

**Sustainable Management of Biodiversity, South Caucasus**

**საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი  
თბილისის ტყესთან მიმართებაში**

**Assessment of Georgian legal regulations  
on a national level with relevance to Tbilisi forest**

**ელენე თოთიბაძე**

**Elene Totibadze**

**Working Papers – 48/2012**

## სარჩევი

1. ზოგადი მიმოხილვა	1
2. სამართლებრივი ანალიზი	3
3. მოსალოდნელი შედეგები	6
4. ცნობარი და მონაცემთა წყარო	7

## Content

1. General Overview of the legislation	8
2. Legal Assessment	9
3. Expected Outcomes	12
4. References and Data Sources	13

## 1. ზოგადი მიმოხილვა

არასრულყოფილი თუ ნაკლოვანი საკანონმდებლო ბაზა დაურეგულირებელი პროცესის და არასასრულყოფილი შედეგის ტოლფასია. ეკოლოგიური გამოწვევების ხანაში მსგავსი ხარვეზები ართულებს და ამძაფრებს იმ საშიშროებებს რომელთა წინაშეც ვდგავართ. ბუნებრივ საფრთხეებთან ბრძოლაში ერთ-ერთი და უმნიშვნელოვანესი საშუალება შესაბამისი, მორგებული და გამოყენებადი საკანონმდებლო ბაზის შექმნაა, რომელიც გარკვეულ საზღვრებში მოაქცევს და სწორად წარმართავს ბუნებრივი რესურსების გამოყენებას.

საქართველოს ეკოსისტემის გათვალისწინებით, მოსახლეობის მიერ ბუნებრივი რესურსების არასწორი მოხმარება, კერძო სექტორის მიერ ანგარებითი დამოკიდებულება, ხოლო სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლის ნაკლებობა ჯამში იძლევა ისეთ საზიანო პროცესებს რომელთაც გამკლავება შეუძლებელი ხდება, თუკი არ იქნება მიღებული ისეთი პრევენციული ზომები, როგორც არის ამ სამივე სექტორის ერთდროულ სამართლებრივ რეგულაციაში მოქცევა. დღესდღეობით საქართველოს საკანონმდებლო სივრცე მოიცავს მნიშვნელოვან სამართლებრივ აქტებს რომლებიც ძალაშია, მოქმედებს და ერთგვარად აწესრიგებს ბიომრავალფეროვნების გამოყენებას, თუმცა მუდმივი ცვლილებების გათვალისწინებით საჭიროა მათი დახვეწა, სრულყოფა და კონკრეტულ საკითხებზე მისადაგება.

საქართველოს ლანდშაფტის დაახლოებით 40% ტყის მასივს უკავია, შესაბამისად ეკოსისტემასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ძირითადი ნაწილიც ტყით სარგებლობას, მის მართვასა და დაგეგმვას ეხება. მას შემდეგ რაც, 2010 წლიდან სატყეო დეპარტამენტის მართვას დაქვემდებარებული ტყის ფონდიდან, ქ. თბილისის მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების საქალაქო სამსახურს გადმოეცა თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვარში არსებული სახელმწიფო ტყის ფონდი და მას ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო სტატუსი მიენიჭა, ნათელი გახდა, არსებული საკანონმდებლო ბაზის ახლებურად დარეგულირების აუცილებლობა

ამჟამად მომქმედ საკანონმდებლო აქტებს წარმოადგენს:

- საქართველოს ტყის კოდექსი, 1999 წლის 22 ივნისი №2124-III.
- საქართველოს კანონი ქ. თბილისის საზღვრებს და მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებული მწვანე ნარგავებისა და სახელმწიფო ტყის ფონდის განსაკუთრებული დაცვის შესახებ, 2000 წლის 10 ნოემბერი №594-III;
- საქართველოს კანონი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის შესახებ, 2004 წლის 29 დეკემბერი №946-რს;
- ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2002 წლის 29 მაისის გადაწყვეტილება №6-4-ქ. თბილისში გამწვანებული ტერიტორიებისა და ბუნებრივი

რესურსების რაციონალურად გამოყენებაზე კონტროლისა და ზარალის ანაზღაურების წესის გამკაცრების შესახებ.

- საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2007 წლის 2 ოქტომბრის ბრძანება №1440- „საქართველოს ტყის ფონდის აღრიცხვის წესის დამტკიცების შესახებ.“
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2008 წლის 26 სექტემბრის ბრძანება №672- „ტყით სარგებლობის გეგმის შემუშავებისა და დამტკიცების წესის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“.
- ქალაქ თბილისის მერიის ბრძანება №38, 27 ივლისი 2009 წელი- „ქალაქ თბილისის მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების საქალაქო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ;“
- ქალაქ თბილისის მერიის საწარმო- შპს „მცენარეთა დაცვის საწარმო“- წესდება.
- საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 13 აგვისტოს დადგენილება №241- „ტყის მოვლისა და აღდგენის წესის შესახებ.“
- საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 20 აგვისტოს დადგენილება №242- „ტყითსარგებლობის წესის დამტკიცების შესახებ.“
- საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 21 იანვრის დადგენილება №33- „ტყითსარგებლობის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 20 აგვისტოს 242 დადგენილებაში ცვლილებებისა და დამატებების თაობაზე.
- საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 04 იანვრის დადგენილება №1- „ტყითსარგებლობის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 20 აგვისტოს 242 დადგენილებაში ცვლილებებისა და დამატებების თაობაზე.
- ქალაქ თბილისის მთავრობის 2011 წლის 31 იანვრის დადგენილება №2.01.32-„ქალაქ თბილისის ტერიტორიაზე მწვანე ნარგავების მოვლისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ.“
- საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2011 წლის 24 ივნისის ბრძანება №96-„საქართველოს ტერიტორიაზე ხე-ტყის მოძრაობის წესებისა და მრგვალი ხე-ტყის (მორის) პირველადი გადამუშავების ობიექტის (სახერხი საამქროს) ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“.

ყველა ჩამოთვლილი დოკუმენტი მთლიანობაში ქმნის იმ სამართლებრივ ჩარჩოს, რომელშიც დღესდღეობით მოქცეულია სატყეო სივრცე. დოკუმენტთა გაცნობისას თითქოს ჩნდება იმის განცდა, რომ სამართლებრივი კუთხით

თითოეული მათგანი სათანადოდაა ჩამოყალიბებული და მოიცავს გამწვანებისა და ტყითსარგებლობის ყველა ასპექტს, თუმცა პრაქტიკული თვალსაზრისით აქტები საჭიროებს გარკვეულ ცვლილებებსა და დამატებებს, რაც უნდა განხორციელდეს უფრო ღრმა და საფუძვლიანი შესწავლის შედეგად. გარკვეული საკითხები მიმოხილულია სხვადასხვა დოკუმენტებში, რის გამოც იკარგება სამართლებრივი დოკუმენტის ერთიანობის და სრულყოფილების განცდა.

## 2. სამართლებრივი ანალიზი

თავდაპირველად უნდა აღინიშნოს რომ, მრავალჯერადი ცვლილებებისა და ჩასწორებების შედეგად სრულიად უმოქმედო და მწირი გახდა საქართველოს ტყის კოდექსი, რომელიც იმის მაგივრად რომ წარმოადგენდეს ძირითად მარეგულირებელ ძალას და ყველა სხვა შემუშავებული აქტი მოდიოდეს მასთან თანხვედრასა და შესაბამისობაში, აღმოჩნდა რეალურ კანონთა მოქმედებების მიღმა.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონი ქ. თბილისის საზღვრებსა და მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებული მწვანე ნარგავებისა და სახელმწიფო ტყის ფონდის განსაკუთრებული დაცვის შესახებ, ისევე როგორც საქართველოს კანონი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის შესახებ სწორედ ის კანონებია, რომლებიც შეგვიძლია მივიჩნიოთ როგორც ყველაზე აქტიურად გამოყენებადი და უმეტესწილად მარეგულირებელი გარკვეული კონკრეტული ფაქტორებისა. კერძოდ, საქართველოს კანონი ქ. თბილისის საზღვრებს და მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებული მწვანე ნარგავებისა და სახელმწიფო ტყის ფონდის განსაკუთრებული დაცვის შესახებ განსაზღვრავს დაზიანება-განაგდურებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების წესს და ადგენს ადგილობრივი მარეგულირებლების ოდენობას ყოველ ხე-მცენარეთა თუ ბუჩქების სახეობათა მიხედვით. თუმცადა ხსენებული კანონი ძალიან ზოგადი და დაუხვეწავია, მასში შესატანია გარკვეული ცვლილებები რაც მას მეტ ძალასა და მოქმედების არეალს მიანიჭებს. განსახილველი კანონის ერთგვარ წინამორბედად შეგვიძლია მოვიხსენიოთ 2002 წლის 29 მაისის ქალაქ თბილისის საკრებულოს გადაწყვეტილება №6-4 „ქ. თბილისში გამწვანებული ტერიტორიებისა და ბუნებრივი რესურსების რაციონალურად გამოყენებაზე კონტროლისა და ზარალის ანაზღაურების წესის გამკაცრების შესახებ“, რომელიც, შეიძლება ითქვას, სრულიად გამოყენებელია და შესაძლებელია მისი გაუქმება, რათა ადგილი არ ჰქონდეს მსგავსი საკითხების მარეგულირებელ მრავალრიცხოვან დოკუმენტებს.

