

მამუკა ხუსკივაძე

ზურაბ ნოზაძე

**ევროკავშირისა და საქართველოს ეკოლოგიური სისტემების
შედარებითი ანალიზი**

შესავალი

გეგმურიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესში საქართველოს წინაშე გაჩნდა ახალი ეკონომიკურ-ეკოლოგიური გამოწვევები და დღის წესრიგში დადგა ქვეყნის გრძელვადიანი განვითარების სტრატეგიის ფორმირების აუცილებლობის საკითხი, რომლის რეალიზაციითაც შესაძლებელი იქნებოდა ქვეყნის როგორც ეკონომიკური, ისე ეკოლოგიური უსაფრთხოების ეროვნული ინტერესების დაკმაყოფილება. ეს უკანასკნელი დღის წესრიგში დააყენა იმ გარემოებამ, რომ საქართველო პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაციის პროცესის დასაწყისს მნიშვნელოვანი ეკოლოგიური პრობლემებით შეხვდა, რომელთა გენეზისი მოხდა გეგმური ეკონომიკური სისტემის პირობებში და კიდევ უფრო გაღრმავდა დამოუკიდებლობის მოპოვების დასაწყისიდან. ბუნებრივი რესურსების გამოყენებისა და გარემოს დაცვის სფეროში სახელმწიფოს მხრიდან მიზანმიმართული საქმიანობის განხორციელების აუცილებლობის საკითხი წარმოიშვა და, მაშასადამე, საჭირო გახდა ეკოლოგიური განვითარების ახალი მოდელის ძიება, რომელიც დაეფუძნებოდა ეფექტიან ეკოლოგიურ პოლიტიკას და მისი რეალიზაციისათვის საჭირო ოპტიმალურ ეკოლოგიურ სისტემას.

**ევროკავშირისა და საქართველოს ეკოლოგიური სისტემები
სამეცნიერო-საგანმანათლებლო, პოლიტიკურ-სამართლებრივ,
ეკონომიკურ და ინსტიტუციურ ასპექტში**

ევროკავშირისა და საქართველოს ეკოლოგიური სისტემები უნდა განიხილოს ისეთი ძირითადი კომპონენტების მიხედვით, როგორცაა: სამეცნიერო-საგანმანათლებლო, პოლიტიკურ-სამართლებრივი, ეკონომიკური და ინსტიტუციური.

მე-20 საუკუნის ბოლოსა და 21-ე საუკუნის დასაწყისში ტრადიციული ევროპული ეკოლოგიური განათლება ვერ აკმაყოფილებდა ევროპული საზოგადოების მოთხოვნილებებს მდგრადი გან-

ვითარების კონცეფციაზე გადასვლისას, რამაც, საბოლოო ჯამში, განაპირობა ეკოლოგიური განათლების სისტემის საერთაშორისო კრიზისი [30].

ევროპული კომისიის პროექტში - „განათლება მდგრადი განვითარებისათვის ევროპულ დაწესებულებებში“ ნეგატიურადაა შეფასებული ევროპაში არსებული ეკოლოგიური განათლება. ზოგიერთი შეხედულებით, ადგილი აქვს „ფიასკოს“, რაც განპირობებულია ეკოლოგიური კომპონენტის სოციალურ, კულტურულ, ეკონომიკურ და სხვა საკითხებთან სუსტი ინტეგრაციით [22].

1988 წელს ევროპული უმაღლესი სასწავლებლების რექტორების კონფერენციაზე ბოლონიაში მიიღეს უნივერსიტეტების ერთიანი ქარტია, რომლის მიზანს ევროპული საგანამანათლებლო მოდელის შექმნა წარმოადგენდა. ბოლონიის დეკლარაციით შეიქმნა წინაპირობები ევროპული ეკოლოგიური საგანამანათლებლო სივრცის ჩამოყალიბებისათვის და განისაზღვრა მისი ძირითადი პრინციპები.

1999 წელს ბოლონიაში 29 ქვეყნის განათლების მინისტრმა მოაწერა ხელი დეკლარაციას „უმაღლესი განათლებისათვის ევროპული სივრცის შესახებ“ [31]. ამ დეკლარაციით დაიწყო ბოლონიის ფორმატის მონაწილე ქვეყნების ეროვნული საგანმანათლებლო სისტემების კონვერგენციისა და ჰარმონიზაციის პროცესი ევროპული უმაღლესი ეკოლოგიური განათლების სისტემის შესაქმნელად.

ევროკავშირი საერთოევროპული ინტეგრალური ეკოლოგიური განათლების სისტემის შექმნაში ეყრდნობა მდგრადი განვითარების კონცეფციას და სტრატეგიას - “ეკოლოგიურ განათლებაში ევროპული საზომი“, რომელიც ორიენტირებულია პიროვნების აღზრდაზე სამოქალაქო პოზიციით, პროფესიული ეკოლოგიური თვითშეგნებითა და გარემოს დაცვის სურვილით. ევროკავშირის ეკოლოგიური განათლების სფეროში სათანადო ადგილი უჭირავს ბოლონიის პროცესს (რომლის წევრი საქართველოცაა), რომელიც არა მხოლოდ უშუალოდ უმაღლესი განათლების მიღებასთან დაკავშირებული რეგულაციებისა და პრინციპების ემიტენტია, არამედ მოწოდებულია თანამედროვე ევროპული საზოგადოებისთვის დამახასიათებელი სხვადასხვა სახის და მათ შორის ეკოლოგიური პრობლემების დაძლევის ხელშეწყობაზე. ევროკავშირის პოლიტიკა

ეკოლოგიური განათლების სფეროში ხელს უწყობს სტუდენტებისა და ეკოლოგების ინტეგრაციას, რაც განაპირობებს მათი კვალიფიკაციის ამაღლებას, ეკოლოგიური თვითშეგნების გაუმჯობესებას და დაინტერესების ზრდას გარემოს დაცვის პრობლემებით.

ევროკავშირში ეკოლოგიური პროგრამების, ინიციატივების და ზოგადად ეკოლოგიური პოლიტიკის რეალიზების პროცესში დიდ როლს ასრულებს სამეცნიერო კვლევები, რომლებიც სხვადასხვა წლების ჩარჩო - პროგრამებით ხორციელდებოდა და ხორციელდება. ევროკავშირში ეკოლოგიის სფეროში სამეცნიერო კვლევების სტიმულირების მიზნით ასეულობით მილიონ ევროს გამოყოფს, რაც სამეცნიერო პროექტების კონკურენტუნარიანობისა და ეფექტიანობის ამაღლების, ეკოლოგიური განათლების სისტემის სრულყოფის და ინოვაციური ტექნოლოგიების განვითარების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა .

ეკოლოგიის სფეროში სამეცნიერო კვლევები ხორციელდება კლიმატის ცვლილების, ზღვების და ოკეანეების ეკოსისტემების შესწავლის, გარემოს ცვლილებაზე დაკვირვების, გაჭუჭყიანებისა და რისკების მინიმიზაციის, ბუნებრივ-რესურსული პოტენციალის ეფექტიანი მართვის, ეკონომიკური ტექნოლოგიების შექმნის და ა.შ. მიმართულებებით. ამ კვლევების შედეგები ხელს უწყობს ევროკავშირის ეკოლოგიური პოლიტიკის სრულყოფას და ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუმჯობესებას. არ შეიძლება არ აღინიშნოს ეკოლოგიის სფეროში სამეცნიერო მიღწევების როლი ეკობიზნესის განვითარებაში. ევროკავშირის ქვეყნები ლიდერები არიან სხვადასხვა ეკოტექნოლოგიების და ტექნიკის შექმნაში.

საქართველოში ეკოლოგიური პრობლემების დაძლევისა და მდგრადი განვითარების ტრეკტორიზე გადასვლის მიზნით მნიშვნელოვანია ეკოლოგიური კულტურისა და განათლების ეფექტიანი სისტემის შექმნა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს მომავალი თაობების გარემოს დაცვისადმი ინტერესების სტიმულირება, საზოგადოებაში ეკოლოგიური პასუხისმგებლობის იდეოლოგიის ფორმირება, ეკოლოგიის სფეროში კადრების მომზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება (განსაკუთრებით მდგრადი განვითარების მიმართულებით), სახელმწიფო მხარდაჭერა ეკოლოგიური განათლების განმახორციელებელი ორგანიზაციების მიმართ, ეკო-

ლოგიური კანონმდებლობისა და მდგრადი განვითარების პრინციპების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობა და ა. შ.

საქართველოში ეკოლოგიური განათლების სისტემის საფუძვლების შექმნისა და მისი კონცეპტუალური პრინციპების ფორმირების პირველ მცდელობად უნდა ჩაითვალოს 1991-1992 წლებში გერმანიის მთავრობის ფინანსური მხარდაჭერით შემუშავებული ეკოლოგიური განათლების განვითარების სტრატეგია და პროგრამა. ამ პროგრამაში სწორად იყო აქცენტები დასმული ეკოლოგიური განათლებისათვის უწყვეტი ხასიათის მინიჭებისა და სხვადასხვა სასკოლო საგნებში მისი ინტეგრირების მიმართულებებით. პროგრამა მოიცავდა არა მხოლოდ ფორმალურ, არამედ არაფორმალურ განათლების ღონისძიებათა ფართო სპექტრს. აღსანიშნავია, რომ პროგრამა ქაღალდზე არ დარჩენილა და მის ფარგლებში სხვადასხვა აქტივობები მწირად, მაგრამ მაინც განხორციელდა.

პირველი სამართლებრივი დოკუმენტი, სადაც ეკოლოგიური განათლების როლი, მნიშვნელობა და სტატუსია განსაზღვრული, არის საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“. ამ კანონის III თავის მე-8 და მე-9 მუხლებში მითითებულია, რომ აუცილებელია ქვეყანაში, შეიქმნას ეკოლოგიური განათლების ერთიანი სისტემა, რომელიც „მოიცავს საგანმანათლებლო სასწავლებლების, კადრების მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების დაწესებულებათა ქსელს“, აგრეთვე სკოლამდელი, დაწყებითი, საბაზო, საშუალო, პროფესიული და უმაღლესი განათლების ეტაპებს. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები მხოლოდ დეკლარირებული სახით დარჩა და ისინი პრაქტიკაში თითქმის არ განხორციელებულა.

