალებულ მოსახლეობას არც ამ კანონით აქვთ მინიჭებული. მიყენებული ზიანის ანაზღაურების პრინციპისადმი მიდგომა ასევე ფრაგმენტულ ხასიათს ატარებს. არ არსებობს ერთი რაიმე ნორმატიული სახით არსებული დოკუმენტი, რომელიც ყველა შემთხვევისათვის იქნებოდა განკუთვნილი და არა ცალკეულ რეგიონებისათვის. მაგალითად, სამეგრელო-მემო სვანეთში, რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთში, იმერეთში, სამცხე-ჯავახეთში, შიდა ქართლში, მცხეთა-მთიანეთში, ქვემო ქართლში, კახეთსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სტიქიურ მოვლენებთან დაკავშირებით საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2005 წლის 3 მაისის №166 ბრძანებით შეიქმნა საქართველოს რეგიონებში სტიქიის შედეგად მიყენებული ზარალის შემსწავლელი სამთავრობო კომისია, რომელსაც სტიქიისაგან მიყენებული ზარალის სალიკვიდაციო ღონისძიებათა განსახორციელებლად დაევალა სამინისტროების, შესაბამისი რეგიონების სამხარეო ადმინისტრაციების, ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენელთა მონაწილეობით 10 დღეში სტიქიის შედეგად მიყენებული ზარალის დადგენა-შეფასების უზრუნველყოფა; სტიქიისაგან მიყენებული ზარალის სალიკვიდაციო ღონისძიებების შემუშავება. კომისიას ასევე დაევალა ამ მიმართულებით შესაბამისი სამინისტროების, მათი საქვეუწყებო დაწესებულებების, რეგიონების სამხარეო ადმინისტრაციების, ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობისადმი, ასევე საზღვარგარეთის ქვეყნებიდან, სხვადასხვა საერთაშორისო და ღონორი ორგანიზაციებიდან ჰუმანიტარული დახმარების მიღებისა და განაწილებისადმი კოორდინაციის გაწევა.

ეკო-მიგრანტების და საერთოდ, ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად დაზარალებული (დაზიანებული) მოსახლეობისათვის დახმარების აღმოჩენას უკავშირდება ასევე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2005 წლის 3 აგვისტოს №203/ნ ბრძანებით დარეგულირებული ურთიერთობები. კერძოდ, სამინისტრო განსაკუთრებულ პირობებში (სტიქიური უბედურება, მოსახლეობის მასობრივად დაზიანება, ეპიდემია, იშვიათი დაავადება), ჰუმანიტარული მიზნით ან გადაუდებელი სახელმწიფო ინტერესების არსებობის შემთხვევაში არარეგისტრირებული სამკურნალო საშუალებების საქართველოს გერიტორიაზე შემოგანისა და გამოყენების თაობაზე დასკვნის მომზადების მიზნით არეგულირებს კომისიის შექმნისა და ამ მედიკამენტების შემოგანისა და გამოყენების საკითხებს. სხვა საკითხია, რამდენად ეფექტური და კვალიფიციური იქნება ასეთი კომისიის მუშაობა ექსტრემალურ, საგანგებო პირობებში, მითუმეტეს საკითხი ეხება ქვეყანაში იმ სამკურნალო პრეპარატების შემოგანას, რომელსაც არ გაუვლიათ სახელმწიფო გამოცდა. ისიც გასათვალისწინებელია, რომ

შორის, კანონები „გარემოს დაცვის შესახებ“, „წყლის შესახებ“, „აგმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“, „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“, გყის კოდექსი – უფლებას ანიჭებს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებს შეიმუშაონ და განახორციელონ გარემოს დაცვის მოქმედებათა ადგილობრივი პროგრამები, ასევე პროგრამები და ღონისძიებები გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის ცალკეული პრობლემების გადასაჭრელად, მათ შორის ბუნებრივია, უნდა მოიაზრობდეს ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საკითხებიც. თუმცა, რეალურად სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სისტემური დაგეგმვა ადგილობრივ დონეებზე თითქმის არ ხდება. დღემდე არცერთ ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულს (რეგიონს) თუ ადგილობრივი მმართველობის ორგანოს საქართველოში არ შეუქმნავებია არათუ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საკითხებთან დაკავშირებული ღონისძიებები, არამედ გარემოს დაცვის მოქმედებათა პროგრამაც კი (ერთადერთი გამონაკლისია ქუთაისის მაგალითი). ეს შეიძლება იმით აიხსნას, რომ ადგილობრივ დონეებზე ცენტრალურთან შედარებით კიდევ უფრო მეტად სუსტია პოლიტიკური მოთხოვნაც და შესაძლებლობებიც პრობლემათა გადაჭრისადმი პროგრამული, სისტემური მიდგომისა და სტრატეგიული დაგეგმვისა.