რაც შეეხება საქართველოს კანონს „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის შესახებ“, იგი შეიძლება ითქვას, საკმარისად დამუშავებული და შესაბამისად გამოყენებადი კანონია, რომელიც 2010 წლის 28 ოქტომბრის №3774 ცვლილებისა და მე-5 მუხლის შენიშვნის 21 პუნქტის დამატების საფუძველზე გარკვეულწილად ვრცელდება დედაქალაქის ადმინისტრაციულ საზღვრებში არსებულ სახელმწიფო ტყის ფონდზეც. ეს უკანასკნელი, ყოველგვარი ცვლილების გარეშე შესაძლებელია კვლავ დარჩეს ძალაში და მოხდეს მისი აქტიური გამოყენება.

მნიშვნელოვანია, საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2007 წლის 02 ოქტომბრის ბრძანება №1440, „საქართველოს ტყის ფონდის აღრიცხვის წესის დამტკიცების შესახებ,“ რომელიც საქართველოს ტყის კოდექსის 116-ე მუხლის საფუძველზე მთლიანად სახელმწიფო ტყის ფონდის აღრიცხვის წესს შეეხება. გამომდინარე იქიდან, რომ აუცილებლად უნდა განხორციელდეს ქ. თბილისის ტერიტორიაზე არსებული ტყის ფონდის, ანუ მწვანე ნარგავების (ბუნებრივი და ხელოვნური წარმოშობის) აღრიცხვა-ინვენტარიზაცია, ასევე კარტოგრაფირება ხსენებული ბრძანება უნდა გავრცელდეს დედაქალაქზეც, რაც სამართლებრივ ჩარჩოებში მოაქცევს სახელმწიფო ტყის მასივების ზოგად აღრიცხვას და კონკრეტულად მოაწესრიგებს ამ პროცესებს როგორც დედაქალაქის, ასევე მის მიმდებარე ტერიტორიაზე.

2009 წლის 27 ივლისს ქალაქ თბილისის მერიის მიერ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება №38, რომელიც „ქალაქ თბილისის მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების საქალაქო სამსახურის დებულების“ დამტკიცებას შეეხება. აღნიშნული დოკუმენტი საჭიროებს საფუძვლიან ცვლილებას, ვინაიდან როგორც უკვე აღინიშნა, 2010 წლიდან სატყეო დეპარტამენტის მართვას დაქვემდებარებული ტყის ფონდიდან, სწორედ ქ. თბილისის მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების საქალაქო სამსახურს გადმოეცა თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვარში არსებული სახელმწიფო ტყის ფონდი, შედეგად გაიზარდა სამსახურის საქმიანობის ძირითადი ამოცანები და ფუნქციები, რომლის განსაზღვრაც შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს უკვე ახლად დარეგულირებულ კანონმდებლობასთან. იგივე შეიძლება ითქვას ქ. თბილისის მერიის მიერ დაარსებულ შეზღუდული შესაძლებლობის საზოგადოების – „მცენარეთა დაცვის საწარმო შპს“-ს წესდებაზეც, რომელიც უნდა დაიხვეწოს, მოერგოს მიმდინარე პროცესებს და უფრო პროგრესირებადი გახადოს ამ საწარმოს მუშაობა.

საინტერესოა, საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2008 წლის 26 სექტემბრის ბრძანება №672 „ტყით სარგებლობის გეგმის შემუშავებისა და დამტკიცების წესის შესახებ“ დებულების დამტკიცების თაობაზე, რომელიც წინაპირობაა საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 20 აგვისტოს დადგენილება №242-ის, „ტყითსარგებლობის წესის დამტკიცების შესახებ.“ მიუხედავად იმისა, რომ პირველი დოკუმენტი შემუშავებულია სატყეო დეპარტამენტის მართვას დაქვემდებარებული ტყის ფონდიდან, ქ. თბილისის მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების საქალაქო სამსახურისთვის თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვარში არსებული სახელმწიფო ტყის ფონდის გადმოცემამდე, მასში მცირედი სამართლებრივი ცვლილებების შეტანის საფუძველზე შესაძლებელი გახდება მისი აქტიური გამოყენება.

ხსენებული, საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 20 აგვისტოს დადგენილება №242-ის, „ტყითსარგებლობის წესის დამტკიცების შესახებ“ ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტია, რომელიც სრულად მოიცავს ტყითსარგებლობის ყველა ასპექტს და მისი გავრცელება დედაქალაქის მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებულ ტყის საფარზე საჭირო და აუცილებელია. აღნიშნულ დადგენილებაში ცვლილებები და დამატებები შეტანილია 2011 წლის 21 იანვრის ქალაქ თბილისის მთავრობის №33 დადგენილებითა და 2012

წლის 4 იანვრის ქალაქ თბილისის მთავრობის №1 დადგენილებით. სწორედ ამ საკანონმდებლო აქტთა ჯამი იძლევა ამჟამად არსებული ტყითსარგებლობის მარეგულირებელი ნორმების და გარკვეული უფლებავალდებულებების სრულ სურათს და მათი გავრცელება დედაქალაქზე ერთ-ერთი გადამწყვეტი ფაქტორია.