საქართველოს ხელისუფლების მიერ გარემოსდაცვითი პრობლემების დაძლევაში მოსახლეობის ეკოლოგიური განათლების განსაკუთრებული მნიშვნელობის გააზრებისა და ქვეყანაში ეკოლოგიური განათლების განვითარების ხელშეწყობისათვის 2002 წელს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცდა „მოსახლეობის ეკოლოგიური განათლების სახელმწიფო პროგრამა“ და ძალადაკარგულად ჩაითვალა „მოსახლეობის ეკოლოგიური განათლების სახელმწიფო პროგრამის შემუშავებული კომისიის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის გან-

კარგულეობა. აღსანიშნავია, რომ ამ პროგრამის ძირითად მიზანს ჩვენს ქვეყანაში ეკოლოგიური განათლების განვითარებისათვის ჯერ კიდევ აუცილებელი პირობების შექმნა წარმოადგენდა, მაშინ როცა პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაციის დაწყებიდან გასული იყო 11 წელი და კიდევ უფრო გაღრმავებული იყო ეკოლოგიური პრობლემები და მისგან გამომწვეული ნეგატიური სოციალურ-ეკონომიკური შედეგები.

2012 წელს ქვეყნის ხელისუფლებამ აღიარა, რომ ჯანსაღი ეკოლოგიური გარემოს ფორმირებისა და მდგრადი განვითარებისათვის განათლების კუთხით არსებული მდგომარეობა არასახარბიელოა და ძალისხმევაც ამ მიმართულებით არასაკმარისია. კერძოდ, აღინიშნა, რომ ინტერესი განათლებისადმი, როგორც მდგრადი განვითარების საშუალებისადმი, გაიზარდა უკანასკნელი წლების განმავლობაში, მაგრამ ჩვენ მხოლოდ ახლა ვიწყებთ მისი პოტენციალის გაცნობიერებას. სწორედ ამ მიზნით შემუშავდა დოკუმენტი - გარემოს დაცვის განათლება მდგრადი განვითარებისათვის (საქართველოს ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა - (2012-2014). ამ დოკუმენტით დაისახა ისეთი მიზნების განხორციელება, როგორცაა: ხელისუფლების მმართველობითი და მარეგულირებელი როლის გაძლიერება გარემოსდაცვითი განათლების ხელშესაწყობად, ფორმალური და არაფორმალური გარემოსდაცვითი განათლების პროფილის გაზრდა, საერთაშორისო თანამშრომლობის გაფართოება და ინტეგრაციის გაღრმავება გარემოსდაცვითი განათლების სფეროში ჩართულ მხარეებთან.

საქართველოში გარემოსდაცვითი განათლების არსებული მდგომარეობის შეფასების თვალსაზრისით საინტერესოა გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრის ეგიდით ჩატარებული კვლევა. ამ კვლევის თანახმად, გარემოსდაცვითი განათლების სფეროში გატარებული გარკვეული საქმიანობის მიუხედავად, მოსახლეობაში ჯერ კიდევ დაბალია გარემოსდაცვითი ცნობიერების დონე და მათი დამოკიდებულება გარემოს მიმართ მომხმარებლურია. თუმცა, მკვლევარები მიიჩნევენ, რომ გარემოსდაცვითი ცნობიერება ბოლო წლებში დადებითი ტენდენციით იცვლება.

საქართველოში გარემოსდაცვითი განათლების ფორმირებისა და სტიმულირებისაკენ მიმართულ სხვადასხვა დოკუმენტებსა და

გეგმებში ძირითადი აქცენტი კეთდება სკოლამდელ დაწესებულებებში, სკოლებში, უმაღლეს სასწავლებლებში და მათ მიღმა ეკოლოგიური ცნობიერების ამაღლებაზე ორიენტირებული სასწავლო პროგრამების დანერგვაზე, ტრენინგების ჩატარებაზე და სხვა ტიპის აქტივობების განხორციელებაზე. სამწუხაროდ, სახელმწიფოს მხრიდან ჯერჯერობით არასათანადო ყურადღება ეთმობა მეცნიერების როლს ამ პრობლემის გადაწყვეტაში და შესაბამისი მასტიმულირებელი ღონისძიებების რეალიზაციის საკითხებს. ეს მაშინ, როცა ფუნდამენტური კანონის - „გარემოს დაცვის შესახებ“ - მე-10 მუხლის მიხედვით, გარემოს დაცვის სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირებისა და განხორციელების, აგრეთვე საქართველოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესრულების მიზნით ეკოლოგიასა და გარემოს დაცვის სფეროში უნდა შემუშავებულიყო სამეცნიერო კვლევის პროგრამები და გეგმები [3].

გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე მსოფლიოში მიმდინარეობს ტენდენცია გარემოსდაცვითი განათლებისა და მდგრადი განვითარების კონცეფციის შერწყმის შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტში - გარემოს დაცვითი განათლება მდგრადი განვითარებისათვის - გათვალისწინებულია მთელი რიგი ღონისძიებების განხორციელება ამ თვალსაზრისით, მდგრადი განვითარების კონცეფციის შემუშავებამდე და მისი პრინციპების რეალიზაციის სისტემის ფორმირებამდე, გარემოსდაცვითი განათლების გაუმჯობესების ნებისმიერი პროგრამა თუ სხვა სახის დოკუმენტი ვერ იქნება შედეგზე ორიენტირებული.

უნდა აღინიშნოს რომ, რომის შეთანხმებაში (1957) ევროპული თანამეგობრობის დაფუძნების შესახებ არ არსებობდა არანაირი ნორმები და მიდგომები გარემოს დაცვისა და ზოგადად ეკოლოგიური პრობლემების შესახებ. ევროპული თანამეგობრობის მიერ გარემოს დაცვის მიმართულებით გააქტიურება სათავეს იღებს მხოლოდ 1970 წელს, როდესაც ევროპული კომისია გამოვიდა ერთობლივი ეკოლოგიური პროგრამების შექმნისა და რეალიზაციის ინიციატივით, ხოლო 1971 წელს მან მიიღო გადაწყვეტილება ეკოლოგიური პოლიტიკის ფორმირების შესახებ, რომელიც ოფიციალურად არსებობს 1972 წლიდან და ასახულია მრავალ პროგრამასა და დოკუმენტში.

ევროკავშირის ეკოლოგიური პოლიტიკის რეალიზაციის ეკოლოგიური სისტემის სამართლებრივ-პოლიტიკური მექანიზმი წარმოდგენილია ისეთი ნორმატიული აქტებითა და დოკუმენტებით, როგორცაა: პროგრამები, კონვენციები, დირექტივები და რეგლამენტები.

პირველი პოლიტიკურ-სამართლებრივი დოკუმენტი გარემოსდაცვის სფეროში პროგრამის სახით ევროკავშირმა მიიღო 1973 წელს გაეროს ეგიდით ჩატარებულ სტოკჰოლმის კონფერენციაზე. ის კლასიკურ დოკუმენტად ითვლება ეკოლოგიის სფეროში, რითაც ევროკავშირმა დაიწყო ზენაციონალური ეკოლოგიური პოლიტიკის განხორციელება. პირველი პროგრამა იმით გამოირჩევა, რომ მასში დეკლარირებულია ეკონომიკურ განვითარებასა და გარემოს დაცვას შორის მჭიდრო კორელაცია და ურთიერთდამოკიდებულება. ის მიზნად ისახავდა ისეთი ფუნდამენტური ამოცანების გადაჭრას, როგორცაა: ეკოლოგიური ზარალის შემცირება და ნეიტრალიზება, ბუნებრივ-რესურსული პოტენციალის რაციონალური გამოყენების ოპტიმალური მოდელის ფორმირება და მაკროეკოლოგიური წონასწორობის უზრუნველყოფა.

მეორე, მესამე და მეოთხე პროგრამები შესაბამისად მიღებულ იქნა 1977, 1983 და 1987 წლებში. ამ პროგრამებში აისახა თანამეგობრობის შესახებ შეთანხმებაში განხორციელებული ცვლილებები და შეტანილი დამატებები.

ევროკავშირის ეკოლოგიურ პოლიტიკას ახალი დატვირთვა შესძინა და მისი როლი გააფართოვა მასტრიხტის (1992) და ამსტერდამის (1997) შეთანხმებებმა. მასტრიხტის შეთანხმების შედეგად გარემოს დაცვა ოფიციალურად გახდა ევროკავშირის ერთ-ერთი პრიორიტეტული ამოცანა და მის წინაშე გაჩნდა ახალი პარადიგმა მდგრადი განვითარების სახით. სწორედ ამ პერიოდში იქნა მიღებული მეხუთე პროგრამა სახელწოდებით „მდგრადი განვითარების შესახებ“.

მდგრადი განვითარების პრობლემატიკამ კიდევ უფრო მეტი აქტუალობა შეიძინა მეექვსე პროგრამაში - „გარემო 2010: ჩვენი მომავალი და ჩვენი არჩევანი“, რომელიც მიიღეს 2012 წელს. პროგრამით განისაზღვრა ევროკავშირის ოთხი პრიორიტეტული სფერო:

- კლიმატის ცვლილება;

- ბუნებრივი და ბიოლოგიური მრავალფეროვნება;
- გარემო, ჯანმრთელობა;
- ცხოვრების ხარისხი [14]

მე-ნ პროგრამით კონცეპტუალურად უფრო ნათელი გახდა ევროკავშირის ორიენტაცია მდგრადი განვითარების პრინციპების რეალიზაციაზე. აგრეთვე, კიდევ უფრო ცხადი გახდა ევროკავშირის პოლიტიკა მაკროეკონომიკური რეგულირების ადმინისტრაციულ ბერკეტებთან მიმართებაში საბაზრო ბერკეტებისათვის უპირატესობის მინიჭების თვალსაზრისით.

გარემოსდაცვასთან დაკავშირებული საკითხები ევროკავშირის კონსტიტუციაში სხვადასხვა კონტექსტშია ასახული. კერძოდ, მასში აღნიშნულია, რომ ევროკავშირის ერთ-ერთ მთავარ ამოცანას წარმოადგენს მდგრადი განვითარების მიღწევა (სტატია I-3, პარაგრაფი 3) და მისი ხელშეწყობა გლობალურ დონეზე (სტატია I-3, პარაგრაფი 4). გარდა ამისა, ევროკავშირის პოლიტიკაში გარემოსდაცვითი პრიორიტეტების ინტეგრირების აუცილებლობას შეიცავს კონსტიტუციის სტატია II-37 და სტატია III-4.

ეკოლოგიურ პრობლემატიკას ეძღვნება ევროკავშირის შეთანხმების ერთ-ერთი განყოფილება. კერძოდ, სტატია 174-ში ფორმულირებულია ევროკავშირის ეკოლოგიური პოლიტიკის კონცეპტუალური ასპექტები. სტატია 175-ში გაშუქებულია გარემოსდაცვითი ღონისძიებების შემუშავების მექანიზმი და მისი სამართლებრივი საფუძვლები. სტატია 176 განსაზღვრავს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებისათვის დამოუკიდებელი, უფრო აგრესიული და შედეგზე ორიენტირებული გარემოსდაცვითი ღონისძიებების რეალიზაციის შესაძლებლობას, თუმცა აღნიშნულის შესახებ ინფორმირებული უნდა იყოს ევროპული კომისია და ის არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს შეთანხმების დებულებებს.

