



ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

“ვაშტიკიშვი”

ეფექტიანობის აუდიტის დეპარტამენტის
უფროსის მოვალეობის შემსრულებელი
გიორგი კაპანაძე

“01” თებერვალი 2019 წელი

N 21/36

ვგზ: N:2

სახანძრო უსაფრთხოების
უზრუნველყოფა საგომადოებრივი
დანიშნულების ობიექტებში

საჩივრი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები	4
შემაჯამებელი მიმოხილვა	6
1. შესავალი	8
1.1 აუდიტის მოტივაცია	8
1.2 აუდიტის მიზანი და ძირითადი კითხვები	10
1.3 შეფასების კრიტერიუმები	10
1.4 აუდიტის მასშტაბი	11
1.5 აუდიტის მეთოდოლოგია	11
2. ზოგადი ინფორმაცია	12
2.1 სახანძრო-ტექნიკური შემოწმება	17
2.2 მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში მონაწილეობის მიღება	19
აუდიტის მიგნებები	20
3. სახანძრო-ტექნიკური შემოწმებების დაგეგმვის პროცესი	20
3.1 სახანძრო ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სიის სისრულე	20
3.2 ინსპექტირების ობიექტების შერჩევისათვის აუცილებელი სტატისტიკური მონაცემები და შერჩევის მეთოდოლოგია	21
3.3 ინსპექტირების რესურსების გაანგარიშება	23
3.4 საკონტროლო შემოწმებების დროულობა	25
4. გაცემული რეკომენდაციების ხარისხი	26
4.1 სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების გავლენა	26
4.2 რაიონების მიხედვით გაცემული რეკომენდაციების ერთგვაროვნება	27
4.3 ხანძრებზე რეაგირების უნარების გაუმჯობესების მიზნით გაცემული რეკომენდაციები	30
5. გაცემული რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველყოფა	32
5.1 არსებული სანქციების სისტემა	32
5.2 სამსახურის მხრიდან რეაგირების მექანიზმების გამოყენება	33
5.3 საჯარო დაწესებულებებში დარღვევების აღმოფხვრის გზები	36
დასკვნა	37
ბიბლიოგრაფია	38
დანართები	39

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

საზოგადოებრივი დანიშნულების ობიექტები – ამ აუდიტის მიზნებისთვის აღნიშნულ ტერმინში იგულისხმება ყველა სახის შენობა-ნაგებობა, გარდა საცხოვრებელი დანიშნულების შენობა-ნაგებობისა, მათ შორის: საგანმანათლებლო, სააღმზრდელო, სპორტული, სამედიცინო, სანახაობრივი დანიშნულების შენობა-ნაგებობები, ჰიპერმარკეტები, საკლუბო და გასართობ-დასასვენებელი ცენტრები, სასტუმროები, სახელმწიფო ხელისუფლების/მუნიციპალიტეტის ორგანოების კუთვნილი შენობა-ნაგებობები, საწარმოო, სამრეწველო, სასაწყობო, სავაჭრო და სხვა დანიშნულების შენობა-ნაგებობები.

სსიპ – საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.

სსდ – სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება.

სამსახური – სსდ – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში სამსახური წარმოადგენდა პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებულ სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულებას. 2019 წლის 1 იანვრიდან სამსახური საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებაა.

სააგენტო – სსიპ – საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტო.

ხანძარი – უკონტროლო წვის პროცესი, რომელიც იწვევს მატერიალურ ზიანს, საფრთხეს უქმნის ადამიანის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას.

წაკიდება – არ შეიცავს დანაშაულის ნიშნებს, ხანძარმა არ გამოიწვია მატერიალური ზარალი და ხანძრის შედეგად საფრთხე არ შეექმნა ადამიანის სიცოცხლეს და ჯანმრთელობას, ხანძრის შედეგად ზიანი არ მიაღწა მესამე პირთა ქონებას.

ობიექტი – სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტი.

შემოწმება – ობიექტის სახანძრო-ტექნიკური შემოწმება, რომელიც ხორციელდება სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნათა დაცვაზე (შესრულებაზე) კონტროლის და გამოვლენილი დარღვევების აღმოფხვრის მიზნით. არსებობს დეტალური, საკონტროლო და მიზნობრივი შემოწმებები.

დეტალური შემოწმება – სახანძრო უსაფრთხოების სავალდებულო მოთხოვნების დაცვაზე კონტროლის მიზნით ჩატარებული სახანძრო-ტექნიკური შემოწმება. დეტალური შემოწმების შემდეგ გაიცემა **მიწერილობა**. აღნიშნული შემოწმება განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტებისთვის ხორციელდება არანაკლებ სამ წელიწადში ერთხელ.

საკონტროლო შემოწმება – დეტალური შემოწმების ჩატარების შედეგად გამოვლენილი დარღვევების აღმოსაფხვრელად გაცემული მიწერილობის შესრულების კონტროლის მიზნით ჩატარებული სახანძრო-ტექნიკური შემოწმება. განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტებისთვის აღნიშნული შემოწმება ხორციელდება დეტალური შემოწმების ჩატარებიდან არა უგვიანეს ერთი წლისა.