ვინაიდან დედაქალაქის მწვანე საფარი და მიმდებარე ტყე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი და გასაფრთხილებელია აუცილებელი საკანონმდებლო რეგულაციები უნდა განხორციელდეს ისეთ აქტებში როგორც არის საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 13 აგვისტოს დადგენილება №241 „ტყის მოვლისა და აღდგენის წესის შესახებ“, ქალაქ თბილისის მთავრობის 2011 წლის 31 იანვრის დადგენილება №2.01.32-„ქალაქ თბილისის ტერიტორიაზე მწვანე ნარგავების მოვლისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“ და საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2011 წლის 24 ივნისის ბრძანება №96 - „საქართველოს ტერიტორიაზე ხე-ტყის მოძრაობის წესებისა და მრგვალი ხე-ტყის (მორის) პირველადი გადამუშავების ობიექტის (სახერხი საამქროს) ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“. ამ უკანასკნელთა დებულებების ცვლილებით, შეჯერებითა და თბილისზე გავრცელებით, სავარაუდოდ, ადგილი ექნება შესაძლო დარღვევისა და ნაკლოვანებების აღმოფხვრას, რამაც შეიძლება თავი იჩინოს ტყის ფონდის მოვლა-გაფრთხილების დროს. მაგალითად, მოვლით ღონისძიებების კანონიერ დაგეგმვაში იგულისხმება მოსახლეობაზე სათბობი შეშის სწორად გაცემა და შესაბამისად ამა თუ იმ საქმიანობის კანონიერების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის შემუშავება. კერძოდ, შესაძლებელია „მწვანე ნარგავების დამზადების უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტის ფორმისა და დამზადებული მწვანე ნარგავების კანონიერების დამადასტურებელი დოკუმენტის ფორმების გაცემის წესი“-ს შემოღება და დამტკიცება, რაც ერთგვარ წესრიგს დაამყარებს, გაამკაცრებს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ვალდებულებას დაემორჩილონ დადგენილ პროცედურებს და საბოლოოდ დაარეგულირებს არსებულ ქაოტურ სიტუაციას.

არსებითად მნიშვნელოვანია საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის „საქართველოს ტერიტორიაზე ხე-ტყის მოძრაობის წესებისა და მრგვალი ხე-ტყის (მორის) პირველადი გადამუშავების ობიექტის (სახერხი საამქროს) ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“ 2011 წლის 24 ივნისის ბრძანება №96 –ის გავრცელება საქართველოს დედაქალაქზე, ვინაიდან, მოვლითი ჭრების დროს ასევე ხდება რა, სამასალე ღირებულების მქონე ხეების მოჭრა, მარეგულირებელი კანონმდებლობის არ არსებობის გამო იკარგება სამასალე მერქანი, რომელიც იხერხება შეშის ზომავზე. გამოსავალს წარმოადგენს მრგვალი მორის ტრანსპორტირებისათვის კანონიერების დამადასტურებელი დოკუმენტის ფორმის გაცემის წესის შემუშავება და დამტკიცების შესახებ ცვლილებები, რომელიც დაარეგულირებს თბილისის ტერიტორიაზე მრგვალი ხე-ტყის (მორის) პირველადი გადამუშავების პირობებს.

### 3. მოსალოდნელი შედეგები

რადგან, ზემოთ ჩამოთვლილ საკანონმდებლო აქტთა ნაწილი საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სატყეო დეპარტამენტის მიერ არის მიღებული, ტყის ფონდის მმართველობის პერიოდში გავლილი მათი სამართლებრივი თუ პრაქტიკული გზა საჭიროებს გაცნობა-გაზიარებას. სწორედ მათთან შეხვედრებით, მოლაპარაკებებითა და აზრთა გათვალისწინებით შეიძლება მიღებულ იქნეს უკვე შეჯერებული გადაწყვეტილებები ამა თუ იმ ცვლილების შესახებ.

უნდა აღინიშნოს რომ ამჟამად საინტერესო შეხვედრები გაიმართა როგორც ქალაქ თბილისის მერიის იურიდიულ სამსახურთან, ასევე საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს იურიდიულ დეპარტამენტთან, სადაც არსებითი განხილვა დაეთმო დღესდღეობით არსებულ საკანონმდებლო ბაზას რომელიც ტყეს შეეხება, არსებულ ხარვეზებს, პრაქტიკაში წამოჭრილ გამოწვევებს და სავარაუდო ცვლილებებს. ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორად დასახელდა კანონთა თუ ცვლილებათა შემუშავების ფაქტორი, კერძოდ აღინიშნა რომ ვინაიდან ტყე და მისი რეგულაცია საკმაოდ სპეციფიური საკითხია ყველა სავარაუდო დამატება თუ ცვლილება უნდა გავლილ იქნეს სპეციალისტებთან. ამასთანავე გამოიკვეთა გარკვეულ საკითხებში აზრთა სხვადასხვაობა, კერძოდ ზოგიერთ ტერმინთა განმარტებაში, გარკვეულ საკითხების მომწესრიგებელ უფლებამოსულ ორგანოებზე და ასევე ამა თუ იმ ნებართვის გამცემ ინსტიტუტებზე. მომავლისთვის დაიგეგმა კიდევ შეხვედრები და დაისახა გარკვეული მიზნები, უმთავრესი კი ის საერთო მიზანია რომელსაც ემსახურება შეხვედრის სამივე მხარე ეს არის ზოგადად სატყეო კანონმდებლობის დახვეწა და თბილისის ირგვლივ მდებარე ტყის ფონდის სამართლებრივ რეგულაციაში მოთავსება.

