

**ბარემოზე ზემოქმედების შეფასების (ბზშ)  
სისტემის ეფექტურობის შესწავლა  
საქართველოში**

**ASSESSMENT OF EFFECTIVENESS OF  
ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT (EIA) SYSTEM  
IN GEORGIA**

ივნისი 2004  
June 2004





**ბარემოზე ზემოქმედების შეფასების (ბზშ)  
სისტემის ეფექტურობის შესწავლა  
საქართველოში**

## პროექტში მონაწილე მხარეები



კავკასიის ბარემონდაცვითი არასამთავრობო  
ორგანიზაციების ქსელი

### სათავმო ოფისი

სამართლებლო  
CENN

ჭონქაძის ქუჩა №14ბ  
0107, თბილისი

სომხეთი  
CENN

გარემოს კონსერვაციისა და კვლევის  
ცენტრი (AUA)  
მარშალ ბაგრატიანის ქუჩა №40,  
375019, ერევანი

ტელ.: (+3741) 51 26 93, 51 26 94  
ფაქსი: (+3741) 51 26 95  
ელ-ფოსტა: [info.armenia@cenn.org](mailto:info.armenia@cenn.org)

ტელ: (+99532) 92 39 46  
ფაქსი (+99532) 92 39 47  
ელ-ფოსტა: [info@cenn.org](mailto:info@cenn.org)

ვებ-გვერდი  
[www.cenn.org](http://www.cenn.org)

აზერბაიჯანი  
CENN

ჯეიჰუნ გაჯიბეკოვის ქუჩა №32ა  
ბაქო

ტელ: (+99412) 65 33 41  
ფაქსი: (+99412) 65 33 41  
ელ-ფოსტა: [info.azerbaijan@cenn.org](mailto:info.azerbaijan@cenn.org)

### ჰოლანდიის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კომისია

ჰოლანდია

არტურ ვან შენდელსტრაატი №800  
საფოსტო ყუთი 2345  
3500 GH უტრეხტი

ტელ.: +31 (0)30 2347 604  
ფაქსი: +31 (0)30 2304 382  
ელ-ფოსტა: [akolhoff@eia.nl](mailto:akolhoff@eia.nl)



## წინასიტყვაობა

წინამდებარე ნაშრომი მომზადდა კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელის (Caucasus Environmental NGO Network, CENN) მიერ, რომელიც დაარსდა 1998 წელს და წარმოადგენს არასამთავრობო, არამომგებიან ორგანიზაციას. CENN-ის მიზანია სამხრეთ კავკასიის რეგიონში (სომხეთი, აზერბაიჯანი და საქართველო) მოქმედი გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაძლიერება, მათ შორის თანამშრომლობის გაღრმავება და სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა.

ორგანიზაციის მიზანია მდგრადი განვითარებისა და შესაბამისი სახელმწიფო მმართველობის სისტემის პრინციპების დანერგვა რეგიონში. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს ბევრი აქვთ საერთო, განსაკუთრებით კი გარემოს დაცვის სფეროში. ჩვენ ვცდილობთ, ხელი შევუწყოთ გარემოს დაცვასა და რეგიონის მდგრად განვითარებას ინფორმაციის გაცვლისა და რეგიონში არსებული კანონმდებლობის საერთაშორისო, კერძოდ კი, ევროპულ სტანდარტებთან ჰარმონიზაციის გზით. ამ თვალსაზრისით, წინამდებარე ნაშრომი საკმაოდ მნიშვნელოვან დოკუმენტს წარმოადგენს.

CENN-ის საქმიანობების ერთ-ერთ მთავარ მიმართულებას წარმოადგენს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზშ) სისტემის გაუმჯობესება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში. გზშ-ს ეფექტური სისტემის შექმნის, ასევე, კავკასიის რეგიონში ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობისა და მდგრადი განვითარების ხელშეწყობის მიზნით, CENN-ის მიერ განხორციელდა პროექტი სახელწოდებით: *“გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზშ) სისტემის ეფექტურობის შესწავლა სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში.”* პროექტის განხორციელებაში უშუალო მონაწილეობას იღებდნენ ჰოლანდიის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კომისიის ექსპერტები. ჰოლანდიის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კომისია წარმოადგენს დამოუკიდებელ ორგანიზაციას, რომელიც ეწევა საკონსულტაციო მომსახურებას გარემოზე ზემოქმედების საკითხებზე და ესწრაფვის დაეხმაროს ქვეყნებს გზშ-ს ეფექტური სისტემების ჩამოყალიბებაში, რაც, თავის მხრივ, მდგრადი განვითარების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს.

პროექტის მიზანს წარმოადგენდა სომხეთში, აზერბაიჯანსა და საქართველოში მოქმედი გზშ-ს სისტემებში არსებული ნაკლოვანებებისა და საჭიროებების გამოვლენა და სისტემის გაუმჯობესებისათვის საჭირო შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება. პროექტი დაიწყო 2003 წლის სექტემბერში და დასრულდა 2004 წლის მაისში. ეს იყო სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მოქმედი გზშ-ს სისტემების კომპლექსური შესწავლის პირველი მცდელობა. ჩვენი ღრმა რწმენით, წინამდებარე ნაშრომი საინტერესო იქნება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების როგორც სამთავრობო სტრუქტურებისათვის, ასევე, გარემოს დაცვის სფეროში მომუშავე სხვა ორგანიზაციებისთვის, იურისტებისა და გარემოსდაცვითი საკითხებით დაინტერესებული საზოგადოებისათვისაც.

CENN დი მადლობას უხდის ჰოლანდიის განსახლების, სივრცითი დაგეგმვისა და გარემოს დაცვის სამინისტროს ამ პროექტის მიმართ გამოხატული ინტერესისა და მისი განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური დახმარების გაწევისათვის. უდიდესი მადლიერების გრძნობა გვინდა გამოვხატოთ ჰოლანდიის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კომისიის იმ ექსპერტების მიმართ, რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობდნენ პროექტის განხორციელების პროცესში და გვთავაზობდნენ ესოდენ მნიშვნელოვან შენიშვნებსა და რეკომენდაციებს.

CENN ასევე მადლობას უხდის სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების გარემოს დაცვის სამინისტროებს, საკონსულტაციო კომპანიებს, საერთაშორისო ორგანიზაციებს, ყველა იმ პირსა და უწყებას, რომელთაც მოგვაწოდეს შესაბამისი ინფორმაცია და გაგვიზიარეს საკუთარი გამოცდილება.

გულწრფელი მადლიერება გვსურს გამოვხატოთ ყველა იმ პირის მიმართ, რომლებიც მონაწილეობდნენ ინტერვიუებში და პროექტის ფარგლებში ჩატარებულ სამუშაო შეხვედრებში, გვაწვდიდნენ შენიშვნებსა და რეკომენდაციებს პროექტის მიმდინარეობის პროცესში.

CENN განსაკუთრებულ მადლობას უძღვნის მოწვეულ ადგილობრივ ექსპერტებს, კერძოდ:

ლეილი ბექტაშს – აზერბაიჯანი

ვრამ ტევოსიანს – სომხეთი

ქეთევან გუჯარაიძეს – საქართველო

ნანა ჯანაშია

აღმასრულებელი დირექტორი  
CENN

Sinaarsi

<b>1. Sesavali .....</b>	<b>11</b>
1.1 კვლევის მიზანი .....	11
1.2 მეთოდოლოგია, კვლევის ფარგლები და შეზღუდვები.....	11
<b>2. qveynis politikur-ekonomikuri viTarebis mokle mimoxilva .....</b>	<b>13</b>
<b>3. saqarTvelos garemosdacviTi Sefasebis sistemis ganviTarebis istoria.....</b>	<b>14</b>
3.1 გზშ-ს სისტემის შემოღება საქართველოში.....	14
3.2 ეროვნული სამართლებრივი აქტები.....	15
3.3 საერთაშორისო ხელშეკრულებები .....	17
<b>4. administraciuli struqtura .....</b>	<b>18</b>
<b>5. garemoze zemoqmedebis Sefasebis procesi saqarTveloSi: kanonmdebloba .....</b>	<b>21</b>
5.1 გზშ-ს პრინციპები.....	21
5.2 გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარებისა და განხილვის ვადები.....	21
5.3 გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ობიექტი.....	21
5.4 გზშ-ს ეტაპები.....	23
5.5 გზშ-სგან გათავისუფლება.....	36
5.6 პასუხისმგებლობა გზშ-სთან დაკავშირებული კანონმდებლობის დარღვევაზე.....	36
5.7 გზშ ტრანსსასაზღვრო კონტექსტში.....	37
<b>6. garemoze zemoqmedebis Sefasebis (gzS) sistemis efeqturobis analizi.....</b>	<b>38</b>
6.1 შიდა ფაქტორები, რომლებიც ზეგავლენას ახდენენ გზშ-ს ეფექტურობაზე საქართველოში.....	38
6.1.1 კანონმდებლობა.....	38
6.1.2 გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი.....	45
6.1.3 გადაწყვეტილების მიღების შემდგომი მონიტორინგი და კონტროლი.....	58
6.1.4 კოორდინაცია დაინტერესებულ მხარეებს შორის.....	65
6.1.5 საზოგადოების მონაწილეობა.....	65
6.1.6 გზშ-ს სისტემის ფინანსური ასპექტები.....	66
6.2 გარე ფაქტორები.....	69
6.2.1 პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა.....	69
6.2.2 დაგეგმვა და პრიორიტეტების გამოყოფა.....	71
6.2.3 ძალაუფლების მქონე პირების ზეგავლენა.....	73
6.2.4 შესაძლებლობები და მოტივაცია.....	74
<b>7. strategiuli garemosdacviTi Sefaseba .....</b>	<b>85</b>
<b>8. gzS-s sistema saqarTveloSi da evrokavSiris standartebi.....</b>	<b>86</b>
<b>9. daskvnebi da rekomendaciebi.....</b>	<b>91</b>
<b>დანართი I. ბარემოს დაცვის სამინისტროს სტრუქტურა 2004 წლის მაისის მდგომარეობით.....</b>	<b>97</b>
<b>დანართი II. ამონაპრები საქართველოს კანონებიდან “სალიცენზიო და.....</b>	<b>97</b>
<b>დანართი II. ამონაპრები საქართველოს კანონებიდან “სალიცენზიო და.....</b>	<b>98</b>
<b>დანართი III. რესკონდენტთა ჩამონათვალი.....</b>	<b>103</b>
<b>ლიტერატურა.....</b>	<b>105</b>



## აკრონიმები

CENN	კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელი
EC	ევროპის კომისია
EEC	ევროპის ეკონომიკური კომისია
ბზშ	გარემოზე ზემოქმედების შეფასება
UNECE	გაერთიანებული ერების ეკონომიკური კომისია ევროპისათვის
UNDP	გაერთიანებული ერების განვითარების პროგრამა
აშშ	ამერიკის შეერთებული შტატები
მშპ	მთლიანი შიდა პროდუქტი

## რეზიუმე

XX საუკუნის ოთხმოცდაათიანი წლების დასაწყისში დამოუკიდებლობის ხელახლა მოპოვების შემდეგ საქართველომ დაიწყო გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზმ) სისტემასთან დაკავშირებული საბჭოთა სტანდარტებისა და პროცედურების თანდათანობით შეცვლა და საერთაშორისო პრინციპების დამკვიდრება. საქართველომ ხელი მოაწერა და მოახდინა გზმ-სთან დაკავშირებული რამდენიმე საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება. მათ შორის უნდა აღინიშნოს კონვენცია “ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ”, კონვენცია “მორ მანძილებზე ჰაერის ტრანსსასაზღვრო დაბინძურების შესახებ” და კონვენცია “გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ” (ორჰუსის კონვენცია). შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ უახლოეს მომავალში საქართველო განდება “ტრანსსასაზღვრო კონტექსტში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” ესპო-ს კონვენციისა და “სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების შესახებ” კიევის ოქმის ხელმძღვრე მხარე.

სახელმწიფო პოლიტიკის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას წარმოადგენს ეროვნული კანონმდებლობის, მათ შორის გზმ-სთან დაკავშირებული საკანონმდებლო აქტების, ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა. მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეული პროგრესი უკვე შეიმჩნევა, საქართველოს ჯერ კიდევ სერიოზული სამუშაო აქვს ჩასატარებელი იმ პროცედურების განსახორციელებლად, რომლებიც განსაზღვრულია შემდეგ დირექტივებში: (ა) ევროგაერთიანების საბჭოს 1985 წლის 27 ივნისის დირექტივა 85/337/EEC ცალკეული საზოგადოებრივი და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ; (ბ) ცალკეული საზოგადოებრივი და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ ევროგაერთიანების საბჭოს 1985 წლის 27 ივნისის 85/337/EEC დირექტივის შესწორება – ევროგაერთიანების საბჭოს 1997 წლის 3 მარტის 97/11/EC დირექტივა; (გ) ევროგაერთიანების საბჭოს 1996 წლის 24 სექტემბრის 96/61/EC დირექტივა დაბინძურების თავიდან აცილების და კონტროლის ინტეგრირებული ზომების შესახებ.

რაც შეეხება გზმ-სთან დაკავშირებულ ეროვნულ კანონმდებლობას, ამ მიმართულებით გადადგმული ერთ-ერთი ნაბიჯი იყო საქართველოს კონსტიტუციის მიღება 1995 წლის 24 აგვისტოს. კონსტიტუციამ, სხვა საკითხებთან ერთად, გარემოს დაცვის სფეროშიც ჩამოაყალიბა ძირითადი უფლებები და პრიორიტეტები. ამას მოჰყვა გზმ-სთან დაკავშირებული რიგი კანონებისა და დებულებების მიღება.

გზმ-სთან დაკავშირებული სპეციფიკური საკითხები განისაზღვრება და რეგულირდება სხვადასხვა სამართლებრივი აქტებით. მათ შორის, უნდა აღინიშნოს საქართველოს კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ”, საქართველოს კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ”, საქართველოს კანონი “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ”, დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ”, ინსტრუქცია “მაგისტრალური მილსადენების პროექტების თაობაზე”, დებულება “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ”, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი და სისხლის სამართლის კოდექსი. ამასთან ერთად, ამჟამად მოქმედი გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის თანახმად, დამატებით მიღებულ უნდა ყოფილიყო ცალკეული კანონქვემდებარე აქტები ან გატარებულიყო გარკვეული ქმედებები, თუმცა უფლებამოსილი ორგანოს – გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს (შემდგომში გარემოს დაცვის სამინისტრო) მიერ ეს ვალდებულებები არ იქნა დღემდე

შესრულებული. “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონს შემოაქვს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების ცალკეული ელემენტები. კანონი მოითხოვს, რომ ინფრასტრუქტურის ყველა გეგმა და პროგრამა განხორციელებამდე დაექვემდებაროს გზშ-ს, თუმცა, როგორც პრაქტიკამ ცხადყო, გზშ-ს გამოყენება (რომელიც ძირითადად გამოიყენება პროექტების დონეზე) გეგმებსა და პროგრამებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების უფრო მაღალ დონეზე საკმაოდ რთულ ამოცანას წარმოადგენს.

რაც შეეხება გზშ-სთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და გადაწყვეტილების მიღების შესაბამის პროცედურებს, გზშ-ს პირველ ეტაპს წარმოადგენს გარემოზე ზემოქმედების შეფასება ვიწრო გაგებით. ჩვეულებრივ, ამ ეტაპზე ყალიბდება სათანადო ფარგლები გზშ-ს ჩასატარებლად (სკრინინგისა და სკოპინგის ეტაპები). ამის შემდეგ ინვესტორმა უნდა დაიქირაოს შესაბამისი საკონსულტაციო კომპანია გზშ-ს ჩასატარებლად და სხვა დოკუმენტაციასთან ერთად გარემოს დაცვის სამინისტროს წარუდგინოს თავის მიერ მომზადებული გზშ-ს ანგარიში გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად. სახელმწიფო ადმინისტრაციული სტრუქტურა უფრო აქტიურად შემდგომ, მეორე ეტაპზე, მონაწილეობს, როდესაც მთელი დოკუმენტაცია, მათ შორის გზშ-ს ანგარიში, უკვე წარდგენილია და გარემოს დაცვის სამინისტრომ უნდა ჩაატაროს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა და გასცეს გარემოსდაცვითი ნებართვა.

“გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-9 მუხლის თანახმად, გზშ უნდა ჩაუტარდეს პირველ კატეგორიაში გაერთიანებულ საქმიანობებს, რომელთა ჩამონათვალი განსაზღვრულია საქართველოს კანონით “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ”. კანონის თანახმად, პირველ კატეგორიას განეკუთვნება საქმიანობა, რომელმაც თავისი მასშტაბით, განლაგებითა და შინაარსით შესაძლოა გამოიწვიოს სერიოზული უარყოფითი და შეუქცევადი ზემოქმედება გარემოზე, ბუნებრივ რესურსებსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე.

გზშ-ს პროცესი საქართველოში შედგება სხვადასხვა ეტაპისაგან, დაწყებული სკრინინგითა და სკოპინგით და დამთავრებული გადაწყვეტილების მიღებითა და მონიტორინგით. მიუხედავად ამისა, საქართველოს გზშ-ს რეჟიმის ყველაზე აშკარა ნაკლი მდგომარეობს იმაში, რომ არ არსებობს სკოპინგის ეტაპის გავლის სამართლებრივი საფუძველი.

საქართველოს კანონმდებლობაში არაფერია ნათქვამი სკოპინგის ჩატარების თაობაზე გზშ-ს მომზადების ადრეულ ეტაპებზე, თუმცა არსებობს არაოფიციალური კონსულტაციების პრაქტიკა გარემოს დაცვის სამინისტროს შესაბამის დეპარტამენტსა და პროექტების განმახორციელებლებს შორის გზშ-ს საზღვრების დადგენის მიზნით. კონსულტაციების ჩატარება პოტენციური ზემოქმედების ქვეშ მყოფ თემებთან, საზოგადოებრიობასთან თუ გარემოს დაცვის სამინისტროს გარდა სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა ორგანოებთან, არ არის გათვალისწინებული კანონით და არც პრაქტიკულად ხორციელდება.

გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საზოგადოებისათვის უზრუნველყოფილია როგორც საქართველოს კონსტიტუციით, ისე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით. გზშ-ს პროცესში საზოგადოებრიობის მონაწილეობა რეგულირდება საქართველოს კანონით “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” და დებულებით “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ”, თუმცა ეს აქტები ამ საკითხთან მიმართებაში ძალზე ზოგად ხასიათს ატარებს და არ ითვალისწინებს სათანადო კონსულტაციების ჩატარების აუცილებლობას ზემოქმედების ქვეშ მყოფ თემებთან და/ან საზოგადოებრიობასთან არც გზშ-ს ანგარიშის მომზადებისა და არც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. პროექტების

განმახორციელებლები და გარემოს დაცვის სამინისტრო ხშირად ასეთი ზოგადი ხასიათის დებულებებსაც კი არ ასრულებენ თანმიმდევრულად.

გზმ-ს პროცესებში საზოგადოებრიობის ჩართვა შემოიფარგლება მისთვის მხოლოდ ინფორმაციის მიწოდებითა და კონსულტაციით. როგორც წესი, საზოგადოებას არ ეძლევა საშუალება ზეგავლენა იქონიოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე, მიუხედავად იმისა, რომ “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონი ავალდებულებს პროექტის განმახორციელებელსაც და გარემოს დაცვის სამინისტროსაც, გაითვალისწინონ როგორც გზმ-ს ანგარიშის მომზადების, ისე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გამოხატული მოსაზრებები. განსახილველად წარდგენილი დაგეგმილი პროექტებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურების შესახებ არასაკმარისი ცოდნა და საზოგადოებისთვის არაადეკვატურად მიწოდებული ინფორმაცია კიდევ უფრო ამცირებს გზმ-ს პროცესში საზოგადოების ეფექტური მონაწილეობის ხარისხს.

თავისთავად გზმ საკმაოდ ახალი ინსტრუმენტია გზმ-ს სფეროში მოღვაწე ქართველი სპეციალისტებისათვის, ისევე, როგორც იმ პირებისათვის, რომლებიც მონაწილეობენ გზმ-ს ანგარიშების განხილვაში (სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზაში მონაწილე ექსპერტები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, მეცნიერები, სხვა დაინტერესებული მხარეები). ხშირად გზმ-ს სხვადასხვა ეტაპზე ჩართულ ადამიანებს არ გააჩნიათ საკმარისი ცოდნა და გამოცდილება გზმ-ს სფეროში. ეს კი, თავის მხრივ, უარყოფითად მოქმედებს გზმ-ს ანგარიშებისა და მათი განხილვის ხარისხზე. იმ ადგილობრივი ექსპერტების კვალიფიკაცია, რომლებიც მონაწილეობენ გზმ-ს ანგარიშების მომზადებისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცესში, არ არის საკმარისი. ძალიან ხშირად მათი გამოცდილება შესაბამის დარგში არ არის საკმარისი საქმიანობის სახესთან, გეოგრაფიულ რეგიონსა და, ზოგადად, გზმ-სთან მიმართებაში. ხშირად საკონსულტაციო კომპანიების მიერ მოწვეული ექსპერტები ან ის პირები, რომლებიც მონაწილეობენ გზმ-ს ანგარიშების ექსპერტიზაში, არ იცნობენ გზმ-ს მიზანსა და მის პროცედურებს.

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, გაურკვეველია ურთიერთდამოკიდებულება გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემასა და იმ სხვა სანებართვო დოკუმენტებს (ლიცენზიები, ნებართვები, ლიმიტები, თანხმობები, ა.შ.) შორის, რომელთა მიღებაც აუცილებელია ინვესტორისათვის საქმიანობის დაწყებამდე. გაურკვეველია, თუ როდის უნდა აიღოს ინვესტორმა სხვა ლიცენზიები თუ ნებართვები – გარემოსდაცვითი ნებართვის აღებამდე თუ აღების შემდეგ. კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” არ განმარტავს, თუ როდის და როგორ უნდა იყოს გაცემული სხვა ლიცენზიები/ნებართვები, ხოლო დარგობრივი კანონები ან მხოლოდ ახსენებენ, ან საერთოდ გვერდს უვლიან ამ საკითხს. შეიძლება ითქვას, რომ ინვესტორი უბრალოდ იკარგება სანებართვო დოკუმენტების პროცედურების ლაბირინთში იმის გამო, რომ არ არსებობს ისეთი სპეციალური უწყება (ან სახელმწიფო ორგანოსთან არსებული განყოფილება), სადაც იგი შეძლებდა ამომწურავი ინფორმაციის მიღებას ყველა იმ აუცილებელ სანებართვო დოკუმენტის შესახებ, რომელთა მიღებაც სავალდებულოა საქმიანობის დასაწყებად.

ადმინისტრაციული ორგანოების უუნარობა, უზრუნველყონ გადაწყვეტილების მიღების შემდგომი ეფექტური მონიტორინგი და კონტროლი, საქართველოს გზმ-ს სისტემის ერთ-ერთ უმთავრეს ნაკლს წარმოადგენს. კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ”, გზმ-სთან დაკავშირებულ სხვა საკანონმდებლო აქტების მსგავსად, არ განსაზღვრავს გადაწყვეტილების მიღების შემდგომი მონიტორინგის არც სპეციფიკურ პროცედურებს და არც თვითმონიტორინგისა ან დამოუკიდებელი აუდიტის მოთხოვნებს. ცნობილია, რომ კანონდარსებლებზე მონიტორინგი უნდა განახორციელოს გარემოს დაცვის სამინისტრომ,

მაგრამ მონიტორინგისა და კონტროლის ნათელი მექანიზმების არარსებობის პირობებში იქმნება სრული გაურკვეველობა და შესაბამისად, ინვესტორის მიერ გარემოსდაცვითი ნებართვით განსაზღვრული პირობების გვერდის ავლის დიდი შესაძლებლობა. ამასთან, საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს მხოლოდ ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებას (ჯარიმები, თავისუფლების აღკვეთა) და არ შეიცავს დებულებებს საქმიანობის შეჩერებისა და შეწყვეტის შესაძლებლობების შესახებ იმ შემთხვევაში, როდესაც ინვესტორი არ ასრულებს გარემოსდაცვითი ნებართვით განსაზღვრულ პირობებს. გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები (რომლებიც პირველ რიგში არიან პასუხისმგებელი გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ მონიტორინგსა და კონტროლზე) ისევე, როგორც გარემოსდაცვითი მართვისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტი (რომელიც კოორდინირაციას უწევს გადაწყვეტილების მიღების შემდგომი მონიტორინგისა და კონტროლის ღონისძიებებს და, ასევე, ასრულებს შიდა მაკონტროლებლის როლს გარემოს დაცვის სამინისტროში), განიცდის ტექნიკური, მატერიალური და სათანადო კვალიფიკაციის მქონე კადრების დეფიციტს თავისი ვალდებულებების სათანადოდ შესასრულებლად.

გზმ-ს სისტემის ეფექტურობაზე საქართველოში მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს ქვეყანაში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური პირობები (დაძაბულობა ცენტრალურ და რეგიონულ ხელისუფლებას შორის, უთანასწორობისა და სიღარიბის მაღალი დონე, ფართოდ გავრცელებული კორუფცია, პოლიტიკის განსაზღვრასა და სახელმწიფო მმართველობაში გამოცდილების ნაკლებობა) და ზოგადი დამოკიდებულება გარემოსდაცვითი საკითხებისადმი. შეიძლება ითქვას, რომ გარემოს დაცვა სახელმწიფოს მხრიდან მხოლოდ ფორმალური მხარდაჭერით სარგებლობს, ხოლო პრიორიტეტებს შორის მას უკანასკნელი ადგილი უკავია. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ძალიან ხშირად გარემოსდაცვითი მოსაზრებები მეორეხარისხოვანად აღიქმება, განსაკუთრებით კი იმ შემთხვევაში, როდესაც ამ პროცესში ჩართულია მაღალი თანამდებობის პირების კერძო ინტერესები.

წინამდებარე ანგარიშის მიზანია, დეტალურად გააცნოს დაინტერესებულ მხარეებს საქართველოში გზმ-ს სისტემის ეფექტურობის ხელის შემშლელი ფაქტორები და წარმოადგინოს რეკომენდაციები იმ რეალურად განხორციელებადი ღონისძიებების თაობაზე, რომლებიც ხელს შეუწყობს საქართველოში გზმ-ს სისტემის გაუმჯობესებას.

## 1. Sesavali

### 1.1 კვლევის მიზანი

მიუხედავად იმისა, რომ გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (გზშ), როგორც გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ერთ-ერთი ძირითადი საშუალება, სათავეს იღებს 60-იანი წლების ბოლოდან, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებისათვის იგი შედარებით ახალ ინსტრუმენტს წარმოადგენს. სომხეთში, აზერბაიჯანსა და საქართველოში გზშ-ს სისტემა შემოღებულ იქნა 90-იან წლებში შესაბამისი კანონების მიღების შედეგად. მას შემდეგ გარემოზე ზემოქმედების შეფასება ჩაუტარდა მთელ რიგ პროექტებს სამივე ქვეყანაში. თუმცა გზშ-ს ანგარიშების ხარისხი, ისევე, როგორც გზშ-ს მთელი სისტემის ეფექტურობა სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, საეჭვო და არასაიმედოა. სისტემის ნაკლოვანებებმა პროექტების განხორციელების სხვადასხვა ეტაპებზე სერიოზული წინააღმდეგობები გამოიწვია. პროექტების რაციონალობის უზუნველყოფა კი შესაძლებელია მხოლოდ გზშ-ს სისტემის სრულყოფის გზით. სწორედ ასეთმა მიდგომამ განაპირობა წინამდებარე კვლევის განხორციელების აუცილებლობა.

წინამდებარე კვლევის ძირითადი მიზანია: (1) შეაფასოს არსებული მოთხოვნილებები და ის ნაკლოვანებები, რომლებიც უარყოფით ზემოქმედებას ახდენს გზშ-ს სისტემების ეფექტურობაზე სომხეთში, აზერბაიჯანსა და საქართველოში და შეიმუშაოს პრაქტიკული რეკომენდაციები ამ ქვეყნებში არსებული სისტემების გასაუმჯობესებლად. (2) ვინაიდან სომხეთი, აზერბაიჯანი და საქართველო ახლოებენ თავიანთ კანონმდებლობებს ევროგაერთიანების კანონმდებლობასთან, წინამდებარე კვლევა ასევე მიზნად ისახავს ეროვნული და ევროგაერთიანების სტანდარტების მიმოხილვას, ამ სტანდარტების შედარებასა და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავებას იმის თაობაზე, თუ ევროგაერთიანების რომელი ასპექტებია მისაღები და გამოსაყენებელი ქვეყნებისათვის ამ ეტაპზე და ბოლოს, (3) კვლევა მიზნად ისახავს პროფესიული კავშირების დამყარებას გზშ-ს პროცესში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეებს შორის როგორც ქვეყნების ფარგლებში, ასევე თავად ქვეყნებს შორის.

### 1.2 მეთოდოლოგია, კვლევის ფარგლები და შეზღუდვები

წინამდებარე კვლევა განხორციელდა კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელმა (CENN) იურისტებისა და გზშ-ს ექსპერტთა ჯგუფების დახმარებით სომხეთიდან, აზერბაიჯანიდან და საქართველოდან. არჩევანი საკითხის რეგიონულ შესწავლაზე გაკეთებულ იქნა იმის გათვალისწინებით, რომ სომხეთი, აზერბაიჯანი და საქართველო ქმნიან ერთ ეკორეგიონს საერთო ბუნებრივი რესურსებითა და მსგავსი პრობლემებით. გზშ-ს სისტემის სრულყოფა ერთ რომელიმე ქვეყანაში ვერ მოახდენს გარემოზე ზემოქმედების შემცირებას თვით ამ ქვეყანაშიც კი, ვინაიდან შეიძლება გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედება მეზობელ ქვეყანაში წარმოებული საქმიანობის შედეგი იყოს. როგორც ბუნებრივ, ისე სოციალურ გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედების შემცირებას მხოლოდ რეგიონული მიდგომა უზრუნველყოფს. ასეთი ლოგიკური ჯაჭვი უდევს საფუძვლად პროექტის შემუშავებისა და განხორციელების მთელ პროცესს.

ჯგუფის წევრების მიერ შეგროვებულ და გაანალიზებულ იქნა ძირითადი ხელმისაწვდომი სამართლებრივი წყაროები. კერძოდ, მოპოვებულ და შესწავლილ იქნა სომხეთში, აზერბაიჯანსა და საქართველოში მოქმედი გზშ-სთან დაკავშირებული კანონები, ქვეყნების პრეზიდენტებისა და მინისტრების ნორმატიული აქტები, გზშ-სთან დაკავშირებული

ევროგაერთიანების დირექტივები, საერთაშორისო კონვენციები და გზშ-სთან დაკავშირებული სხვადასხვა სახელმძღვანელო დოკუმენტები და გამოვლენილ იქნა შესაძლო კავშირები ეროვნულ კანონმდებლობებთან.

ახალ დამოუკიდებელ სახელმწიფოებში გზშ-სთან დაკავშირებული ვითარების უკეთ გაცნობის მიზნით შესწავლილ იქნა ამ ქვეყნებში გზშ-ს საკითხებთან დაკავშირებული კვლევები, კვლევის პროცესში წარმატებულად გამოყენებული მიდგომები და მიღებული შედეგები.

ვინაიდან გზშ-სთან დაკავშირებული ყველა დოკუმენტის დეტალური შესწავლა და ღრმა ანალიზი დიდ დროსა და სახსრებს მოითხოვს და ამ პირობების არსებობის შემთხვევაშიც კი ვერ ხერხდება სისტემის სრულყოფილი ასახვა, წარმოდგენილი კვლევის ერთ-ერთ მთავარ მეთოდად წინასწარ შედგენილი კითხვარების მიხედვით პროცესში მონაწილე მხარეთა გამოკითხვა იქნა მიჩნეული. კვლევა ძირითადად დაეფუძნა ექსპერტთა შეფასებას. რესპონდენტები შეირჩნენ გზშ-ს პროცესში მონაწილე მხარეთა სხვადასხვა ჯგუფებიდან. სულ სამივე ქვეყანაში გამოკითხულ იქნა 64 რესპონდენტი სამთავრობო (გადაწყვეტილებების მიმღები), საკონსულტაციო და არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან; ასევე გამოკითხულ იქნენ პროექტების განმახორციელებლები და დამოუკიდებელი ექსპერტები. რესპონდენტთა შერჩევა მოხდა გზშ-სთან დაკავშირებულ საკითხებში მათი გამოცდილებისა და სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში გზშ-ს სისტემის გაუმჯობესებაში წვლილის შეტანის სურვილის მიხედვით.

მზა რეკომენდაციების შეთავაზების ნაცვლად (რომელიც არ იქნებოდა დიდი ხალისით გათვალისწინებული), ყველა დაინტერესებული მხარის კვლევის პროცესში ჩართვის და ამ გზით პროექტის მიმართ მათი ნდობის გაღრმავების მიზნით, ანგარიშის პროექტის შემუშავებისა და მთავარი შედეგების გამოკვეთის შემდეგ სომხეთში, აზერბაიჯანსა და საქართველოში მოეწყო მრგვალი მაგიდები.

სულ მოეწყო სამი შეხვედრა (ერთი შეხვედრა თითოეულ ქვეყანაში). სემინარებში მონაწილეობის მისაღებად მოწვეულ იქნა ყველა რესპონდენტი, მათ შორის, გადაწყვეტილების მიმღები პირები. თითოეულ ქვეყანაში მოწყობილ ღონისძიებაში საშუალოდ 30 ადამიანი მიიღო მონაწილეობა. სემინარებამდე ერთი კვირით ადრე მონაწილეებს დაურიგდათ კვლევის ანგარიში, რამაც შესაძლებლობა მისცა მათ, გაეკეთებინათ წინასწარი შენიშვნები და კომენტარები.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში კვლევის ჩატარება დაემთხვა ქვეყანაში 2003 წლის ნოემბერ-დეკემბერში განვითარებულ პოლიტიკურ ცვლილებებს, რასაც შემდგომ მოჰყვა როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურის, ისე გზშ-სთან დაკავშირებული პროცედურების მარეგულირებელი სამართლებრივი მოთხოვნების გარკვეული ცვლილება. ამდენად, საქართველოში ჩატარებული კვლევა მთლიანად ეფუძნება 2004 წლის მაისამდე არსებულ ვითარებას. აგრეთვე, გასათვალისწინებელია, რომ “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” საქართველოს 2004 წლის 11 თებერვლის კანონის მოთხოვნათა თანახმად, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს შეეცვალა სახელწოდება. ამჟამად ამ სახელმწიფო უწყების სახელწოდებაა “გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო”. ამდენად, მკითხველის დაბნევის თავიდან აცილების მიზნით ანგარიშში აღნიშნული უწყება მოიხსენიება როგორც “გარემოს დაცვის სამინისტრო”.

დასასრულს, უნდა აღინიშნოს პოლიტიკის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კომისიის მიერ პროექტის განხორციელებაში შეტანილი დიდი წვლილის შესახებ. პროექტის გეგმა, ისევე, როგორც პროექტით გათვალისწინებული ღონისძიებების ძირითადი მიმართულებები, შემუშავებულ იქნა კომისიის მიერ მოწოდებული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საფუძველზე. კომისიასთან მჭიდრო თანამშრომლობამ დიდი წვლილი შეიტანა პროექტის წარმატების საქმეში.

## 2. qveynis politikur-ekonomikuri viTarebis mokle mimoxilva

საქართველო მდებარეობს შავი ზღვის აღმოსავლეთ სანაპიროზე სამხრეთ კავკასიის უკიდურეს დასავლეთ ნაწილში. დიდი და მცირე კავკასიონი ქმნის ქვეყნის ჩრდილოეთ და სამხრეთ საზღვრებს. საქართველოს ჩრდილოეთიდან ესაზღვრება რუსეთის ფედერაცია, სამხრეთ-აღმოსავლეთიდან – აზერბაიჯანის რესპუბლიკა, სამხრეთიდან – სომხეთის რესპუბლიკა, ხოლო სამხრეთ-დასავლეთიდან – თურქეთის რესპუბლიკა. საქართველოს მოსახლეობა შეადგენს 4 945 000 კაცს. ქვეყნის ფართობია 69 700 კმ<sup>2</sup>.

ხელსაყრელი გეოპოლიტიკური ადგილმდებარეობის გამო საქართველო ყოველთვის იწვევდა მსოფლიოს რიგი სახელმწიფოების ინტერესს, ამიტომ ის ხშირად ხდებოდა უცხოური აგრესიის მსხვერპლი. საქართველოს გრძელი ისტორიული ჯაჭვის ბოლო ნაწილი, რომელიც 1783 წელს საქართველოსა და რუსეთს შორის გეორგიევსკის ტრაქტატის დადებით დაიწყო, ძირითადად რუსეთს უკავშირდება. ამ დროიდან მოყოლებული საქართველოს ისტორიის მოკლე მიმოხილვა ასეთია: 1801 წელს საქართველო ანექსირებულ იქნა რუსეთის მიერ, რასაც მოჰყვა საქართველოს სამეფოს გაუქმება. 1921 წელს საბჭოთა რუსეთმა მეორედ მოახდინა 1918 წ. რუსეთისგან დამოუკიდებლობის გამოცხადების შედეგად შექმნილი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ანექსია, რის შემდეგაც საქართველო საბჭოთა კავშირის ნაწილი გახდა. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, 1991 წელს საქართველომ კვლავ მოიპოვა დამოუკიდებლობა.

საქართველომ, როგორც სუვერენულმა სახელმწიფომ, თავისუფალი არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტითა და პარლამენტით, თავისი სახელმწიფოებრიობის ხელახალი მშენებლობა დაიწყო. პარალელურად ქვეყნის წინაშე მრავალი პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემა წამოიჭრა. საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად ქართულმა პროდუქციამ დაკარგა გასაღების ბაზარი. სამოქალაქო ომმა და ეთნიკურმა კონფლიქტებმა აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და სამაჩაბლოში კიდევ უფრო გააუარესა ეკონომიკური ინფრასტრუქტურა და დაამძიმა კრიმინალური ვითარება, რაც ქვეყანაში უცხოური ინვესტიციების შემოსვლის შეფერხების მიზეზი გახდა. 1992-1995 წლებში საქართველოს ეკონომიკამ კატასტროფული დაცემა განიცადა. ამ პერიოდში ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებს შორის მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) შემცირება ყველაზე მკვეთრად საქართველოში მოხდა (UNECE, 2003).

1995 წლიდან ქვეყანაში პოლიტიკური სტაბილიზაცია დაიწყო, რამაც დადებითი ზეგავლენა ქვეყნის ეკონომიკაზეც იქონია. ეროვნული ვალუტის (ლარის) შემოღებამ მნიშვნელოვნად გამოაცოცხლა მომხმარებელთა ბაზარი და სტიმული მისცა ეკონომიკის განვითარებას. უცხოური კაპიტალის ნაკადის გაზრდამ და პრივატიზაციამ დიდი წვლილი შეიტანა საქართველოს ეკონომიკის გამოცოცხლებაში. მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) ზრდა განსაკუთრებით შესამჩნევი იყო 1996 და 1997 წლებში, როდესაც ზრდის მაჩვენებელმა შესაბამისად 11,2% და 10,6%-ს მიაღწია. გაუმჯობესდა მიკროეკონომიკური მაჩვენებლები, ინფლაციის ტემპი კი შემცირდა.



1998 წლის რუსეთის ფედერაციისა და აზიის ფინანსურმა კრიზისებმა, გვალვამ და პოლიტიკურმა მოვლენებმა შშპ-ს ზრდის შეფერხება გამოიწვია. 1999 წელს ამ მაჩვენებლმა საქართველოში მხოლოდ 3%-ს მიაღწია (UNECE, 2003). უნდა აღინიშნოს, რომ საბჭოთა კავშირის დროს არსებული ეკონომიკური კავშირების მოშლამ და ახალი ეფექტური მოდელების არარსებობამ, ასევე, წლების განმავლობაში მიმდინარე ეთნოტერიტორიულმა კონფლიქტებმა ქვეყნის თითქმის ყველა დარგი ისეთ ღრმა კრიზისამდე მიიყვანა, რომ საქართველო, რომელსაც საბჭოთა პერიოდში, ცხოვრების დონის მიხედვით, მეოთხე ადგილი ეკავა (ბალტიისპირეთის რესპუბლიკების შემდეგ) და სადაც 1995-1997 წლებში გარკვეული პროგრესი შეიმჩნეოდა, ვერ მოახერხა ამ სირთულეებთან გამკლავება და ისევ აღმოჩნდა სერიოზული ეკონომიკური პრობლემების წინაშე. კერძოდ, ისევ მცირე რჩება მრეწველობის წილი შშპ-ში, მაშინ, როდესაც დიდია (80-85%) იმპორტირებული ნაწარმის წილი მომხმარებელთა ბაზარზე, მაღალი რჩება უმუშევრობის დონე, ამასთანავე ძალიან დაბალია ცხოვრების დონე და მცირეა შშპ-ს მოცულობა ერთ სულ მოსახლეზე. ქვეყნის ბიუჯეტის შემოსავლის უმთავრეს წყაროს კვლავ დონორებისგან მიღებული კრედიტები და გრანტები წარმოადგენენ. ყოველივე ამან განაპირობა კორუფციის მაღალი დონე, რაც, თავის მხრივ, აფერხებს ინვესტიციებს და ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას.

დღესაც დემოკრატიული საზოგადოების მშენებლობის გზაზე საქართველოს უწევს პოლიტიკური თვითდამკვიდრების, სტრუქტურული და ინსტიტუციური რეფორმების განხორციელებისა და საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის რთული პროცესის გავლა. 2003 წლის ნოემბრის საპარლამენტო არჩევნების დროს განვითარებულ პოლიტიკურ მოვლენებს მოჰყვა ე.წ. “ვარდების რევოლუცია”, რომელსაც, თავის მხრივ, პრეზიდენტის გადადგომა და 2004 წლის იანვარში ახალი საპრეზიდენტო არჩევნები მოჰყვა. პოლიტიკური ცვლილებების შედეგების შეფასება და ანალიზი ჯერ არ მომხდარა, თუმცა საქართველოს ახლად არჩეული პრეზიდენტის როგორც ეროვნული, ისე საერთაშორისო პოლიტიკა საკმაოდ იმედისმომცემია.

### 3. საქართველოს გარემოსდაცვითი სისტემის განვითარების ისტორია

#### 3.1 გზშ-ს სისტემის შემოღება საქართველოში

საქართველოს გზშ-ს არსებული სისტემის ჩამოყალიბება დაიწყო საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს ახალი კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, რომელშიც ჩამოყალიბებულია ძირითადი უფლებები და პრიორიტეტები გარემოს დაცვის სფეროშიც. ამის შემდეგ შესაძლებელი გახდა გზშ-სთან დაკავშირებული რიგი კანონებისა და წესების მიღება. უნდა აღინიშნოს, რომ საბჭოთა პერიოდში და მე-20 საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში, როცა საქართველო არ იყო დამოუკიდებელი ქვეყანა და ჯერ არ ჰქონდა არჩეული საკუთარი განვითარების ახალი გზა, ძალაში იყო საბჭოთა სტანდარტები და პროცედურები. თუმცა 90-იანი წლების მეორე ნახევრიდან საქართველომ თანდათან დაიწყო გზშ-ს სისტემის გარდაქმნა ევროკავშირისა და სხვა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

1997 წლის 2 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება “საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანის შესახებ”. დადგენილების თანახმად, საქართველოს ევროპულ სტრუქტურებში

ინტეგრირების ხელშეწყობის, სამართლებრივი სისტემების ჰარმონიზაციისა და საქართველოს კანონმდებლობის მიერ დადგენილ პრინციპებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით 1998 წლის 1 სექტემბრიდან საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ნებისმიერი კანონი თუ სხვა ნორმატიული აქტი უნდა შეესაბამებოდეს ევროკავშირის მიერ დადგენილ სტანდარტებსა და ნორმებს. 2001 წლის 14 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტმა გამოსცა №13 ბრძანებულება “საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანის სტრატეგიის შესახებ”. სტრატეგიის ერთ-ერთ მთავარ მიმართულებას გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა წარმოადგენს. საქართველოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა ევროკავშირის კანონებთან მიახლოების მიზნით შემდგომ განვითარებასა და სრულყოფას საჭიროებს.

### 3.2 ეროვნული სამართლებრივი აქტები

გზშ-ს სისტემასთან დაკავშირებულ ეროვნულ სამართლებრივ აქტებს შორის ერთ-ერთ უმთავრეს დებულებას წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლი, რომლის თანახმად, “...3. საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში, სარგებლობდეს ბუნებრივი და კულტურული გარემოთი. ყველა ვალდებულია გაუფრთხილდეს ბუნებრივ და კულტურულ გარემოს; 4. ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად, საზოგადოების ეკოლოგიური და ეკონომიკური ინტერესების შესაბამისად, ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით სახელმწიფო უზრუნველყოფს გარემოს დაცვასა და რაციონალურ ბუნებათსარგებლობას; 5. ადამიანს უფლება აქვს მიიღოს სრული, ობიექტური და დროული ინფორმაცია მისი საბუნებრო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობის შესახებ.”.

“გარემოს დაცვის შესახებ” საქართველოს 1996 წლის 10 დეკემბრის კანონმა (მე-10 ნაწილი, 35-ე – 41-ე მუხლები) კანონმდებლობაში გზშ-სთან დაკავშირებული სპეციფიკური საკითხები შემოიტანა. ეს კანონი არეგულირებს სამართლებრივ ურთიერთობებს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებსა და ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს შორის გარემოს დაცვისა და ბუნებათსარგებლობის სფეროში საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე მისი ტერიტორიული წყლების, საჰაერო სივრცის, კონტინენტური შელფისა და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის ჩათვლით (პირველი მუხლი). გზშ-ს პროცესს განსაკუთრებით კანონის მე-10 თავი (“გარემოსდაცვითი მოთხოვნები საქმიანობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას და განხორციელებისას”) ეხება. ეს თავი შედგება 34-ე – 41-ე მუხლებისგან: 35-ე მუხლი (“გარემოსდაცვითი ნებართვა”), 36-ე მუხლი (“სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა”), 37-ე მუხლი (“გარემოზე ზემოქმედების შეფასება”), 38-ე მუხლი (“გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში”), 39-ე მუხლი (“ზოგადი გარემოსდაცვითი მოთხოვნები საქმიანობის განხორციელების პროცესში”), მე-40 მუხლი (“გარემოსდაცვითი მოთხოვნები სამეურნეო ობიექტების ექსპლუატაციაში გადაცემისას”) და 41-ე მუხლი (“გარემოსდაცვითი მოთხოვნები სამეურნეო ობიექტების ლიკვიდაციისას”).

