

საშენი მასალების მოპოვების მართვა საქართველოში



ინსტიტუციური მონაცემები და
სამართლებრივი საფუძვლები



კვლევა მომზადდა “საქართველოს ღია საზოგადოების ფონდის“ მხარდაჭერით მიმდინარე პროექტის - „საშენი მასალის მოპოვება საქართველოში: პრობლემების დადგენა და მათი გადაწყვეტის გზები“ - ფარგლებში.

პუბლიკაციის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია მწვანე ალტერნატივა და ის შესაძლებელია არ გამოხატავდეს “საქართველოს ღია საზოგადოების ფონდის“ შეხედულებებს.

© მწვანე ალტერნატივა, დეკემბერი 2021



მწვანე ალტერნატივა

თბილისი, 0179,
ფალიაშვილის ქ. #39ბ, IV სართული
ტელ.: 222 38 74
GREENALT@GREENALT.ORG
WWW.GREENALT.ORG

ავტორი: ქეთი გუჯარაიძე

ფოტო ყდაზე: ირინა სვანიძე, ივლისი 2021. კირქვის მოპოვება დედოფლისწყაროში. ფოტო მწვანე ალტერნატივას არქივიდან.

სარჩევი

შესავალი	2
1. საშენი მასალების მოპოვების მართვის პოლიტიკისა და ინსტიტუციური მოწყობის დინამიკა	4
2. საშენი მასალების მოპოვების ლიცენზირების პროცედურები: ზოგადი მახასიათებლები	9
3. აკრძალვები საშენი მასალების მოპოვების სფეროში და დაშვებული გამონაკლისები	13
3.1 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება სახელმწიფო ტყის ფონდის ტერიტორიაზე	13
3.2 საშენი მასალების მოპოვება მდინარეებსა და სანაპირო ზოლებში	16
4. შეჯამება	25

შესავალი

ბოლო 15 წლის განმავლობაში, საქართველოში, სამშენებლო საქმიანობის ზრდასთან ერთად, გაიზარდა და დღემდე მაღალია მოთხოვნა ისეთ სასარგებლო წიაღისეულზე, როგორცაა: ქვიშა-ხრეში, ბაზალტი, გრანიტი, ვულკანური წიდა, კირქვა, მარმარილო, ტემენიტი. განსაკუთრებით მაღალია მოთხოვნა ქვიშა-ხრეში, რომელიც ინფრასტრუქტურული პროექტებისა და საცხოვრებელი, სამრეწველო თუ სხვა დანიშნულების შენობა-ნაგებობების მშენებლობისას გამოიყენება. საშენ მასალებს მოიპოვებენ მთელ საქართველოში: მდინარეების ნაპირებსა და შავი ზღვის სანაპიროზე, კალაპოტებში, სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე, დასახლებების და ბიომრავალფეროვნებით გამორჩეული ადგილების სიახლოვეს. საბადოებთან ხშირად ქვის სამსხვრევი და დამხარისხებელი საამქროებიცაა.

წიაღის ეროვნული სააგენტოს 2019 წლის მონაცემებით¹, საქართველოში სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებისთვის გაცემული ლიცენზიების ნახევარი სწორედ საშენი მასალების მოპოვებისთვის გაცემულ ლიცენზიებზე მოდის (დაახლოებით 5 ათასი ლიცენზიიდან, 2.5 ათასი - საშენი მასალების, 2 ათასი კი - მინერალური წყლების მოპოვებაზეა გაცემული). 2020 წლის ივნისში ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ გამოაცხადა მთავრობის ინიციატივის „100 საინვესტიციო შეთავაზება ბიზნესს“ წიაღის სექტორზე გავრცელების შესახებ.² ინიციატივის „გაფართოვების“ შედეგად, გამოცხადდა აუქციონები 100 საბადოზე³, საიდანაც 70-ზე მეტი საშენ მასალებზე მოდის (50-ზე მეტი ქვიშა-ხრეშის საბადოები, დანარჩენი - მოსაპირკეთებელი მასალები). ამ დროისთვის, ინიციატივის ფარგლებში გამოცხადებული საშენი მასალების საბადოების უმრავლესობაზე წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიები უკვე გაყიდულია.⁴

წიაღით სარგებლობის მარეგულირებელი გარემო, ამავე პერიოდში, რამდენჯერმე მნიშვნელოვნად შეიცვალა. წიაღით სარგებლობის მართვაზე პასუხისმგებელი ორგანო 2008-2017 წლებში ოთხჯერ შეიცვალა და საბოლოოდ, 2018 წლიდან, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებული წიაღის ეროვნული სააგენტო გახდა (2022 წლის 1 იანვრიდან სააგენტოს ახალი დასახელება ექნება - „მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო“⁵). წიაღით სარგებლობის მართვის ინსტრუმენტებმაც არაერთხელ განიცადა ცვლილება; ცვლილებების უმრავლესობა დერეგულირებისა და გარემოსდაცვითი და სოციალური დაცვის მექანიზმების შესუსტებისკენ იყო მიმართული.

¹ Adam Smith International and European Bank for Reconstruction and Development, March 2019. [Georgia's Mining Sector Policy](#), final draft.

² წიაღის ეროვნული სააგენტო, 2020 წ. 12 ივნისი. [პროგრამა "100 საინვესტიციო შეთავაზება ბიზნესს" გააფართოვდა](#). სიახლეები.

³ წიაღის ეროვნული სააგენტო, დაუთარიღებელი. [100 საინვესტიციო შეთავაზება ბიზნესს](#). ინტერაქტიული რუკა.

⁴ წიაღის ეროვნული სააგენტო, დაუთარიღებელი: [100 საინვესტიციო შეთავაზება ბიზნესს](#). კატალოგი.

⁵ საქართველოს კანონი „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“. სარეგისტრაციო კოდი: [380000000.05.001.020458](#)

მშენებლობის ინდუსტრიისა და საშენი მასალების მოპოვების მასშტაბების ზრდის პარალელურად მარეგულირებელი გარემოს შესუსტების შედეგად, ძალზე ხშირია შემთხვევები, როდესაც საშენი მასალების მოპოვების და სამსხვრევი საამქროების ოპერირების გამო, სერიოზული ზიანი ადგება მოქალაქეთა საცხოვრებელ და საარსებო გარემოს. მოქალაქეები და თემები ჩივიან სახნავ-სათესი მიწებისა და საძოვრების გაუვარგისებაზე, მდინარეთა ნაპირების მორღვევასა და კალაპოტების ცვლილებაზე და შედეგად, განშირებულ სტიქიურ მოვლენებსა და ქონებისთვის მიყენებულ ზიანზე, სახეცვლილ ლანდშაფტზე, რეკულტივაციის გარეშე დატოვებულ საბადოებზე და შედეგად ადამიანებისა და პირუტყვის ჯანმრთელობისა და სიცოცხლისთვის შექმნილ საფრთხეებზე, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის დაზიანებაზე, მდინარეებისა და ჰაერის დაბინძურებაზე, სამსხვრევი საამქროების მუშაობით გამოწვეულ ხმაურზე. მოსახლეობის წუხილს, როგორც წესი, მაკონტროლებელ ორგანოთა არასათანადო რეაგირება მოსდევს; საბოლოოდ, არცთუ იშვიათად, მომპოვებლებსა და მოსახლეობას შორის განგრძობითი დაპირისპირება, დაძაბულობასა და კონფლიქტში იზრდება, რაც ყველა მხარეს აზარალებს.

პრობლემის მასშტაბის, კომპლექსურობის, სიმწვავისა და მისი მოგვარების გზების დასადგენად, მწანე ალტერნატივამ გადაწყვიტა, გამოეკვლია საშენი მასალების მოპოვების სფეროში არსებული ვითარება; კერძოდ, შეესწავლა პრაქტიკა - საშენი მასალების მოპოვების გარკვეული რაოდენობის შემთხვევები⁶ და მართვის სისტემაში არსებული ვითარება - ინსტიტუციური მოწყობა და რეგულირების სამართლებრივი საფუძვლები. ეს ანგარიში, სწორედ, ამ უკანასკნელის შედეგებს ასახავს.

კვლევის მეთოდოლოგია

სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების სფეროში მოქმედი საქართველოს კანონმდებლობა მოიცავს ათობით ნორმატიულ აქტს, რომელიც სექტორის სხვადასხვა ასპექტს არეგულირებს. ამ კვლევის მიზნებისთვის, ბუნებრივია, არ დგას ყველა მათგანის განხილვის აუცილებლობა. ამდენად, ანგარიშში განხილულია მხოლოდ ძირითადი ნორმატიული აქტები და ყურადღებაა გამახვილებული ნორმებზე, რომლებიც, კონკრეტულად, საშენი მასალების მოპოვებას ეხება. კვლევისათვის საჯარო უწყებებიდან გამოთხოვილ იქნა ნორმატიული აქტების მისაღებად ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების მასალები. ამდენად, კვლევა ამ დოკუმენტებიდან მიღებული ინფორმაციის ანალიზსაც ეყრდნობა.

კვლევის სტრუქტურა

კვლევის პირველი თავი ეთმობა ბოლო 15 წლის განმავლობაში საშენი მასალების მოპოვების მართვის სფეროში გატარებული პოლიტიკისა და ინსტიტუციური ცვლილებების მიმოხილვას. მეორე თავში აღწერილია სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზირების ძირითადი მახასიათებლები, რომლებიც საერთოა ყველა სახის მინერალური რესურსისთვის, მაგრამ განსაკუთრებით ყურადსაღებია საშენი მასალების მოპოვების შემთხვევაში. მომდევნო თავში აღწერილია საშენი მასალების მოპოვების სფეროში დაწესებული აკრძალვები და დაშვებული გამონაკლისები. ბოლოს კი, წარმოდგენილია შემაჯამებელი მოსაზრებები კვლევის შედეგებზე.

⁶ [საშენი მასალების მოპოვება საქართველოში: პრაქტიკის ანალიზი \(2021\)](#) - ხელმისაწვდომია მწანე ალტერნატივას ვებგვერდზე.