მიზნობრივი შემოწმება – საჭიროების მიხედვით ჩატარებული სახანძრო-ტექნიკური შემოწმება.

მიწერილობა – სამსახურის ინსპექტორის მიერ შედგენილი ობიექტისთვის შესასრულებლად სავალდებულო დოკუმენტი, რომელიც შეიცავს სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების დარღვევების აღმოსაფხვრელ ღონისძიებებს.

რეკომენდაცია – ინსპექტორის მიერ მიწერილობაში შეტანილი ღონისძიება, რომელიც ობიექტისთვის სავალდებულოა შესასრულებლად.

სახანძრო ზედამხედველობის განხორციელების დებულება – საქართველოს მთავრობის №371 დადგენილებით დამტკიცებული დებულება საქართველოში სახელმწიფო სახანძრო და სამოქალაქო უსაფრთხოების ზედამხედველობის განხორციელების შესახებ.

ტექნიკური რეგლამენტი – საქართველოს მთავრობის №370 დადგენილებით დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტი სახანძრო უსაფრთხოების წესებისა და პირობების შესახებ.

შენობა-ნაგებობების უსაფრთხოების ტექნიკური რეგლამენტი – საქართველოს მთავრობის №41 დადგენილებით დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტი – „შენობა-ნაგებობის უსაფრთხოების წესები“.

სნიპ-ები – სამშენებლო ნორმები და წესები.

NFPA სტანდარტები – ხანძრების პრევენციის და მათი გავლენის შემცირების მიზნით, ნაციონალური სახანძრო დაცვის ასოციაციის (NFPA – National Fire Protection Association) მიერ შემუშავებული საერთაშორისო სტანდარტების კრებული.



შემაჯავებელი მიმოხილვა

სამოქალაქო უსაფრთხოების სისტემის გამართული ფუნქციონირება, რომლის მნიშვნელოვან მიმართულებას ხანძრების პრევენცია წარმოადგენს, სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა, რამდენად უზრუნველყოფს სსდ – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის (შემდგომ – სამსახური) მიერ განხორციელებული სახანძრო-ტექნიკური შემოწმებები სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების დაცვას ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ ობიექტებში (შემდგომ – ობიექტი).

აუდიტის პერიოდმა შეადგინა 2016-2017 წლები და 2018 წლის პირველი ნახევარი.

2018 წელს განხორციელდა სამოქალაქო უსაფრთხოების სისტემის რეფორმა, რომელმაც განაპირობა შემდეგი ცვლილებები:

- სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების დარღვევებისთვის დაწესებული ჯარიმების ოდენობა გაიზარდა 50-1,000 ლარიდან 300-10,000 ლარამდე;
- სახანძრო ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სია 9,103 ობიექტიდან გაიზარდა სულ მცირე 15,000 ობიექტამდე;
- სამსახურში განხორციელდა რეორგანიზაცია და ინსპექტორების რაოდენობა შემცირდა 201-დან 32 ინსპექტორამდე.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სამსახურის ხელთ არსებული ობიექტების სია არ იყო სრული. კერძოდ, აუდიტის ჯგუფის მიერ საცნობარო ვებგვერდზე მოძიებული ზედამხედველობას დაქვემდებარებული 231 ობიექტიდან 41 ობიექტი (18%) სამსახურს აღრიცხული არ ჰქონდა. შესაბამისად, აღნიშნულ ობიექტებში შემოწმება ჩატარებული არ ყოფილა იმის მიუხედავად, რომ ობიექტები ბოლო წლებში ფუნქციონირებდნენ მუდმივად.

2018 წლის რეფორმის შედეგად ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სიის ზრდისა და ინსპექტორების რაოდენობის შემცირების საპასუხოდ, სამსახურს არ აქვს შემუშავებული ობიექტების შერჩევის კრიტერიუმები, შესაბამისი მეთოდოლოგია და ინსპექტორების ობიექტებზე განაწილების ახალი სისტემა. ამასთანავე, ხანძრების და შემოწმებების სტატისტიკა ვერ უზრუნველყოფს რისკიანი ობიექტების გამოვლენას.

შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2018 წლის პირველ ნახევარში თბილისის რაიონებში რეკომენდაციების გაცემის მიმართ არაერთგვაროვანი მიდგომა არსებობდა. რიგ შემთხვევებში, კონკრეტული რეკომენდაცია ზოგიერთ რაიონში საერთოდ არ გაიცემოდა.

რეკომენდაციების სათანადო ხარისხის უზრუნველსაყოფად, სამსახურში არ არის დანერგილი სისტემური ხარისხის კონტროლის მექანიზმები და ინსპექტორების კვალიფიკაციის ამაღლებისკენ მიმართული ღონისძიებები. ასევე სამსახურს არ აქვს შემუშავებული სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების ერთიანი კონსოლიდირებული სტანდარტი, რომელიც გააერთიანებს სახანძრო უსაფრთხოების ყველა მნიშვნელოვან მოთხოვნას.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სახანძრო ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების უდიდეს ნაწილში სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნები დაცული არ იყო, ხოლო სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი დაბალი დონით ხასიათდებოდა.



