



ბიომრავალფეროვნების მდგრადი მართვა, სამხრეთ კავკასია

საქართველოს სატყეო კანონმდებლობა
ანალიზი და რეკომენდაციები

Forest Law of Georgia

ნინა ხუჭუა
გერდ ვინტერი

Working Papers – 2/2010

შესავალი

მოცემული ანგარიშის ძირითადი მიზანი საქართველოს სატყეო კანონმდებლობის ანალიზი და იმ ძირითადი საკანონმდებლო ცვლილებების წარმოჩენაა, რომლებიც სატყეო სექტორის რეფორმის განსახორციელებლად არის საჭირო. ამასთან ერთად, ანგარიშში ადგილი ეთმობა ფორმალურ ასპექტებსაც, როგორც არის კანონის ენის სიზუსტე და საკითხების გადასაწყობება კანონის და კანონქვემდებარე დონეებზე.

მოხსენება მიზნად არ ისახავს ტყის კოდექსის თითოეული მუხლის განხილვას. ამის ნაცვლად, განხილვის საგანს სპეციალურად შერჩეული, სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე რამოდენიმე პრიორიტეტული თემა წარმოადგენს.

ანგარიში აგებულია შემდეგი საერთო სქემის მიხედვით:

ნაბიჯი 1: განსახილველი სამართლებრივი საკითხის რეგულირება ქართულ კანონმდებლობაში,

ნაბიჯი 2: საერთაშორისო, ევროკავშირისა და ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების სამართლის შედარებითი ანალიზი,

ნაბიჯი 3: ძირითადი პრობლემების გამოყოფა და განხილვა,¹

ნაბიჯი 4: რეკომენდაციების გაკეთება საქართველოში ამ სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის გასაუმჯობესებლად მასში ცვლილებების შეტანის გზით.

¹ იხ. მათ შორის Mann, Remarks and Recommendations on the Forest Code of Georgia, 2007; გარფორტი, საკანონმდებლო ცვლილებები სამთავრობო რეფორმის კონცეფციის განსახორციელებლად, 2006.

სარჩევი

I.	მოქმედი კანონმდებლობის მოკლე მიმოხილვა	1
II.	ზოგადი დაკვირვებები საქართველოს ტყის კანონმდებლობაზე	4
III.	კოდექსის შესავალი ნაწილი (მიზნები, მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები, კანონის გამოყენების ფარგლები)	8
1.	ქართული სამართალი	8
2.	შედარებითი სამართალი	9
3.	პრობლემური საკითხების განსაზღვრა.....	10
4.	შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები	10
IV.	ტყისა და (სახელმწიფო) ტყის ფონდის განმარტებები	11
ა.	ტყის განმარტება	11
1.	ქართული სამართალი	11
2.	შედარებითი სამართალი	12
3.	პრობლემური საკითხების განსაზღვრა.....	13
4.	შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები	13
ბ.	სახელმწიფო ტყის ფონდის განმარტება.....	14
1.	ქართული სამართალი	14
2.	შედარებითი სამართალი	15
3.	პრობლემური საკითხების განსაზღვრა.....	16
4.	შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები	17
V.	სატყეო კატეგორიებად დაყოფა	18
1.	ქართული სამართალი	18
2.	შედარებითი სამართალი	19
3.	პრობლემური საკითხების განსაზღვრა.....	20
4.	შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები	21

VI.	საკუთრება	22
1.	ქართული სამართალი	22
2.	შედარებითი სამართალი	25
3.	პრობლემური საკითხების განსაზღვრა.....	27
4.	შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები	30
VII.	ტყეების მდგრადი მართვა.....	31
ა.	მდგრადი სარგებლობის პრინციპი.....	32
1.	ქართული სამართალი	32
2.	შედარებითი სამართალი	33
3.	პრობლემური საკითხების განსაზღვრა.....	34
4.	შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები	36
ბ.	მენეჯმენტის ინსტრუმენტები	37
1.	ქართული სამართალი	37
2.	შედარებითი სამართალი	38
3.	პრობლემური საკითხების განსაზღვრა.....	40
4.	შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები	41
VIII.	მოსახლეობის ტყეში ყოფნა და საერთო სარგებლობის საკითხები.....	42
1.	ქართული სამართალი	42
2.	შედარებითი სამართალი	42
3.	პრობლემური საკითხების განსაზღვრა.....	44
4.	შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები	45
IX.	ტყის პროდუქტებით ვაჭრობა– სატრანსპორტო ნებართვა და ექსპორტი.....	46
1.	ქართული სამართალი	46
2.	შედარებითი სამართალი	47

3.	პრობლემური საკითხების განსაზღვრა.....	47
4.	შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები	48
X.	ტყის კოდექსის ახალი აგებულება	48

I. მოქმედი კანონმდებლობის მოკლე მიმოხილვა

1999 წლის 22 ივნისის საქართველოს ტყის კოდექსი (*შემდგომში*: ტყის კოდექსი ან კოდექსი) ტყესთან და ტყის მართვასთან დაკავშირებული ურთიერთობების მარეგულირებელი მთავარი ნორმატიული აქტია. ქვემოთ მოყვანილია ტყის კოდექსის სტრუქტურა:

კარი I. ზოგადი დებულებანი: თავი I. ზოგადი დებულებანი; თავი II. სატყეო ურთიერთობების ობიექტები და სუბიექტები; თავი III. საქართველოს ტყეებზე საკუთრების უფლება.

კარი II. სახელმწიფო ტყის ფონდის მართვა: თავი IV. სახელმწიფო ტყის ფონდის მართვის ზოგადი საფუძვლები; თავი V. სახელმწიფო ტყის ფონდის ინსტიტუციური მართვა; თავი VI. სახელმწიფო ტყის ფონდის საზღვრების დადგენა და დაყოფა; თავი VII. სახელმწიფო ტყის ფონდის კატეგორიები; თავი VIII. სახელმწიფო ტყის ფონდის აღრიცხვის სისტემა; თავი IX. სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწების მართვა; თავი X. მოსახლეობისა და საზოგადოებრივი გაერთიანებების წარმომადგენელთა სახელმწიფო ტყის ფონდის მართვაში მონაწილეობა.

კარი III. ტყის დაცვა: თავი XI. საქართველოს ტყის ფონდის დაცვის ზოგადი საფუძვლები; თავი XII. ტყის დაცვა.

კარი IV. ტყითსარგებლობა: თავი XIII. ტყითსარგებლობის სისტემა; თავი XIV. ტყითსარგებლობის უფლების მოპოვება; თავი XV. ხე-ტყის დამზადება; თავი XVI. სატყეო პლანტაციური მეურნეობა; თავი XVII. ტყის მერქნიანი მცენარეების პროდუქტებისა და ხის მეორეხარისხოვანი მასალების დამზადება; თავი XVIII. სახელმწიფო ტყის ფონდის არამერქნული რესურსებით სარგებლობა; თავი XIX. სახელმწიფო ტყის ფონდით სასოფლო-სამეურნეო მიზნით სარგებლობა; თავი XX. სახელმწიფო ტყის ფონდით სპეციალური მიზნით სარგებლობა; თავი XXI. სამეცნიერო-კვლევითი და სასწავლო მიზნით ტყითსარგებლობა; თავი XXII. სახელმწიფო ტყის ფონდით საკურორტო, რეკრეაციული, სპორტული და სხვა კულტურულ-გამაჯანსაღებელი მიზნით სარგებლობა; თავი XXIII. სამონადირეო მეურნეობის მოწყობა; თავი XXIV. მოსახლეობის ტყეში ყოფნა; თავი XXV. ტყითსარგებლობის ზოგიერთი თავისებურება; თავი XXVI. ტყითსარგებლობის გადასახადები და მოსაკრებლები; თავი XXVII. ხე-ტყის კანონიერად დამზადების დამადასტურებელი დოკუმენტი.

კარი V. ტყის აღდგენა და მოვლა: თავი XXVIII. ტყის აღდგენა; თავი XXIX. ტყის მოვლა; თავი XXX. მოვლითი ჭრა; თავი XXXI. სახელმწიფო ტყის მოვლის, დაცვისა და აღდგენის ღონისძიებების დაფინანსება.

კარი VI. საქართველოს ტყისა და ტყის კანონმდებლობის დაცვის სახელმწიფო კონტროლი და ზედამხედველობა: თავი XXXII. საქართველოს ტყისა და ტყის კანონმდებლობის დაცვის სახელმწიფო კონტროლი და ზედამხედველობა.

კარი VII. დავების გადაწყვეტა ტყის მოვლის, დაცვის, აღდგენის, გაშენების და გამოყენების სფეროში და პასუხისმგებლობა ტყის კანონმდებლობის დარღვევისათვის: თავი XXXIII. დავების გადაწყვეტა ტყის მოვლის, დაცვის, აღდგენის, გაშენების და გამოყენების სფეროში; თავი XXXIV. პასუხისმგებლობა საქართველოს ტყის კანონმდებლობის დარღვევისათვის.

კარი VIII. გარდამავალი და დასკვნითი დებულებანი: თავი XXXV. გარდამავალი დებულებანი; თავი XXXVI. დასკვნითი დებულებანი.

ტყის კოდექსის გარდა, ქართული სატყეო კანონმდებლობა მოიცავს მთელ რიგ კანონქვემდებარე აქტს, რომლებიც დეტალურად არეგულირებს სხვადასხვა მატერიალურ, პროცედურალურ და ორგანიზაციულ საკითხს. აღნიშნული კანონქვემდებარე აქტები იყოფა შემდეგ კატეგორიებად: პრეზიდენტის ბრძანებულება, მთავრობის დადგენილება, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის ბრძანება და სატყეო დეპარტამენტის უფროსის ბრძანება. ამასთანავე, უფრო მაღალი რანგის ნორმატიული აქტი აუქმებს მასთან შეუსაბამო უფრო დაბალი რანგის ნორმატიულ აქტს. იმის გამო, რომ არსებული კანონქვემდებარე აქტების უმრავლესობა განსხვავებულ საკითხებს არეგულირებს ან უფრო მაღალი რანგის ნორმატიულ აქტებში არსებული ხარვეზების შესავსებად იქმნება, აღწერილი სამართლებრივი კონფლიქტი სატყეო კანონმდებლობის პრაქტიკაში დიდ როლს არ თამაშობს. რაც შეეხება ამ მოხსენებას, ის მხოლოდ ყველაზე მნიშვნელოვან კანონქვემდებარე აქტებს აანალიზებს.

ტყის კოდექსთან ერთად, ანგარიში განიხილავს შემდეგ კანონქვემდებარე აქტებს:

- საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს დადგენილება #132 "ტყით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე" (*შემდგომში*: მთავრობის დადგენილება #132),
- საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 2007 წლის 30 იანვრის ბრძანება #76 „საქართველოს სატყეო დეპარტამენტის დებულების“ დამტკიცების შესახებ,
- საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 10 მაისის დადგენილება #96 “სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწებიდან ფართობების ამორიცხვისა და ჩარიცხვის შესახებ” დებულების დამტკიცების თაობაზე,
- საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 23 მაისის დადგენილება #105 ”ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის განსაზღვრის წესის” შესახებ,
- საქართველოს სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტის თავმჯდომარის 2001 წლის 15 მარტის ბრძანება #10/39 ”ტყით სარგებლობის უფლების შეზღუდვის, შეჩერების, შეწყვეტისა და აღდგენის წესის შესახებ” დებულების დამტკიცების თაობაზე.

ასევე მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ზოგიერთი სხვა კანონი, მათ შორის:

- საქართველოს 2005 წლის 25 ივნისის კანონი ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ; ამ კანონის თანახმად, ყველა სახის სარგებლობა და ქმედება, რომლის განხორციელებაც მოითხოვს ნებართვის გაცემას, გათვალისწინებული უნდა იყოს ამ კანონით და უნდა აკმაყოფილებდეს მის მატერიალურ და პროცესუალურ მოთხოვნებს. ეს, თავის მხრივ, გამორიცხავს სექტორული კანონების ფარგლებში დამატებითი ნებართვების შემოღების შესაძლებლობას.
- საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რომელიც შეიცავს ადმინისტრაციული წარმოების ზოგად წესებს, მათ შორის ადმინისტრაციული აქტების გასაჩივრების შესახებ დებულებებს, სასამართლოს მიერ მოსმენის უფლებას და ა.შ.
- საქართველოს კანონი დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ, საქართველოს კანონი ცხოველთა სამყაროს შესახებ და საქართველოს კანონი საქართველოს "წითელი ნუსხისა" და "წითელი წიგნის" შესახებ, რომელთა დებულებები შესაბამის ნაწილებში ტყეებზეც ვრცელდება.

ტყითსარგებლობისა და ტყის მართვის პრინციპების შემუშავებისას აუცილებლად უნდა ხდებოდეს ტყის მართვის/ტყითსარგებლობის ადგილობრივი სპეციფიკის, ტრადიციებისა და ტყის მდგომარეობის გათვალისწინება. აქედან გამომდინარე, უცხო ქვეყნების სატყეო სფეროში დამკვიდრებული სამართლებრივი კონცეფციების საქართველოში შემოღება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში და დასაბუთებული მიზეზების არსებობისას მიგვაჩნია მართებულად.

საქართველოში მიმდინარე საკანონმდებლო რეფორმების ერთ-ერთ მთავარ შთაგონების წყაროს ევროკავშირის სამართალი წარმოადგენს. ამის ერთ-ერთი მიზეზი კი ის არის, რომ ევროკავშირის სამართლებრივი მემკვიდრეობის (ე.წ. *acquis communautaire*) გადმოღებით საქართველო ნიადაგს ამზადებს მომავალში ევროკავშირში გასაწევრიანებლად. რაც შეეხება სატყეო კანონმდებლობას, ამ სფეროში ევროკავშირს არ გააჩნია რამდენადმე ამომწურავი კონცეფცია, თუმცა არსებობს სამართლებრივი აქტები, რომლებიც არეგულირებს სატყეო მენეჯმენტის გარკვეულ ასპექტებს (მაგ. ტყის ხანძრების წინააღმდეგ ბრძოლა,² ტყის აღწარმოებითი მასალების მარკეტინგი³ და ტყის დაცვის ღონისძიებების

² საბჭოს რეგულაცია (EEC) 2158/92 ევროკავშირის ტყეების ხანძრებისაგან დაცვის შესახებ (Council Regulation (EEC) 2158/92 on protection of the Community's forests against fire).

³ საბჭოს დირექტივა 99/105/EC ტყის აღწარმოებითი მასალების მარკეტინგის შესახებ (Council Directive 99/105/EC on the marketing of forest reproductive material).

სუბსიდირება).⁴ ანგარიშის მიზნებისათვის უფრო დიდი მნიშვნელობა აქვს ევროკავშირის სამართლებრივ აქტებს ჰაბიტატებისა და სახეობათა დაცვის სფეროში.

ევროკავშირის მხრიდან სატყეო სექტორის არასაკმარისი სამართლებრივი რეგულირების პირობებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ცალკეული ქვეყნების ნაციონალური სამართლის შედარებითი ანალიზი. მოხსენებაში განხილულია პოლონეთის, სომხეთის, საფრანგეთის, გერმანიის და ამერიკის შეერთებული შტატების (აშშ) კანონმდებლობა. მთავარი აქცენტი გერმანულ სამართალზე კეთდება: იგი საფუძვლად დაედო მთელ რიგ ქართულ სექტორულ ადმინისტრაციულ კანონს. გერმანია იმ ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება, რომლებმაც პირველებმა დაამკვიდრეს კანონმდებლობაში მდგრადი სარგებლობის პრინციპი. გერმანია ასევე ტყის მართვის მრავალწლიანი ტრადიციით გამოირჩევა.

გერმანიის, როგორც ფედერალური სახელმწიფოს სატყეო კანონმდებლობა ფედერალურ და ფედერალური მიწის დონეებს მოიცავს. ფედერალურ დონეზე სატყეო საკითხები რეგულირდება "ტყის შენარჩუნების და სატყეო მეურნეობის ხელშეწყობის შესახებ ფედერალური კანონით" (*შემდგომში*: გერმანიის ტყის ფედერალური კანონი). ფედერალური მიწების სატყეო კანონმდებლობის ნიმუშად ამორჩეულ იქნა 2002 წლის 21 მარტის "ქვემო საქსონიის კანონი ტყისა და ლანდშაფტური მოწყობის შესახებ" (*შემდგომში*: ქვემო საქსონიის ტყის კანონი).

II. ზოგადი დაკვირვებები საქართველოს ტყის კანონმდებლობაზე

საქართველოს ტყის კოდექსი საკმაოდ ამომწურავი და დეტალურია. აქედან გამომდინარე, საჭირო არ არის მისი შენაცვლება სრულიად ახალი კანონით. საკმარისი იქნება კოდექსის დებულებების საფუძვლიანი გადასინჯვა და შესაბამის ნაწილებში მისი რეფორმირება.

ტყის კოდექსის შესწავლისას, უპირველეს ყოვლისა, თვალში გვხვდება ტექნიკური ხასიათის ნაკლები, მათ შორის:

- ხშირ შემთხვევაში კოდექსის მუხლები ზომაზე მეტად დეტალურია და მოიცავს საკითხებს, რომელთა რეგულირება კანონქვემდებარე დონეზე უნდა ხდებოდეს,
- ტყის კოდექსის სტრუქტურა და კარებად, თავებად და მუხლებად დაყოფა

⁴ მაგ. სტრუქტურული ფონდების ღონისძიებები, საბჭოს რეგულაცია (EEC) 269/79 ევროკავშირის გარკვეულ ხმელთაშუა ზონების სატყეო მეურნეობებში საერთო ზომების შემოღების შესახებ (Council Regulation (EEC) 269/79 establishing a common measure for forestry in certain Mediterranean zones of the Community).

საკმაოდ კომპლექსურია. შინაარსობრივად ერთმანეთთან დაკავშირებული დებულებები (მაგ. მართვის სტანდარტები, ტყეების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მარეგულირებელი დებულებები და ა.შ.) სხვადასხვა კარებსა და თავებში არის გაფანტული, რაც უარყოფითად მოქმედებს კოდექსის გამჭვირვალობაზე.

- კოდექსში უკვე დიდი ხანია რაც არ შესულა ცვლილებები და მისი ზოგიერთი ნაწილი ფაქტიურად აღარ მოქმედებს სხვა საკანონმდებლო სფეროებით ახალი, განსხვავებული დებულებების შემოღების გამო. ამის ერთ-ერთ ნათელ მაგალითს ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონი წარმოადგენს.

ამ ზოგად ნაკლებთან ერთად, შესაძლებელია ორი შედარებით უფრო არსებითი ხარვეზის გამოყოფა.

(1) ზოგადად, სატყეო კანონმდებლობაზე მუშაობის პროცესში, ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ ორი სახის სამართლებრივი ურთიერთობა:

- ტყის მესაკუთრის უფლებები და მოვალეობები ტყითსარგებლობით დაინტერესებულ სხვა სუბიექტებთან მიმართებაში (**სამოქალაქო სამართლის** სფერო),
- ტყის მესაკუთრეთა და ტყითმოსარგებლე სხვა სუბიექტების უფლებები და მოვალეობები ტყის საზოგადოებრივ ინტერესებში გამოყენებაზე პასუხისმგებელ საჯარო ადმინისტრაციულ სააგენტოებთან მიმართებაში (როგორცაა მაგალითად საერთო სარგებლობის უზრუნველყოფა, მდგრადი სარგებლობა, ტყის სპეციალური ფუნქციების შენარჩუნება) (**ადმინისტრაციული სამართლის** სფერო).

ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო სამართლის სფეროებად ასეთი დაყოფა დასავლეთ ევროპის მთელ რიგ ქვეყანაშია მიღებული. რაც შეეხება სხვადასხვა ქვეყნებს შორის არსებულ განსხვავებებს, სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი ტყეები ერთმანეთისაგან შეიძლება განსხვავდებოდეს მათ მიმართ მოქმედი საკუთრების სპეციალური რეჟიმით, რომელიც კერძო საკუთრების რეჟიმზე უფრო მკაცრია. ეს შეეხება როგორც სარგებლობის უფლებებს, ისე გარემოს დაცვის მოვალეობებს. ასე მაგალითად, საფრანგეთში სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი ტყეები განიხილება როგორც "საზოგადოებრივი საკუთრება" (service public) და მათზე მართვის განსაკუთრებულად მკაცრი მოთხოვნები ვრცელდება. მსგავსი მოთხოვნები გერმანიაშიც მოქმედებს, თუმცა აქ მათ სახელმწიფოს მხრიდან ნებაყოფლობითი

ვალდებულებების ხასიათი აქვთ. აშშ-ში სახელმწიფო ტყეები ტყის დაცვისა და ტყითსარგებლობის განსაკუთრებულად მკაცრ წესებს ექვემდებარება. ქვეყანაში მოქმედებს სპეციალური ფედერალური კანონები, მათ შორის: კანონი მრავალჯერადი გამოყენებისა და მდგრადი მოსავლიანობის შესახებ (Multiple Use Sustainable Yield Act) და კანონი ნაციონალური ტყის მართვის შესახებ (National Forest Management Act). ამის მიუხედავად, კერძო საკუთრებაში მყოფი ტყეები აშშ-იც არსებობს. მათი მართვის საკითხები ცალკეული შტატების კანონმდებლობით არის მოწესრიგებული. დამატებით, ასევე არსებობს ფედერალური კანონები, რომლებიც მიმართულია ბუნების დაცვაზე და რომელთა შესრულება სავალდებულოა ტყის როგორც საჯარო, ისე კერძო მესაკუთრეებისთვის.

რაც შეეხება გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებს, ნიშანდობლივია, რომ სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სამართლის სფეროების ერთმანეთისგან გამიჯვნის მიდგომა საფუძვლად დაედო სომხეთის 2005 წლის ტყის კოდექსს. მისი დებულებები მდგრადი მართვის შესახებ როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო ტყეებზე ვრცელდება. მსგავსი მიდგომით ხასიათდება პოლონეთის ტყის კოდექსი და სავარაუდოდ კიდევ ბევრი სხვა გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნის სატყეო კანონმდებლობა, რომლის ანალიზიც ამ მოხსენების ფარგლებს სცდება.

პოლონეთის ტყის კოდექსი (Dz.U. 2005 nr 45 poz. 435) ძალაში 1991 წელს შევიდა და მას შემდეგ არაერთი ცვლილება განიცადა. ის უმთავრესად ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ დებულებებს შეიცავს. ამ დებულებათა ძირითადი მიზანი ტყის მდგრადი მართვის წესების განსაზღვრა და ხე-ტყის დამზადების მდგრადი პრინციპების დამკვიდრებაა. კოდექსის დებულებათა შესრულება სავალდებულოა როგორც სახელმწიფო ტყეების მართვაზე პასუხისმგებელ სახელმწიფო ერთეულებისათვის, ისე ტყის მართვის განმხორციელებელ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებისათვის. ამასთან მნიშვნელობა არა აქვს, იმყოფება თუ არა მოცემული ტყე კერძო საკუთრებაში თუ ლიზინგის ქვეშ. პოლონეთის ტყის კოდექსი რამოდენიმე სამოქალაქო-სამართლებრივ დებულებასაც შეიცავს. ისინი სახელმწიფო ტყეების ყიდვა-გაყიდვისა და საკუთრების გადატანის სხვა ფორმებს ეხება და სამოქალაქო კოდექსის ზოგად წესებზე პრიორიტეტულია. ამგვარად, ეს კანონი ერთგვარი გამონაკლისია საერთო წესიდან, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული და სამოქალაქო სამართლის სფეროები სხვადასხვა კანონებით რეგულირდება.

ასევე აღსანიშნავია პოლონეთის ტყის კოდექსის ის ნაწილი, რომელიც სახელმწიფო ტყის მართვის ('PGL Lasy Państwowe'-ს სახელით ცნობილი) ერთეულის ფუნქციონირებას არეგულირებს. ამ ერთეულის ამოცანაა, განახორციელოს ტყის

მესაკუთრეებზე მიმართული უფლებები და მოვალეობები სახელმწიფო ტყეებთან მიმართებაში და ასევე მეტყვევობის საერთო სტრატეგიულ დაგეგმარებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ქმედებები, ტყეზე საკუთრების ფორმის მიუხედავად.

საქართველოს ტყის კოდექსში, საკუთრების (სამოქალაქო) და ადმინისტრაციული საკითხები მჭიდრო ურთიერთკავშირშია. ასეთი მიდგომა ნაკლებად პრობლემატურია დღევანდელ პირობებში, როდესაც ტყეების უმრავლესობა სახელმწიფო ტყის ფონდის შემადგენლობაშია. ამის მიუხედავად, მაინც შესაძლებელია ტყის გაშენება კერძო საკუთრებაში არსებულ მიწებზე. მიწის მესაკუთრეები, სხვადასხვა მიზეზით შეიძლება იყვნენ დაინტერესებული ტყის გაშენებაში, მათ შორის ბუნების დაცვის საზოგადოებრივი მოტივებით ან კიოტოს პროტოკოლის სუფთა განვითარების მექანიზმის (CDM) ფარგლებში. აგრეთვე არსებობს მომავალში სახელმწიფო ტყეების ნაწილის პრივატიზაციის გარკვეული ალბათობაც. თუ მხედველობაში არ მივიღებთ მომავლის ამ შესაძლო სცენარიებს, ქართული ეკლესია დღეს უკვე ფლობს ტყის მნიშვნელოვან ფართობებს, რომლებიც სარგებლობის რეგულირების ახალი წესების შემოღებას საჭიროებს.

ყველა ზემოთხსენებული საკითხისა და პერსპექტივის გათვალისწინებით, რეკომენდირებულია ტყის კოდექსში სამოქალაქო-სამართლებრივი და ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობების განცალკევება. ამასთან, ადმინისტრაციული სამართლის წესები მდგრადი სარგებლობის შესახებ როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო ტყეებზე უნდა ვრცელდებოდეს.

(2) საქართველოს სატყეო კანონმდებლობის მეორე არსებით ნაკლად ტყის მართვის მოქმედი პრინციპები შეიძლება ჩაითვალოს. კოდექსში ძირითადი აქცენტი კეთდება ტყეზე, როგორც სახელმწიფო და კერძო შემოსავლის გენერირების წყაროზე. სინამდვილეში კი საკუთრებასთან დაკავშირებული უფლება-მოვალეობები და ადმინისტრაციული ძალაუფლება ტყის მდგრადობის უზრუნველყოფაზე უნდა იყოს მიმართული. მსგავს მიდგომას გვთავაზობს "საქართველოს სატყეო პოლიტიკის" განმსაზღვრელი დოკუმენტის პროექტი. ის 2007 წელს იქნა შემუშავებული და განასხვავებს რეფორმის სამ ძირითად მიზანს:

- საქართველოს ტყეების ეკოლოგიური ფასეულობებისა და ფუნქციების დაცვა,
- ტყეების ეკონომიკური პოტენციალის რაციონალური გამოყენება გრძელვადიანი სარგებლის მიღების გათვალისწინებით,
- ტყეების მიერ სოციალური ფუნქციების განხორციელება.

ეს ახალი მიზნები კოდექსში უნდა შევიდეს ცალკეული დებულების სახით.

ამ ზოგადი რეკომენდაციების გარდა, საკანონმდებლო რეფორმის განხორციელების დროს ყურადღება უნდა მიექციოს ქვემოთ განხილულ საკითხებს.

III. კოდექსის შესავალი ნაწილი (მიზნები, მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები, კანონის გამოყენების ფარგლები)

1. ქართული სამართალი

ტყის კოდექსის 1-ლი მუხლის თანახმად, ეს კოდექსი "აწესრიგებს საქართველოს ტყის ფონდის და მისი რესურსების მოვლასთან, დაცვასთან, აღდგენასა და გამოყენებასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს." კოდექსის მე-3 მუხლი კიდევ უფრო აკონკრეტებს 1-ელ მუხლში ჩამოყალიბებულ მოთხოვნებს. ქვემოთ მოყვანილი ცხრილი #1 კოდექსის მიზნების ამომწურავ ჩამონათვალს შეიცავს.

ცხრილი #1. ტყის კოდექსის შესავალი დებულებები.

ტყის კოდექსი.

მუხლი 1. საქართველოს ტყის კოდექსის რეგულირების საგანი

საქართველოს ტყის კოდექსი აწესრიგებს საქართველოს ტყის ფონდის და მისი რესურსების მოვლასთან, დაცვასთან, აღდგენასა და გამოყენებასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს.

მუხლი 3. საქართველოს ტყის კოდექსის მიზანი

საქართველოს ტყის კოდექსის მიზანია:

ა) ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვა და კანონიერების განმტკიცება სატყეო ურთიერთობების სფეროში;

ბ) ტყეების მოვლა, დაცვა და აღდგენა კლიმატური, წყალმარეგულირებელი, დაცვითი, კულტურული, გამაჯანსაღებელი და სხვა სასარგებლო ბუნებრივი თვისებების შენარჩუნებისა და გაუმჯობესებისათვის;

გ) თვითმყოფადი ბუნებრივი და კულტურული გარემოსა და მისი ცალკეული კომპონენტების, მათ შორის, მცენარეული საფრისა და ცხოველთა სამყაროს, ბიომრავალფეროვნების, ლანდშაფტის, ტყეში არსებული კულტურისა და ბუნების ძეგლების, მცენარეთა იშვიათი, გადაშენების პირას მყოფი სახეობებისა და სხვათა მომავალი თაობებისათვის შენარჩუნება და დაცვა, მათი ჰარმონიული ურთიერთგავლენის

რეგულირება;

დ) ტყითმოსარგებლეთა უფლებებისა და მოვალეობების დადგენა სატყეო ურთიერთობების სფეროში;

ე) ტყის რესურსების მეცნიერულად დასაბუთებული შესაძლებლობების საფუძველზე მათი მიზნობრივი, კომპლექსური და რაციონალური გამოყენებით საქართველოსა და მისი მოსახლეობის ეკოლოგიური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება;

ვ) ტყის მეურნეობის წარმართვის ძირითადი პრინციპების განსაზღვრა.

2. შედარებითი სამართალი

დღეის მდგომარეობით, ევროკავშირის დონეზე არ არსებობს ჰარმონიზებული სატყეო კანონმდებლობა. ამიტომ მოხსენების მიზნებისათვის წევრი სახელმწიფოების ნაციონალური სამართლებრივი ბაზის განხილვა გახდა საჭირო. გერმანიის ფედერალური ტყის კანონისა (BWaldG) და ქვემო საქსონიის ტყის კანონის (NWaldLG) თანახმად, სატყეო კანონმდებლობის მიზანია: 1. ტყის დაცვა და მდგრადი მართვა მისი ეკონომიკური ღირებულების და ეკოლოგიური მნიშვნელობის შენარჩუნების მიზნით, 2. სატყეო მეურნეობის ხელშეწყობა და 3. საჯარო ინტერესებისა და ტყის მესაკუთრეების და მფლობელების ინტერესების წონასწორობაში მოყვანა.

როგორც ვხედავთ, გერმანული სატყეო კანონმდებლობა ტყის მართვის სამ პრობლემას ეხება. ესენია: ბალანსის დამყარება ტყის რესურსების ექსპლუატაციისა და მათი კონსერვაციის მიზნებს შორის, სატყეო მეურნეობის ეფექტურობის ამაღლება და, ტყითმოსარგებლეთა შორის სატყეო რესურსების სამართლიანი განაწილების საკითხი.

გერმანული სატყეო კანონების მოქმედების სფერო ამომწურავია. ის მოიცავს ყველა ტყეს, ე.ი სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფ ტყეებთან ერთად სხვა სახის ტყეებსაც.

პოლონური სამართალი გერმანულს ემსგავსება მიზნებში და გამოყენების სფეროში. პოლონეთის ტყის კოდექსის 1-ლი მუხლის მიხედვით, კოდექსის ძირითადი მიზანი სატყეო ტერიტორიების შენარჩუნება, დაცვა და გაფართოებაა. ასევე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ტყის (მდგრად) მართვას, რომელიც გარემოს სხვა ელემენტებთან და ეროვნულ ეკონომიკასთან შესაბამისობაში უნდა ხდებოდეს.

ტყის კოდექსის მე-2 მუხლის თანახმად, იგი როგორც კერძო, ისე საჯარო საკუთრებაში მყოფ ტყეებს არეგულირებს.

ცხრილი #2. გერმანიის ფედერალური ტყის კანონის გამოყენების ფარგლები

გერმანიის ფედერალური ტყის კანონი, § 1.

ამ კანონის მიზანია:

1. ტყის შენარჩუნება, საჭიროების შემთხვევაში მისი ფართობის გაზრდა და მდგრადი ტყითსარგებლობის უზრუნველყოფა ტყის ეკონომიკური ღირებულებისა (ე.წ. ტყითსარგებლობის ფუნქცია) და იმ ეკოლოგიური მნიშვნელობის გამო, რომელიც მას გააჩნია სხვადასხვა ეკოსისტემის გრძელვადიანი ფუნქციონალურობის უზრუნველყოფის, კლიმატის, წყლის მეურნეობის, ატმოსფერული ჰაერის სისუფთავის რეგულირების საქმეში, ნიადაგის ნაყოფიერების შენარჩუნების, ლანდშაფტის სილამაზის, სოფლის მეურნეობის ინფრასტრუქტურის და მოსახლეობის დასვენების უზრუნველსაყოფად [აგრეთვე როგორც ველურ ცხოველთა და მცენარეთა საბინადრო გარემოს (*ჩანართი ქვემო საქსონიის ტყის კანონის 1-ლი პარაგრაფიდან*)] (ე.წ. დაცვის და რეკრეაციული ფუნქცია).
2. სატყეო მეურნეობის განვითარების ხელშეწყობა და
3. საჯარო ინტერესებისა და ტყის მესაკუთრეების და მფლობელების ინტერესების წონასწორობაში მოყვანა.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

ტყის კოდექსის 1-ელ და მე-3 მუხლებში მოცემული მიზნები საკმაოდ ნათლად ასახავს როგორც გარემოს დაცვის, ისე ტყის რესურსებით საზოგადოებრივი სარგებლობის საკითხებს. სამაგიეროდ, კანონის ტექსტიდან საკმარისი სიცხადით არ გამომდინარეობს ტყის მართვის კიდეც ერთი მნიშვნელოვანი მიზანი - ტყეების ექსპლუატაცია საჯარო შემოსავლის მიღების მიზნით. აგრეთვე აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ზემოთხსენებულ მუხლებში აღწერილი მიზნები საკმაოდ ცუდად არის სტრუქტურირებული, გვხვდება განმეორებები (მაგ. მე-3 მუხლის (ბ) და (გ) პუნქტები).

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

ჩვენი აზრით, 1-ლი მუხლით ნათლად უნდა განისაზღვროს ტყის კოდექსის რეგულირების სფერო. შესაძლებელია ტყის კოდექსის ობიექტებსა და სუბიექტებს შორის განსხვავების შემოღება. ტყის ობიექტი უნდა იყოს თვით "ტყე" და არა "ტყის ფონდი", რის შემდეგობითაც კოდექსი ავტომატურად გავრცელდება ყველა სახის ტყეებზე, საკუთრების ფორმისა და სხვა ასპექტების მიუხედავად. რაც შეეხება "ტყის ფონდის" განმარტებას, ის "ტყის" განმარტების ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილი უნდა გახდეს. ტყის კოდექსის სუბიექტის განმარტება უნდა მოიცავდეს ტყის

მესაკუთრე ან მფლობელ ყველა პირს. ამგვარი ჩანაწერი აღმოფხვრის გაუგებრობას იმის თაობაზე, თუ რომელ პირს ან პირებს ეხება კოდექსი.⁵

რაც შეეხება კოდექსის მე-3 მუხლს, უნდა მოხდეს მისი სტრუქტურის შეცვლა, გამარტივება და არსებული განმეორებების ამოღება, რაც საშუალებას მოგვცემს მოვახდინოთ მიზნების კონსოლიდაცია და შევამციროთ მათი რიცხვი. დებულება ნათლად უნდა ასახავდეს ტყის ეკონომიკური ექსპლუატაციის, მისი სოციალური გამოყენების და ეკოლოგიური ფუნქციების უზრუნველყოფის მიზნებს და ამ მიზნებს შორის არსებულ ურთიერთკავშირს. იგი ასევე უნდა შეიცავდეს მითითებას მდგრადობის პრინციპზე. ტყის გრძელვადიან ეკოლოგიურ ფუნქციას უპირატესობა უნდა ჰქონდეს ტყითსარგებლობის ეკონომიკურ და სოციალურ ინტერესებთან შედარებით.

IV. ტყისა და (სახელმწიფო) ტყის ფონდის განმარტებები

იმისათვის რომ თავიდან ავიცილოთ გაუგებრობები და ნათელი მოვფინოთ ტყის კოდექსით მოწესრიგებულ სხვადასხვა საკითხს, აუცილებელია კოდექსის ძირითადი ცნებების სწორი განმარტება. ასეთებს ტყისა და სახელმწიფო ტყის ფონდის განმარტებები მიეკუთვნება.

ა. ტყის განმარტება

1. ქართული სამართალი

ტყის განმარტება კოდექსის მე-5 (ა) მუხლშია მოცემული. ამ განმარტების თანახმად, ტყე არის "გეოგრაფიული ლანდშაფტის ნაწილი, რომელიც მოიცავს საქართველოს კანონმდებლობით ტყისთვის მიკუთვნებული ხეების, მათი გავრცელების არეალში მოქცეული მიწის, აგრეთვე ბუჩქების, ბალახების, ცხოველებისა და სხვათა ერთობლიობას, რომლებიც თავიანთი განვითარების პროცესში ურთიერთდაკავშირებულნი არიან ბიოლოგიურად და გავლენას ახდენენ ერთმანეთსა და გარემოზე." ამასთან ერთად, 19.2 მუხლის (ა) პუნქტი განიხილავს "სატყეო მიწების" კატეგორიას, რომელიც "ვარჯშეუკვრელ კულტურებსა და სანერგეებს, აგრეთვე ნაკაფებს, ნახანძრალებს, დაღუპულ კორომებს, 0,1 ჰექტარი და

⁵ შეადარე აგრეთვე გარფორტის მიერ შემოთავაზებული განმარტება: "სატყეო მიწის მესაკუთრე ან კანონიერი მფლობელი პირები; ის პირები, რომელთა უფლებები განსაზღვრულია და მოვალეობები დადგენილია ამ კანონით და სხვა აქტებით, რომლებიც არეგულირებს ტყეთმომწყობასა და ტყითსარგებლობას" (გარფორტი, 2006, გვ. 2).

მეტი ფართობის ველობებს, მინდვრებს და სატყეო-სამეურნეო დანიშნულების ეზოებს” მოიცავს.