ეროშიულ პროცესებთან, გაუდაზნობასთან, მეწყერების, ღვარცოფების სამიშროებასთან დაკავშირებულ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვან მუშაველენას ახდენენ მიწის მართვის საკითხები. საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში მიწის მფლობელობის და მართვის სფეროში საქართველოში განხორციელდა გარკვეული ცვლილებები, თუმცა, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საკითხები მათში არ არის ინტეგრირებული რაც გამოიხატება შემდეგში:

- არ არის განსაზღვრული სახელმწიფო პოლიტიკა კერძო მფლობელობაში არსებულ სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე ბუნებრივი კატასტროფების რისკის შემცირების ღონისძიებების განხორციელების მიზნით (ფერმერთა წახალისების, მიწის გამოსყიდვის, ან სხვა მექანიზმები).
- არასასოფლო-სამეურნეო მიწების მფლობელობა და მართვა გაბნეულია სხვადასხვა უწყებებში, როგორც ცენტრალურ ისე ადგილობრივ დონეებზე, რაც ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის უქონლობის პირობებში, აძნელებს ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ადგილობრივი ღონისძიებების დაგეგმვასა და განხორციელებას.

ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემად რჩება ის, რომ ინსტიტუციური მოწყობის ამჟამინდელი სისტემით საქართველოში არ არსებობს გამოკვეთილი ძლიერი სახელმწიფო ინსტიტუტი, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაზე. ეკონომიკის, ასევე გარემოს დაცვის სამინისტროს შესაძლებლობები ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ფუნქციების ეფექტურად განსახორციელებლად მეტად შეზღუდულია ან ძლიერ აბსტრაქტულია. ამასთან, სუსტია სამინისტროებს შორის კავშირები და თანამშრომლობა ამ საკითხებზე. საგანგებო სიტუაციებში ამის პარალელურად ერთიანი სისტემის სახით ფუნქციონირებენ შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტი, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სტრუქტურული დანაყოფების ჩათვლით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საგანგებო სიტუაციების მართვის დანაყოფების მეშვეობით.

ნიშანდობლივია ერთი გარემოებაც - მიწის გამოყენების დაგეგმვის სფეროში მოქმედ კანონმდებლობასა და ინსტიტუციურ მოწყობაში არსებული ნაკლოვანებების გამო, ხშირად იქმნება კონფლიქტური სიტუაციები არათუ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საკითხებში, არამედ თვით მიწის ამა თუ იმ დანიშნულებით გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას. მიწის მართვის საკითხებში ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენს ცალკეულ უწყებებს შორის ფუნქციების სწორად განაწილება. კომპეტენციათა გადაფარვას ან ფუნქციებში ვაკუუმს ადგილი აქვს ისეთ ორგანიზაციებს და უწყებებს შორის, როგორცაა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო თავისი სტრუქტურებით (საგყეო მეურნეობის და დაცული ტერიტორიების რეგულირების სამსახურები, სამინისტროს სხვა ადგილობრივი სამსახურები) და სოფლის მეურნეობისა და სურსათის სამინისტრო.