და. კერძოდ, 2018 წლის პირველ ნახევარში ჩატარებული დეტალური შემოწმებების მიხედვით, შემოწმებული 226 ობიექტიდან მხოლოდ 1 მათგანში არ აღმოჩნდა სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნები დარღვეული და არ გაიცა რეკომენდაცია, ხოლო ამავე პერიოდში ჩატარებული საკონტროლო შემოწმებების მიხედვით, წინა წლებში გაცემული რეკომენდაციების 100% შესრულებული იყო მხოლოდ ობიექტების 14%-ში (408 დარღვევების მქონე ობიექტიდან – 59 ობიექტში).¹

2017 წელს და 2018 წლის პირველ ნახევარში სათანადოდ არ იქნა გამოყენებული ობიექტების დაჯარიმების და შენობა-ნაგებობების, საწარმოო უბნის, სათავსოს ექსპლუატაციის ან სამუშაოს ჩატარების მთლიანად ან ნაწილობრივ შეჩერების მოთხოვნით სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებამოსილება. კერძოდ, 2018 წლის პირველ ნახევარში შემოწმებული დარღვევების მქონე ობიექტების 50% არ დაჯარიმდა, ხოლო საქმიანობა სასამართლოს გადანაცვლებით შეუჩერდა მხოლოდ 1 ობიექტს. სამსახურში არ არის ჩამოყალიბებული შიდა კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ინსპექტორების მიერ კანონმდებლობით განსაზღვრული რეაგირების მექანიზმების ეფექტიანად ამოქმედებას.

ასევე აღსანიშნავია, რომ 2018 წლის პირველ ნახევარში დაჯარიმებული ობიექტების 21%-ს ჯარიმები არ ჰქონდა გადახდილი. აღნიშნულს უკავშირდება ის ფაქტი, რომ სამსახურს არ აქვს დანერგილი ჯარიმების გადახდის კონტროლის მექანიზმები.

არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეიმუშავა რეკომენდაციები, რომლებიც მიმართულია სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით სამსახურის მიერ განხორციელებული შემოწმების პროცესის გაუმჯობესებისკენ.

ჩაკომენდაციები სსრ – საგანგაო სიტუაციების მართვის სამსახურს:

- სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სრულად აღრიცხვის მიზნით, სამსახურმა სხვა სახელმწიფო უწყებებთან (მაგალითად, შემოსავლების სამსახური) თანამშრომლობით სისტემურად უზრუნველყოს ობიექტების სიის დაზუსტება;
- სახანძრო-ტექნიკური შემოწმებების ოპტიმალურად განხორციელების მიზნით, სამსახურმა უზრუნველყოს შემოწმებების სათანადოდ დაგეგმვა, რისთვისაც აუცილებელია შემუშავდეს შესამოწმებელი ობიექტების შერჩევის კრიტერიუმები, მეთოდოლოგია და ინსპექტორების ობიექტებზე განაწილების სისტემა;
- ობიექტის სახანძრო-ტექნიკური შემოწმების შედეგად, სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების ყველა მნიშვნელოვანი დარღვევის აღმოფხვრის მიზნით, საჭიროა სამსახურმა:
 - ▶ მეთოდოლოგიურად გამართოს სახანძრო-ტექნიკური შემოწმების პროცესი, მათ შორის, შეიმუშაოს ერთიანი სტანდარტი და შემოწმების პროცესში ინსპექტორების მიერ შესავსები ფორმა;
 - ▶ შეიმუშაოს ინსპექტორების კვალიფიკაციის ამაღლების პოლიტიკა და ტრენინგების მოდული;
 - ▶ დანერგოს ინსპექტორების საქმიანობის ხარისხის კონტროლის სათანადო მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს გაცემული რეკომენდაციების სისრულისა და ხარისხის შემოწმებას;
- ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სანქციონების სისტემის ეფექტიანად ფუნქციონირებისთვის, სამსახურმა შეიმუშაოს სათანადო კონტროლის მექანიზმი, რომლის მეშვეობით, კანონმდებლობის შესაბამისად, დაჯარიმდება სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების დარღვევების მქონე ყველა ობიექტი და მოხდება ჯარიმების ამოღება.

¹ ანალიზი გაკეთებულია თბილისის სამ შერჩეულ რაიონზე მიღებულ მიწერილობებზე დაყრდნობით.



