



Sustainable Management of Biodiversity, South Caucasus

**ქარსაცავი ზოლების სამართლებრივი მდგომარეობა
საქართველოში**

Assessment of legal status of windbreaks in Georgia

ანანო ბერიძე

Anano Beridze

Working Papers – 49/2012

სარჩევი

I. მოხსენების მიზანი და ქარსაცავი ზოლების მნიშვნელობა	1
II. ქარსაცავი ზოლების სამართლებრივი მდგომარეობა	2
1) სამართლებრივი ნორმები ქარსაცავი ზოლების შესახებ	2
2) საქართველოს კანონი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ	2
III. ქარსაცავი ზოლების დაცვა და კონტროლი თბილისსა და მის შემოგარენში	4
1) ბუნებრივი რესურსების სააგენტო	4
2) ქ. თბილისის მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების სამსახური	
IV. ქარსაცავი ზოლები საქართველოს რეგიონებში (დედოფლისწყარო)	4
1) ფერმებისათვის გამოყოფილი ტერიტორიების არარსებობა	5
2) გარემოს დაცვის ინსპექცია	5
3) ზედამხედველობის სამსახურის როლი ქარსაცავი ზოლების დაცვის კუთხით	6
4) პოლიცია	
5) სოფლის მეურნეობის სამინისტროს თანამშრომლობა	6
6) ფინანსური მხარდაჭერა	8
V. რეკომენდაციები	9
1) არსებული სამართლებრივი ნორმების დახვეწა	10
ა) ქარსაცავი ზოლის ცნება	10
ბ) საქართველოს კანონი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ	10
გ) ქარსაცავი ზოლების დაზიანება ხანძრის შედეგად	11
2) ახალი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის შემუშავების საჭიროება	12
7. დანართი	12
კანონებისა და ნორმატიული აქტების ჩამონათვალი	14
შეხვედრები	14

Content

I. Aim of the report and the importance of windbreaks	15
II. Legal status of windbreaks	15
1) Law regulations about windbreaks	15
2) Georgian Law on property of agricultural lands	16
III. Protection and controlling the windbreaks in Tbilisi and its surrounding territories	
1) Agency of Natural Resources	16
2) The Department of Ecology and Green Spaces	16
IV. Windbreaks in the regions of Georgia	17
1) Nonexistence of farm territories	18
2) Inspection of Environmental Protection	18
3) The role of Supervision Service in protecting the windbreaks	18
4) Police	18
5) Cooperation with the Ministry of Agriculture	19
6) Financial support	19
V. Recommendations	20
1) Improvement of existed law regulations:	20
a) Definition of the windbreak	20
b) Georgian Law on property of agricultural lands	20
c) Damaging of the windbreaks caused by fire	21
2) Importance of adoption of separate Regulation about windbreaks	21
VI. Enclosure	21
List of Laws and Normative Acts	23
Meetings	23
	23

I. მოხსენების მიზანი და ქარსაცავი ზოლების მნიშვნელობა

წინამდებარე მოხსენების მიზანია ქარსაცავი ზოლების შესახებ არსებული სამართლებრივი ნორმების წარმოდგენა და მათი შეფასება. გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოში თითქმის არ არსებობს ქარსაცავი ზოლების მარეგულირებელი ნორმები, ძალიან რთულია მათ სამართლებრივ მდგომარეობაზე საუბარი. თუმცა, არსებობს რამდენიმე „ხელმოსაჭიდი“ რეგულაცია, რომელთა საფუძველზეც შესაძლებელია იმის დადგენა, თუ რეალურად რა როლი ენიჭება ქარსაცავ ზოლებს საქართველოს გარემოს დაცვის კუთხით და რამდენად შესაბამისობაშია ეს ნორმები ქართულ რეალობასთან. სწორედ პრაქტიკული მაგალითების განხილვის შედეგად ხდება ნათელი, თუ სამართლებრივად რამდენად დაურეგულირებელია ქარსაცავი ზოლების, მათი დაცვისა და კონტროლის მექანიზმები.

საქართველოში ოდითგანვე უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭებოდა სოფლის მეურნეობას. შესაბამისად, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების სახნავ-სათესი მიწების ქარისა და სხვა ბუნებრივი თუ არაბუნებრივი საფრთხისაგან დაცვის მიზნით საქართველოს რეგიონებში მრავალი წლის მანძილზე არსებობს ქარსაცავი ზოლების გაშენების კულტურა. 90-იან წლებში, მიწის პრივატიზების შესახებ კანონის მიღებამდე ქარსაფარი ზოლების დაცვის მოვალეობა ავტომატურად ეკისრებოდა როგორც სახელმწიფო, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს. ხოლო მას შემდეგ, რაც მიწების პრივატიზება მოხდა, ფაქტობრივად არ არსებობს რეგულაციები ქარსაცავი ზოლების გაშენების, მათი მოვლა-პატრონობისა და მათი დაზიანების შემთხვევაში შესაბამისი ღონისძიებების გატარების შესახებ. საქართველოს რეგიონებში მრავალი წლის წინ გაშენებული ქარსაცავი ზოლები სრულიად მოუვლელია და მათზე ზედამხედველობას არავინ ახორციელებს. გზების გასწვრივ დარგულ ხეთა უმეტესობა ან იჭრება მოსახლეობის მიერ, ან უკანონო ძოვების შედეგად ზიანდება.

სწორედ ამ და მრავალი სხვა პრობლემის გამო, აუცილებელი ხდება არსებული სამართლებრივი ნორმების გადახედვა, საჭიროების შემთხვევაში ახალი რეგულაციების შემუშავება და მათი რეალობასთან მორგება.

II. ქარსაცავი ზოლების სამართლებრივი მდგომარეობა

1) სამართლებრივი ნორმები ქარსაცავი ზოლების შესახებ

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოში როგორც ასეთი ქარსაცავი ზოლების შესახებ კანონი და სხვა სპეციალური სამართლებრივი ნორმები არ არსებობს. თუმცა, არსებობს საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 4 სექტემბრის განკარგულება „საქართველოში დასახლებული ადგილებისა და თბილისის შემოგარენში ტყის ფონდის მიწებზე უკანონო მოქმედების შედეგად ბოლო წლებში დაზიანებული მწვანე ნარგავებისა და ქარსაფარი ზოლების აღდგენა-განახლების შესახებ“, რომლის თანახმად, საქართველოს სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი ვალდებულია, მაქსიმალური ყურადღება დაუთმოს ყოფილი სახელმწიფო ქარსაცავი ზოლების აღდგენა-განახლებას ქვეყნაში დასახლებული ადგილების მიმდებარედ (მუხლი 1, პუნქტი “ბ“). როგორც საქართველოს სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულებაშია აღნიშნული, დეპარტამენტის საქმიანობა მოიცავს თბილისსა და საქართველოს თითქმის ყველა რეგიონს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდა ვივარაუდოთ, რომ რეგულაცია ვრცელდება საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე, თუმცა, რეალურად გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს რეორგანიზაციის შემდეგ საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს ფუნქციები ამ საკითხში განუხორციელებელია.

