



მეკანა
აღწერნაწავა

**ბუნებრივი კატასტროფების რისკის
მართვა და ბუნებრივი კატასტროფებით
ბამონძვეული მიგრაცია საქართველოში**

osce

Organization for Security and
Co-operation in Europe
Mission to Georgia

კვლევა ჩაატარა ასოციაციამ "მწვანე ალტერნატივა"

ანგარიში გამოიცა "მწვანე ალტერნატივა"-ს პროექტის "ბუნებრივი კატასტროფებისადმი მზადყოფნისა და ამ მოვლენებით გამოწვეული მიგრაციის შეფასება საქართველოში" ფარგლებში. მწვანე ალტერნატივა მადლობას უხდის ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციას (ეუთო) პროექტის ფინანსური მხარდაჭერისთვის.

ამ გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები წარმოადგენს მის ავტორთა მოსაზრებებს და შესაძლოა არ ემთხვეოდეს "მწვანე ალტერნატივას" და/ან ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის შეხედულებებს.

© მწვანე ალტერნატივა, 2008

კვლევა ჩაატარეს: ნანა გოგიტიძემ, მამუკა ივანიაშვილმა და მანანა სიმონიშვილმა

ასევე, წვლილი შეიტანეს: ქეთი გუჯარაიძემ, ნინო დავითაიამ, თამარ გაფრინდაშვილმა, მაია მოსეშვილმა და ვაჟა ხაჩიძემ

მწვანე ალტერნატივა განსაკუთრებულ მადლობას უხდის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს ხელმძღვანელობასა და კოლექტივს, ასევე შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირების დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილეს ფრიდონ სადუნაშვილს ნაყოფიერი თანამშრომლობისა და მნიშვნელოვანი ინფორმაციის მოწოდებისთვის. მწვანე ალტერნატივა მადლობელია ყველა იმ პირისა თუ ორგანიზაციის, რომლებმაც არ დაიშურეს დრო და ენერჯია კვლევის პროექტის განხილვაში მონაწილეობისთვის.

ბუნებრივი ხატასტროფების რისკის მართვა და
ბუნებრივი ხატასტროფებით გამოწვეული
მიგრაცია საქართველოში

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი.....	3
1. აბასტროფების რისკის მართვის აონცენფცია.....	4
2. სტიქიური ბუნებრივი მოვლენების ტანდენციაბი საქართველოში.....	6
2.1 სტიქიური გეოლოგიური მოვლენები.....	6
2.2 სტიქიური ჰიდრომეტეოროლოგიური მოვლენები.....	13
2.3 ანთროპოგენური გემოქმედება.....	17
2.4 2005-2008 წლებში ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული ზიანი.....	19
3. ბუნებრივი აბასტროფების რისკის მართვის ზოლიტიბა საქართველოში.....	19
3.1 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკა.....	21
3.2 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვა და მიწის მართვის პოლიტიკა.....	23
3.3 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვა და განსახლების პოლიტიკა.....	26
3.4 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვა და გარემოსდაცვითი და ბუნებრივი რესურსების მართვა.....	27
3.5 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის თვალსაზრისით რეგეგანგური საერთაშორისო გარემოსდაცვითი კონვენციების მიმოხილვა.....	29
3.6 გარემოსდაცვითი ინსტრუმენტების გამოყენება ბუნებრივი კატასტროფების რისკის შემცირებისთვის.....	33
3.7 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის შეფასება.....	37
4. ბუნებრივი აბასტროფების რისკის მართვა – ინსტიტუციური მოწყობა.....	38
4.1 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაში მონაწილე სუბიექტები.....	39
4.2 სახელმწიფო მართვის განმახორციელებელ უწყებათა ღონებე არსებული სამართლებრივი პრობლემები.....	44
5. ბუნებრივი აბასტროფების რისკის მართვის საანონმდებლო-სამართლებრივი საუბეკვლები.....	46
5.1 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საკანონმდებლო ბაზის მიმოხილვა.....	46
5.2 კანონმდებლობის აღსრულებაში არსებული ნაკლოვანებები და მათი გამომწვევი ძირითადი მიზეზები.....	65
6. ბუნებრივი აბასტროფების რისკის მართვის დაფინანსება.....	65
6.1 საქართველოს 2005-2008 წლის ბიუჯეტებიდან საშიში სტიქიური მოვლენების პრევენციის ღონისძიებათა დაფინანსება.....	65
6.2 ბუნებრივი კატასტროფების შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებების დაფინანსება.....	67
6.3 ბუნებრივი კატასტროფების სახელმწიფო მართვაში მონაწილე სახელმწიფო სტრუქტურების დაფინანსება.....	69
7. საერთაშორისო თანამშრომლობა ბუნებრივი აბასტროფების რისკის მართვაში.....	72
8. ბუნებრივი აბასტროფებით გამომწვეული მიგრაცია საქართველოში.....	72
8.1 ეკომიგრანტთა სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლში.....	73
8.2 ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის მართვის დღევანდელი ინსტიტუციური მოწყობა.....	82
8.3 ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის თანამედროვე საკანონმდებლო საფუძვლები.....	83
8.4 ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის მართვის თანამედროვე პოლიტიკა.....	84
დასკვნები და რეკომენდაციები.....	86

შესავალი

კვლევის მიზანი და ფარგლები

წარმოდგენილი კვლევის მიზანია ბუნებრივი კატასტროფების რისკისა და ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის მართვის ეროვნული პოტენციალის განხილვა. კერძოდ, კვლევაში განხილულია საქართველოში არსებული ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკა, ის ინსტიტუციური, სამართლებრივი და ფინანსური პრობლემები, რომლებიც აფერხებს ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ეფექტურ განხორციელებას. ანგარიშში აგრეთვე განხილულია საქართველოში ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის მართვის პოლიტიკის, ინსტიტუციური, სამართლებრივი და ფინანსური ასპექტები.

კვლევა ჩატარდა გეოლოგიური და ჰიდრომეტეოროლოგიური კატასტროფების მართვასთან, ასევე ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეულ მიგრაციასთან დაკავშირებული პოლიტიკის, სამართლებრივი და ინსტიტუციური სივრცის ანალიზის საფუძველზე. კვლევა არ მოიცავს ბიოლოგიური კატასტროფების მართვის საკითხებს. რაც შეეხება ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვისა და კატასტროფების თანმდევი მიგრაციის ფინანსური ასპექტების ანალიზს, გაწეულ სამუშაოს, ამ თვალსაზრისით, არ გააჩნია სრულფასოვანი კვლევის პრეტენზია, თუნდაც იმიტომ, რომ საკმაოდ რთული აღმოჩნდა ანალიზის ჩასატარებლად აუცილებელი კონკრეტული მონაცემების მოძიება. ასე მაგალითად, კვლევის ავტორთათვის ხელმეწეული აღმოჩნდა რელევანტური სტრუქტურების ყველა წლიური ანგარიში. ყოველწლიურ ბიუჯეტებში, ისევე, როგორც ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშებში არ არის მოყვანილი წლის განმავლობაში კატასტროფებით მიყენებული ზარალის ამსახველი მონაცემები, არ არის გამოჩენილი ბუნებრივი კატასტროფების პრევენციისა და მათი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებათა დაფინანსება, ისევე როგორც საომარი მოქმედებების და მათი თანმდევი ეთნოწმენდის მსხვერპლთა (ღვენილთა და ლტოლვილთა) და ე.წ. „ეკომიგრანტთა“ სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესების ღონისძიებათა დაფინანსება. ბიუჯეტების მონაცემებიდან გამომდინარე, ხშირ შემთხვევაში, შეუძლებელია ამა თუ იმ სამინისტროს დაქვემდებარებაში შემავალი სტრუქტურების დაფინანსების გარკვევა, რომლებსაც უშუალოდ ეხებათ ბუნებრივი კატასტროფების პრევენცია და მათზე რეაგირება. ამდენად, კვლევა ჩატარდა მხოლოდ იმ მონაცემებზე დაყრდნობით, რომელთა მოძიება შესაძლებელი გახდა ამ სამუშაოს მიზნებისათვის.

კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის ფარგლებში მოძიებულ და გაანალიზებულ იქნა ბუნებრივი კატასტროფების რისკისა და ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის მართვის პოლიტიკის განმსაზღვრელი და მარეგულირებელი კანონმდებლობა. ასევე მოძიებულ იქნა მნიშვნელოვანი ინფორმაცია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოდან, ამავე სამინისტროს კლიმატის ცვლილების სამმართველოდან და შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირების დეპარტამენტიდან. შესწავლილ და გაანალიზებულ იქნა საქართველოს 2004-2007 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების მონაცემები და მათი ანგარიშები, ასევე, ხელმისაწვდომობის ფარგლებში, შესწავლილ იქნა ლტოლვილთა და განსახლების, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, ეკონომიკის, ფინანსთა, შრომის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს 2004-2007 წლების ანგარიშები ჩატარებული სამუშაოს თაობაზე. განხილულ იქნა მთელი რიგი დოკუმენტებისა, მათ შორის, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ექსპერტების მონაწილეობით შექმნილი დოკუმენტები, რომელთა კვლევის სფეროს ბუნებრივი კატასტროფები და ამ მოვლენებით გამოწვეული მიგრაცია (ეკომიგრაცია) წარმოადგენს.

ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის შესახებ არსებული კვლევების ანალიზის გარდა, ჩატარდა სავსე გასვლები საქართველოს იმ რაიონებში (ქვემო ქართლი და კახეთი), სადაც უკანასკნელი ორი ათეული წლის განმავლობაში ჩასახლდა ბუნებრივი კატასტროფებით დაზარალებული მოსახლეობა. ამდენად, კვლევის მიგრაციისადმი მიძღვნილი ნაწილი ნაწილობრივ ემყარება მიგრანტებთან ჩატარებული ინტერვიუებით მიღებულ ინფორმაციას.

ანგარიშის სტრუქტურა

ანგარიშის პირველ თავში მოკლედია განხილული, თუ რას ითვალისწინებს კატასტროფების რისკის მართვის კონცეფცია და ასევე წარმოდგენილია კვლევისათვის რელევანტური ზოგიერთი ტერმინის განმარტება. მე-2 თავში აღწერილია სტიქიური ბუნებრივი მოვლენების ტენდენციები საქართველოში. ანგარიშის მე-3 თავში გაანალიზებულია ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის არსებული პოლიტიკა, მე-4 თავში ინსტიტუციური სისტემა, მე-5 თავში კი, აღწერილი და გაანალიზებულია სამართლებრივი სივრცე. მე-6 თავი ეძღვნება ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ფინანსური ასპექტების ანალიზს, ხოლო მეშვიდეში, მოკლედია აღწერილი ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაში საერთაშორისო თანამშრომლობის გამოცდილება. მე-8 თავი მთლიანად ეძღვნება ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის მართვის

პოლიტიკის, ინსტიტუციური, სამართლებრივი, ფინანსური და მიგრაციის სოციალურ-ეკონომიკური ასპექტების განხილვას. ანგარიშის ბოლო თავში წარმოდგენილია დასკვნები და რეკომენდაციები.

1. აბასტროფების რისკის მართვის სისტემა

უკანასკნელი წლების განმავლობაში მსოფლიო კატასტროფების საგანგაშოდ მზარდი რაოდენობისა და სულ უფრო მძიმე შედეგების წინაშე აღმოჩნდა. საშუალოდ, 2000-2005 წლებში ყოველწლიურად 240 მილიონი ადამიანი მოექცა ბუნებრივი კატასტროფის შედეგების ქვეშ. ამ ექვსი წლის განმავლობაში ყოველ წელს ბუნებრივი კატასტროფის მსხვერპლი გახდა საშუალოდ 80 ათასი ადამიანი და კატასტროფებმა გამოიწვია 80 მილიარდი დოლარის ღირებულების მარაგი. კატასტროფებით გამოწვეული დანაკარგები მსოფლიოში იზრდება სხვადასხვა ფაქტორთა გამო, მათ შორისაა:¹

- კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ამინდის ექსტრემალური შემთხვევების რაოდენობის ზრდა;
- სასოფლო-სამეურნეო წარმოების სისტემები, რომლებიც ზრდიან რისკს (მაგალითად, არამდგრადი მესაქონლეობა, ან ბიო-საწვავის წარმოება მიწებზე, რომლებიც უწინ გყავს ეკავათ);
- მოსახლეობის რაოდენობის ზრდა დემოგრაფიულ ცვლილებებთან ერთად; მოსახლეობის ისეთი გადაადგილება, რომელიც იწვევს დაუგეგმავ ურბანიზაციას, საკვებზე, საქონელსა და მომსახურებაზე მოთხოვნის ზრდას; და
- ბუნებრივ რესურსებზე მზარდი ზეწოლა და გადაჭარბებული ექსპლუატაცია.

მრავალ ავტორთა აზრით, განვითარება და კატასტროფები მჭიდროდაა ურთიერთდაკავშირებული. მათი აზრით, განვითარებადი ქვეყნები და ღარიბები უფრო მოწყვლადნი არიან სტიქიური ბუნებრივი მოვლენების შედეგების მიმართ, როგორც სიცოცხლის, ისე საარსებო გარემოს თვალსაზრისით. კატასტროფების გამო, შესაძლოა შეჩერდეს სიღარიბის დაძლევაზე, განათლებაზე, ჯანდაცვაზე, წყალსა და სანიტარიაზე მიმართული სოციალური ინვესტიციები; დიდია ასევე ეკონომიკური დანაკარგები – ზოგ შემთხვევაში, ასეთი დანაკარგები წლიურ მთლიან შიდა პროდუქტსაც (მშპ-ს) კი აჭარბებს. კვლევები აჩვენებენ, რომ ღარიბები უფრო მეტად იკავებენ ისეთ სახიფათო გერიგორიებს, როგორცაა მდინარეთა ჭალები, დამრეცი ფერდობები, მელიორირებული მიწები და ხეობები. ღარიბები ასევე იძულებულნი არიან ინფრასტრუქტურისა და საცხოვრისისთვის გამოიყენონ დაბალი ხარისხის მასალები, რაც კიდევ უფრო ზრდის მათ მოწყვლადობას. განათლება, ჯანდაცვა, სოციალური უსაფრთხოება, ადამიანის უფლებები, ომები – ეს ის სოციალური ფაქტორებია, რომლებიც ასევე ზრდიან მოსახლეობის მოწყვლადობას.²

საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირების კარგი სისტემების საშუალებით, რა თქმა უნდა, შესაძლებელია ადამიანთა და ქონების გადარჩენა; თუმცა, შესაძლებელია ასევე, ამ დანაკარგების დიდი ნაწილის თავიდან აცილება ან შემცირება, თუ გატარდება გამომწვევი მიზეზების აღმოფხვრაზე მიმართული პოლიტიკა და შერბილების, მზადყოფნისა და რეაგირების მექანიზმები ეფექტურად იქნება ინტეგრირებული განვითარების დაგეგმვაში. ეს საკითხები საერთაშორისო სამოგალოების ფართო მსჯელობის საგანი გახდა 2005 წელს კოებში (ჰიოგო, იაპონია) ჩატარებულ კატასტროფების შემცირების საერთაშორისო კონფერენციაზე, სადაც მთავრობებმა, გაერო-ს სააგენტოებმა და სამოქალაქო სამოგალოების ორგანიზაციებმა დაბეჯითებით მოითხოვეს კატასტროფების რისკის შემცირების თეორიიდან პრაქტიკაზე გადასვლა. კონფერენციაზე მიღებულ იქნა გაერო-ს რეზოლუცია, რომელმაც მოუწოდა ქვეყნებს, დანერგონ “ჰიოგოს მოქმედებათა გეგმა” (Hyogo Framework for Action, HFA); რეზოლუცია მოუწოდებს საერთაშორისო სამოგალოებას კვლავ გაუწიოს დახმარება განვითარებადი ქვეყნებს ბუნებრივი კატასტროფების შედეგების შერბილებაზე და კატასტროფების რისკის შემცირების (Disaster Risk Reduction, DRR) სტრატეგიების განვითარების დაგეგმვაში ინტეგრირებისთვის. რეზოლუციის მიღებით, ხაზი გაესვა იმ გარემოებას, რომ რეაგირებასთან ერთად (რაც თავისთავად მნიშვნელოვნად რჩება) აუცილებელია, უფრო მეტი აქცენტი გაკეთდეს პროაქტიულ ქმედებებზე, კატასტროფების რისკის შემცირებაზე, ანუ იმ ეტაპზე სანამ სტიქიური მოვლენა კატასტროფად იქცევა.³

“ჰიოგოს მოქმედებათა გეგმა” პრიორიტეტები ასე გამოიყურება:

- უზრუნველყოფილ იქნეს კატასტროფების რისკის შემცირების პრიორიტეტულობა ეროვნულ და ადგილობრივ დონეებზე, პრიორიტეტის განხორციელებისათვის აუცილებელი მყარი ინსტიტუციური საფუძველი;
- დადგინდეს, შეფასდეს და მონიტორინგი გაეწიოს კატასტროფების რისკებს და გაძლიერდეს ადრეული გაფრთხილების სისტემა;

¹ Baas, S., Selvaraju, R., De Pryck J., Battista F., 2008, *Disaster Risk Management System Analysis*; Environment, Climate Change and Bioneregy Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome, January 2008
² Sorensen, J., Vedeld, T, Huag., M., 2006, *Natural Hazards and Disasters: Drawing on the International Experiences from Disaster Reduction in Developing Countries*; Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR), January 2006
³ Baas, S., et al., 2008

- ცოდნა, ინოვაცია და განათლება გამოყენებულ იქნეს უსაფრთხოების კულტურის განსავითარებლად ყველა დონეზე;
- შემცირდეს ძირითადი გამომწვევი რისკ-ფაქტორები;
- ეფექტური რეაგირებისთვის, გაძლიერდეს კატასტროფისადმი მზადყოფნა ყველა დონეზე.

მოქმედებათა გეგმის სამი სტრატეგიული მიზნიდან ერთ-ერთია – ყველა დონეზე, განსაკუთრებით თემების დონეზე, ისეთი ინსტიტუციების, მექანიზმებისა და შესაძლებლობების ჩამოყალიბება და გაძლიერება, რომლებიც სისტემატურად შეუწყობენ ხელს სტიქიური მოვლენებისადმი მედეგობის ზრდას. იმისათვის, რათა ჩამოყალიბდეს სტიქიური მოვლენებისადმი მზადყოფნა და მედეგი ინსტიტუციები, მოქმედებათა გეგმით განსაზღვრული კატასტროფების რისკის შემცირების კონცეფცია გარდაიქმნა და ჩამოყალიბდა უფრო ფართო კონცეფციად – კატასტროფების რისკის მართვა (Disaster Risk Management, DRM) – რომელიც კატასტროფების რისკის შემცირების კონცეფციისგან განსხვავებით, კატასტროფამდელი ეტაპების (პრევენცია, შერბილება და მზადყოფნა) გარდა, მართვის თვალსაზრისით, მოიცავს რეაგირებასაც. ამდენად, დღეს სტიქიურ მოვლენებსა და კატასტროფებზე საუბრისას გამოიყენება როგორც ერთი (კატასტროფების რისკის შემცირება), ისე მეორე (კატასტროფების რისკის მართვა) კონცეფცია. ქვემოთ წარმოდგენილია ამ ორი კონცეფციის განმარტება:⁴

კატასტროფების რისკის შემცირება – კონცეპტუალური ჩარჩო ელემენტებისა, რომლებიც მიმართულია საზოგადოების მოწყვლადობისა და კატასტროფების რისკის შემცირებაზე, სტიქიური მოვლენების უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილებასა (პრევენცია) და შემლუღვაზე (შერბილება და მზადყოფნა), მდგრადი განვითარების ფართო კონტექსტში.

კატასტროფების რისკის მართვა – მოიცავს კატასტროფების რისკის შემცირების კონცეფციას და ამასთან, მიდის უფრო შორს და მართვის ელემენტის დამატებით, აერთიანებს პრევენციას, შერბილებასა და მზადყოფნას რეაგირებასთან. გერმინის “კატასტროფების რისკის მართვა” გამოყენებისას იგულისხმება როგორც რისკის (*ex ante*), ისე კატასტროფის (*ex post*) მართვასთან დაკავშირებული სამართლებრივი, ინსტიტუციური და პოლიტიკის ჩარჩო და აღმინისტრაციული მექანიზმები და პროცედურები. ქვემოთ წარმოდგენილია კატასტროფების რისკის მართვის ელემენტები.

<p>კატასტროფების რისკის მართვის ელემენტები</p> <p>კატასტროფამდელი</p> <p>მიმდინარე განვითარება – განვითარების პროგრამებში კატასტროფების რისკის მართვის ასპექტების ინტეგრირება</p> <p>რისკის შეფასება – საზოგადოების წინაშე არსებული რისკების დადგენის პროცესი</p> <p>პრევენცია – სტიქიური მოვლენების უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილებაზე მიმართული საქმიანობები</p> <p>შერბილება – უარყოფითი შედეგების შემლუღვის მიზნით გატარებული სტრუქტურული და არასტრუქტურული ღონისძიებები</p> <p>მზადყოფნა – ეფექტური რეაგირების უზრუნველსაყოფად წინასწარ გატარებული საქმიანობები და ღონისძიებები</p> <p>ადრეული გაფრთხილება – დროული და ეფექტური ინფორმაციით უზრუნველყოფა რისკის თავიდან ასაცილებლად ან შესამცირებლად</p> <p style="text-align: center;">კატასტროფაზე რეაგირება</p> <p>ევაკუაცია – მოსახლეობისა და ქონების დროებითი მასობრივი გადაადგილება</p> <p>ხალხისა და სასიცოცხლო საშუალებების გადარჩენა – საგანგებო მდგომარეობის დროს ხალხისა და სასიცოცხლო საშუალებების დაცვა</p> <p>გადაუდებელი დახმარება – უშუალოდ კატასტროფისას ან შემდეგ დახმარების გაწევა</p> <p>ზარალისა და დანაკარგების შეფასება – საშუალებებზე გეგავლების და წარმოების დანაკარგების შესახებ ინფორმაცია</p> <p style="text-align: center;">კატასტროფის შემდგომ</p> <p>მიმდინარე დახმარება – აღდგენის გარკვეული დონის მიღწევამდე მუდმივი დახმარების გაწევა</p> <p>აღდგენა – ინფრასტრუქტურისა და მოსახლეობის აღდგენისათვის კატასტროფის შემდგომ გატარებული ქმედებები</p> <p>რეკონსტრუქცია – გადასახლების უზრუნველყოფისთვის კატასტროფის შემდგომ გატარებული ქმედებები</p> <p>ეკონომიკური და სოციალური აღდგენა – ეკონომიკისა და სოციალური ცხოვრების ნორმალიზებისთვის გატარებული ღონისძიებები</p> <p>მიმდინარე განვითარება – განვითარების პროგრამებით გათვალისწინებული საქმიანობები</p> <p>რისკის შეფასება – საზოგადოების წინაშე არსებული ახალი რისკების დადგენის პროცესი</p> <p style="text-align: right;"><i>წყარო: Disaster Risk Management System Analysis, 2008</i></p>

⁴ ეს და სხვა განმარტებები მოცემულია კატასტროფების შემცირების საერთაშორისო სტრატეგიის (International Strategy for Disaster Reduction, ISDR) სამდივნოს ვებ-გვერდზე: <http://www.unisdr.org/>

როგორც ზემოთ მოყვანილი მართვის ელემენტების აღწერიდან ჩანს, კატასტროფების რისკის მართვა არ წარმოადგენს კონკრეტულ კატასტროფებზე პერიოდულ რეაგირებას, არამედ ის არის მუდმივი, ციკლური პროცესი.

ქვემოთ წარმოდგენილია ამ კვლევისთვის რელევანტური, კატასტროფების შემცირების საერთაშორისო სტრატეგიის (ISDR) სამდივნოს მიერ მოცემული, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ძირითადი გერმინის განმარტება.

ძირითადი გერმინები

სტიქიური მოვლენა: პოტენციურად ზიანის მომტანი ფიზიკური მოვლენა ან ადამიანის საქმიანობა, რომელმაც შესაძლოა, გამოიწვიოს ადამიანთა დანაკარგები ან ღარბიანება, საკუთრების ღარბიანება, სოციალური და ეკონომიკური რღვევა ან გარემოს დეგრადაცია.

სტიქიური ბუნებრივი მოვლენა: ბიოსფეროში მიმდინარე ბუნებრივი პროცესები ან მოვლენები, რომლებმაც შესაძლოა საფუძველი შეუქმნან ზიანის მომტანი მოვლენას. სტიქიური ბუნებრივი მოვლენები შესაძლოა დაიყოს წარმოშობის წყაროების მიხედვით: გეოლოგიური (მაგალითად, მიწისძვრა, ცუნამი, ვულკანური ამოფრქვევა, მეწყერი, ღვარცოფი, კლდე-შვავები ან შვავები, ზედაპირის ჩამოშლა) ჰიდრომეტეოროლოგიური (მაგალითად, წყალდიდობები, გროპიკული შტორმები, გვალვა, სეკცვა, ძლიერი ქარი და წვიმა, გაუღებლობა, ექსტრემალური ტემპერატურები) ან ბიოლოგიური (მაგალითად, ეპიდემიები). სტიქიური მოვლენა შესაძლოა ასევე პროვოცირებულ იქნეს ადამიანის საქმიანობით (მაგალითად, კლიმატის ცვლილება, ხანძარი, არაგანახლებადი რესურსების მოპოვება, გარემოს დეგრადაცია, გექნოლოგიური სტიქიური მოვლენები). სტიქიური მოვლენები შესაძლოა განსხვავდებოდნენ სიძლიერის, სიხშირის, ხანგრძლივობის, მოცული ფართობის, სიჩქარის, განვითარების მასშტაბის და დროში ცვალებადობის მიხედვით. თავისი წარმოშობისა და შედეგების მიხედვით სტიქიური მოვლენები შესაძლოა ასევე იყოს ცალკეული, თანმიმდევრული ან კომბინირებული.

კატასტროფა: თემის ან საზოგადოების ფუნქციონირების სერიოზული ნგრევა/რყევა, რომელიც იწვევს ფართომასშტაბიან ადამიანურ, მაგრიალურ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ დანაკარგებს და რომელიც აჭარბებს ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული თემის ან საზოგადოების საკუთარი რესურსებით დაძლევის უნარს. კატასტროფა რისკის პროცესის ფუნქციას წარმოადგენს. კატასტროფა დგება სტიქიური მოვლენის, მოწყვლადობის პირობების და რისკის პოტენციური ნეგატიური შედეგების შემცირებისათვის არასაკმარისი შესაძლებლობების ან ღონისძიებების კომბინაციის შედეგად.

რისკი: სტიქიური მოვლენების და მოწყვლადობის პირობების ურთიერთქმედების შედეგად უარყოფითი შედეგების მიღების ალბათობა, ან მოსალოდნელი დანაკარგები (ადამიანთა მსხვერპლი, ღარბიანება, ქონების, საშუალებების ნგრევა, ეკონომიკური საქმიანობის შერყევა, გარემოს დეგრადაცია).

მოწყვლადობა: ფიზიკური, სოციალური, ეკონომიკური და გარემო ფაქტორებით ან პროცესებით განსაზღვრული პირობები, რომლებიც ზრდიან თემის/საზოგადოების მგრძობიარობას სტიქიური მოვლენის ზეგავლენის მიმართ.

2. სტიქიური ბუნებრივი მოვლენების ტენდენციები საქართველოში

საქართველოს გერიგორია სუბტროპიკული და ზომიერი კლიმატური ზონების საზღვარზე მდებარეობს და ხმელთაშუა ზღვის კლიმატურ ოლქს განეკუთვნება, თუმცა მისი გიპიური ნიშნები ადგილობრივი მთიანი რელიეფით მნიშვნელოვნად არის შეცვლილი და კლიმატის განსაკუთრებული მრავალფეროვნებით გამოირჩევა. არსებული 14 კლიმატური ზონიდან საქართველოს გერიგორიაზე მდებარეობს თერთმეტი, რაც გამოწვეულია ადგილობრივი კლიმატწარმოქმნელი ფაქტორებისა და ფართომასშტაბიანი ცირკულაციური პროცესების მეტად რთული შერწყმით.⁵

რთული მთიანი რელიეფისა და კლიმატურ თავისებურებებთან გამო საქართველო, საშიში სტიქიური პროცესების განვითარების მასშტაბებით, დროში განმეორებადობით და ამ პროცესების უარყოფითი ზემოქმედებით მოსახლეობასა და საინჟინრო-სამეურნეო ობიექტებზე, მსოფლიოს ურთულეს რეგიონს განეკუთვნება.

2.1 სტიქიური გეოლოგიური მოვლენებზე

გეოლოგიური სტიქიის ძლიერ ზეგავლენას (ხშირად კატასტროფული შედეგებით) პერიოდულად განიცდის ათასობით დასახლებული პუნქტი, მიწის სავარგულები, გზები, ნავთობ და გამსაღებების გრასები, მაღალი ძაბვის ელექტროგადამცემი ანძები, ჰიდროგენიკურ-სამელიორაციო ობიექტები, სამთო-გურისგული კომპლექსები და სხვ. სტიქიის საშიშროების არეალში მოქცეულია თითქმის ყველა ლანდშაფტურ-

⁵ გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარჩო-კონვენცია, მეორე ეროვნულ შეგყობინებაში 2007 წელს მიღებული შედეგები, თბილისი, 2008

⁶ ამ ქვეთაში წარმოდგენილი ინფორმაცია ღიწილად ეფუძნება გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული გეგმის მოსამზადებლად გაწეულ კვლევას “სტიქიურ-კატასტროფული მოვლენები საქართველოში და მართვის პრობლემები”, ავტორი ემილ წერეთელი. ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <http://www.garemo.itdc.ge/page.php?id=777>

გეოგრაფიული მონა - შავი ზღვისპირეთიდან დაწყებული, მაღალმთიან - ნივალურით დამთავრებული, სადაც გეოეკოლოგიური სიგუაცია უაღრესად ვართულებულია „ადაბულიდან“ „კრიზისულ“ მდგომარეობამდე. აქ განვითარებული ღვარცოფებით, მეწყრულ-გრავიტაციული და ეროზიული მოვლენებით, წყალდიდობებით, ზღვისა და წყალსაცავების ნაპირების წარეცხვით, თოვლის მკვებით, მყინვარების ჩამოქცევით და მათგან ტრანსფორმირებული ე.წ. „გლაციალური ღვარცოფებით“ გამოწვეული უარყოფითი სოციალურ-ეკონომიკური, დემოგრაფიული და ეკოლოგიური შედეგები მოიცავენ ადამიანის საქმიანობის ყველა სფეროს.

განსაკუთრებულად მძიმე ვითარებაა შექმნილი მთიან რეგიონებში, სადაც სტიქიის ექსტრემალური გააქტიურების პირობებში, არცთუ იშვიათად საჭირო ხდება მოსახლეობის აყრა ისტორიულად დამკვიდრებული საცხოვრისიდან და მოგჯერ გაყვანა სხვა რაიონებში. ამას მოჰყვა ათეულობით მთის სოფლის დაცარიელება და მიწების გავერანება. ყველაზე საგანგაშო კი ის არის, რომ ამ მოვლენებს ხშირად თან სდევს ადამიანთა მსხვერპლი. მხოლოდ 1987 წლიდან დღემდე საქართველოში სტიქიამ შეიწირა 600-ზე მეტი ადამიანი, ხოლო ბოლო 35 წლის მანძილზე მათმა რიცხვმა 1000-ს გადააჭარბა. ამავე პერიოდში სტიქიით დაზიანებული ადგილებიდან გადაყვანილი იქნა 31341 ოჯახი.⁷ სტიქიის ფონური გააქტიურების პირობებშიც კი, საერთო ეკონომიკური მარალი ათეული მილიონი დოლარით განისაზღვრება, ხოლო მისი ექსტრემალური განვითარებისას ასეულ მილიონებს აჭარბებს. ასე მაგალითად, 1967-68 წლებში დასავლეთ საქართველოში მხოლოდ მეწყრული პროცესების ექსტრემალური გააქტიურების შედეგად მთლიანად ამოვარდა სასარგებლო ფონდიდან 30 ათასი ჰა მიწის სავარგული, დაინგრა და დაზიანდა 10 ათასი საცხოვრებელი სახლი, ახალ საცხოვრებელ ადგილზე გადაყვანილ იქნა 5000-მდე ოჯახი და მარალმა 500 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა; 1987-1989 წლების კატასტროფული სტიქიის შედეგად, რომელმაც თითქმის მთელი საქართველო მოიცვა – მარალმა 1 მლრდ. აშშ დოლარს გადააჭარბა, ხოლო 1991-1992 წლებში მიწისძვრებით, მეწყრულ-გრავიტაციული და ღვარცოფული მოვლენებით გამოწვეულმა მარალმა 10 მლრდ. აშშ დოლარს მიაღწია. 1981-2000 წლებისათვის შედგენილი საქართველოს ეროზიის საწინააღმდეგო გენერალური სქემის თანახმად, გეოლოგიური სტიქიის საწინააღმდეგო ღონისძიებების განსახორციელებელი ღირებულებები განისაზღვრა 1.300 მლრდ დოლარის ფარგლებში.

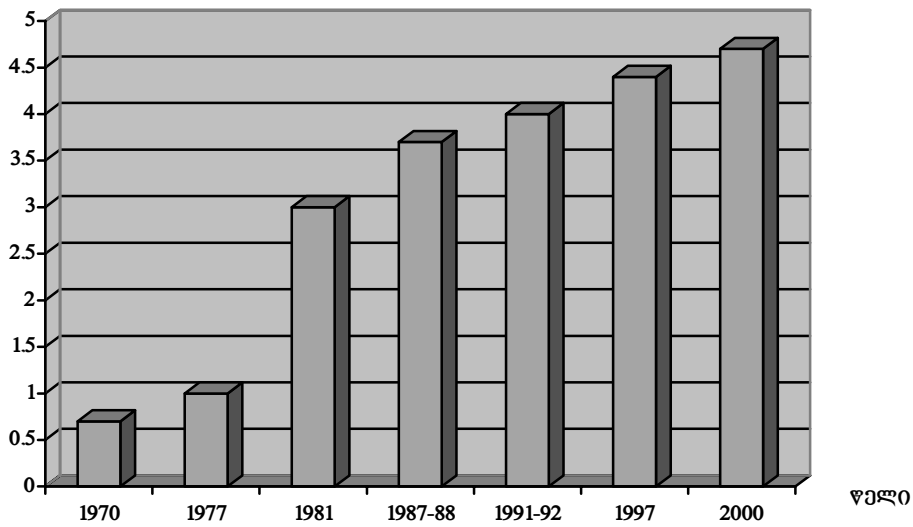
- 1967-1978 წლებში საქართველოში გეოლოგიური სტიქიით მიყენებულმა მარალმა 2 მლრდ. აშშ დოლარს გადააჭარბა; დაიღუპა 150 ადამიანი.
- 1987-1990 წლებში მხოლოდ რაჭა-ლეჩხუმის რეგიონში გეოლოგიური სტიქიით მიყენებულმა მარალმა 20 მლნ. აშშ დოლარს გადააჭარბა.
- 1975-76 წლებში მხოლოდ აფხაზეთის შავიზღვისპირეთში მეწყრის შედეგად დაინგრა 900 საცხოვრებელი სახლი, 30 ადმინისტრაციული შენობა-ნაგებობა, სარგებლობიდან ამოვარდა 5400 ჰა სავარგული, მარალმა 300 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა.
- 1981 – 2000 წლებში აჭარაში სტიქიით მიყენებულმა მარალმა 150 მლნ. აშშ დოლარს გადააჭარბა.
- 2004-2005 წლებში საქართველოში გეოლოგიური სტიქიით მიყენებულმა მარალმა 354.5 მლნ. ლარს გადააჭარბა, გააქტიურდა და ახლად წარმოიქმნა 3000-ზე მეტი მეწყერი და ღვარცოფებმა გაიარეს 1560 წყალსადინარში.

წყარო: ვარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ ვარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტო

⁷ ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს ანგარიში 2006 წელს ჩატარებული სამუშაოს თაობაზე

დიაგრამა 1. სხვადასხვა წლებში სტიქიური გეოლოგიური პროცესებით დაზიანებული და საშიშროების რისკის ზონაში მოქცეული საქართველოს ტერიტორია

მლნ. კა



წყარო: ემილ წერეთელი, გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული გეგმის მოსამზადებლად გაწეული კვლევა "სტიქიურ-კატასტროფული მოვლენები საქართველოში და მართვის პრობლემები", 2007

თუ მე-20 საუკუნის ბოლო ათწლეულამდე საქართველოში სტიქიური გააქტიურების ექსტრემუმი, უმეტესწილად ემორჩილებოდა გარკვეულ ციკლურობას და ადგილის გეოლოგიურ - კლიმატური პირობებიდან გამომდინარე, საშუალოდ მეორედობდა 3-5 და 8-11 წლის განმავლობაში ერთხელ, 90-იანი წლებიდან მოყოლებული პროცესების საშუალო ფონს ბევრჯო გააქტიურებას ადგილი აქვს თითქმის ყოველ წელს, ხოლო მათი ექსტრემალური გამოვლინების ინტენსივობა მნიშვნელოვნად შემოკლებულია. შედეგად პროცესების უარყოფითი მოქმედების არეალში ექცევა სულ ახალი და ახალი ფართობები, დასახლებული ადგილები და საინჟინრო-სამეურნეო ობიექტები.

ბოლო პერიოდში გეოლოგიური სტიქიის გააქტიურება ფონურზე მაღლა, თითქმის ყოველ წელს აღინიშნება, მაგრამ სტიქიის ექსტრემალური რეაქტივაცია დაიწყო 21-ე საუკუნის გარიჟრაჟზე. ამ პერიოდისთვის საქართველოში დაფიქსირებული იყო 52 ათასი მეწერულ-გრაფიგაციული მოვლენა, 2700 ღვარცოფგრანსფორმირებადი წყალსაღინარი, რამდენიმე ათასი თოვლის მზავის პერიოდულად ჩამოსვლის ადგილი, მდინარეთა ნაპირების ეროზიული გარეცხვის 1000 უბანი 1500 კმ საერთო სიგრძით და 180 კმ-ზე მღვის ნაპირების ინტენსიური წარეცხვა, თუმცა პროცენტულად პროცესების წარმოქმნა-გააქტიურების სარისკო ფართობები გაცილებით მეტია და მოიცავს ქვეყნის ტერიტორიის თითქმის 70%-ს, საშიშროების რისკის არეალში მოქცეულია 3000 დასახლებული პუნქტი.

სტიქიის განსაკუთრებული ექსტრემალური რეაქტივაცია დაიწყო 2004-2005 წლებში. გეოლოგიური მოვლენების მაღალი საშიშროების რისკის არეალში აღმოჩნდა 1035 დასახლებული პუნქტი, სხვადასხვა სახით დეფორმაცია განიცადა 3070 საცხოვრებელმა სახლმა, ხოლო 3000-მდე – აყვანილი იქნა გეომონიტორინგული დაკვირვების ქვეშ. დაიგბორა და დაიმეწერა 2674 ჰა სასოფლო-სამეურნეო საეარგული, გადაუდებელ რეაბილიტაციას საჭიროებდა საავტომობილო გზები და გრანსკავკასიის მაგისტრალი საერთო ჯამში 400 კმ, მთელ რიგ უბნებზე საშიშროება შეექმნა ბაქო-სუფსისა და ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენებს. ურთულესი გეოეკოლოგიური პრობლემებია შექმნილი ქ. თბილისის გეოლოგიურ გარემოში, განსაკუთრებით 2002 წლის მიწისძვრების შემდეგ, რასაც მოჰყვა ფერდობების დაძაბულობის ველების უკიდურესი გაზრდა და მეწერების ინტენსიური გააქტიურება.

საქართველოში ბოლო პერიოდში გეოლოგიური სტიქიის არნახული მასშტაბით განვითარება-რეაქტივაცია და გეოლოგიურ გარემოში სტაციონარულ რეჟიმში მიმდინარე საინჟინრო-გეოლინამიკური სიტუაციის დიდი გართულებები, უკიდურესად სენსიტიურ გეოლოგიურ პირობებთან ერთად, განაპირობა:

1. მაღალი ინტენსივობის მიწისძვრების გააქტიურებამ (1988 წ. - სპიგაკის, 1991 წ. - რაჭა-იმერეთის, 1992 წ. - ფასანაური-ბარისახოს, 2002 წ. - თბილისის), რომლებიც აგრძელებს „სიცოცხლეს“ დღემდე და არსებობს სეისმოლოგთა პროგნოზი, რომ ახლო მომავალში კავკასიაში არ შენელებს სეისმური აქტივობა. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული მიწისძვრებით საქართველოში წარმოიქმნა და გააქტიურდა 30 ათასამდე მეწერულ-გრაფიგაციული სხეული;

2. გლობალური კლიმატური ცვლილებების საერთო ფონზე გეოლოგიური პროცესების მაპროვოცირებელი უარყოფითი მეტეოროლოგიური მოვლენების ძლიერმა გააქტიურებამ და მათმა ანომალურმა გახშირებამ;
3. ადამიანის მასშტაბურმა ზემოქმედებამ გარემოზე და მისი ბალანსური წონასწორობის დარღვევამ.

კრიტიკული დაძაბულობის რისკს კიდევ უფრო მრდის ის გარემოება, რომ მეტწილად ერთსა და იმავე ტერიტორიაზე ადგილი აქვს სხვადასხვა სახის პროცესის ერთდროულ წარმოქმნა-განვითარებას, რის გამოც ძლიერ გართულებულია ცალკეული მოვლენის პროგნოზირება და შემარბილებელი ღონისძიებების დასახვა. ამავე დროს, ხშირია შემთხვევა, როდესაც ესა თუ ის გეოლოგიური პროცესი ან პროცესთა ჯგუფი წარმოიქმნება მაღალმთიან დაუსახლებელ ტერიტორიებზე, მაგრამ თავიანთი დამანგრეველი ენერგიით თავს ატყდება მათგან შორს დაცილებულ მოსახლეობას და საინჟინრო ობიექტებს, ხოლო მოგვიანებით აღწევნენ ბარის მონამდევ. ამის არაერთი სტატისტიკური მონაცემი არსებობს მდინარეების თერგის, არაგვის, ქსანის, ენგურის, ცხენისწყლისა და რიონის აუზებში, მთიან აჭარასა და სხვა ადგილებში. ღვარცოფების მუდმივი საშიშროების რისკის ქვეშაა მოქცეული კახეთის კავკასიონის ქედის ძირში განლაგებული დასახლებული პუნქტების მოსახლეობა და პირველ რიგში ქ. ყვარელი, ასევე ცივგომბორის ქედის ძირში მდებარე სავარგულები და დასახლებული პუნქტები. მათი საშიშროება გამოიხატება არამარტო უარყოფითი შედეგებით, არამედ, პირველ ყოვლისა, იმით, რომ ისინი გამოიჩენიან ფართო მასშტაბური, თითქმის საყოველთაო გავრცელებით ქვეყნის ინტენსიურად დასახლებულ და სოფლის მეურნეობის ათვისების რეგიონებში.