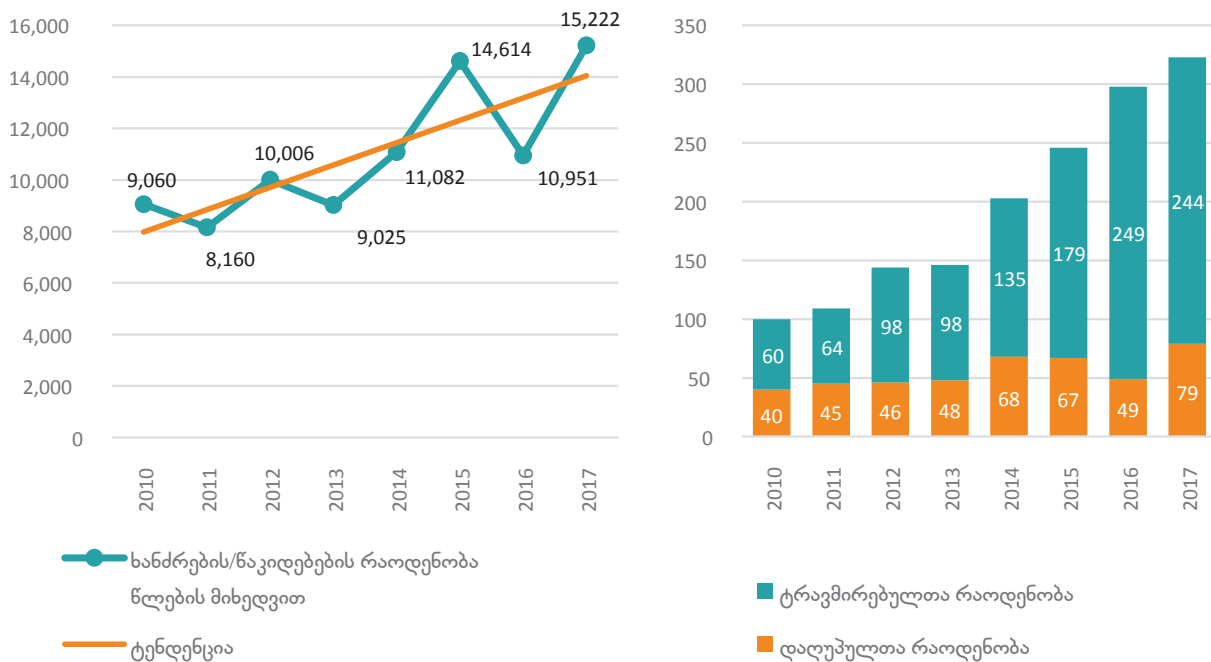
1. შესავალი

1.1. აუდიტის მოტივაცია

მოსახლეობის სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და ქონების დაცვის კონსტიტუციური უფლების უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ერთ-ერთი უპირველესი ამოცანაა, რომლის შესასრულებლად საჭიროა სამოქალაქო უსაფრთხოების სისტემის გამართული ფუნქციონირება, მათ შორის, ადეკვატური სახანძრო უსაფრთხოებისა და ხანძრების პრევენციის მექანიზმის არსებობა.

ბოლო პერიოდში, ქვეყანაში მზარდი ტენდენციით გამოირჩევა ხანძრების და მათ შედეგად დაზარალებულთა რაოდენობა. ქვემოთ მოცემულ გრაფიკზე წარმოდგენილია ინფორმაცია 2010-2017 წლებში ხანძრების/წაკიდებების რაოდენობის და ხანძრების შედეგად დაღუპულთა და ტრავმირებულთა რაოდენობის შესახებ.

გრაფიკი 1. 2010-2017 წლებში საქართველოში მომხდარი ხანძრების/წაკიდებების რაოდენობა და ხანძრების შედეგად დაღუპულთა და ტრავმირებულთა რაოდენობა²



სტატისტიკის თანახმად, მატერიალური ზარალის 85%-ზე მეტი³ მოდის შენობა-ნაგებობებში გაჩენილ ხანძრებზე. შესაბამისად, შენობებში სახანძრო უსაფრთხოების ეფექტიანი სისტემის არსებობა გადამწყვეტია ხანძრების პრევენციისა და ადრეულ ეტაპზე ლიკვიდაციისათვის.

