



ბიომრავალფეროვნების მდგრადი მართვა, სამხრეთ კავკასია

დაცული ტერიტორიების სისტემა
საქართველოში
ანალიზი და რეკომენდაციები

System of Protected Areas in Georgia

ნინა ხუჭუა
გერდ ვინტერი

შესავალი

მოცემული ანგარიშის ძირითადი მიზანი დაცული ტერიტორიების სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი და იმ ძირითადი საკანონმდებლო ცვლილებების წარმოჩენაა, რომლებიც ამ სექტორში რეფორმის განსახორციელებლად არის საჭირო. ამასთან ერთად, ანგარიში მოიცავს ფორმალურ ასპექტებსაც, როგორც არის კანონის ენის სიზუსტე და საკითხების სწორი გადანაწილება კანონის და კანონქვემდებარე დონეებზე.

მოხსენება მიზნად არ ისახავს არსებული კანონმდებლობის ფარგლებში 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: ევროკავშირისა და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სამართლის შედარებითი ანალიზი,

ნაბიჯი 3: ძირითადი პრობლემების გამოყოფა და განხილვა,

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

სარჩევი

| | |
|---|----|
| I. მოქმედი კანონმდებლობის მოკლე მიმოხილვა | 1 |
| II. დაცული ტერიტორიების კატეგორიები | 7 |
| 1. ქართული სამართალი..... | 7 |
| 2. საერთაშორისო და შედარებითი სამართალი | 9 |
| 3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა..... | 13 |
| 4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები | 15 |
| III. საკუთრების საკითხები..... | 17 |
| 1. ქართული სამართალი..... | 17 |
| 2. საერთაშორისო და შედარებითი სამართალი | 18 |
| 3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა..... | 21 |
| 4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები | 23 |
| IV. დაცული ტერიტორიების შექმნის უფლებამოსილება..... | 25 |
| 1. ქართული სამართალი..... | 25 |
| 2. საერთაშორისო და შედარებითი სამართალი | 25 |
| 3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა..... | 26 |
| 4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები | 27 |
| V. დაცული ტერიტორიების მართვა | 28 |
| 1. ქართული სამართალი..... | 28 |
| 2. საერთაშორისო და შედარებითი სამართალი | 32 |
| 3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა..... | 34 |
| 4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები | 35 |

| | |
|---|----|
| VI. ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის შეზღუდვებისა და ნებადართული საქმიანობის რეგულირება | 35 |
| 1. ქართული სამართალი..... | 35 |
| 2. საერთაშორისო და შედარებითი სამართალი | 37 |
| 3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა..... | 39 |
| 4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები | 40 |
| VII. თანამშრომლობისა და ერთობლოვი მენეჯმენტის საკითხები..... | 41 |
| 1. ქართული სამართალი..... | 41 |
| 2. საერთაშორისო და შედარებითი სამართალი | 41 |
| 3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა..... | 44 |
| 4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები | 45 |

I. მოქმედი კანონმდებლობის მოკლე მიმოხილვა

1996 წლის 7 მარტის საქართველოს კანონი "დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ" (*შემდგომში: დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონი*) დაცულ ტერიტორიებთან დაკავშირებული საკითხების მარეგულირებელი მთავარი ნორმატიული აქტია. კანონი მოიცავს შემდეგ საკითხებს: მიზნები (მუხლი 1), გამოყენებულ ტერმინთა განმარტებები, დაცული ტერიტორიების კატეგორიები (მუხლი 3-11), საკუთრება დაცულ ტერიტორიებზე (მუხლი 12), დაცული ტერიტორიების შექმნა (მუხლი 14), მართვის საკითხები (მუხლი 15, 18), დაცულ ტერიტორიებზე აკრძალული და ნებადართული საქმიანობის რეგულირება (მუხლი 20), თანამშრომლობისა და ერთობლივი მენეჯმენტის საკითხები (მუხლი 21, 22), დაფინანსებისა და კანონის დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის საკითხები (მუხლი 19, 23).

დაცული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს კანონები, რომლებიც ემდგვრება ცალკეული დაცული ტერიტორიების შექმნასა და მართვას. ასეთებია, მაგალითად:

- 2003 წლის 22 აპრილის საქართველოს კანონი "თუშეთის, ბაწარა-ბაბანეურის, ლაგოდეხისა და ვაშლოვანის დაცული ტერიტორიების შექმნისა და მართვის შესახებ",
- 2007 წლის 11 ივლისის საქართველოს კანონი "ბორჯომ-ხარაგაულის დაცული ტერიტორიების შექმნისა და მართვის შესახებ",
- 1998 წლის 9 დეკემბრის საქართველოს კანონი "კოლხეთის დაცული ტერიტორიების შექმნისა და მართვის შესახებ" და ა.შ.

დამატებით, 2007 წლის 22 ნოემბრის საქართველოს კანონი "დაცული ტერიტორიების სტატუსის შესახებ" აყალიბებს მთელი რიგი დაცული ტერიტორიის შექმნის მოთხოვნას.

რაც შეეხება კანონქვემდებარე დონეს, აქ ცენტრალურ ადგილ იკავებს შემდეგი დოკუმენტები:

- საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის ბრძანებები სხვადასხვა დაცული ტერიტორიების მენეჯმენტის გეგმის დამტკიცების თაობაზე,
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2008 წლის 28 იანვრის ბრძანება #96 „დაცული ტერიტორიების სააგენტოს

დებულების დამტკიცების შესახებ“ (შემდგომში: მინისტრის ბრძანება #96 დაცული ტერიტორიების სააგენტოს შესახებ),

- საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2008 წლის 28 იანვრის ბრძანება #97 „დაცული ტერიტორიების სააგენტოს ტერიტორიული ადმინისტრაციების ტიპიური დებულების დამტკიცების შესახებ“ (შემდგომში: მინისტრის ბრძანება #97 დაცული ტერიტორიების სააგენტოს ტერიტორიული ადმინისტრაციების შესახებ).

დაცული ტერიტორიების შესახებ ქართული კანონმდებლობის მდგომარეობის შეფასების დროს, ყურადღება უნდა მივაქციოთ საერთაშორისო სამართლის ისეთ ნიმუშებს, როგორცაა რამსარისა და ბერნის კონვენციები, ბიომრავალფეროვნების შესახებ და მსოფლიო მემკვიდრეობის შესახებ კონვენციები და მხედველობაში მივიღოთ ის ფაქტი, რომ ამ კონვენციების მიერ დაწესებული მოთხოვნების შესრულების ვალდებულება საქართველოსაც აკისრია. ანგარიშის ფარგლებში ასევე განიხილება ევროკავშირის სამართლის შესაბამისი სფეროები, რასაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ევროპის სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტის ფარგლებში. აღნიშნული ინსტრუმენტი ითვალისწინებს ქართული სამართლის დაახლოებას ევროკავშირის სამართალთან, მათ შორის ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციის სფეროში.

დაცული ტერიტორიების სფეროში ევროკავშირის სამართლის განხილვის კიდევ ერთი, უფრო სპეციალური მიზეზი საქართველოში ”ზურმუხტის ქსელის” შექმნის მიმდინარე პროცესია. ”ზურმუხტის ქსელი” არის ”ნატურა 2000“-ის ანალოგიური ქსელი ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნებისათვის. დღეს ქსელში გაწევრიანებულია 50-მდე ქვეყანა, მათ შორის აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები. პროგრამა ხორციელდება ევროპის საბჭოს მიერ ”ევროპის ველური ბუნებისა და ბუნებრივი ჰაბიტატების დაცვის შესახებ” ევროპის საბჭოს 1979 წლის კონვენციის ფარგლებში.¹ საქართველომ თავის თავზე აიღო ”ზურმუხტის ქსელში” გაწევრიანების ვალდებულება, რაც გულისხმობს ჩვენი ქვეყნის მიერ ევროკავშირის დაცული ტერიტორიების სამართლის ძირითადი პრინციპების მიღების ვალდებულებას.

დაცული ტერიტორიების სფეროში უდიდეს როლს თამაშობს შემდეგი დირექტივები: საბჭოს დირექტივა 79/409/EEC გარეულ ფრინველთა კონსერვაციის შესახებ (Council Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds) (შემდგომში: ფრინველთა დაცვის დირექტივა) და საბჭოს დირექტივა 92/43/EEC ბუნებრივი ჰაბიტატებისა და ველური ფაუნისა და ფლორის კონსერვაციის შესახებ (Council

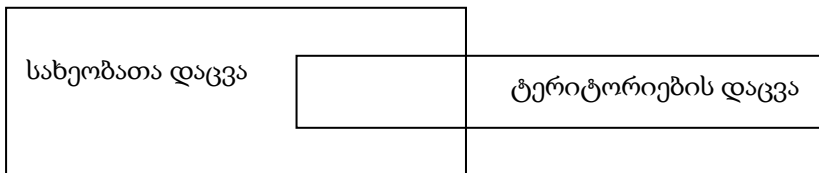
¹ Council of Europe / European Union joint programme: “Support for the implementation of the CBD’s Programme of Work on Protected Areas in Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, the Russian Federation and the Ukraine FIRST PROGRESS REPORT Strasbourg 14 October 2009 (T-PVS/PA (2009) 14.

Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora)
(შემდგომში: ჰაბიტატების დირექტივა).

ისინი ქმნიან ბუნების დაცვის ორ ე.წ. სვეტს:

- (1) ტერიტორიების დაცვა, ე.ი. მაღალი კონსერვაციული ღირებულების მქონე სახეობათა ჰაბიტატების შემცველ ტერიტორიებზე ამომწურავი დაცვის რეჟიმების შექმნა,
- (2) სახეობათა დაცვა, ე.ი. მაღალი კონსერვაციული ღირებულების მქონე სახეობებზე მოქმედი გარკვეული შეზღუდვები (როგორცაა მაგ. ბუნებრივი გარემოდან ამოღების, განადგურების აკრძალვა და ა.შ.).

უმრავლეს შემთხვევაში ორივე ეს რეჟიმი ერთი და იგივე სახეობების დაცვაზე არის მიმართული, რის გამოც ადგილი აქვს მათ გადაფარვას. თუმცა არსებობს განსხვავებებიც. ერთის მხრივ, ტერიტორიების დაცვა სახეობათა დაცვაზე უფრო ყოვლისმომცველია, რადგანაც იგი მთელი ეკოსისტემის და არა მხოლოდ ცალკეული სახეობების დაცვას ისახავს მიზნად. მეორეს მხრივ, სახეობათა დაცვის მოთხოვნები ვრცელდება როგორც დაცული ტერიტორიების შიგნით, ისე მათ გარეთაც, რაც საგრძნობლად ზრდის მათი მოქმედების არეალს.



ზემოთხსენებული ორი დირექტივა ჯამში 500-ზე მეტ ფრინველს, 1.000-ზე მეტ ცხოველსა და მცენარეს და ჰაბიტატის 200-ზე მეტ სხვადასხვა ტიპს (მაგ. ტყის განსაკუთრებული სახეები, მდელოები, ჭარბტენიანი ტერიტორიები და სხვ.) იცავს. ტერიტორიების დაცვის საკითხების განხილვა ამ ანგარიშში მოხდება, სახეობათა დაცვის საკითხები კი ცალკე მოხსენების საგანია.

ევროკავშირის სამართლის მიზანი ტერიტორიების დაცვის სფეროში ევროპის მასშტაბით დაცული ტერიტორიების ქსელის - "ნატურა 2000"-ის შექმნაა. დირექტივები ჰარმონიზაციის მინიმალურ სტანდარტებს აწესებენ, ე.ი. ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს უფლება აქვთ დაცული ტერიტორიების სფეროში შემოიღონ უფრო მკაცრი მოთხოვნები და დაცვის სტანდარტები, მაგ. უფრო დიდი ფართობის დაცული ტერიტორიების დაარსების და ჰაბიტატების მეტი ტიპის დაცულად გამოცხადებით, ვიდრე ამას ფრინველთა დაცვის და ჰაბიტატების დირექტივები მოითხოვს. უნდა აღინიშნოს, რომ წევრი

სახელმწიფოების უმრავლესობა ამა-თუ იმ ხარისხით იყენებს ამ შესაძლებლობას. ფაქტობრივად, "ნატურა 2000-ის ქსელი" ევროკავშირის მთლიანი ტერიტორიის მხოლოდ მცირე ნაწილს (დაახლოებით 5-10 %) მოიცავს.²

ფრინველთა დაცვის და ჰაბიტატების დირექტივების განხილვის დროს, ყურადღება მიექცევა ბუნების კონსერვაციის მატერიალურ პრინციპებს, რადგანაც ისინი საინტერესო შეიძლება იყოს ქართულ კანონმდებლობაში მათი დანერგვის კონტექსტში. რაც შეეხება დაცული ტერიტორიების დაარსების პროცედურალურ მხარეებს, ისინი ნაკლებად რელევანტურია ჩვენი ქვეყნისათვის, რადგანაც მათში ძირითადი აქცენტი ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების სტრუქტურაზე და მათ შორის არსებულ კომპლექსურ ურთიერთკავშირზე კეთდება.

რაც შეეხება ამ სფეროში ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ნაციონალურ სამართალს, ის ბევრ საკითხში ემსგავსება ერთმანეთს. ევროკავშირის ყველა ქვეყანამ ეროვნულ სამართალში გადმოიღო ფრინველთა დაცვის და ჰაბიტატების დირექტივები და შექმნა მართვისა და კონტროლის შესაბამისი სისტემები. ნაციონალური სამართლის მოთხოვნები დირექტივების მოთხოვნებზე უფრო ვრცელია, აწესებს რა დირექტივებით გათვალისწინებულზე მეტი დაცული ტერიტორიის და სახეობათა დაცვის უფრო მკაცრი რეჟიმების შექმნას. რაც შეეხება დაცული ტერიტორიების კატეგორიებს, ისინი ევროკავშირის სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობაში თითქმის იდენტურია. ყველაზე მეტი განსხვავება ორგანიზაციული და პროცედურალური საკითხების რეგულირებაში შეინიშნება (დაცული ტერიტორიების დაარსების, მართვის და ზედამხედველობის პრინციპები).

იმ შემთხვევაში, როდესაც ანგარიშის რომელიმე თემის განსახილველად საჭირო ხდება ნაციონალური სამართლის განხილვა, ჩვენ გერმანულ და პოლონურ სამართალს მივმართავთ. პოლონეთის შემთხვევაში ეს არჩევანი განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ პოლონეთი საქართველოს მსგავსად გარდამავალი საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება. რაც შეეხება გერმანულ სამართალს, იგი მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ქართული ადმინისტრაციული სამართლის სხვადასხვა სფეროს განვითარებაში. ასევე საყურადღებოა გერმანული ბუნების დაცვის სამართლის გრძელი ისტორია. ბუნების დაცვის კანონმდებლობის პირველი ნიმუში გერმანიაში XIX საუკუნეში მიიღეს, როდესაც მოხდა ბუნების პირველი ძეგლების შექმნა. პირველი საკმაოდ ამომწურავი კანონი- რეიხის ბუნების დაცვის კანონი (Reichsnaturschutzgesetz) ძალაში 1935 წელს შევიდა. 1976 წლიდან მოყოლებული კი, ბუნების კონსერვაციის საკითხებს ბუნების

² დამატებითი ინფორმაციის მისაღებად, იხილეთ ევროკომისიის გარემოს დაცვის გენერალური დეპარტამენტის ვებგვერდი: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm.

კონსერვაციის ფედერალური კანონი არეგულირებს (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege ან შემოკლებით Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)). ამ კანონის მთლიანად გადამუშავებული ვერსია ძალაში 2010 წლის 1 მარტს შევა. ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონის წინა ვერსიები ჩარჩო კანონის ხასიათს ატარებდნენ და ფედერალურ მიწებს შეეძლოთ ბუნების დაცვის სფეროში საკუთარი კანონმდებლობის შემოღება. კანონის ახალი ვერსია ამომწურავად არეგულირებს ბუნების დაცვის სხვადასხვა საკითხს, თუმცა გარკვეულ შემთხვევებში ფედერალურ მიწებს მაინც რჩებათ ზოგიერთი საკითხის განსხვავებულად მოწესრიგების უფლება. აღსანიშნავია, რომ ასეთი შესაძლებლობა მხოლოდ შედარებით უმნიშვნელო საკითხებშია გათვალისწინებული. ფედერალური მიწების კანონების ნიმუშად არჩეულ იქნა ქვემო საქსონიის ბუნების დაცვის შესახებ კანონი (Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatG)), ბავარიის კანონი ბუნების დაცვის, ლანდშაფტის მოვლისა და ველურ ბუნებაში დასვენების შესახებ (Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (BayNatSchG)) და ბრემენის ფედერალური მიწის კანონი ბუნების დაცვის შესახებ (Bremisches Naturschutzgesetz (BremNatSchG)).

გერმანული და ევროკავშირის სამართლის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპის თანახმად, დაცული ტერიტორიების დაარსება როგორც სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფ, ისე კერძო მიწებზეც არის შესაძლებელი. უფრო მეტიც, დაცული ტერიტორიის სტატუსი როგორც ასეთი არ გამორიცხავს ადამიანის მიერ ამ ტერიტორიით სარგებლობას. დაცვის ხარისხზე დამოკიდებული ადამიანის მიერ დაცული ტერიტორიის რესურსების გამოყენება შეიძლება მერყეობდეს მინიმალურიდან საკმაოდ ინტენსიურამდე.