ამასთანავე, საინტერესო და აუცილებელია საერთაშორისო პრაქტიკის მოშველიება და ისეთ მნიშვნელოვან დოკუმენტთა გაცნობა როგორც არის სხვადასხვა წამყვან ევროპულ ქვეყანათა ტყის კოდექსი, ყველა სახეობის ტყის შესახებ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 2007 წლის არასავალდებულო სამართლებრივი ინსტრუმენტი, კონვენცია ბიომრავალფეროვნების შესახებ (საქართველოს მიერ რატიფიცირებული 1994 წლის 02 ივნისს), კლიმატის ცვლილებების შესახებ ჩარჩო კონვენცია (საქართველოს მიერ რატიფიცირებული 1994 წლის 29 ივლისს), ასევე კიოტოს პროტოკოლი (საქართველოს მიერ რატიფიცირებული 1994 წლის 16 ივნისს) და ა.შ. ყველა ჩამოთვლილი დოკუმენტი სხვა მრავალრიცხოვან საერთაშორისო აქტებთან ერთად აყალიბებს ტყის მართვის მდგრად მექანიზმებს ოთხი უმნიშვნელოვანესი შედეგის მიღწევის მიზნით: ტყის ჭრისა და დეგრადაციის შემცირება; სატყეო რესურსზე დამყარებული ეკონომიკური, სოციალური და ბუნებრივი სარგებლის გაუმჯობესება; ტყის სივრცის გაზრდა და ტყის მდგრადი განვითარების ფინანსირება. ეს ის მიზნებია რაც პირდაპირ პროპორციულად ეხება საქართველოს ტყეებს და მათ შორის დედაქალაქის მიმდებარე ტყის ფონდს, ვინაიდან სწორედ თბილისი, რომელიც მჭიდროდ დასახლებულია და დროთა განმავლობაში სულ უფრო და უფრო



მეტი ადამიანი ჩამოდის რაიონებიდან, განსაკუთრებით დგას ეკოლოგიური საფრთხეების წინაშე.

ტყის ფონდი წყაროა უამრავი სახის პროდუქციისა თუ მომსახურებისა, რაც აუცილებელია მოსახლეობისთვის და გადამწვევტია ეკონომიკური განვითარებისთვის. წყლის ხელმისაწვდომობის, სოფლის მეურნეობის პროდუქციის განვითარების, ენერგეტიკის, ნიადაგის გამოყენებისა და წყალდიდობის კონტროლის ერთგვარი საწინდარია ტყე. ეს უკანასკნელი ასევე სულ მცირე 80-მდე სახეობის ხმელეთის ბიომრავალფეროვნების თავშესაფარია და გადამყვეტ როლს თამაშობს ნახშიროჟანგის გადაფარვასა და გლობალური კლიმატის რეგულაციაში. საქართველოს მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი საარსებოდ დამოკიდებულია ტყის რესურსზე, კერძოდ საკვების, თავშესაფრის თუ წყლის კუთხით. ტყის სექტორის მდგრადი მართვა კლიმატური ცვლილებებისადმი ადაპტაციის დიდ შესაძლებლობას იძლევა, რაც თავისმხრივ მოიცავს მოსახლეობისა და ეკოსისტემის მჭიდრო კავშირს. ტყის სექტორის მარეგულირებელი არსებული საკანონმდებლო ბაზის მართებულად დაგეგმილი, შესწავლილი და განხორციელებული ცვლილების პროცესები საბოლოო ჯამში აღკვეთს ბუნებრივი რესურსების ხელყოფის ფაქტებს, კანონის ფარგლებში მოაქცევს კონკრეტულად თბილისში ხე-ტყის მოძრაობას და რაციონალურად წარმართავს გარემოს აღდგენა-გაუმჯობესების ღონისძიებებს.