გზშ-სთან დაკავშირებული უფრო დეტალური წესები შემოღებულ იქნა “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს 1996 წლის 15 ოქტომბრის კანონით. პრეამბულის მიხედვით, ეს კანონი აწესებს საქართველოს ტერიტორიაზე საქმიანობის განსახორციელებლად გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის, ნებართვის გაცემისას სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის, გზშ-სა და, ასევე, ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოებრიობის მონაწილეობისა და მისი ინფორმირების სამართლებრივ საფუძვლებს.

გზშ-ს სისტემის მარეგულირებელი მოთხოვნების შემდგომი სრულყოფა მოხდა “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” საქართველოს 1996 წლის 15 ოქტომბრის კანონის მიღების შედეგად. კანონის პირველი მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა არის გარემოსდაცვითი ხასიათის აუცილებელი ღონისძიება, რომელიც ხორციელდება საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. საქმიანობა მოიცავს სამეწარმეო, სამეურნეო ან ყველა სხვა საქმიანობას, განახლებისა და განვითარების გეგმებისა და პროექტების განხორციელებას, ინფრასტრუქტურული პროექტების, განაშენიანების და სექტორული განვითარების გეგმების, საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული წყლის, ტყის, მიწის, წიაღისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების დაცვის, გამოყენებისა და სარგებლობის პროექტებისა და პროგრამების განხორციელების ჩათვლით, ასევე, არსებული საწარმოების მნიშვნელოვან რეკონსტრუქციასა და ტექნიკურ და ტექნოლოგიურ განახლებას.

მრავალწლიანი დავიანებით საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 2002 წლის 16 მაისის №59 ბრძანების საფუძველზე დამტკიცებულ იქნა დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ”. დებულების მე-2 მუხლის თანახმად, ის არეგულირებს საზოგადოებრივ ურთიერთობებს სამეწარმეო ან სხვა სახის საქმიანობის სუბიექტს, სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის საქმიანობის გარემოზე ზემოქმედების მოსალოდნელი შედეგების განსაზღვრის, მათი შესწავლისა და შეფასების, აგრეთვე გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ნორმატიულ-მეთოდოლოგიური უზრუნველყოფის სფეროში. ამავე ბრძანებით დამტკიცებულ იქნა ინსტრუქცია “მაგისტრალური მილსადენების პროექტების თაობაზე”. ინსტრუქციის პირველი მუხლის თანახმად, ინსტრუქციის საგანია უზრუნველყოს მაგისტრალური მილსადენების პროექტების განვითარებისას წინასაპროექტო და საპროექტო სტადიებზე ეროვნული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის სრული დაცვა, საქმიანობის ამ სფეროში ცნობილი საუკეთესო მეთოდების, პრაქტიკისა და გამოცდილების დამკვიდრება, აგრეთვე ევროკავშირის 85/337/EEC დირექტივაში მოყვანილი და სხვა სტანდარტების ადაპტირება და გამოყენება საქართველოში.

გზშ-ს პროცესს ეხება დებულება “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ”, დამტკიცებული გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 2003 წლის 14 აგვისტოს №85 ბრძანებით.

გზშ-ს სურათის სრულად წარმოსადგენად, უნდა აღინიშნოს აგრეთვე საქართველოს კანონი “სამშენებლო პროექტების კომპლექსური სახელმწიფო ექსპერტიზის შესახებ”. კანონი წარმოადგენს სამართლებრივი ნორმების კრებულს სამშენებლო პროექტების სახელმწიფო კომპლექსური ექსპერტიზის ჩასატარებლად. კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, კანონის ერთ-ერთი მიზანია, ხელი შეუწყოს და დაეხმაროს ადამიანის ჯანმრთელობისთვის უსაფრთხო საცხოვრებელი გარემოს შექმნის პროცესს. მე-4 მუხლის შესაბამისად, კომპლექსური ექსპერტიზის კოორდინირებაზე პასუხისმგებელი ორგანოა ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტროს სახელმწიფო ექსპერტიზის მთავარი სამმართველო. კანონის თანახმად, გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ წარმოებული სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა წარმოადგენს ამ პროცესის ერთ-ერთ ნაწილს.

გზშ-ს რეჟიმის დარღვევაზე პასუხისმგებლობის დაკისრების წესები ჩამოყალიბებულია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი შეცავს VII თავს – “ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები გარემოს დაცვის,

ბუნების, ისტორიული და კულტურული ძეგლების გამოყენების სფეროში (მუხლები 51-89(2)). საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში კი წარმოდგენილია მე-10 თავი – “დანაშაული გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების გამოყენების წესების წინააღმდეგ”. უფრო კონკრეტულად, ამ საკითხებს არეგულირებს 287-ე და 306-ე მუხლები, რომლებიც განხილულია 5.7 ქვეთავში.

ამასთან, ამჟამად მოქმედი გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის თანახმად, დამატებით მიღებულ უნდა ყოფილიყო ცალკეული კანონქვემდებარე აქტები ან გატარებულიყო გარკვეული ქმედები, თუმცა უფლებამოსილი ორგანოს – გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ ეს ვალდებულებები დღემდე არ იქნა შესრულებული. კერძოდ, (1) სამინისტრომ უნდა დაემტკიცებინა დებულება “გარემოსდაცვითი ნებართვისა და გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად წარსადგენი განაცხადის რეგისტრაციის წესების შესახებ” და (2) “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად უნდა ჩამოყალიბებულიყო გზშ-ს სპეციალური საბჭო.

### 3.3 საერთაშორისო ხელშეკრულებები

უნდა აღინიშნოს საქართველოს მიერ ხელმოწერილი გზშ-სთან დაკავშირებული რიგი საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ, რომელიც მოიცავს, მაგრამ არ შემოიფარგლება შემდეგი ხელშეკრულებებით:

- (1) **1992 წლის 5 ივნისის კონვენცია “ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ” (რიო დე ჟანეირო)** – საქართველოს მიერ რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 1994 წლის 21 აპრილის დადგენილებით.

ონვენციის მე-3 მუხლის თანახმად, სახელმწიფოებს, გაერთიანებული ერების ქარტიისა და საერთაშორისო სამართლის პრინციპების თანახმად, აქვთ საკუთარი გარემოსდაცვითი პოლიტიკის შესაბამისად საკუთარი რესურსების ექსპლუატაციის სუვერენული უფლება და პასუხისმგებლობა იმის უზრუნველყოფაზე, რომ მათი იურისდიქციისა და კონტროლის ფარგლებში წარმოებულმა საქმიანობამ არ მიაყენოს ზიანი სხვა სახელმწიფოების გარემოსა თუ მათი ეროვნული იურისდიქციის ფარგლებს გარეთ არსებულ ტერიტორიებს. მ მუხლის მიხედვით, ყოველი ხელისმომწერი მხარე ვალდებულია, შესაძლებლობის ფარგლებში და გარემოების მიხედვით: (ა) მოახდინოს ბიოლოგიური რესურსების შენარჩუნებისა და მდგრადი გამოყენების მოსაზრებების ინტეგრირება გადაწყვეტილებების მიღების ეროვნულ პროცესში; (ბ) მიიღოს ბიოლოგიური რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებული ზომები ბიოლოგიურ მრავალფეროვნებაზე უარყოფითი ზემოქმედების თავიდან ასაცილებლად ან შესამცირებლად; (გ) დაიცვას და ხელი შეუწყოს ბიოლოგიური რესურსების ტრადიციულ გამოყენებას იმ ტრადიციული კულტურული პრაქტიკის შესაბამისად, რომელიც თავსებადია შენარჩუნებისა ან მდგრადი გამოყენების მოთხოვნებთან; (დ) ხელი შეუწყოს ადგილობრივ მოსახლეობას ადგილობრივი ღონისძიებების შემუშავებასა და გატარებაში ისეთ დეგრადირებულ ტერიტორიებზე, სადაც შემცირებულია ბიოლოგიური მრავალფეროვნება; და (ე) ხელი შეუწყოს ხელისუფლების ორგანოებისა და კერძო სექტორის თანამშრომლობას ბიოლოგიური რესურსების მდგრადი გამოყენების მეთოდების შემუშავების სფეროში. გზშ-ს ეხება “ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ” კონვენციის მე-14 მუხლი. ონვენციის მხარეთა კონფერენციამ კი 2002 წლის აპრილში დაამტკიცა გზშ-სა და

სტრატეგიულ გარემოსდაცვით შეფასებაში ბიომრავალფეროვნების ინტეგრირების სახელმძღვანელო დოკუმენტები.

- (2) **1979 წლის 13 ნოემბრის კონვენცია “შორ მანძილებზე ჰაერის ტრანსსასაზღვრო დაბინძურების შესახებ” (ჟენევა)** – საქართველო ამ კონვენციას მიუერთდა 1999 წლის 13 ნოემბერს. გზმ-სთან დაკავშირებულია მე-2 – მე-6 მუხლები;
- (3) **1998 წლის 25 ივნისის კონვენცია “გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ” (ორჰუსი)** – საქართველოს მიერ რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2000 წლის 11 თებერვლის №135 დადგენილებით. გზმ-სთან დაკავშირებულია მე-6, მე-7 და მე-8 მუხლები.

საქართველოს ჯერ არ მოუხდენია ზოგიერთი ისეთი მნიშვნელოვანი საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება/მიერთება, როგორცაა “ტრანსსასაზღვრო კონტექსტში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების” კონვენციის ოქმი “სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების შესახებ” (21.05.2003, კიევი, უკრაინა) და კონვენცია “ტრანსსასაზღვრო კონტექსტში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” (25.02.1991, ესპო, ფინეთი). საქართველოს მთავრობა დგამს გარკვეულ ნაბიჯებს ამ ხელშეკრულებებთან მიერთების გზაზე და სავარაუდოა, რომ უახლოეს მომავალში საქართველო გახდება ესპო-ს კონვენციისა და კიევის ოქმის მხარე.

#### 4. administraciuli struqtura

საქართველოში გზმ-ს ადმინისტრაციული სტრუქტურის განხილვისას გარემოსდაცვითი ნებართვების გაცემის პროცესში უნდა გამოიყოს ორი ეტაპი:

**პირველი ეტაპი** არის თვით გარემოზე ზემოქმედების შეფასება ვიწრო გაგებით. ჩვეულებრივ, ამ ეტაპზე განისაზღვრება გზმ-ს ჩატარების ფარგლები (სკრინინგისა და სკოპინგის ეტაპები). მის შემდეგ პროექტის განმახორციელებელი ქირაობს შესაბამის საკონსულტაციო კომპანიას გზმ-ს ჩასატარებლად და გზმ-ს ანგარიშს სხვა დოკუმენტაციასთან ერთად წარუდგენს გარემოს დაცვის სამინისტროს გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად.

“სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ორგანიზებასა და ჩატარებაზე პასუხისმგებელია კანონმდებლობით დადგენილი საქმიანობის სუბიექტი. ქედან გამომდინარე, პროექტის განმახორციელებელი (საქმიანობის ინიციატორი) პასუხისმგებელია გზმ-ს კვლევის ჩატარებაზე. აღნიშნულს ადასტურებს ასევე “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დებულების” მე-15 მუხლი.

პროექტის განმახორციელებელი უფლებამოსილია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩასატარებლად შეარჩიოს გარემოსდაცვითი პროფილის საკონსულტაციო კომპანია. “საკონსულტაციო კომპანია” წარმოადგენს იურიდიულ პირს, რომელსაც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, უფლება აქვს გასწიოს საკონსულტაციო მომსახურება

გარემოს დაცვის სფეროში (“გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-16 მუხლი). საქართველოს კანონი “სამეწარმეო საქმიანობაზე ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის საფუძვლების შესახებ”, კერძოდ კი, მისი მე-6 მუხლი ადგენს, რომ საქმიანობაზე გზშ-ს სფეროში ლიცენზიებს გასცემს გარემოს დაცვის სამინისტრო.

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესის დაფინანსება ეკისრება პროექტის განმახორციელებელს (დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ”, მე-17 მუხლი). გზშ-ს პროცესი და მისი ეტაპები განსაზღვრულია “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-11 მუხლში. ებულების თანახმად, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება ხორციელდება პროექტის განმახორციელებლის მიერ მისივე დაფინანსებით, ამ მიზნით დაქირავებული საკონსულტაციო კომპანიების მეშვეობით.

სახელმწიფო ადმინისტრაციული სტრუქტურა უფრო აქტიურად შეძგომ ეტაპზე მონაწილეობს, როდესაც მთელი დოკუმენტაცია, მათ შორის გზშ-ს ანგარიში, უკვე წარდგენილია და გარემოს დაცვის სამინისტრო იწყებს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზისა და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურას. “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” კანონის მე-2 თავი (მუხლები 4-7) განსაზღვრავს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარებაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს. კერძოდ, სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების სფეროში უფლებამოსილი ორგანოებია:

- საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტრო;
- აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროები;
- საქართველოს გარემოს სამინისტროს რეგიონული (საქალაქო) სამმართველოები (მათ შორის, ქალაქ თბილისის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების რეგულირების კომიტეტი);

სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების სფეროში საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტროს მოვალეობაა: (ა) შეიმუშაოს და დაამტკიცოს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის დებულება; (ბ) შეიმუშაოს და დაამტკიცოს ექსპერტიზის ჩატარების პროცესისათვის საჭირო ნორმატიულ-ტექნიკური და ინსტრუქციულ-მეთოდური დოკუმენტები.

სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების სფეროში უფლებამოსილი ორგანოების მოვალეობაა: (ა) შექმნას საექსპერტო კომისიები კანონით გათვალისწინებული საექსპერტო ობიექტების განსახილველად; (ბ) უზრუნველყოს ექსპერტიზის პროცესი საჭირო ინფორმაციით; (გ) რეგისტრაციაში გაატაროს დამოუკიდებელი ექსპერტები და შექმნას მათი მონაცემთა ბაზა და (დ) ითანამშრომლოს აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა ორგანოებთან გარემოსდაცვითი შეფასების საკითხებთან დაკავშირებით.

“საქართველოს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ” დებულების მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზას (ა) I და II კატეგორიის საქმიანობაზე განახორციელებს საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტროს გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტი; (ბ) III და IV კატეგორიის საქმიანობაზე – აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროები, გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიული

ორგანოები და ქალაქ თბილისის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების რეგულირების კომიტეტი.

I, II და III კატეგორიის საქმიანობაზე სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზას ახორციელებს დამოუკიდებელი ექსპერტებისგან შემდგარი საექსპერტო კომისია. ღაც შეეხება IV კატეგორიის საქმიანობას, ამ შემთხვევაში სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარება შეუძლიათ როგორც დამოუკიდებელ ექსპერტებს, ასევე სახელმწიფო უწყების თანამშრომლებს, რომლებსაც აქვთ სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების უფლებამოსილება.

## 5. **garemoze zemoqmedebis Sefasebis procesi saqarTveloSi: kanonmdebloba**

### 5.1 **გზშ-ს პრინციპები**

“გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-6 მუხლის თანახმად, გზშ-ს პროცესი საქართველოში შემდეგ პრინციპებს ემყარება:

- დაგეგმილი საქმიანობის საპროექტო გადაწყვეტილებათა ტექნიკური, ტექნოლოგიური, ეკოლოგიური, სოციალური და ეკონომიკური მაჩვენებლების ინტეგრირებული განხილვა;
- საპროექტო გადაწყვეტილებათა ვარიანტულობა გარემოსდაცვითი ნორმების მოთხოვნების შესრულების უზრუნველსაყოფად და ალტერნატიული ვარიანტების განხილვა;
- რეგიონული და ადგილობრივი ფაქტორების კომპლექსურად გათვალისწინება;
- მდგრადი განვითარების პრინციპებთან შესაბამისობა;
- საჯაროობა და საზოგადოების მონაწილეობა;
- გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესში გამოყენებული მეთოდების მართებულობა, მოპოვებული ინფორმაციის, აგრეთვე დასკვნების ობიექტურობა და დასაბუთებულობა.

### 5.2 **გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარებისა და განხილვის ვადები**

“გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, პროექტის განმახორციელებელი თავად განსაზღვრავს გზშ-ს ჩატარების ვადებს, გარდა იმ საქმიანობებისა, რომლებიც განეკუთვნება პირველ კატეგორიას. დებულების ეს მუხლი გარკვეულწილად ბუნდოვანი და დამაბნეველია ორი მიზეზის გამო. პირველი, კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” პროექტის განმახორციელებელს არ უწესებს ვადებს გზშ-ს ჩატარებისათვის, ამიტომ ეს მუხლი აშკარად ეწინააღმდეგება კანონის მოთხოვნებს. მეორე, გზშ-ს ჩატარება აუცილებელია მხოლოდ I კატეგორიის საქმიანობებისთვის და, ამდენად, იმის მტკიცება, რომ პროექტის განმახორციელებელი არ იზღუდება გზშ-ს ჩატარების ვადების დადგენაში, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც საქმიანობა განეკუთვნება I კატეგორიას, აბსულუტურად აზრს მოკლებულია. სავარაუდოა, რომ “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის შემთხვევაში საქმე გვაქვს კანონმდებლის მიერ დაშვებულ უზუსტობასთან.

I კატეგორიის საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად გზშ-ს განხილვის ვადები განსაზღვრულია “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის მე-6 პუნქტის შესაბამისად და შეადგენს სამ თვეს.

### 5.3 **გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ობიექტი**

“გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-9 მუხლის თანახმად, გზშ უტარდება I კატეგორიის საქმიანობებს, რომელთა ჩამონათვალი მოცემულია საქართველოს კანონში “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” (თავი II, მე-4 მუხლი). ამ კანონის თანახმად, პირველ კატეგორიას განეკუთვნება საქმიანობა, რომელმაც თავისი მასშტაბით,



განლაგებითა და შინაარსით შეიძლება გამოიწვიოს სერიოზული უარყოფითი და შეუქცევადი ზემოქმედება გარემოზე, ბუნებრივ რესურსებსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე.

პირველი კატეგორიის საქმიანობებს განეკუთვნება:

- ა) **მინერალური ნედლეულის მოპოვება:** წიაღისეული რესურსების მოპოვება (გარდა ამ კანონის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტში ჩამოთვლილი საქმიანობისა) და მინერალური ნედლეულის გამდიდრება; მინერალური ნედლეულის მოპოვებასა და გამდიდრებასთან დაკავშირებული მიწისზედა და მიწისქვეშა ნაგებობების მშენებლობა; ღრმა ბურღვა, განსაკუთრებით ღრმა ცირკულაციის თერმული წყლების მოსაპოვებლად გამიზნული სამუშაოები; სამთო დამუშავების ნარჩენების შეგროვება და მათ განთავსებასთან დაკავშირებული სამუშაოები.
- ბ) **ენერგეტიკული მრეწველობა:** ნავთობნედლეულის გადამუშავება და ნავთობქიმიური წარმოება; ნახშირის გაზიფიცირება და გათხევადება; ნახშირის დაკოქსვა; ნახშირის და ლიგნიტის ბრიკეტირება; თბოელექტროსადგურებისა და სხვა თერმული ობიექტების მშენებლობა (10 მეგავატზე მეტი სიმძლავრის); გაზის, ორთქლის, ცხელი წყლისა და ელექტროენერჯის მაგისტრალურ გადამცემ საშუალებათა მშენებლობა; ჰიდროელექტროსადგურების (10 მეგავატზე მეტი სიმძლავრის) მშენებლობა; კაშხლებისა და ხელოვნური წყალსაცავების, სხვა ჰიდროტექნიკური ნაგებობების მშენებლობა; ნებისმიერი დანიშნულებისა და სიმძლავრის ბირთვული რეაქტორების მშენებლობა; ატომური ელექტროსადგურების მშენებლობა; ბირთვული საწვავის წარმოება და გამდიდრება; გამომუშავებული ბირთვული საწვავის გადამუშავება.
- გ) **სოფლის მეურნეობა:** თევზის სარეწი მიზნით მოშენება ბუნებრივ წყალსატევებში; მიწის სამელიორაციო სამუშაოების წარმოება; სასოფლო-სამეურნეო მიწების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება (50 ჰექტარზე მეტი ფართობის); მოსალოდნელი საშიში სტიქიური პროცესების წინააღმდეგ ბრძოლის ღონისძიებათა განხორციელება.
- დ) **კვების მრეწველობა:** თევზისა და ცხოველური ძვლებისგან ფქვილის წარმოება; მცენარეული და ცხოველური ზეთებისა და ცხიმების წარმოება; სახამებლის სამრეწველო წარმოება; კონსერვის წარმოება (წელიწადში 5000 ტონაზე მეტი ნედლეულის გადამმუშავებელი ობიექტები); ლუდსახდელი, ლიქიორის, კონიაკის, არყის სახდელი და ღვინის წარმოება (წელიწადში 30 მილიონ ლიტრზე მეტი მწარმოებლობის ობიექტები).
- ე) **ქიმიური მრეწველობა:** ნებისმიერი ტიპისა და სიმძლავრის ქიმიური წარმოება; მათ შორის: ნახევარფაბრიკატების (შუალედური პროდუქტების) ქიმიური დამუშავება და ქიმიური ნივთიერებების წარმოება; პესტიციდების, ფარმაცევტული პროდუქტების, ქიმიური საღებავების, ლაქის, პეროქსიდებისა და ელასტიკური ნივთიერებების (რეზინის ან პლასტიკური ნივთიერებების) წარმოება და დამუშავება; დენთისა და სხვა ასაფეთქებელი ნივთიერებების წარმოება და შეფუთვა; აკუმულატორების წარმოება; გრაფიტის ელექტროდების დამზადება; მაცივრების წარმოება.
- ვ) **მეტალურგია:** ნებისმიერი ტიპისა და სიმძლავრის მეტალურგიული წარმოება.
- ზ) **მანქანათმშენებლობა და გემთმშენებლობა:** მანქანათსაშენი, მათ შორის საავტომობილო, გემთსაშენი, სარკინიგზო და საავიაციო წარმოება; გემთსაშენი, სარკინიგზო და

საავიაციო სარემონტო წარმოება; ძრავების, ტურბინებისა და რეაქტორების წარმოება და მათი გამოცდა.

- თ) საშენ მასალათა მრეწველობა:** ნებისმიერი წარმოება, სადაც გამოყენებული იქნება აზბესტი; ცემენტის წარმოება; ასფალტის წარმოება; მინისა და მინის პროდუქციის წარმოება.
- ი) ხე-ტყის გადამამუშავებელი, ქაღალდის, ტყავისა და საფეიქრო მრეწველობა:** მერქან-ბურბუშელოვანი და მერქან-ბოჭკოვანი ფილების წარმოება; ხელოვნური მინერალური ბოჭკოს წარმოება; ცელულოზის, ქაღალდისა და მუყაოს წარმოება; ტყავის გადამამუშავებელი წარმოება; მაუდ-კამოლის (მატყლის გამწმენდი, გამაუცხიმოვნებელი და გამთეთრებელი) კომბინატის მშენებლობა.
- კ) ნარჩენების გადამამუშავება და განთავსება:** საყოფაცხოვრებო და სამრეწველო ნარჩენების განთავსება, მათი სამარხების, გადამამუშავებისა და ინსინერაციის ქარხნების განთავსება და ფუნქციონირება; ტოქსიკური, სასიფათო და რადიოაქტიური ნარჩენების განთავსება, მათი სამარხების განთავსება-ფუნქციონირება და მათი გაუვნებელყოფა.
- ლ) საცაგების განთავსება-ფუნქციონირება:** გაზის, ნავთობის, ნახშირის, ნავთობქიმიური პროდუქტების მიწისზედა და მიწისქვეშა საცაგების განთავსება-ფუნქციონირება; რადიოაქტიურ ნივთიერებათა საცაგების განთავსება-ფუნქციონირება.
- მ) ინფრასტრუქტურული გეგმების, პროექტებისა და პროგრამების განხორციელება:** ურბანიზაციისა და ქალაქგეგმარების პროგრამები; მრეწველობის განვითარების პროგრამები, ენერჯის სისტემის განვითარების პროგრამები; დასახლებული პუნქტების გამწმენდი ნაგებობების პროექტები; ტყეთმოსწობის პროექტები (სატყეო და სამონადირეო მეურნეობების ორგანიზაციისა და გაძლიერების პერსპექტიული გეგმების პროექტების ჩათვლით); სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამები; ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების (რაიონების) მიწათმოწყობის სქემები; საავტომობილო გზების, რკინიგზებისა და აეროდრომების, ხიდებისა და ესტაკადების პროექტები; ნებისმიერი დანიშნულების მაგისტრალური მილსადენების პროექტები; საზღვაო პორტებისა და ტერმინალების პროექტები; მეტროპოლიტენის, მიწისქვეშა საავტომობილო და სარკინიგზო კომუნიკაციების პროექტები; სასტუმრო და საკურორტო კომპლექსების პროექტები; სპორტული კომპლექსებისა და ნაგებობების პროექტები; ონკოლოგიური, ინფექციური და ტუბერკულოზის საავადმყოფოების პროექტები; დაცული ტერიტორიების გრძელვადიანი რეაბილიტაციის პროგრამები; საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული წყლის, ტყის, მიწის, წიაღის და სხვა ბუნებრივი რესურსების დაცვისა და გამოყენების გეგმების და პროექტები; საქართველოს ტერიტორიაზე მოსალოდნელი ბუნებრივი სტიქიური პროცესების უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილებისათვის გამიზნული ყველა სახის სამეურნეო-საინჟინრო ობიექტების განლაგების ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი მნიშვნელობის პროგრამები და პროექტები.

## 5.4 გზშ-ს ეტაპები

პროექტის განმახორციელებელი (საქმიანობის ინიციატორი) პასუხისმგებელია გზშ-ს კვლევის ჩატარებაზე (დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ”, მე-15 მუხლი). გზშ-ს პროცესში პროექტის განმახორციელებლის უფლებები და მოვალეობები

დეტალურად განსაზღვრულია “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-13, მე-15 და მე-17 მუხლებით.

პროექტის განმახორციელებელი უფლებამოსილია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩასატარებლად შეარჩიოს გარემოსდაცვითი პროფილის საკონსულტაციო კომპანია. “საკონსულტაციო კომპანია” წარმოადგენს იურიდიულ პირს, რომელსაც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად უფლება აქვს გასწიოს საკონსულტაციო მომსახურება გარემოს დაცვის სფეროში (დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ”, მე-16 მუხლი).

გზშ-ს პროცესის დაფინანსება ეკისრება პროექტის განმახორციელებელს (დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ”, მე-17 მუხლი). გზშ-ს პროცესი და მისი ეტაპები განსაზღვრულია “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-11 მუხლით. ამ მუხლის თანახმად, როგორც ეს უკვე იყო აღნიშნული, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება ხორციელდება პროექტის განმახორციელებლის მიერ მისივე დაფინანსებით, ამ მიზნით მოწვეული საკონსულტაციო კომპანიის მეშვეობით. მე-11 მუხლი ასევე განსაზღვრავს გზშ-ს რვა ეტაპს ევროგაერთიანების ფარგლებში მოქმედი გზშ-ს ეტაპების შესაბამისად. გზშ-ს ეტაპები ქვემოთ არის განხილული.

## სკრინინგი<sup>1</sup>

“გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი ადგენს სკრინინგის კრიტერიუმებს. მათ საფუძველზე, კი კანონი განსაზღვრავს საქმიანობათა ოთხ კატეგორიას დაგეგმილი საქმიანობის მასშტაბის, მნიშვნელობისა და გარემოზე ზემოქმედების შესაბამისად. საქმიანობა, რომელმაც თავის მასშტაბით, განლაგებითა და შინაარსით შეიძლება გამოიწვიოს სერიოზული უარყოფითი და შეუქცევადი ზემოქმედება გარემოზე, ბუნებრივ რესურსებსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე, პირველ კატეგორიას განეკუთვნება. ასეთი სახის საქმიანობას, გეგმასა და პროგრამას ესაჭიროება გარემოსდაცვითი ნებართვა. გარემოსდაცვითი ნებართვის მიღების პროცესი შედგება შემდეგი საგადასმული პროცესებისაგან: (ა) გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (გზშ); (ბ) სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა; (გ) საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

საქმიანობა, რომელმაც თავისი მასშტაბით, განლაგებითა და შინაარსით შეიძლება მოახდინოს მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზემოქმედება ადამიანის ჯანმრთელობაზე და იმ რეგიონის გარემოზე, სადაც დაგეგმილია საქმიანობის განხორციელება, განეკუთვნება მეორე კატეგორიას. გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად ასეთი საქმიანობისათვის აუცილებელია: (ა) სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა და (ბ) საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

საქმიანობა, რომელიც თავისი მასშტაბით, განლაგებითა და შინაარსით არ გამოიწვევს მნიშვნელოვან უარყოფით ზეგავლენას გარემოზე, მიეკუთვნება მესამე კატეგორიას. ასეთი საქმიანობისათვის აუცილებელია: (ა) სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა და (ბ) საზოგადოების ინფორმირება დაგეგმილი საქმიანობის თაობაზე.

<sup>1</sup> სკრინინგი არის პროცესი, როდესაც ვლინდება ის პროექტები, რომელთა განხორციელებას შესაძლოა მოჰყვეს მნიშვნელოვანი ზემოქმედება გარემოზე და მიიღება გადაწყვეტილება გზშ-ს ჩატარების საჭიროების შესახებ.

საქმიანობა, რომელიც არ შედის ამ კატეგორიებში და რომელიც გამოიწვევს უმნიშვნელო ზემოქმედებას გარემოზე, მიეკუთვნება მეოთხე კატეგორიას. ამ კატეგორიას მიკუთვნებული საქმიანობების ჩამონათვალი უნდა შეეშუშავებინა და დაემტკიცებინა გარემოს დაცვის სამინისტროს “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონში განსაზღვრული პროცედურების საფუძველზე. გარემოს დაცვის მინისტრის ბრძანება “მეოთხე კატეგორიის საქმიანობის ჩამონათვალის დებულების დამტკიცების შესახებ” გამოიცა კანონის მიღებიდან მხოლოდ ექვსი წლის შემდეგ, 2002 წლის 15 ნოემბერს (ბრძანება №109). უნდა აღინიშნოს, რომ ეს არ არის კანონქვემდებარე აქტების დაგვიანებით მიღების გამო კანონების არაეფექტურად ამოქმედების ერთადერთი მაგალითი.

კანონში “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” არაფერია ნათქვამი იმის შესახებ, რომ პროექტის განმახორციელებელმა უნდა გააკეთოს წინასწარი განაცხადი სამინისტროში პროექტის მოკლე აღწერით, რათა მიიღოს სკრინინგის დასკვნა (ანუ დასკვნა იმის თაობაზე, არის თუ არა აუცილებელი პროექტისათვის გზშ-ს ჩატარება). ლოგიკურად, მხოლოდ ამ პროცედურის შემდეგ უნდა დაიწყოს პროექტის განმახორციელებელმა განაცხადისათვის აუცილებელი მასალების მომზადება (მათ შორის, გზშ-ს ანგარიშისაც) გარემოსდაცვითი ნებართვის მიღების მიზნით.

აქედან გამომდინარე, არსებულ კანონში სამინისტროს როლი სკრინინგთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში არ არის ნათლად განსაზღვრული და იქმნება ისეთი შთაბეჭდილება, რომ პროექტის განმახორციელებელმა თავად უნდა შეადაროს დაგეგმილი საქმიანობა მე-4 მუხლში ჩამოთვლილ საქმიანობათა სახეებს და თავად გადაწყვიტოს, განეკუთვნება თუ არა დაგეგმილი საქმიანობა I კატეგორიას და, შესაბამისად, მოამზადოს მასალები გზშ-სთვის.

## სკოპინგი<sup>2</sup>

ეს ეტაპი ყველაზე მნიშვნელოვანია პროექტის განმახორციელებლისათვის გზშ-ს ანგარიშის მოსამზადებლად გარკვეული მიმართულებების მიცემის თვალსაზრისით ამ პროექტის თავისებურებების გათვალისწინებით. აღნიშნული ეტაპი შესაძლოა განვიხილოთ, როგორც გზშ-სა და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი ორგანოს (ჩვენს შემთხვევაში გარემოს დაცვის სამინისტროს) მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდგომი პროცესის წარმატებულად ჩატარების განმსაზღვრელი ფაქტორი. საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ამ ეტაპზე.

საქართველოს კანონმდებლობა, მათ შორის დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ”, არ ითვალისწინებს სკოპინგის პროცედურას, თუმცა არსებობს გზშ-ს დაწყებამდე სამინისტროსთან კონსულტაციის ჩატარების გარკვეული პრაქტიკა.

### შეფასება – გარემოსდაცვითი შესწავლა

“გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-11 მუხლში განსაზღვრულ გზშ-ს პროცესის პირველ, მე-2, მე-3 და მე-6 ეტაპებს შესაძლოა ვუწოდოთ “შეფასების – გარემოსდაცვითი შესწავლის” ეტაპი.

პირველი ეტაპი მოიცავს შემდეგი ქმედებების გატარებას: (1) გარემოს არსებული მდგომარეობის შესახებ არსებული ფონური ინფორმაციის შეგროვება და საჭიროების შემთხვევაში დამატებითი შესწავლა; (2) დაგეგმილი საქმიანობის პროექტის რეალიზაციის მეთოდებისა და საშუალებების შესახებ ინფორმაციის შეგროვება და ანალიზი, აუცილებელი საწარმოო ინფრასტრუქტურებისა და საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიების გათვალისწინებით; (3) გარემოში სხვადასხვა შესაძლებელი ემისიების, ნარჩენების რაოდენობისა და მათი მახასიათებლების განსაზღვრა ობიექტის მუშაობის სხვადასხვა ეტაპზე სხვადასხვა რეჟიმისათვის, მათი ტრანსპორტირების, განთავსების, უტილიზაციისა და განადგურების გეგმის შემუშავება; (4) გარემოს ფაქტორების (ჰაერი, წყლები, ნიადაგები, ფლორა, ფაუნა, გეოლოგიური აგებულება, კლიმატი, დაცული ტერიტორიები და სხვ.) შესწავლა და ანალიზი მათზე მოსალოდნელი ზემოქმედების კონტექსტში; (5) საქმიანობის ობიექტის განთავსების რაიონში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზი და დაგეგმილი საქმიანობის განხორციელებით გამოწვეული შესაძლებელი ცვლილებების პროგნოზი გარემოში.

მეორე ეტაპი მოიცავს არსებული ინფორმაციის საფუძველზე დაგეგმილი საქმიანობის განხორციელების ვარიანტების გარემოზე შესაძლო ზემოქმედების წყაროების, სახეებისა და ობიექტების განსაზღვრას.

მესამე ეტაპზე დგინდება: (1) გარემოზე ზემოქმედების წარმოქმნის ალბათობა; (2) ზემოქმედების გამომწვევი ფაქტორები; (3) ზემოქმედების ძირითადი ობიექტები; (4) ზემოქმედების მასშტაბები; (5) ზემოქმედების გეოგრაფიული გავრცელება; (6) ზემოქმედების გავრცელება დროში; (7) ზემოქმედების სახეები (პირდაპირი, არაპირდაპირი, კუმულატიური და სხვ.); (8) ზემოქმედების შედეგად გამოწვეული გარემოს ახალი მდგომარეობის პროგნოზი.

<sup>2</sup> სკოპინგი არის პროცესი იმის დასადგენად, თუ რა ინფორმაცია უნდა შეგროვდეს გზშ-ს დროს და როგორ უნდა იყოს ეს მასალა წარმოდგენილი გზშ-ს ანგარიშში. სკოპინგის საფუძველზე დგება ტექნიკური დავალება და გზშ-ს ანგარიში.

მეექვსე ეტაპზე გზშ-მ უნდა გამოავლინოს პროექტის განხორციელების შესაძლო შედეგები მოსახლეობის საცხოვრებელ გარემოსა და ჯანმრთელობაზე; გარემოს ცალკეულ კომპონენტებსა და კომპლექსზე; საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობასა და განვითარების მიმართულებაზე, რაც მოიცავს მოსახლეობის დასაქმებას, და ტერიტორიის სოციალური, სამეურნეო და დემოგრაფიული სტრუქტურის ცვლილებებს (ესთეტიკური, კულტურული, ეთნიკური და სხვა ასპექტების ჩათვლით).

## ზემოქმედების შერბილება და მართვა

რაც შეეხება შემარბილებელ ღონისძიებებს, ისინი გათვალისწინებულია მე-4, მე-5, მე-7 და მე-8 ეტაპებზე.

მეოთხე ეტაპზე უნდა მოხდეს შესაძლო ავარიული სიტუაციების რისკის განსაზღვრა და შეფასება, რაც მოიცავს: (1) ავარიული სიტუაციების წარმოქმნის ალბათობის ანალიზსა და განვითარების სცენარებს; (2) მათი შედეგების ლოკალიზაციისა და ლიკვიდაციის შესაძლებლობებს; (3) ზემოქმედების შედეგების ლიკვიდაციისა და ზემოქმედების შერბილების მოქმედებათა გეგმის შედგენას.

მეხუთე ეტაპზე გამოვლენილ უნდა იქნეს: (1) ზემოქმედების შემცირების შესაძლებლობები; (2) საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიების დანერგვის საშუალებანი; (3) ყველა სახის ემისიებისა და ნარჩენების მინიმიზაციის, მართვისა და უტილიზაციის საშუალებები.

მეშვიდე ეტაპზე: (1) განისაზღვრება ზემოქმედების კონტროლისა და მონიტორინგის მეთოდები; (2) შემუშავდება გარემოზე დადგენილი და შესაძლო უარყოფითი ზემოქმედების შერბილების ან თავიდან აცილების გეგმა; (3) შემუშავდება გარემოსდაცვითი სტრატეგია და მართვის გეგმა საქმიანობის განხორციელების ყველა ეტაპისათვის.

მერვე ეტაპზე უნდა განხორციელდეს საპროექტო გადაწყვეტილებების განზოგადებული ეკოლოგიურ-ეკონომიკური შეფასება რეალიზების შემოთავაზებული და სხვა შესაძლებელი ვარიანტების გათვალისწინებით, თვით პროექტის განხორციელებლობის (ნულოვანი) ვარიანტის ჩათვლით.

## ანგარიშის მომზადება

დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” გზშ-ს ანგარიშსაც ეხება; დებულების მე-10 მუხლის თანახმად, გზშ-ს ანგარიშში უნდა შეიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას:

- გარემოს არსებული მდგომარეობის ანალიზი (ფონური კვლევა);
- ზემოქმედების წყაროების, სახეებისა და ობიექტების დადგენა;
- გარემოს მდგომარეობის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მახასიათებლების ცვლილებების პროგნოზი;
- შესაძლებელი ავარიული სიტუაციების ალბათობის განსაზღვრა და მათი მოსალოდნელი შედეგების შეფასება;
- დაგეგმილი საქმიანობის ეკოლოგიური, სოციალური და ეკონომიკური შედეგების შეფასება;
- გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე უარყოფითი ზემოქმედების შემცირებისა და თავიდან აცილების გზების განსაზღვრა;
- ნარჩენი (კუმულატიური) ზემოქმედების, მისი კონტროლისა და მონიტორინგის მეთოდების განსაზღვრა;
- პროექტების ეკოლოგიურ-ეკონომიკური შეფასების ჩატარება;
- პროექტების განხორციელების ალტერნატიული ვარიანტების ანალიზი, შერჩევა და ახალი ვარიანტების შემუშავება;

- სამეწარმეო და სხვა სახის საქმიანობის შეწყვეტის შემთხვევაში გარემოს წინანდელ მდგომარეობამდე აღდგენის გზებისა და საშუალებების განსაზღვრა;
- საზოგადოების ინფორმირება და საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა;
- პროექტის განხორციელების შემდგომ მდგომარეობის ანალიზის გეგმა;
- მოსალოდნელი ემისიების სახეობებისა და რაოდენობის დადგენა;
- გარემოზე ზემოქმედებათა ფაქტორების შედეგად მიღებული “გარემოს მოსალოდნელი მდგომარეობის” პროგნოზი;
- გარემოსდაცვითი მართვისა და მონიტორინგის გეგმების შემუშავება საქმიანობის განხორციელების, მიმდინარეობისა და დასრულების ეტაპებისათვის.

### ანგარიშის განხილვა

საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს გზშ-ს ანგარიშში მოყვანილი ინფორმაციის სისწორის დამოუკიდებელ გადამოწმებას. შემოწმების ერთადერთ მექანიზმს წარმოადგენს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა, რომელიც ხორციელდება მას შემდეგ, რაც პროექტის განმახორციელებელი გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად წარადგენს განაცხადს (მათ შორის, გზშ-ს ანგარიშსაც). ეს პროცედურა განსაზღვრულია საქართველოს კანონით “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” (იხ. ქვემოთ - *გადაწყვეტილებების მიღება და გარემოსდაცვითი ნებართვები*).

### საზოგადოების მონაწილეობა გზშ-ს პროცესში

საზოგადოების მონაწილეობა გზშ-ს პროცესში რეგულირდება “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონით (მე-15 და მე-16 მუხლები) და დებულებით “გარემოზე ზემოქმედების შესახებ” (23-ე მუხლი).

“გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონის თანახმად, პროექტის განმახორციელებელს **უფლება აქვს** ჩაატაროს გზშ-ს საჯარო განხილვა გზშ-ს მიმდინარეობის პროცესში. პროექტის განმახორციელებელი **უფლებამოსილია** უზრუნველყოს განხილვის დროისა და ადგილის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება. განხილვა შეიძლება ჩატარდეს საჯაროდ და მასზე დასწრების უფლება აქვს საზოგადოების ყველა დაინტერესებულ წარმომადგენელს. განხილვა შეიძლება ჩატარდეს იმ რაიონის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც დაგეგმილია საქმიანობის განხორციელება (მუხლი 15).

იმავე კანონის თანახმად, საზოგადოების წარმომადგენლებს უფლება აქვთ მიაწოდონ პროექტის განმახორციელებელს მოსაზრებები და შენიშვნები პირველი კატეგორიის საქმიანობასთან დაკავშირებით. საზოგადოების აზრის გათვალისწინებისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით პროექტის განმახორციელებელი ვალდებულია გაეცნოს საზოგადოების წარმომადგენლების წერილობით მოსაზრებებსა და შენიშვნებს პირველი კატეგორიის საქმიანობასთან დაკავშირებით და გაითვალისწინოს მათი არგუმენტები საპროექტო დოკუმენტაციის საბოლოო სახით გაფორმების პროცესში (მუხლი 16).

საზოგადოების წარმომადგენლებს უფლება აქვთ საკუთარი ხარჯებით აწარმოონ გარემოზე ზემოქმედების დამოუკიდებელი შეფასება პირველი კატეგორიის საქმიანობისათვის და წარუდგინონ იგი გარემოსდაცვითი ნებართვის გამცემ ორგანოს. გარემოზე ზემოქმედების დამოუკიდებელი შეფასების შედეგები გათვალისწინებული უნდა იყოს პირველი კატეგორიის საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას. თუ საზოგადოების წარმომადგენელი ჩათვლის, რომ მისი უფლებები შეილახა,



მას უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს. ამავე კანონის მე-17 მუხლი განსაზღვრავს, რომ პროექტის განმახორციელებელმა (პირველი და მეორე კატეგორიის საქმიანობის დაგეგმვისა და ასევე გზშ-ს ჩატარების პროცესში მოწყობილი საჯარო განხილვის დროს) შესაბამისი დასაბუთებით ინფორმაციის გაცემაზე შეიძლება უარი თქვას მხოლოდ მაშინ, თუ: (ა) მოთხოვნილი ინფორმაცია შეიცავს სახელმწიფო, კომერციულ ან საწარმოო საიდუმლოებას; (ბ) გზშ-სთან დაკავშირებული კონკრეტული სახის გამოკვლევა ჯერ არ არის დამთავრებული, შესაბამისად, ინფორმაცია არ არის სრულყოფილი და არ ასახავს საქმის რეალურ ვითარებას. ინფორმაციის გაცემაზე უარის შემთხვევაში საზოგადოებრიობის წარმომადგენელს უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს.

### გადაწყვეტილებების მიღება და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემა

გადაწყვეტილებების მიღებისა და გარემოსდაცვითი ნებართვების საკითხები განსაზღვრულია საქართველოს კანონში “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ”. კანონის **მე-5 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად**, გარემოსდაცვითი ნებართვის შინაარსსა და ფორმას (რეგისტრაციის წესს), ისევე, როგორც განაცხადის ფორმას, განსაზღვრავს გარემოს დაცვის სამინისტრო “გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად წარსადგენი განაცხადის და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაფორმების წესის შესახებ” დებულების საფუძველზე. უკვე თითქმის რვა წელია, რაც კანონის ეს მოთხოვნა არ სრულდება და წესები არ არის მიღებული.

კანონის **მე-5 მუხლის** მიხედვით, საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად პროექტის განმახორციელებელი ვალდებულია, გარემოს დაცვის სამინისტროს, მის რეგიონულ ან ადგილობრივ ორგანოებსა და აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროებს წარუდგინოს განაცხადი.

პროექტის განმახორციელებელი ვალდებულია, განაცხადი წარადგინოს სრულად, წერილობითი ფორმით. განაცხადი უნდა შეიცავდეს დასაბუთებულ დოკუმენტაციას, პროექტის განმახორციელებლის განცხადებას საქმიანობაზე ნებართვის მისაღებად, საქმიანობის ტექნიკურ-ეკონომიკური დასაბუთების პროექტს, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშს (პირველი კატეგორიის საქმიანობისათვის). განცხადება უნდა მოიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას:

- (ა) დაგეგმილი საქმიანობის დასახელება, პროექტის განმახორციელებლის ვინაობა და მისამართი;
- (ბ) დაგეგმილი საქმიანობის ადგილმდებარეობა;
- (გ) საქმიანობის დაწყებისა და დასრულების სავარაუდო თარიღი, საქმიანობის მიზნები;
- (დ) საქმიანობისათვის საჭირო ნაგებობების სქემა;
- (ე) ტექნოლოგიური პროცესის მოკლე აღწერა;
- (ვ) ტექნოლოგიური პროცესის შედეგად მისაღებ ნივთიერებათა ჩამონათვალი;
- (ზ) იმ ღონისძიებათა დეტალური აღწერა, რომლებიც დაგეგმილია გარემოსა და სოციალურ ფაქტორებზე ზემოქმედების შესამცირებლად;
- (თ) გამოსაყენებელი ბუნებრივი რესურსების ჩამონათვალი და რაოდენობა;
- (ი) მოსალოდნელი ემისიის მოცულობა და სახეები;

- (კ) ემისიის მოცულობის დასადგენად დაგეგმილი მეთოდები;
- (ლ) საწარმოო პროცესების შედეგად მიღებული ნარჩენების სახეები, ოდენობა, მათი განთავსების შესაძლო ადგილები, ნარჩენების შესამცივებლად და გადასამუშავებლად დაგეგმილი ღონისძიებები;
- (მ) ტექნოგენური ავარიების თავიდან აცილების მიზნით დაგეგმილი უსაფრთხოების ზომები.

