

ბუნებრივი ხატასტროფების რისკის მართვისა და ბუნებრივი
ხატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის შეფასება საქართველოში

პოლიტიკის ანალიზი

ავტორი: მანანა სიმონიშვილი

© მწვანე ალტერნატივა, 2008

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

შესავალი

ბუნებრივი კატასტროფების მართვისადმი მიმართული პოლიტიკა/სტრატეგია და პრაქტიკა ქვეყანაში არათანმიმდევრული, არადინამიური და არაერთგვაროვანია. არსებული პოლიტიკა, რაც მოქმედი საკანონმდებლო ბაზის პრინციპებშია ჩადებული, საშუალებას იძლევა დარეგულირდეს ურთიერთობები ძირითადად კატასტროფისას და უშუალოდ კატასტროფის შემდგომ მოკლე პერიოდში. რაც შეეხება ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაში ინტეგრირებული მიდგომების გამოყენებას, რომელიც კატასტროფამდე სიტუაციების პრევენციას და დაგეგმვითი ხასიათის რეგულირებას უნდა ეხებებოდეს, ამ მიმართულებით ჯერ კიდევ ბევრი რამაა გასაკეთებელი, შესაქმნელია დამატებითი მარეგულირებელი ბაზა, ხოლო არსებული - დასახვეწია.

ბუნებრივ კატასტროფებთან (კატასტროფისას და კატასტროფის შემდგომ მოკლე პერიოდში) ბრძოლის მმართველობის სისტემაში ფუნქციები დღეისათვის ძირითადად გადაცემული აქვს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სტრუქტურული დანაყოფების ჩათვლით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საგანგებო სიტუაციების მართვის დანაყოფებს. ამასთან, მონიტორინგის, პროგნოზირების, პრევენციის ფუნქციები ასევე გაბნეულია გარემოს დაცვის სამინისტროს, მის გამგებლობაში არსებულ სხვადასხვა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს, სხვა სახელმწიფო უწყებებსა და სხვადასხვა ღონისა და სტაგუსის კომისიებს შორის. ბუნებრივი კატასტროფების სფეროში მმართველობა შემდეგ სისტემაზეა აგებული: პრეზიდენტი, პარლამენტი (ადგილებზე საკრებულოები) მთავრობა (პარალელურად ადგილებზე გამგეობები), სამინისტროები, სამინისტროების სახელმწიფო კონტროლს ქვეშ არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სამინისტროს სტრუქტურები (ადგილებზე – მერიისა და გამგეობების შესაბამისი სამსახურები). ქვემოთ მოცემულია იმ ორგანოების კომპეტენციები, რომლებიც მონაწილეობენ (ან, უნდა მონაწილეობდნენ) ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკის შემუშავებაში.

ბუნებრივ კატასტროფებთან ბრძოლის, მათი რისკის მართვის ძირითადი მიმართულებების უმთავრესი განმსაზღვრელია პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური. სახელმწიფოს ხელმძღვანელობის ეს პრინციპი (ისევე, როგორც სხვა შესაბამისი პრინციპები) კონსტიტუციაში პირდაპირაა ჩადებული. პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, თანხმობას აძლევს მას მინისტრების დანიშვნაზე. ეკოლოგიური კატასტროფების დროს, როცა სამინისტროები მოკლებული არიან უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, პრეზიდენტი აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, ან მის რომელიმე ნაწილში.

ბუნებრივი კატასტროფების მართვისადმი პარლამენტის პოლიტიკა მდგომარეობს შემდეგში: იგი განსაზღვრავს ბუნებრივ კატასტროფებთან ბრძოლის ძირითად მიმართულებებს, კონტროლს უწევს ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში მთავრობის, სამინისტროების საქმიანობას. პარლამენტის ხალხის წინაშე ანგარიშვალდებულება არჩევნების მექანიზმით განისაზღვრება, თუმცა, პრეზიდენტი აქვს კონსტიტუციური უფლება – დაითხოვოს პარლამენტი კანონმდებლობით დადგენილი შესაბამისი გარემოებების დადგომისას.

მმართველობით ურთიერთობებში მინისტრის საქმიანობის ანგარიშვალდებულების პრინციპი ნამდვილად მოქმედებს. მინისტრი დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე. მინისტრი ანგარიშვალდებულია პრემიერ-მინისტრის, პრეზიდენტის და საპარლამენტო კომიტეტის წინაშე. იგივე ითქმის მთავრობის ანგარიშვალდებულების შესახებ პრეზიდენტის წინაშე.

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობას, კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველობა გამიჯნულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან, ამდენად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობისას მთავარია გამჭვირვალების და არა სხვა სუბიექტების მიმართ ანგარიშვალდებულების ან მონაწილეობის პრინციპი. თუმცა, კანონმდებლობით დადგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში სხვადასხვა სახით სხვა სუბიექტების მონაწილეობის პრინციპიც.

საქართველოს კანონმდებლობა ზოგადად ცნობს კომპეტენციათა გადანაწილებაში სუბსიდიარობის პრინციპს, თუმცა, ეს პრინციპი პრაქტიკაში ჯერ ნაკლებადაა დანერგილი. სუბიექტების საქმიანობაში სუბორდინაცია და მასთან დაკავშირებული ანგარიშვალდებულების დონე და მონაწილეობის ხარისხი ვერ არის სათანადოდ მოწესრიგებული. "გარემოს დაცვის შესახებ" კანონი, როგორც ძირითადი კანონი, აყალიბებს გარემოს მართვაში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციების გამიჯვნის კრიტერიუმებს, ესენია: 1. ღონისძიებათა დაფინანსების წყაროები; 2. რესურსების მნიშვნელობა; 3. გარემოზე მავნე ზემოქმედების მასშტაბი და 4. დაცული გერიგორიების დაქვემდებარების დონე.

ამ კრიტერიუმებზე, კერძოდ კი, მეორე და მესამე კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, უკვე კონკრეტულ რესურსებთან დაკავშირებული ურთიერთობების მარეგულირებელ აქტებში მოხდა სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის რესურსის ცნების შემოგანა. რასაც, ლოგიკურად, იმავე "გარემოს დაცვის შესახებ" კანონით უნდა მოჰყოლოდა ადგილობრივი მნიშვნელობის რესურსის მართვაში ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციების განსაზღვრა და მათ განსახორციელებლად პრაქტიკული ღონისძიებების გაგარების საკანონმდებლო რეგულაციების დაწესება. გარემოს დაცვის მართვის სფეროში ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებისთვის უფლებათა საკანონმდებლო დელეგირების მიუხედავად, მართვის ინიციატივები რეალურად აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრს, მათ გერიგორიულ ორგანოებს უფრო ეკუთვნით. ამას ხელს უწყობს ისიც, რომ პრაქტიკაში ჯერ ვერ განხორციელდა რესურსების გამიჯვნა სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის მიხედვით. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებს მათი საქმიანობის მარეგულირებელი სპეციფიური კანონმდებლობა გარემოსდაცვით მმართველობაში ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავების გარკვეულ უფლებამოსილებებს ანიჭებს, მაგრამ ისევე, როგორც გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის სხვა შემთხვევებში, ეს ნორმები საკმაოდ ზოგადი და დეკლარაციული ხასიათისაა.

გარემოს დაცვის მართვის სისგემაში ბოლო წლებში გაგარებული ინსტიტუციური ცვლილებების შედეგად გარემოს დაცვის მართვის უფლებამოსილება უფრო მეტად სამინისტროს ცენტრალურ აპარატშია თავმოყრილი, ვიდრე ადგილებზე. შედეგად, ადგილი აქვს იმგვარ შემთხვევებს, როდესაც ადგილობრივი ორგანოები ცდილობენ მათთვის კანონმდებლობით დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში დამოუკიდებლად წარმართონ ადგილობრივი გარემოსდაცვითი პოლიტიკა და მიიღონ ადგილობრივი მნიშვნელობის მმართველობითი გადაწყვეტილებები, რაც ზოგიერთ შემთხვევებში არ ემთხვევა ცენტრში არსებულ პოლიტიკასა და მიღებულ გადაწყვეტილებებს. თუმცა, ასეთი შემთხვევები ძალიან იშვიათია, განსაკუთრებით ბოლო წლებში. ზემოაღნიშნული პრობლემების გამო ცენტრისა და ადგილებზე არსებულ სტრუქტურების საქმიანობა ნაკლებად გამჭვირვალეა, გადაწყვეტილებების უმეტესობა მიიღება ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად, შეზღუდული ურთიერთმონაწილეობის ფონზე, კონკრეტულად გადასაწყვეტი ამოცანებიდან გამომდინარე კი, უფრო ცენტრის პოლიტიკისა და პოზიციების რეალიზება ხდება, ვიდრე ადგილობრივი თვითმმართველობისა.

I. ბუნებრივი ჯახასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკა

საქართველოში ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკა/სტრატეგია ბოლომდე გაამრებული და შემუშავებული არ არის. სუსტად განვითარებული კრიზისების მართვის სისგემა აძნელებს ბუნებრივი და ტექნოგენური უბედურებების პრევენციას, ხოლო მისი განხორციელების შემთხვევაში კრიზისის შემდგომ პერიოდის რეაბილიტაციას და უბედურების შედეგების დროულად ლიკვიდაციას. ამგვარი საფრთხეების რაოდენობა კიდევ უფრო გაიზარდება, რაც აუცილებელს ხდის წინასწარ მოსამზადებელი სამუშაოების ჩაგარებას, როგორც მოსახლეობაში, აგრეთვე სახელმწიფო სტრუქტურებში მოქმედების ეფექტურობისა და კოორდინაციის ხარისხის გასაუმჯობესებლად.

"ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიგორიის დაცვის შესახებ" კანონის შინაარსიდან გამომდინარე ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის

სფეროში გამოსაცემი კანონების მიღების საკითხი თითქოს არსებითად მოწესრიგებულია (დარეგულირებულია). საკითხის ანალიზი და კვლევა აჩვენებს, რომ ეს მოსაზრება მუსტი არ არის.

მართალია, “ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიგორიის დაცვის შესახებ” კანონზე დარეგულირებული იყო კანონი “საგანგებო მდგომარეობის შესახებ” და კიდევ რამდენიმე დარგობრივი კანონი, მაგრამ ამ კანონების რეგულაციები არსებითად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან. ისინი ადგენენ ურთიერთობების რეგულირების პრინციპულად სხვადასხვა მიდგომებს, რაც ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის სამართლებრივ ვაკუუმზე უფრო მიუთითებს, ვიდრე თავად პოლიტიკაში არსებულ ხარვეზებზე.

უკანასკნელი წლების განმავლობაში იყო რამდენიმე მცდელობა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკისა თუ სტრატეგიის შემუშავებაში. ეს მცდელობა სხვადასხვა ნორმატიული აქტების მიღებით განხორციელდა. კერძოდ, სტრატეგიის შემუშავებას ემსახურებოდა საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 28 იანვრის №66 ბრძანებულება „საქართველოს გერიგორიაზე საშიში (სტიქიური) გეოლოგიური პროცესების განვითარებისა და მათგან მიწებისა და მიწისქვეშა ჰიდროსფეროს დაცვის ღონისძიებათა შესახებ“. ამ ბრძანებულების თანახმად, ეკონომიკის სამინისტროს ევალებოდა საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების 1996-2000 წლების ინდიკატური გეგმის ყოველწლიურად დაზუსტებისას მასში გათვალისწინებინა სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამები. საქართველოს გეოლოგიის სახელმწიფო დეპარტამენტს ყოველწლიურად პარლამენტისათვის განსახილველად უნდა წარედგინა ინფორმაცია გეოლოგიური პროცესების ღონისა და ხასიათის, მათი განვითარების მოკლე და გრძელვადიანი პროგნოზების, აგრეთვე მათ წინააღმდეგ ბრძოლის ღონისძიებათა დაფინანსების შესახებ, სხვა დაინტერესებულ უწყებებთან ერთად გადაემუშავებინა საქართველოს გერიგორიაზე სტიქიური პროცესების საწინააღმდეგო ღონისძიებათა არსებული გენერალური სქემა (1981-2000 წლებისათვის) გერიგორიების ეკოლოგიური მდგომარეობის გათვალისწინებით და აღნიშნულის საფუძველზე შეედგინა ამ ღონისძიებათა 2001-2020 წლების გენერალური სქემა, სტიქიური პროცესების განვითარების გრძელვადიანი პროგნოზების დართვით. 2001-2020 წლების ასეთი გენერალური სქემა არ იქნა შემუშავებული.

პოლიტიკის შემუშავებაში მეორე მცდელობა იყო საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 31 ოქტომბრის №779 განკარგულება „გაეროს საგანგებო სიტუაციების მართვის ხელშეწყობის პროგრამის განხორციელების შესახებ“. პროგრამა ითვალისწინებდა საგანგებო სიტუაციების მართვის ეროვნული სტრატეგიის განსაზღვრას, დახვეწასა და არსებული სისტემის ქმედუნარიანობის გაძლიერებას, სასურველი დადებითი შედეგების მიღწევას. პროგრამის განხორციელების კოორდინაცია, შესაბამისი სამინისტროების, უწყებების და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიზანშეწონილობის მიხედვით მომიღვა და პროგრამის განხორციელებაში ჩართვა დაევალა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მაშინდელი საგანგებო სიტუაციებისა და სამოქალაქო თავდაცვის დეპარტამენტს.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკის/სტრატეგიის შემუშავების საკითხს ასევე პირდაპირ უკავშირდება პრეზიდენტის 2006 წლის 22 აგვისტოს №471 განკარგულება. განკარგულებით დამტკიცებულ საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის შემუშავებულ უწყებათაშორისი კომისიას დაევალა საქართველოს თავდაცვის, უსაფრთხოების სისტემის სრულყოფისა და სტრატეგიული დაგეგმვის ხელშეწყობის მიზნით საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის შემუშავება. ასეთი სახის დოკუმენტი მართლაც შემუშავებულ იქნა. კერძოდ, „თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე მიღებული იქნა საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 24 სექტემბრის №542 ბრძანებულება „საქართველოს საფრთხეების შეფასების 2007–2009 წ.წ დოკუმენტის დამტკიცების თაობაზე“. იგი წარმოადგენს საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე არსებული საფრთხეების შეფასების ადაპტირებულ არასაიდუმლო ვარიანტს და დეტალურად ახდენს იმ საშინაო და საგარეო ძალების, გენდენციების, რისკ-ფაქტორების იდენტიფიცირებას, რომელთაც შეუძლიათ გავლენა იქონიონ ქვეყნის უსაფრთხოებაზე. რამდენადაც საქართველოს მდებარეობა სეისმურად აქტიურ და ჰიდრო-გეოლოგიური ხასიათის საფრთხეების მომცველ ზონაში მრდის მისი დაუცველობის ხარისხს ბუნებრივი კატასტროფების მიმართ,

განსაკუთრებული ყურადღებაა გამახვილებული ისეთ სტიქიურ მოვლენებზე როგორცაა: მიწისძვრა, წყალდიდობა, ზვავი, მეწყერი, ღვარცოფი და გყის ხანძრები. ღოკუმენტში ცალკეა გამოტანილი ეკოლოგიური, ტექნოგენური და ეპიდემიური საფრთხეები საქართველოს რეგიონებისა და რაიონების მიხედვით. ამ თვალსაზრისით ჩნდება კითხვები კომისიის მიერ იდენტიფიცირებული საშინაო და საგარეო ძალების, ტენდენციების, რისკ-ფაქტორების ჩამონათვალის სისრულისა და მისი საიმედოობის შესახებ, რამდენადაც გაკვირვებას იწვევს, თუ როგორ მოახერხა კომისიამ 2007 წლის 22 აგვისტოდან იმავე წლის 24 სექტემბრამდე, ანუ განკარგულებიდან ბრძანებულებამდე ერთ თვიან პერიოდში იმ საკითხების გადაჭრა, რომელთა რეალურად გადაჭრაც წლების განმავლობაში სახელმწიფოში ვერ ხერხდებოდა. იგივე კითხვები ჩნდება საფრთხეებისადმი მოწყვლადი საქართველოს რეგიონების ჩამონათვალის მიმართაც. საინტერესოა ბრძანებულების ბოლო ნაწილის შინაარსიც: „ამგვარი საფრთხეების რაოდენობა კიდევ უფრო გაიზარდება, რაც, როგორც მოსახლეობაში, აგრეთვე სახელმწიფო სტრუქტურებში მოქმედების ეფექტურობისა და კოორდინაციის ხარისხის გასაუმჯობესებლად აუცილებელს ხდის წინასწარ მოსამზადებელი სამუშაოების ჩატარებას“. მოსახლეობაში, აგრეთვე სახელმწიფო სტრუქტურებში მოქმედების ეფექტურობისა და კოორდინაციის ხარისხის გასაუმჯობესებლად რა წინასწარ მოსამზადებელი რა კონკრეტული სამუშაოები უნდა ჩატარდეს, ვინ უნდა ჩაატაროს, რა ვადებში და ა.შ - თავად ბრძანებულებაში სამწუხაროდ, საერთოდ არ არის მითითებული, რაც ბუნდოვანს ხდის როგორც მის აღმსრულებელ სუბიექტთა წრეს, ასევე აღსრულების პერსპექტივებსაც.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკა/სტრატეგიის შემუშავება მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია შესაბამისი პოლიტიკური ხელის, გეგმის, ან კონცეფციის არსებობაზე. აღნიშნული საკითხი პირველ რიგში საკანონმდებლო ხელისუფლების ამოცანას წარმოადგენს, რამდენადაც პოლიტიკის/სტრატეგიის, როგორც სისტემური მიდგომების სახელმწიფო დონეზე შემუშავებისათვის პირველ რიგში შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძვლების შექმნა არის საჭირო. ამ თვალსაზრისით საინტერესოა “საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია” (მიღებულია პარლამენტის 2005 წლის 8 ივლისის № 1895-რს დადგენილებით). იგი მნიშვნელოვანი დოკუმენტია ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის კონცეფციის, გნებავთ პოლიტიკის ჩამოყალიბებისათვის. კონცეფციაში ყურადღება გამახვილებულია “საქართველოს გარემოს დაცვითი უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავებაზე, რომელიც მიმართულია ინდივიდებისა და გარემოს დაცვის ისეთი ღონისძიებების გატარებაზე, რომელიც ამცირებს რესურსების მნიშვნელოვან მოხმარებასა და გარემოს დაზიანებებს. შედეგად მცირდება ადამიანის ქმედებებითა და ბუნებრივი გარემოებებით გამოწვეული კატასტროფები“. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ისეთ მსხვილმასშტაბიან სამრეწველო ავარიებსა და ბუნებრივ კატაკლიზმებს, როგორცაა წყალდიდობები, მეწყერები, ზვავები და მიწისძვრები. უცილებლობადაა მიჩნეული რისკის შეფასების რეგულარული ღონისძიებებისა და საზოგადოების გათვითცნობიერების კამპანიების წარმართვა, რათა მოხდეს კრიზისების თავიდან აცილება და პოსტკრიზისული მართვის სისტემის შემუშავება.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის შესრულება შეიძლება რისკის ქვეშ აღმოჩნდეს, ვინაიდან არ არსებობს ერთიანი ეროვნული საინფორმაციო პოლიტიკა, ხოლო აღნიშნული პოლიტიკის გასაგარებლად საჭირო ინფრასტრუქტურა სუსტია, სახელმწიფო აღმინსტრირება კი, ეფუძნება არასაკმარისსა და შეუმოწმებელ ინფორმაციას. აღნიშნული დოკუმენტის კონცეპტუალური ხასიათიდან გამომდინარე, ეროვნული უსაფრთხოების ძირითადი საკითხები მიმოხილულია ზოგადად და მას არ ახლავს თან კონკრეტული სამოქმედო გეგმა გარემოზე რაიმე გეგავლენის მოსახდენად.

