



**სამთო-მოკოვებით საქმიანობაზე  
სახელმწიფო ზედამხედველობის მარეგულირებელი  
კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ხარვეზები**



საქართველო  
საზღვარდაცვალების  
სამსახური



**სამთო-მოპოვებით საქმიანობაზე სახელმწიფო  
ზედამხედველობის მარეგულირებელი  
კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ხარვეზები**

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი  
თბილისი, 2022

დოკუმენტი მომზადებულია პროექტის ფარგლებში „წყლის და მინერალური რესურსების მდგრადი და დემოკრატიული მართვა საქართველოში» რომელიც ხორციელდება ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონის თბილისის ოფისის მხარდაჭერით.

დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის მკვლევარს და შესაძლებელია, არ გამოხატავდეს ფონდის შეხედულებებს.

**ხელმძღვანელი:** თათული ჭუბაბრია, სალომე შუბლაძე

**მკვლევარი:** ანანო ცინცაბაძე

**რედაქტორი:** ნინო კალატოზიშვილი

**ყდის ფოტო:** კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელი (CENN)

**დაკაბადონება:** თორნიკე ლორთქიფანიძე

ISBN: 978-9941-8-5091-2

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

**ციტირების წესი:** *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ანანო ცინცაბაძე, „სამთო-მოპოვებით საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ხარვეზები“, 2022*

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო  
ტელ: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge/>

[info@socialjustice.org.ge](mailto:info@socialjustice.org.ge)

<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

# სარჩევი

შესავალი .....	6
კვლევის მეთოდოლოგია .....	7
ძირითადი მიგნებები .....	8
თავი 1. მინერალური რესურსების ათვისება საქართველოში – გარემოსდაცვითი გამოწვევა თუ ეკონომიკური სარგებელი? .....	10
თავი 2. მინერალური რესურსების მოპოვების სფეროში სახელმწიფო კონტროლის წესი და პრაქტიკა .....	12
თავი 3. მოპოვებითი ინდუსტრიის გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის სისტემის არაეფექტიანობა .....	20
თავი 4. გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტთან თანამშრომლობისა და უფლებამოსილების გამიჯვნის საკითხები.....	23
დასკვნა .....	26

## შესავალი

საქართველოში ბოლო წლებში მიმდინარე გარემოსდაცვითი პროტესტი, გასცდა პროტესტში მონაწილე ადგილობრივი მოსახლეობისა და აქტივისტების წუხილს და ზოგადი, გარემოს დაცვის სფეროში არსებული პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ხარვეზები ამხილა.

ბუნებრივი და სოციალური გარემო ბოლო პერიოდში ინტენსიურად ეწირება კერძო პირთა ეკონომიკური სარგებლის მიღების ინტერესებს. დაზიანებული და დეგრადირებული ნიადაგი, მონამლული მდინარეები, დაბინძურებული ჰაერი, გაჩეხილი ნარგავები და სამშენებლოდ ათვისებული საჯარო სივრცე დედაქალაქისა და რეგიონების ცხოვრების ყოველდღიურობა გახდა. აღნიშნული საკითხი კიდევ უფრო მწვავეა / მწვავედ აღიქმება საქართველოში არსებული ჯანდაცვის სისტემის ხარვეზების ფონზე.

მოპოვებითი ინდუსტრიის საქმიანობის შედეგად დაზიანებული გარემოს აღდგენისა და ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებების დაცვის სახელმწიფო მექანიზმები სუსტია და ვერ ახერხებს ვერც დეგრადირებული გარემოს და ვერც თემთა ფართო ნაწილის უფლებების აღდგენას. მეტიც, რიგ შემთხვევებში, სახელმწიფო ინვესტორთა კერძო ინტერესების დამცველად გვევლინება და მოქალაქეების წუხილს ბიზნესის წარმომადგენლებთან მედიაციის შეთავაზებით პასუხობს.

სამოქალაქო ორგანიზაციების მნიშვნელოვანი ფუნქციაა რეგიონში მცხოვრები ადგილობრივი მოსახლეობის პრობლემების აქტუალიზაცია საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ სივრცეებში, მოსახლეობის წუხილის გახმაურება და სოციალური და ბუნებრივი გარემოს დაცვა არსებული პოლიტიკით გამოწვეული მავნე ზეგავლენისგან. ამისთვის მნიშვნელოვანია სისტემის ხარვეზების შესწავლა, მათი სააშკარაოზე გამოტანა და საზოგადოებრივი და პოლიტიკური დისკუსიის საგნად ქცევა.

ეს ანგარიში მიზნად ისახავს, თავი მოუყაროს მინერალური რესურსების მოპოვებით საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ეფექტიანობის საკანონმდებლო და პრაქტიკულ ხარვეზებს, ბიძგი მისცეს სამომავლოდ უფრო სიღრმისეულ და ვრცელ კვლევას, ასევე, სასარგებლო რეკომენდაციების შემუშავებასა და ხარვეზიანი პოლიტიკის გასაუმჯობესებლად ბრძოლას.

## კვლევის მეთოდოლოგია

ანგარიში ეფუძნება, პირველ რიგში, საქართველოში მოპოვებითი სექტორისა და წიაღის სფეროში ასევე, ზოგადად, გარემოს დაცვის სფეროში მოქმედი კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების სამართლებრივ ანალიზს.

საკითხების დასასაბუთებლად აქტიურადაა გამოყენებული მეორადი წყაროების ანალიზი, კერძოდ, კრიტიკული ანალიზის დოკუმენტები, ადგილობრივი ორგანიზაციების კვლევები, სახელმწიფო აუდიტისა და სახალხო დამცველის ანგარიშები, არასამთავრობო ორგანიზაციათა შეფასებები და ანალიზის დოკუმენტები.

ანგარიში ეყრდნობა და აანალიზებს ადმინისტრაციული ორგანოებისგან მიღებულ საჯარო ინფორმაციას, მათ მიერ გამოცემულ სამართალდარღვევათა ოქმებს, გამოქვეყნებულ ანგარიშებს, განცხადებებს, მოხსენებებს, შეფასებებს, ასევე, მესამე პირებთან ნაწარმოებ საჯარო კომუნიკაციას.

ანგარიში ასევე შეისწავლის წიაღით სარგებლობის ფაქტით დაზიანებული გარემოსა და თემის წევრების მიერ შერჩეულ რამდენიმე საპროტესტო შემთხვევას (case study) და იყენებს როგორც ოფიციალურ, ასევე საჯაროდ გავრცელებულ მედიამასალას.

ანგარიშის შექმნის პერიოდში ჩატარდა ინტერვიუები როგორც სათემო აქტივისტებთან, ისე არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და გარემოს დაცვისა და წიაღის სფეროს ექსპერტებთან. (სულ რვა ინტერვიუ).

დაგეგმილი იყო ინტერვიუ მინერალური რესურსების ეროვნულ სააგენტოსა და გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის წარმომადგენლებთანაც, თუმცა საბოლოოდ უწყებებმა ინტერვიუზე უარი განაცხადეს.

ანგარიშს აქვს გარკვეული შეზღუდვები. თემატური შეზღუდვაა სამთო მოპოვებითი სფეროს კონტროლის გავლენის შეფასება გარემოს დაცვაზე. ასევე, შეზღუდულია საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შედეგად მიღებული მონაცემები. მათი დიდი ნაწილი არასრულად იყო მონოდებული და არ პასუხობდა ჩვენ მიერ დასმულ ყველა შეკითხვას; არ გადმოგზავნილა ყველა მოთხოვნილი დოკუმენტი. ამასთან, ანგარიში შედგენილია მონვეული მკვლევრის მიერ, რომელსაც, უშუალოდ, შეფასებულ უწყებებთან საქმიანობის გამოცდილება არ ჰქონია. შესაბამისად, ინფორმაცია მოპოვებულია მეთოდოლოგიაში მიმოხილული წყაროების, ასევე საკვლევ უწყებებთან უშუალო შეხებლობაში მყოფ პირთა გამოცდილების საფუძველზე.