2. შედარებითი სამართალი

ქართული სამართლისგან განსხვავებით, რომელიც გამოყოფს ”ტყისა” და ”სატყეო მიწების” ცნებებს, გერმანული სამართალი მხოლოდ ტყის ცნებას იყენებს (§ 2, გერმანიის ფედერალური ტყის კანონი (BWaldG); §§ 2.3-5, ქვემო საქსონიის ტყის კანონი (NWaldLG)). გერმანულ სამართალში ტყის განმარტება შემდეგ ელემენტებს მოიცავს: ტყის იმ ნაწილების ჩამონათვალი, რომლებსაც ტყის სტატუსი აქვთ, ტყის სამართავად განკუთვნილი ბილიკები და გზები, აგრეთვე ტყესთან დაკავშირებული მდელოები და ტყეკაფები. გერმანიის სატყეო კანონები ასევე შეიცავს იმ ფართობების ჩამონათვალს, რომლებიც არ ითვლება ტყედ, როგორც არის ”განცალკევებულად მდგომი ხეების პატარა ჯგუფები” (§§ 2.2 და 2.3, გერმანიის ფედერალური ტყის კანონი (BWaldG); § 2.7, ქვემო საქსონიის ტყის კანონი (NWaldLG)) და ”სხვა შიშველი ლანდშაფტები” (§§ 2.1 და 2.2, ქვემო საქსონიის ტყის კანონი (NWaldLG)). ასეთი ცნებები, უპირისპირდება რა ტყის განმარტებას, კიდევ უფრო ზრდის მის სიზუსტეს. მსგავსი მიდგომა დაინტერესებულ მხარეებს მნიშვნელოვნად უადვილებს ამა-თუ იმ ფართობის ტყისთვის მიკუთვნებისა და მასზე სატყეო კანონმდებლობის გავრცელების საკითხების განსაზღვრას.

ასევე ყურადღებას იმსახურებს ქვემო საქსონიის ტყის კანონის მე-2 პარაგრაფის მე-6 ნაწილი, რომლის თანახმადაც სატყეო ფართობები არ კარგავენ ტყის სტატუსს ქარით ან ხანძრით მათი დაზიანების, გაჩეხვის, ძირფესვიანად ამოთხრის ან სარგებლობის ახალი ტიპის ტერიტორიად უკანონო გარდაქმნის შედეგად.

პოლონურ სამართალში, ტყის სამართლებრივი განმარტება (პოლონეთის ტყის კოდექსის მე-3 მუხლი) სატყეო ფართობების ორ ტიპს მოიცავს და ორი ძირითადი ნაწილისაგან შედგება. პირველი ნაწილი კომპაქტური სტრუქტურის მქონე ფართობებს მოიცავს, რომელთა სიდიდე მინიმუმ 0,10 ჰექტარს შეადგენს. მოცემული ტერიტორიები დაფარული უნდა იყოს ხეებისა და ბუჩქნარისაგან შემდგარი ტყის საფარით (სატყეო კულტურები) და ქვეტყით. ეს ნაწილი ასევე მოიცავს იმ ტერიტორიებს, რომლებიც დროებით არ არის დაფარული ტყის საფარით. დამატებით, კომუნალური თვითმმართველობის მიწის გამოყენების გეგმა ან მისი შემცვლელი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება უნდა ითვალისწინებდეს ხე-ტყის დამზადებას მოცემულ მონაკვეთზე. კიდევ ერთი შესაძლებლობა ტერიტორიის ბუნების ნაკრძალად, ნაციონალურ პარკად ან მათ ნაწილად გამოცხადება ან ბუნების

მონუმენტების ჩამონთვალში შეტანაა. ტყის ვეგეტაციის ნაკლებობა, როგორც წესი, არ იწვევს მოცემული ტერიტორიის ამორიცხვას ტყის განმარტებიდან. უნდა აღინიშნოს, რომ შესაბამისი ფართობის ტყის ცნებისათვის მისაკუთვნებლად დიდი, ხშირად გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვთ მიწის გამოყენების გეგმებში არსებულ ჩანაწერებს.

მეორე ნაწილი მოიცავს ტერიტორიებსა და ობიექტებს, რომლებიც დაკავშირებულია ტყის მართვასა და ხე-ტყის დამზადებასთან ან/და აუცილებელია მათ განსახორციელებლად. ასეთი ფართობები ტყის კოდექსის მე-3 მუხლის მე-2 ნომერში არის ჩამოთვლილი. ასეთებია: შენობა-ნაგებობები, მიწების გასაუმჯობესებელი მოწყობილობები, ტყის გამყოფი ტერიტორიული ზოლები, სატყეო ბილიკები, ტერიტორიები, რომლებზეც გადის ელექტროგადამცემი ხაზები, სანერგე მეურნეობები, ხე-ტყის დასასაწყობებლად განკუთვნილი ადგილებ, სატყეო მანქანა-დანადგარების სადგომები და ტურისტული მიზნებისათვის განკუთვნილი მოწყობილობები.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

ქართულ სამართალში დამკვიდრებული ტყის განმარტება ბევრჯერ გამხდარა კრიტიკის საგანი სხვადასხვა ექსპერტისა და დამკვირვებლის მხრიდან. ასე მაგალითად, გარფორტის თანახმად "ტყის კოდექსში ტყისა და სატყეო მიწის განმარტება იმგვარად არის წარმოდგენილი, რომ ობიექტურ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით შეუძლებელია იმის განსაზღვრა, მიწის კონკრეტული უბანი წარმოადგენს თუ არა ტყეს ან სატყეო მიწას და შესაბამისად, რეგულირდება თუ არა იგი აღნიშნული კოდექსით".⁶ უარყოფითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტიც, რომ ტყის განმარტება ბიოფიზიკურ, ეკოლოგიურ ან/და ვეგეტაციურ პარამეტრებს ემყარება, რაც მნიშვნელოვნად ავიწროებს მის მოქმედების სფეროს. გარფორტის მიერ თემატიზირებული პრობლემის გარდა, არსებობს რეალური საშიშროება, რომ გაჩეხვის შემთხვევაში შესაბამისი ფართობი ამოვარდება ტყის კოდექსის რეგულირების სფეროდან და შესაბამისად აღარ დაექვემდებარება ტყის დაცვისა და მართვის კოდექსით დაწესებულ მოთხოვნებს.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

ტყის შესაფერისი განმარტების ძიების დროს უნდა ვიხელმძღვანელოთ იმ ძირითადი მიზნებითა და პრინციპებით, რომელთა განხორციელებასაც მიზნად ისახავს ტყის კოდექსი. შესაბამისად, აუცილებლად უნდა მიექციოს ყურადღება ისეთ მიზნებს, როგორც არის, მაგალითად, ტყის პერმანენტული საფარის შენარჩუნება, ტყის

⁶ გარფორტი, 2006, გვ. 2.

ბუნებრივი რესურსების ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუმჯობესება და ა.შ.

ბოლო წლებში მიმდინარე სამუშაოების მიუხედავად, ჯერჯერობით არ იქნა მიღწეული შეთანხმება ტყის ახალ განარტებაზე. ტყის ცნების ერთ-ერთი შესაძლო ვარიანტი 2008 წელს, WWF-ისა და საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს თანამშრომლობის პროცესში მომზადდა: ტყეს მიეკუთვნება "საქართველოს ტყის ფონდის 0.5 ჰა-ზე მეტ მიწის ფართობზე განთავსებული ხეებისა და ბუჩქნარების სახეობათა კორომები 5 მეტრი და მეტი სიმაღლის (რომელთაც შესწევთ უნარი მიაღწიონ ამ მაჩვენებლებს), რომელთა ვარჯის პროექცია შეადგენს ფართობის 10 პროცენტზე მეტს, და აგრეთვე 1 მ-ზე მეტი სიმაღლის კორომები ვარჯის 40 პროცენტზე მეტი პროექციით. ტყედ არ ითვლება მიზნობრივად გაშენებული პლანტაციები, იზოლირებულ ხეთა და ბუჩქების ჯგუფები, ხის ნარგავთა ის კულტურები, რომლებიც მოკლევადიანი სარგებლობის მიზნით დარგეს."

სამწუხაროდ, ამ განმარტების მიღების შემთხვევაში, მნიშვნელოვნად შემცირდება კანონით განსაზღვრული ტყის საფარი.

ტყის განმარტებაში, მისი შემადგენელი ნაწილების (ხეები, ბუჩქნარი) გარდა, აუცილებლად უნდა შევიდეს შემდეგი ელემენტები: ტყის სამართავად საჭირო ბილიკები და გზები, ტყესთან დაკავშირებული მდელოები და ტყეკაფები. ტყის კოდექსს ასევე უნდა დაემატოს სპეციალური დებულება იმის თაობაზე, რომ სატყეო ფართობები არ კარგავენ ტყის სტატუსს ქარით ან ხანძრით მათი დაზიანების, გაჩეხვის, ძირფესვიანად ამოთხრის ან სარგებლობის ახალი ტიპის ტერიტორიად უკანონო გარდაქმნის შედეგად.

ბ. სახელმწიფო ტყის ფონდის განმარტება

1. ქართული სამართალი

სახელმწიფო ტყის ფონდი საქართველოს ტყეების უდიდეს ნაწილს მოიცავს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ტყის ფონდის ცნების სწორი განმარტება. ტყის კოდექსის თანახმად, სახელმწიფო ტყის ფონდი არის "საქართველოს სახელმწიფო ტყის, საქართველოს კანონმდებლობით მისთვის მიკუთვნებული მიწებისა და მისი რესურსების ერთობლიობა." კოდექსის მე-19 მუხლი კატეგორიულად ყოფს და უფრო დაწვრილებით განმარტავს სახელმწიფო ტყის ფონდის სხვადასხვა ნაწილს.

ტყის კოდექსის მე-19 მუხლის 1-ლი ნაწილის მიხედვით, სახელმწიფო ტყის ფონდი სახელმწიფო ტყისა და სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწებისაგან შედგება. იმავე მუხლის მეორე ნაწილი სახელმწიფო ტყის ფონდის შესაძლო კატეგორიებად ასახელებს სატყეო მიწებს, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებს, სხვა არასატყეო და სპეციალური დანიშნულების მიწებსა და გამოუყენებელ მიწებს.

სახელმწიფო ტყის ფონდის განმარტებასთან ერთად, ტყის კოდექსი საქართველოს ტყის ფონდისა და ადგილობრივი ტყის ფონდის განმარტებებსაც შეიცავს (იხ. მე-5 მუხლის (გ), (დ) და (ვ) მუხლები).

სახელმწიფო ტყის ფონდის საზღვრების დადგენა ტყის კოდექსის მე-18 და მე-19 მუხლების შესაბამისად ხდება. მე-18 მუხლში საზღვრების დადგენის პროცედურალური მხარეა აღწერილი. მუხლი 19 სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწების სხვადასხვა კატეგორიის აღწერას შეიცავს, რომლებიც "ტყის" ვიწრო ცნებასთან ერთად მიეკუთვნება სახელმწიფო ტყის ფონდს.

რაც შეეხება სახელმწიფო ტყის ფონდის საზღვრების დადგენას, აქ მნიშვნელოვან როლს თამაშობს შემდეგი კანონქვემდებარე აქტები:

- საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 10 მაისის დადგენილება #96 "სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწებიდან ფართობების ამორიცხვისა და ჩარიცხვის შესახებ" დებულების დამტკიცების თაობაზე,
- საქართველოს პრეზიდენტის 2000 წლის 12 სექტემბრის ბრძანებულება #403 „საქართველოს სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის საზღვრების დადგენის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე.“

2. შედარებითი სამართალი

გერმანული სამართალი არ იყენებს სახელმწიფო ტყის ფონდის კონცეფციას. სამაგიეროდ ის ცნობს ტყის საკუთრების სხვადასხვა ფორმის არსებობას, როგორცაა სახელმწიფო საკუთრება და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრება, კორპორაციული საკუთრება (მათ შორის ფონდების საკუთრებაში არსებული ტყე) და კერძო საკუთრება. გერმანიაში მიღებული მიდგომის საპირისპიროდ, აშშ-ს სამართალი ნაციონალური ტყეების უმრავლესობას დაცვის სპეციალურ რეჟიმში ათავსებს (ფედერალური კანონი მრავალჯერადი გამოყენებისა და მდგრადი მოსავლიანობის შესახებ (Multiple Use Sustainable Yield Act) და ფედერალური კანონი ნაციონალური ტყის მართვის შესახებ (National Forest Management Act). ეს რეჟიმი ეროვნული პარკების მიმართ მოქმედ დაცვის წესებს ნაციონალურ ტყეებზეც

ავრცელებს. თუმცა, კერძო ტყეები აქაც არის და მათი რეგულირება ცალკეული შტატების კანონით ხდება.

პოლონური სამართალი ორ სატყეო კატეგორიას განსაზღვრავს: სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი ტყეების კატეგორია და ყველა სხვა ტყეების მომცველი კატეგორია. რაც შეეხება მეორე კატეგორიას, აქ ტყის კოდექსი არ ანსხვავებს საკუთრების სხვადასხვა ფორმებსა და მახასიათებლებს ან ტყის მესაკუთრეების დასაშვებ სამართლებრივ-ორგანიზაციულ ფორმას. ეს კატეგორია მხოლოდ აერთიანებს ყველა იმ ტყეს, რომელიც სახელმწიფო საკუთრებაში არ შედის. ასეთებია, მაგალითად: კომუნალური, მუნიციპალური, კოოპერატივის, კერძო ტყეები და ტყის საკუთრების ნებისმიერი სხვა ფორმები. ტყის გამოყენებასა და მართვაზე პასუხისმგებელი ორგანო და ტყის მართვაზე პასუხისმგებელი პირების უფლებები და მოვალეობები, ისევე როგორც მართვის განხორციელების მეთოდები, კატეგორიაზე არის დამოკიდებული. სახელმწიფო ტყეები სახელმწიფო ხაზინის შემადგენლობაში შედის, ისევე როგორც საჯარო საკუთრებაში მყოფი სხვა ერთეულების უმრავლესობა. პოლონეთში არ არსებობს საქართველოს სახელმწიფო ტყის ფონდის მსგავსი სპეციალური გარე ფონდი. საჯარო ხაზინის დაქვემდებარებაში მყოფი კომპონენტები სხვადასხვა საჯარო და ხანდახან კერძო ერთეულების მეშვეობით იმართება.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

ქვემოთ ჩამოთვლილია სახელმწიფო ტყის ფონდის განმარტებასთან დაკავშირებული შემდეგი პრობლემური ასპექტები:

- სახელმწიფო ტყის ფონდის განმარტების აქტუალური ვერსია ტყესა და სატყეო მიწებთან ერთად სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების, გამოუყენებელ და "სხვა არასატყეო ანუ სპეციალური დანიშნულების" მიწებსაც მოიცავს. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო ტყის ფონდში ხშირ შემთხვევაში შედის ისეთი ობიექტები, როგორიც არის მკვრივსაფარიანი გზები, ელექტრო- და კავშირგაბმულობის სადენები, ნავთობსადენების და გაზსადენების მიწის მინაკუთვნები, ტბორები, სამეურნეო და სხვა დანიშნულების ეზოები (მუხლი 19.2 (გ)). ამ დებულების გამო, მიწები, რომლებიც არ წარმოადგენს ტყეს, ხვდება კოდექსის რეგულირების სფეროში. იბადება კითხვა, თუ რამდენად აქვს აზრი ტყის მდგრადი მართვის პრინციპების გამოყენებას ნავთობსადენების, გაზსადენებისა და მკვრივსაფარიანი გზების მიმართ.
- იმის მიუხედავად, რომ სახელმწიფო ტყის ფონდის საზღვრები ორი კანონქვემდებარე აქტით არის მოწესრიგებული, ეს აქტები კონკრეტულობას არის

მოკლებული და შეუძლებელია მათ საფუძველზე ტყის ინვენტარიზაციის ზუსტი და უდავო შედეგების მიღება. ამასთანავე, უმჯობესი იქნებოდა მოცემულ საკითხთან დაკავშირებული კრიტერიუმების განსაზღვრა კანონის დონეზე და არა კანონქვემდებარე აქტებით.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

ჩვენი აზრით, უნდა მოხდეს საქართველოს ტყის ფონდის კატეგორიის გაუქმება. ეს ცნება ზედმეტია და ხელს არ უწყობს ტყის ფონდის სხვა კატეგორიების სისტემის სტრუქტურულ გაუმჯობესებას.

რაც შეეხება ადგილობრივი ტყის ფონდის კონცეფციას, ადგილობრივი ტყის ფონდი შესაბამისი თვითმმართველობის საკუთრებაში უნდა იყოს. მაშასადამე, სახელმწიფომ ადგილობრივ ტყეებზე საკუთრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებზე უნდა გადაიტანოს. ჩვენი აზრით, ეს ხელს შეუწყობს ადგილობრივ მოსახლეობაში ტყეების შენარჩუნების გრძელვადიანი ინტერესის განვითარებას. ნებისმიერ შემთხვევაში, სახელმწიფომ უნდა დაიტოვოს ზედამხედველობის განხორციელების კომპეტენცია, რათა გამოირიცხოს ადგილობრივი უწყებების მიერ მათთვის მინიჭებული ძალაუფლების არამინზონობრივად გამოყენების შესაძლებლობა.

რაც შეეხება სახელწიფო ტყის ფონდის შემადგენლობაში მილსადენებისა და საავტომობილო გზების მონაკვეთების არსებობას, უმჯობესია მოხდეს მათი სახელწიფო ტყის ფონდიდან ამორიცხვა და შესაბამისი პასუხისმგებელი უწყებისათვის მიკუთვნება, როგორცაა საგზაო დეპარტამენტი, ენერგეტიკის სამინისტრო და ა.შ.

სახელწიფო ტყის ფონდის საზღვრების დადგენის კრიტერიუმები უნდა განისაზღვრებოდეს კოდექსით და არა კანონქვემდებარე აქტებით. კერძოდ, აუცილებელია ტყის ინვენტარიზაციის ჩატარების თარიღებისა და სახელმწიფო ტყის ფონდის ფარგლებში შეყვანის მატერიალური კრიტერიუმების დადგენა. ასევე სასურველია კონფლიქტების გადამწყვეტი ორგანოს შექმნა. იმ შემთხვევაში, თუ გამოვლინდა ტყის ნაწილების კერძო პირების მიერ მათი მიზნებისათვის განსაკუთრებით ხანგრძლივი ან/და დასაბუთებული გამოყენების შემთხვევები, უნდა მოხდეს ტყის მოცემული ნაწილის სახელმწიფო ტყის ფონდიდან ამორიცხვა ან ყოფილი მოსარგებლისათვის თანაზომიერი კომპენსაციის გადახდა.

კერძო მიწა, რომელიც დაიფარა ან მომავალში დაიფარება ტყით ავტომატურად არ

უნდა შედიოდეს სახელმწიფო ტყის ფონდის ფარგლებში. აგრეთვე, კერძო მიწის ტყედ გადაქცევის ფაქტი არ ცვლის საკუთრების ფორმას ამ მიწაზე, არამედ მხოლოდ იმ საკანონმდებლო რეჟიმს, რომლითაც რეგულირდება მიწის შესაბამისი ფართობი.

ასევე უფრო დაკვირვებით უნდა მოხდეს მიწების სახელმწიფო ტყის ფონდში ჩარიცხვისა და ფონდიდან მათი ამორიცხვის კომპეტენციის საკითხის განხილვა. დღეის მდგომარეობით, ეს უფლებამოსილება საქართველოს მთავრობის ხელშია. რეკომენდირებულია მისი გადაცემა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსათვის.