მიუხედავად არასამთავრობო სტრუქტურების ცალკეული აქტიურობისა, ძალისხმევა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკის/სტრატეგიის შემუშავების მცდელობაზე, ყოველ შემთხვევაში, ხელისუფლების მხრიდან, ნაკლებად იგრძნობოდა. ბოლო რამოდენიმე წელია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმებში (რომელიც ნორმატიული აქტებით მტკიცდება) ამ პროფილის საკანონმდებლო აქტების პროექტების შემუშავება გათვალისწინებული არ ყოფილა. რამდენადაც ცნობილია, ისინი არც მიმდინარე წლის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმებშია გათვალისწინებული.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკის/სტრატეგიის ჩამოყალიბებისადმი სახელმწიფოს მიდგომების საერთო ანალიზი აჩვენებს, რომ ქვეყანაში აქცენტი და ძალისხმევა საერთაშორისო შეთანხმებებზე მიერთებაზე უფროა ორიენტირებული, ვიდრე ბუნებრივი კატასტროფების რისკების მართვის შიდასახელმწიფოებრივი მექანიზმების, ეროვნული პოლიტიკისა და სტრატეგიის ჩამოყალიბებასა და მის განვითარება-სრულყოფაზე. საერთაშორისო შეთანხმებები ბუნებრივი და სხვა სახის კატასტროფებისა თუ საგანგებო სიტუაციების დადგომისას ქვეყნების ურთიერთდახმარებას ითვალისწინებს. ასეთი პოლიტიკის რეალური მაჩვენებლებია შემდეგ სხვადასხვა საერთაშორისო ნორმატიულ აქტებზე საქართველოს მიერთების საერთო სურათი. კერძოდ:

(1) "საქართველოს მთავრობასა და სომხეთის რესპუბლიკის მთავრობას შორის ბუნებრივი და გექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციითა თავიდან აცილებისა და მათი შედეგების ლიკვიდაციის სფეროში თანამშრომლობის შესახებ" 1997 წლის 3 მაისის შეთანხმება (რატიფიცირებულია პარლამენტის 1998 წლის 18 თებერვლის №1243 დადგენილებით);

(2) შეთანხმება „გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სფეროში თანამშრომლობის შესახებ“ 1997 წლის 19 მაისის საქართველოს მთავრობასა და სომხეთის რესპუბლიკის მთავრობას შორის;

(3) შეთანხმება "საქართველოს მთავრობისა და ყაზახეთის რესპუბლიკის მთავრობას შორის სამრეწველო ავარიების, სტიქიური უბედურებების თავიდან აცილებისა და მათი შედეგების ლიკვიდაციის სფეროში თანამშრომლობის შესახებ" (რატიფიცირებულია პარლამენტის 1998 წლის 15 ოქტომბრის №1652 დადგენილებით);

(4) „შავი ზღვის ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაციის (შ ჩ) წევრი ქვეყნების მთავრობებს შორის ბუნებრივი და გექნოგენური ხასიათის კატასტროფების შემთხვევებში სასწრაფო დახმარების აღმოჩენაში და სასწრაფო საპასუხო ზომების მიღებაში თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების დამატებითი ოქმი“ (რატიფიცირებულია პარლამენტის 2006 წლის 17 მარტის №2759 დადგენილებით);

(5) პრეზიდენტის 2003 წლის 30 დეკემბრის №657 ბრძანებულება „სუუამის მონაწილე სახელმწიფოთა მთავრობებს შორის საგანგებო სიტუაციების თავიდან აცილებისა და მათი შედეგების ლიკვიდაციის დარგში თანამშრომლობის შესახებ“ ქ.თბილისში 2003 წლის 4 ივლისს ხელმოწერილი შეთანხმების დამტკიცებისა და ძალაში შესვლის თაობაზე.

როგორც აღვნიშნეთ, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის შიდასახელმწიფოებრივი პოლიტიკის/სტრატეგიის ჩამოყალიბებაში ჯერ კიდევ უამრავი საკითხებია გადასაწყვეტი, როგორც პოლიტიკური, ისე სამართლებრივი ხასიათის.

II. ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვა და მიწის მართვის პოლიტიკა

მდგრადი პოლიტიკის გაგარება მიწის მართვაში ბოლო წლებში საკმაოდ გართულებულია, რამდენადაც არა თუ მდგრადი პოლიტიკის, მიწის მართვაში ზოგადად პოლიტიკის გაგარების სახელმწიფო-სახელისუფლებო პრინციპები, ასევე მიწის მართვაში მონაწილე სუბიექტების რაოდენობა და მათი სტატუსიც მრავალჯერ შეიცვალა. მიწის მართვის სფეროში შესაბამისი კანონმდებლობა არ არსებობს. ამდენად, ბუნებრივია, რომ პოლიტიკის შემუშავება ერთ რომელიმე უწყებას არ ეკუთვნის და ცალკეულ სუბიექტებს შორის არის გადანაწილებული.

მიწის მართვის ყოფილი სახელმწიფო დეპარტამენტი 2004 წლისათვის განხორციელებული სამთავრობო რეორგანიზაციის შედეგად გაუქმდა. გაუქმდა დეპარტამენტის ცხრა რეგიონალური ოფისი. მიწის მართვის, ნიადაგის დაცვის მიწათსარგებლობასა და მიწის დაცვის სახელმწიფო კონგროლის ფუნქციები გადაეცა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს, ხოლო მიწის რეგისტრაციისა და რეესტრის წარმოების ფუნქციები იუსტიციის სამინისტროს გადაეცა. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში სტრუქტურული ერთეული სახით შექმნეს მიწის მართვის სამსახური, 2007 წელს იგი გააუქმეს და ცალკე მიმართულების სახით შეიყვანეს იურიდიულ დეპარტამენტში, ხოლო 2008 წლის ივლისში ისევ სამსახურის სახით შექმნეს. თავისთავად ცხადია, რომ ასეთი ხასიათის ცვლილებები მიწის მართვაში არა თუ მდგრადი, ზოგადად პოლიტიკის შემუშავებაზეც კი უარყოფითად მოქმედებს.

სამინისტროს მიწის მართვის სამსახურის ფუნქციებიდან მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გაგარებას ემსახურება მისი შემდეგი ფუნქცია: მიწის რესურსების მართვისა და მიზნობრივი გამოყენების პოლიტიკის განხორციელებაში მონაწილეობა. პოლიტიკის განხორციელებაში მონაწილეობა თავისთავად იმაზე მიუნიშნებს, რომ ეს პოლიტიკა არსებობს (ან, უნდა არსებობდეს). თუმცა, აქვე უნდა ღვაწუდებით, რომ სამსახურს მინიჭებული აქვს პოლიტიკის განხორციელებაში, ანუ აღსრულებაში მონაწილეობის ფუნქცია და პოლიტიკის შემუშავების ფუნქცია.

ამ ე.წ. გარადმავალ პერიოდში, ანუ მიწის მართვის სფეროში შესაბამისი კანონმდებლობის მიღებამდე, მიწის მართვის საკითხების გადაწყვეტის შესახებ რეკომენდაციების შემუშავების ფუნქცია მთლიანად საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსთან არსებულ საქართველოს მიწის გამოყენებისა და დაცვის სახელმწიფო კომისიას ეკუთვნის (თავმჯდომარეა მინისტრი), რომელსაც უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოს ფუნქცია აქვს მინიჭებული. კომისია შექმნილია საქართველოს პრეზიდენტის 1996 წლის 6 თებერვალი №160 ბრძანებულებით და ამავე ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულებით განსაზღვრული აქვს კომპეტენციები მიწის მართვაში. კერძოდ, მე-2 მუხლის თანახმად კომისიის ძირითად ამოცანებს და ფუნქციებს განეკუთვნება მიწის რეფორმის, მიწის დაცვისა და მიზნობრივი გამოყენების ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელებისათვის რეკომენდაციების მომზადება და სახელმწიფო ფონდიდან მიწის განკარგვის, მიწის გამოყოფის, მიწის გამოყენებისა და დაცვის თაობაზე წინადადებებისა და რეკომენდაციების მომზადება. რამდენადაც კომისიის საქმიანობის საბოლოო პროდუქტი მხოლოდ რეკომენდაციებია, ცხადია, რომ მიწის მართვაში მდგრადი თუ არამდგრადი პოლიტიკის გაგარებაზე კომისიას პასუხისმგებლობა არ გააჩნია. კომისიის მიერ მომზადებული რეკომენდაციები განსახილველად წარედგინება საქართველოს მთავრობას, ხოლო მისი მოწონების შემთხვევაში იგი შემდგომ წარედგინება: (ა) საქართველოს პრეზიდენტს, გადაწყვეტილების მისაღებად, ან (ბ) ეგზავნება უფლებამოსილ ორგანოს შესასრულებლად.

მთავარი სუბიექტი, რომელმაც რეკომენდაციების საფუძველზე მიწის მართვაში შესაბამისი (მდგრადი) პოლიტიკის შექმნისა და გაგარების მიზნით საბოლოო გადაწყვეტილებები უნდა მიიღოს, არის პრეზიდენტი. ამდენად, პასუხისმგებლობის მთელი აქცენტი გადაგანილია მხოლოდ პრეზიდენტზე, როგორც პოლიტიკის შემქნელზე (ნორმატიული აქტის გამოცემზე). რაც შეეხება მეორე სუბიექტს, “უფლებამოსილ ორგანოს“, იგი მიწის მართვაში პოლიტიკის გაგარებაზე პასუხისმგებელ სუბიექტად ვერ იქნება მიჩნეული, რამდენადაც მას რეკომენდაციები ეგზავნება შესასრულებლად, ანუ აღსასრულებლად. თუ საკითხს ამ კუთხით შევხვდებით, შეიძლება დავასკვნათ, რომ მიწის მართვის პოლიტიკის შექმნაში საქართველოს მიწის გამოყენებისა და დაცვის სახელმწიფო კომისიას პასუხისმგებლობა გარკვეულწილად მაინც აკისრია, რამდენადაც კომისიის მიერ შემუშავებული და მთავრობის მიერ განხილვების შედეგად მოწონებული რეკომენდაციები “უფლებამოსილ ორგანოში“ გადაიგზავნება შესრულების, იგივე აღსრულების მიზნით, ანუ “უფლებამოსილ ორგანოში“ შესრულების მიზნით გადაგზავნილი რეკომენდაცია უკვე გამოხატული პოლიტიკური ნების აღსრულებაა და სხვა არაფერი.

ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გაგარების თვალსაზრისით საინტერესოდ გამოიყურება მთავრობის კომპეტენციები. იგი პოლიტიკის შემუშავებაში მონაწილეობს მხოლოდ კომისიის მიერ მომზადებული სკითხის “მოწონების” ან “არმოწონების” ფუნქციით. არსად არ არის მითითებული, ან დადგენილი, თუ რა ხდება, როდესაც მთავრობა არ ეთანხმება კომისიის მიერ მომზადებულ საკითხს. განსახილველად გაგანილ რეკომენდაციებში კორექტივების შეტანის მთავრობის კომპეტენციების შესახებ არსად არ არის მითითებული. უნდა ვივარაუდოთ, რომ ასეთი მდგომარეობა (პოლიტიკის გენერაციის ასეთი მექანიზმი) შეიცვლება მიწის მართვის სფეროში შესაბამისი კანონმდებლობის მიღების შემდეგ მაინც.

რამდენადაც მიწის მართვაში მდგრადი თუ არამდგრადი პოლიტიკის გაგარება მიიღწევა სხვადასხვა მეთოდებით, მათ შორის მიწის გამოყენებისა და დაცვის მიზნობრივი პროგრამების შემუშავებით, ამდენად სამინისტროს მიწის მართვის სამსახური (ანუ სამინისტრო) ასევე უნდა იქნეს მიჩნეული პოლიტიკის გაგარებაზე პასუხისმგებელ სუბიექტად, რამდენადაც ასეთი მიზნობრივი

პროგრამების შემუშავებაში მონაწილეობის მიღების ვალდებულება მიწის მართვის სამსახურს პირდაპირ აქვს დადგენილი.

სისტემურ დონეზე არსებული მდგომარეობის შეფასებისას გამოიკვეთა მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გაგარების შემდეგი ბარიერები: ქვეყნის საერთო სოციალურ-ეკონომიკური და ცალკეული სექტორების განვითარების სტრატეგიების, პროგრამების, გეგმების და სხვადასხვა დონეზე მიღებული გადაწყვეტილებების ანალიზით დგინდება, რომ საკმაოდ რაოდენობით მიღებული ბრძანებულებებით და საერთაშორისო კონვენციებზე ხელმოწერით ერთი შეხედვით ქვეყანა მისი ეკონომიკის მდგრად განვითარებას პრიორიტეტულად აცხადებს. პრაქტიკული განხორციელების სურათი კი სრულიად განსხვავებულია. ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური პირობების რეალური (არასახარბიელო) მდგომარეობის გათვალისწინებით მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გაგარებისა და მოგადად გარემოს დაცვის სფეროები პრიორიტეტი ჯერ ვერ გახდა. ამ თვალსაზრისით სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების შედარებით დაბალი ტემპი დამაბრკოლებელი გარემოება ნამდვილად არის. სხვადასხვა უწყებებს შორის პოლიტიკური დიალოგის ცალკეულ შემთხვევებში რთულად მიმდინარეობა ასევე ერთ-ერთ სერიოზული ბარიერია, მით უმეტეს, რომ მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გაგარებისათვის სხვადასხვა უწყებების შესაბამისი პოლიტიკური დიალოგის ჯერ დაწყება, ხოლო შემდეგ მისი გაგრძელებაა საჭირო, ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ ეს დიალოგი სტაბილური, დინამიური იყოს. შემდეგი შემთავრებული ფაქტორია მაღალი რანგის სახელმწიფო ჩინოსნების ხშირი ცვლა. მთავრობის წევრების ხშირი მონაცვლეობა იწვევს უწყებებში მინდინარე საქმიანობისა და პროცესების არასტაბილურობის განცდას და როგორც წესი, უმეტესწილად უარყოფითად აისახება ყველა მიმდინარეობაზე, მათ შორის იგი ნამდვილად არ ახდენს დადებით გავლენას მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გაგარებაზე.

ამ ეტაპზე მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გაგარების სფეროში არსებული პრობლემების მთავრი მახასიათებელია ამოცანების, საჭიროებებისა და მიდგომებისადმი ფრაგმენტური, ზოგადი ხასიათი. პირველ რიგში, ეს იგრძნობა საკანონმდებლო ორგანოსა და მისი სტრუქტურების (სხვადასხვა დარგობრივი საპარლამენტო კომიტეტების) საქმიანობაში. ამ ერთეულების საკანონმდებლო ინიციატივა კანონითაა განსაზღვრული და ბუნებრივია, რომ მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გაგარებაში აღმასრულებელი ხლისუფლების წარმატებული, გააზრებული საქმიანობა მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაზე. ამ თვალსაზრისით დამატებით ამოცანად რჩება ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში ევროკავშირის გამოცდილების გაანალიზება და საქართველოს საკანონმდებლო სივრცეში ჰარმონიულად გადმოტანა. ამ საკითხის გადაწყვეტა კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკის განმსაზღვრელი საკანონმდებლო ბაზის შექმნის პრობლემატიკას მნიშვნელოვნად მოაგვარებს.

მოგადად სტრატეგიის და მათ შორის მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გაგარების შემუშავება გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს “ყველა შესაბამის უწყებასთან ერთად თანამშრომლობით” ევალება. 1996 წელს პრეზიდენტის №763 ბრძანებულებით შეიქმნა მდგრადი განვითარების სახელმწიფო კომისია. როგორც ბრძანებულებაშია აღნიშნული, კომისია შეიქმნა “გარემოს განვითარების შესახებ გაეროს 1992 წლის რიო-დე-ჟანეიროს კონფერენციის გადაწყვეტილების შესაბამისად და საქართველოს მდგრადი განვითარების სტრატეგიის შემუშავების მიზნით”. კომისიას თავმჯდომარეობს პრეზიდენტი. კომისიის თავმჯდომარის მოადგილედ დანიშნულ იქნა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრი. კომისიის მუშაობის კოორდინაცია დაევალა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს. ამავე სამინისტროს დაევალა სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოსა და დამოუკიდებელი სამუშაო ჯგუფის შექმნა, რომელიც იმუშავებდა მდგრადი განვითარების სტრატეგიის შემუშავებაზე. ჯგუფს დაევალა თავისი მუშაობის შედეგების თვეში ერთხელ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსთვის, ხოლო კვარტალში ერთხელ მდგრადი განვითარების სახელმწიფო კომისიისთვის წარდგენა. განვლილი პერიოდი აჩვენებს, რომ კომისია ნაკლებადქმედუნარიანი აღმოჩნდა. სტრატეგიის შესამუშავებლად არც კომისიას და არც მუშა ჯგუფს რეალურად არ უმუშავია. ამის მიზეზად შესაძლებელია დასახელებულ იქნას ქვეყნის მომავალი განვითარების პრიორიტეტულ მიმართულებაზე საერთო თვალთახედვის ნაკლებად არარსებობა, უწყებათაშორისი თანამშრომლობის სისუსტე, კომისიის შემადგენლობაში შეყვანილ სახელმწიფო უწყებათა და

დაინგერესებულ მხარეთა ვიწრო წრე, ხელმძღვანელ თანამდებობის პირთა სშირი ცვლა, მდგრადი განვითარების სტრატეგიის შესამუშავებლად მეთოდოლოგიური საფუძვლის არარსებობა და სხვა. შესაბამისი სამუშაოების ჩასატარებლად კომისიას ფინანსური თვალსაზრისითაც ასევე გარკვეული სიძნელები ჰქონდა. გარდა ამისა, მიუხედავად ფორმალურად განცხადებული სურვილისა, ხელისუფლებას არ აღმოაჩნდა რეალური პოლიტიკური ნება, დრო და რესურსები ყოველდღიური სოციალურ-ეკონომიკური თუ პოლიტიკური პრობლემების გადაჭრის სანაცვლოდ იმ პრობლემების გადაჭრისათვის დაეთმო, რაც შორეულ პრესპექტივაშია გათვლილი და სარგებელი გრძელვადიან პეროდში მოაქვს. მდგრადი განვითარების სახელმწიფო კომისიის შექმნა შეიძლება შევაფასოთ, როგორც სახელმწიფოს პოლიტიკური ნების გამოხატულება და რეაგირება მსოფლიოში მიმდინარე მაშინდელ (ოთხმოცდაათიანი წლების) პროცესებზე.

შეიძლება ითქვას, რომ მდგრადი განვითარების კომისიის შექმნით და “გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონში მდგრადი განვითარების სტრატეგიის შემუშავების აუცილებლობის ჩადებით სახელმწიფომ გამოხატა სურვილი და პოლიტიკური ნება მხარი აეხა მდგრადი განვითარების საერთაშორისო პროცესებისათვის. თუმცა, ისევ ფინანსური, დაგეგმვის და მართვის პრობლემების გამო, ასევე იმის გამო, რომ რეალური პრიორიტეტი ხელისუფლებაშიც და საზოგადოებაშიც ყოველდღიური მწვავე და გადაუდებელი პრობლემების გადაჭრას უფრო ენიჭება, ვიდრე გრძელვადიან დაგეგმვას და შორს გამომწვეული ამოცანების შესრულებას, სახელმწიფომ ვერ შეძლო მდგრადი განვითარებისადმი ფორმალური მხარდაჭერა რეალური სისტემური ხასიათის ქმედებებით გამოეხატა.