მოხსენების ფარგლებში აგრეთვე განიხილება აშშ-ს ნაციონალური ველური ბუნების შენარჩუნების სისტემა (US National Wilderness Preservation System), რომელიც დაცული ტერიტორიების სფეროში ევროკავშირისა და გერმანიის მიდგომის საპირისპიროა. ეს მიდგომა აშშ-ს ველური ბუნების შესახებ კანონში (US Wilderness Act) არის ჩამოყალიბებული. ამ კანონის თანახმად, ყველა ის მიწები, რომლებზეც დაცული ტერიტორიები არის შექმნილი, აუცილებლად უნდა იყოს სახელმწიფო საკუთრება და როგორც წესი, თავისუფალი უნდა იყოს ადამიანის მხრიდან ყოველგვარი ზემოქმედებისაგან.

პოლონეთის სამართალი ითვალისწინებს დაცული ტერიტორიების შექმნის შესაძლებლობას როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო საკუთრებაში მყოფ მიწებზე. დაცულ ტერიტორიად გამოცხადება არ ნიშნავს ადამიანის მხრიდან ყოველგვარი ზემოქმედების ავტომატურ გამორიცხვას, თუმცა ის ადამიანის ზემოქმედების

სხვადასხვა შეზღუდვებთან არის დაკავშირებული. შეზღუდვების ხარისხი, რომელიც მიწის მესაკუთრეებმა უნდა მოითმინონ, დაცული ტერიტორიის კატეგორიაზე არის დამოკიდებული. უდავოა ის ფაქტი, რომ მსგავსი შეზღუდვების დაწესება ზეგავლენას ახდენს საკუთრების ფუნდამენტალურ საკონსტიტუციო უფლებაზე და მაშასადამე, არსებობს მესაკუთრის მხრიდან სათანადო დაცვის ზომების შემოღების მოთხოვნის უფლება (მაგ. სამართლიანი ფულადი კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება). ამ კონტექსტში მნიშვნელოვან დებულებებს პოლონეთის სამართალში პირველ რიგში ბუნების დაცვის შესახებ კანონში ვხვდებით (Dz.U. 2009 nr 151 poz. 1220), თუმცა მსგავს დებულებებს ბევრი სხვა კანონიც შეიცავს.³

ანგარიში დეტალურად განიხილავს შემდეგ თემატურ სფეროებს: დაცული ტერიტორიების კატეგორიებად დაყოფა, საკუთრება დაცულ ტერიტორიებზე, დაცული ტერიტორიების შექმნის კომპეტენცია, დაცული ტერიტორიების მართვა, შეზღუდვებისა და ნებადართული საქმიანობის რეგულირება და თანამშრომლობის/ერთობლივი მენეჯმენტის საკითხები.

³ მათ შორის აღსანიშნავია შემდეგი კანონები: კანონი საკუთრების მართვის შესახებ (Dz.U. 2004 nr 261 poz. 2603), კანონი გარემოს დაცვის შესახებ (Dz.U. 2008 nr 25 poz. 150), კანონი ბუნებრივი გარემოს და მისი დაცვის შესახებ ინფორმაციის მისაწვდომობის, გარემოს დაცვაში საზოგადოებრივი მონაწილეობისა და გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227).

II. დაცული ტერიტორიების კატეგორიები

1. ქართული სამართალი

დაცული ტერიტორიების კატეგორიები დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონის მე-3 მუხლშია ჩამოთვლილი. აღნიშნული დებულება ორ ნაწილად არის დაყოფილი: 1-ლი ნაწილი არსებული დაცული ტერიტორიების ნაციონალური კატეგორიების ჩამონათვალს შეიცავს - სახელმწიფო ნაკრძალი, ეროვნული პარკი, ბუნების ძეგლი, აღკვეთილი, დაცული ლანდშაფტი, მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორია;⁴ მე-2 ნაწილი საუბრობს საქართველოში დაცული ტერიტორიების საერთაშორისო ქსელში ჩართული კატეგორიების არსებობის შესაძლებლობაზე (ბიოსფერული რეზერვატი, მსოფლიო მემკვიდრეობის უბანი და საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი ტერიტორია).⁵ მე-3 მუხლის ნუსხები ექსკლუზიური ხასიათისაა, ე.ი. არ შეიძლება დაცული ტერიტორიის დამატებითი კატეგორიის შემოღება კანონში შესაბამისი ცვლილებების შეტანის გარეშე.

რაც შეეხება ნატურა 2000-ის სისტემას, ჯერ არ მომხდარა მისი საქართველოში შემოღება, თუმცა ეს საკითხი განხილვის პროცესშია როგორც ქართული ბუნების დაცვის სამართლის ევროკავშირის შესაბამის სამართალთან ჰარმონიზაციის ერთ-ერთი შესაძლო ზომა, განსაკუთრებით კი "ზურმუხტის ქსელის" დაარსების მიმდინარე პროცესთან მიმართებაში.

დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონის 4-11 მუხლები აღწერს ყველა ჩამოთვლილი კატეგორიისათვის დამახასიათებელ მიზნებსა და კრიტერიუმებს, გარდა საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი ტერიტორიისა. დამატებით, კანონში გამოყენებულ ცნებათა განმარტებების შემცველი ნაწილი აღკვეთილის, ბუნების ძეგლის, დაცული ლანდშაფტისა და ეროვნული პარკის კატეგორიებს მოიცავს. თუმცა შეიძლება ითქვას, რომ ეს ამომწურავი განმარტებები კი არა, ბუნების დაცვის საერთაშორისო კავშირის (IUCN) მიერ შემოღებული დაცული ტერიტორიების კატეგორიებზე მითითებებია.

კატეგორიებად დაყოფის ინსტრუმენტის გარდა, ქართული სამართალი დაცული ტერიტორიების სფეროში ზონირების ინსტრუმენტსაც იყენებს. კერძოდ, კანონის თანახმად, ზოგიერთი კატეგორიის ფარგლებში შეიძლება მოეწყოს სხვადასხვა ზონა. ეროვნული პარკისა და ბიოსფერული რეზერვატის კატეგორიების

⁴ ტერმინების ინგლისური ექვივალენტებია: State reserve, National park, Natural monument, Prohibited, Protected landscape, Territory of multi-purpose use.

⁵ ტერმინების ინგლისური ექვივალენტებია: Biosphere reserve, World heritage site and Wetland of international importance.

მარეგულირებელი მუხლები (მუხლი 5.3, 10.3) შეიცავს ასეთი ზონების ჩამონათვალსა და მათ განმარტებებს. დამატებით, კანონი საუბრობს აღკვეთილში, დაცულ ლანდშაფტში და მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორიაზე სხვადასხვა ზონის მოწყობის შესაძლებლობაზე, ზონების კონკრეტული სახეების დასახელების გარეშე. მუხლი 16 "სახელმწიფო ნაკრძალის, ეროვნული პარკის, ბუნების ძეგლის, აღკვეთილის, დაცული ლანდშაფტის გარშემო ... საჭიროების მიხედვით" ე.წ. დამხმარე (ბუფერული) ზონების შექმნის შესაძლებლობას ითვალისწინებს. ბუფერული ზონების შექმნა სავალდებულოა ბიოსფერულ რეზერვატში (მუხლი 16.1).

კატეგორიზაციის და ზონირების ინსტრუმენტები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ სხვადასხვა დაცული ტერიტორიების სპეციფიკის უკეთესად გათვალისწინებისა და მათ მიერ დასახული ამოცანების დიფერენცირებულად გადაწყვეტის საქმეში.

აგრეთვე მნიშვნელოვანია სხვადასხვა კატეგორიას შორის არსებული ნაწილობრივი გადაფარვები. ასე მაგალითად, ზოგიერთი კატეგორია მეორე კატეგორიის ფარგლებში შეიძლება შედიოდეს ან მოიცავდეს რამოდენიმე სხვა კატეგორიას (იხ. ცხრილი #1).

ცხრილი #1. გადაფარვები დაცული ტერიტორიების კატეგორიების სხვადასხვა სახეებს შორის

დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონი.

მუხლი 4.3 სახელმწიფო ნაკრძალი

სახელმწიფო ნაკრძალი შეიძლება შედიოდეს რომელიმე დაცული ტერიტორიის (ბიოსფერული რეზერვატი, მსოფლიო მემკვიდრეობის უბანი, საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი ტერიტორია) შემადგენლობაში და (ან) მოიცავდეს თავის თავში რომელიმე მათგანს (ბუნების ძეგლი).

მუხლი 5.4 ეროვნული პარკი

ეროვნული პარკი შეიძლება მოიცავდეს სხვადასხვა კატეგორიის დაცულ ტერიტორიას (ბუნების ძეგლი, აღკვეთილი, მსოფლიოს მემკვიდრეობის უბანი) და (ან) თვითონ ითავსებდეს ბიოსფერული რეზერვატის, მსოფლიო მემკვიდრეობის უბნის ან საერთაშორისო მნიშვნელობის მქონე ჭარბტენიანი ტერიტორიის კატეგორიას.

მუხლი 6.3 ბუნების ძეგლი

ბუნების ძეგლი შეიძლება შედიოდეს ნებისმიერი დაცული ტერიტორიების შემადგენლობაში.

მუხლი 7.3 აღკვეთილი

აღკვეთილი შეიძლება შედიოდეს ბიოსფერული რეზერვატის, მსოფლიო მემკვიდრეობის უბნის, საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი ტერიტორიის და სხვა დაცული ტერიტორიის შემადგენლობაში და ასევე მოიცავდეს ბუნების ძეგლს.

მუხლი 8.3 დაცული ლანდშაფტი

დაცული ლანდშაფტი შეიძლება შედიოდეს სხვა დაცული ტერიტორიის (ბიოსფერული რეზერვატი, მსოფლიო მემკვიდრეობის უბანი) შემადგენლობაში ან მოიცავდეს დაცულ ტერიტორიას (ბუნების ძეგლი).

მუხლი 10.4 ბიოსფერული რეზერვატი

ბიოსფერული რეზერვატის ფარგლებში შესაძლებელია ერთი ან რამდენიმე დაცული ტერიტორიის კატეგორიის ჩართვა (სახელმწიფო ნაკრძალი, ეროვნული პარკი, ბუნების ძეგლი, აღკვეთილი, დაცული ლანდშაფტი, მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორია).

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექციოს დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონში საზღვაო დაცული ტერიტორიების სტატუსს. დაცული ტერიტორიის განმარტება შეიცავს მითითებას როგორც სახმელეთო, ისე წყლით დაფარულ ტერიტორიაზე (წყლით დაფარული ტერიტორიის აღსანიშნავად კანონში გამოყენებულია ტერმინი ”აკვატორია”). კანონი იმასაც ამბობს, რომ სახელმწიფო ნაკრძალი, ეროვნული პარკი და აღკვეთილი როგორც სახმელეთო, ისე წყლით დაფარულ ფართობებს შეიძლება მოიცავდეს. ეს იმას ნიშნავს, რომ დაცული ტერიტორიის დაარსება წყლით დაფარულ ფართობზეც შეიძლება. ფაქტობრივი მდგომარეობა კი ისეთია, რომ დღემდე საქართველოში არსებობს მხოლოდ ერთი საზღვაო დაცული ტერიტორია. საუბარია კოლხეთის ეროვნულ პარკზე, რომელიც საზღვაო აკვატორიის 15.743 ჰექტარისაგან შედგება (მუხლი 8.1, კანონი კოლხეთის დაცული ტერიტორიების შესახებ). აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ კოლხეთის ეროვნულ პარკი მხოლოდ სანაპირო ზოლის წყლებს მოიცავს. დღესდღეისობით არ არსებობს საზღვაო დაცული ტერიტორიები, რომლებიც შეიქმნებოდა საქართველოს განსაკუთრებული ეკონომიკის ზონისა და შავი ზღვის კონტინენტური შელფის ფარგლებში.

2. საერთაშორისო და შედარებითი სამართალი

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ჰაბიტატების ქსელის კონცეფციას მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია ფრინველთა დაცვისა და ჰაბიტატების დირექტივებში. გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფ სახეობათა და სხვადასხვა ჰაბიტატების გრძელვადიან პერსპექტივაში გადასარჩენად საკმარისი არ არის იზოლირებული დაცული ტერიტორიების შექმნა. ამის ძირითადი მიზეზი კი ის არის, რომ სახეობათა უმრავლესობის გადასარჩენად მნიშვნელობა აქვს არა მარტო მათი

ჰაბიტატების ხარისხს, არამედ ჰაბიტატის სიდიდეს, გეოგრაფიულ განლაგებას და გავრცელებას და სხვა ჰაბიტატებთან ურთიერკავშირის არსებობას, ჰაბიტატების რაოდენობასა და მათ კონცენტრაციას გარკვეული ტერიტორიის ფარგლებში, აგრეთვე ლანდშაფტის შემაერთებელი ელემენტების არსებობას (მაგ. ეკოლოგიური დერეფნები).⁶ ეს იდეა ასახვას ჰპოვებს ჰაბიტატების დირექტივის მე-3 მუხლის 1-ლი ნაწილის მოთხოვნაში "კონსერვაციის სპეცილური ტერიტორიების თანმიმდევრული ევროპული ეკოლოგიური ქსელის" დაარსების შესახებ. ნატურა 2000-ის ფარგლებში შემავალი ტერიტორიები ფუნქციონალურად და სივრცობრივად უნდა უკავშირდებოდეს ერთმანეთს.

რაც შეეხება გერმანიას, ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონის მე-20 პარაგრაფის 1-ლი ნაწილი ითვალისწინებს ურთიერთდაკავშირებული ბიოტოპებისა და ჰაბიტატების ქსელის შექმნის ვალდებულებას გერმანიის ტერიტორიაზე (Biotopverbund). ეს ქსელი ნატურა 2000-ის ტერიტორიების გარდა სხვა ტერიტორიებსაც მოიცავს. ბიოტოპების ასეთი ქსელი (Biotopverbund) თითოეული ფედერალური მიწის ტერიტორიის 10%-ს მაინც უნდა მოიცავდეს. კანონი განსაზღვრავს ბიოტოპების კავშირის მიზნებს (§ 21.1, ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონი) და აღწერს მის შემადგენელ ელემენტებს. ეს ელემენტებია: ბირთვის ზონები (*Kernflächen*), დამაკავშირებელი ზონები (*Verbindungsflächen*) და დამაკავშირებელი ელემენტები (*Verbindungselemente*) (§ 21.3, ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონი). ამ მოდელის განხორციელებასთან დაკავშირებული დეტალების რეგულირება ფედერალური მიწების შესაბამისი კანონებით ხდება.

დაცული ტერიტორიების კატეგორიები დასახული მიზნების სიმკაცრის, დაცვის ინტენსივობისა და დაცული ტერიტორიის სიდიდის მიხედვით არის დაყოფილი. ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონის მე-20 პარაგრაფის მე-2 ნაწილი დაცული ტერიტორიების კატეგორიათა ნუსხას შეიცავს: ბუნების ნაკრძალი (*Naturschutzgebiet*), ნაციონალური პარკი (*Nationalpark*), ნაციონალური ბუნების მონუმენტი (*nationales Naturmonument*), ბიოსფერული რეზერვატი (*Biosphärenreservat*), დაცული ლანდშაფტი (*Landschaftsschutzgebiet*), ბუნების პარკი (*Naturpark*), ბუნების ძეგლი (*Naturdenkmal*) და ლანდშაფტის დაცული კომპონენტი (*Geschützter Landschaftsbestandteil*). იგივე კანონი და ფედერალური მიწების კანონები ამ კატეგორიების უფრო დეტალურ განმარტებებს და მათ მიმართ მოქმედი მოთხოვნების აღწერას შეიცავს. გერმანული სამართალი ასევე იცნობს "სამართლით დაცული ბიოტოპების" კონცეფციას (§ 30, ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონი) (იხ. ანგარიში სახეობათა დაცვის შესახებ).

⁶ Gellermann, Natura 2000, 2001, გვ. 14.

გერმანიაში, დაცული ტერიტორიების პოვნა არა მარტო ხმელეთზე, არამედ ტერიტორიულ წყლებში და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის ფარგლებშიც შეიძლება. საზღვაო დაცული ტერიტორიების შექმნა დაცული ტერიტორიების იმავე კატეგორიების მეშვეობით ხდება (§ 56, ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონი). უნდა აღინიშნოს, რომ საზღვაო სამართლის შესახებ გაეროს კონვენციასთან (UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)) შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად ასეთი დაცული ტერიტორიების მიმართ მოქმედებს გარკვეული შეზღუდვები, როგორც არის მაგალითად საზღვაო მარშრუტების პრიორიტეტულობა ბუნების დაცვის ასპექტებზე. (§ 57.3 Nr. 1, ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონი).

პოლონეთში ბუნებისა და ლანდშაფტის კომპონენტების კონსერვაციის სისტემა ბუნების დაცვის ორ ძირითად კატეგორიას მოიცავს.