## ძირითადი მიგნებები:

- მინერალური რესურსების მოპოვების სახელმწიფო კონტროლის სისტემა და კანონმდებლობა გარემოს დაცვის საკითხს ცენტრალურ ადგილს არ უთმობს. 2017 წელს წიაღის სექტორის მაკონტროლებელი ორგანოს გარემოს დაცვის სისტემიდან ეკონომიკური განვითარების სისტემაში გადატანა პოლიტიკური განაცხადია, მოპოვების სექტორში ეკონომიკური ინტერესების გაძლიერების შესახებ.
- წიაღით სარგებლობის პროცესში სახელმწიფო კონტროლის ცენტრალური მიზანი არა გარემოსდაცვითი დარღვევების შემოწმება, გამოვლენა და მათი აღკვეთა, არამედ სააგენტოს მიერ დადგენილი სალიცენზიო პირობების შესრულების შემოწმებაა. ეს პირობები კი, ძირითადად, წიაღის მოპოვებისას გამოყენებული ტექნოლოგიებისა და წიაღისეულის მარაგთან დაკავშირებულ, სააღრიცხვო საკითხებს ანესრიგებს.
- ლიცენზიანტების შემოწმების პროცესში სააგენტო რამდენიმე ტექნიკურ რეგლამენტს ეყრდნობა, თუმცა გამოყენებული რეგლამენტები, ლიცენზიანტის მიერ მოპოვებით გარემოზე ზიანის მიყენების რისკს სუსტად ან საერთოდ ვერ ავლენს; ამასთან, არც სააგენტოს საქმიანობა იგეგმება გარემოსდაცვითი რისკების არსებითი შეფასების საფუძველზე და შესამოწმებელი საწარმოების გეგმების შედგენისას სააგენტო კანონქვემდებარე აქტით განსაზღვრული ფორმალური და ბლანკეტური კრიტერიუმებით ხელმძღვანელობს.
- ლიცენზიით დადგენილი გარემოსდაცვითი პირობები, ძირითადად, კანონის ფორმალური მოთხოვნების შესასრულებლადაა განწერილი და მათი აღსრულება სააგენტოს მიერ ან ძალიან სუსტად კონტროლდებოდა, ან გადამისამართდება გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტში.
- სტატისტიკისა და გამოვლენილი დარღვევების ანალიზით, ცხადი ხდება, რომ სააგენტოს რეაგირება, ძირითადად, ისეთი პროცედურული დარღვევების იდენტიფიცირებითაა შემოფარგლული, როგორცაა კონკრეტული დოკუმენტაციის არქონა. ამგვარი დარღვევები კანონის ფორმალური მოთხოვნების შესრულების კონტროლს უკავშირდება და გაცილებით მსუბუქ ფორმას წარმოადგენს, ვიდრე მოპოვებითი საქმიანობის სიღრმისეული გარემოსდაცვითი შემოწმების შედეგადაა შესაძლებელი.



- კანონმდებლობა ლიცენზიანტების საქმიანობის კონტროლის მიზნით, მათგან პერიოდული ანგარიშების წარმოდგენას მოითხოვს, თუმცა ანგარიშების პროცესში წარმოსადგენ ინფორმაციას მხოლოდ სალიცენზიო პირობებს უკავშირებს და არა მიმდინარე მოპოვებით გამოწვეულ გარემოზე ზეგავლენას; ხოლო, ლიცენზიანტების მიერ ყოველწლიური ანგარიშების წარდგენას სისტემატური ხასიათი არ აქვს.
- სააგენტოს მიერ გაცემული მოქმედი ლიცენზიების რაოდენობასთან მიმართებით მცირეა, ზოგადად, შემონმებათა, მათ შორის კი, სავლელ შემონმებათა რაოდენობა.
- გარემოსთვის ზიანის მიყენებისთვის განსაზღვრული სანქციები, ჯარიმის ოდენობის სიმცირის გამო, სუსტი და არაეფექტიანია და ხშირ შემთხვევაში, მაღალი შემოსავლის მქონე სანარმოების ვერც დასჯის მიზანს აღწევს და ვერც სამომავლო დარღვევათა პრევენციის როლს ასრულებს.
- მოპოვების არეალში მცხოვრებთათვის დიდი გამოწვევაა წიაღის ეროვნული სააგენტოს დათანხმება შემონმების მიზნით სავლელ ვიზიტზე. სააგენტო ხშირად რეაგირების გარეშე ტოვებს ან უარს ეუბნება აქტივისტებისა და სამეზობლო თემების ამ მოთხოვნას;
- უფლებამოსილებათა გამიჯვნა გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტსა და მინერალური რესურსების ეროვნულ სააგენტოს შორის, სალიცენზიო ტერიტორიებს შიგნით გარემოსდაცვის რისკების პრევენციასა და დროულ აღმოჩენას ართულებს; გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტში საკითხების გადამისამართების შემდეგ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო აღარ ინტერესდება საკითხის გადამწყვეტის გარემოსდაცვითი შედეგებითა და გარემოსთვის მიყენებული ზიანის ოდენობით;
- მიტოვებული და დახურული საბადოების აღრიცხვისა და მათგან მომდინარე გარემოსდაცვითი რისკების აღკვეთის პროცესი 2018 წელს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოების მიერ რეკომენდებული საკითხია და ჯერ კიდევ არ დაწყებულა.

# თავი 1. მინერალური რესურსების ათვისება საქართველოში – გარემოსდაცვითი გამოწვევა თუ ეკონომიკური სარგებელი?

მინერალური რესურსების მოპოვებას უდიდესი ზეგავლენა აქვს გარემოსა და ადამიანებზე: ზედაპირული წყლების დაბინძურება მინერალების რეცხვისას, მიწისქვეშა წყლების დაბინძურება ტოქსიკური ნივთიერებების ნიადაგში გაჟონვისას; ჰაერის დაბინძურება მტვრის ნაწილაკებით, ბურღვა აფეთქებითი სამუშაოებისას და მძიმე ტექნიკით გადაადგილებისას; ქანების გაუვარვისება და ნიადაგის დეგრადაცია; ეკოსისტემების რღვევა და გადაშენება, მიგრაცია საცხოვრებელი გარემოს მოსპობის შედეგად – გარემოზე მოპოვებითი ინდუსტრიის მიერ მიყენებული ზიანის მცირე ჩამონათვალია.

მოპოვებითმა ინდუსტრიამ საქართველოს რეგიონებიც მძიმედ დააზიანა. 2015 წელს წარმოებულმა გარემოსდაცვითმა აუდიტმა გამოავლინა გარემოზე მიყენებული ზიანის მრავალფეროვანი ფორმები: „ბუნებრივი რელიეფის დარღვევა, კარიერის, სანაყაროების და სხვა საწარმოო კომპლექსების ფორმირების შედეგად. მიწის დეგრადაცია; ნიადაგის დაბინძურება მძიმე მეტალებით, ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურება მტვრით, ციანიდის ნატრიუმის აეროზოლებით და დიდტონაჟიანი ტექნიკიდან სხვა აირადი ნივთიერებების გაფრქვევა; ტყისა და მდინარის ბიომრავალფეროვნების შემცირება“.<sup>1</sup>

წიალით სარგებლობის შედეგები შესაძლოა, დადებითად აისახოს ეკონომიკაზე, თუმცა დიდ ზიანს აყენებს გარემოს, რის გამოც, წიალით სარგებლობის სფეროში ძლიერი გარემოსდაცვითი მექანიზმების არსებობა ამ ორს შორის ბალანსის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია<sup>2</sup>. წიალისეული ამონურვადი რესურსია და მნიშვნელოვანია მისი იმგვარად გამოყენება, რომ ეკონომიკაზე დადებითი ეფექტი მოახდინოს, თუმცა, ამასთანავე, გარანტირებულად უნდა იყოს უზრუნველყოფილი გარემოზე უარყოფითი ზეგავლენის რისკის აღმოფხვრა<sup>3</sup>. სწორედ ამ ლოგიკის გამოხატულება იყო მოპოვებითი ინდუსტრიის მაკონტროლებელი ორგანოს ინსტიტუციური მოწყობა 1996 წლიდან 2008 წლამდე, როდესაც წიალის სექტორზე პასუხისმგებელი ორგანო გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში იყო ინტეგრირ-

1 სასარგებლო წიალისეულის მოპოვების სფეროს გარემოსდაცვითი მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში 2018 წლის 13 თებერვალი. # 18/36. გვერდი 13.

2 ბიზნესი და ადამიანის უფლებები, გაეროს საბაზისო პრინციპები. გვერდი 3. ხელმისაწვდომია აქ: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf) ბოლოს ნანახია 9/12/2022.

3 სასარგებლო წიალისეულის მოპოვების სფეროს გარემოსდაცვითი მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში 2018 წლის 13 თებერვალი. # 18/36. გვერდები 9-11. ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/sasargeblo-ciagiseulis-mopoveba.pdf> ბოლოს ნანახია 6/12/2022.

რებული. აღნიშნული, ერთი მხრივ პოლიტიკური გზავნილი გახლდათ მოპოვებით ინდუსტრიაში გარემოს დაცვის მნიშვნელობის შესახებ, მეორე მხრივ, მყარ საკანონმდებლო გარანტიებს ქმნიდა, მოპოვებით ინდუსტრიაზე, არსებული გარემოსდაცვითი რეგულაციების სრული მასშტაბით გასავრცელებლად.

2006 წლიდან საქართველოში დაწყებული ბიზნესის რეგულირების შემსუბუქების პროცესი წიაღის სფეროსაც შეეხო და სექტორის მაკონტროლებელმა ორგანომ გარემოს დაცვის სამინისტროდან სხვადასხვა უწყებაში გადაინაცვლა – 2008 წელს წიაღით სარგებლობის რეგულირებაზე პასუხისმგებელი ორგანო ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო ხდება; 2011 წელს ეს ფუნქცია ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს დაეკისრა; 2013 წელს – კვლავ გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს დაუბრუნდა, საბოლოოდ კი, 2017 წლის დეკემბერში გადაეცა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს გადაეცა, სადაც შეიქმნა სპეციალიზებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – წიაღის ეროვნული სააგენტო – , რომელიც შემდგომ მინერალური რესურსების ეროვნულ სააგენტოდ რეფორმირდა.<sup>4</sup> 2018 წლიდან წიაღის რეფორმის რამდენიმეფაზიანი პროცესი დაიწყო.<sup>5</sup> რეფორმამ განსაზღვრა, რომ მისი მიზანია: „გამჭვირვალე, კომერციულად მიმზიდველი და ეკონომიკურად მომგებიანი სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს საქართველოში არსებული ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ და მდგრად სარგებლობას“.<sup>6</sup> ამდენად, პოლიტიკურ დონეზე მკაფიოდ გაცხადდა, რომ სახელმწიფო კონტროლის სისტემა, გარემოს დაცვის საკითხს ცენტრალურ ადგილს აღარ უთმობს<sup>7</sup> და პოლიტიკის ცენტრალური მიზანი ხდება კომერციულად მიმზიდველი სისტემის ჩამოყალიბება, სადაც ბუნებრივი რესურსები პირველ რიგში ეკონომიკური სარგებლის მიღების შესაძლებლობაა.