1. საშენი მასალების მოპოვების მართვის პოლიტიკისა და ინსტიტუციური მოწყობის დინამიკა

საქართველოში, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, გეგმიურიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესმა უმტივიანეულად არ ჩაიარა: მოირღვა საბჭოთა კავშირში შემავალ რესპუბლიკებს შორის არსებული ტრადიციული ეკონომიკური, სამრეწველო და სატრანსპორტო კავშირები; დაიწყო სახელმწიფო საწარმოების განკერძოება, გატარდა დარგობრივი რეფორმები, მაგრამ ამან ვერ შეაჩერა საწარმოო სიმძლავრეების მოცულობის შემცირების პროცესი და მრეწველობის არაერთი დარგი კრიზისულ მდგომარეობაში აღმოჩნდა. სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური განვითარებისთვის გზების ძიების ამ რთულ 1990-იან წლებს უკავშირდება ნავთობის და გაზის ოპერაციების სფეროში გატარებული რეფორმები (კანონმდებლობისა და ინსტიტუციების შექმნა, მეზობელ ქვეყნებთან შეთანხმებების დადება ნავთობის და გაზის ტრანსპორტირებაზე) და ქვანახშირის მრეწველობის აღდგენისკენ მიმართული ღონისძიებების გატარება.⁷ ამავე წლებში შემუშავდა და 2001 წელს იქნა მიღებული „საქართველოში საშენ მასალათა წარმოების განვითარების ძირითად მიმართულებათა საპრეზიდენტო პროგრამა“.⁸

როგორც პროგრამაშია აღნიშნული, ის უნდა გამხდარიყო ერთგვარი სახელმძღვანელო საშენ მასალათა მწარმოებლებისთვის. პროგრამაში აღწერილია ქვედარგებისა (ცემენტის წარმოება, საკედლე მასალების წარმოება, არამადნეული მასალების წარმოება, მოსაპირკეთებელი მასალების წარმოება, საშენი თაბაშირის, გაჯისა და კირის წარმოება, სახურავი მასალების წარმოება) და ძირითადი საწარმოების აღრინდელი სიმძლავრეები, ახალი საწარმოების მშენებლობის შესაძლებლობები, უკვე ათვისებული და პერსპექტიული საბადოები, საწარმოების წინაშე მდგარი პრობლემები და მათი გადაჭრის შესაძლო გზები. პროგრამის თანახმად, ხელისუფლება, თავის როლს, მეწარმეთა მხარდაჭერაში ხედავდა; სექტორის მხარდაჭერა კი, გულისხმობდა: წარმოებული პროდუქციის ხარისხის უზრუნველყოფას სერტიფიცირების გზით, საერთაშორისოს შესაბამისი ეროვნული სტანდარტების დანერგვას, კვლევასა და განვითარებაში ფინანსური სახსრების მოზიდვას, ინფორმაციის, ცოდნისა და გამოცდილების გადაცემაში წვლილის შეტანას. აღსანიშნავია, რომ პროგრამის ამ ნაწილში განსაკუთრებული ადგილი ეთმობა საშენი მასალების წარმოების გარემოზე ზეგავლენის შემცირების საქმეში სახელმწიფოს როლს და უკეთესი გარემოსდაცვითი პრაქტიკის დანერგვის აუცილებლობას (იხ. ჩანართი 1).

⁷ იხ. [„საქართველოს ნახშირის მრეწველობის აღდგენისა და განვითარების შესახებ“](#) საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 24 აგვისტოს #457 ბრძანებულება; [„საქართველოში ნახშირის მრეწველობის რესტრუქტურისა და განვითარების მრეწველობის განვითარების დაჩქარების გადაუდებელ ღონისძიებათა შესახებ“](#) საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 28 მარტის #196 ბრძანებულება.

⁸ [„საქართველოში საშენ მასალათა წარმოების განვითარების ძირითად მიმართულებათა საპრეზიდენტო პროგრამის შესახებ“](#) საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 25 თებერვლის #72 ბრძანებულება.

ჩანართი 1. ამონარიდი საქართველოში სამენ მასალათა წარმოების განვითარების ძირითად მიმართულებათა შესახებ 2001 წლის საპრეზიდენტო პროგრამიდან

„სახელმწიფოს მხარდაჭერა სამენ მასალათა წარმოების განვითარების ძირითად მიმართულებათა პროგრამის განხორციელებისადმი

...კონტროლი დაუწესდება სამენ მასალათა ნედლეულის მოპოვების სამთო სამუშაოების წარმოებას. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს მოსაპირკეთებელი ქვების ბლოკების სამთო მასიდან ამოღების საქმეს. სახელმწიფო არ დაუშვებს სამუშაოთა წარმოებას ძველი, ბურღვა-აფეთქებითი მეთოდებით, რათა ზიანი არ მიაღწევს სამთო მასას და არ შეამციროს გამოსავლიანობა, არ გაზარდოს ნარჩენები. ეკოლოგიის დაცვის მოთხოვნები ძირითადი პირობა იქნება მეწარმისათვის სამთო-მოპოვებელი სამუშაოების შესრულებისათვის ლიცენზიის გაცემის დროს. აუცილებელი პირობა იქნება, რომ სამუშაოები შესრულდეს თანამედროვე მეთოდებით, მოწინავე ტექნოლოგიის გამოყენებით. ყოველივე ეს უზრუნველყოფს არა მარტო ეკოლოგიის მაქსიმალურ დაცვას, არამედ ამოღებული ნედლეულისაგან ხარისხიანი პროდუქციის მიღებას, ნარჩენების შემცირებას, გამოსავლიანობის ზრდას, თვითღირებულების შემცირებასა და კონკურენტუნარიანობას ბაზარზე.

... წინამდებარე პროგრამის განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, სახელმწიფო მიიღებს ზომებს საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან საფინანსო რესურსების მოსაზიდად. ამ სახსრებით დაფინანსდება: ...
– ბუნების დაცვის ღონისძიებათა განხორციელება, მათ შორის ადრე გამოუმუშავებული საბადოთა ტერიტორიის აღდგენისა და სოფლის მეურნეობისათვის მათი დაბრუნების სამუშაოები.“

დღეს რთულია საუბარი იმაზე, თუ როგორ შესრულდა (ან შესრულდებოდა) საპრეზიდენტო პროგრამა, ვინაიდან სულ რამდენიმე წელში, 2003 წლის დასასრულს, ე.წ. „ვარდების რევოლუციის“ შედეგად ხელისუფლებაში მოსულმა ახალმა პოლიტიკურმა ძალამ საყოველთაო დერეგულირების პოლიტიკა აირჩია, რაც სასარგებლო წიაღისეულის სექტორსაც შეეხო. მომდევნო წლების განმავლობაში, ძირუღადა შეიცვალა როგორც ინსტიტუციური მოწყობა, ისე წიაღით სარგებლობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა. ქვემოთ, მოკლედ მიმოხილულია ეს ცვლილებები.

1996 წელს მიღებულმა კანონმა „წიაღის შესახებ“ განსაზღვრა წიაღის სექტორის მართვაზე პასუხისმგებელი უწყებები, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები, მონიტორინგისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვა ფუძემდებლური საკითხები. 1996 წელს, „წიაღის შესახებ“ კანონის მიღებიდან 2008 წლამდე სექტორზე (გარდა ნავთობისა და გაზის ოპერაციებისა) პასუხისმგებელი ორგანო გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო იყო. 2008 წლიდან, დაიწყო სექტორთან დაკავშირებული კომპეტენციების ერთი უწყებიდან მეორეში გადატანა. კერძოდ:

- 2008 წელს წიაღით სარგებლობის რეგულირებაზე პასუხისმგებელი ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო გახდა;
- 2011 წელს ამ ფუნქციამ ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში გადაინაცვლა;
- 2013 წელს - კვლავ გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს დაუბრუნდა;

- 2017 წლის დეკემბერის ბოლოს კი, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს გადაეცა, სადაც სპეციალიზებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - წიაღის ეროვნული სააგენტო - შეიქმნა.

ამგვარად, 2018 წლიდან დღემდე, წიაღის სექტორში მთავარი მარეგულირებელი ორგანო ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალი წიაღის ეროვნული სააგენტოა. სააგენტოა დღეს პასუხისმგებელი სასარგებლო წიაღისეულის (მათ შორის, საშენი მასალების) მოპოვების ლიცენზიების გაცემაზე საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, გარდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა, სადაც გადაწყვეტილებას ლიცენზირებაზე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო იღებს. სააგენტო, ზოგიერთ განსაკუთრებულ შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიღების ტვირთს საქართველოს მთავრობას უნაწილებს; მაგალითად, ლიცენზიის ვადის გაგრძელების ან ლიცენზიის გასაცემად აუქციონის გამოსცხადებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას, დამატებითი სალიცენზიო პირობების განსაზღვრისას.

წიაღის ეროვნული სააგენტო პასუხისმგებელია ლიცენზიანტთა მიერ კანონმდებლობის მოთხოვნების შესრულების მონიტორინგსა და კონტროლზე. ყურადსაღებია, ასევე, რომ კანონმდებლობის მონიტორინგისა და კონტროლის ფუნქციებს სააგენტო ინაწილებს სხვა უწყებებთან, რომლებიც ამ ფუნქციებს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ასრულებენ. ეს უწყებებია:

- გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო - სამინისტროს გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი;
- ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო - სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტოს;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო - სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - შრომის ინსპექციის სამსახური.

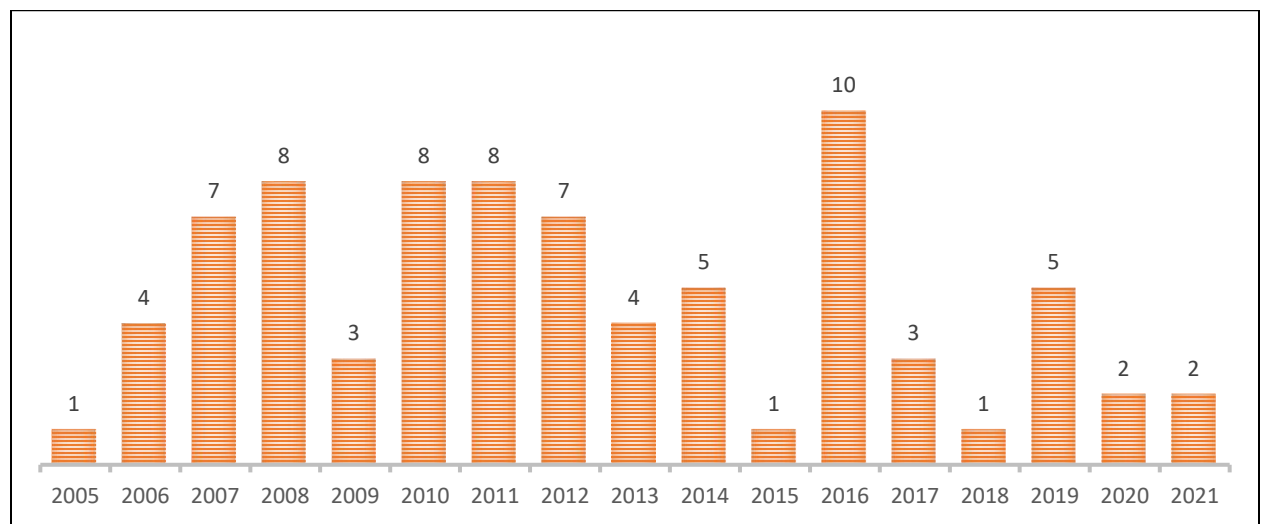
რაც შეეხება წიაღით სარგებლობის მარეგულირებელ კანონმდებლობას, ამ კანონმდებლობამაც განიცადა მნიშვნელოვანი ცვლილებები. ამ პერიოდში წიაღის სექტორში მიღებულ უმნიშვნელოვანეს აქტებად ითვლება 2005 წელს მიღებული „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონი და კანონქვემდებარე აქტი - საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს #136 დადგენილება „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“.⁹

⁹ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს #136 დადგენილება „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“. სარეგისტრაციო კოდი: [380.050.000.10.003.000.270](https://www.ebr.gov.ge/legislation/380.050.000.10.003.000.270)

საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ ე.წ. ჩარჩო კანონია, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოში ნებისმიერი სახის ლიცენზიისა და ნებართვის, მათ შორის, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის ზოგად წესს.

საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს #136 დადგენილება „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ (შემდგომში - #136 დადგენილება). დადგენილება ადგენს სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემისთვის დეტალურ მოთხოვნებს და სპეციფიურ ნორმებს საშენი მასალების მოპოვების შემთხვევებისთვის. ეს ნორმები განხილულია მომდევნო თავში. აქ კი, უნდა აღინიშნოს #136 დადგენილებასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი გარემოების შესახებ, რომელიც აუცილებელია საშენი მასალების მოპოვების რეგულირების საერთო სურათის წარმოსაჩენად. კერძოდ, ყურადსაღებია, რომ #136 დადგენილებაში, მისი მიღებიდან დღემდე - 2005-2021 წლებში - 79-ჯერ შევიდა ცვლილება. ქვემოთ მოყვანილი დიაგრამა აჩვენებს დებულებაში ცვლილებების შეტანის სიხშირეს წლების მიხედვით.

დიაგრამა 1. საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს #136 დადგენილების ცვლილების სიხშირე (2005-2021 წ.წ.)



როგორც დიაგრამიდან ჩანს, დადგენილება იცვლებოდა ყოველ წელს და უმეტეს შემთხვევაში, წლის განმავლობაში - არაერთხელ. ცვლილებების სიხშირით განსაკუთრებით გამოირჩევა 2007-2008, 2010-2012 და 2016 წლები. ამ წლებში, დადგენილებაში ცვლილებები შედიოდა თითქმის ყოველ თვე, ზოგჯერ კი - თვეში რამდენჯერმეც: მაგალითად, 2010 წლის ნოემბერში, სულ რამდენიმედღიანი შუალედით, დადგენილებაში ცვლილება სამჯერ შევიდა; 2016 წლის ივლისსა და აგვისტოში ცვლილებები ორ-ორჯერ შევიდა, ცვლილებებს შორის ერთკვირიანი შუალედით. 2016 წელს განხორციელებული ცვლილების ნაწილი დადგენილების იმ ნორმებში შევიდა, რომელიც საშენი მასალების მოპოვებას ეხება. დადგენილების ცვლილების სიხშირე მეტყველებს იმაზე, რომ ის იცვლება არა მონიტორინგისა და შეფასების საფუძველზე, არამედ

გზადაგზა წარმოქმნილი პრობლემების და როგორც მეოთხე თავში გამოჩნდება, დაინტერესებული პირების მოთხოვნის საპასუხოდ.

სახელმწიფოს მიერ გატარებული დერეგულირების პოლიტიკის შედეგად, ცვლილებები შევიდა იმ ნორმატიულ აქტებშიც, რომლებიც გარემოსდაცვითი და სოციალური დაცვის მექანიზმებს ადგენენ. ასე, მაგალითად, 2007 წელს სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების პროექტები გათავისუფლდა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზმ) ჩატარების ვალდებულებისგან. სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების მსურველს, უბრალოდ, უნდა შეეძინა სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზია აუქციონზე; მას აღარ მოეთხოვებოდა გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე, ასევე, ადგილობრივ თემებზე წიაღისეულის მოპოვებით გამოწვეული შესაძლო მავნე ზეგავლენის წინასწარ შესწავლა და მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების პრევენციის ვალდებულებების აღება.¹⁰

ეს ვითარება გაგრძელდა 2018 წლის 1 იანვრამდე - იმ დრომდე, სანამ ამოქმედდა გზმ-ს სფეროს მარეგულირებელი ახალი აქტი - გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (მიღებულ იქნა 2017 წლის 1 ივნისს). კოდექსმა, 10-წლიანი პაუზის შემდეგ, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება კვლავ დაუქვემდებარა გზმ-ს, თუმცა, აქვე, კვლავ დატოვა გზმ-ს პროცედურების თავიდან აცილების შესაძლებლობა: კოდექსით დაწესდა ძალზე მაღალი ზღვრები იმ შემთხვევებისთვის, როდესაც გზმ-ს ჩატარება სავალდებულოა. გარდა ამისა, კოდექსმა რეგულირების გარეთ დატოვა საშენი მასალების, მათ შორის, ქვიშა-ხრემის მოპოვება.¹¹

2005 წელს შევიდა ცვლილება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში, რომელმაც დასაშვები გახადა საკუთრების ექსპროპრიაცია სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებისას. შედეგად, საქართველოში, კომერციული საქმიანობა - სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება - შეიძლება გამოცხადებულ იქნეს აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად და ქონების პროექტის სასარგებლოდ დათმობაზე უარის თქმის შემთხვევაში, მესაკუთრეს შეიძლება ჩამოერთვას ის, ექსპროპრიაციის პროცედურების გამოყენებით. ეს წესი დღემდე მოქმედებს.

როგორც დასაწყისში აღინიშნა, 2001 წელს მიღებული „საქართველოში საშენ მასალათა წარმოების განვითარების ძირითად მიმართულებათა საპრეზიდენტო პროგრამის“ განხორციელება ვერ მოესწრო, ვინაიდან შეიცვალა ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობა და მასთან ერთად, სახელმწიფო პოლიტიკის პრიორიტეტები ეკონომიკის ყველა დარგში, მათ შორის, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების სფეროში. სფეროში გატარებული ცვლილებები არ იყო ფორმალური და არც განხილული დაინტერესებულ მხარეთა ფართო წრესთან. ასეთი დოკუმენტი, უბრალოდ, არ არსებობდა ამ წლებში. წიაღის სექტორში სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრაზე ფიქრი სექტორზე პასუხისმგებელმა უწყებამ მხოლოდ 2017 წელს განაახლა, 2019 წლის დასასრულს კი, საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „საქართველოს

¹⁰ ქეთი გუჯარაიძე, 2020. [საქართველოში წიაღის სექტორის განვითარების დაგეგმვის ლაბირინთები](#). მწვანე ალტერნატივა.

¹¹ იქვე.

წიაღის სექტორის სტრატეგია“.¹² წიაღის ეროვნული სააგენტოს განცხადებით, სწორედ ამ სტრატეგიით განსაზღვრული პრიორიტეტების გათვალისწინებით უნდა გადაიხედოს, მომავალ წლებში, წიაღის სექტორში მოქმედი მართვის ინსტრუმენტები და შესაბამისი კანონმდებლობა.

2. საშენი მასალების მოპოვების ლიცენზირების პროცედურები: ზოგადი მახასიათებლები

ამ თავში მოკლედ მიმოხილულია სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზირების პროცედურები - ის ძირითადი მახასიათებლები, რომლებიც საერთოა ყველა სახის სასარგებლო წიაღისეულის (გარდა ნავთობისა და გაზისა), მათ შორის, საშენი მასალების მოპოვების ლიცენზირებისთვის და ამავე დროს, განსაკუთრებით ყურადსაღებია საშენი მასალების მოპოვების შემთხვევაში. მიმოხილვა ემყარება „წიაღის შესახებ“ და „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონებსა და #136 დადგენილებას. კერძოდ, ამ აქტების მიხედვით:

- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზია, თავისი არსით, სარგებლობის ლიცენზიაა, რაც გულისხმობს იმას, რომ ასეთი ლიცენზიით, პირს გარკვეული ვადით, ენიჭება კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო რესურსებით სარგებლობის უფლება.
- „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონი გამოყოფს ლიცენზიის მხოლოდ ერთ სახეს - სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიას. კანონქვემდებარე აქტი - #136 დადგენილება - აზუსტებს, რომ სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზია შეიძლება გაიცეს ორი მიზნით: სასარგებლო წიაღისეულის შესწავლა-მოპოვების ან მხოლოდ მოპოვების მიზნით. ასეთი ჩანაწერით, ფაქტობრივად, #136 დადგენილება, კანონისგან განსხვავებით, ორი სახის ლიცენზიის გაცემის შესაძლებლობას აწესებს. „წიაღის შესახებ“ კანონი კიდევ უფრო აფართოვებს ლიცენზირების საგანს და ამბობს, რომ სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზია შეიძლება გაიცეს წიაღით სხვადასხვა მიზნით სარგებლობისთვის. ეს მიზნებია: (ა) წიაღის შესწავლა, (ბ) სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება; (გ) სასარგებლო წიაღისეულის საბადოს დამუშავება ან სასარგებლო წიაღისეულის გადამუშავება; (დ) სამთომომპოვებელ საწარმოთა ნარჩენების გამოყენება; (ე) მიწისქვეშა ბუნებრივი სიცარიელების გამოყენება, აგრეთვე სხვადასხვა დანიშნულების ისეთ მიწისქვეშა ნაგებობათა მშენებლობა და ექსპლუატაცია, რომლებიც დაკავშირებული არ არის სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებასთან; (ვ) გეოლოგიური, მინერალოგიური, პალეონტოლოგიური კოლექციებისა და სამუზეუმო ექსპონატების შეგროვება.

¹² საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 9 დეკემბრის #2575 განკარგულებით დამტკიცებული „საქართველოს წიაღის სექტორის სტრატეგია“ ხელმისაწვდომია წიაღის ეროვნული სააგენტოს [ვებ-გვერდზე](#) და საქართველოს მთავრობის [ვებ-გვერდზე](#).

- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზია უფლებამოსილმა ორგანომ უნდა გასცეს აუქციონის წესით; აუქციონი ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი შეიძლება, ინიცირებულ იქნეს როგორც ლიცენზიის გამცემი ორგანოს გადაწყვეტილებით, ისე ლიცენზიის მაძიებლის განცხადების საუფუძველზე. აუქციონი შესაძლოა, არ ჩატარდეს, თუ არსებობს დასაბუთება, რომ ეს ეკონომიკურად მიზანშეწონილია.
- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის მფლობელს უფლება აქვს, დაყოს ლიცენზია ან/და მთლიანად ან ნაწილი გადასცეს სხვა პირს.
- ლიცენზიის მოქმედების ვადა განსხვავებულია სასარგებლო წიაღისეულის სახისა და წიაღით სარგებლობის მიზნის მიხედვით. კანონმდებლობა ადგენს მაქსიმალურ ზღვარს (ენერგეტიკული დანიშნულების წიაღისეულისათვის – 45 წლამდე, შავი და ფერადი ლითონების მადნებისათვის – 40 წლამდე, სამშენებლო მასალებისათვის და სხვა არამადნეული წიაღისეულისათვის – 30 წლამდე, მიწისქვეშა წყლებისათვის და ბუნებრივი არასაწვავი აირებისათვის – 25 წლამდე, წიაღისეულის მოპოვებასთან დაუკავშირებელი ნაგებობების მშენებლობისათვის – 45 წლამდე და წიაღის შესწავლისათვის – 5 წლამდე), თუმცა, ამავდროულად, ითვალისწინებს ლიცენზიის გამცემის მიერ ვადის გახანგრძლივების შესაძლებლობას, საქართველოს მთავრობის თანხობით.