2) საქართველოს კანონი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ

ერთერთი საკმაოდ პრობლემატური საკითხი გახლავთ ქარსაცავი ზოლების საკუთრება, რაც ძალიან ბევრ პრაქტიკულ სირთულეებს ქმნის განსაკუთრებით საქართველოს რეგიონებში. 2010 წლის 7 ივლისს საქართველოს კანონში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ შეტანილი იქნა ცვლილება, რომლის თანახმად, „ქარსაფარი ზოლი არის მისი მომიჯნავე მიწის მესაკუთრეთა საერთო

საკუთრება“. ერთი შეხედვით წინადადების მარტივი ფორმულირება სულაც არ აღმოჩნდა მარტივი იმ ორგანოებისათვის, რომლებიც ქარსაცავი ზოლების დაცვასა და აღდგენაზე კონტროლს ახორციელებენ, კერძოდ მუნიციპალიტეტების ზედამხედველობის სამსახურები. ეს კანონი ძირითადად, მისი შინაარსიდან გამომდინარე, საქართველოს რეგიონებზე ვრცელდება.

- უპირველესყოფლისა უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოხსენებული ჩანაწერი პირდაპირ წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კანონთან ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. კერძოდ, კანონის 47-ე მუხლის პირველი ნაწილის “გ” პუნქტში პირდაპირაა მითითებული, რომ თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაშია “თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა”. აღნიშნული პუნქტის ქვეპუნქტებში მითითებულია, თუ რა არ შედის თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში და ამ ჩამონათვალში არსადაა ნახსენები ქარსაცავი ზოლები.
- მეორე, რაც ძალიან მნიშვნელოვანია წინამდებარე კანონის პრაქტიკულ დონეზე გამოყენების თვალსაზრისით არის ის, რომ, თუკი ქარსაცავი ზოლები ფერმერებისა და გლეხების პირად საკუთრებაში გადავა, ზედამხედველობის სამსახურს, რომელიც რეგიონებში ახორციელებს კონტროლს ქარსაცავი ზოლების დაცვაზე, აღარ შეეძლება შეასრულოს ამ კუთხით თავისი საქმიანობა. ქარსაცავი ზოლების უკანონო ჭრა მაშინაც კი აქტუალურ პრობლემას წარმოადგენდა, როდესაც ისინი მუნიციპალიტეტების საკუთრებას წარმოადგენდნენ. მიწის მესაკუთრეთა საკუთრებაში გადასვლით ქარსაცავი ზოლების დაცვა, მოვლა-პატრონობა და მათი აღდგენა კი შეუძლებელი გახდება.

აღნიშნული პრობლემის წინაშე დგას დედოფლისწყაროს რაიონიც, სადაც ადგილობრივი გამგეობის წარმომადგენლებთან და ზედამხედველობის სამსახურის თანამშრომლებთან შეხვედრისას გაირკვა, რომ ფერმერები და გლეხები არ არიან ინფორმირებულნი კანონში განხორციელებული ცვლილების შესახებ. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონის 47-ე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ კანონში განხორციელებული ჩანაწერი (მე-4 მუხლის მე-8 ნაწილი) პარალელურად მოქმედებს. აუცილებელია, დროულად იქნეს მიღებული შესაბამისი ზომები აღნიშნული პრობლემის თავიდან აცილების მიზნით ვინაიდან, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების

შესახებ კანონის ცვლილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ხელ-ფეხს უბოჭავს თავიანთი მოვალეობების შესრულების კუთხით.

III. ქარსაცავი ზოლების დაცვა და კონტროლი თბილისსა და მის შემოგარენში

1) ბუნებრივი რესურსების სააგენტო

2010 წლის 13 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის დადგენილების თანახმად “სახელმწიფო ტყის ფონდის საზღვრის დადგენის წესის შესახებ” თბილისსა და მის შემოგარენში გაშენებული ქარსაცავი ზოლები ე.წ. დაცვითი ზოლები, საქართველოს სახელმწიფო ტყის ფონდის მართვის სფეროში შედიოდა. უშუალოდ სახელმწიფო ტყის ფარგლებში არსებულ ქარსაცავ ზოლებზე კონტროლს, გარემოს დაცვის სამინისტროს რეორგანიზაციამდე, ახორციელებდა სატყეო დეპარტამენტი, რომელიც ამჟამად ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს შემადგენლობაშია, თუმცა მისი ფუნქციები პრაქტიკულ დონეზე ვერ ხორციელდება მრავალი ცვლილების გამო.

კერძოდ, საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 20 აგვისტოს “ტყითსარგებლობის წესის დამტკიცების შესახებ” დადგენილების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ე.წ. დაცვითი ტყის ზოლები, ანუ ქარსაცავი ზოლები განეკუთვნება განსაკუთრებული ფუნქციური დანიშნულების უბანს, რაც გულისხმობს იმას, რომ მათი უკანონო ჭრა და დაზიანება დაუშვებელია, თუკი ჭრა არ ხორციელდება განახლების მიზნით, ე.წ. სარეკონსტრუქციო ჭრა. უკანონო ჭრის და აგრეთვე ხანძრის შემთხვევას როგორც წესი, იძიებდა გენერალური ინსპექცია, რომელსაც ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს თანამშრომლები მიმართავდნენ არსებული დარღვევის შესახებ და შემდეგ საქმე გადაეცემოდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს და იგი ახორციელებდა მოძიებას, რის საფუძველზეც, კანონის დამრღვევს ეკისრებოდა ან ჯარიმა, ან დგებოდა მისი სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 63-ე და 76-ე მუხლი).

2010 წლიდან თბილისსა და მის შემოგარენში ქარსაცავი ზოლების დაცვასა და მათზე ზედამხედველობას ახორციელებს მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების საქალაქო სამსახური.

2) ქ. თბილისის მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების სამსახური

ქ. თბილისის მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების სამსახურს უდიდესი წვლილი მიუძღვის თბილისსა და მის შემოგარენში ქარსაცავი ზოლების დაცვის კუთხით და მას კიდევ ერთი უპირატესობა გააჩნია იმ თვალსაზრისით, რომ უშუალოდ აღნიშნული სამსახურის თავმჯდომარეს შეუძლია კანონის და სხვა ნორმატიული აქტების ახლებურად იმგვარად ფორმულირება, რომ მაქსიმალურად იქნეს ისინი რეალობასთან შესაბამისობაში მოყვანილი. გარდა ამისა, ეკოლოგიისა და გამწვანების სამსახურს შესაძლებლობა აქვს გავლენა იქონიოს რედაქტირებული ნორმატიული აქტების მიღებაზე, დამტკიცებასა და მათ პრაქტიკულ გამოყენებაზე.

თუმცა, ამჟამად მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების სამსახურის დაქვემდებარებაში მხოლოდ თბილისი და მისი შემოგარენი ტერიტორიებია, სამსახურის თავმჯდომარესთან შეხვედრაზე აქცენტი გაკეთდა იმაზეც, თუ როგორ წაადგება რეგიონებსაც ქარსაცავი ზოლების შესახებ თუ იარსებებს ჩანაწერები ისეთ კანონებსა და ნორმატიულ აქტებში, რომლებიც სახელმწიფო ორგანოების მოვალეობებს განსაზღვრავს.

მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების სამსახური 2010 წლიდან ეწევა ქარსაფარი ზოლების გაშენებას თბილისში, კერძოდ დიდმისა და ვარკეთილის ტერიტორიაზე. აღნიშნული სამსახური უშუალოდ არ აწარმოებს კონტროლს ქარსაცავი ზოლების დაცვაზე. რაიმე სახის დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში, მაგალითად როგორცაა უკანონო ჭრა, უკანონო ძოვება ან ხანძარი მოქალაქეთა დაუდევრობის შემთხვევაში, ეკოლოგიისა და გამწვანების სამსახური გასცემს ნებართვას ქ. თბილისის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურზე, რათა მისმა წარმომადგენლებმა განახორციელონ ამა თუ იმ ობიექტის კონტროლი, შესაბამისი ზომები მიიღონ ზემოაღნიშნული დარღვევების თავიდან აცილებისათვის და აგრეთვე, სათანადო სანქციები გამოიყენონ სამართალდამრღვევთა მიმართ. აღნიშნულ შემთხვევებში

ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური მიმართავს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 151¹-ე მუხლს.

მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების სამსახური ახდენს ქალაქის გამწვანების რუკის აქტუალიზაციას ყოველ სამ კვირაში ერთხელ. ეს საშუალებას აძლევს ზედამხედველობის სამსახურს, საქმის კურსში იყოს, თუ რომელი ტერიტორიები ექვემდებარება მათ კონტროლს და სად ფიქსირდება ყველაზე მეტი საჭიროება მათი ზედამხედველობისა. თუმცა, ზედამხედველობის სამსახურის წარმომადგენლები ქარსაცავი ზოლების დაცვაზე კონტროლს ყოველდღიურ რეჟიმში ახორციელებენ. განსაკუთრებით ხშირად თბილისის შემოგარენში ქარსაცავი ზოლები ზიანდება უკანონო ძოვების შედეგად, აგრეთვე არც თუ ისე იშვიათია უკანონო ჭრა და მოქალაქეთა დაუდევრობის გამო ხანძრის გამოწვევით ქარსაცავი ზოლების განადგურება. ამის გამო მაქსიმალურად ხდება ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის თანამშრომელთა დატრენინგება და გადამზადება.

IV. ქარსაცავი ზოლები საქართველოს რეგიონებში

იმისათვის, რათა ნათელი წარმოდგენა შეგვექმნას, თუ რეალურად როგორ ხდება ქარსაცავი ზოლების სამართლებრივ თუ პრაქტიკულ დონეზე კონტროლი და მოვლა-პატრონობა რეგიონებში, ვისაუბროთ დედოფლისწყაროს რაიონში არსებულ მდგომარეობაზე. დედოფლისწყაროს რაიონის გამგეობისა და ზედამხედველობის სამსახურის თანამშრომლებთან შეხვედრის საფუძველზე გაირკვა, რომ საკმაოდ მრავალი პრობლემა არსებობს, რითაც გამოწვეულია ქარსაცავი ზოლების აბსოლუტური დაუცველობა არა მხოლოდ დედოფლისწყაროში, არამედ საქართველოს თითქმის ყველა რეგიონში. განვიხილოთ თითოეული მათგანი დეტალურად.

1) ფერმებისათვის გამოყოფილი ტერიტორიის არარსებობა

უპირველესი პრობლემა, რაც საბოლოო ჯამში იწვევს ქარსაცავი ზოლების დაზიანებას და შემცირებას რეგიონებში გახლავთ ფერმების გადაჭარბებული რაოდენობა. როგორც გამგეობის თანამშრომლებმა აღნიშნეს, დედოფლისწყაროში არ არის ფერმებისათვის გამოყოფილი სპეციალური

ტერიტორიები და შესაბამისად, გლეხებსა და ფერმერებს შესაძლებლობა აქვთ, ნებისმიერ, მათთვის სასურველ ადგილას გააშენონ ფერმები. უფრო მეტიც, ყოველი მეორე მიტოვებული სახლი გამოყენებულია ფერმის დანიშნულებით. იქ, სადაც არ არის საძოვარი მინდორ-ბალახი, ბუნებრივია არც უნდა არსებობდეს ფერმები. თუმცა, რეალობა რეგიონებში სულ სხვაა. გამგეობა ითხოვს, რომ არსებობდეს რაიმე რეგულაცია, რომელიც დაადგენს და გამოყოფს ტერიტორიებს ე.წ. კანონიერი ფერმების გაშენებისათვის. ამგვარი ტერიტორიების არარსებობა განაპირობებს სწორედ იმას, რომ ძროხები და ცხვრები ხშირად ქარსაცავ ზოლებს ანადგურებენ. თუმცა, შესაბამის ზედამხედველობის ორგანოებს არ შეუძლიათ აუკრძალონ ფერმერებს ამა თუ იმ ტერიტორიაზე უკანონო ფერმების გაშენება, ვინაიდან, მათ კანონი არ აძლევს ამის საშუალებას.

2) გარემოს დაცვის ინსპექცია

საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს რეორგანიზაციამდე, საქართველოს რეგიონებში ქარსაცვაში ზოლების დაცვაზე კონტროლს გარემოს დაცვის ინსპექციაც ახორციელებდა. თუმცა, სამინისტროს რეორგანიზაციის შემდეგ, მათი ფუნქციები სრულიად გადაუნაწილებელი და გაუწერელი დარჩა ამ კუთხით.

3) ზედამხედველობის სამსახურის როლი ქარსაცავი ზოლების დაცვის კუთხით

დედოფლისწყაროს მაგალითი საკმარისია იმის თვალსაჩინოებისათვის, თუ რამდენად ხშირია ქარსაცავი ზოლების დაზიანება სხვადასხვა მიზეზის გამო. განსაკუთრებით აქტუალური გახლავთ უკანონო ჭრა და უკანონო ძოვების გამო ქარსაცავი ზოლების განადგურება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, კერძოდ გამგეობის ფარგლებში შექმნილი სტრუქტურული ერთეულის - ზედამხედველობის სამსახურის როლი ძალიან დიდია ქარსაცავი ზოლების დაცვასა და მათი მოვლა-პატრონობის კუთხით. კერძოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ადგილი აქვს ქარსაცავი ზოლების დაზიანებას, უკანონო ჭრას და მათ სხვაგვარ

ხელყოფას, გამგეობის ზედამხედველობის სამსახური უფლებამოსილია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონის“ 239 მუხლის მე-14 ნაწილის თანახმად, შეადგინოს ოქმი, რომელსაც შემდეგ წარუდგენს განსახილველად სასამართლოს.