პირველი, მეორე და მესამე კატეგორიის საქმიანობისათვის პროექტის განმახორციელებელი ვალდებულია, განაცხადთან ერთად წარადგინოს საქმიანობის მოკლე ანოტაცია, რომელშიც უნდა აისახოს:

- დაგეგმილი საქმიანობის დასახელება და პროექტის განმახორციელებლის ვინაობა;
- დაგეგმილი საქმიანობის ადგილმდებარეობა;
- საქმიანობის დაწყებისა და დასრულების სავარაუდო თარიღი;
- საქმიანობის მიზნები;
- საქმიანობის კატეგორია;
- მისამართი, სადაც საზოგადოებრიობის წარმომადგენლებს საშუალება ექნებათ, გაეცნონ საქმიანობასთან დაკავშირებულ დოკუმენტებს.

ამ ფორმით წარმოდგენილი ინფორმაცია უნდა გამოქვეყნდეს პრესაში და მიეწოდოს საზოგადოების წარმომადგენლებს. პროექტის განმახორციელებელს უფლება აქვს, დამატებით წარადგინოს ის მონაცემები, რომელსაც კონკრეტულ შემთხვევაში მიიჩნევს საჭიროდ.

**მე-7 მუხლი** ადგენს, რომ განაცხადის სრულად მიღების შემდეგ გარემოს დაცვის სამინისტრო, მისი რეგიონული ან ადგილობრივი ორგანოები და აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროები იწყებენ კანონით გათვალისწინებულ პროცედურას.

### სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა

სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზას არეგულირებს საქართველოს კანონი “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ”. კანონის მე-3 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ძირითადი პრინციპებია:

1. საქმიანობის პოტენციური ეკოლოგიური საშიშროების რისკის შეფასება;
2. საქმიანობის დაწყებამდე გარემოზე მისი შესაძლო ზემოქმედების კომპლექსური შეფასება;
3. გარემოსდაცვითი მოთხოვნებისა და გარემოს დაცვის ნორმების გათვალისწინება;
4. ექსპერტთა დამოუკიდებლობა და მათი უფლებამოსილების შეუზღუდავი განხორციელება;
5. ექსპერტიზის დასკვნის დასაბუთებულობა და კანონიერება;
6. ექსპერტიზის ჩატარების საჯაროობა, საზოგადოებრიობის მონაწილეობა და მისი აზრის გათვალისწინება.

სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარებაზე უფლებამოსილი ორგანოები განსაზღვრულია კანონის მე-4 მუხლში და ჩამოთვლილია ამ ანგარიშის მე-4 თავში.

მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, გარემოს დაცვის სამინისტროს უფლება აქვს საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩასატარებლად მოიწვიოს უცხოელი სპეციალისტები, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც პროექტი სახელმწიფო საიდუმლოებაა. სამინისტრომ მხოლოდ ერთხელ მოიწვია უცხოელი ექსპერტები გზმ-ს ანგარიშის განსახილველად (ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტი).

ამავე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების სფეროში უფლებამოსილ ორგანოს უფლება აქვს: (ა) აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისაგან და სახელმწიფო იურიდიული პირებისაგან კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების პროცესისათვის უსასყიდლოდ მიიღოს აუცილებელი ინფორმაცია (საცნობარო, სტატისტიკური და სამსახურებრივი სარგებლობის ინფორმაციის ჩათვლით), თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი; (ბ) მიაწოდოს შესაბამის ორგანოებს ინფორმაცია იმ პროექტების შესახებ, რომელთაც არ მიუღიათ სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა.

**მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად,** სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების პროცედურას განსაზღვრავს გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ შემუშავებული და დამტკიცებული დებულება “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ”. კანონის **მე-7 მუხლის** თანახმად, სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შედეგები აისახება სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნაში, რომელსაც ამზადებს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის საექსპერტო კომისია და ამტკიცებს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების სფეროში უფლებამოსილი ორგანო. სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა გაცემა იმ შემთხვევაში, თუ: (ა) დამასაბუთებელი დოკუმენტაცია შეესაბამება საქართველოს კანონმდებლობას და საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედ გარემოსდაცვით ნორმებსა და სტანდარტებს; (ბ) დოკუმენტაციაში მოყვანილი საქმიანობის განხორციელება განსაზღვრულ ადგილსა და გარემოებაში არ გამოიწვევს გარემოს მდგომარეობისა და ბუნებრივი რესურსების შეუქცევად ხარისხობრივ და თვისობრივ ცვლილებებს; (გ) დოკუმენტაცია ითვალისწინებს გარემოზე ზემოქმედების შემცირების ან თავიდან აცილების ღონისძიებებს, ავარიული სიტუაციების შესაძლებელი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებათა ჩათვლით.

### საზოგადოების მონაწილეობა

განაცხადის მიღებიდან 10 დღის ვადაში საზოგადოების ინფორმირების მიზნით გარემოს დაცვის სამინისტრო ვალდებულია: (ა) უზრუნველყოს პრესაში განაცხადთან ერთად წარმოდგენილი მოკლე ანოტაციის გამოქვეყნება, რომელსაც უნდა დაერთოს ინფორმაცია საქმიანობის განხორციელების საკითხებთან დაკავშირებული საჯარო განხილვის დროისა და ადგილის შესახებ; (ბ) საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებიდან 45 დღის განმავლობაში მიიღოს და განიხილოს საზოგადოების წარმომადგენლებისაგან მიღებული წერილობითი შენიშვნები.

გარემოს დაცვის სამინისტრო განაცხადის მიღებიდან არა უგვიანეს ორი თვის ვალდებულია, მოაწიოს საჯარო განხილვა საქმიანობის შესრულებასთან დაკავშირებულ

საკითხებზე. განხილვაში მონაწილეობა უნდა მიიღონ პროექტის განმახორციელებლის, გარემოს დაცვის სამინისტროს და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებმა. საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტროში საქმიანობის დამასაბუთებელი დოკუმენტაციის განხილვის მაქსიმალური ვადაა სამი თვე. განაცხადის ასლი ინახება გარემოს დაცვის სამინისტროს იმ სტრუქტურაში, სადაც არის დაგეგმილი საქმიანობის დამასაბუთებელი დოკუმენტაციის განხილვა და საზოგადოების წარმომადგენლებს შეუძლიათ მოთხოვნისას გაეცნონ განაცხადს (კომერციული, საწარმოო და სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ნაწილის გარდა) განაცხადის განხილვის მთელი პერიოდის განმავლობაში. გარემოს დაცვის სამინისტრო ვალდებულია: ჩაატაროს საქმიანობის დოკუმენტაციის სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა; დაადგინოს, შეესაბამება თუ არა საქმიანობა ან მისი ნაწილი საქართველოს კანონებს; დაადგინოს, შეესაბამება თუ არა საქმიანობა ან მისი ნაწილი საქართველოში მოქმედ გარემოსდაცვით ნორმებს; განსაზღვროს ღონისძიებები, რომელთა შემუშავება აუცილებელი იქნება საქმიანობის განხორციელების შემთხვევაში გარემოზე შესაძლო უარყოფითი ზემოქმედების შემცირების მიზნით; სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე და საზოგადოების აზრის გათვალისწინებით მიიღოს გადაწყვეტილება საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის შესახებ.

**საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის საფუძველები**

კანონის მე-12 მუხლი ადგენს საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის საფუძველებს, კერძოდ, გარემოს დაცვის სამინისტრო, მისი რეგიონული ან ადგილობრივი ორგანოები და აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროები გაცემენ საქმიანობაზე ნებართვას იმ შემთხვევაში, თუ: (ა) საქმიანობის განხორციელების შემთხვევაში არ დაირღვევა საქართველოს კანონმდებლობა; (ბ) საქმიანობის განხორციელების შემთხვევაში არ დაირღვევა საქართველოში მოქმედი გარემოს დაცვის ნორმები; (გ) საქმიანობის განხორციელება მიზანშეწონილი იქნება მისი განლაგების, შინაარსის ან მასშტაბის გათვალისწინებით (ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის).

იმ შემთხვევაში, თუ დადგინდა, რომ საქმიანობის განხორციელების შედეგად განხორციელების ადგილზე დაირღვევა საქართველოში მოქმედი გარემოს დაცვის ნორმები და ეს გამოწვეული იქნება საქმიანობის განხორციელების ადგილზე განთავსებული სხვადასხვა საწარმოების ჯამური ემისიის გაზრდით, განსახილველ საქმიანობაში კი დაგეგმილია საუკეთესო ტექნოლოგიის გამოყენება, მაშინ პროექტის განმახორციელებელს მაინც ეძლევა ამ საქმიანობის განხორციელების უფლება (მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი). უკვე არსებული საწარმოებისათვის კი გარემოს დაცვის სამინისტრომ უნდა გადასინჯოს ჯამური ემისიის ნორმები და განსაზღვროს ვადა, რომლის გასვლის შემდეგ არსებულმა საწარმომ ემისიის ახალი ნორმები უნდა დაიცვას.

## გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლები

გარემოსდაცვითი ნებართვა არ გაცემა, თუ: (ა) საქმიანობის განხორციელების შემთხვევაში დაირღვევა საქართველოს კანონმდებლობა; (ბ) საქმიანობის განხორციელების შემთხვევაში დაირღვევა საქართველოში მოქმედი გარემოს დაცვის ნორმები და თუ საქმიანობის განხორციელების ადგილას გარემოს მდგომარეობის გაუარესება გამოწვეული იქნება საქმიანობაში იმ ტექნოლოგიის გამოყენებით, რომელიც არ შეესაბამება კანონმდებლობით დადგენილი წესით განსაზღვრულ ტექნოლოგიურ ნორმებს; (გ) საქმიანობის (ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის) განხორციელება არ იქნება მიზანშეწონილი მისი განლაგების, შინაარსის ან მასშტაბის გამო; (დ) საქმიანობის განხორციელების შედეგად არ ირღვევა არსებული გარემოსდაცვითი ნორმები, მაგრამ არსებობს ანალოგიური საქმიანობის ან მისი რომელიმე ნაწილის განხორციელების შედეგად მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესების პრეცედენტი.

საქმიანობაზე ნებართვის გაუცემლობის შემთხვევაში საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტრო, მისი რეგიონული ან ადგილობრივი ორგანოები და აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროები დადგენილი ვადის (სამი თვე - პირველი კატეგორიის საქმიანობისათვის, ორი თვე - მეორე და მესამე კატეგორიის საქმიანობისათვის, ერთი თვე - მეოთხე კატეგორიის საქმიანობისათვის) გასვლის შემდეგ, წერილობით აცნობებენ პროექტის განმახორციელებელს თავის გადაწყვეტილებას შესაბამისი დეტალური დასაბუთებით. იმ შემთხვევაში, თუ პროექტის განმახორციელებელი არ ეთანხმება გადაწყვეტილებას, მას უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს.

## ურთიერთდამოკიდებულება გარემოსდაცვითი ნებართვისა და დარგობრივი ლიცენზიების (წყლის, წიაღისეულის, ტყეების გამოყენებაზე) გაცემას შორის

“წყლის შესახებ” საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-3 პუნქტში განსაზღვრულია წყლით სარგებლობის ზოგადი და განსაკუთრებული ფორმები. წყლით სარგებლობის განსაკუთრებული ფორმები (ჩამოთვლილია 48-ე მუხლში) ექვემდებარება ლიცენზირებას. ამავე კანონის 86-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, წყლის ობიექტების გადაცემა განსაკუთრებული მიზნებით გამოყენებისათვის ნებადართულია მხოლოდ გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის შემდეგ. აქედან გამომდინარე, საქართველოს წყლის კანონმდებლობის მიხედვით, ლიცენზის წყლით სარგებლობაზე გაცემა მხოლოდ გარემოსდაცვითი ნებართვის მოპოვების შემდეგ. “ატმოსფერული ჰაერის დაცვის” შესახებ საქართველოს კანონის 36-ე მუხლის მიხედვით, გარემოსდაცვით ნებართვას თან უნდა ერთოდეს ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების ზღვრული ნორმები. “კანონი ცხოველთა შესახებ” და “კანონი წიაღის შესახებ” ამ საკითხს გარკვევით ვერ განსაზღვრავენ.

გამოკითხვების დროს ბევრმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ აუცილებელია გარემოსდაცვითი ნებართვების გაცემასა და დარგობრივი ლიცენზიების გაცემას შორის ურთიერთდამოკიდებულების დარეგულირება. კანონების ბუნდოვანი ხასიათის გამო რესპონდენტებს ამ საკითხებთან დაკავშირებით განსხვავებული აზრი აღმოაჩნდათ; მათ ვერ ჰქონდათ ზუსტად გაგებული, ჯერ გარემოსდაცვითი ნებართვის მიღება არის აუცილებელი და შემდეგ დარგობრივი ლიცენზიისა, თუ პირიქით. ზოგიერთმა რესპონდენტმა გამოთქვა მოსაზრება, რომ დარგობრივი ლიცენზიების მიღება გარემოსდაცვითი ნებართვების გაცემის პროცესის ნაწილი უნდა იყოს. ზოგიერთმა კი განაცხადა, რომ დარგობრივი ლიცენზიების მიღება გარემოსდაცვითი ნებართვების მიღებაზე განაცხადის გაკეთებამდე უნდა კეთდებოდეს.

**კონტროლი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ – მონიტორინგი, განხორციელება და აუდიტი**

“გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, საქმიანობაზე ნებართვის გაცემის შემთხვევაში საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტრო და მისი ტერიტორიული ორგანოები დადგენილი ვადის (სამი თვე - პირველი კატეგორიის საქმიანობისათვის, ორი თვე - მეორე და მესამე კატეგორიის საქმიანობისათვის, ერთი თვე - მეოთხე კატეგორიის საქმიანობისათვის) გასვლის შემდეგ წერილობით აცნობებენ პროექტის განმახორციელებელს თავის გადაწყვეტილებას და იმ ღონისძიებათა ჩამონათვალს, რომელთა გატარება აუცილებელი იქნება საქმიანობის განხორციელების შემდეგ.

“გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, საქმიანობის განხორციელებაზე ნებართვის მიღების შემთხვევაში პროექტის განმახორციელებელი ვალდებულია: (ა) განახორციელოს დამასაბუთებელი დოკუმენტაციით გათვალისწინებული საქმიანობა სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის პირობების შესაბამისად; და (ბ) საქმიანობის განხორციელების დაწყების შემდეგ შეასრულოს გარემოზე ზემოქმედების შემარბილებელი ღონისძიებები, რომელთაც აუცილებლად მიიჩნევს საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტრო და მისი ტერიტორიული ორგანოები.

მე-14 მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, გზშ-ს შედეგების საქართველოს კანონმდებლობასთან და გარემოს დაცვის ნორმებთან შესაბამისობის ექსპერტიზის მართებულობაზე პასუხისმგებელია გარემოს დაცვის სამინისტრო და მისი ტერიტორიული ორგანოები. სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შემსრულებლები ექსპერტიზის ობიექტურად ჩატარებისთვის პასუხს აგებენ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

გზშ-ს პროცესში მონაწილე სხვადასხვა მხარის გამოკითხვის დროს გაირკვა, რომ 2001 წლის 8 ივნისს მიღებული საქართველოს კანონი “სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ”, ხშირ შემთხვევაში, გარემოსდაცვითი ნებართვების პირობების შესრულების კონტროლის პროცესის ხელშემშლელ ფაქტორად გვევლინება. თავდაპირველად, ამ კანონის მიზანი იყო სამეწარმეო ობიექტების მრავალი მაკონტროლებელი ორგანოსაგან დაცვა, რომელთა მხრიდანაც უფლებამოსილებების ხშირი გადაჭარბება ხელს უწყობდა კორუფციას და ბარიერებს უქმნიდა კერძო ბიზნესის განვითარებას.

კანონი ადგენს მკაცრ ჩარჩოებს, რომელთა ფარგლებშიც უნდა ხორციელდებოდეს ბიზნესის კონტროლი. კერძოდ, მე-3 მუხლის თანახმად, მაკონტროლებელი ორგანო უფლებამოსილია გააკონტროლოს სამეწარმეო საქმიანობა (შევიდეს საწარმოში, მოითხოვოს დოკუმენტაცია, შეაჩეროს საწარმოს მუშაობა, დალუქოს მეწარმის კუთვნილი ქონება, დაათვალიეროს საწარმო, ჩაატაროს ინსპექტირება) მხოლოდ სასამართლოს მიერ გაცემული გადაწყვეტილების საფუძველზე. გამოკითხვების დროს გაირკვა, რომ გარემოს დაცვის სამინისტროს, ისევე, როგორც მის ტერიტორიულ ორგანოებს, არა აქვს არც მატერიალური სახსრები და არც ტექნიკური საშუალებები იმისათვის, რომ ეფექტურად განახორციელოს გარემოსდაცვითი ნებართვის პირობების შესრულების კონტროლი და კონტროლის ყოველი მცდელობისათვის მიმართოს სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების მისაღებად.

თუმცა ზოგიერთმა რესპონდენტმა გამოთქვა აზრი, რომ ეს კანონი საერთოდ არ ეხება გარემოსდაცვით კონტროლს, რადგან კანონის მე-2 მუხლის ”ბ” პუნქტის თანახმად, “სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის” ცნება არ მოიცავს გარემოს დაცვის სფეროში საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების შესრულებისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის შემოწმების მიზნით გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ განხორციელებულ საქმიანობას. ეს პუნქტი საკმაოდ ბუნდოვანია და ამის გამო, საწარმოს ზემოხსენებული კანონის საფუძველზე შეუძლია მოითხოვოს, რომ გარემოსდაცვით ნებართვაში განსაზღვრული პირობების შესრულების კონტროლისათვის საწარმოს ტერიტორიაზე შესვლა მოხდეს მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე.

### 5.5 გზუ-სგან გათავისუფლება

“გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის თანახმად, საქმიანობა შეიძლება გათავისუფლდეს გზუ-გან იმ შემთხვევებში, თუ: (ა) პროექტის განმახორციელებელი იმეორებს ან აგრძელებს ადრე დაწყებულ საქმიანობას, რომლისთვისაც უკვე შესრულდა გზუ-ს პროცედურა და მისი განმეორება არ შეიძლება შეიცავდეს დამატებით ინფორმაციას; (ბ) საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესები მოითხოვს, რომ საქმიანობა დაიწყოს და გადაწყვეტილება ამის შესახებ სასწრაფოდ იქნეს მიღებული; (გ) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სპეციალური საბჭო, რომლის შემადგენლობასა და ფუნქციებს განსაზღვრავს საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტრო და ამტკიცებს გარემოს დაცვის მინისტრი, იღებს გადაწყვეტილებას საქმიანობის გზუ-სგან გათავისუფლების შესახებ პროექტის განმახორციელებლის თხოვნით. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სპეციალური საბჭო არ არის შექმნილი.

“გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-18 მუხლი ადგენს, რომ საბჭოს შემადგენლობაში უნდა შედიოდნენ სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები, რომელთა კანდიდატურებს გარემოს დაცვის სამინისტროში შესაბამისი წერილობითი რეკომენდაციებით წარადგენენ ამ ორგანოთა ხელმძღვანელები. საბჭოში დამკვირვებლის სტატუსით შეიძლება შედიოდნენ საზოგადოების წარმომადგენლებიც.

### 5.6 პასუხისმგებლობა გზუ-სთან დაკავშირებული კანონმდებლობის დარღვევაზე

“გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, საკონსულტაციო კომპანია, პასუხს აგებს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ობიექტურად შეფასებისათვის საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-19 მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს, რომ პასუხისმგებლობა სამეწარმეო ან სხვა სახის საქმიანობის საპროექტო დოკუმენტაციის დამუშავების პროცესში გზუ-ს ორგანიზებისა და ჩატარებისათვის ეკისრება პროექტის განმახორციელებელს. მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტი ასევე განსაზღვრავს, რომ პასუხისმგებლობა გზუ-ს შედეგების განხილვის დადგენილი ნორმების დარღვევისათვის ეკისრება გარემოსდაცვითი ნებართვის გამცემ სახელმწიფო ორგანოს.

“საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი” შეცავს მე-8 თავს – “ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები გარემოს დაცვის, ბუნების, ისტორიული და კულტურული ძეგლების გამოყენების სფეროში” (მუხლები 51-89). 69-ე მუხლი ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას გარემოს დაცვის ნორმების დარღვევისათვის. ჯარიმის მოცულობა განისაზღვრება 20-80 ლარით. ერთი წლის

განმავლობაში დარღვევის განმეორების შემთხვევაში დაკისრებული ჯარიმა შეადგენს 60-120 ლარს. ამავე მუხლის თანახმად, ჯარიმა გარემოსდაცვითი საქმიანობის ლიცენზირების წესების დარღვევისათვის მერყეობს 100-დან 300 ლარამდე. 69-ე მუხლის მე-3 პუნქტი განსაზღვრავს იმავე სახის ჯარიმას გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედების მქონე საქმიანობის ლიცენზირების წესების დარღვევისათვის. 79-ე მუხლი ადგენს ჯარიმებს გარემოსდაცვითი ნებართვის გარეშე წარმოებული საქმიანობისათვის (IV კატეგორიის საქმიანობისათვის – 100-დან 500 ლარამდე; III კატეგორიის საქმიანობისათვის – 800-დან 1000 ლარამდე; ხოლო II კატეგორიის საქმიანობისათვის – 1500-დან 2000 ლარამდე).

აღსანიშნავია, რომ 79-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ჯარიმებს აწესებს გარემოსდაცვით ნებართვაში განსაზღვრული შემარბილებელი ღონისძიებების გატარების გარეშე საქმიანობის განხორციელებისათვის (IV კატეგორიის საქმიანობისათვის ეს ჯარიმა შეადგენს 200-300 ლარს; III კატეგორიის საქმიანობისათვის – 300-500 ლარს; II კატეგორიის საქმიანობისათვის – 800-1000 ლარს; ხოლო I კატეგორიის საქმიანობისათვის – 1500-2000 ლარს).

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მე-10 კარი – “დანაშაული გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის წესის წინააღმდეგ” (287-ე – 306-ე მუხლები) და კერძოდ კი, ამ თავის ორი მუხლი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გზშ-ს პროცესისათვის. პირველი მათგანი ითვალისწინებს სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებას გარემოს დაცვის წესების დარღვევისათვის სამრეწველო, სასოფლო-სამეურნეო, სამეცნიერო ან სხვა ობიექტის და პროექტების, განლაგების, რეკონსტრუქციის, მშენებლობისა და საექსპლუატაციოდ გადაცემის ან ექსპლუატაციის დროს, რამაც გამოიწვია რადიაციული ფონის არსებითი გაუარესება, ადამიანების ჯანმრთელობის დაზიანება, ცხოველთა ან მცენარეული სამყაროს მასობრივი განადგურება ან სხვა მძიმე შედეგი. ამგვარი სახის დანაშაული ისჯება ხუთი წლით თავისუფლების აღკვეთით, გარკვეული თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე ან უამისოდ (287-ე მუხლი). მეორე მუხლის თანახმად, პირველ კატეგორიის მიკუთვნებული საქმიანობის განხორციელება გარემოსდაცვითი ნებართვის გარეშე ისჯება ჯარიმით ან გამასწორებელი სამუშაოთი ვადით ორი წლამდე, ან სამ წლამდე თავისუფლების აღკვეთით (306-ე მუხლი).

ზემოთქმულიდან ნათლად ჩანს, რომ გზშ-სთან დაკავშირებულ დარღვევებზე დაწესებული სანქციები ძალზე მცირეა ასეთი დარღვევებით გამოწვეულ საფრთხესთან შედარებით.

### **5.7 გზშ ტრანსსასაზღვრო კონტექსტში**

“გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების 22-ე მუხლის თანახმად, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება დაგეგმილი საქმიანობის ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების არსებობის შესაძლებლობის დროს ხორციელდება საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებისა და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად. საქართველოს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს არავითარ შესაბამის წესს. გზშ-ს ტრანსსასაზღვრო კონტექსტში რეგულირების მიზნით, არ არის დადებული არც ერთი ორმხრივი ხელშეკრულება მეზობელ ქვეყნებთან.



## 6. garemoze zemoqmedebis Sefasebis (gzS) sistemis efeqturobis analizi

### 6.1 შიდა ფაქტორები, რომლებიც ზეგავლენას ახდენენ გზშ-ს ეფექტურობაზე საქართველოში

#### 6.1.1 კანონმდებლობა

##### ზოგადი ხასიათის კომენტარები

ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში ამჟამად მოქმედი გარემოსდაცვითი და კერძოდ კი, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზშ-ს) პროცედურებთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ძირითად ნაკლოვანებას წარმოადგენს ის, რომ კანონები აღგენენ მხოლოდ ზოგად საკანონდებლო ჩარჩოს, ხოლო ის კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც უნდა უზრუნველყოფდნენ შესაფერის კანონალსრულებას, ან არ არის მიღებული, ან არ არის საკმარისად დეტალური და მკაფიოდ ფორმულირებული. ამგვარი ვითარების მთავარ მიზეზებად შესაძლოა დასახელებულ იქნეს კანონშემოქმედების სფეროში გამოცდილების სიმწირე, უწყებათა მცირე შესაძლებლობები და იმ უწყებათა დაბალი მოტივაცია, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან კანონქვემდებარე აქტების შემუშავებაზე.

როგორც ანგარიშის 3.2 ქვეთავში იქნა აღნიშნული, გზშ-სთან დაკავშირებული პროცედურული მოთხოვნები ძირითადად განისაზღვრება ორი კანონით – საქართველოს კანონით “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” და საქართველოს კანონით “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის” შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ ორივე კანონი მიღებული იქნა და ძალაში შევიდა თითქმის ერთდროულად (შესაბამისად, 1996 წლის 15 ოქტომბერსა და 1997 წლის 1 იანვარს), ისინი, ხშირ შემთხვევაში, იმეორებენ ერთმანეთის დებულებებს და ამით აბნევენ მკითხველს. ორივე კანონი განსაზღვრავს მხოლოდ ზოგად მოთხოვნებს დაგეგმილი საქმიანობის გარემოსდაცვითი შეფასებისა და ნებართვის გაცემისას. კანონების ძალაში შესვლიდან მოკლე პერიოდში მიღებული უნდა ყოფილიყო დეტალური კანონქვემდებარე აქტები, რომლებსაც უნდა განესაზღვრა ამ კანონების აღსრულების მექანიზმები, თუმცა არც ერთი მათგანი არ ყოფილა მიღებული კანონმდებლობით განსაზღვრულ ვადებში. ორი უმთავრესი კანონქვემდებარე აქტი – დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” და დებულება “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ”, რომლებიც განსაზღვრავენ გზშ-სა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესებს, მიღებულ იქნა შემოსენებული კანონების მიღებიდან დაახლოებით შვიდი წლის შემდეგ. რამდენიმე არანაკლებ მნიშვნელოვანი კანონქვემდებარე აქტი კი ჯერ კიდევ არ არის მიღებული.<sup>3</sup> ამგვარი ვითარება საშუალებას გვაძლევს ვივარაუდოთ, რომ არსებობს (სამინისტროს ან პროექტის განმახორციელებლის მიერ) კანონების თავისუფალი ინტერპრეტაციისა და, შესაბამისად, კორუფციული გარიგებების საშუალება ამ პროცესების მართვაზე პასუხისმგებელ სახელმწიფო მოხელეებსა და პროექტის განმახორციელებელს შორის.

კანონების აღსრულების შეიძლება განხორციელდეს ცხადყოფს მრავალი ნაკლოვანების არსებობას, რომელიც საჭიროებს აღმოფხვრას და ავლენს კანონმდებლობით დაურეგულირებელ საკითხებს, რაც ასევე საჭიროებს შევსებას. ამ თავში ყურადღებას გავამახვილებთ გზშ-სთან დაკავშირებული ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობის ნაკლოვანებებზე.

<sup>3</sup> კანონმდებლობით გათვალისწინებული მისაღები კანონქვემდებარე აქტების ნუსხა იხ. ანგარიშის 3.2 ქვეთავში.

## სკრინინგის მოთხოვნები

“გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი ადგენს სკრინინგის კრიტერიუმებს, თუმცა ეს კრიტერიუმები არ არის ნათლად ჩამოყალიბებული.

მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საქმიანობები *მასშტაბის, მნიშვნელობისა და გარემოზე ზემოქმედების ხარისხის* მიხედვით, იყოფა ოთხ კატეგორიად. ამავე მუხლის მეორე პუნქტში ჩამოთვლილია საქმიანობები, რომლებიც ექცევა პირველ კატეგორიაში. ამ კატეგორიას განეკუთვნება ის საქმიანობები, რომლებმაც თავიანთი *მასშტაბით, განლაგებითა და შინაარსით* შესაძლოა გამოიწვიონ *სერიოზული უარყოფითი და შეუქცევადი ზემოქმედება გარემოზე, ბუნებრივ რესურსებსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე*. ამ კატეგორიას მიეკუთვნებული საქმიანობა საჭიროებს სრულმასშტაბიანი გუშ-ს ჩატარებას. მუხლის მე-3 პუნქტში ჩამოთვლილია მეორე კატეგორიას განეკუთვნილი ის საქმიანობები, რომლებმაც თავიანთი *მასშტაბით, განლაგებით და შინაარსით* შესაძლოა გამოიწვიოს *მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზემოქმედება ადამიანის ჯანმრთელობასა და იმ რეგიონის გარემოზე*, სადაც დაგეგმილია მათი განხორციელება. მესამე კატეგორიას განეკუთვნილი საქმიანობების ჩამონათვალი წარმოდგენილია იმავე მუხლის მე-4 პუნქტში. ამ კატეგორიაში მოქცეულია ის საქმიანობები, რომელიც თავისი *მასშტაბით, განლაგებითა და შინაარსით* არ გამოიწვევს *მნიშვნელოვან უარყოფით ზეგავლენას გარემოზე*. კანონი არ განსაზღვრავს მეორე კატეგორიას განეკუთვნილ საქმიანობათა ჩამონათვალს, თუმცა იმავე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, ყველა სხვა საქმიანობა, რომელიც არ არის ჩამოთვლილი მე-2, მე-3 და მე-4 პუნქტებში და რომელიც გამოიწვევს უმნიშვნელო ზეგავლენას გარემოზე, ექცევა სწორედ ამ კატეგორიაში. გარემოს დაცვის სამინისტროს უნდა დაემტკიცებინა ამ საქმიანობათა სია 1997 წლის 1 იანვრამდე, ანუ კანონის ამოქმედებამდე.<sup>4</sup>

ყოველივე ზემოხსენებულისგან ნათელია, რომ სკრინინგის კრიტერიუმები არ არის თანმიმდევრული. გარდა ამისა, ბევრი მსგავსი საქმიანობა ექცევა სხვადასხვა კატეგორიაში საქმიანობის მასშტაბის განსაზღვრის გარეშე და ამით კანონი სუბიექტური განსჯის საშუალებას იძლევა. როგორც ინტერვიუების დროს გაირკვა, მსგავს შემთხვევებში და ასევე, იმ შემთხვევაში, როდესაც კანონი ნათლად არ განსაზღვრავს საქმიანობის სახეს, დაგეგმილი საქმიანობის ამა თუ იმ კატეგორიისადმი მიეკუთვნების საკითხს წყვეტს გარემოს დაცვის სამინისტრო. აღსანიშნავია, რომ კანონი არაფერს ამბობს იმის შესახებ, უნდა იქნეს თუ არა მიღებული ამგვარი გადაწყვეტილება გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ ან როგორ უნდა იქნეს მიღებული ასეთ შემთხვევაში გადაწყვეტილება. ასევე გაუგებარია, გადაწყვეტილების მიმღები პირი სკრინინგის გადაწყვეტილებას დამოუკიდებლად უნდა იღებდეს, თუ უნდა ჩატარდეს გარკვეული კონსულტაციები საკითხის ირგვლივ. ბუნდოვანია ისიც, უნდა მიაწოდოს, თუ არა პროექტის განმანხორციელებელმა სამინისტროს რაიმე სახის ინფორმაცია, რაც გაუადვილებს სამინისტროს გადაწყვეტილების მიღებას სკრინინგის სტადიაზე.

როგორც გამოკითხულთა უმრავლესობამ აღნიშნა, კანონით განსაზღვრული საქმიანობების ჩამონათვალი არაადეკვატურია და საჭიროებს გადახედვას. მათი აზრით, სასურველია, რომ ნათლად განისაზღვროს იმ საქმიანობების ჩამონათვალი, რომლისთვისაც სავალდებულო იქნება გუშ-ს ჩატარება. თუმცა ამგვარი ჩამონათვალის შემთხვევაშიც, კვლავაც უნდა არსებობდეს იმის შესაძლებლობა, რომ ექსპერტებმა გამოთქვან თავიანთი მოსაზრება ამა

<sup>4</sup> დებულება, რომელიც განსაზღვრავს მეორე კატეგორიის საქმიანობების სიას, მიღებულ იქნა მხოლოდ 2002 წლის 15 ნოემბერს.

თუ იმ საქმიანობის პირველი კატეგორიისადმი მიკუთვნების შესაძლებლობის შესახებ, იმ შემთხვევაში, თუ საქმიანობა არ არის მოქცეული პირველი კატეგორიის საქმიანობათა ჩამონათვალში, მაგრამ მაინც შესაძლოა მიეკუთვნოს ამ კატეგორიას.

### სკოპინგის მოთხოვნები

როგორც 5.4 ქვეთავში იქნა აღნიშნული, საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სკოპინგის ჩატარებას გზმ-ს მომზადების ადრეულ ეტაპზე. თუმცა, როგორც ინტერვიუებიდან გაირკვა, არსებობს გარემოს დაცვის სამინისტროს შესაბამის დეპარტამენტსა და პროექტის განმახორციელებელს შორის კონსულტაციების ჩატარების არაფორმალური პრაქტიკა. გამონაკლის შემთხვევებში პროექტის განხორციელების ადგილის შესახებ ინფორმაციის მიღების მიზნით კონსულტაციები ტარდება სამინისტროს რეგიონული სამმართველოების წარმომადგენლებთანაც. თუმცა ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ სკოპინგი ტარდება პროექტის განმახორციელებლის (საკონსულტაციო კომპანიის) მიერ და ძირითადად ემყარება მხოლოდ არსებულ კვლევებში ასახულ ინფორმაციას.

სკოპინგის ეტაპზე საზოგადოებასთან კონსულტაციების გამართვა ან პროექტის შესაძლო ზემოქმედების ქვეშ მყოფი მოსახლეობისათვის ინფორმაციის მიწოდება არ არის გათვალისწინებული არც კანონით და არც პრაქტიკაში გვხვდება ამის მაგალითები. თითქმის ყველა რესპონდენტი აღნიშნავდა, რომ კონსულტაციების ჩატარება სკოპინგის ეტაპზე შეამცირებდა გზმ-ს ანგარიშებში ნაკლოვანებების არსებობის შესაძლებლობას და სასარგებლო იქნებოდა დაინტერესებულ მხარეებთან კონფლიქტის სავარაუდო სფეროების წინასწარი გამოვლენისთვის. ამ ეტაპზე საზოგადოების ინფორმირება და კონსულტაციების გამართვა დახმარებას გაუწევდა პროექტის განმახორციელებელს სხვათა ხედვის გაგებაში, ალტერნატივების (რაც, როგორც წესი, ძალზე ცუდად არის წარმოდგენილი გზმ-ს ანგარიშებში) და იმ საკითხების გამოვლენაში, რომლებიც ალელვებს პოტენციური ზემოქმედების ქვეშ მყოფ საზოგადოებას. ეს კი, თავის მხრივ, გააადვილებდა საპროექტო წინადადებებში იმგვარი ცვლილებების შეტანას, სადაც გათვალისწინებული იქნებოდა დაინტერესებული მხარეების მიერ წამოჭრილი საკითხები და რომელიც გააუმჯობესებდა თავად საპროექტო წინადადებებს. გამოთქმულ იქნა მოსაზრება აგრეთვე იმის შესახებ, რომ ამ ეტაპზე სასურველია გარემოს დაცვის სამინისტროს გარდა სხვა სახელმწიფო უწყებების ჩართვაც, რომლებიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში შესაძლოა ფლობდნენ დეტალურ ინფორმაციას ამა თუ იმ საკითხის შესახებ.

რამდენიმე რესპონდენტმა ინტერვიუების დროს ანონიმურად განაცხადა, რომ ამ სტადიაზე პროექტის განმახორციელებელს ხშირად სთავაზობდნენ დაექირავებინათ ის საკონსულტაციო კომპანია, რომელსაც “ენდობოდა” გარემოს დაცვის სამინისტრო, რათა თავიდან აეცილებინათ შემდგომი “გართულებები” ნებართვის გაცემის პროცესში. აღინიშნა ისიც, რომ ბოლო პერიოდში სამინისტრო პროექტის განმახორციელებელს სთავაზობს რამდენიმე საკონსულტაციო კომპანიის ჩამონათვალს, პროექტის განმახორციელებელი კი თავისუფალია თავის არჩევანში.

### გზმ-ს ანგარიშების ხარისხი

როგორც გამოცდილებამ ცხადყო და გამოვლინდა ინტერვიუებში, გზმ-ს ანგარიშის ხარისხი სხავადსხვა საქმიანობის შემთხვევაში სხავადსხვაგვარია და ძირითადად დამოკიდებულია საქმიანობის მასშტაბზე, საქმიანობის სახეზე და ასევე იმაზე, თუ ვინ არის პროექტის განმახორციელებელი, ადგილობრივი თუ უცხოელი. როგორც წესი,

პროექტის უცხოელი განმარტებლების მიერ განსახილველად წარდგენილი გზმ-ს ანგარიშები შედარებით უკეთესია ადგილობრივების მიერ წარდგენილ ანგარიშებთან შედარებით. ამგვარი ვითარება ახსნილი იქნა იმ გარემოებით, რომ მაღალი ხარისხის გზმ-ს ანგარიშის მომზადება საკმაოდ ძვირად ღირებულად ადგილობრივი ინვესტორებისათვის, მაშინ, როდესაც ეს ნაკლებად პრობლემატურია უცხოელი ინვესტორებისათვის, რომლებიც, თავის მხრივ, ცდილობენ საქმიანობა განახორციელონ საერთაშორისო მოთხოვნების შესაბამისად, რათა შეინარჩუნონ კარგი გარემოსდაცვითი იმიჯი.

ქვემოთ ჩამოთვლილია გზმ-ს ანგარიშებისათვის ზოგადად დამახასიათებელი ნაკლოვანებები:

- ანგარიშების სტრუქტურა არ არის კარგად განსაზღვრული;
- ნათლად არ ჩანს ანგარიშებში განხილულ საკითხებს შორის კავშირი და არ არის მკითხველისათვის ადვილად გასაგები ფორმით წარდგენილი;
- ანგარიშებში დიდი ნაწილი ეთმობა ფონური მდგომარეობის აღწერას (და დავიწყებულია ის, რომ გზმ-ს ძირითად მიზანს არ წარმოადგენს ფონური პირობების დეტალური განხილვა);
- ნაკლები ადგილი ეთმობა ზემოქმედების განსაზღვრასა და შემარბილებელ ღონისძიებებს, ისინი ძალზე ზოგადაა განხილული ანგარიშებში;
- არ არის ნათლად წარმოდგენილი უარყოფითი და დადებითი ზემოქმედებები;
- არ არის შესაფერისად შესწავლილი ალტერნატივები;
- არასრულყოფილი სახით არის წარმოდგენილი ავარიებზე რეაგირების გეგმები;
- არ არის შესაფერისად წარმოდგენილი მართვისა და მონიტორინგის გეგმები.

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს გზმ-ს ანგარიშებში **ალტერნატივების** განხილვას. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ალტერნატივები, როგორც წესი, ცუდადაა შესწავლილი და წარდგენილი ანგარიშებში. შესაძლოა არსებობდეს მრავალი მიზეზი იმისა, თუ რატომ ხდება ალტერნატივების არასრულფასოვანი შესწავლა, თუმცა, საქართველოს სინამდვილიდან გამომდინარე, შესაძლოა გამოყოფილ იქნეს ორი ძირითადი მიზეზი. პირველი მიზეზია სკოპინგის კარგად ჩამოყალიბებული წესების არარსებობა. სკოპინგი შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს ალტერნატივების დასადგენად. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ეტაპზე გამოვლენილი ალტერნატივების სია შესაძლოა არ იყოს სრულყოფილი, ეს მაინც შეუწყობს ხელს სხვადასხვა შესაძლო ზემოქმედების გამოვლენას და, საბოლოოდ, სწორი გადაწყვეტილების მიღებას.

ალტერნატივების არასრულფასოვანი შესწავლის მეორე მიზეზად შესაძლოა დასახელებულ იქნეს ის ფაქტი, რომ ხშირად გზმ-ს ანგარიშის მომზადება იწყება მაშინ, როდესაც საპროექტო გადაწყვეტა უკვე შემუშავებულია და, უარეს შემთხვევაში, როდესაც დაწყებულია სამშენებლო საქმიანობებიც. ამგვარ ვითარებაში პროექტის განმარტებლებისთვის ძალზე რთულია პროექტის დიზაინის (საპროექტო გადაწყვეტის) შეცვლა, რათა დაკმაყოფილებულ იქნეს სამინისტროს მოთხოვნები (ამგვარის არსებობის შემთხვევაში) და შემცირდეს ზემოქმედება გარემოზე. ნათელია, რომ ალტერნატივების შესწავლას ფორმალური ხასიათი ექნება და ალტერნატივები წარედგინება მხოლოდ იმისთვის, რომ დაამტკიცდეს პროექტის უკვე შერჩეული (ან უკვე განხორციელებული) ვარიანტის უპირატესობა სხვა ალტერნატივებთან შედარებით. ალტერნატივების სიღრმისეული შესწავლა კი მხოლოდ უსარგებლოდ გაზრდის დანახარჯებს. იმ შემთხვევაში, როდესაც მშენებლობა უკვე დაწყებულია, ფიქრიც კი

ზედმეტია ალტერნატივებზე, თუმცა როგორც ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღინიშნა, ყოფილა შემთხვევები, როდესაც შესწავლილ იქნა პროცესის ან შემარბილებელი ღონისძიებების ალტერნატივები და გამოყენებულ იქნა სწორედ ის ვარიანტი, რომელიც ნაკლებ ზიანს მიაყენებდა გარემოს.

ორიოდე სიტყვა უნდა ითქვას ტექნოლოგიების ალტერნატივებზე. საქართველოს კანონმდებლობა მოითხოვს, რომ პროექტის განხორციელების ყველა სტადიაზე გათვალისწინებულ იქნეს საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიების გამოყენების შესაძლებლობა. საბჭოთა კავშირის პერიოდში ქვეყნდებოდა სხვადასხვა სექტორებში გამოყენებული ახალი ტექნოლოგიების კრებულები. აღნიშნული კრებულები ყოველწლიურად ახლდებოდა და ფართოდ გამოიყენებოდა პროექტების დაგეგმვისას. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ კი ასეთი კრებულები აღარ არის ხელმისაწვდომი გზშ-ის პროცესში ჩართული მხარეებისათვის. ამდენად, თანამედროვე ტექნოლოგიების შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობა ზეგავლენას ახდენს არა მარტო გზშ-ს ანგარიშების ხარისხზე, არამედ მათი განხილვის პროცესზეც.

### საზოგადოების მონაწილეობა

როგორც 5.4 ქვეთავში აღინიშნა, გზშ-ს პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის საკითხები ძირითადად რეგულირდება “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონითა და “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულებით. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ საზოგადოების მონაწილეობისადმი მიძღვნილი დებულებები ძალზე ზოგადია და არ უზრუნველყოფს შესაფერისი კონსულტაციის ჩატარებას პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოსახლეობასთან და/ან, ზოგადად, საზოგადოებასთან არც გზშ-ს ანგარიშის მომზადების და არც გადაწყვეტილების მიღების ეტაპებზე.

გზშ-ს პროცესში საზოგადოების მონაწილეობასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო მოთხოვნებთან დაკავშირებით ორი საკითხი უნდა იქნეს განხილული.

“გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონის მე-15 მუხლის თანახმად, პროექტის ინვესტორს უფლება აქვს, ჩაატაროს გზშ-ის საჯარო განხილვა გზშ-ს მიმდინარეობის პროცესში. აღსანიშნავია, რომ “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-13 მუხლი კი არაპირდაპირ ავალდებულებს ინვესტორს, ჩაატაროს გზშ-ს საჯარო განხილვა გზშ-ს ანგარიშის სამინისტროსთვის წარდგენამდე. მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, გზშ-ს ანგარიშთან ერთად სამინისტროს უნდა წარედგინოს გზშ-ს პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შედეგების განხილვის მასალები ძირითად უთანხმოებათა აღწერით (ასეთის არსებობის შემთხვევაში).

ამჟამად ცნობილია მხოლოდ ერთი შემთხვევა, როდესაც საზოგადოების მონაწილეობა არ იქნა უზრუნველყოფილი არც პროექტის განმახორციელებლის და არც გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ. საკითხი ეხება ე.წ. “ინსინირატორების” მშენებლობას, სადაც უნდა დაიწვას ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტის განხორციელებისას გენერირებული ნარჩენები.<sup>5</sup> დაირღვა თუ არა ეროვნული კანონმდებლობისა და

<sup>5</sup> უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, “ინსინირატორების” მშენებლობის პროექტის გზშ ანგარიში არ იქნა მომზადებული და წარდგენილი გარემოს დაცვის სამინისტროსთვის. მიუხედავად ამისა, გარემოს დაცვის სამინისტრომ მაინც გასცა გარემოსდაცვითი ნებართვა, ანუ გარემოს დაცვის სამინისტრომ მიიღო გადაწყვეტილება, გაეთავისუფლებინა პროექტის განმახორციელებელი გზშ-ს ჩატარებისგან. ამგვარი

საერთაშორისო ხელშეკრულებების მოთხოვნები ამ შემთხვევაში, სადავოა და სცდება ამ კვლევის ფარგლებს.