მრავალი უარყოფითი შედეგებიდან, რომლებიც თან სდევს ამ პროცესებს, განსაკუთრებით უნდა გამოიყოს სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების დამიანება და მნიშვნელოვანი ფართობების განადგურება, დასახლებული პუნქტების და შენობა-ნაგებობების ნგრევა, მოსახლეობის მდგრადი განსახლება-დასახლების შემლუღულობა, გზების, ნავთობ-გამსადენი ტრასების და სხვა საინჟინრო ნაგებობების დეფორმაცია. ფიქსირებული მეწყერების 70% სამეურნეო-საინჟინრო ათვისების მონებშია მოქცეული, მათგან სხვადასხვა ხარისხით დამიანებულია 1,5 მილიონ ჰექტარზე მეტი მიწა. მეწყერების საშიშროების მონაში იმყოფება 2000-მდე დასახლებული პუნქტი, 200 ათასზე მეტი მოსახლით. როგორც ქვემოთ მოყვანილი ცხრილი №1 გვიჩვენებს, ბოლო პერიოდში მეწყერებისა და ღვარცოფების გააქტიურების ხარისხი მნიშვნელოვნად იზრდება და როგორც საყოველთაოდ განვითარებული მოვლენები, ისინი საშიშროებას უქმნიან ქვეყნის მოსახლეობას, სასოფლო-სამეურნეო მიწებს, სტრატეგიული დანიშნულების ობიექტებს (პირველ ყოვლისა სატრანსპორტო) და გარემოს ლანდშაფტს, რაც მთლიანობაში უარყოფითად იხსება ეკონომიკის მდგრად განვითარებაზე.

ცხრილი 1. საქართველოში რეგიონალური მონიტორინგის დროს ურბანული ტერიტორიების არეალებში 1995-2006 წლებში დაფიქსირებული მეწყერულ ღვარცოფული მოვლენები და მიყენებული მიახლოებითი ზარალი⁸

წლები	მეწყერი			ღვარცოფი			მთლიანი ზარალი (მლნ. ლარი)
	გამოვლინება	მიახლ. პირდაპირი ზარალი (მლნ. ლარი)	აღამიანთა მსხვერპლი	წარმოქმნის რაოდენობა	მიახლ. პირდაპირი ზარალი (მლნ. ლარი)	აღამიანთა მსხვერპლი	
1995	666	132	6	693	96	12	228
1996	404	80.3	3	198	27	5	107.3
1997	510	102	2	318	44	7	146
1998	333	67	5	147	20	6	87
1999	56	12	1	27	4.5	-	16.5
2000	65	13	1	23	3	-	16
2001	75	15	-	26	4	-	19
2002	69	13.8	1	23	2.5	2	17.8
2003	71	14.5	3	28	4	-	17
2004	736	147	4	192	28	2	151
2005	480	96	-	68	9	4	124
2006	316	70.5	1	73	40	-	79.5
2008			10			5	

⁸ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაცია

ცხრილი 2. საქართველოში 1980-94 წლებში ურბანულ ტერიტორიებზე რეგიონული მონიტორინგის დროს დაფიქსირებული მეწყერულ-ღვარცოფული მოვლენები⁹

წლები	ამოვლენილი მეწყერები	ჭარმოქმნილი ღვარცოფები
1980-1986	2012	1803
1987-1988	2653	998
1989-1991	2655	756
1992-1994	1049	282

მნიშვნელოვანია აგრეთვე მოსახლეობაში შექმნილი ფსიქოლოგიური დისკომფორტი, რაც კიდევ უფრო ამცირებს სოციალურ-ეკონომიკური თვალსაზრისით ისედაც რთულ მდგომარეობაში მყოფი მთიანი ტერიტორიის მიმზიდველობას მოსახლეობისათვის; იზრდება მათი მისწრაფება უფრო უსაფრთხო ადგილებში გადასახლებისაკენ, რაც მთის ზონის მოსახლეობისაგან დაცლის დამატებით ვექტორს ქმნის, ართულებს ქვეყნის თანაბარი განვითარების პერსპექტივას, უსაფრთხოებას, რადგან სახელმწიფოს უმეტესი საძოვრები სწორედ სტიქიური მოვლენებისადმი მიდრეკილ ზონებში მდებარეობს.

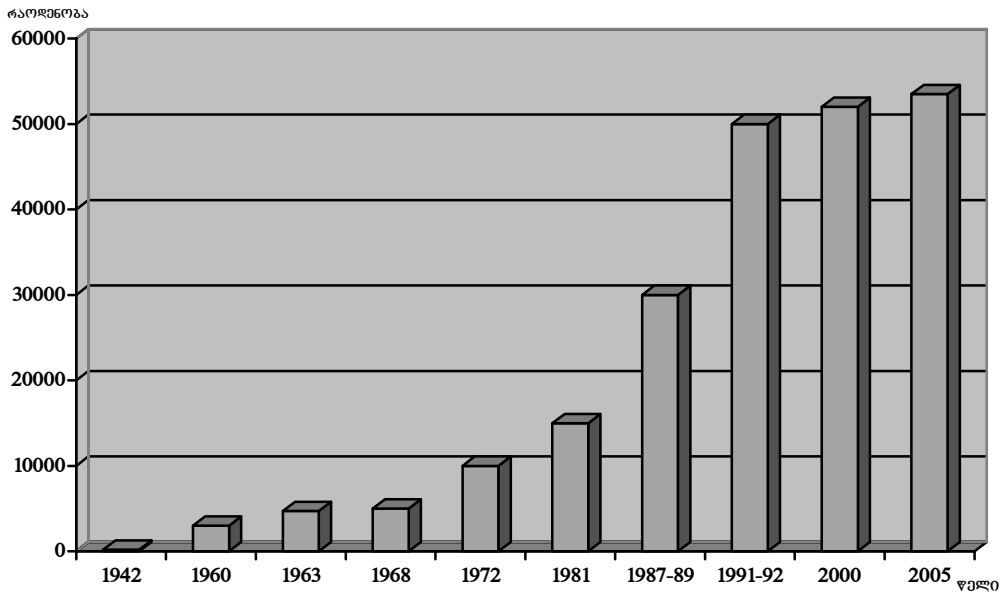
მეწყერულ-გრავიტაციული პროცესები

საქართველოში მეწყერულ-გრავიტაციული პროცესები განვითარებულია თითქმის ყველა ლანდშაფტურ-გეომორფოლოგიურ ზონაში – დაწყებული ზღვისპირეთიდან და დამთავრებული ალპური მაღალმთიანეთით და გეოლოგიურად სრულიად არაერთგვაროვან ლითოლოგიურ-სტრატაგრაფიულ ერთეულში, რომლებიც ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან არამარტო ფორმირების პირობებისა და გენეზისის მიხედვით, არამედ ღინამიკითა და სხეულის აგებულებით. ამით არის განპირობებული, რომ საქართველოს ტერიტორიაზე განვითარებას პოულობს საინჟინრო გეოლინამიკაში ცნობილი თითქმის ყველა სახისა და ტიპის მეწყერი; დიდ ღიაპაზონში იცვლება აგრეთვე ცალკეული სხეულების ფართობები ათეული კვ. მეტრიდან ასეული ჰექტრამდე. მეწყერული პროცესებით უკიდურესად მაღალი დაზიანებითა და განვითარების რისკის ძალიან დიდი პოტენციალით გამოირჩევა აჭარის მთიანეთი, რაჭა-ლეჩხუმი, მთიანი აჭარა, აფხაზეთის შავიზღვისპირეთი, გურია, იმერეთის მაღლობი, ლენტეხის რაიონი და აჭარა-თრიალეთის მთისწინეთი.

საქართველოს ტერიტორიაზე 2006 წლისათვის დაფიქსირებულია 53 ათასამდე მეწყერულ გრავიტაციული სხეული, რომელთა საერთო ფართობი მაღალ სარისკო ფარდობებთან ერთად 1,5 მლნ ჰექტარს აღემატება (იხ. დიაგრამა 2). დაფიქსირებული მეწყერულ-გრავიტაციული მოვლენების 70%-მდე ურბანიზებული ტერიტორიების, სასოფლო-სამეურნეო მიწების და საინჟინრო ობიექტების (განსაკუთრებით სახაზო-საგრანსპორტო) სივრცეშია განვითარებული. მეწყერული პროცესებით დაზიანებულია დიდი წყალსაცავების ნაპირების 25%-მდე, ხოლო საავტომობილო გზების 30%-მდე. ამ პროცესების უშუალო საშიშროების არეალშია მოქცეული 2000-მდე დასახლებული პუნქტი. საყურადღებოა, რომ ბოლო 35 წლის მანძილზე სტიქიით გამოწვეული 50 ათასზე მეტი სხვა ადგილზე გადაყვანილი მოსახლიდან 90%-მდე მოდის მეწყერულ პროცესებზე. მეწყერულ-გრავიტაციული მოვლენების განვითარების პირობებში საშუალო ფონს ზემოთ (ე.წ. „სტრესული ფონი“) კი ქვეყნის ეკონომიკისადმი მიყენებული მარალი რამოდენიმე ასეული მილიონი აშშ დოლარით განისაზღვრება, მათ შორის: სოფლის მეურნეობის დარგებისადმი – 45-50 მლნ.-ის ფარგლებში. ბოლო პერიოდში კი, პროცესების აქტივობა საშუალო ფონს ზემოთ თითქმის ყოველ წელს აღინიშნება.

⁹ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაცია

დიაგრამა 2: საქართველოს ტერიტორიაზე სხვადასხვა წლებში კარგირებული მეწყრულ-გრავიტაციული მოვლენები



წყარო: ემილ წერეთელი, ვარემოს დაცვის სამინისტროს ვარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს გეოლოგიური სამიშროების და გეოლოგიური ვარემოს მართვის დეპარტამენტის უფროსი

ღვარცოფული მოვლენები

საქართველოში მე-20 საუკუნის ბოლოსათვის ღვარცოფული მოვლენები დაფიქსირებულია 2800-მდე ღვარცოფგრანსფორმირებად მდინარეთა აუზებში და წყალსადინარებში. ღვარცოფული სამიშროების არეალში აღმოჩნდა ქვეყნის მთელი ტერიტორიის 2.0 მლნ-მდე ჰა; ღვარცოფები ემუქრება მთის მოსახლეობის დიდ ნაწილს, განსაკუთრებით მცირე მდინარეთა აუზებში მაცხოვრებლებს. პროცესები პერიოდულად ემუქრება რკინიგზებს (დაახლოებით 300 კმ-ზე) და საავტომობილო გზებს (1.500 კმ-ზე), მწყობრიდან გამოჰყავს საირიგაციო ობიექტები, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები; დიდ სამიშროებას უქმნის ქალაქებსა და დაბებს - თბილისს, თელავს, ყვარელს, ლაგოდეხს, საგარეჯოს, ბორჯომს, ლენგებს, ონს, ცაგერს, მესტიას, ახალციხეს, ადიგენს, მცხეთას და ასეულობით სასოფლო დასახელებას.

ქვეყნისადმი ღვარცოფებით მიყენებული ყოველწლიური მარალი საშუალოდ 100-120 მლნ. დოლარით განისაზღვრება. მათი ექსტრემალური გააქტიურების პირობებში კი, რაც აღინიშნება 1-3,3-5 და 8-11 წლიანი ინტერვალებით, მარალი ასეული მილიონი დოლარით განისაზღვრება. მაგალითისათვის, 1997 წლის ღვარცოფების აქტივობით თელავის ხევი მარალმა ქ. თელავის ინფრასტრუქტურისადმი 30 მლნ. დოლარი შეადგინა, ხოლო მდ. ცხენისწყლის აუზის შემო ნაწილში - 100 მლნ დოლარი. 1982-98 წლებში მთიან აჭარაში - 500 მლნ-ს გადააჭარბა, ხოლო მთლიანად საქართველოს მასშტაბით 1987-91 წლების ღვარცოფების ექსტრემალური განვითარების პერიოდში ქვეყნისადმი მიყენებული მარალი მილიარდ დოლარს აჭარბებს.

ბოლო ორი საუკუნის მანძილზე საქართველოს ღვარცოფული ბუნების მქონე მდინარეთა აუზებში დაფიქსირებული 800-მდე ექსტრემალური გამოვლინება; მათგან გამოწვეული კატასტროფული შედეგები აღინიშნა: მდ. თერგის აუზში - 77 შემთხვევა, მდ. არაგვის აუზში - 38, მდ. ენგურის აუზში-65, მდ. ცხენისწყლის აუზში - 40, მდ. რიონის აუზში - 120, მდ. აჭარისწყლის აუზში - 22 და მდ. მტკვრის შემო წელში - 90 შემთხვევა; ბოლო 100 წლის მანძილზე მდ. ღურუჯის ხეობაში ღვარცოფების შედეგად 150-ზე მეტი ადამიანი დაიღუპა და კოლოსალური მარალი მიაყენა ქ. ყვარელის მოსახლეობას და ეკონომიკას. 210-ზე მეტი ადამიანი დაიღუპა მდ. ცხენისწყლისა და რიონის აუზებში გავლილი ღვარცოფებით 1921 წლიდან დღემდე, ხოლო აჭარისწყლის აუზში გრანსფორმირებულმა ღვარცოფებმა 1910-2000 წლებში 130-მდე ადამიანი იმსხვერპლა. 1944 წელს მდ. ჟოეკვარაში გავლილმა ღვარცოფებმა დიდი მთიანი მთიანეთი გაგრის ინფრასტრუქტურას და დაიღუპა 15 ადამიანი; 1976 წელს გორი-ცხინვალის საავტომობილო გზის მონაკვეთზე მოულოდნელად გრანსფორმირებულმა ღვარცოფმა ქვაგალახის ნაკადების ქვეშ დამარხა გზაზე მომუშავე 8 ადამიანი. მდინარე არაგვის აუზში 1897 წლიდან დღემდე ღვარცოფებმა 160-მდე ადამიანი იმსხვერპლა, თანაც 1987 წლის კატასტროფულმა ღვარცოფებმა ფასანაური-მლეთის მონაკვეთზე 5 სოფლის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაანგრია და დაიღუპა 6 ადამიანი.

საქართველოში ღვარცოფები განსხვავებული ინტენსივობით და ღრობი განმეორებადობით განვითარებას პოულობენ ყველა გეოლოგიურ ფორმაციაში და გეომორფოლოგიურ მონაში - მთისწინეთიდან დაწყებული მაღალმთიანეთით დამთავრებული. განსაკუთრებული კატასტროფული მასშტაბებით ხასიათდება კავკასიონისა და აჭარა-თრიალეთის მაღალმთიანეთში ფორმირებული ღვარცოფები, მათ შორის თანამედროვე მყინვარების არეალში ფორმირებული გლაციალური ღვარცოფები, რომელთა ფორმირების მექანიზმი, დინამიკა ყველაზე

ნაკლებად არის შესწავლილი და ჯერ კიდევ ბევრი საკითხი საჭიროებს დადგენას და კვლევის მეთოდოლოგიის სრულყოფას. არანაკლებ მნიშვნელოვან ეკონომიკურ ბარაღს აყენებენ დაბალმთიანეთში ფორმირებული ღვარცოფები, რომელთა ძირში განლაგებულია მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი. ადგილი აქვს ღვარცოფების ყოველწლიურ გრანსფორმაციას, ზოგიერთ წელს რამდენჯერმე განმეორებადობით, თუმცა ასეთი ტიპისა და ხასიათის ღვარცოფებთან ბრძოლა ადვილია და დიდ დანახარჯებს არ საჭიროებს. საყურადღებოა, რომ საქართველოში 1960 წლიდან გარკვეულ პერიოდებში ფიქსირდება ღვარცოფგრანსფორმირებადი მდინარეთა ხეობების რაოდენობრივი ზრდა.

მელაპირული წყლების უარყოფითი გეოლოგიური ზემოქმედება

მელაპირული წყლების უარყოფითი გეოლოგიური ზემოქმედების არეალში მოქცეულია 1,700 ათას ჰა-ზე მეტი ფართობი. ქვეყნის ისედაც ოპტიმალურად ასათვისებელი უკიდურესად მცირემიწიანობის პირობებში, თითქმის აღარ არის შესაძლებელი ახალი მიწების ათვისება და სახნავ-სათესი ფართობების გაზრდა დიდი კაპიტალური დახანდელების გარეშე. საქართველოში წყლის ეროზიით მიყენებული ყოველწლიური ბარაღი საშუალოდ 120 მლნ. დოლარით განისაზღვრება, აქედან უშუალოდ სოფლის მეურნეობის ობიექტებისადმი – 40-60 მლნ-ით. გარდა აღნიშნულისა, წყლისმიერ ეროზიას ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია სანაპირო (ბაზისური) მეწყრების წარმოქმნაში.

მდინარეების ნაპირების გარეცხვისა და ფართობული (ფერდობული ანუ „ნიადაგის“ ეროზია) ეროზიის შედეგად 1957-78 წლების პერიოდში მიწის ფონდს გამოაკლდა 200 ათასი ჰა. 1981 – 2000 წლებისათვის შედგენილი საქართველოს ეროზიის საწინააღმდეგო ღონისძიებათა გენერალური სქემის თანახმად, ძლიერ ეროზირებული ნიადაგების ფართობები შეადგენდა 95,4 ათას ჰა-ს, ამათგან ძლიერ ეროზირებული - 20,8 ათას, ხოლო საშუალოდ ეროზირებული – 74,4 ათას ჰექტარს. დღეისათვის ეს მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად გაზრდილია ე.წ. „აჩქარებული ანთროპოგენური“ ეროზიული პროცესების გააქტიურებით. ამით არის გამოწვეული, რომ დიდი დახრილობის ფართობებზე განლაგებული სავარგულების ნაყოფიერი ნიადაგის საფარი თითქმის მთლიანად გაღარეცილია და ნიადაგწარმოქმნელი დედაქანები უშუალოდ ზედაპირზეა გაშლვებული, ხოლო მათი ბიოგენური რეგენერაცია ხანგრძლივ დროსა და სათანადო ღონისძიებების გაგარებას საჭიროებს. ეროზიული პროცესებით განსაკუთრებულად დაზიანებული რეგიონების რიცხვს მიეკუთვნებიან მთიანი აჭარა (87%-მდე), სვანეთი, ღუშეთის, ყაზბეგისა და ლეჩხუმის რაიონები. ფართობული ეროზიის შედეგად სახნავი მიწის 1 ჰა-ზე ყოველწლიურად ირეცხება საშუალოდ 150-200 ტონა, კოკისპირული წვიმების პერიოდში ეს მაჩვენებელი 300-500 ტონამდე აღწევს და საშუალოდ ყოველწლიურად ნადგურდება ნიადაგური საფარი 1000 ჰა ფართობზე. ეს მაჩვენებელი აღმოსავლეთ საქართველოში საშუალოდ 100-130 ტონის ფარგლებში მერყეობს.

დიდი დახრილობის ფერდობებზე „აჩქარებული“ ფართობული ეროზია უპრეცედენტო სწრაფი ტემპით მიმდინარეობს გაჩეხილი გყის ფართობებზე, განსაკუთრებით სუბალპურ ზონებში, რასაც ხშირ შემთხვევაში მოჰყვება ამ ზონის მთლიანი დეგრადაცია და გყის ზედა საზღვრის დაწევა 300-800 მეტრით. მიწის ფონდის მნიშვნელოვან შემცირებას აქვს ადგილი მთისწინეთისა და ვაკის მდინარეთა ნაპირების ეროზიული გარეცხვის შედეგად, სადაც ყოველწლიურად ნადგურდება ათეული და ასეული ჰექტარი მაღალნაყოფიერი სავარგული, ხოლო წყალმოვარდნების შემთხვევაში, ეს მაჩვენებელი რამდენიმე რიგით იზრდება. საყურადღებოა, რომ მიწების დაკარგვის წლიური მაჩვენებელი საშუალოდ 150 ჰა-ს შეადგენს.

ზღვის ნაპირების წარეცხვა

ზღვის ნაპირების წარეცხვა აქტიურად მიმდინარეობს 315 კმ პერიმეტრზე, პერიოდულად ნადგურდება ძვირადღირებული საკურორტო-რეკრეაციული მიწები, მრავალ უბანზე თან სდევს მეწყრების წარმოქმნა (მიუსერა, ახალი ათონი, ეშერა) და მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს ქვეყნის ეკონომიკას. მხოლოდ 1967, 1971 და 1978 წლების ზამთრის შტორმებით მიყენებულმა ბარაღმა 17 მლნ დოლარს გადააჭარბა.

ზღვის ნაპირების წარეცხვამ შემაშუოთებელ მასშტაბებს მიაღწია მე-20 საუკუნის 60-იანი წლებიდან, დეგრადირებული ნაპირების საერთო სიგრძემ 1961 წელს შეადგინა 155 კმ, 1971 წ. – 183 კმ, 1981 წ. კი 220 კმ; შესაბამისად ნაპირსამაგრი სამუშაოების დანახარჯებმა 1961-1971 წლებში 45 მლნ. დოლარი შეადგინა, ხოლო 1972-1981 წწ – 80 მლნ. მიუხედავად ამისა, ნაპირების წარეცხვის ტემპი არ შენელებულა და მათი განსაკუთრებული ინტენსივობა აღინიშნა გაგრის, ახალი ათონის, ოჩამჩირის, ანაკლიის, ქობულეთის, ჩაქვისა და ადლიას მონაკვეთებზე, სადაც გარეცხვის საერთო ჯამმა 1400 ჰა-ს გადააჭარბა.

ზღვის ნაპირების კატასტროფული ნგრევის ტემპები რამენაღმე შენელდა მეცნიერებათა აკადემიის გეოგრაფიის ინსტიტუტის მიერ დამუშავებული სანაპიროს ინტეგრირებული მართვის ახალი მიმართულების მეთოდების პრაქტიკაში დანერგვით. ამ მეთოდის გამოყენებით 1982-90 წლებში გარეცხილი ნაპირების სიგრძე 8 კმ-მდე შემცირდა და ახლად შექმნილმა პლაჟების საერთო ფართობებმა 150 ჰა შეადგინა. თუმცა 1992 წლიდან ნაპირების „ხელოვნური“ კვება შეწყდა, რის გამოც დროებით სტაბილიზირებულ უბნებზე კვლავ

განახლდა ნაპირების გარეცხვა, არადა, საქართველოს ახალი პოლიტიკურ-ეკონომიკური მოწყობის პირობებში, შავიზღვისპირეთი აღმოჩნდება ძლიერი ეკოლოგიური დაგვირვითვის ზონაში.

მდინარე რიონის დელტაში 1920 წლიდან დღემდე მღვამ მიიტაცა 3,5 კმ სიგანის სანაპირო, რომლის დიდი ნაწილი იპოდრომს, საცხოვრებელ სახლებსა და სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებს ეჭირა.¹⁰ სანაპიროს ჩარეცხვის პროცესი ინტენსიურად მიმდინარეობს მდ. ჭოროხის დელტაშიც, რომლის ხმელეთის თითქმის 70% უჭირავს ქ. ბათუმს და ადლიის აეროპორტს. მე-20 საუკუნის 80-იანი წლებისთვის ნაპირის ხაზმა ადლიაში თითქმის 200 მ-ით გადაიწია ხმელეთისაკენ, ხოლო 1998-2006 წლებში მღვამ კიდევ 50 მ-ით წამოიწია წინ. 1970-2006 წლებში მღვის წინსვლის სიჩქარე წელიწადში 2-3 მ-დან 8-10 მ-მდე გაიზარდა. 2005-2007 წლებში მღვამ მიიტაცა ადლიის შიდა საავგომობილო გრასა და უშუალო საფრთხე შეუქმნა ბათუმის აეროპორტის ასაფრენ ზოლს.¹¹

1970-2006 წლებში ჭოროხის დელტაში მოსახლეობის სამოსახლო და საკარმიდამო ფართობების ჩარეცხვის შედეგად მაგერიალურმა ბარალმა 4.0-4.5 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა, ხოლო ადლიის მცხოვრებთა რაოდენობამ ამ წლებში იძულებითი მიგრაციის გამო 1814-დან 1680 კაცამდე შემცირდა და მათი იძულებითი აყრის პროცესი წლიდან წლამდე ძლიერდება.¹²

მიწისძვრები

საქართველოს ტერიტორია, როგორც კავკასიის სეისმოგენური რეგიონის განუყოფელი ნაწილი, მოსალოდნელი მიწისძვრების სიძლიერით და თანამდევი უარყოფითი შედეგებით ერთ-ერთ ურთულეს გეოლიმნამიკურ რეგიონთა რიცხვში შედის, რომლის სეისმური აქტივობა ფართო დიაპაზონში ცვალებადობს. მიწისძვრების მაღალი აქტივობით გამოირჩევა ჯავახეთის ვულკანური მთიანეთი და კავკასიის ღერძული ზონა სამხრული ფერდობითურთ, რომელთა აქტიური სტრუქტურების სეისმური პოტენციალი განისაზღვრება მიწისძვრების შესაძლო მაქსიმალური ენერგეტიკული პოტენციალით ($M_{max}=7$) და ინტენსივობით 8-9 და მეტი ბალი, თუმცა მთლიანობაში საქართველოში მეტ-ნაკლებად ასეისმური ბლოკები არ გვხვდება. ამის ისტორიული და თანამედროვე დამადასტურებელია საქართველოში რეგისტრირებული არაერთი ძლიერი მიწისძვრა, მათ შორის თმოგვის (1088 წ., 8 ბალი), სამცხის (1283 წ.), ალავერდის (1530 წ. და 1742 წ. 7-8 და 8-9 ბალი), ახალქალაქის (1899 წ., 8-9 ბალი), ქართლის (1920 წ., 8-9 ბალი), ტაბაწყურის (1940 წ., 8 ბალი), მარტვილის (1957 წ., 8 ბალი), გურიის (1959 წ., 7-8 ბალი), მაღათავის (1959 წ., 7-8 ბალი), ჩხალთის (1963 წ., 9 ბალი), მდანიის (1978 წ., 8 ბალი), ფარაფანის (1986 წ., 7-8 ბალი), რაჭა-იმერეთის (1991 წ., 9 ბალი), ფასანაური-ბარისახოს (1992 წ., 7 ბალი) თბილისის (2002 წ., 7 ბალი).

არ შეიძლება ყურადღება არ გავამახვილოთ იმ შემაშფოთებელ გარემოებაზე, რომ კავკასიის მკვლევართა დასკვნებით, უახლოეს მომავალში კავკასიაში მოსალოდნელია ძლიერი მიწისძვრების განმეორებადობის დიდი ალბათობა, რასაც რეგიონის მდგრადი განვითარების თვალსაზრისით არ შეიძლება ანგარიში არ გაეწიოს, მით უმეტეს, რომ მიწისძვრების უარყოფითი შედეგებმა გამოიხატა არამარტო საინჟინრო ნაგებობების დეფორმაცია-ნგრევაში, არამედ მიწისზედა გეოლოგიური მოვლენების უშუალო პროვოცირებასა და მათი გააქტიურების სტიმულირებაში. ამის მკაფიო დადასტურებაა 1991-92 წლების რაჭა-იმერეთისა და ფასანაური-ბარისახოს მიწისძვრებით გამოწვეული 20 ათასამდე მეწყერულ-კლდეშეგარეული მოვლენის პროვოცირება-გააქტიურება, რომლის ნეგატიური შემოქმედების არეალში აღმოჩნდა 1500-მდე დასახლებული პუნქტი, სამოსახლოდ უვარგისი გახლდა 332 ათასამდე ჰა მიწის ფართობი, დაიღუპა 100-მდე ადამიანი, მეწყერულ-კლდეშეგარეულების ქვეშ მოექცა სოფ. ხასიეთი (საჩხერის რაიონი) და სოფ. ჩორდი (ონის რაიონი), მეწყერები განვითარდა ონის რაიონის სოფლების ყააშქვისა და ბაჯიხევის ტერიტორიებზე, საყურადღებოა, რომ მეწყერულ-გრავიტაციული პროცესების გააქტიურებაზე მოქმედებს არამარტო ეპიცენტრულ კერებში წარმოქმნილი მიწისძვრები, არამედ პლეისტოსენისგური არეალების გარეთ არსებული, ე.წ. გრანზიგული მიწისძვრები. ამის მკაფიო დადასტურებაა 1988 წლის სპიგაკის და ქობულეთის მიწისძვრები.

2.2 სტიქიური ჰიდრომატეოროლოგიური მოვლენები³

კლიმატის გლობალურ ცვლილებასთან დაკავშირებით ბოლო 30-40 წლის განმავლობაში შეიმჩნევა სტიქიური ჰიდრომეტეოროლოგიური მოვლენების სიხშირისა და ინტენსივობის მნიშვნელოვანი ზრდა.

¹⁰ გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარჩო-კონვენცია. მეორე ეროვნულ შეგყობინებაში 2007 წელს მიღებული შედეგები, თბილისი, 2008

¹¹ გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარჩო-კონვენცია. მეორე ეროვნულ შეგყობინებაში 2007 წელს მიღებული შედეგები, თბილისი, 2008

¹² გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარჩო-კონვენცია. მეორე ეროვნულ შეგყობინებაში 2007 წელს მიღებული შედეგები, თბილისი, 2008

¹³ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაცია

ყურადღებია, რომ გავრცობის კლიმატის ცვლილების ჩარჩო კონვენციის ფარგლებში ჩატარებულმა კვლევებმა დაადასტურა საქართველოში კლიმატის ცვლილების ფაქტი – აღმოსავლეთ საქართველოში 0.5°C დათბობა და 0.3°C-ით აგრილება დასავლეთ საქართველოში, განსაკუთრებით წლის ცივ პერიოდში. ასევე შეიცვალა ნალექების წლიური რაოდენობა. ვაკე ტერიტორიებზე ნალექების რაოდენობამ იმატა 15%-ით, ხოლო მთავარი კავკასიონის აღმოსავლეთ კალთებზე მათმა რაოდენობამ 20%-ით იკლო.¹⁴

საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდის მიერ დაფინანსებული საგრანტო პროგრამის, დასახელებით: “მთიანი რეგიონების ურბანიზაციის პირობებისა და საინვესტიციო გარემოს საიმედოების შეფასებისთვის მეტეოროლოგიური მონიტორინგის მონაცემთა ბაზების დამუშავება და კლიმატური მახასიათებლების თავისებურებათა დადგენა” შედეგების გათვალისწინებით (იხ. ცხრილი 3) და მეტეოროლოგიური სადგურების ბოლო 15 წლის მონაცემებზე დაყრდნობით, შესაძლებელია ვაკეთდეს დასკვნა, რომ 1994 წლიდან იწყება დათბობა, რომელიც გამოიხატება ჰაერის საშუალო ტემპერატურის ნორმიდან დადებითი გადახრებით, განსაკუთრებით ეს აღინიშნა 2006 წელს. საქართველოს ტერიტორიაზე დათბობის საშუალო მაჩვენებელი 0.5°C შეადგენს.

ცხრილი 3. ჰაერის საშუალო ტემპერატურის წლის შედეგების ნორმიდან გადახრა

სადგური	ნორმა	ჯეო													
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
გოდერძის გაღ.	2.4	-1.0	0.3	0.4	0.6	-0.2	1.4	0.8	0.2	0.4	0.8	0.3	0.6	0.6	2.4
ბახმარო	4.0							1.3	1.1	1.5	0.8	0.6	1.0	0.7	1.3
წალკა	5.9	-1.0	0.2	1.2	0.2	0.3	1.2	0.8	0.6	1.0	0.5	0.3	0.3	0.6	1.1
აბასთუმანი	6.4	-0.8	0.6	0.7	0.4	0.2	1.6	1.0	0.4	1.4	0.5	0.3	0.5	0.5	
მთა-საბუეთი	6.3	-0.8	0.7	1.3	0.8	0.4*	1.4	1.3	0.8	1.4	1.1	0.5	0.5	0.6	
ხულო	10.4	-1.2	0.5	0.4	0.6	-0.5	0.6	0.8	0.2	1.0	0.7	0.1	0.4	0.3	0.3
ამბროლაური	11.2	-0.9*	0.4	0.4	0.7	-0.5*	1.0	0.7			0.1	0.4	1.4*	0.7	2.1
საჩხერე	11.7			0.1	-0.5	-1.4*	1.0	0.8	-0.9	1.0	0.5	0.6	0.5	0.7	0.6
ყვარელი	12.5	-1.9*	0.2	1.8	0.6	0.0	2.4*	3.1			0.5	0.3	1.0	0.9	1.2

ცხრილში * სიმბოლოთი აღნიშნულია საეჭვოდ მიჩნეული მონაცემები

წყარო: პროგრამა “მთიანი რეგიონების ურბანიზაციის პირობებისა და საინვესტიციო გარემოს საიმედოების შეფასებისთვის მეტეოროლოგიური მონიტორინგის მონაცემთა ბაზების დამუშავება და კლიმატური მახასიათებლების თავისებურებათა დადგენა”

საქართველოს რთული ოროგრაფია კიდევ უფრო ამწვავებს სტიქიურ ჰიდრომეტეოროლოგიურ მოვლენებს. ამ მოვლენებით ქვეყნისათვის მიყენებულმა ზარალმა 1995-2006 წლებში 2 მლრდ ლარს გადააჭარბა და 40 ადამიანის სიცოცხლე შეიწირა.¹⁵

წყალდიდობა-წყალმოვარდნები

წყალდიდობა-წყალმოვარდნები აღინიშნება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. აგმოსფერული ნალექები და თოვლის საფარის დნობა წყლის ჰიდროლოგიაზე მნიშვნელოვან გეგავლენას ახდენენ. მდინარეები, რომლებიც მოედინებიან აგმოსფერული ნალექების დიდი რაოდენობით გამორჩეული მთიანი რეგიონებიდან, იკვებებიან თოვლის დნობის შედეგად და ხასიათდებიან სწრაფი დინებით. ბევრი მდინარე სათავეს იღებს მთავარი კავკასიონის კალთებიდან, სადაც თავმოყრილია მარადიული თოვლის საფარი და მყინვარები. ამ მდინარეებისათვის დამახასიათებელი ინტენსიური წყალდიდობების პერიოდი გრძელდება დაახლოებით 6 თვე.

¹⁴ კავკასიის გარემოსდაცვითი პერსპექტივა, GEO 2002

¹⁵ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს ინფორმაცია

წყლის ღონე განსაკუთრებით მაგულობს გაზაფხულსა და მაფხულში, თოვლის დნობისას. ასეთ მდინარეებს, როგორც წესი ახასიათებს წყალუხვობის ერთი პიკი. ამავდროულად, ის მდინარეები, რომლებიც სათავეს იღებენ კავკასიონის მთისპირეთში ხასიათდებიან წყალუხვობის ორი პიკით რასაც განაპირობებს თოვლის დნობა და ძლიერი წვიმები.¹⁶

კაცასტროფული წყალდიდობა-წყალმოვარდნები ადრეულ წლებში 8-10 წელიწადში ერთხელ დაიკვირვებოდა, ბოლო პერიოდში ასეთი მოვლენები 5-6 წელიწადში ერთხელ მეორდება. ბოლო 10 წელიწადში ამ მოვლენებისგან ქვეყნისთვის მიყენებულმა ზარალმა 300 მლნ ლარს გადააჭარბა. დაიღუპა 12 ადამიანი.¹⁷

უკანასკნელი 30 წლის მანძილზე, 1978 წლის აპრილში, 1982 წლის მაისში და 1987 წლის იანვარში დასავლეთ საქართველო გახდა რამდენიმე მძიმე წყალდიდობის მსხვერპლი. 2004 წლიდან მოყოლებული, თითქმის ყოველწლიურად ადგილი აქვს წყალდიდობის შემთხვევებს როგორც დასავლეთ, ასევე აღმოსავლეთ საქართველოში. ყველა ამ წყალდიდობას თან ახლავს მნიშვნელოვანი მაგნიტუდის მარალი და ზოგჯერ ადამიანის მსხვერპლიც. ასე მაგალითად, 1987 წლის წყალდიდობამ დააზიანა დაახლოებით 200 კვ. კმ ტერიტორია, მნიშვნელოვნად დააზიანა 3200 და მთლიანად დაანგრია 2600 შენობა. მაგნიტუდის მარალიმა 300 მილიონ აშშ დოლარს მიადწია.¹⁸

მდ. რიონის ქვემო დინების სეგმენტში 40-მდე მჭიდროდ დასახლებული დაბა და სოფელია. აღიღებულმა მდინარემ 1987 და 1997 წლების წყალმოვარდნების დროს ამ სეგმენტში რამდენიმე ადგილზე გაარღვია დამბა, სერიოზულად დააზარალა მოსახლეობა და ადამიანიც იმსხვერპლა. რიონის ერთი ნაკადი პალიასტომის ტბას შეუერთდა და იმდენად ასწია მისი ღონე, რომ დატბორვის საფრთხე შეექმნა ფოთს. მდ. რიონის ქვემო დინების სავარგულების 35-40% დატბორვა-ჩარეცხვის მუდმივი საფრთხის ქვეშაა, რის გამოც მოსახლეობის (5-7 ათასი კაცი) ზოგჯერ იძულებულია სხვაგან ეძიოს სამოსახლო და საარსებო საშუალება. რიონის კალაპოტის მყინვარული ნაგანიტ მოსილვისა და მისი გამტარობის შემცირების გამო საფრთხე ექმნება ქ. სამტრედიის მდინარისპირა უბნებს, რომლებიც ძლიერი წყალმოვარდნებისას, განსაკუთრებით, გაზაფხულის წყალდიდობების დროს, იტბორება და ქალაქი მნიშვნელოვნად ზარალდება.¹⁹

საქართველოს სანაპირო ზოლში ზღვის დონის აწვევის შედეგად გარკვეული საფრთხე ემუქრება ქ. ფოთს, საქართველოსა და ტრასეკას ერთ-ერთ მთავარ პორტს. ფოთს ჩრდილოეთიდან ესამღვრება მდ. რიონი, რომლის ერთი გოტი ქალაქზე გადის, დასავლეთიდან და სამხრეთიდან შავი ზღვა და პალიასტომის ტბა. ამასთანავე, სამივე ობიექტი ქალაქზე მაღლა მდებარეობს და დიდი წყალმოვარდნებისა და შტორმული მოღინების დროს და მითუმეტეს ამ მოვლენების ერთდროული განვითარების შემთხვევაში, მას დატბორვა, ადამიანთა მსხვერპლი და დიდი მაგნიტუდის მარალი ემუქრება.

საკმაოდ მაღალია ქ. სოხუმის სანაპიროს მოწყვლადობაც, ვინაიდან ქალაქი დაპირვად გერასაზე მდებარეობს, რომელიც 0,2 მ/საუკუნე სიჩქარით ეშვება ზღვაში. ინტენსიურად ირეცხება პლაჟი, რომლის სიგანე 1990 წლიდან დღემდე სავარაუდოდ 20-30%-ით უნდა შემცირებულიყო. ასევე, სოხუმის ზღვისპირა მოსახლეობას დისკომფორტი ექმნება იმის გამო, რომ შტორმული მოღინები და ზვირთები მუდმივად ემუქრება მათ უსაფრთხოებას და ქონებას. ამას ემატება სანაპირო ინფრასტრუქტურის, განსაკუთრებით კომუნიკაციებისა და საკანალიზაციო ქსელის ავარიები, რომლებიც მით უფრო მძიმეა და ხანგრძლივი, რაც უფრო მძლავრი და ხანგრძლივია შტორმი. უკანასკნელ წლებში შტორმების სიხშირე გაზრდილია: თუ 1950-1960 წლებამდე მათი რაოდენობა წელიწადში 3-5-ს შეადგენდა, ამჟამად ეს მაჩვენებელი 5-7-მდე გაიზარდა. თუ ეს პროცესები უახლოეს მომავალშიც ასეთი სიჩქარით გაძლიერდა, ალბათ ზღვისპირა მოსახლეობის დასაცავად საგანგებო ღონისძიებების გატარება გახდება საჭირო.²⁰

თოვლის ზვავები

ზვავი ერთ-ერთი ყველაზე ჩვეული მოვლენაა საქართველოს მთიანი რეგიონებისთვის. ზვავი საფრთხეს უქმნის დასახლებებს, სამეწარმეო ობიექტებს, გზებისა და სხვა საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურას. ზვავსაშიში პერიოდი გრძელდება ექვსიდან რვა თვემდე და ამ პერიოდის განმავლობაში ხშირია მაღალმთიანი დასახლებული პუნქტების პრაქტიკულად სრული მოწყვეტა საქართველოს დანარჩენი ტერიტორიისაგან. დიდთოვლობის დროს ზვავები კაცასტროფულ ხასიათს ღებულობენ და მნიშვნელოვანი ზარალი მოაქვთ,

¹⁶ კავკასიის გარემოსდაცვითი პერსპექტივა, GEO 2002

¹⁷ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს ინფორმაცია

¹⁸ კავკასიის გარემოსდაცვითი პერსპექტივა, GEO 2002

¹⁹ გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარჩო-კონვენცია, მეორე ეროვნულ შეგყობინებაში 2007 წელს მიღებული შედეგები, თბილისი, 2008

²⁰ გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარჩო-კონვენცია, მეორე ეროვნულ შეგყობინებაში 2007 წელს მიღებული შედეგები, თბილისი, 2008

აღამიანის მახვერპლის ჩათვლით. ზვავების სისხირე განსაკუთრებით მაღალია ინვრიდან მარგამდე და მათი ჩამოსვლა ხდება პრაქტიკულად ყველა ზვავსაშიმ მონებში.²¹

საქართველოს ტერიტორიის 50%-ზე მეტი მოქცეულია ზვავსაშიმ მონაში, რაც დიდ საფრთხეს უქმნის სხვადასხვა საკომუნიკაციო ნაგებობებს და 100-ზე მეტ დასახლებულ პუნქტს. ბოლო 10 წელიწადში ამ მოვლენისგან ქვეყნისთვის მიყენებულმა ზარალმა 40 მლნ. ლარს გადააჭარბა. დაიღუპა 15 ადამიანი. სულ ქვეყანაში ფიქსირდება 5 ათასი ზვავსაშიმი კერა, რომელთაგან 1100-ზე მეტი ემუქრება საავტომობილო მაგისტრალებს, დასახლებულ პუნქტებსა და სხვა საკომუნიკაციო ნაგებობებს.²²

საქართველოში 1986-1987 წლის ზამთარი აღინიშნა ზვავების განსაკუთრებული ინტენსივობით, რაც გამოწვეული იყო ნალექების დიდი ოდენობითა და თოვლის მაღალი საფარით. ამასთან ზამთარი უჩვეულოდ თბილი იყო. აღმოსავლეთ ევროპაში წარმოქმნილმა ძლიერმა ანტიციკლონმა განაპირობა ხმელთაშუა ზღვის თბილი ციკლონების გადაადგილება დასავლეთ ამიერკავკასიისკენ, რასაც მოჰყვა ძლიერი თოვა მთიან რეგიონებში. დიდთოვლობით გამოწვეულმა ზვავებმა სერიოზულად დააზიანა ზემო სვანეთი და მრავალი ადამიანის სიცოცხლე იმსხვერპლა. თოვლის ინტენსიური დნობის პროცესმა რიონის, ცხენისწყლის, ხობის და სხვა მდინარეების სერიოზული ადიდება გამოიწვია, რასაც გაზაფხულზე მეწყერები მოჰყვა. და ბოლოს, ზაფხულში, ეს ყველაფერი მასშტაბიანი სელებით დაგვირგვინდა. ამ პროცესებით მიყენებულმა ზიანმა 300 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა - მრავალი ადამიანი დაიღუპა, 20 000 ადამიანი გადასახლდა, ასობით შენობა-ნაგებობები და საგზაო კომუნიკაციები მთლიანად დაინგრა და განადგურდა.²³

საქართველოში ყველაზე მაღალი ზვავსაშიმროების კოეფიციენტით (0,7-0,8-მდე) გამოირჩევა კავკასიონის დასავლეთი და ცენტრალური მონაკვეთები და აჭარის მაღალმთიანეთი. თოვლის ზვავების განსაკუთრებული აქტივობა აღინიშნება 1970 წლიდან და მათი მასიური ჩამოსვლა დაფიქსირებულია 1970-1971, 1975-1976, 1986-1987, 1992, 1996-1997, 2004-2005 წლებში, როდესაც დიდთოვლობის გამო, კატასტროფული მოცულობის ზვავები ჩამოწვა. კერძოდ, 1992 წლის თებერვალში კობი-ყაზბეგის საავტომობილო გზის მონაკვეთზე 15 ზვავი ჩამოწვა, 1996 წელს - ზვავის ჩამოსვლის 149 შემთხვევა დაფიქსირდა, 1997 წელს - 120, 1996 წელს აჭარის მაღალმთიანეთში - თოვლის ზვავი 40-ჯერ ჩამოწვა, სვანეთში კი 105-ჯერ. ზვავებით განსაკუთრებით ზარალდება სვანეთის, მთიანი აჭარის, თუშეთის, ყაზბეგის, ღუშეთის და ახმეტის მოსახლეობა. გემოაღნიშნულ პერიოდში თოვლის ზვავებით მოყენებულმა ზარალმა 750 მლნ დოლარს გადააჭარბა, დაიღუპა 176 ადამიანი.²⁴

გვალვა

გვალვა აღინიშნება ქვეყნის პრაქტიკულად მთელს ტერიტორიაზე; განსაკუთრებული ინტენსივობით გამოირჩევა კახეთის, შიდა და ქვემო ქართლის, ასევე ზემო იმერეთის რეგიონებში. თუ აღრეულ პერიოდში ძლიერი გვალვა აღინიშნებოდა 15-20 წელიწადში ერთხელ, ბოლო პერიოდში ასეთი მოვლენა 6-7 წელიწადში ერთხელ აღინიშნება. 1995-2006 წლებში ამ მოვლენისგან მხოლოდ სოფლის მეურნეობისათვის მიყენებულმა ზარალმა 400 მლნ. ლარს გადააჭარბა.²⁵

სინოციის თვალსაზრისით საქართველო კონტრასტული რეგიონია. მხოლოდ მთავარ და მცირე კავკასიონსა და კოლხეთის დაბლობზე წელიწადში 1 000 მმ-ზე მეტი ნალექი მოდის. დანარჩენ რეგიონებში ნალექები ნაკლებია და შედგენს 300-450 მმ-ს. სწორედ ამიტომ, რომ გაუდაბნოების პრობლემა, რომლის ძირითად გამოწვევს მიზეზს გვალვა წარმოადგენს, აქტუალურია საქართველოსთვის, განსაკუთრებით მისი აღმოსავლეთ რეგიონისთვის. ამის მაგალითია 1998-2000 წლების ზაფხულის განსაკუთრებით გვალვიანი პერიოდები, რომლებმაც მნიშვნელოვანი ზიანი მიყენეს საქართველოს ეკონომიკას. კლიმატის დათბობის გლობალური პროცესის გაგრძელების შემთხვევაში, გაუდაბნოების პროცესი შესაძლოა შეეხოს აღმოსავლეთ საქართველოს ვაკისა და მთისწინეთის არიდულ და სემი-არიდულ ლანდშაფტებს, ისევე, როგორც მაღალმთიანეთის სუბ-ალპურ და ალპურ მონებს.²⁶

გახშირებული გვალვების შედეგად აღმოსავლეთ საქართველოს მოგიერთ რაიონში (ქვემო ქართლი, დედოფლისწყაროს რაიონები) შეიქმნა გაუდაბნოების პროცესის დაწყების წინაპირობები. 2001 წელს დაიგეგმა გლობალური დათბობის ნეგატიური ზემოქმედების შერბილების სახელმწიფო პროგრამა, რომლის ერთ-ერთ ძირითად მიზანს შეადგენდა ხსენებულ რეგიონში გაუდაბნოების საწყისი პროცესების შეჩერება, თუმცა დაუფინანსებლობის გამო, ეს პროგრამა აღარ განხორციელებულა.