დედოფლისწყაროს რაიონში საკმაოდ წარმატებულად მუშაობს აღნიშნული მეთოდი, ვინაიდან, ყველაზე გავრცელებული დარღვევა ქარსაცავი ზოლების უკანონო ჭრაა. ზედამხედველობის სამსახური ამგვარ დარღვევებზე ხელმძღვანელობს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 151-ე მუხლით, რომლის თანახმად, „თვითმმართველი ქალაქის ტერიტორიაზე არსებულ ბუღვარში, პარკში ან სკვერში მწვანე ნარგავების დაზიანება ან/და თვითნებური მოჭრა, ან გამწვანებისათვის გამოყოფილი ზოლის დაზიანება“ იწვევს პიროვნების დაჯარიმებას 500 ლარის, ხოლო განმეორებით ამგვარი ქმედების ჩადენა - 1000 ლარის ოდენობით. ზედამხედველობის სამსახური, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ადგენს ოქმს, რომელსაც წარუდგენს სასამართლოს და შემდგომში სასამართლო ახდენს სამართალდამრღვევის დაჯარიმებას და მისთვის სათანადო თანხის ჩამორთმევას.

თუმცა, ამ კუთხით რეგიონებში არსებობს ერთი პრობლემა. კერძოდ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 244-ე მუხლის თანახმად, მაშინ, „როდესაც ოქმის შედგენა აუცილებელია, მაგრამ მისი აღვილზე შედგენა შეუძლებელია“, ასეთ დროს გამგეობა ნებას რთავს ზედამხედველობის სამსახურს, მიიღოს დადგენილება, რისი უფლებაც ზედამხედველობის სამსახურს პრაქტიკულად არ გააჩნია, ვინაიდან, მხოლოდ გამგეობას აქვს დადგენილების მიღების უფლება, რის საფუძველზეც ზედამხედველობის სამსახურის წარმომადგენლები ადგენენ ოქმს. ეს საკითხი საკმაოდ აქტუალურია დედოფლისწყაროს რაიონში და შესაბამისად, უმჯობესი იქნებოდა, რომ კანონში ამის შესახებ რაიმე ჩანაწერი გაკეთდეს.

კიდევ ერთი პრობლემატური საკითხი გახლავთ ხანძრის შემთხვევაში ქარსაცავი ზოლების დაზიანება, რაც ძირითადად მოსახლეობის დაუდევრობითაა გამოწვეული. სამწუხაროდ, კანონში არ არსებობს მითითება იმის შესახებ, თუ რა ოდენობით დაეკისრება პასუხისმგებლობა პიროვნებას, რომლის დაუდევრობის გამო ქარსაცავ ზოლს ცეცხლი გაუჩნდება, და აგრეთვე რომელი მუნიციპალური ორგანოს მოვალეობაა, რა ღონისძიებები გაატაროს უშუალოდ ასეთ შემთხვევაში. აქედან გამომდინარე, საჭირო ხდება

სპეციალური ჩანაწერის გაკეთება კანონში, კერძოდ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 151-ე მუხლში.

4) პოლიცია

მიუხედავად იმისა, რომ პოლიციას დიდი როლი უნდა ენიჭებოდეს ქარსაცავი ზოლების დაცვისა და კონტროლის კუთხით, საქართველოს რეგიონებში ეს საკითხი სრულიად დაურეგულირებელია როგორც სამართლებრივ, აგრეთვე პრაქტიკულ დონეზე. არსებობს შემთხვევები, როდესაც პოლიციის თანამშრომლები ზედამხედველობის სამსახურის წარმომადგენლებს თავად მიჰყავთ შემთხვევის ადგილზე/ობიექტზე, რათა უბრალოდ დაფიქსირდეს პოლიციის ადგილზე ყოფნა.

ეს კი იმის აუცილებლობას ქმნის, გარკვეული ჩანაწერი ან მითითება გაკეთდეს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 151¹ მუხლში, რომელიც ადგენს, რომ “ქალაქ თბილისის ტერიტორიაზე მწვანე ნარგავების დაზიანების, თვითნებური გაჩეხვის ან/და გადატანის და მწვანე ნარგავების მოვლა-აღდგენის წესების დარღვევის შემთხვევაში, სამართალდამრღვევი პირის მიერ უფლებამოსილი ორგანოს წარმომადგენლის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობის შემთხვევაში უფლებამოსილ ორგანოს უფლება აქვს” მიმართოს პოლიციას. აღნიშნულ მუხლში საკმარისი იქნებოდა, სათაურშივე გაკეთდეს საქართველოს რეგიონებზე მითითება, რის შემდეგაც ბუნებრივად გააქტიურდება პოლიციის ჩართულობა ქარსაცავი ზოლებზე კონტროლის განხორციელების თვალსაზრისით, ვინაიდან, ხშირია შემთხვევები, როდესაც სამართალდამრღვევი ფერმერი ან გლეხი ან სხვა პირი, არ ემორჩილება ზედამხედველობის სამსახურის წარმომადგენლებს და კვლავ განაგრძობს უკანონო ჭრას და უკანონო ძოვებას აკრძალულ ტერიტორიაზე.

5) სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან თანამშრომლობა

ზემოხსენებული განკარგულების თანახმად „*საქართველოში დასახლებული ადგილებისა და თბილისის შემოგარენში ტყის ფონდის მიწებზე უკანონო მოქმედების შედეგად ბოლო წლებში დაზიანებული მწვანე ნარგავებისა და*

ქარსაფარი ზოლების აღდგენა-განახლების შესახებ“; ადგილობრივმა თვითმმართველობის ორგანოებმა სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან ერთად უნდა გაუწიონ კონტროლი ქარსაფარი ზოლების მოვლა-პატრონობას. კერძოდ: ჩაატარონ ქარსაფარი ზოლების სრული ინვენტარიზაცია, სათანადო ახსნა-განმარტებითი მუშაობა გასწიონ ფერმერებსა და მოიჯარეებს შორის მათ კუთვნილ ან იჯარით აღებულ მიწის ნაკვეთებზე ქარსაფარი ზოლების დაცვისა და გაშენების აუცილებლობის შესახებ. ეს კი გულისხმობს იმას, რომ სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მრავალი ფუნქცია ეკისრება ქარსაცავი ზოლების დაცვის კუთხით რეგიონებში.

თუმცადა, სოფლის მეურნეობის სამინისტროს როგორც საზოგადოებასთან ურთიერთობის, აგრეთვე იურიდიული დეპარტამენტის თანამშრომლებმა როგორც აღნიშნეს, არანაირი ფუნქციები და მოვალეობები არ აკისრიათ ქარსაცავი ზოლების დაცვისა და მათი აღდგენის კუთხით არათუ რეგიონებში, არამედ თბილისში და მის შემოგარენშიც კი. ფაქტია, რომ ამ კუთხით სოფლის მეურნეობის სამინისტროსათვის დაკისრებული მოვალეობები სრულიად განუხორციელებელია.