V. სატყეო კატეგორიებად დაყოფა

1. ქართული სამართალი

ტყის კატეგორიებად დაყოფის საკითხებს კოდექსის სამი მუხლი ეთმობა (მუხლი 20-22). მე-20 მუხლი შეიცავს როგორც უკვე არსებული კატეგორიების ნუსხას, ისე იმ კატეგორიების ჩამონათვალს, რომელთა მომავალში შექმნის შესაძლებლობა კანონით არის გათვალისწინებული. 21-ე და 22-ე მუხლები მიზნად ისახავს სახელმწიფო ტყის ფონდის კატეგორიებად დაყოფის საფუძვლებისა და სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის კატეგორიებად დაყოფის წესის განსაზღვრას.

დღესდღეისობით სატყეო კატეგორიების ორი ძირითადი ჯგუფი არსებობს: დაცული ტერიტორიების კატეგორიები და სამეურნეო ტყის ფონდის კატეგორიები. ეს კატეგორიები თავის მხრივ სხვადასხვა ქვეჯგუფად იყოფა. დამატებით, მუხლი 20.5 აყალიბებს "განსაკუთრებული ფუნქციური დანიშნულების და ლანდშაფტური უბნების" შექმნის შესაძლებლობას სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის კატეგორიების ფარგლებში.

ტყის კოდექსი სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის დეტალურ და ხშირ შემთხვევაში ზომაზე მეტად კომპლექსურ განმარტებებს შეიცავს. რაც შეეხება დაცული ტერიტორიების კატეგორიების განმარტებას, კოდექსი მიუთითებს "დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ" საქართველოს კანონზე. კანონქვემდებარე დონეზე აღსანიშნავია სატყეო დეპარტამენტის დებულება "განსაკუთრებული ფუნქციური დანიშნულების და ლანდშაფტური უბნების გამოყოფისა და მათთვის შესაბამისი სტატუსის მინიჭების შესახებ." როგორც ჩანს, არ არსებობს სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის კატეგორიების მარეგულირებელი მსგავსი დებულება. სამაგიეროდ, კოდექსის 22-ე მუხლი სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის კატეგორიებად დაყოფის კომპეტენციებს განსაზღვრავს.

2. შედარებითი სამართალი

ტყის ძირითადი ცნების გარდა, გერმანული სამართალი დამატებით ტყის კიდევ ორ კატეგორიას განსაზღვრავს: დამცავი ტყე (Schutzwald, § 12, ფედერალური ტყის კანონი) და რეკრეაციული ტყე (Erholungswald, § 13, ფედერალური ტყის კანონი). ეს დაყოფა ემთხვევა ტყეების ძირითადი ფუნქციების მიხედვით დაყოფას, რომელიც ფედერალური ტყის კანონისა და ქვემო საქსონიის ტყის კანონის 1-ლ პარაგრაფებშია მოცემული. ტყეების ამ კატეგორიებზე განსაკუთრებული წესები შეიძლება გავრცელდეს, მაგალითად შეიძლება დაწესდეს ტყის სხვა კატეგორიის მიწად გარდაქმნის სპეციალური შეზღუდვები ან აკრძალვები (Umwandlungseinschränkung) (იხ. § 9.1, ფედერალური ტყის კანონი; § 8.3, ქვემო საქსონიის ტყის კანონი).

ამასთანავე, ტყეები დაცული ტერიტორიების შემადგენლობაში შეიძლება შედიოდეს და შესაბამისად ექვემდებარებოდეს ბუნების დაცვის სფეროში გამოყენებულ დაცვის ერთ-ერთ კატეგორიას. მსგავსი საკითხები რეგულირდება დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონმდებლობით.

მსგავს მიდგომას ვხვდებით პოლონეთის სამართალშიც. პოლონეთის ტყის კოდექსი ტყის ორ კატეგორიას განასხვავებს. ძირითადი ადგილი ე.წ. ჩვეულებრივ ტყეებს უკავიათ, თუმცა ეს კატეგორია კოდექსში პირდაპირ ნახსენები არ არის და არ ატარებს რაიმე განსაზღვრულ სახელწოდებას. მეორე კატეგორია "დამცავი ტყეების" კატეგორიის სახელწოდებით არის ცნობილი. ტყის დამცავ ტყედ გამოცხადება ან მისთვის ამ კლასიფიკაციის ჩამორთმევა კომპეტენტური საჯარო ზედამხედველობის ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე ხდება. სახელმწიფო ტყეებისათვის დამცავი ტყის სტატუსის მისანიჭებლად აუცილებელია საჯარო ტყეების მართვის ერთეულის PGL Lasy Państwowe"-ის მმართველი დირექტორის განცხადება. სხვა სახის ტყეების კლასიფიცირების პროცედურა ex officio ტარდება. ამის მიუხედავად, დადებითად ფასდება ტყის მესაკუთრის აზრი. ორივე შემთხვევაში სავალდებულოა კომუნალური საბჭოს აზრის მოსმენა.

დამცავი ტყეების შესაძლო ტიპების მარეგულირებელ წესებთან ერთად, რომლებიც მე-15 მუხლშია მოცემული⁷, ასევე საყურადღებოა გარემოს დაცვის სამინისტროს 1992

⁷ მე-15 მუხლის თანახმად, დამცავ ტყეს შესაბამისი სტატუსი შეიძლება მიენიჭოს მისი განსაკუთრებული ნიადაგდაცვითი და წყალმარეგულირებელი ფუნქციების გამო, ქვიშით დაფარული ფართობის ზრდის და ქვიშის მოძრაობის შესაჩერებლად. ამ კატეგორიაში ასევე შეიძლება შედიოდეს ინდუსტრიული ზემოქმედების გამო მუდმივად დაზიანებული ტყეები, დაცული ცხოველებისა და მცენარეებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე ტყეები და ეროვნული მცენიერებისა ან/და უსაფრთხოებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის მატარებელი ტყეები. მოცემული კატეგორია ასევე მოიცავს ქალაქების საზღვრებში მოქცეულ ტყეებსა და იმ ტყეებს, რომლებიც 50 ათასზე მეტი

წლის 25 აგვისტოს ბრძანებულება დამცავი ტყეების დაარსების დეტალური წესებისა და პროცედურის და მათი მართვის შესახებ (Dz.U. 1992 nr 67 poz. 337). როგორც "ჩვეულებრივი", ისე დამცავი ტყეები დაცული ტერიტორიების ფარგლებში ან სხვა სპეციალურ ტერიტორიებზე შეიძლება არსებობდეს. ამ შემთხვევაში გამოიყენება სამართლის შესაბამისი დარგის დებულებები. როგორც წესი ისინი პრიორიტეტულია სატყეო სამართლის შესაბამის დებულებებზე.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

კატეგორიებად დაყოფის საქართველოში დამკვიდრებული მეთოდი მრავალგზის გამხდარა სხვადასხვა ექსპერტთა ჯგუფის კრიტიკის საგანი. შესაძლებელია ორი მთავარი პრობლემის გამოყოფა: პირველი პრობლემური საკითხი ტყის კოდექსში დაცული ტერიტორიების კატეგორიების ჩართვაა. აღნიშნული კატეგორიები "დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ" კანონის რეგულირების სფეროში შედის.

დაცული ტერიტორიების კატეგორიები და სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის კატეგორიები სხვადასხვა საკანონმდებლო ჩარჩოთი რეგულირდება (ბუნების კონსერვაციაზე მიმართული კანონმდებლობა და ბუნებრივი რესურსით სარგებლობაზე მიმართული კანონმდებლობა). ადმინისტრაციული თვალსაზრისითაც, დაცული ტერიტორიები დაცული ტერიტორიების სააგენტოს მიერ იმართება. ყოველივე ეს ეჭვს ბადებს ამ კატეგორიების ტყის კოდექსში ჩართვის მიზანშეწონილობის შესახებ (იხ. ასევე Mann, 2007, გვ. 17).

მეორე პრობლემა სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის კატეგორიებად დაყოფის მეთოდსა და დღევანდელ დაყოფაში მდგომარეობს. ტყის კატეგორიების განმარტებები ზომიერად მეტად კომპლექსური და გადატვირთულია. ხშირ შემთხვევაში აღინიშნება მკაფიო კრიტერიუმების ნაკლებობა, რომლებიც ამა-თუ იმ ტყის გარკვეული კატეგორიისთვის მიკუთვნების საშუალებას მოგვცემდნენ. უფრო მეტიც, 21-ე მუხლის მე-4 ნაწილში მოცემული ფორმულირების თანახმად, "ნიადაგდაცვითი და წყალმარეგულირებელი ტყეების კატეგორია ენიჭება საქართველოს დანარჩენ სახელმწიფო ტყის ფონდს, სადაც დაიშვება ყველა სახის ტყითსარგებლობა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად." როგორც ვხედავთ, არ არსებობს სპეციალური შეზღუდვები ამ კატეგორიის ტყეებით სარგებლობის მიმართ, რის გამოც აღნიშნული კატეგორია კარგავს იმ როლს, რომელსაც იგი უნდა თამაშობდეს

მაცხოვრებლის მქონე ქალაქებიდან 10 კმ რადიუსის დაშორებით მდებარეობს; აგრეთვე რეკრეაციული კურორტების დაცული ტერიტორიის შემადგენლობაში მყოფი ტყეები და ჩვეულებრივი ტყეების ელემენტები, რომლებიც მათ ზედა საზღვარზე მდებარეობს.

ნიადაგდაცვითი და წყალმარეგულირებელი ტყეების მაღალი ეკოლოგიური მნიშვნელობის გამო.

არანაკლებ პრობლემატურია კატეგორიებად დაყოფის კომპეტენციების განსაზღვრის საკითხი (მუხლი 22). კატეგორიებად დაყოფის პროცედურა საკმაოდ კომპლექსურია. აგრეთვე გაურკვეველია, რამდენად არის მართებული სატყეო კატეგორიების მინიჭებისა და დამტკიცების კომპეტენციის მიკუთვნება საქართველოს პრეზიდენტისათვის. გარდა ამისა, კომპეტენციების განაწილების მსგავსი დეტალები კანონქვემდებარე დონეზე უნდა რეგულირდებოდეს.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

დაცული ტერიტორიების კატეგორიების ტყის კოდექსითა და დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონით ერთდროული მოწესრიგება იწვევს ამ კანონების სხვადასხვა დებულების გადაფარვას. მათ შორის არსებული კონფლიქტების გადასაწყვეტად რეკომენდირებულია ტყის კოდექსიდან დაცული ტერიტორიების კატეგორიების ამოღება. მომავალში ტყის კოდექსი დაცული ტერიტორიების კანონზე მითითებით უნდა შემოიფარგლოს.

ამასთანავე, უნდა მოხდეს სამეურნეო ტყის ფონდის კატეგორიების კრიტიკული შეფასება და მათი საფუძვლიანი რესტრუქტურირება. სასურველია ზოგიერთი ევროპული ქვეყნის (მაგ. გერმანიის) გამოცდილების გათვალისწინება. დღეს მოქმედი დაყოფა სამეურნეო (სამეურნეო ტყის ფონდის კატეგორიები) და არასამეურნეო (დაცული ტერიტორიების კატეგორიები) ტყეებს შორის ზედმეტად ზოგადია. არის შემთხვევები, როდესაც ნებადართულია დაცულ ტერიტორიებზე არსებული ტყით სარგებლობა, ასეთ სარგებლობაზე შეზღუდვების დაწესებით. მეორეს მხრივ, სამეურნეო მიწების გამოყენება გარკვეული წესების დაცვით უნდა ხდებოდეს. ეს დაყოფა უნდა შეიცვალოს. ახალი კატეგორიები ტყის სხვადასხვა ფუნქციებზე უნდა იყოს ორიენტირებული.

ზემოთხსენებულის გარდა, დამატებით რეკომენდირებულია შემდეგი საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება:

- "საკურორტო ზონისა" და "მწვანე ზონის" ტყეების კატეგორიების კონსოლიდირება, რადგანაც არსებული განმარტებების თანახმად ისინი ერთი და იმავე მიზნების მიღწევას ემსახურებიან.

- "განსაკუთრებული ფუნქციური დანიშნულების უბანს" ცალკე კატეგორიის სტატუსი უნდა მიენიჭოს. ამისათვის საჭიროა იმ ფუნქციების განსაზღვრა, რომელსაც შეიძლება ასრულებდეს ასეთი კატეგორია.
- მცდარია ნიადაგდაცვითი და წყალმარეგულირებელი ტყეების კატეგორიის (მუხლი 20.3 (გ)) მინიჭება ყველა იმ ტყისთვის, რომელიც დანარჩენ ორ კატეგორიას არ მიეკუთვნება. ნიადაგდაცვითი და წყალმარეგულირებელი ტყეების კატეგორიის მინიჭება მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა ხდებოდეს, თუ სახეზეა ამ ტყის საშუალებით ნიადაგის დაცვისა და წყლის რეგულირების განსაკუთრებული აუცილებლობა ან ტყის განსაკუთრებული როლი ნიადაგის საფარის შენარჩუნებაში/წყლის ბალანსის რეგულირებაში. მიზანშეწონილი იქნებოდა ნიადაგდაცვითი და წყალმარეგულირებელი ტყეების კატეგორიისა და განსაკუთრებული ფუნქციური დანიშნულების უბნების კატეგორიის გაერთიანება. ამასთანავე, უნდა მოხდეს ამ ახალი კატეგორიის დამატებითი ფუნქციების განსაზღვრა, მაგალითად კლიმატის დაცვის ფუნქცია, ზვავსაშიშროების თავიდან აცილების ფუნქცია და ა.შ.

რაც შეეხება ცალკეული კატეგორიებისათვის დაცვის განსაკუთრებული რეჟიმის წესების განსაზღვრას, უნდა მოხდეს "განსაკუთრებული ფუნქციური დანიშნულების და ლანდშაფტური უბნების გამოყოფისა და მათთვის შესაბამისი სტატუსის მინიჭების შესახებ" დებულების გაუქმება და ერთიანი დებულების შემოღება, რომელშიც აღწერილი იქნება ტყის კატეგორიებად დაყოფის დეტალური და ზუსტი კრიტერიუმები, კატეგორიის მიკუთვნების გამარტივებული პროცედურები და ა.შ.

VI. საკუთრება

1. ქართული სამართალი

საკუთრების საკითხები რეგულირდება ტყის კოდექსის მე-3 თავით. მუხლი 9.1 განასხვავებს ტყის ფონდის შესაძლო მესაკუთრეებს. ესენია: სახელმწიფო, საქართველოს საპატრიარქო და კერძო (სამოქალაქო) სამართლის ფიზიკური ან იურიდიული პირი.

რამოდენიმე წლის წინ ინტენსიური დებატები გამოიწვია ქართული ტყის პრივატიზირების საკითხმა: ტყის კოდექსის მე-9 მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით "საქართველოს სახელმწიფო ტყის ფონდი არის სახელმწიფო საკუთრებაში და მისი განსახელმწიფოებრივების წესი დგინდება „საქართველოს ტყეების განსახელმწიფოებრივების შესახებ“ საქართველოს კანონით." მაშასადამე, ტყის კოდექსი კერძო საკუთრების არსებობის შესაძლებლობასაც ითვალისწინებს. კოდექსი არ განსაზღვრავს პრივატიზაციის პროცედურასა და კრიტერიუმებს. ამის ნაცვლად

იგი მიუთითებს ამ საკითხის მარეგულირებელ ცალკე კანონზე. მართალია, კოდექსის ძალში შესვლის მომენტში ასეთი კანონი არ არსებობდა, მაგრამ იგი კოდექსის 116-ე მუხლში მოცემული, მისაღები და გამოსაცემი ნორმატიული აქტების ნუსხაში შედის. 116-ე მუხლის (ა) პუნქტის თანახმად, "ამ კოდექსის ამოქმედებასთან დაკავშირებით ... მიღებულ იქნეს საქართველოს კანონი "საქართველოს ტყეების განსახელმწიფოებრივების შესახებ." კოდექსის 117-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის მიხედვით ამ კანონის გამოცემის ბოლო ვადა 2002 წლის 1 იანვარი იყო. სამწუხაროდ, მისი მიღება დღემდე არ მოხდა. ასე რომ, როგორც დაადასტურეს სატყეო დეპარტამენტის წარმომადგენლებმაც, დღეს არ არსებობს სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწების პრივატიზაციის არც სამართლებრივი მექანიზმები და არც პრაქტიკული შემთხვევები.

ტყის კოდექსი არაფერს ამბობს ტყეზე კერძო საკუთრების შექმნის სხვა შესაძლო გზების თაობაზე. მუხლი 10.1 საკმაოდ დეტალურად განსაზღვრავს ტყის მესაკუთრე ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების, როგორც ტყის მესაკუთრეების, ზოგად უფლება-მოვალეობებს, როგორცაა:

ა) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ისარგებლონ მათ საკუთრებაში არსებული ტყით;

ბ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით აღკვეთონ მათ საკუთრებაში არსებული ტყის ან მისი ნაწილის უკანონო მფლობელობა ან გამოყენება და ზიანის მიყენების შემთხვევაში მოითხოვონ მისი ანაზღაურება;

გ) სატყეო მეურნეობის წარმოებასთან დაკავშირებით იყოლიონ სპეციალისტები, კონსულტანტები და სხვა პერსონალი, მათ შორის, ტყის დაცვის მუშაკები იმ რაოდენობით, რომლის მინიმუმსაც ადგენს საქართველოს კანონმდებლობა;

დ) მიიღონ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ზომები მავნებლების, დაავადებების, ხანძრებისა და ტყეზე ყველა სხვა მავნე გავლენის მქონე ფაქტორების აღკვეთის ან ლიკვიდაციის მიზნით;

ე) განკარგონ მათ საკუთრებაში არსებული ტყე ამ კოდექსითა და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

ვ) უფლებამოსილ სახელმწიფო ორგანოებს დადგენილი წესით წარუდგინონ მათ საკუთრებაში არსებული ტყეების საერთო მდგომარეობის ამსახველი და სხვა აუცილებელი სტატისტიკური მონაცემები;

ზ) უზრუნველყონ ტყეებში რაციონალური მეურნეობის წარმოება;

თ) უზრუნველყონ სახელმწიფოს მიერ შესაბამისი უფლებამოსილებით

აღჭურვილ მუშაკთა მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესასრულებლად აუცილებელი პირობები, წარუდგინონ მათ სატყეო მეურნეობის შესახებ ყველა საჭირო დოკუმენტი და შეასრულონ მათი კანონიერი მითითებები და მოთხოვნები.

მე-10 მუხლის მე-2 ნაწილი ეთმობა საქართველოს საპატრიარქოს საკუთრებაში არსებული ტყის ფონდის ტერიტორიაზე საქართველოს საპატრიარქოს უფლებებსა და მოვალეობებს. ეს უფლება-მოვალეობები "განისაზღვრება ამ კოდექსის და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად სახელმწიფოსა და საქართველოს საპატრიარქოს შორის დადებული ხელშეკრულებით". იქმნება შთაბეჭდილება, რომ კოდექსის დებულებების გამოყენება მხოლოდ ამ ხელშეკრულებაზე დაყრდნობით არის შესაძლებელი,

ტყის კოდექსი არ შეიცავს დებულებებს, რომლებიც დაადასტურებდნენ სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ტყისა და ტყის ბუნებრივი რესურსების კომერციული წესით გამოყენების უფლებას. პირიქით, ისინი იზღუდებიან სარგებლობის უფლებების მესამე მხარეებისათვის გადაცემის ვალდებულებით.