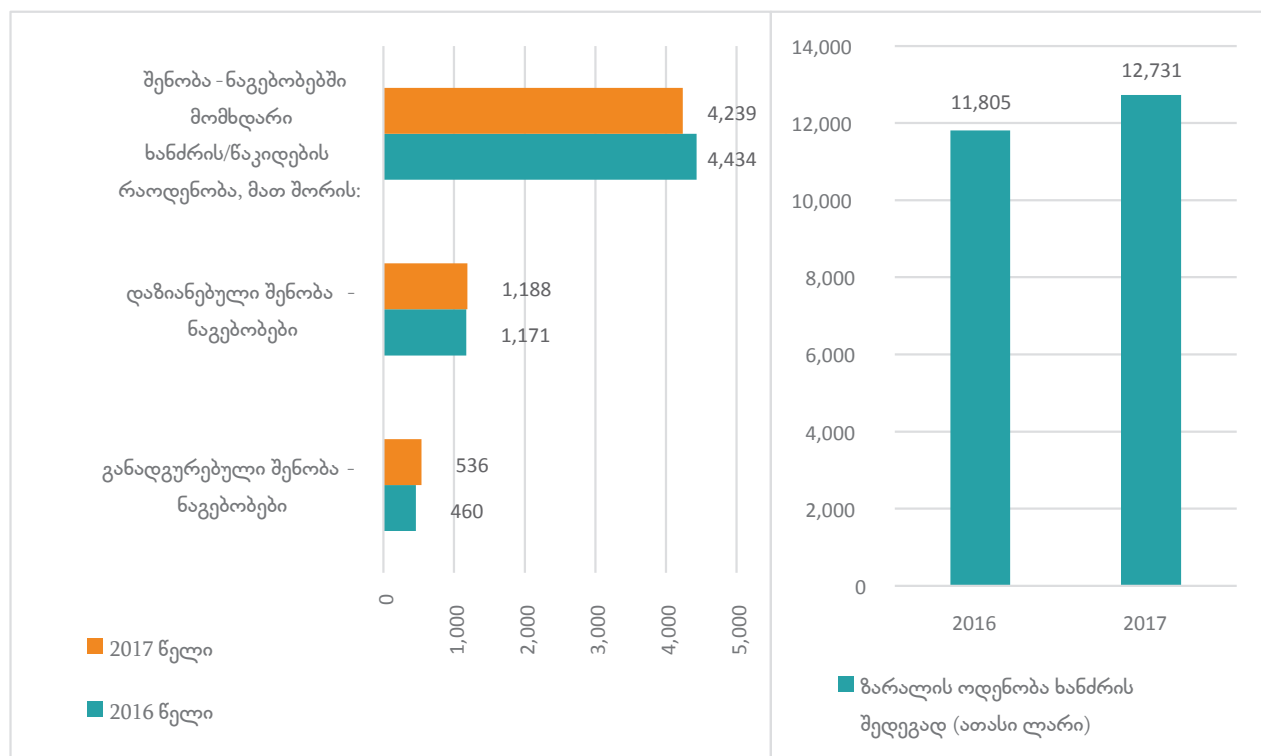
² საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, საქართველოში რეგისტრირებული ხანძრები, 2001-2017 წლები.

³ მონაცემი დათვლილია სამსახურის მიერ ელექტრონული სახით მოწოდებული 2016-2017 წლების ხანძრების/წაკიდებების კონსოლიდირებული ბაზიდან. ბაზაში ზარალის ოდენობა წარმოდგენილია ხანძრების მხოლოდ 32%-ისთვის.



ქვემოთ მოცემული გრაფიკი აჩვენებს საქართველოში 2016-2017 წლებში განადგურებული და დაზიანებული შენობა-ნაგებობების რაოდენობასა და შენობა-ნაგებობებში გაჩენილი ხანძრებისგან მიყენებული ზარალის ოდენობას.

გრაფიკი 2. საქართველოში ხანძრისგან განადგურებული/დაზიანებული შენობა-ნაგებობები და ზარალის ოდენობა 2016-2017 წლებში⁴



აღსანიშნავია, რომ 2004-2014 წლებში საქართველოში არ ხორციელდებოდა სახელმწიფო სა-ხანძრო ზედამხედველობა საზოგადოებრივი დანიშნულების ობიექტებში. 2015 წლიდან ამოქმედდა სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი მექანიზმი – სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობა, თუმცა მიუხედავად ამისა, ხანძრების მზარდი სტატისტიკა მიუთითებს სახელმწიფოს მიერ დანერგილი მექანიზმების ეფექტიანობის ნაკლებობაზე და ისეთი შენობების დიდ რაოდენობაზე, რომლებსაც ჯერ კიდევ დარღვეული აქვთ სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნები.

აქვე აღსანიშნავია, რომ სახანძრო უსაფრთხოების წესების დაცვაზე კონტროლი არ ვრცელდება გარკვეული ტიპის ობიექტებზე, მათ შორის, **მრავალბინიან საცხოვრებელ სახლებზე**, რომელთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფა დამოკიდებულია მოსახლეობაში ხანძრის პრევენციის და ხანძრის გაჩენის რეაგირების უნარების გაუმჯობესებისკენ მიმართულ ღონისძიებებზე.

⁴ მონაცემები დათვლილია სამსახურის მიერ ელექტრონული სახით მოწოდებული 2016-2017 წლების ხანძრების/წაკიდებების კონსოლიდირებული ბაზიდან. შენობა-ნაგებობებში მომხდარი ხანძრის/წაკიდების რაოდენობა მოიცავს იმ ხანძრებისა და წაკიდებების რაოდენობასაც, რომელთა შედეგად არ დაზიანებულა და არ განადგურებულა შენობა-ნაგებობა. ზარალის ოდენობა დათვლილია შენობა-ნაგებობებში მომხდარი ყველა იმ ხანძრისთვის, რომლისთვისაც მონაცემი შევსებული იყო სამსახურის მიერ მოწოდებულ ელექტრონულ ბაზაში.

1.2 აუდიტის მიზანი და ძირითადი კითხვები

ეფექტიანობის აუდიტის მიზანია შეაფასოს სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად სსდ – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის (შემდგომ – სამსახური) მიერ გატარებული ღონისძიებების ეფექტიანობა, გამოავლინოს პროცესებში არსებული ნაკლოვანებები და გასცეს შესაბამისი რეკომენდაციები.

აუდიტის მიზნიდან გამომდინარე, მთავარ კითხვად განისაზღვრა შემდეგი:

რამდენად უზრუნველყოფს სამსახურის მიერ განხორციელებული სახანძრო-ტექნიკური შემოწმება სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების დაცვას ობიექტებში?