დირექტივები წარმოადგენს ე.წ. მეორადი სამართლის დოკუმენტს და დიდ როლს ასრულებს ევროკავშირის ეკოლოგიური პოლიტიკის პრაქტიკულ განხორციელებაში. გარემოს დაცვის სფეროში ევროკავშირის მიერ მრავალი დირექტივაა მიღებული , როგორც ზოგად ეკოლოგიურ, ისე კონკრეტულ გარემოსდაცვით საკითხებზე. ზოგადი დირექტივებიდან ძირითადად შეიძლება ჩაითვალოს შემდეგი: დირექტივები წყლის რესურსების მართვის სფეროში; დირექტივები ატმოსფერული ჰაერის დაცვის სფეროში;

ღირეპტივები ნარჩენების უტილიზაციისა და მართვის სფეროში; ღირეპტივები გარემოსდაცვის სფეროში; ღირეპტივები სამრეწველო და ანთროპოგენური გატუჭყიანების სფეროში.

ევროკავშირის ღირეპტივების შესრულება აუცილებელია. მისი წევრი ქვეყნები ვალდებული არიან, მოახდინონ ნაციონალური ეკოლოგიური პოლიტიკის ჰარმონიზება კონკრეტული ღირეპტივების პრინციპისა და მოთხოვნებთან. ამასთან, ევროკავშირი წევრ სახელმწიფოებს, ღირეპტივებით დასახული შედეგების მისაღწევად საკუთარი მოდელის შერჩევის თავისუფალ არჩევანს აძლევს.

ევროკავშირის ეკოლოგიური ღირეპტივებიდან ცალკე აღნიშვნის ღირსია 1985 წელს მიღებული ღირეპტივა 85/337, რომელიც ეხება ზოგიერთი სახელმწიფო და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას. ამ ღირეპტივამ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ეკოლოგიის სფეროში საერთაშორისო-სამართლებრივი ინტეგრაციისა და თანამშრომლობის პროცესების აქტივიზაციაში და ასევე ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნების ეკოლოგიის სფეროში სამართლებრივი ბაზის ფორმირებაში. ამ ღირეპტივის პირველი სტატიის მიხედვით, იმ სახელმწიფო და კერძო ეკონომიკურმა პროექტებმა, რომლებმაც, შესაძლებელია, ზეგავლენა მოახდინონ გარემოზე და წარმოქმნან ეკოლოგიური პრობლემები, აუცილებლად უნდა გაიარონ ეკოლოგიური ექსპერტიზა ღირეპტივაში მოცემული შესაბამისი კრიტერიუმების მიხედვით. ღირეპტივაში ასევე სათანადო ადგილი აქვს დათმობილი ეკოლოგიური ინფორმაციის გავრცელებისა და კომპეტენტური საზოგადოებრივი აზრის გათვალისწინების აუცილებლობას.

ევროკავშირში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა ატმოსფერული ჰაერის სისუფთავის მაღალი ხარისხის მიღწევისა და შენარჩუნების საკითხებს. ამ მიზნით ევროკავშირის მიერ მიღებულია სპეციალური საკანონმდებლო აქტები. მაგალითად, ღირეპტივა დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენციისა და კონტროლის შესახებ (Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC). ამ ღირეპტივაში ინტეგრირებული მიდგომა ერთი მხრივ გულისხმობს იმას, რომ ატმოსფერული ჰაერის გატუჭყიანების შემცირება არ უნდა მოხდეს გარემოს სხვა კომპონენტების გატუჭყიანების მომატების ხარჯზე, ხოლო მეორე მხრივ ითვალისწინებს მოწინავე ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიების (BAT) გამოყენებას, რათა მაქსიმალ-

ლურად შემცირდეს მავნე ნივთიერებების გარემოში გამოშვება. შეიძლება გამოიყოს აგრეთვე რეგულაცია ევროკავშირში დამაბინძურებლების გარემოში ემისიების და გადაადგილების რეესტრის შესახებ (European Pollutant Release and Transfer Register, EPRTR), რომელიც საზოგადოებას აძლევს საშუალებას, მიიღოს დაწვრილებითი ინფორმაცია რამდენიმე ათეული ათასი სამრეწველო საწარმოდან დამაბინძურებელი ნივთიერებების გარემოში ემისიებისა და გადაადგილების შესახებ.

ატმოსფერული ჰაერის სისუფთავის ხარისხის რეგულირებასთან ერთად, არანაკლები ყურადღება ევროკავშირში ეთმობა საყოფაცხოვრებო და სამრეწველო ნარჩენების მართვის ოპტიმალური მოდელის შემუშავებას ნარჩენების გარემოზე ნეგატიური ზემოქმედების შემცირებისა და ნეიტრალიზების მიზნით. ასევე, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ნარჩენების გამოყენებას, რაც ხელს უწყობს ბუნებრივი სიმდიდრის შენარჩუნებას. ამ თვალსაზრისით უნდა გამოიყოს დირექტივა ნარჩენების შესახებ (2008/98/EC), ევროკომისიის გადაწყვეტილება ნარჩენების სიის (ნარჩენების ევროპული კატალოგის) შესახებ (2000/532/EC), დირექტივა ნარჩენების ნაგავსაყრელის შესახებ (1999/31/EEC) და რეგლამენტი ნარჩენების ტრანსპორტირების შესახებ (1013/2006 EC).

საქართველოში ეკოლოგიური სისტემის სამართლებრივი მექანიზმის ფორმირების დასაწყისად უნდა ჩაითვალოს ხელისუფლების მიერ 1995 წელს ქვეყნის კონსტიტუციაში ადამიანის ერთ-ერთ უფლებად ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლების განსაზღვრა. თუმცა, მანამდე 1994 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული იქნა კონვენცია „ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ“, რაც ადასტურებდა ხელისუფლების მიერ ქვეყანაში არსებული ეკოლოგიური პრობლემების გააზრებას და მცდელობის დაწყებას მათი დაძლევის მიმართულებით. ამ კონვენციასთან მიერთება მნიშვნელოვანი იყო იმითაც, რომ საქართველომ ნაბიჯი გადადგა დანარჩენ მსოფლიოსთან ეკოლოგიური ინტეგრაციის მიმართულებით და გახდა გარემოს დაცვის საერთაშორისო პროცესების მონაწილე მხარე.

1996 წელს მიღებულ იქნა ჩარჩო - კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“. ამ კანონით განისაზღვრა ბუნებრივი რესურსების მართვისა და გარემოს დაცვის ძირითადი პრინციპები და რეგუ-

ლაციები ჩვენს ქვეყანაში, ასევე გარემოს დაცვის ეროვნული სამოქმედო გეგმების ყოველ 5 წელიწადში მომზადება და მდგრადი განვითარების კონცეფციის შემუშავება.

ამავე წელს იქნა მიღებული ისეთი მნიშვნელოვანი კანონი, როგორცაა „დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ“, რომელიც ქმნის სამართლებრივ საფუძვლებს ქვეყანაში დაცული ტერიტორიების ჩამოყალიბების, მართვისა და მათზე დასაშვები საქმიანობების განხორციელებისათვის.

ბიომრავალფეროვნების რაციონალური გამოყენებისა და კონსერვაციის ასპექტში მნიშვნელოვანი კანონია „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“. ის არეგულირებს სამართლებრივ ურთიერთობებს ცხოველთა სამყაროს დაცვისა და სარგებლობის კონტექსტში.

თანამედროვე მსოფლიოში ბოლო ათწლეულების განმავლობაში სულ უფრო პრიორიტეტული ხდებოდა ჰაერის სისუფთავის ხარისხის მართვასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრა. ამ თვალსაზრისით საქართველოს პარლამენტმა 1999 წელს მიიღო საქართველოს კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“. ეს კანონი ჩვენს ქვეყანაში არის ძირითადი სამართლებრივი დოკუმენტი ჰაერის ხარისხის რეგულირების სფეროში და განსაზღვრავს იმ მართვის მექანიზმებს, რომლებიც უნდა გამოიყენებოდეს ჰაერის დაცვისა და მისი სისუფთავის ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით ქვეყანაში.

კანონის მიხედვით (2012 წლის რედაქციით), ეს მექანიზმები მოიცავს: ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის ნორმებს, სტაციონარული, მოძრავი და დისპერსიული წყაროებიდან მავნე ნივთიერებების გაფრქვევის სახელმწიფო რეგულირებას, საწვავის ხარისხის ნორმებს, ჰაერის ხარისხის მონიტორინგს, და ა.შ. [2]

„ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონი წარმოადგენს ე.წ. ჩარჩო - კანონს, რომელიც განსაზღვრავს, თუ რა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები უნდა იქნეს მიღებული ქვეყანაში ჰაერის ხარისხის მართვის ცალკეული საკითხების დასარეგულირებლად. კერძოდ, კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“, მისი თავდაპირველი რედაქციით (1999), ითვალისწინებდა თანმდევით ხუთი საკანონმდებლო და 30-მდე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის შემუშავებას და ამოქმედებას 2000-2003 წლებში. ატმოსფერული ჰაერის დაცვის კანონიდან გამ-

ომდინარე, გარემოს დაცვის სამინისტრომ შეიმუშავა და დამტკიცდა 15 კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი. თუმცა, რიგი საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი დღემდე მიღებული არ არის, მათ შორის: კანონი „გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული კონტროლის სისტემის შესახებ“; კანონი „გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების (მონიტორინგის) სისტემის შესახებ“; კანონი „ხმაურისა და ვიბრაციის მავნე ზემოქმედებისგან ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“; კანონი „ელექტრომაგნიტური ველებისა და სხვა სახის ფიზიკური ზემოქმედებისაგან ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ [2].

1997 წელს საქართველოში მიღებულ იქნა კანონი „წყლის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს წყლის რესურსების გამოყენებისა და დაცვის სფეროში ძირითად პრინციპებსა და რეგულაციებს. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს კანონი მიღებისთანავე იყო არაკომპლექსური და წინააღმდეგობრივი, ვინაიდან არ გულისხმობს ყველანაირი წყლის რესურსის მართვის შესახებ მიდგომებსა და დებულებებს. ამ კანონის პრაქტიკაში რეალიზაციამ ეს დაადასტურა, თუმცა მასში ცვლილებების შეტანა არსებული ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით არ მომხდარა, რამაც ის არსებითად გამოუსადეგარი გახადა. ამჟამად საქართველოს სამართლებრივი ბაზა წყლის რესურსების გამოყენებისა და დაცვის მიმართულებით წარმოდგენილია 20-მდე კანონით და რამდენიმე ათეულზე მეტი კანონქვემდებარე აქტით. მათგან ყველაზე არსებითია კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“.