²¹ კავკასიის გარემოსდაცვითი პერსპექტივა, GEO 2002

²² გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს ინფორმაცია

²³ კავკასიის გარემოსდაცვითი პერსპექტივა, GEO 2002

²⁴ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს ინფორმაცია

²⁵ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს ინფორმაცია

²⁶ კავკასიის გარემოსდაცვითი პერსპექტივა, GEO 2002

დელოფისწყაროს (გერიტორია, რომელიც გამოირჩევა ნალექთა სიმცირითა და მაღალი გემპერატურით) მეტეოსადგურის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით ირკვევა, რომ 1952-2006 წლების მონაკვეთში ამ რაიონის გერიტორიაზე გვალვების სიხშირე გაიზარდა 2-ჯერ. თუ 1952-1965 წლებში გვალვა აღინიშნებოდა 2 წელიწადში ერთხელ, 1998-2007 წწ-ში სიხშირე გაიზარდა ერთ შემთხვევამდე წელიწადში. ამასთან, თუ პირველ ორ დეკადაში (1952-1975 წწ) მისი საშუალო ხანგრძლიობა შეადგენდა 45 დღეს, ბოლო ორ დეკადაში (1986-2007 წწ) გვალვის პერიოდის საშუალო მნიშვნელობამ შეადგინა 62 დღე. განსაკუთრებით იმაგა გვალვიანი პერიოდის საშუალო ხანგრძლივობამ ბოლო დეკადაში, როდესაც მისმა საშუალო მნიშვნელობამ 72 დღეს მიაღწია. ეს მონაცემები მიუთითებენ რაიონის გერიტორიაზე გაუდაბნოების პროცესების დაწყებასა და განვითარებას.²⁷

ძლიერი და ხანგრძლივი ქარიშხლები²⁸

ძლიერი და ხანგრძლივი ქარიშხლები აღინიშნება ქვეყნის მთელ გერიტორიაზე. მათი სიხშირე და ინტენსივობა განსაკუთრებით მაღალია აღმოსავლეთ საქართველოსა და იმერეთის რეგიონებში. ამ მოვლენების განმეორებადობის სიხშირე ორჯერ გაიზარდა და ყოველ 4-5 წელიწადში მეორდება. ძლიერი ქარიშხლები განსაკუთრებულ ზარალს აყენებენ სოფლის მეურნეობას. ბოლო 10 წელიწადში ამ მოვლენისგან ქვეყნისათვის მიყენებულმა ზარალმა 100 მლნ. ლარს გადააჭარბა. დაილუკა 10 ადამიანი.

სეცყვიანობა²⁹

სეცყვა დაიკვირვება ქვეყნის მთელ გერიტორიაზე. მისი ინტენსივობა და სახშირე განსაკუთრებით მაღალია აღმოსავლეთ საქართველოში. ყოველწლიურად აღინიშნება ამ მოვლენის 5-დან 15-მდე შემთხვევა. ნადგურდება სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების 0.7-დან 8.0%-მდე. განსაკუთრებული ინტენსივობით გამოირჩეოდა 1983, 1987, 1993 და 1997 წლები. ბოლო 10 წელიწადში ქვეყნისათვის სეცყვით მიყენებულმა ზარალმა 130 მლნ. ლარს გადააჭარბა.

ცხრილი 4. საქართველოში სტიქიური მოვლენების შემთხვევათა რიცხვის ცვლილების ტენდენცია ათწლეულების მიხედვით რეგიონებში

სტიქიური მოვლენა	ათწლეულები					სულ
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2007	
წყალმოვარდნა მდინარეებზე	17	17	14	40	81	169
გვალვა	3	5	1	6	4	19
ქარიშხალი	4	11	12	17	21	65
ზეფი	22	26	25	57	58	188
სეცყვა	24	44	50	75	79	272
ადამიანთა მსხვერპლი	7	82	89	13	30	221

წყარო: გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტო

2.3 ანთროპოგენური ზემოქმედება

საშიში სტიქიური მოვლენების განვითარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმაპირობებელი ფაქტორია ადამიანის გაუმართლებელი საქმიანობა – მოსახლეობის დასახლება და მიწების უსისტემო ათვისება ხშირად ყოველგვარი შეფასების გარეშე, ახალი საგრანსპორტო ობიექტების მშენებლობა-რეკონსტრუქცია, ტყის მასივების ბარბაროსული გაჩეხვა და სხვ. კვლევები ადასტურებენ, რომ ხშირია შემთხვევა, როდესაც მოსახლეობა სახლდება ძველ მეწყრულ სხეულებზე, ღვარცოფების გამონაკანზე, მდინარეთა ჭალების პერიოდულად დატბორვის ფართობებზე და ჰიდროგექნიკური ნაგებობების აკრძალული ზონის ფარგლებში, ეკომიგრანტებისათვის გამოყოფილ ახალ ფართობებზე დასახლება ხდება სათანადო გეოლოგიური შეფასების გარეშე. არსებობს მოსაზრება, რომ შესაძლებელი იყო 2005 წლის აპრილისა და შემდგომ წლებში გუმათის, ცაგერის, ლაჯანურისა და ქინვალის წყალსაცავების მონაში წყალდიდობებით გამოწვეული გრაგდიის თავიდან აცილება, დატბორვის რისკის ქვეშ მყოფ ფართობებზე დასახლების აკრძალვის გზით. ასევე არ დასჭირდებოდა 10 წლის შემდეგ ხელახალი გადასახლება სოფ. გოლთეთის (თეთრიწყაროს რ-ნი)

²⁷ დელოფისწყარო. კლიმატის ცვლილების გავლენა დელოფისწყაროს რაიონზე. საქართველოს მეორე ეროვნული შეგყობინების მომამზადებელი ჯგუფი, თბილისი, 2008
²⁸ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს ინფორმაცია
²⁹ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს ინფორმაცია

გერიგორიაზე 1998 წელს სვანეთიდან გადმოსახლებულ მოსახლეობას, გერიგორია რომ გეოლინამიკური საშიშროების თვალსაზრისით წინასწარ სათანადოდ ყოფილიყო შეფასებული.

საყურადღებოა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის 2000 წლის 2 მაისის №171 ბრძანებულება „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების განკარგვის ზოგიერთი საკითხის მოწესრიგების შესახებ“, რომელიც ითვალისწინებდა არასასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების წინასწარ საინჟინერო-გეოეკოლოგიურ შესწავლასა და დასკვნების მომზადებას, საქართველოს პრეზიდენტ-მინისტრის 2007 წლის 21 ოქტომბრის №233 დადგენილებით ფაქტიურად გაუქმებულია.

აღამიანის არასწორი საქმიანობის განსაკუთრებით მაღალი ზეწოლა განიცადა მთიანმა რეგიონებმა, რასაც მოჰყვა გარემოს მთელი გეოსისტემის შეუქცევადი რღვევა და გეოეკოლოგიური კატაკლიზმები. მთელ რიგ რეგიონებში (მთიანი აჭარა, ლენგები, ლეჩხუმი, მთიანი იმერეთი, მთიულეთი, აფხაზეთის შავი ზღვისპირეთი) ტექნოგენური წნეხის კოეფიციენტი 0,7-0,9 მიაღწია და საჭიროებს ბუნებათსარგებლობის შემღუღის განსაკუთრებულ რეჟიმს; მაგალითისთვის:

ბუნებრივ-ტექნოგენური ზეწოლის შედეგად არასახარბიელო მდგომარეობაა შექმნილი დედაქალაქში.³⁰ თბილისის გერიგორიაზე აღწერილი 60-ზე მეტი მეწერული უბანი (ზოგიერთი მათგანის ფართობი 100 ჰა-ს აღემატება, მოცულობა კი 18-20 მლნ. მ³), 52 ღვარცოფული ხევი და 21 კმ საერთო სიგრძის გრაფიკაციული ქვათაცვევისა და კლდეზავის უბანი.

ჭიათურის მოსახლეობა³¹ საუკუნეზე მეტია განიცდის ჭიათურაში მადნის მოპოვების უკიდურესად უარყოფით ზეგავლენას. ამ საქმიანობით გამოწვეული გარემოს დეგრადაციის შედეგად ათასობით აღამიანის საცხოვრებელი დაზიანდა ან მთლიანად დაინგრა, განადგურდა საძოვრები, სახნავ-სათესი მიწები, ნარგავები, პირუტყვი და სხვა საკუთრება. მოსახლეობის მატერიალურმა ზარალმა სულ ცოცა 2,4 მლნ. აშშ დოლარი შედგინა (საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 7 მარტის №123 და 2007 წლის 5 აპრილის №175 განკარგულებები).

დელოფლისწყაროს³² რაიონის გერიგორიაზე, ადგილობრივი ფიზიკურ-გეოგრაფიული პირობების გამო, მთავარ სტიქიურ მოვლენებს, რომლებიც სერიოზულ ზემოქმედებას ახდენენ ბუნებრივ ეკოსისტემებსა და ეკონომიკაზე, წარმოდგენს გვალვა და ძლიერი ქარები. ამათგან პირველი განპირობებულია ამ გერიგორიაზე ნალექთა სიმცირითა და მაღალი ტემპერატურით, მეორე – ცყის საფარის სიღარიბით. რაიონში ნიადაგის დამუშავების მოძველებული ტექნოლოგიების, სასუქების გამოყენებლობის, თესლბრუნვის იგნორირების შედეგად, ეროზიული პროცესების გაძლიერების გამო, ნიადაგები კატასტროფულ მდგომარეობაში აღმოჩნდა. 1983 და 2006 წელს ჩატარებული გამოკვლევების შედეგების შედარებით დადგინდა იქნა, რომ შირაქის შავმიწა ნიადაგების ზედა ფენაში ჰუმუსის შემცველობა შემცირდა საშუალოდ 8.5%-დან 3.0%-მდე. ამავე გამოკვლევებით დადგინდა, რომ ძლიერი ქარების ზეგავლენით, ხშირ შემთხვევაში, ნიადაგი 1 ჰა-ზე გადაანგარიშებით ყოველწლიურად კარგავს ათეულობით ტონა ყველაზე ნოყიერ ზედა ფენების მასას, რომელთან ერთად ნიადაგიდან გაიგანება 15-20 ტ ჰუმუსი, აგრეთვე ამოცი, ფოსფორი და სხვ. ქარისმიერი ეროზიის შედეგად მიღებული ზარალი ათეული მილიონობით ლარს ითვლის. სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებიდან ყოველწლიურად 1 მლნ დოლარის ღირებულების სასუქების ექვივალენტური საკვები ელემენტი იკარგება. ქარისმიერი ეროზიის გაძლიერებას ბევრად განაპირობებს ქარსაფარი ზოლების განადგურება. ამ ზოლების გაჩეხვის ფონზე (ანთროპოგენური ზემოქმედება) ძლიერი ქარების სისხირის მრდა (კლიმატის ცვლილება) ხელს უწყობს ეროზიული პროცესების გაძლიერებას რაიონში, რაც თავის მხრივ, ქმნის გაუღანობების საშიშროებას.

დელოფლისწყაროს რაიონში მიწის დეგრადაცია ყველაზე ინტენსიურად მიმდინარეობს ზამთრის საძოვრებზე, რომელთა ფართობი რაიონის საერთო გერიგორიის 52%-ს შეადგენს. ბოლო 10-15 წლის განმავლობაში დელოფლისწყაროს რაიონის საძოვრები გაცილებით მეტ დაგვირთვას განიცდიან, რის გამოც მათმა დასარეგულიანებამ და ძოვისმიერმა ეროზიამ საყოველთაო ხასიათი მიიღო. ამჟამად აქ 50 ათას სულ ცხვარზე მეტი იზამთრებს, რაც ნომინალურ დაგვირთვას 2-3-ჯერ აღემატება. ბოლო მონაცემებით, ეს პროცესი დელოფლისწყაროს რაიონის საძოვრების 80% ფართობზე შეინიშნება.

³⁰ ემილ წერეთელი – გარემოს დაცვის სამინისტროს გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს გეოლოგიური საშიშროების და გეოლოგიური გარემოს მართვის დეპარტამენტის უფროსის ინფორმაცია

³¹ სახელმწიფო ქონების პრეზიდენტის აგრესიული პოლიტიკა ანუ “პრეზიდენტის ქართულად”, ასოციაცია “მწვანე ალგერნა-ტივისა” და არასამთავრობო ორგანიზაცია “კონსტიტუციის 42-ე მუხლის” მიერ ჩატარებული კვლევის ანგარიში, მაისი, 2007 წ.

³² დელოფლისწყარო. კლიმატის ცვლილების გავლენა დელოფლისწყაროს რაიონზე. საქართველოს მეორე ეროვნული შეგყობინების მომამზადებელი ჯგუფი, თბილისი, 2008

2.4 2005-2008 წლებში ბუნებრივი აბასტროფებით გამოწვეული ზიანი³³

შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტის მონაცემების თანახმად, 2005-2007 წლებსა და 2008 წლის პირველ ნახევარში სტიქიური მოვლენების შედეგები ასე გამოიყურება:

ცხრილი 5. სტიქიური მოვლენებით გამოწვეული ზიანი 2005 - 2008 წლის პირველ ნახევარში

ზიანი	2005	2006	2007	2008
შენობა/ნაგებობები	534	250	119	23
• დაინგრა	10	–	2	–
• დაზიანდა	524	250	117	23
ნაკვეთი (ჰა)	382	3 545	163	–
• ნათესი	150	–	–	–
• ტყის ფონდი	–	–	123	–
ხიდი	32	–	–	–
• დაზიანდა	–	–	–	–
• დაინგრა	–	–	–	–
გზა (კმ)	1675	80	–	–
ჯებიერი (მ)	600	–	–	–
ხანძარი				
• ტყის მასივი (ჰა)	–	755	–	69
• ბალახი (ჰა)	–	3 018	–	–
• ნათესი/პლანტაცია (ჰა)	1,0	58	–	70,2
მიწისძვრა	–	–	–	–

წყარო: შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტი, 2008

რაც შეეხება ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად დაღუპულთა და დაზარალებულთა რაოდენობას, ამ მხრივ გამორჩეული იყო 2006 წელი, როდესაც დაღუპულთა რაოდენობამ 16-ს, ხოლო დაზარალებულთა რაოდენობამ 12 კაცს მიაღწია. შესაძარებლად, 2005 წელს დაღუპულთა და დაზარალებულთა რაოდენობა შეადგენდა 5-5 კაცს (მათ შორის, დაზარადა ერთი ბავშვი); 2007-სა და 2008 წლის პირველ ნახევარში დაღუპულთა და დაზარალებულთა რაოდენობამ 2006 წელთან შედარებით კვლავ იკლო და შეადგენდა: 2007 წელს – 3 დაღუპული და 2 დაზარალებული; 2008 წელს – 5 დაღუპული და 4 დაზარალებული.

3. ბუნებრივი აბასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკა საქართველოში

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 ეხებოდეს, ამ მიმართულებით ჯერ კიდევ ბევრი რამაა გასაკეთებელი, შესაქმნელია დამატებითი მარეგულირებელი ბაზა, ხოლო არსებული - დასახვეწია.

ბუნებრივი კატასტროფებთან (კატასტროფისას და კატასტროფის შემდგომ მოკლე პერიოდში) ბრძოლის მმართველობის სისტემაში ფუნქციები დღეისათვის ძირითადად გადაცემული აქვს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტს, აუზნებისა 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

³³ შსს სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტის ინფორმაცია

სამართლის იურიდიულ პირებს, სხვა სახელმწიფო უწყებებსა და სხვადასხვა ღონისა და სტატუსის 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) კონსტიტუციითაა გათვალისწინებული. 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 კომპეტენციითაა 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 მემოქმედების მასშტაბი და 4. დაცული ტერიტორიების 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 ტერიტორიულ 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 ლეკლარაციული ხასიათისაა.

გარემოს დაცვის მართვის სისტემაში 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 შემთხვევაში არ ემთხვევა ცენტრში არსებულ პოლიტიკასა და მიღებულ გადაწყვეტილებებს. თუმცა, ასეთი შემთხვევები ძალიან იშვიათია, განსაკუთრებით ბოლო წლებში. გემოაღნიშნული 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.

3.1 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკა

საქართველოში ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკა ბოლომდე გააზრებული და შემუშავებული არ არის. სუსტად განვითარებული კრიზისების მართვის სისტემა აძნელებს ბუნებრივი და ტექნოგენური კატასტროფების პრევენციას, ხოლო მისი განხორციელების შემთხვევაში კრიზისის შემდგომ პერიოდის რეაბილიტაციას და კატასტროფის შედეგების დროულად ლიკვიდაციას. ამგვარი საფრთხეების რაოდენობა კიდევ უფრო გაიზარდა, რაც აუცილებელს ხდის წინასწარ მოსამზადებელი სამუშაოების ჩატარებას, როგორც მოსახლეობაში, აგრეთვე სახელმწიფო სტრუქტურებში მოქმედების ეფექტურობისა და კოორდინაციის ხარისხის გასაუმჯობესებლად.

“ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიტორიის დაცვის შესახებ” კანონის შინაარსიდან გამომდინარე ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში გამოსაყენებელი 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 გერიტორიის დაცვის შესახებ” კანონზე აღრე მიღებული 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 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკისა თუ სტრატეგიის შემუშავების რამდენიმე მცდელობა. ეს მცდელობა სხვადასხვა ნორმატიული აქტების მიღებით განხორციელდა. კერძოდ, სტრატეგიის შემუშავებას ემსახურებოდა საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 28 იანვრის №66 ბრძანებულება „საქართველოს გერიტორიაზე 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 დამუსტებისას 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 გერიტორიაზე სტიქიური პროცესების საწინააღმდეგო ღონისძიებათა არსებული გენერალური სქემა (1981-2000 წლებისათვის) გერიტორიების ეკოლოგიური მდგომარეობის გათვალისწინებით და აღნიშნულის საფუძველზე შეედგინა ამ ღონისძიებათა 2001-2020 წლების გენერალური სქემა, სტიქიური პროცესების განვითარების გრძელვადიანი პროგნოზების დართვით. ასეთი გენერალური სქემა 2001-2020 წლებისთვის 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 განსამზადებას, დახვეწასა და არსებული სისტემის ქმედუნარიანობის გაძლიერებას, სასურველი დადებითი შედეგების მიღწევას. პროგრამის განხორციელების კოორდინაცია, შესაბამისი სამინისტროების, უწყებების და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმანშენწონილობის მიხედვით მომიდვა და პროგრამის განხორციელებაში ჩართვა დაევალა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მამინდელი 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 არასაიდეოლოგიურ ვარიანტს და დეტალურად ახდენს იმ საშინაო და საგარეო ძალების, ტენდენციების, 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 ტყის ხანძრები. დოკუმენტში 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 ერთთვიან პერიოდში იმ საკითხების გადაჭრა, რომელთა რეალურად გადაჭრაც წლების განმავლობაში სახელმწიფოში ვერ ხერხდებოდა. მსგავსი კითხვები ჩნდება საფრთხეებისადმი მოწყველადი საქართველოს რეგიონების ჩამონათვალის მიმართაც. საინტერესოა ბრძანებულების ბოლო ნაწილის შინაარსიც: „ამგვარი საფრთხეების რაოდენობა კიდევ უფრო გაიზრდება, რაც, როგორც მოსახლეობაში, აგრეთვე სახელმწიფო სტრუქტურებში მოქმედების ეფექტურობისა და კოორდინაციის ხარისხის გასაუმჯობესებლად აუცილებელს ხდის წინასწარ მოსამზადებელი სამუშაოების ჩატარებას“. ბრძანებულებაში, სამწუხაროდ, არ არის მითითებული, თუ რა წინასწარ მოსამზადებელი და კონკრეტული სამუშაოები უნდა ჩატარდეს მოსახლეობაში, აგრეთვე სახელმწიფო სტრუქტურებში მოქმედების ეფექტურობისა და კოორდინაციის ხარისხის გასაუმჯობესებლად, ვინ უნდა ჩაატაროს ეს ღონისძიებები და რა ვადებში. აღნიშნული ბუნდოვანს ხდის ბრძანებულების როგორც აღმსრულებელ სუბიექტთა წრეს, ასევე აღსრულების პერსპექტივებსაც.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკა/სტრატეგიის შემუშავება მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია შესაბამისი პოლიტიკური ხედვის, 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, გნებათ 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 სამოგალოების 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 ადმინისტრირება კი, ეფუძნება არასაკმარისსა და შეუმოწმებელ ინფორმაციას. აღნიშნული დოკუმენტის კონცეპტუალური ხასიათიდან გამომდინარე, ეროვნული უსაფრთხოების ძირითადი საკითხები მიმოხილულია მოგადად და მას არ ახლავს თან კონკრეტული სამოქმედო გეგმა გარემოზე რაიმე ზეგავლენის 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 ტექნოგენური 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 თებერვლის № 1652 დადგენილებით);

(4) „შავი ზღვის ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაციის (BSEC) წევრი ქვეყნების მთავრობებს შორის ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის კატასტროფების შემთხვევებში სასწრაფო დახმარების აღმოჩენაში და სასწრაფო საპასუხო მომხმარებლის 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“ ქიალგაში 2003 წლის 4 ივლისს ხელმოწერილი შეთანხმების დამტკიცებისა და ძალაში შესვლის თაობაზე.

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

3.2 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვა და მინის მართვის პოლიტიკა

მიწის მართვის მდგრად პოლიტიკასა და სივრცით დაგეგმვას შეუძლიათ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანონ ბუნებრივი კატასტროფების პრევენციისა და შედეგების შერბილებაში. ამდენად, ამ ქვეთავში განხილულია საქართველოში არსებული მიწის მართვის პოლიტიკა და სისტემა, ხოლო მომდევნო ქვეთავში სივრცითი დაგეგმვის სფეროში არსებული ვითარება.

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 შორისაა 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 კონტროლის 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 მიმნობრივი გამოყენების პოლიტიკის განხორციელებაში მონაწილეობა. პოლიტიკის განხორციელებაში მონაწილეობა თავისთავად იმაზე მიუნიშნებს, რომ ეს პოლიტიკა არსებობს (ან, უნდა არსებობდეს). თუმცა, აქვე უნდა დავამუსტოთ, რომ სამსახურს მინიჭებული აქვს პოლიტიკის განხორციელებაში, ანუ აღსრულებაში მონაწილეობის ფუნქცია და პოლიტიკის შემუშავების ფუნქცია.

ამ ე.წ. გარდამავალ 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 (კომისიას თავმჯდომარეობს 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 გატარებაზე 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 გატარების მიზნით საბოლოო გადაწყვეტილებები უნდა მიიღოს, არის პრეზიდენტი. ამდენად, პასუხისმგებლობის მთელი აქცენტი გადაგანილია მხოლოდ პრეზიდენტზე, როგორც პოლიტიკის შემქნელზე (ნორმატიული აქტის გამომცემზე). რაც შეეხება მეორე სუბიექტს, “უფლებამოსილ ორგანოს“, იგი მიწის მართვაში პოლიტიკის გატარებაზე პასუხისმგებელ სუბიექტად ვერ იქნება მიჩნეული, რამდენადაც მას რეკომენდაციები ეგზავნება შესასრულებლად, ანუ აღსასრულებლად. თუ საკითხს ამ კუთხით შევხედავთ, 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 განხილვის შემდეგ 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 გატარების თვალსაზრისით საინტერესოდ გამოიყურება მთავრობის კომპეტენციები. იგი პოლიტიკის შემუშავებაში მონაწილეობს მხოლოდ კომისიის მიერ მომზადებული საკითხის “მოწონების” ან “არმოწონების” ფუნქციით. არსადაა 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 გატარება მიიღწევა სხვადასხვა მეთოდებით, მათ შორის მიწის გამოყენებისა და დაცვის მიზნობრივი პროგრამების შემუშავებით, ამდენად გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიწის მართვის სამსახური (ანუ სამინისტრო) ასევე უნდა იქნეს მიჩნეული პოლიტიკის გატარებაზე 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 გატარების 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 გატარებისა და ზოგადად გარემოს დაცვის სფეროები პრიორიტეტი ჯერ ვერ გახდა. ამ თვალსაზრისით სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების შედეგებით დაბალი გეგმი დაძაბვით გამოწვეული გარემოება ნამდვილად არის. სხვადასხვა უწყებებს შორის პოლიტიკური დიალოგის ცალკეულ შემთხვევებში რთულად მიმდინარეობა ასევე ერთ-ერთ სერიოზული ბარიერია, მით უმეტეს, რომ მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გატარებისათვის სხვადასხვა უწყებების შესაბამისი პოლიტიკური დიალოგის ჯერ დაწყება, ხოლო შემდეგ მისი გაგრძელება საჭირო, ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ ეს დიალოგი სტაბილური, დინამიური იყოს. შემდეგი შემაფერხებელი ფაქტორია მაღალი რანგის სახელმწიფო ჩინოსნების ხშირი ცვლა. მთავრობის წევრების ხშირი მონაცვლეობა იწვევს უწყებებში მიმდინარე საქმიანობისა და პროცესების

არასტაბილურობის განცდას და როგორც წესი, უმეტესწილად უარყოფითად აისახება ყველა მიმდინარეობაზე, მათ შორის, მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გატარებაზე.

ამ ეტაპზე მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გატარების სფეროში არსებული პრობლემების მთავარი მახასიათებელია ამოცანების, საჭიროებებისა და მიდგომებისადმი ურავმენტი, 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 გატარებაში 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.

ზოგადად სტრატეგიის და მათ შორის მიწის მართვაში მდგრადი პოლიტიკის გატარების 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 იქნეს ქვეყნის მომავალი განვითარების პრიორიტეტულ მიმართულებაზე საერთო თვალთახედვის ნაკლებად არარსებობა, უწყებათაშორისი თანამშრომლობის სისუსტე, კომისიის შემადგენლობაში შეყვანილ სახელმწიფო უწყებათა და დაინტერესებულ მხარეთა ვიწრო წრე, ხელმძღვანელ თანამდებობის პირთა ხშირი ცვლა, მდგრადი განვითარების სტრატეგიის შესამუშავებლად მეთოდოლოგიური საფუძვლის არარსებობა და სხვა. შესაბამისი სამუშაოების ჩასატარებლად კომისიას ფინანსური თვალსაზრისითაც ასევე გარკვეული სიძნელებები 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 პრესპექტივაზე გათვლილი და სარგებელი გრძელვადიან პეროდში მოაქვს. მდგრადი განვითარების სახელმწიფო კომისიის შექმნა შეიძლება შეეფასოს, 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, ისევე 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 გამიზნული 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 გავლანობის პროცესებისა და გვალვების მონიტორინგის სამუშაოები, რომელშიც შედიოდა საქართველოს ტერიტორიაზე გვალვის სისხშირის განმეორადობის, აგრეთვე მონიტორინგის ავტომატიზებული სისტემის შექმნა, გვალვის მონიტორინგის პრაქტიკული რეალიზაცია და პროგნოზირება. 2001 წლის აგვისტოში ჰიდრომეტეოროლოგიის ყოფილ სახელმწიფო დეპარტამენტში შეიქმნა საწარმო-სამეცნიერო ორგანიზაცია გვალვის 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 გვალვები აღინიშნა. ცენტრის ფუნქციები იყო: გვალვის მონიტორინგის სისტემის შექმნა ქვეყნის მასშტაბით, აგრომეტეოროლოგიური ქსელიდან მიღებული ინფორმაციის დაარქივება, დამუშავება და ანალიზი და გვალვის შესახებ ადრეული გაფრთხილების სისტემის შექმნა. ეს იყო საბიუჯეტო ორგანიზაცია და პრაქტიკულად მათი საქმიანობა გამოიხატებოდა 7-8 (ადრე 60-ზე მეტი იყო) აგრომეტეოროლოგიური სადგურიდან ყოველდღიურად ოპერატიულად მიღებული მონაცემების (ჰაერის ტემპერატურა, ნალექების რაოდენობა, ქარი, ჰაერის ტენიანობა, ნიადაგის ტენიანობა, მცენარეთა მახასიათებლები) შეგროვება-დამუშავებაში. მონაცემები ინახებოდა ქალაქში, მუშავებოდა ხელით და უკომპიუტეროდ შესრულებული დეკადური ანალიზის შედეგები ქვეყნდებოდა აგრომეტეოროლოგიურ ბიულეტენში, რომელიც მიეწოდებოდა სოფლის მეურნეობის სამინისტროს, სახელმწიფო კანცელარიას, სახელმწიფო მინისტრს. ცენტრში ძირითადად აწარმოებდნენ სამეცნიერო კვლევებს გვალვის დადგენასა და მონიტორინგზე. ჯერჯერობით, ანალოგიური დაწესებულება, ან სტრუქტურული ქვედანაყოფი არ არის შექმნილი.

3.3 ბუნებრივი კატასტროფების 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 მშენებლობის სფეროში სწორი პოლიტიკის გატარებას.

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 მეტად არასაკმარისია. იგივე მდგომარეობაა მონიტორინგის სფეროშიც. მაშინ, როდესაც მაღალი რისკის მქონე ზონების 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 მშენებლობის 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, ხედვა) 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 წესების, საგანგებო სიტუაციებისა და სამოქალაქო თავდაცვის საინჟინრო-ტექნიკური ღონისძიებების“ დამტკიცების შესახებ“ ძირითადად სამოქალაქო თავდაცვის საკითხებზეა ორიენტირებული და ნაკლებად არეგულირებს ბუნებრივი კატასტროფების შედეგების პრევენციის თვალსაზრისით უსაფრთხო მშენებლობის საკითხებს. საყურადღებოა, რომ საინჟინრო განმარტება აქვს მიცემული მე-2 მუხლში მითითებულ გერმინს “საშიში ბუნებრივი მოვლენა” - “საგანგებო სიტუაციის წყარო”.

ადმინისტრაციული და ადგილობრივი ორგანოების არსებითი ფუნქცია განსახლების მართვისა და უსაფრთხო მშენებლობის სფეროში სწორი პოლიტიკის გატარების 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 მედამხედველობა; 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 გექნოგენური და არა ბუნებრივი კატასტროფების საფრთხეს შეიცავდნენ.

სივრცითი დაგეგმვისა და უსაფრთხო მშენებლობის სფეროში სწორი პოლიტიკის გატარების თვალსაზრისით ფაქტობრივად შექმნილი მდგომარეობის სპეციფიკა იმაში მდგომარეობს, რომ ეკოლოგიური ექსპერტიზა მიმართულია განზრახული ქმედების, ან საქმიანობის პროექტების შესწავლაზე (განხილვაზე) და დამატებითი სახის სპეციფიური ხასიათისა და შინაარსის სამშენებლო ნორმებისა და წესების დადგენას არ ითვალისწინებს, მითუმეტეს სივრცითი დაგეგმვისა და უსაფრთხო მშენებლობის კუთხით. ამდენად, როდესაც ტარდება მშენებლობის ეკოლოგიური ექსპერტიზა, ხდება საქმიანობის პროექტის შესწავლა და არა ბუნებრივი კატასტროფის დადგომისას მისი შედეგების შესარბილებლად რაიმე სახის კონკრეტული ნორმების, ან დამატებითი წესების დადგენა.

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

3.4 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვა და გარემოსდაცვითი და ბუნებრივი რესურსების მართვა

გარემო პირობებს შეუძლიათ გააძლიერონ/გაამძვრონ კატასტროფების შედეგები. მაგალითად, ტყის საფარის შემცირებამ, სხვადასხვა სახის ტყის მართვის ან სასოფლო-სამეურნეო პრაქტიკამ შესაძლოა გააძლიეროს ბუნებრივი კატასტროფების უარყოფითი შედეგები და გამოიწვიოს მეწყერები, წყალდიდობები, მიწისქვეშა ან ზედაპირული წყლების დაბინძურება და სხვა. მეორეს მხრივ, კატასტროფებიც ახდენენ ზეგავლენას გარემოს მდგომარეობაზე, როგორც პირდაპირ, ისე ინფრასტრუქტურის (მაგალითად, საკანალიზაციო სისტემის) მოშლის გზით. კატასტროფების შემდეგ წარმოქმნილი ნარჩენების (მაგალითად, დაზარალებული სახლების სახით) განთავსება ხშირად მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს. აღნიშნულის გამო, მნიშვნელოვანია, რომ გარემოსდაცვითი ასპექტები ინტეგრირებული იყოს ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ციკლის ყველა ეტაპზე (პრევენცია, მზადყოფნა, შეფასება, შერბილება, რეაგირება, რეაბილიტაცია, რეკონსტრუქცია და განვითარების დაგეგმვა). ქვემოთ მოკლედაა განხილულია საქართველოში ამჟამად მოქმედი გარემოსდაცვითი და ბუნებრივი რესურსების მართვის სისტემა და რამდენად უზრუნველყოფს ეს სისტემა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაში გარემოსდაცვითი და მდგრადი რესურსთსარგებლობის ასპექტების ინტეგრირებას.

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

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 სხვა.);
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 შეიცვალნენ თავად მინისტრები. შესაბამისად, ყოველი ახალი მინისტრის დანიშვნას თან სდევდა სისტემის შიდა სტრუქტურული და საკადრო ცვლილებები. სამინისტროს გამოცდილი და მაღალკვალიფიციური თანამშრომლების ნაწილი (ე.წ. "გაზრდილი კადრები") სხვადასხვა მიზეზით საკუთარი ნებით წავიდა სისტემიდან, რისი ლეგიციტიცი ღრისათვის 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 მრავალფეროვნებაზე ორიენტირებულია. 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 მექანიზმები 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 გატარებაში წამყვან როლს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო ასრულებს, რომელიც პასუხისმგებელია გარემოს ბუნებრივი კატასტროფების 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 რესურსთარგებლობის ტენდენციების შესაფასებლად და მისი მართვის პრაქტიკის შედეგების დასადგენად. მონიტორინგის წარმოება და მიღებული ინფორმაციის ანალიზი უმნიშვნელოვანესია რესურსთარგებლობის 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 კატასტროფების რისკის შემცირების ან მინიმიზაციისათვის, გარემოზე მათი უარყოფითი გემოქმედების შესამცირებლად და თავიდან ასაცილებლად. ბუნებრივი რესურსების შესახებ სანდო ინფორმაციის არსებობა აუცილებელია, საერთაშორისო ინვენტარიზაციისათვის და ასევე ეროვნული ანგარიშების (მოსხენებების) მომზადებისათვის.

გარემოსდაცვით მონიტორინგის წარმოებას არსებული კანონმდებლობა სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებს (მაგალითად, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, ასევე სოფლის მეურნეობის სამინისტროს) ავალებს. 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 ტექნიკით 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 რესურსთარგებლობის 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 რესურსთარგებლობის სფეროში სწორი/მდგრადი პოლიტიკის გატარებაზე მნიშვნელოვან გეგავლენას ახდენს ორგანიზაციების ერთმანეთთან, სამეცნიერო და სამოგადობრივ სექტორთან თანამშრომლობა, ასევე მთლიანად სახელმწიფო მართვაში დამკვიდრებული პრაქტიკა და მიდგომები.

გარემოსდაცვითი და რესურსთარგებლობის 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 კატასტროფების 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 საზოგადოებისთვის 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 ატარებს.

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 გატარების სფეროში; ჯერ ვერ ჩამოყალიბდა სახელმწიფო მოხელის კომპეტენციის სტანდარტები, პასუხისმგებლობა და ფუნქციები. კადრების საგრძნობ ნაწილს გამოცდილება აკლია, ან საერთოდ არ გააჩნია.

3.5 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის თვალსაზრისით რელევანტური საერთაშორისო გარემოსდაცვითი კონვენციების მიმოხილვა

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის შემცირებას და ამ მიმართულებით პოლიტიკოსებისა და კანონმდებლების მიერ ნაბიჯების გადადგმას ხელს უწყობს რამდენიმე საერთაშორისო კონვენციის, მათ შორის ისეთი საერთაშორისო კონვენციების მოთხოვნათა შესრულება როგორცაა “გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ” კონვენცია (შემდგომში – ორჰუსის კონვენცია), გაუდაზნოებასთან ბრძოლის კონვენცია და ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ კონვენცია. ქვემოთ მოკლედაა განხილული, თუ როგორი მდგომარეობაა საქართველოში ამ კონვენციების შესრულების თვალსაზრისით.

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

“საერთაშორისო ხელშეკრულების შესახებ” კანონის თანახმად, შემომთითებული 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 კანონმდებლობის განუყოფელი ნაწილია. რამდენადაც ისინი არ ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, მათ აქვთ უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ. ორჰუსის, გაუდაზნოებასთან ბრძოლისა და ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ კონვენციები გამოქვეყნებულია ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში და არ საჭიროებენ დამამუსგებელი შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის (ანუ დამატებით 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 საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ) უნიფიცირებულიაა ჩადებული ზოგად აღმინისტრაციულ კოდექსში, გარემოზე გემოქმედების ნებართვის გაცემის, ასევე გზმ-სა და ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების პროცედურებში, სადაც გადმოცემულია აღმინისტრაციული ორგანოების მიერ საკითხების განხილვისა და გადაწყვეტილებათა (მათ შორის, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში) მიღების პროცესში საზოგადოების ინფორმირებულობისა და მონაწილეობის პრინციპები.

ბუნებრივია, რომ “გარემოზე გემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონი კონვენციის პრინციპებს არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს. ამის მიუხედავად, გარემოზე გემოქმედების ნებართვის გაცემისას კანონმდებლობას სამოქმედოდ დადგენილი აქვს ზოგადი აღმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ზოგიერთი ისეთი პროცედურა და ვადები, რაც ეწინააღმდეგება ორპუსის კონვენციით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს, ანუ შეიძლება ითქვას, რომ გარემოს დაცვის სფეროში და მათ შორის ბუნებრივი კატასტროფების მართვის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უფლების ორპუსის კონვენციით გარანტირებული უზრუნველყოფა პრაქტიკულად შესრულებული არ არის. განსხვავებაა ასევე საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით “გარემოსდაცვითი ინფორმაციის” ორპუსის კონვენციისგან 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 საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას), მკვეთრად შემცირდა ეხლა უკვე გარემოზე გემოქმედების ნებართვად წოდებული, გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების ვადაც (სამი თვიდან 20 დღემდე).

ორპუსის კონვენციის შესრულებას ემსახურება ასევე, გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების მომზადებისა და მისი საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის აუცილებლობა, რომელიც განსაზღვრულია “გარემოს დაცვის შესახებ” 1996 წლის 10 დეკემბრის კანონის მე-14 მუხლით. კანონის თანახმად, საზოგადოების ინფორმირების მიზნით, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ ყოველწლიურად³⁴ უნდა მოამზადოს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენება და წარუდგინოს ის ქვეყნის პრეზიდენტს. ეროვნული მოხსენების გამოქვეყნების გზით საზოგადოებისთვის 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 საზოგადოების 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 საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის შესაძლებლობებს ორპუსის 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.