VII. დასკვნები, ბუნებრივი ახასრულებების რისკის მართვის სფეროში მოქმედი ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის შინაარსობრივი შეფასება

შემაჯამებელი შეფასებისათვის ზოგადი (საერთო), მაგრამ შესასრულებლად სავალდებულო მოთხოვნაა, რომ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროს მთავარი პრინციპები და ვალდებულებები, უპირველეს ყოვლისა, რეალურად უნდა აისახებოდეს საქართველოს ეროვნულ საკანონმდებლო ბაზაში. ამ მოთხოვნების ეროვნულ დონეზე შესრულების ერთ-ერთი მთავარი პირობა სწორედ დინამიურად განვითარებისა და მუდმივი სრულყოფის პროცესში მყოფი ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის არსებობაა.

ქვეყნის განვითარების, მათ შორის გარემოს დაცვის სტრატეგიების და დარგობრივი განვითარების პროგრამებისა და გეგმებში, საზოგადოების მონაწილეობას საქართველოში დიდი ხნის გრადიცია არ გააჩნია. ამ მიმართულებით მხოლოდ ახლა იდგება პირველი ნაბიჯები. მიუხედავად დადებითი ძვრებისა, საზოგადოების მონაწილეობა, შესაძლებლობა და უნარი წვლილი შეიტანოს და ზეგავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიღებაზე მაინც შეზღუდულია. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობაზე ხშირად ახდენს ასევე გავლენას ის გარემოება, რომ დაბალია ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში ცოდნა, ან საზოგადოება ნაკლებად იცნობს ამ საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დადგენილ პროცედურებს, აგრეთვე:

- ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვა უნდა მოეთხოვებოდეთ სხვადასხვა ეკონომიკურ სექტორებს და შესაბამის სახელმწიფო ორგანიზაციებს, თუმცა მათ შორის კოორდინაცია სუსტია;
- მცირე გამოცდილება და უნარი საჯარო განხილვების და დისკუსიების ორგანიზების, დაინტერესებული მხარეების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. ეს განპირობებულია საზოგადოებაში და მართვის სისტემებში შესაბამისი გრადიციების არქონით და კონსენსუსის მისაღწევად კომუნიკაციების მნიშვნელობის შეუფასებლობით; არ არის ჩამოყალიბებული ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის დროს საზოგადოების თანამონაწილეობის მექანიზმები

საკანონმდებლო ბაზაში ნაკლებადაა განვითარებული საქმიანობის სტიმულირების, ეფექტური ეკონომიკური მექანიზმები, მრავლადაა ზოგადი ნორმების შემცველი კანონები. საბოლოო ჯამში ყველაფერი დასულია "ბუნებრივი და ტექნოლოგიური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ" კანონზე და მთავრობის რამოდენიმე დადგენილებაზე, უშუალოდ ბუნებრივ კატასტროფებზე რაიმე მიმართულება განვითარებული არ არის.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში ევროკომისიის, ევროკავშირის პარლამენტის და ევროკავშირის საბჭოს მიერ მიღებულია მთელი რიგი გადაწყვეტილებები და დირექტივები. ამდენად, ცალკე პრობლემას წარმოადგენს საქართველოს საკანონმდებლო ბაზის ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზასთან შესაბამისობაში მოყვანისა და ჰარმონიზაციის საკითხი.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია – არარსებული ან ძალიან სიმბოლურად არსებული წინასწარი გაფრთხილების/შეცდომების სისტემა, რომელიც განკუთვნილია მაღალი რისკის მქონე ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობისთვის. იგივე ეხება სარისკო მოვლენების პროგნოზირებასა და მონიტორინგს, კლიმატურ და ჰიდრო-დინამიურ პროცესებს. სხვადასხვა სამეცნიერო დაწესებულებაში საკმარისადაა კვალიფიციური და პროფესიული კადრები, თუმცა სტრატეგიული დაგეგმარებისა და რისკის შემცირების პოლიტიკის შემუშავებისას მათი გამოყენება მეტად შეზღუდულად ხდება. ჯერჯერობით სახელმწიფოს არ გააჩნია კატასტროფების რისკის შემცირების სტრატეგია და მისი ძალისხმევა ხშირად სპონტანურია და კონკრეტულ შემთხვევებს ეფუძნება. ამის გამო, ყველა აღნიშნული კონკრეტული ძალისხმევა, რაც არ უნდა დადებითი იყოს მთავრობის მხრიდან, ხშირად შეუთანხმებელია.