პირველი კატეგორია ბუნების ტერიტორიულ (ტერიტორიის ცნებაზე მიბმულ) კონსერვაციას გულისხმობს. ამ შემთხვევაში დაცვის სუბიექტის განსაზღვრა დაცული ტერიტორიის საზღვრების განსაზღვრის მეშვეობით ხდება. ამ კატეგორიაში დაცული ტერიტორიების შემდეგი ტიპები შედის: ნაციონალური პარკი, ბუნების ნაკრძალი, ლანდშაფტური პარკი, დაცული ლანდშაფტის ტერიტორია და ნატურა 2000-ის ტერიტორიების სუბკატეგორია. პირველი სამი ტიპის დაცული ტერიტორიებისათვის კანონი ტერიტორიის ფარგლებს გარეთ ბუფერული ზონის შექმნის შესაძლებლობას ითვალისწინებს. ასეთი ბუფერული ზონის არსებობა სავალდებულოა ნაციონალური პარკის შემთხვევაში. ითვალისწინებს რა იმ ფაქტს, რომ პოლონურ სამართალში დაცული ტერიტორიების ფარგლებში ნადირობის სრული აკრძალვა არ ხდება, კანონი ნაციონალური პარკის ტერიტორიაზე ე.წ. "ნადირობისაგან თავისუფალი" ზონების შექმნის შესაძლებლობას განსაზღვრავს. ნატურა 2000-ის ტერიტორიების, ნაციონალური პარკებისა და ბუნების ნაკრძალების შექმნა დაშვებულია როგორც ხმელეთზე, ისე სახელმწიფო ტერიტორიული წყლების ფარგლებში.

რაც შეეხება ბუნების დაცვის მეორე ძირითად კატეგორიას, პირველისაგან განსხვავებით, დაცვის სუბიექტის განსაზღვრა აქ მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი დაცვის ობიექტის (მაგ. ხე, მდელო, გამოქვაბული, სამეცნიერო ექსპერიმენტისათვის გამოყოფილი ნაკვეთი, დაცვის ობიექტთა მთელი ჯგუფი და ა.შ.) აღწერის გზით არის შესაძლებელი. ეს კატეგორია ბუნების კონსერვაციის ობიექტის ცნებაზე მიბმული კატეგორიის სახელწოდებას ატარებს. პოლონეთის ბუნების დაცვის აქტის თანახმად ამ კატეგორიას მიეკუთვნება ბუნებრივი

მონუმენტი, დოკუმენტალური ნაკვეთი, ეკო-გამოყენების მიწა და ბუნებისა და ლანდშაფტის კომპლექსი.

სამართლებრივი დაცვის რეჟიმთა გადაფარვა როგორც პირველი და მეორე კატეგორიის ტიპებს შორის, ისე მათ შიგნით შეიძლება მოხდეს. ასე მაგალითად, ნატურა 2000-ის ტერიტორიები, რომლებიც ბუნების დაცვის შესახებ კანონის 25-39 მუხლებით რეგულირდება, შეიძლება (ნაწილობრივ) დაემთხვეს პირველი და მეორე კატეგორიის დაცული ტერიტორიების ნებისმიერ ტიპს. იგივე შეიძლება ითქვას დაცული ტერიტორიების დაცვის სხვა რეჟიმების ურთიერთგადაფარვაზეც. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს არც ისე იშვიათი მოვლენაა. მსგავსი ტიპის გადაფარვას სხვადასხვა მარეგულირებელ რეჟიმებს შორის კონფლიქტი შეიძლება მოჰყვეს. ასეთი კონფლიქტის დროს, უფრო მკაცრ დებულება პრიორიტეტულია ნაკლებად მკაცრი რეჟიმის სხვა დებულებებზე.

პოლონეთის სამართალში ვერ შევხვდებით ურთიერთდაკავშირებული ბიოტოპებისა და ჰაბიტატების ქსელის კონცეფციას (Biotopverbund), რომელსაც გერმანული სამართალი იცნობს. სამაგიეროდ, პოლონური სამართლის მიერ გამოყენებული განსხვავებული მიდგომა ხშირ შემთხვევაში აღწევს გერმანული ბიოტოპების ქსელის მიერ დასახულ მიზნებს. პოლონეთი უნიტარული სახელმწიფოა, რომელიც ბუნების დაცვის ამოცანებს კომპეტენტურ ორგანოებს შორის ფორმალური და არაფორმალური თანამშრომლობის გზით ანხორციელებს. დაგეგმარების არსებული სისტემის წყალობით, რომელიც სავალდებულო და ფაკულტატური კონსულტაციების გზით ერთმანეთთან აკავშირებს დაცული ტერიტორიების სხვადასხვა კატეგორიის მართვაზე პასუხისმგებელ უწყებებსა და ზოგიერთ სხვა უწყებებს, შესაძლებელი ხდება ბუნების კონსერვაციის საკითხებზე შეთანხმების მიღწევა. თანამშრომლობის განხორციელებისა და კონსულტაციების ჩატარების პროცედურები ვრცელდება როგორც ცენტრალურ ადმინისტრაციულ ორგანოებზე, ისე ლოკალურ და რეგიონალურ თვითმმართველობის ორგანოებზე (მაგ. კომუნები, პროვინციები). მენეჯმენტის მთელი რიგი ორგანოები ერთმანეთს უკავშირდებიან გარემოს დაცვის სამინისტროს ზედამხედველობის ქვეშ მყოფი სახელმწიფო ადმინისტრაციების ქსელის საშუალებით.

ასევე საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ ხშირ შემთხვევაში დაცული ტერიტორიის სხვადასხვა ტიპი ერთი და იგივე ორგანოს ან ორგანოების მეშვეობით იმართება, რომლებიც თავის მხრივ ერთი და იგივე ორგანოს კოორდინაციის ქვეშ იმყოფება. 2008 წელს პოლონეთში დაარსდა ბუნების კონსერვაციის მართვაზე პასუხისმგებელი სპეციალიზირებული, პროფესიონალური ერთეული: გარემოს დაცვის გენერალური დირექტორატი (*Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska*)

ძირითადად ბუნების კონსერვაციის ამოცანებს ასრულებს. იგი ცენტრალური და ადგილობრივი (პროვინციის დონე) ოფისებისაგან შედგება. დირექტორატი დაცული ტერიტორიების შექმნასა და მათ მართვასთან დაკავშირებულ მთელ რიგ ამოცანას ითავსებს, რაც მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს გაფანტული პასუხისმგებლობის ერთ ხელში დაგროვებას.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

ა) დაცული ტერიტორიების კატეგორიები

დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონის მე-3 მუხლი განუმარტავს ტოვებს ნაციონალურ დაცულ ტერიტორიებსა (ნაწილი 1) და საერთაშორისო კატეგორიებს (ნაწილი 2) შორის არსებულ ურთიერთკავშირს. როგორც ჩანს, საერთაშორისო კატეგორიები არ აწესებს დაცვის რაიმე სპეციალურ რეჟიმს და ნაციონალურ კატეგორიებს მხოლოდ გარკვეულ დამატებით სტატუსს ანიჭებს. საქართველოს არა აქვს ამა-თუ იმ ტერიტორიისთვის ბიოსფერული რეზერვატის, მსოფლიო მემკვიდრეობის უბნის და საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი ტერიტორიის სტატუსის დამოუკიდებლად მინიჭების უფლება. საამისოდ მან ამ სტატუსების მინიჭებაზე პასუხისმგებელ შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციას უნდა მიმართოს. თუ ნაციონალურ და საერთაშორისო კატეგორიებად დაყოფის დროს კანონი ასეთი დამატებითი სტატუსის მინიჭებას გულისხმობს, საჭიროა "დამატებითი სტატუსის მინიჭების კონცეფციის" უფრო გასაგებად წარმოჩენა.

რაც შეეხება ნაციონალური კატეგორიების განმარტებებს, კანონი საკმაოდ მკაფიოდ განსაზღვრავს დასაცავი ტერიტორიის მახასიათებლებს, მაგრამ არ ითვალისწინებს დაცვის ინტენსივობის კრიტერიუმს. სასურველია კატეგორიების განმარტების დროს მოხდეს ამ ასპექტის გათვალისწინებაც.

რაც შეეხება ახალი კატეგორიების შექმნის საჭიროების საკითხს, ახალი კატეგორიების შესაძლო კანდიდატები საზღვაო დაცული ტერიტორია და ჭარბტენიანი ტერიტორია შეიძლება იყოს. თუმცა, როგორც გვიჩვენებს დასავლეთ ევროპაში დამკვიდრებული პრაქტიკა, საზღვაო და ჭარბტენიანი დაცული ტერიტორიები უკვე არსებული კატეგორიების ფარგლებში შეიძლება შეიქმნას. შესაბამისად, ცალკეული დაცული ტერიტორიის დაარსების მარეგულირებელი ნორმატიული აქტი ისე უნდა იყოს აგებული, რომ ითვალისწინებდეს საზღვაო და ჭარბტენიანი დაცული ტერიტორიების მიზნებისა და დაცვის ზომების სპეციფიკას.

განხილულ უნდა იქნას ბიოსფერული რეზერვატის ნაციონალური კატეგორიის

შემოდების საკითხი. ასეთი კატეგორია არსებობს გერმანულ სამართალში და აგრეთვე შემოდებულ იქნა პოლონეთის მიერ. გერმანული და პოლონური სამართლის თანახმად, ბიოსფერული რეზერვატის მიზნებია: ისეთი ლანდშაფტების შენარჩუნება, განვითარება ან აღდგენა, რომლებიც ტრადიციული მრავალმხრივი გამოყენების საგანია; სახეობებისა (მათ შორის ველური ან კულტივაციის ადრეულ სტადიაზე მყოფი ეკონომიკურად გამოყენებადი ცხოველთა და მცენარეთა სახეობები) და ბიოტოპების შენარჩუნება, განვითარება ან აღდგენა.

საქართველოში დაცული ტერიტორიების ამჟამად არსებული არც ერთი კატეგორია მიზნად არ ისახავს ეკოსისტემასთან ჰარმონიაში ტრადიციული და ალტერნატიული მიწათმოქმედების ხელშეწყობას, ნაციონალური ბიოსფერული რეზერვატის მსგავსად. მსგავსი მიზნების დასახვა და მიღწევა შესაძლებელი უნდა იყოს ეროვნული სამართლის დონეზე, იუნესკოს მხრიდან სავალდებულო თანხმობის გარეშე. ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საკანონმდებლო რეფორმის მომზადების დროს უნდა მოხდეს კანონში ე.წ. ნაციონალური ბიოსფერული რეზერვატის კატეგორიის ჩართვის საკითხის განხილვა.

სხვადასხვა დაინტერესებულ წრეებში მიმდინარეობს დისკუსია კერძო, საეკლესიო და კომუნალური ნაკრძალების კატეგორიების შექმნის შესახებ. ჩვენი აზრით, ეს უფრო საკუთრების ფორმის საკითხია, ვიდრე დაცული ტერიტორიის დამოუკიდებელი კატეგორიის დაარსებისა. ამის გამო, მისი განხილვა საკუთრების უფლებების განხორციელებისადმი მიძღვნილ თავში მოხდება.

ბ) ზურმუხტის ქსელი/ნატურა 2000

შეუერთდა რა ევროპის საბჭოს მიერ შექმნილ ზურმუხტის ქსელს, საქართველომ ნატურა 2000-ის საკანონმდებლო ბაზის მსგავსი კანონმდებლობა უნდა მიიღოს. იუნესკოს მიერ დამტკიცებული მსოფლიო მემკვიდრეობის უბნისა და რამსარის კონვენციის საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი ტერიტორიის მსგავსად, ნატურა 2000 შეიძლება განვიხილოთ როგორც დაცვის გარკვეული მოთხოვნების მატარებელი დამატებითი სტატუსი, რომლის მინიჭებაც არ საჭიროებს დაცული ტერიტორიების დამატებითი კატეგორიების შემოღებას. ამ დამატებითი სტატუსის მოთხოვნების შესრულება დაცული ტერიტორიების არსებული კატეგორიების გამოყენებით არის შესაძლებელი (დაცვის შედარებით სუსტი რეჟიმების გამტარებელი დაცული ლანდშაფტის და მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორიის კატეგორიების გარდა).

თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგჯერ ზურმუხტის ქსელისა და ნატურა 2000-ის მოთხოვნები ნაციონალური სამართლის დაცვის მოთხოვნებზე უფრო მკაცრია. ასეთ შემთხვევებში უნდა მოხდეს ნაციონალურ სამართალში შესაბამისი ცვლილებების შეტანა. ასე მაგალითად, ნატურა 2000-ის სისტემა ძალიან მკაცრია იმ პროექტების მიმართ, რომლებმაც უარყოფითი ზეგავლენა შეიძლება მოახდინონ დაცული ტერიტორიის ფუნქციონირებაზე (შეადარე, მაგ. ჰაბიტატების დირექტივის მე-6 მუხლის მე-3 და მე-4 ნაწილები). დაცვის მსგავსი ხარისხი იმ შემთხვევებშიც უნდა ამოქმედდეს, როდესაც ნაციონალური კატეგორია ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ტერიტორიას მოიცავს.

გ) ბიოტოპების ქსელი

ქართული სამართალი არ შეიცავს გერმანული სამართლის ბიოტოპების ქსელის (Biotopverbund) მსგავს კონცეფციას. ბიოტოპების ქსელის ფუნქციის ნაწილობრივი შესრულება მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორიის ფარგლებში არის უზრუნველყოფილი. ეს კატეგორია გამოიყენება როგორც მოქნილი მექანიზმი ორიზოლირებულ დაცულ ტერიტორიას შორის კავშირის/შემაერთებელი დერეფნის შესაქმნელად და დაცული ტერიტორიების ქსელის საყრდენის როლს ასრულებს. აქედან გამომდინარე, განხილულ უნდა იქნას შემაერთებელი დერეფნების დამატებითი ტიპების კანონით შემოღების აუცილებლობის საკითხი.

დ) საზღვაო დაცული ტერიტორიები

დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონში წყლის ტერიტორიის აღსანიშნავად გამოყენებული ტერმინი "აკვატორია" საკმაოდ გაურკვეველია. კანონი არ განსაზღვრავს საზღვაო დაცული ტერიტორიებზე საზღვაო სამართლის შესახებ გაეროს კონვენციის (UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)) საფუძველზე მოქმედ რაიმე სპეციალურ დებულებებს.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

ა) დაცული ტერიტორიების კატეგორიები

რეკომენდირებულია მე-3 მუხლის გადამუშავება და ნაციონალურ კატეგორიებსა და დაცული ტერიტორიების დამატებით საერთაშორისო სტატუსებს შორის არსებული ურთიერთკავშირის არაორაზროვნად განსაზღვრა. ნებისმიერ ტერიტორიას უპირველეს ყოვლისა ნაციონალური დაცული ტერიტორიის კატეგორიის სტატუსი უნდა მიენიჭოს. დამატებით, დასაშვებია ამ

ტერიტორიისათვის საერთაშორისო ბიოსფერული რეზერვატის, ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ქსელის, მსოფლიო მემკვიდრეობის უბნის ან საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი ტერიტორიის სტატუსის მინიჭება.

უმრავლეს შემთხვევაში, მოქმედი კატეგორიები სავსებით უზრუნველყოფენ დაცული ტერიტორიების სისტემის ფარგლებში არსებული კონსერვაციული მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას.⁷ ამის მიუხედავად, განხილულ უნდა იქნას ნაციონალური ბიოსფერული რეზერვატის ახალი კატეგორიის შემოღების საკითხი მაღალი ღირებულების მქონე ბუნებისა და სოფლის მეურნეობის ტრადიციული/თანამედროვე ეკოლოგიური მეთოდების მქონე ადგილებში; ამის საფუძველზე შესაძლებელი გახდება იუნესკოში განცხადების წარდგენა ტერიტორიისთვის საერთაშორისო ბიოსფერული რეზერვარტის სტატუსის მინიჭების თაობაზე.

ბ) ზურმუხტის ქსელი/ნატურა 2000

დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონში უნდა შევიდეს ცვლილებები, რომლებიც ქართულ კანონმდებლობაში დაამკვიდრებს ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ქსელის მოთხოვნებს. ამ ქსელების შექმნა დაცული ტერიტორიების არსებული კატეგორიების გამოყენებით არის შესაძლებელი, დაცული ლანშაფტისა და მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორიის დაცვის შედარებით სუსტი ინტენსივობის კატეგორიების გამოკლებით. ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ქსელებში ჩასართველად საუკეთესოდ გამოდგება სახელმწიფო ნაკრძალის კატეგორია და დაცული ტერიტორიების სხვა კატეგორიებში შემავალი ბირთვის (მკაცრი დაცვის) ზონები.

ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ქსელებში შემავალ დაცულ ტერიტორიებზე ჰაბიტატების დირექტივის დაცვის რეჟიმის მსგავსი რეჟიმი უნდა ვრცელდებოდეს.

გ) ცალკეული კატეგორიების მარეგულირებელი დებულებები

უნდა მოხდეს ცალკეული კატეგორიების მარეგულირებელი დებულებების გადამუშავება და მათი შევსება სარგებლობის შეზღუდვების სხვადასხვა ხარისხების განმსაზღვრელი დიფერენცირებული პრინციპებით.

დ) ბიოტოპების ქსელი

⁷ შეადარე Mayer/Edwards, 2007, გვ. 2.

რაც შეეხება ბიოტოპების ქსელს, რეკომენდირებულია დაცულ ტერიტორიებს შორის ქვეყნის მასშტაბით კავშირის დამყარების ვალდებულების შემოღება. შესაძლებელია მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორიის შემაერთებელი დერეფნის ერთ-ერთ ტიპად დამტკიცება. დამატებით, სასურველია დამაკავშირებელი ზონებისა და დამაკავშირებელი ელემენტების კონცეფციების შემოღება (იხ. გვ. 11).