6) ფინანსური მხარდაჭერა

დედოფლისწყაროს გამგეობის თანამშრომლებმა აღნიშნეს, რომ მათ არანაირი ფინანსური მხარდაჭერა არ აქვთ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროდან, იმისათვის, რათა მასშტაბურად იზრუნონ ქარსაცავი ზოლების გაშენებაზე და მათი მოვლა-პატრონობისათვის საჭირო ღონისძიებები გატარებაზე. პრეზიდენტის 2003 წლის ზემოხსენებულ განკარგულებაში წერია, რომ ფინანსთა სამინისტროს მოვალეობაა, ბიუჯეტის ფორმირებისას, გაითვალისწინოს ქარსაცავი ზოლების ინვენტარიზაციისა და მათი აღდგენა-რეაბილიტაციისათვის თანხების გამოყოფა. როგორც გაირკვა, 2003 წლამდე და არც მის შემდეგ ფინანსთა სამინისტროს არც ერთხელ არ გამოუყვია სათანადო თანხა დედოფლისწყაროს რაიონში ქარსაცავი ზოლების დაცვასთან დაკავშირებული ღონისძიებების გატარებისათვის.

V. რეკომენდაციები

1. არსებული სამართლებრივი ნორმების დახვეწა

ა) ქარსაცავი ზოლის ცნება

ძალიან რთულია ქარსაცავი ზოლების სამართლებრივ რეგულირებაზე საუბარი, მაშინ, როდესაც არ არსებობს ქარსაცავი ზოლის ცნება. ქალაქ თბილისის მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების სამსახურის უფროსის მოადგილესთან შეხვედრისას აღმოვაჩინეთ, რომ ეკოლოგიისა და გამწვანების სამსახურის სახელმძღვანელო ლექსიკონშიც კი არ არის შეტანილი ტერმინი „ქარსაცავი ზოლი“. თუმცა, ქარსაცავი ზოლები მრავალ სამეცნიერო ნაშრომში ნახსენებია, როგორც მინდორსაცავი ტყის ზოლები.

ბატონი ვასილ ჩალაძის შემოთავაზებით, უპირიანი იქნებოდა ქალაქ თბილისის მთავრობის 2011 წლის 31 იანვრის „ქ. თბილისის ტერიტორიაზე მწვანე ნარგავების მოვლისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“ დადგენილების ტერმინთა განმარტებაში (მე-2 მუხლი) შეტანილი იქნეს ქარსაფარი ზოლის დეფინიცია კერძოდ, დეფინიციაში აღნიშნული უნდა იყოს, თუ კონკრეტულად რამდენი ხე წარმოადგენს ქარსაცავ ზოლს, მაგალითად არის თუ არა სამი ერთ ზოლად დარგული ხე ქარსაცავი ზოლი. აგრეთვე დეფინიციაში განსაზღვრული უნდა იყოს, თუ რა მანძილი უნდა იყოს ქარსაცავ ზოლში დარგულ ხეებს შორს. და დეფინიციის შინაარსიდან უნდა გამომდინარეობდეს ის, თუ რისთვის არის ქარსაცავი ზოლი განკუთვნილი. შესაძლებელია დეფინიციის უფრო განვრცობილად ჩამოყალიბება.

მას შემდეგ, რაც დეფინიცია შევა ტერმინთა განმარტების ნაწილში, შესაძლებელი ხდება, ზემოაღნიშნულ დადგენილებაში ცალკე მუხლი დაეთმოს ქარსაცავი ზოლების დაცვას და მათ მოვლა-პატრონობას. მაგალითად, დადგენილების მე-9 მუხლი ადგენს მწვანე ნარგავების ტერიტორიის ხანძრისაგან დაცვის მოთხოვნებს. ქარსაცავი ზოლების ცნების არსებობა საშუალებას მისცემს მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების საქალაქო სამსახურს, ცალკე გააკეთოს მითითება დადგენილებაში ქარსაცავ ზოლებზე ამგვარი მოთხოვნების დადგენისას.

ბ) საქართველოს კანონი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ

ერთერთ ყველაზე მნიშვნელოვან და პრობლემატურ საკითხს რეგიონებში დღესდღეობით წარმოადგენს ქარსაცავი ზოლების მათი მომიჯნავე მიწის მესაკუთრეთა საკუთრებაში გადასვლა.

ბა) როგორც ზემოთ აღინიშნა, კანონის ეს ჩანაწერი წინააღმდეგობაში მოდის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონის 47-ე მუხლის „გ“ პუნქტთან. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ უნდა მოხდეს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის 47-ე მუხლის „გ“ პუნქტის გაუქმება; ან შესაბამისი მითითება უნდა გაკეთდეს ქარსაცავ ზოლებზე, როგორც 47-ე მუხლის „გ“ პუნქტის რომელიმე ქვეპუნქტში, კერძოდ, რომ ისინი არ წარმოადგენენ “თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის“ შემადგენელ ნაწილს.

ბბ) რაც შეეხება უშუალოდ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ კანონში განხორციელებულ ცვლილებას, ვინაიდან იგი ძალიან დიდ სირთულეს უქმნის მუნიციპალურ ორგანოებს შემდგომში ქარსაცავი ზოლების დაცვისა და მათი მოვლა-პატრონობისათვის საჭირო ღონისძიებების გატარების თვალსაზრისით, უმჯობესია თუ მე-4 მუხლის მე-8 ნაწილი შემდეგნაირად იქნება ჩამოყალიბებული: „ქარსაფარი ზოლი არის მისი მომიჯნავე მიწის მესაკუთრეთა საერთო საკუთრება, თუმცა მისი დაცვისა და კონტროლის ფუნქციებს ინარჩუნებენ შესაბამისი მუნიციპალური ორგანოები.“

გ) ქარსაფარი ზოლების დაზიანება ხანძრის შედეგად

სამწუხაროდ თბილისშიც და რეგიონებშიც ძალიან ხშირია მოქალაქეთა დაუდევრობის გამო გამოწვეული ხანძრის შედეგად ქარსაცავი ზოლების დაზიანება ან მათი განადგურება. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 151-ე და 151¹-ე მუხლებში გამოიყენება ტერმინი „დაზიანება“. თუმცა, ხშირია შემთხვევები, როდესაც ზიანის შეფასების სათანადო მექანიზმების არარსებობის გამო, ძნელი ხდება პიროვნების დაჯარიმება მისი

ქმედებით გამოწვეული ზიანის ოდენობიდან გამომდინარე და ამის საშუალებას არც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი იძლევა. შესაბამისად, მიზანშეწონილი იქნებოდა, თუკი ზემოაღნიშნულ 151-ე და 151¹-ე მუხლებში ცალკე პუნქტად იქნება გამოყოფილი „მწვანე ნარგავების ხანძრის შედეგად დაზიანება“, რომელზეც მითითებული იქნება ჯარიმის ოდენობა ქმედების პირველადი და განმეორებითი ჩადენის შემთხვევაში.

2. ახალი ნორმატიული აქტის შემუშავების საჭიროება ქარსაცავი ზოლების შესახებ

ქარსაცავი ზოლების შესახებ არსებული სამართლებრივი ნორმების სიმწირე ნაკლებად რეალურია იმის მისაღწევად, რომ ქარსაცავ ზოლები მყარად იქნეს სამართლებრივად რეგულირებული. აქედან გამომდინარე, კარგი იქნება, თუ იარსებებს ცალკე ნორმატიული აქტი მხოლოდ ქარსაცავი ზოლების შესახებ. აღნიშნული ნორმატიული აქტის სახელწოდება შეიძლება იყოს „დადგენილება საქართველოში ქარსაცავი ზოლების გაშენებისა და მათი მოვლა-პატრონობის შესახებ“ ან უბრალოდ „დადგენილება ქარსაცავი ზოლების შესახებ“.