ტყის კოდექსი განსაზღვრავს ლიცენზიებისა და ნებართვების მთელ რიგ სხვადასხვა სახეობას. სამწუხაროდ, ლიცენზირების შესახებ დებულებები მოძველებულად შეიძლება ჩაითვალოს მას მერე, რაც 2005 წელს ძალაში შევიდა ახალი კანონი ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ. ამ კანონის თანახმად, ლიცენზიისა და ნებართვის სახეების ამომწურავ ჩამონათვალს ეს კანონი განსაზღვრავს და დაუშვებელია სხვა ლიცენზიისა და ნებართვის შემოღება ამ კანონით გაუთვალისწინებელ საქმიანობასა და ქმედებაზე. დღეის მდგომარეობით, ტყითსარგებლობის სფეროში კანონი ლიცენზიის მხოლოდ სამ ტიპს ითვალისწინებს - ტყით სარგებლობის გენერალური ლიცენზია, ხე-ტყის დამზადების სპეციალური ლიცენზია და სამონადირეო მეურნეობის სპეციალური ლიცენზია (მუხლი 7.4, ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონი).

ტყითსარგებლობის უფლებების მინიჭება სპეციალურად შემუშავებული პროცედურების შესაბამისად ხდება. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ერთის მხრივ, ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონი/მთავრობის დადგენილება #132 და მეორეს მხრივ, ტყის კოდექსი განსხვავებულად არეგულირებენ ლიცენზიების გაცემის პროცესს. ტყის კოდექსის თანახმად, ტყითსარგებლობის ლიცენზია გაიცემა ტენდერის ან აუქციონის წესით გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ (მუხლი 57.1, 57.6; ტყის კოდექსი). ლიცენზიებისა და

ნებართვების შესახებ კანონის/მთავრობის დადგენილება #132-ის მიხედვით კი, ტყითსარგებლობის ლიცენზიების გაცემა მხოლოდ აუქციონის წესით არის შესაძლებელი (მუხლი 18.1, ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონი; მუხლი 4.1, მთავრობის დადგენილება #132) და ლიცენზია გაცივმა ეკონომიკის სამინისტროს მიერ (მუხლი 3.1, მთავრობის დადგენილება #132).

ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონის თანახმად, საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებებისა და დამატებების განხორციელებამდე ლიცენზიებისა და ნებართვების გამცემი ორგანოები, გაცემის წესი და პირობები ამ კანონის შესაბამისად საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტებით დგინდება (მუხლი 40.1, ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონი). ტყის შემთხვევაში ასეთ ნორმატიულ აქტად მთავრობის დადგენილება #132 გვევლინება, რომელიც აუქციონის გამართვის დეტალურ პროცედურებს განსაზღვრავს. აქედან გამომდინარე, ტყის კოდექსით მოცემული ტყითსარგებლობის ლიცენზიების გაცემის წესები გაუქმებულად შეიძლება ჩაითვალოს.

2. შედარებითი სამართალი

გერმანიაში, ფედერალური ტყის კანონი (§ 3) და ქვემო საქსონიის ტყის კანონი (§ 3) განსაზღვრავს ტყეზე საკუთრების სამ განსხვავებულ ფორმას:

- სახელმწიფო ტყე (Staatswald), რომელიც ფედერაციის ან ფედერალური მიწის საკუთრებაშია,
- კორპორაციული ტყე (Körperschaftswald), რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის, ფონდების, ეკლესიის და სხვა მსგავსი ერთეულების საკუთრებაში შეიძლება იყოს,
- კერძო ტყე, რომელიც კერძო ფიზიკური და იურიდიული პირების საკუთრებაშია.

ქვემო საქსონიის ტყის კანონი ამ კატეგორიებს აკონკრეტებს ფედერალური მიწის ტყის (Landeswald), კომუნალური ტყის (Kommunalwald) და ფონდის/კოოპერატივის ტყის (Genossenschaftswald) კატეგორიების გამოყოფით.

გერმანიისგან განსხვავებით, საქართველო არ მიეკუთვნება ფედერალურ სახელმწიფოთა რიცხვს და მამასადაამე, აქ ვერ იარსებებს ფედერალური მიწის ტყის კატეგორია. სამაგიეროდ, შესაძლებელია საქართველოში საკუთრების კომუნალური ფორმისა და ფონდის/კოოპერატივის ფორმის კატეგორიების შემოღება. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ გერმანული სატყეო სამართალი არ ითვალისწინებს საეკლესიო ტყის ინდივიდუალური კატეგორიის არსებობას. საეკლესიო ტყე გერმანულ სამართალში

ტყის საკუთრების კორპორაციული ფორმის ერთ-ერთი კერძო შემთხვევაა (გერმანიაში ეკლესია საჯარო სამართლის კორპორაციის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით არსებობს).

ფედერალური ტყის კანონის მე-4 პარაგრაფი "ტყის მფლობელის" (Waldbesitzer) ცნებას აყალიბებს. ტყის მფლობელი შეიძლება იყოს ტყის მესაკუთრე ან ტყითმოსარგებლე პირი, რომელიც უშუალოდ ფლობს ტყეს. აღნიშნული კატეგორიის გამოყენებით შესაძლებელია ადმინისტრაციული სამართლით გათვალისწინებული მოვალეობების იმ პირებზე დაკისრება, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან ფაქტობრივ ტყითსარგებლობაზე.

რაც შეეხება გერმანიაში ტყის მესაკუთრეთა უფლება-მოვალეობებს, ეს სფერო მთლიანად ექვემდებარება სამოქალაქო სამართლის კერძო საკუთრებით სარგებლობის ზოგად წესებს. საჯარო და კერძო საკუთრებაზე ერთი და იგივე წესები მოქმედებს, რაც იმას ნიშნავს, რომ როგორც კერძო ისე საჯარო მესაკუთრეებს შეუძლიათ ტყის ექსპლუატაცია, თავდაცვა სხვა პირების მიერ ტყის უკანონო გამოყენებისაგან, აქვთ სატყეო პერსონალის დაქირავების უფლება და ა.შ. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი შეზღუდვებიც სხადასხვა ჯგუფის მესაკუთრეებზე ერთნაირად ვრცელდება.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, პოლონეთის სატყეო სამართალი ტყის საკუთრების მხოლოდ ორ ფორმას ასახელებს - სახელმწიფო საკუთრება და სხვა სახის საკუთრება. საკუთრების გადაცემის საკითხები სამოქალაქო კოდექსით რეგულირდება და საჯარო ტყეების გაყიდვასთან მიმართებაში რამოდენიმე მცირე გამონაკლისს შეიცავს. ტყის კოდექსის 38-ე მუხლზე დაყრდნობით, პრინციპში შეუძლებელია პოლონეთში ტყის პრივატიზაციაზე საუბარი. სახელმწიფო ტყეების გაყიდვა მკაცრ შეზღუდვებს ექვემდებარება და როგორც წესი, აკრძალულია. ყიდვა-გაყიდვის ხელშეკრულების საგანი მხოლოდ ხე-ტყე და სხვა პროდუქტები შეიძლება გახდეს. ამის მიუხედავად, 1989 წლიდან მოყოლებული კერძო ტყეების რიცხვი გამუდმებით მატულობს. 39-ე მუხლი ტყის ლიზინგით გადაცემის შესაძლებლობას აწესებს. აქ უნდა აღინიშნოს, რომ ტერმინ "მესაკუთრეს" პოლონეთის ტყის სამართალში და სამოქალაქო სამართალში განსხვავებული დატვირთვა აქვს. ტყის სამართალში დამკვიდრებული განმარტების ძირითადი მიზანი ადმინისტრაციული მოვალეობების ადრესატებისა და ტყის მენეჯმენტის უფლებების ყოვლისმომცველი განსაზღვრაა. ამგვარად, ტყის მესაკუთრედ ითვლება არა მხოლოდ სატყეო მიწის მესაკუთრე პირი, არამედ ტყის *de facto* მფლობელიც, მაშინაც კი, როდესაც ეს მფლობელობა არალეგალური ქმედების შედეგია.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

ა. კერძო საკუთრება ტყეებზე

იმის მიუხედავად, რომ ტყეზე კერძო საკუთრების არსებობა მე-9 მუხლის 1-ლი ნაწილით არის განსაზღვრული, პრაქტიკაში არ არსებობს კერძო ტყეები. სახელმწიფო უფლებამოსილია გაყიდოს სარგებლობის უფლებები, მაგრამ არა აქვს უფლება, საფასურის გადახდის სანაცვლოდ მესამე მხარეებს გადასცეს ტყეზე საკუთრების უფლება. ასეთი ორაზროვანი სიტუაცია წარმოშობს სამართლებრივ გაურკვევლობასა და ტყეების პრივატიზაციის საკითხის პოლიტიკური თვალსაზრისით განხილვისა და ცალსახა გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობას.

ამჟამად, საქართველოში დომინირებს ტყის პრივატიზაციის კონცეფციისადმი უარყოფითი დამოკიდებულება. ასეთი დამოკიდებულება იმით არის განპირობებული, რომ ტყის პრივატიზაცია როგორც წესი ასოცირდება მსხვილ უცხოელ ინვესტორთა მხრიდან მასშტაბურ და უკონტროლო ტყითსარგებლობასთან. სინამდვილეში ეს ტყის პრივატიზაციის მხოლოდ ერთ-ერთი შესაძლო გზაა. შესაძლებელია, მათ შორის, გერმანიის გაერთიანების შემდეგ ტყის პრივატიზაციის ე.წ. აღმოსავლეთ გერმანიის მოდელის ან საქართველოში XX საუკუნის 90-იან წლებში სასოფლო-სამეურნეო მიწების პრივატიზირების მოდელის გამოყენება. ამ უკანასკნელის ფარგლებში მთავრობამ გლეხებს მცირე ზომის (5 ჰექტრამდე მაქსიმალური ფართობით) სასოფლო-სამეურნეო ნაკვეთები დაურიგა.

პრივატიზაციის უარყოფითი შედეგების თავიდან ასაცილებლად, საჭიროა ტყის პრივატიზირების სპეციალური სისტემის შექმნა. ასეთი სისტემა ტყის პოტენციურ მესაკუთრეთა მიერ დასაკმაყოფილებელ წინაპირობებსა და სხვადასხვა შეზღუდვების ნუსხას უნდა მოიცავდეს. მაგალითისათვის შემდეგი კრიტერიუმები შეიძლება დასახელდეს: ტყის პოტენციურ მესაკუთრეთა წრის შემოფარგვლა მცირე ზომის ადგილობრივი საწარმოებით, ერთ მესაკუთრეზე დაშვებული პრივატიზებული მიწის ფართობის ზედა ზღვარის დაწესება (მაგ. 5 ჰა-მდე ოდენობით). დამატებით, შესაძლებელია კონტროლის დაწესება კერძო საკუთრებაში მყოფი ტყის გადაყიდვაზე. კონტროლის მსგავსი სქემის ერთ-ერთი მოთხოვნის მიხედვით, მომდევნო მყიდველი სრულად უნდა აკმაყოფილებდეს იმ კრიტერიუმებს, რაც პრივატიზაციის თავდაპირველი სუბიექტი. დამატებით, ტყის ხელმეორე გაყიდვის შემთხვევაში სახელმწიფოს უპირატესი შესყიდვის უფლება შეიძლება მიენიჭოს. პრივატიზაციის მგავსი სისტემის არსებობა მნიშვნელოვნად

შეამცირებდა საქართველოს ტყეების არამდგრად ექსპლუატაციაზე ორიენტირებულ უცხოელ ინვესტორთა ხელში ჩავარდნის რისკს.

პრივატიზაციის გარდა, ტყეზე კერძო საკუთრება სხვა გზითაც შეიძლება წარმოიშვას, მაგალითად, თუ არასატყეო მიწის მესაკუთრე კერძო პირი ამ მიწაზე ტყის გაშენებას გადაწყვეტს. დღეის მდგომარეობით, გაურკვეველია, იქნება თუ არა ასეთი ტყე აღიარებული კერძო ტყედ ტყის კოდექსის ფარგლებში. ჩვენი აზრით, ასეთ ახლად გაშენებულ ტყეზე აუცილებლად უნდა მოხდეს ტყის კოდექსის წესების გავრცელება, მოცემულ ტერიტორიაზე ტყის სრულფასოვანი ეკოსისტემის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით.

ტყის კერძო მესაკუთრეთა უფლება-მოვალეობების განმსაზღვრელი დებულება (მუხლი 10.1) საფუძველს იქნება მოკლებული მანამდე, სანამ არ იარსებებს კანონით აღიარებული კერძო ტყეები.

საკამათოა ეკლესიისათვის ტყითსარგებლობის სპეციალური სტატუსის მინიჭების აუცილებლობა. ასევე უფრო დაკვირვებით უნდა მოხდეს იმის განხილვა, თუ რამდენად მიზანშეწონილია ეკლესიის უფლება-მოვალეობების განსაზღვრა ცალკე ხელშეკრულებით, მათი ტყის კოდექსში რეგულირების ნაცვლად.

ბ. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო სამართალი

ტყის მესაკუთრეთა/ტყითმოსარგებლეთა უფლება-მოვალეობების შემცველი ნუსხის განხილვის დროს, სახეზეა გადაფარვები სამოქალაქო და ადნომისტრაციულ-სამართლებრივ განზომილებებს შორის. ასე მაგალითად, მაშინ როცა ტყითსარგებლობა, მდგრადი მართვა და მმართველი უწყებებისათვის ინფორმაციის მიწოდება (მე-10 მუხლის 1-ლი ნაწილის (ა), (ვ) – (თ) პუნქტები) ადმინისტრაციული სამართლის სფეროს განეკუთვნება, არალეგალური ტყითსარგებლობის, საკუთრების განკარგვისა და სატყეო პერსონალის დაქირავების წესები (მე-10 მუხლის 1-ლი ნაწილის (გ) – (ე) პუნქტები) სამოქალაქო სამართლის რეგულირების სფეროა.

გ. სარგებლობის უფლებების მიკუთვნება

სარგებლობის უფლებების მესამე მხარეებისათვის გადაცემასა და სარგებლობის უფლებების შეზღუდვას განსხვავებული მიზნები უდევს საფუძველად. სარგებლობის უფლებების მესამე მხარეებზე გადაცემა მიზნად ისახავს სახელმწიფო შემოსავლის გენერირებას და სამართლიანი პროცედურის წესების დაცვით საფუძველზე უნდა ხდებოდეს. სარგებლობის უფლებებზე შეზღუდვების შემოღება გარემოსდაცვითი მოტივებით არის განპირობებული. ამის მიუხედავად, ორივე მათგანი რეგულირდება ადმინისტრაციული სამართლის მეშვეობით. იმ შემთხვევაში, თუ ტყითმოსარგებლეს

ტყის გარკვეული უბნის გაკაფვა სურს, მას უნდა დაეკისროს ორი სხვადასხვა ნებართვის მოთხოვნის ვალდებულება - ტყითსარგებლობის ლიცენზიის მიღების ვალდებულება და გარკვეული გარემოსდაცვითი წესების შესრულებით ხე-ტყის ჭრის ნებართვის მიღების ვალდებულება. ტყის კოდექსი ერთმანეთისაგან არ გამოყოფს ამ ორ სამართლებრივ პერსპექტივას. ის ტყითსარგებლობის განხორციელების მსურველს აკისრებს აუქციონის ჩატარების საფუძველზე ტყითსარგებლობის ნებართვის მიღების მოვალეობას. ნებართვის მხოლოდ ერთი სახის გაცემის შემთხვევაში, როგორც მინიმუმ, უნდა ხდებოდეს გარემოსდაცვითი განზომილების მოთხოვნების გათვალისწინება.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ბიუროკრატიული პროცედურების გასამარტივებლად შესაძლებელია ორივე აღნიშნული განზომილების ერთ სანებართვო პროცედურად გაერთიანება. ამ შემთხვევაში, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ტენდერის ჩატარების ფარგლებში როგორც გარემოს დაცვის, ისე რენტაბელობის ინტერესების გათვალისწინება.

დ. ტყის რესურსებით კომერციული სარგებლობა

კოდექსი კრძალავს სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მხრიდან ტყისა და ტყის ბუნებრივი რესურსების კომერციული წესით გამოყენებას. მათ სარგებლობის უფლებების მესამე (კერძო) მხარეებისათვის გადაცემის ვალდებულება აკისრიათ, მათ შორის აუქციონის ჩატარების გზით. ეს შეზღუდვა ასახვას ჰპოვებს იმაში, რომ სატყეო დეპარტამენტს არ გააჩნია ტყითსარგებლობით დაკავებული სპეციალური ერთეულები. ჩვენი აზრით, არსებული მდგომარეობა უნდა შეიცვალოს, რაც დასტურდება სატყეო დეპარტამენტის წარმომადგენლებთან საუბრებითაც. სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მხრიდან კომერციული ტყითსარგებლობის აკრძალვას არასასურველი შედეგები მოაქვს. ასე მაგალითად, დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტში, ადგილობრივი ტყის ფონდის ნაწილი გადაგვარებულ (დაბალი პროდუქტიულობის მქონე) ტყის კორომებს მოიცავს. ამ ტყეში მოსახლეობა პირადი მოხმარების მიზნით აგროვებს შეშას. დედოფლისწყაროს გამგეობა მზად არის, ჩაატაროს ამ ტყის პროდუქტიულ ტყედ გარდაქმნისათვის საჭირო ღონისძიებები. აღნიშნული ზომების მიღება ფერხდება იმის გამო, რომ მას განახლებული ხე-ტყის კომერციული მიზნებით გამოყენების უფლება არ ექნება. შესაბამისად, ადგილობრივ თვითმმართველობებს არა აქვთ ტყის გრძელვადიანი მოვლის სტიმული.

ფინანსური/ადამიანური რესურსების და ხე-ტყის დასამზადებლად საჭირო დანადგარების უქონლობა ტყის მოვლისა და ტყითსარგებლობის კიდევ ერთი

მნიშვნელოვანი ბარიერია. ამის მიუხედავად, შესაძლებელი უნდა იყოს დაფინანსების ალტერნატიული წყაროების პოვნა - მაგალითად, საჯარო და კერძო წილების მქონე შპს-ების დაარსების გზით. ამ საკითხის უფრო ღრმა განხილვის შემთხვევაში, აუცილებლად უნდა მოხდეს ლატვიის სატყეო კანონმდებლობის შესწავლა, რადგანაც წარსულში მან უკვე მიმართა დაფინანსების უზრუნველყოფის მსგავს ხერხებს. დაფინანსების ამ და სხვა ინოვაციური მიდგომების გამოყენება ხელს შეუწყობდა მოსახლეობაში ტყეების მდგრადი მართვის გრძელვადიანი ხედვის განვითარებას.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

ა. კერძო საკუთრება ტყეებზე

ტყეების პრივატიზაციის შესახებ დისკუსიის შედეგის მიუხედავად, აუცილებლად უნდა მოხდეს ტყეზე კერძო საკუთრების ფორმის შენარჩუნება. ტყეების პრივატიზირების საერთო პოლიტიკის არარსებობის პირობებშიც კი, საჭიროა კერძო საკუთრებაში მყოფ მიწებზე კერძო ტყეების გაშენების შესაძლებლობის სამართლებრივი აღიარება.