#### 4. ცნობარი და მონაცემთა წყარო

- კოდექსის პროგრამა რ3- საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა;
- საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა;
- საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ეროვნული ბიბლიოთეკა;
- საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გამოცემები (პუბლიკაციები, კვლევები);
- სატყეო სამმართველოთა ტყით სარგებლობის გეგმა (2010);
- შეხვედრები და განხილვები საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს იურიდიულ სამსახურთან;
- შეხვედრები და განხილვები ქალაქ თბილისის მერიის იურიდიულ დეპარტამენტთან;
- ტყის საფარი, ტყის ტიპები, მოწვევლადი ტყის ტიპები, ცვლილება ტყის საფარში, პირველადი ტყე, ტყის დანიშნულება, დარღვევები რომლებიც ზეგავლენას ახდენს ტყის მიწაზე, ტყის ღირებულება, სატყეო პროდუქციის წარმოება და მოხმარება- გაეროს საკვებისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაცია- გლობალური ტყის რესურსების შეფასება (2005 და 2010) და მსოფლიო ტყეთა მდგომარეობა (2011, 2010, 2009, 2007, 2005, 2003, 2001);
- გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია-ეკონომიკისა და სოციალურ საქმეთა დეპარტამენტი-ტყის მდგრადი მართვა;
- “Westlaw”-ს პროგრამა-საერთაშორისო ხელშეკრულებათა მონაცემთა ბაზა.

## 1. General Overview of the legislation

Insufficient and incomplete legislation equals to an instable process and unwilling results. In the century of ecological challenges such gaps are worsening the threats that we are currently facing. One of the most important sources in fighting against natural threats is the implementation of proper, adjusted and useful legislation, which will put in special framework and accurately regulate the use of natural resources.

In respect of Georgian ecosystem, incorrect use of natural resources by the population, self-interest of private sector and lack of control from the side of the Government results in an unwilling processes that can only be managed by special preventive measures like aggregating all three sectors under the proper legal regulation. Nowadays, Georgian legislation comprises the legal statutes that are in full legal force, somehow managing the use of biodiversity. Although, taking into consideration constant changes, special amelioration, improvement and adjustment of various issues are necessary.

Approximately 40% of Georgia's landscape is occupied by the forest, subsequently the big part of legislation concerning ecosystems is about the use, management and planning of forest. The necessity of new coordination of existing legislation became obvious since 2010, when from the State Forest Fund the forest situated in an administrative margins of the capital have been transferred to the possession of the Tbilisi City Hall's Civil Department of Ecology and Greening and was given the recreational status.

Currently existing legislative acts are the following:

- The Forest Code of Georgia (22 June 1999 N2124-IIS);
- The Law of Georgia on Special Protection of Greenery and the State Forest Fund of Tbilisi Borders and its adjacent Territories (10 November 2000 N594-IS);
- The Law of Georgia on the Fee for the Utilization of Natural Resources (29 December 2004 N946-RS);
- The Regulation N6-4 of Tbilisi City Council (29 May 2002) on –„ Tightening Control and Compensation Rules on the Rational use of Green Areas and Natural Resources of Tbilisi“;
- The Order N1440 of the Minister of Environment Protection of Georgia (2 October 2007) on-“the Approval of the Rules for the State Forest Fund Registration“;
- The Order N672 of the Minister of Environment Protection of Georgia (26 September 2008) on-“ the Approval of the Regulation on the Implementation of Forestry Plan and its Procedures“;
- The Order of Tbilisi City Hall (27 July 2009) on –„ the Approval of the Regulation of Tbilisi City Hall Civil Department of Ecology and Greening“;

- The enterprise of Tbilisi City Hall- The Charter of Plant Protection Enterprise Ltd;
- The Resolution N241 of Tbilisi Government (13 August 2010) on –„the Rule of Forest Protection and Restoration“;
- The Resolution N242 of Tbilisi Government (20 August 2010) on –„the Approval of the Rules for the Forest use“;
- The Resolution N33 of Tbilisi Government (21 January 2011) on –„ The Changes and Additions made on 20 August 2010 Resolution N242 of Tbilisi Government on the Approval of the Rules for the Forest use“;
- The Resolution N1 of Tbilisi Government (04 January 2011) on –„ The Changes and Additions made on 20 August 2010 Resolution N242 of Tbilisi Government on the Approval of the Rules for the Forest use“;
- The Resolution N2.01.32 of Tbilisi Government (31 January 2011) on „the Approval of the Rules for the Protection and Restoration of Green Plants on the territory of Tbilisi“;
- The Resolution N96 of the Minister of Energy and Natural Resources of Georgia (24 June 2011) on “the Approval of the Rules for Timber movement on the territory of Georgia and the Technical Regulation of primary manufacturing facility (factory) of round timber (lag).”

All aforementioned instruments are creating the legal framework, in which nowadays the forest sector is situated. While studying the documents there is a feeling that in the legal aspect they are properly formulated, are covering all issues of greenery and forestry, although in the practical point of view, statutes require specific changes and additions, which should be implemented due to deep and thorough study. Various issues are spread in different documents that result in losing the sense of unity and perfection of legal document.

## **2. Legal Assessment**

First of all it should be pointed out that, by virtue of constant changes and amendments the Forest Code of Georgia became absolutely inoperative and poor. Instead of having the main regulatory force when all other implemented acts are coming in conformity and consistency with it, the code appeared to be behind the action of real laws.