2005 წლის კანონით „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ მთლიანად შეიცვალა ნებართვებისა და ლიცენზიების სისტემა. გაუქმდა მრავალრიცხოვანი ლიცენზიები და ნებართვები, მათ შორის წყალსარგებლობის სფეროში. ამჟამად წყლის გამოყენების მარეგულირებელ ერთადერთ ნებართვად რჩება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა. გარდა ამისა, წყლის სფეროში ამჟამად არსებობს სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზია, რომლითაც რეგულირდება მიწისქვეშა წყლების გამოყენება და თევზჭერის ლიცენზია [2].

1999 წელს მიღებულ იქნა „საქართველოს ტყის კოდექსი“, რომელიც არეგულირებს ტყის რესურსების გამოყენებასა და დაცვასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს. ამ

კოდექსის მიხედვით, დაშვებული იყო მოკლევადიანი (ერთ წლამდე) და ხანგრძლივადიანი (20 წლამდე) ტყითსარგებლობა. საქართველოს ტყის კოდექსის გარდა, ტყითსარგებლობის, კერძოდ, ხე-ტყის დამზადებასთან დაკავშირებული ნორმატიული ბაზა მოიცავდა რამდენიმე კანონს, პრეზიდენტის ბრძანებულებებს, მთავრობის დადგენილებებს, მინისტრის ბრძანებებს და სატყეო დეპარტამენტის თავმჯდომარის მიერ გამოცემულ ბრძანებებს. პრაქტიკამ აჩვენა მთელი რიგი ხარვეზები და ნაკლოვანებები ტყითსარგებლობის სფეროში. მაგალითად, ხე-ტყის დასამზადებლად სალიცენზიო ობიექტების შერჩევისას საერთოდ არ ხდებოდა ან არასწორად ხდებოდა შეფასება, გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით, კონკრეტული ტყის ფართობის გამოყოფის და სხვა. ეს განაპირობებდა იმას, რომ ტყის ჭრისთვის გაიცემოდა მაღალი გარემოსდაცვითი ღირებულების ტყეები, რაც ხელს უწყობდა მაკროეკოლოგიური წონასწორობის რღვევას.

90-იანი წლებიდან საქართველოში დაიწყო მცდელობა ნარჩენების მართვის შესახებ საკანონმდებლო ბაზის შექმნის შესახებ. თუმცა, ჯერჯერობით არ არსებობს ერთიანი ჩარჩო - კანონი ნარჩენების მართვის შესახებ, რომელიც დაედებოდა საფუძვლად ნარჩენების მართვის ეფექტიანი მოდელის შექმნას. ნარჩენებთან დაკავშირებული სხვადასხვა პრობლემური საკითხების შესახებ რეგულაციები თავმოყრილია სხვადასხვა კანონებსა და კანონქვემდებარე აქტებში. კერძოდ, კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ განსაზღვრავს ნებართვას შეზღუდულად ბრუნვადი მასალების ტრანსპორტირების, იმპორტის, ექსპორტის, რეექსპორტის ან ტრანზიტისათვის. კანონით „საქართველოს ტერიტორიაზე ნარჩენების ტრანზიტისა და იმპორტის შესახებ“ რეგულირდება ნარჩენების ტრანზიტი და იმპორტი საქართველოს ტერიტორიაზე. კანონით „ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოების შესახებ“ დარეგულირებულია გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა მაიონებელი გამოსხივების ნეგატიური ზემოქმედებისაგან. კანონი „პესტიციდებისა და აგროქიმიკატების შესახებ“ განსაზღვრავს პესტიციდებისა და აგროქიმიკატების ეფექტიანი გამოყენების და უსაფრთხო მოხმარების და ა.შ. სამართლებრივ საფუძვლებს.

შემდგომში სამართლებრივი ბაზა ეკოლოგიის სფეროში შეივსო კანონებით: წიადის შესახებ (1997), გეოდეზიური და კარტოგრაფიული საქმიანობის შესახებ (1998), კოლხეთის დაცული ტერიტორიების შექმნისა და დაცვის შესახებ (1998), ნიადაგების კონსერვაციისა და ნაყოფიერების აღდგენა-გაუმჯობესების შესახებ (2003), თუშეთის, ბაწარა-ბაბანეურის, ლაგოდეხისა და ვაშლოვანის დაცული ტერიტორიების შექმნისა და მართვის შესახებ (2003), წითელი ნუსხისა და წითელი წიგნის შესახებ (2003), ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ (2007), გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ (2007), თბილისის ეროვნული პარკის შესახებ (2007), ბორჯომ-ხარაგაულის დაცული ტერიტორიის შექმნისა და მართვის შესახებ (2007), ტყის ფონდის მართვის შესახებ (2010), ჯავახეთის დაცული ტერიტორიების შექმნისა და მართვის შესახებ (2011), ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოების შესახებ (2012), მაჭახელას ეროვნული პარკის შესახებ (2012).

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში კვლავ არსებობდა ე. წ. „ეკოლოგიური იმპერიალიზმის საფრთხე“, როდესაც ქვეყნებს, სადაც მოქმედებს მკაცრი გარემოსდაცვითი სტანდარტები, „ჭუჭყიანი“ საწარმოები გადააქვთ იმ ქვეყნებში, სადაც ეკოლოგიური შეზღუდვები სუსტია. ამ კონტექსტში, ძალზე მნიშვნელოვანი და დროული იყო „სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ კანონის მიღება. ამ კანონის მიხედვით, ნებართვა ნებისმიერ სამეურნეო საქმიანობაზე გაიცემა სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამ კანონების მიღება იყო დროული და ძირითადად პასუხობდა პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაციის ახალ ეკოლოგიურ პარადიგმას და დარგის წინაშე არსებულ გამოწვევებს. ზოგიერთი კანონი გარკვეულწილად პასუხობდა კიდევ ევროკავშირის მოთხოვნებსა და რეგულაციებს. თუმცა, ისიც უნდა ითქვას, რომ ზოგიერთი კანონით ჩამოყალიბდა მხოლოდ ზოგადი ნორმები და პრინციპები, მათი გაშლა კანონქვემდებარე აქტებით აღარ მომხდარა და არც რეალიზაციის მექანიზმები შემუშავებულა.

ბოლო პერიოდში მიღებული კანონებიდან აღსანიშნავია კანონები: რადიოაქტიური ნარჩენების შესახებ, ბუნების ძეგლების შექმნისა და მართვის შესახებ, ფშავ-ხევსურეთის დაცული ტერი-

ტორიების შექმნისა და მართვის შესახებ, ცოცხალი გენმოდიფიცირებული ორგანიზმების შესახებ და ნარჩენების მართვის კოდექსი.

გარდა კანონებისა, ეფექტიანი ეკოლოგიური სისტემის ფორმირების პროცესში დიდ როლს ასრულებს სამთავრობო პროგრამები, საერთაშორისო ხელშეკრულებები და სტრატეგიული დოკუმენტები.

პროგრამებიდან პირველ რიგში უნდა გამოიყოს 2013 წელს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული სამთავრობო პროგრამა, რომელშიც განსაზღვრულია ბუნებრივი რესურსების გამოყენებისა და გარემოს დაცვის სფეროში პრიორიტეტული მიმართულებები. კერძოდ, ევროკავშირისა და საერთაშორისო ხელშეკრულებებით რეკომენდებული გარემოსდაცვითი სტანდარტების დანერგვა, ეკოლოგიური საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა, ნარჩენების მართვის ეფექტიანი სისტემის დანერგვა, სატყეო რეფორმის გატარება და სხვა.

სტრატეგიული დოკუმენტებიდან აღსანიშნავია გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ, მსოფლიო ბანკის ფინანსური მხარდაჭერით მომზადებული გარემოს დაცვის მოქმედებათა პირველი ეროვნული პროგრამა, რომელიც მოიცავდა 2000-2004 წლებს. ეს დოკუმენტი ასახავდა 5 წლიან გარემოსდაცვით სამოქმედო გეგმას და თავისი დანიშნულებით იყო საკმაოდ პროგრესული. ამ გეგმის მიხედვით ბუნებათსარგებლობისა და გარემოს დაცვის სფეროში ძირითად პრიორიტეტებად გამოიყო წყლის რესურსების, ატმოსფერული ჰაერის, ნიადაგისა და ბიომრავალფეროვნების დაცვა, ნარჩენების მართვა და სხვა. ამასთან, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოს დაცვის მოქმედებათა პირველ ეროვნულ პროგრამაში შემავალი ღონისძიებების უმრავლესობის განხორციელების პერსპექტივა, ქვეყანაში არსებული საფინანსო-საბიუჯეტო პრობლემებიდან გამომდინარე, იყო არარეალისტური და ასეც მოხდა, განხორციელდა მხოლოდ ის გარემოსდაცვითი საქმიანობები, რომლებიც სხვადასხვა დონორი საერთაშორისო ორგანიზაციების ხელშეწყობით დაფინანსდა.

საქართველოს კანონის „გარემოს დაცვის შესახებ“ შესაბამისად, ჰოლანდიის მთავრობის ფინანსური მხარდაჭერით, 2012 წელს მიღებულ იქნა გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული

ნული პროგრამა, რომელიც მოიცავს 2012-2016 წლებს. ამ პროგრამაში 11 თემატური სფეროსათვის (წყლის რესურსები, ატმოსფერული ჰაერი, ნარჩენები, შავი ზღვა, ბიომრავალფეროვნება და დაცული ტერიტორიები, ტყე და სატყეო მეურნეობა, მინერალური რესურსები, კატასტროფები, ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოება და კლიმატის ცვლილება) გაანალიზებულია ძირითადი პრობლემები და მათი გამომწვევი მიზეზები, გაშუქებულია განხორციელებული გარემოსდაცვითი ღონისძიებები, მიმოსილია ეროვნული და საერთაშორისო გარემოსდაცვითი პროცესები და მოცემულია სამართლებრივი ბაზის შეფასება. პროგრამით განისაზღვრა მთელი რიგი გრძელვადიანი მიზნები, რომლებიც უკავშირდება ნარჩენების მართვის თანამედროვე სისტემის დანერგვას, ატმოსფერული ჰაერის სისუფთავის მაღალი ხარისხის მიღწევას, ტყეების საერთო მდგომარეობის გაუმჯობესებას, საქართველოს უნიკალური ეკოსისტემების, სახეობათა მრავალფეროვნებისა და გენეტიკური რესურსების დაცვას, საქართველოს მთელი მოსახლეობის უსაფრთხო სასმელი წყლით უზრუნველყოფასა და ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობას ამ პროდუქტით საერთაშორისო ბაზარზე შესვლის გზით და ა.შ. მასში აგრეთვე დეკლარირებულია მდგრადი განვითარების უაღტერნატივობა ქვეყნის მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლების საქმეში და საერთაშორისო ეკოლოგიური ინტეგრაციის აუცილებლობა.

საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია და მოქმედებათა გეგმა (2014-2020), რომელიც წარმოადგენს მთავარ პოლიტიკურ დოკუმენტს ქვეყანაში ბიომრავალფეროვნების რაციონალური გამოყენების, დაცვის და კვლავწარმოებისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნის თვალსაზრისით; ქვეყნის გაუდაბნობასთან ბრძოლის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა - მოიცავს 2014-2022 წლების პერიოდს და მისი მიზანია ქვეყანაში გაუდაბნოებისა და ნიადაგის დეგრადაციის პროცესების წინააღმდეგ ღონისძიებების სისტემის შემუშავება და მისი პრაქტიკული რეალიზაცია მომდევნო წლების განმავლობაში. საქართველოს ეროვნული სატყეო კონცეფცია, რომლის მიზანია ქვეყანაში მდგრადი სატყეო სექტორის შექმნისათვის სამართლებრივ-ეკონომიკური საფუძვლის შექმნა.

ეკონომიკის ეკოლოგიზაციის აუცილებლობა, გარემოს დაცვაზე ორიენტირებული თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვა, „მწვანე ეკონომიკის“ განვითარების მოდელის სტიმულირება, მყარი ნარჩენებისა და ბუნებრივი კატასტროფების ეფექტიანი მართვა, კლიმატის ცვლილებით გამოწვეული ეკონომიკური დანაკარგების ნეიტრალიზება და ტყის რესურსების რაციონალური გამოყენებისა და დაცვის პრაქტიკის დანერგვა არის დეკლარირებული ისეთ მნიშვნელოვან დოკუმენტში, როგორცაა საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - „საქართველო 2020“. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ დოკუმენტში ეკოლოგიური პრობლემები, მათი გადაჭრისათვის საჭირო ღონისძიებები და მოსალოდნელი შედეგები არ არის სათანადო მასშტაბით წარმოდგენილი.

საქართველო გარემოს დაცვის სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობისა და ინტეგრაციის პროცესებში ჩაერთო 90-იანი წლებიდან. ეკოლოგიის სფეროში საერთაშორისო ურთიერთობების გაღრმავებისა და ეკოლოგიური პრობლემების კოორდინირებულად დაძლევის მიზნით საქართველოს მთავრობას ორმხრივი ხელშეკრულებები აქვს გაფორმებული აზერბაიჯანთან, სომხეთთან, თურქეთსა და საბერძნეთთან. საქართველო არის რამდენიმე ათეული საერთაშორისო ხელშეკრულების მხარე. აქტიურად თანამშრომლობს სხვადასხვა საერთაშორისო გარემოსდაცვის პროგრამებთან. მათგან შეიძლება გამოიყოს: გლობალური გარემოსდაცვითი ფონდი, გაეროს პროგრამა, მსოფლიო ბანკი, გაეროს განვითარების პროგრამა, ევროპის გარემოსდაცვითი სააგენტო, მსოფლიო მეტეოროლოგიური ორგანიზაცია, შავი ზღვის ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაცია და ა.შ.

ბოლო წლებში საქართველოს ხელისუფლებამ გააგრძელა საერთაშორისო თანამშრომლობის აქტივიზაციის პროცესი გარემოს დაცვის სფეროში და ხელი მოაწერა სხვადასხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებას. მათგან განსაკუთრებით აღსანიშნავია ევროკავშირისა და საქართველოს შორის 2014 წელს გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულება, რომელიც მოიცავს DCFTA კომპონენტს. ეს ხელშეკრულება, სხვა საკითხებთან ერთად, დიდწილად განსაზღვრავს ჩვენს ქვეყანაში ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში არსებული ეკოლოგიური პოლიტიკის

ფორმირებას. ამ დოკუმენტით უნდა მოხდეს ბუნებრივი რესურსებისა და გარემოს დაცვის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ეტაპობრივი ჰარმონიზაციის პროცესის უზრუნველყოფა. ის მოიცავს ატმოსფერული ჰაერის დაცვის, წყლის რესურსების, ნარჩენებისა და ქიმიური ნივთიერებების მართვის, სატყეო მეურნეობის დაცვისა და კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებულ პრობლემურ საკითხებს.

1990-იანი წლებიდან ევროკავშირში უკვე გაჩნდა ეკოლოგიის სფეროს ადმინისტრაციული რეგულირების მეთოდებიდან საბაზრო მეთოდებზე გადასვლის ნიშნები, ხოლო ევროკავშირის მეექვსე პროგრამით უკვე დეკლარირებულია ეტაპობრივი გადასვლა რეგულირების მკაცრი ადმინისტრაციული მექანიზმებიდან უფრო მოქნილ საბაზრო მექანიზმებზე, სადაც მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ეკონომიკურ ინსტრუმენტებს, რომელთა შორის ყველაზე ფართოდ გავრცელებულია ეკოლოგიური გადასახადები მავნე ნივთიერებების ემისიაზე, ნებართვები მავნე ნივთიერებებით ვაჭრობაზე, ეკოლოგიური შენატანები, ეკოლოგიური სუბსიდიები და შეღავათები და კომპენსაციისა და პასუხისმგებლობის ზომები. ამ ეკონომიკურ ინსტრუმენტებს შორის ყველაზე ფართოდ გავრცელებულია ეკოლოგიური გადასახადები, რომლებიც, როგორც წესი, ზეგავლენას ახდენენ როგორც მომხმარებლებზე, ისე მწარმოებლებზე და აჩენენ სტიმულებს გარემოს გაჭუჭყიანების შემცირების თვალსაზრისით.

ევროკავშირში განსაკუთრებით გავრცელებულია სამრეწველო ობიექტებიდან მავნე ნივთიერებების ემისიების შემცირების მასტიმულირებელი ეკონომიკური ინსტრუმენტები - გადასახადები ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებების გამოშვებაზე, ისეთ ნივთიერებებზე, როგორცაა CO₂, NO_x, აქროლადი ორგანული ნაერთები. ეს გადასახადები აიძულებს მეწარმეებს, გამოიყენონ თანამედროვე მოწინავე ტექნოლოგიები, რომლებიც უზრუნველყოფს ამ ნივთიერებების ატმოსფერულ ჰაერში გამოშვების მოცულობისა და, შესაბამისად, ეკოლოგიური გადასახადის ოდენობის შემცირებას. გამოიყენება აგრეთვე საწვავის ხარისხთან დაკავშირებული გადასახადები, რომლებიც დიფერენცირებულია სხვადასხვა სახის საწვავში მავნე ნივთიერებების შემცველობის მიხედვით და სხვა.

ეკოლოგიური გადასახადების გამოყენების ყველაზე მდიდარი პრაქტიკა გააჩნიათ ნიდერლანდებს და სკანდინავიის ქვეყნებს, რომლებიც დღესაც ლიდერებად რჩებიან ამ მიმართულებით. ასევე, ამ კუთხით მნიშვნელოვანი წარმატებები აქვს გერმანიას.

ევროკავშირში გაჭუჭყიანების უფლებათა ბაზარი და ვაჭრობა კვლევებით სხვადასხვა მანერე ნივთიერებების ემისიაზე ფუნქციონირებს მაღალ პოლიტიკურ დონეზე. ამგვარი ვაჭრობის მოდელი სრულყოფილი სახით ჩამოყალიბდა 2005 წელს და წარმატებით გამოიყენება მის წევრ სახელმწიფოებში. მაგალითად, გერმანიაში ხორციელდება კვლევით ვაჭრობა CO₂-ის ემისიაზე, ნიდერლანდებში NO-ზე და ა.შ.

საბაზრო გარდაქმნების საწყის პერიოდში, საქართველოს ხელისუფლებამ, ეკოლოგიური პოლიტიკის განხორციელების ცენტრალიზებული რეგულირების მეთოდთან ერთად გადაწყვიტა საბაზრო რეგულატორების დამკვიდრება და შეეცადა მათი ოპტიმალური შეთანაწყობის მოდელის მოძებნას. ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ კანონი, 1999 წლის რედაქციით, ითვალისწინებდა ეკონომიკური ინსტრუმენტების გამოყენებას, როგორც ჰაერის ხარისხის დაცვის სტიმულირების ერთ-ერთ მექანიზმს. საბაზრო ინსტრუმენტებიდან საქართველოში 1993-2005 წლებში არსებობდა სტაციონარული წყაროებიდან ატმოსფერულ ჰაერში მანერე ნივთიერებების ემისიაზე ეკოლოგიური გადასახადები, რომელიც ვრცელდებოდა თითქმის 200-მანერე ნივთიერებაზე.

1999 წელს შემუშავდა ინსტრუქცია მანერე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის გადასახდის გამოანგარიშებისა და გადახდის წესის შესახებ. ამავე წელს შემუშავდა აგრეთვე ინსტრუქცია ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის გადასახდის გამოანგარიშებისა და გადახდის წესი. 1996-2000 წლებში, მაშინდელი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის ბიუჯეტში ჩაირიცხა 20, 5 მლნ ლარი, ხოლო მანერე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის გადასახადებიდან ბიუჯეტში თავმოყრილი თანხების მოცულობამ შეადგინა 39,5 მლნ ლარი.

მაშასადამე, ამ პერიოდში საქართველოში ადგილი ჰქონდა ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანი-

ზაციის მიერ 1972 წელს შემოტანილი პრინციპის „გამჭვირვებელი იხდის“ – დამკვიდრების მცდელობას.

2005 წელს გაუქმდა გადასახადი მანე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის. ამ გადაწყვეტილებით ხელისუფლების მიზანი ის იყო, რომ მკაცრი გარემოსდაცვითი ნორმები შემზღვეველი ფაქტორი არ გამხდარიყო ინვესტიციების მოზიდვისა და ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებისათვის. 2005 წელს მიღებული საგადასახადო კოდექსით გაუქმდა ასევე ეკოლოგიური გადასახადები საავტომობილო საწვავზე, რომლებიც მოქმედებდა 1993 წლიდან. 2007 წელს შევიდა ცვლილება ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ კანონში და ამოღებული იქნა მუხლი, რომლითაც სავალდებულო ხასიათი ჰქონდა ეკონომიკური ინსტრუმენტების გამოყენებას ჰაერის სისუფთავის ხარისხის დაცვის სფეროში. ეკონომიკური ინსტრუმენტებიდან დღეისათვის საქართველოში მოქმედებს იმპორტირებულ ავტომობილებზე აქციზის გადასახადი, რომელიც დიფერენცირებულია სხვადასხვა კრიტერიუმების მიხედვით.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ეკოლოგიური გადასახადების არსებობა იწვევს ბიზნესსექტორის, უკმაყოფილებას რომელიც განვითარებულ ქვეყნებში ეკოლოგიური პოლიტიკის განხორციელების ერთ-ერთი მთავარი მოთამაშეა. ეს განპირობებულია იმით, რომ გარემოს მდგომარეობის გაუმჯობესება შესაძლებელია ე.წ. „ჭვივანი“ საწარმოების დახურვით ან მათი თანამედროვე ეკოტექნოლოგიური მოდერნიზებით, რაც, თავის მხრივ, დიდ დანახარჯებს უკავშირდება. მეწარმეები დაინტერესებულები არიან ეკონომიკურ პოლიტიკაში ეკოლოგიური კომპონენტის შესუტებით, რადგან მათი მომავალი უკავშირდება ეკონომიკურ ზრდას, დაბანდებებს წარმოებაში და არა ეკოლოგიურ დანახარჯებს. თუმცა, ისიც უნდა აღვნიშნოს, რომ ბიზნესს, სოციალურ და სხვა ტიპის პასუხისმგებლობასთან ერთად, უნდა გააჩნდეს ეკოლოგიური პასუხისმგებლობაც. უფრო მეტიც, თანამედროვე მსოფლიოში მასშტაბურად ვრცელდება კონცეფცია, რომლის მიხედვითაც კომპანიებს შორის კონკურენცია სულ უფრო მეტად ეფუძნება ენერგოეფექტიანობისა და ეკოლოგიური პასუხისმგებლობის მაჩვენებლებს.