აუდიტის ქვეკითხვებია:

- რამდენად გამართულია სახანძრო-ტექნიკური შემოწმებების დაგეგმვის პროცესი?
- რამდენად უზრუნველყოფს ინსპექტორების მიერ გაცემული რეკომენდაციები ხანძრის მიზეზების აღმოფხვრას და მოსახლეობის ხანძრებზე რეაგირების უნარების გაუმჯობესებას?
- რამდენად სრულდება სამსახურის მიერ სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების დარღვევების აღმოსაფხვრელად გაცემული რეკომენდაციები?

1.3 შეჯამების კონკლუზიები

აუდიტში შეფასების კრიტერიუმად გამოყენებულია შემდეგი სამართლებრივი აქტები:

- საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“, 2014 წელი;
- საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“, 2018 წელი;
- საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 1984 წელი;
- საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება №370 „სახანძრო უსაფრთხოების წესებისა და პირობების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება №371 „საქართველოში სახელმწიფო სახანძრო და სამოქალაქო უსაფრთხოების ზედამხედველობის განხორციელების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“.



1.4 აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის ობიექტად განისაზღვრება სსდ – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში სამსახური წარმოადგენდა პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებულ სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულებას. აუდიტის დამტკიცების პერიოდისთვის განხორციელდა ცვლილებები და 2019 წლის 1 იანვრიდან სამსახური საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებად გადაკვადა.

აუდიტის პერიოდმა შეადგინა 2016-2017 წლები და 2018 წლის პირველი ნახევარი. ანგარიშის დასკვნებისა და რეკომენდაციების ფორმულირებისას გათვალისწინებულია 2018 წლის ბოლომდე სამსახურში მიმდინარე პროცესები.

იქიდან გამომდინარე, რომ სამსახური შემოწმებების დიდ ნაწილს თბილისში ატარებს, ანალიზისათვის შემთხვევითი შერჩევის საფუძველზე შეირჩა თბილისის სამი რაიონი: ისანი-სამგორი, მთაწმინდა-კრწანისი და ვაკე-საბურთალო. ამასთანავე, 2016-2018 წლებში მომხდარი ხანძრების ანალიზის საფუძველზე დამატებით გამოთხოვილ იქნა კონკრეტული ინფორმაცია რეგიონებიდანაც.

აუდიტის ანგარიში განიხილავს სამსახურის ღონისძიებების ეფექტიანობას „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ ობიექტებში (ობიექტების შესახებ ინფორმაცია იხ. მეორე თავში). შესაბამისად, აუდიტის ანგარიში არ აფასებს, თუ რამდენად მიზანშეწონილია კანონით განსაზღვრული ობიექტების სიის გაფართოება.

1.5 აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად აუდიტის ჯგუფმა გამოიყენა ანალიზის სხვადასხვა ტიპი:

- სამართლებრივი ბაზისა და მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
- დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;
- სტატისტიკური ინფორმაციის ანალიზი;
- სამსახურში შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები.

აუდიტის ჯგუფის მიერ განხორციელებული აუდიტორული პროცედურები დეტალურად მოცემულია დანართ №1-ში.



2. ზოგადი ინფორმაცია

საგანგებო სიტუაციების მართვის ძირითადი ფაზები

ხანძარი, საგანგებო სიტუაციების ერთ-ერთი სახეობაა, რომელიც იწვევს მატერიალურ ზიანს, საფრთხეს უქმნის ადამიანის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას, ზიანს აყენებს საზოგადოებრივ და სახელმწიფო ინტერესებს. ხანძრის, ისევე როგორც ყველა სახის საგანგებო სიტუაციის მართვის პროცესს, აქვს შემდეგი ძირითადი ფაზები⁵:

სქემა 1. საგანგებო სიტუაციების მართვის ძირითადი ფაზები



ხანძრის პრევენციის გამართული სისტემის არსებობას განსაკუთრებული როლი ენიჭება ხანძრის შედეგების და მისი უარყოფითი ზემოქმედების შემცირებისათვის, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მხრიდან ნაკლები რესურსის გამოყენებას რეაგირების ღონისძიებებსა და აღდგენითი სამუშაოების ჩატარებაზე.