მიუხედავად იმისა, რომ მიწის რესურსით მდგრადი სარგებლობის უზრუნველსაყოფად გარემოს დაცვის მოქმედებათა გეგმაში ჩამოთვლილია რამდენიმე უპირველესად საჭირო ქმედება, მიწათსარგებლობის სფეროში ეროვნული სტრატეგია ან პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტი, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ჯერჯერობით არ არსებობს. მაგალითად, გარემოს დაცვის მოქმედებათა გეგმაში გათვალისწინებულია ნიადაგის დაცვის ეროვნული პროგრამის შექმნა, რომელშიც უნდა განისაზღვროს ის ბუნებრივი და ანთროპოგენური ფაქტორები, რომელიც იწვევს მიწის დეგრადაციას და უნდა დაისახოს როგორც პრევენციული ღონისძიებები, ასევე ინვესტიციების გეგმა.

მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გატარების საკითხს პირდაპირ უკავშირდება საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 24 ნოემბრის №477 ბრძანებულებით დამტკიცებული „საქართველოში ჰიდრომეტეოროლოგიისა და გარემოს ფონური დაბინძურების მონიტორინგის სფეროს შენარჩუნებისა და განვითარების ღონისძიებათა სახელმწიფო პროგრამა“, რომლის მე-16 პუნქტით გათვალისწინებული იყო გაუდაზნოების პროცესებისა და გვალების მონიტორინგის სამუშაოები, რომელშიც შედიოდა საქართველოს ტერიტორიაზე გვალების სისხირის განმეორადობის, აგრეთვე მონიტორინგის ავტომატიზებული სისტემის შექმნა, გვალების მონიტორინგის პრაქტიკული რეალიზაცია და პროგნოზირება. 2001 წლის აგვისტოში ჰიდრომეტეოროლოგიის ყოფილ სახელმწიფო დეპარტამენტში შეიქმნა საწარმო-სამეცნიერო ორგანიზაცია გვალების მონიტორინგის ცენტრი. იგი შედიოდა ოპერატიული აგროპროგნოზების განყოფილებაში და არ წარმოადგენდა დეპარტამენტის დამოუკიდებელ ქვესტრუქტურას. ამ ცენტრების შექმნა მსოფლიო მეტეოროლოგიური ორგანიზაციის ინიციატივით მოხდა და მოიცავდა დსთ-ს იმ ქვეყნებს, სადაც ბოლო წლებში მკაცრი გვალები აღინიშნა. ცენტრის ფუნქციები იყო: გვალების მონიტორინგის სისტემის შექმნა ქვეყნის მასშტაბით, აგრომეტეოროლოგიური ქსელიდან მიღებული ინფორმაციის არქივირება, დამუშავება და ანალიზი და გვალების შესახებ აღრეული გაფრთხილების სისტემის შექმნა. ეს იყო საბიუჯეტო ორგანიზაცია, პრაქტიკულად მათი საქმიანობა გამოიხატებოდა 7-8 (აღრე 60-ზე მეტი იყო) აგრომეტეოროლოგიური სადგურიდან ყოველდღიურად ოპერატიულად მიღებული მონაცემები (ჰაერის ტემპერატურა, ნალექების რაოდენობა, ქარი, ჰაერის ტენიანობა, ნიადაგის ტენიანობა, მცენარეთა მახასიათებლები) ინახებოდა ქალაქებზე, მუშავდებოდა ხელით და უკომპიუტეროდ შესრულებული დეკადური ანალიზის შედეგები ქვეყნდებოდა აგრომეტეოროლოგიურ ბიულეტენში, რომელიც მიეწოდებოდა სოფლის მეურნეობის სამინისტროს, სახელმწიფო კანცელარიას, სახელმწიფო მინისტრს. ძირითადად აწარმოებდნენ სამეცნიერო კვლევებს გვალების დადგენასა და მონიტორინგზე. ჯერჯერობით, ანალოგიური დაწესებულება, ან სტრუქტურული ქვედანაყოფი არ არის შექმნილი.

III. ბუნებრივი აბასტროფების რისკის მართვა და განსახლების პოლიტიკა

იმის გათვალისწინებით, რომ მიწისძვრა საქართველოში ერთ-ერთი პოტენციურად ყველაზე მაღალი რისკის მქონე ბუნებრივი მოვლენაა, კატასტროფების პრევენციასა და წინასწარ გაფრთხილებაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სივრცითი დაგეგმვისა და უსაფრთხო მშენებელობის სფეროში სწორი პოლიტიკის გაგარებას.

მიწისძვრის საკითხებსა და სეისმოლოგიაზე ცალკეული აკადემიური დაწესებულებები მუშაობენ, მაგრამ ეს მონაცემები სამშენებლო წესებსა და ნორმებში გათვალისწინებული და გადატანილი ჯერ არ არის. შედეგად, საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც დაარეგულირებდა და დააკონკრეტებდა სამშენებლო ნორმებს მეგად არასაკმარისია. იგივე მდგომარეობაა მონიგორინგის სფეროშიც. მაშინ, როდესაც მაღალი რისკის მქონე მონების შესახებ სამეცნიერო წრეებში საკმარისი ინფორმაციაა დაგროვილი, ამ ინფორმაციის გათვალისწინება ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკაში (ან სხვა სფეროში) ჯერ არ მომხდარა.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის კუთხით განსახლების მართვაში (ურბანიზაციაში) და მით უმეტეს უსაფრთხო მშენებელობის თვალსაზრისით არაერთგვაროვანი, იურიდიული (რეგულაციურ-ფუნქციური) თვალსაზრისით რთული მდგომარეობა არსებობს. ურბანისტიკისა და მშენებლობის (მით უმეტეს უსაფრთხო მშენებლობის) სფერო ერთ-ერთი რთული, არასრული და კოლიზიური სფეროა. 2004 წლამდე ხდებოდა კოლიზიური ნორმატიული აქტების მიღება, საკანონმდებლო საქმიანობა კი ქაოტური და ყოველდღიური ამოცანებით განისაზღვრებოდა და არა სტრატეგიული ხედვებით. ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საკითხების გათვალისწინებაზე მიმართული პოლიტიკა (სტრატეგია, ხედავ) ურბანისტიკის სფეროში მოცემულია ძირითადად სამშენებლო ნორმებსა და წესებში, მაგრამ ისინი ჩამოყალიბებულია მშენებლობის წარმოების უსაფრთხოების სტანდარტული წესების სახით და ბუნებრივი კატასტროფების კუთხით რაიმე სპეციფიკას არ ითვალისწინებენ (მაგალითად წყალდიდობების, ან სეისმურად ყველაზე აქტიური რეგიონებისათვის სპეციფიკური უსაფრთხოების წესები ან სტანდარტები). ამ თვალსაზრისით საქართველოს ურბანიზაციისა და მშენებლობის მინისტრის 2002 წლის 9 აგვისტოს №36 ბრძანება „სამშენებლო ნორმების და წესები, საგანგებო სიტუაციებისა და სამოქალაქო თავდაცვის საინჟინრო-ტექნიკური ღონისძიებების“ დამტკიცების შესახებ“ ძირითადად სამოქალაქო თავდაცვის საკითხებზეა ორიენტირებული და ნაკლებად არეგულირებს ბუნებრივი კატასტროფების შედეგების პრევენციის თვალსაზრისით უსაფრთხო მშენებელობის საკითხს. საყურადღებოა, რომ საინტერესო განმარტება აქვს მიცემული მე-2 მუხლში მითითებულ ტერმინს “საშიში ბუნებრივი მოვლენა” - “საგანგებო სიტუაციის წყარო”.

ადმინისტრაციული და ადგილობრივი ორგანოების არსებითი ფუნქცია განსახლების მართვისა და უსაფრთხო მშენებელობის სფეროში სწორი პოლიტიკის გაგარების თვალსაზრისით დღეისათვის მშენებლობების ნებართვების გაცემის პროცედურების განხორციელებასა და ნებართვის გაცემაში მდგომარეობს. მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონით თვითმმართველი ერთეულის ერთ-ერთი უფლებამოსილებაა კანონით დადგენილი წესით მშენებლობის ნებართვის გაცემა და თავის ტერიტორიაზე მშენებლობაზე ზედამხედველობა; კატასტროფების რისკის მართვის კუთხით რაიმე სპეციფიკური მოთხოვნების ან კონკრეტული განხორციელებას კანონი ამ ორგანოებისათვის ჯერჯერობით არ ითვალისწინებს. საქმიანობა, რომელიც საჭიროებს მშენებლობის ნებართვას, ითვალისწინებს ვიწრო დარგობრივ რეგულაციას და მოიაზრებს ისეთი საქმიანობას (მშენებლობას), რომელიც შეიძლება ტექნოლოგიური და არა ბუნებრივი კატასტროფების საფრთხეს შეიცავდნენ.

სივრცითი დაგეგმვისა და უსაფრთხო მშენებელობის სფეროში სწორი პოლიტიკის გაგარების თვალსაზრისით ფაქტობრივად შექმნილი მდგომარეობის სპეციფიკა იმაში მდგომარეობს, რომ ეკოლოგიური ექსპერტიზა მიმართულია განზრახული ქმედების, ან საქმიანობის პროექტების შესწავლაზე (განხილვაზე) და დამატებითი სახის სპეციფიკური ხასიათისა და შინაარსის სამშენებლო ნორმებისა და წესების დადგენას არ ითვალისწინებს, მით უმეტეს სივრცითი დაგეგმვისა და უსაფრთხო მშენებელობის კუთხით. ამდენად, როდესაც გარდება მშენებლობის ეკოლოგიური ექსპერტიზა, ხდება საქმიანობის პროექტის შესწავლა და არა ბუნებრივი

კაცასტროფის დადგომისას მისი შედეგების შესარბილებლად ან ასაცილებლად რაიმე სახის კონკრეტული ნორმების, ან დამატებითი წესების დადგენა.

სისტემური მიდგომა ამ სფეროში ჯერ არ არსებობს. აუცილებელია შესაბამისი, ადეკვატური სამშენებლო ნორმების, წესების შემუშავება და მათი რეალურად შესრულება (განხორციელება).

IV. ბუნებრივი ხაზასტროფების რისკის მართვა, გარემოსდაცვითი პოლიტიკა და ბუნებრივი რესურსების მართვის პოლიტიკა

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის სისტემაში ხარვეზები ბევრია და როგორც წესი, ძირითადად სახელდება: უწყებებისთვის მინიჭებულ კომპეტენციითა გაღაფარვა, ვალდებულებათა ბუნდოვნად განსაზღვრა და ცალკეულ საკითხთა რეგულაციის გარეშე არსებობა (როდესაც ძნელი დასადგენია, თუ ვინ ახორციელებს ამა თუ იმ ფუნქციას), სუსტი თანამშრომლობა და კომუნიკაცია, რესურსარგებლობასა და მართვაში ბუნებრივი კაცასტროფების რისკი ელემენტების გათვალისწინებლობა, კვალიფიციური ადამიანური რესურსებისა და გამოცდილების, დაგეგმვისა და მართვის ნაკლებობა, ფინანსური და ტექნიკური რესურსების შემზღუდულობა და სხვა. გარემოსდაცვითი მართვის სისტემამ, ისევე როგორც სახელმწიფო მართვის მთელმა აპარატმა, 2004 წლის შემდეგ ცვლილებები ძირითადად სამი მიმართულებით განხორციელდა:

1. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში ინტეგრირებული იქნა ე.წ. "მომიჯნავე სფეროს" სახელმწიფო უწყებები (მაგალითად, საგეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი, დაცული ტერიტორიების სახელმწიფო დეპარტამენტი, გეოლოგიის სახელმწიფო დეპარტამენტი, მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი თავისი ფუნქციების ნაწილში და სხვ.);
2. სამინისტროში, ისევე როგორც მიერთებულ უწყებებში ლიკვიდირებულ ან რეორგანიზებულ იქნა მათ დაქვემდებარებაში არსებული ერთეულები ან შეიქმნა ახალი ერთეულები;
3. გამსხვილდა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები და შეიცვალა გარემოს დაცვის უზრუნველყოფასა და ბუნებრივი რესურსების განკარგვასთან დაკავშირებული გარკვეული გადაწყვეტილებების მიღების კომპეტენციები.

სისტემაში მიმდინარე სრულყოფილი ცვლილებების გარდა, ბოლო წლების განმავლობაში მრავალჯერ შეიცვალა თავად მინისტრები. შესაბამისად, ყოველი ახალი მინისტრის დანიშვნას თან სდევდა სისტემის შიდა სტრუქტურული და საკადრო ცვლილებები. სამინისტროს გამოცდილი და მაღალკვალიფიციური თანამშრომლების ნაწილი (ე.წ. "გამზდილი კადრები") სხვადასხვა მიზეზით საკუთარი ნებით წავიდა სისტემიდან, რისი დეფიციტიც დღეისათვის საკმაოდ იგრძნობა. ბევრმა მათგანმა არასამთავრობო ან კერძო სექტორში გადაინაცვლა. უწყებაში მომუშავე სახელმწიფო მოხელეების "გადარჩევის" და ახალი თანამშრომლების დაქირავების მთავარი პრინციპი, შესაბამის ცოდნასა და გამოცდილებასთან ერთად, როგორც წესი, ორიენტირებულია მათ მიმართ პირადი ნდობაზე; ეს განსაკუთრებით ეხება სამინისტროს სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელ პირებს.

მთლიანად სახელმწიფო მართვის და მათ შორის, გარემოსდაცვითი და ბუნებრივი რესურსების მართვის სფეროში რეფორმები მიმდინარეობდა ქვეყნის მთავრობის მიერ აღებული ძირითადი კურსის შესაბამისად, რომელიც საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესებასა და საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდაზეა ორიენტირებული. ამ კურსის ხელშეწყობის გზებზე სამინისტროს ხელმძღვანელობას და მთავრობას შესაბამისად ახალი იდეები და წარმოდგენები გააჩნია, რაც მართვის ინსტრუმენტების ცვლილებაშიც აისახა. მაგალითად, შეიცვალა გარემოში მავნე ნივთიერებათა გაფრქვევების ლიმიტირების მექანიზმი და გაუქმდა მავნე ნივთიერებების ჰაერში გაფრქვევისა და წყალში ჩაშვების გადასახადი, გაუქმდა გადასახადი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობაზე (ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლის სახელწოდების შეცვლით იგი შემდეგ კვლავ აღადგინეს) და ა.შ.

გარემოსდაცვითი მართვის სფეროში სწორი/მდგრადი პოლიტიკის გაგარებაში წამყვან როლს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო ასრულებს, რომელიც პასუხისმგებელია

გარემოს ბუნებრივი კაცასტროფების რისკის მართვაზე და გარემოსდაცვითი მართვის სფეროში სწორი/მდგრადი პოლიტიკის გატარებაზე.

გარემოსდაცვით და ბუნებრივი რესურსების მართვის სფეროში სწორი პოლიტიკის გატარება უპირველეს ყოვლისა სწორი დაგეგმვით მიიღწევა, როგორც მონიტორინგის (დაკვირვების) საფუძველზე გაკეთებული პროგნოზირების პროდუქტი. მონიტორინგი აუცილებელია რესურთსარგებლობის გენდენციების შესაფასებლად და მისი მართვის პრაქტიკის შედეგების დასადგენად. მონიტორინგის წარმოება და მიღებული ინფორმაციის ანალიზი უმნიშვნელოვანესია რესურთსარგებლობის მართვის სფეროში სწორი/მდგრადი პოლიტიკის, სტრატეგიისა და გეგმების შემუშავებისათვის, ასევე კონკრეტული გადაწყვეტილებების მისაღებად. მონიტორინგის შედეგები საშუალებას იძლევა დაიგეგმოს და განხორციელდეს გადაუღებელი ქმედებები გარემოსდაცვითი მართვის და ბუნებრივი რესურსებით მართვის სფეროში სწორი/მდგრადი პოლიტიკის გატარებისათვის, ბუნებრივ რესურსებზე კაცასტროფების რისკის შემცირების ან მინიმუმაციისათვის, გარემოზე მათი უარყოფითი ზემოქმედების შესამცირებლად და თავიდან ასაცილებლად. ბუნებრივი რესურსების შესახებ სანდო ინფორმაციის არსებობა აუცილებელია, საერთაშორისო ინვენტარიზაციისათვის და ასევე ეროვნული ანგარიშების (მონხენებების) მომზადებისათვის.

გარემოსდაცვით მონიტორინგის წარმოებას არსებული კანონმდებლობა სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებს (მაგალითად, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, ასევე სოფლის მეურნეობის სამინისტროს) ავალდებულებს. გარემოსდაცვითი მართვის სფეროში სწორი პოლიტიკის გატარებისათვის აქტუალური და სასარგებლო მონაცემების შეგროვება დღეისათვის საკმაოდ გაძნელებულია. ამის ძირითადი მიზეზებია:

1. ამ ინსტიტუტებში აუცილებელი კვალიფიკაციის კადრების ნაკლებობა, რომლებიც შეძლებდნენ დაკვირვებისა და ანალიტიკური სისტემების შექმნას, საკანონმდებლო საფუძვლების შემუშავებისა და დაკვირვების მეთოდების ჩათვლით;
2. ამ ინსტიტუტების არასათანადო უზრუნველყოფა აუცილებელი გექნა და ფინანსური რესურსებით;
3. სამეცნიერო ინსტიტუტებში არსებული შესაძლებლობების გამოუყენებლობა.
4. დაკვირვების უნიფიცირებული მეთოდოლოგიის არარსებობა, რის გამოც დიდი სხვაობაა სტატისტიკურ მონაცემებში. ამის გამო ინფორმაცია გარემოს ცალკეული კომპონენტების მდგომარეობის შესახებ ცალკეული სახელმწიფო, სამეცნიერო და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ როგორც წესი ზოგჯერ გროვდება არარეგულარულად და არასისტემურად;

გარემოსდაცვითი და რესურთსარგებლობის მართვის ერთიანი კომპიუტერული ბაზის შესაქმნელად სამეცნიერო და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ცალკეული პროექტების ფარგლებში შეგროვებული ინფორმაციის სისტემატიზაცია და გამოყენება დაბალ დონეზეა. შედეგად, გარემოსდაცვით მართვასთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა დაინტერესებული უწყებებისა და პირებისათვის შეზღუდულია.

გარემოსდაცვითი და რესურთსარგებლობის სფეროში სწორი/მდგრადი პოლიტიკის გატარებაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს ორგანიზაციების ერთმანეთთან, სამეცნიერო და საზოგადოებრივ სექტორთან თანამშრომლობა, ასევე მთლიანად სახელმწიფო მართვაში დამკვიდრებული პრაქტიკა და მიდგომები.

გარემოსდაცვითი და რესურთსარგებლობის მართვის სფეროს უმთავრეს ნაკლოვან მხარეებად კვლავ რჩება შემდეგი:

1. ჯერ კიდევ სუსტია აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის დაგეგმვა, კოორდინირება, მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულების ორგანიზება, მონიტორინგი, აუდიტი და კონტროლი, მასში არ არის ინტეგრირებული ბუნებრივი კაცასტროფების რისკის მართვის ელემენტები/პრინციპები;

2. ხელისუფლების სხვადასხვა საფეხურზე პასუხისმგებლობები ნაკლებად რაციონალურად არის დელეგირებული. ხელმძღვანელი თანმდებლობის პირების დროისა და ბიუჯეტის დიდი ნაწილი ოპერატიულ, ყოველდღიურ სამუშაოებზე და წარმოშობილი პრობლემების გადაწყვეტაზე იხარჯება და არა მართვის სტრატეგიულ, პრიორიტეტულ, პერსპექტიულ, სამომავლო პრობლემებზე მუშაობასა და შესაბამის გადაწყვეტილებათა მიღებაზე;

3. აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობა სამოქალაქო საზოგადოებასთან უფრო მეტად უსისტემო ხასიათისაა. ზოგჯერ ვერ ხერხდება ქმედებების და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მოსახლეობისთვის ახსნა-განმარტება, დასაბუთება. დასახვეწი და გასაუმჯობესებელია საზოგადოების აზრებისა და მოთხოვნების ანალიზის, მათზე რეაგირებისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მათი გათვალისწინების, საზოგადოების მონაწილეობის სათანადო სისტემა.