### გზშ-სგან გათავისუფლება

როდესაც საუბარია გზშ-სგან გათავისუფლების საკითხზე, განხილულ უნდა იქნეს რამდენიმე ასპექტი. როგორც 5.5 ქვეთავში აღინიშნა, “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის თანახმად, საქმიანობა შეიძლება გათავისუფლდეს გზშ-ს ჩატარებიდან თუ: (ა) ინვესტორი *იმეორებს* ან *განაგრძობს* ადრე დაწყებულ საქმიანობას, რომლისთვისაც უკვე შესრულდა გზშ-ს პროცედურა და მისი ხელახლა განმეორება არ შეიძლება შეიცავდეს დამატებით ინფორმაციას; და (ბ) საერთო სახელმწიფო ინტერესები მოითხოვს, რომ საქმიანობა დაიწყოს და გადაწყვეტილება ამის შესახებ სასწრაფოდ იქნეს მიღებული. ჩვენი აზრით, საქმიანობის გზშ-სგან გათავისუფლების საკითხთან დაკავშირებით ყურადღება უნდა იქნეს გამახვილებული შემდეგ ასპექტებზე, რომელიც არასაკმარისადაა დარეგულირებული კანონმდებლობით:

- კანონმდებლობის თანახმად, ზოგიერთი საქმიანობა შეიძლება გათავისუფლდეს გზშ-სგან, თუმცა, არაფერია ნათქვამი იმის შესახებ, როგორ უნდა გაიცეს ამგვარ შემთხვევაში გარემოსდაცვითი ნებართვა და მოეთხოვება, თუ არა პროექტის განმხორციელებელს რაიმე სახის დოკუმენტაციის წარდგენა. ერთადერთი დებულების თანახმად, რომელიც არეგულირებს ამ საკითხს, გადაწყვეტილებას გზშ-სგან გათავისუფლების შესახებ იღებს სპეციალური საბჭო. ასეთი საბჭო დღემდე არ არის შექმნილი და არც მისი რეგლამენტია შემუშავებული.
- თვით საკითხი იმის შესახებ, უნდა გათავისუფლდეს, თუ არა გზშ-სგან საქმიანობა, რომელსაც ადრე ჩაუტარდა ეს პროცედურა, საკმაოდ სადავოა. გარემოსდაცვითი ნებართვას ვადის გასვლისას, არსებობს ძალზე დიდი ალბათობა იმისა, რომ შეცვლილი იყოს ფონური მდგომარეობა (განსაკუთრებით გრძელვადიანი ნებართვების გაცემის შემთხვევებში). მაშასადამე, იარსებებს იმის საჭიროებაც, რომ ხელახლა იქნეს შესწავლილი ფონური მდგომარეობა და თავიდან განისაზღვროს შესაძლო ზემოქმედება გარემოზე და შემარბილებელი ღონისძიებები.
- ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებასაც, რომ ზემონსენებულ შემთხვევაში საზოგადოების მონაწილეობა უკიდურესად შეზღუდულია, შემოიფარგლება მხოლოდ საზოგადოებისთვის საბჭოს საქმიანობაზე დამკვირვებლის როლის მინიჭებით და ამით ზღუდავს საზოგადოების ყველანაირ შესაძლებლობას, ზეგავლენა მოხდინოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე.

გზშ-სგან გათავისუფლების საკითხთან დაკავშირებით განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ” დებულების 22-ე მუხლს. ამ მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნის და, შესაბამისად, გარემოსდაცვითი ნებართვის მოქმედება განისაზღვრება 5-დან 10 წლამდე ვადით. ამ ვადის გასვლის შემდეგ, თუ არ შეიცვალა ის ფონური პირობები, რის საფუძველზეც მოხდა სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის

გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა იმის საფუძველზე, რომ “ინსინირატორების” ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული საკითხები განხილული იყო ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტის “ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების” ანგარიშში, რომელიც ადრე იქნა განხილული და გაიცა გარემოსდაცვითი ნებართვა.



პრინციპების დამკვიდრებისა და პროცედურების განსაზღვრის საქმეში და ასევე, დაამკვიდრა აზრი, რომ იმ საქმიანობების განხორციელება, რომელმაც შესაძლოა გამოიწვიოს უარყოფითი ზემოქმედება გარემოზე, არ შეიძლება განხორციელდეს გარემოსდაცვითი ნებართვის გარეშე. თუმცა, ჩვენი აზრით, საკამათოა ის საკითხი, დადებითია თუ უარყოფითი ეს როლი იმდენად, რამდენადაც ამჟამად მოქმედი ბუნდოვანი და არათანმიმდევრული კანონმდებლობის და სუსტი კანონდსრულების გამო დღეს გზმ-სთან დაკავშირებულ პროცესებში ჩართულ მხარეებს დამახინჯებული წარმოდგენა აქვთ გზმ-ს საბოლოო მიზანზე.

## 6.1.2 გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი

### განაცხადი გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოს კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” განსაზღვრავს იმ ზოგად მოთხოვნებს, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად წარსადგენი განაცხადი. თუმცა ეს საკითხი ნაწილობრივ რეგულირდება სხვა აქტებითაც, როგორცაა, საქართველოს კანონი “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” (მე-5 და მე-6 მუხლები), დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” (მე-13 მუხლი) და დებულება “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესების შესახებ” (მე-10 მუხლი). გარდა იმისა, რომ საჭირო დოკუმენტაციის ჩამონათვალი არ არის ნათლად განსაზღვრული თავად “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონით, ზემოთ ჩამოთვლილ აქტებში იყო მცდელობა დაზუსტებულიყო აღნიშნული ჩამონათვალი ან დადგენილიყო დამატებითი მოთხოვნები, თუმცა ამგვარმა მცდელობებმა კიდევ უფრო გაართულა მდგომარეობა. კანონმდებლობა ასევე არ განსაზღვრავს ნათლად, პროექტის განმახორციელებელმა ყველა საჭირო დოკუმენტი უნდა წარადგინოს ერთდროულად თუ სხვადასხვა დროს.

ერთი შეხედვით, ზემოხსენებული საკითხები შესაძლოა, ადვილად მართვადი ჩანდეს, მით უმეტეს, რომ პროექტის განმახორციელებელს ყოველთვის შეუძლია მიიღოს რჩევები გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტისგან. თუმცა პრაქტიკაში ნათლად განსაზღვრული მოთხოვნების არარსებობა ყოველთვის შეიძლება სუბიექტურად იქნეს გამოყენებული, განსაკუთრებით კი მაშინ, როდესაც სადავოა, მოხდა თუ არა კანონის დარღვევა ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით. ასეთ შემთხვევას ჰქონდა ადგილი, მაგალითად, ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ძირითადი საექსპორტო მილსადენის პროექტის შემთხვევაში, როდესაც არასამთავრობო ორგანიზაციამ შეიტანა სარჩელი გარემოს დაცვის სამინისტროს წინააღმდეგ იმ ბრალდებით, რომ გარემოსდაცვითი ნებართვა ამ პროექტისათვის კანონდარღვევით იქნა გაცემული. სხვა ბრალდებებთან ერთად მოსარჩელე მხარე აცხადებდა, რომ პროექტის განმახორციელებელს არ ჰქონდა წარდგენილი გარემოსდაცვითი ნებართვის გასაცემად საჭირო ყველა დოკუმენტი. ბრალდებულმა მხარემ (გარემოს დაცვის სამინისტრომ) კი განაცხადა, რომ დებულება “გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად წარსადგენი განაცხადის და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაფორმების წესის შესახებ” ჯერ არ იყო მიღებული და, ამდენად, საკითხი არ შეიძლებოდა ყოფილიყო განხილვის საგანი.

მნიშვნელოვანია ასევე, განხილულ იქნეს დოკუმენტების გარემოს დაცვის სამინისტროსთვის წარდგენის ვადის საკითხიც. გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტი აწარმოებს მონაცემების შეგროვებას პირველი კატეგორიის იმ საქმიანობების შესახებ, რომლებზეც გაცემულ იქნა



გარემოსდაცვითი ნებართვები, ნებართვის მისაღებად საჭირო დოკუმენტების წარდგენისა და ნებართვის გაცემის თარიღების მითითებით. როგორც აღმოჩნდა, ხშირ შემთხვევაში გარემოსდაცვითი ნებართვები გაცემული იყო 45 დღის ვადაზე ადრე ან სამი თვის ვადაზე გვიან. კანონმდებლობის მოთხოვნებისადმი ამგვარი შეუსაბამობა ახსნილ იქნა იმ გარემოებით, რომ პროექტის განმანორციელებლები საჭირო დოკუმენტაციას ცალ-ცალკე, სხვადასხვა დროს წარადგენენ და, ამდენად, დოკუმენტების წარდგენის რეალური თარიღის დადგენა რთულია და ბევრ დროს მოითხოვს.

განაცხადის წარდგენასთან დაკავშირებით ყურადღება უნდა გამახვილდეს კიდევ ერთ გარემოებაზე. საზოგადოებისთვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონის მე-15 მუხლი და “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-13 მუხლი ავალდებულებს პროექტის განმანორციელებელს სხვა დოკუმენტებთან ერთად წარადგინოს გზშ-ს ანგარიშის მოკლე ანოტაცია (არატექნიკური რეზიუმე). როგორც ინტერვიუებიდან გაირკვა, პროექტის განმანორციელებლები, განსაკუთრებით ადგილობრივები, არ ამზადებენ გზშ-ს ანგარიშების მოკლე ანოტაციებს. დეპარტამენტის თანამშრომლებმა განაცხადეს, რომ პროექტის განმანორციელებლები არ ემორჩილებიან დადგენილ წესებს, რადგან მათ მიაჩნიათ, რომ ეს დროისა და თანხის უსარგებლო ხარჯვაა, დეპარტამენტი კი ვერ ახერხებს მათ დარწმუნებას აღნიშნული დოკუმენტის აუცილებლობაში. ამის გამო დეპარტამენტის წარმომადგენლები თვითონ აცნობენ მოკლედ წარდგენილ გზშ-ს ანგარიშს საჯარო განხილვაზე დამსწრეებს ასეთი პირების საერთოდ არსებობის შემთხვევაში.

აღსანიშნავია ასევე, რომ “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონი (მუხლი 7) ავალდებულებს გარემოს დაცვის სამინისტროს, რომ პირველი კატეგორიის საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცესში, საზოგადოების ინფორმირების მიზნით, განაცხადის მიღებიდან 10 დღის ვადაში, უზრუნველყოს პრესაში განაცხადთან ერთად წარდგენილი მოკლე ანოტაციის გამოქვეყნება, რომელსაც თან უნდა დაერთოს ინფორმაცია საქმიანობის განხორციელების საკითხებთან დაკავშირებული საჯარო განხილვის დროისა და ადგილის შესახებ. როგორც გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტის უფროსმა აღნიშნა, ეს ვალდებულება გარკვეული პერიოდის განმავლობაში არ სრულდებოდა. სამინისტრომ მხოლოდ 2001 წლის ბოლოდან დაიწყო დაგეგმილ პროექტებთან დაკავშირებით ინფორმაციის გამოქვეყნება პრესაში.

### სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა და მისი რეგისტრაცია

იმდენად, რამდენადაც კანონმდებლობა ნათლად არ განსაზღვრავს განაცხადის წარდგენისთვის საჭირო მოთხოვნებს, გაუგებარია, რა დოკუმენტები ექვემდებარება სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზას. “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ” დებულების ის მუხლები, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის საგანს, ურთიერთსაწინააღმდეგოა. დებულების მე-10 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა უტარდება “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” და “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” კანონებით და, ასევე, “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულებით განსაზღვრულ დოკუმენტაციას. ამავე დროს, იმავე დებულების წინა მუხლის თანახმად, “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ობიექტს წარმოადგენს კანონმდებლობაში მითითებული სამეწარმეო და სხვა სახის საქმიანობათა საპროექტო ან ნებისმიერი სხვა

*სახის დამსახურებელი დოკუმენტაცია მათი დამუშავების სხვადასხვა სტადიაზე, აგრეთვე გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (პირველი კატეგორიის საქმიანობებისათვის).“.*

დებულების 21-ე მუხლით განსაზღვრულია ის ინფორმაცია, რომელიც უნდა აისახოს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნაში. მუხლში ასევე აღნიშნულია, რომ დანართის სახით დებულებას თან ერთვის დასკვნის ნიმუში. ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ ერთსა და იმავე დებულებაშიც კი მოთხოვნები იმ ინფორმაციის თაობაზე, რომელიც უნდა აისახოს დასკვნაში, განსხვავებულია. გარდა ამისა, არც დებულების 21-ე მუხლი და არც დანართი არ მოითხოვს იმ დოკუმენტების განსაზღვრას, რომლებიც დაექვემდებარა სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზას. საინტერესოა, ამგვარი შეუსაბამობების პირობებში როგორ ხდება ამ საკითხის მოგვარება პრაქტიკაში. ვინაიდან კანონმდებლობა არ მოითხოვს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნაში იმ დოკუმენტების მითითებას, რომელიც დაექვემდებარა ექსპერტიზას, ხშირად სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნებში გვხვდება შემდეგი სახის ჩანაწერები: “პროექტის სტადია – გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში”; შემდგომ ნაწილში “ინფორმაცია საპროექტო დოკუმენტაციის შესახებ”, სადაც, ჩვეულებრივ, წარმოდგენილია პროექტის მოკლე მიმოხილვა, შესაძლოა იმ დოკუმენტების იდენტიფიცირება, რომელიც დაექვემდებარა ექსპერტიზას. თუმცა აქ წარმოდგენილი დოკუმენტები / მონაცემები / ინფორმაცია არ შეესაბამება კანონმდებლობით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. ხშირ შემთხვევაში არც პროექტის დოკუმენტაციის მიღების თარიღია მითითებული.

მოკლედ უნდა იქნეს მიმოხილული სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზაში მონაწილე ექსპერტთა საკითხიც. დებულება “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ” განსაზღვრავს საპროექტო დოკუმენტაციის ექსპერტიზაში მონაწილეობისათვის დამოუკიდებელი ექსპერტების მოწვევის მოთხოვნებს. სხვა მოთხოვნებთან ერთად დებულება (მე-12 მუხლი) კრძალავს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დამოუკიდებელ ექსპერტთა რეესტრში იმ პირთა რეგისტრირებასა და შემდგომში სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცედურაში “დამოუკიდებელი ექსპერტის” სტატუსით მონაწილეობას, რომლებიც მონაწილეობდნენ საპროექტო დოკუმენტაციის დამუშავებაში, ან არიან ინვესტორთან სხვა ფორმით შრომით ურთიერთობაში მყოფი პირები. რამდენიმე რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ მათ (ან ისინი იცნობენ მათ, ვისაც) მიუღიათ მონაწილეობა როგორც სხვადასხვა პროექტების საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებაში, ასევე სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცესშიც დამოუკიდებელ ექსპერტთა სტატუსით. დროის სიმცირის გამო ვერ მოხერხდა ამ საკითხის სიღრმისეულად გამოკვლევა და დადგენა იმისა, არსებობს თუ არა ისეთი შემთხვევები, როდესაც ერთი და იგივე ექსპერტი მონაწილეობდა ერთი და იმავე პროექტის საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებასა და ექსპერტიზის პროცედურაში.

**გადაწყვეტილების მიღების პროცესი**

როგორც აღინიშნა, სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა შეიძლება იყოს დადებითი ან უარყოფითი. დადებითი დასკვნა გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის წინაპირობაა. დადებითი ან უარყოფითი დასკვნის გაცემის საფუძვლები აღწერილ იქნა 5.4 ქვეთავში, თუმცა, ამასთან დაკავშირებით, ყურადღება უნდა გამახვილდეს კიდევ რამდენიმე მნიშვნელოვან საკითხზე.

“სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ” დებულების 22-ე მუხლის თანახმად, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა გაიცემა, თუ პროექტის

დოკუმენტაცია: (ა) შეესაბამება საქართველოში მოქმედ კანონმდებლობას და საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედ გარემოს დაცვის ნორმებსა და სტანდარტებს; (ბ) მასში მოყვანილი საქმიანობის განხორციელება განსაზღვრულ ადგილსა და გარემოებაში არ გამოიწვევს გარემოს მდგომარეობისა და ბუნებრივი რესურსების შეუქცევად ხარისხობრივ და თვისობრივ ცვლილებებს; და (გ) ითვალისწინებს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ან თავიდან აცილების ღონისძიებებს, ავარიული სიტუაციების შესაძლებელი შედეგების ლიკვიდაციის ღონისძიებების ჩათვლით.

იგივე მუხლი განსაზღვრავს უარყოფითი დასკვნის გაცემის საფუძვლებს. მუხლის თანახმად, უარყოფითი დასკვნა გაიცემა იმ შემთხვევაში, თუ წარმოდგენილი დოკუმენტაციის სრულყოფილი შესწავლის შემდეგ დადგინდება, რომ დაგეგმილი საქმიანობა მთლიანობაში ვერ აკმაყოფილებს ამ ზემოჩამოთვლილ პირობებს ან მათ მნიშვნელოვან ნაწილს. ამ შემთხვევაში გაუგებარია, თუ როგორ შეიძლება განისაზღვროს “მნიშვნელოვანი” ნაწილი და როგორი პროცედურა უნდა იქნეს გამოყენებული იმ შემთხვევაში, როდესაც პროექტის დოკუმენტაცია სრულად ვერ აკმაყოფილებს მოთხოვნებს, მაგრამ მაინც შეიძლება მისი გაუმჯობესება დამატებითი კვლევისა და/ან დამატებითი ინფორმაციის წარმოდგენის საფუძველზე.

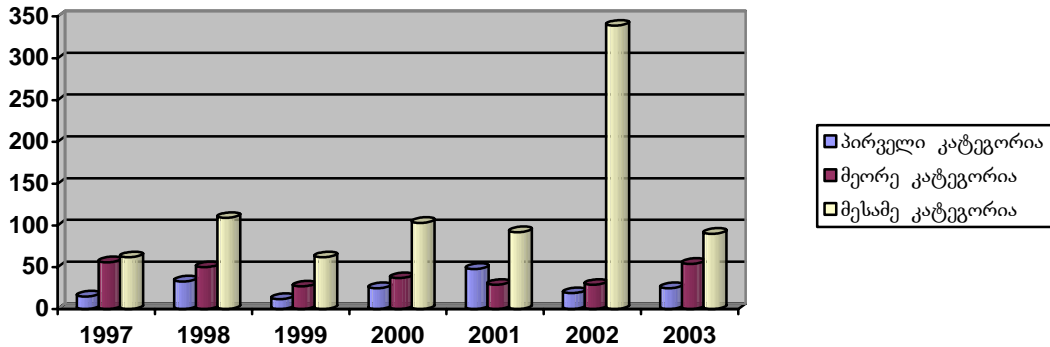
საქართველოს კანონში “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” (მუხლი 5) და დებულებაში “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ” (მუხლი 7) წარმოდგენილია ორი დებულება, რომელიც განსაზღვრავს ექსპერტიზის ჩამტარებელი ორგანოსთვის სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დაწყებამდე დამატებითი ინფორმაციის წარდგენის შესახებ მოთხოვნებს. გარდა ამისა, “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ” დებულების მე-7 მუხლი პროექტის განმანორციელებელს ანიჭებს უფლებას დროებით შეაჩეროს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა და წარადგინოს კორექტირებული დოკუმენტაცია. თუმცა კანონმდებლობა არ აძლევს უფლებას ექსპერტიზის ჩამტარებელ ორგანოს მოითხოვოს პროექტის განმანორციელებლისაგან დამატებითი კვლევების ჩატარება ან დოკუმენტაციის შესწორება სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცესში, რათა დოკუმენტაციამ სრულად დააკმაყოფილოს მოთხოვნები.

საქართველოში ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობა თითქმის არაფერს ამბობს იმის შესახებ, თუ რა ხდება უარყოფითი დასკვნის გაცემის შემთხვევაში. მხოლოდ “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-4 მუხლშია აღნიშნული, რომ ექსპერტიზის ჩატარებაზე პასუხისმგებელი უწყება ვალდებულია მიაწოდოს შესაბამის (?) ორგანოებს ინფორმაცია, იმ პროექტების შესახებ, რომელთაც არ მიუღიათ სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა. არც კანონი “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” და არც დებულება “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ” არაფერს ამბობს იმის თაობაზე, შეიძლება თუ არა, უარყოფითი პროექტი ხელმეორედ იქნეს წარდგენილი გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად და თუ ეს შესაძლებელია, როგორია ამის წინაპირობები.

გარემოს დაცვის სამინისტრო გასცემს 60-70 გარემოსდაცვით ნებართვას ყოველწლიურად პირველი და მეორე კატეგორიის საქმიანობებზე (იხ. დიაგრამა 1), თუმცა დღემდე ცნობილია სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის უარყოფითი დასკვნის გაცემის და, შესაბამისად, გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის მხოლოდ ერთი შემთხვევა (პროექტის განმანორციელებელი გეგმავდა სამი ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობას დაცულ ტერიტორიაზე). ზოგიერთმა რესპონდენტმა ეს ფაქტი ახსნა იმ გარემოებით, რომ, ჩვეულებრივ, პროექტის განმანორციელებლები პროექტის დაგეგმვის

ადრეულ ეტაპზე გადიან კონსულტაციებს გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტის თანამშრომლებთან და ამით თავიდან იცილებენ შემდგომ გართულებებს პროექტის განხილვის დროს. ჩვენი აზრით, ამგვარი დასაბუთება საკმაოდ საეჭვოა, თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ კანონმდებლობა არ ადგენს მოთხოვნებს სკოპინგის ეტაპისთვის და არც დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების გამართვის პრაქტიკაა ჩამოყალიბებული. ნათელია, რომ უარყოფითი დასკვნების გაცემის ამგვარი იშვიათობის საფუძველი სხვაგან უნდა ვეძიოთ. სავარაუდოდ, შესაძლებელია გამოიყოს ოთხი ძირითადი მიზეზი იმისა, რის გამოც გაიცემა მხოლოდ დადებითი დასკვნები: (1) მოქმედი კანონმდებლობა ძალზე ბუნდოვანია, რაც იძლევა მანევრირებისა და მისი სხვადასხვაგვარად ინტერპრეტირების საშუალებას; (2) პროექტის განმახორციელებლები ქირაობენ “სწორ” საკონსულტაციო ფირმებს; (3) პროექტების უკან დგანან გავლენიანი პირები; და (4) დაბალია საზოგადოების მონაწილეობის დონე. სავარაუდოა, რომ ეს ფაქტორები ერთდროულად განაპირობებენ დადებითი დასკვნების გაცემას. რესპონდენტების დიდმა ნაწილმა ასევე აღნიშნა, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში გადაწყვეტილებები პოლიტიკურ ხასიათს ატარებენ და ნაკლებად ეფუძნებიან ეკონომიკურ, სოციალურ და გარემოსდაცვით ასპექტებს.

**დიაგრამა 1. გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ 1997-2003 წლებში პირველი, მეორე და მესამე კატეგორიის საქმიანობებზე გაცემული ნებართვების რაოდენობა<sup>6</sup>**



წყარო: გარემოს დაცვის სამინისტრო, გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტი, 2004.

ზემოთ განხილულთან დაკავშირებით კიდევ ერთი კომენტარი უნდა გაკეთდეს: “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი ავალდებულებს გარემოს დაცვის სამინისტროს, შეატყობინოს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისა და საზოგადოების წარმომადგენლებს მათ მიერ გამოთქმული არგუმენტირებული შენიშვნების გათვალისწინების/გაუთვალისწინებლობის შესახებ. როგორც გაირკვა, კანონით განსაზღვრული ეს ვალდებულება არასდროს შესრულებულა.

**გარემოსდაცვითი ნებართვის რეგისტრაცია**

როგორც წინა თავებში იქნა აღნიშნული, სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნის გაცემის შედეგად გაიცემა გარემოსდაცვითი ნებართვა. იმდენად, რამდენადაც ჯერჯერობით არ არის მიღებული დებულება, რომელიც განსაზღვრავს გარემოსდაცვითი ნებართვის რეგისტრაციის წესებს, გაცემული გარემოსდაცვითი ნებართვის ხელმოწერის საკითხი კვლავ განსჯის საგნად რჩება. როგორც ინტერვიუებიდან გაირკვა, თავიდან, რამდენიმე წლის განმავლობაში, პირველი კატეგორიის საქმიანობაზე გაცემული გარემოსდაცვითი ნებართვის პირველ გვერდზე (ანუ თვით ნებართვაზე) ხელს აწერდა მხოლოდ გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტის უფროსი, თუმცა 2001 წლიდან ეს წესი შეიცვალა. ამჟამად, ნებართვას ხელს აწერს როგორც დეპარტამენტის უფროსი, ასევე გარემოს დაცვის მინისტრი, თუმცა როგორც ჩანს, ეს წესი ყველას არ აკმაყოფილებს.

<sup>6</sup> როგორც დიაგრამიდან ჩანს, 2003 წელს განსაკუთრებით გაიზარდა მე-3 კატეგორიის საქმიანობებზე გაცემული გარემოსდაცვითი ნებართვების რაოდენობა. ამგვარი ზრდა გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტის თავმჯდომარის მიერ ახსნილ იქნა ორი გარემოებით: (1) 2002 წლამდე გარემოს დაცვის სამინისტროს ფინანსური რესურსების უკმარისობის გამო არ შეეძლო გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემა საქმიანობებზე (იგულისხმება ნებართვის დასაბეჭდად განკუთვნილი სპეციალურად დაცული ქაღალდი). გარემოს დაცვის სამინისტრო ამ პერიოდში გასცემდა მხოლოდ სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებით დასკვნებს. 2002 წლიდან კი სამინისტრომ დაიწყო როგორც ახალ საქმიანობებზე, ისე ადრე გაცემულ დადებით დასკვნებზე გარემოსდაცვითი ნებართვების გაცემა; (2) ამ წელს განსაკუთრებით დიდი რაოდენობით იქნა გაცემული გარემოსდაცვითი ნებართვები სამცხე-ჯავახეთის რეგიონში გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოს მიერ ხის სახერხ საამქროებზე.

როგორც ერთ-ერთი ოფიციალურმა პირმა ინტერვიუზე აღნიშნა, იმის გათვალისწინებით, რომ შესაბამისი დეპარტამენტი თავად უძღვება ექსპერტიზის მთელ პროცესს, დეპარტამენტის უფროსის ხელმოწერა საკმარისი უნდა იყოს ნებართვის გაცემის დასადასტურებლად. ამ მოსაზრებას არ ეთანხმება გარემოს დაცვის მინისტრი. მინისტრის აზრით, გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემა წარმოადგენს მრავალმხრივ პროცესს, რომელშიც ჩართულია უამრავი სხვადასხვა დეპარტამენტი, სახელმწიფო უწყება და დაინტერესებული მხარე, ამდენად, მხოლოდ გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტის უფლებამოსილება არ უნდა იყოს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება. მინისტრი ასევე თვლის, რომ მინისტრის ხელმოწერა წარმოადგენს იმის გარანტიას, რომ დეპარტამენტის თანამშრომლები თავის სამუშაოს უფრო ხარისხიანად შეასრულებენ, თუმცა, ჩვენი აზრით, უფრო სავარაუდოა, რომ მინისტრი არ არის ბოლომდე დარწმუნებული, რომ დეპარტამენტი ადეკვატურად გაუძღვება პროცესს და დამოუკიდებლად მიიღებს სწორ გადაწყვეტილებას, მინისტრის ხელმოწერა კი უბრალოდ დამატებითი შემოწმების საშუალებას იძლევა.

მიღებული გადაწყვეტილების ოფიციალური პირის ხელმოწერით დადასტურების საკითხი ასევე დაკავშირებულია იმასთან, თუ ვინ აიღებს საბოლოო პასუხისმგებლობას გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურების დარღვევით ჩატარების ან გადაწყვეტილების მიკერძოებით მიღების შემთხვევაში.

**გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემამდე ან გაცემის შემდგომ მოსაპოვებელი ლიცენზიები/ნებართვები**

როგორც ერთ-ერთ წინა თავში იქნა აღნიშნული, გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემამდე ან გაცემის შემდგომ პროექტის განმახორციელებელმა უნდა მიიღოს რამდენიმე სხვა ლიცენზია თუ ნებართვა. ასეთი ლიცენზიებისა თუ ნებართვების აღების თანმიმდევრობა ყოველთვის არ არის ნათლად განსაზღვრული კანონმდებლობით. კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” არ მოიცავს არანაირ მითითებას იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ და როდის უნდა იქნეს გაცემული ასეთი ლიცენზიები/ნებართვები, ხოლო სხვა სექტორული კანონები ან მოკლე მინიშნებით იფარგლება, ან საერთოდ არ ახსენებს ამ საკითხს.

მაგალითად, *საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”* განსაზღვრავს, რომ წყალსარგებლობის ლიცენზია შეიძლება გაცემულ იქნეს მხოლოდ გარემოსდაცვითი ნებართვის მიღების შემდეგ, მაგრამ ამავე დროს არ განიხილავს ისეთი შემთხვევების შესაძლებლობას, როდესაც შეუძლებელია წყალსარგებლობის ლიცენზიის გაცემა, მიუხედავად იმისა, რომ გარემოსდაცვითი ნებართვა შეიძლება გაცემულიც კი იყოს. წყალსარგებლობის ლიცენზიები გაიცემა გარემოს დაცვის სამინისტროსა (პროცესს უძღვება სამინისტროს წყლის დაცვის მთავარი სამმართველო) და მისი ტერიტორიული ორგანოების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში. *საქართველოს კანონი “ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ”* ამ საკითხთან მიმართებაში უფრო დეტალურია. კანონის თანახმად, გარემოსდაცვით ნებართვას თან უნდა ახლდეს ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების ზღვრულად დასაშვები ნორმები (ლიმიტი). ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების ლიმიტები გაიცემა გარემოს დაცვის სამინისტროსა (პროცესს უძღვება ატმოსფერული ჰაერის დაცვის მთავარი სამმართველო) და მისი ტერიტორიული ორგანოების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში ხუთი წლის ვადით.

რაც შეეხება **საქართველოს კანონს “ცხოველთა სამყაროს შესახებ”**, ის გარკვეულწილად განსაზღვრავს ცხოველთა სამყაროს ობიექტებით სარგებლობის ლიცენზიებისა და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურებს შორის კავშირს, თუმცა აქაც შეინიშნება გარკვეული შეუსაბამობები. “ცხოველთა სამყაროს შესახებ” კანონის 41-ე მუხლის თანახმად, ლიცენზია ცხოველთა სამყაროს ობიექტებით სარგებლობაზე არ გაიცემა, თუ განმცხადებელს არ წარმოუდგენია საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვა. კანონის მიხედვით, ცხოველთა სამყაროს ობიექტებით სარგებლობის ერთ-ერთ ფორმას, რომელიც საჭიროებს ლიცენზირებას, წარმოადგენს სამონადირეო მეურნეობების შექმნა. ლიცენზიას ამგვარ საქმიანობაზე გაცემს გარემოს დაცვის სამინისტრო. ამავე დროს, “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის თანახმად, სამონადირეო მეურნეობის შექმნა განეკუთვნება მე-2 კატეგორიის საქმიანობას და, ამდენად, არ საჭიროებს გზშ-ს ჩატარებას. თუმცა, იმავე კანონის თანახმად, სამონადირეო მეურნეობის სამენეჯმენტო გეგმა განეკუთვნება პირველი კატეგორიის საქმიანობას და საჭიროებს გზშ-ს ჩატარებას.

რაც შეეხება ამა თუ იმ საქმიანობის განხორციელებისას ცხოველთა სამყაროს ობიექტებსა და მათ საბინადრო გარემოზე პოტენციურ ზემოქმედებას, “ცხოველთა სამყაროს შესახებ” საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცესში სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის შედგენისას აუცილებელია ცხოველთა სამყაროს ობიექტებზე საქმიანობის შესაძლო გავლენის გათვალისწინება.

**“წიაღის შესახებ” საქართველოს კანონი** არ იძლევა განმარტებას გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემისა და წიაღით სარგებლობის ლიცენზიის გაცემის პროცედურებს შორის კავშირზე, თუმცა “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონი ითვალისწინებს გზშ-ს ჩატარებას და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემას ზოგიერთ ისეთ საქმიანობაზე, რომელიც “წიაღის შესახებ” კანონით ექვემდებარება ლიცენზირებას.

ნარჩენების განთავსებასთან დაკავშირებული საკითხები საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით არ რეგულირდება, ვინაიდან კანონპროექტი “ნარჩენების მართვის შესახებ” ჯერ კიდევ არ არის მიღებული. თუმცა კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” ითვალისწინებს ცალკე ნებართვის არსებობას ნარჩენების გადაამუშავებისა და განთავსებისათვის (პირველი კატეგორიის საქმიანობა). ინტერვიუებიდან გამოვლინდა, რომ სამრეწველო ნარჩენების განთავსების საკითხი, როგორც წესი, ადგილობრივ ხელისუფლებასთან შეთანხმებით წყდება.

ზემოთ აღნიშნული ლიცენზიებისა და ნებართვების გარდა, არსებობს კიდევ სხვა სანებართვო დოკუმენტები, რომელთა მოპოვებაც აუცილებელია საქმიანობის დაწყებამდე. ჩვეულებრივ, პროექტის განმახორციელებელს სამინისტროში გარემოსდაცვითი ნებართვის მიღებაზე განაცხადის შეტანამდე მოპოვებული უნდა ჰქონდეს უფლება მიწაზე (პროექტის განხორციელების ადგილი) ან თუნდაც წინასწარი თანხმობა; თუმცა ეს მოთხოვნა არ არის ნათლად ჩამოყალიბებული კანონმდებლობაში. იმ შემთხვევაში, თუ დაგეგმილი პროექტის განხორციელების ტერიტორია (მიწა) წარმოადგენს სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწას, მაშინ პროექტის განმახორციელებელმა უნდა მიიღოს ნებართვა სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტისაგან. ამავდროულად, თვით სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწაზე ტყეების გაკაფვა თავისთავად შესაძლოა საჭიროებდეს გარემოსდაცვით ნებართვას, ვინაიდან “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონის თანახმად, ასეთი საქმიანობა განეკუთვნება მეორე და მესამე კატეგორიის საქმიანობებს.

2002 წელს “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონში შეტანილ იქნა ცვლილებები, რომლის თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ საქმიანობა განეკუთვნება პირველ კატეგორიას, პროექტის განმახორციელებელი ასევე ვალდებულია წარუდგინოს გარემოსდაცვის სამინისტროს ცნობა იმის შესახებ, რომ ეს საქმიანობა არ არღვევს სანიტარიულ-ჰიგიენურ ნორმებსა და წესებს. დოკუმენტი გაიცემა სანიტარული ზედამხედველობის სახელმწიფო სამსახურის მიერ, თუმცა, თუ რა სახის უნდა იყოს ეს დოკუმენტი, კანონით არ არის ნათლად განსაზღვრული. თუ პირველ თავში ნათქვამია, რომ ეს უნდა იყოს “შეთანხმება”, შემდგომში აღნიშნული დოკუმენტი მოიხსენიება როგორც “გადაწყვეტილება”.

გასათვალისწინებელია ასევე კიდევ ორი სახეობის დოკუმენტი, რომლის მოპოვებაც საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, აუცილებელია პროექტის განმახორციელებლისათვის. ორივე შემთხვევაში, ამ დოკუმენტების ურთიერთდამოკიდებულება გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურასთან მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული კანონმდებლობით.

ტექნიკური ზედამხედველობის სახელმწიფო ინსპექციის უფროსის 2003 წლის 17 ივლისის №20 ბრძანების თანახმად, ზოგიერთი კატეგორიის საქმიანობა ექვემდებარება ტექნიკური უსაფრთხოების ექსპერტიზას, რომელსაც ატარებს ტექნიკური ზედამხედველობის სახელმწიფო ინსპექცია. ტექნიკური უსაფრთხოების ექსპერტიზის შედეგები უნდა აისახოს “საექსპერტო დასკვნაში”. “საექსპერტო დასკვნა” წარმოადგენს დოკუმენტს, რომელიც მოიცავს ექსპერტიზის ობიექტის ტექნიკური უსაფრთხოების მოქმედ მოთხოვნებთან შესაბამისობის ან შეუსაბამობის შესახებ დასაბუთებულ დასკვნას. ტექნიკური უსაფრთხოების ექსპერტიზას დაქვემდებარებულ საქმიანობათა ნუსხა არ არის კატეგორიებად დაყოფილი, თუმცა გარკვეულწილად ჰგავს “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონით განსაზღვრულ ნუსხას, მიუხედავად იმისა, რომ აბსოლუტურად სხვაგვარად არის ჩამოყალიბებული.

მეორე საკანონმდებლო აქტი, რომელიც გარკვეულწილად ასევე იწვევს დაბნეულობას გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურასთან დაკავშირებით, არის საქართველოს კანონი “სამშენებლო პროექტების სახელმწიფო კომპლექსური ექსპერტიზისა და დამტკიცების შესახებ”. კანონის თანახმად, სახელმწიფო (კომპლექსური) ექსპერტიზის მიზანია, შემოწმდეს მშენებლობის პროექტების შესაბამისობა საქართველოს კანონმდებლობასთან, მშენებლობისათვის დამტკიცებულ კონცეფციებსა და სახელმწიფო პროგრამებთან, სამშენებლო ნორმებსა და წესებთან. სახელმწიფო კომპლექსური ექსპერტიზა ტარდება ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტროს მიერ. ამასთან, კანონის თანახმად, სახელმწიფო კომპლექსური ექსპერტიზა თავად მოიცავს ორი სახის ექსპერტიზას – ტექნოლოგიურ ექსპერტიზას (ტარდება ეკონომიკის სამინისტროს მიერ), და ეკოლოგიურ ექსპერტიზას (ტარდება გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ), თუმცა მთელ პროცესს კოორდინირებას უწევს ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტრო. სახელმწიფო კომპლექსური ექსპერტიზის შედეგები აისახება “კრებსით დასკვნაში”. დადებით დასკვნას ამოწმებს და შესაბამის დოკუმენტს გასცემს ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტრო. მშენებლობის უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტის სახე არ არის განსაზღვრული კანონით, თუმცა, კანონის თანახმად, ეს დოკუმენტი წარმოადგენს ძირითად იურიდიულ დოკუმენტს საქართველოს ტერიტორიაზე მშენებლობის დაწყებისთვის. საქმიანობათა ჩამონათვალი, რომელიც ექვემდებარება სახელმწიფო კომპლექსურ ექსპერტიზას, არ შეესაბამება “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონით განსაზღვრულ საქმიანობათა ჩამონათვალს.



ფაქტია, რომ საქართველოს კანონი “მშენებლობის პროექტების სახელმწიფო კომპლექსური ექსპერტიზისა და დამტკიცების შესახებ” აბსოლუტურად არ იღებს მხედველობაში გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის იმ პროცედურებს, რომელიც განსაზღვრულია კანონებით “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” და “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ”. გარდა ამისა, აღნიშნული კანონი ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტროს ანიჭებს უფლებამოსილებას, დაამტკიცოს სახელმწიფო კომპლექსურ ექსპერტიზაში ჩართული ყველა სამინისტროს სახელმძღვანელო დოკუმენტები (დებულებები, ინსტრუქციები, სახელმძღვანელოები) და გააკონტროლოს მათი საქმიანობა.

**საქართველოს კანონი “ნავთობისა და გაზის შესახებ”** ასევე უნდა იქნეს განხილული, ვინაიდან ის ნავთობისა და გაზის პროექტებისთვის განსაზღვრავს გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის განსხვავებულ პროცედურებს.

კანონი “ნავთობისა და გაზის შესახებ” მიღებულ იქნა 1999 წლის 16 აპრილს. კანონი არეგულირებს ნავთობისა და გაზის ოპერაციებთან დაკავშირებულ საკითხებს საქართველოში. ამ კანონის საფუძველზე შეიქმნა ახალი უწყება – ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტო, რომელიც განახორციელებს სახელმწიფო კონტროლს ნავთობისა და გაზის ოპერაციებზე საქართველოში. სააგენტოს მიეცა უფლებამოსილება (ა) დადოს ხელშეკრულებები ინვესტორებთან ნავთობისა და გაზის რესურსებით ძებნა-ძიებასთან და ექსპლუატაციასთან დაკავშირებით საქართველოს ტერიტორიაზე, (ბ) ხელშეკრულებაში მითითებული პირობების შესაბამისად გასცეს ლიცენზიები ნავთობისა და გაზის რესურსების გამოყენებაზე. სხვა ფუნქციათა შორის კანონის მე-8 მუხლით სააგენტოს მიენიჭა უფლებამოსილება სახელმწიფოს სახელით გასცეს ნავთობისა და გაზის პროექტების განხორციელებისათვის საჭირო ყველა აუცილებელი ნებართვა, ლიცენზია, სერტიფიკატი და სხვა დოკუმენტები.<sup>7</sup>

“ნავთობისა და გაზის ოპერაციების წარმოების მარეგულირებელი ეროვნული წესები” (დამტკიცებულია საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოს უფროსის 2002 წლის №2 ბრძანებით) განსაზღვრავს ნავთობისა და გაზის ოპერაციების წარმოების უფრო დეტალურ წესებს. ამ დებულების მიხედვით, სააგენტოს უფლება აქვს ნებართვა გასცეს შემდეგ საქმიანობებზე: (ა) საველე გეოფიზიკური ოპერაციები; (ბ) ჭაბურღილების ბურღვა; (გ) ჭაბურღილის მნიშვნელოვანი კაპიტალურ რემონტი და ახალი ჰორიზონტის ათვისება; (დ) საზღვაო მშენებლობა; (ე) ლიკვიდაცია; (ვ) ნავთობისა და გაზის ნარჩენების ჩაჭირვნა; (ზ) ნავთობისა და გაზის ნარჩენების განთავსება; (თ) ნავთობისა და გაზის გადამამუშავებული ნაგებობის მშენებლობა; (ი) გაზის დაწვა და/ან ატმოსფეროში გაფრქვევა.

დებულების მე-9 თავი მთლიანად ეძღვნება გარემოს დაცვასთან დაკავშირებულ საკითხებს და მათ შორის გზშ-ს ანგარიშსა და მისი განხილვისა და დამტკიცების პროცედურებს. უფრო კონკრეტულად კი, იმისათვის, რათა პროექტის განმახორციელებელმა მიიღოს ნებართვა ზემოჩამოთვლილიდან ერთ-ერთ საქმიანობაზე, მან განაცხადი უნდა შეიტანოს სააგენტოში. დებულების 143-ე მუხლის თანახმად, განაცხადს თან უნდა ახლდეს გზშ-ს ანგარიში და გარემოს დაცვის გეგმა. სააგენტოს უფლება აქვს განიხილოს და

<sup>7</sup> იმავე მუხლის თანახმად, სააგენტოს განაცხადის მიღებისთანავე საქართველოს ყველა სამთავრობო დაწესებულება ვალდებულია, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, მოამზადოს და გადასცეს მას მოთხოვნილი ინფორმაცია.

დაამტკიცოს გზმ-ს ანგარიში 30 დღის განმავლობაში. გამონაკლის შემთხვევებში განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების ეს პერიოდი შეიძლება 90 დღემდე გაგრძელდეს იმისათვის, რათა გზმ-ს ანგარიში მოყვანილ იქნეს შესაბამისობაში საქართველოში მოქმედ გარემოსდაცვით კანონმდებლობასთან. მას შემდეგ რაც დადგინდება, რომ გზმ-ს ანგარიში შეესაბამება კანონმდებლობის მოთხოვნებს, სააგენტომ 30 დღის ვადაში უნდა დაამტკიცოს გარემოს დაცვის გეგმა.

რაც შეეხება სხვა უწყებებთან კოორდინაციას, ამის შესახებ აღნიშნულ დოკუმენტში მხოლოდ ორი დებულებაა წარმოდგენილი. კერძოდ, 272-ე მუხლის თანახმად, ნებისმიერ ფართობზე ტენდერის გამოცხადებამდე არანაკლებ 60 დღით ადრე, სააგენტომ შესაბამის სამთავრობო უწყებებს, მათ შორის გარემოს დაცვის სამინისტროს, უნდა წარუდგინოს ტენდერზე გამოსატანი ფართობების ჩამონათვალი, ადგილმდებარეობისა და საზღვრების აღწერილობის ჩათვლით. 273-ე მუხლში კი ნათქვამია, რომ ყველა სამთავრობო უწყებას შეუძლია (!) მიაწოდოს სახელმწიფო სააგენტოს ინფორმაცია ფართობზე არსებული ცნობილი ეკოლოგიური, კულტურული ან სხვა თავისებურებების შესახებ, რომლებზეც მოსალოდნელია ნავთობისა და გაზის ოპერაციების უარყოფითი ზემოქმედება ან ისეთი ფართობის შესახებ, რომელსაც სჭირდება “სპეციალური ნებართვა” (?). სააგენტომ უნდა განიხილოს ინფორმაცია და მიაწოდოს თავისი მოსაზრებები ტენდერის პოტენციურ მონაწილეებს.

საზოგადოების მონაწილეობა რეგულირდება დოკუმენტის ერთადერთი, კერძოდ კი, 148-ე მუხლით. მიუხედავად იმისა, რომ მუხლის სახელწოდებაა “საზოგადოების მონაწილეობა,” ის შემოიფარგლება მხოლოდ შეზღუდული ინფორმაციის გავრცელებით, ანუ ინფორმაციის გაცვლით “ერთი მიმართულებით” და კომენტარების ფაქტობრივად არანაირი შესაძლებლობით. მუხლის თანახმად: *“საზოგადოების ნებისმიერ წევრს შეუძლია მიმართოს სააგენტოს და მიიღოს ინფორმაცია და გაეცნოს გარემოზე ზემოქმედების ანგარიშს. სააგენტომ უნდა დაადგინოს დროის ის პერიოდი, რომლის განმავლობაშიც საზოგადოების წარმომადგენლებს შეუძლიათ წარადგინონ წერილობითი შენიშვნები გზმ-ს ანგარიშთან დაკავშირებით. სააგენტოს ასევე შეუძლია ჩაატაროს გზმ-ს საჯარო განხილვა, თუ გადაწყვეტს, რომ ეს ნამდვილად პასუხობს საზოგადოების ინტერესებს.”* ყურადსაღებია ის გარემოება, რომ იგივე წესი არ ვრცელდება გარემოს დაცვის გეგმაზე.