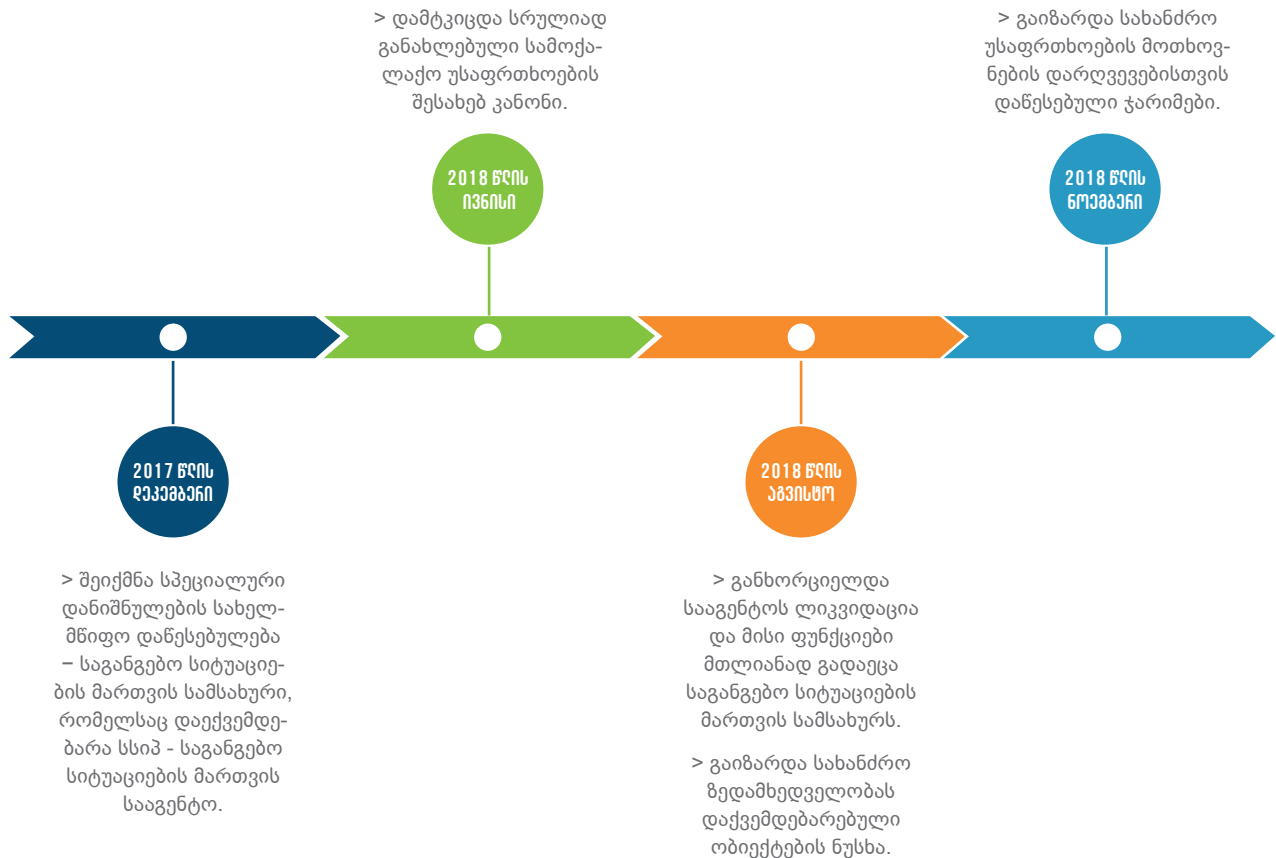
⁵ საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“, 2018 წელი.



სამოქალაქო უსაფრთხოების სისტემის ჩაშორება

2018 წელი სამოქალაქო უსაფრთხოების სისტემის რეფორმირების წელია. რეფორმის ფარგლებში განხორციელებული ცვლილებები შეჯამებულია ქვემოთ მოცემულ სქემაში.

სქემა 2. სამოქალაქო უსაფრთხოების რეფორმის ფარგლებში განხორციელებული ცვლილებები



ხანძრის პრევენციის მთავარი სახელმწიფო მექანიზმები

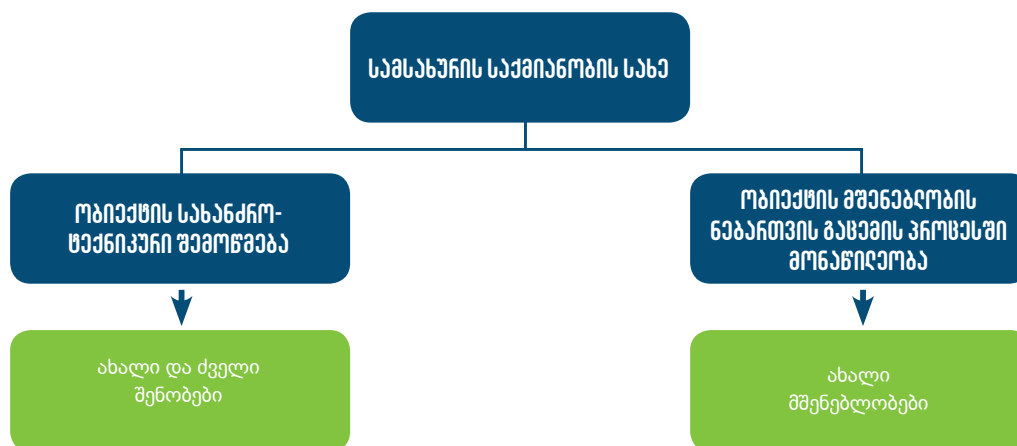
ხანძრების პრევენციის მთავარ მექანიზმს წარმოადგენს სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობა, რომლის ფარგლებშიც სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტებში (შემდგომ – ობიექტი) მონაწილეობს სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების დაცვა.