4. სახელმწიფო ორგანიზაციებს შორის გარემოსდაცვითი მართვის სფეროში თანამშრომლობა, ინფორმაციის გაცვლა, მათი მუშაობის კოორდინირება, და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში თანამონაწილეობა არასისტემურ ხასიათს აგარებს.

გარემოსდაცვითი მართვის და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში საკმარისად მკაფიოდ არ არის დარეგულირებული ცენტრალური და ადგილობრივი საფინანსო ურთიერთობები. ადგილობრივი არჩევითი თვითმართველობის დაწესებულებების უფლებები და შესაძლებლობები ხშირად შეზღუდულია. სახელმწიფო მოხელეთა პროფესიონალიზმის დონე ასამაღლებელია. გაუმჯობესებას ითხოვს გარემოსდაცვითი მმართველობითი სტრუქტურების მუშაკების, სხვადასხვა დონის ხელმძღვანელების პროფესიული (მენეჯერული) კომპეტენცია, მოვლენების და ამოცანების სტრატეგიული ხედვა და დაგეგმვის უნარი, მით უმეტეს გარემოსდაცვით მართველობის სწორი პოლიტიკის გაგარების სფეროში; ჯერ ვერ ჩამოყალიბდა სახელმწიფო მოხელის კომპეტენციის სტანდარტები, პასუხისმგებლობა და ფუნქციები. კადრების საგრძნობ ნაწილს გამოცდილება აკლია, ან საერთოდ არ გააჩნია.

V. საზოგადოების მონაწილეობა

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვისას დიდი მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს კონსულტაციებს საზოგადოებასთან, ინფორმაციის გაცვლისა და ხელმისაწვდომობის საკითხებს. ინფორმაციის გაცვლა მდგრადი განვითარების უმნიშვნელოვანესი ელემენტია, იგი სტიმულირებას უწევს განხილვას საზოგადოებაში და ბუნებრივი კატასტროფების რისკის პრობლემის გაგების გაფართოებას, ხელს უწყობს ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პროცესში მონაწილე მხარეების თანამშრომლობას, რითიც ამაღლებს განსახორციელებელი პროგრამებისა და პროექტების ხარისხს.

მიწის, განსახლების, გარემოსდაცვითი მართვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მართვის სფეროებში, რაც ბუნებრივი კატასტროფების რისკის პრევენციასაც უნდა ემსახურებოდეს საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმები საბოლოო ჯამში დამოკიდებულია იმ პოლიტიკაზე, რომელიც ეროვნულ საკანონმდებლო რეგულაციაშია მოცემული. ცხადია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიწის, განსახლების, გარემოსდაცვითი მართვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მართვის ყოველდღიურ საქმიანობაში საზოგადოების პირდაპირი წესით მონაწილეობა რეგლამენტირებული ან შეზღუდულია. ამდენად, მნიშვნელობა ენიჭება იმას, თუ მიწის, განსახლების, გარემოსდაცვითი მართვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მართვის გადაწყვეტილებების მიღების მარეგლამენტირებელ სფეროში არსებული კანონები და სხვა ნორმატიული აქტები როგორ არეგულირებენ საზოგადოების მონაწილეობას.

თავად ასეთი მიდგომა უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული მოქალაქის ძირითადი უფლებას – მიიღოს სრული, ობიექტური და დროული ინფორმაცია თავისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობაზე. საზოგადოების მონაწილეობის თვალსაზრისით უმთავრესია “გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ” ორჰუსის კონვენცია (შემდგომში – ორჰუსის კონვენცია). რამდენადაც მიწის, განსახლების, გარემოსდაცვითი და

ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მართვაში სამოგალოების მონაწილეობა ძირითადად ორპუსის კონვენციით, “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“, “ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” კანონებითა და “ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით” განისაზღვრება, ამდენად გადაწყვეტილებების მიღებაში სამოგალოების მონაწილეობის საკითხებს უფრო დეტალურად გავაანალიზებთ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ნაწილში, რომელშიც ყველა ეს რეგულაცია თავმოყრილი (ან, უნდა იყოს მაინც).

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობით, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში სამოგალოების მონაწილეობითა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობით სამოგალოების მონაწილეობას, უპირველეს ყოვლისა გარემოზე ზემოქმედების შეფასებაში მონაწილეობის, როგორც სამოგალოების მხრიდან მონაწილეობისა და რეაგირების ინსტრუმენტს.

VI. ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის თვალსაზრისით რეგულაციური საერთაშორისო გარემოსდაცვითი ჯონკონციახის მიმოხილვა

ორპუსის, გაუდაბნობასთან ბრძოლისა და ბიოლოგიური მრავალფეროვნების დაცვის კონვენციებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი საერთაშორისო კონვენციების ხელშეკრულებების სტატუსი აქვთ. კერძოდ: ორპუსის კონვენცია საქართველოში ძალაშია საქართველოს პარლამენტის 2000 წლის 11 თებერვლის დადგენილებით, გაუდაბნობასთან ბრძოლის კონვენცია ძალაშია საქართველოს პარლამენტის 1999 წლის 23 ივნისის დადგენილებით, ხოლო ბიოლოგიური მრავალფეროვნების დაცვის კონვენცია საქართველოში ძალაშია საქართველოს პარლამენტის 1994 წლის 21 აპრილის დადგენილებით.

“საერთაშორისო ხელშეკრულების შესახებ” კანონის თანახმად, ზემომითითებული კონვენციები არის საქართველოს მიერ უცხო სახელმწიფოსთან (სახელმწიფოებთან) ან საერთაშორისო ორგანიზაციასთან (ორგანიზაციებთან) წერილობითი ფორმით დადებული შეთანხმება, რომელიც რეგულირდება საერთაშორისო სამართლის ნორმებით, განურჩევლად იმისა, წარმოდგენილია იგი ერთი თუ რამდენიმე ერთმანეთთან დაკავშირებული დოკუმენტით და მიუხედავად მისი კონკრეტული სახელწოდებისა. ისინი საქართველოს საქართველოს კანონმდებლობის განუყოფელი ნაწილია. რამდენადაც ისინი არ ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, მათ აქვთ უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ. ორპუსის გაუდაბნობასთან ბრძოლისა და ბიოლოგიური მრავალფეროვნების დაცვის კონვენციები გამოქვეყნებულია ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში და არ საჭიროებენ დამამუსგებელი შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის (ანუ დამამუსგებელი კანონების, პარლამენტის, ან მთავრობის დადგენილებების) მიღებას, ამდენად ისინი საქართველოში უშუალოდ მოქმედებენ.

ა. ორპუსის კონვენცია

კონვენციის გრასპოზიცია ეროვნულ კანონმდებლობაში ცალკე რაიმე ნორმატიული აქტის სახით არ მომხდარა. ორპუსის კონვენციის პრინციპები (გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში სამოგალოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ) უნიფიცირებულია ჩადებული ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში, გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის, ასევე გზმ-სა და ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების პროცედურებში, სადაც გადმოცემულია სამინისტროსა თუ სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკითხების განხილვისა და გადაწყვეტილებათა (მათ შორის, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში) მიღების პროცესში სამოგალოების ინფორმირებულობისა და მონაწილეობის პრინციპები.

ბუნებრივია, რომ “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ” კანონი კონვენციის პრინციპებს არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს. ამის მიუხედავად, გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემისას კანონმდებლობას სამოქმედოდ დადგენილი აქვს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ზოგიერთი ისეთი პროცედურა და ვადები, რაც ეწინააღმდეგება ორპუსის

კონვენციით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს, ანუ შეიძლება ითქვას, რომ გარემოს დაცვის სფეროში და მათ შორის ბუნებრივი კაცასტროფების მართვის პროცესში სამოგადოების მონაწილეობის უფლების ორჰუსის კონვენციით გარანტირებული უზრუნველყოფა პრაქტიკულად შესრულებული არ არის. განსხვავებაა ასევე საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით “გარემოსდაცვითი ინფორმაციის” ორჰუსის კონვენციული განმარტებასთან, თუმცა არსებობს გარკვეული განმარტებები და განსაზღვრულია ინფორმაციის სახეები, რომელიც დაკავშირებულია გარემოსთან და რომელთა გასაიდუმლოება დაუშვებელია. კიდევ ერთი გარემოება – საკანონმდებლო ცვლილებებით რადიკალურად შეიცვალა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის წესი, მნიშვნელოვნად შემცირდა ის საქმიანობები, რომლებიც ექვემდებარებოდა შეფასების პროცედურას (და შესაბამისად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას), მკვეთრად შემცირდა ეხლა უკვე გარემოზე გემოქმედების ნებართვად წოდებული, გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების ვადაც (სამი თვიდან 20 დღემდე).

ორჰუსის კონვენციის შესრულებას ემსახურება ასევე, გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების მომზადებისა და მისი სამოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის აუცილებლობა, რომელიც განსაზღვრულია “გარემოს დაცვის შესახებ” 1996 წლის 10 დეკემბრის კანონის მე-14 მუხლით. კანონის თანახმად, სამოგადოების ინფორმირების მიზნით, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ ყოველწლიურად უნდა მოამზადოს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენება და წარუდგინოს ის ქვეყნის პრეზიდენტს. ეროვნული მოხსენების გამოქვეყნების გზით სამოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა სავალდებულოა კანონით. მოხსენება უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის, ეროვნული მეურნეობის გარემოზე გავლენის, გარემოს დაცვის სახელმწიფო მართვის შესახებ და ასევე პროგნოზებსა და რეკომენდაციებს გასაგარებელ ღონისძიებათა შესახებ. ჯერჯერობით ვერ მოხერხდა, რომ ეროვნული მოხსენებები გამოქვეყნებულ იქნეს (იგი არ გავრცელდა არც ბეჭდვითი ფორმით და არც ინტერნეტის საშუალებით), თუმცა ცხადია, რომ ამ მოხსენებების მომზადების უპირველესი მიზანი სწორედ სამოგადოების ინფორმირებაა. კანონმდებლობით, ნორმატიული აქტები, ისევე როგორც ნორმატიული აქტებით დამტკიცებული სხვადასხვა სახის დოკუმენტები, უნდა გამოქვეყნდეს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში. ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნებულ იქნა მხოლოდ პრეზიდენტის განკარგულებები ეროვნული მოხსენებების დამტკიცების თაობაზე, მაგრამ არა თავად მოხსენებები. კანონმდებლობით განსაზღვრულ გარემოსდაცვით მოთხოვნათა შესრულებაზე კონტროლისა და გარემოს ხარისხის მონიტორინგის სისტემაში ხარვეზებისა და სისუსტის გამო, მოხსენებებში წარმოდგენილი ინფორმაცია ბევრ კითხვებს ბადებს, განსაკუთრებით გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობისა და ეროვნული მეურნეობის გარემოზე გეგავლენის შეფასების ნაწილში. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ გარემოს დაცვის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი, რომელიც კოორდინირებას უწევდა პროცესს და ამზადებდა გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენებას, სამთავრობო რეორგანიზაციების შედეგად დღეისათვის გათვალისწინებული აღარ არის არც სამინისტროს შემადგენლობაში და არც სხვა სტრუქტურებში. ეროვნული მოხსენების მომზადების ფუნქცია დღეს სამინისტროს ერთ ერთ სტრუქტურულ ერთეულს აკისრია. ნორმატიული აქტების და ასეთი სახის სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავების პროცესში სამოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის შესაძლებლობებს ორჰუსის კონვენციაც და საქართველოს კანონმდებლობაც ითვალისწინებენ, თუმცა საქართველოს პარლამენტი და აღმასრულებელი ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები ბოლომდე ვერ ასრულებენ კანონმდებლობის ამ მოთხოვნებს. როგორც წესი, მოთხოვნების შეუსრულებლობის მიზეზად ინფორმირებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფისთვის საჭირო ფინანსური სახსრების ნაკლებობა სახელდება.

გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხს ასევე არეგულირებს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების შედგენის წესის თაობაზე საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 25 ივნისის 389 ბრძანებულება, რომლის ერთ-ერთი ნაწილია გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების ძირითადი ნაწილის შინაარსი. 27-ე მუხლი (წლის მეგეოროლოგიური პირობების თავისებურებები. ბუნებრივი კაცასტროფები და სტიქიური უბედურებები) ადგენს მოხსენებაში შესაგან მონაცემებს წლის განმავლობაში მომხდარი სტიქიური

ჰიდრომეტეოროლოგიური და ამინდის ექსტრემალური მოვლენების, ბუნებრივი კატასტროფებისა და სტიქიური უბედურებების, ასევე მათ შედეგად მიყენებული ზიანისა და სალიკვიდაციოდ განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ.

გარემოსთან დაკავშირებული ნორმატიული თუ სტრატეგიული დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის საკითხებს ასევე არეგულირებს საქართველოს ნორმატიული აქტების შემუშავების, მიღებისა და გამოქვეყნების სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობაც, რომლის თანახმადაც, კანონები, საერთაშორისო ხელშეკრულებები, საქართველოს პრემიერის, მთავრობის, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ გამოცემული აქტები და სხვ. უნდა გამოქვეყნდეს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში. კანონმდებლობა ადგენს ნორმატიული აქტების, მათ შორის, გარემოსთან დაკავშირებული აქტების პროექტების სამოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის გარკვეულ ვალდებულებებს (საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი). რაც შეეხება სხვადასხვა სფეროში პოლიტიკის განსაზღვრული პროგრამებს, გეგმებს და სხვა, ზოგადად ნორმატიული აქტებისთვის განსაზღვრული სავალდებულო გამოქვეყნების წესი მათზე ვრცელდება. მიუხედავად ამისა, ასეთი დოკუმენტების გამოქვეყნება ხშირად შეცვლილია მისი დამამტკიცებელი ნორმატიული აქტის გამოქვეყნებით, ანუ სამოგადოებისათვის თავად დოკუმენტის გეგმის ზოგჯერ უცნობი რჩება. ზოგადად, საქართველოს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავების, განხილვის, მიღებისა და გამოქვეყნების წესებს და არც მათ სამართლებრივ სტატუსს, რაც ქვეყანაში არსებული დაგეგმვის სისტემის მნიშვნელოვან ნაკლოვანებად რჩება.

საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს მოსალოდნელი ან მომხდარი ბუნებრივი დაგეგმვითი ავარიისა და სხვა ეკოლოგიური კატასტროფის შესახებ ინფორმირების ვალდებულებებს და ამგვარი ინფორმაციის შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოებისთვის მიწოდების ან საჯაროდ განცხადების ვალდებულებას მხოლოდ მოქალაქეებს აკისრებს. კანონმდებლობა ასევე ადგენს ეკოლოგიური კატასტროფების, ეპიდემიებისა და ეპიზოტოციების დროს საქართველოს პრემიერის მიერ საგანგებო სიტუაციის გამოცხადების ვალდებულებას. ბრძანებულების შემდგომი რეაგირება და ინფორმაციის გავრცელება ფაქტობრივი სიტუაციის მიხედვით ხდება. ზოგადია მოთხოვნები იმის შესახებ, რომ აუცილებელია საგანგებო მოქმედებათა გეგმის არსებობა, ანუ საგანგებო მდგომარეობის წარმოქმნისას აუცილებელ მოქმედებათა წინასწარი დაგეგმვა როგორც სახელმწიფო, ისე საწარმოს დონეზე. მოთხოვნის ამგვარი ზოგადი ხასიათი ბუნებრივია მის აღსრულებას აბრკოლებს.

საკმაოდ სუსტია საქართველოში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში სახელმწიფო სტრატეგიების და გეგმების შემუშავებაში, ასევე სერიოზული პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისას მოსალოდნელი (სავარაუდო) ბუნებრივი კატასტროფების საკითხების განხილვაში, სამოგადოების გარემოსდაცვითი ცნობიერების ამაღლებაში, კონსერვაციული ქმედებების დაგეგმვასა და განხორციელებაში, ასევე კანონმდებლობის განვითარებაში.

ბ. გაუდაზნობასთან ბრძოლის კონვენცია

გაუდაზნობასთან ბრძოლის კონვენცია საქართველოსათვის საერთაშორისო სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს და იგი საქართველოში უშუალოდ მოქმედებს. კონვენციის გრასპოზიციის ეროვნულ კანონმდებლობაში უფრო სასურველია (უფრო მკაცრი რეგულაციის დაწესებით, ვიდრე კონვენციაშია), ვიდრე სავალდებულო. კონვენციის ეროვნულ კანონმდებლობაში გრასპოზიციის ცალკე რაიმე ნორმატიული აქტის სახით არ მომხდარა (იგივე მდგომარეობაა ორჰუსისა და ბიომრავალფეროვნების დაცვის შესახებ კონვენციებთან მიმართებაშიც).

გაუდაზნობასთან ბრძოლის და ზოგადად მიწის კანონმდებლობა ერთ-ერთი სუსტი რგოლია საქართველოს კანონმდებლობის სისტემაში. სპეციალური მარეგულირებელი კანონმდებლობა შემუშავებული ჯერ არ არის. არასრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა, ცხადია, წარმოშობს პრობლემებს მისი შესრულების (აღსრულების) თვალსაზრისითაც. თუმცა, პრობლემებს არა მხოლოდ კანონმდებლობაში არსებული ნაკლოვანებები, არამედ კანონაღსრულებაზე

პაუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოების სისუსტე და საზოგადოების წინაშე ანგარიშგების დაბალი დონეც განაპირობებს.

მიწასთან დაკავშირებული ურთიერთობების მომწესრიგებელი კანონმდებლობა მიწის რესურსების მართვის, დაცვისა და გამოყენების რეგულირება ფრაგმენტალური და არასრულია. გაუდაბნოების წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხები მასში ნაკლებადაა ასახული; გაუდაბნოებასთან ბრძოლის ასპექტის გათვალისწინებით არსებობს რეალური საჭიროება მთელი რიგი ნორმატიული აქტების მიღებისა, განსაკუთრებით სათიბ-საძოვრების, ყოფილი საკოლმეურნეო ტყეებისა და მათი რესურსების, მრავალმხრივი დანიშნულების კატეგორიის დაცული ტერიტორიების მართვის, დაცვისა და გამოყენების სფეროებში.

მიუხედავად იმისა, რომ მიწის კანონმდებლობა ითვალისწინებს მიწების რაციონალური და ეფექტური გამოყენების და მიწის რესურსების დეგრადაციის თავიდან აცილების გარკვეულ მოთხოვნებს, პრაქტიკაში ნაკლებად არის დანერგილი მათი სტიმულირების მექანიზმები (მაგალითად, მიწის გადასახადების შემცირება ან მათგან გათავისუფლება, მაგერიალური წახალისება და სხვა);

გაუდაბნოებასთან ბრძოლის თვალსაზრისით, მიწის სფეროს კანონმდებლობაში ჯერჯერობით არ არის განსაზღვრული მიწის რესურსების ნაყოფიერების კადასტრის და მონიტორინგის დებულებები.