³⁴ 2007 წლის დაასრულს “გარემოს დაცვის შესახებ” კანონში შეტანილი ცვლილების საფუძველზე, გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული ანგარიში უნდა მომზადდეს არა ყოველწლიურად, არამედ სამ წელიწადში ერთხელ

გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხს ასევე არეგულირებს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენების მედგენის 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 მეტეოროლოგიური პირობების თავისებურებები. ბუნებრივი კატასტროფები 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 პრეზიდენტის, მთავრობის, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ გამოცემული აქტები და სხვ. უნდა გამოქვეყნდეს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში. კანონმდებლობა ადგენს ნორმატიული აქტების, მათ შორის, გარემოსთან დაკავშირებული აქტების პროექტების საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის გარკვეულ ვალდებულებებს (საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი). რაც შეეხება სხვადასხვა სფეროში პოლიტიკის განმსაზღვრელი პროგრამებს, გეგმებს და სხვა, ზოგადად ნორმატიული აქტებისთვის განსაზღვრული სავალდებულო გამოქვეყნების წესი მათზეც ვრცელდება. მიუხედავად ამისა, ასეთი დოკუმენტების გამოქვეყნება ხშირად შეცვლილია მისი დამამტკიცებელი ნორმატიული აქტის გამოქვეყნებით, ანუ საზოგადოებისათვის თავად დოკუმენტის ტექსტი 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 და ტექნოგენური 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 ეპიზოთიების დროს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო სიტუაციის გამოცხადების ვალდებულებას. ბრძანებულების შემდგომი რეაგირება და ინფორმაციის გავრცელება ფაქტობრივი სიტუაციის მიხედვით ხდება. ზოგადად 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 გემოქმედების შეფასებისას მოსალოდნელი (სავარაუდო) ბუნებრივი კატასტროფების საკითხების განხილვაში, საზოგადოების გარემოსდაცვითი ცნობიერების ამაღლებაში, კონსერვაციული ქმედებების დაგეგმვასა და განხორციელებაში, ასევე კანონმდებლობის განვითარებაში.

ბ. გაუდაბნობასთან ბრძოლის კონვენცია

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

გაუდაბნობასთან 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 პაუზისმგებელი სახელმწიფო ორგანოების სისუსტე და საზოგადოების წინაშე ანგარიშგების დაბალი დონეც განაპირობებს.

მიწასთან დაკავშირებული ურთიერთობების მომწესრიგებელი კანონმდებლობა, მიწის რესურსების მართვის, დაცვისა და გამოყენების რეგულირება ფრაგმენტული და არასრულია. გაუდაბნობის წინააღმდეგ ბრძოლის

საკითხები მასში ნაკლებადაა ასახული; გაუღაბნობასთან ბრძოლის ასპექტის გათვალისწინებით არსებობს რეალური საჭიროება მთელი რიგი ნორმატიული აქტების მიღებისა, განსაკუთრებით სათიბ-საძოვრების, ყოფილი საკოლმეურნეო ტყეებისა და მათი რესურსების, მრავალმხრივი დანიშნულების კაგეგორიის 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 ნაკლებადაა დანერგილი მათი სტიმულირების მექანიზმები (მაგალითად, მიწის გადასახადების შემცირება ან მათგან გათავისუფლება, მაგერიალური წახალისება და სხვა); გაუღაბნობასთან ბრძოლის თვალსაზრისით, მიწის სფეროს კანონმდებლობაში ჯერჯერობით არ არის განსაზღვრული მიწის რესურსების ნაყოფიერების კადასტრის და მონიტორინგის დებულებები.

მოცემულ სფეროებში უწყებათა ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის კომპეტენციითა გამიჯვნის კრიტერიუმები და თავად კომპეტენციები ბუნდოვანია, რაც სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს კანონმდებლობისათვის; ნაკლებადაა გათვალისწინებული უწყებათა ურთიერთვალდებულებები, ასევე უწყებათაშორისი კოორდინაციის საკითხები; დაუხვეწავი და არასრულია კანონდარღვევებზე პასუხისმგებლობის, ზიანის კომპენსაციის, კონტროლისა და შედამხედველობის 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 გაუღაბნობასთან 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, გაუღაბნობასთან 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 ძირითადად ძველი საკადასტრო მონაცემების მიხედვით, რომლებიც ვერ ასახავს რეალურ სურათს. უფრო რთულადაა საქმე გაუღაბნობის პრობლემების დაგეგმილი, გეგმამომიერი და მიზანმიმართული გადაჭრის მხრივ.

საკმაოდ ბუნდოვანია გაუღაბნობასთან ბრძოლის კონვენციის შესრულების მაკოორდინირებელი მექანიზმი - კონვენციის განმახორციელებელი მუდმივმოქმედი კომისიისა და მასთან არსებული სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოს ფუნქციები და კომპეტენციები. 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 ღონისძიებების 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 შედამხედველობის ფუნქციები თავად გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსა და 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 "გაუღაბნობასთან ბრძოლის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამის დამტკიცების შესახებ". პროგრამა რიცხვებისა და ნახევრად სამეცნიერო პოსტულატების ერთობლობა უფროა, ვიდრე ეფექტური სახელმძღვანელო ღონისძიებები.

2003 წლის სექტემბერში სამინისტროს მიერ შემუშავდა დიდი მოცულობის ღონისძიებები. კერძოდ: თემატური ანგარიში „გაუღაბნობა/მიწის დეგრადაცია - გლობალური გარემოს დაცვის მიზნით საქართველოს შესაძლებლობების გაძლიერების საჭიროებათა გამოვლენა. გაუღაბნობისა და მიწის დეგრადაციის გლობალური პრობლემა“. ამ ნაშრომში დეტალურადაა განხილული სისტემურ ღონისძიებებს არსებული შესაძლებლობები, გარემოსდაცვითი დაგეგმვის ფარგლებში გაუღაბნობის/მიწის დეგრადაციის წინააღმდეგ ბრძოლის დაგეგმვა და მისი ინტეგრაცია ზოგადი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების და ცალკეული დარგების სტრატეგიებსა და პროგრამებში; პროგრამაში მოცემულია ეკონომიკური მექანიზმების ანალიზი, სისტემურ ღონისძიებებს არსებული ურთიერთკავშირები და პროცესები, ფინანსური, ადამიანური და ინფორმაციული რესურსები, ინსტიტუციური და ინდივიდუალურ ღონისძიებებს არსებული შესაძლებლობანი, ინსტიტუციური

მოწყობა, უწყებათაშორისო საკოორდინაციო მექანიზმები, ასევე ყველა სხვა ამომწურავი ასპექტი, რომელიც გაუღებინებს 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 გამოვყოთ ორი ძირითადი ნაწილი – პროცესებზე მონიტორინგი და საადაპტაციო ღონისძიებების შემუშავების გეგმა.

გ. ბიომრავალფეროვნების შესახებ კონვენცია

ბიომრავალფეროვნების დაცვის კონვენცია ეროვნულ კანონმდებლობაში შეიძლება ითქვას, რომ გრასპოზიციონებულია, ცალკეული ხარვეზების გათვალისწინებით. საქართველოში დღეისათვის შემუშავებულია და მოქმედებს რიგი კანონებისა, რომლებიც ეროვნულ დონეზე არეგულირებენ ბიომრავალფეროვნების დაცვის და მდგრადი გამოყენების საკითხებს. ბიომრავალფეროვნების დაცვასა და მდგრად გამოყენებასთან უშუალოდაა დაკავშირებული შემდეგი კანონები: კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ” (1995წ.), კანონი “ მავნე ორგანიზმებისგან მცენარეთა დაცვის შესახებ” (1994წ.), კანონი “დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ” (1996წ.), კანონი “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” (1996წ.), კანონი „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“ (1996წ.), ტყის კოდექსი (1999), 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. სრულყოფას საჭიროებს დაცული ტერიტორიების დაარსების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების, სამენეჯმენტო გეგმების შემუშავების და დამტკიცების პროცესში უწყებათაშორისი კოორდინაციისა და საზოგადოების მონაწილეობის პროცედურა.

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

3.6 გარემოსდაცვითი ინსტრუმენტების გამოყენება ბუნებრივი კაპიტალის რისკის შემცირებისთვის

ბუნებრივი კაპიტალის რისკის შემცირების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საშუალებაა გადაწყვეტილებათა მიღების სხვადასხვა დონეზე ისეთი გარემოსდაცვითი ინსტრუმენტების გამოყენება, როგორცაა: გარემოსდაცვითი 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. გარემოსდაცვითი 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 დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, ხოლო ფინანსურ და მეთოდოლოგიურ მხარდაჭერას – მსოფლიო ბანკი.

გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამის შემუშავების პროცესი წარმოადგენდა საქართველოში სახელმწიფო დონეზე გარემოსდაცვით ღონისძიებათა სისტემური პრიორიტეტიზაციისკენ მიმართულ პირველ მნიშვნელოვან ძალისხმევას. პროგრამაში განსაზღვრულია პრიორიტეტული ეკოლოგიური პრობლემები,

რომლებიც საფრთხეს უქმნის ადამიანის ჯანმრთელობას და ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნებას, ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას. ლოკუმენტში 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, ატმოსფერული 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 არააფერია ნათქვამი ბუნებრივი კატასტროფების რისკსა და მისი მართვის აუცილებლობაზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ 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 ღონებზე გარემოსდაცვით ღონისძიებათა სისტემური პრიორიტეტიზაციისკენ მიმართული პირველი სერიოზული ძალისხმევა.

2008-2012 წლების გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე გეგმის შემუშავება 2006 წელს დაიწყო და 2007 წელს დასრულდა, თუმცა გეგმა სხვადასხვა მიზეზთა გამო დღემდე მიღებული (დამტკიცებული) არ არის. გეგმის შემუშავებას ფორმალურად უძღვებოდა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, ხოლო პროცესს ფინანსურად უზრუნველყოფდა გაერო-ს განვითარების პროგრამა. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ლოკუმენტი დღემდე მიღებული არ არის და არც მისი მომავალი ბედია ნათელი, მაინც მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ მოქმედებათა გეგმაში სხვა პრიორიტეტულ გარემოსდაცვით პრობლემებთან ერთად (მელაპირული წყლების დაბინძურება, ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურება, გარემოს დაბინძურება ნარჩენებით, ბიომრავალფეროვნების დეგრადაცია, ცყეების დეგრადაცია) “სტიქიურ-კატასტროფული მოვლენების ინტენსიფიკაცია” ასევე იქნა გამოვლენილი როგორც პრიორიტეტული გარემოსდაცვითი პრობლემა და დაიგეგმა კატასტროფული მოვლენების შედეგების შერბილების ღონისძიებები.

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

გარემოზე გემოქმედების შეფასება (გმშ), როგორც ამა თუ იმ საქმიანობაზე გადაწყვეტილების მიღების დამხმარე ინსტრუმენტი, რეგულირდება “გარემოზე გემოქმედების 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 მომეტებული საფრთხით.

ამჟამად საქართველოში მოქმედი გმშ სისტემა არ არის ეფექტური არც საზოგადოებისთვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უზრუნველყოფის და არც დაგეგმილი საქმიანობის მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების შესახებ გადაწყვეტილების მიმღებთა ინფორმირების თვალსაზრისით, რომ არააფერია ვთქვით ნებართვის გაცემის შემდეგ მონიტორინგსა და კონტროლზე. საქართველოს ამჟამად მოქმედი გმშ სისტემის მარეგულირებელი კანონმდებლობა არ შეესაბამება არც ორჰუსის კონვენციის და არც ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივების³⁵ მოთხოვნებს. გმშ სისტემის ძირითადი ნაკლოვანებები შემდეგია:

- გმშ-ს სავალდებულობა – გმშ-ს ჩატარება სავალდებულოა მხოლოდ “გარემოზე გემოქმედების ნებართვის შესახებ” კანონის მე-4 მუხლით განსაზღვრული საქმიანობების განხორციელებისას. ამასთან,

³⁵ Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment; Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC of June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment; Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC

თუ საქმიანობას განხორციელებას გეგმავს ხელისუფლების სახელმწიფო ორგანო, ის თავისუფლდება გზმ-ს ჩაგარების ვალდებულებისგან (“ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” კანონის პირველი მუხლი). გასათვალისწინებელია, რომ “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ” კანონის მე-4 მუხლით განსაზღვრული საქმიანობების უმრავლესობა შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ სახელმწიფო ორგანოების მიერ. გარდა ამისა, “ინვესტიციების სახელმწიფო ხელშეწყობის შესახებ” კანონი შესაძლებელს ხდის ნებისმიერი ინვესტორის მიერ საქმიანობის დაწყებას გზმ-ს ჩაგარებისა და ნებართვის მოპოვების გარეშე, იმ პირობით, რომ ის მომავალში შეასრულებს კანონმდებლობის ამ მოთხოვნებს.

- გზმ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობები (სკრინინგი) – ზემოხსენებული კანონის მე-4 მუხლი განსაზღვრავს იმ საქმიანობათა ამომწურავ ჩამონათვალს, რომელიც ექვემდებარება გზმ პროცედურას. ჩამონათვალში არ არის წარმოდგენილი ისეთი საქმიანობები, როგორცაა მაგალითად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება, აგომური ელექტროსადგურები, სასოფლო-სამეურნეო და კვების მრეწველობის საწარმოები, ხე-ტყის გადამამუშავება, ქაღალდის, ტყავისა და საფეიქრო მრეწველობა, ზოგიერთი ინფრასტრუქტურული პროექტები. გარდა ამისა, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სკრინინგის პროცედურას. საქმიანობათა ჩამონათვალი არ შეესაბამება ორჰუსის კონვენციის პირველი დანართითა და ევროკავშირის 85/337/EEC დირექტივის პირველი დანართით განსაზღვრულ საქმიანობათა ჩამონათვალს.
- სკოპინგი – საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სკოპინგის ეტაპს, რაც მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს გზმ ანგარიშების ხარისხზე.
- სამოგადოების მონაწილეობა – ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობით, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო (ნებართვის გაცემის ორგანო) არც ვალდებულია და არც უფლებამოსილი უზრუნველყოს ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოგადოების მონაწილეობა. სანაცვლოდ, კანონმდებლობა ავალდებულებს ინვესტორებს (საქმიანობის განმახორციელებლებს), მოახდინონ სამოგადოების ინფორმირება დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ და უზრუნველყონ სამოგადოებასთან კონსულტაცია გზმ ანგარიშის მომზადების პროცესში, ანუ მანამდე, სანამ დაიწყება ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების ადმინისტრაციული პროცედურა. “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ” კანონის მიხედვით საქმიანობის განმახორციელებლის მიერ მოწყობილ საჯარო განხილვებში სამოგადოების მონაწილეობა ვერ იქნება გაგებული, როგორც “გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოგადოების მონაწილეობა”, რამდენადაც საქმიანობის სუბიექტის მიერ ჩატარებული განხილვა ადმინისტრაციულ წარმოებას არ წარმოადგენს. რაც შეეხება ნებართვის გაცემის (გადაწყვეტილების მიღების) პროცესს, იგი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით ტარდება (ანუ სამოგადოება არ მონაწილეობს) და სამინისტროს რჩება უფლებამოსილი, მაინც გასცეს ნებართვა მაშინაც კი, როდესაც საქმიანობის სუბიექტი სამოგადოების შენიშვნებსა და მოსაზრებებს არ ითვალისწინებს.

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

სიგუატიას ართულებს ის გარემოებაც, რომ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის პრევენციის მიზნით გარემოზე ზემოქმედების შეფასებაში მონაწილეობის მისაღებად და დასაბუთებული ოპონირებისათვის სამოგადოებაში და გადაწყვეტილებების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოებში ცოდნა არასაკმარისია, რაც განაპირობებს ამ საკითხებისადმი შედარებით დაბალ ინტერესს. სშირად როგორც სამოგადოებაში, 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. სამოგადოებაში და გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა შორის ამ საკითხებისადმი ნაკლები ყურადღება ნაწილობრივ განპირობებულია იმით, რომ ბუნებრივი კატასტროფების შესახებ ცნობიერების ამაღლების მიზნით არასამთავრობო სექტორის კამპანიები ჯერ კიდევ სუსტია, ხოლო სახელმწიფო პროგრამები და პროექტები არ არსებობს.

რაც შეეხება გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიულ შეფასებას, ასეთი სახის შეფასება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული არ არის, იგი არ არსებობს არც ცალკე და არც რაიმე სხვა სახის შეფასებაში ინტეგრირებული. უკანასკნელი წლების განმავლობაში იყო გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასების დანერგვის მცდელობა (გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში

შეიქმნა გარემოზე გემოქმედების სტრატეგიულ შეფასების დანერგვის ხელშემწყობი სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც შეიმუშავა საკანონმდებლო აქტის პროექტი, თუმცა დროთა განმავლობაში ამ ინსტრუმენტისადმი ინტერესი განელდა, ვინაიდან უკანასკნელი წლების განმავლობაში ნებისმიერი შეფასებითი ინსტრუმენტის გამოყენება (განსაკუთრებით ისეთის, რომელიც მოიცავს სამოგადოების მონაწილეობას) ხშირად განიხილება გადაწყვეტილების მიღების ადმინისტრაციული პროცედურის უსარგებლოდ გაწევადაც და შესაბამისად, ინვესტიციების განხორციელების დამაბრკოლებელ ფაქტორად.

მიუხედავად ამ ინსტრუმენტისადმი არაერთგვაროვანი დამოკიდებულებისა, დღეს საქართველოში მაინც არსებობს მისი გამოყენების მაგალითები. საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტროს ინიციატივითა და მსოფლიო ბანკის დახმარებით ჩატარდა საქართველოს ენერჯო-სექტორის გარემოზე გემოქმედების სტრატეგიული შეფასება, იმისათვის რათა დადგენიყო, თუ რა შედეგებს მოუტანს ენერჯოგენერაციის გაფართოების გეგმაში დაგეგმილი ხულონის ჰესის ჩართვა. გარემოზე გემოქმედების სტრატეგიული შეფასება ჩაუტარდა ასევე “ნარჩენების შესახებ” კანონპროექტს, თუმცა კანონპროექტი სხვადასხვა მიზეზთა გამო, დღემდე მიღებული არ არის. ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის დახმარებით ასევე იგეგმება გარემოზე გემოქმედების სტრატეგიული შეფასების ჩატარება მდინარე არაგვის ჰიდროენერჯეტიკული პოტენციალის დადგენისას.

გ. წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა³⁶

წყლის სფეროში პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტებიდან ყურადღება უნდა გამახვილდეს ორ მნიშვნელოვან დოკუმენტზე, რომელთაგან არცერთი ჯერჯერობით არ არის ოფიციალურად დამტკიცებული. პირველი გახლავთ წყლის ინტეგრირებული მართვის კონცეფციის პროექტი³⁷, რომელიც, თუ ოფიციალურ წყაროებს დავეჯერებთ, უკვე განხილული და მოწონებული იქნა მთავრობის სხდომაზე.³⁸ მეორე დოკუმენტი კი, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ მომზადებული საქართველოს წყლის რესურსების მართვის პოლიტიკის კონცეფციის პროექტია.

ორივე დოკუმენტში ხაზგასმულია წყლის რესურსების სააუზო მართვის განხორციელების აუცილებლობა. ამასთან, პირველი დოკუმენტი განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს წყლის რესურსების ეფექტურად გამოყენების და ეკონომიკური სარგებლის მნიშვნელობაზე. მდინარე წარმოდგენილია როგორც “ერთიანი ფიზიკური და ეკონომიკური ობიექტი”. მდინარის აუზის ერთეულის ჩამოყალიბებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება გეოგრაფიულ პრინციპს – “აუზი უნდა იყოს ფიზიკურად ერთიანი”, და ეკონომიკურ პრინციპს – “აუზი უნდა იყოს ეკონომიკურად მდგრადი”.

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს პროექტი მიზნად ისახავს წყლის რესურსების გაუმჯობესებულ და ეფექტურ მართვის 25 წლიანი მოდელის შექმნას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს: საქართველოს წყლების ეკოლოგიური ფასეულობებისა და ფუნქციების შენარჩუნება; წყლის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მაჩვენებლების შენარჩუნება და გაუმჯობესება; უსაფრთხო სუფთა წყლის ხელმისაწვდომობა; წყალდიდობებისა და გვალვებისაგან დაცვა და პრევენცია; ჰიდროლოგიური რეჟიმის შენარჩუნება. პროექტში აღნიშნულია წყლის რესურსების მართვის არსებული ადმინისტრაციული მოდელის არაეფექტურობის შესახებ. კერძოდ, პროექტის თანახმად, არსებული ადმინისტრაციული მოდელით, შეუძლებელია წყლის რესურსების ეფექტური მოხმარების დაგეგმვა მდინარის აუზის ფარგლებში, წყალმოსარგებლეთა ინტერესებისა და ეკოსისტემების შენარჩუნებისა და დაცვის გათვალისწინებით. შესაბამისად, პროექტში წარმოდგენილი წყლის რესურსების მართვის პოლიტიკის პრიორიტეტულ მიმართულებას წყლის რესურსების სააუზო მართვის დანერგვა და შესაბამისი სამართლებრივი და ინსტიტუციური საფუძვლების გაძლიერება წარმოადგენს.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო აქტიურად უჭერს მხარს ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის აუცილებლობას და საქართველოში წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის მეთოდების დანერგვის აუცილებლობას, ხშირ შემთხვევაში, არსებული საკანონმდებლო ბაზა ან დაგეგმილი ცვლილებები მხოლოდ მედაპირული ხასიათისაა და არ უზრუნველყოფს ევროკავშირის წყლის პოლიტიკის და ზოგადად, წყლის მდგრადი მართვის პრინციპების რეალურად განხორციელებას.

³⁶ თამარ გუგუშვილი, 2007, *წყლის რესურსების მართვა და დაცვა: საქართველოსა და ევროკავშირის მიდგომები*, მწვანე ალტერნატივა, 2007

³⁷ დოკუმენტი ოფიციალურად არ გავრცელებულა და არც სხვა რაიმე გზით ყოფილა ხელმისაწვდომი სამოგადოებისთვის. კვლევაში გამოთქმული მოსაზრებები ემყარება არაოფიციალურად მოპოვებულ კონცეფციის პროექტის პრეზენტაციის დოკუმენტს, რომელიც წარდგენილ იქნა საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთ სხდომაზე

³⁸ ინფორმაცია რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის 2006 წელს გაწეული ძირითადი საქმიანობის შესახებ: http://www.government.gov.ge/full_text.php?nid=1980

ისევე როგორც აღმოსავლეთ ევროპის, კავკასიისა და ცენტრალური აზიის თითქმის მთელ რეგიონში, საქართველოშიც ჯერჯერობით არ არსებობს წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის განხორციელებისათვის საჭირო ინფორმაციული საფუძველი, ინსტიტუტები და პროცედურები. ასევე, წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა ჯერჯერობით არ წარმოადგენს ეროვნული პოლიტიკის საფუძველს. თუმცა, “წყლის რესურსების სააუზო მართვის სისტემაზე გადასვლის უზრუნველყოფა” გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს 2006 წლის ანგარიშში მოხსენიებულია როგორც ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულება. როგორც ზემოთ აღინიშნა, სააუზო მართვის დანერგვის აუცილებლობა ასევე აქტიურად განიხილება საქართველოს მთავრობისა და სამინისტროს მიერ მომზადებულ წყლის კონცეფციებში და “წყლის შესახებ” ახალ კანონპროექტში. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ როდესაც საუბარია წყლის რესურსების სააუზო მართვის სისტემაზე, აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ სააუზო მართვა წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის მხოლოდ ნაწილს, უფრო მუსტად კი, ინტეგრირებული მართვის განხორციელების ინსტრუმენტს წარმოადგენს, რაც ხშირად არასათანადოდ არის გააზრებული გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა მიერ.

დ. სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვა³⁹

საქართველო შავი ზღვის დაბინძურებისგან დაცვის კონვენციის (ბუქარესტის კონვენციის) ხელმძღვანელი მხარეა. 1993 წელს საქართველო ასევე შეუერთდა მინისტრთა ოლქის დეკლარაციას შავი ზღვის გარემოს დაცვის შესახებ, რომლითაც აღიარებულია სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვის მიდგომების განვითარებისა და დანერგვის აუცილებლობა. სწორედ ამ დროიდან იღებს სათავეს სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვა საქართველოში შავი ზღვის გარემოსდაცვითი პროგრამის (Black Sea Environmental Programme – BSEP) ფარგლებში წამოწყებული ინიციატივებით.

1999 წელს მსოფლიო ბანკისა და გლობალური გარემოსდაცვითი ფონდის მხარდაჭერით დაიწყო საქართველოს სანაპიროს ინტეგრირებული მართვის ხუთწლიანი პროექტის განხორციელება. პროექტის ფარგლებში საქართველოში სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვის განვითარებისთვის სასარგებლო რამოდენიმე ღონისძიება იქნა დაგეგმული. კერძოდ, შემუშავებულ იქნა კანონპროექტი “სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვის შესახებ”, რომელიც მიზნად ისახავს, საქართველოს იურისდიქციის ფარგლებში, ხელი შეუწყოს შავი ზღვის სანაპიროს მდგრად განვითარებასა და კონსერვაციას სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვის მექანიზმის დანერგვის გზით, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფო ორგანოებს შორის არსებულ დანაწევრებულ სამართლებრივ პასუხისმგებლობათა მიმართ კოორდინირებული მიდგომის გამოყენებას სანაპიროს სტრატეგიული და რეგიონალური დაგეგმვის განახლებული სისტემის ფარგლებში. კანონპროექტი ასევე მიზნად ისახავს საქართველოს სანაპიროს ბუნებრივი და კულტურული გარემოს და ბუნებრივი რესურსების დაცვას და შენარჩუნებას მხოლოდ სანაპიროსათვის შესაფერისი და უშუალოდ სანაპირო ზოლთან დაკავშირებული განვითარებისა და განაშენიანების საქმიანობათა რეგულირებით.

2006 წელს გამოცემულ იქნა სახელმძღვანელო მითითებები სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვის შესახებ. ღონისძიებებში ჩამოყალიბებულია სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვის ამოცანები და პრინციპები, გამოკვეთილია სანაპირო ზონის პრობლემათა მოწესრიგების ამოცანები, რომლებიც უკავშირდება ეკონომიკის სხვადასხვა დარგის პარალელურ განვითარებაში ოპტიმალური თანაფარდობის დაცვას, ინფრასტრუქტურის განვითარებას, ზღვის ნაპირის გარკვეულ უბნებში ეროზიის პროცესის პროგნოზირებას და მის საპასუხო მოქმედებათა შემუშავებას, წყალდიდობებისა და დაგბორვის რისკის შემცირებას, მყარი ნარჩენების შეგროვების ორგანიზებას და განთავსებას და სხვა საკითხებს.

სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვის სამუშაო ჯგუფის მიერ უკანასკნელ პერიოდში შექმნილი მნიშვნელოვანი ღონისძიებებიდან აღსანიშნავია ასევე 2008 წლის ივლისში საზოგადოებრივი განხილვისთვის წარმოდგენილი სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვის სტრატეგიის პროექტი.

დასასრულს, უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად საქართველოს სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვის სამუშაო ჯგუფის მიერ თითქმის ათი წლის განმავლობაში გაწეული დიდი სამუშაოსა, სამწუხაროდ, დღემდე არ არის მიღებული გემოაღნიშნული კანონპროექტი “სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვის შესახებ”, ჯერჯერობით არ არის მიღებული სტრატეგია სანაპიროსა და ზღვის რესურსების სამართავად, არც სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის დაგეგმვა და სანაპირო ზონის გარემოს დაცვა ხორციელდება ინტეგრირებული მიდგომების საფუძველზე.

3.7 ბუნებრივი კატასტროფების 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

³⁹ სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვა საქართველოში: www.iczm.ge

ქვემოთ მოქცეული სტრუქტურების სახელმწიფო დონეზე აღწერის ხარისხობრივი მაჩვენებლები ძალზე სუსტია. მცირე გამოწვევისაა 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 ვარიანტს და ღებულად ახდენს იმ რისკ-ფაქტორების იდენტიფიცირებას, რომელთაც შეუძლიათ გავლენა იქონიონ ქვეყნის უსაფრთხოებაზე, მათ შორის ბუნებრივი კატასტროფების თვალსაზრისითაც. განსაკუთრებულ ყურადღებას აქვს გამახვილებული ისეთ სტიქიურ მოვლენებზე როგორცაა: მიწისძვრა, წყალდიდობა, მავალი, მეწყერი, ღვარცოფი და ტყის ხანძრები. ამ დოკუმენტის ნაკლოვანებები შემოთ უკვე გაგვანალიზებთ და აქ აღარ განვიხილავთ.

რაც შეეხება ღებულური მოწყვლადობის ანალიზს, ის პრაქტიკულად ვერც იგვეგება და შესაბამისად, ვერც ხორციელდება. თუმცა, არსებობს 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, ზღვის ნაპირების წარეცხვა, მეწყერულ-გრავიტაციული პროცესები, ღვარცოფული მოვლენები, თოვლის მავალი, 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 შეიქმნა, თუ მხედველობაში არ მივიღებთ პრეზიდენტის შემომითითებულ ბრძანებულებას.⁴⁰

ბუნებრივი კატასტროფებისადმი მიღრეკილ რეგიონებში რისკის შეფასებასა და ღებულური 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 მიღრეკილ რეგიონებში მოწყვლადობის ღებულურ 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, მაგნიტურ-ტექნიკური ბაზის განმტკიცებას, ახალი ტექნოლოგიების დანერგვას, ამ სფეროში თანამედროვე მეთოდების შესაბამისი ინფრასტრუქტურების შექმნას, ინფორმაციის მოპოვების, დამუშავებისა და გავრცელების სისტემების ეგაპორტივ 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; სატელევიზიო საინფორმაციო სისტემების განვითარება და ა.შ.

ჩამოთვლილთაგან ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვისა და მოწყვლადობის ანალიზისათვის მნიშვნელოვანია გაუდაზნოების პროცესებისა და გვაღვების მონიტორინგის სამუშაოები, რომელშიც შედის საქართველოს ტერიტორიაზე გვაღვის სისხირის განმეორადობის, აგრეთვე მონიტორინგის ავტომატიზებული სისტემის შექმნა, გვაღვის მონიტორინგის პრაქტიკული რეალიზაცია და პროგრამირება.

4. ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვა – ინსტიტუციური მოწყობა

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

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ინსტიტუციური მოწყობა საქართველოში საკმაოდ რთული სტრუქტურისაა. კანონმდებლობის თანახმად, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ციკლის სხვადასხვა ეტაპზე მასში მონაწილეობენ როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს ცალკეული ერთეულები, ასევე ფიზიკური და იურიდიული პირები. კერძოდ, პრეზიდენტი, სამთავრობო დაწესებულებები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ფიზიკური და იურიდიული პირები, სხვადასხვა ღონის კომისიები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. თავიდანვე ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ აღნიშნული სუბიექტები მონაწილეობენ მართვის მხოლოდ ციკლის შესაბამის ეტაპზე. ფაქტიურად არ არის

⁴⁰ გეოფიზიკის ინსტიტუტი ამჟამად ახორციელებს პროექტს, რომელიც გულისხმობს საქართველოს ყველა ადმინისტრაციულ რაიონში 12 ყველაზე საშიში სტიქიური მოვლენის ჯამური რისკის განსაზღვრას.

შემთხვევა, როდესაც ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ინსტიტუციურ მოწყობაში მოაზრებული სუბიექტი მართვაში მონაწილეობდეს ციკლის ყველა ეტაპზე, პრევენციიდან შედეგების ლიკვიდაციის ჩათვლით. შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტი, ამ თვალსაზრისით, იშვიათი გამონაკლისია სხვა სუბიექტებთან შედარებით, თუმცა საკანონმდებლო რეგულაციის შედარებით ბუნდოვანება ზოგჯერ გოვებს შთაბეჭდილებას, რომ რისკის მართვის ციკლის ყველა ეტაპზე მონაწილეობენ სხვა სუბიექტებიც (მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო), თუმცა უფრო ღრმა ანალიზით ეს შეხედულება არ დასტურდება.

4.1 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვაში მონაწილე სუბიექტები

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

- (ა) „წყლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით:
 - 1. კერძო იურიდიული პირი – რესურსმოსარგებლე ლიცენზიანტი;
 - 2. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, სხვა სამინისტროები და სახელმწიფო უწყებები;
 - 3. რაიონული და საქალაქო კომისიები;
 - 4. საუწყებო კომისიები;
 - 5. ავტონომიური რესპუბლიკების კომისიები;
 - 6. სახელმწიფო საგანგებო კომისია;
 - 7. სპეციალური მუდმივმოქმედი კომისიები;
 - 8. პრეზიდენტის წარმომადგენელი და/ან კომენდანტი, სხვა დროებითი ორგანოები.
- (ბ) „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით:
 - 9. ეროვნული უშიშროების საბჭო.
- (გ) „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით:
 - 10. ერთიანი სისტემის სუბიექტების (შინაგან საქმეთა სამინისტრო და ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები);
 - 11. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სპეციალური დანაყოფები (ცალკეულ შემთხვევებში);
 - 12. საგანგებო სიტუაციების მართვის სამთავრობო კომისია;
 - 13. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საგანგებო სიტუაციების მართვის დროებითი კომისიები;

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

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

„წყლის შესახებ“ კანონის მე-10 მუხლის „ფ“ ქვეპუნქტში მითითებულია, რომ წყალთან დაკავშირებული ურთიერთობის მოწესრიგების სფეროში საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა კომპეტენციას განეკუთვნება ბუნებრივი კატასტროფის შედეგად დაზიანებული განსაკუთრებული სახელმწიფო და სახელმწიფო მნიშვნელობის წყლის ობიექტების ადგილის საშუალოთა დაფინანსება. კანონში პირდაპირ არ მითითება, თუმცა სამინისტრო საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა რიცხვს განეკუთვნება. ასეთივე ყოვლისმომცველი ჩანაწერიდან გამომდინარეობს, რომ სამინისტრო მონაწილეობს წყლის დაცვის ღონისძიებათა შეიმუშავებაში (მუხლი 14) და სტიქიური უბედურების ან სხვა მიზეზით შექმნილი ექსტრემალური სიტუაციის დროს ზღვის გარეული ცხოველებისათვის დახმარების აღმოჩენასა და გადარჩენაში (მუხლი 17); იგივე პრინციპია ჩადებული „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“ კანონშიც, რომლის მე-10 მუხლის (საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კომპეტენცია ცხოველთა სამყაროს დაცვისა და მისი

ობიექტებით სარგებლობის სფეროში) „თ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ეკოლოგიური კატასტროფებით დაზიანებული ცხოველთა სამყაროს საბინადრო გარემოს აღდგენა განეკუთვნება საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების გამგებლობას; სამინისტრო ასევე ამტკიცებს დებულებას „სახელმწიფო ნაკრძალებში, ბუნების ძეგლებში და ეროვნული პარკების ბუნების მკაცრი დაცვის მონებში სტიქიური უბედურებისა და კატასტროფის სალიკვიდაციო ღონისძიებათა განხორციელების ფარგლებში საფრთხის წინაშე მყოფი ცხოველების სახეობათა გადარჩენის გენოფონდის რეზერვუარის შექმნის ან ვეგეტინარული მიზნით გარეული ცხოველების დაჭერის შესახებ“.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

• **შს სამინისტროს სტრუქტურაში შემავალი საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტი**

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

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

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

„საქართველოს ტექნიკური მედიამხედველობის სახელმწიფო ინსპექციის დაქვემდებარებიდან გასამხედროებული სამთო-მაშველი ნაწილების შტაბის საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციებისა და სამოქალაქო თავდაცვის დეპარტამენტის დაქვემდებარებაში გადაცემის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1996 წლის 21 ოქტომბრის №683 ბრძანებულებით დეპარტამენტს 1996 წლიდან გადაეცა საქართველოს ტექნიკური მედიამხედველობის სახელმწიფო ინსპექციის დაქვემდებარებაში არსებული გასამხედროებული სამთო-მაშველი ნაწილების შტაბი. ამასთან, ბრძანებულებით განისაზღვრა, რომ „დეპარტამენტმა მიიღოს ცნობად, რომ გასამხედროებული სამთო-სამაშველო ნაწილების შტაბის ძირითადი საქმიანობა განსაზღვრულია "წიაღის შესახებ" საქართველოს კანონთა და "საქართველოს ტექნიკური მედიამხედველობის სახელმწიფო ინსპექციის დებულებისა და სტრუქტურის შესახებ" საქართველოს პრეზიდენტის 1996 წლის 22 ივლისის 477 ბრძანებულებით“.

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

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

პროგნოზისა და ანალიზის განყოფილების კომპეტენციას წარმოადგენს:

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

კრიზისების მართვის განყოფილების კომპეტენციას წარმოადგენს:

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

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

• ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები

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

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

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

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

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მონაწილეობენ წყლის დაცვის ღონისძიებათა შემუშავებაშიც, ასევე მათ დაფინანსებაშიც, თუ ეს რესურსები ადგილობრივი მნიშვნელობისაა. 25-ე მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სამინისტროსთან ერთად ითანხმებენ

წყალმოსარგებლე სუბიექტების მიერ გასაგარებელ წყლის მაგნეზიუმის შემცველების თავიდან აცილებისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებებს, ან იძლევიან პირდაპირ მითითებას ასეთი ღონისძიებების გაგარების შესახებ

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

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

• **კომისიები**

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

დებულების თანახმად, კომისია არის ცენტრალური მაკორდინირებელი ორგანო, რომელიც კოორდინაციას უწევს საგანგებო სიტუაციების თავიდან აცილების, მათი შედეგების შერბილებისა და ლიკვიდაციის ერთიან სისტემაში გაერთიანებული ყველა უწყების და დამხმარე ორგანიზაციების საქმიანობას. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები თავიანთ სამოქმედო ტერიტორიაზე ქმნიან საგანგებო სიტუაციების მართვის დროებით კომისიებს. კომისია შეიმუშავებს ავარიების, კატასტროფების, ეპიდემიების, პანდემიის, ეპიზოოტიის, ეპიფიტოტიის, სტიქიური და ეკოლოგიური უბედურებების თავიდან აცილების, მათი უარყოფითი შედეგების შემცირების ღონისძიებებს და კოორდინაციას უწევს მათ განხორციელებას.

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

კომისიებთან და საერთოდ, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის ინსტიტუციურ მოწყობასთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ დღეისათვის ჯერ კიდევ მოქმედებს წყალდიდობების, ლვარცოფებისა და

წყალმომარაგების შედეგების სალიკვიდაციო სამთავრობო კომისიაც. იგი შექმნილი იყო პრემიერ-მინისტრის 2004 წლის 25 სექტემბრის №129 ბრძანებულებით. განკარგულებით განსამზღვრულია, რომ სტიქიური მოვლენების – წყალდიდობების, ღვარცოფებისა და წყალმომარაგებისაგან ქალაქებისა და სხვა დასახლებული პუნქტების, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების, სამელიორაციო სისტემების, სამრეწველო, საგრანსპორტო და კომუნალური დანიშნულების ობიექტების დაცვისა და რეაბილიტაციის მიზნით სტიქიური მოვლენების ადგილმდებარეობის მიხედვით კომისიაში სამუშაოდ უნდა იქნენ მოწვეული ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები და საჭიროების შემთხვევაში, სპეციალისტები და ექსპერტები შესაბამისი უწყებებიდან.

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

• რეგიონული მართვის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი

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

4.2 სახელმწიფო მართვის განახორციელებად უწყებთა დონეზე არსებული საერთო ღონისძიებები

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

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

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

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

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

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

- მოქმედი კანონმდებლობა იწვევს სახელმწიფო უწყებებს შორის ფუნქციათა გადაფარვას და დუბლირებას, განსაკუთრებით, კანონდარღულების, მონიტორინგისა და ზედამხედველობის სფეროში;
- ბუნებრივი კატასტროფებისა და ეკომიგრაციის რეგულირების სფეროს ცალკეულ მიმართულებებში შექმნილია სამართლებრივი ვაკუუმი, ანუ გარკვეული ფუნქციები არცერთ უწყებას არ აკისრია, ან ნორმატიულ აქტებში დეკლარაციული ხასიათი ჩანაწერების გამო, გახელებულია იმის დადგენა, თუ რომელ უწყებას ეკუთვნის ესა თუ ის ფუნქცია;
- სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის გამიჯნულ კომპეტენციებში სათანადოდ არ არის დადგენილი ამ გამიჯვნის ნათელი და გასაგები ორიენტირები, თუნდაც ფუნქციური თვალსაზრისით;
- ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში უწყებათა ურთიერთვალდებულებები, სუბორდინაცია, დაქვემდებარება და ანგარიშგება ან ბუნდოვნადაა განსაზღვრული, ცალკეულ შემთხვევებში კი, საერთოდ არ არის განსაზღვრული. ამის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს, სხვადასხვა კომისიების, რეგიონული მართვის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატისა და საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტს შორის ფუნქციათა არსებული მდგომარეობით გადანაწილება;
- გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცედურებით გათვალისწინებული შემთხვევების გარდა, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის საკითხები კანონმდებლობაში სუსტადაა გათვალისწინებული; ამასთან, ყურასდაღებია, რომ არსებული დებულებებიც კი, სრულ თანხვედრაში ვერ მოდის ორპუსის კონვენციის ფუნდამენტურ პრინციპებთან;

- არ არის შემუშავებული კანონმდებლობა, რომელიც ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად, ან მიგრაციის დროს უნდა განსაზღვრავდეს მიანის კომპენსაციის წესებს, ადგენდეს პასუხისმგებლობებს, ასევე კონტროლისა და მედამხედველობის განხორციელების პრინციპებს; რეალურად, მიანის კომპენსაციის ოდენობის განსაზღვრა დამოკიდებულია ხაზინაში შესაბამისი თანხების არსებობაზე და მიმდინარე პოლიტიკურ კონიუნქტურაზე.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის არაეფექტურობას იწვევს ასეთი მართვის განხორციელების კონკრეტული საკანონმდებლო, ფინანსური, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მექანიზმებისა და რესურსების არარსებობა თუ ნაკლებობა, კონტროლისა და მედამხედველობის სისტემის სისუსტე, ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის შესახებ თვისობრივი მონაცემების ნაკლებობა და მოსახლეობის დაბალი ცნობიერება.

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

5. ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საანონხმდებლო-სამართლებრივი საფუძვლები

კვლევის ამ ნაწილში გაანალიზებულია, თუ რამდენად უწყობს ხელს ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის მოთხოვნების შესრულებას ქვეყანაში არსებული საკანონმდებლო-სამართლებრივი ბაზა და რა ძირითადი ფაქტორები აფერხებს მის დანერგვას და შემდგომ ეფექტურობას.

5.1 ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საანონხმდებლო ბაზის მიმოხილვა

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

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

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის განხორციელების ერთ-ერთ მთავარ წინაპირობას, სახელმწიფო პოლიტიკის არსებობასთან ერთად, პირველ რიგში, სრულფასოვანი ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის არსებობა წარმოადგენს, შემდეგ კი აუცილებელია მისი განხორციელებისათვის აუცილებელი რესურსები. შესაბამისად, თავიდანვე მუსტად უნდა განისაზღვროს კვლევის ფარგლები. კერძოდ, გამოსაკვლევია შემდეგი სამი ძირითადი საკითხი (გარდა ეკომიგრაციის განმარტებისა, რომლის თემატიკასაც ოღნავ გვიან დავებუნდებით): (1) ბუნებრივი კატასტროფის იურიდიული დეფინიცია; (2) ბუნებრივი კატასტროფის რისკი იურიდიული დეფინიცია და (3) რა არის რისკის მართვა და გათვალისწინებულია, თუ არა საქართველოს კანონმდებლობით ასეთი რისკის სახელმწიფო მართვის სავალდებულობა, მისი ინსტიტუციური მექანიზმები, ანუ განსაზღვრულია, თუ არა ასეთი რისკის მართვის პრინციპები.