#136 დადგენილება მოიცავს სპეციალურ ნორმას, კონკრეტულად, ქვიშა-ხრემის მოპოვების ლიცენზიის მოქმედების ვადაზე. კერძოდ, დადგენილების თანახმად, „მდინარეებზე არსებული ქვიშა-ხრემის საბადოებსა და გამოვლინებებზე ლიცენზიები გაიცემა არაუმეტეს 5 წლის ვადით.“. 2016 წლის აგვისტოში დადგენილებაში შეტანილ იქნა ცვლილება¹³, რომელმაც დაუშვა ლიცენზიის ვადის კიდევ 5 წლამდე ვადით გაგრძელება, ან საწყისადვე, 10 წლამდე ვადით გაცემა. ეს შესაძლებლობა ჩნდება მაშინ, როდესაც ჯამურად მოსაპოვებელი სასარგებლო წიაღისეულის მოცულობა აღემატება 1 მილიონ კუბურ მეტრს. 2021 წლის სექტემბერში დადგენილების ეს ნორმა დაზუსტდა¹⁴ და დაემატა ფრაზა, რომლის თანახმად, ლიცენზიის ვადის გაგრძელება ან 10 წლამდე ვადით გაცემა შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, „თუ ლიცენზიის ფარგლებში მოპოვებული სასარგებლო წიაღისეულის გადამუშავების მიზნით მოწყობილია საჭირო ინფრასტრუქტურა (გადამამუშავებელი ქარხანა, დამხმარე შენობა-ნაგებობები და სხვ.).“.

ქვიშა-ხრემის მოპოვების ლიცენზიის მოქმედების ვადის გახანგრძლივების საჭიროება აიხსნა იმ გარემოებით, რომ ბეტონის მწარმოებელ კომპანიებს მნიშვნელოვანია, ჰქონდეთ გრძელვადიან პერსპექტივაში ქვიშა-ხრემის ხანგრძლივად და სტაბილურად მოპოვების შესაძლებლობა, „რაც მათ შეუქმნით ქვეყანაში ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების სტაბილურობის განცდას,

¹³ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 16 აგვისტოს №397 დადგენილება „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №136 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. სარეგისტრაციო კოდი: [380050000.10.003.019462](#)

¹⁴ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 21 სექტემბრის #471 დადგენილება „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №136 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. სარეგისტრაციო კოდი: [380050000.10.003.023027](#)

ხოლო საქართველოში შექმნის ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებისთვის ხელშემწყობ და ინვესტორებისთვის მიმზიდველ გარემოს.“ (ვრცლად, იხ. ჩანართი 2).

ჩანართი 2. ამონაკრები საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 16 აგვისტოს №397 დადგენილების განმარტებითი ბარათიდან

„...პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც დაინტერესებული მხარე აყენებს საკითხს, მდინარეებზე არსებულ ქვიშა-ხრეშის საბადოებსა და გამოვლინებებზე მიიღოს ლიცენზია 7, 8 ანდა 10 წლის ვადით. თუმცა, მოქმედი კანონმდებლობით აღნიშნული შეუძლებელია ასეთი ტიპის ლიცენზიებისათვის დაწესებული ხუთწლიანი მაქსიმალური ვადის გამო. ლიცენზიის მაძიებელთა მოტივია ის, რომ მდინარეული ქვიშა ხრეში, მისი გადამუშავების (წვრილ ფრაქციებად დაფქვის) შემდეგ აქტიურად გამოიყენება ბეტონის წარმოებაში. მისი გამოყენება ხდება საშენ მასალად, ბეტონის შემვსებად, საგზაო და სარემონტო სამუშაოებისთვის. როგორც წესი, აღნიშნული წიაღისეულის მოპოვება და გამოყენება ხდება იმ კომპანიების მიერ, რომლებიც აწარმოებენ საგზაო სამუშაოებს, სხვადასხვა დანიშნულების ობიექტების მშენებლობას და ამ მიზნებისთვის ახორციელებენ გრძელვადიან, მსხვილ საინვესტიციო პროექტებს მაგალითად, აშენებენ ქარხნებს ბეტონის წარმოებისათვის. აღნიშნული კომპანიებისთვის მნიშვნელოვანია საქმიანობის მიზნებიდან გამომდინარე ჰქონდეთ გრძელვადიან პერსპექტივაში ქვიშა-ხრეშის ხანგრძლივად და სტაბილურად მოპოვების შესაძლებლობა, რაც მათ შეუქმნით ქვეყანაში ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების სტაბილურობის განცდას, ხოლო საქართველოში შექმნის ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებისთვის ხელშემწყობ და ინვესტორებისთვის მიმზიდველ გარემოს.

...5 წლით გაცემული ლიცენზიის შემთხვევაში, როცა სალიცენზიო მოცულობა წარმოადგენს მილიონ კუბურ მეტრს ან აღემატება მას, ლიცენზიის მოქმედების ვადის გაგრძელების გადაწყვეტილება იქნება ოპტიმალური, როგორც გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით (მილიონი კუბური მეტრი ინერტული მასალის ამოღება კალაპოტიდან 5 წლის ნაცვლად 10 წლის განმავლობაში შექმნის შესაძლებლობას კალაპოტის გასწორებასა და მორფოდინამიკური პროცესების მართვა-ხელშეწყობა განხორციელდეს უფრო სტაბილურად და მდგრადად), ასევე მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული შეზღუდვა უკავშირდება საინვესტიციო ვალდებულებებს. ეს არის ოდენობა, რომელიც ათწლიან პერსპექტივაში აუცილებლად იქნება საჭირო მაგალითად, ბეტონის მწარმოებელი ქარხნის სტაბილური ფუნქციონირებისათვის.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მდინარეული ქვიშა-ხრეში წარმოადგენს ადგილად ბუნებრივ რესურსს. მდინარის კალაპოტიდან მისი ამოღების შემდეგ ისევ მდინარის ნატანით სწრაფად ხდება მისი შევსება. მდინარის კალაპოტიდან ქვიშა-ხრეშის ამოღების პროცესი განსაკუთრებით სასარგებლოა ჭარბი აკუმულაციის უბნებიდან, რომლებიც ხშირად წარმოიქმნება საქართველოს მდინარეებზე და ქმნის მიმდებარე ტერიტორიების დატბორვის და ნაპირების წარცხვის საშიშროებას. მდინარეთა სანაპირო ზოლის მორფოდინამიკური პროცესების მართვა შესაძლებელია ლიცენზიის გამცემი ორგანოს მიერ მომზადებული გეოსაინფორმაციო პაკეტით, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას წიაღისეულით სარგებლობის რაოდენობრივ, თვისობრივ და დროში განსაზღვრულ ნორმებთან დაკავშირებით. ამ დოკუმენტის ფარგლებში შესაძლებელია დადგინდეს ქვიშა-ხრეშის ამოღებისას კალაპოტის დადრმავეების მაქსიმალური სიმაღლე, წლიური მოპოვების მაქსიმალური ზღვარი და ა.შ. ამ პირობების დაცვის ვალდებულება ექნება ლიცენზიის მფლობელს, რაც დააზღვევს მდინარეთა ნაპირების წარცხვის და მორფოდინამიკური სიტუაციის გართულების რისკებს.

...აღნიშნული ხელს შეუწყობს გაიზარდოს საქართველოში დაბანდებული ინვესტიციების ოდენობა, რაც გაზრდის საერთო შემოსავალს და ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ სტაბილურობას.

- საქართველოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა, ბუნებრივია, ითვალისწინებს სხვადასხვა სახის საქმიანობისას გარემოს შემადგენელი ელემენტების დაცვის ვალდებულებებს და მათი შესრულების მექანიზმებს. #136 დადგენილება მოიცავს რამდენიმე დამატებით ნორმას,

რომელიც უშუალოდ სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებისას მტვრის თავიდან აცილების და ნიადაგის დაცვის ვალდებულებას ეხება. კერძოდ, დადგენილება ავალდებულებს ლიცენზიის მფლობელს: (ა) მტვრის გაფრქვევის თავიდან ასაცილებლად, მოპოვებული სასარგებლო წიაღისეულის ტრანსპორტირება განახორციელოს ძარაგადახურული ავტომობილებით; ასევე, მორწყას ტრანსპორტირებისთვის გამოყენებული დასახლებული პუნქტების საავტომობილო გზები; (ბ) უზრუნველყოს სალიცენზიო მიწის ნაკვეთზე დაზიანებული ნიადაგის რეკულტივაცია; დაასაწყობოს ობიექტის დამუშავების დროს მოხსნილი ნიადაგის ფენა და ფუჭი ქანი და შემდგომ გამოიყენოს ტერიტორიის რეკულტივაციისთვის.

#136 დადგენილება, ასევე, ავალდებულებს ლიცენზიის მფლობელს, არ დააზიანოს შიდა სასოფლო გზები; დაზიანების შემთხვევაში კი, აღდგინოს ისინი. სამუშაოების წარმოებისას მეწყრული პროცესების გააქტიურების შემთხვევაში, ლიცენზიანტმა უნდა შეაჩეროს სამუშაოები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები; გეოდინამიკური სიტუაციის გართულების შემთხვევაში კი, შეასრულოს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების მითითებები.

• როგორც ზემოთ აღინიშნა, ლიცენზიის მფლობელს უფლება აქვს, დაყოს ლიცენზია ან/და მთლიანად ან ნაწილი გადასცეს სხვა პირს. ლიცენზიის ამგვარი ცვლილების გარდა, #136 დადგენილება ითვალისწინებს გაცემულ ლიცენზიაში ცვლილებების შეტანის სხვა შესაძლებლობებსაც. მაგალითად:

- ლიცენზიაში შეიძლება შეტანილ იქნეს ცვლილებები, თუ „ლიცენზიის მფლობელისათვის წარმოიქმნა არსებითად განსხვავებული მდგომარეობა“, რის გამოც დადგა (ა) ლიცენზიით გათვალისწინებული მოსაპოვებელი სასარგებლო წიაღისეულის მოცულობის შეცვლის საჭიროება, ან (ბ) შესწავლის ან/და მარაგების დამტკიცების ვადების ცვლილების საჭიროება. ასეთ შემთხვევაში, ლიცენზიის მფლობელს აქვს უფლება, მოითხოვოს ლიცენზიის ცვლილება. მან უნდა წარადგინოს დასაბუთებული მოთხოვნა ლიცენზიის გამცემთან, რომელმაც თავის მხრივ, ლიცენზიაში ცვლილების შესატანად, უნდა მოიპოვოს საქართველოს მთავრობის თანხმობა.
- ლიცენზიაში სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების უფლება შესაძლებელია, შეიცვალოს სასარგებლო წიაღისეულის შესწავლა-მოპოვების უფლებით. ამ შემთხვევაშიც, გადაწყვეტილებას ლიცენზიის ცვლილების შესახებ იღებს ლიცენზიის გამცემი, საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით.
- #136 დადგენილება უშვებს ლიცენზიით გათვალისწინებული ფართობის სხვა ფართობით შეცვლის შესაძლებლობას, იმ პირობით, რომ ახალ ფართობზე შესაძლებელი უნდა იყოს იდენტური სახეობისა და ოდენობის სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება. სალიცენზიო პირობები, ასეთ შემთხვევაში. შეიძლება იგივე დარჩეს ან შეიცვალოს. ფართობის ცვლილების საკითხის ინიცირების უფლება აქვს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს; საკითხი შეთანხმებული უნდა იყოს ლიცენზიის მფლობელთან; საბოლოო გადაწყვეტილება კი, საქართველოს მთავრობამ უნდა მიიღოს.

- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების სტადიაზე, დასაშვებია ლიცენზიით დადგენილი მოსაპოვებელი სასარგებლო წიაღისეულის ოდენობის გაზრდა, სასარგებლო წიაღისეულის დამტკიცებული მარაგების ფარგლებში. ლიცენზიის ასეთი ცვლილება შეიძლება მოითხოვოს ლიცენზიის მფლობელმა. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ საკითხი განსახილველად უნდა წარუდგინოს მთავრობას; მთავრობის თანხმობის შემთხვევაში კი, ლიცენზიის გამცემს შეუძლია შეიტანოს ცვლილება ლიცენზიაში.

ამგვარად, #136 დადგენილება ითვალისწინებს გაცემული ლიცენზიის ცვლილების შესაძლებლობას სხვადასხვაგვარი საფუძვლით, უმეტეს შემთხვევაში, ლიცენზიის მფლობელის მოთხოვნით. ყველა შემთხვევაში (გარდა გასხვისებისა), ლიცენზიის გამცემი ვალდებულია, მოიპოვოს საქართველოს მთავრობის თანხმობა.

- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემაზე გადაწყვეტილება მიიღება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ამავე წესის გამოყენებით ხდება გაცემულ ლიცენზიებში ცვლილებების შეტანა.

მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესი, საჯარო ადმინისტრაციულისგან განსხვავებით, არ ითვალისწინებს საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამდენად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემაზე, ასევე, ლიცენზიაში ცვლილების შეტანის შესახებ გადაწყვეტილებები, საზოგადოების, მათ შორის, მოპოვებითი საქმიანობის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული თემების მონაწილეობის გარეშე მიიღება.

3. აკრძალვები საშენი მასალების მოპოვების სფეროში და დაშვებული გამონაკლისები

3.1 სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება სახელმწიფო ტყის ფონდის ტერიტორიაზე

#136 დადგენილება და „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონი მოიცავს ნორმებს, რომლებიც გარემოს და ადამიანის ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების დაცვის მოსაზრებებიდან გამომდინარე, აკრძალავენ სასარგებლო წიაღისეულის ან კონკრეტულად, საშენი მასალების, ან ქვიშა-ხრეშის მოპოვებას გარკვეულ არეალებში. ამასთანავე, ხსენებული აქტები უშვებენ აკრძალვებიდან გამონაკლისის დაშვების შესაძლებლობას. ამ თავში, სწორედ, ეს ნორმებია განხილული.

ზოგადად, ყველა სახის სასარგებლო წიაღისეულის¹⁵, მათ შორის, საშენი მასალების მოპოვების აკრძალვის ნორმებს #136 დადგენილების მე-2¹ მუხლი („წიაღით სარგებლობა სახელმწიფო ტყის ფონდის ტერიტორიაზე“) აწესებს. ამ მუხლით დაწესებული აკრძალვები მხოლოდ სახელმწიფო ტყის ფონდის ტერიტორიას ეხება. მუხლი დადგენილებას 2008 წლის მაისში დაემატა და მასში, მომდევნო წლებში, არაერთხელ შევიდა ცვლილება. ამჟამად (2021 წ. ნოემბერი) მოქმედი რედაქციით, დაწესებულია რამდენიმე აკრძალვა (და ასევე, აკრძალვიდან გამონაკლისი) სახელმწიფო ტყის ფონდის გარკვეულ არეალებში მოპოვებაზე; კერძოდ, დადგენილების თანახმად:

- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება აკრძალულია საქართველოს ტყის კოდექსის მე-8 მუხლით განსაზღვრულ სახელმწიფო ტყის ფონდის დაცული ტერიტორიების კატეგორიებსა¹⁶ და ამავე კოდექსის მე-9 მუხლით განსაზღვრულ დაცვითი ტყის ზოლებში¹⁷;
- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება აკრძალულია ალპური ზონის მიმდებარე 300 მეტრის სიგანის მერქნიანი მცენარეებით, ხეებითა და ბუჩქებით დაფარულ ფართობებზე; კერძოდ: (ა) თოვლის ზვავებისა და ღვარცოფების მუდმივი კალაპოტების გასწვრივ 200 მეტრამდე სიგანის ტერიტორიაზე; (ბ) უტყეო სივრცეებს შორის მდებარე 100 ჰექტრამდე სიდიდის ფლატეების, დამეწყრილი ადგილების, ჩამონაშლების, კარსტული წარმონაქმნების, მთის დედაქანების მიწის ზედაპირზე გამოსვლის ადგილების ირგვლივ 100 მეტრამდე სიგანის ტერიტორიაზე; (გ) რკინიგზების გასწვრივ (მათი მიწის ვაკისიდან) 100 მეტრამდე სიგანის ტერიტორიაზე;
- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება აკრძალულია: (ა) საავტომობილო გზების გასწვრივ (მათი მიწის ვაკისიდან) 100 მეტრამდე სიგანის ტერიტორიაზე და (ბ) მდინარეების, ტბების, წყალსაცავებისა და წყლის არხების გასწვრივ ნაპირებიდან 300 მეტრამდე სიგანის ტერიტორიებზე (მანძილი იზღუდება წყალგამყოფით).

ეს აკრძალვები არ ეხება კლდოვანი ან ნახევრად კლდოვანი ქანებით აგებულ ტერიტორიებს. ასეთ ტერიტორიებზე სასარგებლო წიაღისეულის მოსაპოვებლად, აუცილებელია საკითხის ტყის მართვის უფლების მქონე ორგანოსთან შეთანხმება. გარდა ამისა, თუ ტყის ფონდის ტერიტორიაზე არსებული სალიცენზიო ფართობი 3 ჰექტარზე მეტია, აუცილებელია საქართველოს მთავრობის თანხმობაც.

¹⁵ აქ განხილული აკრძალვები არ ეხება მიწისქვეშა წყლებისა და ნახშიროქროანის მოპოვებას. როგორც ცნობილია, მიწისქვეშა წყლებისა და ნახშიროქროანის მოპოვება, საქართველოში, წიაღის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობით რეგულირდება.

¹⁶ საქართველოს ტყის კოდექსის თანახმად, დაცული კატეგორიის ტყეს მიეკუთვნება: (ა) ტყე, რომელსაც მინიჭებული აქვს დაცული ტერიტორიის სტატუსი (პირველი კატეგორია) და (ბ) ბუნებრივი ლანდშაფტის წარმომქმნელი ჭალის ტყე და არიდული ტყე, აგრეთვე ტყე, რომელშიც ეროვნულ დონეზე დაცული ტყის შემქმნელი სახეობების კონცენტრაცია მაღალია (მეორე კატეგორია).

¹⁷ საქართველოს ტყის კოდექსის თანახმად, დაცვითი კატეგორიის ტყე ის ტყეა, რომელიც ასრულებს დასახლების, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულის, კულტურის/ისტორიული ძეგლის, ინფრასტრუქტურისა და მოწყვლადი ტერიტორიის დაცვის ფუნქციას.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ტყის კოდექსი უშვებს დაცვით ტყეში (მათ შორის, საავტომობილო გზის გასწვრივ მდებარე 100 მ-მდე სიგანის ტყეში და მდინარის, ტბის ან წყალსაცავის ნაპირიდან 100 მ-მდე სიგანის ტყეში) ფიქლის ქვის მოპოვებას, ადგილობრივი გამოყენების მიზნით, ტრადიციული შენობა-ნაგებობების მშენებლობისთვის ან რეაბილიტაციისთვის.

- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება აკრძალულია ტყის იმ უბნებში, სადაც გაბატონებულია „წითელი ნუსხით“ დაცული მერქნიანი მცენარეები. გამონაკლისია შემთხვევები, როდესაც სასარგებლო წიაღისეულის მოიპოვებენ მიწისქვეშა სამთო გამონამუშევრებით.¹⁸ ამასთან, მოპოვების ამ მეთოდის გამოყენებისას, აკრძალულია „წითელი ნუსხით“ დაცული მერქნიანი მცენარეების ბუნებრივი გარემოდან ამოღება; ასევე, ისე მეთოდის გამოყენება, რომელმაც შეიძლება, გამოიწვიოს „წითელი ნუსხით“ დაცული მერქნიანი მცენარეების სასიცოცხლო ფუნქციის შეწყვეტა.
- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება აკრძალულია 20 გრადუსზე მეტი დაქანების მქონე ფერდობებზე. ასეთ ფერდობზე მოპოვება დასაშვებია, თუ ფერდობი აგებულია კლდოვანი ან ნახევრად კლდოვანი ქანებით და ამასთანავე, გეოსაინფორმაციო პაკეტის¹⁹ მიხედვით, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება არ გამოიწვევს უარყოფით გეოდინამიკურ პროცესებს;
- სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება აკრძალულია ტერიტორიაზე, სადაც 1 ჰექტარზე არსებული მერქნული რესურსის მარაგი (გარდა ბუჩქნარისა) აღემატება 50 კუბურ მეტრს. ასეთ ტერიტორიაზე მოპოვება დასაშვებია, თუ სასარგებლო წიაღისეული მიწისქვეშა გამონამუშევრებით მოიპოვება.

სახელმწიფო ტყის ფონდის ტერიტორიაზე სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების აკრძალვებსა და გამონაკლისებზე მსჯელობა მთავრდება ნორმით, რომლის თანახმად, ჩამოთვლილი აკრძალვები არ ვრცელდება სასარგებლო წიაღისეულის შესწავლის პერიოდზე - როდესაც ლიცენზია გაცემულია შესწავლა-მოპოვებაზე.

¹⁸ „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს #136 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 14 დეკემბრის #543 დადგენილების პროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება მიწისქვეშა სამთო გამონამუშევრებით ხორციელდება მიწის პროდუქტიულ ფენაში, რომელიც იმდენად ღრმად მდებარეობს, რომ წიაღისეულის მოპოვება გავლენას არ მოახდენს „წითელი ნუსხით“ დაცულ მერქნიან მცენარეებზე.“.