4 „მწვანე ალტერნატივა“. საქართველოში წიაღის სექტორის განვითარების დაგეგმვის ლაბორინთები. აგვისტო, 2020. გვ 6. ხელმისაწვდომია აქ: <https://greenalt.org/tsiaghis-sektoris-ganvitarebis-dagegmvis-kharvezebi-mtsvane-alternativas-angarishi/> ბოლოს ნანახია: 6/12/2022.

5 წიაღის ეროვნული სააგენტოს 2021 წელს მომზადებული ანგარიში. გამოგზავნილია საჯარო ინფორმაციის ფარგლებში. 2022 წლის 1 დეკემბერი.

6 მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს მიერ 2022 წლის 1 დეკემბერს მოწოდებული საჯარო ინფორმაცია „2020 წელს განხორციელებული პროექტები/გეგმები“.

7 გარემოს დაცვა მოპოვებითი ინდუსტრიის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში ზოგადი პრინციპების დონეზე შემოდის წიაღის შესახებ საქართველოს კანონი, პუნქტი 5 კანონის მიზანია, „უზრუნველყოს წიაღისა და სასარგებლო წიაღისეულის რესურსების რაციონალური გამოყენება – ბუნებრივი კანონზომიერებისა და გარემოს პოტენციური შესაძლებლობების, დღევანდელი და მომავალი თაობების ინტერესებისა და მდგრადი განვითარების პრინციპების გათვალისწინებით“.

## თავი 2. მინერალური რესურსების მოპოვების სფეროში სახელმწიფო კონტროლის წესი და პრაქტიკა

წინამდებარე თავი მიმოიხილავს მინერალური რესურსების მოპოვებაზე ზედამხედველობის პროცედურას, ასევე – შემონმების პროცესზე დაკვირვებისას გამოვლენილ საკანონმდებლო და პრაქტიკულ პრობლემებს.

მოცემული თავის მიზანია, შეაფასოს, ქმნის თუ არა მაკონტროლებლის საქმიანობა გარემოზე წიაღის მოპოვების ზეგავლენის რისკების შერბილების ან თავიდან აცილების მყარ გარანტიებს.

მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს მიერ საზედამხედველო კონტროლის გზები კანონქვემდებარე აქტითაა მონესრიგებული. განსაზღვრულია კონტროლის შემდეგი ფორმები: რეგულირების ობიექტის შესწავლა, ობიექტის დათვალიერება და ობიექტის საქმიანობის შემონმება.<sup>8</sup> სამივე ფორმა გულისხმობს სხვადასხვა გზით ობიექტის მიერ სალიცენზიო პირობებთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით, ინფორმაციის, ვიზუალური მასალისა და სხვა მონაცემების შეგროვებასა და ანალიზს.

**ობიექტის შესწავლა** შემონმებათა პირველადი სახეა და რეგულირების ობიექტისგან შესაბამისი დოკუმენტაციის გამოთხოვას გულისხმობს;

**ობიექტის დათვალიერება** – სავლევ ვიზიტის ფარგლებში ობიექტის საქმიანობის ადგილზე შესწავლა. მისი განხორციელება შემოსული შეტყობინებების შესასწავლად, რეგულირების ობიექტის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაციის გადასამოწმებლად, სალიცენზიო პირობების დარღვევის აღმოსაფხვრელად არის შესაძლებელი. სააგენტო უფლებამოსილია, ადგილზე ვიზუალურად დაათვალიეროს ლიცენზიანტის საქმიანობა; შეისწავლოს წიაღის მარაგი, მათი მდგომარეობა; აიღოს ლაბორატორიული სინჯები და ყურადღება გაამახვილოს საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნებთან ლიცენზიანტის საქმიანობის შესაბამისობაზე. სააგენტოს, რიგ შემთხვევებში, უფლება აქვს, რეგულირების ობიექტი, მისი თანხმობის გარეშე, მოულოდნელად დაათვალიეროს.<sup>9</sup>

8 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის, ან წიაღით სარგებლობის ლიცენზიის პირობების შესრულების შემონმებისას, სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 16 თებერვლის #84 დადგენილება მუხლი 8,9,10.

9 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის, ან წიაღით სარგებლობის ლიცენზიის პირობების შესრულების შემონმებისას, სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 16 თებერვლის #84 დადგენილება მუხლი 10

ობიექტის შემონშება მიზნად ისახავს ლიცენზიანტის შემონშებას წიალის შესახებ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის მიზნით. ამ პროცესში სააგენტო უფლებამოსილია, ადგილზე შეამონშოს საქმიანობის პირობები, საადრიცხვო დოკუმენტაცია და კანონმდებლობით გათვალისწინებული, ლიცენზიანტების მიერ წარმოსადგენი ანგარიშები. ობიექტი შეიძლება, შემონშდეს სააგენტოს მიერ დამტკიცებული გეგმით (გეგმიური შემონშება) ან გეგმის გარეშე (არაგეგმიური შემონშება).

მიუხედავად კონტროლის სხვადასხვა ფორმის განსახორციელებლად განსაზღვრული ფართო უფლებამოსილებებისა, კონტროლის მექანიზმები სუსტია და მათი აღსრულების პროცესში ლიცენზიანტების მიერ გარემოსდაცვითი რეგულაციების შესრულების გარანტიებს ვერ ქმნის, ასევე სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს, გარემოზე ზიანის მიყენების პრევენციის კონტროლს.<sup>10</sup>

გარემოსდაცვითი ზიანის შემონშების ინსტრუმენტების სისუსტესა და მათი გაძლიერების აუცილებლობაზე საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ წიალის ეროვნულ სტრატეგიაშიც არის აღნიშნული. დოკუმენტის თანახმად, სააგენტო ვალდებულია, სამომავლოდ გააძლიეროს წიალის სარგებლობასთან დაკავშირებული გარემოსდაცვითი მონიტორინგის ინსტრუმენტები, ასევე, მაქსიმალურად უზრუნველყოს შესაბამისი ზომების შემოღება, წიალით მოსარგებლეთა მიერ გარემოზე ზემოქმედების მასშტაბის შესამცირებლად.<sup>11</sup>

*კვლევის მიერ გამოვლენილი კონტროლის ინსტრუმენტების პრაქტიკული და საკანონმდებლო ხარვეზები:*

**ა) არსებული საკანონმდებლო და ტექნიკური რეგულაციების მიხედვით, მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო ლიცენზიანტის საქმიანობის შედეგად გარემოზე ზიანის მიყენების რისკებს სუსტად ან საერთოდ ვერ ავლენს**

მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო ლიცენზიანტების საქმიანობის შემონშებისას სალიცენზიო პირობების ფარგლებითაა შეზღუდული. კანონით, სააგენტოს უფლება არა აქვს, შეამონშოს ან მოითხოვოს ისეთი ფაქტობრივი გარემოებების წარდგენა, რომლებიც უშუალოდ არ არის დაკავშირებული ლიცენზიის მფლობელის მიერ სალიცენზიო პირობების დაცვასთან.<sup>12</sup> კანონმდებლობის ასე

10 სასარგებლო წიალისეულის მოპოვების ლიცენზიის, ან წიალით სარგებლობის ლიცენზიის პირობების შესრულების შემონშებისას, სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 16 თებერვლის #84 დადგენილება.

11 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 9 დეკემბრის #2575 განკარგულებით დამტკიცებული საქართველოს წიალის სექტორის სტრატეგია. ამოცანა 1.3 გვერდი 16. ხელმისაწვდომია აქ: [https://nam.gov.ge/files/file\\_6473324.pdf](https://nam.gov.ge/files/file_6473324.pdf) ბოლოს ნანახია 10/12/2022ს.

12 საქართველოს კანონი ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ, მუხლი 21, ნაწილი 6.