მოცემულ სფეროებში უწყებათა ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის კომპეგენციათა გამიჯვნის კრიტერიუმები და თავად კომპეგენციები ბუნდოვანია, რაც სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს კანონალსურებისათვის; ნაკლებადაა გათვალისწინებული უწყებათა ურთიერთგადასაზღვრებები, ასევე უწყებათაშორისი კოორდინაციის საკითხები; დაუხვეწავი და არასრულია კანონდარდვევებზე პასუხისმგებლობის, მიანის კომპენსაციის, კონტროლისა და ზედამხედველობის კანონმდებლობა; განხორციელების კონკრეტული ფინანსური, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მექანიზმების ნაკლებობა, ფინანსური და ტექნიკური რესურსების სიმწირე, მიწის რესურსების შესახებ რაოდენობრივი და თვისობრივი მონაცემების ნაკლებობა და მოსახლეობის დაბალი ცნობიერება განაპირობებს გაუდაბნოებასთან ბრძოლის კონვენციის მოთხოვნების ნაკლებად ეფექტურად განხორციელებას.

მიწის გადასახადები, ჯერჯერობით, მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის ზოგადად შევსებას ემსახურება და გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების მიმართვა მიზნობრივად მიწის რესურსების მართვაზე, დაცვაზე და საერთოდ, გაუდაბნოებასთან ბრძოლის კონვენციის მოთხოვნების შესრულებაზე ჯერ ვერ მოხერხდა. გამომდინარე იქიდან, რომ უკანასკნელი განმავლობაში უსახსრობის გამო პრაქტიკულად ვერ ხდება მიწის რესურსების სოციალურ-ეკონომიკური და ეკოლოგიური შეფასება, მიწის გადასახადის საბაზისო ნორმატივები დგინდება ძირითად ძველი საკადასტრო მონაცემების მიხედვით, რომლებიც ვერ ასახავს რეალურ სურათს. უფრო რთულადაა საქმე გაუდაბნოების პრობლემების დაგეგმილი, გეგმამომხიერი და მიზანმიმართული გადაჭრის მხრივ.

საკმაოდ ბუნდოვანია გაუდაბნოებასთან ბრძოლის კონვენციის შესრულების მაკოორდინირებელ მექანიზმი - კონვენციის განმახორციელებელ მუდმივმოქმედ კომისიისა და მასთან არსებული სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოს ფუნქციები და კომპეგენციები. მაკოორდინირებელი ორგანოს ამ ორი სტრუქტურული ერთეულის მიზნები და ამოცანები თითქმის იდენტური და გაუმიჯნავია. ინტეგრირებული სტრატეგიების შემუშავება წარმოადგენს როგორც კომისიის, ასევე სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოს ამოცანას. ზოგადად, კომისიის დებულებისა და საბჭოს რეგლამენტიდან გამომდინარე, ძნელი დასადგენი ხდება, თუ როგორ ხდება სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავება:

ნიადაგის ნაყოფიერების მონიტორინგის ფუნქციები არ არის მკვეთრად გამიჯნული გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების და სოფლის მეურნეობის სამინისტროებს შორის. არ არის ასევე მკვეთრად გამიჯნული კონტროლის და ზედამხედველობის ფუნქციები თავად გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს, სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შიდა

სტრუქტურებს შორის. ხშირად, კანონებსა და კანონქვემდებარე აქტებში, უწყებათა დებულებების ჩათვლით, ფუნქციები განსაზღვრულია მხოლოდ ზოგადი ფრაზებით და არ არის მოცემული კონკრეტულად რა იგულისხმება ამ ფუნქციებში, აგრეთვე, რა უფლება-მოვალეობები გააჩნიათ უწყებებს მოცემული ფუნქციების განხორციელებისას.

2003 წლის 2 აპრილს გამოიცა პრეზიდენტის №112 ბრძანებულება "გაუდაბნობასთან ბრძოლის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამის დამტკიცების შესახებ", რომელიც გაუდაბნობასთან, როგორც ბუნებრივ კატასტროფასთან მონათესავეო ღოკუმენტი. პროგრამა რიცხვებისა და ნახევრად სამეცნიერო პოსტულატების ერთობლობა უფროა, ვიდრე ეფექტური სახელმძღვანელო ღოკუმენტი.

2003 წლის სექტემბერში სამინისტროს მიერ შემუშავდა დიდი მოცულობის ღოკუმენტი. კერძოდ: თემატური ანგარიში „გაუდაბნობა/მიწის დეგრადაცია - გლობალური გარემოს დაცვის მიზნით საქართველოს შესაძლებლობების გაძლიერების საჭიროებათა გამოვლენა. გაუდაბნობისა და მიწის დეგრადაციის გლობალური პრობლემა“. ამ ნაშრომში დეტალურადაა განხილული სისტემურ დონეზე არსებული შესაძლებლობები, გარემოსდაცვითი დაგეგმვის ფარგლებში გაუდაბნობის/მიწის დეგრადაციის წინააღმდეგ ბრძოლის დაგეგმვა და მისი ინტეგრაცია ზოგადი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების და ცალკეული დარგების სტრატეგიებსა და პროგრამებში, პროგრამაში მოცემულია ეკონომიკური მექანიზმების ანლიზი, სისტემურ დონეზე არსებული ურთიერთკავშირები და პროცესები, ფინანსური, ადამიანური და ინფორმაციული რესურსები, ინსტიტუციურ და ინდივიდუალურ დონეებზე არსებული შესაძლებლობანი, ინსტიტუციური მოწყობა, უწყებათაშორისო საკოორდინაციო მექანიზმები, ასევე ყველა სხვა ამომწურავი ასპექტი, რომელიც გაუდაბნობასთან ბრძოლის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამაში უნდა იყოს გათვალისწინებული. პროგრამას გააჩნია ცალკეული ნაკლიც. კერძოდ, მასში მოცემული არ არის ის სპეციფიური ზომები, რომელთა მიღება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ხდება, რადგან ბევრი მათგანი ჯერ კიდევ საჭიროებს თანმიმდევრულ მეცნიერულ შესწავლას. აღნიშნულ მოქმედებათა გეგმაში შეიძლება გამოყვით ორი ძირითადი ნაწილი - პროცესებზე მონიტორინგი და საადაპტაციო ღონისძიებების შემუშავების გეგმა.

გ. ბიოლოგიური მრავალფეროვნების კონვენციის

ბიომრავალფეროვნების დაცვის კონვენცია ეროვნულ კანონმდებლობაში შეიძლება ითქვას, რომ გრასპობიცირებულია, ცალკეული ხარვეზების გათვალისწინებით. საქართველოში დღეისათვის შემუშავებულია და მოქმედებს რიგი კანონებისა, რომლებიც ეროვნულ დონეზე არეგულირებენ ბიომრავალფეროვნების დაცვის და მდგრადი გამოყენების საკითხებს. ქვემოთ მოყვანილი კანონები უშუალოდ დაკავშირებულია ბიომრავალფეროვნების დაცვასა და მდგრად გამოყენებასთან:

1. კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ” (1995წ.);
2. კანონი “ მავნე ორგანიზმებისგან მცენარეთა დაცვის შესახებ” (1994წ.);
3. კანონი “დაცული გერიტორიების სისტემის შესახებ” (1996წ.);
4. კანონი “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” (1996წ.);
5. კანონი „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“ (1996წ.);
6. ტყის კოდექსი (1999);
7. კანონი „საქართველოს „წითელი ნუსხისა“ და წითელი წიგნის“ შესახებ“ (2003 წ.).

თუმცა, არის ბიომრავალფეროვნების კონვენციის რიგი მოთხოვნები, რომელსაც საქართველოს კანონმდებლობა საერთოდ არ არეგულირებს. არ არსებობს საკანონმდებლო და მარეგულირებელი აქტები, რომლებიც დაარეგულირებენ ბიომრავალფეროვნების კონვენციით განსაზღვრულ ისეთ საკითხებს, როგორცაა: (1) გენეტიკური რესურსების ხელმისაწვდომობა და გენეტიკური რესურსების გამოყენებით მიღებული სარგებლის თანაბარ და სამართლიან საფუძველზე განაწილება; (2) ბიომრავალფეროვნების გამოყენებასთან დაკავშირებული გრადიციული ცოდნის შენარჩუნება და დაცვა; (3) უცხო სახეობების ინტროდუქციის რეგულირება და კონტროლი.

ცალკეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს ამ კანონების დებულებებს შორის წინააღმდეგობებს (კოლიზიებს) და ურთიერთგამორიცხვას. ხშირია შემთხვევები, როდესაც ბიომრავალფეროვნების დაცვის და მართვის ერთსა და იმავე საკითხზე პასუხისმგებლობა სხვადასხვა კანონით სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებს ეკისრება ან ეს პასუხისმგებლობები არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული და ერთმანეთისაგან გამიჯნული. გარემოს დაცვის კანონის ძირითადი პრინციპებიდან ბიომრავალფეროვნების დაცვისა და მდგრადი გამოყენების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით აღსანიშნავია ე.წ. „მდგრადობის პრინციპი“, „ფასიანი ბუნებათსარგებლობის პრინციპი“, „ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შენარჩუნების პრინციპი“ და „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პრინციპი“.

სრულყოფას საჭიროებს დაცული გერიგორიების დაარსების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების, სამენეჯმენტო გეგმების შემუშავების და დამტკიცების პროცესში უწყებათაშორის კოორდინაციისა და საზოგადოების მონაწილეობის პროცედურა.

აღსანიშნავია, რომ დაცული გერიგორიების სისგემის საუკეთესო დაგეგმვის შემთხვევაშიც კი მრავალი მნიშვნელოვანი სახეობა დაცული გერიგორიების გარეთაა დარჩენილი, რადგან საქართველოს კანონი დაცული გერიგორიების სისგემის შესახებ სახეობებსა და ჰაბიტატებს იცავს დაცული გერიგორიების ფარგლებში. ეს პრობლემა განსაკუთრების შეეხება მცენარეთა ენდემურ და საფრთხის წინაშე მყოფ სახეობებს.

VII. გარემოსდაცვითი ინსტრუმენტების გამოყენება ბუნებრივი აბსტროქციების რისკის შემცირებისთვის

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის შემცირების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საშუალებაა გადაწყვეტილებათა მიღების სხვადასხვა დონეზე ისეთი გარემოსდაცვითი ინსტრუმენტების გამოყენება, როგორცაა: გარემოსდაცვით მოქმედებათა გეგმა, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასება, წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა, სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვა. ქვემოთ მოკლედაა განხილული, თუ როგორი მდგომარეობაა საქართველოში ამ ინსტრუმენტების გამოყენების თვალსაზრისით.

ა. გარემოსდაცვით მოქმედებათა გეგმა

საქართველოში გარემოს დაცვის მოქმედებათა პირველი ეროვნული პროგრამის შემუშავება 1996 წელს დაიწყო და ის 2000 წლის მაისში დამტკიცდა საქართველოს პრეზიდენტის №191 ბრძანებულებით. პროგრამის შემუშავების მუშაობის პროცესს, რომელშიც მონაწილეობა მიიღო სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებამ, სამეცნიერო დაწესებულებამ, არასამთავრობო ორგანიზაციამ, უცხოელმა და ქართველმა ექსპერტმა, კოორდინაციას უწევდა გარემოს დაცვის სამინისტრო, ხოლო ფინანსურ და მეთოდოლოგიურ მხარდაჭერას – მსოფლიო ბანკი.

გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამის შემუშავების პროცესი წარმოადგენდა საქართველოში სახელმწიფო დონეზე გარემოსდაცვით ღონისძიებათა სისგემური პრიორიტეტიზაციისკენ მიმართულ პირველ მნიშვნელოვან ძალისხმევას. პროგრამაში განსაზღვრულია პრიორიტეტული ეკოლოგიური პრობლემები, რომლებიც საფრთხეს უქმნის ადამიანის ჯანმრთელობას და ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნებას, ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას. დოკუმენტში დასახულია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მდგრადი გამოყენების სფეროში სახელმწიფო მართვის, ინსტიტუციური განვითარების მოკლე და საშუალოვადიანი მიზნები და ჩამოყალიბებულია ამ მიზნების მისაღწევად 5 წლის განმავლობაში სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებები.

გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნულ პროგრამაში ძირითადი აქცენტი ისეთ ლოკალურ პრობლემებზეა გამახვილებული, როგორცაა წყლის რესურსების მართვა, აგმოსფერული ჰაერის დაბინძურება, მყარი ნარჩენების, საშიში ქიმიური დამაბინძურებლების, მინერალური რესურსების მართვა.

ლოკალურ გარემოსდაცვით პრობლემებთან ერთად გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნულ პროგრამაში ყურადღება ეთმობა გლობალური გარემოს დაცვის პრობლემებს, როგორცაა ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნება, კლიმატის ცვლილება, ოზონის შრის შეთხელება და მიწის დეგრადაციის პრობლემა. გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნულ პროგრამაში არაფერია ნათქვამი ისეთ გლობალურ გარემოსდაცვით პრობლემაზე, როგორცაა ბუნებრივი კატასტროფების რისკები, ან მათი მართვა, ასევე ეკომიგრაციისადმი სახელმწიფო მიდგომების შემუშავების პრობლემა.

გარემოს დაცვის მოქმედებათა პირველ ეროვნულ პროგრამაში გათვალისწინებული ღონისძიებები გლობალური გარემოს დაცვის სფეროში, მათ შორის, ძირითადად საერთაშორისო წყაროებიდან მოსალოდნელ დაფინანსებაზე იყო გათვლილი. პროგრამაში ნაკლებადაა შემოთავაზებული ისეთი ღონისძიებები, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებას ან კერძო ინვესტიციების მოზიდვას ითვალისწინებს, თუნდაც ბუნებრივი კატასტროფების რისკები, ან მათი მართვა. რეალობაში, პროგრამით გათვალისწინებული ღონისძიებებიდან განხორციელდა ან ხორციელდება მხოლოდ ის პროექტები, რომლისთვისაც საერთაშორისო დაფინანსება (უმეტესად გლობალური გარემოს დაცვის ფონდის მხრიდან) იყო მიღებული. მიუხედავად ნაკლოვანებებისა, გარემოსდაცვით მოქმედებათა ეროვნული გეგმის შემუშავება წინგადადგმული ნაბიჯია საქართველოში გარემოსდაცვითი დაგეგმვის პრაქტიკის და გრადიციების განვითარებაში, ვინაიდან ეროვნული გეგმის შემუშავება იყო ეროვნულ დონეზე გარემოსდაცვით ღონისძიებათა სისტემური პრიორიტეტიზაციისკენ მიმართული პირველი სერიოზული ძალისხმევა.

ბ. გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (EIA) და გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასება (SEA)

გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, როგორც მართვის პოლიტიკის ნაწილი, რეგულირდება “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ” კანონით. კანონის თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ მისი რეგულირების სფერო არის ისეთი ორგანიზებული საქმიანობა ან ქმედება, რომელიც ეხება პირთა განუსაზღვრელ წრეს და ხასიათდება ადამიანის სიცოცხლისთვის ან ჯანმრთელობისთვის მომეგებელი საფრთხით. უშუალოდ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაზე იგი მიმართული არაა.

დაახლოებით იგივე ემსახურება ეკოლოგიური ექსპერტიზაც, რომლის მიზანია გარემოსდაცვითი მოთხოვნების, რაციონალური ბუნებათსარგებლობისა და მდგრადი განვითარების პრინციპების გათვალისწინებით გარემოს ეკოლოგიური წონასწორობის შენარჩუნების უზრუნველყოფა. ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა არის აუცილებელი საფუძველი ეკოლოგიური ექსპერტიზისადმი დაქვემდებარებული საქმიანობის განხორციელებაზე გარემოზე ზემოქმედების ან მშენებლობის ნებართვის გასაცემად.

გზმ-ს ჩაგარება პირდაპირ კავშირში არ არის კონკრეტული ბუნებრივი კატასტროფების პრევენციის საკითხთან, იგი ადამიანის სამეურნეო საქმიანობას ეხება და არა სტიქიურ მოვლენების პროგნოზირებას და მის პრევენციას. ამდენად, გზმ თავის შეფასებითი პაამეტრები გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიულ შეფასებას უფრო გავს, ვიდრე უბრალო გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას. ამ მოსაზრების მხარდასაჭერად ისიც მუშაობს, რომ არ არის დადგენილი ეკოექსპერტიზის ჩაგარების, ან გარემოზე ზემოქმედების შეფასების გარეთა ბღვრები. ანუ იგი შეიძლება იყოს მინიმალურიც და შეიძლება იყოს მეცნიერულ დონეზე დამუშავებული დოკუმენტის სახითაც კანონი მიჯნას არ აღგენს.

უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო წლების საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მთავარი მიზანი და ამოცანა, განსაკუთრებით ზემოქმედების შეფასებაში საზოგადოების მონაწილეობის თვალსაზრისით დიდი კითხვის ქვეშ აღმოჩნდა. საზოგადოების მონაწილეობის პრინციპი არსებითად შეიზღუდა, ხოლო კონკრეტულად “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ” კანონისა და “ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით” დღეისათვის მოქმედი ნორმები ნებართვის გასაცემად სამინისტროს მიერ ჩასაგარებელ ადმინისტრაციულ წარმეობაში საზოგადოების მონაწილეობას ფაქტიურად აღარ ითვალისწინებს.

“გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონის მიხედვით საქმიანობის განმახორციელებელის მიერ მოწოდებულ საჯარო განხილვებში საზოგადოების მონაწილეობა ვერ იქნება გაგებული, როგორც ”გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა“, რამდენადაც სამიანობის სუბიექტის მიერ ჩაგარებული განხილვა ადმინისტრაციულ წარმოებას არ წარმოადგენს. რაც შეეხება ნებართვის გაცემის (გადაწყვეტილების მიღების) პროცესს, იგი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით გარდება (ანუ საზოგადოება არ მონაწილეობს) და სამინისტროს რჩება უფლებამოსილია მაინც გასცეს ნებართვა მაშინაც კი, როდესაც საქმიანობის სუბიექტი საზოგადოების შენიშვნებსა და მოსაზრებებს არ ითვალისწინებს.

ბუნებრივი კატასტროფების პრევენციის მიზნით მიწის, განსახლების, გარემოსდაცვითი მართვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მართვის სფეროებში საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმები ასევე ფორმალურადაა გათვალისწინებული “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ კანონშიც, რომლის ერთ-ერთი პრინციპი გულისხმობს საზოგადოების წარმომადგენლის მოთხოვნის შემთხვევაში მისთვის ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩაგარების მარეგულირებელი დოკუმენტების გაცნობას (მუხლი 3). მარეგულირებელი დოკუმენტები სხვა არაფერია, თუ არა ნორმატიული აქტები და დაინტერესების შემთხვევაში საზოგადოების მიერ მათი მოძიება (ხელმისაწვდომობა) განსაკუთრებულ სიძნელეს არ წარმოადგენს. ამდენად, საზოგადოების მონაწილეობისა და მისი ინფორმირებულობის თვალსაზრისით აღნიშნული პრინციპის კანონში განცხადებას უფრო დეკლარაციული ხასიათი აქვს, ვიდრე პრაქტიკული.