თანამედროვე პირობებში, ევროკავშირის დონეზე, ეკოლოგიური სისტემა ინსტრუქციურ ასპექტში წარმოდგენილია შემდეგი ორგანიზაციებით: ევროპული კომისია, ევროპარლამენტი, ევროსაბჭო და გარემოს დაცვის ევროპული სააგენტო. ამ ორგანიზაციების მთავარი ფუნქცია როგორც ევროკავშირის წევრი, ისე არაწევრი ქვეყნებისათვის, არის გარემოს დაცვის დონისძიებების დაგეგმვისა და განხორციელებისათვის საჭირო რეალური ინფორმაციის მიწოდება. ასევე საზოგადოების მაქსიმალური ინფორმირებულობის უზრუნველყოფა ეკოლოგიური პრობლემების შესახებ. განსაკუთრებით აღსანიშნავია გარემოს დაცვის ევროპული სააგენტო, რომელსაც გააჩნია განსაკუთრებული ფუნქცია, რაც გამოიხატება კონტინენტზე გარემოს სისუფთავის მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის სისტემატიზაციასა და ანალიზში.

როგორც ცნობილია, ევროკავშირის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოა ევროკავშირის საბჭო. მას გააჩნია ეკოლოგიის სფეროში კომპეტენციები და ფლობს სხვადასხვა სახის გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებას. ევროკავშირის საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების სპექტრი ფართოა და მოიცავს: დონისძიებებს მიწისა და წყლის რესურსების რეგულირებისა და მართვის შესახებ; დონისძიებებს, რომლებიც ხელს უწყობს წევრი ქვეყნების მიერ ოპტიმალური ენერგომომარაგებისა და ენერგორესურსების ეფექტიანი სახეების შერჩევას; წმინდა ფისკალურ და ეკონომიკურ დონისძიებებს და ა.შ. ამასთან აღსანიშნავია, რომ საბჭო ეკოლოგიურ გადაწყვეტილებებს იღებს ევროპარლამენტთან, ეკონომიკურ, სოციალურ და რეგიონების კომიტეტებთან კონსულტაციების, საყოველთაო განხილვებისა და შეთანხმებების საფუძველზე.

ევროკავშირში, გარემოს დაცვის კონტექსტში, არსებობს სპეციალური ორგანოები, რომელთა ფუნქციონირებისა და საქმიანობის დანიშნულებას წარმოადგენს ეკოლოგიური საკითხების ანალიზი, შეფასება და კომპეტენციების ფარგლებში გადაწყვეტილებების მიღება. ევროპარლამენტში არსებობს მომხმარებელთა უფლებების დაცვის, ჯანდაცვისა და გარემოს დაცვის საკითხების რეგულირების უფლებამოსილი კომიტეტი, რომლის საქმიანობის მთავარი მიზანი გარემოს დაცვის სფეროში შესაბამისი პოლიტიკის ფორმირებაა და გააჩნია გადაწყვეტილებების მიღების

უფლებამოსილება ისეთ საკითხებთან მიმართებაში, როგორცაა: სათბური აირების ემისია და კლიმატის ცვლილება, ნარჩენების მართვა, ატმოსფერული ჰაერის, წყლისა და მიწის რესურსების დაცვა, ბიომრავალფეროვნების დაცვა, სხვადასხვა სახის და ღონის გარემოს დაცვაზე ორიენტირებული ღონისძიებების შემუშავება და რეალიზაციის ხელშეწყობა და სხვა.

აღნიშნული კომიტეტი ყოველწლიურად ამზადებს და წარადგენს სამ ანგარიშს ევროკავშირის ეკოლოგიური კანონმდებლობის მდგომარეობისა და მისი დებულებების პრაქტიკაში რეალიზაციის შესახებ. ასევე, ორ თვეში ერთხელ კომიტეტი კომისიასთან ერთად ატარებს სესიებს ევროკავშირის წევრ - ქვეყნებში ეკოლოგიური კანონმდებლობის შეფასებისა და მისი ნორმების იმპლემენტაციის შესახებ.

გარდა ამისა, ევროკავშირის შემადგენლობაში ფუნქციონირებს გენერალური დირექცია XI, რომელიც ემსახურება ისეთი საკითხების გადაჭრას, როგორცაა:

- გარემოს ეფექტიანი დაცვის უზრუნველყოფა სხვადასხვა რეგიონში არსებული სიტუაციების გათვალისწინებით;
- ეკოლოგიური პოლიტიკის შემუშავება;
- გლობალურ დონეზე გარემოსდაცვითი საერთაშორისო ღონისძიებების განხორციელების ხელშეწყობა
- ეკოლოგიური მოთხოვნილებების ინტეგრაცია, მესამე ქვეყნებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა გარემოს დაცვის სფეროში;
- ახალი კანონმდებლობის შემუშავება და გარემოსდაცვითი ღონისძიებების ევროკავშირის ქვეყნებში რეალიზაციის უზრუნველყოფა და ა.შ.[17].

ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემა გარემოს დაცვის სფეროში ატარებს სტაბილურ ხასიათს. ევროკავშირის ეკონსტიტუციური სისტემა ეკოლოგიური პოლიტიკის მიზნების და ამოცანების ადეკვატურია. წლების განმავლობაში ახალი ინსტიტუციური ორგანოების შექმნა და არსებული ორგანოების ფუნქციური ცვლილებები ეფუძნებოდა კანონზომიერების, ოპტიმალურობის და შედეგზე ორიენტირებულობის პრინციპებს და გამორიცხავდა ინტერესთა კონფლიქტებს.

საქართველოში, დამოუკიდებლობის მოპოვებისა და საბაზრო გარდაქმნების დასაწყისში, გარემოსდაცვითი ორგანო - ბუნების დაცვის კომიტეტი - გაუქმდა და ჩამოყალიბდა გარემოს დაცვის და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, რომელსაც მიენიჭა გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ჩამოყალიბების, ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენებისა და გარემოსდაცვითი პროცესების რეგულირების, აგრეთვე ეკოლოგიის სფეროში სამართლებრივი ნორმების რეალიზაციის კონტროლის უფლებამოსილება. სამინისტრო გახდა ყველაზე მაღალი კომპეტენციის მქონე ინსტიტუციური ორგანო ეკოლოგიის სფეროში, თუმცა ის ასევე ინაწილებდა პასუხისმგებლობას სხვადასხვა უწყებებთან (სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი, დაცული ტერიტორიების სახელმწიფო დეპარტამენტი, გეოლოგიის სახელმწიფო დეპარტამენტი). სამინისტროში არსებობდა რეგიონული სამმართველოები, რომლებიც გასცემდნენ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზიებს, ეკოლოგიურ ნებართვებს, მათ შორის მანე ნივთიერებების ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევებსა და წყალში ჩაშვებაზე. ამ ფუნქციების გარდა, სამმართველოებს მინიჭებული ჰქონდათ მონიტორინგისა და კონტროლის უფლებამოსილება. მაშასადამე, მათ გააჩნდათ როგორც მარეგულირებელი, ისე აღმასრულებელი ფუნქციები.

უნდა ითქვას, რომ რეგიონული სამმართველოების საქმიანობა ძალზე არაეფექტიანი იყო, რასაც არსებითად განაპირობებდა არა მხოლოდ კვალიფიციური კადრების დეფიციტი და ტექნიკური რესურსის სიმცირე, არამედ მწირი დაფინანსებაც. როგორც ცნობილია მკაცრი საბიუჯეტო პოლიტიკის განხორციელებისას პირველი მსხვერპლი ხდება დანახარჯები გარემოსდაცვითი ღონისძიებების დაფინანსებაზე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს 1993-94 წლებში საერთოდ არ ჰქონდა წინასწარ დამტკიცებული ბიუჯეტიც კი. ამდენად, გარემოს დაცვამ ამ პერიოდში სტიქიური ხასითი მიიღო.

გარემოს დაცვის სფეროში კანონდსრულების კონტროლისა და მონიტორინგის სისტემაში არსებული ინსტიტუციური პრობლემები 2002 წ. შესწავლილ იქნა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის გარემოს დაცვის მოქმედებათა პროგრამის რეალიზაციის სპეციალური სამუშაო ჯგუფის

ექსპერტთა მიერ. “საქართველოს გარემოსდაცვითი ნებართვებისა და ინსპექტირების სისტემის ზოგად შეფასებაში”, ძირითად ინსტიტუციურ პრობლემებს შორის, გამოვლინდა შემდეგი: ინსპექტირების განხორციელების მოქველებული და უკიდურესად მწირი ინსტრუმენტები (ინსპექტირების პროცესი შემოიფარგლებოდა მხოლოდ გარემოსდაცვითი მოთხოვნების დარღვევებზე აღმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმების შედგენით და სასამართლოებზე გადაცემით, ხოლო კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევებში მოკვლევისათვის საქმეების სამართალდამცავ ორგანოებში გადაცემით); არასრულყოფილი მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა; გარემოს დაცვის სახელმწიფო კონტროლის სტრატეგიის არარსებობა და დარღვევათა პრევენციული მეთოდების ნაცვლად, საქმიანობაში ე.წ. “ხანძართან ბრძოლის” მიდგომების გამოყენება; გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა ნებაყოფლობით შესრულების მოტივაციისა და ხელშეწყობის პოლიტიკის არარსებობა; ინსპექტირების პრიორიტეტულ მიმართულებათა დადგენისა და დაგეგმვისათვის აუცილებელი, გარემოს მდგომარებისა და კონკრეტული საწარმოების შესახებ ინფორმაციის სიმწირე; ინსპექტორთა დაბალი კვალიფიკაცია და მათთვის სასწავლო პროგრამების არარსებობა; ინსპექტირებისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურის არარსებობა, მათ შორის, ლაბორატორიული სინჯების აღებისა და ანალიზების ჩატარების შეზღუდული შესაძლებლობები; “რეგულირების ობიექტებსა” და მაკონტროლებელ ორგანოებს შორის ინფორმაციის გაცვლის არარსებობა; საკონტროლო საქმიანობის შეფასების საფუძველზე გამოვლენილი ხარვეზების აღმოსაფხვრელად აუცილებელი, გარემოსდაცვითი პოლიტიკისა და კანონმდებლობის შემმუშავებელ რგოლებთან უკუკავშირების არარსებობა; სამინისტროს შემადგენლობაში შემავალ სხვა სამსახურებთან, მათ შორის, ნებართვის გამცემ სამსახურებთან არაეფექტური თანამშრომლობა; საქმიანობის ეფექტურობის შესაფასებლად კრიტერიუმების არარსებობა; გარემოს დაცვის სფეროში არსებულ მრავალრიცხოვან მაკონტროლებელ უწყებათა არაკოორდინირებული საქმიანობა და უფლება-მოვალეობების დუბლირება; გარემოსდაცვითი დარღვევებისათვის დადგენილი დაბალი საჯარიმო სანქციები; საზოგად-

დოების არასაკმარისი მხარდაჭერა; მოსახლეობის გარემოსდაცვითი განათლების დაბალი დონე [3].