საეკლესიო ტყის განსაკუთრებული სტატუსის არსებობის გამართლება საქართველოში ეკლესიის განსაკუთრებული პოზიციით შეიძლება. ამის მიუხედავად, მდგრადი ტყითსარგებლობის წესები ეკლესიაზეც უნდა ვრცელდებოდეს. რეკომენდირებულია ტყეზე საეკლესიო საკუთრების კატეგორიის სხვა უფრო ფართო კატეგორიის ფარგლებში ჩართვა, რომელიც გააერთიანებს ტყის მესაკუთრე სხვა პოტენციურ ერთეულებსაც (მაგ. ფონდი).

უფრო შორეულ მომავალში წარმოსადგენია ტყეებზე საკუთრების მთელი რიგი ფორმების წარმოშობის შესაძლებლობა, მაგ. მცირე ზომის მიწის მესაკუთრეთა კოოპერატივების, ფონდებისა ან მსხვილი საწარმოების მხრიდან. უკვე დღეს შეიძლება ფიქრი ტყის კოდექსში საკუთრების შესაბამისი ფორმების გათვალისწინების შესახებ.

ბ. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო სამართალი

საჭიროა ტყის კერძო მესაკუთრეთა სამოქალაქო-სამართლებრივი უფლება-მოვალეობების განცალკევება ტყის კერძო მესაკუთრეთა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი უფლება-მოვალეობებისაგან. ზედმეტია სამოქალაქო სამართლის განზომილების უფლება-მოვალეობების ტყის კოდექსში რეგულირება. ამის

მაგივრად, საკმარისი იქნება, თუ კოდექსს დაემატება მითითებები სამოქალაქო სამართლის შესაბამის დებულებებზე.

კოდექსში ასევე უნდა შევიდეს სახელმწიფოს, როგორც ტყის მესაკუთრის, სპეციალური უფლებებისა და მოვალეობების განმსაზღვრელი დებულება. ასეთი სპეციალური უფლება-მოვალეობები სახელმწიფო სუბიექტის განსაკუთრებული საჯარო სტატუსიდან გამომდინარეობს. აღნიშნული საკითხის მოწესრიგების საქმეში, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექციოს სარგებლობის უფლებების ტენდერის საფუძველზე გაცემის რეგულირებას.

გ. სარგებლობის უფლებების მიკუთვნება

კოდექსი ცალ-ცალკე უნდა აწესრიგებდეს ერთის მხრივ სატენდერო პროცედურის ჩატარებისა, და მეორეს მხრივ, რესურსებით სარგებლობასთან დაკავშირებული გარემოსდაცვითი ნებართვის საკითხებს. იმ შემთხვევაში, თუ სხვადასხვა მიზეზების გამო შეუძლებელია ამ საკითხების ინტეგრირებული განხილვა, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ტენდერის ჩატარების პროცესში გარემოსდაცვითი ასპექტების სათანადოდ გათვალისწინება.

დ. ტყის რესურსებით კომერციული სარგებლობა

რეკომენდირებულია სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების მიერ ტყეების კომერციული დამუშავების/ სარგებლობის დაშვება და მათი უფლება-მოვალეობების შესაბამისი რეგულირება.

დამატებით, უნდა მოხდეს ადგილობრივ თვითმმართველობებზე მათთვის მიკუთვნებულ ადგილობრივ ტყის ფონდებზე საკუთრების გადატანის საკითხის განხილვა.

VII. ტყეების მდგრადი მართვა

ტყეების მდგრადი მართვის უზრუნველყოფა ტყის კოდექსის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა. ამ ამოცანის შესასრულებლად აუცილებელია

- მართვის არსებითი კრიტერიუმების განსაზღვრა და სპეციფიკაცია,
- ტყის მართვის მდგრადობაზე ზედამხედველობის სათანადო ინსტრუმენტების გამოყენება,
- ადმინისტრაციული სამართლის შესაბამისი რეჟიმის შემოღება.

ა. მდგრადი სარგებლობის პრინციპი

1. ქართული სამართალი

ტყის კოდექსის მე-4 მუხლის თანახმად: "საქართველოს ტყეების დაცვის, მდგრადი განვითარებისა და მართვის პრინციპები ეფუძნება საქართველოს კონსტიტუციას, "მდგრადი განვითარების სატყეო პრინციპების შესახებ" გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 1992 წლის რიო-დე-ჟანეიროს გარემოსა და განვითარების საერთაშორისო კონფერენციის დეკლარაციას და "გარემოს დაცვის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-5 მუხლით განსაზღვრულ პრინციპებს." როგორც ვხედავთ, მუხლი არ აყალიბებს მატერიალური სამართლის პრინციპებს, არამედ მიუთითებს კონსტიტუციაზე, გარემოს დაცვის საყოველთაოდ აღიარებულ საერთაშორისო პრინციპებზე და გარემოს დაცვის შესახებ ჩარჩო კანონზე. ამ უკანასკნელის მე-5 მუხლზე მითითება გულისხმობს იმას, რომ ამ კანონით განსაზღვრული მთელი რიგი პრინციპის (მათ შორის "დამაბინძურებელი იხდის", ნარჩენების მინიმუზაციის, რეციკლირების და რისკის შემცირების პრინციპები) მოქმედება სატყეო კოდექსით მოწესრიგებულ სამართლებრივ ურთიერთობებზეც ვრცელდება.

ტყის კოდექსის ზოგიერთი დებულება ტყის მდგრადი მართვის პრინციპზე მიუთითებს. ასეთი მითითების მაგალითის პოვნა კოდექსის 68-ე მუხლშია შესაძლებელი, სადაც საუბარია "მერქნის თანაბარი და უწყვეტი მოპოვების პირობებში ტყის სასარგებლო ბუნებრივი თვისებებისათვის ზიანის მიუყენებლად" ხე-ტყის დამზადებაზე. ამ კონტექსტში აგრეთვე მნიშვნელოვანია კოდექსის კერძო მესაკუთრეების ძირითად უფლება-მოვალეობათა განმსაზღვრელი მე-10 მუხლის ზოგიერთი დებულება. ასე მაგალითად, კერძო მესაკუთრეები ვალდებული არიან, მიიღონ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ზომები მავნებლების, დაავადებების, ხანძრებისა და ტყეზე ყველა სხვა მავნე გავლენის მქონე ფაქტორების აღკვეთის ან ლიკვიდაციის მიზნით. თუმცა, უნდა აღინიშნოს ის ფაქტიც, რომ მსგავსი შინაარსის მითითებათა და დებულებათა უმრავლესობა კანონის სხვადასხვა ნაწილში არის მიმოფანტული და არასისტემატურ ხასიათს ატარებს.

ტყის კოდექსის 28-ე თავი ეძღვნება ტყის გაშენებისა (afforestation) და აღდგენის (restoration) საკითხებს. როგორც ჩანს, ეს თავი პირველ რიგში შესაბამისი ცნებების განმარტებაზე არის გამიზნული. კანონი არ განმარტავს, თუ რა წინაპირობები უნდა შესრულდეს ტყის გაშენების/აღდგენის განსახორციელებლად და ვის აკისრია შესაბამისი ზომების მიღების ვალდებულება.

ტყის გაშენებისა და აღდგენის საკითხების უფრო დეტალური რეგულირება კანონქვემდებარე დონეზე ხდება. აქ განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ორი კანონქვემდებარე აქტი: საქართველოს სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტის თავმჯდომარის 2002 წლის 4 დეკემბრის ბრძანება #10/161 “სახელმწიფო ტყის ფონდის აღდგენისა და გაშენების შესახებ” დებულების დამტკიცების თაობაზე და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 2003 წლის 5 აგვისტოს ბრძანება #75 „სახელმწიფო ტყის ფონდის აღდგენისა და გაშენების მიზნით მცენარეთა სახეობების შერჩევისა და მათი გამოყენების წესის შესახებ დებულების” დამტკიცების თაობაზე.

”ტყის გაშენების” ცნება ინგლისური ტერმინ ”afforestation”-ის ექვივალენტად შეიძლება მივიჩნიოთ. სამაგიეროდ, ტყის კოდექსი არ იცნობს ე.წ. ”ტყის ხელახალი გაშენების” (reforestation) კონცეფციას. თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ტყის კოდექსით მოცემული ”აღდგენის” (restoration) და ”ტყის ხელახალი გაშენების” ცნებები ნაწილობრივ ემთხვევა ერთმანეთს (იხ. მუხლი 95).

მუხლი 95, ტყის კოდექსი.

საქართველოს ტყის ფონდის აღდგენა და მისი მიზანი

1. საქართველოს ტყის ფონდის აღდგენა არის სატყეო-სამეურნეო ღონისძიებათა მრავალწლიანი ციკლი, რომლის მიზანია ტყის ფონდის ტყით დაუფარავ ფართობებზე და დაბალი სიხშირის კორომებში ტყის აღდგენა და გაშენება.

4. ტყის აღდგენის ღონისძიებებია:

ა) ქვეტყის გამოხშირვა ან მთლიანად მოცილება, ტყის ბუნებრივი განახლების ხელშეწყობის მიზნით ჭრავავილი უბნების, ტყისპირისა და სუბალპური მეჩხერი ტყეების მოვლა, დაცვა და გაწმენდა, დარგვა, თესვა;

ბ) ღონისძიებები, რომელთა მიზანია მეჩხერი ტყეების სახეობრივი შემადგენლობის, ხნოვანებითი სტრუქტურის, ხარისხის, პროდუქტიულობის, დაცვითი და სხვა სასარგებლო ფუნქციების გაუმჯობესება.

2. შედარებითი სამართალი

გერმანულ სამართალში არსებობს გაჩეხილი და გაწმენდილი ტყეების გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ხელახალი გაშენების ან შევსების ვალდებულება, თუ ტყის ბუნებრივი რეგენერაცია არასკმარისი სიჩქარით მიმდინარეობს (მუხლი 11, ფედერალური ტყის კოდექსი). აღნიშნული მოვალეობა შეიძლება ჩაითვალოს ტყეების მდგრადი მართვის ერთ-ერთ ფუძემდებლურ პრინციპად.

ამასთან ერთად, აკრძალულია ტყის/სატყეო მიწის დანიშნულების შეცვლა (სხვა დანიშნულების მიწად გარდაქმნა, მაგ. სასოფლო-სამეურნეო მიწად), თუ საზოგადოებრივი ინტერესი ტყის ეკოლოგიური, რეკრეაციული ან ეკონომიკური ფუნქციების შენარჩუნებაში ტყის მოსარგებლის მიწის გარდაქმნის ინტერესზე უფრო დიდია.

გერმანულ სამართალში, სპეციალური დამცავი ფუნქციების მატარებელ ტყეებზე (Schutzwald) მართვის განსაკუთრებული მოთხოვნები ვრცელდება. რაც შეეხება დაცული ტერიტორიის ფარგლებში განლაგებულ ტყეებს, მათი მართვა მოცემული დაცული ტერიტორიისათვის დადგენილი წესების შესაბამისად უნდა ხდებოდეს. სახელმწიფოს, მუნიციპალიტეტების, ფონდებისა და ასოციაციების საკუთრებაში მყოფი ტყეები კერძო საკუთრებაში მყოფ ტყეებთან შედარებით მდგრადობის გამკაცრებულ მოთხოვნებს ექვემდებარება (ქვემო საქსონიის ტყის კანონი, § 15).

პოლონეთის ტყის კოდექსი გერმანული სამართლის ზემოთხსენებული დებულებების მსგავს დებულებებს შეიცავს. ტყის მესაკუთრეებსა და მფლობელებს აკისრიათ ტყის მდგრადი მართვისა და ხე-ტყის მდგრადი დამზადების მოვალეობები. ამის მიუხედავად, მდგრადობის შესაბამისი განმარტება არასრულია. მდგრადობის ცნების განსამარტავად კანონმდებელს მხოლოდ რამდენიმე მაგალითი მოჰყავს (იხ. პოლონეთის ტყის კოდექსის მე-13 მუხლი). ასე მაგალითად, ტყის მესაკუთრემ ხელუხლებლად უნდა დატოვოს ტყის ტერიტორიაზე არსებული ტორფის და სხვა ბუნებრივი ჭაობები. იგი ვალდებულია ტყის მონაკვეთის გაჩეხვიდან 5 წლის განმავლობაში ხელახლა გააშენოს ტყე. ამასთანავე, ტყის ბუნებრივი რესურსების გამოყენება (მაგ. ხე-ტყის მოჭრა) ისეთნაირად უნდა მოხდეს, რომ ხელი არ შეუშალოს ტყის ბუნებრივ რეგენერაციასა და ქვეტყის რეგენერაციის პროცესებს.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

საქართველოს ტყის კოდექსი არ შეიცავს ტყის მართვაზე მორგებულ მდგრადობის დეფინიციას. ტყის მართვის ზოგადი პრინციპები არასაკმარისად სპეციფიურია.

განსაკუთრებით ნიშანდობლივია ტყეში ჭრების განხორციელების/ტყის გაჩეხვის შემდეგ ტყის ხელახალი გაშენების/აღდგენის ვალდებულებებისა და გარკვეული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში ტყის გაშენების ვალდებულების არარსებობა.

იმის მიუხედავად, რომ აღდგენის საკითხისადმი მიძღვნილ 95-ე მუხლის 1-ელ ნაწილში საქართველოს ტყის ფონდზეა საუბარი, მთელი რიგი სხვა ასპექტი

გვადლევს იმის მტკიცების საფუძველს, რომ ამ მუხლის ადრესატი მხოლოდ სახელმწიფო ტყის ფონდია. ასეთებია: 95/96-ე მუხლების მითითებები სახელმწიფო ტყის ფონდზე, აღდგენის ღონისძიებების ხშირ შემთხვევაში სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაზე მორგება და აგრეთვე ის ფაქტიც, რომ ტყის გაშენების/აღდგენის საკითხების მომწესრიგებელი ძირითადი კანონქვემდებარე აქტები სახელმწიფო ტყის ფონდის რეგულირებით შემოიფარგლება (დებულება # 75 - ის 3.2-ე მუხლი კი პირდაპირ აღნიშნავს, რომ მისი მოქმედება არ ვრცელდება საქართველოს საპატრიარქოსა და ფიზიკურ ან კერძო სამართლის იურიდიულ პირებზე როგორც საქართველოს ტყის ფონდის დამოუკიდებელ მესაკუთრებზე).⁸

ტყის გაშენების/აღდგენის ინსტრუმენტების ასეთი ნაწილობრივი მოქმედება არასახელმწიფო ტყეებს სახელმწიფო ტყეებთან შედარებით არახელსაყრელ პირობებში აყენებს. ქვემოთ სიტუაციის უარყოფითი განვითარების ორი მაგალითია მოყვანილი: (1) კერძო/საეკლესიო/სხვა ტყეებს არ უტარდებათ სახელმწიფო ტყეებისათვის დადგენილი აღდგენითი ღონისძიებები; (2) არ არსებობს კერძო სექტორის მიერ ტყის გაშენების ინიცირების/განხორციელების მარეგულირებელი წესები და მაკონტროლებელი მექანიზმები.

ტყის ხელახალი გაშენების ამომწურავი რეგულირების/ტყის ხელახალი გაშენების მოვალეობის არარსებობა ტყის კოდექსის ერთ-ერთი სერიოზული დეფიციტია. პრაქტიკა იცნობს რამდენიმე შემთხვევას, როდესაც ტყის აღდგენის ღონისძიებების ჩატარების ვალდებულების დაწესება სახელმწიფო და კერძო სექტორებს შორის მიღწეული შეთანხმება ედო საფუძველად. ასე მაგალითად, ხელშეკრულების საფუძველზე მოხდა კომპანია British Petroleum (BP)-სთვის ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის გაუტყევარული უბნების გასწვრივ ტყის ხელახალი გაშენების/ტყის აღდგენის ღონისძიებების ჩატარების ვალდებულების დაკისრება. კომპენსაციის სიდიდისა და საკომპენსაციო არელების ხელშეკრულებით განსაზღვრა ამ ზომების მიღების სამართლებრივი ვალდებულებების არარსებობის გამო გახდა საჭირო.

ასეთი ვალდებულებების არარსებობა კიდევ უფრო სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს ტყის ლიცენზირებული, ლეგიტიმური გაჩეხვის პირობებში. სახელმწიფო მოხელეები შესაბამისი ვალდებულებების არარსებობას ხშირად იმით ხსნიან, რომ დაზიანებული ფართობები შედარებით პატარა ზომისაა და ტყის თვითრეგენერაციის უნარის გამო არ საჭიროებს ტყის გაშენების/აღდგენის ხელოვნური ზომების მიღებას. მსგავსი არგუმენტაცია საკამათოა: პირველ რიგში

⁸ იხ. ზემოთ ბრძანება #10/161 და ბრძანება #75, გვ. 31.

იმიტომ, რომ უდიდესი მნიშვნელობა აქვს ტყის ხელახალი გაშენების ვალდებულების ზოგადი პრინციპის განსაზღვრას კანონის ფარგლებში; აგრეთვე იმიტომ, რომ ახალი ტყის ზრდა საკმაოდ დიდ დროს იკავებს, თუ არ მოხდა ამ პროცესის დაჩქარება და ხელშეწყობა. და ბოლოს, საკითხავია არასახელმწიფოებრივი ტყეების ბედი მათი გაჩეხვის, ხელახალი გაშენებისა და აღდგენის კონტროლის ინსტრუმენტების არარსებობის შემთხვევაში.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

რეკომენდირებულია მდგრადობის პრინციპის სავალდებულო წესით გათვალისწინება ტყეებთან დაკავშირებული ყოველგვარი საქმიანობის განხორციელებისას. ამისათვის მდგრადობის უფრო ზუსტი, კონკრეტული და ტყითსარგებლობის განსაკუთრებულ მოთხოვნებზე მორგებული ცნების შემუშავება უნდა მოხდეს. ამასთან ერთად, საჭიროა მდგრადობის ზოგადი მოვალეობების შემდგომი სტრუქტურირება და ახალი მოვალეობების დამატება, როგორცაა ინსპექტირება, მონაცემების შეგროვება და სხვ.

რეკომენდირებულია ტყის გაშენებისა და ტყის ხელახალი გაშენების კონცეფციების ამომწურავი განმარტებების შემუშავება. ტყის აღდგენისა და ტყის ხელახალი გაშენების ცნებებს შორის არსებული მსგავსების გამო, რეკომენდირებულია ტერმინ "აღდგენის" გამოყენების შეწყვეტა მოცემულ კონტექსტში. ასევე უნდა მოხდეს იმ წინაპირობების განსაზღვრა, რომელთა შესრულება გამოიწვევს ტყის გაშენების/ტყის ხელახალი გაშენების ვალდებულების ამოქმედებას.

ტყის გაშენების/ტყის ხელახალი გაშენების კონცეფციები ერთნაირად უნდა გავრცელდეს საკუთრების ნებისმიერი ფორმის ქვეშ მყოფ ტყეებზე.

ასევე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია კოდექსის ტექსტში მდგრადობის დებულებების სისტემატური ადგილმდებარეობის შეცვლა. კერძოდ, უნდა შეიქმნას ერთი თავი, რომელშიც მოხდება ბუნებასთან ახლოს მდგომი, მრავალფუნქციური და მდგრადი ტყის მენეჯმენტის პრინციპების, ძირითადი სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკების გაერთიანება.⁹

დამატებით უნდა მოხდეს კანონქვემდებარე აქტების ისეთი ვერსიების განვითარება, რომლებიც ტყის მდგრადი მართვის პრინციპებთან დაკავშირებულ ტექნიკური და მეცნიერული ხასიათის დეტალებს საკუთრების ყველა ფორმის ქვეშ მყოფ ტყეზე გავრცელებს.

⁹ Mann, 2007, გვ. 68.