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

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

1. საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“

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

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

მოქალაქეები და იურიდიული პირები, რომ სახელმწიფო სტრუქტურებთან შედარებით დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში იმყოფებიან, გამომდინარეობს ასევე ამავე კანონის 39-ე მუხლიდან, რომლის თანახმად, იურიდიული პირები ვალდებული არიან ჰქონდეთ შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებთან შეთანხმებული ტექნოგენური ავარიისა და ბუნებრივი კატასტროფის შედეგების თავიდან აცილებისა და პროფილაქტიკის ოპერატიული და სისგემატური ღონისძიებების, ავარიისა და კატასტროფის დროს მოქმედების გეგმები; ისინი ასევე ვალდებული არიან ბუნებრივი კატასტროფის შესახებ დროულად აცნობონ შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებს და მოსახლეობას;

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

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

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

- 1. ბუნებრივი ეკოსისტემებით, ლანდშაფტებით და სხვა გერიტორიებით სარგებლობისას და ათვისებისას ღვინდება მათი დაგვირთვის მღვრულად დასაშვები ნორმები (გარემოზე დაგვირთვის ნორმები).*
- 2. გარემოზე დაგვირთვის ნორმები მოიცავენ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის კვოტებს, რომლებიც მდგრადი განვითარების პრინციპების გათვალისწინებით ღვინდება სახელმწიფო დონეზე. ბუნებრივი რესურსების ცალკეული სახეობებით სარგებლობის კვოტები ღვინდება რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეებზე.*
- 3. გარემოზე დაგვირთვის ნორმებს 5 წელიწადში ერთხელ შეიმუშავენ და ამკიცებს საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო (შემდგომში "სამინისტრო") დებულებით „გარემოზე დაგვირთვის ნორმების შესახებ“.*

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

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

შემდგომ 43-ე და 44-ე მუხლებში მოცემულია ორივე ზონის დეფინიცია, კერძოდ: ტერიტორია, სადაც საქმიანობის ან სტიქიური უბედურების შედეგად გაუარესდა გარემოს მდგომარეობა და საფრთხე შეექმნა ადამიანის ჯანმრთელობას, მცენარეულ საფარს და ცხოველთა სამყაროს, ცხადდება საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ზონად. ხოლო ტერიტორია, სადაც საქმიანობის, ავარიის, კატასტროფის და სტიქიური უბედურების შედეგად დაირღვა ეკოლოგიური წონასწორობა, საფრთხე შეექმნა ადამიანის სიცოცხლეს, ცხადდება ეკოლოგიური უბედურების ზონად. ეკოლოგიური უბედურების ზონას და საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ზონას აცხადებს და აუქმებს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო ორივე ზონის რეჟიმს უნდა განსაზღვრავდეს საქართველოს კანონმდებლობა. ამ რეჟიმების განმსაზღვრელი კანონმდებლობა შემუშავებული არ არის.

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

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

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

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

- ა. რა არის სტიქიური უბედურება (განზომილება, ცნება, პარამეტრები, მოქმედების პერიოდი, დაზიანებული ფართობი, დამღვარი მატერიალური ზიანი);
- ბ. როგორი უნდა იყოს გარემოს მდგომარეობის გაურესების, ან საფრთხის წარმოშობის მაჩვენებელი, იმისათვის რათა მივიჩნიოთ, რომ მოხდა სტიქიური უბედურება;
- გ. რა არის ეკოლოგიური კატასტროფა და რით გავარჩიოთ ერთმანეთისაგან ავარია, სტიქიური უბედურება, ბუნებრივი კატასტროფა და ეკოლოგიური კატასტროფა;
- დ. საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობისა და ეკოლოგიური უბედურების ზონის გამოცხადებისათვის საჭირო, 43-ე და 44-ე მუხლებში მითითებული გარემოებები, ფაქტობრივად, იდენტურია და ვინ განსაზღვრავს, თუ რომელი გარემოებაა დამღვარი;
- ე. რა სახის ზონა ცხადდება, თუ ამ მოვლენებს მოჰყვა მსხვერპლი მოსახლეობაში (ყურადღება მივაქციოთ: 42-44-ე მუხლებში საუბარია მხოლოდ ჯანმრთელობისა და სიცოცხლისათვის საფრთხის წარმოშობაზე და არა სიცოცხლის მოსპობაზე, რაც აბსოლუტურად სხვადასხვა ცნებებია, მით უმეტეს, იურისპრუდენციაში). ჯანმრთელობისა და სიცოცხლისათვის საფრთხის ქვეშ ფაქტობრივად საქართველოს მოსახლეობის უდიდესი ნაწილია მოქცეული. ამას განაპირობებს ის გარემოება, რომ არ არის შემუშავებული 43-44-ე მუხლებით გათვალისწინებული ეკოლოგიური უბედურებისა და საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ზონის სამართლებრივი რეჟიმები. ამ მუხლის შინაარსი ამკარად წამგებიან მდგომარეობაში გოვებს საქმიანობის სუბიექტს, რამდენადაც სახელმწიფო მაკონტროლებელ ორგანოებს შეუძლიათ კონტროლის განხორციელების პერიოდში შეედავონ მათ, რომ მათი (საქმიანობის სუბიექტების) მხრივ კანონის ეს მოთხოვნა დაცული და შესრულებული არაა.

2. „წყლის შესახებ“ საქართველოს კანონი

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

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

სიცოცხლეს. როგორც ვხედავთ, კატასტროფის რისკის მართვის თვალსაზრისით, ასეთი შინაარსის მუხლი, ფაქტიურად, არაფრის მთქმელია.

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

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

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

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

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

- | |
|--|
| <p>1. ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებიც ახორციელებენ წყლის ობიექტებით სარგებლობას და დაცვას, ვალდებული არიან სამინისტროსთან და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებთან შეთანხმებით ან მათი მითითებით გააგარონ წყლის მავნე ზემოქმედების თავიდან აცილებისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებები.</p> <p>2. წყლის მავნე ზემოქმედებაში იგულისხმება:</p> <ul style="list-style-type: none">ა) წყალდიდობა, დაგბორვა და წყლის შეღვრა;ბ) ნაპირების რღვევა, დამცველი ჯებირების და სხვა ნაგებობათა ნგრევა;გ) მიწების დაჭაობება და დამლაშება;დ) ნიაღვრის წყლისმიერი ეროზია, ხრამის, მეწყერის, დვარცოფისა და სხვა მავნე მოვლენათა წარმოქმნა. |
|--|

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

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

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

მუხლი 26. წყალდილობის სახეები და მათი შედეგები
<p>1. წყალდილობის მავნე შედეგი შეიძლება იყოს:</p> <ul style="list-style-type: none"> ა) მდინარის კალაპოტის რღვევა და დეფორმაცია, ნაპირებისა და ფერდობების ჩამორეცხვა ან ჩამონგრევა; ბ) წყალდილობისაგან დამცავი (ჯებირი, დამბები და სხვა) და ჰიდროტექნიკური (წყალმომღებები, კაშხლები და სხვა) ნაგებობების დაზიანება, დარღვევა და ნგრევა; გ) დასახლებული პუნქტების, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების, ტყის მასივების, ხიდების, საავტომობილო და სარკინიგზო მაგისტრალის, მრეწველობის და სხვა სამეურნეო ობიექტების დაზიანება, აგრეთვე მათი ჩამორეცხვა, ანგრევა და დაზიანება და ამ ობიექტების ტექნიკური ექსპლუატაციის ნორმალური პირობების დარღვევა.
<p>2. წყლის ჩამონადენისა და დონეების ფორმირების პირობების მიხედვით დგინდება წყალდილობის შემდეგი სახეები:</p> <ul style="list-style-type: none"> ა) ვაზაფხულის და შემოდგომის წყალმტობა; ბ) წვიმისა და ნიაღვრის წყალმოვარდნა; გ) ღვარცოფი.
<p>3. მოსალოდნელი წყალდილობა სიმძლავრისა და საფრთხის დონის მიხედვით პირობითად იყოფა სამ კატეგორიად:</p> <ul style="list-style-type: none"> ა) საშიში მოვლენა; ბ) განსაკუთრებით საშიში მოვლენა; გ) სტიქიური უბედურება.
<p>4. საშიში მოვლენა ხასიათდება ყოველწლიური ან ხშირად განმეორებადი ჩვეულებრივი წყალმოვარდნით, რაც განაპირობებს წყლის დონის აწევას და კალაპოტის უმნიშვნელო წარუცხვას, რის შედეგადაც შეიძლება დაიზღვეს ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტების ნორმალური მუშაობა (ათვისებული მიწების დროებით დაგბორვა, გზის ვაკისის, კავშირგაბმულობისა და ელექტროგადამცემი ხაზების გაპორეცხვა და დაზიანება, საქალაქო კომუნიკაციებისა და გრანსპორტის მუშაობის ხანმოკლე შეფერხება და სხვა).</p>
<p>5. განსაკუთრებით საშიში მოვლენა ხასიათდება წყალმოვარდნით ან ღვარცოფით, რაც განაპირობებს ქალაქებისა და დასახლებული პუნქტების ტერიტორიების, რკინიგზებისა და საავტომობილო გზების, აგრეთვე მსხვილი სამეურნეო ობიექტების და სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების მნიშვნელოვანი ფართობის ნაწილობრივ შეგბორვას და დაგბორვას, რასაც შედეგად შეიძლება მოჰყვეს:</p> <ul style="list-style-type: none"> ა) ელექტროენერჯის მიწოდების და კავშირგაბმულობის მუშაობის შეწყვეტა 6 და მეტი საათით; ბ) ქალაქებისა და მსხვილი სამრეწველო ობიექტების წყალმომარაგებისა და ელექტრომომარაგების, აგრეთვე საქალაქო გრანსპორტის მუშაობის შეფერხება ან შეწყვეტა 24 და მეტი საათით; გ) საცხოვრებელი სახლების, ადმინისტრაციული და საწარმოო შენობა-ნაგებობების, სამშენებლო და სამრეწველო ობიექტების ნაწილობრივ დაზიანება და დაზიანება.
<p>6. სტიქიური უბედურება ხასიათდება განსაკუთრებით საშიში და იშვიათად განმეორებადი წყალმოვარდნითა და ღვარცოფით, რაც იწვევს ათვისებული მიწების მნიშვნელოვანი ფართობის დაგბორვას, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სამეურნეო ობიექტების, საცხოვრებელი სახლების, საწარმოო შენობა-ნაგებობათა და სხვა ობიექტების მასობრივ ნგრევასა და დაზიანებას, აგრეთვე მოსახლეობის გადასახლებას საშიში მონიდან და დაზიანებული სახლებიდან.</p>
<p>7. მოსალოდნელი საფრთხის შეფასებისა და დაზიანების ხდება მოცემული ვრცადაცის მიხედვით მოვლენის ხასიათის აღნიშვნით.</p>

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

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

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

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

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

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

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

3. კომისიები იქმნება:

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

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

წყალდიდობის და წყლის სხვა მავნე გემოქმედების თავიდან აცილების, შედეგების ლიკვიდირებისა და გადაუდებელ ღონისძიებათა გატარების, საქმიანობის შეზღუდვის, კომისიების უფლებამოსილებების,

დაკომპლექტებისა და ფუნქციონირების წესი ღვინდება "საქართველოში წყალდიდობების და წყლის სხვა მანერე გემოქმედების წინააღმდეგ ბრძოლის ორგანიზაციისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის შესახებ" დებულებით, რომელსაც ბრძანებულებით ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი. მუხლის ჩანაწერიდან გამოდინარეობს, რომ სტიქიური უბედურების დროს მოქმედი წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის კომისიების კომპეტენციები გემოაღნიშნულ დებულებაში უნდა ვეძიოთ, რომელსაც ბრძანებულებით ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.

მუხლი 29. საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობა და საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის მონა

1. საგანგებო მდგომარეობა ცხადდება გერიტორიაზე, სადაც წყალდიდობის ან წყლის სხვა მანერე გემოქმედების შედეგად გაურესდა ვარემოს მდგომარეობა ან დაირღვა ეკოლოგიური წინასწორობა, საფრთხე შეექმნა ადამიანის ჯანმრთელობას და სიცოცხლეს, მენარეულ საფარს და ცხოველთა სამყაროს და წარმოქმნილი მდგომარეობა ფასდება, როგორც ეკოლოგიური კატასტროფა.
2. გერიტორიაზე, სადაც გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა, იქმნება საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ან ეკოლოგიური უბედურების მონა.
3. საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ან ეკოლოგიური უბედურების მონას აცხადებს და აუქმებს საქართველოს პრეზიდენტი.
4. საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის და ეკოლოგიური უბედურების მონის რეეიმს განსაზღვრავს საქართველოს კანონმდებლობა.

29-ე მუხლის შემთხვევაში, მარტივადაა გადმოგანილი "ვარემოს დაცვის შესახებ" კანონის 42-44-ე მუხლები და ინტერპრეტირებულია "წყლის შესახებ" კანონის სპეციფიკის გათვალისწინებით. შესაბამისად, ამ მუხლთან იგივე შენიშვნები უნდა გექონდეს, რაც ვარემოს დაცვის კანონის 42-44-ე მუხლებთან. ვარდა ამისა, თვალშისაცემია შემდეგი: იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით "ვარემოს დაცვის შესახებ" კანონის 42-44-ე მუხლების პრინციპების გადმოგანა, რა თქმა უნდა, სწორი მიდგომაა, მაგრამ იგი "ნახევარგომია", რამდენადაც გაუგებარია, რა ადგილები უკავიათ საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ან ეკოლოგიური უბედურების ცნებებში "წყლის შესახებ" კანონით დადგენილ საშიშ მოვლენას, განსაკუთრებით საშიშ მოვლენას და სტიქიურ უბედურებას.

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

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

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

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

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

3. საქართველოს კანონი “აგმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ”

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

4. საქართველოს კანონი “ნიადაგის დაცვის შესახებ”

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

5. საქართველოს კანონი „დაცული გერიგორიების სისტემის შესახებ”

კანონში გერმინი “ბუნებრივი კატასტროფა” საერთოდ არ არის ნახსენები. სანაცვლოდ, ნახსენებია გერმინი “სტიქიური უბედურება”. მაგალითად, მე-20 მუხლის (საქმიანობა დაცულ გერიგორიებზე) მე-9 პუნქტის “ე” ქვეპუნქტის შესაბამისად, დაცული გერიგორიის შიგნით კონტროლდება “სტიქიური უბედურებისა და კატასტროფის საფრთხე”, მაგრამ როგორ და რა წესით - არ არის განმარტებული. ასევე არ არის განმარტებული, თუ რა განსხვავებაა სტიქიურ უბედურებასა და კატასტროფას შორის, თუნდაც დაცული გერიგორიის შიგნით. იქვე მე-7 პუნქტში მითითებულია: “*დაცული გერიგორია დროებითი რეგულირებით კონტროლდება სტიქიური უბედურებისა და კატასტროფის სალიკვიდაციო ღონისძიებების დროს (საგანგებო წესები განისაზღვრება ნორმატიული აქტებით)*”. ვის მიერ მიღებული, რომელი, რა სტატუსის აქტებით - ასევე არ არის დაკონკრეტებული კანონში.

6. საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვის სამსახურის შესახებ“

ამ კანონში მხოლოდ ერთი მუხლი ეხება ბუნებრივ კატასტროფებს. მე-20 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტის თანახმად, „რეგულირების ობიექტი ანუ იურიდიული პირი (მეწარმე) ვალდებულია: მოსალოდნელი და მომხდარი ტექნოგენური ავარიისა და ბუნებრივი კატასტროფის შესახებ დროულად აცნობოს სამსახურს“. სხვა რაიმე რეგულაციას ბუნებრივ კატასტროფებთან მიმართებაში კანონი არ ითვალისწინებს. ანალოგიური ჩანაწერს ითვალისწინებს საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვის სახელმწიფო კონტროლის შესახებ“.

7. საქართველოს კანონი „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“

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

უნდა ითქვას, რომ ორპუსის კონვენციის შემდეგ, ეროვნულ კანონმდებლობაში ეს კანონი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კანონია გარემოს დაცვის საკითხებზე სახელმწიფო ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობისა და მისი ინფორმირების სავალდებულობის სამართლებრივი გარანტიების თვალსაზრისით. უკანასკნელი წლების კანონმდებლობითი საქმიანობის ყურადღასა და გენდერული განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები უფრო და უფრო ნაკლებად ითვალისწინებს ორპუსის კონვენციის სამოქმედო პრინციპების დაცვას. არ იქნება გადაჭარბებული, თუ ვიგეგვით, რომ ასეთი საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის პრინციპი თითქმის ფიქციად გადაიქცა. ასეთი მოსაზრების დასაბუთებისათვის საკმარისია რამდენიმე თვალსაჩინო მაგალითის მოყვანა. აღმინისტრაციულ წარმოებში განცხადების საფუძველზე საზოგადოების, როგორც დაინტერესებული მხარის ჩაბმა წარმოადგენს აღმინისტრაციული ორგანოს არა ვალდებულებას, არამედ უფლებამოსილებას. ამასთან, აღმინისტრაციული პროცედურის დაწყებამდე საჯარო განხილვის მოწყობა და ჩატარება წარმოადგენს მეწარმის და არა გადაწყვეტილების მიღების სახელმწიფო უწყების ვალდებულებას. ამდენად, მეწარმის მიერ მოწყობილ განხილვებში საზოგადოების მონაწილეობის მიღება ვერ იქნება მიჩნეული “მონაწილეობად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში”, თუნდაც იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ასეთი განხილვა არის არა სახელმწიფო უწყების მიერ უშუალოდ გადაწყვეტილების მიღების არსებითი პროცესი, არამედ გადაწყვეტილების მიღების ერთ-ერთ წინა პროცედურული ეტაპი. ამ პრობლემას ჯერ კიდევ 2006 წლის ნოემბერში კვლევაში „გარემოსდაცვითი მმართველობა საქართველოში და ევროკავშირის როლი მის გაძლიერებაში“ გამოეხმაურა ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა“.⁴¹

კანონის მე-2 მუხლით განსაზღვრულ მიზნებში პირდაპირაა დეკლარირებული გარემოს შეუქცევადი ხარისხობრივი ცვლილებებისაგან დაცვის ხელშეწყობის მიზანი. ნებართვის გაცემის პროცედურები ითვალისწინებს ეკოლოგიური ექსპერტიზისადმი დაქვემდებარებული საქმიანობების ჩამონათვალს, (საქმიანობებს, რომელთაც შესაძლოა მოჰყვეს მნიშვნელოვანი ზეგავლენა გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე), რომელთა შორის მითითებული რამდენიმე სახის საქმიანობა პირდაპირ კავშირში შეიძლება იყოს ბუნებრივი კატასტროფების პროვოცირებასთან. კერძოდ, დადგენილია, რომ სასარგებლო წიაღისეულის გადამუშავება ეკოლოგიური ექსპერტიზისადმი დაქვემდებარებული საქმიანობაა, ანუ სავალდებულოა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარება, მაგრამ ეკოლოგიურ ექსპერტიზას არ ექვემდებარება სამშენებლო მათ შორის, ინერგული მასალების გადამუშავება; დათქმა იმის შესახებ, რომ სამშენებლო (მათ შორის, ინერგული) მასალების გადამუშავება ეკოლოგიურ ექსპერტიზას არ ექვემდებარება, ერთობ დასაფიქრებელია, რამდენადაც, სამშენებლო (მათ შორის, ინერგული) მასალების მოპოვებაზე ნებართვები გაცემულია ძირითადად ჭალებში, მდინარეთა ან წყლის სხვა ობიექტების კალაპოტების, ნაპირების უშუალო სიახლოვეს. თუ გავითვალისწინებთ, რომ კანონის მიზანი არის გარემოს შეუქცევადი ხარისხობრივი ცვლილებებისაგან დაცვის ხელშეწყობა, ამდენად გაუგებერი რჩება, თუ რა ლოგიკითაა გათავისუფლებული მდინარეთა უშუალო სიახლოვეს მდებარე მნიშვნელოვანი სამრეწველო სიმძლავრის ინერგული მასალების მოპოვებულ-გადამამუშავებელი კარიერები წინასწარი გარემოსდაცვითი შეფასების ჩატარების ვალდებულებისგან, მითუმეტეს, რომ ასეთი სახის საქმიანობა პირდაპირაა კავშირში ისეთ

⁴¹ ანგარიში განთავსებულია ორგანიზაციის ვებ-გვერდზე: www.greenalt.org

გარემოს ისეთი კომპონენტის ლეგირაციასთან, როგორცაა მდინარის ნაპირები, ფსკერი, კალაპოტი და ა.შ. აღნიშნული, თავის მხრივ, უკავშირდება ისეთ ჰიდრო-მეგეოროლოგიურ და გეოფიზიკურ და მიწასთან დაკავშირებულ სტიქიურ მოვლენებს, როგორცაა წყალდიდობა, მეწყერი, ღვარცოფი, გაუღებლობა, ნიადაგის ეროზია, სანაპირო ეროზია. ცალკეული მათგანი, მასშტაბების გათვალისწინებით, შეიძლება უცხად ბუნებრივ კატასტროფად გადაიქცეს (წყალდიდობა, მეწყერი, ღვარცოფი), ან გრძელვადიან უარყოფით მოვლენებად განვითარდეს, რაც საბოლოო ჯამში ასევე შეიძლება, რომ ბუნებრივ კატასტროფად იქცეს (გაუღებლობა, ნიადაგის ეროზია, სანაპირო ეროზია).

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

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

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

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

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

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

მე-9 მუხლში დადგენილია, რომ სამინისტრო ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს შიდა ადმინისტრაციული კოდექსის VI თავით განსაზღვრული მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით და „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, ნებართვის მიღების თაობაზე განცხადების რეგისტრაციიდან 20 დღის ვადაში. რემარკის სახით დაემატება, რომ აღნიშნული მიდგომა პრინციპულ შეუსაბამობაშია ორპუნის კონვენციით დადგენილ წესებთან; განსხვავებაა არამარტო ვადების დაცვის, არამედ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების

მონაწილეობის პრინციპის თვალსაზრისითაც. კერძოდ, ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში პირდაპირაა მითითებული, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, ანუ ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის მომზადებისას გარდება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება, ხოლო ნებართვის გასაცემად მარტივ ადმინისტრაციული წარმოებაში სამოგალოების ავტომატურად მონაწილეობას კანონი საერთოდ არ ითვალისწინებს. ამდენად სამოგალოებამ უნდა მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს განცხადებით, რომ იგი დაინტერესებული მხარეა და სურს მონაწილეობის მიღება ადმინისტრაციულ წარმოებაში.

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

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

24-ე მუხლის თანახმად, კანონის ამოქმედებისთანავე, ანუ 2008 წლის 1 იანვრიდან ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი მთავრობის 2005 წლის 1 სექტემბრის №154 დადგენილება „გარემოზე გემოქმედების ნებართვის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“; გარემოს დაცვის მინისტრის 2002 წლის 16 მაისის №59 ბრძანება „გარემოზე გემოქმედების შეფასების შესახებ“ დებულებისა და მაგისტრალური მილსადენების პროექტების თანდართული ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ და მინისტრის 2005 წლის 15 ივნისის №139 ბრძანება „საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გარემოზე გემოქმედების სპეციალური საბჭოს რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“. ამ სიტუაციის გასაწონასწორებლად კანონის 23-ე მუხლის თანახმად, 2008 წლის 1 იანვრამდე გამოცემულ უნდა ყოფილიყო მინისტრის შემდეგი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები:

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

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

8. საქართველოს კანონი „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“

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

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

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

ეროვნული პარკების ბუნების მკაცრი დაცვის ზონებში სტიქიური უბედურებისა და კატასტროფის სალიკვიდაციო ღონისძიებათა განხორციელების ფარგლებში საფრთხის წინაშე მყოფი ცხოველების სახეობათა გადარჩენის გენოფონდის რეზერვუარის შექმნის ან ვეგეტინარული მიზნით გარეული ცხოველების დაჭერა რეგულირდება დებულების საფუძველზე, რომელსაც შეიმუშავებს დაცული ტერიტორიების სამსახური და ამტკიცებს სამინისტრო. ეს დებულება დღემდე შეიმუშავებული არ არის. თავად ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის შესახებ კანონში სხვა არაფერია მოცემული.

9. საქართველოს ტყის კოდექსი

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

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

10. საქართველოს კანონი „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“

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

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

საინტერესოა საგანგებო სიტუაციის თავიდან აცილების (ანუ ფაქტობრივად პრევენციის) განმარტება – სამართლებრივ, ორგანიზაციულ, ეკონომიკურ, საინჟინრო-ტექნიკურ, სანიტარიულ-ჰიგიენურ, სანიტარიულ-ეპიდემიოლოგიურ და სხვა ღონისძიებათა კომპლექსი, რომლებიც ხორციელდება ბუნებრივ გარემოსა და სამშენობლო ობიექტზე მონიტორინგისა და კონტროლის ორგანიზების, საგანგებო სიტუაციის წარმოქმნის პროგნოზირებისა და პროფილაქტიკის, საგანგებო სიტუაციისათვის მომზადების, ხოლო მისი წარმოქმნის შემთხვევაში – მარალის შემცირების მიზნით (ეს განმარტებაც ახლოსაა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის თავიდან აცილების, ანუ პრევენციის განმარტებასთან).

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

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

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

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

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

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

როგორც ზემოთ უკვე განვიხილეთ, ბუნებრივი კატასტროფების დადგომის დროს სხვადასხვა კანონები სხვადასხვა ინსტიტუტების ამოქმედებას ითვალისწინებენ. მაგალითად, “წყლის შესახებ” კანონის თანახმად, წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მისი შედეგების ლიკვიდაციის სამუშაოთა ორგანიზაციისათვის იქმნება **სპეციალური მუდმივმოქმედი კომისიები** სახელმწიფო ხელისუფლების დაწესებულებათა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების თანამდებობის პირთა შემადგენლობით. კომისიები იქმნება: (ა) საქართველოს პრეზიდენტთან - წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო **საგანგებო კომისია**; (ბ) ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრთა საბჭოებთან - წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის ავტონომიური **რესპუბლიკების კომისიები**; (გ) მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებთან - წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის **რაიონული და საქალაქო კომისიები**; (დ) სახელმწიფო სამთავრობო დაწესებულებებთან - წყალდიდობის წინააღმდეგ ბრძოლის **საუწყებო კომისიები**.

ვარდა ამისა, სხვა კანონი, მაგალითად “საგანგებო მდგომარეობის შესახებ” კანონი მე-5 მუხლში ასახელებს კატასტროფის შედეგების თავიდან აცილებისა და ლიკვიდაციის სამუშაოთა კოორდინაციის განმახორციელებელ სხვა ორგანოს (საგანგებო მდგომარეობის შედეგების თავიდან აცილებისა და ლიკვიდაციის სამუშაოთა კოორდინაცია ევალება საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს). ასევე, მე-10 მუხლში მითითებულია, რომ საგანგებო მდგომარეობის შედეგების ლიკვიდაციისათვის მოხმობილი ძალების

მოქმედების კოორდინაციის, ხელმძღვანელობისა და თანამოქმედების მიზნით, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, შეიძლება შეიქმნას დროებითი ორგანოები და/ან საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ადგილზე, საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით, დაინიშნოს პრეზიდენტის წარმომადგენელი და/ან კომენდანტი. ასეთი რეგულაციის ფონზე „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ კანონის თანახმად, პრეზიდენტს განსხვავებული, ან მინიმუმ დამატებითი უფქციები აქვს დადგენილი. კერძოდ, პრეზიდენტი ასევე ამტკიცებს ეროვნული რეაგირების გეგმასაც და ამტკიცებს სამოქალაქო თავდაცვის გეგმებსაც.

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

კიდევ უფრო რთულდება საქმე კომისიების შექმნასთან დაკავშირებით. განსახილველი კანონის მე-11 მუხლის თანახმად, საქართველოს მთავრობა ქმნის საგანგებო სიტუაციების მართვის სამთავრობო კომისიას (ანუ კიდევ ერთ კომისიას), რომელიც ერთიანი სისტემის კოორდინატორია. ამ კომისიის დებულება დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 21 მარტის №69 დადგენილებით. დებულების თანახმად, კომისია კოორდინაციას უწევს ყველა აღმასრულებელი თუ თვითმმართველი ორგანოების საქმიანობას საგანგებო სიტუაციების მართვის სფეროში (კომისიის დებულებით დადგენილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები თავიანთ სამოქმედო ტერიტორიაზე ქმნიან საგანგებო სიტუაციების მართვის დროებით კომისიებს). ამასთან, კანონში შემდეგ უკვე ვერ დგინდება – რა ორგანიზაციულ-სამართლებრივ კავშირშია საგანგებო სიტუაციების მართვის სამთავრობო კომისია და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დროებითი კომისიები ზემოთ მითითებულ სახელმწიფო საგანგებო კომისიასთან; ავტონომიური რესპუბლიკების კომისიებთან; რაიონულ და საქალაქო კომისიებთან და სამინისტროების დონეზე არსებულ საუწყებო კომისიებთან. მარტივად რომ ვთქვათ, დაუდგენელი რჩება ამ კომისიებს შორის სუბორდინაციის, ურთიერთქმედებისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპები. ასევე რთული გასაგები ხდება ურთიერთქმედება და სუბორდინაცია ამ ყველა კომისიასა და საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით, პრეზიდენტის მიერ დანიშნულ წარმომადგენელსა და/ან კომენდანტს, ასევე რეგიონალური მართვის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს შორის.

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

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

„ბუნებრივი და გექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიგორიის დაცვის შესახებ“ კანონის დებულებები.

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

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

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

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

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

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

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

ეს დებულება განსაზღვრავს ბუნებრივი და გექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციების შეფასებისა და საგანგებო სიტუაციების ზონის განსაზღვრის ერთიან წესებს. დებულების თანახმად, საგანგებო სიტუაციების კლასიფიკირება დამოკიდებულია ამ სიტუაციებში დაზარალებული ხალხის რაოდენობაზე, მაგერიალური დანაკარგების ოდენობაზე, აგრეთვე საგანგებო სიტუაციების დამამიანებელი ფაქტორების გავრცელების საზღვრებზე. მისი სახეობა განისაზღვრება საგანგებო სიტუაციებთან დაკავშირებული ამოცანების

გადასაწყვეტად სპეციალურად უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოს მიერ გემდგომ ორგანოსთან შეთანხმებით და ეცნობება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტს (აქვე უნდა გავიხსენოთ, რომ ეკოლოგიური უბედურების, ან საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის ზონების გამოცხადება „ვარემოს დაცვის შესახებ“ კანონის თანახმად პრეზიდენტის კომპეტენციებია).

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

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

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

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

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

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

ბუნებრივი მოვლენები განმარტებისა და გრადაციის გარეშე მრავლადაა მოცემული: ძლიერი ქარბუქები, ძლიერი ყინვა, ძლიერი მოყინულობა, სუსხი(?), გვალვა, ძლიერი სიცხე, ძლიერი ნისლი, ხორშაკი, ძლიერი ჭექა-ქუხილი(?), თოვლის შვავები, გყის ხანძრების მომეტებული საფრთხე, მღვის სახიფათო ჰიდროლოგიური მოვლენები(?), ტროპიკული ციკლონი - გაიფუნი (საქართველო ტროპიკულ ზონაში არ მდებარეობს და ამასთან, ციკლონი და გაიფუნი მეტეოროლოგიური და არა ჰიდროლოგიური მოვლენებია), ცუნამები, ძლიერი დელვა (რამდენბალიანი), მღვის დონის ძლიერი ცვალებადობა, ძლიერი მორევი პორტებში, ადრეული ყინულსაფარი ან ნარჩილი (წლის რომელი პერიოდია ადრეული), ყინულების დაწნევა(?), ინტენსიური ყინულსვლა, ხერგილები (სავარაუდოა, რომ გადმოგანილია რუსული „მაგორ“-იდან), გემებისა და საპორტო

ნაგებობების შემოყვანა, ყინულების ინგენისური დრეიფი, სანაპირო ყინულის(?) მოწყვეტა, გაუვალი (ძნელად გასაველი) ყინული, მცურავი საშუალებების შებოჭვა და მათი დაღუპვა ყინულის დაწვევით(?) (რამდენადაც საქართველო არც ერთ პოლარულ სარტყელში არ მდებარეობს, ვერც სანაპირო ყინულები გაჩნდება და არც დრეიფს ექნება ადგილი).

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

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

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

12. საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“

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

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

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

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

ორგანიზაციული ხასიათის რეგულირება კანონში იწყება მე-4 მუხლიდან, რომლის შესაბამისად, საგანგებო მდგომარეობისას, შესაბამის სამინისტროებს შეუძლიათ განახორციელონ შემდეგი ღონისძიებანი: დროებით გაასახლონ მოქალაქეები საცხოვრებლად საშიში რაიონებიდან; ამასთან, აუცილებლად მისცენ სტაციონარული ან სხვა დროებითი საცხოვრებელი სადგომები; საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების

ადგილებში შემოიღონ მოქალაქეთა შესვლისა და გასვლის განსაკუთრებული რეჟიმი; აუცილებლობის შემთხვევაში, შეუზღუდონ პირებს თავისუფალი გადაადგილების უფლება, აუკრძალონ თავიანთი საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ადგილსამყოფლის დატოვება სათანადო ნებართვის გარეშე, გამოიყენონ სახელმწიფო საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების რესურსები საგანგებო ვითარების შედეგების თავიდან აცილებისა და ლიკვიდაციისათვის; იმავე მიზნით ისარგებლონ სხვა იურიდიული, აგრეთვე ფიზიკური პირების კუთვნილი ქონებითა და მატერიალური საშუალებებით მხოლოდ სათანადო ანაზღაურებით, რომელიც გაიცემა საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ; ჩააბან შრომისუნარიანი მოქალაქენი საგანგებო მდგომარეობის შედეგების ლიკვიდაციაში, ამასთან უზრუნველყონ მათი შრომის უსაფრთხოება; შემოიღონ კარანტინი და განახორციელონ სხვა სავალდებულო სანიტარიულ-ეპიდემიასაწინააღმდეგო ღონისძიებანი; შემოიღონ კომენდანტის საათი.

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

მე-13 მუხლი ეხმაურება ეკომიგრაციის რეგულაციას, კერძოდ ამ მუხლის მიხედვით საგანგებო მდგომარეობის დროს ან მისი თავიდან აცილებისათვის, ლიკვიდაციის სამუშაოთა წარმოებასთან დაკავშირებით დაზარალებულ მოქალაქეებს სახელმწიფო უზრუნველყოფს საცხოვრებელი სადგომებით (სადგომი, ანუ რუსულად „სტოილიშიე“ მაგალითად, შინაურ ჩლიქოსან ცხოველებს აქვთ და ნიშნავს ფეხზე დგომით ღამის გათენების მიზნით მათ ერთად თავმოყრას წინასწარ შემოღობილ, გადაუხურავ ან ნახევრად გადახურულ ტერიტორიაზე). უნაზღაურებს მიყენებულ მატერიალურ ზარალს, ეხმარება სამუშაოზე მოწყობაში და უწყვეტ სხვაგვარ დახმარებას. ბინის მიცემის, ზარალის ანაზღაურებისა და სხვა საჭირო დახმარების გაწევის პირობებსა და წესს, კანონმდებლობის შესაბამისად, განსაზღვრავს პრეზიდენტი, მაგრამ კანონი არ განსაზღვრავს პრეზიდენტის მიერ გამოსაცემი ასეთი სამართლებრივი აქტების სტატუსს, არც დასახელებას, არც მათი გამოცემის ვადებს, ამდენად აქ უკვე გროვდება პასუხგაუცემელ კითხვათა მთელი წყება: რა პროცედურებით და რომელი ორგანოების მიერ ხდება ასეთი მოქალაქეთა რეგისტრაცია და დაზარალებულის სტატუსის მინიჭება, როგორ რეგულირდება ბინების გამოყოფა, რა კრუტერიუმებია დადგენილი, რომელი ნორმატიული აქტით დამტკიცებული მეთოდიკით უნდა მოხდეს მატერიალურ ზარალის დაანგარიშება და რომელი უწყება ახორციელებს ამას (ფინანსური რესურსები საბიუჯეტოა), რა მოიაზრება სხვაგვარ დახმარებაში, ან სამუშაოდ მოწყობაში. კანონმდებლობა ამ კითხვებს პასუხს არ ეცმს.

13. საქართველოს კანონი “საქართველოს ზღვის, წყალსატევებისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის შესახებ”

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

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

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

საინჟინრო დაცვის ზონის სახელმწიფო მართვას კანონის მე-7 მუხლი ეხმაურება. მე-7 მუხლის თანახმად, სანაპიროს საინჟინრო დაცვის ზონის სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთი მიზანია, შეიმუშაოს მოსალოდნელი სტიქიური მოვლენებისაგან თავდაცვის პრევენციული და ამ პროცესებით გამოწვეული შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებები. „მოსალოდნელ სტიქიური მოვლენის“ ნაცვლად მუხლში, ალბათ, უნდა

ყოფილიყო სიგყები „სტიქური უბედურების“, რამდენადაც მოსალოდნელი სტიქური მოვლენა ჩვეულებრივი წვიმაცაა. ამასთან არაფერია ნათქვამი ბუნებრივ კატასტროფებზე, მაგალითად მდინარის შემთხვევაში, წყალდიდობაზე.

5.2 ხანონმდებლობის აღსრულებაში არსებული ნაკლებობები და მათი გამოწვევი ძირითადი მიზეზები

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის კანონმდებლობასა და მის აღსრულებაში შექმნილი პრობლემები სხვადასხვა მიზეზით შეიძლება აიხსნას. ეს თემა არ არის მხოლოდ “გარემოს დაცვასთან” კავშირში, იგი უფრო კომპლექსური, ინტერსექტორული სფეროა. უპირველეს ყოვლისა, საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საკითხების ფრაგმენტურად და ბევრ შემთხვევაში, საკმაოდ ბუნდოვნად არეგულირებს. იგი ძირითადად ნაკლებად, ან საერთოდ არ ითვალისწინებს ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საკითხების რეგულირებას.

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

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

სათანადო რესურსების არარსებობის გამო, ვერ ხერხდება საკანონმდებლო აქტების მომზადებისათვის აუცილებელი მაღალკვალიფიციური კადრების მობილიზება. პრობლემატურია კანონების და კანონქვემდებარე აქტების ფართო გირაჟით გამოცემის და გავრცელების დაფინანსება, რის გამოც კანონების და კანონქვემდებარე აქტები უცნობი რჩება საზოგადოების ფართო წრეებისათვის. არ არის შემუშავებული რიგი ისეთი ნორმატიული აქტებისა, რომლებიც დაარეგულირებდნენ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის საკითხებს. ანალიზში მოყვანილი კანონები მხოლოდ მონათესავეო შეხებაშია ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვასთან.

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

6. ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის დაფინანსება

საქართველოს 2005-2007 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშებისა და 2008 წლის ბიუჯეტის საპროგნოზო მაჩვენებლების შედარების საფუძველზე გაანალიზებულ იქნა ამ წლებში სტიქური მოვლენების პრევენციისა და მათი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებების დაფინანსების მოცულობა. ამავედროულად, აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტების ანგარიშების ფორმისა და შინაარსის მუდმივი ცვლის პირობებში, ასევე საქართველოს მთავრობის დადგენილებათა და პრემიენგის განკარგულებათა სრული ნუსხის მოძიებისა და ხშირ შემთხვევაში, სტიქური მოვლენების პრევენციის და მათი შედეგების ლიკვიდაციისა ღონისძიებების დაფინანსების მოცულობათა გამოიჯანსაღების შეუძლებლობის გამო, მოხერხდა მხოლოდ გამოყოფილი დაფინანსების მიახლოებითი მოცულობის განსაზღვრა და ანალიზის განხორციელება ზოგიერთი სამთვარობო სტრუქტურებისათვის ამ წლებში გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.

6.1 საქართველოს 2005-2008 წლის ბიუჯეტებიდან საშიში სტიქური მოვლენების პრევენციის ღონისძიებათა დაფინანსება

უკანასკნელ წლებში საქართველოში სტიქური მოვლენების გააქტიურებამ, მოყვნილებმა მიანმა და ადამიანთა მსხვერპლმა ღდის წესრიგში დააყენა ამ მოვლენების პრევენციის ღონისძიებათა სახელმწიფოს მხრიდან დაფინანსების აუცილებლობა.

საქართველოს საგრანზიტო ფუნქციის გათვალისწინებით, სტიქიური მოვლენების პრევენციის თვალსაზრისით, განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა საქართველოს გზების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაციას. 2005 წლიდან დღემდე საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს გზების დეპარტამენტის ბიუჯეტში ასახული ამ მიზნებისთვის გამოყოფილი დაფინანსება ასახული ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში.

ცხრილი 6. 2005-2008 წლებში ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს გზების დეპარტამენტისთვის სტიქიური მოვლენების პრევენციის და მათი შედეგების ლიკვიდაციის მიზნით ჩასაგარებული სამუშაოებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი დაფინანსება (ათას ლარებში)

2005			2006			2007			2008		
ბიუჯეტის გადსახლელები	ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა	%	ბიუჯეტის გადსახლელები	ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა	%	ბიუჯეტის გადსახლელები	ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა	%	ბიუჯეტის გადსახლელები	ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა	%
2618557.0	34 212.3	1,3	3822512.6	12000.0	0,4	5237131.1	6005.1	0,2	5077524.8	6500.0	0,2

ორგანიზაციული კოდი – 23 19 – საქართველოს 200 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშში
 ორგანიზაციული კოდი – 26 11 01 02 10 – საქართველოს კანონი “საქართველოს 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონში ცვლილებები შეგანის თაობაზე” (№ 194)

გარდა ამისა, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ასევე დაფინანსდა ფოთის საზღვაო ნავსადგურის დამცავი მოლის რეაბილიტაციისა (ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო) და მდინარეთა და ქობულეთის ნაპირსამაგრი სამუშაოები (გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო)

ცხრილი 7. 2005-2008 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სტიქიური მოვლენების პრევენციის სამუშაოთა დაფინანსება (ათას ლარებში)

ღონისძიება	2005	2006	2007	2008
ფოთის საზღვაო ნავსადგურის დამცავი მოლის რეაბილიტაცია	5 091 5.0 <i>23 26 05</i>	6 888.0 <i>26 22 05</i>	8 613.9 <i>26 22 05</i>	7 200.0 <i>26 22 05</i>
მდინარეთა ნაპირსამაგრი სამუშაოები	–	5 600.0 <i>2611010212</i>	–	1 650.0 <i>38 10 03</i>
ქობულეთის ნაპირსამაგრი სამუშაოები	–	–	2 017.5 <i>38 10 02</i>	–

საქართველოს 2005-2007 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშები
 საქართველოს 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი 15.07.2008 მდგომარეობით

2005-2008 წლებში სტიქიური მოვლენების პრევენციის ღონისძიებათა დაფინანსება ასევე განხორციელდა საქართველოს მთავრობის სარემერვო ფონდიდან, რამაც ასახვა ჰპოვა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ბიუჯეტში. ასევე, თანხის მნიშვნელოვანი ნაწილი გადაერიცხა ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს.