ბიოტოპების დაცვა დაცული ტერიტორიების ფარგლებს გარეთ და ასეთი ბიოტოპების ქსელების შექმნის საკითხი მოწესრიგებული უნდა იყოს ცხოველთა სამყაროს შესახებ კანონით. ეს კანონი სახეობებისა და ბიოტოპების დაცვის ინტეგრირებულ კანონად უნდა გარდაიქმნას.

ე) საზღვაო დაცული ტერიტორიები

სასურველია მოხდეს საზღვაო დაცული ტერიტორიების კონცეფციის შემდგომი განვითარება. მაგალითად, მართებული იქნებოდა იმ საზღვაო ზონების განსაზღვრა (საზღვაო სამართლის შესახებ გაეროს კონვენციის (UNCLOS) მოთხოვნებზე დაყრდნობით), სადაც დაშვებული არის დაცული ტერიტორიების შექმნა; ასევე იმ შეზღუდვების დადგენა, რომლებიც განსაკუთრებულ ეკონომიკურ ზონასა და კონტინენტალურ შელფზე შექმნილი დაცული ტერიტორიების მიმართ მოქმედებს.

III. საკუთრების საკითხები

1. ქართული სამართალი

დაცულ ტერიტორიებზე საკუთრების საკითხები დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონის მე-12 მუხლით არის მოწესრიგებული. დაცულ ტერიტორიებზე დაშვებული საკუთრების ფორმები (აგრეთვე ბუნებრივი რესურსების ფლობის, განკარგვისა და სარგებლობის დაშვებული ფორმები) განისაზღვრება მათი კატეგორიებისა და ტერიტორიულ-ფუნქციონალური ზონების მიხედვით. ზოგიერთი დაცული ტერიტორია მხოლოდ სახელმწიფო საკუთრებაში შეიძლება იყოს. ასეთებია: სახელმწიფო ნაკრძალი, ეროვნული პარკი, ბუნების ძეგლი და აღკვეთილი (მუხლი 12.2), ბიოსფერული რეზერვატის ბირთვის ანუ ბუნების მკაცრი დაცვის ზონისა და ბუნების მართვადი დაცვის ზონის ტერიტორიები (მუხლი 12.5). დაცულ ლანდშაფტზე (მუხლი 12.3), მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორიაზე (მუხლი 12.4) და ბიოსფერული რეზერვატის ადდგენისა და ტრადიციულ-კულტურული ლანდშაფტის ზონებზე (მუხლი 12.5) დაშვებულია საკუთრების სხვა ფორმების არსებობაც. აღსანიშნავია, რომ კანონი არ შეიცავს

საკუთრების ამ ფორმათა ჩამონათვალს და მათ დასადგენად მიუთითებს მოქმედ კანონმდებლობაზე.

მე-12 მუხლი ასევე შეიცავს მიუთითებას სარგებლობის დაშვებულ ფორმებზე. სარგებლობასთან დაკავშირებული საკითხები კანონის სხვა მუხლებშიც გვხვდება (იხ. მაგ. სარგებლობის დაშვებული ფორმების აღწერა ეროვნული პარკის სხვადასხვა ზონებში (მუხლი 5.3) ან მიუთითება აღკვეთილში "ცალკეული განახლებადი რესურსის მოხმარების" შესაძლებლობაზე (მუხლი 7.1)). თუმცა ისიც უნდა ითქვას, რომ ჩამოთვლილი დებულებები საკმაოდ საერთო და ნაკლებად კონკრეტულია.⁸

კერძო პირის ზოგადი ვალდებულება, შეეგუოს ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობაზე შეზღუდვების დაწესებას, საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-3 და მე-4 ნაწილებიდან გამომდინარეობს. 37-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, "ყველა ვალდებულია გაუფრთხილდეს ბუნებრივ და კულტურულ გარემოს", მე-4 ნაწილი კი თავის მხრივ იძლევა იმის გარანტიას, რომ "... სახელმწიფო უზრუნველყოფს გარემოს დაცვასა და რაციონალურ ბუნებათსარგებლობას." მაშასადამე, ბუნების დაცვის შესაბამისი ვალდებულებები სახელმწიფოსაც აკისრია. შეზღუდვების მოთმენის ვალდებულების მიუხედავად, მათი ინტენსივობიდან გამომდინარე, გარკვეულ შემთხვევებში მაინც არსებობს სახელმწიფოს მხრიდან კომპენსაციის გადახდის ვალდებულება, რაც ქვემოთ იქნება განხილული.

2. საერთაშორისო და შედარებითი სამართალი

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, აშშ-ს ველური ბუნების შესახებ კანონის მიხედვით ველური ბუნების შენარჩუნების ნაციონალური სისტემა ფედერაციის საკუთრებაშია. ამის გამო, გამოირიცხება კერძო მესაკუთრეებისათვის კომპენსაციის გადახდის აუცილებლობა, რაც დაცვის რეჟიმის გამარტივებას იწვევს. სამაგიეროდ რთულდება სარგებლობის შეზღუდვებისა და კერძო საკუთრებაში მყოფ მიწებზე მდგრადი მენეჯმენტის განხორციელების მოთხოვნების შემოღება. ამ მიზნის მისაღწევად სახელმწიფოს მხოლოდ ორი გზა რჩება: მიმართოს სხვადასხვა სახის მასტიმულირებელ საშუალებას ან დაელოდოს მოქალაქეთა მრხიდან ნებაყოფლობითი კონსერვაციული ინიციატივების განხორციელებას.

ევროკავშირის ბუნების დაცვის სამართალი დაცულ ტერიტორიებზე საკუთრების დაშვებული ფორმების საკითხის გადაწყვეტას წევრი სახელმწიფოების

⁸ ეს საკითხი უფრო დეტალურად არის განხილული დაცული ტერიტორიების მართვისადმი მიძღვნილ მე- V ნაწილში.

კომპეტენციას მიანდობს. გერმანული სამართალი უშვებს დაცულ ტერიტორიებზე როგორც კერძო, ისე საჯარო საკუთრების არსებობას. შესაბამისად შესაძლებელია დაცული ტერიტორიის დაარსება კერძო საკუთრებაში მყოფ მიწაზე, მესაკუთრის თანხმობის გარეშე (რა თქმა უნდა, მესაკუთრის წინასწარი მოსმენით). პრაქტიკაში კი, დაცვის ყველაზე მკაცრი რეჟიმის ქვეშ მყოფი დაცული ტერიტორიები სწორედ სახელმწიფო საკუთრებაშია.

განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს კერძო მესაკუთრეთა მიწებზე შეზღუდვების დაწესებისა და მათ მიერ კომპენსაციის მოთხოვნის საკითხი. წარმოადგენს თუ არა დაცული ტერიტორიების დაარსება ან/და სარგებლობის რაიმე შეზღუდვის დაწესება კერძო საკუთრების ბაზისური გარანტიის დარღვევას, არსებობს თუ არა გარკვეული შეზღუდვების კომპენსაციის ვალდებულება სახელმწიფოს მხრიდან - ამ კითხვებმა მნიშვნელოვანი დებატები გამოიწვია დასავლეთ ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში. დავამ ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოსაც მიაღწია, რომელმაც დიფერენცირებული მიდგომის შემოღების რეკომენდაცია გამოთქვა.⁹

დავის შედეგად დადგინდა, რომ კერძო საკუთრების და სოციალური უფლებების მჭიდრო კავშირის გამო, ბუნებისა და ლანდშაფტის ნაწილების დაცვის სამართლებრივი მოთხოვნის განსახორციელებლად დასაშვებია საკუთრების უფლების შეზღუდვა. იმ შემთხვევაში, თუ დაწესებული შეზღუდვები ფაქტიურად შეუძლებელს ხდის მიწის რენტაბელურ გამოყენებას, სახელმწიფოს მესაკუთრის კომპენსაციის ვალდებულება შეიძლება დაეკისროს. ეს პრინციპი ასახვას პოვებს ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონის ახალ ვერსიაში. კანონის მე-2 პარაგრაფის 1-ლი ნაწილის თანახმად, ყველას აკისრია ბუნების დაცვისა და ლანდშაფტების შენარჩუნების საქმეში საკუთარი წვლილის შეტანის ზოგადი ვალდებულება. ამავე კანონის 68-ე პარაგრაფი შეიცავს იმ პირობების ჩამონათვალს, რომელთა დაკმაყოფილება კომპენსაციის ვალდებულებას წარმოშობს. ფედერალური მიწების კანონები კიდევ უფრო დეტალურად არეგულირებენ ამ საკითხებს (იხ. ცხრილი #2).

ცხრილი #2. საკუთრების უფლების შეზღუდვა და კომპენსაცია

⁹ განცხადება no. 35785/03, სასამართლოს 2008 წლის 22 ივლისის გადაწყვეტილება. რელევანტურ საზომ კრიტერიუმად გვევლინება ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპის კონვენციის 1-ლი პროტოკოლის 1-ლი მუხლი.

ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონი (BNatSchG).

§ 68 საკუთრების უფლების შეზღუდვები; კომპენსაცია და გამოსწორება

(1) იმ შემთხვევაში, თუ საკუთრების უფლების შეზღუდვები, რომლებიც ამ კანონიდან, ამ კანონის საფუძველზე გამოცემული ნორმატიული აქტებიდან ან ფედერალური მიწების ბუნების დაცვის სამართლიდან გამომდინარეობს, იწვევს [მესაკუთრეთა] უზომო დატვირთვას, და თუ შეუძლებელია ამ დატვირთვის სხვა ხერხებით, მათ შორის შეზღუდვიდან გამონაკლისის სახით გათავისუფლების გზით, შემსუბუქება, წარმოიშობა თანაზომიერი კომპენსაციის გადახდის ვალდებულება.

(2) კომპენსაცია ფულადი სახით უნდა განხორციელდეს. ის შეიძლება ატარებდეს პერიოდულ ხასიათს. მესაკუთრეს უფლება აქვს, მოითხოვოს [სახელმწიფოს მიერ] მიწის ნაკვეთის შეძენა, თუ მისი მხრიდან მესაკუთრეობის უფლების შემდგომი განხორციელება ეკონომიურად გამართლებული არ არის. დეტალები ფედერალური მიწების კანონმდებლობით რეგულირდება.

ქვემო საქსონიის ბუნების დაცვის შესახებ კანონი (NNatG).

§ 50 სარგებლობის შეზღუდვების კომპენსაცია

(1) იმ შემთხვევაში, თუ მესაკუთრეებს ან სარგებლობის უფლების მქონე სხვა სუბიექტებს 28 a და 28 b პარაგრაფებით შემოღებული აკრძალვების ან ამ კანონით განხორციელებული ზომების საფუძველზე დაუწესდებათ სარგებლობის უფლებების შეზღუდვები ან ქმედების განხორციელების მოვალეობები, ისეთი მასშტაბით, რომ ეს სცდება საკუთრების სოციალურ განზომილებას, (გერმანიის ძირითადი კანონის მე-14 მუხლის მე-2 ნაწილი), მათ კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება აქვთ. ემ კომპენსაცია თანაზომიერად უნდა ასწორებდეს შეზღუდვების დაწესებით მესაკუთრის ქონებისათვის მიყენებულ ზიანს.

(2) კომპენსაციის გადახდა მათ შორის უნდა მოხდეს, თუ 24-29 პარაგრაფებითა და 41-ე პარაგრაფის მე-2 ნაწილით დაწესებული აკრძალვების ან ქმედების ვალდებულების გამო:

1. ხდება მიწის ნაკვეთის აქამდე კანონიერი სარგებლობის შეწყვეტა ან შეზღუდვა,
2. უფასურდება ის დანახარჯები, რომელიც გაკეთდა მიწის ნაკვეთის დაგეგმილი კანონიერი სარგებლობის გასაგრძელებლად იმ (გამართლებული) გათვლით, რომ ასეთი სარგებლობა კანონიერი დარჩებოდა, ან
3. მიწის ნაკვეთების დატვირთვისა და მათზე მეურნეობის წარმოების ხარჯები ახლო მომავალში ვერ დაიფარება მათგან მიღებული სარგებლითა და სხვა დადებითი მხარეებით და ამით მნიშვნელოვანი და გარდაუვალი ზიანი მიადგება საწარმოებსა და სხვა სამეურნეო ერთეულებს, რომლებსაც მიეკუთვნება ეს მიწის ნაკვეთები.

პოლონეთის სამართალში საკუთრების საკითხების რეგულირება სამოქალაქო კოდექსის დებულებების მეშვეობით ხდება (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93 შესწორებებით). კოდექსი საკუთრების უფლებასა და საკუთრების შეზღუდულ უფლებებს ანსხვავებს. საკუთრების შეზღუდული უფლებები მეტ-ნაკლები

ხარისხით შეიძლება ემსგავსებოდეს საკუთრების უფლებას. პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 64-ე მუხლის თანახმად (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483), საკუთრების უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ ნორმატიული აქტის საფუძველზე და ისე რომ არ მოხდეს საკუთრების უფლების მოქმედების სფეროს არსებითი შეზღუდვა. ასეთი შეზღუდვის ერთ-ერთ სახეს გარემოს დაცვის კანონის 130-ე მუხლის თანახმად დაცული ტერიტორიის (ორივე კატეგორია) დაარსება წარმოადგენს.¹⁰ აქ უნდა აღინიშნოს, რომ დაცული ტერიტორიის კერძო საკუთრებაში მყოფ მიწაზე შესაქმნელად არ საჭიროებს კერძო საკუთრების სახელმწიფოსათვის გადაცემას. ამასთანავე, ბუნების დაცვის შესახებ კანონის მე-7 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, ნაციონალური პარკისა და ბუნების ნაკრძალის შექმნა კერძო საკუთრებაში მყოფ მიწაზე, კერძო მესაკუთრეთა თანხმობას მოითხოვს. მესაკუთრის მხრიდან მის საკუთრებაში მყოფ მიწაზე დაცული ტერიტორიის შექმნის გაპროტესტების შემთხვევაში მიწა გადაეცემა სახელმწიფოს კერძო მესაკუთრისათვის სათანადო ფულადი კომპენსაციის გადახდის სანაცვლოდ. საკუთრების გადაცემა ექსპროპრიაციის სახეს ატარებს. მესაკუთრეს ექსპროპრიაციის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება აქვს, რომელიც საკითხის შიდა-ადმინისტრაციულ შემოწმებასა და ადმინისტრაციულ სასამართლოში გასაჩივრებას ითვალისწინებს. ითვალისწინებს რა იმ ფაქტს, რომ დაცული ტერიტორიის დაარსებას საკუთრების უფლების განხორციელების შეზღუდვა შეიძლება მოჰყვეს (მაგალითად, წარმოების, სამშენებლო და შემკეთებელი სამუშაოების განხორციელების აკრძალვა), გარემოს დაცვის შესახებ კანონის 129-ე მუხლი მიწის მესაკუთრეებს უტოვებს ორ უფლებას, რომლებიც მოქმედებს დაცული ტერიტორიის დაარსების მიმართ მესაკუთრის მიერ ადრე გამოთქმული თანხმობის მიუხედავად.

ჯერ ერთი, მესაკუთრეებს უფლება აქვთ სახელმწიფოს მოთხოვნა შესაბამისი საკუთრების შესყიდვა. საკუთრების მართვის შესახებ კანონის 113-ე მუხლის მე-3 ნაწილის მიხედვით, ეს მოთხოვნა სამოქალაქო-სამართლებრივი ხასიათისაა და მაშასადამე, მას თან ახლავს პროცესი სამოქალაქო სასამართლოს წინაშე. მიწის მესაკუთრეებს ასევე შეუძლიათ მოითხოვონ საკუთრების დაკარგული ღირებულების კომპენსაცია (ფაქტიური და პოტენციური) (*damnum emergens* და *lucrum cessans*). კომპენსაციის ოდენობა შერეული ადმინისტრაციულ-სამოქალაქო პროცედურით დგინდება. ამ გზით მიღებული ადმინისტრაციული აქტის გასაჩივრება სამოქალაქო სასამართლოში ხდება, რომელიც იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

¹⁰ Jerzy Stelmasiak ed. al, Prawo ochrony środowiska, გვ. 71-74.

ა) საკუთრება

დაცულ ტერიტორიებზე კერძო საკუთრების არსებობის ოპონენტების მიერ მოყვანილი ერთ-ერთი ძირითადი არგუმენტის თანახმად, კერძო მიწაზე დაცული ტერიტორიის შექმნა მნიშვნელოვნად ზღუდავს მიწის მესაკუთრის მიერ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სპექტრს. დაცულ ტერიტორიებზე კერძო საკუთრების დაშვების შემთხვევაში, კერძო მესაკუთრეები იძულებულები იქნებიან შეეგუონ სარგებლობის შეზღუდვებს, ბუნების დაცვის კონსტიტუციური ვალდებულებებიდან გამომდინარე და ვერ ექნებათ კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება. თუმცა, იმ შემთხვევაში, თუ სახეზეა საკმაოდ სერიოზული შეზღუდვა, სახელმწიფოს დაეკისრება კომპენსაციის გადახდის ვალდებულება.