აღნიშნული ნორმატიული აქტი სტრუქტურულად შემდეგნაირად უნდა იქნეს აგებული:

- ქარსაცავი ზოლის განმარტება (ცნება);
- ქარსაცავი ზოლების კატეგორიები;
- ქარსაცავი ზოლების გაშენების წესი, სადაც აღწერილი იქნება პარამეტრები, მანძილები, ტერიტორიების სახეები, ნიადაგის სახეობა და სხვა;
- ქარსაცავი ზოლების საკუთრება, სადაც გამიჯნული იქნება ეს საკითხი ქალაქებისა და რეგიონების მიხედვით;
- ქარსაცავი ზოლების განმკარგავი ორგანოები და მათი ფუნქციები, კერძოდ ორგანოები, რომლებსაც ქარსაცავი ზოლების მოვლა-პატრონობა ევალებათ. კარგი იქნება, თუ ქარსაცავ ზოლებზე კონტროლის ფუნქცია ერთი უწყების ხელში მოექცევა;
- დაბოლოს, თუ რა სანქციები შეიძლება მოჰყვეს ქარასაფარი ზოლების დაზიანებას.

VI. დანართები

კანონებისა და ნორმატიული აქტების ჩამონათვალი

- საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი;
- საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ;
- საქართველოს კანონი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ;
- საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 4 სექტემბრის განკარგულება საქართველოში დასახლებული ადგილებისა და თბილისის შემოგარენში ტყის ფონდის მიწებზე უკანონო ქმედების შედეგად ბოლო წლებში დაზიანებული მწვანე ნარგავებისა და ქარსაფარი ზოლების აღდგენა-განახლების შესახებ;
- ქალაქ თბილისის მთავრობის 2011 წლის 31 იანვრის დადგენილება ქ. თბილისის ტერიტორიაზე მწვანე ნარგავების მოვლისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ
- ქალაქ თბილისის მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების სამსახურის დებულება
- ვასილ გულისაშვილის სატყეო ინსტიტუტის პროექტი ქ. თბილისის დემეტრე თავდადებულის ქუჩის გაყოლებაზე ქარსაფარი ზოლის გაშენება

შესვედრები:

1. გელა თეთრაული – დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი
2. ნათია იორდანაშვილი – საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს სპეციალისტი
3. მაია ჩხობაძე – საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს თანამშრომელი
4. ვასილ ჩალაძე – ქ. თბილისის მერიის ეკოლოგიისა და გამწვანების საქალაქო სამსახურის თავმჯდომარის მოადგილე

I. Aim of the report and the importance of windbreaks

The following report aims to present and evaluate the existed law regulations about the windbreaks in Georgia. Due to the fact that there are almost no regulations about windbreaks, it is very difficult to talk about their legal status. But still there are a few useful regulations, upon which it is possible to establish what an important role have windbreaks in reality for the environmental protection in Georgia and also how these regulations correspond to the Georgian reality. Discussion of practical examples makes it clear how legally unregulated the windbreaks, their protection and control system are.

Agriculture is and was for a great importance in Georgia since many years ago. Georgia has a long experience in planting windbreaks for the protection of agricultural lands from the wind and other natural and unnatural dangers. In the 90-s before adoption of the “Law on Privatization of the land” the state authorities and also local self-governmental authorities were automatically obliged to protect windbreaks in their property. But in fact after privatization of agricultural and nonagricultural lands there had not been created any specific laws and regulations about planting and observation of windbreaks and about conformable measures in case of damaging them. Windbreaks which have been planted many years ago in many regions of Georgia are absolutely neglected and no one cares of them. People cut the trees along the streets illegally or damage the windbreaks with illegal grazing.

Because of these and many other problems it is important to overview the existed law regulations about windbreaks and if is needed, to create new regulations and adjust them to reality.

II. Legal status of windbreaks

1) Law regulations about windbreaks

As mentioned above, there are no laws and other special regulations as such about windbreaks in Georgia. Although it exists an Order of the President of Georgia from 04.09.2003 about “Restoration and renovation of green plants and windbreaks on the Forrest fund lands which were damaged because of illegal actions in the last years in the populated areas of Georgia and Tbilisi surroundings”, which says that the State Department of Forest Economics is obliged to pay a maximum attention to restoration and renovation of old planted windbreaks near the populated areas of Georgia (Article 1, Paragraph “b”). As mentioned in Order of the President of Georgia about “Affirmation of statute of the State Department of Forest Economics”, the activities of the Department include Tbilisi and most regions of Georgia. According to that the regulation shall be considered as extended to the whole territory of Georgia but in reality the functions of the Department of Forest Management, which belongs to the Ministry of Energy and Natural Resources of

Georgia after the reorganization of the Ministry of Environment Protection and Natural Resources, connected to windbreaks are not carried out at all.

2) Georgian Law on property of agricultural lands

One of the problematic issues presents the property of windbreaks, which causes many practical difficulties mostly for the regions of Georgia. On 7th of July 2010 changes were made to the Law of Georgia on “Property of Agricultural Lands”, according that “the windbreak is in property of its adjoining landowners”. At a glance the formulation of the statement is very simple but it has appeared not simple for the authorities, which control over the protection and restoration of the windbreaks, particularly the municipal Supervision Services. Following from the content of this law it extends only on the regions of Georgia.

- First of all it has to be mentioned that this regulation of the law contradicts the Law of Georgia on “Local Self-Governance”. Article 47, Paragraph 1, section “c” of the Law of Georgia on “Local Self-Governance” directly indicates that “the agricultural land in the territory of self-governing unit” is in property of self-governing unit. In the sub-sections of this section is indicated what shall not be in property of self-governance, where the windbreaks are not mentioned.
- The second very important issue for the practical application of this law is that if the windbreaks will move to the private property of farmers and peasants the Supervision Service, which controls the protection of windbreaks, will not be able to fulfill its functions and activities. Illegal cutting of windbreaks was a very actual problem even then when the windbreaks were in property of municipalities. With the transition of ownership of the windbreaks to the landowners it will be impossible to protect and maintain the windbreaks in the future.

The same problem has Dedoplistskaro municipality. During the meeting with representatives of the local government and the Supervision service it became clear that the farmers and peasants are not informed about the amendment made to the law on “Property of agricultural land”. It means that Article 47, Section “c” of the Law on “Local Self-Government” and Article 4, Paragraph 8 of the Law of Georgia on “Property of Agricultural Land” is in force at the same time. It is important to take appropriate measures as soon as possible to avoid farther complications, because the amendment to the Law of Georgia on “Property of Agricultural Land” prevents the competent authorities from carrying out their duties.