ცხრილი 8. 2005-2008 წლებში სტიქიური მოვლენების პრევენციის სამუშაოთა დაფინანსება საქართველოს მთავრობის სარემერვო ფონდიდან (ათას ლარებში)

ღონისძიება	2005	2006	2007	2008
მდინარეთა კალაპოტების რეგულირება	1 023.0	–	6 650.0	4460.0

1 023.0 – საქართველოს მთავრობის 2005 წლის №№ 178, 192, 267, 287 განკარგულებები
 6 650.0 – საქართველოს მთავრობის 2007 წლის №№ 65, 83,141,228, 543 განკარგულებები
 4 460.0 – საქართველოს მთავრობის 2008 წლის №№ 73, 330, 207, 264, 352 განკარგულებები

6.2 ბუნებრივი აბსტროქციის შედეგების ლიკვიდაციის ორენსქიზების დაფინანსება

ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში წარმოდგენილია 2005-2008 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ბუნებრივი კატასტროფებით მიყენებული ზიანის სალიკვიდაციოდ გამოყოფილი ფინანსური სახსრები. აღსანიშნავია, რომ 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშში პირდაპირ არის მითითებული სტიქიის შედეგების ლიკვიდაციაზე მიმართული თანხა. რაც შეეხება 2006-2008 წლებს, თანხა ამოღებულია ლგოლელთა და განსახლების სამინისტროს ბიუჯეტის მონაცემებიდან – მიგრაციულ პროცესებთან დაკავშირებული ხარჯები. ამდენად, შესაძლებელია 2006-2008 წ.წ.-ში სტიქიის შედეგების ლიკვიდაციაზე მიმართული თანხების მხოლოდ მიახლოებით მოცულობაზე მსჯელობა.

ცხრილი 9. საქართველოს 2005-2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან საშიში სტიქიური მოვლენებით მიყენებული ზიანის სალიკვიდაციოდ გამოყოფილი დაფინანსება (ათას ლარებში)

2005			2006			2007			2008		
ბიუჯეტის გადსახსნელები	ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა	%	ბიუჯეტის გადსახსნელები	ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა	%	ბიუჯეტის გადსახსნელები	ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა	%	ბიუჯეტის გადსახსნელები	ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა	%
2618557.0	35 000.0	1.4	3822512.6	1 274.7 34 06	0,1	5237131.1	1 029.9 34 06	0,1	5077524.8	1 217.5 34 06	0,1

35 მლნ – საქართველოს 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშში ორგანიზაციული კოდი – 34 06 – საქართველოს კანონი “საქართველოს 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონში ცვლილებები შეგანის თაობაზე” (№ 194)

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში შექმნილი საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს პრემიერის სარეზერვო ფონდების სახსრების გამოყოფა ხდება სწორედ სახელმწიფო მნიშვნელობის ისეთი საგანგებო შემთხვევებისთვის, როგორებიცაა ბუნებრივი და სხვა სახის კატასტროფები. ამ ფონდიდან თანხების გამოყოფა ხდება შესაბამისად მთავრობის და პრემიერის გადაწყვეტილების საფუძველზე, რომელიც უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას თანხის ოდენობისა და მიზნობრიობის შესახებ (კანონი “საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, მუხლი 13). მიუხედავად მემოტიქმულისა, ხშირ შემთხვევაში, ძნელი გასარკვევია როგორც გამოყოფილი თანხის ოდენობა, ასევე მისი გამოყოფის მიზანი. ამდენად, ორიენტაცია ადებულ იქნა იმ განკარგულებებზე, რომლებშიც ნათლადაა მითითებული თანხა და მისი გამოყოფის მიზანი.

ცხრილი 10. 2005-2008 წლებში საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან საშიში სტიქიური მოვლენებით მიყენებული ზიანის სალიკვიდაციოდ გამოყოფილი დაფინანსება (ათას ლარებში)

2005			2006			2007			2008		
ფონდის მოცულობა	ფონდიდან გამოყოფილი თანხა	%	ფონდის მოცულობა	ფონდიდან გამოყოფილი თანხა	%	ფონდის მოცულობა	ფონდიდან გამოყოფილი თანხა	%	ფონდის მოცულობა	ფონდიდან გამოყოფილი თანხა	%
39973.1	5000.0	12,7	36191.1	79.550	0.3	40249.6	995.412	2,5	25500.0	490.0	2,0

5 მლნ – საქართველოს 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშში
 79 550 – საქართველოს მთავრობის 2006 წლის №№ 15, 355 განკარგულებები
 995 412 – საქართველოს მთავრობის 2007 წლის №№ 6, 123, 175, 627 განკარგულებები
 490 000 – საქართველოს მთავრობის 2008 წლის №№ 279, 453, 471 განკარგულებები

ცხრილი 11. 2005-2008 წლებში საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან საშიში სტიქიური მოვლენებით მიყენებული ზიანის სალიკვიდაციოდ გამოყოფილი დაფინანსება (ათას ლარებში)

2005			2006			2007			2008		
ფონდის მოცულობა	ფონდიდან გამოყოფილი თანხა	%	ფონდის მოცულობა	ფონდიდან გამოყოფილი თანხა	%	ფონდის მოცულობა	ფონდიდან გამოყოფილი თანხა	%	ფონდის მოცულობა	ფონდიდან გამოყოფილი თანხა	%
8893.3	14.0	0.1	31572.9	20.0	0.1	24680.8	150.0	0,6	25000	–	–

14 000 - საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის № 539, 716 განკარგულებები

20 000 - საქართველოს პრეზიდენტის 2006 წლის № 387 განკარგულება

150 000 - საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის № 320 განკარგულება

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სამთავრობო სტრუქტურების ბიუჯეტებში ასახული სტიქიური მოვლენებით მიყენებული ზიანის ლიკვიდაციისათვის გამიზნული დაფინანსება, როგორც წესი, სმარდება დანგრეულ/დამიანებული ინფრასტრუქტურის აღდგენას (გარდა ლგოლვილთა და განსახლების სამინისტროს ბიუჯეტში ასახული თანხებისა), ხოლო პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხების ნაწილი სმარდება დამარაღებული მოსახლეობისათვის კომპენსაციის გაცემის, ნაწილი კი ინფრასტრუქტურის აღდგენის მიზნებს.

მონაცემებიდან ჩანს, რომ განსაკუთრებულად დიდი მოცულობის სამუშაოები ჩატარდა 2005 წელს სტიქიური მოვლენებით დამიანებული გზების ინფრასტრუქტურის აღდგენის სფეროში.⁴² ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს სააგრომობილო გზების დეპარტამენტისთვის გამოყოფილი 35 მლნ ლარი მოხმარდა 494 კმ-იანი მონაკვეთის, ხიდებისა და ნაპირდამცავი ნაგებობების აღდგენას, ხოლო 5 მლნ. ლარი საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან – უშუალოდ დამარაღებული მოსახლეობის დახმარებას.

ასევე ჩატარდა სტიქიის შედეგად დამიანებული ენერგობიექტების აღდგენითი სამუშაოები (28 ელექტროგადამცემი ანძა). ირიგაციისა და დრენაჟის მომხმარებელთა ორგანიზაციის პროექტის ფარგლებში, სხვა ღონისძიებათა შორის, განხორციელდა მდინარეების რიონის, ცხენისწყლის, არაგვის ნაპირების გამაგრება და ქვემო ალაზნის სარწყავი სიგემის სათავეზე წყალდიდობით დამიანებული ნაგებობის რეაბილიტაცია, თუმცა ვერ დადგინდა ამ სამუშაოების ჩასატარებლად გამოყოფილი თანხები.⁴³

“საქრუსენერგოს” 500 კვ ელექტროგადამცემი ხაზის “კავკასიონის” სარემონტო სამუშაოების დროს განსაკუთრებით მკაცრად მოხდა გამოყენებულ იქნა უნიკალური ტექნოლოგია.⁴⁴

2006 წელს მსოფლიო ბანკის დაფინანსებით, ირიგაციისა და დრენაჟის მომხმარებელთა ორგანიზაციის პროექტის ფარგლებში, განხორციელდა წყალდიდობის საწინააღმდეგო ღონისძიებები: პალდოს სათავე ნაგებობის ქვედა ბიფის ნაპირსამაგრი სამუშაოები, აგრეთვე აღდგენილ იქნა ნაპირდამცავი დამბა მდ. შრომის ხეივანზე, ლაგოდეხის რაიონში და მდ. ბუკუაზე არსებული სათავე წყალმიმღები ნაგებობა ოზურგეთის რაიონის სოფ. შემოქმედში. შედეგად უზრუნველყოფილ იქნა ამ ობიექტების საიმედო დაცვა წყალდიდობისგან. წყალდიდობის საწინააღმდეგო სამუშაოები განხორციელდა საშიში კერაზე – ჩხოროწყის რაიონში მდ. ოჩხომურზე. ამ შემთხვევაშიც ვერ მოხერხდა წყალდიდობების პრევენციის სამუშაოთა განსახორციელებლად გამოყოფილი თანხის ოდენობის დადგენა.⁴⁵

ამავე წელს განხორციელდა ვარციხეჰესის ნაპირსამაგრი ღონისძიებები და ლაჯანურჰესის წყალმიმღების აკვატორიაში ნაპირსამაგრი სამუშაოები (თანხა უცნობია).⁴⁶

2007 წელს პროგრამა “ქობულეთის ნაპირსამაგრი სამუშაოების” ფარგლებში - პლაკამგები მასალის დეფიციტის საკომპენსაციოდ, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, მდ. კინტრიშის ჭალა-კალაპოტიდან ჭარბი აკუმულაციის მასალის გაგანილიყო პლაჟის 2400 მ-იან ზოლზე. ამ ზოლზე ხელოვნურად შეგანილ იქნა 143 090

⁴² ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს ანგარიში 2005 წელს ჩატარებული სამუშაოს თაობაზე

⁴³ საქართველოს 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიში

⁴⁴ საქართველოს 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიში

⁴⁵ საქართველოს 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიში

⁴⁶ საქართველოს 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიში

მპ მოცულობის ინერტული მასალა. შედეგად, პლაჟის სიგანე გაიზარდა 8-10 მ-ით. აღმოფხვრა 90 კერძო სახლისა და სასტუმროების (“სანაპირო”, “მწვანე სახლი” და ა.შ.) ნგრევის საფრთხე.⁴⁷

გარდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხებისა, სტიქიური მოვლენების პრევენციისა და მათი შედეგების ლიკვიდაციის სამუშაოთა დაფინანსებაში მონაწილეობას დებულობენ ისეთი მსხვილი საერთაშორისო ორგანიზაციები, როგორებიცაა, მსოფლიო ბანკი, გლობალური ფონდი, გაერო, ჩრდილო ატლანტიკური ალიანსი, ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნები, კუვეიტის ფონდი, გერმანიის ბანკი და სხვა ორგანიზაციები. მაგალითად, შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (SDC) საქართველოს მთავრობის მთავარი პარტნიორია ავარიული შემთხვევებისადმი მზადყოფნისა და რეაგირების ჩამოყალიბების კუთხით.

6.3 ბუნებრივი აბუსტროფების სახელმწიფო მართვაში მონაწილე სახელმწიფო სტრუქტურების დაფინანსება

ძირითად სამთავრობო სტრუქტურებს, რომლებსაც უშუალოდ ეხებათ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვა, წარმოადგენს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ – გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტო, შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურაში შემავალი საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტი და შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და რეჟიმის სამსახური (სამმართველო). სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტო – სტიქიური პირობებისგან დაცვისა და გეოლოგიური პროცესების მონიტორინგის, პროგნოზირების, მათი პრევენციისა და უარყოფითი შედეგების აღმოფხვრის ღონისძიებათა გატარების სფეროში.⁴⁸ საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტი – სტიქიური უბედურების, კატასტროფისა და სხვა საგანგებო სიტუაციების დროს პირთა უსაფრთხოების, საზოგადოების, საზოგადოებრივი წესრიგისა და ქონების ხელყოფისგან დაცვის და უმწეო მდგომარეობაში მყოფ პირთათვის გადაუდებელი დახმარების გაწევის სფეროში.⁴⁹ საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და რეჟიმის სამსახური – სტიქიური მოვლენების დროს შექმნილი საგანგებო სიტუაციებისას დაზარალებული მოსახლეობის სამედიცინო უზრუნველყოფის სფეროში.⁵⁰ ლგოლივითა და განსახლების სამინისტრო – სტიქიური მოვლენებით გამოწვეული მიგრაციის ნაკადის რეგულირების, მათი დროებითი ან მუდმივი განსახლების ორგანიზების, ადაპტაცია-ინტეგრაციისათვის პირობების შექმნისა და სოციალური დაცვის სფეროში.⁵¹

სსიპ გარემოს დაცვის ეროვნულმა სააგენტომ ორიოდე თვის წინ გააერთიანა⁵² ორი სტრუქტურა – სსიპ სივრცული ინფორმაციის ცენტრი და სსიპ პროგნოზირებისა და მონიტორინგის ცენტრი, ეს უკანასკნელი კი შეიქმნა 2006 წელს⁵³ და მისმა დაფინანსებამ (კოდი 38 10 01) 2006-2008 წლებში შეადგინა შესაბამისად 2 231,9, 6 548.7 და 2 231.0 ათასი ლარი.⁵⁴

საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტის დაფინანსება, თანახმად ამ დეპარტამენტის დირექტორის მოღვაწის ინფორმაციისა 2005-2008 წლებში შეადგენდა შესაბამისად 2.0, 1.0, 1.5 და 2.0 მლნ ლარს.⁵⁵

2007 წელს მიღებულ იქნა კანონი „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და გერიტორიის დაცვის შესახებ“, რომლითაც განისაზღვრა ქვეყნის მასშტაბით საგანგებო სიტუაციებში სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, ასევე კერძო სამართლის იურიდიულ და ფიზიკურ პირთა უფლებები და მოვალეობები, ასევე მათი ურთიერთდამოკიდებულება ოპერაციების დროს. ასევე, 2008 წლის 26 აგვისტოს საქართველოს პრეზიდენტის №415 ბრძანებულებით

47 საქართველოს 2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიში
48 საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს 2008 წლის 29 აგვისტოს №611 ბრძანება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის “გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს” დებულების დამტკიცების შესახებ”
49 საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 ივნისის №499 და 12 დეკემბრის №1039 ბრძანებულებები “საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 27 დეკემბრის №614 ბრძანებულებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე
50 საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 29 აპრილი №110 დადგენილება “საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 31 დეკემბრის №249 დადგენილებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე
51 საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 22 თებერვლის №34 დადგენილება “საქართველოს ლგოლივითა და განსახლების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ”
52 საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს 2008 წლის 29 აგვისტოს №611 ბრძანება
53 საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს 2006 წლის 14 თებერვლის №91 ბრძანება “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – “მონიტორინგისა და პროგნოზირების ცენტრის” დებულების დამტკიცების შესახებ”
54 “საქართველოს 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 15.07.08, №194”
55 თანხის ოდენობა მიახლოებითაა, ვინაიდან სახელმწიფო ბიუჯეტებში შს-ს ხარჯებში არ არის გამოჩენილი საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტის ხარჯები

დამტკიცდა ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებზე ეროვნული რეაგირების გეგმა, შეიქმნა საგანგებო სიტუაციების მართვის სამთავრობო კომისია⁵⁶ და სხვ.

საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 24 მარტს №73 დადგენილებით “ბუნებრივი მოვლენების, სტიქიური უბედურებების, კატასტროფებისა და საგანგებო მდგომარეობის დროს სამედიცინო მომსახურების მიწოდების, ორგანიზებისა და დროული რეაგირებისათვის სამედიცინო დაწესებულებების აღჭურვის მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ” გადაიღვა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი საგანგებო სიტუაციების დროს ეფექტიანი რეაგირების მიმართულებით. პროგრამის დაფინანსებამ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 9 500.0 ათასი ლარი შეადგინა.

სახელმწიფო მხრიდან ბოლო დროს გადადგმული ნაბიჯები მეტყველებს ბუნებრივი კატასტროფების პრევენციისა და ბუნებრივ კატასტროფებზე ეფექტიანი რეაგირების აქტუალობაზე. მიუხედავად ამ დადებითი ტენდენციებისა, გატარებული ზომები და შესაბამისი დაფინანსება არასაკმარისია, რასაც ადასტურებს არსებული რეალობა.

გეოლოგიური სტიქიისაგან მოსახლეობის დაცვისა და საინჟინრო-სამეურნეო ობიექტების უსაფრთხო ფუნქციონირების საიმედოობის გაზრდის, ასევე არასწორი საქმიანობით გამოწვეული (ანთროპოგენური) გეოეკოლოგიური გართულებების თავიდან აცილების საფუძველს წარმოადგენს კარგად ორგანიზებული უწყვეტად ფუნქციონირებადი გეომონიტორინგული კვლევები – დაკვირვების, კონტროლისა და შეფასებით დაწესებული, პროგნოზისა და მართვის ჩათვლით. თანაც გეომონიტორინგული კვლევები უნდა წარმოებდეს არა იზოლირებულად ცალკეული კონკრეტული რაიონისა თუ ობიექტის მიმართებაში, არამედ მთელი ქვეყნის მასშტაბით და მიღებული შედეგები ოპერატიულად უნდა მიეწოდოს როგორც ქვეყნის მთავრობას, ასევე რეგიონული და რაიონული დონის ხელმძღვანელებს.

სტიქიური გეოლოგიური მოვლენებით მოსახლეობისა და ქვეყნის ეკონომიკისადმი მიყენებული ზიანის და დისკომფორტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზია ამ მოვლენებისადმი საზოგადოების მზადყოფნის დაბალი დონე, რაც გამოისახება მოსახლეობისა და პასუხისმგებელი პირების არასაკმარის ინფორმირებაში მოსალოდნელი სტიქიური მოვლენების, მათი შესაძლო ლოკალიზაციის, მართვისაგან თავდაცვის ან მისი შემცირებისათვის განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ.

შეუძლებელია ყველა არსებულ თუ ახლად წარმოქმნილ გეოლოგიურ მოვლენაზე განხორციელდეს კაპიტალური ღონისძიებები, მითუმეტეს, როდესაც საქმე ეხება მეწყერულ, ღვარცოფულ მოვლენებს და თოვლის ზვავებს. ამიტომ მთავარია იმის დადგენა, თუ სად, რა სახის და მასშტაბის გეოლოგიური მოვლენის წარმოქმნა არის მოსალოდნელი და რა საშიშროების რისკი ემუქრება მოსახლეობასა და სამეურნეო-საინჟინრო ობიექტებს. ეს არის მთავარი და გადაწყვეტი რათა ოპერატიულად განხორციელდეს საგანგებო სიტუაციებში მოხვედრილი მოსახლეობის თუ სტრატეგიული ობიექტების ოპერატიული მოქმედების სცენარი, და რაც მთავარია, მოსახლეობას მიეწოდოს დროული ინფორმაცია, შესაბამისი რეკომენდაციებით იმ ადვილად გასაგარებელი პრევენციული ღონისძიებებისა, რომელთა განხორციელება ძალუძთ რიგით ადგილობრივ მცხოვრებლებსა და მუნიციპალიტეტებს.

გემოაღნიშნული პირველი რიგის ამოცანად სახავს საქართველოს ტერიტორიის სრულფასოვანი მონიტორინგისა და მონიტორინგის მონაცემებზე დაყრდნობით სწორი და დროული პროგნოზირების აუცილებლობას. ამავედროულად, არ შეიძლება არ აღინიშნოს როგორც მეტეოროლოგიური, ასევე ჰიდროლოგიური სადამკვირვებლო პუნქტების კატასტროფული ნაკლებობა (იხ. ქვემოთ ცხრილი 10).

⁵⁶ საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 21 მარტის №69 დადგენილება “საგანგებო სიტუაციების მართვის სამთავრობო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ”

ცხრილი 12. მეტეოროლოგიური სადგურებისა და საგუშაგოების რაოდენობა 1900 წლიდან

წელი	სადგურების რაოდენობა	საგუშაგოების რაოდენობა
1900	31	44
1910	32	41
1920	36	26
1930	110	51
1940	160	49
1950	146	146
1960	134	168
1970	110	160
1980	107	172
1990	91	89
1995	77	90
2000	55	44
2002	54	56
2004	52	52
2005	37 + 6 აეროპ	53
2007	13 + 2 აეროპ	20
2008	13 + 2 აეროპ	22

როგორც ცხრილიდან ჩანს 1950 წლიდან იკვეთება მეტეოროლოგიური სადგურებისა და საგუშაგოების რაოდენობის კლების ტენდენცია. ამჟამად საქართველოში მუშაობს მხოლოდ 13 სახელმწიფო სადგური და 22 საგუშაგო, რაც საქართველოს რთული რელიეფის პირობებში პრაქტიკულად არ იძლევა საშიში სტიქიური მოვლენების ზუსტი პროგნოზირების შესაძლებლობას. აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ შემთხვევებში, როდესაც გეოლოგიური პროცესი ან პროცესთა ჯგუფი წარმოიქმნება მაღალმთიან დაუსახლებელ ტერიტორიებზე, მაგრამ თავიანთი დამანგრეველი ენერგიით თავს აცყდება მათგან შორს დაცილებულ მოსახლეობას, საინჟინრო ობიექტებს და აღწევენ ბარის ზონამდეც.

იგივე მდგომარეობაა შექმნილი ჰიდროლოგიურ სადამკვირვებლო პუნქტებთან მიმართებაში. ამჟამად მათი რაოდენობა 21-ს შეადგენს. შედარებისთვის: 1914 წელს საქართველოს ტერიტორიაზე არსებობდა 36 ჰიდროლოგიური სადამკვირვებლო პუნქტი, ასევე, სომხეთში, რომლის ჰიდროლოგიური რესურსები საქართველოს რესურსების 10-15%-ს შეადგენენ, ამჟამად ფუნქციონირებს 160 ჰიდროლოგიური სადამკვირვებლო პუნქტი.

საგრძობლად არის შემცირებული გეოლოგიურ-სადაზვერვო სამუშაოების დაფინანსებაც. თუ 2004 წელს ამ მიზნისთვის ბიუჯეტიდან გამოყოფილმა დაფინანსებამ 282 ათასი ლარი შედგინა, 2007 წელს გეომონიტორინგზე გამოიყო 28 ათასი ლარი, ხოლო 2007-2008 წლებში 30-30 ათასი ლარი.⁵⁷ მიუხედავად იმისა, რომ მონიტორინგის წარმოების გარკვეული ასპექტები გარემოს დაცვის ეროვნულ სააგენტოში შემავალმა სხვა სტრუქტურებმაც იგვირთეს (ჰიდრომეტეოროლოგიის დეპარტამენტი), ზემოთ აღნიშნული თანხები, შექმნილი ვითარების ფონზე, ვერაფრითარ კრიტიკას ვერ უძლებს.

არაღამაკმაყოფილებელია ბუნებრივი კატასტროფებით მიყენებული მაგერიალური ზიანის დადგენის პროცედურები. როგორც წესი, მაგერიალური ზიანის შესაფასებლად იქმნება სამთავრობო კომისიები, თუმცა მათი შექმნის დამადასტურებელი ნორმატიული აქტები პრაქტიკულად ხელმიუწვდომელია, ისევე როგორც მათ მიერ ჩაგარებული სამუშაოს შედეგები. ხშირ შემთხვევაში მაგერიალური ზარალი ღგინდება ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე. ზემოთქმული მეტყველებს სისტემური მიდგომისა და მაგერიალური ზარალის შეფასების ერთიანი მეთოდოლოგიის არარსებობაზე.

ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული პირდაპირი ხასიათის ზიანის დათვლა შედარებით მარტივია – დაზიანებული სახლების, სავარგულების და მისი მოსავლიანობის, სხვა უძრავ-მოძრავი ქონების შეფასებული თანხის მოცულობას დაემატება ამ ზიანის კომპენსირებისათვის საჭირო თანხების მოცულობა, რითაც მეტ-ნაკლები ცდომილებით მოხდება შესაბამისი მაჩვენებლების გაანგარიშება. ხოლო ამ მოვლენის შედეგად

⁵⁷ გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოს აღმინისტრაციული დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის მონაცემები

გამოწვეული არაპირდაპირი ხასიათის მიხედვით დათვალა ბევრად უფრო რთულდება, ვინაიდან გასათვალისწინებელია მრავალი ფაქტორი.

განვითარებულ ქვეყნებში სტიქიური მოვლენებით გამოწვეული პოტენციური მიხედვით შეფასებისა და ანაზღაურების პროცესი ძირითადად რეგულირდება კარგად განვითარებული სადაზღვევო სისტემით. საქართველოში, სადაც სადაზღვევო სისტემა ჩამოყალიბების სტადიაშია, მიხედვით ანაზღაურება ძირითადად ხდება სახელმწიფოს ხარჯზე, თუმცა უკანასკნელი წლების მანძილზე იყო აგრარულ სექტორში სტიქიური უბედურებისა და სხვა ფორსმაჟორული შემთხვევების დაზღვევის მიზნით ვაუჩერიზაციის დანერგვის მცდელობა. სადაზღვევო კომპანიების მოთხოვნით, აღნიშნული საკითხი განხილულ იქნა საქართველოს პარლამენტის აგრარულ საკითხთა კომიტეტის 2008 წლის 5 ივლისის სხდომაზე. მიუხედავად სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მხრიდან ამ საკითხის მიმართ დადებითი დამოკიდებულებისა, კონკრეტული გადაწყვეტილება არ მიღებულა, თუმცა თავად ამ საკითხის განხილვის ფაქტი წინგადადგმულ ნაბიჯებზე მიუთითებს.

7. საერთაშორისო თანამშრომლობა ბუნებრივი ახასტროფების რისკის მართვაში

საერთაშორისო თანამშრომლობა დახმარებას უწევს საქართველოს მთავრობას კატასტროფების მართვის მყარი სისტემის შექმნაში და ეხმარება მას კრიზისული სიტუაციების დროს. მთავარ დაინტერესებულ ორგანიზაციათა შორის არიან გაეროს განვითარების პროგრამა, შვეიცარიის განვითარების სააგენტო, მსოფლიო ბანკი, ჩრდილო ატლანტიკური ალიანსი, გერმანიის გექნიკური თანამშრომლობის ორგანიზაცია, საფრანგეთის და ევროგაერთიანების წევრი სხვა სახელმწიფოების და აშშ-ს მთავრობები. ისინი მონაწილეობენ სხვადასხვა ღონისძიებებსა და პროექტებში, რომლებიც მიმართულია კატასტროფების მართვასთან დაკავშირებით მოსახლეობის ინფორმირების, კატასტროფების თავიდან აცილების, რისკის შემცირების, დროული რეაგირების, პოლიტიკის შემუშავების, საკანონმდებლო ბაზის, მარეგულირებელი და მართვის სტრუქტურის, აგრეთვე გექნიკური ბაზის ფორმირების ჩათვლით. საგანგებო სიტუაციებისა და კატასტროფების დროს საერთაშორისო თანამშრომლობის დაუყოვნებელი რეაგირების მიღებისა და კოორდინაციისათვის სახელმწიფო მჭიდროდ თანამშრომლობს კატასტროფების მართვის ჯგუფთან (DMT). კატასტროფების მართვის ჯგუფი, რომელიც ექვემდებარება გაერო-ს, შედგება მისივე მნიშვნელოვანი სააგენტოებისაგან, საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და რამოდენიმე ღონიერი ორგანიზაციისაგან. უკანასკნელი წლების მანძილზე კატასტროფების მართვის ჯგუფი რამდენიმეჯერ ამოქმედდა საქართველოში (მაგალითად, 2002 წელს თბილისში მომხდარი მიწისძვრის, სვანეთში მომხდარი წყალდიდობებისა და მეწყერის და 2005 წელს მომხდარი წყალდიდობის დროს) და დაეხმარა საქართველოს მთავრობას კატასტროფათა შედეგებთან ბრძოლაში. ამგვარ ღონისძიებათა რიცხვში შედის დაზარალებული მოსახლეობისათვის დაუყოვნებელი აუცილებელი დახმარების გაწევა; შეთანხმება ერთობლივი შეფასების შესახებ და მთავრობისადმი, მოწოდებითი მიმართვის მომზადებაში, დახმარების გაწევა. საგანგებო სიტუაციების (2005 წლის წყალდიდობა) დროს დახმარების გაწევაში მონაწილეობდა აგრეთვე მრავალი ღონიერი ქვეყანა, ძირითადად ჩრდილო-ატლანტიკური ალიანსი (NATO) და NATO-ს ევრო-ატლანტიკური კატასტროფების მიმართ მზადყოფნის კოორდინაციის ცენტრი (EADRCC35), რომლის დროსაც საგანგებო სიტუაციების მართვის ჯგუფის წარმომადგენლობამ შინაგან საქმეთა სამინისტროში, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა ჰუმანიტარული დახმარების მობილიზების საქმეში.⁵⁸

8. ბუნებრივი ახასტროფებით გამოწვეული მიგრაცია საქართველოში

საქართველო კატასტროფების მაღალი რისკის მქონე ქვეყანაა. ბუნებრივი და ადამიანის საქმიანობით გამოწვეული კატასტროფების მაღალი რისკი, ერთი მხრივ, სოციალური დაუცველობის ერთ-ერთი მთავარი წყაროა, მეორეს მხრივ, მნიშვნელოვან საფრთხეს უქმნის ადამიანთა სიცოცხლეს და ქვეყნის განვითარებას. ბოლო 35 წლის განმავლობაში განვითარებული ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად ადამიანთა მსხვერპლმა 600-ს გადააჭარბა. 1980-იანი წლების დასაწყისიდან მთიანი რეგიონებიდან მიგრაციის პროცესი განსაკუთრებით გაძლიერდა კლიმატური ცვლილებების გამო, რამაც მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა მთის მოსახლეობის ყოფა-ცხოვრებაზე. მეტიც, განვლილი საუკუნის ბოლო მეოთხედში ათიათასობით ადამიანი დარჩა უსახლკაროდ წყალდიდობების, მეწყერების თუ ზვავების შედეგად. ამასთან, ზოგიერთ რაიონში, ზოგჯერ შეუძლებელია იმავე სოფელში ახლადდასახლებულად მდგრადი ადგილების შერჩევა და საჭირო ხდება მოსახლეობის ისტორიულად დამკვიდრებული ტერიტორიიდან სხვა რეგიონში გადაყვანა ე.წ. ეკომიგრანტების სტატუსით, რასაც თან სდევს ათეულობით მთის სოფლების დაცარიელება, მიწების გაუდაბნობა-გავერანება. ამასთან, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, არც თუ იშვიათად განსახლებული ეკომიგრანტების სოციალური მოწყობის პრობლემები წლების მანძილზე გადაუჭრელი რჩებოდა, იზრდებოდა მათი სოციალურ-ფსიქოლოგიური და სტრესული მდგომარეობა და თანაც, არც თუ იშვიათად ადგილი ჰქონდა და დღესაც აქვს კონფლიქტურ სიტუაციას ადგილობრივ მოსახლეობასა და ჩასახლებულებს შორის.

⁵⁸ ჰუმანიტარული სიტუაცია და გზა განვითარებისკენ, პროგრესის ამსახველი დოკუმენტი, მომზადებულია საქართველოში გაეროს მუდმივი კოორდინატორის ოფისის ჰუმანიტარულ საკითხთა ჯგუფის მიერ, ნოემბერი, 2006 წ., საქართველოს 2005-2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტების ანგარიშები

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

ზოგადად მიგრაციის პოლიტიკაზე, მათ შორის ეკომიგრაციის პოლიტიკაზე, მიდგომებზე, გადასახლების პრაქტიკაზე, ეკომიგრანტების გადასახლების ადგილებში ადაპტაციაზე მიმართულ სტრატეგიაზე, პროგრამებზე, ჩასახლებაზე და ჩასახლებით გამოწვეულ ეთნიკურ დაძაბულობაზე დეტალური 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 ანალიზიც, ძირითადად, აღნიშნულ კვლევას ეყრდნობა. ამასთან, ამ თავში ეკომიგრანტების წინაშე მდგარ პრობლემებზე საუბრისას მაგალითად მოყვანილი სამი რეგიონიდან ორის, ქვემო ქართლისა და კახეთის შესახებ ინფორმაცია ეყრდნობა ჩვენს მიერ სავსე გასვლებითა და ეკომიგრანტებთან ჩატარებული ინტერვიუებით მოპოვებულ ინფორმაციას. რაც შეეხება სამცხე-ჯავახეთს – აქ კვლავ გომ გრიერისა და მედეა გურაშვილის კვლევას ვეყრდნობით.

8.1 ეკომიგრანტთა სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები სამცხე-ჯავახეთში, ქვემო ქართლსა და ახალციხეში

ბუნებრივი კატასტროფების გამო ადგილნაცვალ პირთა პირველი ორგანიზებული გადასახლება 1980-იანი წლების დასაწყისში დაიწყო. იმ დროს გადასახლების პროგრამები კარგად ორგანიზებული და ჯეროვნად დაგეგმილი იყო. ხელისუფლება დაზარალებული ეკომიგრანტებისთვის სესხს გამოყოფდა – ერთ ოჯახზე 4.500 რუბლის ოდენობით, საიდანაც მიგრანტი ოჯახები ვალდებული იყვნენ, მხოლოდ 45% დაებრუნებინათ. ფინანსურ დახმარებასთან ერთად სახელმწიფო საკუთარ თავზე იღებდა სახლებისთვის საჭირო სამშენი მასალებისა და მოწყობილობების გრანსპორტირებას. მეტიც, ეკომიგრანტებს განსახლების ადგილებში სამუშაოზე მიღების უპირატესი უფლება ენიჭებოდათ. საბჭოთა პერიოდში ეკომიგრანტებისათვის გამოსაყოფი მიწის ნაკვეთის მინიმუმ 0.25 ჰექტარს შეაღებდა, თუმცა რეალურად ბევრი ოჯახი გაცილებით მეტს – 1.25 ჰექტარამდე ფართობის ნაკვეთს იღებდა.⁵⁹

1981 წლიდან დღევანდლამდე განსახლების სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში დაახლოებით 11 ათასი ოჯახი გადასახლდა (დაახლოებით 60 ათასი ადამიანი), ძირითადად აჭარისა და სვანეთის მაღალმთიანი რეგიონებიდან. ამავე პერიოდში მიგრანტთა დაუდგენელი რაოდენობა, ძირითადად აჭარიდან, დამოუკიდებლად გადასახლდა საქართველოს სხვა მხარეებში მათი მშობლიური რეგიონების მოსახლეობით გადაგვირთულობისა და მცირემიწიანობის გამო. 1980-იან წლებსა და 1990-იან წლების დასაწყისში ეკომიგრანტთა მიმღები ძირითადი რეგიონები იყო: კახეთი, იმერეთი, სამეგრელო, შიდა ქართლი, გურია და სამცხე-ჯავახეთი. მოგვიანებით, 1990-იანი წლების მეორე ნახევარში, მიგრანტთა ძირითადი მიმღები ქვემო ქართლის რეგიონი გახდა.⁶⁰

ქვემოთ ყურადღებას გავამახვილებთ ეკომიგრანტთა წინაშე მდგარ სოციალურ-ეკონომიკურ პრობლემებზე სამ რეგიონში – სამცხე-ჯავახეთში, ქვემო ქართლსა და კახეთში. სამცხე-ჯავახეთი და ქვემო ქართლი ის რეგიონებია, სადაც ეკომიგრანტების ყველაზე დიდი ნაწილი დასახლდა და სადაც უპირატესად ეროვნულ უმცირესობათა წარმომადგენლები ცხოვრობენ.

სამცხე-ჯავახეთის რეგიონი⁶¹

სამცხე-ჯავახეთში ეკომიგრანტების უმეტესობა მთიანი აჭარის – ხულოს რაიონის სოფლებიდან ჩამოვიდა, საიდანაც ისინი მეწყერებსა და წყალდიდობებს გამოექცნენ. 1981-1988 წლებში ჩამოსული მოსახლეობა მეტწილად ასპინძისა და აღიგენის რაიონებში ჩაასახლეს. ეს რეგიონები ორი მიზეზით იყო მიმზიდველი მიგრირებული მოსახლეობისთვის: მთიან აჭარასთან სიახლოვისა (მიუხედავად იმისა, რომ ამ რეგიონებს შორის დამაკავშირებელი გზები ცუდ მდგომარეობაშია) და 1940-იანი წლებიდან ამ რაიონებში ჩასახლების ისტორიული გამოცდილების არსებობის გამო (ე.წ. თურქი მესხების შუა აზიაში იძულებით დეპორტირება და მათ ნაცვლად საქართველოს სხვა კუთხეებიდან მოსახლეობის ჩამოსახლება).

⁵⁹ გომ გრიერი და მედეა გურაშვილი, ECMI-ის მონოგრაფია №6 “ეკოლოგიური მიზეზებით ადგილნაცვალ პირთა განსახლება არსებული პრობლემის გადაწყვეტა თუ ახლის შექმნა? ეკომიგრაცია საქართველოში 1981-2006, აგვისტო 2007

⁶⁰ იგივე წყარო

⁶¹ იგივე წყარო

სამცხე-ჯავახეთში მცხოვრები ბუნებრივი კაცასტროფის შედეგად დაზარალებულ მოსახლეობის წინაშე მდგარი პრობლემები პირობითად სამ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს: (ა) საცხოვრისი და სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებზე ხელმისაწვდომობა, საკუთრების უფლება; (ბ) კონფლიქტები სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფებს შორის და (გ) ჩასახლების ადგილებში არსებული ბუნებრივი პირობები. ქვემოთ მოკლედ გახილულია ეს პრობლემები.

1989 წელს სახელმწიფო პროგრამით განისაზღვრა ახალქალაქის რაიონში 477 ოჯახის ჩასახლება, თუმცა დღეს ამ რეგიონში მხოლოდ 221 ოჯახი ცხოვრობს, რომელთაგანაც 15-მა საკუთარი სახსრებით იყიდა სახლი, 12 ოჯახს კი სახლი საერთოდ არა აქვს. დანარჩენები ან თავისი პირვანდელი დასახლების ადგილებს დაუბრუნდნენ, ან ჯავახეთში არსებული სირთულეების გამო წალკაში გადასახლდნენ. მეტიც, ვინაიდან არ არსებობდა ადგილზე სახელმწიფო კონტროლის მექანიზმი, ზოგიერთმა ეკომიგრანტმა არაღელვალურად, ძალზე დაბალ ფასად გაყიდა თავისი სახლი და რეგიონი დატოვა. ამის კარგი მაგალითია ახალქალაქის რაიონის სოფელი აშმანა. სოფელი მხოლოდ ეკომიგრანტათვის აშენდა. სახელმწიფო 70 სახლის აშენებას გეგმავდა, რომელთაგანაც მხოლოდ 50 დასრულდა. სოფელში ეკომიგრანტთა რაოდენობა 1989 წელს 70 ოჯახს შეადგენდა, მაგრამ 1991 წლისთვის სოფელში მხოლოდ 38 ოჯახი დარჩა. დღეისთვის ამ სოფელში ეკომიგრანტთა 40 ოჯახი ცხოვრობს.

აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ როგორც ცნობილია, კოსტავას ფონდმა სამცხე-ჯავახეთში 258 სახლი შეისყიდა ეკომიგრანტებისა და სხვა შეჭირვებული ოჯახებისათვის (მათ შორის 217 ნინოწმინდის რაიონში). ფონდმა აჭარიდან გადმოსახლებულ ეკომიგრანტებს ნინოწმინდის რაიონში გამოუყო სახლები.

სოფლები ივერია, გულსუნდა და მირაშხანი სრულიად ახალი სოფლებია, რომლებიც ეკომიგრანტთათვის გაშენდა ასპინძის რაიონში. 1944 წელს თურქი მესხების სამცხიდან და ჯავახეთიდან დეპორტირების შემდეგ ამ ადგილებში მხოლოდ მესხთა სახლების ნანგრევები იყო დარჩენილი. მთავრობამ გადაწყვიტა, ხელახლა დაეფუძნებინა ეს სოფლები და იქ ეკომიგრანტთათვის სახლები აეშენებინა. აღსანიშნავია, რომ დღეს მირაშხანი ასპინძის რაიონის სამაგალითო სოფელია, სადაც საუკეთესო ხარისხის მიწა და წყალია. 1980-იან წლებში ასპინძისა და ადიგენის რაიონში ჩასახლებულ ეკომიგრანტებს 0.5 ჰექტარ მიწას აძლევდნენ, საიდანაც 0.15 საკარმიდამო მიწა იყო, ხოლო 0.35 - სავარგული.

საინტერესოა სოფელ სპასოვკის მაგალითი, რადგან აქ ჩამოსახლებული ეთნიკური ქართული ოჯახები ძირითადად დარჩნენ. 1989 წლამდე აქ მოსახლეობის დიდ უმრავლესობას რუსი ღუხობორები შეადგენდნენ (მხოლოდ ოთხი ოჯახი იყო სომხური). მათი სახლები ან კოსტავას ფონდმა შეისყიდა ეთნიკური ქართველებისათვის, ან „ფარვანამ“ და „ჯავახკმა“ (სომხური ორგანიზაციები) ეთნიკური სომხებისათვის. სოფლის დღევანდელი შემადგენლობა ასეთია: სოფელში მცხოვრები 104 ოჯახიდან 84 ქართულია, 16 სომხური და 4 რუსი ღუხობორებისა. სპასოვკაში მცხოვრები ეკომიგრანტები ხულოს რაიონიდან ჩამოსახლეს და ისინი საკმაოდ დრამატულ ვითარებაში აღმოჩნდნენ. 1990 წლის გაზაფხულზე ხულოდან ნინოწმინდის რაიონისაკენ 117 ოჯახი გამოემგზავრა კოსტავას ფონდის მიერ შეთავაზებულ სახლებში შესასახლებლად. ამავე პერიოდში სომხები ჯავახეთში ქართველების ჩასახლების საწინააღმდეგო დემონსტრაციებს აწყობდნენ. ჯავახეთში საპროტესტო გამოსვლების გამო და მოსალოდნელი ეთნიკური არეულობების თავიდან ასაცილებლად ხელისუფლებამ გადაწყვიტა იმ მიგრანტების შეჩერება, რომლებიც უკვე ახალციხეში იყვნენ, რათა მათ აღარ გაეგრძელებინათ გზა ნინოწმინდისკენ. შედეგად, მიგრანტთა დიდი ნაწილი ხულოში დაბრუნდა, მაგრამ დარჩა 22 ოჯახი, რომელიც კვლავ ცდილობდა, დანიშნულების ადგილამდე მიღწევას. საბოლოოდ ისინი სპასოვკაში ჩავიდნენ და თავიანთ სახლებში შესახლდნენ. დასახლებულთა დასაცავად პოლიციის ძალები იქნა გამოყვანილი, რომლებიც სამი წლის განმავლობაში დარჩნენ სოფელში. მიგრანტთა ამ პირველ ტალღას სპასოვკაში სხვა ოჯახების ჩამოსვლა მოჰყვა.