დავინრობების შედეგია ის, რომ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო თავის კომპეტენციას გარემოს დაცვის სფეროში ძალიან სუსტად ან მხოლოდ ფორმალურად ხედავს. „მწვანე ალტერნატივის“ წარმომადგენლებთან ინტერვიუ აჩვენებს, რომ სააგენტო, ძირითადად, ლიცენზიანტებისაგან სალიცენზიო მოსაკრებლის დროულ და სწრაფ გადახდაზეა ორიენტირებული და ფართო გაგებით, ლიცენზიანტების საქმიანობისაგან გარემოს დაცვას თავის კომპეტენციად არ მიიჩნევს.<sup>13</sup>

ლიცენზიანტების საქმიანობის კონტროლის პროცესში მოქმედი კანონქვემდებარე აქტები არეგულირებს როგორც შემონმების სფეროს, ასევე მის მასშტაბსა და ინსტრუმენტებს. თუმცა აღნიშნული აქტები ძირითადად პროცედურული ხასიათისაა, შემონმების პროცესში განსახორციელებელ ფორმალურ პროცესებს განერს, ხოლო მყარ გარემოსდაცვით პრინციპებს ან კონკრეტულ მიმართულებებს, გარემოს დაცვის კუთხით, არ განსაზღვრავს. კონკრეტული გარემოსდაცვითი რისკების შეფასების მეთოდოლოგია და სამთო-მოპოვებით სექტორში გარემოსდაცვითი და სოციალური რისკების დაზღვევის ტექნიკური ინსტრუმენტი შემუშავებულია მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს მიერ, თუმცა დოკუმენტი დამტკიცებული არ არის და შესაბამისად, არ გამოიყენება პრაქტიკაში<sup>14</sup>. ამდენად, დოკუმენტის დამტკიცებამდე ლიცენზიანტების საქმიანობას სააგენტო ამოწმებს ზემოაღნიშნული კანონქვემდებარე აქტების საფუძველზე, რაც მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს ლიცენზიანტების საქმიანობაში გარემოზე მიყენებული რისკების ეფექტიანად გამოვლენისა და პრევენციის კუთხით. მაგალითად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების კონტროლის განხორციელების წესი<sup>15</sup> არ განსაზღვრავს მაღალი ეკოლოგიური რისკის მქონე საწარმოთა პრიორიტეტიზაციას, შემონმებათა გეგმების შედგენის პროცესში და სააგენტოს უფროსს ბლანკეტურ კრიტერიუმებს უწესებს<sup>16</sup>. მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს მიერ, ჩვენი წერილის პასუხად მითითებული კარიერების უსაფრთხოების რეგლამენტები<sup>17</sup> კი კარიერთა მართვის ტექნიკური დოკუმენტებია და გარემოს დაცვის ფუნდამენტური პრინციპების შესრულებას არ ისახავს მიზნად.

13 „მწვანე ალტერნატივა“, ქეთი გუჭარაიძე, ნინო გუჭარაიძე. ინტერვიუ. 14 ნოემბერი, 2022 წ.

14 მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს 2022 წლის 1 დეკემბრის წერილი# 22/164

15 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის ან წიაღით სარგებლობის ლიცენზიის პირობების შესრულების შემონმებისას, სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 16 თებერვლის #84 დადგენილება.

16 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის, ან წიაღით სარგებლობის ლიცენზიის პირობების შესრულების შემონმებისას, სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 16 თებერვლის #84 დადგენილება, მუხლი 7.

17 „კარიერების უსაფრთხოების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 31 დეკემბრის № 450 დადგენილება, საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 27 ივნისის №308 დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს სტანდარტი „კარიერები. მოთხოვნები უსაფრთხოებისადმი“.

## ბ) მცირეა ლიცენზიანტთა გეგმური და არაგეგმური შემონმების, მათ შორის ადგილზე დათვალიერების (სავლე ვიზიტების) პრაქტიკა.

კვლევა აჩვენებს, რომ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს მიერ განხორციელებულ საერთო, გეგმურ და არაგეგმურ შემონმებათა რაოდენობა, გაცემული ლიცენზიების საერთო რაოდენობის ფონზე, დაბალია; მათ შორის, მცირეა სავლე ვიზიტების რაოდენობაც, მიუხედავად იმისა, რომ კონტროლის ეს გზა, გარემოსდაცვითი რისკების იდენტიფიკაციის ყველაზე ეფექტიანი საშუალებაა (მაგალითად, ბუნებრივ გარემოში არამართლზომიერი ჩარევის იდენტიფიცირებისა თუ სინჯების აღებისთვის).<sup>18</sup>

სააგენტოს საპარლამენტო ანგარიშში წარდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2022 წლის მდგომარეობით, წიაღით სარგებლობის ლიცენზიათა რეესტრში რეგისტრირებულია 4000-ზე მეტი ლიცენზია. ხოლო, 2022 წლის ოქტომბრის ჩათვლით გენერირებული მონაცემებით, სალიცენზიო პირობების კონტროლის სამსახურმა გეგმურად შეამონმა 104, ხოლო არაგეგმურად – 87 ლიცენზია<sup>19</sup>. 2021 წელს სალიცენზიო პირობების კონტროლის სამსახურის მიერ გეგმურად შეამონდა 130 ლიცენზია და არაგეგმურად – 54 ლიცენზია.<sup>20</sup> ქვიშა-ხრემის მოპოვებითი საქმიანობის შესახებ ორგანიზაცია „მწვანე ალტერნატივის“ ანგარიშის თანახმად, კვლევის ფარგლებში, საქართველოს მასშტაბით შესწავლილი ქვიშა-ხრემის მოპოვების 128 ლიცენზიიდან მინერალური რესურსების ეროვნულმა სააგენტომ მხოლოდ 31 ლიცენზია შეამონმა, 2018-2021 წლების განმავლობაში,<sup>21</sup> მდინარე იორზე გაცემული ქვიშა ხრემის მოპოვების 27 ლიცენზიიდან – მხოლოდ – 7 ლიცენზია, ყველა – ადგილზე გაუსვლედა.<sup>22</sup> მდინარე სუფსაზე გაცემული ქვიშა-ხრემის მოპოვების 15 ლიცენზიიდან სააგენტოს არ შეუმონმებია არც ერთი.<sup>23</sup>

18 როგორც აღინიშნა, კონტროლის მექანიზმებს შორის ლიცენზიანტის საქმიანობის ადგილზე დათვალიერების პრაქტიკა გარემოსდაცვითი დარღვევების იდენტიფიკაციისა და პრევენციის ყველაზე ეფექტიანი გზაა, რადგანაც უშუალოდ ვიზუალური დათვალიერების, სინჯების აღებისა და რაც მთავარია, სანარმოთა მოულოდნელი დათვალიერების უფლებამოსილებებს აძლევს სააგენტოს.

19 მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს 2022 წლის საპარლამენტო ანგარიში: [https://parliament.ge/legislation/25045?fbclid=IwAR3XEnon\\_4Evipf\\_MqEAYhsQWlyVCP4dLTiZCYN8\\_JM5JPJjKkKvtcMP58](https://parliament.ge/legislation/25045?fbclid=IwAR3XEnon_4Evipf_MqEAYhsQWlyVCP4dLTiZCYN8_JM5JPJjKkKvtcMP58)

20 მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს 2021 წლის ანგარიში, გამომგავნილი საჯარო ინფორმაციის ფარგლებში, 1 დეკემბერი, 2022 წ.

21 მწვანე ალტერნატივა, საშენი მასალების მოპოვება საქართველოში, პრაქტიკის ანალიზი. 2021 წელი. ღია საზოგადოების ფონდი. გვერდი 17. ხელმისაწვდომია აქ: <https://greenalt.org/library/sashenimasalebis-mopovebis-martva-saqartveloshi/> ბოლოს ნანახია: 7/12/2022წ.

22 მწვანე ალტერნატივა, საშენი მასალების მოპოვება საქართველოში, პრაქტიკის ანალიზი. 2021 წელი. ღია საზოგადოების ფონდი. გვერდი 41. ხელმისაწვდომია აქ: <https://greenalt.org/library/sashenimasalebis-mopovebis-martva-saqartveloshi/> ბოლოს ნანახია: 7/12/2022წ.

23 მწვანე ალტერნატივა, საშენი მასალების მოპოვება საქართველოში, პრაქტიკის ანალიზი. 2021 წელი. ღია საზოგადოების ფონდი. გვერდი 88. ხელმისაწვდომია აქ: <https://greenalt.org/library/sashenimasalebis-mopovebis-martva-saqartveloshi/> ბოლოს ნანახია: 7/12/2022წ.

დედოფლისწყაროში კირქვის მოპოვების 14 ლიცენზიიდან შემონმდა მხოლოდ სამი, ყველა ადგილზე გაუსვლელოა<sup>24</sup>.

მარტვილში კირქვის მოპოვების შესწავლილი 21 ლიცენზიიდან – ათი, ყველა ადგილზე გაუსვლელოა.<sup>25</sup>

კანონმდებლობა არ ადგენს გამჭვირვალე და წინასწარ განჭვრეტად კრიტერიუმებს, რომელთა საფუძველზეც, სააგენტო ვალდებული იქნებოდა, სავლელ ვიზიტის ფარგლებში (და არა ველზე გაუსვლელოად) შეემონმებინა. ადგილზე დათვალიერების გადანყვეტილებას სააგენტო პირადი შეხედულებისამებრ იღებს, იმ შემთხვევაში, თუ მიიჩნევს, რომ პირობების შემონმება ადგილზე გასვლის გარეშე არ არის შესაძლებელი<sup>26</sup>. დისკრეციული უფლებამოსილების ამგვარი გაფართოება ქმნის შესაძლებლობას, რომ საზოგადოების მაღალი ინტერესის შემთხვევაშიც სააგენტომ უარი თქვას კონკრეტული ლიცენზიის სავლელ ინსპექტირებაზე.