2003 წელს ქვეყნის სათავეში ახალი ხელისუფლების მოსვლის შემდეგ, ეკოლოგიური პოლიტიკისა და ეკოლოგიური სისტემის ფორმირების თვალსაზრისით, ახლებური ხედვები და მიდგომები ჩამოყალიბდა. აღნიშნულმა განაპირობა ცვლილებები ეკოლოგიის სფეროში სხვადასხვა ასპექტში, მათ შორის ინსტიტუციური მიმართულებით. კერძოდ, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს შეუერთდა სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი, დაცული ტერიტორიების სახელმწიფო დეპარტამენტი, გეოლოგიის სახელმწიფო დეპარტამენტი, მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის ნაწილი და სხვა. ანუ ის ინსტიტუციური ერთეულები, რომლებსაც ცვლილებებამდე სამინისტროსთან ერთად, ეკოლოგიის სფეროს მართვისა და შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებები და კომპეტენციები გააჩნდათ. ცვლილებები განხორციელდა ასევე თვით სამინისტროში და მასთან მიერთებულ უწყებებში სხვადასხვა ერთეულების ლიკვიდირების, რეორგანიზების ან ახალი ერთეულების შექმნის გზით. მაგალითის სახით შეიძლება განვიხილოთ 2005 წელს სამინისტროში შექმნილი გარემოს დაცვის ინსპექცია - საკონტროლო-საინსპექციო უფლებებით აღჭურვილი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება. ამ დაწესებულების შექმნამდე გარემოსდაცვითი კონტროლის ფუნქციებს ახორციელებდნენ სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები. ასევე გამსხვილდა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები და მათ შეეკვეცათ გარემოს დაცვასთან და ბუნებრივი რესურსების გამოყენების კონტექსტში გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება.

აღნიშნული ხელისუფლების პირობებში მოხდა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღება ბუნებრივი რესურსების განკარგვის სფეროში ფუნქციათა გადანაწილების თვალსაზრისით. სახელდობრ, 2008 წელს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ჩამოერთვა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზირების უფლებამოსილება და ეს ფუნქცია, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის კვრტების დადგენის ფუნქციასთან ერთად, გადაეცა ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს.

ხოლო გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ამ სფეროში დარჩა მხოლოდ კვოტების შეთანხმების ფუნქცია.

2011 წლის დასაწყისში დაიწყო ინსტიტუციური მოწყობის ახალი მოდელის ძიება და განხორციელდა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ფუნქციების ნაწილის სხვა უწყებებისთვის გადაცემა.

კერძოდ, ამ ბუნებრივი რესურსების მართვასა და სარგებლობასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებანი ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გადაეცა. იუსტიციის სამინისტროს სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს გადაეცა: მიწების მიზნობრიობის შეცვლასთან, სახელმწიფო ტყის ფონდის საზღვრების დადგენასთან, სახელმწიფო ტყის ფონდის გაზრდასა და შემცირებასთან დაკავშირებული ფუნქციები. ნაპირდაცვის საკითხებთან დაკავშირებული ფუნქციის შესრულებას რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო უზრუნველყოფდა. რეფორმირების ამ ტალღას მოჰყვა ასევე 2005 წელს ჩამოყალიბებული ერთიანი გარემოსდაცვითი მაკონტროლებელი ორგანოს - გარემოს დაცვის ინსპექციის - ლიკვიდირება [3]. ამავე პერიოდში აღსანიშნავია აგრეთვე გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს შემადგენლობაში სტრუქტურული რეორგანიზაციის შედეგად მიღებული ახალი ინსტიტუციური ერთეული - გარემოს დაცვის სააგენტო. შეიძლება ითქვას, ზემოთ აღნიშნულმა ცვლილებებმა ინსტიტუციურად და ფუნქციურად საგრძნობლად დაასუსტა მთავარი ინსტიტუციური ორგანო - გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო.

2012 წელს ახალი ხელისუფლების მიერ იქნა დეკლარირებული ეკოლოგიის სფეროს პრიორიტეტულობა და დაიწყო შესაბამისი, მათ შორის ინსტიტუციური ცვლილებების განხორციელება. კერძოდ, ეკოლოგიური პოლიტიკის ეფექტიანად განხორციელებისა და ეკოლოგიური სისტემის სრულყოფის მიზნით, 2013 წლის მაისში ცვლილებები განხორციელდა საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ინსტიტუციური გაძლიერების კუთხით. ამ სამინისტროში შეიქმნა მიწის რესურსების დაცვის, ტყის პოლიტიკის, ბუნებრივი და ანთროპოგენური საფრთხეების მართვის, ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სამსახურები. აგრეთვე

შეიქმნა გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი შესაბამისი ტერიტორიული ორგანოებით. გარდა ამისა, ჩამოყალიბდა ახალი ინსტიტუციური ერთეულები ეროვნული სატყეო სააგენტოს და გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრის სახით.

სამწუხაროდ, ბოლო სამთავრობო ცვლილებებით აღნიშნული სამინისტრო გაუქმდა და ფუნქციურად შეუერთდა სოფლის მეურნეობის სამინისტროს. ნებისმიერი ცვლილების პოზიტიურ თუ ნეგატიურ შედეგებს, როგორც წესი, პრაქტიკა აჩვენებს. თუმცა ის ფაქტი, რომ სოფლის მეურნეობა არის გარემოს დაბინძურების ერთ-ერთი წყარო (სათბური აირების ემისია, ნიადაგის ეროზია, წყლის რესურსების გაჭუჭყიანება და სხვა), მინიმუმ, განაპირობებს ამ სტრუქტურული ცვლილებების ინტერესთა კონფლიქტს.

უნდა აღინიშნოს, რომ პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაციის დაწყებიდან დღემდე, მიუხედავად სხვადასხვა პერიოდებში ფუნქციური თუ ინსტიტუციური დაკნინებისა, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო პასუხისმგებელი იყო ყველა გარემოსდაცვით საკითხზე, თუმცა იყო გარკვეული საკითხები, სადაც ის ინაწილებდა ფუნქციებს სხვადასხვა სამინისტროებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან. ხშირ შემთხვევაში, ამ უწყებებს შორის უფლებამოსილებები და ვალდებულებები ყოველთვის მკაფიოდ არ იყო განაწილებული. ადგილი ჰქონდა ფუნქციათა დუბლირებასაც. ასევე იყო საკითხები, რომლებიც სცდებოდა ეკოლოგიის სფეროში არსებული ინსტიტუციების კომპეტენციების და რეგულირების სფეროებს.

დასკვნა

ევროკავშირისა და საქართველოს ეკოლოგიური პოლიტიკის რეალიზაციის ეკოლოგიური სისტემების შედარებითი ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოში, მიუხედავად ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში და ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულებებისა ეკოლოგიური პროცესების მართვისა და რეგულირების მოდელის ევროკავშირის შესაბამის მოდელთან კონვერგენციისა და ჰარმონიზაციის შესახებ, ფაქტობრივად ადგილი აქვს საწინააღმდეგო პროცესებს და არ ჩანს ტენდენცია მის დასაძლევად. წინააღმდეგობები გამოიხ-

ატება ყველა ასპექტში (სამეცნიერო-საგანმანათლებლო, პოლიტიკურ-სამართლებრივი, ეკონომიკური და ინსტიტუციური).

ევროკავშირი, ეკოლოგიური პოლიტიკისა და ეკოლოგიური სისტემის სრულყოფისა და რეალიზაციის პროცესში, ეყრდნობა 1996 წელს გაფორმებული ამსტერდამის ხელშეკრულების მიხედვით შეთანხმებულ პრინციპებს, რომელთაგან ერთ-ერთი არსებითი პრინციპია „გამატებული იხდის“, რაც გულისხმობს დამაბინძურებლის მიერ გარემოსადმი მიყენებული ზიანის ანაზღაურებას სპეციალური გადასახადების სახით. შინაარსით ის ეკონომიკური ინსტრუმენტია. გარემოს დაბინძურებაზე გადასახადი აიძულებს დამაბინძურებელ სტაციონარულ და არასტაციონარულ ერთეულებს, მოახდინონ უნარჩუნო და მცირენარჩენიანი, გაზმტვერდამჭერი და სხვა ტიპის ტექნოლოგიების დანერგვა, რაც ხელს უწყობს ეკოლოგიური მდგომარეობის სტაბილიზაციას. ევროკავშირი ეკოლოგიურ პოლიტიკას ახორციელებს ადმინისტრაციული და ეკონომიკური ბერკეტების ოპტიმალური შეთანაწყობის საფუძველზე. თუმცა, ბოლო პერიოდში, შესაბამისი თეორიული და ემპირიული ანალიზის საფუძველზე, ევროკავშირი მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ ადმინისტრაციული ინსტრუმენტები ნაკლებეფექტიანია ეკონომიკურ ინსტრუმენტებთან შედარებით, რამაც გამოიწვია ის, რომ ევროკავშირის ეკოლოგიურ პოლიტიკაში ეტაპობრივად დომინირებადი ხდება საბაზრო რეგულატორები.