სიგუაცინას ართულებს ის გარემოებაც, რომ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის პრევენციის მიზნით გარემოზე ზემოქმედების შეფასებაში მონაწილეობის მისაღებად და დასაბუთებული ოპონირებისათვის საზოგადოებაში და გადაწყვეტილებების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოებში ცოდნა არასაკმარისია, რაც განაპირობებს ამ საკითხებისადმი შედარებით დაბალ ინტერესს. ხშირად როგორც საზოგადოებაში, ასევე პოლიტიკურ წრეებში და გადაწყვეტილების მიმღებ ინსტიტუტებში მხარდაჭერას პოულობს განვითარების ცალკეული პროექტები, რომელთაც ეკონომიკური სარგებელი მოაქვთ მოკლევადიან პერიოდში, ისე, რომ ამ პროექტების გრძელვადიანი შედეგები მოსალოდნელი ბუნებრივი კატასტროფების რისკის თვალსაზრისით სათანადოდ არ განიხილება, მიუხედავად იმისა, რომ ორჰუსის კონვენცია ამის სრულ შესაძლებლობას იძლევა. საზოგადოებაში და გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა შორის ამ საკითხებისადმი ნაკლები ყურადღება ნაწილობრივ განპირობებულია იმით, რომ ბუნებრივი კატასტროფების შესახებ ცნობიერების ამაღლების მიზნით არასამთავრობო სექტორის კამპანიები და ჯერ კიდევ სუსტია, ხოლო სახელმწიფო პროგრამები და პროექტები არ არსებობს; არასამთავრობო სექტორი ნელა ვითარდება; მისი როლი ზოგადად გარემოს დაცვის და კონკრეტულად ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში სულ უფრო ნაკლებად მნიშვნელოვანი ხდება.

რაც შეეხება გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასებას (SEA), ასეთი სახის შეფასება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულია არ არის, იგი არ არსებობს არც ცალკე და არც რაიმე სხვა სახის შეფასებაშია ინტეგრირებული.

გ. წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა

საქართველოს კანონმდებლობით, კერძოდ "გარემოს დაცვის შესახებ", "წიაღის შესახებ", "ცხოველთა სამყაროს შესახებ" და "დაცული გერიგორიების სისტემის შესახებ" საქართველოს კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების შესაბამისად მდგრადი განვითარების პრინციპებისა და სტრატეგიის, გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამის, რეგიონალური, უწყებრივი და ადგილობრივი გარემოს დაცვის მოქმედებათა პროგრამებისა და საქმიანობის ობიექტების გარემოს დაცვის სამენჯამენგო გეგმების საფუძველზე იგეგმება წყლის დაცვის ღონისძიებები. ამ პროგრამებისა და გარემოს დაცვის სამენჯამენგო გეგმების შედგენის წესი და პერიოდულობა საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულია. რაც შეეხება წყლის ინტეგრირებულ მართვას, საქართველოს კანონმდებლობით ასეთი ცნება გათვალისწინებული არ არის. მართვა პირდაპირ კავშირშია პოლიტიკასთან, პოლიტიკა კომპეტენციებთან და პირიქით – კომპეტენციები ქმნიან მართვის სტრუქტურას.

წყლის მართვასთან დაკავშირებული ურთიერთობის მოწესრიგების სფეროში უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა ცალკეული კომპეტენციები შეიძლება განხილული იქნეს, როგორც ინტეგრირებული მართვის საფუძვლები. ეს კომპეტენციებია: წყლის დაცვის ორგანიზება და მისი გამოყენების სახელმწიფო რეგულირება; წყლის სახელმწიფო აღრიცხვა, მისი გამოყენების რეგისტრირება და წყლის სახელმწიფო კადასტრის წარმოება; წყლის მდგომარეობაზე დაკვირვებისა და ანალიზის (მონიტორინგის) სისტემა; წყლის დაცვის კომპლექსური სქემების შემუშავება, ერთიანი სამეცნიერო-ტექნიკური პოლიტიკის გაგარება, სამეცნიერო-კვლევითი, საცდელ-საკონსტრუქტორო და სხვა სამუშაოთა კოორდინირება, ორგანიზება და დაფინანსება (აღნიშნული მოთხოვნების შესრულება ჯერ ვერ არის სათანადო დონეზე უზრუნველყოფილი და ამ თვალსაზრისით გარემოს დაცვის სამინისტროს კიდევ ბევრი სამუშაოების ჩატარება მოუხდება).

წყლის, როგორც რესურსის მართვის ფარგლებში დარეგულირებულია ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებები, რომელთაგან წყლის ინტეგრირებული მართვის მექანიზმებად (შესაბამის დონეებზე) შეიძლება მივიჩნიოთ კომპლექსური სქემების შედგენა, ერთიანი სამეცნიერო-ტექნიკური პოლიტიკის გაგარება, სამეცნიერო-კვლევითი, საცდელ-საკონსტრუქტორო და სხვა სამუშაოთა კოორდინირება, ორგანიზება და დაფინანსება.

წყლის ინტეგრირებულ მართვაში ფიზიკური და იურიდიული პირების მონაწილეობის ხარისხი ძალზე დაბალია (“წყლის მართვაში წყლის დაცვის, რაციონალური და მდგრადი გამოყენების უზრუნველყოფის საქმიანობაში მონაწილეობა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით”). ასეთი ჩანაწერი საკმაოდ აბსტრაქტულია, ანუ ერთი შეხედვით ფიზიკური და იურიდიული პირები კი მონაწილეობენ წყლის მართვის ფარგლებში, მაგრამ რეალურად მათი ფუნქციები და უფლებები შემოიფარგლება ისეთი ვალდებულებებით, როგორცაა: ხელი შეუწყონ ხელისუფლების სახელმწიფო ორგანოებს და სამოგადობრივ ორგანიზაციებს წყლის დაცვის ღონისძიებათა განხორციელებაში; შეაგყობინონ მათთვის ცნობილი დარღვევები, ხელი შეუწყონ შესაბამისი სახელმწიფო პროგრამების რეალიზაციას. წყლის ინტეგრირებული მართვის ფარგლებში ფიზიკური და იურიდიული პირების მონაწილეობა დაზუსტებასა და მეტ კონკრეტიზაციას მოითხოვს. მაგალითად, განმარტებას მოითხოვს, თუ პრაქტიკული ქმედებების განხორციელების თვალსაზრისით რაში უნდა გამოიხატებოდეს ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ შესაბამისი სახელმწიფო პროგრამების რეალიზაციის ხელშეწყობა.

დ. სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვა

სანაპირო ზონის მართვის ინტეგრირებულ ხასიათს საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს (საქართველოს კანონმდებლობით ასეთი ცნება გათვალისწინებული არ არის). სანაპირო ზონის მართვის პოლიტიკის პრინციპები განისაზღვრება “საქართველოს ზღვის, წყალსაგვეებისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის შესახებ” კანონში გაგარებული მმართველობითი რეგულაციებით, რომელიც შემდეგი ხასიათისაა: კანონი უზრუნველყოფს სანაპიროების საინჟინრო დაცვის ზონების მდგრადობას; აწესრიგებს სამართლებრივ ურთიერთობებს ამ სფეროში და აწესებს სახელმწიფო კონტროლისა და პასუხისმგებლობის ფორმებს სანაპიროს საინჟინრო დაცვის ზონაში ეროზიული და აბრაზიული პროცესების გამომწვევ საქმიანობაზე. სანაპიროს საინჟინრო დაცვის ზონის გენერალური სქემა აღგენს მკაცრი გედამხედველობისა და მუდმივი მეთვალყურეობის ზოლების საზღვრებს, სანაპირო ზონის სივრცით-გერიგორიული განვითარების რეგლამენტს და განსაზღვრავს პრევენციულ ნაპირდაცვის ღონისძიებებს.

სანაპირო ზონის მართვაში ყველზე რეალურად (პრაქტიკული საქმიანობის თვალსაზრისით) მონაწილეობს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი გარემოს ეროვნული სააგენტო, რომელიც აღგენს სანაპიროს საინჟინრო დაცვის ზონის გენერალურ სქემებს, ნაპირდაცვის ჰიდროგექნიკური ნაგებობების პროექტებს; ახორციელებს ნაპირდაცვისა და ნაპირაღდგენის სამშენებლო საქმიანობების ორგანიზებას; ახორციელებს მონიტორინგს სანაპიროების საინჟინრო დაცვის ზონებში. სანაპიროების საინჟინრო დაცვის ზონების საზღვრებს შემუშავებს სააგენტო და შესაბამის დაინტერესებულ უწყებებსა და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებთან შეთანხმებით

ამგვიცებს გარემოს დაცვის მინისტრი. მართვის ამ პრინციპებში ინტეგრირებული მიდგომები ნაკლებადაა გათვალისწინებული და შეთანხმებისათვის დოკუმენტების პროექტების წარდგენის ვალდებულებებითაა წარმოდგენილი.

რაც შეეხება სანაპიროს საინჟინრო დაცვის ზონის სახელმწიფო მართვას, მისი მიზანია: ამ ზონის სტაბილური და დაბალანსებული განვითარება, ბუნებრივი რესურსების გამოყენებისას გარემოს დაცვისა და ეკონომიკური ინტეგრირების შეთავსება; უარყოფითი ეფექტის მქონე ერობიული და აკუმულაციური პროცესების დროული პროგნოზირება და ოპერატიული ლიკვიდაცია ან ხელსაყრელი მიმართულებით წარმართვა.

ამ ყველაფერზე, ასევე იქ მიმდინარე ერობიულ და აკუმულაციურ პროცესებზე მეთვალყურეობას ახორციელებს სამინისტრო, რომელიც უფლებამოსილია: შეიმუშაოს მოსალოდნელი სტიქიური მოვლენებისაგან თავდაცვის პრევენციული და ამ პროცესებით გამოწვეული შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებები. და კიდევ - სანაპიროს საინჟინრო დაცვის ზონის მონიტორინგი ხორციელდება მოსალოდნელი უარყოფითი ეფექტის მქონე ერობიული და აკუმულაციური პროცესების სალიკვიდაციო გეგმების შესამუშავებლად და ნაპირდაცვის ღონისძიებების გასაგარებლად.

ზემოთ მითითებული პრევენციული და სალიკვიდაციო ღონისძიებები, ასევე ერობიული და აკუმულაციური პროცესების სალიკვიდაციო გეგმების შედგენა შესაბამის ფინანსურ რესურსებს მოითხოვს, რისი საშუალებაც ბიუჯეტში ჯერ ვერ იქნა მოძიებული. ამდენად, წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის ერთ-ერთ ხელშემშლელ ფაქტორად თავად მართვის დაფინანსების პრობლემაც უნდა მივიჩნიოთ.

VIII. ბუნებრივი აბასტროფების რისკის შეფასება

ბუნებრივი კატასტროფებისადმი მიდრეკილი რეგიონები საქართველოში საკმაოდ ბევრია, განსაკუთრებით წყალდიდობებისა და მეწყერების თვალსაზრისით. ამ რეგიონებში მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკურ აღწერის, წარსულში მომხდარი კატასტროფული მოვლენების შესახებ ინფორმაციის, პოტენციური ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული სტრუქტურების სახელმწიფო დონეზე აღწერის ხარისხობრივი მაჩვენებლები ძალიან სუსტია. მცირე გამოჩაკლისია საქართველოს პრემიერის 2007 წლის 24 სექტემბრის №542 ბრძანებულება „საქართველოს საფრთხეების შეფასების 2007–2009 წ.წ დოკუმენტის დამგვიცების თაობაზე“. იგი წარმოადგენს საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე არსებული საფრთხეების შეფასების ადაპტირებულ ვარიანტს და დეტალურად ახდენს იმ რისკ-ფაქტორების იდენტიფიცირებას, რომელთაც შეუძლიათ გავლენა იქონიონ ქვეყნის უსაფრთხოებაზე, მათ შორის ბუნებრივი კატასტროფების თვალსაზრისითაც. განსაკუთრებულ ყურადღებაა გამახვილებული ისეთ სტიქიურ მოვლენებზე როგორცაა: მიწისძვრა, წყალდიდობა, ზვავი, მეწყერი, ღვარცოფი და ცყის ხანძრები. ამ დოკუმენტის ნაკლოვანებები ზემოთ უკვე გავაანალიზებთ და აქ აღარ განვმეორდებით.

რაც შეეხება დეტალური მოწვევადობის ანალიზს, იგი პრაქტიკულად ვერც იგეგმება და შესაბამისად ვერც ხორციელდება. თუმცა, არსებოს ცალკეული კერძო კვლევები (მაგალითად, *სტიქიურ-კატასტროფული მოვლენები საქართველოში და მართვის პრობლემები. საქართველოში გეოლოგიური სტიქიის მდგომარეობის შეფასება, ემილ წერეთელი*). ეს ნაშრომი საკმაოდ მოცულობითია და ეხება ისეთ საკითხებს, როგორცაა გეოლოგიური სტიქიის მდგომარეობის შეფასება, სასოფლო-სამეურნეო და ურბანიზებული პროცესებით დაზიანებადობის ხარისხი ცალკეული ადმინისტრაციული რაიონების მიხედვით, ვირტუალური სტიქიური გეოლოგიური პროცესების თავისებურება, მიწისძვრები, ზვის ნაპირების წარეცხვა, მეწყერულ-გრავიტაციული პროცესები, ღვარცოფული მოვლენები, თოვლის ზვავები, გეოლოგიური კატასტროფების გამომწვევი მიზეზები, ბუნებრივ კატასტროფებთან დაკავშირებული ქმედებები, ბუნებრივი კატასტროფების მართვის ქმედებებთან დაკავშირებული მოვლენები და საშუალოვადიანი გეგმები, მაგრამ იგი მაინც კერძო, არაოფიციალურ კვლევად რჩება. სახელმწიფოს დონეზე რაიმე ოფიციალური ინფორმაცია

სისტემატიზირებული სახით ჯერ ვერ იქნა შექმნილი, თუ ანგარიშში არ მივიღებთ პრეზიდენტის მემომთითებული ბრძანებულებას.

ბუნებრივი კატასტროფებისადმი მიდრეკილ რეგიონებში რისკის შეფასებასა და დეტალური მოწყვლადობის ანალიზთან კავშირშია საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 24 ნოემბრის №477 ბრძანებულებით დამტკიცებული „საქართველოში ჰიდრომეტეოროლოგიისა და გარემოს ფონური დაბინძურების მონიტორინგის სფეროს შენარჩუნებისა და განვითარების ღონისძიებათა სახელმწიფო პროგრამა“. მართალია, იგი კონკრეტულად ბუნებრივი კატასტროფებისადმი მიდრეკილი რეგიონებში მოწყვლადობის დეტალურ ანალიზს ვერ უზრუნველყოფს, მაგრამ სახელმწიფო დონეზე გარემოს ფონური მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის შეგროვებასა და სისტემატიზაციას ნამდვილად ემსახურება. პროგრამა მიზნად ისახავს ჰიდრომეტეოროლოგიისა და გარემოს ფონური დაბინძურების მონიტორინგის სფეროში ოპერატიულ-საწარმოო საქმიანობის აღდგენას და განვითარებას, მაგერიალურ-გექნიკური ბაზის განმტკიცებას, ახალი ტექნოლოგიების დანერგვას, ამ სფეროში თანამედროვე მოთხოვნების შესაბამისი ინფრასტრუქტურების შექმნას, ინფორმაციის მოპოვების, დამუშავებისა და გავრცელების სისტემების ეფაპობრივ განახლებას. ღნიშნულის მისაღწევად გათვალისწინებულია შემდეგი სამუშაოების ჩატარება: სადამკვირვებლო პუნქტების აღჭურვა ავტომატიზებული მეტეოროლოგიური სადგურებით, ჰიდროლოგიური და აგრომეტეოროლოგიური სადამკვირვებლო სამუშაოები; თანამედროვე სატელეკომუნიკაციო სისტემების განვითარება; თანამედროვე საინფორმაციო პროგრამული სისტემების განვითარება; სატელიტური საინფორმაციო სისტემების განვითარება და ა.შ.

ჩამოთვლილთაგან ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვისა და მოწყვლადობის ანალიზისათვის მნიშვნელოვანია გაუდაბნოების პროცესებისა და გვალების მონიტორინგის სამუშაოები, რომელშიც შედის საქართველოს ტერიტორიაზე გვალების სიხშირის განმეორადობის, აგრეთვე მონიტორინგის ავტომატიზებული სისტემის შექმნა, გვალების მონიტორინგის პრაქტიკული რეალიზაცია და პროგრამირება.

IX. ბუნებრივი აბასტროფებით გამოწვეული მიგრაცია (ეკო-მიგრაცია)

საქართველოს კანონმდებლობაში დღემდე არ არსებობს ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის (ეკო-მიგრაციის) საკითხების მარეგულირებელი საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები. ეკო-მიგრაციის პრობლემების შესწავლისა და მისი მოგვარებისადმი სახელმწიფო პოლიტიკა სუსტადაა განვითარებული. გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცესში გარემოსდაცვითი შეფასებისას ნაკლებად ხდება გასახლების საკითხების განხილვის გათვალისწინება. საქართველოს კანონმდებლობით სოციალური ფაქტორი გათვალისწინებულია მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის ასპექტში (მაგალითად, თუ პროექტის განხორციელებამ შესაძლოა გამოიწვიოს მეწყერი, ღვარცოფი ან სხვა ანთროპოგენური ხასიათის მოვლენის პროვოცირება). ანუ, გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცესში რასაც ჰქვია მოსახლეობის შესაძლო გასახლების პრობლემების შეფასება და მისი განხილვა, როგორც სპეციალურად თემატიკა ან საკითხი, კანონმდებლობით ჯერ მკაფიოდ გამოკვეთილი არ არის.

პრაქტიკაში უკვე მომხდარი ფაქტების მიხედვით თუ შევაფასებთ, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ეკომიგრაციას, როგორც უპირველეს ყოვლისა სოციალურ მოვლენას აქვს ადგილი მაშინ, რაც მოხდება ბუნებრივი კატასტროფა და ადგილი აქვს მაშინაც, როდესაც მოსალოდნელი საშიშროების შესახებ უცყუარი ინფორმაცია არ არსებობს. ეს ის შემთხვევებია, როცა ინფორმაცია არ არსებობს, მაგრამ რეგიონების ბუნებრივი კატასტროფებისადმი მიდრეკილობის (განსაკუთრებით წყალდიდობებისა და მეწყერების თვალსაზრისით) გათვალისწინებით და იმის გამო, რომ მოსალოდნელი საშიშროების შესახებ გრძელვადიანი ან ოპერატიული შეცვობინების სისტემა სუსტადაა განვითარებული, მოსახლეობას ურჩევნია თავად, საკუთარი ინიციატივით მიაგოვოს ეს რეგიონი და გადასახლდეს უფრო უსაფრთხო რეგიონში.

ზოგადად მიგრაციის პოლიტიკაზე, მათ შორის ეკო-მიგრაციის პოლიტიკაზე, მიდგომებზე, გადასახლების პრაქტიკაზე, ეკო-მიგრაციების გადასახლების ადგილებში აღაპგაციაზე მიმართულ

სტრატეგიაზე, პროგრამებზე, ჩასახლებაზე და ეთნიკურ დაძაბულობაზე დეცალური პასუხები მოცემულია 2007 წელს *გომ გრიერისა და მედეა გურაშვილის* მიერ მომზადებულ მონოგრაფიაში „*ეკოლოგიური მიზეზებით ადგილნაცვალ პირთა განსახლება არსებული პრობლემის გადაწყვეტა თუ ახლის შექმნა? ეკომიგრაცია საქართველოში 1981-2006*“. ფაქტია, რომ ამაზე სრულყოფილი ინფორმაცია ეკომიგრაციის პოლიტიკის კვლევებში ჯერჯერობით არ არსებობს. ამდენად, ეს ანალიზი ძირითადად ზემომითითებულ კვლევას ეყრდნობა.