It should be noted that the Law of Georgia on Special Protection of Greenery and the State Forest Fund of Tbilisi Borders and its Adjacent Territories, as well as the Law of Georgian on the Fee for the Utilization of Natural Resources are representing exactly those legal acts which can be considered as the most actively used and more or less regulating concrete issues. Particularly, the Law of Georgia on Special Protection of Greenery and the State Forest Fund of Tbilisi Borders and its Adjacent Territories stipulates the rules for the compensation of destruction/damage and determines the amount of recovery values for each tree - species of plants or shrubs.

However, the mentioned law is very general and incomplete and subsequently requires specific alterations, which will provide more power and wider area of expertise. As a predecessor of the latter law can be named the Regulation N6-4 of Tbilisi City Council (29 May 2002) on –„ Tightening Control and Compensation Rules on the Rational use of Green Areas and Natural Resources of Tbilisi, “which can be assumed totally useless and it is better to abolish it in order to avoid the huge number of legislative acts regulating same specific issues.

What concerns the Law of Georgia on the Fee for the Utilization of Natural Resources, it can be declared as the most sufficiently developed and subsequently used legal act, which by virtue of the respective changes N3774 made on 28 October 2010 and clause 2<sup>1</sup> of the Article 5 apply to the State Forest Fund situated under the administrative borders of the capital. The latter law without any alteration is advisable to be in force and actively used.

The important act is the Order N1440 of the Minister of Environment Protection of Georgia (2 October 2007) on-“ the Approval of the Rules for the State Forest Fund Registration”, which by virtue of the article 116 of the Forest Code of Georgia totally concerns the guidelines of State Forest Fund Registration. Since it is crucial to make a registration and inventory, also mapping of the State Forest Fund, i.e. all green plants (of natural and artificial origin) situated on the territory of Tbilisi, the aforementioned regulation should be spread on the capital as well. The latter will insert in general legal framework the registration of state forest and will specifically regulate the procedures in the capital as well as on adjacent territories.

On 27 July 2009 the Tbilisi City Hall received the Order N38 on „the Approval of the Regulation of Tbilisi City Hall Civil Department of Ecology and Greening“. This document requires fundamental change, because as it was mentioned before, since 2010 from State Forest Fund the forest situated in an administrative margins of the capital have been transferred to the possession of the Tbilisi City Hall’s Civil Department of Ecology and Greening, that resulted in the augmentation of the main aims and functions of the institute. Consequently, now the determination of the latter should be done in accordance with the newly regulated legislation. The same can be said on the charter of Tbilisi City Hall’s Plant Protection Enterprise Ltd, which should be improved, adjusted to the current processes and able to make more progressive the work of this enterprise.

The Order N672 of the Minister of Environment Protection of Georgia (26 September 2008) on-“the Approval of the Regulation on the implementation of Forestry Plan and its procedures” is also an important act which can be considered as a precondition of the Resolution N242 of Tbilisi Government (20 August 2010) on –„the Approval of the rules for the Forest use“. Besides the fact that the former document is implemented before transferring the State Forest Fund situated in an administrative margin of the capital to the possession of the Tbilisi City Hall’s Department of

Ecology and Green Spaces, it will be possible to actively use it by virtue of minor legal alterations.

Abovementioned Resolution N242 of Tbilisi Government (20 August 2010) on –„the Approval of the Rules for the Forest use is one of the most important legal act, which fully comprises all the aspects of forest use and its diffusion on the forest cover adjacent to the capital is necessary and crucial. The changes and additions are made to this Resolution by the Resolution N33 of Tbilisi Government (21 January 2011) on –„ The Changes and additions made on 20 August 2010 Resolution N242 of Tbilisi Government on the Approval of the rules for the Forest use and by 04 January 2011 Resolution N1 of Tbilisi Government on –„ The Changes and additions made on 20 August 2010 Resolution N242 of Tbilisi Government on the Approval of the rules for the Forest use”. Exactly the sum of the legislative acts provides the regulative norms of the forest use, also the full picture of specific rights and responsibilities; subsequently their application on the capital is an important factor.

As the greenery and adjacent forest of the capital are of a particularly importance, necessary legislative regulations should be implemented in acts like the Resolution N241 of Tbilisi Government (13 August 2010) on –„the Rule of Forest Protection and Restoration, the Resolution N2.01.32 of Tbilisi Government (31 January 2011) on „the Approval of the Rules for the Protection and Restoration of Green Plants on the territory of Tbilisi and also in the Resolution N96 of the Minister of Energy and Natural Resources of Georgia (24 June 2011) on the Approval of the rules for timber movement on the territory of Georgia and the technical regulation of primary manufacturing facility (factory) of round timber. The change, aggregation and spread on Tbilisi the provisions of the latter acts, will probably avoid the mistakes and errors, which might appear during the process of carrying after the forest fund. For example, the legal planning of protection are proper distribution of wood on population and subsequently the implementation of the document authorizing the legality of various actions. Particularly, it is possible to work out and approve the form of the authorizing document for the green plants preparation and the rule of issuing the form proving the legality of prepared green plants. The latter will provoke the order, will make stricter the responsibilities of physical and legal entities to obey determined procedures and in overall regulate the existing chaotic situation.