III. Protection and controlling the windbreaks in Tbilisi and its surrounding territories

1) Agency of Natural Resources

According to the Decree of the Government of Georgia from 13th of August, 2010 on “Procedure for determining the State Forest Fund boundary” the windbreaks so called “protective forest lines” were governed by State Forest Fund. Before reorganization of the Ministry of Environment Protection and Natural Resources of Georgia the state forest windbreaks were controlled by the Forest Management Department, which now belongs to the Agency of Natural Resources of the Ministry of Energy and Natural Resources but its functions are not carried out any more at this time because of many changes made within the Ministries.

According to Article 2, Section 2 of the Decree of the Government of Georgia from 20th of August, 2010 on “Affirmation of the instructions for Forest Use” the protective forest lines – windbreaks belong to the special functional areas, which means that their illegal cutting and damaging is prohibited, unless the cutting is not determined for renovation of the windbreaks, so called reconstruction-cutting. Cases of illegal cutting or fire were usually investigated by the General Inspection to which the representatives of the Agency of Natural Resources were giving notification about the incidents and after that the cases were sent to the Ministry of Internal Affairs of Georgia, which proceeded with the investigation of the case. On the basis of the investigative actions of the Ministry of Internal Affairs of Georgia the infringer of the law was charged with fine or with criminal liability (Article 63 and 76 of the “Administrative Violation Code of Georgia”).

Since 2010 the Service of Ecology and Landscaping of Tbilisi City Hall implements the protection and controls the windbreaks in Tbilisi and its surrounding territories.

2) The Department of Ecology and Green Spaces of Tbilisi City hall

The Department of Ecology and Green Spaces of Tbilisi City Hall plays very big role in protecting the windbreaks in Tbilisi and its surrounding territories. One of the big advantages of the Department is that its chairman has an ability to draft and formulate the laws and other normative acts so that they maximally correspond to the Georgian reality. On the other hand, the Department of Ecology and Green Spaces can influence on establishment, assertion and practical application of the edited versions of the laws.

Although under the subordination of the Department of Ecology and Green Spaces of Tbilisi City Hall are only Tbilisi and its surrounding territories, during the meeting with the chairman of the Department the attention was said that it would be very useful for the regions of Georgia if there would be records about windbreaks in the laws and other normative acts, which determine the duties of the state authorities.

Since 2010 the Department of Ecology and Green Spaces of Tbilisi City Hall actively cultivates the windbreaks in Tbilisi, particularly in Dighomi and Varketili districts. But the service itself doesn't control and protect the windbreaks. In case of any violation

of the law such as illegal cutting, illegal grazing or fire caused by carelessness of citizen the Department of Ecology and Green Spaces gives permission to the Supervision Service of Tbilisi for controlling specific areas where violation took place and take appropriate measures for avoiding the above mentioned violations and to use conformable penalties against the violators. In above mentioned cases the Supervision Service of Tbilisi applies Article 151¹ of the Administrative Violation Code of Georgia.

the Department of Ecology and Green Spaces also performs an actualization of the Landscaping Card of Tbilisi in every three weeks. It gives the opportunity to the Supervision Service of Tbilisi to be in course which territories shall be controlled and where is an importance of supervision mostly. But the representatives of the Supervision Service of Tbilisi supervise and control over the windbreaks every day. Most frequently in surrounding territories of Tbilisi the windbreaks are damaged because of illegal grazing. Illegal cutting and damaging caused by fire take also place but not so often. Because of that the representatives of the Supervision Service of Tbilisi are trained intensively.

IV. Windbreaks in the regions of Georgia

To have a clear understanding of how the windbreaks in regions of Georgia are controlled, tended and regulated on practical and also on legal level example of Dedoplistskaro municipality will be very useful. On the basis of meeting with the representatives of Dedoplistskaro government and the Supervision Service it became clear that there are many problems which are the reason for absolutely non-observance of windbreaks not only in Dedoplistskaro but also in most every region of Georgia. The following problems are presented below:

1) Nonexistence of farm territories

The main problem which finally causes damaging and reduction/loss of windbreaks in regions is the exaggerated amount of farms. As the representatives of Dedoplistskaro government mentioned, there are no extra territories for farms in Dedoplistskaro, accordingly the farmers and peasants have possibility to build farms on every territory they want. Moreover every abandoned house is used as farm. Where there is no grazing land certainly there should not be placed farms.

But reality in regions is different. The Dedoplistskaro government requires regulations to be made, which will determine and ascertain the territories which can be used for building so called farms legally. Nonexistence of such territories is the reason that cows and sheep are destroying the windbreaks. And the competent authorities can not forbid the farmers and peasants to graze on special territories, because there are no regulations, which give them possibility to take reasonable measures.

2) Inspection of Environmental Protection

Before the reorganization of the Ministry of Environment Protection and Natural Resources of Georgia the Inspection of Environmental Protection was also responsible to control over the protection of windbreaks in the regions. But after reorganization of the Ministry the functions of the Inspection were not drafted and not transmitted to other similar institutions.

3) The role of Supervision Service in protecting the windbreaks

Example of Dedoplistskaro municipality is enough to make clear how often the windbreaks are damaged because of several reasons. Most actual problems present destroying of windbreaks caused by illegal cutting and illegal grazing.

The Supervision Service which is a structural unit created within the local self-governance authority, particularly the municipal government, plays a very important role for the protection and observation of windbreaks. In case of damaging, illegal cutting of windbreaks and also when the windbreaks are encroached in some other way, the Supervision Service of the municipal government has an authority to draft a record according to Article 239, paragraph 14 of the Law of Georgia on “Local Self-governance” and file it to the court for farther examination.

The above mentioned method works very successfully in Dedoplistskaro municipality because the most frequent violation is illegal cutting of windbreaks. In cases of such and also other violations the Supervision Service applies Article 151 of the “Administrative Violation Code of Georgia”, according to which “damaging and/or willful cutting of green plants in boulevard, park or square existed within the territory of self-government unit, or damaging of lines for landscaping” will cause the penalty in amount of 500 Lari, for the same action performed secondly is determined a penalty in amount of 1000 Lari. As mentioned above the Supervision Service drafts a record and files it to the court and the court itself charges the violator of the code with fine and makes him/her to pay the appropriate fee.

There is one problematic issue connected to the above mentioned. According to the Article 244 of the “Administrative Violation Code of Georgia” “When drafting a record is inevitable, but it is impossible to draft it in place”, the municipal government gives permission to the Supervision Service to pass a resolution. But in reality the Supervision Service has no right to pass a resolution, because only local government has right to pass this kind of resolution upon which the representatives of Supervision Service draft a record. This issue is very actual in Dedoplistskaro municipality and it would be preferable to make an appropriate record in the law.

Another problematic issue is damaging of windbreaks in case of fire, which in generally is caused by carelessness of the citizens. Unfortunately there is no indication in the law about, how far the person will be charged with liability, who caused the fire and which municipal authority is responsible for carrying the appropriate measures for such cases. Based on this it is important to make a special record in law, particularly in Article 151 of Administrative Violation Code.

4) Police

Notwithstanding that the police should play a very important role for protecting and controlling of the windbreaks, this issue is absolutely not regulated in the regions of Georgia as on legal, also on practical level. There are cases, when the representatives of Supervision Service take the police officers to the scene of the incident just to show, that police visited the area.