ბ. მენეჯმენტის ინსტრუმენტები

1. ქართული სამართალი

ტყის კოდექსი ტყითსარგებლობის სხვადასხვა სახეებს განსაზღვრავს. ზოგიერთი მათგანი თავისუფალი და უსასყიდლოა (მაგ. მეცნიერული კვლევის ჩატარება, მოსახლეობის მიერ საერთო სარგებლობა), სხვები კი ფასიანია და კონტროლის მთელ რიგ მექანიზმს ექვემდებარება. ტყითსარგებლობის სახეებს მიეკუთვნება:

- სახელმწიფო ტყის ფონდის ტყითსარგებლობისათვის ტყის კოდექსი ლიცენზიის, ტყითსარგებლობის ბილეთის გაცემას ან ხელშეკრულების დადებას ითვალისწინებს,
- ტყითსარგებლობის განსახორციელებლად ტყეთმოწყობის პროექტების შედგენის ვალდებულება,
- სარგებლობის ზოგიერთი ფორმა კანონქვემდებარე დონის სპეციალური დებულებებით არის მოწესრიგებული (მაგ. სატყეო პლანტაციური მეურნეობის შექმნა (მუხლი 75, 76); ტყის მერქნიანი მცენარეების პროდუქტების/ხის მეორეხარისხოვანი მასალების დამზადება (მუხლი 77, 78)).
- სარგებლობის ზოგიერთი ტიპის განსახორციელებლად ტყითსარგებლობის დოკუმენტის გაცემის ვალდებულება (მაგ. სახელმწიფო ტყისა და სახელმწიფო ტყის ფონდის სატყეო, სპეციალური დანიშნულებისა და გამოუყენებელი მიწებით სასოფლო-სამეურნეო მიზნით სარგებლობა (მუხლი 81.2); სამეცნიერო-კვლევითი/სასწავლო მიზნით ტყითსარგებლობა (მუხლი 83, 84).
- სატყეო დეპარტამენტთან ტყითსარგებლობის ხელშეკრულების დადების ვალდებულება (მაგ. სამონადირეო მეურნეობის მოწყობა, მართვა (მუხლი 87); სახელმწიფო ტყის ფონდით სპეციალური მიზნით სარგებლობა (მუხლი 82).
- ხე-ტყის ტრანსპორტირების განსახორციელებლად საჭიროა ხე-ტყის კანონიერად დამზადების დამადასტურებელი დოკუმენტის ქონა. ხე-ტყის სახელმწიფო ტყის ფონდის ტერიტორიაზე დამზადების შემთხვევაში დოკუმენტს სატყეო დეპარტამენტი, ადგილობრივი ტყის ფონდის ტერიტორიაზე დამზადების შემთხვევაში კი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების შესაბამისი სამსახური გაცემს (მუხლი 93).
- უკანონო ტყითსარგებლობის შემთხვევების გამოვლენისას სატყეო დეპარტამენტის მხრიდან ჩარევის უფლებამოსილება,
- აღიარებულია ტყის ნებაყოფლობითი სერტიფიცირების შესაძლებლობა (მუხლი 94).
- ტყითსარგებლობა ფასიანია (მუხლი 91).

- არსებობს სახელმწიფო ტყის ფონდის კადასტრის წარმოების ვალდებულება (მუხლი 23). სახელმწიფო ტყის ფონდის კადასტრი არის სახელმწიფო ტყის ფონდის ეკოლოგიური, ეკონომიკური და სხვა მაჩვენებლების მიხედვით შეფასება მისი მოვლის, დაცვის, აღდგენისა და რაციონალური გამოყენების, ტყის რესურსების რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ცვლილებების სისტემატური კონტროლის, სახელმწიფო ტყის ფონდის შესახებ სახელმწიფო ორგანოებისა და მოსახლეობის ინფორმაციით უზრუნველყოფისა და სატყეო დარგის პერსპექტიული დაგეგმვის მიზნით (მუხლი 25.1). სახელმწიფო ტყის ფონდის კადასტრში აისახება სახელმწიფო ტყის ფონდის მონიტორინგის მასალები (მუხლი 25.3).

ტყითსარგებლობის ფორმათა და მათი მაკონტროლებელი ადმინისტრაციული ინსტრუმენტების უმრავლესობა სახელმწიფო ტყის ფონდის ცნებაზე არის მიბმული. თითქმის არ არსებობს კერძო და საეკლესიო ტყეებში ტყითსარგებლობის მარეგულირებელი დებულებები.

2. შედარებითი სამართალი

როგორც ჩანს, ტყის მართვის ინსტრუმენტების ტიპები და წინაპირობები განხილული ქვეყნების სამართალში უფრო უკეთესად არის სტრუქტურირებული და ქართული სამართლის დებულებებზე ნაკლებად დანაწევრებულია.

ტყითსარგებლობისა და მენეჯმენტის გეგმები მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში ტყის მართვის სტანდარტულ ინსტრუმენტს წარმოადგენს. მათ განსაკუთრებული სამართლებრივი მნიშვნელობა ენიჭებათ აშშ-ის კანონში ნაციონალური ტყის მართვის შესახებ. გერმანიაში ტყის მართვის დაგეგმარება ფედერალური მიწების კანონების მეშვეობით ხდება. ორივე ქვეყანაში, ტყის მართვის დაგეგმარების საგანს როგორც საჯარო, ისე კერძო საკუთრებაში მყოფი ტყეები წარმოადგენს.

გარკვეული ქმედებები საჯარო სტრუქტურების სპეციალურ ზედამხედველობას ექვემდებარება. ასე მაგალითად, გერმანიაში ტყის/სატყეო მიწის დანიშნულების შეცვლა (სხვა დანიშნულების მიწად გარდაქმნა) და ტყის გაშენება როგორც წესი ნებართვას საჭიროებს. კანონი სპეციალურად განსაზღვრავს გადაწყვეტილების მიღებისას საჯარო უწყების მიერ გასათვალისწინებელ ასპექტებს. დამატებით, ტყის ინტენსიური ჭრების შესახებ, რომლებიც სცდება გარკვეულ სიდიდეს, ტყის მესაკუთრემ ან მოსარგებლემ უნდა აცნობოს მარეგულირებელ უწყებას, რომელსაც გარკვეული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში შეუძლია ქმედების აკრძალვა

(იხ. ქვემო საქსონიის ტყის კანონი, §§ 8-13). არასამართლებრივი ქცევის ან დაუდევრობის შემთხვევაში ზედამხედველი უწყება უფლებამოსილია დააწესოს შესაბამისი შეზღუდვები ან გარკვეული ღონისძიებების შესრულება (ქვემო საქსონიის ტყის კანონი, § 14).

გერმანიისა და აშშ-ის მსგავსად, ტყის მართვა და ხე-ტყის დამზადება პოლონეთის კერძო და სახელმწიფო ტყეებში ტყის მენეჯმენტის გეგმის შესაბამისად უნდა განხორციელდეს. ასეთი გეგმები მიწის გამოყენების გეგმის შემადგენელი ნაწილია. სახელმწიფო ტყეების შემთხვევაში, დაგეგმარების ხარჯებს სახელმწიფო ტყის მართვის ერთეული ('PGL Lasy Państwowe') გაიღებს. დანარჩენ ტყეებს რაც შეეხება, კომპეტენტური საჯარო უწყების ბრძანებით და სახელმწიფო ხარჯებით ხდება მენეჯმენტის გამარტივებული გეგმების შედგენა. ამასთან, კერძო მესაკუთრეებს უფლება აქვთ მოსმენილ იქნან გეგმის შედგენის პროცესში. თუმცა, კომპეტენტური უწყება თვითონ იღებს ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებას იმის თაობაზე, გაითვალისწინოს თუ არა კერძო მესაკუთრის აზრი. იმ შემთხვევაში, თუ კერძო მესაკუთრე შეიტანს საჩივარს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების წინააღმდეგ, მისი გადამოწმება თავდაპირველად ადმინისტრაციული საჩივრის და შემდეგ სასამართლო პროცესის ფარგლებში უნდა მოხდეს.

ხე-ტყის დამზადება და ტყის მენეჯმენტი მხოლოდ მას შემდეგ შეიძლება განხორციელდეს, რაც მიღებული იქნება მენეჯმენტის გეგმები და გარემოს დაცვის სამინისტრო გასცემს შესაბამის სახელმწიფო ლიცენზიას ხე-ტყის დამზადებაზე. ასეთი ლიცენზია, როგორც წესი, უვადოა (იხ. პოლონეთის ტყის კოდექსის მე-18, მე-19 და 19(ა) მუხლები).

ტყის/სატყეო მიწის დანიშნულების შეცვლა (სხვა დანიშნულების მიწად გარდაქმნა), (მაგ. სასოფლო-სამეურნეო მიწა) პოლონეთის ტყის კოდექსში განიხილება როგორც გამონაკლისი და მოტივირებული და დასაბუთებული უნდა იყოს მესაკუთრის განსაკუთრებული დაინტერესებით. ასეთი გარდაქმნა მხოლოდ ადმინისტრაციული პროცედურის ჩატარების შემდეგ არის შესაძლებელი, რომელში მონაწილეობა არასამთავრობო ორგანიზაციებსაც შეუძლიათ. გადაწყვეტილების მიღებისას აუცილებელია გარემოსდაცვითი, საჯარო და კერძო ინტერესების გათვალისწინება. ტყის გაშენების საკითხები სახელმწიფო ტყის საფარის გაზრდის ეროვნული პროგრამის ფარგლებში არის მოწესრიგებული. ტყის კოდექსის მე-14 მუხლის თანახმად, ტყის მენეჯმენტის გეგმები ამ პროგრამის გაიდლაინებს უნდა შეესაბამებოდეს.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, კოდექსი ერთმანეთისაგან არ გამოყოფს სამოქალაქო უფლება-მოვალეობებსა და ტყეების მართვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ განზომილებას. მსგავსი დაყოფის შემოღების შემთხვევაში შესაძლებელი გახდებოდა ზედამხედველობის ძალაუფლების კერძო ტყეებზე განვრცობა.

დღესდღეისობით, ტყის კოდექსით განსაზღვრული მთელი რიგი საქმიანობის განხორციელებისათვის არ არსებობს ნებართვის აღების ვალდებულება. ამ საქმიანობათა ხასიათიდან გამომდინარე, ეს კოდექსის მნიშვნელოვან ნაკლად შეიძლება ჩავთვალოთ. საქმიანობის ასეთი სახეების მაგალითებია: ტყის აღდგენა, ტყის გაშენება (მათ შორის, არასატყეო მიწაზე), ტყის უბნის გაჩეხვა, ტყის/სატყეო მიწის დანიშნულების შეცვლა (სხვა დანიშნულების მიწად გარდაქმნა), სატყეო ინფრასტრუქტურის შექმნა და გარედან შემოტანილ სახეობათა კულტივაცია და ა.შ. ჩამოთვლილი საქმიანობების განსახორციელებლად ნებართვის გაცემის თაობაზე ობიექტური გადაწყვეტილების მისაღებად, სასურველია მატერიალური კრიტერიუმებისა და პროცედურების განვითარება. ტყის გაშენების მაგალითზე, ასეთი კრიტერიუმები მიწის გამოუყენებლობა, ბიომრავალფეროვნების/ლანდშაფტების დაცვის საკითხების გათვალისწინება და სხვ. შეიძლება გახდეს. ტყის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწად გარდაქმნის მაგალითზე კი, მთავარ კრიტერიუმებად ტყეში იშვიათი სახეობების არარსებობა და მოცემული მიწის მაღალი სასოფლო-სამეურნეო ღირებულება გვევლინება. ამასთან ერთად, მხედველობაში უნდა მივიღოთ ლანდშაფტური დაგეგმარების მოქმედი მოთხოვნებიც.

ხშირ შემთხვევაში, ტყითსარგებლობის კონტროლის ინსტრუმენტები მორგებული არ არის ტყითსარგებლობის სხვადასხვა ტიპებზე. კანონის ტექსტიდან არ გამომდინარეობს ტყითსარგებლობის რომელიმე საქმიანობის განსახორციელებლად ნებართვის/ტყითსარგებლობის ხელშეკრულების/ტყითსარგებლობის ბილეთის ან სულაც ტყითსარგებლობის დოკუმენტის გამოყენების საფუძველი. ასევე, არ არსებობს ტყითსარგებლობის უფლების გაცემის ან მისი ჩამორთმევის ზუსტი კრიტერიუმები.

რაც შეეხება ტყის კადასტრს, მონაცემთა შეგროვებისა და მონაცემთა ბაზის შექმნის სფეროს ფუნქციონირების გასაუმჯობესებლად საჭიროა უფრო დეტალური და ზუსტი დებულებების შემუშავება. ტყის მსხვილი მესაკუთრეებისათვის მაინც გარკვეულ მონაცემთა შეგროვება სავალდებულო უნდა გახდეს. ამ საკითხთან

დაკავშირებული დეტალური დებულებები კი კანონქვემდებარე დონეზე უნდა რეგულირდებოდეს.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

რეკომენდირებულია ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინსტრუმენტების გამოყენება როგორც საჯარო, ისე კერძო საკუთრებაში არსებული ტყეების მიმართ.

აგრეთვე რეკომენდირებულია ადმინისტრაციულ დონეზე მთელი რიგი ახალი წესის შემოღება, რომლებიც ტყის მესაკუთრეებსა და მოსარგებლეებზე იქნება მიმართული. ასეთებია, მაგალითად: ინსპექტორებისათვის ტყის მისაწვდომობის უზრუნველყოფა, ტყის მესაკუთრის მხრიდან ტყეთმოწყობის ღონისძიებების ჩატარების მოვალეობა, შემოტანილ სახეობათა გავრცელების ხელშეშლის ვალდებულება და ა.შ.

ტყის კოდექსს უნდა დაემატოს მესაკუთრეთა/ლიცენზიატთა ძირითადი მოვალეობების ამომწურავი ჩამონათვალი.

იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უწყებებს მიენიჭებათ მათ საკუთრებაში მყოფი ტყეების ეკონომიკური გამოყენების უფლება, უნდა შეიქმნას ტყის დამუშავებისა და ტყითსარგებლობის ფუნქციებით აღჭურვილი სპეციალური ერთეულები. ისინი ადმინისტრაციულ რეჟიმსა და სამინისტროს ზედამხედველობის ორგანოების მხრიდან კონტროლს უნდა ექვემდებარებოდეს.

უნდა მოხდეს ადმინისტრაციული ინსტრუმენტების ტყითსარგებლობის სხვადასხვა სახეებთან შეთავსების უფრო მოქნილი და სისტემატიური მიდგომის შემუშავება. ჩამოყალიბებულ უნდა იქნას ტყითსარგებლობის უფლების გაცემისა ან მისი ჩამორთმევის ზუსტი კრიტერიუმები. ტყითსარგებლობის გარკვეული ფორმებისათვის ნებართვის გაცემის მოთხოვნის შემოღების მიზნით უნდა მოხდეს ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონში შესაბამისი ცვლილებების შეტანა.

საქმიანობის შემდეგი სახეების განხორციელება ნებართვის მიღებაზე უნდა იყოს დამოკიდებული: ტყის აღდგენა, ტყის გაშენება (მათ შორის, არასატყეო მიწაზე), ტყის უბნის გაჩეხვა, ტყის/სატყეო მიწის დანიშნულების შეცვლა (სხვა დანიშნულების მიწად გარდაქმნა, მაგ. სასოფლო-სამეურნეო მიწად), სატყეო ინფრასტრუქტურის შექმნა და გარედან შემოტანილ სახეობათა კულტივაცია.

ტყის კადასტრის ამოცანების შესასრულებლად, შემოღებულ უნდა იქნას ტყის მესაკუთრეთა მიერ ტყეთმოწყობის გეგმის საფუძველზე გარკვეული მონაცემების შეგროვების ვალდებულების მარეგულირებელი დებულება.

VIII. მოსახლეობის ტყეში ყოფნა და საერთო სარგებლობის საკითხები

1. ქართული სამართალი

საერთო სარგებლობისა და მოსახლეობის ტყეში ყოფნის საკითხები ტყის კოდექსის 88-ე მუხლით რეგულირდება. მოსახლეობის ტყეში ყოფნა ტყის სარგებლობად არ ითვლება (მუხლი 88.1) და შესაბამისად არ ექვემდებარება სანებართვო მოთხოვნებს. მოსახლეობის ძირითადი უფლებებია:

- იმყოფებოდეს და თავისუფლად გადაადგილდეს ტყეში,
- ტყის ბუნებრივი თვისებები გამოიყენოს დასვენების, ტურიზმისა და ესთეტიკურ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილების მიზნით, და
- პირადი მოხმარების მიზნით შეაგროვოს ტყის არამერქნული რესურსები და ხის მეორეხარისხოვანი მასალები.

უფლებების მინიჭებასთან ერთად, კოდექსი ადგენს მოსახლეობის მიერ ტყის დაცვის აქტიურ ვალდებულებებს (მუხლი 88.2). კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში შეიძლება მოხდეს მოსახლეობის უფლებების შეზღუდვა.

2. შედარებითი სამართალი

ტყის კოდექსის 88-ე მუხლის ექვივალენტი გერმანულ სამართალში გერმანიის ფედერალური ტყის კანონის მე-14 პარაგრაფია. ამ მუხლის თანახმად, დაშვებულია ტყეში შესვლა რეკრეაციის მიზნით. სხვა უფრო დეტალური დებულებები ფედერალური მიწების კანონებშია მოცემული. ასე მაგალითად, ქვემო საქსონიის ტყის კანონი ტყეში შესვლის თავისუფლების დეტალურ შეზღუდვებსა და კერძო პირების მიერ ტყის ტერიტორიაზე ყოფნისას შესასრულებელ მოვალეობათა ჩამონათვალს შეიცავს. ასევე აღსანიშნავია ტყეში შესვლის სხვადასხვა სახის - ცხენით სიარული, სამანქანო საშუალებების გამოყენება, კემპინგი და სხვა- რეგულირება. კანონი არაფერს ამბობს ტყის რესურსების შეგროვებაზე პირადი მოხმარების მიზნით, თუმცა პრაქტიკაში რესურსების შეგროვება ფართოდ არის გავრცელებული.

პოლონური სამართალი საკმაოდ დეტალურად და ამომწურავად მოიცავს ტყით საერთო სარგებლობის საკითხებს. ისინი ტყის კოდექსის მე-5 თავით რეგულირდება (მუხლები 26-31). 26-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის თანახმად, სახელმწიფო ტყეები ღიაა

მოსახლეობისათვის. ეს მთავარი და საერთო წესია, თუმცა ამ წესიდან რამოდენიმე გამონაკლისიც არსებობს.