ამიტომ, ხშირად, იმ ტერიტორიაზე მცხოვრებთათვის, რომელთა საცხოვრებლის ირგვლივაც მიმდინარეობს სალიცენზიო საქმიანობა, დიდი გამოწვევაა წიალის ეროვნული სააგენტოს თანხმობის მიღება სავლელ ვიზიტზე, სავარაუდო დარღვევის შესამონმებლოად. სააგენტო ხშირად რეაგირების გარეშე ტოვებს ან უარს ეუბნება აქტივისტებისა და სამეზობლო თემების ამ მოთხოვნას.<sup>27</sup>

**დიღმის ჭალების საქმე:** თბილისში, დიღმის ჭალების უბანში მცხოვრები სამეზობლო თემი რამდენიმე წელია, იბრძვის თავიანთი საცხოვრებლის მახლობლოად, მდინარე მტკვრიდან ქვიშისა და ხრემის მოპოვებითი საქმიანობის აღსაკვეთად. საქმე ის არის, რომ აღნიშნული სამუშაოების შედეგად, მძიმედ ზიანდება თბილისში შემორჩენილი უნიკალური ჭალის ტყე, დაბინძურებულია მოსახლეობის საცხოვრებელი გარემო და ტერიტორია ეკოლოგიური კატასტროფის მდგომარეობაშია.<sup>28</sup> ამ მიზეზით, სამეზობლო თემის წარმომადგენლებმა მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოსგან ტერიტორიის ადგილზე ინსპექტირება მოითხოვეს.<sup>29</sup> სააგენტო არა თუ არ დაინტერესდა

---

24 მწვანე ალტერნატივა, საშენი მასალების მოპოვება საქართველოში, პრაქტიკის ანალიზი. 2021 წელი. ღია საზოგადოების ფონდი. გვერდი 133. ხელმისაწვდომია აქ: <https://greenalt.org/library/sasheni-masalebis-mopovebis-martva-saqartveloshi/> ბოლოს ნანახია: 7/12/2022წ.

25 მწვანე ალტერნატივა, საშენი მასალების მოპოვება საქართველოში, პრაქტიკის ანალიზი. 2021 წელი. ღია საზოგადოების ფონდი. გვერდი 166. ხელმისაწვდომია აქ: <https://greenalt.org/library/sasheni-masalebis-mopovebis-martva-saqartveloshi/> ბოლოს ნანახია: 7/12/2022წ.

26 ანანო ცინცაბაძის ელექტრონულ ფოსტაზე 2022 წლის 9 დეკემბერს მიღებული წერილი სსიპ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოდან.

27 ინტერვიუ დიღმის ჭალების სამეზობლო თემის წევრთან. ანა ტრაპაიძე, 2022 წლის 23 ნოემბერი.

28 კვლევა – დიღმის ჭალები ეკოლოგიური კატასტროფი წინაშე. მარტი, 2021 წელი. ღია საზოგადოების ფონდი, თბილისი. ხელმისაწვდომია აქ: <https://osgf.ge/publication/dighmis-chalebi-ekologiuri-katastrofis-winashe-arsebuli-mdgomareoba-da-problemidan-gamosavali/> ბოლოს ნანახია: 7/12/2022წ.

29 აქტივისტ მარიამ მადრაძის 2020 წლის 7 ოქტომბრის #8878 წერილი.



არსებული უმწვავესი ეკოლოგიური მდგომარეობით, შესამონმებლადაც საერთოდ არ მივიდა ადგილზე, აქტივისტებს კი პასუხად შეატყობინა, რომ სამეზობლოს მიერ იდენტიფიცირებული პოტენციური სამართალდამრღვევები სააგენტოს ბაზაში არ იყვნენ აღრიცხულნი ლიცენზიით მოსარგებლებად<sup>30</sup>. ეს მაშინ, როდესაც სამეზობლო თემის მიერ წარდგენილი ფოტო და ვიდეომასალით დასტურდებოდა, რომ გარემოს ზიანი იმ ტერიტორიიდან ადგებოდა, სადაც სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზია იყო გაცემული<sup>31</sup>. დღემდე სააგენტო სამეზობლო თემთან ბიუროკრატიულ სასამართლო დავაშია ჩაბმული იმ საკითხის გადასაწყვეტად, სამეზობლო თემის მიერ იდენტიფიცირებული პოტენციური სამართალდამრღვევები წარმოადგენენ თუ არა მათთან რეგისტრირებულ ლიცენზიანტებს.<sup>32</sup>

**შქმერის საქმე:** მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს შესამონმებლად ადგილზე მისვლის პრობლემურობა დადასტურდა სოფელ შქმერის მოსახლეობასთან<sup>33</sup> ინტერვიუს საშუალებითაც. მოსახლეობა აღნიშნავს, რომ არაერთი ზარისა თუ წერილის მიუხედავად, სააგენტო სავლევ ვიზიტზე ვერაფრით დაიყოლიეს, სანამ სავლევ ვიზიტი გარემოსდაცვითმა ორგანიზაციამ არ მოითხოვა წერილობით.<sup>34</sup> თავად სააგენტო აცხადებს, რომ შქმერში ვიზიტი მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის დავალებით გადანყვიტა.<sup>35</sup>

### **გ) ლიცენზიანტთა მიერ ანგარიშების წარმოდგენას უსისტემო ხასიათი აქვს; ანგარიშები ვერ ასახავს სრულყოფილ ინფორმაციას გარემოს საკითხებზე**

მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს საქმიანობის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესრულების მონიტორინგის მნიშვნელოვანი მექანიზმი ლიცენზიანტთა საქმიანობის ანგარიშების უწყვეტი შეგროვება და ანალიზი გახლავთ.<sup>36</sup> კანონმდებლობის თანახმად, ლიცენზიის მფლობელი ყოველწლიურად, 1 აპრილიდან 1 მაისამდე აწარმოებს სალიცენზიო პირობების დაცვის შესახებ ანგარიშგებას.<sup>37</sup>

30 წიაღის ეროვნული სააგენტოს 2020 წლის 13 ოქტომბრის წერილი მარიამ მაღრაძეს. #22/417

31 საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2006 წლის 12 სექტემბრის #972 ბრძანება.

32 თბილისის საქალაქო სასამართლო, 2021 წლის აგვისტო. საქმე #4953-21.

33 სოფელ შქმერის პროტესტის შესახებ. ნეტგაზეთი, ნოემბერი, 2021. იხილეთ აქ: <https://netgazeti.ge/news/577380/>

34 ინტერვიუ შქმერის მცხოვრებ გოგა გაგნიძესთან. 22 ნოემბერი, 2022 წელი.

35 მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს განცხადება: <https://nam.gov.ge/?m=texts&menu=1&id=143>

36 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის ან წიაღით სარგებლობის ლიცენზიის პირობების შესრულების შემონშებისას სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 16 თებერვლის #84 დადგენილება. მუხლი 2.

37 საქართველოს კანონი ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ, მუხლი 21,წაწლი 3.

მნიშვნელოვანი გამოწვევაა ის, რომ კანონმდებლობა ანგარიშგების პროცესში წარსადგენ ინფორმაციას სალიცენზიო პირობების ირგვლივ მოიაზრებს. ამ დროს სალიცენზიო პირობებით განსაზღვრული მოთხოვნები, როგორც წესი, ვერ ექმნის გარემოს დაცვის მყარ გარანტიებს. მათში ასახული პირობები ზოგადია და ვერ უზრუნველყოფს გარემოზე მიყენებული ზიანის თავიდან აცილებას.<sup>38</sup> წიაღით სარგებლობასთან დაკავშირებული სალიცენზიო პირობების დაცვის შესახებ ანგარიშში წარმოსადგენი ინფორმაცია ტექნიკური რეგლამენტით<sup>39</sup> რეგულირდება. წიაღით სარგებლობის ანგარიშში რეგლამენტი ლიცენზიანტისგან, ძირითადად, მოითხოვს ინფორმაციას, რომელიც დაკავშირებულია სალიცენზიო ობიექტზე არსებული წიაღისეულის რაოდენობასთან, მოცულობასთან, მარაგთან, წიაღით სარგებლობის პარამეტრებთან. ანგარიშებში წარმოსადგენი გარემოსდაცვითი ინფორმაციის სიმწირეს აკრიტიკებს ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკიც, რომელმაც 2018 წელს საქართველოს წიაღისეულის პოლიტიკა შეისწავლა. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ მინერალური რესურსების მოპოვებელთა სალიცენზიო ანგარიშგება მწირი და ხარვეზიანია, მინიმალურ მოთხოვნებს უყენებს რეგულირების ობიექტებს და ვერ ასახავს იმ დინამიკურ პროცესს, რაც დამახასიათებელია ამ სექტორის სპეციფიკისათვის. მათ შორის, ყურადღება გამახვილებულია იმ საკითხზე, რომ სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვისა და უსაფრთხოების საკითხები არ აღინერება ანგარიშებში.<sup>40</sup> გარემოს დამაბინძურებლებისა და ლიცენზიის სხვა მფლობელთა მიმართ კანონმდებლობამ უნდა განსაზღვროს „ოპერაციების მიმდინარეობის მთელი ციკლის“ მონიტორინგის სისტემა, რომელიც ლიცენზიის მიღების პერიოდთან დაკავშირების დასრულებამდე შეაფასებდა კონკრეტული საწარმოს საქმიანობის ზემოქმედებას გარემოზე.<sup>41</sup>

აღნიშნული კრიტიკის მიღმა არც ამ მწირი ინფორმაციის მომცველი ანგარიშების უწყვეტი შეგროვების, ანალიზისა და აღრიცხვის პრაქტიკა მიმდინარეობს შეუფერხებლად. ორგანიზაცია „მწვანე ალტერნატივის“ მიერ ქვიშა-ხრეშის მოპოვების 128 შესწავლილი ლიცენზიიდან პირობების კონტროლის შესახებ ყოველწლიური ანგარიშგება სრულად (ლიცენზიის მოქმედების განმავლობაში ყველა წლისათვის) წარმოდგენილი არ ყოფილა 40 ლიცენზიის შემთხვევაში.<sup>42</sup>

38 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების სფეროს გარემოსდაცვითი მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში. 2018 წლის თებერვალი, გვერდი 7.