იმის გამო, რომ კანონი “ნავთობისა და გაზის შესახებ” აყალიბებს განსხვავებულ წესებს ნავთობისა და გაზის ოპერაციებთან დაკავშირებით, ცვლილებები იქნა შეტანილი კანონში “წიაღის შესახებ”. თუმცა სადავო რჩება “ნავთობისა და გაზის ოპერაციების წარმოების მარეგულირებელი ეროვნული წესების” საქართველოში მოქმედ სხვა გარემოსდაცვით კანონებთან (განსაკუთრებით კი, კანონებთან “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” და “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ”) შესაბამისობის საკითხი.

გასაკვირია, მაგრამ ფაქტია, რომ “ნავთობისა და გაზის ოპერაციების წარმოების მარეგულირებელი ეროვნული წესებით” დადგენილი ნებართვის გაცემის პროცედურები, რომლებიც ხშირად მოიხსენიება როგორც “ერთი გაჩერების” პრინციპი, როგორც ინტერვიუებიდან გამოირკვა, დიდ მოწონებას იმსახურებს გარემოს დაცვის სამინისტროს ზოგიერთი თანამშრომლის მხრიდან. მათი აზრით, სასურველია, რომ მსგავსი მიდგომა გამოყენებულ იქნეს სხვა ისეთი პროექტების მიმართ, როგორცაა, მაგალითად, სოფლის მეურნეობისა და სატრანსპორტო პროექტები. მათი აზრით, სააგენტო ინვესტორს უადვილებს ნებართვების მოპოვების პროცესს, ასრულებს რა შუამდგომლის როლს ინვესტორსა და იმ უფლებამოსილ ორგანოებს შორის, რომლებიც გასცემენ სხვადასხვა სახის ნებართვებს. თუმცა რეალურად “ნავთობისა და გაზის ოპერაციების წარმოების



სამინისტროს გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტიც.

ნავთობისა და გაზის პროექტებთან დაკავშირებით დამატებით უნდა იქნეს აღნიშნული “ნავთობისა და გაზის შესახებ” საქართველოს კანონში ბოლო დროს შეტანილი ცვლილებების (2002 წლის 25 დეკემბერი) შესახებ. აღნიშნული ცვლილებების თანახმად, შემოღებული ნავთობისა და გაზის ოპერაციების გარდა, ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელ სახელმწიფო სააგენტოს მიენიჭა უფლებამოსილება გასცეს ლიცენზიები ნავთობის გადამუშავებაზე, გაზის დამუშავებასა და საქართველოს ტერიტორიაზე ნედლეულის და ნავთობგაზპროდუქტების ტრანსპორტირებაზე. სააგენტოს ასევე მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება ზედამხედველობა და კონტროლი გაუწიოს ნავთობის გადამუშავების, გაზის დამუშავებისა და ტრანსპორტირების საქმიანობას.

აღსანიშნავია, რომ არ არის ნათლად განსაზღვრული აღნიშნული ლიცენზიების ურთიერთდამოკიდებულება გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურასთან. სხვა სახელმწიფო უწყებების მიერ გაცემულ ლიცენზიებთან/ნებართვებთან ურთიერთდამოკიდებულებას ასახავს კანონის მხოლოდ ერთადერთი მუხლი (მუხლი 30<sup>2</sup>), რომლის თანახმად, “საქმიანობის არსებული ლიცენზიის მფლობელმა ამ კანონის ამოქმედებიდან 6 თვის განმავლობაში სააგენტოში უნდა შეიტანოს განაცხადი საქმიანობის ლიცენზიის მისაღებად”.<sup>9</sup> არც გზშ-სთან და არც გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება უშუალოდ კანონის მიერ. თუმცა, ყურადსაღებია, რომ “ნავთობის გადამუშავებისა და გაზის დამუშავების საქმიანობის ლიცენზიის განაცხადის ფორმის დამტკიცების შესახებ” დებულება (დამტკიცებულია საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოს უფროსის 2003 წლის 24 ივნისის №12 ბრძანებით) ავალდებულებს პროექტის განმანორციელებელს ლიცენზიის მისაღებად სხვა აუცილებელ დოკუმენტებთან ერთად სააგენტოს წარუდგინოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში.

როგორც აღნიშნულიდან ჩანს, სავარაუდოა, რომ ნავთობის გადამუშავების, გაზის დამუშავებისა და ტრანსპორტირების საქმიანობებზე ვრცელდება ნებართვების გაცემის ისეთივე რეჟიმი, როგორც ზემოთ აღწერილ ნავთობისა და გაზის ოპერაციებზე. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არც კანონით “ნავთობისა და გაზის შესახებ” და არც კანონქვემდებარე აქტებით არ არის ნათლად განსაზღვრული ნებართვების/ლიცენზიების გაცემის პროცედურა. ასეთმა ბუნდოვანებამ უკვე თავისი შედეგებიც გამოიღო. როგორც გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტის უფროსმა ინტერვიუს დროს აღნიშნა, პროექტების განმანორციელებლები დაბნეული არიან და არ იციან, თუ ვის მიმართონ ლიცენზიის მისაღებად. პროექტების განმანორციელებლები ასევე არ არიან კმაყოფილნი “ნავთობისა და გაზის შესახებ” კანონის ერთ-ერთი მოთხოვნით, რომელიც ავალდებულებს მათ, სალიცენზიო მოსაკრებელთან ერთად, გადაუხადონ ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელ სახელმწიფო სააგენტოს ე.წ. “რეგულირების საფასური” (ეს საკითხი უფრო დეტალურად

<sup>9</sup> “საქმიანობის არსებული ლიცენზია” – ამ კანონის ამოქმედებამდე სახელმწიფოს მიერ გაცემული, ნავთობის გადამუშავების, გაზის დამუშავებისა და ტრანსპორტირების სფეროში საქმიანობის დამადასტურებელი დოკუმენტი” (საქართველოს კანონი “ნავთობისა და გაზის შესახებ”, 2002 წლის 25 დეკემბრის ცვლილებებითა და დამატებებით, მუხლი 1, პუნქტი 2, “ჟ” ქვეპუნქტი)

განხილულია ქვემოთ). ამგვარ სიტუაციაში ინვესტორები ამჯობინებენ შეაჩერონ საქმიანობა.<sup>10</sup>

როგორც ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემა საკმაოდ რთული პროცესია და საქართველოში ამისათვის საჭირო არც პროცედურებია განსაზღვრული და არც როლებია განაწილებული. ყოველივე ამის გამო, გასაკვირი არ არის ის ფაქტი, რომ პროექტის განმახორციელებლები ხშირად იბნევიან ამ რთულ ლაბირინთში. აღნიშნულთან დაკავშირებით, კარგი იქნება, თუ დავუბრუნდებით “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონში მოყვანილ გარემოსდაცვითი ნებართვის განმარტებას. კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, “გარემოსდაცვითი ნებართვა არის ინტეგრირებული ნებართვა, რომელიც მოიცავს ნებართვას გაფრქვევაზე, ნარჩენების განთავსებაზე და ა.შ.”.

### 6.1.3 გადაწყვეტილების მიღების შემდგომი მონიტორინგი და კონტროლი

გზმ წარმოადგენს მხოლოდ იმის პროგნოზირებას, თუ რა შეიძლება მოხდეს პროექტის განხორციელებისას. ვინაიდან თვით გზმ არ წარმოადგენს პროექტის რეალურ განხორციელებას, აუცილებელია, პროექტის განხორციელების მონიტორინგი და კონტროლი, რათა დადგინდეს, თუ როგორ ხორციელდება დაგეგმილი ღონისძიებები და სრულდება თუ არა კანონმდებლობის მოთხოვნები და პროექტის განმახორციელებლის მიერ აღებული ვალდებულებები. კანონმდებლობის შესრულებაზე მონიტორინგსა და კონტროლს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმდენად, რამდენადაც მთელი რიგი გაურკვევლობების მიუხედავად, მაინც მიიღება გადაწყვეტილება (გაიცემა ნებართვა) ამა თუ იმ საქმიანობის განხორციელების შესახებ. თუმცა გზმ-ს სისტემის ეს ნაწილი ერთ-ერთი ყველაზე სუსტია საქართველოში.

“გარემოს დაცვის შესახებ” საქართველოს კანონი განსაზღვრავს კანონალსრულების ძირითად მოთხოვნებს და ასევე აღსრულებაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს. უნდა აღინიშნოს, რომ “გარემოს დაცვის შესახებ” კანონი წარმოადგენს მხოლოდ ჩარჩო კანონს და საქართველოს მრავალ სხვა კანონში დაკონკრეტებულია კანონალსრულების დეტალები. თუმცა, მიუხედავად ამისა, ამ კანონებში მოცემული დებულებები მეტად ზოგადი ხასიათისაა და არ ადგენს კანონალსრულებასთან დაკავშირებით კონკრეტულ ვალდებულებებს, პროცედურებს, კანონალსრულებით ღონისძიებებს და სხვ. გარდა ამისა, გარკვეული შეუსაბამობებია გარემოს სხვადასხვა კომპონენტთან დაკავშირებული საკითხების მარეგულირებელ კანონებში. მათში არ არის ასახული “გარემოს დაცვის შესახებ” კანონით განსაზღვრული დაბინძურების ინტეგრირებული კონტროლის ცნება, რომელიც გულისხმობს დაბინძურების კონტროლისადმი მრავალმხრივ მიდგომას (UNDP, 2002a).

ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, გარემოს დაცვის სამინისტრო უფლებამოსილია განხორციელოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნების შესრულებაზე კონტროლი, თუმცა, გარემოს დაცვის სამინისტროსთან ერთად კიდევ რამდენიმე სხვა სახელმწიფო უწყებასაც (როგორცაა, ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტრო, სოფლის მეურნეობისა და სურსათის სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, გეოლოგიის სახელმწიფო დეპარტამენტი, ტექნიკური ზედამხედველობის სახელმწიფო ინსპექცია, სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი, დაცული

<sup>10</sup> როგორც გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტის უფროსმა აღნიშნა, საქართველოში 26 ნავთობგადამამუშავებელი საწარმოა, თუმცა მათგან ამჟამად მხოლოდ 3 მუშაობს.

ტერიტორიების, ნაკრძალებისა და სამონადირეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი, ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტო, საქართველოს ნავთობის საერთაშორისო კორპორაცია) აქვს კანონდასრულებაზე ნაწილობრივი კონტროლის უფლებამოსილებები. ამჟამად არსებული კანონმდებლობა გაურკვეველად, მაგრამ მაინც განსაზღვრავს მათ როლს კანონის აღსრულებაზე კონტროლის საქმეში.

თვით გარემოს დაცვის სამინისტროში კონტროლის უფლებამოსილებები შემდეგი სახით არის განაწილებული: გარემოს დაცვის ტერიტორიული ორგანოები და შავი ზღვის დაცვის ინსპექცია გარემოს დაცვის ინსპექტორების საშუალებით აწარმოებენ პირდაპირ ინსპექტირებას. ისინი ანგარიშვალდებული არიან სამინისტროს გარემოსდაცვითი მართვისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტის წინაშე, რომელიც შეიმუშავებს პოლიტიკას, წესებსა და პროცედურებს ტერიტორიული ორგანოებისათვის და კონტროლს უწევს მათ საქმიანობას. თავის მხრივ, დეპარტამენტი ანგარიშვალდებულია მინისტრის პირველი მოადგილის, უშუალოდ მინისტრის და მთავარი გარემოსდაცვითი ინსპექტორის წინაშე. მინისტრი იმყოფება კონტროლის პირამიდის სათავეში. მიუხედავად ამისა, არც გარემოს დაცვის სამინისტროს დებულება და არც გარემოსდაცვითი კანონები განსაზღვრავენ ნათლად გარემოსდაცვითი ინსპექტორების ვალდებულებებს და ინსპექტირების წესებსა და პროცედურებს (UNDP, 2002a).

აღსანიშნავია, რომ შავი ზღვის ინსპექტორატის გარდა, სამინისტროში არ არსებობს ინსპექტირების დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება კანონდასრულებაზე. კანონის მოთხოვნათა შესრულებაზე კონტროლისათვის გარემოს დაცვის სამინისტროში არიან სხვადასხვა სპეციალისტები (გარემოს დაცვის ინსპექტორები), რომელიც ექვემდებარებიან ტერიტორიულ ორგანოებს. ისინი პასუხისმგებელი არიან ლიცენზიების/ნებართვების მფლობელთა მიერ ლიცენზიის/ნებართვის პირობების შესრულების ინსპექტირებაზე. ისინი აგროვებენ მონაცემებს დაბინძურების სტაციონარულ წყაროებზე, დაფუძნებულს საწარმოების ყოველწლიურ ანგარიშებზე, რომლებიც თვითონ აწარმოებენ ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევებისა და წყალჩაქვების აღრიცხვას. მიწის დაბინძურებასა და სამრეწველო ნარჩენებზე მონაცემების რეგულარული აღრიცხვა არ ხორციელდება, ვინაიდან არ არსებობს სამართლებრივი მოთხოვნები ამ სახის დაბინძურების მონიტორინგზე, მონაცემთა შენახვასა და ანგარიშგებაზე. საბოლოოდ დაბინძურების მონაცემები იკრიბება გარემოს დაცვის სამინისტროს ცენტრალური ოფისის შესაბამის დეპარტამენტებში. აღნიშნული დეპარტამენტები პასუხისმგებლები არიან დამაბინძურებელ ნივთიერებათა რეესტრის წარმოებაზე (UNDP, 2002a).

რაც შეეხება გარემოსდაცვით ნებართვას, გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები და გარემოსდაცვითი საქმიანობის მართვისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტი (რომელიც კოორდინირებას უწევს კონტროლის ღონისძიებებს და ზედამხედველობას უწევს სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოების საქმიანობას) გადამწყვეტ როლს ასრულებენ გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ მონიტორინგსა და კონტროლზე.

როგორც გარემოს დაცვის სამინისტროს თანამშრომლებთან იტერვიუების დროს გაირკვა, გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტს გარემოსდაცვითი ნებართვების პირობების შესრულების კონტროლის საქმეში არ გააჩნია რაიმე პირდაპირი ფუნქცია. მონიტორინგისა და კონტროლის ეტაპზე ამ დეპარტამენტის როლი მდგომარეობს მხოლოდ სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის ასლების გადაგზავნაში გარემოსდაცვითი საქმიანობის მართვისა და ზედამხედველობის

დეპარტამენტისა და გარემოს დაცვის სამინისტროს იმ ტერიტორიული ორგანოებისთვის, რომელთა დაქვემდებარების ქვეშ მყოფ ტერიტორიაზეც ხორციელდება დაგეგმილი საქმიანობა. აღნიშნული მექანიზმი აღწერილია “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ” დებულებაშიც. თუმცა, ამავდროულად, აღნიშნული დოკუმენტის 24-ე მუხლი საკმაოდ დამაბნეველია. ამ მუხლის თანახმად, კონტროლი სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნებისა და გარემოსდაცვითი ნებართვის დამატებითი პირობების შესრულებაზე ხორციელდება სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩამტარებელი ორგანოს მიერ შესაბამისად უფლებამოსილი სტრუქტურული ერთეულების მიერ. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, პირველი კატეგორიის საქმიანობის შემთხვევაში, აღნიშნული მუხლის თანახმად, ექსპერტიზის დეპარტამენტს უფლება აქვს, კონტროლის ფუნქცია გადასცეს გაუგებარ “სტრუქტურულ ერთეულს”.

კანონმდებლობით არც გარემოსდაცვითი საქმიანობის მართვისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტისა და გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების როლია ნათლად განსაზღვრული ნებართვის პირობების შესრულების მონიტორინგსა და კონტროლში. მიუხედავად ამისა, პრაქტიკაში სწორედ ეს ერთეულები არიან პასუხისმგებელი პროექტის განხორციელების მიერ ნებართვის პირობების შესრულების კონტროლზე. როგორც გარემოსდაცვითი საქმიანობის მართვისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტის თავმჯდომარესთან ინტერვიუს დროს გაირკვა, დეპარტამენტი აგრეთვე ასრულებს სამინისტროს შიდა მაკონტროლებლის ფუნქციასაც. დეპარტამენტი უფლებამოსილია პერიოდულად აკონტროლოს ნებართვის გაცემის პროცედურები, ანუ შეამოწმოს, ხდება თუ არა ნებართვების, ლიცენზიებისა ან სხვა დოკუმენტების კანონმდებლობით გათვალისწინებული პროცედურების შესაბამისად გაცემა. დეპარტამენტის თავმჯდომარემ განაცხადა, რომ დეპარტამენტის მწირი რესურსებისა და შესაძლებლობების პირობებში ძალზე რთულია აღნიშნული ამოცანის სრულფასოვნად შესრულება.

გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ მონიტორინგსა და კონტროლზე სრული წარმოდგენის შესაქმნელად მოკლედ უნდა განვიხილოთ გარემოსდაცვითი ინსპექტორების შესაძლებლობები. გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების უმრავლესობაში გარემოსდაცვით ინსპექტორებს არ გააჩნიათ არც საველე პირობებში საზომი ხელსაწყოები და არც საკმარისი თეორიული და ტექნიკური ცოდნა, რათა შეამოწმონ ანათვლები და საქმიანობის განხორციელების გარემოსდაცვითი ნებართვის პირობებთან შესაბამისობა, ან დააფიქსირონ არსებული დარღვევები. გარდა ამისა, მათი ხელფასი ძალზე დაბალია იმისთვის, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ფალსიფიკაცია და გარიგებები ინსპექტირებისას და აგრეთვე იმისათვის, რომ ისინი დიდხანს დარჩნენ თავიანთ თანამდებობებზე. ტერიტორიული ორგანოების კანონალსრულებაზე კონტროლის ფუნქციები არ არის გამიჯნული მარეგულირებელი ფუნქციებისგან, რაც განაპირობებს ინსპექტორების დაბალ ეფექტურობას. გარდა ამისა, გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების უმრავლესობას არ ჰყოფნის ტექნიკური პერსონალი. ამის გამო ხშირად მხოლოდ ერთი საველე სპეციალისტია პასუხისმგებელი გარემოს რამდენიმე კომპონენტთან დაკავშირებულ საკითხებზე, რომელსაც არ გააჩნია ამ სფეროებში საკმარისი გამოცდილება (UNDP, 2002a).

ზოგიერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ “სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ” კანონი აწესებს მკაცრ სამართლებრივ შეზღუდვებს, რაც აფერხებს პროექტის განხორციელების ინსპექტირებას ადგილებზე, ვინაიდან ძალზე შეზღუდულია ობიექტებზე შესვლის და კანონალსრულებითი ღონისძიებების გამოყენება. მათი განცხადებით, გარემოსდაცვითი ინსპექტორები არ არიან უფლებამოსილი შევიდნენ ობიექტზე სასამართლოს ნებართვის გარეშე, რომელიც შეიძლება მიღებულ იქნეს მხოლოდ იმ

შემთხვევაში, თუ არსებობს დასაბუთებული და საფუძვლიანი ეჭვი დარღვევის შესახებ. იმდენად, რამდენადაც რთულია დარღვევის დადგენა ობიექტზე შესვლის გარეშე და ასევე დაბალია მოსამართლეთა ცოდნა გარემოს დაცვის სფეროში, მსგავსი ნებართვის მიღების ალბათობა ძალზე დაბალია.

რესპონდენტების მეორე ნაწილმა გამოთქვა განსხვავებული აზრი იმის შესახებ, თუ რეალურად რამდენად ქმნის პრობლემებს ზემოაღნიშნული კანონი. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ ობიექტზე შესვლის პრობლემა წამოიჭრება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც საწარმო უკანონოდ მუშაობს, ხოლო თუ პროექტის განმახორციელებელი ფლობს ყველა ლიცენზიას, ნებართვას და ა.შ., ობიექტზე შესვლა ინსპექტირების მიზნით არ უნდა წარმოადგენდეს პრობლემას. უკანონოდ მუშაობის შემთხვევაში სასამართლო გარემოსდაცვით ინსპექტორს ობიექტზე შესვლის უფლების მოსაპოვებლად სთხოვს საწარმოს ოპერირების ფაქტის დადასტურებას, რაც შეუძლებელია ობიექტზე შესვლის გარეშე. საწარმოს ოპერირების დამადასტურებელ კიდევ ერთ საშუალებად შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს ცნობა საგადასახადო ორგანოში საწარმოს აღრიცხვაზე ყოფნის შესახებ. თუმცა ამგვარი ცნობის მოპოვების ალბათობაც დაბალია, ვინაიდან საწარმო შესაძლოა არ იმყოფებოდეს აღრიცხვაზე ან საგადასახადო ორგანოში არ გასცეს მსგავსი ცნობა იმის საფუძველზე, რომ ამგვარი ინფორმაცია წარმოადგენს კომერციულ საიდუმლოებას.

სხვა რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ ადვილად შესაძლებელია იმ ობიექტების შემოწმება, რომელთა ოპერატორები ფლობენ მინერალური ან წყლის რესურსებით სარგებლობის ლიცენზიებს, ვინაიდან “სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ” კანონი არ მოიცავს კონტროლს “ბუნებრივი რესურსების გამოყენებაზე”. თუმცა, როდესაც საქმე ეხება გარემოსდაცვით ნებართვას ან ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებების გაფრქვევებს, ითვლება, რომ ისინი არ შედის “ბუნებრივი რესურსების გამოყენების” ცნებაში და ეს ართულებს ნებართვის დოკუმენტებში გათვალისწინებული პირობების შესრულების ინსპექტირების შესაძლებლობას.

ერთობ რთულია შევაფასოთ ამ ეტაპზე, თუ რამდენად აფერხებს “სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ” კანონით გათვალისწინებული შეზღუდვები გარემოსდაცვითი ინსპექტირების მიერ კანონდარღვევასთან დაკავშირებული ვალდებულებების განხორციელებას. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ერთ-ერთმა რესპონდენტმა (პროექტის განმახორციელებელმა) დაადასტურა, რომ ის გარემოსდაცვით ინსპექტორებს არ აძლევდა ობიექტზე შესვლის უფლებას “სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ” საქართველოს კანონის საფუძველზე, მაგრამ რამდენიმე დღეში ინსპექტირებმა წარმოადგინეს გარემოს დაცვის მინისტრის მოადგილის მიერ ხელმოწერილი დოკუმენტი (რესპონდენტმა ვერ შეძლო დოკუმენტის სახის დაკონკრეტება), რომელიც მათ ობიექტზე შესვლისა და ინსპექტირების უფლებას ანიჭებდა.

კანონმდებლობის თანახმად, პროექტის განმახორციელებლები ვალდებული არიან პირველი კატეგორიის საქმიანობისათვის ნებართვის მისაღებად მიმართონ გარემოს დაცვის სამინისტროს ცენტრალურ ოფისს. ამდენად, ხშირად ტერიტორიული ორგანოები არ არიან ინფორმირებული დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ზოგჯერ გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტსა და პროექტის განმახორციელებლებს შორის არაფორმალური კონსულტაციების დროს დეპარტამენტი სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოებს სთხოვს გამოხატონ თავიანთი მოსაზრებები დაგეგმილი საქმიანობის განხორციელების მიზანშეწონილობის შესახებ, მაგრამ ეს პროცედურა არ არის კანონით განსაზღვრული და არც მუდმივად



ხორციელდება. გარემოსდაცვითი საქმიანობის მართვისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტის თავმჯდომარემ მნიშვნელოვნად მიიჩნია სკოპინგის ეტაპზე სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოებთან სავალდებულო კონსულტაციების შემოღება.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის შემდეგ მისი ასლი გადაეცემა გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოებს, მაგრამ ტერიტორიულ ორგანოებსა და ცენტრალურ ოფისს შორის სუსტი კავშირის გამო, ნებართვების ასლების მიწოდება ძლიერ ფერხდება. თუმცა ასლების დროულად მიწოდების შემთხვევაშიც კი საეჭვოა, რომ ინსპექტორებმა შეძლონ პროექტის ობიექტისა თუ პროექტის განმასრვლებლის პოვნა დიდი ძალისხმევის გაწევის გარეშე, მხოლოდ გარემოსდაცვით ნებართვაში/სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნაში ასახულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით. სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნებსა და გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტის მიერ მოწოდებულ მონაცემებში აღნიშნული საკონტაქტო ინფორმაციის მიხედვით, ამ ანგარიშის ავტორები შეეცადნენ რამდენიმე პროექტის განმასრვლებელთან დაკავშირებას, რომლებიც ფლობენ პირველი კატეგორიის საქმიანობაზე გარემოსდაცვით ნებართვას და თავიანთ საქმიანობას ახორციელებენ თბილისში. თუმცა პროექტის ობიექტებისა და პროექტის განმასრვლებლების, ასევე გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშების ავტორთა პოვნა მეტად რთული ამოცანა აღმოჩნდა. ზოგ შემთხვევაში არასწორად იყო მითითებული ობიექტების მისამართები, არც ერთ შემთხვევაში არ იყო მითითებული ტელეფონის ნომრები. ზოგიერთ შემთხვევაში საერთოდ ვერ მოხერხდა ობიექტების პოვნა. გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტმა ეს ფაქტი იმით ახსნა, რომ გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის შემდეგ დეპარტამენტი სრულიად კარგავს პროექტების კვალს. ისინი დარწმუნებულიც კი არ არიან, საერთოდ განხორციელდა თუ არა ყველა ის პროექტი, რომლებზეც გაიცა გარემოსდაცვითი ნებართვა.

გარემოსდაცვითი საქმიანობის მართვისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტის თავმჯდომარემ ობიექტების ინსპექტირებასთან დაკავშირებული კიდევ ერთი პრობლემის შესახებაც აღნიშნა. დეპარტამენტის თავმჯდომარის თანახმად, რეგიონებში მომუშავე საწარმოების მფლობელი თუ მპროდუცირებელი კომპანიები, როგორც წესი, რეგისტრირებული არიან საქართველოს დედაქალაქში და მათი მენეჯერებიც, რომელთაც შეუძლიათ ინსპექტორებისათვის ობიექტზე შესვლის უფლების მინიჭება, ასევე იმყოფებიან დედაქალაქში. ამდენად, ინსპექტორები უნდა ჩამოვიდნენ დედაქალაქში, რათა მენეჯერებისაგან მიიღონ თანხმობა ობიექტზე შესასვლელად. იმის გათვალისწინებით, თუ რა მწირი რესურსები გააჩნიათ ინსპექტორებს, ადვილი მისახვედრია, რომ ხშირ შემთხვევაში ინსპექტორები ვერ იღებენ თანხმობას მენეჯერებისაგან და, შესაბამისად, მათ არ შეუძლიათ ობიექტის შემოწმება.

გარემოს დაცვის სამინისტროს ცენტრალურ და ტერიტორიულ ორგანოებს შორის სუსტი კომუნიკაციის გამო ფერხდება ადგილობრივად დამტკიცებული პროექტების შესახებ (მესამე და მეოთხე კატეგორიის საქმიანობა) ინფორმაციის მიწოდება. ეს, თავის მხრივ, აისახება პირველი კატეგორიის საქმიანობების გზმ-ს ანგარიშების მომზადებაზე, ისევე, როგორც მათი განხილვის პროცესზე, ვინაიდან არ არსებობს სარწმუნო მონაცემები შემოთავაზებული საქმიანობის კუთვლაციური ეფექტების განსასაზღვრად.

სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების წარმომადგენლებმა განაცხადეს, რომ ხშირ შემთხვევაში, პროცედურების არცოდნის გამო ან განზრახ ადგილობრივი ინვესტორები პროექტების განხორციელებას იწყებენ გარემოსდაცვითი ნებართვის გარეშე, ანუ

უკანონოდ. გარემოსდაცვით ინსპექტორებს შეუძლიათ მსგავსი დარღვევის დადგენა უშუალოდ ვიზუალურად (თუ მათ მიეცემათ სატრანსპორტო საშუალებები და საწვავი ქვებდებარე ტერიტორიაზე გადასადგილებლად), ან თუ მათ წარედგინებათ საზოგადოებრივი საჩივარი დარღვევის შესახებ.

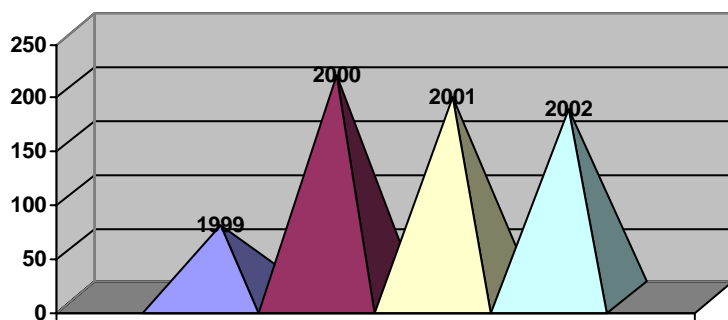
როგორც ინტერვიუებისას აღინიშნა, თუ პროექტის განმახორციელებელი საქმიანობას იწყებს კანონიერად, ანუ კანონმდებლობით გათვალისწინებული ყველა მოთხოვნის შესრულების და სანებართვო დოკუმენტების მოპოვების შემდეგ, მაშინ კანონალსრულებაზე კონტროლი იწყება ობიექტის ექსპლუატაციაში გაშვების ფაზაზე. ჩვეულებრივ, ობიექტის ექსპლუატაციაში გაშვებამდე იქმნება კომისია სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენელთა მონაწილეობით იმის შესამოწმებლად, თუ რამდენად სრულდება ნებართვის სამშენებლო ეტაპზე შესასრულებელი პირობები. ჩვეულებრივ, კომისიაში წარმოდგენილი არიან გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების წარმომადგენლებიც. ამგვარად, ამ ეტაპზე გარემოსდაცვით ინსპექტორებს შესაძლებლობა აქვთ შეამოწმონ შესაბამისობა გარემოსდაცვითი ნებართვის მოთხოვნებთან პროექტის დაწყებამდე. რაც შეეხება მონიტორინგსა და შესაბამისობის კონტროლს ოპერირებისას, გარემოსდაცვით ინსპექტორებს არ გააჩნიათ არც სათანადო კვალიფიკაცია და არც რესურსები აღეკვატურად განახორციელონ ეს მოვალეობა.

როგორც ამ ანგარიშის ერთ-ერთ წინა თავში აღინიშნა, კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს გარემოსდაცვითი ნებართვის პირობების შესრულებაზე მონიტორინგისა და კონტროლის კონკრეტულ პროცედურებს. არ არის განსაზღვრული ასევე თვითმონიტორინგისა და ანგარიშგების მოთხოვნები. თუმცა ბოლო თვეებში დამკვიდრდა ანგარიშგებისა და ინსპექტირების მოთხოვნების გარემოსდაცვით ნებართვაში პირობების სახით ასახვის პრაქტიკა. ამგვარად, ახლად დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, პროექტის განმახორციელებლებს მოეთხოვებათ გარემოს დაცვის სამინისტროს შესაბამისი რეგიონული სამმართველოსათვის ყოველწლიური ანგარიშგების წარდგენა გარემოსდაცვითი ნებართვის მოთხოვნათა განხორციელებასთან დაკავშირებით. ობიექტების ინსპექტირების სიხშირეც განისაზღვრება პირობებით: I კატეგორიის საქმიანობისათვის – წელიწადში ერთხელ, ხოლო II კატეგორიის საქმიანობისათვის – წელიწადში ორჯერ.

დასასრულს უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოს დაცვის სამინისტრო ყოველწლიურად ამზადებს განზოგადებულ მონაცემებს დაფიქსირებული დარღვევების შესახებ, რაც აისახება ყოველწლიურ სტატისტიკურ კრებულებში. როგორც წესი, შესაძლებელია (თუმცა არც თუ ისე სარწმუნო) მონაცემების მოძიება უკანონო ტყითსარგებლობის, თევზჭერის ან ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევების შესახებ, თუმცა ამ კრებულებში ძნელი მოსაპოვებელია რაიმე ინფორმაცია გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურებისა თუ გარემოსდაცვითი ნებართვის პირობების დარღვევის შესახებ.

ჩვენი თხოვნის საფუძველზე, გარემოს დაცვის სამინისტროს გარემოსდაცვითი საქმიანობის მართვისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტმა მოგვაწოდა მონაცემები 1999-2002 წლებში “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონის მოთხოვნათა დაფიქსირებული დარღვევების შესახებ (იხ. დიაგრამა 2). სამწუხაროდ, არ არის დაზუსტებული დარღვევის სახეები და საქმიანობების კატეგორია.

**დიაგრამა 2. “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონის მოთხოვნათა დარღვევის შემთხვევები**



წყარო: გარემოს დაცვის სამინისტროს გარემოსდაცვითი საქმიანობის მართვისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტი, 2004

### 6.1.4 კოორდინაცია დაინტერესებულ მხარეებს შორის

როგორც წინა თავებიდან ჩანს, გზშ-ს პროცესში ბევრი სხვადასხვა მხარეა ჩართული, თუმცა მათ შორის კოორდინაციის დონე ძალიან დაბალია. ეს შეიძლება აიხსნას სამი ძირითადი გარემოებით:

- (1) ამჟამად არსებული კანონმდებლობით მკაცრად არ არის განსაზღვრული არც გზშ-ს პროცესში ჩართული მხარეების როლი და არც მათი ურთიერთთანამშრომლობის პროცედურები; ეს განსაკუთრებით ეხება სახელმწიფო სტრუქტურებს და, კერძოდ, გარემოს დაცვის სამინისტროს, რომელსაც ამ პროცესში წამყვანი როლი აკისრია;
- (2) დაინტერესებული მხარეების შესაძლებლობები საკმაოდ შეზღუდულია იმისათვის, რათა სრულად იყენონ ჩართულნი გზშ-ს პროცესში. ისინი განიცდიან ადამიანური, ტექნიკური და ფინანსური რესურსების ნაკლებობას პროცესში მონაწილეობის, მასზე ზეგავლენისა და წვლილის შეტანის საქმეში;
- (3) დაინტერესებული მხარეების მიერ ქმედებების ურთიერთშეთანხმების მოტივაცია საკმაოდ დაბალია. ურთიერთობა მათ შორის უფრო აგრესიულია, ვიდრე თანამშრომლობითი. ეფექტური თანამშრომლობის უმთავრესი არგუმენტი, რომ ინტერესების ურთიერთშეთანხმება ხელს უწყობს კონფლიქტის თავიდან არიდებას, როგორც წესი, უგულვებელყოფილია.

### 6.1.5 საზოგადოების მონაწილეობა

რაც შეეხება საზოგადოების გზშ-ს პროცესში მონაწილეობას, საზოგადოების მონაწილეობა შემოიფარგლება მათთვის ინფორმაციის მიწოდებით და კონსულტაციით. როგორც წესი, საზოგადოებას არ ეძლევა საშუალება ზეგავლენა იქონიოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე, მიუხედავად იმისა, რომ “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონი (მე-7 მუხლის მე-8 პუნქტი და მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი) ავალდებულებს პროექტის განმახორციელებელსა და გარემოს დაცვის სამინისტროსა და გათვალისწინონ როგორც გზშ-ს ანგარიშის მომზადების, ისე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გამონახული მოსაზრებები. ამგვარი ვითარების მიზეზად შესაძლოა განვიხილოთ იქნეს, ერთი მხრივ, თავად გზშ-სთან დაკავშირებული კანონმდებლობის არასრულფასოვნება და მეორე მხრივ, გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ კანონმდებლობის მოთხოვნათა არათანმიმდევრული შესრულება. საზოგადოების არასაკმარისი ცოდნა გადაწყვეტილების მიღებისათვის განსახილველად წარდგენილი დაგეგმილი პროექტებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურების შესახებ და საზოგადოებისთვის არაადეკვატურად მიწოდებული ინფორმაცია კიდევ უფრო ამცირებს გზშ-ს პროცესში საზოგადოების ეფექტურ მონაწილეობას.

რაც შეეხება არასამთავრობო ორგანიზაციებს, ამჟამად საქართველოში დაახლოებით 4000 არასამთავრობო ორგანიზაციაა, მათ შორის 2000 გარემოსდაცვითია. მიუხედავად გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების შთაბეჭდავი რაოდენობისა, არც თუ ყველა მათგანია აქტიურად ჩაბმული საზოგადოებრივ ცხოვრებაში. სინამდვილეში მხოლოდ რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაცია გამოთქვამს საკუთარ მოსაზრებებს და მონაწილეობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ზოგჯერ, ფართო საზოგადოების მონაწილეობისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მხარდაჭერის არსებობის შემთხვევაში, არასამთავრობო ორგანიზაციები აღწევენ თავიანთ მიზნებს. თუმცა მძიმე

სოციალური და ეკონომიკური პირობების გამო არასამთავრობო ორგანიზაციებს სულ უფრო უძნელდებათ საზოგადოების ყურადღების მიპყრობა გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით უარყოფითი ზეგავლენის მქონე პროექტების განხორციელებაზე. უნდა აღინიშნოს ასევე, რომ დღეს ბევრი არასამთავრობო ორგანიზაცია თავს აღიქვამს სამეცნიერო ორგანიზაციად ან საკონსულტაციო კომპანიად, რაც ნიშნავს იმას, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების საწყისი როლი საზოგადოების ინტერესების დამცველისა, ფაქტობრივად დაეწევა.

გამოკითხულთა (ძირითადად სახელმწიფო მოხელეების) მიერ გამოთქმულ იქნა სხვადასხვა მოსაზრება გზშ-სა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის დადებით და უარყოფით მხარეებზე.

ზოგიერთი გამოკითხულის აზრით, იმის გამო, რომ საზოგადოებას აქვს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის დაბალი კულტურა, მათი მანიპულირება ადვილია და ისინი ხშირად არ არიან გულწრფელნი, როდესაც ეწინააღმდეგებიან ამა თუ იმ პროექტის განხორციელებას. სხვებმა განაცხადეს, რომ საზოგადოებას და არასამთავრობო ორგანიზაციებს ხშირად აქვთ თავიანთი “ფარული ინტერესები” და მათი არგუმენტები არ არის დასაბუთებული. ზოგიერთმა აღნიშნა, რომ ხალხი გამოთქვამს უკმაყოფილებას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი პროექტი პირდაპირ ზეგავლენას ახდენს მის ქონებაზე და არ ანალღვებს პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები. გამოკითხულთა ძირითადი ნაწილი აღნიშნავდა, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არ არის ადვილი საზოგადოების აზრის გათვალისწინება იმის გამო, რომ საზოგადოების სხვადასხვა ნაწილი სხვადასხვაგვარადაა მოტივირებული, მათი მოტივაციები კი აბსოლუტურად ურთიერთგანსხვავებულია. უნდა აღინიშნოს, რომ რესპონდენტები არ აცნობიერებდნენ იმ ფაქტს, რომ “საზოგადოება” არ არის ერთგვაროვანი წარმონაქმნი, რომელსაც გააჩნია ერთგვაროვანი ინტერესები და მიზნები. საზოგადოების სხვადასხვა ფენას შესაძლოა ჰქონდეს სხვადასხვაგვარი ინტერესები, რომლებიც შესაძლოა ერთმანეთსაც ეწინააღმდეგებოდეს. მიუხედავად ამისა, მათი ინტერესები მაქსიმალურად უნდა იქნეს გათვალისწინებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ამ ინტერესებმა შესაძლოა შემდგომში კონფლიქტად იჩინოს თავი, რომლის მოგვარებაც უფრო ძნელი და ძვირი იქნება.

### 6.1.6 გზშ-ს სისტემის ფინანსური ასპექტები

როგორც 5.4 ქვეთავში იქნა აღნიშნული, საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, გზშ ანგარიშის მომზადებასთან დაკავშირებული ხარჯები პროექტის განმახორციელებელს ეკისრება. თუმცა ეს არ არის ერთადერთი ხარჯი, რომელიც ეკისრება პროექტის ინვესტორს გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცესში.

“სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებლების შესახებ” საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის მე-6 პუნქტი ავალდებულებს პროექტის ინვესტორს გადაიხადოს სანებართვო მოსაკრებელი<sup>11</sup> გარემოს დაცვის სამინისტროსაგან გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად.

<sup>11</sup> “სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებლების შესახებ” საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, სალიცენზიო/სანებართვო მოსაკრებელი არის ერთჯერადი სავალდებულო გადასახდელი საქართველოს ცენტრალურ ბიუჯეტში ან შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში (თუ ლიცენზიას/ნებართვას გასცემს აჭარის ან აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულება), რომელსაც ლიცენზიის/ნებართვის მამიებელი გადაიხდის კანონით დადგენილი ოდენობით სახელმწიფოს მიერ მისთვის კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების უფლების მინიჭებისათვის.

პირველი კატეგორიის საქმიანობებისათვის სანებართო მოსაკრებელი შეადგენს 500 ლარს,<sup>12</sup> მეორე კატეგორიის საქმიანობებისთვის – 300 ლარს, მესამე კატეგორიის საქმიანობებისთვის – 200 ლარს და მეოთხე კატეგორიის საქმიანობებისთვის – 100 ლარს. პროექტის განმახორციელებლის მიერ გადახდილი სანებართვო მოსაკრებელი პირდაპირ მიიმართება ცენტრალურ ბიუჯეტში და არ ხმარდება გარემოს დაცვის სამინისტროს საჭიროებების დაკმაყოფილებას ან სახელმწიფო გარემოსდაცვითი საქმიანობების დაფინანსებას.

გარდა ამისა, “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის თანახმად, პროექტის განმახორციელებელი ვალდებულია გაიღოს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარებისათვის აუცილებელი ხარჯებიც, ვინაიდან, ამავ მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის მომზადებისა და ჩატარებისათვის საჭირო ხარჯები წარმოადგენს საქმიანობაზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცესის ორგანიზების უზრუნველსაყოფად საჭირო ხარჯების ნაწილს.

პროექტის განმახორციელებლის მიერ სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარებისათვის გადახდილი გადასახდელი ჯდება გარემოს დაცვის სამინისტროს ანგარიშზე. მიღებული თანხა გამოიყენება ექსპერტების შრომის ასანაზღაურებლად, ექსპერტების სამივლინებო და სატრანსპორტო ხარჯებისათვის, ექსპერტიზის პროცესის მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფისათვის, ექსპერტიზის პროცესში საზოგადოების ინფორმირებისათვის საჭირო ხარჯებისათვის, საექსპერტო ორგანოს მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განვითარებისათვის, დამატებითი გამოკვლევების, ლაბორატორიული ანალიზებისა და სხვა სამუშაოთა შესასრულებლად, რომელიც აუცილებელია სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩასატარებლად. პროექტის განმახორციელებლის მიერ სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩასატარებლად გადახდილი თანხის ოდენობა დამოკიდებულია თავად პროექტის მოცულობაზე. რაც შეეხება გადასახდელი თანხის ოდენობის დაანგარიშების წესს, ის განსაზღვრულია საქართველოს მინისტრთა კაბინეტის 1992 წლის 5 სექტემბრის №894 დადგენილებით “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დაფინანსებისა და ანაზღაურების დროებითი წესის შესახებ”.

აღსანიშნავია, რომ სანებართვო მოსაკრებლისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩასატარებლად გაწეული ხარჯების გარდა, პროექტების განმახორციელებლების მიერ სხვა სახელმწიფო უწყებებისაგან სანებართვო დოკუმენტების მოსაპოვებლადაც უნდა იქნეს გაწეული გარკვეული ხარჯები. ზოგიერთი ამგვარი სანებართვო დოკუმენტის სია და მათთან დაკავშირებული ხარჯები წარმოდგენილია ამ ანგარიშის I დანართში.

პროექტის განმახორციელებლის მიერ სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებისაგან სანებართვო დოკუმენტების მიღებასთან დაკავშირებით კვლავ უნდა გამახვილდეს ყურადღება “ნავთობისა და გაზის შესახებ” კანონზე. აღნიშნული კანონის თანახმად, პროექტის განმახორციელებელი, გარდა სალიცენზიო მოსაკრებლისა,<sup>13</sup> ვალდებულია ნავთობისა და გაზის რუსერსების მარეგულირებელ სახელმწიფო სააგენტოს გადაუხადოს ე.წ. “რეგულირების საფასური”.

<sup>12</sup> 2004 წლის 10 მაისის მდგომარეობით, 1 აშშ დოლარი = 1.96 ლარს

<sup>13</sup> აღსანიშნავია, რომ “ნავთობისა და გაზის შესახებ” კანონის თანახმად, სალიცენზიო მოსაკრებლის სახით მიღებული თანხა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადაეცემა სააგენტოს თავისი ფუნქციების განსახორციელებლად

კანონის პირველი მუხლის თანახმად, რეგულირების საფასური არის “საფასური, რომელსაც იხდიან ნავთობისა და გაზის ოპერაციების და ნავთობის გადამუშავების, გაზის დამუშავების და ტრანსპორტირების საქმიანობის მწარმოებელი კომპანიები ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოს მიერ საერთო ხელმძღვანელობის, კოორდინაციის, მართვის, მონიტორინგის, კონტროლისა და ზედამხედველობის, აგრეთვე ამ კანონითა და სხვა ნორმატიული აქტებით გათვალისწინებული კომპეტენციის განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფარად”.

რეგულირების საფასურის ოდენობას განსაზღვრავს სააგენტოს უფროსი თავისი ბრძანებით. ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, ნავთობისა და გაზის ოპერაციების მწარმოებელი ინვესტორებისათვის რეგულირების საფასურის ოდენობა განისაზღვრება (ა) ხელშეკრულებითა და ნავთობისა და გაზის რესურსებით სარგებლობის ლიცენზიით განსაზღვრული ფართობის ყოველ კვადრატულ კილომეტრზე 3.0 აშშ დოლარის ოდენობით წელიწადში და (ბ) სასაქონლო ნავთობის ყოველ ტონაზე ან/და ბუნებრივი გაზის ყოველ მეტრიკულ ტონაზე 0.5 აშშ დოლარის ოდენობით წელიწადში. რაც შეეხება ნავთობის გადამუშავების, გაზის დამუშავებისა და ტრანსპორტირების საქმიანობის ლიცენზიის მფლობელებს, მათთვის რეგულირების საფასურის ოდენობა განისაზღვრება (ა) ნავთობის გადამუშავებაზე – 997.0 აშშ დოლარის ოდენობით თვეში და (ბ) ნავთობის პროდუქტების შერევაზე (კომპაუნდირება) – 1.2 აშშ დოლარი შერევის შედეგად გამოშვებული სასაქონლო პროდუქციის ყოველ ტონაზე.