It is particularly important to spread on the capital the Resolution N96 of the Minister of Energy and Natural Resources of Georgia (24 June 2011) on the Approval of the rules for timber movement on the territory of Georgia and the technical regulation of primary manufacturing facility (factory) of round timber, because during the protection cuts, timber value of trees are also cut and due to the absence of regulating legislation materially very valued wood is lost which is sawed on the size of firewood. The way out of such situation is the respective changes made in the rules of issuing authorizing documentation for the round log transportation that will

regulate the primary processing conditions of the round timber (log) on the territory of Tbilisi.

### **3. Expected Outcomes**

As part of the above listed legislative acts is adopted by the Forest Department of the Ministry of Energy and Natural Resources of Georgia, their legal or practical way of forest fund management requires thorough study and sharing. Exactly, by virtue of meetings, negotiations and opinion-sharing it will be possible to receive final decisions on various alterations.

It should be noted that for now an interesting meeting was held with the Legal Departments of Tbilisi City Hall and the Ministry of Energy and Natural Resources of Georgia, where the basic discussion was about current legislation of forest, existing errors, occurred challenges in practice and prospective alterations. While adopting laws and respective changes, the consultation and collaboration with the specialists was named as a main factor, as forest and its regulation constitutes a very specific issue. Furthermore, there appeared to be some dissenting opinions, such as definition of various terms, authorized bodies regulating specific tasks and also institutions issuing the permits. More meetings have been arranged and specific goals have been set for the future, while the main goal of all three participating parties is the improvement of existing forest legislation in general and comprising under the legal framework the State Forest Fund located on the adjacent territories of Tbilisi.

In addition, the application of international practice is also interesting and necessary, as well as the study of various essential documentation like the Forest Codes of different leading European countries, the non-binding legal instrument of UN (2007), concerning all types of forest, the Convention on Biological Diversity (ratified by Georgia on 02 June 1994), Framework Convention on Climate Change (ratified by Georgia on 29 July 1994), also Kyoto Protocol (ratified by Georgia on 16 June 1994) and etc. All aforementioned documents, together with other numerous international statutes, form the mechanism of sustainable forest management with the purpose to achieve four main aims: reducing deforestation and forest degradation; enhancing forest-based economic, social and environmental benefits, increasing the area of forests under sustainable management; and enhancing financing for sustainable forest management. The latter goals are in direct proportion concern to the Georgian forest and among them forest fund surrounding the capital, as Tbilisi which is densely populated and over time more and more people are coming from regions especially faces the ecological threats.

Forest fund provide a number of goods and services, which are essential for population and crucial for economic development. It offers access to water, agricultural productivity, energy, soil conservation and flood control. Forests are also

home to at least 80 per cent of terrestrial biodiversity, and are a major carbon sink for regulating global climate. Significant part of Georgian population depends on forest resources for livelihoods and many rely on forests for food, shelter and water. Sustainable forest management provides great opportunities for adapting to climate change by increasing the resilience of people and ecosystems. Correctly planned, studied and implemented amelioration process of existing legal framework governing the forest sector will ultimately prevent the violation of the natural resources, will bring within the legal margins the movement of timber in Tbilisi and efficiently lead the recovery-improvement measures of environment.

#### **4. References and Data Sources**

- Codex. Net R3-Georgian Legislative database;
- The National Parliamentary Library of Georgia;
- The National Library of Supreme Court of Georgia;
- The publications of the Ministry of Energy and Natural Resources of Georgia;
- Forestry Plan of Forestry Division (2010);
- Meeting and discussion with the Legal department of the Ministry of Energy and Natural Resources of Georgia;
- Meetings and discussions with the Legal Department of Tbilisi City Hall;
- Forest Cover, Forest types, Breakdown of forest types, Change in Forest Cover, Primary forests, Forest designation, Disturbances affecting forest land, Value of forests, Production, trade and consumption of forest products -- The Food and Agriculture Organization of the United Nations Forest Resources Assessment (2005 & 2010) and the State of the World's Forests (2011,2010, 2009, 2007, 2005, 2003, 2001);
- The United Nations-DESA-Department of Economic and Social Affairs-Sustainable Forest Management;
- Westlaw-International Treaties Database.

**giz**



**Sustainable Management of Biodiversity  
South Caucasus**

Programme Office  
Ministry of Environmental Protection  
6, Gulua St, 6th. fl  
0114 Tbilisi Georgia  
T: +995-32-2201828  
[www.giz.de](http://www.giz.de)

© Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2012