39 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 აპრილის # 271 დადგენილება ტექნიკური რეგლამენტების – წიაღით სარგებლობასთან დაკავშირებული სალიცენზიო პირობების დაცვის შესახებ ანგარიშგების (საინფორმაციო ანგარიშის) წესის, წიაღით სარგებლობის ობიექტის დამუშავების პროექტის, წიაღით სარგებლობის ობიექტის დამუშავების ტექნოლოგიური სქემისა და წიაღისეულის შესწავლის სამუშაოთა გეგმების შედგენის წესისა და სტატისტიკური დაკვირვების ფორმების (№1-01, №1-02, №1-03 და №1-04) დამტკიცების შესახებ.

40 Georgia Mining Sector Development Programme, Phase I Policy and Strategy Status Report. გვ. 41

41 Georgia Mining Sector Development Programme, Phase I Policy and Strategy Status Report. გვერდი 60.

42 მწვანე ალტერნატივა, საშენი მასალების მოპოვება საქართველოში, პრაქტიკის ანალიზი. 2021 წელი. ღია საზოგადოების ფონდი. გვერდი 15. ხელმისაწვდომია აქ: <https://greenalt.org/library/sasheni-masalebis-mopovebis-martva-saqartveloshi/> ბოლოს ნანახია: 7/12/2022წ.

**დ) არ არის გათვალისწინებული სალიცენზიო საქმიანობის დასრულებისას გარემო-  
ზე ზიანის თავიდან აცილების ღონისძიებები.**

მოპოვებითი საქმიანობის უსაფრთხოდ დასრულების, მაღაროების დახურვის, ნია-  
დაგის რეკულტივაციისა და ნარჩენების უსაფრთხო დასაწყობების უზრუნველყოფა,  
კანონმდებლობით, წიაღით მოსარგებლის ვალდებულებაა,<sup>43</sup> თუმცა ამ საქმიანობის  
სახელმწიფო კონტროლი პრაქტიკაში მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს.<sup>44</sup>  
ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი მიუთითებს, რომ მაღაროს  
დახურვისა და მოპოვებითი ინდუსტრიის წარმოების შედეგების სათანადო აღმო-  
ფხვრა არ უნდა ხასიათდებოდეს მოულოდნელობით; მინერალური რესურსების  
სააგენტოს უნდა ჰქონდეს განსაზღვრული კონკრეტული ნაბიჯები, შეწყვეტილი  
ოპერაციების შედეგად გარემოზე ზიანის პრევენციისა და დაზიანებული გარემოს  
აღსადგენად. ღიად დატოვებული თხრილები, ყოფილი საბადოდან ნიადაგსა და  
წყალში მჟავე წყლებისა და სხვა მავნე ნივთიერებების ჩაჟონვა მძიმე ზიანის მო-  
მტანია როგორც გარემოს, ისე ადამიანის ჯანმრთელობისათვის.<sup>45</sup> აღსანიშნავია,  
რომ საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამის  
თანახმად, ჯერ კიდევ 2016 წელს უნდა დასრულებულიყო მიტოვებული სამთო მო-  
პოვებითი ადგილების ინვენტარიზაცია და მაღალი რისკის შემცველი ადგილების  
პრიორიტეტიზაცია, გადაუდებელი ღონისძიებების დაგეგმვის გზით.<sup>46</sup> 2019 წელს  
მიღებული წიაღის ეროვნული სტრატეგიის თანახმად, საბადოების დახურვის, აღ-  
დგენისა და რეაბილიტაციის მიზნით, უნდა დანერგილიყო შესაბამისი მექანიზმები.<sup>47</sup>  
მიუხედავად აღნიშნულისა, მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოდან მი-  
ღებული ინფორმაციით, მიტოვებული და დახურული საბადოების აღრიცხვის პრო-  
ცესი ჯერ კიდევ არ დაწყებულია და სააგენტოში მიმდინარეობს შესაბამისი კადრების  
მოძიების პროცესი.<sup>48</sup>

43 „წიაღის შესახებ კანონი“, მუხლი 8, ნაწილი 5.

44 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების სფეროს გარემოსდაცვითი მართვის ეფექტიანობის აუდიტის  
ანგარიში. 2018 წლის თებერვალი. გვერდი 32.

45 Georgia Mining Sector Development Programme, Phase I Policy and Strategy Status Report. გვ 62.

46 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების სფეროს გარემოსდაცვითი მართვის ეფექტიანობის აუდიტის  
ანგარიში. 2018 წლის თებერვალი. გვერდი 13.

47 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 9 დეკემბრის #2575 განკარგულებით დამტკიცებული საქა-  
რთველოს წიაღის სექტორის სტრატეგია. ამოცანა 1.3 გვერდი 16. ხელმისაწვდომია აქ: [https://nam.gov.ge/files/file\\_6473324.pdf](https://nam.gov.ge/files/file_6473324.pdf) ბოლოს ნანახია 10/12/2022წ.

48 მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს 2022 წლის 1 დეკემბრის წერილი # 22/164.

## თავი 3. მოპოვებითი ინდუსტრიის გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის სისტემის არაეფექტიანობა

საქართველოში 2021 წელს, გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ კანონის მიღებამდე, გარემოზე მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებლობის საკითხი ეფექტური საკანონმდებლო მოწესრიგების მიღმა იყო დატოვებული. წლების განმავლობაში მოქმედი რეგულაციები არ განამტკიცებდა „დამბინძურებელი იხდის“ და „რესტიტუციის“ პრინციპებზე დაფუძნებულ სამართლებრივ გარანტიებს; გარემოსათვის მიყენებული ზიანი განიხილებოდა, როგორც ქონებრივი ზარალი და მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტში თანხის ჩარიცხვით ანაზღაურდებოდა.<sup>49</sup> გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის სისტემა ვერ უზრუნველყოფდა დაზიანებული გარემოს აღდგენას.<sup>50</sup> შედეგად, 2013-2018 წლებში როგორც სისხლის, ისე ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების გამო, გარემოზე მიყენებული ზიანის ჯამურმა ოდენობამ 196 მილიონი ლარი შეადგინა.

2021 წელს მიღებულმა „გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ კანონმა“ ხელახლა განსაზღვრა გარემოზე მიყენებული ზიანის ხარისხები და ამ ხარისხების შესაბამისად გარემოსდაცვითი პროგრამებიც დაადგინა, რაც უთუოდ დადებით მოვლენად უნდა შეფასდეს, თუმცა ამ პროგრამების განხორციელებასა და გარემოს ხარისხის შეფასებაზე გადაწყვეტილების მიღების, ისევე, როგორც ზოგადად, გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ კანონმდებლობის აღსრულების კომპეტენცია – არ გააჩნია მინერალური რესურსების ეროვნულ სააგენტოს და კანონის სუბიექტად გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შესაბამისი ქვედანაყოფია მიჩნეული. ლიცენზიანტების მიერ გარემოზე მიყენებული ზიანის აღმოფხვრის პირდაპირი საკონტროლო მექანიზმების არარსებობა ლიცენზიათა მაკონტროლებლის ხელში სალიცენზიო საქმიანობისას გარემოზე მიყენებული ზიანის აღმოფხვრისა და სისტემატური მონიტორინგის, ასევე რეაგირების ეფექტიან გარანტიებს ვერ ქმნის. ბიუჯეტში გადარიცხული თანხით გარემოზე ზიანის რეკულტივაციის დაუფინანსებლობის გამო, ლიცენზიანტების მიერ გარემოს დაზიანება კვლავ განგრძობით ხასიათს ატარებს.<sup>51</sup>

*გარემოზე მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებლობის სისტემის შესწავლისას შემდეგი ხარვეზები გამოვლინდა:*

49 სახალხო დამცველი, საპარლამენტო ანგარიში, 2018. ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლება. გვ. 174. ხელმისაწვდომია აქ: <http://ombudsman.ge/res/docs/2019042620571319466.pdf> ბოლოს ნანახია 9/12/2022 წ.

50 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების სფეროს გარემოსდაცვითი მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში 2018 წლის 13 თებერვალი. # 18/36. გვერდი 36. ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/sasargeblo-ciagiseulis-mopoveba.pdf> ბოლოს ნანახია 6/12/2022წ.