მეორეს მხრივ, არასამთავრობო ორგანიზაცია ან ფონდი, რომლის მიზანი ბუნების დაცვა და ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციაა, ამ მიზნიდან გამომდინარე დაინტერესებული შეიძლება იყოს დაცული ტერიტორიის დაარსებაში. ასევე მოსალოდნელია მსგავსი შესაძლებლობით სოფლის მოსახლეობის დაინტერესება, მაგ. გარკვეული ოჯახის ან გვარის დაცული ტერიტორიის შექმნის ინიციატივით გამოსვლა რელიგიური ან პრესტიჟის მოსაზრებების გამო. გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ფონდების შემთხვევაში, შესაძლებელია მათთვის მართვისა და დაცვის აქტიური ზომების მიღების ფუნქციების მინიჭება. ამისათვის აღნიშნულ ორგანიზაციებს იმის დამამტკიცებელი საბუთების წარდგენა უნდა შეეძლოთ, რომ აქვთ ამ ფუნქციების სათანადოდ შესრულების უნარი (ადამიანური და ფინანსური რესურსები, კვალიფიკაცია და ა.შ). მართვაზე პასუხისმგებელი ასეთი ორგანიზაციების კონტროლის ვალდებულება დარჩებოდა სახელმწიფოს ხელში.

ასევე დაშვებულ შეიძლება იქნას კერძო ერთეულების ან ეკლესიის მიერ დაცული ტერიტორიის დაარსება ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობიდან, ეკო-ტურიზმიდან და სხვა მსგავსი საქმიანობიდან გარკვეული სარგებლის მიღების მიზნით. ამ სქემის მოწინააღმდეგეთა აზრით, არასახელმწიფო ორგანიზაციებს არ გააჩნიათ შესაბამისი ტერიტორიების მართვისთვის საჭირო ფინანსური/ადამიანური რესურსები. არაკვალიფიციური ერთეულების მიერ დაცული ტერიტორიების მართვის თავიდან ასაცილებლად შესაძლებელია კანონში შეიძლება ჩაიდოს მათ მიერ შესაბამისი პირობების დაკმაყოფილების მოთხოვნა. ნებისმიერ შემთხვევაში, მართებული არ არის მართვის მარეგულირებელი და კონტროლის ფუნქციების გადაცემა. ეს ფუნქციები სახელმწიფოს უნდა დარჩეს და გამოიყენებოდეს კერძო მესაკუთრის ზედამხედველობისათვის.

საქართველოში ამ თემაზე მიმდინარე დისკუსიების დროს, ბევრჯერ გაიჟღერა აზრმა, რომ დაცული ტერიტორიის კერძო საკუთრების ფორმის შემოღებით კარი გაეხსნება დაცული ტერიტორიების მასობრივ პრივატიზაციას, რამაც უარყოფითად შეიძლება იმოქმედოს არსებულ დაცულ ტერიტორიებზეც.

დამატებით, პერიოდულად განიხილება კომუნალური დაცული ტერიტორიების შექმნის შესაძლებლობა. კომუნალური დაცული ტერიტორიების შექმნის მოტივაციის შესაძლო მაგალითებია: ადგილობრივი თვითმმართველობა წყვეტს დაცული ტერიტორიის დაარსებას რეგიონის ტურისტული ღირებულების ასამაღლებლად, ან ბუნების კონსერვაციის საკითხებში ლიდერის სტატუსის მოსაპოვებლად. კერძო საკუთრებასა და საეკლესიო საკუთრებაში მყოფი დაცული ტერიტორიების მსგავსად, კომუნალური დაცული ტერიტორია არ წარმოადგენს დაცვის დამოუკიდებელ კატეგორიას. საკუთრების ამ ფორმის დაშვების შემთხვევაში მნიშვნელობას იძენს დაარსებისა და მართვის კომპეტენციების მიკუთვნების საკითხებიც. კერძოდ, საჭირო გახდება დამაარსებელი უწყების განსაზღვრა, დაცული ტერიტორიის მართვის წესებისა და კომუნალური თვითმმართველობის მიერ საკუთრების უფლების განხორციელებების წესების რეგულირება.

ბ) კომპენსაციის გადახდის ვალდებულება

კერძო მიწაზე სარგებლობის შეზღუდვების დაწესება ბიომრავალფეროვნების დაცვის მიზნით როგორც წესი არ გამოიწვევს კომპენსაციის ვალდებულების აღმოცენებას სახელმწიფოს მხრიდან. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მიწის მესაკუთრეებმა თავის თავზე უნდა აიღონ ბუნების კონსერვაციის გარკვეული ვალდებულებები, რაც გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციიდან.

სახელმწიფოს მხრიდან კომპენსაციის გადახდის ვალდებულება მხოლოდ მაშინ წარმოიშობა, თუ დაწესებული შეზღუდვები იწვევს მესაკუთრის მიერ მიწის გამოყენებით მიღებული სარგებლის მნიშვნელოვან შემცირებას, ასევე თუ შეზღუდვა კრძალავს მიწათსარგებლობის ძირითად კანონიერ სახეებს.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

ა) საკუთრება

საკანონმდებლო რეფორმის მომზადებისას, უნდა მოხდეს საკუთრებასთან და დაცული ტერიტორიების კატეგორიებად დაყოფასთან დაკავშირებული საკითხების ერთმანეთისაგან გამოყოფა.

ჩვენი აზრით, შესაძლებელი უნდა იყოს დაცული ტერიტორიების დაარსება კერძო საკუთრებაში მყოფ მიწებზე.

დაცული ტერიტორიების პირველი ოთხი კატეგორიის (სახელმწიფო ნაკრძალი, ეროვნული პარკი, ბუნების ძეგლი, აღვებითილი) ექსკლუზიური სახელმწიფო საკუთრების პრინციპი უცვლელი უნდა დარჩეს. ამასთანავე, საჭიროა ახალი დებულების შემოღება, რომელიც განსაზღვრავს განსაკუთრებულ შემთხვევებში და სპეციალური პირობების დაკმაყოფილებისას კერძო მიწებზე დაცული ტერიტორიების შექმნის შესაძლებლობას. ამით თავიდან აცილებული იქნება არსებული დაცული ტერიტორიების პრივატიზირების საშიშროება. მოულოდნელობებისაგან თავის დასაზღვევად დამატებით შეიძლება დაწესდეს სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი დაცული ტერიტორიების პრივატიზაციის აკრძალვა.

იმ შემთხვევაში, როდესაც დაცული ტერიტორია დაარსდა მიწის მესაკუთრის ინიციატივით, კომპენსაციის გადახდის საფუძველი არ არსებობს. ასეთი მესაკუთრის მიერ ტერიტორიის სათანადო მათვისათვის საჭირო ადამიანური/ფინანსური რესურსების ფლობის შემთხვევაში, განხილულ უნდა იქნას მისთვის მენეჯმენტის ფუნქციებისა და კონსერვაციის აქტიური ზომების მიღების ვალდებულებების მინიჭების საკითხი. სახელმწიფოს უნდა დარჩეს კონტროლის ადეკვატური მექანიზმები დაცულ ტერიტორიაზე სიტუაციის გასაკონტროლებლად.

ასევე სასურველია დაცულ ტერიტორიაზე კომუნალური საკუთრების ფორმის შემოღება. ამ შემთხვევაში დაცული ტერიტორიის დაარსებისა და მართვის კომპეტენციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელში უნდა იყოს.

რეკომენდირებულია სარგებლობის/ექსპლუატაციის უფლებების საკუთრების უფლებებისაგან არაორაზროვანი გამოყოფა. ამ მიზნით უნდა მოხდეს სპეციალური, ცალკე მდგომი დებულების შემოღება, სადაც გაერთიანდება ამჟამად სხვადასხვა მუხლში მიმოფანტული მითითებები სარგებლობაზე/ექსპლუატაციაზე და მოხდება მათი დაწვრილებითი განამარტება კატეგორიებისა და ზონების მიხედვით.

ბ) კომპენსაციის გადახდის ვალდებულება

დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონში უნდა შევიდეს მიწის მესაკუთრის

მხრიდან ბუნების დაცვის ვალდებულება კომპენსაციის მოთხოვნის უფლების გარეშე, საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის დებულების მსგავსად.

განსაკუთრებულად მკაცრი შეზღუდვების არსებობისას, რომლებიც აქამდე კანონიერი მიწათსარგებლობის არარენტაბელურობას იწვევს, დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონი უნდა ითვალისწინებდეს დაზარალებული მესაკუთრისათვის თანაზომიერი კომპენსაციის გადახდის ვალდებულებას.

IV. დაცული ტერიტორიების შექმნის უფლებამოსილება

1. ქართული სამართალი

საქართველოში დაცული ტერიტორიების შექმნაზე საქართველოს პარლამენტი პასუხისმგებელია. ის წყვეტს დაცული ტერიტორიების შექმნის, დაცვითი კატეგორიის ამალგება-დაქვეითების, ტერიტორიული შემცირების, დაცული ტერიტორიების დროებითი და სამუდამო გაუქმების საკითხებს (მუხლი 14.1, 14.2). საქართველოს პარლამენტი ასევე იღებს გადაწყვეტილებას მუდმივი კატეგორიის განსაზღვრამდე დაცული ტერიტორიის დროებითი კატეგორიის დაარსების შესახებ (მუხლი 14.3).

ქვემოთ მოყვანილია დაცული ტერიტორიების შემქმნელი კანონების რამოდენიმე ნიმუში: 2003 წლის 22 აპრილის საქართველოს კანონი "თუშეთის, ბაწარა-ბაბანეურის, ლაგოდეხისა და ვაშლოვანის დაცული ტერიტორიების შექმნისა და მართვის შესახებ", 2007 წლის 11 ივლისის საქართველოს კანონი "ბორჯომ-ხარაგაულის დაცული ტერიტორიების შექმნისა და მართვის შესახებ" და 1998 წლის 9 დეკემბრის საქართველოს კანონი "კოლხეთის დაცული ტერიტორიების შექმნისა და მართვის შესახებ".

ქართული სამართალი არ შეიცავს ადგილობრივი მოსახლეობის დაცული ტერიტორიის შექმნის პროცესში ჩართვის/მონაწილეობის საკითხების მარეგულირებელ დებულებებს.

2. საერთაშორისო და შედარებითი სამართალი

ევროკავშირის დონეზე, დაცული ტერიტორიის შექმნა წევრი სახელმწიფოებისა და ევროკავშირის ორგანოების შეთანხმებით მიმდინარეობს. დაცვითი კატეგორიის მინიჭების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას წევრი სახელმწიფო იღებს.

საქართველოსაგან განსხვავებით, გერმანიაში დაცული ტერიტორიების შექმნის ძალაუფლებას ერთმანეთში საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებები იყოფენ. საერთო ტენდენციის მიხედვით, შედარებით დიდი ზომის დაცული ტერიტორიების შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებას ფედერალური მიწის პარლამენტი (*Landtag*) იღებს, მცირე ზომის დაცული ტერიტორიების დაარსება კი ფედერალური მიწის აღმასრულებელი ხელისუფლების, რაიონული ან მუნიციპალური ხელისუფლების კომპეტენციაში შედის.

რაც შეეხება პოლონეთს, აქ დაცული ტერიტორიების შექმნისა და მათ ფარგლებში გარემოს დაცვის განხორციელების ძალაუფლებას (ტერიტორიის ცნებაზე მიბმული კატეგორია) ცენტრალური სამთავრობო ორგანოები და რეგიონალური/ლოკალური დონის ადმინისტრაციები- პროვინციის პარლამენტები (*sejmik województwa*)- ინაწილებენ. ნაციონალური პარკისა და ბუნების ნაკრძალის შექმნა ცენტრალური სამთავრობო ორგანოების კომპეტენციაა. ნაციონალური პარკები იქმნება მინისტრების საბჭოს მიერ შესაბამისი ბრძანებულების გამოცემის გზით. გარემოსდაცვით არასამთავრობო ორგანიზაციებს უფლება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ ნაციონალური პარკის შექმნის პროცესში, კერძოდ გამოთქვან აზრი და შემოიტანონ წინადადებები. ბუნების ნაკრძალები გარემოს დაცვის რეგიონალური დირექტორის მიერ იქმნება და თანმხლები კანონქვემდებარე აქტების ფორმას ატარებს. ლანდშაფტური პარკები და დაცული ლანდშაფტების ტერიტორიები ლოკალური ადმინისტრაციის კონტროლს ექვემდებარება და იქმნება პროვინციის პარლამენტის რეზოლუციების მეშვეობით. რაც შეეხება ნატურა 2000-ის სხვადასხვა ტერიტორიებს, მათი გამოცხადება გარემოს დაცვის სამინისტროს ბრძანებულების საფუძველზე ხდება. ნატურა 2000-ის ტერიტორიის შექმნა, შეცვლა ან გაუქმება შესაბამის ბრძანებულებაში ცვლილების შეტანასთან არის დაკავშირებული. ობიექტის ცნებაზე მიბმული დაცვის სუბიექტების შექმნაზე ყველა შემთხვევაში პასუხისმგებელია ლოკალური ქვედა დონის ადმინისტრაციული თვითმმართველობის ერთეულები- კომუნალური საბჭოები (*rada gminy*).

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონში შესატანი ცვლილებების განხილვის დროს მათ შორის განხილულ უნდა იქნას ყველა დაცული ტერიტორიის პარლამენტის მიერ დაარსების მიზანშეწონილობის საკითხიც. ერთ-ერთი შესაძლო ვარიანტი მცირე ზომის დაცული ტერიტორიების შექმნის კომპეტენციის

მთავრობისათვის მინიჭება შეიძლება იყოს. ერთის მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის დაცული ტერიტორიის შექმნის ძალაუფლების მინიჭება ამ პროცესს უფრო მოქნილს გახდის და გააადვილებს ახალი დაცული ტერიტორიების შექმნას. აგრეთვე გაიზრდება ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ გადაწყვეტილების პროცესში მონაწილეობის მიღების შანსი. მეორეს მხრივ, დაცული ტერიტორიის შექმნის კომპეტენციის მთავრობისათვის მინიჭება გარკვეულ საფრთხეს უქმნის დაცული ტერიტორიის არსებობის მუდმივობას. ეს იმასთან არის დაკავშირებული, რომ კანონის გაუქმება მეტი ბარიერის გადალახვას მოითხოვს, ვიდრე აღმასრულებელი მთავრობის ნორმატიული აქტის გაუქმება. ზოგიერთმა დაინტერესებულმა მხარემ ასევე გამოთქვა მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ დაცული ტერიტორიის კანონით შექმნის პირობებში გაიზრდება დაცვის სტანდარტების სათანადო შესრულებისა და ბიუჯეტიდან თანხის მიღების ალბათობა. იმის მიუხედავად, რომ ეს უფრო პოლიტიკური არგუმენტია, ვიდრე სამართლებრივი, მისი გათვალისწინება მაინც არის სასურველი.

განხილვის კიდევ ერთი კრიტერიუმი შესაბამისი კატეგორიის შედარებით დიდი ზომა და დაცულ ტერიტორიაზე მოქმედი შეზღუდვების შედარებით მაღალი ხარისხი შეიძლება იყოს (ამ კრიტერიუმებს მაგ. სახელმწიფო ნაკრძალისა და ეროვნული პარკის კატეგორიები აკმაყოფილებს). დაცული ტერიტორიის პოლიტიკური და სტრატეგიული მნიშვნელობა როგორც წესი იზრდება მისი სიდიდის ზრდასთან ერთად. რაც უფრო დიდია დაცული ტერიტორია და რაც უფრო მკაცრი რეჟიმი მოქმედებს მასზე, მით უფრო საგრძნობია ადგილობრივი მოსახლეობის მიმართ მოქმედი შეზღუდვები. ასეთ შემთხვევებში, უფრო მიზანშეწონილად გვეჩვენება დაცული ტერიტორიის დაარსების ძალაუფლების პარლამენტის ხელში დატოვება.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელსაც ყურადღება უნდა დაეთმოს ამ ანგარიშის ფარგლებში, ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ქსელებში შემავალი დაცული ტერიტორიების დაარსებაა. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ნატურა 2000-ის დაცულ ტერიტორიად გამოცხადებული ორგანოს და გამოცხადებისათვის საჭირო პირობების განსაზღვრა.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

დაცული ტერიტორიის შექმნის საკითხის სხვადასხვა კრილიდან განხილვის შედეგად მივედით იმ დასკვნამდე, რომ უმჯობესი იქნებოდა დაარსების კომპეტენციის გადანაწილება საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის. სახელმწიფო ნაკრძალისა და ეროვნული პარკის

(აგრეთვე ბიოსფერული რეზერვატის) შექმნის უფლება პარლამენტს უნდა დარჩეს. რაც შეეხება ბუნების ძეგლის, აღკვეთილისა და დაცული ლანდშაფტის (აგრეთვე მსოფლიო მემკვიდრეობის უბნის და საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი ტერიტორიის) დაარსების უფლებას, ის აღმასრულებელ ხელისუფლებას უნდა გადაეცეს.

დაცული ტერიტორიის საქართველოს პარლამენტის მიერ დაარსებისას, ადგილობრივ მოსახლეობას კანონით უნდა მიენიჭოს გადაწყვეტილების პროცესში მონაწილეობის მიღების უფლება. უნდა მოხდეს შესაბამისი პროცედურის შემუშავება.

რაც შეეხება ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ქსელებში შემავალ დაცულ ტერიტორიებს, მათი შექმნის პროცესში ევროპის საბჭოს ორგანოების ჩართვა უნდა განისაზღვრებოდეს კანონით. უფრო მეტიც, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან ნატურა 2000-ის ტერიტორიებად გამოაცხადონ ყველა ის ტერიტორია, რომლებიც დაცვის გარკვეულ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს. განხილულ უნდა იქნას დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონში მსგავსი ვალდებულების შემოღება ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ტერიტორიებთან მიმართებაში.