¹⁹ #136 დადგენილების თანახმად, გეოსაინფორმაციო პაკეტს აშუადებს ლიცენზიის გამცემი. გეოსაინფორმაციო პაკეტი მოიცავს: სალიცენზიო ტერიტორიის ფარგლებში წიაღით სარგებლობისათვის ოპტიმალური ტერიტორიის მონახაზს (სამთო და მიწის მინაკუთვნი); შესაბამის ტოპოგრაფიულ რუკას და სალიცენზიო ობიექტთან დაკავშირებულ საინფორმაციო პაკეტს (რომელიც ასევე შეიცავს საინჟინრო-გეოლოგიურ დასკვნას, ინფორმაციას წიაღით სარგებლობის რაოდენობრივ, თვისობრივ და დროში განსაზღვრულ ნორმებთან დაკავშირებით).

3.2 საშენი მასალების მოპოვება მდინარეებსა და სანაპირო ზოლებში

როგორც პირველ თავში აღინიშნა, წიაღის სექტორის თანამედროვე რეგულირებას საფუძველი 1996 წელს მიღებულმა „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონმა შეუქმნა. კანონში პირველი მასშტაბური ცვლილებები 2002 წელს - შევარდნაძის მმართველობის ბოლო პერიოდში შევიდა (თუ არ ჩავთვლით, 1999 წელს შეტანილ ერთწინადადებიან ცვლილებას, რომლითაც კანონით რეგულირებად სფეროს ჩამოეჭრა ნავთობის და გაზის ოპერაციები). სწორედ ამ საკანონმდებლო ცვლილებით²⁰, კანონს დაემატა დებულება, რომელიც დღემდე უცვლელი სახით შემორჩა კანონში; ის გარკვეულ არეალებში საშენი მასალების მოპოვებაზე აკრძალვებს აწესებს. კერძოდ, კანონის მე-9 მუხლის მე-17 პუნქტის თანახმად, აკრძალულია საშენი მასალების (კანონში - „ინერტული სამშენებლო მასალების“) მოპოვება:

- მდინარეთა კალაპოტებიდან, შავი ზღვის სანაპირო დაცვის ზოლის საზღვრებში;
- თუ მოპოვება დაარღვევს მდინარის კალაპოტისა და ჰიდროტექნიკური ნაგებობების (კაშხალი, ხიდი, საყრდენი კედელი და ა.შ.) მდგრადობას;
- კაშხლებიდან იმ მონაკვეთამდე, სადაც მდინარეს არ გააჩნია სათანადო რაოდენობის მყარი ნატანით მკვებავი დამატებითი შენაკადი;
- ზემოაღნიშნული მონაკვეთების ქალისზედა ტერასებზე, მდინარის კალაპოტიდან 50 მეტრის ფარგლებში.

კანონი იქვე აზუსტებს, რომ მდინარის სხვა მონაკვეთებზე, ასევე, მდინარეზე არსებული წყალსაცავებიდან საშენი მასალების მოპოვება დაშვებულია. აღსანიშნავია, ასევე, რომ კანონს, ამავე დროს, დაემატა გარდამავალი დებულებები, რომლის ერთი პუნქტი (54-ე მუხლის მე-6 პუნქტი) ზემოთ აღწერილ აკრძალვებს ეხება. ამ პუნქტით, 2002 წლის 1 ოქტომბრიდან უნდა გაუქმებულიყო ყველა გაცემული ლიცენზია, რომელიც ეწინააღმდეგებოდა ზემოთ ჩამოთვლილ მოთხოვნებს.

წლების განმავლობაში, ზემოთ აღწერილი აკრძალვები მოცემული იყო მხოლოდ „წიაღის შესახებ“ კანონში; #136 დადგენილება არ ეხებოდა ამ საკითხს. ვითარება შეიცვალა 2014 წლის სექტემბერში, როდესაც დადგენილებაში მორიგი ცვლილება შევიდა. ამ ცვლილებით²¹ #136 დადგენილების მე-3 მუხლს დაემატა 23-ე და 24-ე პუნქტები, რომლებიც საშენი მასალების მოპოვებაზე „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონით დაწესებულ აკრძალვებს შეეხო. 2014 წლის სექტემბერში განხორციელებულ ცვლილებებს, ამავე საკითხზე, მომდევნო წლებში, კიდევ

²⁰ საქართველოს 2002 წლის 1 მარტის კანონი „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ სარეგისტრაციო კოდი: [380.000.000.05.001.001.046](#)

²¹ „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს #136 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 11 სექტემბრის #544 დადგენილება. სარეგისტრაციო კოდი: [380050000.10.003.018178](#)

სამჯერ მოჰყვა დადგენილების ცვლილება - 2016 წლის ოქტომბერში²², 2019 სექტემბერსა²³ და 2020 წლის სექტემბერში²⁴.

ყველა ეს ცვლილება, თითქოს, აზუსტებს კანონისმიერ აკრძალვებს, მაგრამ სინამდვილეში, სულ უფრო მეტ გამოწვევებს აწესებს აკრძალვებიდან. გამოწვევები, რა თქმა უნდა, უნდა დადგენილიყო კანონით და არა #136 დადგენილებით, მაგრამ კანონში ცვლილების ინიცირებას შესაძლოა, მოჰყოლოდა არასასურველი დისკუსიები პარლამენტში, ასევე, შესაძლოა, არასამთავრობო ორგანიზაციების, თუ სხვა დაინტერესებული მხარეების წინააღმდეგობაც. როგორც ცნობილია, მთავრობის და მინისტრების ნორმატიული აქტების პროექტები, მიღებამდე, მხოლოდ უწყებათაშორის ადმინისტრაციულ განხილვას გადიან; ძალზე იშვიათ შემთხვევაში (თუ თანამდებობის პირს აქვს ამის სურვილი), ყოფილან ასეთი აქტები საჯარო განხილვის საგანი. ამდენად, ლიცენზირებაზე პასუხისმგებელმა ორგანომ და სხვა დაინტერესებულმა უწყებებმა სწორედ ეს იოლი და უმტკივნეულო გზა აირჩიეს - კანონქვემდებარე აქტში, #136 დადგენილებაში ცვლილებების შეტანა.

ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში 1, თვალსაჩინოებისთვის, წარმოდგენილია „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონით დაწესებული აკრძალვა და 2014, 2016, 2019 და 2020 წლებში #136 დადგენილებაში შეტანილი ზემოხსენებული ცვლილებების შედეგად მიღებული მდგომარეობა. როგორც ცხრილიდან ჩანს, კანონისმიერი აკრძალვა ეხება როგორც შავი ზღვის აუზის მდინარეებს (აკრძალვა დაწესებულია შავი ზღვის სანაპიროს ეროზიისგან დასაცავად) ისე, ზოგადად, საქართველოს მდინარეებს; #136 დადგენილებაში შეტანილი ცვლილებები კი, ძირითადად, ეხებიან შავ ზღვაში ჩამდინარე მდინარეებს, უდგენენ რა კანონისმიერ აკრძალვას ფარგლებს და აწესებენ გამოწვევებს - ყოველი მომდევნო ცვლილება ამატებს გამოწვევის შემთხვევას. ცხრილი 1-ის პირველი და ბოლო სვეტები აჯამებენ „წიაღის შესახებ“ კანონითა და #136 დადგენილებით დაწესებულ ამჟამად მოქმედ აკრძალვებსა და გამოწვევებს.

საგულისხმოა, როგორ ხდებოდა აკრძალვიდან გამოწვევის დაშვების საჭიროების დასაბუთება. ამის დადგენა შესაძლებელია მთავრობის დადგენილებების გამოსაცემად ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების მასალებიდან. ქვემოთ მოყვანილია რამდენიმე მაგალითი.

²² „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს #136 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 27 ოქტომბრის #477 დადგენილება. სარეგისტრაციო კოდი: [380050000.10.003.019543](#)

²³ „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს #136 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 სექტემბრის #462 დადგენილება. სარეგისტრაციო კოდი: [380050000.10.003.021482](#)

²⁴ „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს #136 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 4 სექტემბრის #559 დადგენილება. სარეგისტრაციო კოდი: [380050000.10.003.022279](#)

ცხრილი 1. აკრძალვა საშენი მასალების მოპოვებაზე და დაშვებული გამონაკლისები: „წიადის შესახებ“ საქართველოს კანონით დაწესებული აკრძალვა და #136 დადგენილებაში 2014, 2016, 2019 და 2020 წლებში შეტანილი ცვლილებების შედეგად მიღებული მდგომარეობა.