თავიდან სპასოვკაში საცხოვრებელი პირობები აუგანელი იყო. სამ ოჯახს უწევდა ერთ სახლში ცხოვრება. მიუხედავად იმისა, რომ კოსტავას ფონდმა რამდენიმე სახლი იყიდა მიმდებარე სოფლებში, ეკომიგრანტებს ეშინოდათ სპასოვკის დატოვებისა, სადაც აჭარლები კომპაქტურად ცხოვრობდნენ და არ უნდოდათ სხვა სოფლებში მარტო გადასვლა. გარკვეული დროის შემდეგ ზოგიერთმა ოჯახმა საკუთარი სახსრებით დაიწყო სახლების შექმნა რუსეთში მიმავალი ღუხობორებისაგან.

საცხოვრებლის პრობლემა სოფელში დღემდე არ არის სრულად გადაჭრილი. 1990-იან წლებში ზოგიერთი ეკომიგრანტი საკუთარი ინიციატივით ჩამოვიდა სპასოვკაში და მათგან 16 ოჯახს დღემდე არა აქვს საკუთარი სახლი და ნათესავებთან ან ძველ, დაზიანებულ, ღუხობორების მიერ მიტოვებულ სახლებში ცხოვრობენ. საინტერესოა ფაქტია, რომ ზოგიერთმა ოჯახმა გაყიდა მათთვის კოსტავას ფონდის მიერ გადაცემული სახლები. მიუხედავად იმისა, რომ სახლის მფლობელობის შესახებ დოკუმენტაცია კოსტავას ფონდში ინახებოდა და 25-წლიანი პერიოდის განმავლობაში მათი გაყიდვა კანონით იკრძალებოდა, სახლების პირობითმა მფლობელებმა არაფორმალურად მოახერხეს საკუთარი სახლების გაყიდვა. ასეთი სახლების მყიდველები, ჩვეულებრივ, ან ეკომიგრანტები იყვნენ, რომლებიც აჭარიდან სპასოვკაში მოგვიანებით ჩამოვიდნენ, ან

ზოგჯერ ადგილობრივი სომხები, რომლებიც ძირითადად მთის მოშორებული სოფლებიდან ჩამოდიოდნენ აქ, განსაკუთრებით სოფელ ფოკიდან. სპასოვკაში მცხოვრები ოჯახები, რომლებსაც საცხოვრებლის სერიოზული პრობლემები აქვთ, ან ოჯახები, რომლებიც გაიზარდა და დაყოფა სურთ, მზად არიან ახლომდებარე სოფლებში გადასახლდნენ, სადაც კოსტავას ფონდის კუთვნილი სახლები ჯერ კიდევ მეტნაკლებად ნორმალურ მდგომარეობაშია დარჩენილი, მაგრამ დიდ სომხურ თემებში დასახლებისა ეშინიათ.

ეკომიგრანტების დაბინავებასთან დაკავშირებით კიდევ უფრო რთული მდგომარეობაა ბორჯომის რაიონის სოფელ ბალანთაში. სახელმწიფო პროგრამის მიხედვით ამ სოფელში 32 ოჯახის ჩასახლება იყო განსაზღვრული და მათთვის 50 სახლი უნდა აშენებულიყო. მაგრამ ბალანთაში 1989 წელს მხოლოდ 20 ოჯახი ჩამოვიდა ხულოდან. მათ აღმოაჩინეს, რომ მათ ჩამოსვლისთვის მხოლოდ 6 სახლი იყო აშენებული და დიდმა ნაწილმა საკუთარი ხელით აშენებულ ხის სახლებში გადაწყვიტა დასახლება იმ იმედით, რომ მთავრობა ბოლოს და ბოლოს დაასრულებდა სახლების მშენებლობას. რა გასაკვირია, რომ უმრავლესობამ ორი წლის განმავლობაში ახალდასახლების ადგილები დატოვა, რადგან სახლები არ აშენდა და დღეს სოფელში მხოლოდ ერთი ეკომიგრანტი ოჯახი დაა დარჩენილი. როგორც ბალანთის საკრებულოს ხელმძღვანელმა აგვისხნა, ეკომიგრანტთა წასვლის მიზეზი მკაცრი კლიმატური პირობები, ეკონომიკური სიდუხჭირე და საცხოვრებლის არარსებობა იყო. ბევრი ოჯახი, რომელმაც ბალანთა დატოვა, ხულოში აღარ დაბრუნებულა და სპონტანურად დასახლდა ქვემო ქართლში.

რაც შეეხება სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებს, სამცხე-ჯავახეთში, როგორც ჩანს, მათ გადანაწილებასთან და მფლობელობასთან დაკავშირებით არც თუ უმნიშვნელო პრობლემებს ჰქონდა ადგილი.

როგორც ზოგადად სამცხე-ჯავახეთის სოფლის მოსახლეობა, ისე ეკომიგრანტებიც წერილი ფერმერობით ირჩენენ თავს და ძირითად შემოსავალს იღებენ მესაქონლეობით, მეცხვარეობით და მიწათმოქმედებით (ძირითადად კარტოფილი და თივა). ოჯახების უმეტესობას 2-4 ძროხა ჰყავს, ზოგიერთებს კი დამატებით რამდენიმე ცხვარი. გარდა საკარმიდამო მიწისა, სოფლის მცხოვრებთა უმეტესობა ამუშავეს 1.25 ჰექტარ მიწის ნაკვეთს, რომელიც მათ 1992-1998 წლების მიწის რეფორმის პერიოდში აიღეს იჯარით. დღეს სოფლის მოსახლეობას დამატებითი მიწის ნაკვეთების აღება შეუძლია იჯარით – 1 ჰექტარზე 15-20 ლარად (გერიგორიულ-ადმინისტრაციული ერთეულისა და მიწის ხარისხის მიხედვით). სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტებს, როგორცაა რძე, ხორცი და კარტოფილი, ძირითადად პირადი მოხმარებისათვის აწარმოებენ, ხოლო ჭარბი პროდუქცია ან ადგილობრივ ბაზარზე გააქვთ გასაყიდად, ან უფრო შორს, ახალციხეში, ქუთაისსა და თბილისში მიაქვთ.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მართალია, სამართლებრივად ყოველ პირს ერთნაირი უფლება აქვს მიწის მიღებაზე, მაგრამ ბევრი ეკომიგრანტი ჩივის, რომ მიწა არათანაბრად ნაწილდება. მაგალითად, სოფელ სპასოვკის მცხოვრებნი ჩივიან, რომ ნინოწმინდის რაიონში არიან ფერმერები, რომლებიც 500-800 ჰექტარ მიწას ფლობენ, მაშინ, როდესაც აჭარელ ფერმერებს 2.5 ჰექტარზე მეტი არა აქვთ. მსგავსი სიტუაციაა ახალქალაქის რაიონის ზოგიერთ ნაწილშიც. ხშირად მიწის ფლობას ეთნიკურ კუთვნილებასთანაც აკავშირებენ – ბევრი ჩივის, რომ მათ შეგნებულად ეუბნებიან უარს უფრო მეტი მიწის გამოყოფაზე იმ ნიშნით, რომ ისინი სომხურ თემში მცხოვრები ქართველები არიან.

ასევე არ უნდა გამოგვრჩეს ისიც, რომ ჯავახეთის ბუნებრივი პირობების და კლიმატის გამო, ბევრმა ეკომიგრანტმა უარი თქვა იქ ცხოვრებაზე. მათგან ნაწილი ძველ საცხოვრებელს დაუბრუნდა, ნაწილი კი, ქვემო ქართლისკენ გაემუშრა. ბევრი ახალჩასულის გორელოვკაში, ეფრემოვკაში, ორლოვკასა და სამებაში დარჩენას სწორედ კლიმატურმა პირობებმა შეუშალა ხელი; აქ ზამთარში ტემპერატურა -25 გრადუსამდე ეცემა, გზები კი დიდთოვლობის გამო შვიდი თვის განმავლობაში ჩაკეტილია.

სამცხე-ჯავახეთის რეგიონში ხშირია კონფლიქტური სიტუაციები, აქ მცხოვრებ ეთნიკურ უმცირესობებს შორის. ჯავახეთის ადგილობრივი მოსახლეობა მეტწილად ეწინააღმდეგებოდა ეთნიკური ქართველების მათთან ჩასახლების სახელმწიფო პოლიტიკას. სომხურმა მოსახლეობამ რეგიონში ქართველთა ჩასახლებების საწინააღმდეგო დემონსტრაციები მოაწყო და, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, შეეცადა, რეგიონში ახალჩამოსულთა ჩასახლება არ დაემთხა. მთლიანობაში, ჩამოსახლებული და ადგილობრივი მოსახლეობის ძირითადი პრობლემები სოციალური და ეკონომიკური ხასიათისაა. მიწის მცირე ნაკვეთებზე მარტივი 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 მიერ. ამ მხრივ, ჯავახეთი და ქვემო ქართლი განსაკუთრებით ნაყოფიერი ნიადაგია და ეჭვგარეშეა, რომ არსებულ სოციალურ-ეკონომიკურ სიტუაციაში კონფლიქტის გაღვივების შესაძლებლობა საფრთხეს უქმნის სტაბილურობას რეგიონში. ეს ფაქტი კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს საქართველოს მთავრობის მიერ ადგილობრივ ეროვნულ უმცირესობებსა და ჩამოსახლებულებს შორის დაძაბულობის წინააღმდეგ პოლიტიკის შემუშავების აუცილებლობას. უმნიშვნელოვანესია ასევე სისტემატური ზომების მიღება ეკომიგრანტის რეგულირებისათვის.

ქვემო ქართლისა და კახეთის რეგიონები

ქვემო ქართლსა და კახეთში ჩატარებული გამოკითხვების საფუძველზე, ამ რეგიონებში მცხოვრებ ეკომიგრანტთა შემდეგი პრობლემური საკითხები გამოვლინდა: (ა) საცხოვრისსა და სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებზე ხელმისაწვდომობა, საკუთრების უფლება (ბ) ხელმისაწვდომობა სასმელ და სარწყავ წყალზე, (გ) დასაქმება, (დ) ენერგომომარაგება, (ე) ჯანდაცვა, (ვ) განათლება, (ზ) საგზაო ინფრასტრუქტურა და გრანსპორტი, (თ) ბუნებრივი პირობები.

(ა) საცხოვრისსა და სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებზე ხელმისაწვდომობა, საკუთრების უფლება

სახელმწიფოს ამბიციური გეგმის თანახმად, ეკომიგრანტებისთვის უნდა აშენებულიყო სოფლები, რომლებიც დააკმაყოფილებდა ცხოვრებისთვის აუცილებელ პირობებს, რაც სინამდვილეში სახელმწიფოს არ განუხორციელებია. შედეგად, ეკომიგრანტები ძალზე რთულ სიტუაციაში აღმოჩნდნენ. ეკომიგრანტების ნაწილს ნახევრად აშენებულ (დაუსრულებელ) სახლებში მოუხდათ შესახლება, ნაწილი კი, საერთოდ არ იქნა უზრუნველყოფილი საცხოვრებლით. მაგალითად, ბოლნისის რაიონის, სოფელ დისველში თავდაპირველად 220 კომლი უნდა ჩამოესახლებინათ, მაგრამ იმის გამო, რომ სოფელში სახლები მხოლოდ 80 კომლისთვის იყო გათვლილი, ვერ მოხერხდა დაზარალებულთა დიდი ნაწილის ჩამოსახლება. ბოლნისის რაიონის სოფელ ხაგისოფელში სულ 52 სახლი უნდა აშენებულიყო, თუმცა საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ მშენებლობა გაჩერდა. აშენდა 30 სახლი, რომელთაგან სრულყოფილი მხოლოდ 20-ია. სახლები კენჭისყრის პრინციპით გადანაწილდა და შესაბამისად პირველი 20 სახლი “იბლიანს” შეხვდა. დანარჩენებს მხოლოდ სამოსახლო მიწები შერჩათ. ერთ-ერთმა ქალბატონმა გამოკითხვისას აღნიშნა, რომ სახლი, რომელშიც მისი ოჯახი ცხოვრობს, თვითნებურად დაიკავეს, რადგან მათთვის განკუთვნილი სახლი დღემდე დაუმთავრებელი და საცხოვრებლად გამოუსადეგარია (მხოლოდ კედლები და სახლის სახურავია აშენებული). იმავე ქალბატონმა აღნიშნა, რომ მისი მამისა და ძმისთვის განკუთვნილი სახლების მშენებლობა არც კი დაწყებულა, ისინი მხოლოდ სამოსახლო მიწებს ფლობენ, რომლებიც სასოფლო-სამეურნეო მიზნებისთვის გამოუსადეგარია. საცხოვრებლად გამოუსადეგარია ამავე სოფლის მაცხოვრებლის მიხედვით ღორჯამელაძის ოჯახისთვის განკუთვნილი სახლიც, ამიტომ იგი თავის მეუღლესა და შვილიშვილთან ერთად, მეზობლის სახლის ერთ ოთახში ცხოვრობს.

მოსახლეობას სახლთან ერთად ხელისუფლებამ მიწის ნაკვეთები გადასცა (ოჯახზე დაახლოებით 1 ჰექტარი). ეკომიგრანტთა თანახმად, ადგილობრივი მიწების მხოლოდ 5% ეკუთვნის ჩამოსახლებულ მოსახლეობას, დანარჩენი ნაწილი ადგილობრივების საკუთრებაშია, ამიტომ ჩამოსახლებულ მოსახლეობას უწევს ადგილობრივებისაგან მიწა იჯარით აღება. გადასახადი ნაყოფიერ მიწაზე წელიწადში 100 ლარამდე აღწევს. აღნიშნავენ ასევე, რომ მიწის დამუშავება დიდ სიძნელეებთან არის დაკავშირებული სახნავ-სათესი ტექნიკის სიმწირის გამო. ისინი დამოკიდებულნი არიან ამერბაიჯანულ სოფლებზე, რომლის მკვიდრნიც 1 ჰექტარ სახნავ მიწაზე 100-200 ლარს ითხოვენ.

ბოლნისის რაიონის სოფელ განძიაში სევანეთში თოვლის გზავის შედეგად დაზარალებული მოსახლეობისთვის 150 სახლი უნდა აშენებულიყო, თუმცა მხოლოდ 100 აშენდა. შედეგად დაზარალებულთა დიდი ნაწილის საცხოვრებლით უზრუნველყოფა ხელისუფლებამ ვერ მოახერხა. თითოეულ ოჯახს გადასცეს საკარმიდამო მიწის ნაკვეთები (2500 მ²), თუმცა სოფელში მოსახლეობის დიდ ნაწილს იჯარით აღებული აქვს 2-3 ჰექტარი მიწის ნაკვეთები.

თეთრიწყაროს რაიონის სოფელ ჭივჭავში ეკომიგრანტებისთვის გამოყოფილი სახლების სიმცირე მნიშვნელოვანი პრობლემაა. ხშირია შემთხვევები, როცა ერთ სახლში ორი ან ორზე მეტი ოჯახი ცხოვრობს (მაგალითად, საშა გასვიანის ოჯახი მეზობლის სახლში ერთ ოთახში ცხოვრობს). აღსანიშნავია, რომ სოფელში 120 კომლი ჩამოსახლეს და მხოლოდ 90 სახლი იქნა აგებული. ამასთან, თითოეულ მოსახლეს გადაეცა 1 ჰა მიწის ნაკვეთი.

მარნეულის რაიონის სოფელ ხიხანში ამჟამად 118 კომლი ცხოვრობს. არის შემთხვევები, როდესაც ორი ოჯახი ერთ სახლში ცხოვრობს, რაც სახლების რაოდენობის სიმცირით არ არის გამოწვეული. 118 კომლი 96 სახლშია გადანაწილებული. სოფელ ხიხანში 70-მდე თავისუფალი სახლია, ხელისუფლების გადაწყვეტილებით აქ უნდა ჩაასახლონ მიმდინარე წლის აგვისტოს მოვლენების შედეგად დაზარალებული ოჯახები. რადგან თავისუფალი სახლები არ იყო ბოლომდე დასრულებული, სამი თვის წინ დაიწყო აღდგენითი სამუშაოები. ამ სოფელშიც დაზარალებულ ოჯახებს გადაეცათ 2-3 ჰა მიწის ნაკვეთები, რომლებიც სახლებიდან ნახევარი კილომეტრის მოშორებით მდებარეობს და ძირითადად, სათიბებად გამოიყენება.

თუკი მემოთ აღნიშნულ სოფლებში ჩამოსახლების დროს პრობლემას ეკომიგრანტებისთვის არასაკმარისი სახლების რაოდენობა წარმოადგენდა, ქვემო ქართლის სხვა სოფლებში თავისუფალი სახლების ძალზე დიდი რაოდენობაა წარმოდგენილი. მოსახლეობა მიგოვებულ სახლებს სხვადასხვა მიზნით იყენებს (თივის შესანახად, საქონლის დასაბინავებლად).

გარდაბნის რაიონის სოფელი კაპანახში, სადაც სვანეთიდან მზავის შედეგად დაზარალებული მოსახლეობა ჩამოსახლეს, დაახლოებით 140 კომლი ცხოვრობს. სოფელში მრავალი დაუმთავრებელი სახლია, რომელიც განკუთვნილი იყო ეკომიგრანტთა ოჯახებისთვის, მაგრამ მათმა დიდმა ნაწილმა ვერ მოახერხა ჩამოსვლა (ზშირად ჩამოსასვლელად ოჯახები სვანეთში ჰყიდდნენ საქონელს და ჩამოსახლებისთვის საჭირო თანხას ამგვარად აგროვებდნენ). გადმოსახლების დროს მიგრანტების ნაწილს გადასცეს 5000 მ² მიწის ნაკვეთები. გადმოცემით, ამერაიჯანელებმა ქართველებს უჩივლეს და წაართვეს მიწის ნაკვეთები, სადაც მოხვდა სვანი ეკომიგრანტების მიწების ნაწილიც. ამიგომ სოფელ კაპანახში, მოსახლეობის ნაწილს, მხოლოდ საკარმიდამო (2 500 მ²) ნაკვეთები დარჩათ.

თეთრიწყაროს რაიონის სოფელ ახალ ხაიშში, სადაც ეკომიგრანტებისათვის აშენებული იყო 300-მდე დაუსრულებელი სახლი, დღესდღეისობით, მხოლოდ 120 კომლი სახლობს (სვანეთიდან მზავის ჩამოწოლის შედეგად ჩამოსახლებულები). მიგრანტებს მხოლოდ საკარმიდამო მიწის ნაკვეთები (2500 მ²) აქვთ.

სიღნაღის რაიონის სოფელ ერისიმედში თავდაპირველად სახლები 130 კომლზე იყო გათვლილი, თუმცა დღეს სოფელში 70 კომლი ცხოვრობს. ბევრი აჭარაში დაბრუნდა, ბევრმაც სხვა რაიონში მოძებნა საცხოვრებელი, თუმცა ისევ და ისევ საკუთარი ხარჯებით. თითოეულ ოჯახს აქვს სახნავ-სათესი მიწა (1 ჰა), სადაც ძირითადად მოჰყავთ კარტოფილი და სიმინდი. მიუხედავად იმისა, რომ სახლები დაუსრულებელი იყო, მაინც გადაეცა მოსახლეობას. მოსახლეობის ნაწილს თავიანთი სახსრებით მოუხდა სახლების გამართვა, ნაწილმა კი, დროებითი თავშესაფრისთვის პრიმიტიული ხის სახლები აიშენა იმ იმედით, რომ ბოლოს და ბოლოს მათ ხელისუფლება დაეხმარებოდა და სახლებს დაუსრულებდა.

მარნეულის რაიონის სოფელ მარადისში აჭარიდან გადმოსახლებული, ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად დაზარალებული მოსახლეობა ცხოვრობს. თავდაპირველად სახელმწიფოს დახმარებით მოსახლეობას ასახლებდნენ შულავერში, მაგყლის გადამამუშავებელი ფაბრიკის საერთო საცხოვრებელში. ხოლო შემდგომში დაიწყო სოფელ მარადისის გაშენება, იმ ადგილზე სადაც უწინ ვენახები იყო. საბოლოოდ, სახლები არ დასრულებულა და მოსახლეობას თავიანთი სახსრებით მოუხდა სახლების აშენება (ამჟამადაც სოფლის მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი დაუსრულებელ, ფიცრულ სახლებში ცხოვრობს).

მთის გახლეჩის გამო, კაპარეთი და კიდევ რამდენიმე სოფელი (დღვანი, მაწყვალთა) მეწყერსაშიშად გამოცხადდა და სახელმწიფოს ხელშეწყობით მოსახლეობა შულავერში, მაგყლის კომბინატის კუთვნილ საცხოვრებელ კორპუსებში ჩამოსახლდა. მოსახლეობას დაპირდნენ საცხოვრებლით და მიწით დაკმაყოფილებას სოფელ ხიხანში, თუმცა სახლების დამთავრება ვერ მოხერხდა და მოსახლეობაც იძულებული გახდა მარეთის დასახლებაში დარჩენილიყო. მიგრანტებისთვის გამოყოფილი სამეურნეო მიწები მოსახლეობის საცხოვრებლიდან მოშორებით არსებულ ტერიტორიაზე გადაეცათ. მოგვიანებით ჰპირდებოდნენ, რომ გადაცემულ მიწებზე მათთვის საცხოვრებლებს ააშენებდნენ. პირობა ვერ შესრულდა და დღეს მოსახლეობას ძალზე უჭირს საკმაოდ მოშორებულად მდებარე ნაკვეთების მოვლა და დაცვა. მათი განცხადებით, კარგი იქნებოდა, თუ ვინმე (ხელისუფლება, არასამთავრობო ორგანიზაცია თუ კერძო პირი) დაეხმარებოდა მათ თავიანთი კუთვნილ მიწებზე საცხოვრებლის აშენებაში. შრომის ეფექტიანობის თვალსაზრისით, მათ ურჩევნიათ იცხოვრონ თავიანთი საქმიანობის ადგილთან უფრო ახლოს.

გამოკითხულ სოფელთაგან სახლებთან დაკავშირებული პრობლემა ყველაზე მწვავედ თეთრიწყაროს რაიონის სოფელ წინწყაროში დგას. სოფელში 350 კომლია აქედან 100 სვანეთიდან ჩამოსახლებული, 100 აჭარიდან, ცხოვრობენ ასევე დევნილები აფხაზეთიდან და რამდენიმე ბერძნული ოჯახი. გადმოსახლების დროს, რესპონდენტთა განცხადებით, ხელისუფლება მოსახლეობას არაფრით დახმარებია. მათივე თანახმად, მთავრობა ჩამოსახლებულ მოსახლეობას სახლების შესყიდვას შეჰპირდა, მაგრამ პირობა დღემდე დიდი ნაწილისთვის არ შეუსრულებია თანხების უკმარისობის გამო. სახლები, რომლებშიც მოსახლეობა ცხოვრობს ბერძნებს ეკუთვნით; მიგრანტებმა თავად დაიწყეს მოლაპარაკებების წარმოება ბერძნებთან, რათა თავისივე სახსრებით მოეხდინათ სახლების შესყიდვა.

ცნობილია, რომ მიმდინარე წლის აგვისტოს მოვლენების შემდეგ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს (შსს) კონფლიქტის ზონიდან დევნილებისათვის სახლების აშენება და შესყიდვა დაევალა. რესპონდენტთა განცხადებით, შსს-მ სოფელ წინწყაროში ბერძნების მიერ მიტოვებული სახლების შესყიდვა განიზრახა და მეპატრონეებს თითოეულ სახლზე რვა ათასი ლოლარი შესთავაზა. სოფლის მოსახლეობა აცხადებს, რომ სახლების მესაკუთრეებთან მოსალაპარაკებლად საბერძნეთში სოფლის გამგებელიც კი გაემგზავრა. შსს-ს მიერ შეთავაზებულმა ფასმა, თავისთავად, გამოიწვია სახლებზე საბაზრო ფასის აწევაც, რაც ფაქტიურად, შეუძლებელს ხდის ამ სახლებში ამჟამად მცხოვრები მოსახლეების მიერ სახლების შეძენას (ერთ-ერთი რესპონდენტი, მაგალითად, სახლის მესაკუთრესთან შეთანხმებული იყო ოთხი ათასი ლოლარის გადახდამდე, მაგრამ მესაკუთრემ ფასი ასწია). რესპონდენტთა დიდი ნაწილი აცხადებდა, რომ მესაკუთრეებმა მათ უკვე სახლების დაცლაც კი მოთხოვეს (ერთ-ერთს, მაგალითად, სახლის დაცლის ვადად ა.წ. 30 დეკემბერი დაუწესეს; ამ ვადის გასვლის შემდეგ, ოჯახს, სავარაუდოდ, ძალით გამოასახლებენ). გამოკითხვის

ჩაგარებისას ჩვენ თავად ვიხილეთ შს-ს მიერ შესყიდულ ერთ-ერთ სახლზე გამოკრული გაცხადება, რომელშიც დღესაც აფხაზეთიდან დევნილები ცხოვრობენ.

წალკის რაიონის სოფელი იმერა სულ რამოდენიმე წლის წინ ბერძნებით დასახლებული სოფელი იყო, დღეს სოფელში 70-მდე კომლი ცხოვრობს, აქედან ბერძნების მხოლოდ ორი ოჯახია. ჩასახლებული მოსახლეობა ცხოვრობს წლების წინ საქართველოდან ემიგრირებული ბერძენი ოჯახების სახლებში, რომლის ქირაშიც ყოველთვიურად საშუალოდ 60-80 ლარს იხდიან. ამასთან, ამ სახლის ქირაობის უფლებაც გარანტირებული არ აქვთ, შესაბამისად არ აქვთ საკუთარი სახლის შეგრძნებაც. ერთი წლის ვადითაა ნაქირავეები მიწის ნაკვეთებიც, მიწის ადგილობრივი მსხვილი მესაკუთრისაგან.

მიუხედავად იმისა, რომ მოსახლეობას სახლები და მიწის ნაკვეთები გადაეცათ მფლობელობაში, საკუთრების დამადასტურებელი საბუთები უდიდეს უმრავლესობას დღესაც არ გააჩნია; ფაქტიურად, სახლებიც და მიწებიც სახელმწიფოს საკუთრებაში რჩება. ბევრ შემთხვევაში, ეკომიგრანტებს ახალაშენებული (დაუსრულებელი) სახლები იმ პირობით გადასცეს, რომ ისინი ამ საცხოვრებლის მფლობელები 25 წლის შემდეგ გახდებოდნენ. ეს წინაპირობა ბევრ შემთხვევაში დაირღვა. იყო შემთხვევები, როცა ეკომიგრანტები სახლებს არალეგალურად ყიდდნენ ან უბრალოდ გარემო პირობებთან შეუგუებლობის გამო, გოვებდნენ საცხოვრებელ ადგილს. შედეგად, დღეს მრავალი ადამიანი ცხოვრობს სახლებში, რომლებიც მათ საკუთრებაში არ არის და რომლის განკარგვის უფლება არ აქვთ. აღნიშნული პრობლემას ქმნის ბანკებიდან სესხის გამოტანის თვალსაზრისითაც. ამასთან, სახლზე საკუთრების უფლების არ ქონის გამო, რესპონდენტთა უმრავლესობამ აღნიშნა, რომ მათ ამჟამინდელი საცხოვრისის მიმართ არ გააჩნიათ “საკუთარი სახლის” შეგრძნება.

(ბ) სასმელ და სარწყავ წყალზე ხელმისაწვდომობა

ქვემო ქართლისა და კახეთის რეგიონებში, ეკომიგრანტებით დასახლებულ სოფლებში ერთ-ერთ ყველაზე აქტუალურ პრობლემად წყალმომარაგება ითვლება (როგორც სასმელი, ასევე სარწყავი წყალი). გამოკითხულ სოფელთაგან სასმელი წყლის ნაკლებობა პრობლემურად დაფიქსირდა: გარდაბნის რაიონის სოფელ ლემშენიერაში, სადაც მოსახლეობას სასმელი წყალი გრაფიკით მიეწოდება (ყოველ მეორე დღეს, განსაზღვრული დროით). სოფლის ერთ-ერთ უბანს წყალი საერთოდ არ მიეწოდება და მოსახლეობა მემბოლების ემოებიდან ეზიდება წყალს; გარდაბნის რაიონის სოფელ კაპანახში ხელისუფლების მიერ გაწეული დახმარების შედეგად, სასმელი წყალი გრაფიკით მიეწოდება; ბოლნისის რაიონის სოფელ დისველში სასმელი წყალი ბოლნისიდან საქაჩით იქაჩება და სოფელს მხოლოდ კვირაში ორჯერ მიეწოდება; ბოლნისის რაიონის სოფელ ხაგისოფელში მოსახლეობას სასმელი წყალი უკვე ერთი წელია არ მიეწოდება. სოფელი წყლით მარაგდებოდა სოფელ ხაჩინიდან, მაგრამ იმის გამო, რომ წყლის მიღები დაძველდა და წყლის საქაჩიც გაუუჭებულება, სასმელი წყლის მიწოდება შეუწყდათ. მოსახლეობას სასმელი წყალი მოაქვს წყაროდან, რომელიც სოფლიდან 2 კმ-ითაა დაშორებული.

სასმელი წყლის პრობლემა მოუგვარებელია მარნეულის რაიონის სოფელ ხიხანშიც. სექტემბერში რაიონის გამგეობამ 1500 ლარი გამოყო, ასევე მოსახლეობამ შეკრიბა 7-7 ლარი, რის შედეგადაც ერთობლივი ძალებით, მოხდა მიწების აღდგენა და სოფელს მიეწოდებოდა სასმელი წყალი გრაფიკით, თუმცა ეს მხოლოდ 20 დღე გაგრძელდა. ამჟამად სოფლის მოსახლეობას სთხოვენ 20 დღის განმავლობაში მიწოდებული წყლისთვის 1500 ლარის გადახდას და მხოლოდ ამის შემდგომ ჰპირდებიან სასმელი წყლის კვლავ მიწოდებას. სოფელში სულ ორი წერტილია, საიდანაც მოსახლეობა წყალს სახლებში მიდავს.

მარნეულის რაიონის სოფელ მარადისში წყლის მიღები გაყვანილია, თუმცა წყლის მიღები სახლებში არ შედის (სოფელში 12 წერტილია, საიდანაც მოსახლეობა წყალს იღებს). წყალზე გადასახადი სულზე ერთ ლარს შეადგენს, რასაც მოსახლეობის დიდი ნაწილი ვერ იხდის, ამიტომ სოფელს წყალი კვირაში მხოლოდ ორჯერ მიეწოდება. მოსახლეობა ასევე სარგებლობს სახლის ემოებში ამოთხრილი ჭებით.

მარნეულის რაიონის მარეთის დასახლებაში სასმელი წყალი უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს, წყალმომარაგების სისგემა გადმოსახლების დროს უკვე ამორტირებული იყო. 1994 წელს მოსახლეობის ძალისხმევით მოხერხდა წყლის გამოყვანა სათავე ნაგებობიდან, რომელიც 7კმ მანძილზეა. 2006 წელს ეს საშუალებაც მოიშალა და დღეს მოსახლეობას სასმელი წყალი ემოებში აღარ მიეწოდება. გაზაფხულზე მოხერხდა კანალიზაციის სისგემის აღდგენა. ერთ ოჯახზე წყალზე ყოველთვიური გადასახადი 5 ლარს შეადგენს.

მარნეულის რაიონის სოფელი თამარისი ასევე განიცდის სასმელი წყლის ნაკლებობას. სოფელში სასმელად ძირითადად მოიხმარენ ემოებში არსებული ჭის წყალს, თუმცა ჭები ყველა ოჯახს არ აქვს (მისი გათხრა 1500 ლარი ჯდება), ამიტომ მოსახლეობას უწევს მემბოლებიდან წყლის მიღვა. თეთრიწყაროს რაიონის სოფელი წინწყაროში სასმელი წყალი ამავე რაიონის სოფელ ქსოვრეთიდან მოედინება, მაგრამ წყლის მიღები აღსადაგენია, რის გამოც წყალი სოფელს კვირაში ერთხელ ან ათ დღეში ერთხელ მიეწოდება. ამავე რაიონში, სოფელ ხაიში წყლის მხოლოდ 7 წერტილია. სასმელი წყალი სოფელს გრაფიკით, კვირაში 2-3-ჯერ მიეწოდება. წალკის რაიონში გამოკითხულ სამივე სოფელში – იმერა, ბეშთაშენი და ბაშქოი – სასმელი

წყალი მნიშვნელოვანი პრობლემაა. იმერსა და ბეშთაშენში სულ თითო-თითო წყაროა, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში, არ მოქმედებენ. ბაშქოში კი, წყალმომარაგების სისტემა აღდგენილ იქნა, თუმცა მალევე დაზიანდა და სოფელს დღეს წყალი კვლავ არ მიეწოდება.

გამოკითხულ მოგ სოფელში სასმელი წყალი დაბინძურებულია და მოხმარებისთვის უვარგისი. ასე მაგალითად, სიღნაღის რაიონის სოფელ ერისიძეში მოსახლეობა სარგებლობს წლების წინ სახლის ეზოებში არსებული მცირე ჭების წყლით, რომლის მოხმარებაც საშიშროა ჯანმრთელობისთვის. ამასთან, ყველა ოჯახს არ გააჩნია ჭა და მათ უწევთ სოფელში არსებული რამოდენიმე წერტილიდან ან მეზობლებიდან წყლის მიღვა. სოფლის მოსახლეობა აღნიშნავს, რომ სკოლაში 108-დან 100-მდე მოსწავლეს მუდმივად აწუხებს ხველა, რაც მათი აზრით, გამოწვეულია დაბინძურებული სასმელი წყლით. 2007-2008 წლებში წყლის პრობლემის მოსაგვარებლად გამოიყო 36 ათასი ლარი, თუმცა დღემდე ეს პრობლემა მოუგვარებელია. დაბინძურებული და სასმელად უვარგისი წყალი მიეწოდება თეთრიწყაროს რაიონის სოფელ ჭივჭავის მოსახლეობასაც.

სარწყავი წყლის ნაკლებობა დაფიქსირდა გარდაბნის რაიონის სოფელ ლემშენიერასა და თეთრიწყაროს რაიონის სოფელ ახალ ხაიშში. რესპონდენტები აღნიშნავენ, რომ სარწყავი წყლის ნაკლებობის გამო, ხშირად კარგავენ მოსავალს. გამოკითხულ სოფლებში ისეთებიც აღმოჩნდა, რომლებშიც სარწყავი წყლის სისტემა საერთოდ არ არსებობს, ასეთებია: გარდაბნის რაიონის სოფელი კაპანახი, საგარეჯოს რაიონის სოფელი უდაბნო, სიღნაღის რაიონის სოფელი ერისიძე, ბოლნისის რაიონის სოფლები დისველი და ტანძია, მარნეულის რაიონის სოფლები ხიხანი და მარეთი, თეთრიწყაროს რაიონის სოფელი წინწყარო, წალკის რაიონის სოფლები იმერა, ბეშთაშენი და ბაშქო.

სარწყავი წყლის დაბინძურებამე მიუთითებდნენ ბოლნისის რაიონის სოფელ ხაგისოფელის მაცხოვრებლები, რომლებიც სარწყავად კარეთის წყალს იყენებენ. მათი განცხადებით, წყალი დაბინძურებულია მძიმე ლითონებით და სხვა მავნე ქიმიური ნივთიერებებით, რის გამოც მოსავლის დაახლოებით 60% ფუჭდება. წყლის დაბინძურების მიზეზად მარნეულის ოქროს მომპოვებელი საბაღოს ფუნქციონირება სახელდება.

მარნეულის რაიონის სოფლებში თამარისსა და მარადისში სარწყავი წლის მიწოდების პრობლემა არ დაფიქსირებულა, თუმცა აქ მაცხოვრებლები მიუთითებდნენ სარწყავი წყლის მაღალ ფასზე – დამუშავებული ერთი ჰექტარი მიწის ნაკვეთის მორწყვა ოჯახს დაახლოებით 150 ლარი უჯდება.

(გ) დასაქმება

გარდაბნის რაიონის სოფელი კაპანახის მოსახლეობის განცხადებით, ისინი სვანეთში გაცილებით კარგად ცხოვრობდნენ და შემოსავალიც ოჯახს ასევე გაცილებით მეტი ჰქონდა ვიდრე კაპანახში გადმოსახლების შემდეგ. სვანეთში ისინი ძირითადად მიწათმოქმედებით და მეცხოველეობით ირჩენდნენ თავს. სოფელ კაპანახში დღეს შემოსავლის ძირითად წყაროს საოჯახო მეურნეობა, უფრო მუსკად კი, მეცხოველეობა (თითქმის ყველა ოჯახში ჰყავთ რამოდენიმე სული საქონელი და მათგან მიღებული პროდუქტების – რძის, მაწვნისა და ყველის, გაყიდვით ირჩენენ თავს) წარმოადგენს. მოსახლეობის მხოლოდ მცირედი ნაწილია დასაქმებული, ძირითადად, რკინიგზაზე. სოფელი ლემშენიერაში დასაქმება მოსახლეობის ყველაზე აქტიურ პრობლემას წარმოადგენს. სოფლის მკვიდრთა დაახლოებით 80% დაუსაქმებელია. სოფელ ლემშენიერაში ოჯახის საშუალო თვიური შემოსავალი შეადგენს 100-150 ლარს. შემოსავლის ძირითადი წყარო საოჯახო მეურნეობაა (მიწის დამუშავება და რამოდენიმე სული საქონელი).

ბოლნისის რაიონის სოფელ დისველის მოსახლეობის ძირითადი ნაწილი უმუშევარია. შემოსავლის ძირითადი წყარო საოჯახო მეურნეობაა – ამუშავებენ მიწებს, მოგს აქვს სათიბი მიწებიც და ჰყავთ რამოდენიმე სული საქონელი. სოფელ დისველში ოჯახის საშუალო თვიური შემოსავალი 70-100 ლარს შეადგენს (ძირითადად პენსია). გამოკითხვისას შეგვხვდა ოჯახი, რომელსაც საერთოდ არ გააჩნია შემოსავალი (ნათელა შანიძის ოჯახი). ოჯახი ცხრა წევრისაგან შედგება და უკიდურეს გაჭირვებაში ცხოვრობს. სოფელ ხაგისოფელში მოსახლეობის ნაწილი ძირითადად დასაქმებულია სემონური სამუშაოებით (როგორც მოსახლეობასთან საუბრისას გამოვლინდა, მოსავლის აღების პერიოდში ამგვარი ახლები ქირაობენ ხაგისოფლის მოსახლეობას და დღეში 7-8 ლარს უხდიან). ხაგისოფელში ოჯახის საშუალო თვიური შემოსავალი დაახლოებით 80 ლარს შეადგენს (ძირითადად, ეს პენსიაა, ერთადერთი, რასაც ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე იღებენ პენსიონერები). შემოსავლის ძირითად წყაროს წარმოადგენს საოჯახო მეურნეობა (მიწათმოქმედება და მესაქონლეობა).

თეთრიწყაროს რაიონის სოფელ ჭივჭავში მცხოვრები მოსახლეობის უმრავლესობა სვანეთში ცხოვრების პერიოდში დასაქმებული იყო სხვადასხვა დაწესებულებაში. ისინი ასევე ამუშავებდნენ მიწებს – მოჰყავდათ მოსავალი და ჰყავდათ საქონელი. დღესდღეისობით კი ჭივჭავის მოსახლეობის მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს უმუშევრობა. მოსახლეობის მცირე ნაწილი დასაქმებულია სოფლის სკოლაში, საბავშვო ბაღსა და ამბულატორიაში. სოფელ ჭივჭავში ოჯახის საშუალო თვიური შემოსავალი 70 ლარს შეადგენს (ძირითადად პენსია). შემოსავლის ძირითადი წყაროა საოჯახო მეურნეობა (მიწათმოქმედება და რამდენიმე სული

საქონელი – ისიც ყველას არ ჰყავს). სოფელ ახალ ხაიშში დასაქმების თვალსაზრისით მდგომარეობა მსგავსია. აქ ჭივჭავისგან განსხვავებით, რამოდენიმე კაცის დროებითი დასაქმების წყაროდ ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის მშენებლობა დასახელდა. სოფელ წინწყაროში რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ სამუშაოს საძებნად ამერბაიჯანში მიდიან და იქ, როგორც წესი, დროებით მუშებად მუშაობენ, დღეში 7-8 ლარის ანაზღაურებით.

სიღნაღის რაიონის სოფელ ერისიმელშიც შემოსავლის ძირითად წყაროს მიწათმოქმედება (ძირითადად ჰეილიან კარტოფილსა და სიმინდს) და მესაქონლეობა (რძის პროდუქტების ჩაბარება) წარმოადგენს. სოფელში რამოდენიმე თვეა გაიხსნა საწარმო, რომელიც მოსახლეობისგან რძეს იბარებს. ეს მოსახლეობას ძალზე დაეხმარა, ვინაიდან, გაძნელებული გადაადგილების პირობებში (სამარშუტო ტაქსი დადის კვირაში ერთხელ; გზაც ცუდ მდგომარეობაშია), მათ აღარ უხდებათ შორ მანძილზე სიარული. მოსახლეობა შეშფოთებულია ბოლო დროს გახშირებული საქონლის ქურდობით. ეს საკითხი ყურადსაღებია ამასთანავე იმის გამო, რომ მესაქონლეობა მოსახლეობის შემოსავლის ერთ-ერთ უმთავრეს წყაროს წარმოადგენს. საქმე იმაშია, რომ სოფლის საქონელი, რომელიც თავისუფლად გაშვებული საძოვრად, ხშირად გადადის ამერბაიჯანული სოფლების ტერიტორიაზე. როგორც სოფელში აცხადებენ, გადასულ პირუტყვს ადგილობრივი მოსახლეობა იპარავს. იყო უამრავი შემთხვევა, როდესაც ერისიმელის მაცხოვრებლებმა მიმართეს როგორც ქართულ, ისე ამერბაიჯანულ პოლიციას, თუმცა პირუტყვის უკან დაბრუნების ფაქტები იშვიათია. ზოგიერთი რესპონდენტის აზრით, პრობლემის მოგვარება შესაძლებელია, პირუტყვის შესაკავებლად სამღვარზე თუნდაც მარტივი სასაზღვრო ინფრასტრუქტურის აგებით.

(დ) ენერგომომარაგება

მოსახლეობას პრობლემები აქვს ასევე ენერგომომარაგებასთან დაკავშირებით (დენი, გაზი, შეშა). სოფლების უმეტესობას ბუნებრივი აირი ან საერთოდ არ მიეწოდება ან გაყვანილია მიწები და ხელისუფლება პირდება ბუნებრივი აირით მომარაგებას.

გარდაბნის რაიონის სოფელ კაპანახში დღეს სოფლის ერთ-ერთი ყველაზე მწვავე პრობლემა ელექტროენერჯის გადასახადებს უკავშირდება. მიუხედავად იმისა, რომ ინდივიდუალური მრიცხველებით სარგებლობენ, მოსახლეობა იძულებულია იმაზე მეტი თანხა გადაიხადოს, ვიდრე ამას რეალურად საკუთარი მრიცხველის მიხედვით უნდა იხდიდეს. მედმეტი გადასახადის მიზეზი მთავარ საკონტროლო მრიცხველზე მოსახლეობის მრიცხველების ჩვენების საერთო რაოდენობასთან შედარებით დაწერილი მედმეტი თანხაა. მოსახლეობა დიდი ხანია უშედეგოდ ცდილობს მედმეტი დანახარჯის წყაროების გამოვლენას და მდგომარეობის გამოსწორებას. მსგავსი პრობლემები დაფიქსირდა გამოკითხულ რამოდენიმე სოფელში.