51 Georgia Mining Sector Development Programme, Phase I *Policy and Strategy Status Report* გვერდი 63.

## ა) მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს მიერ იდენტიფიცირებული და- რღვევები მეტწილად მსუბუქი და ფორმალური ხასიათისაა

კანონმდებლობის თანახმად, ინსპექტირების პროცესში ან ინსპექტირების შედეგების შეჯამებისას გამოვლენილ სალიცენზიო პირობების დარღვევებზე რეაგირების ცენტრალური მექანიზმში სამართალდამრღვევზე ჯარიმის დაკისრებაა. დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში, მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს უფლებამოსილი პირი ადგენს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შესახებ ოქმს<sup>52</sup>. ოქმიგზავნება შესაბამის სასამართლოში, სადაც წყდება კონკრეტული პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენების საკითხი.<sup>53</sup>

სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2021 წელს ჩატარდა 130 გვერდური და 54 არაგვერდური შემოწმება<sup>54</sup>; შემოწმების შედეგად 80 ლიცენზიაზე გამოვლინდა სალიცენზიო პირობების დარღვევა და შედგა სამართალდარღვევათა ოქმები. თუმცა, გამომდინარე იქიდან, რომ სააგენტო უმეტესად კამერალურად (ადგილზე გასვლის გარეშე, მხოლოდ წარმოდგენილი დოკუმენტაციის კონტროლის გზით) ამოწმებს, დარღვევათა მეტი წილი დოკუმენტაციის ფორმალურ ნაწილში გამოვლინდა. 2021 წელს კამერალური შემოწმებების საფუძველზე, რომელთა რაოდენობა სააგენტომ არ გვაცნობა, სულ შედგა 382 ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი. ამასთან, ამავე საანგარიშო პერიოდში გამოვლენილი დარღვევების გამოსასწორებლად ლიცენზიის მფლობელებს წარედგინათ 133 ადმინისტრაციული მიწერილობა,<sup>55</sup> რაც გულისხმობს სააგენტოს მიერ კომპანიისთვის კონკრეტული პირობების დადგენას და მათ შესასრულებლად ვადის განსაზღვრას.

საგულისხმოა, რომ სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, გასული ორი წლის განმავლობაში სალიცენზიო პირობების შესრულების მდგომარეობის შემოწმებისას ყველაზე ხშირად გამოვლენილ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებს შორისაა საპროექტო დოკუმენტაციის, გეოსაინფორმაციო პაკეტისა და სამთო საქმისათვის დადგენილი ნორმების დარღვევით მოპოვებითი სამუშაოების წარმოება ან/და საპროექტო დოკუმენტაციის გარეშე მოპოვება. ზემოაღნიშნული სტატისტიკისა და გამოვლენილი დარღვევების ანალიზით, ცხადი ხდება, რომ სააგენტოს რეაგირება, ძირითადად, ისეთი პროცედურული დარღვევების იდენტიფიცირებითაა შემოფა-

52 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის ან წიაღით სარგებლობის ლიცენზიის პირობების შესრულების შემოწმებისას სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 16 თებერვლის #84 დადგენილება. მუხლი 22, 57/3, 56.

53 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის ან წიაღით სარგებლობის ლიცენზიის პირობების შესრულების შემოწმებისას სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 16 თებერვლის #84 დადგენილება. მუხლი 23. ნაწილი 1.

54 მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს 2022 წლის 1 დეკემბრის # 22/164 წერილით გამოგზავნილი სააგენტოს საქმიანობის 2021 წლის ანგარიში. გვერდი 4.

55 მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს 2022 წლის 1 დეკემბრის # 22/164 წერილით გამოგზავნილი სააგენტოს საქმიანობის 2021 წლის ანგარიში. გვერდი 4.

რგულული, როგორცაა კონკრეტული დოკუმენტაციის არქონა. ამგვარი დარღვევები კანონის ფორმალური მოთხოვნების შესრულების კონტროლს უკავშირდება და გაცილებით მსუბუქ ფორმას წარმოადგენს, ვიდრე მოპოვებითი საქმიანობის სიღრმისეული გარემოსდაცვითი შემოწმების შედეგადაა შესაძლებელი. აღსანიშნავია ისიც, რომ განხილული სამართალდარღვევების ნაწილი ჯერ კიდევ განხილვის პროცესშია, ნაწილი – ადმინისტრაციული მიწერილობის ქვეშ, რეაგირების მოლოდინში და ბუნებრივია, გარემოსთვის მიყენებული ზიანის შერბილებაზე რაიმე არსებითი გავლენა ვერ ექნება.

## **ბ) მინერალური რესურსების სფეროში სამართალდარღვევებისთვის არსებული პასუხისმგებლობის ზომები არაეფექტიანია**

სააგენტოს მიერ ლიცენზიანტთა შემოწმების აქტიური და თანმიმდევრული სტატისტიკის წარმოდგენის შემთხვევაშიც, მნიშვნელოვანი გამოწვევა იქნებოდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული სანქციების ეფექტიანობა. მოპოვებითი ინდუსტრიის სამართალდარღვევისათვის პასუხისმგებლობათა კონკრეტულ სახეს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი განსაზღვრავს და ათიოდე ადმინისტრაციული სამართალდარღვევითაა შემოფარგლული. აღნიშნული დარღვევებისათვის არსებული ჯარიმები იმდენად მცირეა, ხშირ შემთხვევაში, მაღალი შემოსავლის მქონე საწარმოების ვერც დასჯის მიზანს უზრუნველყოფს და ვერც სამომავლო დარღვევათა პრევენციას. მაგალითად: წიაღის დაცვის მოთხოვნათა დარღვევის სხვადასხვა ფორმა რვაასიდან ათას ლარამდე ჯარიმას ითვალისწინებს; წიაღით სარგებლობის უსაფრთხოების წესების დარღვევა – 400-დან 700 ლარამდე, ხოლო სალიცენზიო პირობების დარღვევა – 2000 ლარამდე. ქმედების განმეორების შემთხვევაში, ჯარიმა შესაძლოა, გასამმაგდეს,<sup>56</sup> თუმცა საწყისი ჯარიმის სიმცირის გათვალისწინებით, ვერც მათი სამმაგი ოდენობა მიაღწევს ჯარიმის სამართლებრივ და სოციალურ მიზნებს. ჩადენილ ქმედებებთან მიმართებაში დაკისრებული სანქციის დისპროპორციის მაგალითია სააგენტოს მიერ მსხვილი დამაბინძურებლის „ჯორჯიან მანგანუმის“ შემოწმება და დაჯარიმება 2000 ლარით.<sup>57</sup>

ამგვარაა, რომ კანონმდებლობით გათვალისწინებული სანქციები არ არის დიფერენცირებული დარღვეული სალიცენზიო პირობების რაოდენობასთან მიმართებაში – ერთი პირობის დარღვევა ისტება იმავე ოდენობით, როგორც რამდენიმე სალიცენზიო პირობის; სანქცია არ არის დიფერენცირებული არც დარღვევის მასშტაბის მიხედვით – სანქციის ზომა არ ითვალისწინებს, რამდენად სერიოზულია პირობის დარღვევა და რა ზომის სალიცენზიო ფართობზე ახდენს გავლენას.<sup>58</sup>

56 ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მუხლი 56.

57 მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს 2022 წლის 27 მაისის წერილი # 22/72.

58 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების სფეროს გარემოსდაცვითი მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში 2018 წლის 13 თებერვალი. # 18/36. გვერდი 36. ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/sasargeblo-ciagiseulis-mopoveba.pdf> ბოლოს ნანახია 6/12/2022წ.

## თავი 4. გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტთან თანამშრომლობისა და უფლებამოსილების გამიჯვნის საკითხები.

### ა) გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტისა და მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს უფლებამოსილების საზღვრები

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, გარემოს დაცვის სფეროში კანონმდებლობის აღსრულებასა და კერძო პირების მიერ კანონის დარღვევისა და გარემოზე მიყენებული ზიანის აღმოფხვრაზე პასუხისმგებელი ცენტრალური ორგანოა გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო. გარემოს დაცვის შესახებ კანონი მკაფიოდ განსაზღვრავს, რომ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში სახელმწიფო კონტროლი სწორედ ამ ორგანოს კომპეტენციაა.<sup>59</sup> გამონაკლისია სალიცენზიო პირობების შესრულების კონტროლი წიაღით სარგებლობის სფეროში, სადაც, კანონმდებლობის თანახმად, სამინისტროს კომპეტენციები არ ვრცელდება. სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება – გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში სახელმწიფო კონტროლის უზრუნველსაყოფად აწარმოებს ინსპექტირებას<sup>60</sup>, გარდა ნავთობის, გაზისა და სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ან წიაღით სარგებლობის ლიცენზიების პირობების შესრულების კონტროლისა.

მნიშვნელოვანია, რომ კანონმდებლობა დეპარტამენტის საქმიანობას ზღუდავს წიაღით სარგებლობის ლიცენზიის პირობათა კონტროლის სფეროში, თუმცა, დეპარტამენტის დებულების თანახმად, წიაღის სფეროში, ბუნებრივი რესურსებით უკანონო სარგებლობის ფაქტების პრევენცია, გამოვლენა და აღკვეთა კვლავაც დეპარტამენტის უფლებამოსილების ფარგლებში რჩება. გარემოსდაცვითი პრობლემების შესახებ შეტყობინებებს (თუ ისინი არ მიემართება უშუალოდ მის მიერ გაცემულ სალიცენზიო მინაკუთვნი მიმდინარე საქმიანობას) სააგენტო ავტომატურად ამისამართებს გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტში. თბილისში, დიღმის ჭალების სამეზობლო თემის საჩივრის პასუხად, ქვიშა-ხრემის მომპოვებელთა მიერ ტერიტორიის უმწვავესი დაბინძურების შესახებ ინფორმაცია სააგენტომ ყოველგვარი სავლელ ვიზიტისა თუ შემოწმების გარეშე გადაამისამართა გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტში და აღნიშნა, რომ საკითხი მის კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას სცდებოდა.<sup>61</sup> ანალოგიური პრაქტიკით გადაეგზავნა გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტს შქმერში, ნედლი მადნის მოპოვ-

59 გარემოს დაცვის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 13 ნაწილი გ.