აღსანიშნავია, რომ “რეგულირების საფასური”, სანებართვო/სალიცენზიო მოსაკრებლისგან განსხვავებით, არ წარმოადგენს ერთჯერადი გადასახდელის ფორმას. საფასური გადახდილი უნდა იქნეს კვარტალურად. საფასურის გადაუხდელობა ან გადახდის ვადების დარღვევა კი იწვევს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრებას მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.

ყოველივე ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებით, დამატებით უნდა იქნეს მოყვანილი ერთ-ერთი რესპონდენტის მიერ გამოთქმული მოსაზრება. კერძოდ, მან აღნიშნა, რომ ამჟამად საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სანებართვო დოკუმენტების მოპოვებაზე დაწესებული მოსაკრებლებისა თუ სხვა ხარჯების გათვალისწინებით, პროექტის განმახორციელებელს ბევრად უფრო “ძვირი უჯდება” კანონიერად მუშაობა, ვიდრე უკანონოდ.

როგორც ერთ-ერთ წინა თავში იქნა აღნიშნული, გარემოს დაცვის სამინისტრო წარმოადგენს ძირითად სახელმწიფო უწყებას, რომელიც პასუხისმგებელია გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის აღსრულების კონტროლზე. ზოგადად, გარემოსდაცვითი კონტროლის დაფინანსების მთავარი წყარო სახელმწიფო ბიუჯეტია, მაგრამ საბიუჯეტო სახსრები არ არის საკმარისი სისტემის მინიმალური დატვირთვით ფუნქციონირებისთვისაც კი. რაც შეეხება არასაბიუჯეტო დაფინანსების წყაროებს, გარემოსდაცვითი გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები არ მიიძღვრება გარემოსდაცვითი ღონისძიებების დასაფინანსებლად, არ არსებობს ასევე სპეციალური გარემოსდაცვითი ფონდი. გარემოსდაცვითი კონტროლის ერთადერთ არასაბიუჯეტო წყაროს წარმოადგენს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის დარღვევისათვის გადახდილი ჯარიმები და გარემოზე მიყენებული ზიანის ასანაზღაურებელი თანხები. თუმცა ეს თანხებიც არ ხმარდება სრულად გარემოსდაცვით კონტროლს. ამოღებული თანხის 70 პროცენტი პირდაპირ გადაირიცხება სახელმწიფო ბიუჯეტში და მხოლოდ 30 პროცენტი რჩება გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების ანგარიშზე. 30-დან 10 პროცენტი ხმარდება

სამინისტროს თანამშრომელთა მატერიალურ სტიმულირებას, ხოლო 20 პროცენტი – მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განვითარებას. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ გზით მიღებული შემოსავლები ძალზე მცირე და არასტაბილურია და მთლიანად დამოკიდებულია დაფიქსირებული კანონდარღვევების რაოდენობაზე (UNDP, 2002a).

## 6.2 გარე ფაქტორები

### 6.2.1 პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა

რესპონდენტთა უმრავლესობამ აღნიშნა, რომ გზმ-ს სისტემის ეფექტურობაზე საქართველოში ძალიან დიდ გავლენას ახდენს ქვეყანაში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური მდგომარეობა, ასევე ზოგადი დამოკიდებულება გარემოსდაცვითი საკითხებისადმი. ქვემოთ აღწერილია ქვეყანაში არსებული ის ძირითადი პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები, რომლის პირობებშიც ფუნქციონირებს გზმ-ს სისტემა.

დღემდე მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხი, რადგან კონფლიქტების მოგვარება ქვეყნის სტაბილური განვითარების აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს. აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში განვითარებული მოვლენების გამო იძულებით გადაადგილებულ პირთა რაოდენობა 300 000 აჭარბებს. ეთნიკურ-ტერიტორიული კონფლიქტები და კონფლიქტის წარმოშობის პოტენციური ზონები, რომლებიც ხშირად გამოიყენება გარეშე ძალების მიერ მანიპულირების ინსტრუმენტად, მნიშვნელოვნად აფერხებს საქართველოს დემოკრატიული დეცენტრალიზაციის პროცესს.

ბოლო წლებში საქართველოში შეიმჩნევა უთანასწორობისა და სიღარიბის მნიშვნელოვანი ზრდა. იმ დროს, როდესაც საქართველოს მოსახლეობის 60% სიღარიბის ზღვარს ქვევითაა, ხოლო ამ მაჩვენებლის ნახევარი აბსოლუტურ სიღარიბეში ცხოვრობს, დედაქალაქში კაზინოები იხსნება. ემიგრაციის მაღალი დონეც სწორედ სიღარიბის ზრდით უნდა აიხსნას. ბოლო მონაცემების მიხედვით, საქართველოს მოსახლეობის დაახლოებით 20% იმყოფება ემიგრაციაში. მაღალშემოსავლიანი სამუშაოების სიმცირე და ბიზნესის განვითარებისათვის არახელსაყრელი გარემო მოსახლეობას აიძულებს დატოვოს საქართველო და სხვა ქვეყნებში ეძიოს შემოსავლის წყარო. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ეკონომიკური კრიზისის შედეგად საქართველოდან გავიდა და ახლაც გადის საზოგადოების ყველაზე განათლებული ნაწილი, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ გრძელვადიან პერსპექტივაში ადამიანური რესურსების ასეთი ინტენსიური გადინება საქართველოში მდგომარეობას კიდევ უფრო გააუარესებს.

ჩრდილოვანი ეკონომიკის ლეგალიზება და მასთან დაკავშირებული კორუფციის შემცირება კვლავ მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება. უკანასკნელი მონაცემების მიხედვით, ბოლო წლებში საქართველოს მშპ-ს 25-27%-ს სწორედ ჩრდილოვანი ეკონომიკიდან მიღებული შემოსავალი შეადგენს. პოსტკონფლიქტური და კონფლიქტით დაზარალებული ზონების არსებობა და, შესაბამისად, არასაკამრისად დაცული ეკონომიკური საზღვრები, სუსტი ინსტიტუციური წყობა, ძველი, საბჭოთა კავშირის დროინდელი, აზროვნება, კორუფციისადმი ტოლერანტული დამოკიდებულება და კანონმორჩილების დაბალი დონე ჩრდილოვანი ეკონომიკის ხელშემწყობ ძირითად ფაქტორებს წარმოადგენს.



ძალზე რთული ვითარებაა შექმნილი **კორუფციასთან** დაკავშირებით. საქართველოში შემუშავებულია მრავალი პროგრამა და შექმნილია მრავალი კომისია ბიუროკრატიულ უწყებებში გაბატონებულ კორუფციასთან საბრძოლველად, თუმცა გადამწყვეტი ზომები ჯერაც არ გატარებულა. 1999 წელს აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოსა და მსოფლიო ბანკის ფინანსური მხარდაჭერით ჩატარებული გამოკითხვის შედეგად, რომლის მიზანი იყო მოსახლეობის კორუფციისადმი დამოკიდებულების განსაზღვრა, გაირკვა, რომ მოსახლეობა ყველაზე კორუმპირებულად მიიჩნევს პოლიციისა და საბაჟოს თანამშრომლებს. თუმცა დღეს კორუფცია, როგორც ჩანს, ყველგანაა. მართალია, კორუფციის მასშტაბები განსხვავებულია, მაგრამ მაინც კორუფცია ადმინისტრაციის ყველა საფეხურზე გვხვდება. კორუფციის საფუძველი შესაძლოა ქვეყანაში არსებულ სიღარიბეში, ომებსა და კონფლიქტებში ვეძიოთ, მაგრამ საფიქრებელია ის, რომ საქართველოში კორუფცია უფრო არასწორი აზროვნების შედეგი იყოს, ვიდრე გარე ფაქტორებისა. საქართველოში კორუფცია ჩვეულებრივი ცხოვრების განუყოფელ ნაწილად აღიქმება. არც პიროვნება, რომელიც ქრთამს იძლევა ისეთი მომსახურებისათვის, რომელიც უფასო უნდა იყოს და არც სახელმწიფო მოხელე, რომელიც ამ ქრთამს იღებს, არ თვლის, რომ ისინი კორუფციული გარიგების მონაწილენი არიან. კორუფცია საზოგადოების დაავადებად იქცა.

საქართველოს, ისევე, როგორც ყველა სხვა გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყანას, არ გააჩნია **პოლიტიკის შემუშავებისა და მმართველობის საკმარისი გამოცდილება**, რადგან მხოლოდ 13 წელიწადი გავიდა მას შემდეგ, რაც საქართველომ დამოუკიდებლობა გამოაცხადა. ქვეყნის პოლიტიკა არ ეფუძნება პოლიტიკის შექმნის ძლიერ ტრადიციებს. დღეისათვის ნებისმიერ დარგში მოქმედი სახელმწიფო პოლიტიკა ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით რეაგირების ხასიათს უფრო ატარებს, ვიდრე პროაქტიულს. სახელმწიფო სტრუქტურების ხისტი ორგანიზაციული და მმართველობითი სისტემები, გაუმიჯნავი პასუხისმგებლობები, არასწორად განსაზღვრული და ურთიერთგადმფარავი კომპეტენციების სფეროები, სუსტი დეცენტრალიზაცია, არასრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა – ეს არის პრობლემების არასრული ჩამონათვალი. თუმცა ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა საერთო ეროვნული ინტერესების ნაკლებობა და ქვეყნის მომავალ განვითარებაზე ერთიანი თვალთახედვის არარსებობაა. ეს კი ქვეყნის არათანმიმდევრულ განვითარებას იწვევს.

რაც შეეხება **გარემოს დაცვას**, ოფიციალური მხარდაჭერა სახელმწიფოს მხრიდან ხშირ შემთხვევებში არ ხორციელდება რეალურად. ეს კარგად ჩანს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გარემოსდაცვითი საქმიანობებისათვის გამოყოფილი ფინანსური სახსრებიდანაც. თუ თვალს გადავავლებთ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გარემოს დაცვაზე გამოყოფილ თანხებს გასული ათი წლის მანძილზე, აშკარად შევამჩნევთ თანხების თანდათანობით შემცირებას. შეიძლება ითქვას, რომ გარემოს დაცვა არ წარმოადგენს ქვეყნისათვის პრიორიტეტს და ამის გამო, გარემოსდაცვითი საკითხები ხშირად ინაცვლებს უკან ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

არსებული სტრატეგიული დოკუმენტებისა და გეგმების უმრავლესობა შემუშავებულია საერთაშორისო ფინანსური დახმარებების საშუალებით. ხშირ შემთხვევაში გეგმებში შეტანილია გარკვეული კატეგორიის საქმიანობები, მხოლოდ და მხოლოდ იმიტომ, რომ საერთაშორისო დაფინანსება იქნეს მოზიდული. მყამად გარემოს დაცვის სფეროში მიმდინარე და მომავალში დაგეგმილი საქმიანობები მხოლოდ და მხოლოდ დონორი ორგანიზაციებისა და ქვეყნების ფინანსური დახმარებით მიმდინარეობს. და ეს სულაც არ არის გასაკვირი, მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ქვეყანას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან არა თუ გარკვეული პროექტების დაფინანსება, არამედ ხელფასებისა და პენსიების დაფარვაც კი უჭირს.

## 6.2.2 დაგეგმვა და პრიორიტეტების გამოყოფა

სამოცდაათწლიანმა საბჭოთა ტრადიციებზე დაფუძნებულმა მმართველობამ საქართველოს მემკვიდრეობად დაუტოვა ცენტრალური მმართველობის სტილის ეკონომიკა. საბჭოთა პერიოდში ცენტრალური ხელისუფლება ყოველნაირად ცდილობდა მოკავშირე რესპუბლიკების ყოველდღიური ცხოვრების გაკონტროლებას. ადგილობრივი ხელისუფლება უფრო მეტად წარმოადგინდა ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც ასრულებდა იმ კანონებს, რეგულირებებსა თუ განკარგულებებს, რომლებიც გაიცემოდა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. შეზღუდული იყო ადგილობრივი საკითხების ადგილზე გადაჭრის შესაძლებლობა. აქედან გამომდინარე, დღეს ხელისუფლებას ძალიან მცირე გამოცდილება აქვს დაგეგმვის, პრიორიტეტიზაციის, გადაწყვეტილების მიღების, საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის საკითხებში. გამომდინარე იქიდან, რომ საბჭოთა პერიოდში თითქმის ყველა საქმიანობა ცენტრიდან იმართებოდა, დღეს საქართველოში აშკარად იგრძნობა დაგეგმვის ტრადიციების არარსებობა არა მხოლოდ გარემოსდაცვით, არამედ, ზოგადად, ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროში.

ხელისუფლების წარმომადგენლები, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან ქვეყნის განვითარების სტრატეგიის დაგეგმვის საკითხებში, აშკარად განიცდიან გარკვეულ სიმძიმეებს შესაბამისი გამოცდილების ნაკლებობიდან გამომდინარე. მიუხედავად იმისა, რომ არსებული კანონმდებლობა განსაზღვრავს პროცედურებს და მეთოდოლოგიას, რომლის მიხედვითაც უნდა მოხდეს მოკლევადიანი, საშუალო და გრძელვადიანი სტრატეგიული პრიორიტეტიზაცია, აშკარაა, რომ მას სჭირდება მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება. უნდა აღინიშნოს, რომ დღესდღეობით დაგეგმვა უფრო მეტად ატარებს დეკლარირების, განაცხადის სახეს, ვიდრე რეალური, შესრულებადი ქმედებების დაგეგმვას. არ არის განსაზღვრული კონკრეტული მიზნები, სტრატეგიები, პრიორიტეტიზებული აქტივობები და რესურსები მათი გამოყენების თვალსაზრისით, არც ეროვნულ, არც რეგიონალურ და არც ადგილობრივ დონეზე და არც ცალკეული სპეციფიკური სფეროებისათვის. ზოგჯერ განსაზღვრული სფეროს ფარგლებში წლის განმავლობაში ოცდაათამდე ბრძანებულება მიიღება, თუმცა უმეტესობა წარმომადგენს თანდაპირველი დოკუმენტის შესწორებას. ზემოთქმული მეტყველებს იმაზე, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი სპონტანურ ხასიათს ატარებს, შეუთავსებლობით ხასიათდება და სტრატეგიული აზროვნების დეფიციტს განიცდის.

ზოგადად, ქვეყნის განვითარების გეგმების ცალკეული ქვეთავები ეძღვნება გარემოსდაცვითი სფეროს და ბუნებრივი რესურსების გამოყენების რეგულირებას. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოსდაცვითი სფეროს დაგეგმვა არ არის ინტეგრირებული ამ გეგმებში, არამედ წარმოადგენს ხელოვნურად დამატებულ ნაწილს. იგივე შეიძლება ითქვას სხვა სფეროების შესახებაც. დაფინანსების სიმცირის, სუსტი ინტერსექტორალური კავშირების, არასრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზის პირობებში, მაშინ, როცა თითქმის შეუძლებელია რომელიმე კონკრეტული სექტორის იდენტიფიცირება ქვეყნის ეკონომიკაში, რომელიც ქვეყნისათვის პრიორიტეტს წარმოადგენს, თითოეული სექტორი ცდილობს ჩამოაყალიბოს საკუთარი “პროგრამა”, რათა მოიზიდოს რაც შეიძლება მეტი დაფინანსება, რათა გადარჩეს.

იმ შემთხვევებშიც კი, თუ კი, მიუხედავად საკმაოდ ბუნდოვანი პროცედურებისა, მოხდება აქტივობების პრიორიტეტიზაცია, იშვიათად თუ ხდება შესაძლებელი მათი შესრულება დაფინანსების არარსებობის გამო. გარდა ამისა, არის მთელი რიგი შემთხვევებისა, როცა გარკვეული პერიოდისათვის მიღებულია აქტივობების პრიორიტეტიზაციის გეგმა და ამის

შემდეგ, პრეზიდენტის განკარგულების თანახმად, გარკვეული პროექტის შესრულება (რომელიც, ამ გეგმის მიხედვით, არ ჯდება პრიორიტეტული აქტივობების სიაში) პრიორიტეტულად ცხადდება. ძალიან ხშირად ასეთი პროექტების შესრულების საკითხი არ განიხილება შესაბამის უწყებებთან, მათთან კონსულტაციის გარეშე ცხადდება პრიორიტეტად და ისინი წარმოადგენენ კონკრეტული ჯგუფების ან მმართველი ფიგურების ინტერესს.

ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ გარემოსდაცვითი საკითხების ინტეგრირების დონე ქვეყნის სოციალურ და ეკონომიკურ განვითარებაში ძალიან დაბალია. ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი აქტივობების დაგეგმვა ცალ-ცალკე ხდება, მათი ურთიერთთანამშრომლობის ხედვის პერსპექტივის გარეშე. რეალურად საქართველოს განვითარების დაგეგმვა წარმოადგენს მარტივ, მექანიკურ გაერთიანებას სხვადასხვა სექტორის სხვადასხვა აქტივობებისა ქვეყნის ეკონომიკაში.

### გარემოსდაცვითი დაგეგმვა

“გარემოს დაცვის შესახებ” კანონი განსაზღვრავს გარემოსდაცვითი დაგეგმვის სისტემის ძირითად მოთხოვნებს. კანონის მე-15 მუხლის თანახმად, გარემოსდაცვითი დაგეგმვის სისტემის ჩამოყალიბება წარმოადგენს ქვეყნის მდგრადი განვითარების აუცილებელ წინაპირობას. იგივე მუხლი განსაზღვრავს ამ სისტემის ზოგად სტრუქტურას, რომლის თანახმად, სისტემა უნდა შეიცავდეს გრძელვადიან სტრატეგიულ გეგმას (მდგრადი განვითარების სტრატეგია), ხუთწლიან გეგმას (ეროვნული გარემოსდაცვითი გეგმა) და გარემოსდაცვითი მართვის გეგმებს (წარმოებითი ან სხვა აქტივობები, ქალაქის განვითარების გეგმები, რაც მოიცავს ინფრასტრუქტურულ და სექტორულ განვითარების გეგმებს, წყლის, ხე-ტყის, მიწის, მინერალური და სხვა ბუნებრივი რესურსების დაცვისა და გამოყენების პროგრამებს, ასევე იმ საწარმოების მნიშვნელოვან რეკონსტრუქციას ან ტექნოლოგიურ განახლებას, რომლებიც უარყოფით გავლენას ახდენენ გარემოზე). იგივე მუხლი, როგორც აუცილებელ პირობას, განსაზღვრავს რეგიონული, ადგილობრივი და სექტორული პროგრამების დამუშავებას. კანონი ადგენს, რომ გარემოსდაცვითი დაგეგმვის ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი ნაწილის შემუშავებისა და სინშირის მეთოდოლოგია და პროცედურები “უნდა განისაზღვროს საქართველოს კანონმდებლობით”. ეს პროცედურები დღემდე არ არის შემუშავებული.

იყო რამდენიმე ცდა, რათა მომხდარიყო გარემოსდაცვითი ქმედებების პრიორიტეზაცია და დაგეგმვა როგორც ეროვნულ, ისე რეგიონულ და სექტორულ დონეზე. ყველა ეს სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, როგორც წესი, ფინანსდებოდა საერთაშორისო ინსტიტუტებისა და დონორი ქვეყნების მიერ და საქართველოს წილი ამ საქმეში მინიმუმამდე იყო დაყვანილი. ასევე აღსანიშნავია, რომ ქვეყნის მთავრობას არასოდეს მოუხდენია ამ ინვესტიციების ეფექტურობის შეფასება.

ამჟამად გარემოსდაცვით ღონისძიებათა დაგეგმვა ხორციელდება ძირითადად სამი სახელმწიფო სტრუქტურის მიერ: გარემოს დაცვის სამინისტრო, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო და სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი. სოფლის მეურნეობისა და სურსათის სამინისტრო, ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტრო, მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი, ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტრო ასევე მონაწილეობენ ამ პროცესში, გამომდინარე საკუთარი კომპეტენციიდან და როგორც ეს განსაზღვრულია საქართველოს კანონმდებლობის

მიხედვით. გარემოს დაცვის სამინისტრო განსაზღვრავს პრიორიტეტებს გარემოსდაცვითი ღონისძიებების დაგეგმვისას ეროვნულ დონეზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოთ ჩამოთვლილ სტრუქტურებს შორის კომუნიკაცია და თანამშრომლობა ძალიან დაბალია. ხშირად მათი კომპეტენციის სფეროები ერთმანეთს გადაფარავენ, ფუნქციები დუბლირებულია და ბუნდოვანად განსაზღვრული. ხშირად სტრუქტურების მიერ პრიორიტეტების განსაზღვრა ხდება დამოუკიდებლად, მეორე მხარის ინტერესების გათვალისწინებლად. თანამშრომლობა სტრუქტურებს შორის უფრო ხშირად დამოკიდებულია პირად ურთიერთობებზე, ვიდრე პროცედურაზე, რომელიც განსაზღვრულია რომელიმე კონკრეტული კანონით.

რაც შეეხება საზოგადოების მონაწილეობას გარემოსდაცვითი ღონისძიებების დაგეგმვაში, აქ საზოგადოების მონაწილეობა კონსულტაციებით შემოიფარგლება და საზოგადოებას არა აქვს შესაძლებლობა გავლენა მოახდინოს და მონაწილეობა მიიღოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

### 6.2.3 ძალაუფლების მქონე პირების ზეგავლენა

როგორც ცნობილია, დაგეგმვა არის პროცესი და არა სტატიკური საქმიანობა წინასწარ განსაზღვრული საბოლოო შედეგებით. ამის გამო გეგმების განხორციელების სწორ და ფრთხილ მონიტორინგს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, რათა საჭიროების შემთხვევაში მოხდეს აღებული კურსის ცვლილება. თუმცა მსგავსი ცვლილებები არ უნდა ხდებოდეს გარკვეული დაინტერესებული პირების ჩარევით გეგმების დამტკიცების შემდეგ. საქართველოს შემთხვევაში კი საკმაოდ ხშირია ასეთი სახის ჩარევები, როცა ქვეყნის განვითარების ამა თუ იმ გეგმის დამტკიცების შემდეგ, ანუ როცა უკვე პრიორიტეტული ქმედებები (თუნდაც საკმაოდ ბუნდოვანი პროცედურების საფუძველზე) უკვე განსაზღვრულია, პრეზიდენტი ამტკიცებს ბრძანებულებებს, რომელშიც განსაზღვრულია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის მნიშვნელოვანი სხვა პრიორიტეტული პროექტები და უბრძანებს სახელმწიფო სტრუქტურებს, მხარი დაუჭირონ მათ. ხშირად ამ პროექტების აუცილებლობა და მათი განხორციელების შესაძლებლობები არ არის განხილული შესაბამის უწყებებთან და ისინი მხოლოდ გარკვეული უწყების ან ადამიანთა ჯგუფის ინტერესს გამოხატავენ. ჩვეულებრივ, ასეთ შემთხვევებში ხდება გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სხვა სექტორული ლიცენზიების გაცემის პროცედურების იგნორირება და, უკეთეს შემთხვევაში, გზმ-ს ანგარიშები იწერება უკვე მშენებლობის ფაზაში.

გადაწყვეტილების მიღებაში ამგვარი არათანმიმდევრულობისა და სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ზეგავლენის ერთ-ერთი მაგალითია შავი ზღვის სანაპიროზე, ქ. ფოთში, ტერმინალების მშენებლობა.

1996 წლის 25 სექტემბერს საქართველოს პრეზიდენტმა გამოსცა ბრძანებულება №642 კორპორაცია "Sea-Land Service"-ისა (აშშ) და საქართველოს ტრანსპორტის სამინისტროს ერთობლივი წინადადების დამტკიცების შესახებ, რომელიც ითვალისწინებდა საქართველოში საკონტეინერო ტერმინალების ქსელის შექმნას და, კერძოდ კი, ფოთის საზღვაო ნავსადგურში კონტეინერების ტრანსპორტირებისათვის ახალი ტერმინალის მშენებლობას. ორი კვირის შემდეგ, 1996 წლის 14 ოქტომბერს, დამტკიცებულ იქნა პრეზიდენტის ახალი ბრძანებულება №669 საქართველოს სათბობ-ენერგეტიკის სამინისტროსა და უცხოელი ინვესტორების მიერ შემოთავაზებული წინადადების დამტკიცების შესახებ ფოთის საზღვაო-სავაჭრო ნავსადგურში თხევადი გაზის ტრანსპორტირებისათვის ტერმინალის მშენებლობის შესახებ. 1999 წლის 14 მარტს

მიღებულ იქნა პრეზიდენტის ბრძანებულება №105, რომელიც ამჯერად იწონებდა ფოთის საზღვაო ნავსადგურის ადმინისტრაციისა და კომპანია Chanel Energy Limited-ის მიერ შემოთავაზებულ წინადადებას ფოთის საზღვაო ნავსადგურში ნავთობპროდუქტების ტერმინალის მშენებლობის შესახებ. ამ ბრძანებულების დამტკიცების შემდეგ მალევე მიღებულ იქნა ბრძანებულება (1999 წლის 15 ნოემბერი, ბრძანებულება № 1388) სააქციო საზოგადოება “კოლხეთის” მიერ შემოთავაზებული წინადადების შესაბამისად ფოთში კიდევ ერთი ახალი ნავსადგურის მშენებლობის შესახებ.

ყველა ზემოხსენებული დოკუმენტი ამტკიცებს გარკვეულ სამშენებლო საქმიანობებს და მოითხოვს ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებისაგან მხარდაჭერას. გარდა ამისა, თითქმის ყოველი ბრძანებულება მოითხოვდა სამშენებლო საქმიანობების მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებას.

მეორე მაგალითს წარმოადგენს ყულევის საზღვაო ნავთობტერმინალის მშენებლობა დასავლეთ საქართველოში შავი ზღვის სანაპიროზე. 1999 წლის 8 სექტემბერს პრეზიდენტმა გამოსცა ბრძანებულება შპს “ტერმინალი 2000-ს” წინადადების დამტკიცების შესახებ ყულევში საზღვაო ტერმინალის მშენებლობის შესახებ. ამ შემთხვევაშიც ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს მხოლოდ მშენებლობის ხელშეწყობა ევალებოდათ.

აღსანიშნავია, რომ ყულევის ტერმინალი მდებარეობს ტერიტორიაზე, რომელიც 1996 წელს შეტანილ იქნა რამსარის კონვენციით დაცულ საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი ტერიტორიების სიაში და მოიცავს კოლხეთის ეროვნული პარკის ტერიტორიის საზღვაო ნაწილსაც (კოლხეთის ეროვნული პარკი 1998 წელს კანონით დაარსდა). სამშენებლო სამუშაოები დაიწყო საერთაშორისო სამართლისა და ეროვნული კანონმდებლობის სრული დარღვევით. თუმცა, მიუხედავად დარღვევებისა, როდესაც მშენებლობის კანონიერების საკითხი იქნა წამოჭრილი, მთავრობამ და პარლამენტმა მხარი დაუჭირეს ამ საეკოპროექტს და მოახდინეს არაკანონიერი მშენებლობის ლეგალიზება. შედეგად 2001 წლის ივლისში პარლამენტის დადგენილების საფუძველზე დაახლოებით 100 ჰექტარი მიწა იქნა ამოღებული რამსარის ტერიტორიიდან.

ყოველივე ზემოთქმულიდან შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში ეროვნული და საერთაშორისო კანონმდებლობის მოთხოვნების იგნორირება ძალიან ადვილია, როდესაც საქმეში წამყვან თანამდებობებზე მყოფი პირების ინტერესები ერთვება.

#### 6.2.4 შესაძლებლობები და მოტივაცია

##### სახელმწიფო უწყებები

როგორც ეს უკვე აღინიშნა, გარემოს დაცვის სამინისტროს გარდა საქართველოში ბევრი სხვა სახელმწიფო სტრუქტურაა, რომლებიც ჩართული არიან გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის საკითხებში. ეს უწყებებია:

- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო;
- ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტრო;
- სოფლის მურნეობისა და სურსათის სამინისტრო;
- შინაგან საქმეთა სამინისტრო (ეკოლოგიური პოლიციის მთავარი სამმართველო);

- ტრანსპორტისა და კომუნიკაციის სამინისტრო;
- გეოლოგიის სახელმწიფო დეპარტამენტი;
- დაცული ტერიტორიების სახელმწიფო დეპარტამენტი;
- მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი;
- სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი;
- ჰიდრომეტეოროლოგიის სახელმწიფო დეპარტამენტი;
- სტანდარტიზაციის, მეტროლოგიისა და სერტიფიცირების სახელმწიფო დეპარტამენტი;
- ტექნიკური ზედამხედველობის სახელმწიფო ინსპექცია;
- ნავთობისა და გაზის რესურსების რეგულირების სახელმწიფო სააგენტო.

ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ ამ უწყებების ფუნქციები არ არის ნათლად განსაზღვრული. ხშირად მათი ფუნქციები ურთიერთგადამფარავია, ხოლო კოორდინაცია სუსტი. ქვეყნის განვითარებაზე საერთო თვალთახედვის არარსებობის, დასახული პრიორიტეტების შესრულების მიმართ პასუხისმგებლობის უქონლობის, უწყებათაშორისი თანამშრომლობის ბუნდოვნად განსაზღვრული პროცედურებისა და შეზღუდული საბიუჯეტო რესურსების პირობებში სახელმწიფო სტრუქტურებში კოორდინირებულად მოქმედების მოტივაცია ძალიან დაბალია. მათ ურთიერთობას უფრო შეჯიბრის ხასიათი აქვს, ვიდრე თანამშრომლობის.

გარდა ამისა, საერთო პრობლემაა კვალიფიციური კადრების ნაკლებობა. უწყებებში ბევრია ე.წ. ტექნიკური პერსონალი, რომელთაც არ გააჩნიათ სათანადო ცოდნა და გამოცდილება სტრატეგიულ ანალიზსა და დაგეგმვაში. სიტუაციას კიდევ უფრო ამძიმებს ძალიან დაბალი ანაზღაურება სახელმწიფო უწყებებში, რაც იწვევს სახელმწიფო მოხელეთა პასუხისმგებლობის დაბალ დონეს და აძნელებს კვალიფიციური კადრების მოზიდვას (UNDP, 2002c).

ხშირად ფუნქციების დუბლირება და გაუმიჯნაობა უწყებებს აძლევდა საშუალებას მიეთითებინათ ერთმანეთზე, როდესაც დგებოდა იმის საკითხი, რომ ესა თუ ის უწყება არასრულფასოვნად მუშაობდა, ან სრულად არ იყენებდა მისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. ამგვარი მდგომარეობა წლების განმავლობაში გრძელდება და ხშირად გამხდარა განხილვის საგანი. ხშირად ვაკეთებულა რეკომენდაციებიც ფუნქციების გამიჯვნის აუცილებლობაზე, თუმცა დღემდე არანაირი გადამწყვეტი ზომები არ გატარებულა.

ბოლო დროს საქართველოში განვითარებული მოვლენების შემდეგ შემოღებულ იქნა სახელმწიფო მართვის ახალი სტრუქტურა და რესტრუქტურირებულ იქნა ბევრი უწყება. “მთავრობის სტრუქტურის, კომპეტენციისა და საქმიანობის წესის შესახებ” ახლად მიღებული კანონის თანახმად (2004 წლის 11 თებერვალი), შეიცვალა სახელმწიფო დეპარტამენტების სტატუსი. ახალი კანონის მიხედვით, თითქმის ყველა სახელმწიფო დეპარტამენტი გადავიდა ამა თუ იმ სამინისტროს დაქვემდებარებაში. გარემოს დაცვის სამინისტროს შემთხვევაში გეოლოგიის სახელმწიფო დეპარტამენტი, დაცული ტერიტორიების სახელმწიფო დეპარტამენტი, სატყეო მეურნეობის სახელმწიფო დეპარტამენტი და ჰიდრომეტეოროლოგიის სახელმწიფო დეპარტამენტი დაექვემდებარა სამინისტროს. გარდა ამისა, მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის ფუნქციები გადანაწილდა იუსტიციის სამინისტროსა და გარემოს დაცვის სამინისტროს შორის.

კანონში ნათლად არ არის განსაზღვრული, თუ კონკრეტულად რომელი ფუნქციები იქნა მიკუთვნებული ამ ორი უწყებისათვის. კანონის 35-ე მუხლში ნათქვამია, რომ მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი უნდა შევიდეს იუსტიციის სამინისტროს შემადგენლობაში; თუმცა იმავე მუხლში ნათქვამია, რომ დეპარტამენტის ის ფუნქციები, რომლებიც ეხება მიწის რესურსების რაციონალურ გამოყენებასა და დაცვას, ეროზიასთან ბრძოლას, ნიადაგის ნაყოფიერების შენარჩუნებას, მიწის გამოყენებაზე დაწესებული საკანონმდებლო მოთხოვნების სახელმწიფო კონტროლსა და მიწის ინვენტარიზაციას, უნდა შედიოდეს გარემოს დაცვის სამინისტროს პასუხისმგებლობაში.

ამავე მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, კანონის ძალაში შესვლიდან სამი თვის ვადაში პარლამენტს უნდა წარედგინოს არსებული კანონმდებლობაში შესატანი ცვლილებები განსახილველად. თუმცა წარსული გამოცდილების გათვალისწინებით, საეჭვოა, რომ დაცული იქნეს სამი თვის ვადა და/ან საკმარისი ყურადღებით იქნეს განხილული უწყებებს შორის ფუნქციების განაწილებაში არსებული შეუსაბამობანი.

იმის გამო, რომ ცვლილებების შეტანამდე ყველა სახელმწიფო უწყება განაგრძობს მუშაობას ადრე მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში, ეს თავი და მთელი ანგარიშიც ეყრდნობა ზემოხსენებული კანონის მიღებამდე არსებულ კანონმდებლობას საქართველოში. გარდა ამისა, რადგან არსებული კანონმდებლობით გარემოს დაცვის სამინისტრო საკვანძო უწყებაა გზმ-ს საკითხებთან დაკავშირებით, ამ თავში სწორედ გარემოს დაცვის სამინისტროსა და მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფების შესაძლებლობებია განხილული (სამინისტროს ამჟამინდელი სტრუქტურა იხილეთ II დანართში).

ამჟამად გარემოს დაცვის სამინისტრო შედგება ცენტრალური ოფისის, ტერიტორიული ორგანოების, რამდენიმე სამეცნიერო ინსტიტუტის, შავი ზღვის დაცვის კონვენციური ინსპექციისა და ლაბორატორიებისაგან. სულ ამ სისტემაში მუშაობს 522 თანამშრომელი, საიდანაც 196 ცენტრალურ ოფისშია დაკავებული. სამინისტროში ასევე შედის სამი ორმაგი დაქვემდებარების ერთეული, რომლებიც ანგარიშვალდებული არიან სამინისტროსა და ადგილობრივი ხელისუფლების წინაშე. ეს სტრუქტურებია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო და თბილისის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების რეგულირების კომიტეტი. სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები გასცემენ გარკვეული სახის ნებართვებს/ლიცენზიებს და მთლიანად არიან პასუხისმგებელი კონტროლზე. ისინი ცალსახად არიან პასუხისმგებელი დაბინძურების წყაროების აღმოჩენასა და ჰაერში გაფრქვევებისა და წყალში ჩაშვების შემთხვევების გამოკვლევაზე. სამინისტროს აგრეთვე ექვემდებარება რამდენიმე ინსტიტუტი, ცენტრი და ლაბორატორია, რომლებიც სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობით არიან დაკავებულნი (UNECE, 2003).

როგორც აღინიშნა, გარემოს დაცვის სამინისტროს ფუნქციები და პასუხისმგებლობები ნათლად არ არის განსაზღვრული არსებულ კანონმდებლობაში და ხშირად ხდება სხვა უწყებების ფუნქციების გადაფარვა. ეს თვით სამინისტროს სტრუქტურულ ქვედანაყოფებშიც შეიმჩნევა. მიუხედავად იმისა, რომ ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობა განსაზღვრავს სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და რეგიონული ოფისების ზოგიერთ ფუნქციას (ძირითადად ეს არის გარემოსდაცვითი ნებართვების გაცემა), მათი ფუნქციები მაინც არ არის საკმარისად განსაზღვრული და დეტალიზებული. ეს კი, თავის მხრივ, იწვევს არასაკმარის ინტეგრაციას და მათ შორის სუსტ კოორდინაციას.

ნალოგიური მდგომარეობაა მართვის უფრო დაბალ საფეხურებზეც. ამა თუ იმ სტრუქტურული ქვედანაყოფის თანამშრომლებს შორის ფუნქციების განაწილება არ

ეფექტურობა წინასწარ შემუშავებულ და დამტკიცებულ ტექნიკურ დავალებებს, არც რაიმე ოფიციალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნებია შემუშავებული თანამშრომლების სამსახურში დაქირავებისათვის (UNDP, 2002b).

ინფორმაციის გაცვლა სამინისტროს სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს შორის არ ხდება რაიმე დადგენილი პროცედურების შესაბამისად. ინფორმაციის გაცვლა ძალიან შეზღუდულია არა მარტო სამინისტროს სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს შორის, არამედ თვით ამ სტრუქტურების შიგნითაც კი. სამინისტროს თანამშრომლები თვლიან, რომ ინფორმაციის მიღების ყველაზე ეფექტური გზა პირადი კონტაქტებია. ჩვეულებრივ, ისინი ფლობენ მეტად მწირ ინფორმაციას იმის შესახებ, რაც მათ უშუალო კომპეტენციას სცილდება. ინფორმაციის მოთხოვნა სხვისგან ხშირად აღიქმება, როგორც მის საქმეებში ჩარევის მცდელობა. მიუხედავად იმისა, რომ ყველა უკმაყოფილოა იმით, რომ ინფორმაცია არ არის ხელმისაწვდომი, არავინ იძლევა ხალისით იმ ინფორმაციას, რომელსაც თვითონ ფლობს. სამინისტროს თანამშრომლების დიდ ნაწილს ხელი არ მიუწვდება პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებზე, კანონებსა და სხვა მარეგულირებელ აქტებზე. სამინისტროში მხოლოდ რამდენიმე კომპიუტერია ინტერნეტში ჩართული. თანამშრომლების დიდი ნაწილი არ ფლობს უცხო ენებს და არც კომპიუტერისა და ინტერნეტის მოხმარება იცის (UNDP, 2002b).

სამინისტროში, მით უმეტეს მის რეგიონულ ოფისებში, მუშაობის პირობები სავალალოა. სამინისტროს საკუთარი შენობაც კი არ გააჩნია. ცენტრალური ოფისის სტრუქტურული ქვედანაყოფები ორი ერთმანეთისაგან საკმაოდ დაშორებული შენობის სხვადასხვა სართულებზეა განლაგებული. ეს კი კიდევ უფრო ართულებს კომუნიკაციას. ყველა თანამშრომელს არ აქვს საკუთარი სამუშაო მაგიდა და ზოგ შემთხვევაში სკამიც კი. ოთახების უმეტესობა გასარემონტებელია. სამინისტრო და განსაკუთრებით რეგიონული ოფისები განიცდიან იმ ძირითადი საოფისე აღჭურვილობის ნაკლებობას, რომელიც აუცილებელია ნებისმიერი თანამედროვე ოფისის მუშაობისათვის. დაფინანსების ნაკლებობის გამო ხშირად თანამშრომლებს საკუთარი ხელფასით უხდებათ საქმისათვის აუცილებელი საქონელის შეძენა. გადაუხდელობის გამო ხშირად ტელეფონები გათიშულია. თანამშრომლები (მათ შორის, რეგიონული ოფისების თანამშრომლები, რომელთათვისაც ტელეფონი წარმოადგენს კომუნიკაციის ერთადერთ საშუალებას) საკუთარ მობილურ ტელეფონებს იყენებენ სამსახურებრივი საკითხების მოსაგვარებლად. არ არის ქალაქი და სხვა საკანცელარიო საქონელი. სამინისტრო, ისევე, როგორც საქართველოს სხვა დაწესებულებები, განიცდის გათბობისა და ელექტრომომარაგების ნაკლებობას (UNDP, 2002b).

სამინისტროში საშუალო ხელფასი 51 ლარია, რაც საარსებო მინიმუმის (117 ლარი) 44%-ს შეადგენს, ზოგიერთი თანამშრომელი კი მხოლოდ 18-19 ლარს იღებს თვეში. სამინისტროში მუშაობის პერიოდში ბევრი ახალგაზრდა და პერსპექტიული კადრი იღებს საკმაო ცოდნას და გამოცდილებს. ისინი ხშირად სამინისტროს გარკვეულ ტრამპლინად იყენებენ და შემდეგ გაცილებით მაღალანაზღაურებად სამუშაოებს შოულობენ, თუმცა ზოგჯერ სამინისტროშიც ცდილობენ ადგილის შენარჩუნებას (UNDP, 2002b).

მიუხედავად იმისა, რომ ხელფასები სამინისტროში ძალიან დაბალია, ხოლო სამუშაო პირობები კი - არასათანადო, სამინისტროს თანამშრომლებს მაინც აქვთ სამინისტროში დარჩენის მოტივაცია. მოტივაციების შესაბამისად ისინი შეიძლება შემდეგნაირად დაჯგუფდნენ: (ა) ადამიანები, რომელთაც აქვთ დაბალი შემოსავალი, მაგრამ “პრესტიჟული” თანამდებობა და შემდგომი წინსვლის იმედი; (ბ) ადამიანები, რომელთაც უწევთ საზღვარგარეთ მივლინებები (კონფერენციებში, სემინარებსა თუ ტრენინგებში



მონაწილეობის მისაღებად). ამგვარი შემთხვევები ხშირად მათთვის მნიშვნელოვანი შემოსავლის წყაროს წარმოადგენს; (გ) ადამიანები, რომლებიც ჩართული არიან (ან სურთ რომ იყვნენ ჩართული) საერთაშორისო ორგანიზაციების თუ დონორი ქვეყნების მიერ დაფინანსებულ პროგრამებსა თუ პროექტებში. ისინი სახელმწიფო მოხელის ხელფასთან შედარებით გაცილებით მაღალ ანაზღაურებას იღებენ; (დ) ადამიანები, რომლებიც შოულობენ უკეთეს სამსახურს, მაგრამ მაინც რჩებიან სამინისტროში “ყოველი შემთხვევისათვის” და (ე) ისინი, რომლებსაც არ გააჩნიათ საკმარისი კვალიფიკაცია უკეთესი სამუშაოს მისაღებად; მათთვის სამინისტროში მუშაობა უბრალოდ გარკვეული ფუნქციის ქონას ნიშნავს (UNDP, 2002b).

ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ სამინისტრო ნამდვილად განიცდის შესაფერისი განათლების მქონე კვალიფიციური კადრების ნაკლებობას. ამასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ სხვადასხვა საერთაშორისო ინსტიტუტებისა თუ დონორების მიერ დაფინანსებული პროგრამები ხშირად ითვალისწინებდა შესაძლებლობათა გაძლიერებისა და თანამშრომელთა ტრენინგების კომპონენტებს. ამასთანავე, ბევრ თანამშრომელს მიეცა საზღვარგარეთ ამა თუ იმ თემაზე ტრენინგების გავლის საშუალება. მაგრამ პრობლემა ისაა, რომ არ ხდება მიღებული ცოდნის გავრცელება სამინისტროში. დაბალი ხელფასის გამო, ის სახელმწიფო მოხელეები, რომლებიც განათლებას საზღვარგარეთ ღებულობენ, ხშირად ტოვებენ სამინისტროს. სხვები კი, რომლებიც რჩებიან სამინისტროში, ან არ იციან, როგორ გადასცენ თავიანთი ცოდნა სხვებს, ანდა არ არიან საკმარისად მოტივირებული, რომ ასე მოიქცნენ.

როგორც 6.1 ქვეთავში აღინიშნა, გარემოს დაცვის სამინისტროს ცენტრალური ოფისის ორი დეპარტამენტი (გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტი და გარემოსდაცვითი საქმიანობის მართვისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტი) და ტერიტორიული ორგანოები არიან ჩართული ძირითადად გზშ-სთან დაკავშირებულ პროცედურებში. ამ დეპარტამენტებში არსებული მდგომარეობაც ისეთივეა, როგორც სხვა სტრუქტურულ დანაყოფებში. ორივე დეპარტამენტში ცოტაა იმ თანამშრომელთა რაოდენობა, რომელთაც უშუალო შეხება აქვთ გზშ-სა და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურებთან. მაგალითად, გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტის 15 თანამშრომლიდან შეიძლება დამხმარე სამუშაოებს ასრულებს და, როგორც წესი, გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურებში მხოლოდ რვა თანამშრომელია ჩართული. ორივე დეპარტამენტი განიცდის საოფისე აღჭურვილობისა და მათი ფუნქციების შესრულებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების ნაკლებობას.

გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოებში არსებული პრობლემები ნაწილობრივ აღწერილია 6.1.3 ქვეთავში. თუმცა, რადგან ეს სტრუქტურებია უშუალოდ პასუხისმგებელი კონტროლსა და მონიტორინგზე, საჭიროა უფრო დეტალურად ითქვას ამ სტრუქტურების სუსტ და ძლიერ მხარეებზე. ქვემოთ მოყვანილი მონაცემები ძირითადად ემყარება გარემოს დაცვის სამინისტროში 2002 წელს განხორციელებულ შესაძლებლობათა გაძლიერების პროექტის ფარგლებში ჩატარებულ საჭიროებათა შეფასების ანგარიშს.

როგორც ამ თავში აღინიშნა, ტერიტორიულ ორგანოებს აქვთ როგორც მარეგულირებელი, ისე აღმასრულებელი ფუნქცია. უფრო კონკრეტულად კი, ისინი გასცემენ ნებართვებს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმიანობებზე და ლიცენზიებს ბუნებრივი და მინერალური რესურსებით სარგებლობასა და წყალში და ჰაერში ემისიებზე. ამავე დროს ისინი აწარმოებენ საქმიანობების მონიტორინგსა და კონტროლს. ტერიტორიული ორგანოების

უმეტესობაში არ არის გამოყოფილი ინსპექტორების სპეციალური დანაყოფი და ამა თუ იმ სფეროს სპეციალისტები ასრულებენ როგორც მარეგულირებელ, ისე აღმასრულებელ ფუნქციებსაც, ანუ გასცემენ სანებართვო დოკუმენტებს და შემდგომ თავადვე აკონტროლებენ ამ დოკუმენტების პირობების შესრულების მდგომარეობას.