კაპანახში გაყვანილია გაზის მიწები და როგორც თავად მოსახლეობა აცხადებს, გამომომარაგების სისტემა სოფელში არსებობდა, თუმცა დღეს სოფელში გაზი არ არის. გამომომარაგების მიწები გაყვანილია კიდევ რამოდენიმე გამოკითხულ სოფელში, თუმცა არც ეს სოფლები მაგარდება გაზით. კაპანახში გასათბობად და საჭმლის მოსამზადებლად შეშას იყენებენ, რომელიც ოჯახს წელიწადში 600-700 ლარი უჯდება. გათბობისა და საჭმლის მომზადების ანალოგიური წყარო სახელდება აბსოლუტურად ყველა გამოკითხულ სოფელში, ერთეული გამონაკლისების გარდა, სადაც საჭმლის მოსამზადებლად გაზის ბალონებს იყენებენ. თანხაც, 600-700 ლარი, მსგავსია სხვა სოფლებში დასახლებული თანხისა. სხვადასხვა სოფლებში რესპონდენტები ხშირად აღნიშნავენ გასულ მამთარს დარიგებული შეშის ვაუჩერის შესახებ და იქვე უთითებდნენ, რომ ვაუჩერებით პრაქტიკულად არ უსარგებლიათ, ვინაიდან უფასო ვაუჩერთაყ კი, შეშის მოპოვება მაინც ძვირია. მეორე მიზეზად სახელდებოდა ის, რომ გამოყოფილი ტყეკაფი მიუვალ ადგილებზე იქნა გამოყოფილი, რაც აძნელებდა შეშის ტყიდან გამოგანას.

(ე) ჯანდაცვა

ერთ-ერთი აქტუალური პრობლემა ეკომიგრანტებით დასახლებულ სოფლებში პირველადი ჯანდაცვის დაწესებულების არარსებობაა. ხშირი იყო შემთხვევათა რიცხვი, როდესაც სოფელში სამედიცინო პუნქტი არ არსებობდა და მოსახლეობა იძულებული იყო, საჭიროების შემთხვევაში, სხვადასხვა საშუალებით მიეღო გადაუდებელი სასწრაფო დახმარება. დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ პრობლემებს დაბინძურებული წყალი იწვევდა. სოფლები, სადაც პირველადი ჯანდაცვის დაწესებულება (ამბულატორია) არის: მარნეულის რაიონის სოფელი ხიხანი, ბოლნისის რაიონის სოფლები ტანძია და დისველი, გარდაბნის რაიონის სოფელი ლემშენიერა, ქალაქი ღმანისი, სიღნაღის რაიონის სოფელი ერისიმელი, თეთრიწყაროს რაიონის სოფლები ჭივჭავი და ახალი ხაიში.

სოფელ ხიხანში ამბულატორია ამა წლის სექტემბერში აშენდა, თუმცა ჯერჯერობით სოფელს ექიმი არ ჰყავს; მოსახლეობის განმარტებით, ეს პრობლემა მალე უნდა მოგვარდეს. სოფელ ტანძიაში ამბულატორია არის, თუმცა მისი გამოყენება დანიშნულებისამებრ არ ხდება. პირველადი ჯანდაცვის დაწესებულების შენობაში, ამჟამად ბოსელია განთავსებული, ასევე შესახლებულია რამოდენიმე ოჯახი. სოფელს არ ჰყავს ექიმი. ამის გამო, როდესაც ვინმე ექიმის დახმარებას საჭიროებს, უწევს ბოლნისში ჩასვლა. სოფელ ერისიმელში

ახალგარემონტებული ამბულატორიაა, რომელიც ღიაა და პაციენტებს ემსახურება კვირაში ერთხელ, როდესაც ექიმი მოდის სოფელში. სოფელში აღნიშნა მალარიის შემთხვევების მრავალი ფაქტი, თუმცა ისიც იქნა აღნიშნული, რომ 2007-2008 წლებში შემთხვევათა რიცხვმა საგრძნობლად იკლო.

სოფლები სადაც პირველადი ჯანდაცვის დაწესებულება არ არის: მარნეულის რაიონის მარადისის დასახლება და სოფელი თამარისი, ბოლნისის რაიონის სოფელი ხატისოფელი, გარდაბნის რაიონის სოფელი კაპანახი, წალკის რაიონის სოფლები იმერა, ბაშქოი და ბემთაშენი.

აღსანიშნავია, რომ ეკომიგრანტთა შორის ბევრია პირველი და მეორე ჯგუფის ინვალიდი; ისინი გულისტკივილით აღნიშნავენ, რომ სახელმწიფო არ ახორციელებს მათი ჯანმრთელობის გაუმჯობესების ხელშეწყობს პროექტებს და თვლიან, რომ სახელმწიფო ვალდებულია იზრუნოს მათზე.

(ვ) განათლება

ეკომიგრანტებით დასახლებულ ადგილებში საერთოდ არ არის განათლების მიღების ალტერნატიული საშუალებები საბავშვო ბაღისა და საჯარო სკოლების გარდა. მაგრამ გარდა ამისა, ხშირად ეს საგანმანათლებლო დაწესებულებები სოფლის მოსახლეობისთვის აქტუალურ პრობლემას წარმოადგენს.

სოფელ კაპანახში, მაგალითად, არ არის სკოლა, ასევე, არ არის საბავშვო ბაღი. ბავშვებს უწევთ სიარული გარდაბნის რაიონის ამერბაიჯანულ სკოლაში. სოფელ ხატისოფელში ასევე პრობლემური საკითხია სკოლა და საბავშვო ბაღი. სკოლის შენობა იმდენად დაზიანებულია, რომ შეუძლებელია სასწავლო კურსის ნორმალურად წარმართვა, ამიტომ ბავშვებს უწევთ ბოლნისის სკოლაში სიარული, რაც ძალზე რთულია. მოსახლეობამ აღნიშნა, რომ მათ არაერთხელ მიმართეს სხვადასხვა დაწესებულებას, მათ შორის განათლების სამინისტროსაც, რომ მომხდარიყო სკოლის ან აღდგენა ან ახლის აშენება, მაგრამ მათ თხოვნებს არანაირი შედეგი არ მოჰყოლია. სოფელში არც საბავშვო ბაღია.

ხატისოფელის ანალოგიური მდგომარეობაა სოფელ ერისიმედშიც. ერისიმედის საჯარო სკოლაში, სასწავლო პროცესების ჩატარებისათვის არსებული არცერთი პირობა არ არის დაკმაყოფილებული. მაგალითად, სკოლის კედლების უმეტესი ნაწილი დაზიანებულია (ჩამონგრევის საშიშროება), მთლიანად შესაცვლელია სკოლაში არსებული ინვენტარი, არ ხდება სკოლის პერსონალური კომპიუტერებით მომარაგება, სკოლაში სასწავლო ოთახები პატარაა, დარღვეულია ნორმა, რომელიც ითვალისწინებს მერხსა და დაფას შორის სამეტრიან დისტანციას, რის გამოც, გამოკითხვულთა განმარტებით, ბავშვების 70% ახლომხედველია. სოფელში არ არსებობს საბავშვო ბაღი, არ ფუნქციონირებს რაიმე სახის გასართობი დაწესებულება.

სოფელ იმერაში სკოლის საკითხი ასევე პრობლემურია. სკოლა მოსახლეობამ ბერძენის მიერ მიტოვებულ სახლში განათავსა. სკოლა ღლეს საშინელ მდგომარეობაშია. ძველი სკოლის გარემონტებისთვის გამოიყო თანხა, თუმცა რემონტის შემდეგ იმავე წელს სკოლას ჭერი ჩამოენგრა.

(ზ) საგზაო ინფრასტრუქტურა და გრანსპორტი

იმისათვის, რომ ადამიანებმა მოახდინონ საკუთარი შრომის რეალიზაცია და არ იყვნენ იზოლირებულნი განსაზღვრულ გარემოში, აუცილებელია გამართული საგზაო ინფრასტრუქტურა და გადაადგილების საშუალებები (გრანსპორტი). გზის და გრანსპორტის პრობლემები ძალზედ აქტუალურია და ერთმანეთთან მჭიდროდაა დაკავშირებული.

სოფელ მარადისში მოსახლეობამ აღნიშნა, რომ მათთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა უგზობაა, რომელიც მეტწილად მოგვარებულ იქნა და ამისათვის დიდი მადლიერებით მოიხსენიებენ რაიონის გამგებელს. სოფელში ყოველდღიურად დადის კერძო სამარშუტო ტაქსი, რომელსაც მოსახლეობა სოფელ ყულარში გადაჰყავს. სოფელ ხიხანშიც უგზობა ძალზე მნიშვნელოვანი პრობლემაა; იყო დაპირებები, რომ გზა გაკეთდებოდა, თუმცა ამ დროისათვის პირობა შეუსრულებელია. მოსახლეობისთვის განსაკუთრებით აქტუალური ხდება ეს საკითხი ზამთარის პერიოდში. რაც შეეხება გრანსპორტს, ავტობუსი დადის ყოველდღე.

სოფელი ერისიმედი წნორიდან დაახლოებით 43კმ-ითაა დამორებული, გზის ეს მონაკვეთი კი, ძალზე ცუდ მდგომარეობაშია. უგზობა სოფელში მრავალ სხვა პრობლემას წარმოქმნის; მაგალითად, სასწრაფო დახმარების გამოძახების შემთხვევაში, ცუდი გზის გამო, გვიანდება სასწრაფოს ადგილზე ჩასვლა; იყო შემთხვევები, როდესაც მშობიარეებს გზაში მოუხდათ მშობიარობა, რადგან ვერ ასწრებდნენ სამედიცინო პუნქტამდე მისვლას.

სოფელ კაპანახში ორი პრობლემაა, რომელიც ერთმანეთთან მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული. სოფელში სკოლა არ არის. მიუხედავად იმისა, რომ სოფელში დაიგო გზა და ეს პრობლემა გადაიჭრა, სოფლისთვის არ არის გამოყოფილი საგრანსპორტო საშუალება, რის გამოც ბავშვებს სკოლაში სიარული

უწევთ ფეხით. განსაკუთრებით მძიმეა სიტუაცია მამთარში, ამ დროს ბავშვები სკოლაში სიარულს ვერ ახერხებენ.

სოფელ იმერაში საგზაო ინფრასტრუქტურა ძალზე ცუდ მდგომარეობაშია. ზოგადად წალკის რაიონში და მათ შორის, იმერაშიც, არ არის შიდა რაიონული ტრანსპორტი. მოსახლეობას უჭირს ნაწარმის ბაზარზე გატანა და გაყიდვა (ძირითადად ყველი). მძიმე მდგომარეობაშია ასევე დასაქმებულთა მცირე ნაწილი, რომლებიც წალკაში მუშაობენ. სოფელში ერთი მანქანაა, რომლითაც მთელი მოსახლეობა სარგებლობს.

(თ) ბუნებრივი პირობები

ყველა ზემოთ ნახსენები პრობლემური საკითხების გარდა, ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად გადასახლებული მოსახლეობისთვის, აქტუალური რჩება გადმოსახლების ადგილებში არსებული ბუნებრივი პირობები. მეტად საინტერესოა ამ თვალსაზრისით სიღნაღის რაიონის სოფელ ერისიშელის ისტორია. მოსახლეობის გადმოცემით, ამერბაიჯან-საქართველოს საზღვარი მიჰყვება მდინარე ალაზნს. 1956-60 წლებში ალაზნმა შეიცვალა კალაპოტი და 900 ჰექტარი ტერიტორია მოექცა ალაზნის მეორე მხარეს. რესპონდენტთა განცხადებით, შესაძლებელი იყო, რომ ამ ტერიტორიას თანდათანობით აითვისებდნენ ამერბაიჯანლები. შესაბამისად, ხელისუფლებამ მიიღო გადაწყვეტილება, ამ 900 ჰა-ზე გაეშენებინა სოფელი. ასე დაარსდა ერისიშელი (როგორც სოფელში ამბობენ, ერისიშელელები ფაქტიურად საზღვრის დამცველების ფუნქციას ასრულებენ). როგორც ჩანს, ხელისუფლებამ თავის დროზე არ გათვალა, თუ რა საფრთხე შეიძლებოდა შექმნოდა მოსახლეობას იმის გამო, რომ ფაქტიურად მთელი სოფელი მოქცეულია სამი მდინარის აუზში – ალაზნის, ბელაქანჩაისა და კაგეხჩაის (ეს ორი ალაზნის შენაკადებია). ალაზნის ადიდებისას დიდდება მისი შენაკადებიც და გბორავს სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებს, წყალი ვარდება სახლებში, ანგრევს გზას. შედეგად სახეობა უდიდესი ბარალი, ფაქტიურად, ყოველი ძლიერი წვიმის შემდეგ (3-4 წლის წინ ნახევარი სოფელი დაიგბორა).

წალკის რაიონის სოფელ იმერაში, ისევე როგორც საერთოდ, წალკაში, ძალზე რთული ბუნებრივი პირობებია. მამთარში ტემპერატურა მინუს 30 გრადუსამდე ეცემა. მამთარში გზა იკვებება, ამიტომ მოსახლეობას გაადადგილება უჭირს. მარნეულის რაიონის სოფელ ხიხანში აღინიშნა გვალვების ინტენსივობის მრდის შესახებ, რაც სარწყავი წყლის ნაკლებობის პირობებში, ძალზე დიდ სირთულეებს უქმნის მოსახლეობას. ანალოგიურ პრობლემებზე იყო საუბარი სოფელ უდაბნოში და სოფელ ახალ ხაიშიში, სადაც აღინიშნა, რომ ზაფხულში გვალვის ინტენსივობა რამოდენიმე წელია მაგულობს.

8.2 ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის მართვის დღევანდელი ინსტიტუციური მოწყობა

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

• შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და რეკიმის სამსახური (სამმართველო))

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

- (ა) საგანგებო სიტუაციის დროს მოსახლეობის დროული სამედიცინო მომსახურების ღონისძიებათა განხორციელების მიზნით სამინისტროს სფეროში შესაბამისი ძალებისა და საშუალებების მობილიზება და სამედიცინო დაწესებულებების საქმიანობის კოორდინაცია;
- (ბ) ტექნოგენური, ბუნებრივი კატასტროფებისა და ეპიდემიების დროს დამდგარი საგანგებო სიტუაციებისას დამარალებული მოსახლეობის სამედიცინო უზრუნველყოფისათვის საჭირო სამობილიზაციო გეგმების შედგენა-განხორციელება; არსებული სამობილიზაციო რეგერვის შენახვის პროცესის შედამხედველობა;
- (გ) “სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ” საქართველოს კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებით ნორმატიული აქტების დამტკიცების თაობაზე” საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 21 იანვრის №42 ბრძანებულებით გათვალისწინებული სარეკიმო საიდუმლო ორგანოსათვის დაკისრებული ფუნქციების, უფლებებისა და მოვალეობების განხორციელება.

როგორც ვხედავთ, სამსახური ძირითადად ორიენტირებულია დროული სამედიცინო მომსახურების ორგანიზების მიზნით შესაბამის ღონისძიებათა დაგეგმვასა და განხორციელებაზე.

• **ლგოლვილთა და განსახლების სამინისტრო**

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

სამინისტროს მიგრაციის, რეპატრიაციისა და ლგოლვილთა საკითხების დეპარტამენტის უფლება-მოვალეობებიდან საინტერესოა სტიქიური უბედურებებით გამოწვეული მიგრანტების განსახლების ორგანიზება; რეაბილიტაცია-ადაპტაციის პროცესის ხელშეწყობა. დეპარტამენტის ფუნქციებს წარმოადგენს ასევე სტიქიური მოვლენებით გამოწვეული ეკომიგრაციული პროცესების ეფექტიანი მართვის სისტემის შემუშავება და რეალიზაციისათვის ხელშეწყობა; კომპეტენციის ფარგლებში საქართველოს ტერიტორიაზე მიგრაციული პროცესების მონიტორინგი; სტიქიასაშიში რეგიონებიდან მოსალოდნელი მიგრაციის პროგნოზირება და ეკომიგრანტთა განსახლების პროგრამების განხორციელება; ეკომიგრანტთა განსახლების ორგანიზება; ახალ საცხოვრებელ ადგილებზე მათი ადაპტაცია-ინტეგრაციის პროგრამების შემუშავება და განხორციელებისათვის ხელშეწყობა; ეკომიგრანტების მონაცემთა ბაზის შექმნა.

8.3 ბუნებრივი ახასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის თანამედროვე სახანონო საფუძვლები

ამჟამად საქართველოში არ არსებობს რაიმე ნორმატიული აქტი, რომელიც მთლიანად ბუნებრივი კატასტროფების თანმდევ მიგრაციას (ეკომიგრაციას) დაარეგულირებს. გერმანიის “ბუნებრივი კატასტროფა” განსხვავებით, სიგყვა “ეკომიგრაცია” ან “ეკომიგრანტი” საქართველოს მოქმედ გარემოსდაცვით კანონმდებლობაში არ არსებობს. როგორც ზემოთ ვისაუბრეთ, გარემოსდაცვით კანონმდებლობაში ორად ორი გამოწვევისა: 1. “წყლის შესახებ” კანონის 25-ე მუხლი, რომელიც ადგენს სტიქიური უბედურებისას მოსახლეობის გადასახლებას საშიში მონიდან და დაზიანებული სახლებიდან. თუმცა მათ რაიმე სტატუსი, მით უმეტეს ეკომიგრანტის სტატუსი მინიჭებული არ აქვთ და 2. “საგანგებო მდგომარეობის შესახებ” კანონის მე-13 მუხლი, რომელიც ეხმარება ეკომიგრაციის თემატიკასა და რეგულაციას, კერძოდ, ამ მუხლის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს (მათ შორის მოიარება საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის, ან ეკოლოგიური უბედურების ბონები) ან მისი თავიდან აცილებისათვის, ლიკვიდაციის სამუშაოთა წარმოებასთან დაკავშირებით დაზარალებულ მოქალაქეებს სახელმწიფო უზრუნველყოფს საცხოვრებელი სადგომებით, უნაზღაურებს მიყენებულ მატერიალურ ზარალს, ეხმარება სამუშაოზე მოწოდებაში და უწევს სხვაგვარ დახმარებას. ეკომიგრანტის სტატუსი დაზარალებულ მოსახლეობას არც ამ კანონით აქვთ მინიჭებული.

მიყენებული მიანის ანაზღაურების პრინციპისადმი მიღვთა ასევე ფრაგმენტულ ხასიათს აგარებს. არ არსებობს ერთი რაიმე ნორმატიული სახით არსებული დოკუმენტი, რომელიც ყველა შემთხვევისათვის იქნებოდა განკუთვნილი და არა ცალკეული რეგიონებისათვის. მაგალითად, სამეგრელო-ზემო სვანეთში, რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთში, იმერეთში, სამცხე-ჯავახეთში, შიდა ქართლში, მცხეთა-მთიანეთში, ქვემო ქართლში, კახეთსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სტიქიურ მოვლენებთან დაკავშირებით საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2005 წლის 3 მაისის №166 ბრძანებით შეიქმნა საქართველოს რეგიონებში სტიქიის შედეგად მიყენებული ზარალის შემსწავლელი სამთავრობო კომისია, რომელსაც სტიქიისაგან მიყენებული ზარალის სალიკვიდაციო ღონისძიებათა განსახორციელებლად დაევალა სამინისტროების, შესაბამისი რეგიონების სამხარეო ადმინისტრაციების, ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენელთა მონაწილეობით 10 დღეში სტიქიის შედეგად მიყენებული ზარალის დადგენა-შეფასების უზრუნველყოფა, სტიქიისაგან მიყენებული ზარალის სალიკვიდაციო ღონისძიებების შემუშავება. კომისიას ასევე დაევალა ამ მიმართულებით შესაბამისი სამინისტროების, მათი საქვეუწყებო დაწესებულებების, რეგიონების სამხარეო ადმინისტრაციების, ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობისადმი, ასევე საზღვარგარეთის ქვეყნებიდან, სხვადასხვა საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციებიდან ჰუმანიტარული დახმარების მიღებისა და განაწილებისადმი კოორდინაციის გაწევა.

ეკომიგრანტების და საერთოდ, ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად დაზარალებული (დაზიანებული) მოსახლეობისათვის დახმარების აღმოჩენას უკავშირდება ასევე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2005 წლის 3 აგვისტოს №203/ნ ბრძანებით დარეგულირებული ურთიერთობები. კერძოდ, სამინისტრო განსაკუთრებულ პირობებში (სტიქიური უბედურება, მოსახლეობის

მასობრივად დაზიანება, ეპიდემია, იშვიათი დაავადება), ჰუმანიტარული მიზნით ან გადაუდებელი სახელმწიფო ინტერესების არსებობის შემთხვევაში არარეგისტრირებული სამკურნალო საშუალებების საქართველოს ტერიტორიაზე შემოტანისა და გამოყენების თაობაზე დასკვნის მომზადების მიზნით არეგულირებს კომისიის შექმნისა და ამ მედიკამენტების შემოტანისა და გამოყენების საკითხებს. სხვა საკითხია, რამდენად ეფექტური და კვალიფიციური იქნება ასეთი კომისიის მუშაობა ექსტრემალურ, საგანგებო პირობებში, მითუმეტეს, როდესაც საკითხი ეხება ქვეყანაში იმ სამკურნალო პრეპარატების შემოტანას, რომელსაც არ გაუვლიათ სახელმწიფო გამოცდა. ისიც გასათვალისწინებელია, რომ სტიქიური უბედურებისას მოსახლეობის მასობრივად დაზიანების შემთხვევაში ადგილი ექნება ასეთი სახის პრეპარატების მასობრივ დარიგებას (გამოყენებას), რაც (უცნობი მედიკამენტების მასიური გამოყენება) ლოგიკურია, რომ ღიდ საფრთხეებს შეიძლება შეიცავდეს.

საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 12 სექტემბრის №157 დადგენილება „ლტოლვილთა, იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა რეგისტრაციისა და სოციალური საკითხების, სახელმწიფო ფულადი შემწეობის, ჰუმანიტარული და სხვა სახის დახმარების გაცემის მოწვევრიგების ღონისძიებათა შესახებ“, რომლის მე-8 პუნქტში მითითებულია: „სამინისტროებმა ჰუმანიტარული დახმარების სხვადასხვა პროექტის განხორციელებისას პრიორიტეტი მიანიჭონ დევნილ და სტიქიით დაზარალებულ მოსახლეობას“. რაიმე, სხვა კონკრეტული სტიქიით დაზარალებულ მოსახლეობასთან ან მათ დახმარებასთან მიმართებაში დადგენილებით მოცემული არ არის.

ფინანსურ კანონმდებლობაში, მაგალითად, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 168-ე მუხლის (გადასახადისაგან გათავისუფლება) პირველი ნაწილის ”ნ“ ქვეპუნქტში მითითებულია, რომ ”სამშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრისაგან თავისუფლება პრევატივების 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“. საგადასახადო კოდექსის ეს ჩანაწერი პირდაპირ კავშირშია საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 7 ივლისის №111 დადგენილებასთან. კერძოდ, დადგენილება არეგულირებს სტიქიური მოვლენების შედეგად უსახლკაროდ დარჩენილი მოსახლეობისათვის საკარმიდამო მიწის ნაკვეთების მონაცვლეობის საკითხებს. დადგენილებაში მითითებულია, რომ საქართველოში მომხდარი სტიქიური მოვლენების შედეგად მთელ რიგ რაიონებში დაინგრა საცხოვრებელი სახლები. მათი უმეტესობა განთავსებული იყო მდინარეთა გასხვისების ზოლში და მეწყერსაშიმ ადგილებში, სადაც საცხოვრებელი სახლების აღდგენა და მათი შემდგომი ექსპლუატაცია დაუშვებელია, რის გამოც ღდის წესრიგში დადგა საკითხი უსახლკაროდ დარჩენილი მოსახლეობისათვის საკარმიდამო მიწის ნაკვეთების მონაცვლეობის შესახებ გეგმარებით საკადასტრო ერთეულებზე. ამ მიზნით საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სტიქიური მოვლენების შედეგად უსახლკაროდ დარჩენილი ოჯახებისათვის ახალი საცხოვრებელი სახლების ასაშენებლად მდინარეთა მკაცრი ზედამხედველობის ზოლიდან და მეწყერსაშიმი ადგილებიდან საკარმიდამო მიწების მონაცვლეობის ნება დაერთო ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. საკარმიდამო მიწის ნაკვეთების მონაცვლეობის განხორციელება დაევალა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს.

ეკომიგრაციის თემატიკას არაპირდაპირ ეხმაურება მიწის შესყიდვისა და გადასახლების სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა. მიწის შესყიდვა რეგულირდება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრული სახელშეკრულებო სამართლის საფუძველზე მხარეთა შეთანხმებისა და ორმხრივი ხელშეკრულების გაფორმების გზით (ნასყიდობა). რაც შეეხება გადასახლებას, საკუთრების ხელშეუხებლობის კონსტიტუციით აღიარებული უფლება, ამავე კონსტიტუციით აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის დასაშვებია საკუთრების ჩამორთმევა კანონით პირდაპირ დადგენილ შემთხვევებში (მაგალითად, საქართველოს 1999 წლის 23 ივლისის კანონით “აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ”), სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას და მხოლოდ სათანადო ანაზღაურებით (საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლი). ცხადია, რომ აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის, ექსპროპრიაციის მინიჭების უფლებისა და ექსპროპრიაციის განხორციელების წესი პირდაპირ კავშირში არ არის ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად მოსახლეობის გადასახლების, ან მათთვის რაიმე კომპენსაციების გაცემის წესებთან. ეს აბსოლუტურად სხვადასხვა საკითხებია.

8.4 ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის მართვის თანამედროვე პოლიტიკა

ეკომიგრანტთა პრობლემების გადასაჭრელად გარკვეული მცდელობები განხორციელდა 2004 წლიდან. კერძოდ ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ 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 მთავრობის დადგენილების მიღება, რომელიც წალკის, ახალქალაქისა და ნინოწმინდის რაიონებში ეკომიგრაციის პროცესების

მარეგულირებელი კომისიის შექმნას ითვალისწინებდა. დადგენილება წალკაში ადგილობრივ სომხებსა და აჭარიდან ჩამოსახლებულ ქართველ ეკომიგრანტებს შორის წარმოქმნილი კონფლიქტის საპასუხოდ მომზადდა. დადგენილებაში ნათქვამი იყო, რომ დაუყოვნებლივ საჭიროა ეკომიგრაციის პროცესების რეგულირება, მისი იურიდულ ჩარჩოებში მოქცევა და ამ საკითხების გადაწყვეტისათვის ახალი მიდგომების მოძიება. ამ მიზნების განსახორციელებლად ბრძანებულება ითვალისწინებდა მარეგულირებელი კომისიის შექმნას, რომელიც ორი კვირის ვადაში ჩამოსახლებულთა, ადგილობრივი თემისა და სხვა პრობლემების გადაწყვეტისათვის წინადადებების ფორმულირებას შეძლებდა. თუმცა, ამ ბრძანებულებას არანაირი ზომები და ქმედებები არ მოჰყოლია. კომისია 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, ლგოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ აამოქმედა ახალი საპრეზიდენტო პროგრამა “ჩემი სახლი”, 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.

ლგოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ პროგრამა “ჩემი სახლის”⁶² ფარგლებში შექმნა საინფორმაციო ბანკი 90-იანი წლებიდან დღემდე ქვეყანაში სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული ოჯახების შესახებ. მიმდინარეობს წინა საუკუნის 80-იან წლებში სტიქიით დაზარალებული და სხვა რაიონებში გეგმიური წესით ჩასახლებული ოჯახების საინფორმაციო ბანკის შექმნაც.

ამ ეტაპზე არსებული ინფორმაციით, ქვეყნის 17 რაიონის 55 სოფელში უნდა აშენებულიყო 5094 საცხოვრებელი სახლი. აშენდა – 3090, აქედან ათვისებულია – 2723. 367 სახლში არ ჩასახლებულან დაზარალებული ოჯახები. დარჩენილი ასაშენებელი 2004 სახლიდან 280-ის მშენებლობა საერთოდ არ დაწყებულა, ხოლო მშენებლობის პროცესში მიტოვებულია 1724 სახლი. შესასწავლია დამთავრებულ საცხოვრებელ სახლებში განთავსებული ოჯახების საკითხი. სამინისტროს ხელთ არსებული ინფორმაციით, რამდენიმე ასეული ოჯახი იქ უკანონოდ ცხოვრობს.

დამუშავდა და რეგიონულ ჭრილში გაანალიზდა ინფორმაცია 90-იანი წლებიდან დღემდე სტიქიით დაზარალებული ოჯახების შესახებ. არსებული მონაცემებით, დაზარალებული ოჯახების საერთო რაოდენობა (დაზიანების კატეგორიების მიხედვით) 31341-ია. აქედან პირველ კატეგორიას (საცხოვრებელი სახლი ან მისი ნაწილი დანგრეულია) განეკუთვნება დაზარალებულ ოჯახთა 13 პროცენტი, მეორე კატეგორიას (საცხოვრებელი სახლი დაზიანებულია და საცხოვრებლად გამოუსადეგარია) – 18 პროცენტი, მესამე კატეგორიას (საცხოვრებელი სახლი დაზიანებულია და აღდგენას ექვემდებარება) – 51 პროცენტი და მეოთხეს, მეორე კატეგორიას მსგავსად (საცხოვრებელი სახლის მიმდებარე ტერიტორია დაზიანებულია) – ოჯახების 18 პროცენტი.

ცხრილი 13. პირველი, მეორე, მესამე და მეოთხე კატეგორიის დაზიანების მქონე საცხოვრებლის განაწილება რეგიონების მიხედვით

რეგიონები	პირველი კატეგორია	მეორე კატეგორია	მესამე კატეგორია	მეოთხე კატეგორია
იმერეთი	1203	2629	8506	666
შიდა ქართლი	798	614	1279	67
სამცხე-ჯავახეთი	678	52	1226	8
რაჭა-ლეჩხუმი	316	544	999	922
გურია	308	359	995	895
სამეგრელო-მეომ-სვანეთი	305	739	1341	678
აჭარა	189	469	558	2052
კახეთი	123	59	557	160
მცხეთა-მთიანეთი	85	84	476	132
ქვემო ქართლი	32	11	236	0
სულ	4037	5560	16164	5580

წყარო: საქართველოს ლგოლვილთა და განსახლების სამინისტროს 2006 წლის ანგარიში

⁶² საქართველოს ლგოლვილთა და განსახლების სამინისტროს 2006 წლის ანგარიში

როგორც ზემოთ მოყვანილი ცხრილიდან ჩანს, განსაკუთრებით მწვავეა მდგომარეობა იმერეთში, შიდა ქართლსა და სამეგრელო-ზემო სვანეთში.

2005-2008 წლებში ლგოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ სტიქიით დაზარალებული ოჯახებისთვის შეიძინა სახლები:

- 2005 წელს – 249 საცხოვრებელის სახლი საერთო ღირებულებით 1 249 686 ლარი;⁶³
- 2006 წელს – 210 სახლი საერთო ღირებულებით 1 277 700 ლარი;⁶⁴
 - წალკის რ-ნი – 156 საცხოვრებელი სახლი
 - თეთრიწყაროს რ-ნი – 36 საცხოვრებელი სახლი
 - ახმეტის რ-ნი – 17 საცხოვრებელი სახლი
 - გარდაბნის რ-ნი – 1 საცხოვრებელი სახლი
 - სანოგარო და აუდიტორული საქმიანობა – 31 554 ლარი
- 2007 წელს – 187 საცხოვრებელი სახლი (თანხა უცნობია)⁶⁵
 - ლაგოდეხში – 28 საცხოვრებელი სახლი;
 - წალკაში – 131 საცხოვრებელი სახლი;
 - ახმეტაში – 17 საცხოვრებელი სახლი;
 - კასპში – 1 საცხოვრებელი სახლი
 - ნინოწმინდაში – 10 საცხოვრებელი სახლი.

ცხადია, რომ ყველაზე სასწრაფოა I და II კატეგორიის სამოსახლოებიდან მოსახლეობის გაყვანა, რადგან მათ საკუთარ სახლებში ცხოვრება ან საერთოდ არ შეუძლიათ, ან უსაფრთხოდ ვერ ცხოვრობენ. III და IV კატეგორიის ოჯახები მოგვიერ განიხილება პოტენციურ ეკონომიკურ ან დემოგრაფიულ მიგრანტებად, ანუ ისინი მეტწილად თავს ვერ ინახავენ სახნავ-სათესი მიწის ნაკლებობის გამო.

პოტენციური მიგრანტების რაოდენობა, განსაკუთრებით კი აჭარის ხულოსა და შუახევის რაიონებში, იმდენად დიდია, რომ მთავრობის მოგიერთი წარმომადგენლის შეფასებით, მიგრაციის პროცესების წარმატებულად სამართავად რამდენიმე მილიონი დოლარია საჭირო. მთავრობის მიერ სახლების შესყიდვის პროცესი კი ძალზე ნელი და არასაკმარისია.

ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად დაზიანებული ან დაზიანების საშიშროების წინაშე მდგარი სახლებისა თუ მიწის ნაკვეთების ახლანდელი მდგომარეობის ამსახველი ამგვარი მონაცემთა ბაზის შექმნა მნიშვნელოვანი დასაწყისია, რაც ამ პრობლემით მთავრობის დაინტერესებაზე მიანიშნებს.

დასკვნები და რეკომენდაციები

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის და ამ მოვლენებით გამოწვეული მიგრაციის სფეროში არსებული პოლიტიკის, კანონმდებლობის, ინსტიტუციური მოწყობის და ფინანსური ასპექტების ანალიზით უპირველეს ყოვლისა დგინდება, რომ ამ სფეროში პოლიტიკაც და კანონმდებლობაც აშკარად შედეგისა და ხასიათისაა. პოლიტიკა არ არის სტრუქტურირებული და თანმიმდევრული, ხოლო კანონმდებლობა ნაკლებად შეიცავს კანონადასრულების წესებს, პროცედურებს, კომპეტენტურ ორგანოთა კონკრეტულ მოვალეობებს, მითუმეტეს ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის საკითხებში. ხშირია შემთხვევები, როდესაც პასუხისმგებლობა სხვადასხვა კანონით სხვადასხვა აღმასრულებელი ხელისუფლების სახელმწიფო დაწესებულებას ეკისრება ან ეს პასუხისმგებლობები არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული და ერთმანეთისაგან გამიჯნული. არ არსებობს ასევე ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად დამდგარი ზიანისა და კომპენსაციის დაანგარიშების უნიფიცირებული მარეგულირებელი დებულებები.

სახელმწიფოს მმართველობითი რესურსების ფინანსური უზრუნველყოფა შემზღვეულია უშუალოდ კატასტროფისა და კატასტროფის შემდგომ მოკლე პერიოდშიც კი. მიუხედავად ბოლო წლების მიღწეული მნიშვნელოვანი ზრდისა, სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების დონე მაინც არასაკმარისია. შემზღვეული სახელმწიფო ფინანსური რესურსები უმთავრესად თავდაცვას, სამართალდაცვას, მოსახლეობის სოციალურ უსაფრთხოებას და ეკონომიკის პრიორიტეტული დარგების განვითარებას ხმარდება. ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის პრობლემების გადასაწყვეტად სახელმწიფოს მიერ

⁶³ საქართველოს ლგოლვილთა და განსახლების სამინისტროს მიერ 2005 წელს გაწეული მუშაობის ანგარიში

⁶⁴ საქართველოს ლგოლვილთა და განსახლების სამინისტროს მიერ 2006 წელს გაწეული მუშაობის ანგარიში

⁶⁵ საქართველოს ლგოლვილთა და განსახლების სამინისტროს მიერ 2007 წელს გაწეული მუშაობის ანგარიში

უმრუნველყოფილი დაფინანსება არასათანადო ამ სფეროში რეალური ცვლილებების და შედეგების მისაღწევად.

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

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

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია – არარსებული ან ძალზე სიმბოლურად არსებული წინასწარი გაფრთხილების/შეგყობინების სისტემა, რომელიც განკუთვნილია მაღალი რისკის მქონე ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის გაფრთხილებისთვის. იგივე შეიძლება ითქვას სტიქიური მოვლენების პროგნოზირებასა და მონიტორინგზე. სხვადასხვა სამეცნიერო დაწესებულებაში საკმარისადაა კვალიფიციური და პროფესიული კადრები, თუმცა სტრატეგიული დაგეგმარებისა და რისკის შემცირების პოლიტიკის შემუშავებისას მათი გამოყენება მეტად შეზღუდულად ხდება. ჯერჯერობით სახელმწიფოს არ გააჩნია კატასტროფების რისკის შემცირების სტრატეგია და მისი ძალისხმევა ხშირად სპონტანურია და კონკრეტულ შემთხვევებს ეფუძნება. ამის გამო, მთავრობის ყველა აღნიშნული კონკრეტული ძალისხმევა, ხშირად, შეუთანხმებელია.

ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროსა და ამ მოვლენებით გამოწვეული მიგრაციის პოლიტიკის ანალიზმა ასევე ისიც გამოავლინა, რომ ერთ-ერთი გადაუდებელია ამოცანაა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციისა და მასთან შესაბამისობაში მოყვანა, განსაკუთრებით იმ გარემოსდაცვითი ინსტრუმენტების გამოყენების სფეროში, რომლებიც უმრუნველყოფენ 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 და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში მიღებული ევროკავშირ-საქართველოს მოქმედებათა გეგმა ავალდებულებს ჩვენს ხელისუფლებას ეროვნული კანონმდებლობა შესაბამისობაში მოიყვანოს ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებთან და ამ სფეროების მარეგულირებელ პრინციპებთან.

ქვემოთ წარმოდგენილია რეკომენდაციები იმ აუცილებელი ღონისძიებების შესახებ, რომელთა გატარება აუცილებელია ბუნებრივი კატასტროფების რისკის და ამ მოვლენებით გამოწვეული მიგრაციის მართვის სისტემის გაუმჯობესებისა და სრულყოფისათვის:

- (ა) აუცილებელია ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის პოლიტიკისა და ეროვნული სტრატეგიის შემუშავება ყველა დაინტერესებული მხარის მონაწილეობით;
- (ბ) აუცილებელია ბუნებრივი ხასიათის საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირების ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი გეგმების შემუშავება და მიღება;
- (გ) საჭიროა დადგინდეს ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის კომპეგენციათა გამიჯვნის ნათელი კრიტერიუმები და თავად ამ ორგანოების კომპეგენციები;
- (დ) აუცილებელია მთელი ქვეყნის მასშტაბით კარგად ორგანიზებული, უწყვეტად ფუნქციონირებადი გეომონიტორინგული და ჰიდრომეტეოროლოგიური კვლევების წარმოება და რისკების შეფასება, რომელიც უნდა დაეფუძნოს რისკის შეფასების ერთიან მეთოდოლოგიას;
- (ე) აუცილებელია იმ არსებული გარემოსდაცვითი ინსტრუმენტების გაძლიერება და ახალი ინსტრუმენტების დანერგვა, რომლებიც უმრუნველყოფენ ბუნებრივი კატასტროფების რისკის გათვალისწინებას ამა თუ იმ საქმიანობის (პროექტის) და/ან განვითარების პროგრამის განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას;
- (ვ) შემუშავებულ და მიღებულ უნდა იქნეს ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად დამღვარი ზიანისა და კომპენსაციის დაანგარიშების მარეგულირებელი დებულებები
- (ზ) აუცილებელია ბუნებრივი კატასტროფებისაგან დამღვევის სამართლებრივი საფუძვლების შემუშავება და მიღება

- (თ) აუცილებელია უფრო მეტი გამჭვირვალობა ბუნებრივი კატასტროფების რისკის მართვის დაფინანსების უზრუნველყოფაში; სახელმწიფო ბიუჯეტებში, შესაძლებლობის ფარგლებში, ბუნებრივი კატასტროფების პრევენციისა და მათი შედეგების აღმოფხვრის ღონისძიებებთან დაფინანსების გამიჯვნა;
- (ი) აუცილებელია ქვეყნის ტერიტორიაზე ფართო საინფორმაციო სისტემის შექმნა, ერთიანი კომპიუტერული ქსელის ჩათვლით, რომელიც უზრუნველყოფს საგანგებო სიტუაციებისათვის მზადყოფნის ღონისძიებების მხარდაჭერას, უწყვეტი, დეტალური ინფორმაციული ნაკადების მიწოდებას;
- (კ) აუცილებელია მასმედიის ჩართვა საინფორმაციო ქსელში, განსაკუთრებით რეგიონულ დონეზე, რაც გააძვირებს ინფორმაციის სწრაფ გადაცემას საგანგებო მდგომარეობის დროს;
- (ლ) აუცილებელია საშიშ სტიქიურ მოვლენებზე საზოგადოების ინფორმირებისა და მზადყოფნის ამაღლება, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობა; საშიში სტიქიური მოვლენების პრევენციისა და მათი შედეგების აღმოფხვრის ღონისძიებებში საზოგადოების ეფექტიანი ჩართვის გზების მოძიება;
- (მ) აუცილებელია ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის მართვის სტრატეგიის შემუშავება;
- (ნ) აუცილებელია ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული მიგრაციის შესახებ შესაბამისი კანონმდებლობის შემუშავება და მიღება ან არსებულ კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანა;
- (ო) უნდა შემუშავდეს მომავალში ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული განსახლების მრავალმხრივი სტრატეგია და გეგმა;
- (პ) უნდა გატარდეს შესაბამისი ღონისძიებები იმ ეკომიგრანტთა პრობლემების გადასაჭრელად, რომლებიც ჯერ კიდევ 80-იანი წლებიდან გადასახლდნენ ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში და დღემდე აწყდებიან სირთულეებს, ძირითადად სახლებისა და მიწების საკუთრებასთან დაკავშირებით.
- (ჟ) უნდა ჩამოყალიბდეს სპეციალური გეგმა, რომელიც ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად დაზარალებული ადამიანების საჭიროებებს დააკმაყოფილებს. უნდა შეიქმნას სპეციალური სარეზერვო ფონდები სამედიცინო, ჰუმანიტარული დახმარებისათვის და სხვა საჭიროებების უზრუნველსაყოფად.
- (რ) აუცილებელია საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერება ბუნებრივი კატასტროფების რისკისა და ამ მოვლენებით გამოწვეული მიგრაციის მართვის სფეროში. ამასთან, მნიშვნელოვანია ასევე, რომ საერთაშორისო დონორული დახმარების ფარგლებში განვითარების პროგრამებისა და პროექტების დაგეგმვისას, გათვალისწინებული იყოს ბუნებრივი კატასტროფების რისკი და ამ პროგრამებმა თუ პროექტებმა არ გამოიწვიონ ბუნებრივი კატასტროფებისადმი მოსახლეობის მოწყვლადობის ზრდა.

ასოციაცია “მწვანე ალტერნატივა”

საქართველო, თბილისი, 0162
ყიფშიძის ქ. 5ა. მე-4 საღარბ. მე-7 სართ.
ტელ: (+995 32) 221604; ფაქსი: (+995 32) 223874
ელ. ფოსტა: greenalt@greenalt.org
ვებ გვერდი: www.greenalt.org