2005 წელს საქართველოში გაუქმდა გადასახადი მანე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის. ამ გადაწყვეტილებით ხელისუფლების მიზანი იყო ის, რომ მკაცრი გარემოსდაცვითი ნორმები არ გამხდარიყო შემზღვეველი ფაქტორი ინვესტიციების მოზიდვისა და ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებისათვის. მაშასადამე, საქართველოში შექმნილია მდგომარეობა, როდესაც გარემოს დაბინძურების შედეგად წარმოქმნილ ზარალს ანაზღაურებს არა უშუალოდ დამაბინძურებელი, არამედ საზოგადოება. საქართველოში ევროკავშირში გავრცელებული და აპრობირებული არც სხვა საბაზრო ინსტრუმენტები გამოიყენება ეკოლოგიის სფეროში.

ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემა გარემოს დაცვის სფეროში ატარებს სტაბილურ ხასიათს. ევროკავშირის ეკონომი-

სტიტუციური სისტემა ეკოლოგიური პოლიტიკის მიზნების და ამოცანების ადეკვატურია. წლების განმავლობაში ახალი ინსტიტუციური ორგანოების შექმნა და არსებული ორგანოების ფუნქციური ცვლილებები ეფუძნებოდა კანონზომიერების, ოპტიმალურობის და შედეგზე ორიენტირებულობის პრინციპებს და გამორიცხავდა ინტერესთა კონფლიქტებს.

საქართველოში ეკონსტიტუციური სისტემის ფორმირება და განვითარება ხასიათდება წინააღმდეგობებით და ხშირი კოლიზიებით ფუნქციონალურ და სტრუქტურულ ასპექტებში. მრავალი შემთხვევაა სხვადასხვა სტრუქტურულ ერთეულებს შორის ფუნქციათა დუბლირება და ინტერესთა კონფლიქტები. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებით თვალშისაცემია საქართველოში ბოლო პერიოდში განხორციელებული რეფორმით, როდესაც გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო მიუერთდა სოფლის მეურნეობის სამინისტროს, მაშინ როცა სოფლის მეურნეობა ითვლება გარემოს გამაჭუჭყიანებელ დარგად.

ევროკავშირში ეკოლოგიური სისტემის პოლიტიკურ-სამართლებრივი მექანიზმის ფორმირება და მისი სრულყოფა ისტორიულად უკავშირდება ყოველ ახალ გამოწვევა და პარადიგმა ეკოლოგიის სფეროში და აგრეთვე ევროკავშირის მიერ ეკოლოგიის პოლიტიკური და ეკონომიკური პრიორიტეტების სფეროში ჩართვას. ევროკავშირში შეინიშნება პოლიტიკურ-სამართლებრივი დოკუმენტების გამარტივების ტენდენცია, მათი პრაქტიკული რეალიზაცია უფრო იოლი რომ გახდეს. ისინი სრულად მოიცავენ გარემოს ყველა კომპონენტს.

ეკოლოგიური სისტემის პოლიტიკურ-სამართლებრივი მექანიზმის ჩამოყალიბება ახალი კანონების მიღების კრიტერიუმის მიხედვით, საქართველოში პირობითად, შეიძლება ორ ეტაპად დაიყოს: 1991-2012 წლები და 2012 წლიდან–დღემდე. ეკოლოგიის სფეროში არსებული კანონების უმრავლესობა მიღებულია პირველი ეტაპის განმავლობაში. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პერიოდის მაძილზე მიღებული ზოგიერთი სამართლებრივი დოკუმენტი პასუხობდა დარგში არსებულ გამოწვევებს და არსებითად შეესაბამებოდა ევროკავშირის შესაბამის რეგულაციას. ბოლო პერიოდში პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბაზის სრულყოფა ძირითადად ხორციელდება არსებულ კანონებში ცვლილებებისა და დამატებების

შეტანით. საკანონმდებლო ბაზა საქართველოში შეიძლება ჩაითვალოს არასრულყოფილად, ვინაიდან არ არის მიღებული მდგრადი განვითარების კონცეფცია, ეკოლოგიური დოქტრინა, ეკოლოგიური განვითარების სტრატეგია და სხვა.

ევროკავშირში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საგანმანათლებლო-სამეცნიერო საქმიანობის აქტივიზაციას და სტიმულირებას გარემოს დაცვის სფეროში. სამართლიანად მიიჩნევა, რომ ის ხელს უწყობს ეკოლოგიური კულტურისა და თვითშეგნების ჩამოყალიბებას და ინოვაციური ეკოტექნოლოგიების შექმნას, რაც, თავის მხრივ, დადებით ზეგავლენას ახდენს ეკოლოგიურ სტაბილურობაზე.

ევროპული ეკოლოგიური განათლებისა და მეცნიერების სისტემის კრიზისის გააზრების შემდეგ ევროკავშირმა გაზარდა მისი დაფინანსება და პოლიტიკური მხარდაჭერა, რამაც აამაღლა განათლების ყველა საფეხურზე ეკოლოგიური კომპონენტის ჩართულობა და გაზარდა სამეცნიერო კვლევების ხარისხი.

საქართველოში ეკოლოგიურ განათლების როლი, მნიშვნელობა და სტატუსი განსაზღვრულია საქართველოს კანონით „გარემოს დაცვის შესახებ“. ამ კანონით, და ასევე სხვა სახის პროგრამული დოკუმენტებით, განსაზღვრულია გარკვეული დონისძიებების განხორციელება ამ მიმართულებით, თუმცა მათგან უმრავლესობა არ განხორციელებულა ან განხორციელდა ფრაგმენტულად, სასურველი შედეგების მიღწევის გარეშე.

გარდა ამისა, ცნობილია, რომ თანამედროვე მსოფლიოში მიმდინარეობს ტენდენცია გარემოსდაცვითი განათლებისა და მდგრადი განვითარების კონცეფციის შერწყმის შესახებ. ამ კონტექსტში საქართველოში მიღებულ იქნა დოკუმენტი – გარემოსდაცვითი განათლება მდგრადი განვითარებისათვის. თუმცა, მდგრადი განვითარების კონცეფციის შემუშავებამდე და მისი პრინციპების რეალიზაციის სისტემის ფორმირებამდე, გარემოსდაცვითი განათლების გაუმჯობესების ეს თუ სხვა სახის დოკუმენტი ვერ იქნება შედეგზე ორიენტირებული. რაც შეეხება სამეცნიერო საქმიანობის სტიმულირებას სახელმწიფოს მხრიდან ეკოლოგიის სფეროში და მის ფინანსურ მხარდაჭერას, ის ჩანასახოვან სტადიაშია.

დასასრულ, ევროკავშირისა და საქართველოს ეკოლოგიური სისტემების შედარებითი ანალიზი ცხადყოფს, რომ აუცილებელია მათი კონვერგენციისა და ეტაპობრივი ჰარმონიზაციის პროცესის გააქტიურება და დაჩქარება.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. აბესაძე რ., მდგრადი განვითარების ასპექტები. 2014.
2. ადგიშვილი მ., გუგუშვილი თ., გუჯარაიძე ქ., მაჭარაშვილი ი., გარემოსდაცვითი პოლიტიკის, ინსტიტუციური მოწყობის და რეგულირების მექანიზმების ხარვეზების ანალიზი. 2012.
3. გარემოსდაცვითი განათლების შეფასება საქართველოში (კვლევა) ავტ.კოლ., 2014.
4. ხუსკივაძე მ., ნოზაძე ზ. გარემოს დაცვის ეკონომიკური პრობლემები პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაციის პირობებში საქართველოში. თსუ პაატა გუგუშვილის ეკონომიკის ინსტიტუტის სამეცნიერო შრომების კრებული. ტ. VII, თსუ პაატა გუგუშვილის ეკონომიკის ინსტიტუტის გამომცემლობა. თბილისი, 2014.
5. ხუსკივაძე მ., ეკოლოგიური პოლიტიკის ფორმირების ეტაპები და ძირითადი ტენდენციები საქართველოში. პაატა გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტის დაარსების დღისადმი მიძღვნილი საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალების კრებული – „ინოვაციური ეკონომიკა და მისი ფორმირების პრობლემები პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში“, თსუ პაატა გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტის გამომცემლობა. თბილისი, 1-2 ივლისი, 2016.
6. გაუდაბნობასთან ბრძოლის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა (2014-2022). 2014.
7. ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შეთანხმება. 2014.
8. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია. საქართველო 2020. 2013.
9. საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა (NEAP) (2012-2016). 2012.
10. საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია და მოქმედებათა გეგმა (2014-2020 წლები).
11. საქართველოს ეროვნული სატყეო კონცეფცია. 2015.

12. Власов Е.Я. Инновационные технологии природопользования в решении экологических проблем урбанизированных территорий, 2012.
13. Земцова Л.В. Экологические инновации и устойчивое развитие, 2014.
14. Клапцов В. М. Экологическая политика Евросоюза, 2010.
15. Колонтаевская И.Ф. Экологические инновации как фактор повышения качества жизни, 2013.
16. Магомадова Х.А. Экологические инновации как фактор устойчивого социально-экономического развития, 2014.
17. Матвеева Е.В. Экологическая политика Евросоюза, 2010.
18. Мохаммад С.М. Экологическая политика Европейского Союза как пример системы Международного Экологического Управления, 2013.
19. Новая рамочная политика Европейского Союза в области климата и энергетики до 2030 года, Евразийский Журнал N3 (70), 2014.
20. Иновационная политика в поддержку «зелёных» технологии, Руководство для директивных органов стран с переходной экономикой в Европе и Центральной Азии - Европейская Экономическая Комиссия Организации Объединённых Наций
21. Проект Конституции ЕС. <http://www.europa.eu.int>
22. Рябова Н., Новиков Т. Обучение демократии. в поисках гармонии. 2011.
23. Яковец Ю.В. Эпохальные инновации XXI века, 2004.
24. Гусев А. Экологическая политика Европейского союза в контексте устойчивого развития, 2013.
25. EU Facts. Environmental Polisi. <http://www.civitas.org.uk>
26. What is FP7. <http://www.cordis.europa.eu>
27. Leflaive, X. Eco-Innovation Policies in Japan. OECD, 2008.
28. geostat.ge
29. moe.gov.ge
30. <http://www.edc-aes.ru>
31. <http://www.europa.eu.int>

Mamuka Khuskivadze

Zurab Nozadze

**COMPARATIVE ANALYSIS OF ECOLOGICAL SYSTEMS OF
THE EU AND GEORGIA**

Summary

Georgian faces new economic-ecological challenges emerged in the process of transition from planned to market economy and the necessity of formation of long-term development strategies appears in the agenda and owing to its realization would be possible to satisfy national economic interests as well as national interests of the country's ecological security. The latter puts on agenda the fact that at the beginning of the post-Communist transformation process Georgia met with considerable ecological problems, which were generated under the planned economic system and further deepened from the beginning of independence. The need for the purpose of implementation of the targeted activities of the State has emerged in the field of natural resources use and environmental protection, and therefore it became necessary to search for a new model of ecological development based on effective ecological policy and the optimal ecological system for its realization.