ტერიტორიულ ორგანოებში არსებული პრობლემების უმრავლესობა მსგავს ხასიათს ატარებს. ძირითად პრობლას წარმოადგენს ფინანსური, ტექნიკური და ადამიანური რესურსების ნაკლებობა, თუმცა ამ პრობლემების მასშტაბები სხვადასხვა ოფისში განსხვავებულია. გარდა ამისა, თითოეულ ოფისს თავისი პრობლემები და პრობლემებიც აქვს, რაც დაკავშირებულია არსებულ გარემოსდაცვით სიტუაციასთან და ადგილობრივ შესაძლებლობებთან. ყველა ოფისს ერთნაირი ინსტიტუციური სიძლიერე არ გააჩნია, არც ყველა რეგიონს აქვს ერთი და იგივე სტრატეგიული მნიშვნელობა.

გარემოს დაცვის სამინისტროს ერთ-ერთი ყველაზე დიდი ინსტიტუციური სისუსტე მონიტორინგისა და კონტროლის სფეროში არის გარემოსდაცვითი ინსპექტორატის სისტემის არარსებობა, სადაც იქნება კანონით ნათლად განსაზღვრული ვალდებულებებითა და კვალიფიციური და შესაფერისად ანაზღაურებადი კადრები. ამჟამად ტერიტორიული ორგანოების თანამშრომლებს დაკისრებული აქვთ კანონმდებლობის ფუნქცია, რომელიც არ არის გამიჯნული რეგულირების ფუნქციისაგან, რაც იწვევს მათი მუშაობის არაეფექტურობას. მეორე პრობლემა კი იმაში მდგომარეობს, რომ გარემოს დაცვის სამინისტროსა და კანონის მოთხოვნათა აღსრულების კონტროლზე პასუხისმგებელ სხვა უწყებებს შორის ამკარად ხდება ფუნქციების გადაფარვა და დუბლირება. ამ სიტუაციაში ეს უწყებები უფრო მეტად ცდილობენ შეეჯიბრონ ერთმანეთს, ვიდრე ითანამშრომლონ. სათანადო კვალიფიკაციის მქონე პერსონალის ნაკლებობა სერიოზული პრობლემაა ტერიტორიული ორგანოებისათვის. ხშირად მხოლოდ ერთი სპეციალისტია პასუხისმგებელი ყველა გარემოსდაცვით საკითხზე, რომელსაც არ გააჩნია შესაძლებლობები, რათა ეფექტურად გაართვას თავი თავის ვალდებულებებს.

გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების უმეტესობა ძალიან ცუდ სამუშაო პირობებში მუშაობს. მათი დიდი ნაწილი ისეთ ამორტიზებულ შენობებშია განთავსებული, რომლებიც აუცილებელ რემონტს საჭიროებენ. ეს შენობები არ არის დაცული. ყველა ოფისში მხოლოდ აუცილებელი ავეჯი და ხშირ შემთხვევაში ერთი კომპიუტერია, თუმცა ელექტროენერჯის ხშირი გამორთვები მისი რეგულარული მუშაობის საშუალებასაც არ იძლევა. რეგიონული სამსახურების უმეტესობას ან საერთოდ არ აქვს არანაირი გადაადგილების საშუალება და თუ აქვს, ძალიან ძველი. სამინისტროს არც ერთ ტერიტორიულ ორგანოს არ გააჩნია დაბინძურების გასაზომი ანალიტიკური ხელსაწყოები. ამჟამად მოქმედ სამ ლაბორატორიას არ გააჩნია სინჯების აღებისა და ანალიზებისათვის საჭირო ზოგიერთი ძირითადი დანადგარი. არსებული დანადგარების უმეტესობა უვარგისია. ხარისხის შემოწმებისა და კონტროლის მოშლილი სისტემის გამო მონაცემთა სიზუსტის საკითხი სადავოა. არც ერთი ლაბორატორია არ არის სერტიფიცირებული შესაბამისი სამსახურების მიერ.

რეგიონული ოფისების დაფინანსების ძირითად წყაროს სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენს. თუ გავითვალისწინებთ რეგიონული ოფისების საჭიროებების მასშტაბებს, მივხვდებით, რომ სახელმწიფო დაფინანსება არ არის საკმარისი ამ ოფისების მინიმალური დატვირთვით ოპერირებისათვის საჭირო ხარჯების დასაფარადაც კი. როგორც ზემოთ აღინიშნა, დაბალი ხელფასები არ აძლევს რეგიონული ოფისების თანამშრომლებს თანამდებობაზე დიდხანს დარჩენის სტიმულს და არც ქრთამის აღებისაგან თავის არიდების პირობებს ქმნის. რასაკვირველია, არანაირად არ შეიძლება მექრთამეობის გამართლება,

თუმცა ძირითადად სწორედ მუშაობის ასეთი ცუდი პირობები უბიძგებთ მათ კორუფციისაკენ. როგორც ერთ-ერთმა გამოკითხულმა აღნიშნა, მონიტორინგსა და კონტროლზე პასუხისმგებელი რეგიონული ოფისების თანამშრომლები არ არიან დაცული არც ფიზიკურად და არც ფინანსური და მორალური მხარდაჭერა აქვთ თავიანთი მოვალეობების შესასრულებლად.

### **პროექტის განმახორციელებელი (ინვესტორი)**

ბუნდოვანი საკანონმდებლო ბაზის, სახელმწიფო უწყებებს შორის სუსტი კოორდინაციისა და მონიტორინგისა და კონტროლის სუსტი სისტემის არსებობის პირობებში პროექტის განმახორციელებლები ხშირად ცდილობენ თავიანთი საქმიანობების განხორციელებას კანონით განსაზღვრული პროცედურების გვერდის ავლით. ზოგჯერ ინვესტორები იწყებენ პროექტების განხორციელებას სახელმწიფო უწყებებთან წინასწარ შეთანხმების გარეშე და ასეთი პროექტების განხორციელება ხშირად პრეზიდენტის ბრძანებულებით არის განმტკიცებული, ან სხვა გავლენიანი პირების მხარდაჭერით მიმდინარეობს. ამგვარ შემთხვევებში გათვალისწინებულია მხოლოდ პროექტის კომერციული ინტერესები და არ ექცევა არანაირი ყურადღება პროექტების სოციალურ, ეკონომიკურ თუ გარემოსდაცვით ასპექტებს. მეორე მხრივ, სახელმწიფო სტრუქტურებიც ხშირად ახდენენ ინვესტორების ინტერესების იგნორირებას თავიანთი სტრატეგიებისა და გეგმების შემუშავების თუ საკანონმდებლო აქტების მიღებისას. იშვიათია მცდელობები იმისა, რომ მოხდეს ინვესტორთა ინტერესების განსაზღვრა და დადგინდეს ის ჯგუფები, რომელთა ინტერესებზეც შესაძლოა ზეგავლენა მოახდინოს ამა თუ იმ სტრატეგიის, გეგმის თუ საკანონმდებლო აქტის მიღებამ.

რაც შეეხება კონკრეტულად გზშ-სა და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურებს, ადვილი მისახვედრია, თუ როგორი დროისა და თანხის დანახარჯებთანაა დაკავშირებული წინა თავებში აღწერილი გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცედურა. ბევრი ადგილობრივი ინვესტორი ცდილობს იმოქმედოს კანონმდებლობის მოთხოვნების შესაბამისად და მიიღოს თანხმობა პროექტის განხორციელების დაგეგმვის ფაზაში (ან თუნდაც მშენებლობის ფაზაში). თუმცა ხშირად ინვესტორისათვის უფრო ადვილია და ნაკლებად ხარჯიანი, კანონის დარღვევისათვის გადაიხადოს ჯარიმა, რომელიც ძალიან დაბალია, ან დადოს კორუფციული გარიგება ინსპექტორთან. უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირად ინვესტორები არ იცნობენ ნებართვების გაცემის პროცედურებს, რადგან არ არსებობს არანაირი უწყება (ან სახელმწიფო უწყების სტრუქტურული ქვედანაყოფი), სადაც მათ საქმიანობის დაწყებამდე შეეძლებათ მიიღონ სრულყოფილი ინფორმაცია ნებართვებისათვის საჭირო დოკუმენტების შესახებ.

### **საკონსულტაციო კომპანიები**

როგორც ინტერვიუებისას გაირკვა, ბოლო პერიოდში საქართველოში გაიზარდა მოთხოვნილება გარემოსდაცვით მომსახურებაზე (მაგალითად, გზშ-ს ანგარიშების მომზადება, გარემოსდაცვითი აუდიტი და სხვ.). შესაბამისად, გაიზარდა ასეთი მომსახურების გამწვევი საკონსულტაციო ფირმების რაოდენობაც. თუმცა უნდა ითქვას, რომ მათ მიერ შესრულებული სამუშაოების ხარისხი ყოველთვის სათანადო დონის არ არის. ზოგადად, საქართველოში შეიძლება გამოიყოს საკონსულტაციო ფირმების სამი ჯგუფი:

- (ა) პირველ ჯგუფში შესაძლოა გაერთიანებულ იქნეს რამდენიმე საკმაოდ კარგად განვითარებული საკონსულტაციო ფირმა, რომლებიც ძირითადად ორიენტირებული

არიან უცხოელ ინვესტორებსა და ისეთ პროექტებზე, რომლებშიც ჩართული არიან საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები. იმის გამო, რომ ჯერჯერობით ასეთი კლიენტები საქართველოში არც თუ ისე ბევრია, არსებობს გარკვეული კონკურენცია ამ კომპანიებს შორის. ჩვეულებრივ, ეს კომპანიები უშუალოდ თვითონ კი არ უწევენ მომსახურებას პროექტის განმახორციელებლებს, არამედ მოქმედებენ როგორც ინვესტორის მიერ დაქირავებული უცხოური საკონსულტაციო ფირმების ქვე-კონტრაქტორები. ამგვარი კომპანიების მიერ მომზადებული გზმ-ს ანგარიშის ხარისხი საკმარისია იმისათვის, რომ გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ გაცემულ იქნეს გარემოსდაცვითი ნებართვა.

- (ბ) ზემოთ აღნიშნულ ჯგუფში გაერთიანებულ კომპანიებზე უფრო მეტია ისეთი საკონსულტაციო ფირმები, რომლებიც ორიენტირებული არიან ადგილობრივ ინვესტორებზე (ძირითადად დიდ საწარმოებზე). მათ მიერ მომზადებული გზმ-ს ანგარიშების ხარისხი ხშირად არცთუ სახარბიელოა. სანებართვო დოკუმენტების გაცემის ლაბორინთის კარგი ცოდნა და კარგი დამოკიდებულება გარემოს დაცვის სამინისტროსთან ზრდის მათ კონკურენტუნარიანობას.
- (გ) ახლად ჩამოყალიბებული საკონსულტაციო კომპანიები (ან პირები, რომლებიც საკონსულტაციო მომსახურების გაწევით არიან დაკავებული). ეს კომპანიები ესწრაფვიან, მოიპოვონ თავიანთი ნიშა ბაზარზე და ძირითადად ორიენტირებული არიან მცირე და საშუალო ზომის საწარმოებზე. ჩვეულებრივ, მათ მიერ მომზადებული გზმ-ს ანგარიშები ძალზე დაბალი ხარისხისაა, რადგან ასეთ კომპანიებში შედარებით ნაკლებად გამოცდილი და კვალიფიციური კადრებია თავმოყრილი. მათი კონკურენტუნარიანობის განმსაზღვრელი ძირითადი ფაქტორია მომსახურებისთვის შეთავაზებული დაბალი ფასი.

გარემოსდაცვითი მომსახურების გამწევ საკონსულტაციო კომპანიებზე საუბრისას აუცილებელია მოკლედ შევეხოთ მათი ლიცენზირების (სერტიფიცირების) საკითხს. 1996 წელს მიღებული “გარემოს დაცვის შესახებ” ჩარჩო-კანონის 23-ე მუხლის თანახმად, გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საქმიანობა, რომელიც მოითხოვს სპეციფიკურ ცოდნას, ექვემდებარება ლიცენზირებას. ამგვარი საქმიანობებია: (ა) გარემოსდაცვითი აუდიტის ჩატარება; (ბ) ჰიდრომეტეოროლოგიური საშუაოების ჩატარება; და (გ) კანონით დადგენილი სხვა გარემოსდაცვითი საქმიანობა. კანონის თანახმად, გარემოსდაცვითი საქმიანობისათვის ლიცენზირების წესის განმსაზღვრელი კანონქვემდებარე აქტი შემუშავებულ და დამტკიცებულ უნდა იქნეს გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ, რომელსაც მინიჭებული აქვს უფლება გასცეს ლიცენზია გარემოსდაცვით საქმიანობებზე. სავარაუდოა, რომ გზმ-ს ანგარიშების მომამზადებელი კომპანიებიც (საკონსულტაციო ფირმები) საჭიროებენ ამგვარ ლიცენზიას, თუმცა კანონში გარკვევით არ არის აღნიშნული.

ზემონახსენები კანონქვემდებარე აქტი ამჟამად არ არის მომზადებული. მიუხედავად ამისა, დიდი ხანია მიმდინარეობს კამათი იმის თაობაზე, საერთოდ საჭიროა თუ არა ასეთი საკონსულტაციო კომპანიების ლიცენზირება. ლიცენზირების მომხრეები ამტკიცებენ, რომ საკონსულტაციო კომპანიები უნდა აკმაყოფილებდნენ გარკვეულ მოთხოვნებს, რათა მიიღონ ლიცენზია შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანოსაგან. მათი აზრით, სერტიფიცირების ინსტიტუტის შემოღება, ერთი მხრივ, გამოიწვევს ამ კომპანიების მიმართ ნდობის ფაქტორის ზრდას და, მეორე მხრივ, ხელს შეუწყობს ამ კომპანიების მიერ მომზადებული გზმ-ს ანგარიშების ხარისხის გაუმჯობესებას. კომპანიების სერტიფიცირების მოწინააღმდეგენი კი ფიქრობენ, რომ კანონი ინვესტორს აძლევს



აკრიტიკებენ იმის გამო, რომ ისინი ხშირად ეყრდნობიან მხოლოდ და მხოლოდ პროფესიულ მოსაზრებებს, მაშინ, როცა ასეთი მოსაზრებები არ ემყარება სანდო მონაცემებს ან პრაქტიკულ გამოცდილებას. გარდა ამისა, ადგილობრივი ექსპერტების უმეტესობას არ აქვს ინფორმაცია ბოლოდროინდელი კვლევებისა და თანამედროვე ტექნოლოგიების შესახებ. ამის გამო ხშირ შემთხვევაში ისინი ვერ ახერხებენ პროექტის განმარტაციულებელთან არგუმენტირებულ კამათს ამა თუ იმ ტექნოლოგიის შესახებ და ვერც ალტერნატივას სთავაზობენ.

ადგილობრივი ექსპერტების კრიტიკის მეორე მიზეზს წარმოადგენს ის, რომ ხშირად გზშ-ს ანგარიშის მომზადებაში მონაწილე ექსპერტები იწყებენ იმ მეცნიერული კვლევის ჩატარებას, რომელიც მათ უფრო აინტერესებთ და ნაკლებად ეხება თვით საპროექტო წინადადებას. გზშ-ს მომზადებაში ან სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზაში ჩართული ექსპერტების კვალიფიკაციის დონეც ასევე იწვევს კამათს. როგორც ინტერვიუებისას გამოვლინდა, ხშირად ისინი კარგად არ იცნობენ თავიანთ სფეროს, საქმიანობის სახეს, ადგილის გეოგრაფიულ თავისებურებებსა და, საერთოდ, ნაკლებად ერკვევიან გზშ-ს არსში. როგორც ინტერვიუების დროს გაირკვა, ხშირად გზშ-ს ანგარიშის მოსამზადებლად საკონსულტაციო კომპანიების მიერ დაქირავებული ექსპერტები და ისინიც, ვინც გზშ-ს ანგარიშის სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზაში იღებენ მონაწილეობას, არ იცნობენ გზშ-ს მიზნებსა და პროცედურებს.

ინტერვიუების დროს ბევრმა აღნიშნა, რომ ექსპერტთა უმეტესობას უჭირს თავისი ამოცანების გაგება, შესაფერისი ანალიზის მომზადება და ფასეული რეკომენდაციების წარდგენა. თუმცა, მეორე მხრივ, თვით ექსპერტებიც გამოთქვამენ უემაყოფილებას იმასთან დაკავშირებით, რომ მათი დამქირავებელი კომპანიები კარგად არ უხსნიან მათ თავიანთ უფლებებს, ამოცანებსა და კვლევის იმ საშუალებების შესაძლებლობებს (საველე სამუშაოები, მოდელირება და ა.შ.), რომლებიც შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს მუშაობის დროს.

ზოგადად, ერთი შეხედვით, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში საკმაო სამეცნიერო პოტენციალია, თუმცა მეცნიერთა მხოლოდ მცირე ნაწილს შეუძლია აწარმოოს მაღალი ხარისხის კვლევები და წარმოადგინოს დასკვნები, როდესაც საქმე ეხება გზშ-ს ანგარიშის მომზადებასა და მის ექსპერტიზას. აგრეთვე შეინიშნება, რომ რაც უფრო მაღალია პირის სამეცნიერო ხარისხი, მით უფრო დაბალია მის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხი. ვინაიდან საქართველოში ამჟამად მცირეა იმ ექსპერტთა რაოდენობა, რომელთაც აქვთ ადეკვატური გამოცდილება გზშ-ში, შესაძლოა არსებობდეს შემთხვევები, როდესაც ერთი და იგივე ექსპერტები მონაწილეობენ გზშ-ს ანგარიშის მომზადებასა და მისი ექსპერტიზაშიც.

იმისათვის, რათა მომავალში შეიზღუდოს დაბალკვალიფიციური ექსპერტების მონაწილეობის შესაძლებლობა როგორც გზშ ანგარიშის მომზადების, ისე სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარებისას, რეკომენდებულია უმრავლესობის მიერ შემოთავაზებულ იქნა ექსპერტთა სერტიფიცირების მექანიზმის შემოღება და სერტიფიცირებულ ექსპერტთა რეესტრის შექმნა.

#### **არასამთავრობო ორგანიზაციები**

როგორც წინა ქვეთავებში იქნა აღნიშნული, საქართველოში არ არის ბევრი ისეთი გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც აქტიურად მონაწილეობს, იცავს

და ლობირებს საზოგადოების ინტერესებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ბევრი არასამთავრობო ორგანიზაცია არ ფლობს ინფორმაციას გზშ-ს პროცედურებისა და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის პროცესში მათი მონაწილეობის შესაძლებლობების შესახებ. მათ არც ამ პროცესებში მონაწილეობისა და შემოქმედების შესაძლებლობები (იგულისხმება რესურსები, ავტ.) აქვთ. ხშირ შემთხვევაში, არასამთავრობო ორგანიზაციებში ბევრი საშუალოდ მიდის იმის გამო, რომ იქ მათ უკეთესი ანაზღაურება აქვთ. ბევრი ერთდროულად მუშაობს სახელმწიფო უწყებაშიც და არასამთავრობო ორგანიზაციაშიც. ზოგიერთი არასამთავრობო ორგანიზაცია მხოლოდ საკონსულტაციო მომსახურებას ეწევა.

ქმედებათა კოორდინირებისა და კომუნიკაციის დონე არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის ძალზე დაბალია. თუმცა ბოლო დროს ამ კუთხით გარკვეული დადებითი ნიშნებიც შეიმჩნევა. თუ კი ამ ეტაპზე საერთოდ შესაძლებელია ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტის განხორციელების დადებით ასპექტებზე საუბარი, არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერება კონკრეტულად ამ პროექტთან მიმართებაში, შესაძლოა, პროექტის დადებით შედეგად იქნეს განხილული.

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, არასამთავრობო ორგანიზაციებს უფლება აქვთ აღძრან სარჩელი, თუ შეილახება გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათი მონაწილეობის უფლება. უნდა აღინიშნოს, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებს ეს უფლება არასოდეს გამოუყენებიათ ბოლო დრომდე, გარდა ერთი შემთხვევისა, როდესაც ერთ-ერთმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ შეიტანა სარჩელი გარემოს დაცვის სამინისტროსა და ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის პროექტის განმახორციელებლის წინააღმდეგ. მოსარჩლის აზრით, პროექტზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემისას დარღვეულ იქნა ორჰუსის კონვენციის, ასევე, საქართველოს კონსტიტუციისა და “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის მოთხოვნები.

**საზოგადოება**

ეკონომიკური სიღუჭიერის გამო საზოგადოების დიდი ნაწილი ფიზიკური გადარჩენისათვის იბრძვის. მოქალაქეების მხოლოდ მცირე ნაწილი თუ ახერხებს, რომ გაიხედოს საყოფაცხოვრებო პრობლემების მიღმა და მონაწილეობა მიიღოს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებში, განსაკუთრებით კი მსხვილმასშტაბიანი პროექტების განხორციელებისას, რომელთაც მოჰყვება დასაქმების შესაძლებლობები, მიუხედავად იმისა, რომ ხშირ შემთხვევაში, ეს შესაძლებლობები ხანმოკლეა. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ზოგ შემთხვევაში ადგილობრივი მოსახლეობა გამოდის მათ რეგიონში ამა თუ იმ პროექტის განხორციელების წინააღმდეგ. ჩვეულებრივ, ამგვარ შემთხვევებში, ისინი ღელავენ მათი ჯანმრთელობისა თუ საცხოვრებელი პირობებისათვის შესაძლო საფრთხის თაობაზე. ხშირად, ადგილობრივი მოსახლეობის წარმომადგენლები თავიანთ უკმაყოფილებას საკმაოდ გვიან, გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის შემდეგ, გამოთქვამენ. ეს ადასტურებს, ერთი მხრივ, მოსახლეობის დაბალ ცნობიერებას თავიანთი უფლებების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და, მეორე მხრივ კი, იმას, რომ შესაბამისი უწყებები არასათანადოდ აწვდიან ინფორმაციას საზოგადოებას.

როგორც ინტერვიუების დროს აღინიშნა, საზოგადოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის დაბალი აქტიურობის ერთ-ერთი განმსაზღვრელი ფაქტორია ის, რომ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი საზოგადოების მონაწილეობასთან

დაკავშირებული დებულებები არ არის მკაფიოდ ფორმულირებული და საკმარისად დეტალური. გამოკითხულთა დიდმა ნაწილმა ისიც კი აღნიშნა, რომ ნებართვის გაცემისათვის კანონით განსაზღვრული სამი თვის ვადა საკმარისი არ არის იმისათვის, რომ სრულყოფილად იქნეს განსაზღვრული გზშ-ს ანგარიშის ნაკლოვანებები და რეკომენდირებულ იქნა ამ პერიოდის კიდევ უფრო გაზრდა.

### საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები

იმ შემთხვევებში, როდესაც პროექტების განხორციელებაში ჩართული არიან საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები, გზშ-ს ანგარიშების მომზადებისა და საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ფორმალური მოთხოვნები უფრო დაცულია, ვინაიდან ამგვარ შემთხვევებში პროექტის განმახორციელებლები ვალდებული არიან შეასრულონ არა მარტო ეროვნული კანონმდებლობის, არამედ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მოთხოვნები და პროცედურები, რომლებიც ზოგ შემთხვევაში უფრო მკაცრი და დეტალურია, ვიდრე ეროვნული კანონმდებლობის მოთხოვნები. თუმცა, როგორც ინტერვიუების დროს გაირკვა, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ჩართვა მნიშვნელოვან განსხვავებას მაინც არ იძლევა გზშ-ს ანგარიშების ხარისხთან მიმართებაში.

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის დავის საგანი ხშირად ხდება პროექტების კატეგორიზაცია (პროექტისთვის A ან B კატეგორიის მინიჭება), ვინაიდან სწორედ პროექტისთვის ამა თუ იმ კატეგორიის მინიჭება განსაზღვრავს საზოგადოების მონაწილეობის დონესა და ხელმისაწვდომი ინფორმაციის რაოდენობას.

იყო შემთხვევები, როდესაც არასამთავრობო ორგანიზაციებმა მიიჩნიეს, რომ პროექტის კატეგორია არ იქნა შესაფერისად შერჩეული გარემოზე მიყენებული შესაძლო ზიანისა და სოციალური შედეგების გათვალისწინებით. იმისათვის, რათა თავიდან აეცილებინათ საზოგადოების სრულფასოვანი მონაწილეობა ან დაეჩქარებინათ პროექტის განხორციელება, ხდებოდა პროექტის რამდენიმე ნაწილად გახლეჩვა და შედარებით ნაკლებად პრობლემური ნაწილით დაწყება. ამგვარი ქმედებები გათვლილი იყო იმაზე, რომ თუ მოხდებოდა სესხის გამოყოფა პროექტის ამ ნაწილისათვის, შემდეგ უფრო ადვილი იქნებოდა დანარჩენი ნაწილებისათვის დაფინანსების მოპოვება. არასწორი კატეგორიის მინიჭების შემთხვევები არც თუ ისე ხშირია, თუმცა თუ ასეთი რამ ხდება, არასამთავრობო ორგანიზაციები კატეგორიის შეცვლას ითხოვენ, როგორც ეს მოხდა, მაგალითად, “Frontera Resources” პროექტის შემთხვევაში, რომელიც ხორციელდებოდა აზერბაიჯანსა და საქართველოში. პროექტი, რომელიც ითვალისწინებდა ნავთობის მოპოვებისა და ტრანსპორტირების გაზრდას, შესაძლოა განხორციელებულიყო გზშ-სა და საზოგადოების ადეკვატური მონაწილეობის გარეშე.

## 7. strategiuli garemosdacviTi Sefaseba

სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება შედარებით ახალი პროცედურაა არა მარტო საქართველოში, არამედ მთელ მსოფლიოშიც. ევროპაში საუბარი სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების, როგორც გარემოსდაცვითი ასპექტების სტრატეგიული დაგეგმარებისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის საწყის ეტაპზე გათვალისწინების ინსტრუმენტის შესახებ, 1995 წლიდან დაიწყო, ხოლო 1996 წელს ევროკომისიის მიერ მიღებულ იქნა ღირებულება გარემოზე ზოგიერთი გეგმებისა და



პროგრამების შემოქმედების შესახებ (ე.წ. SEA Proposal). ღირეტივის მიზანია გარემოზე შემოქმედების შეფასების სისტემის დანერგვა გეგმებისა და პროგრამების დონეზე და, ამდენად, წარმოადგენს გშ-ს სისტემის, რომელიც მხოლოდ პროექტების დონეზე მოქმედებს, გარკვეულად შემაჯავებელ ინსტრუმენტს.

სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების შესახებ საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის არც ერთ დებულებაში არ არის რაიმე განსაზღვრული. თუმცა კანონში “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” განსაზღვრულია გშ-ის ჩატარების მოთხოვნა გეგმებისა და პროგრამებისათვის, რაც სწორედ სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების ძირითად არსს წარმოადგენს. უფრო კონკრეტულად კი, კანონის თანახმად, გშ უნდა ჩატარდეს ყველა ინფრასტრუქტურულ გეგმას, პროექტსა და პროგრამას (მაგ., ტრანსპორტის ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამები, დაცული ტერიტორიების გრძელვადიანი სარეაბილიტაციო პროგრამები, წყლის, ტყის, წიაღისეულისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების გამოყენებისა და დაცვის გეგმები და პროექტები), რადგანაც ეს საქმიანობები I კატეგორიის საქმიანობებს განეკუთვნებიან (მე-4 მუხლი). ეს დებულება შესაძლოა ჩაითვალოს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების მოთხოვნის გარკვეულ ჩანასახად საქართველოს კანონმდებლობაში. თუმცა საქართველოში არ არსებობს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების პრაქტიკა. გეგმის გშ-ს ჩატარების პირველ მცდელობას სულ ცოტა ხნის წინ ჰქონდა ადგილი, როდესაც გარემოს დაცვის სამინისტროს განსახილველად წარედგინა “კოლხეთის ეროვნული პარკის მენეჯმენტის გეგმა”. სამინისტრომ მოითხოვა გეგმის გშ-ს ჩატარება, როგორც ეს კანონითაა განსაზღვრული. თუმცა იმის გამო, რომ ქვეყანაში არ არსებობს გშ-ს ასეთი სახის დოკუმენტებისათვის ჩატარების არანაირი გამოცდილება, გეგმის წარმდგენები სამინისტროს ამ მოთხოვნას არასამართლიანად მიიჩნევენ.

აღსანიშნავია ისიც, რომ შეინიშნება საქართველოს მთავრობის სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების პრინციპების ქვეყანაში ფართოდ დანერგვის სურვილი. 2003 წლის მაისში საქართველომ ხელი მოაწერა კიევის ოქმს *სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების შესახებ*. ასევე, დაგეგმილი და გარკვეული ნაბიჯებიცაა გადადგმული ესპოს კონვენციის რატიფიკაციის თვალსაზრისით.

გარდა ამისა, როგორც ეს წინა თავებში უკვე იქნა აღნიშნული, გარემოს დაცვის სამინისტრო ამზადებს ახალ კანონპროექტს გშ-ს შესახებ, რომელიც ჯერ მხოლოდ მომზადების საწყის ეტაპზეა. როგორც ინტერვიუების დროს გაირკვა, დაგეგმილია გარკვეული ჩარჩო-კანონის შემუშავება, რომელიც მოიცავს როგორც გშ-სთან, ისე სტრატეგიულ გარემოსდაცვით შეფასებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. თუმცა უნდა ითქვას ისიც, რომ კანონის შემუშავების პროცესი საკმაოდ გაიწეა, რაც სავარაუდოდ სამინისტროში არსებული რესურსების ნაკლებობას უკავშირდება.

**8. gZ-s sistema saqarTveloSi da evrokavSiris standartebi**

გშ-ს სფეროში ევროგაერთიანების ძირითადი მოთხოვნები განსაზღვრულია: (ა) 1985 წლის 27 ივნისის ევროგაერთიანების საბჭოს 85/337/EEC ღირეტივაში ცალკეული საზოგადოებრივი და კერძო პროექტების გარემოზე შემოქმედების შეფასების შესახებ; (ბ) 1997 წლის 3 მარტის ევროგაერთიანების საბჭოს 97/11/EC ღირეტივაში, რომელიც წარმოადგენს ცალკეული საზოგადოებრივი და კერძო პროექტების გარემოზე შემოქმედების შეფასების შესახებ 1985 წლის 27 ივნისის ევროგაერთიანების საბჭოს 85/337/EEC

დირექტივის შესწორებას; (გ) 1996 წლის 24 სექტემბრის ევროგაერთიანების საბჭოს 96/61/EC დირექტივაში დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენციისა და კონტროლის შესახებ.

97/11/EC დირექტივა ეხება იმ ცალკეული საზოგადოებრივი და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას, რომლებმაც შეიძლება გარემოზე მნიშვნელოვანი ზემოქმედება იქონიონ. საქმიანობის სახეები, რომლებზეც ვრცელდება ეს დირექტივა, განსაზღვრულია დირექტივის მუხლი 4-ის შესაბამისად და ჩამოთვლილია მის I და II დანართებში. I დანართში ჩამოთვლილი საქმიანობის სახეებისათვის გზშ სავალდებულო პროცედურას წარმოადგენს, მაშინ, როდესაც II დანართში მოცემული საქმიანობის სახეებისათვის ეს საკითხი ინდივიდუალურად წყდება. ამ დებულებისაგან განსხვავებით, საქმიანობათა ამომწურავი ჩამონათვალი მოცემულია “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-4 მუხლში.

ამ დებულებების შედარების შემდეგ ჩნდება მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ საქმიანობის იმ სახეების ჩამონათვალი, რომლებისთვისაც საქართველოში აუცილებელია გზშ-ს პროცედურა, შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს დირექტივის I დანართთან. ასევე, ნაკლებად მკაცრი დებულება და საქმიანობის სათანადო სახეების ჩამონათვალიც უნდა შემუშავდეს კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის და დირექტივის II დანართის შესაბამისად.

ძალიან მნიშვნელოვან დებულებას წარმოადგენს 85/337/EEC დირექტივის მე-8 მუხლიც. ამ მუხლის თანახმად, გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების დროს გათვალისწინებული უნდა იყოს საზოგადოებასთან ჩატარებული კონსულტაციების შედეგები. ასეთი ფორმულირება უნდა შევიდეს საქართველოს კანონმდებლობაში გზშ-ს შესახებ, მათ შორის საქართველოს კანონში “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ”.

1996 წლის 24 სექტემბრის ევროგაერთიანების საბჭოს 96/61/EC დირექტივა, რომელიც ეხება დაბინძურების ინტეგრირებულ თავიდან აცილებასა და კონტროლს, მიზნად ისახავს იმ დაბინძურების თავიდან აცილებასა და კონტროლს, რომელიც წარმოიქმნება I დანართში ჩამოთვლილი საქმიანობის განხორციელების შედეგად. დირექტივა განსაზღვრავს იმ ღონისძიებებს, მათ შორის ნარჩენებთან დაკავშირებულ ღონისძიებებსაც, რომლებმაც თავიდან უნდა აიცილოს, ან სადაც არ არის ამის შესაძლებლობა, შეამციროს ემისიები ატომოსფერულ ჰაერში, წყალსა და ხმელეთზე, გამოწვეული ზემოხსენებული საქმიანობის სახეების განხორციელების შედეგად, იმისათვის, რომ მიღწეულ იქნეს გარემოს, როგორც ერთიანი მთლიანის, დაცვის უმაღლესი დონე 85/337/EEC დირექტივისა და ევროგაერთიანების სხვა დებულებების შესაბამისად.

დირექტივის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ახალი საწარმოო ობიექტის მშენებლობის ან ძველის ტერიტორიაზე მნიშვნელოვანი ცვლილების შემთხვევაში, რომელზედაც ვრცელდება 85/337/EEC დირექტივა, ნებართვის გასაცემად გათვალისწინებული უნდა იქნეს დირექტივის მე-5, მე-6 და მე-7 მუხლების შესაბამისად მიღებული შესაბამისი ინფორმაცია თუ დასკვნა.

ევროგაერთიანების საბჭოს 96/61/EC დირექტივა საქართველოში არ სრულდება.

ცხრილი 1. საქართველოს გზშ-სთან დაკავშირებული კანონმდებლობისა და პროცედურების და ევროკავშირის მოთხოვნების შედარებითი ანალიზი

№	საკითხი	ეროვნული კანონმდებლობა (გზშ-ს სისტემა)	ევროკავშირის მოთხოვნები და პროცედურები	შენიშვნები
1.	სამართლებრივი ტექსტები	<p>კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ” (1996)</p> <p>კანონი “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” (1996)</p> <p>კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” (1996)</p> <p>დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” (2002)</p> <p>დებულება “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ” (2003)</p>	<p>ევროგაერთიანების საბჭოს 1985 წლის 27 ივნისის დირექტივა 85/337/EEC ცალკეული საზოგადოებრივი და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ;</p> <p>ევროგაერთიანების საბჭოს 1985 წლის 27 ივნისის 85/337/EEC დირექტივის შესწორება - ევროსაბჭოს 1997 წლის 3 მარტის 97/11/EC დირექტივა;</p> <p>ევროგაერთიანების საბჭოს 1996 წლის 24 სექტემბრის 96/61/EC დირექტივა დაბინძურების ინტეგრირებული და კონტროლის შესახებ.</p>	
2.	გზშ-ს გამოყენება	<p>გარემოზე ზემოქმედების შეფასება ნიშნავს დაგეგმილი საქმიანობის შესწავლისა და გამოკვლევის პროცედურას, რომლის მიზანია გარემოს ცალკეული ელემენტების, ადამიანის, ასევე, ლანდშაფტის და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა (“გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონის მუხლი 14(1)). გზშ სავალდებულოა “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონის მე-4 მუხლში ჩამოთვლილი საქმიანობის სახეებისათვის.</p>	<p>ევროგაერთიანების საბჭოს 85/337/EEC დირექტივა, შესწორებული 97/11/EC დირექტივით, ეხება ისეთი ცალკეული საზოგადოებრივი და კერძო პროექტების გარემოსდაცვით შეფასებას, რომლებსაც შეიძლება მნიშვნელოვანი ზემოქმედება ჰქონდეთ გარემოზე (მუხლი 1). საქმიანობის სახეები, რომლებსაც ეს ეხება, განსაზღვრულია მე-4 მუხლის შესაბამისად და მოცემულია დირექტივის I და II დანართებში.</p>	

3.	საქმიანობის ტიპები, რომლებისთვისაც აუცილებელია გზშ/სკრინინგი	ასეთი საქმიანობის სახეების ამომწურავი სია მოცემულია “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონის მუხლი 4-ში.	იმ საქმიანობის სახეების სია, რომლებისთვისაც სავალდებულოა გზშ, მოცემულია დირექტივის I დანართში, თუმცა მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტიც შეიცავს ნაკლებად მკაცრ დებულებას, სადაც ნათქვამია, რომ დანართში II ჩამოთვლილი საქმიანობის სახეები შესაძლოა დაექვემდებაროს გზშ-ს პროცედურას.	იმ საქმიანობის სახეების ჩამონათვალი, რომელთათვისაც საქართველოში აუცილებელია გზშ-ს პროცედურა (“გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონის მე-4 მუხლი), შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს დირექტივის I დანართთან. ასევე, უნდა შემუშავდეს ნაკლებად მკაცრი დებულება და სათანადო საქმიანობის სახეების ჩამონათვალიც კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის და დირექტივის დანართი 2-ის შესაბამისად
<b>№</b>	<b>საკითხი</b>	<b>ეროვნული კანონმდებლობა (გზშ-ს სისტემა)</b>	<b>ეპროკავშირის მოთხოვნები და პროცედურები</b>	<b>შენიშვნები</b>
4.	სკოპინგი	არ არის გათვალისწინებული კანონმდებლობაში		საქართველოს კანონმდებლობაში გათვალისწინებულ უნდა იქნეს სკოპინგის ეტაპი
5.	შეფასება – გარემოსდაცვითი შესწავლა	“გზშ-ს შესახებ” დებულების მე-11 მუხლი: დაწყებული გარემოს ფონური მონაცემების შეგროვებიდან დამთავრებული ადამიანის ჯანმრთელობაზე და საცხოვრებელ გარემოზე პროექტის განხორციელების შესაძლო ზემოქმედების იდენტიფიცირებით; კერძოდ კი, შესაძლო ზემოქმედების დასადგენად გარემოს ცალკეულ კომპონენტებზე და კომპლექსზე, საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობასა და საზოგადოების განვითარების მიმართულებებზე.	დირექტივის მე-5 მუხლი + დანართი 4	
6.	შერბილება და ზემოქმედების მართვა	“გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების მე-11 მუხლი.	დირექტივის მე-5 მუხლი + დანართი 4	
7.	საზოგადოებრიობის მონაწილეობა	“გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონის მე-15 და მე-16 მუხლები; “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” დებულების 23-ე მუხლი.	დირექტივის მე-6 მუხლი	ცხადად უნდა განისაზღვროს ინვესტორის ვალდებულება გზშ-ს ანგარიშის შედგენის პროცესში საზოგადოებრიობის ჩართვის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით

<p>8.</p>	<p>გადაწყვეტილების მიღების შემდგომი მონიტორინგი</p>	<p>კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ”</p>	<p>დირექტივის მე-8 მუხლი</p>	<p>გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემისას გათვალისწინებული უნდა იყოს საზოგადოებრიობასთან ჩატარებული კონსულტაციების შედეგები</p>
-----------	---	--	------------------------------	---

## 9. daskvnebi da rekomendaciebi

ქვემოთ წარმოდგენილია დასკვნები და რეკომენდაციები იმ შესაძლო ქმედებების შესახებ, რომლებიც ხელს შეუწყობს გზმ-ს სისტემის ეფექტურობის გაუმჯობესებას საქართველოში.

1. გზმ-სთან დაკავშირებული პროცედურები ძირითადად რეგულირდება ორი კანონით – კანონით “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” და კანონით “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ”. მიუხედავად იმისა, რომ ორივე კანონი მიღებულ იქნა და ძალაში შევიდა თითქმის ერთდროულად, ისინი, ხშირ შემთხვევაში, იმეორებენ ერთმანეთის დებულებებს. ორივე განსაზღვრავს მხოლოდ ზოგად მოთხოვნებს დაგეგმილი საქმიანობის გარემოსდაცვითი შეფასებისა და ნებართვის გაცემისადმი, მაშინ, როდესაც დეტალური დებულებები, რომელთა საშუალებითაც უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს კანონდარსებობა, ან არ არსებობს, ან თუ არსებობს, არ არის იმდენად დეტალური, რომ უზრუნველყოს კანონების სრულფასოვანი შესრულება.

კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ”, ასევე ითვალისწინებს “სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების” გარკვეულ ელემენტებს. კანონის თანახმად, ყველა ინფრასტრუქტურული გეგმა და პროგრამა მათ განხორციელებამდე ექვემდებარება გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას. თუმცა, როგორც პრაქტიკამ ცხადყო, გზმ-ს (რომელიც ძირითადად გამოიყენება პროექტების დონეზე) გამოყენება გადაწყვეტილების მიღების უფრო მაღალ დონეზე გეგმებისა და პროგრამების მიმართ უფრო რთული ამოცანა აღმოჩნდა.

### რეკომენდაცია

*გარემოსდაცვითი შეფასების, როგორც პროექტებში, გეგმებსა და პროგრამებში გარემოსდაცვითი ასპექტების გათვალისწინების ინსტრუმენტის მნიშვნელოვნობიდან გამომდინარე, სასურველია, რომ კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ”, კანონი “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ” და დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შესახებ” შეიცვალოს ერთი აქტით – კანონით “გარემოსდაცვითი შეფასების შესახებ”. კანონი კი უნდა იყოს რაც შეიძლება დეტალური გარემოსდაცვითი შეფასების პროცედურების, ამ პროცესში ჩართული მხარეების უფლებამოსილებებისა და ვალდებულებების ზუსტად დადგენის თვალსაზრისით. ეს კანონი შესაძლოა იყოს ე.წ. “ჩარჩო-კანონი”, რომელიც მოიცავს როგორც “გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას”, ისე “სტრატეგიულ გარემოსდაცვით შეფასებას”, ამ უკანასკნელის ძირითადი პრინციპების განსაზღვრით.*

2. კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” დაგეგმილ საქმიანობებს ყოფს ოთხ კატეგორიად, სადაც პირველი კატეგორიის საქმიანობებისთვის სავალდებულოა გზმ-ს ჩატარება. კანონი განსაზღვრავს სკრინინგის კრიტერიუმებს, თუმცა ძალზე არათანმიმდევრულად. გარდა ამისა, ერთი და იგივე საქმიანობები ზედება სხვადასხვა კატეგორიებში, ან თვით საქმიანობების სახეები არ არის ნათლად ფორმულირებული და, ამდენად, კანონი სუბიექტური განსჯის საშუალებას იძლევა.

### რეკომენდაცია

*სასურველია, რომ შემუშავებულ იქნეს სკრინინგის ნათელი კრიტერიუმები და ზუსტად განისაზღვროს ის საქმიანობები, რომელთათვისაც გზმ-ს ჩატარება სავალდებულოა. გარდა ამისა, შესაძლოა ჩამოყალიბებულ იქნეს გარემოს დაცვის სამინისტროსთან არსებული*

ექსპერტთა საბჭო, რომელიც კონკრეტულ შემთხვევებში განსაზღვრავს იმ საქმიანობების პირველ კატეგორიაში მოქცევის საკითხს, რომელიც სხვადასხვა მიზეზთა გამო, შესაძლოა არ იქნა ჩართული პირველი კატეგორიის საქმიანობათა ჩამონათვალში. შესაძლოა, ასევე, შემოტანილ იქნეს პროექტის განმახორციელებლების მიერ გარემოს დაცვის სამინისტროსათვის წინასწარი სავალდებულო მიმართვის მექანიზმი სკრინინგის გადაწყვეტილებისთვის.

სასურველია, რომ ხელახლა იქნეს განხილული საქმიანობების ოთხ კატეგორიად დაყოფის საჭიროების საკითხი.

3. საქართველოს კანონმდებლობა არ მოიცავს არანაირ დებულებებს გზშ-ს მომზადების ადრეულ ეტაპზე სკოპინგის ჩატარების თაობაზე, თუმცა პრაქტიკაში ადგილი აქვს კონსულტაციების ჩატარებას გარემოს დაცვის სამინისტროს შესაბამის დეპარტამენტსა და პროექტების განმახორციელებლებს შორის გზშ-ს ფარგლების (მასშტაბის) დასადგენად. არც კანონმდებლობა და არც პრაქტიკა არ ითვალისწინებს ამ ეტაპზე კონსულტაციების ჩატარებას პოტენციურად დაზარალებულ მოსახლეობასთან, საზოგადოებასთან ან სხვა სახელმწიფო უწყებებთან.

**რეკომენდაცია**

საჭიროა, რომ კანონში ნათლად განისაზღვროს სკოპინგის ეტაპი. შესაძლებელია, რომ სკოპინგი წარიმართოს სკრინინგის პროცედურის პარალელურად. ანუ, როდესაც პროექტის განმახორციელებელი მიმართავს შესაბამის ორგანოს სკრინინგისათვის, ამავდროულად შესაძლებელია სკოპინგის პროცედურის გავლაც. უფრო ზუსტად რომ განვმარტოთ, უნდა დადგინდეს მოთხოვნები “სკრინინგისა და სკოპინგის” ან “სკოპინგის” განაცხადის წარსადგენად, რომელიც წინ უნდა უსწრებდეს განაცხადს გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად.

სკოპინგის ეტაპზე ჩატარებულმა ფართომასშტაბიანმა კონსულტაციებმა შესაძლოა შეამციროს გზშ-ის ანგარიშებში სერიოზული ნაკლოვანებების არსებობის შესაძლებლობა და გამოავლინოს დაინტერესებულ მხარეებთან კონფლიქტების შესაძლო სფეროები. ამდენად, სასურველია, რომ კანონმდებლობით განისაზღვროს სკოპინგის ეტაპზე პროექტის განმახორციელებლის (ან გარემოსა დაცვის სამინისტროს მიერ) გზშ-ს პროცესში ჩართულ ყველა დაინტერესებულ მხარესთან და, განსაკუთრებით, საზოგადოების იმ ნაწილთან კონსულტაციების ჩატარების ვალდებულება, რომელზეც შესაძლოა ზეგავლენა იქონიოს დავებში საქმიანობამ.

4. გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად განაცხადის წარდგენისადმი მოთხოვნები გაბნეულია რამდენიმე ნორმატიულ აქტში. კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” ადგენს განაცხადის წარდგენის ზოგად მოთხოვნებს. იმავე მოთხოვნებს ნაწილობრივ ადგენენ სხვა აქტებიც, როგორცაა კანონი “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ”, დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ” და დებულება “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ”. თუმცა დებულება, რომელიც ზუსტად და ნათლად განსაზღვრავს განაცხადის ფორმას, განსახილველად და დასამტკიცებლად წარსადგენი დოკუმენტების (გზშ ანგარიში და სხვ.) ნუსხას და, ასევე, მათი წარდგენის თანმიმდევრობას, დღემდე არ არის მიღებული. იმდენად, რამდენადაც გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად განაცხადის წარდგენისადმი მოთხოვნები არ არის ნათლად განსაზღვრული კანონმდებლობით, არ არის ასევე ნათელი რა სახის დოკუმენტებს უტარდებათ სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა.

**რეკომენდაცია**

იმისათვის, რათა შესრულებულ იქნეს “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონის მე-5 მუხლის მე-7 პარაგრაფის მოთხოვნები, შემუშავებულ და მიღებულ იქნეს დებულება “გარემოსდაცვითი ნებართვის მისაღებად წარსადგენი განაცხადისა და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაფორმების წესის შესახებ”. შესაძლებელია, ასევე, განაცხადის წარდგენისადმი მოთხოვნები დეტალურად აისახოს ახალ კანონში “გარემოსდაცვითი შეფასების შესახებ”.

5. მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნები, რომლებიც არეგულირებენ გზშ-სგან გათავისუფლების საკითხს, ძალზე ბუნდოვანია და ხანდახან ურთიერთსაწინააღმდეგო.

**რეკომენდაცია**

სასურველია, რომ კანონმდებლობით ნათლად განისაზღვროს ის წინაპირობები, რომლებიც განაპირობებენ ამა თუ იმ პროექტის გზშ-სგან გათავისუფლების საკითხს და ამგვარ შემთხვევებში გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა. ასევე, ნათლად უნდა განისაზღვროს ამგვარ შემთხვევებში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის პირობები. ამასთან დაკავშირებით, სასურველია, რომ ხელახლა იქნეს განხილული იმ საქმიანობების რაიმე სახის გარემოსდაცვითი შეფასებისგან საერთოდ გათავისუფლების საკითხი, რომელსაც ადრე ჩაუტარდა გზშ და დაგეგმილია მისი განმეორება ან გაგრძელება.

6. პროექტის განმახორციელებელმა გარემოსდაცვითი ნებართვის მიღებამდე და მის შემდგომ უნდა მოიპოვოს სხვადასხვა ლიცენზიები და ნებართვები. კანონმდებლობა ყოველთვის ნათლად არ განსაზღვრავს ამგვარი დოკუმენტების მოპოვების თანმიმდევრობას. კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” არ იძლევა არანაირ განმარტებას, თუ როდის და როგორ უნდა იქნეს მოპოვებული ამგვარი სანებართვო დოკუმენტები, მაშინ, როდესაც სხვა სექტორული კანონები ძალზე ზოგადად ან საერთოდ არ ეხებიან ამ საკითხს. გარდა ამისა, არ არსებობს ერთი კონკრეტული უწყება (ან დანაყოფები სახელმწიფო უწყებებში), სადაც პროექტების განმახორციელებლებს შეეძლებათ მიიღონ სრული ინფორმაცია იმ სანებართვო დოკუმენტების შესახებ, რომელთა მოპოვებაც აუცილებელია საქმიანობის დაწყებამდე.

**რეკომენდაცია**

სასურველია, რომ ცვლილებები იქნეს შეტანილი წყლის, ატმოსფერული ჰაერის და სხვა რესურსების მარეგულირებელ აქტებში, რათა ნათლად იქნეს განსაზღვრული ამ კანონებით დადგენილი გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სხვა სანებართვო დოკუმენტების (მაგალითად, წყალსარგებლობის ლიცენზია, ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებათა გაფრქვევის ლიმიტი და სხვ.) ურთიერთდამოკიდებულების საკითხი. განხილულ უნდა იქნეს ინტეგრირებული ნებართვის შემოღების შესაძლებლობები. მნიშვნელოვანია აგრეთვე, რომ კანონმდებლობით ნათლად განისაზღვროს გარემოსდაცვითი ნებართვისა და სხვა სახელმწიფო უწყებების მიერ გაცემული ნებართვების/ლიცენზიების/თანხმობების ურთიერთდამოკიდებულება.

ასევე სასურველია, რომ განხილულ იქნეს გარემოს დაცვის სამინისტროში ან რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე დამოუკიდებელი სტრუქტურული ერთეულის გამოყოფა, რომლის ვალდებულება იქნება პროექტების განმახორციელებლების კონსულტირება



ნებართვების გაცემის პროცესში და სადაც მათ შეეძლება, მიიღონ სრული ინფორმაცია იმ სანებართვო დოკუმენტების შესახებ, რომელთა მოპოვებაც აუცილებელია საქმიანობის დაწყებამდე.

7. საქართველოს კანონმდებლობა აყალიბებს ძალიან ზოგად მოთხოვნებს საზოგადოების მონაწილეობასთან დაკავშირებით, რაც ვერ უზრუნველყოფს ვერც პროექტების პოტენციური ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ მოსახლეობასთან და არც, ზოგადად, საზოგადოებასთან შესაფერისი კონსულტაციების ჩატარებას გზშ-ს მომზადებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ხშირად ამ სუსტი მოთხოვნების თანმიმდევრული შესრულებაც კი არ ხდება პროექტის განმახორციელებლებისა და გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ.

საზოგადოების მონაწილეობა შემოიფარგლება მათთვის ინფორმაციის მიწოდებითა და კონსულტაციით. როგორც წესი, საზოგადოებას არ ეძლევა საშუალება ზეგავლენა იქონიოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე, მიუხედავად იმისა, რომ “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” კანონი ავალდებულებს პროექტის განმახორციელებელსაც და გარემოს დაცვის სამინისტროსაც, გაითვალისწინონ როგორც გზშ-ს ანგარიშის მომზადების, ისე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გამოხატული მოსაზრებები. არასაკმარისი ცოდნა გადაწყვეტილების მიღებისათვის განსახილველად წარდგენილი დაგეგმილი პროექტებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურების შესახებ და საზოგადოებისთვის არაადეკვატურად მიწოდებული ინფორმაცია კიდევ უფრო ამცირებს გზშ-ს პროცესში საზოგადოების ეფექტურ მონაწილეობას.

**რეკომენდაცია**

სასურველია, რომ კანონმდებლობით დეტალურად განისაზღვროს გზშ-ს სისტემის სხვადასხვა ეტაპზე საზოგადოების მონაწილეობის საკითხი. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ გაძლიერდეს (საზოგადოებრივი და/ან შიდა კონტროლი) კანონმდებლობის მოთხოვნების დაცვაზე. საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებისაკენ მიმართული კამპანიები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობების შესახებ თავის წვლილს შეიტანს გზშ-ს პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობის გააქტიურებაში.

8. გზშ-ს მომზადებასა ან სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზაში ჩართული ექსპერტების კვალიფიკაციის დონე არ არის სათანადო. ხშირად ისინი კარგად არ იცნობენ თავიანთ სფეროს, საქმიანობის სახეს, ადგილის გეოგრაფიულ თავისებურებებსა და, ზოგადად, სუსტი წარმოდგენა გააჩნიათ გზშ-ზე. როგორც ინტერვიუების დროს გაირკვა, ხშირად გზშ-ს ანგარიშის მოსამზადებლად საკონსულტაციო კომპანიების მიერ ნაქირავები ექსპერტები და ისინიც, ვინც გზშ-ს ანგარიშის სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზაში იღებენ მონაწილეობას, არ იცნობენ გზშ-ს მიზნებსა და პროცედურებს. იმდენად, რამდენადაც საქართველოში ამჟამად მცირეა იმ ექსპერტთა რაოდენობა, რომელთაც აქვთ ადეკვატური გამოცდილება გზშ-ში, შესაძლოა არსებობდეს შემთხვევები, როდესაც ერთი და იგივე ექსპერტები მონაწილეობენ გზშ-ს ანგარიშის მომზადებასა და მისი ექსპერტიზაშიც.

**რეკომენდაცია**

იმისათვის, რათა მომავალში შეიზღუდოს დაბალკვალიფიციური ექსპერტების მონაწილეობის შესაძლებლობა როგორც გზშ ანგარიშის მომზადების, ისე სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარებისას, სასურველია, რომ შემოღებულ იქნეს

*ექსპერტთა სერტიფიცირების მექანიზმი და შეიქმნას სერტიფიცირებულ ექსპერტთა რეესტრი.*

9. კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” პროექტის განმახორციელებლებს ანიჭებს უფლებას გარემოსდაცვითი მომსახურების გამწევი საკონსულტაციო კომპანია შეარჩიონ ტენდერის საფუძველზე. თუმცა არც თუ ბევრი პროექტის განმახორციელებელი ირჩევს ამ გზას. ისინი უმეტესწილად მიმართავენ გარემოს დაცვის სამინისტროს, რათა ის დაეხმაროს “შესაფერისი” კომპანიის შერჩევაში.

**რეკომენდაცია**

*სასურველია, რომ შეიქმნას გარემოსდაცვითი მომსახურების გამწევი საკონსულტაციო კომპანიების ოფიციალური რეესტრი, რათა მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი პროექტის განმახორციელებელზე ზემოქმედების შესაძლებლობა.*

10. არც კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ” და არც სხვა ნორმატიული აქტები, რომლებიც არეგულირებენ გზმ-სთან, გარემოსდაცვით ნებართვასთან და სხვა სანებართვო დოკუმენტაციასთან დაკავშირებულ საკითხებს, არ განსაზღვრავს ნათლად გადაწყვეტილების მიღების შემდგომი მონიტორინგისა და კონტროლის, თვით-მონიტორინგისა და დამოუკიდებელი აუდიტის წარმოების ფორმებსა და პროცედურებს. ამასთან, როგორც ანალიზიდან ჩანს, გადაწყვეტილების შემდგომ მონიტორინგისა და კონტროლში გარკვეულ სირთულეებს ქმნის საქართველოს კანონი “სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ”. გასაგებია, რომ გარემოს დაცვის სამინისტრომ უნდა გაუწიოს მონიტორინგი და კონტროლი საქმიანობის სუბიექტის მიერ გარემოსდაცვითი ნებართვის პირობების შესრულებას, მაგრამ ისეთ პირობებში, როდესაც არ არსებობს ამის ჩატარების ნათლად განსაზღვრული პროცედურები, იქმნება გაურკვეველი მდგომარეობა. შესაბამისად, არსებობს იმის დიდი შესაძლებლობა, რომ პროექტის განმახორციელებელი არ შეასრულებს გარემოსდაცვითი ნებართვის თუ სხვა სანებართვო დოკუმენტებით განსაზღვრულ პირობებს.

ამასთანავე, საქართველოს კანონმდებლობა, გარემოსდაცვითი ნებართვის პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ითვალისწინებს მხოლოდ ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებას და არ ითვალისწინებს საქმიანობის შეჩერებას ან შეწყვეტას. თავად სანქციონირების სისტემა კი არ არის იმდენად ადეკვატური, რომ ინვესტორმა თავი შეიკავოს კანონდარღვევისაგან და არჩიოს კანონის მოთხოვნათა შესრულება.

გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები (რომლებიც პასუხისმგებელი არიან გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ მონიტორინგისა და კონტროლზე) და გარემოსდაცვითი საქმიანობის მართვისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტი (რომელიც კოორდინირებას უწევს კონტროლის ღონისძიებებს, ზედამხედველობას უწევს სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას და აგრეთვე ასრულებს შიდა მაკონტროლებლის ფუნქციას) განიცდის თავისი ფუნქციების სრულფასოვნად შესასრულებლად საჭირო ტექნიკური, ფინანსური და შესაფერისი კვალიფიკაციის მქონე კადრების ნაკლებობას.

**რეკომენდაცია**

*საჭიროა, რომ განისაზღვროს გადაწყვეტილების მიღების შემდგომი მონიტორინგისა და კონტროლის ზუსტი, დეტალური პროცედურები მათში მონაწილე მხარეების*

უფლებამოსილებებისა და ვალდებულებების ნათლად დადგენით. გზმ-ს სისტემის ეფექტურობისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს გარემოსდაცვის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების ტექნიკური, ფინანსური და ადამიანური შესაძლებლობების განვითარებას.

11. გზმ-ს სისტემის, ისევე, როგორც ზოგადად, გარემოსდაცვითი მართვის სისტემის ეფექტურობაზე, განსაკუთრებულ ზეგავლენას ახდენს ამ სისტემის წარმმართველ უწყებაზე დელეგირებული უფლებამოსილებებისა და ვალდებულებების ნათლად და დეტალურად განსაზღვრა. ამ მხრივ, რთული ვითარებაა გარემოსდაცვის სამინისტროსათვის მიკუთვნებული უფლებამოსილებებისა და ვალდებულებების სფეროში. ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს ნათლად და დეტალურად გარემოსდაცვის სამინისტროს ფუნქციებს და ხშირად ადგილი აქვს სხვა სახელმწიფო უწყებებთან ფუნქციათა გადაფარვასაც. ანალოგიური ვითარება შეიმჩნევა თავად სამინისტროს სტრუქტურულ ქვედანაყოფებშიც და უწყებრივი მართვის უფრო დაბალ საფეხურებზეც. აღნიშნული ვითარება, თავის მხრივ, იწვევს არასაკმარის ინტეგრაციას და სუსტ კოორდინაციას როგორც სახელმწიფო უწყებებს, ისე თვით სამინისტროს ქვედანაყოფებს შორის.

**რეკომენდაცია**

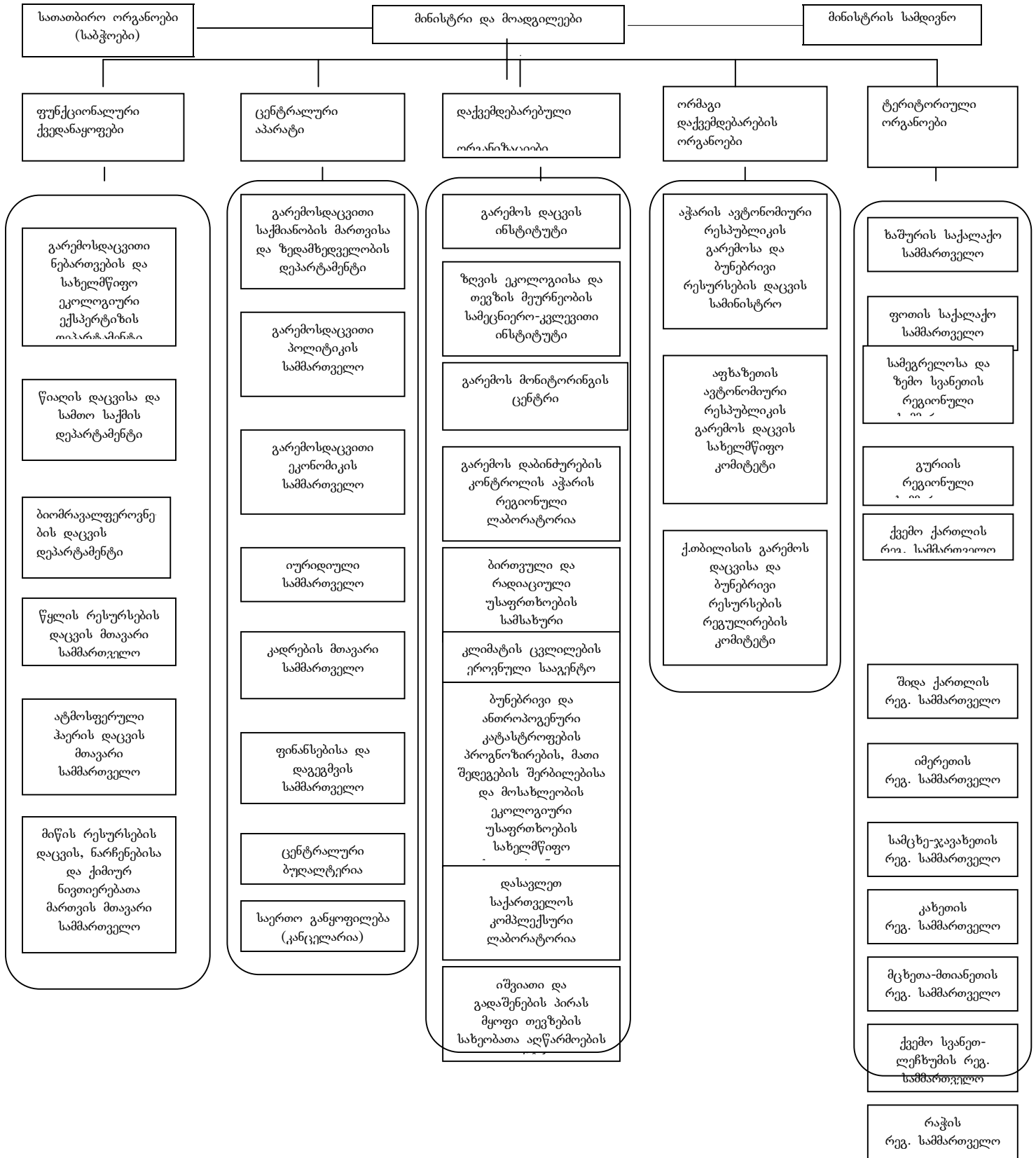
აუცილებელია, რომ ნათლად და დეტალურად განისაზღვროს გარემოსდაცვის სამინისტროს უფლებამოსილებები და ვალდებულებები როგორც გზმ-სთან დაკავშირებულ პროცესებში, ისე, ზოგადად, სახელმწიფო გარემოსდაცვითი მართვისა და პოლიტიკის ჩამოყალიბების სფეროში. სასურველია, რომ ამა თუ იმ სახელმწიფო უწყებისათვის გარკვეული უფლებამოსილების მინიჭება დაეფუძნოს კარგად გააზრებულ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას.

12. გზმ საკმაოდ ახალი ინსტრუმენტია როგორც ქართული საკონსულტაციო კომპანიებისათვის, ისე გზმ-ს განხილვაში ჩართული მხარეებისათვის (სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზაში მონაწილე ექსპერტები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, მეცნიერები, სხვა დაინტერესებული მხარეები). ხშირად გზმ-ს სხვადასხვა ეტაპზე ჩართული მხარეები განიცდიან ცოდნისა და გამოცდილების ნაკლებობას გზმ-ს სფეროში. ეს კი, თავის მხრივ, გავლენას ახდენს როგორც გზმ-ს ანგარიშების, ისე მათი განხილვის ხარისხზე.

**რეკომენდაცია**

სასურველია, რომ შემუშავებულ იქნეს სხვადასხვა სახის პროექტებისათვის გზმ-ს ანგარიშის მომზადების სახელმძღვანელო დოკუმენტები (ინსტრუქციები). ამგვარი ინსტრუქციების არსებობა დიდ ღირებულებას გაუწევდა როგორც გზმ-ს მომზადებაში ჩართულ ექსპერტებს, ისე მის განხილვასა და ექსპერტიზაში მონაწილე მხარეებს.

## დანართი I. გარემოს დაცვის სამინისტროს სტრუქტურა 2004 წლის მაისის მდგომარეობით



**დანართი II. ამონაკრები საქართველოს კანონებიდან “სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებლების შესახებ” და “ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ”**

**საქართველოს კანონი სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებლების შესახებ**

**მუხლი 1. ზოგადი დებულება**

ეს კანონი, საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის, “მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ” და “სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის საფუძვლების შესახებ” საქართველოს კანონების შესაბამისად, განსაზღვრავს სახელმწიფოს მიერ კანონით დადგენილ სალიცენზიო/სანებართვო საქმიანობის განხორციელების ან/და სარგებლობის უფლების მინიჭებისათვის, აგრეთვე სახელმწიფო ორგანოს მიერ გაწეული გარკვეული მომსახურებისათვის დაწესებული მოსაკრებლების სახეებსა და განაკვეთებს, მათი გადახდევინების წესსა და ვადებს.

**მუხლი 2. სალიცენზიო/სანებართვო მოსაკრებლის ცნება**

სალიცენზიო/სანებართვო მოსაკრებელი არის ერთჯერადი სავალდებულო გადასახდელი საქართველოს ცენტრალურ ბიუჯეტში ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში (თუ ლიცენზიას/ნებართვას გაცემს აჭარის ან აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულება), რომელსაც ლიცენზიის/ნებართვის მაძიებელი გადაიხდის კანონით დადგენილი ოდენობით სახელმწიფოს მიერ მისთვის კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების უფლების მინიჭებისათვის.

**მუხლი 6. სალიცენზიო მოსაკრებლის განაკვეთები**

**5. საპროექტო-სამშენებლო საქმიანობა;**

ა) საპროექტო საქმიანობა:

ა.ა) საინჟინრო-საძიებო სამუშაოები – 100 ლარი;

ა.ბ) ქალაქთგეგმარება – 100 ლარი;

ა.გ) საცხოვრებელი, სამოქალაქო და საზოგადოებრივი დანიშნულების შენობა-ნაგებობების დაპროექტება – 100 ლარი;

ა.დ) სამრეწველო, საწარმოო და სასოფლო-სამეურნეო შენობა-ნაგებობების დაპროექტება – 100 ლარი;

ა.ე) სატრანსპორტო ობიექტების დაპროექტება – 100 ლარი;

ა.ვ) ენერგეტიკის, ჰიდტროტექნიკური და სამელიორაციო ობიექტების დაპროექტება – 100 ლარი;

ა.ზ) წყალსამეურნეო, საინჟინრო სისტემებისა და ქსელების დაპროექტება -100 ლარი;

ა.თ) მშენებლობის პროექტების ექსპერტიზა – 100 ლარი;

ა.ი) ისტორიისა და კულტურის ძეგლის კონსერვაცია, რესტავრაცია-რეკონსტრუქცია, ადაპტაცია – 200ლარი;

ბ) სამშენებლო საქმიანობა:

ბ.ა) სამშენებლო კონსტრუქციების წარმოება – 200 ლარი;

ბ.ბ) საცხოვრებელი, სამოქალაქო და საზოგადოებრივი დანიშნულების შენობა-ნაგებობების მშენებლობა – 200 ლარი;

ბ.გ) სამრეწველო და საწარმოო დანიშნულების შენობა-ნაგებობების მშენებლობა – 200 ლარი;

ბ.დ) ენერგეტიკის ობიექტების მშენებლობა – 200 ლარი;

ბ.ე) საინჟინრო სისტემებისა და კომუნიკაციების მშენებლობა – 200 ლარი;

- ბ.ვ) სატრანსპორტო ობიექტების მშენებლობა – 200 ლარი;
- ბ.ზ) ხიდებისა და გვირაბების მშენებლობა – 200 ლარი;
- ბ.თ) საკაბელო ხაზის, რადიო-სატელეფონო და სატელევიზიო-სარელეო ხაზის, რადიოსადგურის მშენებლობა – 200 ლარი;
- ბ.ი) სპეციალური ნაგებობის მშენებლობა – 200 ლარი;
- ბ.კ) სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების ობიექტების მშენებლობა – 200 ლარი;
- ბ.ლ) ჰიდროტექნიკური და მელიორაციული მშენებლობა – 200 ლარი;
- ბ.მ) ტექნოლოგიური მოწყობილობისა და კომუნიკაციის მონტაჟი და გასაშვებ-გამმართავი სამუშაოები – 200 ლარი;

12. ბირთვული და რადიაციული საქმიანობა:

- ა) ბირთვული და რადიაციული ობიექტების დაპროექტება, სამეცნიერო-კვლევითი, საკონტროლო, მონიტორინგის, სააღრიცხვო, ინსპექტირების, ატესტირების ექსპერტიზის სამუშაოები – 90 ლარი;
- ბ) ბირთვული მასალების, რადიაქტიური ნივთიერებებისა და რადიაქტიური ნარჩენების შეძენა, გადაცემა, გადამუშავება, ტრანსპორტირება და მათთან დაკავშირებული სხვა მოქმედებები – 200 ლარი;
- გ) ბირთვული და რადიაციული ობიექტების მშენებლობა, ფლობა და ექსპლოატაცია – 380 ლარი.

16. ნავთობისა და გაზის რესურსებით სარგებლობა, ნავთობის გადამუშავება, გაზის დამუშავება, ნავთობის, გაზის ან/და ნავთობგაზპროდუქტების ტრანსპორტირება (“ ნავთობისა და გაზის შესახებ” საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში):

- ა) ნავთობისა და გაზის რესურსებით სარგებლობა:
  - ა.ა) გეოლოგიური რესურსები 20 მილიონამდე ტონა/კვადრატულ კილომეტრზე – 65 000 ლარი;
  - ა.ბ) გეოლოგიური რესურსები 20-დან 60 მილიონ ტონა/კვადრატულ კილომეტრამდე – 130 000 ლარი;
  - ა.გ) გეოლოგიური რესურსები 60 მილიონი ტონა/კვადრატულ კილომეტრზე და ზევით – 220 000 ლარი;
- ბ) ნავთობის გადამუშავება – 3 000 ლარი;
- გ) გაზის დამუშავება – 2 500 ლარი;
- დ) ნავთობის, გაზისა და ნავთობპროდუქტების ტრანსპორტირება – 2 000 ლარი.

17. ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობა (გარდა ნავთობის, გაზის, მიწის რესურსებითა და ტყით სარგებლობისა):

- ა) წყლის რესურსებით სარგებლობა:
  - ა.ა) ზედაპირული წყლის ობიექტებიდან წყლის ამოღება – 200 ლარი;
  - ა.ბ) წყლის ობიექტებში ჩამდინარე წყლის ჩაშვება - 180 ლარი;
  - ა.გ) წყლის ობიექტებით სარგებლობისათვის წყლის ამოღების გარეშე – 150 ლარი;
  - ა.დ) წყლის ობიექტებიდან ნივთიერებების ამოღება – 300 ლარი;
  - ა.ე) საკურორტო და სპორტული მიზნისთვის - 250 ლარი;
- ბ) ცხოველთა სამყაროთი სარგებლობისათვის:
  - ბ.ა) სამონადირეო მეურნეობის შექმნისა და მის ფარგლებში ნადირეობისათვის:
    - ბ.ა.ა) 0-10000 ჰექტარამდე – 800 ლარი;
    - ბ.ა.ბ) 10001-20000 ჰექტარამდე – 1 900 ლარი;
    - ბ.ა.გ) 20001-30000 ჰექტარამდე – 2 800 ლარი;
    - ბ.ა.დ) 30001-40000 ჰექტარამდე – 3 600 ლარი;
    - ბ.ა.ე) 40001-50000 ჰექტარამდე – 4 400 ლარი;

- ბ.ა.ვ) 50001 ჰექტარი და მეტი – 5 300 ლარი;
- ბ.ბ) თევზის რესურსებისა და წყლის ცხოველებით სარგებლობისათვის:
  - ბ.ბ.ა) 0-2 ტონა – 30 ლარი;
  - ბ.ბ.ბ) 2.1-10 ტონა – 50 ლარი;
  - ბ.ბ.გ) 10.1-20 ტონა – 70 ლარი;
  - ბ.ბ.დ) 20.1-40 ტონა – 90 ლარი;
  - ბ.ბ.ე) 40.1-60 ტონა – 120 ლარი;
  - ბ.ბ.ვ) 60.1-100 ტონა - 200 ლარი;
  - ბ.ბ.ზ) 101 ტონა და მეტი 400 ლარი.

18. გარემოსდაცვითი საქმიანობა – 150 ლარი.

19. სამთომოპოვებითი და სამთამადნო საქმიანობა:

- ა) სასარგებლო წიაღისეულის შესწავლა – 1 500 ლარი;
- ბ) სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება – 3 500 ლარი;
- გ) სასარგებლო წიაღისეულის გადამუშავება – 3 500 ლარი;
- დ) სასარგებლო წიაღისეულის საბადოების დამუშავება - 3 500 ლარი;
- ე) სამტამადნო საქმიანობა – 3 500 ლარი;
- ვ) სასარგებლო წიაღისეულით სარგებლობა:
- ვ.ა)-ვ.ზ) 400-დან 1 800 ლარამდე საქმიანობის ტიპის მიხედვით.

ზ) მყარი სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების და გადამუსავების ნარჩენებისა და კულებით სარგებლობისათვის – 500 ლარი;

თ) ბუნებრივი სიცარიელების, მიწისქვეშა ნაგებობათა მშენებლობისა და ექსპლოატაციისათვის, რომლებიც დაკავშირებული არ არის სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებასთან და წიაღის იმ ობიექტების შექმნასთან, რომლებიც განსაკუთრებულ დაცვას საჭიროებს – 300 ლარი;

20. ჰიდრომეტეოროლოგიური საქმიანობა:

- ა) მშენებლობისა და ტერიტორიების ათვისების ჰიდრომეტეოროლოგიური ექსპერტიზა – 1 600 ლარი;
- ბ) საზღვაო და ოკეანოგრაფიული დაკვირვებები - 1 350 ლარი;
- გ) ჰელიოგრაფიული დაკვირვებები - 1 350 ლარი;
- დ) გარემოს დაბინძურების დაკვირვებები - 1 350 ლარი.

21. გეოლოგიური საქმიანობა:

- ა) რეგიონული გეოლოგიური სამუშაოები და გეოლოგიური აგეგმვა - 160 ლარი;
- ბ) ლითონური სასარგებლო წიაღისეულის საბადოების ძებნა-ძიება - 190;
- გ) არალითონური სასარგებლო წიაღისეულის საბადოების ძებნა-ძიება - 190;
- დ) მყარი საწვავი წიაღისეულის საბადოების ძებნა-ძიება - 190 ლარი
- ე) ჰიდროგეოლოგიური სამუშაოები - 190 ლარი
- ვ) საინჟინრო-გეოლოგიური სამუშაოები - 190 ლარი
- ზ) გეოფიზიკური სამუშაოები – 190 ლარი
- თ) გეოქიმიური სამუშაოები – 190 ლარი
- ი) გეოეკოლოგიური სამუშაოები – 160 ლარი

## მუხლი 7. სანებართვო მოსაკრებლის განაკვეთი

4. განსაკუთრებული მნიშვნელობისა და სტრატეგიული დანიშნულების ობიექტების მშენებლობის ნებართვა.

- ა) 500 ათას ლარამდე ღირებულების ობიექტი – 1000 ლარს + ობიექტის ღირებულების 0,5%;
- ბ) 500 ათასიდან 1 მილიონ ლარამდე ღირებულების ობიექტი – 8000 ლარი;
- გ) 1 მილიონიდან 3 მილიონამდე ღირებულების ობიექტი – 14000 ლარი;
- დ) 3 მილიონიდან 5 მილიონამდე ღირებულების ობიექტი – 19 000 ლარი;
- ე) 5 მილიონიდან 10 მილიონამდე ღირებულების ობიექტი – 24 000 ლარი;
- ვ) 10 მილიონზე მეტი ღირებულების ობიექტი – 24 000 ლარს+ობიექტის ღირებულების 0.01%;

6. გარემოსდაცვითი ნებართვა:

- ა) პირველი კატეგორიის საქმიანობა – 500 ლარი;
- ბ) მეორე კატეგორიის საქმიანობა – 300 ლარი;
- გ) მესამე კატეგორიის საქმიანობა – 200 ლარი;
- დ) მეოთხე კატეგორიის საქმიანობა – 100 ლარი;

12. ტყითსარგებლობის ნებართვა;

ტყითსარგებლობაზე “საქართველოს ტყის კოდექსის” 51-ე მუხლით გათვალისწინებულ თითოეულ სახეობაზე (გარდა ტყითსარგებლობის ბილეთით ხე-ტყის დამზადებისა და სამონადირეო მეურნეობების წარმოებისა) – 8 ლარი.

**საქართველოს კანონი ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ**

ეს კანონი, საქართველოს კონსტიტუციისა და “ მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ” საქართველოს კანონის თანახმად, განსაზღვრავს ადგილობრივი მოსაკრებლების სახეს, ოდენობას, შემოღების წესსა და მოსაკრებლების გადამხდელთა უფლება-მოვალეობებს.

**მუხლი 1. ადგილობრივი მოსაკრებლის ცნება**

ადგილობრივი მოსაკრებელი არის ადგილობრივ ბიუჯეტში ერთჯერადი სავალდებულო გადასახდელი, რომელსაც ფიზიკური და იურიდიული პირები იხდიან ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოს მიერ განსაზღვრული ვადით ან უამისოდ, კანონით გათვალისწინებული საქმიანობის განხორციელების და/ან სარგებლობის უფლების მინიჭებისათვის.

**მუხლი 5. ადგილობრივი მოსაკრებლები**

1. ადგილობრივი სალიცენზიო მოსაკრებლებია:
  - ა) მოსაკრებელი მშენებლობის დაწყების ნებართვისათვის;
  - ბ) მოსაკრებელი გარე ვაჭრობის ნებართვისათვის; (10.10.2002 №1696)
  - გ) მოსაკრებელი გარე რეკლამის გავრცელების ნებართვისათვის;
  - დ) მოსაკრებელი საზოგადოებრივი ადგილებით სარგებლობის შეზღუდვის ნებართვისათვის;
  - ე) მოსაკრებელი ადგილობრივი სამგზავრო-სატრანსპორტო გადაზიდვის ნებართვისათვის;
  - ვ) მოსაკრებელი არქიტექტურული ობიექტების სტრუქტურულ-ფუნქციური წყობისა და იერსახის შეცვლის ნებართვისათვის;
  - ზ) მოსაკრებელი ავტოტრანსპორტის პარკირების ნებართვისათვის;

**მუხლი 6. მოსაკრებელი მშენებლობის დაწყების ნებართვისათვის:**



1. მშენებლობის დაწყების ნებართვისათვის მოსაკრებლის გადამხდელია მშენებარე ობიექტის მესაკუთრე ფიზიკური/იურიდიული პირი;
2. მოსაკრებლის შემოღების უფლება აქვს რაიონის და/ან იმ ქალაქის საკრებულოს, რომელიც არ სედის რაიონის შემადგენლობაში;
3. საკრებულოს მიერ დაწესებული მოსაკრებლის ოდენობა ახლად ასაშენებელი ობიექტის პროექტით გათვალისწინებული განაშენიანების ფართის თითოეული კვადრატული მეტრისათვის არ უნდა აღემატებოდეს ერთ ლარს, ხოლო საკურორტო ზონაში სამრეწველო ობიექტის მშენებლობისათვის – ხუთ ლარს;
4. საკრებულოს გადაწყვეტილებით მოსაკრებლის გადახდისაგან შეიძლება განთავისუფლდეს ან დაუწესდეს შეღავათი სტიქიური უბედურების შედეგად დაზიანებული ობიექტის მშენებლობას.

**დანართი III. რესპონდენტთა ჩამონათვალი**

№	სახელი, გვარი	ორგანიზაცია	თანამდებობა	თარიღი
		<b>სახელმწიფო სტრუქტურები</b>		
1.	ნინო ჩხობაძე	გარემოს დაცვის სამინისტრო	მინისტრი	11 ნოემბერი 2003
2.	გია ჟორჟოლიანი	სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტი (გარემოს დაცვის სამინისტრო)	თავმჯდომარე	27 აპრილი 2004 13 მაისი 2004
3.	ოთარ თურმანიძე	სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტი (გარემოს დაცვის სამინისტრო)	თავმჯდომარის მოადგილე	21 ოქტომბერი 2003 22 ოქტომბერი 2003
4.	ნონა ხელაია	სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტი (გარემოს დაცვის სამინისტრო)	თავმჯდომარის მოადგილე	27 აპრილი 2004
5.	მარინა მაკაროვა	წყლის რესურსების მართვის დეპარტამენტი (გარემოს დაცვის სამინისტრო)	თავმჯდომარის მოადგილე	27 ოქტომბერი 2003
6.	ავთო ბუდალაშვილი	ატმოსფერული ჰაერის დაცვის დეპარტამენტი (გარემოს დაცვის სამინისტრო)	თავმჯდომარე	28 ბუდალაშვილი
7.	დიტო ღლონტი	გარემოსდაცვითი მართვისა და ზედამხედველობის დეპარტამენტი (გარემოს დაცვის სამინისტრო)	თავმჯდომარე	21 ოქტომბერი 2003 27 აპრილი 2004 13 მაისი 2004
8.	მერაბ მახარაშვილი	გარემოს დაცვის სამინისტროს შიდა ქართლის გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის რეგიონული სამმართველო	თავმჯდომარის მოადგილე	18 ნოემბერი 2003
9.	ზაალ მოძმანაშვილი	გარემოს დაცვის სამინისტროს მცხეთა-მთიანეთის გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის რეგიონული სამმართველო	უფროსი სპეციალისტი	18 ნოემბერი 2003
10.	ნანა გოგიტიძე	საქართველოს პარლამენტი გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი	უფროსი სპეციალისტი მონაწილეობდა გზშ-ს ანგარიშების მომზადებასა და სახელმწიფო ეკოლოგიურ ექსპერტიზაში	24 ოქტომბერი 2003
11.	თორნიკე გოცირიძე	ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტო გარემოს დაცვისა და უსაფრთხოების კონტროლის სამმართველო	თავმჯდომარე	26 თებერვალი 2004
		<b>საკონსულტაციო ფირმები</b>		
12.	სოსო ცაბაძე	Georgian-British Oil Service Consulting	დირექტორი სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტის ყოფილი თავმჯდომარე	22 ოქტომბერი 2003

13.	მაია თავართქილაძე	შპს “ძელქვა”	გენერალური მენეჯერი	18 ნოემბერი 2003
14.	დავით ქიქოძე	შპს “ძელქვა”	ექსპერტი	18 ნოემბერი 2003
15.	ვახტანგ გვახარია	სამეცნიერო-კვლევითი ფირმა “გამა”	პრეზიდენტი	20 ნოემბერი 2003
		<b>სამართაშორისო ორგანიზაციები</b>		
16.	ნინო ნადირაძე	UNDP, საქართველო	პროგრამის ანალიტიკოსი	13 ნოემბერი 2003
		<b>არასამთავრობო ორგანიზაციები</b>		
17.	მალხაზ ძნელაძე	WWF	კონსულტანტი	30 ოქტომბერი 2003
18.	მანანა ქოჩლაძე	მწვანე ალტერნატივა	თავმჯდომარე	26 თებერვალი 2004
19.	ნანა ჯანაშია	CENN	ადმსრულებელი დირექტორი	23 ოქტომბერი 2003
		<b>ინვესტორები</b>		
20.	ირინა სამადაშვილი	British Petroleum (BP)	კოორდინატორი გარემოს დაცვის საკითხებში	27 ოქტომბერი 2003
21.	მარლენ თათუნაშვილი	Oil Product Reservoir Ltd.	დირექტორი	16 იანვარი 2004
		<b>მესამერტები</b>		
22.	ირაკლი მაჭარაშვილი	NACRES	დამოუკიდებელი ექსპერტი	7 ნოემბერი 2003
23.	უჩა ზვიადაძე	პროფესორი, საქართველოს სახელმწიფო ტექნიკური უნივერსიტეტი	დამოუკიდებელი ექსპერტი	10 დეკემბერი 2003
24.	მერაბ თვალჭრელიძე	გეოლოგიის ინსტიტუტი	დამოუკიდებელი ექსპერტი	3 დეკემბერი 2003

## ლიტერატურა

### სამართლებრივი აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო
2. საქართველოს კანონი “გარემოს დაცვის შესახებ”, 1996 წლის 10 დეკემბერი
3. საქართველოს კანონი “გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ”, 1996 წლის 15 ოქტომბერი
4. საქართველოს კანონი “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ”, 1996 წლის 15 ოქტომბერი
5. საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997 წლის 16 ოქტომბერი
6. საქართველოს კანონი “ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ”, 1999 წლის 22 ივნისი
7. საქართველოს კანონი “ცხოველთა შესახებ”, 1996 წლის 26 დეკემბერი
8. საქართველოს კანონი ”წილის შესახებ”, 1996 წლის 17 მაისი
9. საქართველოს კანონი ”შენებლობის პროექტების სახელმწიფო კომპლექსური ექსპერტიზისა და დამტკიცების შესახებ”, 1999 წლის 16 აპრილი
10. საქართველოს კანონი ”სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ”, 2001 წლის 8 ივნისი
11. საქართველოს კანონი ”საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და მუშაობის წესის შესახებ”, 2004 წლის 11 თებერვალი
12. საქართველოს კანონი “ნავთობისა და გაზის შესახებ”, 1999 წლის 16 აპრილი
13. საქართველოს კანონი “სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის საფუძვლების შესახებ”, 2002 წლის 14 მაისი
14. საქართველოს კანონი “სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებლების შესახებ”, 2003 წლის 12 აგვისტო
15. საქართველოს კანონი “ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ”, 1998 წლის 29 მაისი
16. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება “საქართველოს კანონმდებლობის ეროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანის შესახებ”, 1997 წლის 2 სექტემბერი
17. საქართველოს პრეზიდენტის №613 ბრძანებულება “საქართველოს კანონმდებლობის ეროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანის სტრატეგიის შესახებ”, 2001 წლის 14 ივნისი
18. საქართველოს პრეზიდენტის №642 ბრძანებულება “ფოთში კონტეინერების გადასატვირთი ახალი ტერმინალის მშენებლობის დამტკიცების შესახებ”, 1996 წლის 25 სექტემბერი
19. საქართველოს პრეზიდენტის №669 ბრძანებულება “ფოთში თხევადი გაზის გადასატვირთი ტერმინალის მშენებლობის დამტკიცების შესახებ”, 1996 წლის 14 ოქტომბერი

20. საქართველოს პრეზიდენტის №105 ბრძანებულება “ფოთში საზღვაო ტერმინალის მშენებლობის დამტკიცების შესახებ”, 1999 წლის 14 მარტი
21. საქართველოს პრეზიდენტის №1388 ბრძანებულება “ფოთში ახალი ნავსადგურის მშენებლობის დამტკიცების შესახებ”, 1999 წლის 15 ნოემბერი
22. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება “ზობის რაიონში ნავთობის გადასატვირთი საზღვაო ტერმინალის მშენებლობის დამტკიცების შესახებ”, 1999 წლის 8 სექტემბერი
23. დებულება “გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ”, დამტკიცებული გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის №59 ბრძანებით, 2002 წლის 16 მაისი
24. დებულება “სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ” დამტკიცებული გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის №85 ბრძანებით, 2003 წლის 14 აგვისტო
25. ინსტრუქცია “მაგისტრალური მილსადენების პროექტების შესახებ”, დამტკიცებული გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის №59 ბრძანებით, 2002 წლის 16 მაისი
26. დებულება “საშიში ობიექტების ტექნიკური უსაფრთხოების ექსპერტიზის ჩატარების წესის შესახებ”, დამტკიცებული ტექნიკური ზედამხედველობის სახელმწიფო ინსპექციის თავმჯდომარის №20 ბრძანებით, 2003 წლის 17 ივლისი
27. დებულება “ნავთობისა და გაზის ოპერაციების წარმოების ეროვნული მარეგულირებელი წესების შესახებ”, დამტკიცებული ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოს თავმჯდომარის №2 ბრძანებით, 2002 წლის 9 იანვარი
28. დებულება “საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოს დებულების შესახებ”, დამტკიცებული საქართველოს პრეზიდენტის №107 ბრძანებულებით, 2000 წლის 28 მარტი
29. დებულება “ნავთობისა და გაზის ოპერაციების რეგულირების საფასურის დადგენისა და განკარგვის წესის შესახებ”, დამტკიცებული ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოს უფროსის №3 ბრძანებით, 2002 წლის 8 მაისი
30. დებულება “ნავთობის გადამუშავებისა და გაზის დამუშავების საქმიანობის ლიცენზიის განაცხადის ფორმის დამტკიცების შესახებ”, ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოს უფროსის №12 ბრძანებით, 2003 წლის 24 ივნისი

#### საერთაშორისო ხელშეკრულებები და ევროსაბჭოს დირექტივები

31. კონვენცია “ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ”, 5.06.1992, რიო დე ჟანეირო, რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ 1994 წლის 21 აპრილის დადგენილებით
32. კონვენცია “შორ მანძილებზე ჰაერის ტრანსსასაზღვრო დაბინძურების შესახებ”, 13.11.1979, საქართველო შეუერთდა 1999 წლის 13 ნოემბერს
33. კონვენცია “გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ”, 25.06.1998, ორჰუსი, რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2000 წლის 11 თებერვალის №135 დადგენილებით

34. EC Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment
35. Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment
36. Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 Concerning Integrated Pollution Prevention and Control
37. Directive 2003/35/EC of the European Parliament and the Council of 26 May 2003 Providing for Public participation in Respect of the Drawing up of Certain Plans and Programmes Relating to the Environment and Amending with Regard to Public Participation and Access to Justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC

ანგარიშები და სხვა დოკუმენტები

38. Central and Eastern European Bankwatch Network. Press Release: *The EBRD Violates Its Own Environmental Procedures on Oil Projects*. 29 February 2000.  
available at: [www.bankwatch.org/press/2000/press24.html](http://www.bankwatch.org/press/2000/press24.html), accessed 12 March, 2004
39. United Nations Development Programme (UNDP), the Government of Netherlands. *General Needs Assessment Report: Environmental Monitoring and Control*. Prepared under the Capacity Building Programme for the Ministry of Environment of Georgia. 2002a
40. United Nations Development Programme, the Government of Netherlands. *Ministry of Environment and Natural Resources Protection of Georgia: Practical Assessment of Structure and Operation: Critical Analysis*. Prepared under the Capacity Building Programme for the Ministry of Environment of Georgia. 2002b
41. United Nations Development Programme, the Government of Netherlands. *National Assessment Report for Sustainable Development*. Prepared under the Capacity Building Programme for the Ministry of Environment of Georgia. Tbilisi, 2002c
42. United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). *Environmental Performance Review of Georgia*, 2003. available at <http://www.unece.org/env/epr/studies/georgia/welcome.htm> , accessed 28 January, 2004