That creates an importance of making changes to the Article 151¹ of the “Administrative Violation Code” which determines that “In case of damaging, willful cutting down or/and transferring of green plants and in case of violation of the rules for tending and restoration of green plants, in case of resistance of violator to the legal requirement of the representative of the authorized body the authorized body has right” to apply to the police. It would be enough to make an indication about regions of Georgia in the title of this article, after which the police will naturally be involved in controlling the windbreaks because it is very often when the farmer, peasant or other person who violate the law regulations do not subordinate the Supervision Service and carry on with cutting and grazing the windbreaks within the protected territories.

5) Cooperation with the Ministry of Agriculture

According to the above mentioned Order about “Restoration and renovation of green plants and windbreaks on the Forrest fund lands which were damaged because of illegal actions in the last years in the populated areas of Georgia and Tbilisi surroundings”, the local self-government authorities shall control the observation of the windbreaks together with the Ministry of Agriculture. They are obliged to make an inventory of the windbreaks, consult the farmers and peasants in terms of an importance of protection and planting of the windbreaks on the lands in their property, or taken on lease. It means that the Ministry of Agriculture has many obligations in terms of protection of the windbreaks in the regions.

But as the representatives of the Department of Public Relations and the Legal Department of the Ministry of Agriculture mentioned, they have no obligations and functions for protection and observation of the windbreaks not only in regions, but also in Tbilisi and its surrounding territories. It is a fact that the obligations of the Ministry of Agriculture are not carried out.

6) Financial support

The representatives of the Supervision Service of Dedoplistskaro municipality mentioned that they have no financial support from the Ministry of Finances of Georgia so that they can care for taking appropriate measures for planting and observation of windbreaks. The order of the President of Georgia of 2003 says that the Ministry of Finances of Georgia is obliged to take into consideration the finances for the inventory, renovation and rehabilitation of the windbreaks in the regions of

Georgia. As it appeared the Ministry of Finances of Georgia has not given any financial aid to Dedoplistskaro municipality for protective measures of windbreaks not before the year 2003 and not after that.

V. Recommendations

1) Improvement of existed law regulations

a) Definition of the windbreak

It is very difficult to talk about legal regulation of the windbreak when there is no definition of it. During the meeting with the chairman of the Service of Ecology and Landscaping it appeared that there was no term such as the “windbreak” even in the dictionary of forestry. Although in various scientific works the windbreaks are mentioned as “protective forest field lines”.

With suggestion of Mr. Vasil Chaladze (chairman of the Service of Ecology and Landscaping of Tbilisi City Hall) it would be reasonable if in the Article 2 (Definitions) of the Regulation of the Government from 31st of January 2011 on “Assertion of rules of observation and restoration of green plants in the territory of Tbilisi” the definition of windbreaks were put in. In the definition of the windbreak there should be indicated: how many trees can be considered as windbreaks, for example, are two or three trees windbreak or not. In the definition it also should be determined what a distance should be kept between the trees planted in the line. From the content of the definition it should follow for what the windbreaks are needed. It is also possible present the definition of the windbreak in more extended way.

As soon as the definition of the windbreak will be put into the Article 2 of the above mentioned regulation it will be possible to dedicate one separate article to the protection and restoration of the windbreaks. For example Article 9 of the regulation determines the requirements for protection of the green plant territories from fire. The existence of the definition of the windbreak will give the opportunity to the Service of Ecology and Landscaping of Tbilisi City Hall to make a separate indication on windbreaks during the determination of such requirements.

b) Georgian Law on property of agricultural lands

One of the most problematic issues is that the windbreaks had moved to the property of their adjoining landowners.

ba) As mentioned above amendment made to the law contradicts the article 47, section “c” of the Law of Georgia on “Self-government” which means that either Article 47, section “c” should be abolished or the appropriate indication should be made about the windbreaks as a sub-section of section “c” of Article 47 of the “Law of Georgia on Local Self-Government”. for example it should be written that “the windbreaks don’t present the part of the agricultural lands on the territory of self-governing unit”.

bb) As the amendment to the Law of Georgia on “Property of Agricultural Lands” creates many difficulties for the local authorities to take appropriate measures for farther protection and restoration of windbreaks, it would be preferable to formulate the Paragraph 8 of Article 4 of the law in following way: “the windbreak is in property of its adjoining landowners, but the functions of controlling and restoration of them preserve the competent authorities.”

c) Damaging of the windbreaks caused by fire

Unfortunately the damaging or destroying of the windbreaks because of fire takes place very often as in Tbilisi also in regions of Georgia. In Articles 151 and 151¹ of the “Administrative Violation Code of Georgia” a term “damaging” is used. But sometimes it is impossible to charge the violator with the fine in accordance to the damage which his/she’s action caused, because of nonexistence of appropriate mechanisms for evaluation of damage and the “Administrative Violation Code” gives no opportunity to act otherwise.

So it would be reasonable to create separate sections from Articles 151 and 151¹ about “damaging of the green plants caused by fire” after which there will be indicated the amount of penalty in primarily and secondary performing of violations.

2) Importance of adoption of separate Regulation about windbreaks

Little amount of law regulations about windbreaks is not enough to achieve a firm legal regulation of windbreaks. Following that it would be reasonable to draft a new separate regulation about windbreaks. The title of this regulation may sound like “Regulation on cultivation and observation of windbreaks in Georgia” or simply “Regulation on Windbreaks”.

The structure of the following regulation shall be made as follows:

- Definition of Windbreak
- Categories of Windbreaks
- Rules for cultivation of windbreaks - where should be described parameters, distances, categories of the territories, type of soil and etc.
- Property of Windbreaks – this issue should be presented separately in Tbilisi and in regions.
- The authorities ruling the windbreaks and their functions – authorities that are obliged to observe and restore the windbreaks. It would be preferable if the function of controlling the windbreaks will be implemented by one institution.
- And as a last part – what kind of penalties will be caused upon damaging of the windbreaks.

VI. Enclosure

List of Laws and Normative Acts

- Administrative Violation Code of Georgia;
- The Law of Georgia on Local Self-Government
- The Law of Georgia on Protection of Agricultural Land
- Order of the President of Georgia from 04.09.2003 about “Restoration and renovation of green plants and windbreaks on the Forrest fund lands which were damaged because of illegal actions in the last years in the populated areas of Georgia and Tbilisi surroundings”
- Regulation of the Government from 31th of January 2011 on “Assertion of rules of observation and restoration of green plants in the territory of Tbilisi”
- Statute of the Service of Ecology and Landscaping
- Vasil Gulisashvili project of Forest Institute about the planting the windbreaks along the Demetre Tavidadbuli Street in Tbilisi

Meetings

1. Gela Tetrauli – Member of City Council of Dedoplistskaro Municipality
2. Natia Iordanashvili – Specialist at the Agency of Natural Resources at the Ministry of Energy and Natural Resources of Georgia
3. Maia Chkhobadze – Specialist at the Agency of Natural Resources at the Ministry of Energy and Natural Resources of Georgia, worked at the former “Inspection of Environmental Protection “
4. Vasil Chaladze –Deputy Chairman of the “Service of Ecology and Landscaping of Tbilisi City Hall”



**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