საქართველოს კანონი „წიადის შესახებ“	#136 დადგენილებაში 2014 წლის 11 სექტემბერს შეტანილი ცვლილების შედეგად	#136 დადგენილებაში 2016 წ. 27 ოქტომბერს შეტანილი ცვლილების შედეგად	#136 დადგენილებაში 2019 წ. 20 სექტემბერს შეტანილი ცვლილების შედეგად	#136 დადგენილებაში 2020 წ. 4 სექტემბერს შეტანილი ცვლილების შედეგად
<p>აკრძალულია ინერტული სამშენებლო მასალების მოპოვება:</p> <p>1. მდინარეთა კალაპოტებიდან, შავი ზღვის სანაპირო დაცვის ზოლის საზღვრებში;</p> <p>2. თუ მოპოვება დაარღვევს მდინარის კალაპოტისა და ჰიდროტექნიკური ნაგებობების (კამხალი, ხიდი, საყრდენი კედელი და ა.შ.) მდგრადობას;</p> <p>3. კაშხლებიდან იმ მონაკვეთამდე, სადაც მდინარეს არ გააჩნია სათანადო რაოდენობის მყარი ნატანით მკვებავი დამატებითი შენაკადი;</p> <p>4. ზემოაღნიშნული მონაკვეთების ქალისზედა ტერასებზე, მდინარის კალაპოტიდან 50 მეტრის ფარგლებში.</p>	<p>აკრძალულია ინერტული მასალის მოპოვება შავ ზღვაში ჩამდინარე მდინარეთა ქალა-კალაპოტებიდან და ქალისზედა პირველი ტერასებიდან, შავი ზღვის შესართავიდან 20 კილომეტრის მანძილზე პირდაპირი ხაზით.</p> <ul style="list-style-type: none"> • აკრძალვა არ ვრცელდება მდინარე რიონის ძირითად კალაპოტსა და მის შენაკადებზე. • აკრძალვა არ ვრცელდება შემთხვევებზე, როდესაც ზემოაღნიშნულ ტერიტორიულ დიაპაზონში, მოპოვება წარმოებს ქარბი აკუმულაციის უბნებიდან და ხორციელდება შავი ზღვის ნაპირების (პლაჟების) აღდგენის მიზნით. • აკრძალვა არ ვრცელდება პირზე, რომელიც მშენებლობის, ნაპირფორმირების პროცესების მართვისა და/ან მდინარეთა რეგულირების, აგრეთვე, თუშეთის დაცული ლანდშაფტის ტერიტორიაზე მშენებლობის მიზნით, მშენებლობის პროცესში გამოსაყენებლად, სამშენებლო სამუშაოების წარმოების 	<p>აკრძალულია ინერტული მასალის მოპოვება შავ ზღვაში ჩამდინარე მდინარეთა ქალა-კალაპოტებიდან და ქალისზედა პირველი ტერასებიდან, შავი ზღვის შესართავიდან 20 კილომეტრის მანძილზე პირდაპირი ხაზით.</p> <ul style="list-style-type: none"> • აკრძალვა არ ვრცელდება მდინარე რიონის ძირითად კალაპოტსა და მის შენაკადებზე. • აკრძალვა არ ვრცელდება შემთხვევებზე, როდესაც ზემოაღნიშნულ ტერიტორიულ დიაპაზონში, მოპოვება წარმოებს ქარბი აკუმულაციის უბნებიდან და ხორციელდება შავი ზღვის ნაპირების (პლაჟების) აღდგენის მიზნით. • აკრძალვა არ ვრცელდება შემთხვევებზე, როდესაც ზემოაღნიშნულ ტერიტორიულ დიაპაზონში, მოპოვება წარმოებს მდინარეთა კალაპოტებში ქარბი ინერტული ნატანის აკუმულირების უბნებიდან და ხორციელდება მამინ, როდესაც არსებობს სამიშროება, მდინარის კალაპოტში ქარბი ინერტული 	<p>აკრძალულია ინერტული მასალის მოპოვება შავ ზღვაში ჩამდინარე მდინარეთა ქალა-კალაპოტებიდან და ქალისზედა პირველი ტერასებიდან, შავი ზღვის შესართავიდან 20 კილომეტრის მანძილზე პირდაპირი ხაზით.</p> <ul style="list-style-type: none"> • აკრძალვა არ ვრცელდება მდინარე რიონის ძირითად კალაპოტსა და მის შენაკადებზე. • აკრძალვა არ ვრცელდება შემთხვევებზე, როდესაც ზემოაღნიშნულ ტერიტორიულ დიაპაზონში, მოპოვება წარმოებს ქარბი აკუმულაციის უბნებიდან და ხორციელდება შავი ზღვის ნაპირების (პლაჟების) აღდგენის მიზნით. • აკრძალვა არ ვრცელდება შემთხვევებზე, როდესაც ზემოაღნიშნულ ტერიტორიულ დიაპაზონში, მოპოვება წარმოებს მდინარეთა კალაპოტებში ქარბი ინერტული ნატანის აკუმულირების უბნებიდან და ხორციელდება მამინ, როდესაც არსებობს სამიშროება, მდინარის კალაპოტში ქარბი ინერტული 	<p>აკრძალულია ინერტული მასალის მოპოვება შავ ზღვაში ჩამდინარე მდინარეთა ქალა-კალაპოტებიდან და ქალისზედა პირველი ტერასებიდან, შავი ზღვის შესართავიდან 20 კილომეტრის მანძილზე პირდაპირი ხაზით.</p> <ul style="list-style-type: none"> • აკრძალვა არ ვრცელდება მდინარე რიონის ძირითად კალაპოტსა და მის შენაკადებზე. • აკრძალვა არ ვრცელდება შემთხვევებზე, როდესაც ზემოაღნიშნულ ტერიტორიულ დიაპაზონში, მოპოვება წარმოებს ქარბი აკუმულაციის უბნებიდან და ხორციელდება შავი ზღვის ნაპირების (პლაჟების) აღდგენის მიზნით. • აკრძალვა არ ვრცელდება შემთხვევებზე, როდესაც ზემოაღნიშნულ ტერიტორიულ დიაპაზონში, მოპოვება წარმოებს მდინარეთა კალაპოტებში ქარბი ინერტული ნატანის აკუმულირების უბნებიდან და ხორციელდება სამიშროება, მდინარის კალაპოტში ქარბი ინერტული

	<p>ტერიტორიაზე მოიპოვებს საშენ მასალებს.</p>	<p>ნატანის აკუმულირების გამო, დაიტბოროს ღვარცოფული წყალსადინარების (ხევები, მდინარეები) მიმდებარე ტერიტორია.</p>	<p>ნატანის აკუმულირების გამო, დაიტბოროს ღვარცოფული წყალსადინარების (ხევები, მდინარეები) მიმდებარე ტერიტორია.</p> <ul style="list-style-type: none"> • აკრძალვა არ ვრცელდება შემთხვევებზე, როდესაც ზემოაღნიშნულ ტერიტორიულ დიაპაზონში, ინერტული მასალა დასაწყობებულია (ტექნოგენური დანაგროვი) ჰიდრო-ელექტროსადგურების სამშენებლო / საექსპლუატაციო სამუშაოების შედეგად. 	<p>ნატანის აკუმულირების გამო, დაიტბოროს ღვარცოფული წყალსადინარების (ხევები, მდინარეები) მიმდებარე ტერიტორია.</p> <ul style="list-style-type: none"> • აკრძალვა არ ვრცელდება შემთხვევებზე, როდესაც ზემოაღნიშნულ ტერიტორიულ დიაპაზონში, ინერტული მასალა დასაწყობებულია (ტექნოგენური დანაგროვი) ჰიდრო-ელექტროსადგურების სამშენებლო / საექსპლუატაციო სამუშაოების შედეგად. • აკრძალვა არ ვრცელდება პირზე, რომელიც ზემოაღნიშნულ ტერიტორიულ დიაპაზონში, ახორციელებს „საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სუბიექტების მიერ განსახორციელებელი განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტების ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის #655 განკარგულებით განსაზღვრულ ინფრასტრუქტურულ პროექტს და ამ პროექტის შეუფერხებლად განსახორციელებლად საჭიროა „მყარი სასარგებლო წიაღისეულის (სამშენებლო მასალები)“ მოპოვება.
--	--	--	--	---

- 2016 წლის ოქტომბერში აკრძალვიდან გამონაკლისების სიას დაემატა პუნქტი, რომელმაც შესაძლებელი გახადა საშენი მასალის მოპოვება შავი ზღვის შესართავიდან 20 კილომეტრის მანძილზე, მდინარეთა კალაპოტებში ჭარბი ინერტული ნატანის აკუმულირების უბნებიდან (მაშინ, როდესაც არსებობს საშიშროება, რომ მდინარის კალაპოტში ჭარბი ინერტული ნატანის აკუმულირების გამო, დაიტბოროს ღვარცოფული წყალსადინარების (ხევები, მდინარეები) მიმდებარე ტერიტორია). საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 27 ოქტომბრის #477 დადგენილების განმარტებით ბარათში ამ გამონაკლისის დაშვების საჭიროება ასეა ახსნილი:

„დღეს მოქმედი რეგულაციით, ...ინერტული მასალის მოპოვება ნებადართულია, მხოლოდ იმ შემთხვევებში, თუ მოპოვება წარმოებს ჭარბი აკუმულაციის უბნებიდან შავი ზღვის ნაპირების (პლაჟების) აღდგენის მიზნით. აკრძალვის მიზანს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ შავი ზღვის სანაპიროს ნატანით მკვებავ მდინარეებზე ინერტული მასალის მოპოვების პროცესი ხელს უშლის პლაჟმეფორმირებელი ნატანის ჩატანას, რაც იწვევს პლაჟების წარცხვას და საჭირო ხდება პლაჟის მეფორმირებელი ინერტული მასალის ხელოვნური შეტანა ზღვის სანაპიროზე. თუმცა, როგორც გამოირკვა, ამის მიუხედავად, ცალკეულ შემთხვევებში მაინცაა შესაძლებელი ზოგიერთ მდინარეზე აღგილი ჰქონდეს ინერტული მასალის ისეთი დოზით ჭარბ აკუმულაციას, რომელიც საფრთხეს უქმნის მიმდებარე ტერიტორიას და ქმნის დატბორვის, მდინარის ნაპირების წარცხვისა და მოსახლეობისათვის ზიანის მიყენების საშიშროებას. ...შემოთავაზებული ცვლილების პროექტით, ინერტული მასალის მოპოვება საგამონაკლისოდ დასაშვები იქნება აგრეთვე შავ ზღვაში ჩამდინარე მდინარეთა ჭალა-კალაპოტებში, შავი ზღვის შესართავიდან 20 კილომეტრის მანძილზე პირდაპირი ხაზით, რომლებიც რეალურად დატბორვის საშიშროებას ქმნიან, რაც განპირობებულია მდინარის კალაპოტში ჭარბი ინერტული ნატანის აკუმულირებით (ასე მაგალითისათვის, აჭარისწყლის შენაკადები).“.

- 2019 წელს გამონაკლისების სიას მიემატა შემთხვევა, როდესაც „აკრძალვის ზონაში“ ჰიდროელექტროსადგურების მშენებლობისა და ექსპლუატაციისას ამოღებული და დასაწყობებული იქნა საშენი მასალა. საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 სექტემბრის #462 დადგენილების განმარტებით ბარათის თანახმად, ამ გამონაკლისის დაშვებით, მხოლოდ და მხოლოდ ნორმა დაზუსტდა შინაარსობრივად: „...დასაწყობებული მასალა წარმოადგენს ტექნოგენურ დანაგროვს, რომელიც შესაძლებელია განიკარგოს სასარგებლო წიაღისეულის ტექნოგენური საბადოებისთვის დადგენილი წესით. ასეთ შემთხვევაში საუბარია გარემოდან უკვე ამოღებული და დასაწყობებული ინერტული მასალის განკარგვაზე, რაც, თავისი შინაარსით, ისედაც არ ექვემდებარება შეზღუდვას (რადგან წიაღისეულის ბუნებრივი გარემოდან ამოღების პროცესი სხვა სამშენებლო სამუშაოების ფარგლებში უკვე განხორციელებულია (ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობა/ექსპლუატაციისთვის), თუმცა მეტი კონკრეტიკისათვის, და ნორმის სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის თავიდან აცილების მიზნით, საჭიროდ იქნა მიჩნეული მარეგულირებელ ნორმაში ცვლილებების შეტანა.“.

- დაშვებული გამონაკლისებიდან, განსაკუთრებით საინტერესოა ბოლო, 2020 წლის სექტემბერში დამატებული გამონაკლისი; ის საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის

#655 განკარგულებით²⁵ დადგენილ განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტებს ეხება და ამ პროექტების შეუფერხებლად განსახორციელებლად, შავი ზღვის სანაპიროს 20-კილომეტრიან „აკრძალვის ზონაში“, პროექტების განმახორციელებლების მიერ საშენი მასალების მოპოვებას უშვებს.

საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის #655 განკარგულებით, საქართველოს მთავრობამ, გზის მშენებლობის ან რეკონსტრუქციის 11 მიმდინარე და 22 დაგეგმილ პროექტს, მიანიჭა განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის სტატუსი. ამ პროექტებს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სუბიექტები ახორციელებენ. საქართველოს კანონმდებლობა ამა თუ იმ სახის პროექტისთვის „განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის“ სტატუსის მინიჭების არც კრიტერიუმებს და არც პროცედურას არ განსაზღვრავს; მიუხედავად ამისა, 2016 წლის აპრილში, ჯამში - 33 პროექტს, მიენიჭა ეს სტატუსი და შემდგომ, მათი ხელშემწყობი პირობები შეიქმნა.

საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 4 სექტემბრის #559 დადგენილების გამოსაცემად ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების მასალებიდან ირკვევა, რომ 2020 წლის 27 აგვისტოს, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში შემავალ საავტომობილო გზების დეპარტამენტს განცხადებით მიმართა კომპანიამ Polatyol & Mapa და მოითხოვა მის მიერ განხორციელებული პროექტისთვის (ბათუმის შემოვლითი გზის მშენებლობის პროექტი) გამონაკლისის დაშვება - შავი ზღვის სანაპიროს 20-კილომეტრიან „აკრძალვის ზონაში“ ქვიშა-ხრეშის მოპოვების დაშვება. კომპანია თხოვნას ასაბუთებს იმით, რომ აჭარაში აღარ დარჩა კარიერები, საიდანაც შესაძლებელი იქნება სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება (იხ. ჩანართი 3).

Polatyol & Mapa-ს განცხადების მიღებიდან ერთ სამუშაო დღეში, საავტომობილო გზების დეპარტამენტმა განიხილა კომპანიის თხოვნა, შეიმუშავა #136 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის პროექტი და 2020 წლის 31 აგვისტოს წარუდგინა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს. დადგენილების პროექტის უწყებათაშორის განხილვას, როგორც ჩანს სულ სამი დღე დასჭირდა, ვინაიდან 2020 წლის 4 სექტემბერს საქართველოს მთავრობამ შეიტანა ცვლილება #136 დადგენილებაში. ამგვარად, კომპანიის მოთხოვნის დაკმაყოფილებას, სულ რაღაც ერთი კვირა დასჭირდა.

აღსანიშნავია, რომ #136 დადგენილებაში 2020 წლის 4 სექტემბერს შეტანილი ცვლილებით დაკმაყოფილდა არამართო კომპანია Polatyol & Mapa-ს მოთხოვნა, არამედ სხვა გზების პროექტების მომავალი საჭიროებებიც: აკრძალვიდან გამონაკლისი დაშვებულ იქნა არა ერთი

²⁵ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის #655 განკარგულება „საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სუბიექტების მიერ განსახორციელებელი განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტების ნუსხის დამტკიცების შესახებ“. სარეგისტრაციო კოდი: [00000000.00.003.021241](https://www.gov.ge/portal/gov.ge/#/document/00000000.00.003.021241)

კომპანიის ერთი პროექტისთვის, არამედ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის #655 განკარგულებით განსაზღვრული 33 საგზაო ინფრასტრუქტურის პროექტისთვის.

ჩანართი 3. ამონარიდი კომპანია Polatyol & Mapa-ის მიერ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საავტომობილო გზების დეპარტამენტისთვის 2020 წლის 27 აგვისტოს წარდგენილი განცხადებიდან.

„...როგორც თქვენთვის ცნობილია ბათუმის შემოვლითი გზის მშენებლობის პროექტი წარმოადგენს განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტს. ...პროექტის ფარგლებში კონტრაქტორი საჭიროებს დაახლოებით 1 000 000 მ³ მოცულობის ქვიშა-ხრემს სხვადასხვა სამუშაოების ჩასატარებლად... აღნიშნული მასალა არის ის მასალა, რომელიც უნდა გამოვიყენოთ ძირითადი სამუშაოების შესასრულებლად, ხოლო მათი არ არსებობა ფაქტობრივად შეუძლებელს გახდის პროექტის განხორციელებას. აჭარის რეგიონში სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება უკავშირდება დიდ სირთულეებს და აღნიშნული კუთხით არის მძიმე ვითარება, რადგანაც ფაქტობრივად აღარ არსებობს კარიერები რომლიდანაც შესაძლებელია სასარგებლო წიაღისეული იქნეს მოპოვებული. ...შეზღუდვის გათვალისწინებით ფაქტობრივად ჩვენთვის შეუძლებელი გახდება პროექტის განხორციელება, რადგანაც ვერ ვახერხებთ ქვიშა-ხრემის მოპოვებას და ძირითადი სამუშაოების წარმოებას. ვინაიდან ბათუმის შემოვლითი გზის პროექტი არის განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტი და მნიშვნელოვანია მისი წარმატებით დასრულება, გთხოვთ დაგვეხმაროთ, რომ დადგინდეს გამონაკლისი და შესაძლებელი იყოს შავი ზღვის შესართავიდან 20 კილომეტრის მანძილზე პირდაპირი ხაზით სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება.

საავტომობილო გზების დეპარტამენტის თანახმად, ეს აუცილებელი იყო ვინაიდან „აღნიშნული პროექტები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე და არსებითად ზემოქმედებს ქვეყნის ეკონომიკის, ტურიზმისა და სატრანსპორტო გადაზიდვების სფეროებზე. პროექტების დროული დასრულება მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყნის განვითარებაზე.“ (იხ. ჩანართი 4).

ჩანართი 4. ამონაკრები საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 4 სექტემბრის #559 დადგენილების განმარტებითი ბარათიდან

...საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის №655 განკარგულებით ...დამტკიცდა სახელმწიფოსათვის განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტების ნუსხა. აღნიშნული პროექტების ნუსხაში გათვალისწინებულია ბათუმის შემოვლითი გზის მშენებლობა. ამასთან, არა მხოლოდ ბათუმის შემოვლითი გზის მშენებლობა, არამედ გურიის რეგიონსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში გამავალი ისეთი პროექტების მშენებლობა, როგორც არის სამტრედია-გრიგოლეთის საავტომობილო გზის ოთხი ლოტი, გრიგოლეთი-ჩოლოქის გზის მშენებლობა, ბათუმი (ჭოროხი)-სარფის გზის მშენებლობა.

ნიშანდობლივია ის გარემოება, რომ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და გურიაში, შავი ზღვის შესართავიდან 20 კილომეტრის მანძილზე მოქმედებს საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №136 დადგენილებით განსაზღვრული შეზღუდვა... შესაბამისად, შეზღუდვის გათვალისწინებით, დეპარტამენტის კონტრაქტორი კომპანიები მოკლებული არიან შესაძლებლობას მოიპოვონ ინერტული მასალა აღნიშნულ ტერიტორიაზე.

...№655 განკარგულებით განსაზღვრულ პროექტებს უკვე მინიჭებული აქვთ განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტის სტატუსი, ვინაიდან აღნიშნული პროექტები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე და არსებითად ზემოქმედებს ქვეყნის ეკონომიკის, ტურიზმისა და სატრანსპორტო გადაზიდვების სფეროებზე. პროექტების დროული დასრულება მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყნის განვითარებაზე.

იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ფაქტობრივად შეუძლებელია სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება და აღნიშნული შეუძლებელს გახდის პროექტის განხორციელებას, ასევე

გავლენას მოახდენს მიმდინარე გრიგოლეთი - ჩოლოქის პროექტის დასრულებაზე და შემდგომ უკვე ბათუმი (ჭოროხი)-სარეის გზის მშენებლობაზე მიზანშეწონილია განისაზღვროს რომ... ინერტული მასალის მოპოვება შესაძლებელი იყოს შავ ზღვაში ჩამდინარე მდინარეთა ქალა-კალაპოტებიდან და ქალისზედა პირველი ტერასებიდან, შავი ზღვის შესართავიდან 20 კილომეტრის მანძილზე პირდაპირი ხაზით. ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ ...მოპოვება დასაშვები იქნება, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ...წარდგენილი იქნება შუამდგომლობა და აღნიშნულის თაობაზე გადაწყვეტილებას მიიღებს საქართველოს მთავრობა.

მდინარეებსა და სანაპირო ზონებში საშენი მასალების მოპოვებაზე დაწესებულ აკრძალვებზე საუბარი უნდა დავასრულოთ კიდევ ორი აქტის ხსენებით, რომლებიც ზღვისა და მდინარეების სანაპირო ზონების დაცვას ეხება. ეს აქტებია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 31 დეკემბრის #445 დადგენილება „საქართველოს მცირე მდინარეების წყალდაცვითი ზოლების (ზონების) შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“²⁶ და 2000 წელს მიღებული საქართველოს კანონი „საქართველოს ზღვის, წყალსატევებისა და მდინარეთა ნაპირების რეგულირებისა და საინჟინრო დაცვის შესახებ“.

საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 31 დეკემბრის #445 დადგენილებით დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტი „საქართველოს მცირე მდინარეების წყალდაცვითი ზოლების (ზონების) შესახებ“ სულ ხუთიოდე მოკლე მუხლისგან შედგება. ტექნიკური რეგლამენტის თანახმად, საქართველოში მცირე მდინარეებად ითვლება 75 კილომეტრამდე სიგრძის მდინარეები, ხოლო 75 კილომეტრზე მეტი სიგრძის - დიდ მდინარეებად. მდინარეებს წყალდაცვითი ზოლები (ზონები) უწესდებათ იმისათვის, რომ წყლის რესურსები დაცული იყოს დაბინძურებისგან, დანაგვიანებისგან, მოლამვისა და დაშრებისგან. რეგლამენტი სხვადასხვა სიგრძის მდინარეებს სხვადასხვა სიგანის წყალდაცვითი ზოლებს უდგენს. კერძოდ: 25 კილომეტრამდე სიგრძის მდინარეებისთვის - წყალდაცვითი ზოლის სიგანე 10 მეტრს შეადგენს (მდინარის კალაპოტის კიდიდან ორივე მხარეს); 50 კილომეტრამდე სიგრძის მდინარეებისთვის - 20 მეტრს; 75 კილომეტრამდე სიგრძის მდინარეებისთვის კი - 30 მეტრს. დიდი მდინარეების შემთხვევაში, რეგლამენტის თანახმად, წყალდაცვითი ზოლები მერყეობს 30-დან 50-მდე მეტრის ფარგლებში.

ტექნიკური რეგლამენტი კრძალავს მცირე მდინარეთა ნაპირებზე წყალდაცვითი ზოლის ფარგლებში საწარმოო, სატრანსპორტო, სამშენებლო, კომუნალური და სხვა სამეურნეო ობიექტების, შენობების, ნაგებობების (გარდა წყალამლები, წყალმარეგულირებელი, ჰიდროტექნიკური და ჰიდრომეტრიული ობიექტებისა) მშენებლობას. გარდა ამისა, რეგლამენტი კრძალავს აფეთქებითი სამუშაოების წარმოებას მდინარის კალაპოტში, და წყალდაცვითი ზოლის ფარგლებში ინერტული მასალებისა და სხვა წიაღისეულის მოპოვებას, მაგრამ იქვე აყოლებს, რომ ასეთი ქმედებები დასაშვებია, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევებში. ეს შემთხვევები, როგორც ზემოთ უკვე გამოჩინდა, განსაზღვრულია #136 დადგენილებით.

²⁶ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 31 დეკემბრის #445 დადგენილება „საქართველოს მცირე მდინარეების წყალდაცვითი ზოლების (ზონების) შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“. სარეგისტრაციო კოდი: [300160070.10.003.017646](http://www.sarereg.gov.ge/300160070.10.003.017646)