კლიმატურმა ცვლილებებმა, წყალდიდობებმა, მეწყერებმა თუ ზვავებმა მთიანი რეგიონებიდან ბარში ნებაყოფლობითი, თუ ძალდატანებითი მიგრაციის პროცესი გააძლიერა 1980-იანი წლების დასაწყისიდან. ეროვნული უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში ეკომიგრანტების გაღლა ხშირად დაძაბულობას იწვევს. ადგილობრივი სოციალური ნორმების არმცოდნე, განსხვავებული სოციალური და კულტურული საწყისების მქონე ეკომიგრანტები ადგილობრივ თემთან ინტეგრაციის გზაზე ხშირად სერიოზულ პრობლემებს აწყდებიან და არაჯეროვნად შემზადებულ მიმღებ თემში ახალჩამოსახლებულთა მიმართ ეჭვები და უნდობლობა ჩნდება.

მთავრობის პოლიტიკა და ეკოგანსახლების მენეჯმენტი ბოლო 25 წლის განმავლობაში, სულ მცირე, არამყარი იყო, სუსტად დაგეგმილი და ცალკეულ ჩარევებზე დაფუძნებული. 2005 წლის დეკემბერში მოხდა ევროსაბჭოს ეროვნული უმცირესობების უფლებათა დაცვის ჩარჩო-კონვენციის (FCNM) რატიფიკაცია, რითაც განსახლებისა და შიდა მიგრაციის პოლიტიკის შემუშავება საქართველოში საერთაშორისო საზოგადოების დიდი ინტერესის საგანი გახდა. ეკომიგრანტები დაუცველი არიან და სპეციალური ზომების მიღებაა საჭირო იმისათვის, რომ ისინი უზრუნველყოფილ იყვნენ საცხოვრებელი პირობებით და მოხდეს მათი ინტეგრირება მიმღებ თემში. ამდენადვე მნიშვნელოვანია მათი მიმღები მკვიდრი მოსახლეობის – უფლებების დაცვა, რომლებსაც ხშირად სომხები, აზერბაიჯანელები, ბერძნები და სხვა ეროვნებები წარმოადგენენ. მთავრობის პოლიტიკა მიმართული უნდა იყოს დაბალანსებისაკენ: ერთი მხრივ, მთავრობა ეკომიგრანტებს უნდა დაეხმაროს საცხოვრებლისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პოვნაში; ხოლო მეორე მხრივ, თუ ეკომიგრანტების ჩასახლება უპირატესად ეროვნული უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში მოხდება, ხელისუფლებამ ამ პოლიტიკის გატარება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით უნდა უზრუნველყოს.

1987 წლის 12 თებერვალს საბჭოთა კავშირის კომუნისტური პარტიის ცენტრალურმა კომიტეტმა და საბჭოთა კავშირის მინისტრთა საბჭომ გამოსცა დადგენილება “საქართველოს სსრ-ში სტიქიური უბედურების შედეგების ლიკვიდაციისათვის დახმარების შესახებ”. დადგენილება ადგილობრივ ხელისუფლებასა და პარტიის წარმომადგენლებს ავალბდა ქმედითი ზომების მიღებას და საცხოვრებელი ადგილის პრობლემების გადაჭრას. საცხოვრებელი უზრუნველყოფის გარდა, პროგრამა აჭარიდან ადგილნაცვალი მოსახლეობისათვის ითვალისწინებდა გრძელვადიან სესხებსაც, რათა მათ თავად შეეძინათ ახალი სახლები. მაგრამ, ეს პროცესი სათანადოდ ვერ გაკონტროლდა.

რამდენადაც არ არსებობდა ეკომიგრანტების განსახლების რაიმე კონკრეტული გეგმა ან სახელმწიფო პროგრამა და მიმღებ რეგიონებს კი პრობლემები ჰქონდათ სახლებთან დაკავშირებით, მთელი 1990-იანი წლების განმავლობაში შეიმჩნეოდა ეკომიგრანტის უკან დაბრუნების ტენდენცია. სამთავრობო სტრუქტურების მხრიდან ნაკლებმა ყურადღებამ ეკომიგრანტებში იმედგაცრუება წარმოშვა.

ეკომიგრანტთა პრობლემების გადასაჭრელად გარკვეული მცდელობები განახორციელდა 2004 წლიდან. კერძოდ ლგოლვილთა და განსახლებისპირველმა მინისტრმა, ეთერ ასგემიროვამ გეოლოგიურ დასკვნებზე დაყრდნობით საფუძველი დაუდო საქართველოს მთიან რეგიონებში განლაგებული სახლების მდგომარეობის შესახებ მონაცემების შეგროვებას. ამავე პერიოდში, მთავრობამ წამოიწყო ეკომიგრანტთა სახლებით უზრუნველყოფის პროგრამა. მთავრობის მიერ გადადგმული კიდევ ერთი ნაბიჯი იყო 2004 წლის ივნისში სამთავრობო დადგენილების მიღება, რომელიც წალკის, ახალქალაქისა და ნინოწმინდის რაიონებში ეკომიგრაციის პროცესების მარეგულირებელი კომისიის შექმნას ითვალისწინებდა. დადგენილება წალკაში ადგილობრივ

სომხებსა და აჭარადან ჩამოსახლებულ ქართველ ეკომიგრანტებს შორის წარმოქმნილი კონფლიქტის საპასუხოდ მომზადდა. დადგენილებაში ნათქვამი იყო, რომ დაუყოვნებლივ საჭიროა ეკომიგრაციის პროცესების რეგულირება, მისი იურიდიულ ჩარჩოებში მოქცევა და ამ საკითხების გადაწყვეტისათვის ახალი მიდგომების მოძიება. ამ მიზნების განსახორციელებლად ბრძანებულება ითვალისწინებდა მარეგულირებელი კომისიის შექმნას, რომელიც ორი კვირის ვადაში ჩამოსახლებულთა, ადგილობრივთა და სხვა პრობლემების გადაწყვეტისათვის წინადადებების ფორმულირებას შეძლებდა. თუმცა ამ ბრძანებულებას არანაირი ზომები და ქმედებები არ მოჰყოლია. კომისია კი ჩამოყალიბდა, მაგრამ ის ფუნქციონირებად ორგანოდ არ განვითარდა და მალე არსებობა შეწყვიტა. ნათელია, რომ კვლავ არსებობს პრობლემები – როგორც ეკომიგრანტთა სოციალური, ეკონომიკური და იურიდიული საჭიროებების მოგვარების, ისე ჩამოსახლებულთა და ადგილობრივთა შორის მშვიდობიანი თანაარსებობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. 2006 წლის მარტში, სამინისტრომ აამოქმედა ახალი პროგრამა, რომელიც მიზნად ისახავდა ბუნებრივი კატაკლიზმების შედეგად დაზარალებული და სასწრაფო გადასახლების აუცილებლობის წინაშე მდგარი ოჯახების მონაცემთა საინფორმაციო ბაზის შექმნას. სამინისტრომ შეიმუშავა შეფასების სისტემა, რათა განსაზღვრულიყო დაზიანების ხარისხი და ამ დასკვნების შესაბამისად მომხდარიყო მოსახლეობის განსახლება. დაზიანების შეფასების სისტემა შემდეგ ოთხ კატეგორიას მოიცავდა:

- I კატეგორია: სტიქიური უბედურების შედეგად სახლი ან მისი ნაწილი დანგრეულია;
- II კატეგორია: სტიქიური უბედურების შედეგად სახლი დაზიანებულია, საცხოვრებლად გამოუსადეგარია და აღდგენას არ ექვემდებარება;
- III კატეგორია: სტიქიური უბედურების შედეგად სახლი დაზიანებულია, მაგრამ აღდგენას ექვემდებარება;
- IV კატეგორია: სახლი დაუზიანებელია, მაგრამ სახლის მიმდებარე მიწის ნაკვეთი განადგურებული და გამოყენებისათვის უვარგისია.

2004-2005 წლებში ლგოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ 264 სახლი შეისყიდა ამ რაიონში. ლგოლვილთა და განსახლების სამინისტროს მიერ გადადგმული კიდევ ერთი ნაბიჯი იყო 2006 წლის ბაფხულში საცხოვრებელი პირობების შეფასება წალკის რაიონში.

ეთნიკური დაძაბულობა უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში

საქართველო მრავალეთნიკური ქვეყანაა. ინტეგრაციის დონე, განსაკუთრებით კი უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში კვლავ ძალზე დაბალია, რაც ხელს უშლის ამ რეგიონებისა და მისი მკვიდრი მოსახლეობის სრულ სოციალურ-პოლიტიკურ და ეკონომიკურ მონაწილეობას. მაგალითად ჯავახეთში აჭარლების ჩამოსვლას შიში და ეჭვები მოჰყვა. ადგილობრივი მოსახლეობა მეტწილად ეწინააღმდეგებოდა ეთნიკური ქართველების მათთან ჩასახლების სახელმწიფო პოლიტიკას. საქართველოს ეროვნული მთავრობის ღონისძიებები დემოგრაფიული ბალანსის შეცვლისა და მკვეთრად ანგისომხური ტონის მქონე ქმედებად აღიქმებოდა. როდესაც აჭარლები ჯავახეთში ჩავიდნენ, ჯავახეთის სომხურმა მოსახლეობამ რეგიონში ქართველთა ჩასახლებების საწინააღმდეგო დემონსტრაციები მოაწყო და, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, შეეცადა, რეგიონში ახალჩამოსულთა ჩასახლება არ დაეშვათ. ქართულ მოსახლეობას (ნინოწმინდის რაიონი) მიაჩნია, რომ ჩამოსახლების დღიდან ისინი მუდმივ დისკრიმინაციას განიცდიან ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან. ქართველები ამტკიცებენ, რომ მიწა, რომელზეც ისინი ცხოვრობენ, მათ წინაპრებსა და ქართველ ერს ეკუთვნის. ასე რომ, მათი აზრით, მათ უნდა ჰქონდეთ ყველა ის უფლება და თავისუფლება, რაც საქართველოს სხვა მოქალაქეებს აქვთ. ამ არგუმენტის საპირისპიროდ ჯავახეთის სომხები აცხადებენ, რომ ისინი ისტორიულად ცხოვრობდნენ ჯავახეთის ტერიტორიაზე, ასე რომ, ეს მიწა მათ ეკუთვნის. მეტიც, ისინი პრეტენზიას გამოთქვამენ, რომ სხვადასხვა ქართული მთავრობები შეგნებულად ცდილობენ სამცხე-ჯავახეთში დემოგრაფიული სურათის შეცვლას და სომხური მოსახლეობის ფარდობითი წილის შემცირებას. 1990-იანი წლების განსახლების პროგრამები მხოლოდ ეკოლოგიური მიგრანტებისათვის კი არ იყო შექმნილი, რომელთაც მართლაც სასწრაფოდ სჭირდებოდათ სახლები და მიწის ნაკვეთები, არამედ სხვა ქართული მოსახლეობისთვისაც. ეთნიკურად ქართული მოსახლეობა ჩავიდა ჯავახეთში ასპინძიდან, ხარაგაულიდან, რუსთავიდან, კასპიდან და თბილისიდან. ამასთან, ბევრი აცხადებდა, რომ ამ რეგიონში დასახლებისას პატრიოტული მოტივებით ხელმძღვანელობდა. სინამდვილეში იყო

ეკონომიკური მოგივაცია – უფასო სახლებისა და მიწის მიღება მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებდა მათ ეკონომიკურ მდგომარეობას. თუმცა, გამორჩათ მთავარი – ის, რომ ახალ ჩასულებს გაუჭირდებოდათ ადაპტაცია რეგიონთან, ნაწილობრივ ჯავახეთის მკაცრი კლიმატური პირობების, იზოლირებული გეოგრაფიული მდგომარეობისა და ნაწილობრივ მცხოვრებთა სოციალური მოწყობის წესის განსხვავებულობის გამო. ეს განსხვავებები აიხსნა, როგორც „ეთნიკური“ შეუსაბამობა ადგილობრივ სომხებსა და ჩამოსულ ქართველებს შორის. ამ ყველაფერმა ქართულ მოსახლეობაში ადაპტაციასთან დაკავშირებით სერიოზული პრობლემები და იმედგაცრუება გამოიწვია. ამის გამო ჩასახლებულთა დიდმა ნაწილმა ორ-სამ წელიწადში ჯავახეთი დატოვა. შედეგად, ქართველი მიგრანტებისათვის გადაცემული სახლების (217 სახლი) დიდი ნაწილი ან დაანგრევს, ან ადგილობრივმა მოსახლეობამ დაიწყო მისი საცხოვრებლად ან საქონლის სადგომად გამოყენება. განსახლების შემთხვევითმა ხასიათმა, მიმღები მოსახლეობის თვალსაზრისის გაუთვალისწინებლობამ, კორუფციამ და სახლების ათვისების გეგმის არარსებობამ დიდი ფულადი სახსრების, დროისა და მცდელობის ფუჭად ხარჯვა გამოიწვია. რეგიონში (განსაკუთრებით ახალქალაქის რაიონში) ქართველი მიგრანტების ჩასვლისას, ადგილობრივი სომხების ერთ-ერთი პრევენცია ის იყო, რომ ახალჩამოსულებს ახალ სახლებს აძლევდნენ, მაშინ, როცა ადგილობრივი ღარიბი მოსახლეობა პაგარა ქოხებში აგრძელებდა ცხოვრებას. ადგილობრივმა მოსახლეობამ თავი იგნორირებულად და ახალჩამოსულ ქართველებთან შედარებით დისკრიმინირებულად იგრძნო. ამავე დროს ახალქალაქისა და ნინოწმინდის რაიონში ახალჩასახლებული ქართველები ჩიოდნენ, რომ მთავრობა მათ ყურადღებას არაქცევს, რომ მათი უფლებები დაცული არ არის და, რომ ადგილობრივი სომხები მათ „მეორეხარისხოვან მოქალაქეებად“ თვლიან. მართლაც, ამან ძალზე გაართულა მათი ადაპტაცია ადგილობრივ პირობებთან. იგივე პრინციპითაა წარმოჩენილი დაძაბულობა ქვემო ქართლშიც – ამერბაიჯანულ მოსახლეობასთან მიმართებაში.

ბუნებრივია, რომ სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორი არსებით როლს თამაშობს ახალ დასახლებებში ეკომიგრანტების ადაპტაციისა და ინტეგრაციის პროცესში. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს მიერ კონგრუირებადი ეკო მიგრანტთა დასახლებების ნაწილი ქვეყნის დამოუკიდებლობის გამოცხადებამდე დაფუძნდა, საბჭოთა ეპოქის დასრულებას თან მოჰყვა უამრავი სირთულე ეკომიგრანტებისათვის, განსაკუთრებით ჯავახეთში. სახელმწიფო ეკონომიკის დამლას თან მოჰყვა რეგიონის მწირი რესურსების განაწილებისათვის ბრძოლა ადგილობრივ მოსახლეობასა და ეკომიგრანტებს შორის, რის შედეგადაც ახალმოსახლეებსა დამასპინძლებს შორის დაძაბულობა გაზარდა. საბჭოთა ეპოქის მიწურულს ჯავახეთში სომხები და დუხობორები, ხოლო ქვემო ქართლში ამერბაიჯანელები, სომხები და ბერძნები გრადიციულად სოფლის მეურნეობას, მესაქონლეობას, წვრილ ვაჭრობასა და მსუბუქ მრეწველობას მისდევდნენ. ამ რეგიონებში ჩამოსვლის შემდეგ ეკომიგრანტებს მხოლოდ ახალეთნიკურ და კულტურულ გარემოსთან კი არ მოუხდათ შეგუება, არამედ ისინი აღმოჩნდნენ განსხვავებულ სოციალურ-ეკონომიკურ გარემოში, სადაც ადგილი უნდა დაემკვიდრებინათ. ეკომიგრანტების წინაშე წამოჭრილი უმთავრესი პრობლემები სოციალურ-ეკონომიკური თვალსაზრისით იყო (და დღესაც არის) სახლების, მიწისა და ენის საკითხები. კიდევ ერთი სერიოზული პრობლემა, რომელიც ეკომიგრანტების წინაშე დგას, ირიგაციისა და სასმელი წყლის სისტემების არარსებობაა. სადაც ეკომიგრანტები უკვე არსებულ სოფლებში ჩასახლეს, იქ სარწყავი და სასმელი წყლის სისტემა გაყვანილია, თუმცა ასეთ სოფლებში ეკომიგრანტებს პრობლემები ექმნებათ სახნავ-სათესი მიწის ხელმიუწვდომლობის გამო, რაც ხშირად ადგილობრივ მოსახლეობასთან დაძაბულობასა და კონფლიქტებში გადაიზრდება ხოლმე. ამგვარი დაძაბულობა მოგჯერ ეთნიკურ დაძაბულობად აღიქმება, როგორც შიდა ქართლში, ისე ჯავახეთში. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ქვემო ქართლსა და ჯავახეთში ქართული სოფლები სომხური და ამერბაიჯანული სოფლებითაა გარშემორტყმული, მაგრამ ამ სოფლებს შორის ურთიერთობა ძალზე შეზღუდულია. ეს განსაკუთრებით ეხება იმ ქართულ სოფლებს, რომლებიც მხოლოდ ეკომიგრანტებითაა დასახლებული. აჭარელი ეკომიგრანტების ძალიან მცირე პროცენტი ლაპარაკობს რუსულად, და პირიქით – სომხური, ამერბაიჯანული და ბერძნული მოსახლეობის ძალიან მცირე ნაწილი ლაპარაკობს ქართულად. მართალია, ეროვნული უმცირესობების ბევრ წარმომადგენელს აქვს ქართულის სწავლის სურვილი და განსაკუთრებით ახალგაზრდები აცნობიერებენ, რომ ეს მათ ქართულ საზოგადოებაში ინტეგრაციისა და კარიერული შესაძლებლობების გაფართოებას დაეხმარება, მაგრამ წლებია საჭირო, რომ ქვეყნის ყველა თემმა ერთ საერთო ენაზე შეძლოს ურთიერთობა. უდავო ფაქტია, რომ

განსხვავებული ეთნიკური თემები ძნელად ამყარებენ ურთიერთობას ერთმანეთთან და ერთად არ განიხილავენ სოციალურ ან ეკონომიკურ საკითხებს. ასე რომ, ეთნიკურ საფუძველზე შექმნილი კომუნალური პრობლემების მოგვარება ძნელია ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების (გამგობის) ჩარევის გარეშე. მთლიანობაში, ჩამოსახლებული და ადგილობრივი მოსახლეობის ძირითადი პრობლემები სოციალური და ეკონომიკური ხასიათისაა. მიწის მცირე ნაკვეთებზე მარგი შეკამათებაც კი შეიძლება ადვილად გადაიზარდოს სერიოზულ კონფლიქტში, რომელიც ბევრ შემთხვევაში ეთნიკურ კონფრონტაციად იქნება აღქმული არა მხოლოდ მოსახლეობის, არამედ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთა და სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფების მიერაც. ამ მხრივ ქვემო ქართლი და ჯავახეთი განსაკუთრებით ნაყოფიერი ნიადაგია და ეჭვგარეშეა, რომ სოციალურ-ეკონომიკურ სიტუაციაში არსებული კონფლიქტის გაღვივების შესაძლებლობა საფრთხეს უქმნის სტაბილურობას რეგიონში. ეს ფაქტი კიდევ უფრო უსვამს ხაზს საქართველოს მთავრობის მიერ ადგილობრივ ეროვნულ უმცირესობებსა და ჩამოსახლებულებს შორის დაძაბულობის წინააღმდეგ პოლიტიკის შემუშავების აუცილებლობას. ასევე უმნიშვნელოვანესი საკითხია სისტემატური ზომების მიღება ეკომიგრაციის რეგულირებისათვის.