V. დაცული ტერიტორიების მართვა

1. ქართული სამართალი

მართვის საკითხები დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონის მე-15 და მე-18 მუხლებით არის მოწესრიგებული. მართვის განხორციელების საქმეში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს მენეჯმენტის გეგმის კონცეფცია. მე-15 მუხლის 1-ლი ნაწილი ადგენს თითოეული დაცული ტერიტორიისათვის მენეჯმენტის გეგმის შემუშავების ვალდებულებას. ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად კი, მენეჯმენტის გეგმა შემდეგ ინფორმაციას უნდა შეიცავდეს:

- დაზუსტებულ საზღვრებს;
- ზონებს,
- (ზონების) ტერიტორიულ ორგანიზაციას;
- დამხმარე (ბუფერულ) ზონებს;
- დაცვის ინტეგრალური განვითარების პროგრამას და ბიუჯეტს;
- მეცნიერული კვლევისა და განათლების ინტეგრალური განვითარების პროგრამას და ბიუჯეტს;
- ადმინისტრაციისა და მონიტორინგის ინტეგრალური განვითარების პროგრამას და ბიუჯეტს;

- რეკრეაციისა და ტურიზმის ინტეგრალური განვითარების პროგრამას და ბიუჯეტს
- სხვა საქმიანობის ინტეგრალური განვითარების პროგრამას და ბიუჯეტს.

მუხლი 18 განსაზღვრავს დაცული ტერიტორიების მართვის კომპეტენციებს. დაცული ტერიტორიების მართვის პასუხისმგებლობას ერთმანეთში ხელისუფლების სამი ორგანო ინაწილებს- საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, დაცული ტერიტორიების სააგენტო და ტერიტორიული ადმინისტრაციები. მართვის ფუნქციების დეტალური აღწერა მე-3 ცხრილშია მოცემული.

ცხრილი #3. დაცული ტერიტორიების მართვა

დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონი, დაცული ტერიტორიების მართვა.

საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს კომპეტენციები (მუხლი 18.1, 18.3, 15.4)

18.1 მუხლის თანახმად, "დაცული ტერიტორიების სისტემის დაფუძნების, ფუნქციონირებისა და მართვის სახელმწიფო პოლიტიკას, ქმედებათა კოორდინირებასა და კონტროლს" საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო ახორციელებს.

სამინისტრო ასევე უფლებამოსილია განახორციელოს:

- სახელმწიფო კონტროლი დაცული ტერიტორიების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი რეჟიმის დაცვაზე, გარემოს დაცვისა და ბუნებათსარგებლობის კანონმდებლობის და საერთაშორისო ვალდებულებათა მოთხოვნების შესრულებაზე;
- დაცული ტერიტორიების სისტემის განვითარების სტრატეგიულ ღონისძიებათა შემუშავება და მათი განხილვის ორგანიზება;
- დაცულ ტერიტორიებთან დაკავშირებული ნორმატიული და მეთოდური დოკუმენტაციის შემუშავება, შეთანხმება და დამტკიცება;
- ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზირება დაცული ტერიტორიების იმ ნაწილში, სადაც დაშვებულია სამეურნეო საქმიანობა;
- გარემოსდაცვითი მონიტორინგისა და სამეცნიერო კვლევის კოორდინირება;
- ფლორისა და ფაუნის ენდემური, იშვიათი და გადაშენების პირას მყოფი სახეობების რიცხოვნობის აღდგენასთან დაკავშირებული სამუშაოების დაგეგმვა და კოორდინირება;
- დაცულ ტერიტორიებზე საერთაშორისო თანამშრომლობის კოორდინირება;
- დაცული ტერიტორიების სააგენტოს წარდგინებით ტერიტორიული ადმინისტრაციების შექმნა;

- დაცული ტერიტორიების სააგენტოს და ტერიტორიული ადმინისტრაციების დებულებების დამტკიცება.

დამატებით, 15.4 მუხლის თანახმად, დაცული ტერიტორიის მენეჯმენტის გეგმას ამტკიცებს საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრი.

დაცული ტერიტორიების სააგენტო უფლებამოსილია (მუხლი 18.4):

- მართოს სახელმწიფო ნაკრძალები, ეროვნული პარკები, ბუნების ძეგლები, აღკვეთილები, ბიოსფერული რეზერვატები, მსოფლიო მემკვიდრეობის უბნები და საერთაშორისო მნიშვნელობის მქონე ჭარბტენიანი ტერიტორიები;
- სხვა ორგანიზაციებთან ერთად მართოს დაცული ლანდშაფტები და გამონაკლის შემთხვევებში – აღკვეთილების, ბიოსფერული რეზერვატების, მსოფლიო მემკვიდრეობის უბნებისა და ბუნების ძეგლების ცალკეული ზონა;
- გააკონტროლოს მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორიები;
- გაატაროს დაცული ტერიტორიების მოვლა-პატრონობის, მეთვალყურეობის, შენარჩუნების, აღდგენისა და დაცვის ღონისძიებები;
- შეიმუშაოს და საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს დასამტკიცებლად წარუდგინოს დაცული ტერიტორიების მენეჯმენტის გეგმები;
- შეიმუშაოს შესაბამისი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები და დადგენილი წესით წარუდგინოს საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს;
- მოახდინოს მონიტორინგისა და სამეცნიერო კვლევის ორგანიზება, დაკვირვების მონაცემების დამუშავება, შენახვა და გავრცელება;
- სრულყოს მართვის მექანიზმები და აამაღლოს პერსონალის კვალიფიკაცია;
- მოამზადოს რეგულარული მოხსენებები დაცული ტერიტორიების მდგომარეობის შესახებ;
- მოახდინოს დაცული ტერიტორიების ადმინისტრირება და ითანამშრომლოს ადგილობრივ და საერთაშორისო არასამთავრობო ფონდებთან;
- განახორციელოს დაცული ტერიტორიების ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი სამშენებლო საქმიანობისა და კეთილმოწყობის სამუშაოების (ბილიკები, ზღუდეები, თავშესაფრები, გზამკვლევები და სხვა) ორგანიზება;
- განახორციელოს დაცულ ტერიტორიებთან დაკავშირებული საერთაშორისო თანამშრომლობა და მონაწილეობა მიიღოს შესაბამის პროგრამებში;
- ითანამშრომლოს შესაბამისი ფუნქციების მქონე სამთავრობო დაწესებულებებთან და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან;
- ითანამშრომლოს საზოგადოების ფართო ფენებთან;
- განსაზღვროს დაცულ ტერიტორიაზე ტურისტული მომსახურების ტარიფები;
- განახორციელოს ამ კანონით, საქართველოს კანონმდებლობით და თავისი დებულებით განსაზღვრული სხვა ქმედებები.

ტერიტორიული ადმინისტრაციების უფლებამოსილებებია (მუხლი 18.5):

- დაცული ტერიტორიებისა და მათზე წარმოდგენილი ეკოსისტემების, ფლორისა და ფაუნის სახეობებისა და მათი გავრცელების არელების დაცვა და აღდგენა;
- ცხოველთა და მცენარეთა განადგურების, მიტაცებისა და დაზიანების აღკვეთა;
- ფლორისა და ფაუნის უცხო სახეობათა გავრცელების აღკვეთა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან, სამთავრობო დაწესებულებებთან და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, მოსახლეობის სხვადასხვა დაინტერესებულ ჯგუფთან თანამშრომლობა;
- ტერიტორიის (დაცულ ტერიტორიაზე და ბუფერულ ზონაში), ბუნებრივი რესურსების გამოყენების, სატრანსპორტო საშუალებებისა და ვიზიტორთა კონტროლი;
- უკანონოდ შემოჭრილ პირთა და სახმელეთო, საჰაერო, საზღვაო და სატრანსპორტო საშუალებების დაკავება;
- დაცულ ტერიტორიებზე, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა აღკვეთა, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმების შედგენა და შემდგომი რეაგირებისათვის შესაბამისი ორგანოებისათვის გადაცემა;
- დაცულ ტერიტორიაზე ვიზიტორთა ეკოტურისტული მომსახურების უზრუნველყოფა;
- დაცული ტერიტორიის შესაბამისი მენეჯმენტის გეგმის შესრულება;
- დაცული ტერიტორიების მდგრადი გამოყენება;
- დაცული ტერიტორიების ინფრასტრუქტურის შექმნა;
- ამ კანონით, საქართველოს კანონმდებლობით და თავისი დებულებით განსაზღვრული სხვა ქმედებები.

როგორც ჩანს ზემოთ მოყვანილი სიებიდან, მართვის ფუნქციები მეტ-ნაკლებად შემდეგი სქემის მიხედვით არის განაწილებული: გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს უპირველეს ყოვლისა მაკოორდინირებელი და მაკონტროლებელი ფუნქცია აკისრია. დაცული ტერიტორიების სააგენტო ახორციელებს უშუალო მენეჯმენტს. დაცული ტერიტორიების სააგენტოს მენეჯმენტის ფუნქციათა ნაწილის შესრულება ტერიტორიული ადმინისტრაციების ჩართვის გზით ხდება. ზოგიერთ შემთხვევაში ადგილი აქვს ამ სამი ორგანოს ფუნქციების ნაწილობრივ გადაფარვას.

რაც შეეხება კანონქვემდებარე დონეს, დაცული ტერიტორიების სააგენტოს ფუნქციონირების დეტალები დაცული ტერიტორიების სააგენტოს შესახებ

მინისტრის 96-ე და დაცული ტერიტორიების სააგენტოს ტერიტორიული ადმინისტრაციების შესახებ მინისტრის 97-ე ბრძანებებით არის განსაზღვრული.

2. საერთაშორისო და შედარებითი სამართალი

ჰაბიტატების დირექტივა წევრი სახელმწიფოების მიერ მართვისა და აქტიური ზედამხედველობის ვალდებულებების განმსაზღვრელ დებულებებს შეიცავს (იხ. ცხრილი #4). დირექტივა არ ეხება დაცული ტერიტორიების მართვის კომპეტენციის მიკუთვნების საკითხს. მსგავსი შინაარსის დებულებები ევროკავშირის დაცული ტერიტორიების მარეგულირებელ არც სხვა ნორმატიულ აქტებში გვხვდება.

ცხრილი #4. ჰაბიტატების დირექტივაში მართვის/ზედამხედველობის ვალდებულებების განსაზღვრა

ჰაბიტატების დირექტივა, მუხლი 6.1 და 6.2.

1. კონსერვაციის სპეციალურ ტერიტორიებზე, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა მიმართონ კონსერვაციის საჭირო ზომებს, რომლებიც საჭიროებისამებრ შეიძლება მოიცავდეს სპეციალურად ამ ტერიტორიებისათვის შემუშავებულ ან სხვა განვითარების გეგმებში ინტეგრირებულ შესაფერის მენეჯმენტის გეგმებს, აგრეთვე კანონით დადგენილ, ადმინისტრაციულ ან კონტრაქტით მოცემულ ზომებს, რომლებიც აკმაყოფილებს I-ელ დანართში ჩამოთვლილი ბუნებრივი ჰაბიტატების ტიპების ეკოლოგიურ მოთხოვნებსა და მე- II დანართში ჩამოთვლილ სახეობებისადმი წაყენებულ მოთხოვნებს.

2. წევრმა სახელმწიფოებმა სათანადო ნაბიჯები უნდა გადადგან კონსერვაციის სპეციალურ ტერიტორიებზე არსებული ჰაბიტატებისა და სახეობების ჰაბიტატების მდგომარეობის გაუარსების, ასევე დაცულ ტერიტორიაზე მცხოვრები სახეობების შეწუხების თავიდან ასაცილებლად, იმ შემთხვევაში თუ ასეთ შეწუხებას მნიშვნელოვანი ზეგავლენა აქვს დირექტივის მიზნების შესრულებასთან მიმართებაში.

გერმანიაში, მენეჯმენტისა და ადმინისტრირების ფუნქციები ფედერალური მიწების დონეზე, სხვადასხვა ადმინისტრაციულ უწყებას შორის არის განაწილებული. ასე მაგალითად, ბავარიაში მართვის კომპეტენციები გარემოს, ჯანმრთელობის და მომხმარებელთა დაცვის უმაღლეს უწყებას, ფედერალური მიწის ადმინისტრაციული მთავრობის უწყებების დონესა და ლოკალური მთავრობის უწყებების დონეზე არის განაწილებული (მუხლი 37.2, ბავარიის კანონი ბუნების დაცვის, ლანდშაფტის მოვლისა და ველურ ბუნებაში დასვენების შესახებ (BayNatSchG). დიდი ზომის ზოგიერთ დაცულ ტერიტორიას საგანგებოდ შექმნილი ადმინისტრაციული სააგენტოები მართავს (მაგ. ქვემო საქსონიის

საზღვაო ნაციონალური პარკი “Wattensee”). მართვის საკითხებში დიდი მნიშვნელობა ენიჭებათ კონსერვაციისა და შენარჩუნების აქტიური ღონისძიებების ჩატარებას. გერმანიის დაცული ტერიტორიების მართვის დამახასიათებელი თვისება მენეჯმენტის დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხია.

პოლონეთში დაცული ტერიტორიების მენეჯმენტის, ადმინისტრირებისა და ზედამხედველობის ამოცანებს მთელი რიგი საერთო და სპეციალური ერთეულები და ცენტრალური, რეგიონალური და ლოკალური ადმინისტრაციის სააგენტოები იყოფენ. ბუნების კონსერვაციის საკითხებზე პასუხისმგებელი საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოების სრულ ჩამონათვალს ბუნების დაცვის შესახებ კანონის 91-ე მუხლი შეიცავს. იგი სამი სამთავრობო (ცენტრალური) და სამი რეგიონალური და ლოკალური ერთეულისაგან შედგება. ბუნების კონსერვაციის უზენაეს უწყებას გარემოს დაცვის სამინისტრო წარმოადგენს. ის ზედამხედველობას უწევს გარემოს დაცვის გენერალურ დირექტორს (ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანო) და პროვინციის მმართველებს (რეგიონალური დონის უწყება, რომელიც სამთავრობო ადმინისტრაციას წარმოადგენს). გარემოს დაცვის გენერალური დირექტორის უწყების ზედამხედველობის ქვეშ 16 რეგიონალური დირექტორი არის გაერთიანებული. პროვინციის მმართველები სუბ-რეგიონალური ლოკალური თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოსა (*starosta*) და ლოკალური თვითმმართველობის აღმასრულებელი ერთი პირისაგან შემდგარი კომუნალური ორგანოების (*wójt, burmistrz, prezydent miasta*) ქმედებათა ლეგალურობას აკონტროლებენ.

დაცული ტერიტორიებისა და ობიექტების მიმდინარე მენეჯმენტი ხორციელდება შედარებით დამოუკიდებელი მმართველი ერთეულებისა ან ზემოთხსენებული ადმინისტრაციული ორგანოების დეპარტამენტების მიერ. ასე მაგალითად, ნაციონალური პარკის მენეჯმენტი სახელმწიფო ხაზინის ერთ-ერთი ქვედანაყოფის ამოცანაა და გარემოს დაცვის სამინისტროს უშუალო კონტროლს ექვემდებარება. ბუნების ნაკრძალისა და ნატურა 2000-ის ტერიტორიების მართვა გარემოს დაცვის გენერალურ დირექტორისა და რეგიონალური დირექტორების კომპეტენციაა. მათ აგრეთვე სხვა დაცულ ტერიტორიებზე ზედამხედველობისა (ნაციონალური პარკის გარდა) და კონსერვაციის ზომების დაგეგმვის კოორდინირებისა და კონტროლის ფუნქციები აკისრიათ. მნიშვნელოვანი მაკოორდინირებელი და მაკონტროლებელი ფუნქციები აქვს გარემოს დაცვის სამინისტროსაც. ლოკალურ და რეგიონალურ დონეზე მნიშვნელოვან როლს თამაშობს კომუნებისა და პროვინციების სააგენტოები და ქვედანაყოფები.

ბუნების დაცვის შესახებ კანონის 101-ე მუხლის 1-ლი ნაწილისა და 105-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის თანახმად თითოეულ ნაციონალურ პარკსა და ლანდშაფტურ პარკს

დამოუკიდებელი მმართველი საბჭო ჰყავს. ბუნების ნაკრძალისა და დაცული ლანდშაფტის ტერიტორიის მართვის სისტემა მათი შემქმნელი ადმინისტრაციული ორგანოების (რეგიონალური დირექტორატები და პასუხისმგებელი პროვინციალური საკანონმდებლო ხელისუფლება) მართვის პოლიტიკის შესაბამისად შეიძლება გარდაიქმნას. როგორც უკვე აღინიშნა, მენეჯმენტის დაგეგმვა დირექტორატების, სამინისტროსა და ლოკალური და რეგიონალური უწყებების თვითმმართველობების მეშვეობით ხდება. საერთო ჯამში უნდა ითქვას, რომ პოლონეთის დაცული ტერიტორიების მართვის სისტემა დეცენტრალიზაციის მაღალი დონით გამოირჩევა.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

საქართველოს დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონში მოცემული მართვის უფლება-მოვალეობათა ნუსხა ძალიან ვრცელია. დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ არსებობს მენეჯმენტის გეგმის მომზადების ვალდებულება. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს/დაცული ტერიტორიების სააგენტოს/ტერიტორიული ადმინისტრაციების უფლებამოსილებების ჩამონათვალი საკმაოდ ზუსტი და ყოვლისმომცველია.