60 გარემოს დაცვის შესახებ საქართველოს კანონი. მუხლი 57.

61 მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს 2020 წლის 8 სექტემბრის # 22/6501 ნერილი.

ბის ფაქტის შესახებ ინფორმაცია.<sup>62</sup> დეპარტამენტმაც, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, უკანონო მოპოვების ფაქტი შეამოწმა და დაადგინა დარღვევა.<sup>63</sup>

შესაბამისად, ცხადია, რომ სსიპ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო აკონტროლებს მხოლოდ სალიცენზიო პირობებს ლიცენზიის მოქმედების პერიოდში და სალიცენზიო ტერიტორიის შიგნით, ხოლო გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი, აკონტროლებს გარემოსდაცვითი რეგულაციების აღსრულებას ყველგან, გარდა სსიპ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს მიერ გაცემული ლიცენზიების საოპერაციო ტერიტორიებისა. 2021 წელს მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოდან სულ 48 შემთხვევა გადაიგზავნა გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტში.<sup>64</sup> თავის მხრივ, 2021 წლის განმავლობაში წიაღით უკანონოდ სარგებლობის სულ 431 ფაქტი გამოავლინა გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტმა.<sup>65</sup>

უფლებამოსილებათა ამგვარი ხელოვნური გამიჯვნა, პრაქტიკაში გარკვეულ გამოწვევებს ქმნის. „მწვანე ალტერნატივის“ წარმომადგენლებთან ინტერვიუთი<sup>66</sup> ირკვევა, რომ გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი აქტივისტების, ადგილობრივი თემებისა და სამოქალაქო ორგანიზაციებისგან ინსპექტირების წინაპირობად მოითხოვს დოკუმენტურად იმ ფაქტის დადასტურებას, რომ დარღვევა მიმდინარეობს სალიცენზიო მინაკუთვს გარეთ, წინააღმდეგ შემთხვევაში, თავს იკავებს ობიექტის ინსპექტირებისგან. ამგვარი პრაქტიკა ღიად ტოვებს საკითხს, ვინ უზრუნველყოფს გარემოზე ზიანის მიყენების პრევენციას სალიცენზიო მინაკუთვს შიგნით, თუ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო მხოლოდ სალიცენზიო პირობების შესრულებით შემოიფარგლება.

## ბ) დეპარტამენტში გადამისამართებული საქმეების კონტროლი სააგენტოს მიერ

გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტში საქმის ან ლიცენზიანტის გადამისამართების შემდგომ სააგენტო აღარ ინტერესდება გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის რეაგირებით, დამდგარი შედეგებით ან ლიცენზიანტის მიერ გარემოსდაცვის სფეროში განსაზღვრული სალიცენზიო პირობების

62 სსიპ წიაღის ეროვნული სააგენტოს 22/11/2021 წ. წერილი გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტს. #22/7954

63 გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის 11/01/2022 წერილი # DES3 22 0000 1440

64 სსიპ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს 2022 წლის 1 დეკემბრის წერილი # # 22/164

65 გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის 2021 წლის ანგარიში. ხელმისაწვდომია აქ: <https://des.gov.ge/Ge/Reports> ბოლოს ნანახია: 11/12/2022წ.

66 ინტერვიუ „მწვანე ალტერნატივის“ წარმომადგენლებთან, ქეთი და ნინო გუჯარაიძეებთან. 14 ნოემბერი, 2022 წელი.



შესრულება/შეუსრულებლობით. მინერალური რესურსების ეროვნულ სააგენტოს, როგორც წესი, არ აქვს ინფორმაცია მის მიერ გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტში გადამისამართებულ საქმეთა შედეგებზე. მეტიც, ელექტრონული ფოსტით წარმოდგენილ საინფორმაციო წერილში სააგენტო გვატყობინებს, რომ „ინსპექტირების პროცესში გამოვლენილი, სსდ გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის კომპეტენციას დაქვემდებარებული დარღვევების შესახებ ინფორმაცია იგზავნება შესაბამის უწყებაში, ხოლო აღნიშნულის შემდგომ დამდგარი საბოლოო შედეგების შესახებ ინფორმაცია სააგენტოში არ აღირიცხება.“<sup>67</sup> მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო პროაქტიულად არ ამოწმებს მის მიერ განსაზღვრული ისეთი სალიცენზიო პირობების შესრულებას, რომლებიც გარემოს დაცვასთან პირდაპირ კავშირშია. მაგალითად, სოფელ შქმერში გაცემული სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიით, გარემოს დაცვის საკითხებთან დაკავშირებული სალიცენზიო პირობების შესრულების ვალდებულება დადგინდა.<sup>68</sup> ლიცენზიის გაცემის შემდგომ ლიცენზიანტმა საქმიანობა პირობების დარღვევით დაიწყო, აღნიშნულის შესახებ კი ორივე უწყებამ სოფლის მოსახლეობის პროტესტის შედეგად შეიტყო<sup>69</sup> და მხოლოდ ლიცენზიის გაცემიდან 5 თვის შემდეგ, 2021 წლის ნოემბერში დაინტერესდა.<sup>70</sup>

მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო არც გარემოზე მიყენებული ზიანის საერთო მოცულობაში თავისი რეგულირების ობიექტების წვლილით ინტერესდება. სააგენტოს ინფორმაციით, გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის შედეგების ცნობების არარსებობის გამო, მათთვის „უცნობია გარემოსათვის მიყენებული ზიანის ოდენობა.“<sup>71</sup>

ამდენად, ცხადია, რომ გარემოს დაცვის სფეროსა და წიაღის სფეროში კონტროლის მწარმოებელი ცენტრალური უწყებების ურთიერთთანამშრომლობა ძალიან მწირია, ფრაგმენტულია და გარემოზე ზიანის პრევენციის შესაძლებლობას არ იძლევა, რამდენადაც არ მიმდინარეობს მათი საქმიანობის გადაკვეთის წერტილების მუდმივი მონიტორინგი, ინფორმაციის გაცვლა და ერთმანეთის საქმიანობის შედეგების პოლიტიკის დაგეგმვა-განხორციელებაში ასახვა.

67 ელექტრონული წერილი ანანო ცინცაბაძეს სსიპ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოდან. 2022 წლის 9 დეკემბერი.

68 სსიპ „წიაღის ეროვნული სააგენტოს“ 2021 წლის 9 ივლისის ბრძანება # 898/ს. პირობა „ღ“.

69 შქმერში მანგანუმის მოპოვება თავიდან იწყება. ნეტგაზეთი. 8 ოქტომბერი, 2021. ხელმისაწვდომია აქ: <https://netgazeti.ge/life/634410/> ბოლოს ნანახია: 11/12/2022წ.

70 წიაღის ეროვნული სააგენტოს 2021 წლის 12 ნოემბრის 22/7761 წერილი გარემოს დაცვისა და სოფლისმეურნეობის სამინისტროს.

71 ელექტრონული წერილი ანანო ცინცაბაძეს სსიპ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოდან. 2022 წლის 9 დეკემბერი.

## დასკვნა

ანგარიშის შექმნისას გამოვლენილი საკანონმდებლო და პრაქტიკული ხარვეზები წარმოაჩენს ერთიან სურათს, რომლის თანახმადაც, საქართველოში წიაღის ათვისება და მისგან ეკონომიკური სარგებლის მიღება სახელმწიფო პოლიტიკის უპირატესი ინტერესია. წიაღის სფეროს მავნე ზეგავლენის უარყოფა ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე არც სახელმწიფო პოლიტიკას ძალუძს, თუმცა დაწესებული რეგულაციებისგან ბიზნესის დაცვისა და გარემოსდაცვითი მოთხოვნების შერბილების ინტერესით, წიაღით სარგებლობის სფერო, გარემოს დაცვის სამინისტროს ნაცვლად, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსაა დაქვემდებარებული.

აღნიშნული გარემოსა და ადგილობრივი თემების უფლებებისათვის მებრძოლთათვის მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გზავნილია სახელმწიფოსგან, ვინაიდან გარემოს დაცვის სფეროდან წიაღის სფეროს სრულიად ხელოვნურად გამოცალკევებასა და ამ სფეროში ეკონომიკური ინტერესების გარემოს დაცვის ინტერესებზე მაღლა დაყენებას გულისხმობს.

აშკარაა, რომ არ ხდება გარემოზე ზემოქმედების მნიშვნელოვანი და საშიში პრაქტიკის სისტემატური, უწყვეტი და ეფექტიანი გამოკვლევა. შემოწმებათა პროცესი ადმინისტრაციული და ბიუროკრატიული პროცედურების სისტემაშია გახვეული, თუმცა ეს სისტემა გარემოსა და ადამიანებზე მიყენებული ზიანის აღმოფხვრის გარანტიებს ვერ ქმნის.

სწორედ ამიტომ, გვსურს მოცემული პირველადი ანგარიშით, სახელმწიფოს ამ მძიმე გზავნილის საფუძველზე, გარემოსა და ადამიანებზე მიყენებული ზიანის მიზეზებზე, მექანიზმებსა და პრაქტიკაზე ფართო საზოგადოებრივი დისკუსიის გახსნა, კრიტიკული საზოგადოებრივი აზრის შექმნა და მოგებაზე ორიენტირებული პოლიტიკის გარემოსა და ადამიანების მხარეს დასაბრუნებლად მცირე ნაბიჯის გადადგმა.