ღასკენები და რეკომენდაციები

სტიქიური უბედურებების შედეგად დაზარალებული ოჯახების რიცხვი ძალზე დიდია (როგორც აჭარაში, ისე სვანეთში ბუნებრივი კატაკლიზმების გამო 60 000-ზე მეტი ადამიანი იყო განსახლებული), ეკოლოგიური მიგრაციის საკითხი ბევრად მეტი ყურადღების დათმობას იმსახურებს, ვიდრე ეს დღემდე ხდება. საჭიროა ჩამოყალიბდეს მიგრაციის მართვის პოლიტიკის სისტემა. 2006 წელს საქართველოს მთავრობა აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში სამოქალაქო ომის შედეგად ქვეყნის შიგნით გადაადგილებულ პირთა ინტეგრაციის სტრატეგიის შემუშავებით იყო დაკავებული და სათანადო ყურადღება ვერ დაუთმო ეკომიგრანტებს (დღეის მდგომარეობით ამას დაემატა აგვისტოს რუსეთ-საქართველოს ომისა და რუსეთის მიერ ტერიტორიების ოკუპაციის შედეგად აფხაზეთში კოდორის ხეობაში, შიდა ქართლში დიდი და პატარა ლიხვის, ასევე ოკუპირებული ტერიტორიების მიმდებარე მონებიდან ქართველთა ეთნიკური წმენდის შედეგად უსახლკაროდ დარჩენილი მრავალი ათასი ადამიანი).

უახლოეს წარსულში გარკვეული წინსვლა შეიმჩნეოდა. 2003 წლის შემდეგ მთელი ქვეყნის მასშტაბით (სვანეთისა და აჭარის ჩათვლით) ეკოლოგიური მიზეზით დაზარალებული ან პოტენციურ მიგრანტი ოჯახების მონაცემთა ბაზის შექმნის დასრულებისთვის ხელისუფლებამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა. თუმცა ეს ქვეყნის წინაშე მდგარი სერიოზული პრობლემის რეალურად გადაწყვეტის კომპლექსური სტრატეგიის შემუშავების მხოლოდ საწყისი ეტაპი უნდა იყოს. სასარგებლო იქნებოდა ეროვნული უმცირესობების უფლებათა დაცვის ჩარჩო-კონვენციის პირობების – როგორც ამ მიმართულებით პოლიტიკის წარმართვის სახელმძღვანელო პრინციპების – გათვალისწინება. კონვენციის მე-16 მუხლში დადგენილია, რომ: მხარეებმა თავი უნდა შეიკავონ ისეთი ქმედებებისგან, რომლებიც ეროვნული უმცირესობებით დასახლებულ ტერიტორიებში მოსახლეობის რაოდენობრივ შეფარდებას ცვლის და რომლებიც მიზნად ისახავს ჩარჩო-კონვენციიდან გამომდინარე უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას. ეროვნული უმცირესობების ჩარჩო-კონვენციის განმარტებით მოხსენებაში (მუხლი 81-82) მითითებულია, რომ ეს მუხლი კრძალავს “მხოლოდ იმ ზომებს, რომლებიც ჩარჩო კონვენციაში მოცემული უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას ისახავს მიზნად”. ასევე აღნიშნულია, რომ ეს აკრძალავს არ ვრცელდება უფლებებისა და თავისუფლებების ისეთ ამკრძალავ ღონისძიებებზე, რომლებიც დასაბუთებული და ლეგიტიმურია. საჭიროა ეკოლოგიური მიგრაციის სტრატეგიის შემუშავება. განსახლების პოლიტიკის შემუშავებაში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს არა მხოლოდ ეკომიგრანტთა წარმომადგენლების, არამედ მიმღები თემების მონაწილეობა; ამასთანავე ეს მონაწილეობა მხოლოდ პოლიტიკის შემუშავებით კი არ უნდა შემოიფარგლებოდეს, არამედ ორივე ჯგუფმა აქტიურად უნდა ითანამშრომლოს უფრო პრაქტიკულ ეტაპზე – როდესაც მოხდება ეკომიგრანტთა ახალი განთავსების ადგილების განსაზღვრა. მომავალ მიმდებ თემებთან კონსულტაციების პროცესი უკიდურესად მნიშვნელოვანი იქნება იმისათვის, რომ დავრწმუნდეთ, რომ ეროვნული უმცირესობები (ასევე ქართული მიმღები თემებიც) არ არიან წინააღმდეგნი. ამგვარად თავიდან ავირიდებთ დაძაბულობას ეკომიგრანტების დასახლების ადგილებში. ეკომიგრანტების ამ პრობლემების მოგვარების მცდელობები ორი მიმართულებითაა განსაზღვრული:

1. უნდა შემუშავდეს მომავალში ეკოლოგიური ადგილნაცვალობის გეგმა და ჩამოყალიბდეს განსახლების მრავალმხრივი სტრატეგია;
2. მუშაობა უნდა შეეხოს იმ ეკომიგრანტთა პრობლემებს, რომლებიც 1987 წლიდან ჩასახლდნენ და დღემდე აწყდებიან სირთულეებს, ძირითადად სახლებისა და მიწების ფორმალურ მფლობელობასთან დაკავშირებით.

ეკომიგრაციის შესახებ კანონმდებლობის შემუშავება და მართვის გრძელვადიანი სტრატეგია

ეკომიგრაციის შესახებ განსახლების წარმატებული პოლიტიკისა და ამ საკმაოდ სუსტი სოციალური ჯგუფის დაცვის ერთ-ერთი უმთავრესი საფუძველია ეფექტური, რეალურად შესრულებადი კანონმდებლობა. დღეს ეკომიგრანტები, მათი სიგუაციის სპეციფიკურობის გამო, ძირითადად უფლებონი და დაუცველნი არიან. ამ ანალიზში არა ერთხელ უკვე ავლინდნენ, რომ არსებული კანონმდებლობის ფარგლებში არ არის გათვალისწინებული ეკომიგრანტთა უფლებებისა და ვალდებულებების დაცვა. მიღებულ უნდა იქნეს კანონი ეკოლოგიური მიზეზით ადგილნაცვალ პირთა შესახებ. ქვეყნის შიგნით ადგილნაცვალ პირთა შესახებ საქართველოს კანონი (ბოლოს შესწორდა 2006 წლის ივნისში) არ განიხილავს ბუნებრივი და/ან ხელოვნური კატასტროფების შედეგად ადგილნაცვალ პირებს და, ამდენად, ეწინააღმდეგება “შიდა ადგილნაცვალობის იმ ძირითად პრინციპებს”, რომლებიც გაერომ 1998 წელს დაადგინა. ეკოლოგიური მიზეზით ადგილნაცვალ პირთა უფლებების დაცვის მიზნით ეკომიგრანტთა სტატუსის, უფლებებისა და ვალდებულებების ჩამატებით შესაძლებელია შიდა ადგილნაცვალობასთან დაკავშირებით გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპების შესაბამისად შესწორებები მივიღოთ ადგილნაცვალ პირების შესახებ უკვე არსებულ კანონში. (მაგალითად მოხდება გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპების შესაბამისად “ადგილნაცვალ პირის” განმარტება - “პირი, რომელიც იძულებული გახდა, დაეტოვებინა მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი და გადაადგილებულიყო ქვეყნის ტერიტორიის ფარგლებში შეიარაღებული კონფლიქტის, ადამიანის უფლებების მასობრივი დარღვევის ან ბუნებრივი თუ ადამიანის მოქმედებით გამოწვეული უბედურების გამო, ან ამის თავიდან ასაცილებლად”.

შესაქმნელია ლგოლვითა და განსახლების, ფინანსთა, გარემოს დაცვის, სოფლის მეურნეობის სამინისტროების და სხვა შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანოების მაღალი რანგის პირებით დაკომპლექტებული უწყებათაშორისი ორგანო. ეს უწყებები, მათი კომპეტენციების შესაბამისად, შეძლებენ, ადეკვატურად დაგვემონ და ჩამოაყალიბონ განსახლების გრძელვადიანი სტრატეგია. გარდა ამისა, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა იმუშაოს რამდენიმე ადგილობრივ და საერთაშორისო ორგანიზაციასთან, ასევე დონორ ორგანიზაციებთანაც, რათა განსახლების პროგრამის ჩამოყალიბებისა და შესრულების პროცესში მათი ფინანსური და ინფორმაციული დახმარება მოიპოვოს. ამავე დროს, საჭიროა, თანამშრომლობა ადგილობრივ და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, ინფორმაციისა და მონაცემთა, ასევე გამოცდილების გაზიარების მიზნით და სტრატეგიული გეგმის შემუშავებაში ეროვნული და საერთაშორისო სააგენტოების აქტიურად ჩასართველად.

ასევე მნიშვნელოვანია ეკოლოგიურ მიგრანტთა თემების და მიმღები თემების წარმომადგენელთა ჩართვა სტრატეგიის შემუშავებაში. სტრატეგიის შემუშავებისათვის აუცილებელი იქნება ეკოლოგიური მიგრანტების მდგომარეობის შემდგომი კვლევა. საჭიროა, ჩასახლებამდე გამოკვლევულ იქნეს სავარაუდო მიმღები თემებიც. გარემოს დაცვის საკითხები, ეკონომიკური პირობები, ეთნიკური და დემოგრაფიული ფაქტორები და კულტურული განსხვავებები ადაპტაციის პროცესის მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორებია. განსახლების სტრატეგია რამდენიმე ურთიერთკავშირში მყოფ პუნქტს უნდა მოიცავდეს: ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მოულოდნელი სტიქიური უბედურების შემთხვევაში მოქმედების სპეციალური სტრატეგია სჭირდებათ.

უნდა ჩამოყალიბდეს სპეციალური გეგმა, რომელიც სტიქიური უბედურებების შედეგად დაზარალებული ადამიანების საჭიროებებს დააკმაყოფილებს. სამედიცინო და ჰუმანიტარული დახმარებისათვის და ა.შ უნდა შეიქმნას სპეციალური სარეზერვო ფონდები.

განსახლების დახმარების პროგრამამ ეკომიგრანტებს ხელი უნდა შეუწყოს ეკონომიკურ ადაპტაციაში ჩასახლების პირველ პერიოდში. ჩასახლების დროს ეკომიგრანტებს ხელი უნდა შეეწყოს ფინანსური დახმარებებით. ამ საკითხს ეხმაურება "საქართველოს საგადასახადო კოდექსის" 168-ე მუხლი (გადასახადისაგან გათავისუფლება), რომლის პირველი ნაწილის "ნ" ქვეპუნქტით დადგენილია, რომ "სამემოსავლო გადასახადით დაბეგვისაგან თავისუფლება პრივატიზაციის წესით (უსასყიდლოდ), ასევე მიწისძვრითა და სხვა სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულების მიერ დაზიანებული ბინების სანაცვლოდ იმავე დასახლებულ პუნქტში ან ეკომიგრანტების მიერ სხვა დასახლებულ პუნქტში უსასყიდლოდ მიღებული ბინების ღირებულება, როგორც ფიზიკურ პირთა შემოსავლების სახე". დაზიანებული ბინების სანაცვლოდ იმავე ან სხვა დასახლებულ პუნქტში უსასყიდლოდ ბინების მიღება დაკავშირებულია საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 7 ივლისის № 111 დადგენილებასთან, რომელმაც დააწესა სტიქიური მოვლენების შედეგად უსახლკაროდ დარჩენილი მოსახლეობისათვის საკარმიდამო მიწის ნაკვეთების მონაცვლეობის პრინციპი. საკარმიდამო მიწის ნაკვეთების მონაცვლეობის განხორციელება დაევალა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი მართველობის ორგანოებს.

პრაქტიკა აჩვენებს, რომ 20 წლის შემდეგაც კი, ადგილმაცვალ პირები სუსტად არიან ადაპტირებულნი მათი დასახლების ადგილას. ისინი საზოგადოების ერთ-ერთ უღარიბეს სეგმენტად რჩებიან. ჩამოსაყალიბებელია პროგრამა, რომელიც სოციალურ-ეკონომიკური, კულტურული დასაგანმანათლებლო ინტეგრაციის ყველა ასპექტს მოიცავს. მასში სათანადოდ უნდა იყოს გათვალისწინებული მიმღები თემების ადგილობრივი სპეციფიკა და ახალი მიმღები თემების შერჩევის პროცესში სისტემატური შეფასებისა და კონსულტაციების პრაქტიკა.

სპეციალური დახმარების აღმოჩენის პროგრამა მიმართული იქნება იმ ეკომიგრანტების დახმარებისკენ, ვისაც ჯერ კიდევაც პრობლემები სახლების ფორმალურ მფლობელობასთან და მიწის ხელმისაწვდომობასთან თუ მფლობელობასთან დაკავშირებით. ლგოლვითა და განსახლების სამინისტრო, სავარაუდოდ ადგილობრივ დასაერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შეძლებს, შეაფასოს მიწის მფლობელობასთან დაკავშირებული მდგომარეობა.

მეტი ყურადღება უნდა დაეთმოს ეკოლოგიურ მიგრანტებს და მეტი თანხები უნდა გამოიყოს მათი განსახლების პროგრამებისათვის (2004-2005 წლებში სახელმწიფოს მიერ შესყიდული სახლები ძირითადად იმათთვის იყო განკუთვნილი, ვინც უკვე ჩასახლდა იქ საკუთარი ინიციატივით. მართალია, დახმარების ამ მიმღებებს უდავოდ სჭირდებოდათ საკუთარი სტატუსის ლეგალიზება, მაგრამ სახელმწიფო ვეღარ დაეხმარა ბევრ იმ ოჯახს, რომელიც სასწრაფო გადასახლებას საჭიროებს).

ეკომიგრანტებისა და ეკომიგრაციის მიმართ სისტემატური მიდგომის შემუშავება ქმედით სახელმწიფო პოლიტიკაზე დაყრდნობით საშუალებას მისცემს ხელისუფლებას, მოახდინოს სოციალური კრიზისების პრევენცია და ხანგრძლივ პერსპექტივაში შეამციროს ფინანსური დანახარჯები, ამავე დროს ხელი შეუწყოს ინტეგრაციისა და განვითარების პროცესებს ქვეყანაში. ხანგრძლივი პერიოდის პერსპექტივაში ამგვარი ღონისძიებები ხელს შეუწყობს მთავრობის შესაძლებლობების გაფართოებას, ქვეყანაში სტაბილურობისა და უსაფრთხოების შენარჩუნებას.

საერთო დასკვნა და რეკომენდაციები

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის და ეკომიგრაციის სფეროს ანალიზით უპირველესად დგინდება, რომ კატასტროფების რისკის მართვისა და ეკომიგრაციის სფეროს პოლიტიკის განმახორციელებელი საკანონმდებლო აქტების უმრავლესობა ამჟამად შედარებით ხასიათისაა, ან ეს აქტები შესამუშავებელია. ამ პრობლემების გამომწვევი მიზეზები არაერთგვაროვანია. მათში არ არის გამოკვეთილი ის კონკრეტული მექანიზმები, რომლითაც ბუნებრივი კატასტროფების პრევენციისათვის წლების მიხედვით შესაძლებელი იქნებოდა კონკრეტული სამოქმედო ღონისძიებების დასახვა. არსებული პოლიტიკა ნაკლებად შეიცავს კანონმდებლობის წესებს, პროცედურებს, კომპეტენტურ ორგანოთა კონკრეტულ მოვალეობებს, მით უმეტეს ეკომიგრაციის საკითხებში. არ არის განსაზღვრული მათი შესრულების მექანიზმები. ბუნებრივი კატასტროფების

რისკის მართვის სფეროში საჭიროა დადგინდეს ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნის კრიტერიუმები და თავად ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციები. ადგილი აქვს ცალკეული დებულებების კოლიზიებს. ხშირია შემთხვევები, როდესაც პასუხისმგებლობა სხვადასხვა კანონით სხვადასხვა აღმასრულებელი ხელისუფლების სახელმწიფო დაწესებულებებს ეკისრება ან ეს პასუხისმგებლობები არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული და ერთმანეთისაგან გამიჯნული.

გარდა იურიდიული პასუხისმგებლობის კანონმდებლობის დახვეწისა, ასამოქმედებელია ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად დამღვარი ზიანის კომპენსაციის მარეგულირებელი დებულებები, რომლებითაც უნდა განისაზღვროს გარემოზე მიყენებული ზიანის გაანგარიშების და მისი გადახდის წესები და პროცედურები.

სახელმწიფოს მმართველობითი რესურსების ფინანსური უზრუნველყოფა შემდგომში უშუალოდ კატასტროფისა და კატასტროფის შემდგომ მოკლე პერიოდშიც კი. მიუხედავად ბოლო წლების მიღწეული მნიშვნელოვანი ზრდისა, სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების დონე მაინც არასაკმარისია. შემდგომი სახელმწიფო ფინანსური რესურსები უმთავრესად თავდაცვას, სამართალდაცვას, მოსახლეობის სოციალურ უსაფრთხოებას და ეკონომიკის პრიორიტეტული დარგების განვითარებას ხმარდება. ეკომიგრაციის პრობლემების გადასაწყვეტად სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფილი დაფინანსება არასათანადოა ამ სფეროში რეალური ცვლილებების და შედეგების მისაღწევად.

საქართველოში არ მოქმედებს ბიუჯეტგარეშე (extrabudgetary) გარემოსდაცვითი ფონდები ცენტრალურ ან რეგიონალურ დონეებზე, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ შესაბამისი პროექტების მართვისათვის სახელმწიფოს მხრიდან ფინანსურ უზრუნველყოფას, ამდენად გარემოსდაცვითი პროექტები საქართველოში უმეტესად გარე წყაროებიდან – საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების სესხების და დონორი ქვეყნების გრანტებით ფინანსდება.

სახელმწიფო ფინანსური რესურსების სიმწირე მნიშვნელოვნად აფერხებს სახელმწიფო ინსტიტუტების ეფექტიან ფუნქციონირებას. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ორგანიზაციებში დასაქმებულ მოხელეთა ხელფასები ბოლო წლებში რამდენჯერმე გაიზარდა წინა წელთან შედარებით, ხელფასის ასეთი დონეც არასაკმარისია მაღალკვალიფიციური კადრების შენარჩუნების და ახალი კადრების მოზიდვისათვის.

არსებული საინვესტიციო გარემო არასათანადოდ უწყობს ხელს გარემოს დაცვაში ინვესტიციების განსახორციელებას, რომელთაც სარგებელი გრძელვადიან პერიოდში მოაქვთ. შესაბამისად, კერძო სექტორს არ გააჩნია სათანადო სტიმული ბუნებრივი კატასტროფების საპრევენციო პროექტების განხორციელებისათვის.

საბანკო და სადამღვევო სექტორი არ არის ჩართული ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ღონისძიებების დაფინანსებასა და დამღვევაში.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროსა და ეკომიგრაციის პოლიტიკის ანალიზმა ასევე ისიც გამოავლინა, რომ ერთ-ერთი ურთულესი, შრომატევადი და გადაუდებელია მოცანაა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციისა და მასთან შესაბამისობაში მოყვანა, განსაკუთრებით იმ გარემოსდაცვითი ინსტრუმენტების სფეროში, რომლებიც უზრუნველყოფენ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის გათვალისწინებას გადაწყვეტილებების მიღებისას. მართალია, დღეისათვის საქართველო ევროკავშირის წევრი ქვეყანა არ არის, მაგრამ „ევროსაბჭოსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობისა და პარტნიორობის შესახებ საერთაშორისო ხელშეკრულება“ ავალდებულებს ჩვენს ხელისუფლებას ეროვნული კანონმდებლობა შესაბამისობაში მოიყვანოს ევროკანონებთან, ამ სფეროების მარეგულირებელ პრინციპებთან.