დაცული ტერიტორიების მაღალ დონეზე სამართავად ძალზე მნიშვნელოვანია კონსერვაციის აქტიური ღონისძიებების ჩატარება. ასეთებია: საირიგაციო ღონისძიებები, ხის გარკვეული ჯიშების მოჭრა სხვა უფრო ძვირფასი ჯიშების გადარჩენის/ზრდის უზრუნველსაყოფად, ტერიტორიის გასუფთავება გარედან შემოტანილი მცენარეთა დომინანტური სახეობებისაგან და ა.შ. სამწუხაროდ, დღეს მოქმედ კანონში აქცენტი ზედამხედველობისა და კონტროლის ფუნქციების შესრულებაზე კეთდება და იშვიათად გვხვდება კონსერვაციის აქტიური ზომების მიღების მოთხოვნები. კანონის მე-7 მუხლის 1-ლი ნაწილის თანახმად, აღკვეთილის ფარგლებში ბუნებრივი პირობების დაცვა "ადამიანის მხრიდან მოითხოვს სპეციალურ აღდგენით და მოვლით ღონისძიებებს". სამწუხაროდ, ეს დებულება კანონის მასშტაბით ერთ-ერთი იშვიათი გამონაკლისია.

მე-18 მუხლი, საუბრობს რა მართვის სფეროში სხვადასხვა ორგანოების უფლებამოსილებებზე, ბადებს ეჭვებს კანონით დასახული მართვის ამოცანების შესრულების ვალდებულების შესახებ. მიზანშეწონილი იქნებოდა გარკვეული ამოცანების ისეთნაირად ფორმულირება, რომ შესრულების უბრალო უფლებამოსილების მაგივრად, ნათლად ჩანდეს მათი შესრულების ვალდებულება, რაც წონას მატებს შესაბამის დებულებებს და ხელს შეუწყობს მათ ეფექტურ განხორციელებას.

დაცული ტერიტორიების შექმნისადმი მიძღვნილ ნაწილში საუბარი იყო კომუნალური დაცული ტერიტორიების შექმნის შესაძლებლობაზე. იმ შემთხვევაში, თუ მოხდება ასეთი შესაძლებლობის დაკანონება, შესაბამისად წარმოიშობა ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტების მართვის კომპეტენციების განსაზღვრის საჭიროება.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონს უნდა დაემატოს მართვის აქტიური ღონისძიებების განხორციელების ვალდებულებები და ასეთი ვალდებულებების ჩამონათვალი.

მართვაზე პასუხისმგებელი უწყებების კომპეტენციები ამ სფეროში უნდა დაიყოს შესასრულებლად სავალდებულო ამოცანებად და უფლებამოსილებებად, რომელთა განხორციელება/არგანხორციელების საკითხი შესაბამისი უწყების გადაწყვეტილებაზე არის დამოკიდებული.

კომუნალური დაცული ტერიტორიების დაარსებისათვის საჭირო კრიტერიუმების განსაზღვრასთან ერთად, კანონს ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის კომპეტენციების ჩამონათვალიც უნდა დაემატოს.

გარემოსდაცვით ორგანიზაციებს, რომლებიც მიზნად ისახავს ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციასა და დაცული ტერიტორიების რესურსებით მდგრად სარგებლობას, გარკვეული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში შეიძლება მიენიჭოს ტერიტორიის მართვის ფუნქციები გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ზედამხედველობის ქვეშ.

VI. ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის შეზღუდვებისა და ნებადართული საქმიანობის რეგულირება

1. ქართული სამართალი

დაცულ ტერიტორიებზე ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისა და ნებადართული საქმიანობის სახეები დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონის მე-20 მუხლით არის განსაზღვრული.

დაცვითი კატეგორიის ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა შეიძლება დაიყოს შემდეგ ჯგუფებად: დაცული ტერიტორიის შიგნით აკრძალული საქმიანობა, დაცული ტერიტორიის შიგნით რეგულირებული საქმიანობა, დაცული ტერიტორიის შიგნით კონტროლირებადი საქმიანობა და დაცული

ტერიტორიის გარეთ კონტროლირებადი საქმიანობა. თითოეული ჯგუფის საქმიანობის დეტალური აღწერა მე-5 ცხრილში არის მოცემული.

ცხრილი #5. საქმიანობა დაცულ ტერიტორიებზე

მუხლი 20, დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონი.

დაცული ტერიტორიის შიგნით აკრძალული საქმიანობა:

- (ა) ბუნებრივი ეკოსისტემების რღვევა და სხვა სახის შეცვლა;
- (ბ) ექსპლუატაციის ან სხვა მიზნით რომელიმე ბუნებრივი რესურსის განადგურება (ამოწყვეტა), ამოღება (დატყვევება), რღვევა, დაზიანება (დახეობრება), შემფოთება;
- (გ) გარემოს დაბინძურების მიზეზით ბუნებრივი ეკოსისტემების და სახეობების დაზიანება;
- (დ) ცოცხალ ორგანიზმთა უცხო და ეგზოტიკური სახეობების შემოყვანა და გავრცელება;
- (ე) ტერიტორიაზე ასაფეთქებელი და მომწამლავი ნივთიერებების შეტანა; და მენეჯმენტის გეგმით დაუშვებელი საქმიანობა.

დაცული ტერიტორიის შიგნით რეგულირებული საქმიანობა:

- (ა) ვიზიტორთა დაშვება განსაზღვრულ ადგილებში;
- (ბ) ნადირობა, თევზაობა, დაბანაკება, ცეცხლის დანთება, სავაჭრო და კომერციული საქმიანობა, შენობები, გზებისა და ნაგებობების მშენებლობა და მათი ისტორიული სახის შეცვლა, ტერიტორიაზე, მის თავზე, ან მის ქვეშ სახმელეთო, საჰაერო და წყლის ტრანსპორტის გამოყენება;
- (გ) ვიზიტორთა ქცევა, დაცვითი რეჟიმის მოთხოვნათა გათვალისწინებით, დღე-ღამის განმავლობაში;
- (დ) მცენარეებისა და ცხოველების შეგროვება, დაჭერა და მათი გატანა (გაყვანა) ტერიტორიის გარეთ;
- (ე) უპატრონოდ მიტოვებული შინაური ცხოველების გარეკვა, იზოლირება, განადგურება;

დაცული ტერიტორიის შიგნით კონტროლირებადი საქმიანობა:

- (ა) ყველა სახის დაშვებული სამეცნიერო საქმიანობა;
- (ბ) ყველა სახის დაშვებული საგანმანათლებლო საქმიანობა;
- (გ) ყველა სახის დაშვებული სამეურნეო საქმიანობა;
- (დ) ტურისტულ-რეკრეაციული საქმიანობა, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება: დაცულ ტერიტორიებზე ვიზიტორთა ნაკადის თანაბარი განაწილება; ვიზიტორთა ინტერესების მიხედვით შერჩეული ტერიტორიების წინასწარი რეგისტრაცია; ვიზიტორთა დაშვების დროისა და ხანგრძლივობის შესაბამისობა დაცული ტერიტორიების მიზნებთან; თითოეულ ტერიტორიაზე ვიზიტორთა დაშვებული ლიმიტის შესაბამისობა ვიზიტორთა რაოდენობასთან.
- (ე) სტიქიური უბედურებისა და კატასტროფის საფრთხე.

დაცული ტერიტორიის გარეთ კონტროლირებადი საქმიანობა:

- (ა) ეკოსისტემებისა და ბუნებრივი რესურსების მდგომარეობა ბუფერულ ზონაში;
- (ბ) ბუფერული ზონასთან შეხებაში მყოფი განვითარების პროგრამები და ცალკეული მნიშვნელოვანი სამეურნეო და სამშენებლო პროექტები (გარემოზე მავნე ზემოქმედების შეფასების მიზნით);
- (გ) დაცული ტერიტორიისათვის საზიანო გარეშე საქმიანობის პრევენტული ღონისძიებები

(აღმკვეთი ჯარიმის დაწესება);

(დ) დაცული ტერიტორიისათვის მავნე საქმიანობით მიყენებული ზარალის კომპენსაცია.

2. საერთაშორისო და შედარებითი სამართალი

ევროკავშირის დონეზე, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის წესები განსაზღვრულია მხოლოდ ნატურა 2000-ის ქსელში შემავალი ტერიტორიებისათვის. ისინი საკმაოდ ვრცელი და ზუსტია. ჰაბიტატების დირექტივის მე-6 მუხლის 1-4 ნაწილები ნატურა 2000-ის ტერიტორიებზე დაცვის შემდეგ სტანდარტებს აწესებს:

- ტერიტორიის კონსერვაციის მიზნით მენეჯმენტის გეგმის შემუშავებისა და კანონით დადგენილი, ადმინისტრაციული ან ხელშეკრულებით მოცემული ზომების განსაზღვრის ვალდებულება,
- ტერიტორიის მდგომარეობის გაუარესების თავიდან ასაცილებლად სათანადო ნაბიჯების გადადგმის ვალდებულება,
- დაცული ტერიტორიის შიგნით/გარეთ დაგეგმილი პროექტების განხორციელებამდე გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზშ) ანგარიშის მომზადების ვალდებულება, თუ მოსალოდნელია, რომ პროექტს მნიშვნელოვანი ზეგავლენა ექნება დაცულ ტერიტორიაზე,
- გზშ-ს ანგარიშის უარყოფითი დასკვნის შემთხვევაში დაგეგმილი პროექტის განხორციელების პრინციპული აკრძალვა,
- აკრძალული პროექტის განხორციელება გარკვეული წინაპირობების შესრულების შემთხვევაში.

აკრძალული პროექტის განხორციელებაზე ნებართვის გასაცემად დაკმაყოფილებული უნდა იყოს შემდეგი წინაპირობები:

- 1) იმ შემთხვევაში, თუ პროექტის განხორციელება ნატურა 2000-ის ტერიტორიის შიგნით ან გარეთ არის დაგეგმილი, წინასწარ უნდა შემოწმდეს ტერიტორიაზე არსებითი ზეგავლენის მოხდენის შესაძლებლობა.
- 2) თუ ასეთი შესაძლებლობა სახეზეა, უნდა მომზადდეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზშ) ანგარიში.
- 3) თუ გზშ-ს ჩატარების შედეგად დადგინდა, რომ პროექტი უარყოფითად იმოქმედებს დაცულ ტერიტორიაზე, ის არ განხორციელდება. გამონაკლისს სპეციალური პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევები წარმოადგენს.
- 4) გამონაკლისის გაკეთება მხოლოდ მაშინ შეიძლება, თუ პროექტის მიერ დასახული მიზნების მისაღწევად არ არსებობს ალტერნატიული გზა; ხოლო თუ ასეთი გზა არსებობს, უნდა მოხდეს მისი არჩევა.

- 5) გამონაკლისის დასაშვებად აუცილებელი მეორე წინაპირობა "პრიორიტეტული საჯარო ინტერესების, მათ შორის ეკონომიკური ან სოციალური ხასიათის საჯარო ინტერესების" არსებობაა. მათი დადასტურება ყოველი ცალკეული შემთხვევის პირობების გათვალისწინებით ხდება. ასე მაგალითად, კერძო ბიზნესის დაარსება როგორც წესი არ ემსახურება საჯარო ინტერესების გატარებას, მაგრამ თუ ამ ბიზნესის შექმნას დიდი რაოდენობით სამუშაო ადგილების წარმოშობა და რეგიონალური განვითარების მიზნების ხელშეწყობა ახლავს თან, ის ასეთად შეიძლება ჩაითვალოს.
- 6) თუ არ არსებობს პროექტის განხორციელების ალტერნატიული გზა და იგი პრიორიტეტული საჯარო ინტერესების გატარებას უწყობს ხელს, შესაძლებელია პროექტის დაშვება, პროექტის განმახორციელებელზე კომპენსაციის ვალდებულების დაკისრებით. მსგავსი გამონაკლისების დაშვება მხოლოდ უკიდურეს შემთხვევებში უნდა ხდებოდეს. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ აქ საუბარია ნატურით კომპენსაციაზე და არა ფულად კომპენსაციაზე (მაგ. ახალი ხეების დარგვა პროექტის მსვლელობის დროს მოჭრილი ხეების მაგივრად).
- 7) თუ პროექტის ჩატარებით ზიანი მიადგება განსაკუთრებით ღირებულ, ე.წ. პრიორიტეტულ ბუნებრივ ჰაბიტატებსა ან სახეობებს, ასეთი პროექტის განხორციელება მხოლოდ მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და გარემო პირობების გაუმჯობესების მიზნით შეიძლება. საჯარო ინტერესების სხვა სახეების გათვალისწინება დასაშვებია მხოლოდ ევროკომისიის მხრიდან დადებითი რეკომენდაციის შემთხვევაში.

წევრი სახელმწიფოების დონეზე ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის შეზღუდვები იმ დაცულ ტერიტორიებზეც ვრცელდება, რომლებიც ნატურა 2000-ის ქსელში არ შედის. შეზღუდვების რეჟიმი დაცვით კატეგორიაზე არის დამოკიდებული. ზოგადად, სარგებლობის შეზღუდვების ჩამოყალიბება დაცვის მიზანთან მიმართებაში ხდება და მას საფუძვლად უდევს ისეთი ფაქტორები, როგორცაა სახეობები ან ჰაბიტატები, რომლებიც დაცული ტერიტორიის შექმნას დაედო საფუძვლად და ა.შ. ნაციონალური დაცული ტერიტორიების დაცვითი სტანდარტები, როგორც წესი ნატურა 2000-ის დაცვით სტანდარტებზე ნაკლებად მკაცრია. ასე მაგალითად, გერმანული სამართალი არ იცნობს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზმ) ანგარიშის მომზადების სპეციალურ ვალდებულებას. იმ შემთხვევაში, თუ პროექტის განხორციელების შედეგად მოსალოდნელია უარყოფითი ეფექტების წარმოშობა, პროექტი პრინციპულად აკრძალულია, თუმცა შესაძლებელია ამ აკრძალვიდან გათავისუფლება. ალტერნატიული გზების ძიება და პრიორიტეტული საჯარო ინტერესების

არსებობის გადამოწმება გადაწყვეტილების მიმღები უწყების უფლებამოსილების ფარგლებშია, ე.ი. მას არა აქვს შესაბამისი პუნქტების შემოწმების ვალდებულება.

დაცული ტერიტორიების სფეროში პოლონეთის ნაციონალური სამართლის დაცვის რეჟიმი ხშირ შემთხვევაში ევროკავშირის ნატურა 2000-ის ტერიტორიების დაცვის რეჟიმზე უფრო მკაცრია. ნაციონალურ პარკებში და ბუნების ნაკრძალებში ბუნების ტერიტორიული კონსერვაციის უპირობო პრიორიტეტულობის პრინციპი მოქმედებს (თუ არ ჩავთვლით ისეთ უმნიშვნელო გამონაკლისებს, როგორც არის ნაციონალური უსაფრთხოება, მოქალაქეთა დაცვა კატასტროფებისაგან, მცირე მოცულობის მეცნიერული ექსპერიმენტები). ბუნების დაცვის შესახებ კანონის მე-15 მუხლის 1-ლი ნაწილი შეიცავს სამართლის ძალით (ex lege) მოქმედ, ადამიანური საქმიანობის მნიშვნელოვანწილად შემზღუდველ აკრძალვებს.

ამის საპირისპიროდ, ლანდშაფტური პარკებისა და დაცული ლანდშაფტების ტერიტორიების დაცვის რეჟიმები ინდივიდუალურად მუშავდება მათი შემქმნელი ორგანოების მიერ. შესაბამის ტერიტორიებზე მოქმედი შეზღუდვებისა და აკრძალვების ამორჩევა მე-17 და 24-ე მუხლებით გათვალისწინებული კატალოგის მეშვეობით, თითოეული დაარსებული ტერიტორიის განსაკუთრებული მიზნების შესაბამისად ხდება. ამორჩეული შეზღუდვები ტერიტორიის დამაარსებელი აქტის შემადგენელი ნაწილი ხდება. პოლონური სამართალი ასევე ითვალისწინებს დაწესებული აკრძალვებიდან გათავისუფლების შესაძლებლობას. ნიშანდობლივია ის ფაქტი, რომ ასეთ გათავისუფლებას მკაცრი გამონაკლისის ხასიათი აქვს (განსაკუთრებით თუ საქმე ნაციონალურ პარკს ეხება). კომპეტენტურ უწყებას აკისრია გათავისუფლების საფუძვლის განმსაზღვრელი დებულებების რესტრიქციული ინტერპრეტირების ვალდებულება.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

აკრძალულ, რეგულირებულ და კონტროლირებად საქმიანობას შორის განსხვავება, რომელიც დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონში არის მოცემული, საკმაოდ მიზანშეწონილი და სწორია. სამაგიეროდ, ჯერ არ არსებობს დაცული ტერიტორიების გარეთ დაგეგმილი იმ პროექტების კონტროლის სქემა, რომლებმაც ნეგატიურად შეიძლება იმოქმედონ დაცულ ტერიტორიაზე. ეს კანონის ხარვეზად შეიძლება ჩაითვალოს, მით უმეტეს თუ გავითვალისწინებთ გარემოსათვის საზიანო საქმიანობის განხორციელების საკმაოდ მრავალრიცხოვან პრაქტიკულ შემთხვევებს (მაგ. დაცული ტერიტორიის საზღვართან მდაროს

შექმნა). ევროკავშირში, მსგავსი ვალდებულება ნატურა 2000-ის რეჟიმის ერთ-ერთი ფუძემდებლური პრინციპია.

იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოში მოხდა ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ქსელების შემოღება, ამ ქსელებში შემავალი ტერიტორიებისათვის გზშ-ს ჩატარება კანონით უნდა იქნას განსაზღვრული. დამატებით, განხილულ უნდა იქნას გზშ-ს ჩატარების საკითხი დაცვის მკაცრი რეჟიმის მქონე ტერიტორიებზე, რომლებიც ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ქსელში არ შედის.

ზოგიერთ შემთხვევაში, დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონით განსაზღვრული აკრძალვები და სარგებლობის შეზღუდვები ზედმეტად ყოვლისმომცველი და მკაცრია. ასე მაგალითად, კანონის მე-20 მუხლის მე-4 ნაწილის (ა) პუნქტი კრძალავს ”ბუნებრივი ეკოსისტემების რღვევასა და სხვა სახის შეცვლას”. გარკვეულ შემთხვევებში უნდა არსებობდეს ამ ზოგადი წესიდან გამონაკლისის დაშვების შესაძლებლობა.

რაც შეეხება დაცული ტერიტორიების შიგნით რეგულირებულ საქმიანობას (როგორცაა თევზჭერა, გზებისა და ნაგებობების მშენებლობა), კანონი არ შეიცავს ასეთი საქმიანობის განსახორციელებლად შესასრულებელი წინაპირობების განსაზღვრის კრიტერიუმებს. ერთ-ერთი ვარიანტი ნატურა 2000-ის კრიტერიუმების (გზშ-ს ჩატარების პროცედურალური მოთხოვნა და სამი მატერიალური მოთხოვნა - ალტერნატივის არსებობა, პრიორიტეტული საჯარო ინტერესების არსებობა და კომპენსაცია) გამოყენებაა. გამონაკლისების დაშვების მსგავსი სისტემის შემოღება ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ქსელის ფარგლებს გარეთაც არის შესაძლებელი.

გაურკვეველი რჩება მე- 20 მუხლის მე-5 და მე-6 ნაწილების დიფერენცირების საფუძველი. შეიძლება ითქვას, რომ მე-5 ნაწილში საქმიანობის ის სახეებია ჩამოთვლილი, რომლებიც რეგულირდება საერთო წესების შემოღებით; მე-6 ნაწილის დებულებების ბუნება კი ინდივიდუალური ნებართვის გაცემას მოითხოვს. ამ პრინციპის სისწორის მიუხედავად, სახეუა რამოდენიმე გამონაკლისიც. ასე მაგალითად, რეგულირებულ საქმიანობათა ნუსხაში ნახსენები მშენებლობა ინდივიდუალური ნებართვის გაცემას მოითხოვს და პირიქით, მე-6 ნაწილში დასახელებული ზოგიერთი საქმიანობა ნებართვის გაცემას არ საჭიროებს.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

რეკომენდირებულია კანონის მე-20 მუხლის შევსება საქმიანობის

განხორციელების აკრძალვიდან გათავისუფლების კრიტერიუმებით. ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ტერიტორიებისათვის ასეთ კრიტერიუმებს ჰაბიტატების დირექტივის მე-6 მუხლის მე-3 და მე-4 ნაწილები განსაზღვრავს. ზურმუხტის/ნატურა 2000-ის ტერიტორიებთან ერთად, ისინი დაცვის განსაკუთრებულად მკაცრი რეჟიმის მქონე დაცული ტერიტორიების სხვა კატეგორიებზეც უნდა ვრცელდებოდეს.

სასურველია რეგულირებული და კონტროლირებადი საქმიანობის ნუსხების გადამუშავება და მათი ხელახალი დაჯგუფება საერთო წესებით რეგულირების/ინდივიდუალური ნებართვის გაცემის კრიტერიუმის შესაბამისად

VII. თანამშრომლობისა და ერთობლოვი მენეჯმენტის საკითხები

1. ქართული სამართალი

დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონის 21-ე მუხლის თანახმად, უნდა მოხდეს სამთავრობო დაწესებულებების უწყებათაშორისი თანამშრომლობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის უზრუნველყოფა. მუხლი 22 არეგულირებს მოსახლეობასთან და საზოგადოებრივ გაერთიანებებთან თანამშრომლობის საკითხებს. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვან როლს თამაშობს სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო, რომელიც ხელს უწყობს ადგილობრივი მოსახლეობისა და სხვა დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას დაცული ტერიტორიების მართვაში. სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოს უფლება-მოვალეობანი, მუშაობის წესი და რეგლამენტი დაცული ტერიტორიების სააგენტოს ტერიტორიული ადმინისტრაციების შესახებ მინისტრის 97-ე ბრძანების მე-8 მუხლით განისაზღვრება. სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო იქმნება ცალკეული დაცული ტერიტორიებისათვის.

2. საერთაშორისო და შედარებითი სამართალი

უწყებათაშორისი თანამშრომლობისა და საზოგადოებასთან თანამშრომლობის მარეგულირებელი დებულებები გერმანიის ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონის მე-3 პარაგრაფის მე-5 და მე-6 ნაწილებშია მოცემული. ფედერალური ორგანოები და ფედერალური მიწების ორგანოები ვალდებული არიან გარემოსდაცვით უწყებებს მიაწოდონ ინფორმაცია ყველა იმ გეგმებისა და ზომების შესახებ, რომლებმაც უარყოფითად შეიძლება იმოქმედოს გარემოს დაცვისა და ლანდშაფტების კონსერვაციის მიზნებზე. ამ ინფორმაციის მიწოდება პროექტების მომზადების ეტაპზე უნდა მოხდეს, რათა გარემოსდაცვით უწყებებს საშუალება ჰქონდეთ თავიანთი მოსაზრება გამოთქვან ამა-თუ იმ საკითხთან

დაკავშირებით (თუ გათვალისწინებული არ არის მონაწილეობის უფრო მკაცრი მოთხოვნები). და პირიქით, გარემოსდაცვით უწყებებს სხვა უწყებების მიმართ მსგავსი მოვალეობა აკისრიათ. ისინი ვალდებული არიან ამ უწყებებს აუწყონ ყველა დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ, რომელიც სავარაუდად შეხებაში მოვა მათი იურისდიქციის სფეროებთან. ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონის მე-3 პარაგრაფის მე-6 ნაწილის თანახმად, გარემოსდაცვითი უწყებები ვალდებული არიან უზრუნველყონ სამიზნე ჯგუფებთან და საზოგადოების დაინტერესებულ მხარეებთან დაგეგმილი პროექტების და ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის ადრეულ სტადიაზე გაცვლა.

ბუნების დაცვა ხელშეკრულების საფუძველზე (*Vertraglicher Naturschutz*) გარემოსდაცვითი მიზნების მიღწევის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია. მის ფარგლებში იდება ხელშეკრულება გარემოსდაცვით უწყებასა და მიწის მესაკუთრეს/მოსარგებლეს შორის: მიწის მესაკუთრე თავის თავზე იღებს გარკვეული საქმიანობის შეჩერების ან პირიქით, გარკვეული მომსახურების გაწევის ვალდებულებას. ამის სანაცვლოდ გარემოსდაცვითი უწყება მიწის მესაკუთრისათვის ფინანსური კომპენსაციის გადახდის ვალდებულებას კისრულობს. აღნიშნული ინსტრუმენტი ხშირად გამოიყენება პრაქტიკაში. სამწუხაროდ, მისი ეფექტურობის შეფასება არც ისე ადვილია. ინსტრუმენტის მომხრეთა მტკიცებით, მისი გამოყენება გარემოსდაცვითი ხარჯების მნიშვნელოვანი შემცირების საშუალებას იძლევა. ოპონენტების აზრით კი, მეთოდის გამოყენების შედეგად ზოგჯერ კომპენსაციას იღებენ ის მხარეებიც, რომლებსაც ჩვეულებრივ დაეკისრებოდათ სარგებლობის შეზღუდვებთან კომპენსაციის გარეშე შეგუების ვალდებულება.

ერთობლივი მენეჯმენტის კიდევ ერთი ინსტრუმენტის პოვნა ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონის მე-3 პარაგრაფის მე-3 ნაწილში შეიძლება. კერძოდ, იდება ხელშეკრულება კერძო პირებთან/გარემოსდაცვით არასამთავრობო ორგანიზაციებთან და გარკვეული საფასურის გადახდის სანაცვლოდ მათ ეკისრებათ დაცულ ტერიტორიებზე ზედამხედველობის განხორციელების ვალდებულება (იხ. ცხრილი #7).

ცხრილი #7. ბუნების დაცვა ხელშეკრულების საფუძველზე

ბუნების კონსერვაციის ფედერალური კანონი (BNatSchG).
კომპეტენციები, ამოცანები და უფლებამოსილებები, სახელშეკრულებო შეთანხმებები, უწყებათაშორისი თანამშრომლობა
ბუნების დაცვისა და ლანდშაფტების მოვლის ღონისძიებების ჩატარების დროს, პირველ რიგში უნდა შემოწმდეს მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა ხელშეკრულების დადებით.

ბავარიის კანონი ბუნების დაცვის, ლანდშაფტის მოვლისა და ველურ ბუნებაში დასვენების შესახებ (BayNatSchG).

მუხლი 2a უწყებების ამოცანები; კონსულტაცია; შეთანხმებები

(3) ¹ გარემოსდაცვითმა უწყებებმა ბუნების დაცვისა და ლანდშაფტების მოვლის მიზნებისა და პრინციპების განსახორციელებლად უნდა მიმართონ ერთობლივი თანამშრომლობის სხვადასხვა ფორმებს, მათ შორის დადონ ხელშეკრულებები და მიიღონ ხელშეწყობის სხვა ზომები (ბუნების დაცვა ხელშეკრულების საფუძველზე).

ბრემენის ფედერალური მიწის კანონი ბუნების დაცვის შესახებ (BremNatSchG).

§ 3a სახელშეკრულებო შეთანხმებები

ამ კანონით ან ამ კანონის საფუძველზე გამოცემული ნორმატიული აქტებით გათვალისწინებული ზომების გასატარებლად უმაღლესმა გარემოსდაცვითმა უწყებამ უნდა შეამოწმოს დაცვის მიზნების სახელშეკრულებო შეთანხმების საშუალებით მიღწევის შესაძლებლობა.

ცენტრალურ, რეგიონალურ და ლოკალურ უწყებებს, სხვადასხვა ორგანოებსა და სააგენტოებს შორის თანამშრომლობის საკითხები პოლონეთის სამართალში საკმაოდ ვრცლად არის რეგულირებული, განსაკუთრებით როდესაც საქმე ეხება კონსერვაციის ზომების დაგეგმვის საკითხებს. საკმაოდ დიდი ყურადღება ექცევა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართვის საკითხებს. საზოგადოებრივი მონაწილეობის მოდელი, არასამთავრობო სექტორთან კოოპერაციისა და გარემოს დაცვის შესახებ ინფორმაციის მისაწვდომობის საკითხების რეგულირება საგრძნობლად ემსგავსება ორჰუსის კონვენციის დებულებებს. (OJ EC L 124, 17.5.2005, გვ. 4-20). ზოგიერთ შემთხვევაში, პოლონური სამართლის დებულებები კონვენციის დებულებებზე უფრო პროგრესულიც კია (მაგ. ნაციონალური პარკისათვის, ბუნების ნაკრძალისათვის და ლანდშაფტური პარკისათვის კონსერვაციული ზომების გეგმების შემუშავება, იხ. ბუნების დაცვის შესახებ კანონის მე-19 მუხლის 1(ა) ნაწილი და ორჰუსის კონვენციის მე-7 მუხლი).

რაც შეეხება ბუნების დაცვას ხელშეკრულების საფუძველზე, გერმანული სამართლისაგან განსხვავებით, პოლონეთის მართვის ორგანოებს არ აკისრიათ კერძო პირებთან თანამშრომლობის შესაძლო ვარიანტების შემოწმების ვალდებულება ან მათთან ხელშეკრულების გაფორმების მცდელობის ვალდებულება, რომლითაც კერძო პირებს გადაეცემათ მმართველი უწყების ბუნების კონსერვაციის ზოგიერთი ამოცანა. ამის მიუხედავად, უნდა აღინიშნოს, რომ არსებობს კონტრაქტის დადების ან საჯარო-კერძო შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების დაარსების შესაძლებლობა, რაც შეიძლება შევადაროთ joint venture-ის ტიპის გამოსავალს. თუმცა, მსგავსი პარტნიორობა

მხოლოდ პასუხისმგებელი საჯარო ორგანოს მხრიდან სათანადო კეთილი ნების არსებობის შემთხვევაში შეიძლება შედგეს. მსგავსი პარტნიორობის დამყარების სამართლებრივი საფუძვლები მათ შორის საჯარო-კერძო ამხანაგობის შესახებ კანონში (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100) და რეგიონალურ-ლოკალური თვითმმართველობის ადმინისტრაციების სტრუქტურის მარეგულირებელ კანონებში შეიძლება ვნახოთ. ხაზი უნდა გაესვას იმ ფაქტს, რომ კომუნები ძალზე მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ ფერმერებთან პარტნიორობის დამყარებაში. ამ პროცესის ხელშეწყობის მიზნით მათ ბუნების დაცვის შესახებ კანონსა და კომუნალური თვითმმართველობის შესახებ კანონში (Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 შესწორებებით) მოცემული სამართლებრივი ინსტრუმენტების გამოყენება შეუძლიათ. კომუნალური თვითმმართველობის შესახებ კანონის მე-9 მუხლის 1-ლი ნაწილი ითვალისწინებს სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადების შესაძლებლობას კომუნის ზოგიერთი ფუძემდებლური ამოცანის განხორციელების თაობაზე კომუნასა და სხვა სუბიექტს (მათ შორის კერძო სუბიექტიც) შორის. ასეთ ამოცანებს მათ შორის ბუნების კონსერვაციაც მიეკუთვნება (მუხლი 7 ნაწილი 1 პუნქტი 1). აღნიშნული დებულება ფერმერებსა და მიწის მფლობელებს საშუალებას აძლევს აწარმოონ ბუნების დაცვა ხელშეკრულების საფუძველზე ობიექტის ცნებაზე მიბმული ბუნების კონსერვაციის ნებისმიერ ფორმის მიმართ. ამის მიუხედავად, პოლონეთში ბუნების დაცვის სფეროს არასაკმარისი დაფინანსებისა და ჩამოთვლილი შესაძლებლობების არასავალდებულო ხასიათის გამო ამ ინსტრუმენტის პრაქტიკული როლი ჯერ კიდევ დაბალია, თუმცა ცალსახად შეიმჩნევა ზრდის ტენდენცია.

3. პრობლემური საკითხების განსაზღვრა

იმის მიუხედავად, რომ უწყებათაშორისი თანამშრომლობის პრინციპი კანონით არის განსაზღვრული, ამ პრინციპის პრაქტიკული გამოყენება თითქმის არ ხდება. პირველ რიგში ეს დაცულ ლანდშაფტებსა და მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორიებს ეხება. დაცული ტერიტორიების აღნიშნული კატეგორიების მართვაზე ხშირ შემთხვევაში რამოდენიმე უწყება არის პასუხისმგებელი, მაგ. დაცული ტერიტორიების სააგენტო, თვითმმართველობა, სატყეო დეპარტამენტი და სხვ.

ქართული სამართალი არ იცნობს ხელშეკრულების საფუძველზე ბუნების დაცვისა (*Vertraglicher Naturschutz*) და კერძო პირებთან/არასამთავრობო ორგანიზაციებთან დაცული ტერიტორიების ზედამხედველობის მიზნით ხელშეკრულების დადების კონცეფციებს.

4. შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები

ადმინისტრაციული ორგანოების უწყებათაშორისი თანამშრომლობის მარეგულირებელი დებულებები სავსებით საკმარისია ამ თანამშრომლობის სათანადო განხორციელებისათვის. სამაგიეროდ, მეტი ყურადღება უნდა მიექციოს თანამშრომლობის ვალდებულებების პრაქტიკულ შესრულებას. რაც შეეხება დაცულ ლანდშაფტებსა და მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორიებს, უნდა მოხდეს მათი მართვის კომპეტენციების გამორკვევა და გამარტივება.

რაც შეეხება სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოს მარეგულირებელ დებულებებს, ისინი სრულებით საკმარისია. მეტი ყურადღება უნდა დაეთმოს არა სამართლებრივი, არამედ ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესებას და საბჭოების გაძლიერებას, რასაც დიდი მნიშვნელობა აქვს დაცული ტერიტორიების ადგილზე მართვაში საბჭოების როლის გათვალისწინებით.

სასურველია მიწის კერძო მესაკუთრეთა/მოსარგებლეთა და საჯარო გარემოსდაცვით უწყებებს შორის ხელშეკრულების დადების შესაძლებლობის კანონით შემოღება. ამ ინსტრუმენტის სწორი გამოყენებისას, შესაძლებელია ბუნების კონსერვაციის მიზნების მიღწევა ზომიერი ხარჯების გაღებით.

იგივე მიზეზების გამო, შემოღებულ უნდა იქნას კერძო პირებთან/არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ხელშეკრულების დადების შესაძლებლობა მათთვის დაცული ტერიტორიების ზედამხედველობის ზოგიერთი ფუნქციის მინიჭების მიზნით.

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**