დაშვებულია ტყეების როგორც პირადი, ისე კომერციული მიზნებით გამოყენება. საერთო სარგებლობის ფარგლებში ნებისმიერ პირს აქვს უფლება შეაგროვოს ქვეტყე და უსასყიდლოდ მოათავსოს საფუტკრე სახელმწიფო ტყის ტერიტორიაზე. ამ უფლებების განხორციელების წესები გარემოს დაცვის სამინისტროს ბრძანებულებით არის განსაზღვრული (Dz.U. 1999 nr 94 poz. 1096 and Dz.U. 1999 nr 94 poz. 1096). ქვეტყის კომერციული მიზნებით შეგროვება მხოლოდ სახელმწიფო ტყის მმართველ უწყებასთან ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ არის შესაძლებელი. მუდმივად აკრძალულია ტყის შემდეგ ნაწილებში შესვლა: მონაკვეთები, სადაც ხეების სიმაღლე 4 მეტრზე ნაკლებია, ექსპერიმენტალური მეტყევეობის ადგილები, სათესლედ განკუთვნილი ტერიტორიები, გარეული ცხოველებისათვის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანი ჰაბიტატები, წყაროებისა და მდინარეების სათავეები, ეროზიის საფრთხის ქვეშ მყოფი ტერიტორიები. ზოგიერთ შემთხვევაში ასევე დაშვებულია ტყეში შესვლის დროებითი აკრძალვების შემოღება გარემოსდაცვითი ინტერესების გასატარებლად ან/და მოსახლეობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით. ადგილები, სადაც აკრძალულია ტყეში შესვლა მარკირებული უნდა იყოს შესაფერისი ნიშნებით, გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ შესაბამისი ბრძანებულების საფუძველზე დადგენილი გრაფიკული ნიმუშის შესაბამისად (Dz.U. 1998 nr 11 poz. 39). ნიშანს თან უნდა ერთვოდეს აკრძალვის მიზეზის აღმნიშვნელი ჩანაწერი. ტყის კერძო მესაკუთრეებს შეუძლიათ მოსახლეობას აუკრძალონ ტყეში შესვლა ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე.

პირებმა, რომლებსაც სურთ ტყით საერთო სარგებლობა, ყურადღება უნდა შეასრულონ მთელი რიგი ქცევის წესი, რომლებიც გარემოსდაცვით და უსაფრთხოების მიზნებს ემსახურება (მაგ. აკრძალულია ტყის დანაგვიანება, ცხოველთა შეწუხება, ძაღლის აშვება, ხმაური, ცეცხლის დანთება და ა.შ.). სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენება მხოლოდ საჯარო გზებზე არის დაშვებული, თუმცა კომპეტენტურმა უწყებამ სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენების უფლება სატყეო გზებზეც შეიძლება გაავრცელოს. მანქანის დაყენება და კემპინგი მხოლოდ ტყის სპეციალურად შერჩეულ და მონიშნულ მონაკვეთებში არის დაშვებული. ცხენით სიარული მხოლოდ სატყეო გზებზე არის ნებადართული. საჯარო ან სპორტული ღონისძიებების ჩატარება ტყის მესაკუთრის ნებართვის საფუძველზე უნდა მოხდეს.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

ვრცელდება თუ არა ტყის რესურსების ”პირადი მოხმარების მიზნით” შეგროვების უფლება შემგროვებლის ოჯახზე? პასუხი ამ კითხვაზე საკმარისი სიცხადით არ გამომდინარეობს ტყის კოდექსის ტექსტიდან. ამის მიუხედავად, კოდექსის მიზნებიდან გამომდინარე, ეს კითხვა საოჯახო მოხმარების სასარგებლოდ უნდა გადაწყდეს.

გასარკვევია ის მოთხოვნებიც, რომლებიც უნდა შეასრულოს კერძო პირმა ტყის არამერქნული რესურსების (მაგ. სოკო, მცენარეთა თესლი ან ნაყოფი) კომერციული მიზნებით შეგროვების დროს მცირე ბიზნესის ფარგლებში. კოდექსის 51.1 (გ) მუხლის თანახმად, რომელიც ტყის მერქნიანი მცენარეების პროდუქტებისა და ხის მეორეხარისხოვანი მასალების (თესლი, ნაყოფი და სხვ.) შეგროვებას ეხება, მსგავსი სახის შეგროვება კოდექსის მიზნებისათვის არ განიხილება სარგებლობად და შესაბამისად მასზე არ ვრცელდება ლიცენზირებისა და ნებართვის გაცემის მოთხოვნები. ტყის პროდუქტების კომერციული მიზნით შეგროვება არც საერთო სარგებლობას განეკუთვნება. ამის გამო, დღეის მდგომარეობით გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს არ გააჩნია რესურსების კომერციული მიზნით შეგროვებაზე ზედამხედველობის ინსტრუმენტი. რესურსების კომერციული მიზნით შეგროვებით დაინტერესებული პირისაგან განაცხადის მიღების შემთხვევაში, სამინისტრო უფლებამოსილია გასცეს დეკლარაცია, რომელშიც ნათქვამია, რომ შესაბამისი საქმიანობა არ ეწინააღმდეგება კანონს.

ასეთი მიდგომა ხელს უშლის ამ სფეროში მცირე მასშტაბის კომერციული საქმიანობის განხორციელების რეგულირებას. არსებული მდგომარეობის გამოსასწორებლად, სამინისტროს უნდა შეეძლოს ნებართვის გაცემა ტყის პროდუქტების მცირე მოცულობით შეგროვებაზე მათი ბაზარზე გატანის მიზნით. სამართლებრივ წრეებში გავრცელებული საერთო აზრის თანახმად, დღეს ასეთი ნებართვის გაცემა შეუძლებელია ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ მოქმედი კანონის გამო. ამ კანონის თანახმად, ლიცენზირებადი საქმიანობის და სანებართვო ქმედების სფეროების ლიცენზიისა და ნებართვის სახეების ამომწურავ ჩამონათვალს განსაზღვრავს ეს კანონი და მაშასადამე, დაუშვებელია სხვა საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე აქტით ლიცენზიისა და ნებართვის შემოღება ამ კანონით გაუთვალისწინებელ საქმიანობასა და ქმედებაზე. ტყის სარგებლობის სფეროში კანონი ლიცენზიის მხოლოდ ორ სახეს ითვალისწინებს - ხე-ტყის დამზადების სპეციალურ ლიცენზიასა და სამონადირეო მეურნეობის სპეციალურ ლიცენზიას.

ამისდა მიუხედავად, თუ ლიცენზირების კანონს განვიხილავთ კანონმდებლის მიერ დასახული მიზნების ჭრილში, დავინახავთ, რომ კანონი თავისუფალი საქმიანობის და არა აკრძალული/შეზღუდული ქმედებების რეგულირებას ისახავს მიზნად.

გარკვეული საქმიანობის ზოგადი აკრძალვის პირობებში იმავდროულად უნდა არსებობდეს ამ აკრძალვიდან გამონაკლისის დაშვების შესაძლებლობაც. ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ტყის რესურსების კომერციული მიზნით შეგროვების საერთო აკრძალვიდან ნებართვის მეშვეობით გათავისუფლება არ შევა ლიცენზირების კანონის რეგულირების სფეროში. შესაბამისად, ასეთი ნებართვის შემოღება შესაძლებელი უნდა იყოს ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის გარეშეც.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

ტყის რესურსების პირადი მიზნით შეგროვება და მათი მოხმარება თვით შემგროვებლის გარდა მის ოჯახსაც უნდა მოიცავდეს, რაც უფრო ცხადად უნდა გამომდინარეობდეს კანონის ტექსტიდან.

რაც შეეხება ტყის რესურსების კომერციულ შეგროვებას, უმჯობესია მოხდეს სპეციალური ნებართვის შემოღება ტყის პროდუქტების მცირე მოცულობით შეგროვებაზე მათი ბაზარზე გატანის მიზნით. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ტყის რესურსების კომერციული მიზნით შეგროვებაზე მოქმედი საერთო აკრძალვიდან გამომდინარე, ამ აკრძალვიდან გამონაკლისის სახით გათავისუფლება არ შედის ლიცენზირების კანონის რეგულირების სფეროში. იმ ხარისხით, რომლითაც გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს საქმიანობის აკრძალვის კანონიერი უფლება აქვს, შინაარსობრივად მას ასევე აქვს განსაკუთრებულ შემთხვევებში ამ აკრძალვიდან ნებართვის საფუძველზე გათავისუფლების უფლებაც. ჩვენი აზრით, ასეთი ნებართვა თავისი ბუნებით განსხვავდება ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონის ნებართვისაგან და შესაბამისად, მისი შემოღება ამ კანონში ცვლილებების შეტანისაგან დამოუკიდებლად უნდა იყოს შესაძლებელი.

უნდა მოხდეს ტყეში დაშვებული სატრანსპორტო საშუალებებისა და დასვენების დაშვებული ფორმების განსაზღვრა.

მოსახლეობის ტყეში ყოფნასთან დაკავშირებული უფლებები (ტყის რესურსების შეგროვება, ტყის ბუნებრივი თვისებებით სარგებლობა) უნდა მოქმედებდეს როგორც სახელმწიფო ტყის ფონდისა და სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის ტყეებში, ისე

შედარებით დიდი ზომის კერძო ტყეებშიც,¹⁰ რაც მოგვცემს მოსახლეობის ტყეებით სარგებლობის გარანტიას ტყეზე საკუთრების შეცვლის მიუხედავად.

IX. ტყის პროდუქტებით ვაჭრობა– სატრანსპორტო ნებართვა და ექსპორტი

1. ქართული სამართალი

ხე-ტყის ტრანსპორტირების განსახორციელებლად საჭიროა ხე-ტყის კანონიერად დამზადების დამადასტურებელი დოკუმენტის ქონა. ხე-ტყის კანონიერად დამზადების დამადასტურებელი დოკუმენტი გაიცემა თითოეულ სატრანსპორტო საშუალებაზე, რომელიც აწარმოებს სახელმწიფო ტყის ფონდის ტერიტორიაზე ამ კოდექსის მოთხოვნათა დაცვით დამზადებული ხე-ტყის ტყიდან ტრანსპორტირებას (მუხლი 93.1). 93-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, "ხე-ტყის კანონიერად დამზადების დამადასტურებელი დოკუმენტი გაიცემა შესაბამისად სატყეო მეურნეობის ან დაცული ტერიტორიების, ნაკრძალებისა და სამონადირეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტის ტერიტორიული ორგანოს, ხოლო ადგილობრივი ტყის ფონდის ტერიტორიაზე ხე-ტყის დამზადების შემთხვევაში - ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების შესაბამისი სამსახურის უფლებამოსილი ტყის დაცვის მუშაკის მიერ."

სატრანსპორტო ნებართვის ფუნქციასთან ერთად, ხე-ტყის კანონიერად დამზადების დამადასტურებელი დოკუმენტი სხვა ფუნქციებსაც ასრულებს:

- იგი ტყიდან ამოღებული ხე-ტყის საკუთრების დამადასტურებელი ერთადერთი და საკმარისი დოკუმენტია (მუხლი 93.2);
- ხე-ტყის პირველადი გადამუშავებისა და ხე-ტყის/პირველადი გადამუშავების პროდუქტების რეალიზაციისათვის სავალდებულოა ხე-ტყის კანონიერად დამზადების დამადასტურებელი დოკუმენტის ფლობა (მუხლი 93.3).

მოთხოვნის შემთხვევაში, ხე-ტყის კანონიერად დამზადების დამადასტურებელი დოკუმენტი წარედგინება საქართველოს კანონმდებლობით უფლებამოსილ პირს.

ზემოთხსენებულ საკითხებს უფრო დეტალურად არეგულირებს 2005 წლის საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის ბრძანება #380 "ხე-ტყის კანონიერად დამზადების დამადასტურებელი დოკუმენტისა და მისი გაცემის წესის შესახებ." სამინისტროს 2005 წლის 20 დეკემბრის დებულება #566 მსგავს სანებართვო სისტემას აწესებს საწვავ შემაზე.

¹⁰ გარფორტი, 2006, გვ. 22.

ტყის კოდექსი არ შეიცავს ხე-ტყის ექსპორტის მარეგულირებელ სპეციალურ დებულებებს.

2. შედარებითი სამართალი

გერმანული სატყეო სამართალი არ აწესებს რაიმე განსაკუთრებულ მოთხოვნებს ხე-ტყის ტრანსპორტირებაზე, თუ არ ჩავთვლით სატრანსპორტო საშუალებების უსაფრთხოებისა და მძღოლთა კვალიფიკაციის საერთო წესებს, რომლებიც შესაბამისი ზოგადი კანონმდებლობით არის მოწესრიგებული.

პოლონეთის სამართალი (პოლონეთის სატყეო კოდექსის მე-14(ა) მუხლი) ტყის მესაკუთრეებს მათ კუთვნილ ტყეში მოპოვებული ხე-ტყის მარკირების ვალდებულებას აკისრებს, რაც კომპეტენტური უწყების მიერ გაცემული ლეგალურობის დამადასტურებელი ნიშნის მეშვეობით უნდა მოხდეს. კერძო ტყეებში მოპოვებული ხე-ტყის მარკირება უნდა განხორციელდეს ადგილზევე ზედამხედველობის ორგანოს წარმომადგენლის მიერ, რომელიც ასევე გასცემს ხე-ტყის ლეგალურობის დამადასტურებელ სერტიფიკატს. რაც შეეხება ხე-ტყის ტრანსპორტირების საკითხებს, ისინი საგზაო მოძრაობის ზოგად წესებს ექვემდებარება.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

როგორც ვხედავთ, დღეის მდგომარეობით ხე-ტყის კანონიერად დამზადების დამადასტურებელი დოკუმენტი ერთდროულად გამოიყენება როგორც წარმოშობის (დამადასტურებელი) სერტიფიკატი (ტყის უკანონო ჭრების კონტროლის მიზნით), სატრანსპორტო ნებართვა და ხე-ტყეზე საკუთრების დამადასტურებელი საბუთი. მსგავსი კონსტრუქცია პრობლემატურია როგორც სამართლებრივი, ისე პრაქტიკული თვალსაზრისით. უმჯობესი იქნებოდა ამ სამი საკითხის - საკუთრება, წარმომავლობა და ტრანსპორტი- განცალკევებულად რეგულირება.

ხე-ტყეზე საკუთრების დასადასტურებლად უფრო გამართლებული იქნებოდა სხვა დოკუმენტების გამოყენება, როგორც არის მაგალითად ტყითსარგებლობის ლიცენზია ან ხე-ტყეზე საკუთრების შეძენის დამადასტურებელი ხელშეკრულება. რაც შეეხება წარმომავლობის დადასტურებასა და ამ გზით ხე-ტყის მოჭრის კანონიერების კონტროლს, უმჯობესი იქნებოდა ამ მიზნით წარმოშობის სპეციალური სერტიფიკატის შემოღება. ტრანსპორტირებასთან მიმართებაში, საკმარისად შეიძლება ჩაითვალოს სატრანსპორტო საშუალების რეგისტრაციაში გატარების დოკუმენტი და მძღოლის მართვის მოწმობა.

ის ფაქტი, რომ კოდექსი არ არეგულირებს ხე-ტყის ექსპორტის საკითხებს, მის ერთ-ერთ ხარვეზად შეიძლება ჩაითვალოს, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ხე-ტყის ექსპორტი მსოფლიო მასშტაბით ტყის საფარის გაუჩინარებისა და ბიომრავალფეროვნების კლების ერთ-ერთი მთავარი მიზეზია.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

სასურველია შეწყდეს ხე-ტყის კანონიერად დამზადების დამადასტურებელი დოკუმენტის ერთდროულად სამი სხვადასხვა მიმართულებით გამოყენება-საკუთრების დასადასტურებლად, სატრანსპორტო ნებართვის სახით და ხე-ტყის წარმომავლობის კონტროლის მიზნით.

რაც შეეხება ხე-ტყის უკანონო ჭრის კონტროლს, რეკომენდირებულია წარმოშობის (დამადასტურებელი) სერტიფიკატის შემოღება. ნებისმიერ პირს, რომელიც ფლობს დაუმუშავებელი ხე-ტყის განსაზღვრულზე მეტ რაოდენობას (კანონი ზუსტად უნდა ადგენდეს ამ ზღვრულ რაოდენობას), უნდა შეეძლოს წარმოშობის სერტიფიკატის წარმოდგენა. ეს მოთხოვნა თანაბრად უნდა ვრცელდებოდეს ხე-ტყის ტრანსპორტირებაზე, გადამუშავებაზე, დასაწყობებაზე, ხერხვასა და რეალიზაციაზე. წარმოშობის სერტიფიკატი ხე-ტყის პროდუქციის სხვადასხვა ეტაპზე უნდა იყოს მისი თანმხლები დოკუმენტი. ეს საშუალებას მოგვცემს გავაკონტროლოთ ხე-ტყის და ხე-ტყისგან დამზადებული პროდუქციის წარმომავლობის კანონიერება და სხვა პარამეტრები.

ტყის კოდექსს უნდა დაემატოს ახალი თავი გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი ხის ჯიშებიდან დამზადებული ხე-ტყის ექსპორტისა და იმპორტის შესახებ.

X. ტყის კოდექსის ახალი აგებულება

ქვემოთ მოყვანილია განახლებული ტყის კოდექსის რეკომენდირებული სტრუქტურა:¹¹

1. კოდექსის მიზანი და რეგულირების სფერო
2. განმარტებები (მაგ. ტყე, სახელწიფო ტყის ფონდი და ა.შ.)
3. საკუთრება და საკუთრების უფლებები
4. სპეციალური დებულებები საჯარო საკუთრების შესახებ
 - ტყითსარგებლობა

¹¹ შეადარე გარფორტი, 2006.

- მმართველი ერთეულები
 - იჯარა
 - გასხვისება I და II
 - მოვლა
5. საერთო სარგებლობის უფლებები (რეკრეაცია, ტყის პროდუქტების შეგროვება პირადი/საოჯახო მოხმარების მიზნით)
6. ტყით მოსარგებლეთა ზოგადი ვალდებულებები
- პოტენციალურად მავნე ქმედებები (შხამ-ქიმიკატების გამოყენება, ცეცხლის დანთება, დანაგვიანება, ხმაური, უცხო სახეობების დარგვა)
7. ტყის ფუნქციური კატეგორიები
- კატეგორიები
 - დაცული ტერიტორიები
 - დაარსების ძალაუფლება
 - მართვის სპეციალური ვალდებულებები
8. მოიჯარეთა და ტყის მესაკუთრეთა ზოგადი მოვალეობები
- მონაცემთა შეგროვება და მიწოდება
 - ინსპექტორთა მხრიდან მისაწვდომობის ხელშეწყობა
 - მართვის დაგეგმვა
 - მეტყევეობის წარმართვისა და მეტყევეების ქცევის კოდექსი, მდგრადი მართვა, მავნებლებთან და დაავადებებთან ბრძოლა, ბიომრავალფეროვნების მენეჯმენტი
9. ტყითსარგებლობის დაშვებისა და კონტროლის სისტემა
- საქმიანობა, რომელიც საჭიროებს ლიცენზიის გაცემას ან ხელშეკრულების დადებას
 - ლიცენზიის გაცემის ან მის გაცემაზე უარის თქმის პირობები
 - კანონიერი მოსავლის სერტიფიცირება
 - პროცედურა
 - კომპეტენტური ორგანო
10. ტყის პროდუქტებით ვაჭრობის კონტროლი

- ხე-ტყის ტრანსპორტირების, დასაწყობებისა ან გადამუშავების დროს წარმომავლობის (წარმოშობის) სერტიფიკატის ჩვენების ვალდებულება
- გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი ხის ჯიშების ექსპორტი და იმპორტი

11. ტყის კადასტრი

12. ტყის კერძო მესაკუთრეთა ხელშეწყობის სისტემა

13. ზედამხედველობისა და აღსრულების სისტემა

- პასუხისმგებელი სააგენტოები
- ინსპექტირების ძალაუფლება
- ინსპექტირების მოვალეობები

14. დაფინანსება

15. დარღვევები და ჯარიმები

gtz



With the financial support of
Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

Sustainable Management of Biodiversity

South Caucasus

Programme Office

Ministry of Environmental Protection and Natural Resources

6, Gulua St, 6th. fl – 0114 Tbilisi – Georgia

T: +995-32-201828

www.gtz.de

© **Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2010**