სახანძრო ზედამხედველობის განხორციელების დებულების მიხედვით,⁶ ზედამხედველობის ძირითადი მიმართულებებია: სამსახურის ინსპექტორების მიერ ობიექტებში განხორციელებული სახანძრო-ტექნიკური შემოწმებები და ობიექტების მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში მონაწილეობა.

⁶ სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობის განხორციელების წესებსა და პირობებს სამსახურისთვის აწესრიგებს საქართველოს მთავრობის №371 დადგენილებით დამტკიცებული „დებულება საქართველოში სახელმწიფო სახანძრო და სამოქალაქო უსაფრთხოების ზედამხედველობის განხორციელების შესახებ“.

აღნიშნულმა ორმა მექანიზმმა უნდა უზრუნველყოს როგორც ძველი, ასევე ახალი მშენებლობებისთვის სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების დაცვა (დეტალურად იხ. ქვეთავები – 2.1 და 2.2).

სქემა 3. სამსახურის მექანიზმები სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად



საქართველოში სახანძრო უსაფრთხოების ზოგად მოთხოვნებს განსაზღვრავს ტექნიკური რეგლამენტი,⁷ ხოლო ახალი მშენებლობების სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნებთან შესაბამისობის შესწავლა ხორციელდება საქართველოს მთავრობის №41 დადგენილებით დამტკიცებული „შენობა-ნაგებობის უსაფრთხოების წესების“ ტექნიკური რეგლამენტის (შემდგომ – შენობა-ნაგებობების უსაფრთხოების ტექნიკური რეგლამენტი) მიხედვით. აღნიშნული დადგენილება 2017 წელს ამოქმედდა.

გარდა ზემოთ აღნიშნული რეგულაციებისა, სამსახური სახანძრო ზედამხედველობის პროცესში იყენებს საქართველოში სამოქმედოდ დაშვებულ სამშენებლო ნორმებსა და წესებს (შემდგომ – სნიპ-ები), ხოლო თბილისის მერია 2017 წლიდან სამშენებლო პროექტის შეთანხმებისას ითხოვს სახანძრო უსაფრთხოების საექსპერტო შეფასებას.

ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტები

2018 წლის 1 აგვისტოდან ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სია შემოიფარგლება შემდეგი კატეგორიის ობიექტებით:

- სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების კუთვნილი შენობა-ნაგებობები;

⁷ საქართველოს მთავრობის №370 დადგენილებით დამტკიცებული „ტექნიკური რეგლამენტი სახანძრო უსაფრთხოების წესებისა და პირობების შესახებ“.



- საგანმანათლებლო, სააღმზრდელო, სპორტული, სამედიცინო და სანახაობრივი დანიშნულების შენობა-ნაგებობები;
- კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლთა ნუსხაში შეტანილი ობიექტები;
- 28 მეტრზე მაღალი ან 2 და 2-ზე მეტი მიწისქვეშა სართულის მქონე საზოგადოებრივი დანიშნულების შენობა-ნაგებობები;
- მრავალფუნქციური შენობები და კომპლექსები, სავაჭრო ცენტრები და კომპლექსები, ჰიპერმარკეტები, საკლუბო და გასართობ-დასასვენებელი ცენტრები, სასტუმროების (მათ შორის, საოჯახო სასტუმროს), ტურისტული ბაზების, სანატორიუმების, დასასვენებელი სახლების, კემპინგების და საზოგადოებრივი კვების ობიექტების შენობა-ნაგებობები;
- 2,000 კვ.მ და მეტი საერთო ფართობის მქონე საცალო და საბითუმო სავაჭრო დანიშნულების შენობა-ნაგებობები/ტერიტორია;
- 500 კუბ.მ და მეტი საერთო მოცულობის ავზების მქონე ნავთობის ბაზები და ტერმინალები, ავტოგასამართი სადგურებისა და კომპლექსების თბოელექტროსადგურებისა და ჰიდროელექტროსადგურების შენობა-ნაგებობები;
- 1,000 კვ.მ და მეტი ფართობის მქონე ხანძარსაშიში ნივთიერების, მასალის, პროდუქციისა და ნედლეულის სასაწყობო შენობა-ნაგებობები და სათავსები;
- მარცვლეულის შესანახი ან/და გადამამუშავებელი საწარმოები (ნისქვილკომბინატები), აფეთქებახანძარსაშიში ობიექტები, აგრეთვე ხანძარსაშიში ობიექტები, რომლებსაც აფეთქებახანძარსაშიში სათავსი ან/და უბანი აქვს;
- სახანძრო ჰიდრანტები.

ჩამოთვლილი ობიექტებიდან, 2018 წლის აგვისტოდან, რეფორმირების ეტაპზე ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სიას დაემატა ყველა ტიპის სასტუმრო (მათ შორის, საოჯახო), საკლუბო და გასართობ-დასასვენებელი ცენტრები, ჰიდრანტები, საზოგადოებრივი კვების ობიექტები, სავაჭრო დანიშნულების, თბოელექტროსადგურებისა და ჰიდროელექტროსადგურების შენობა-ნაგებობები. აღნიშნული ცვლილების შედეგად, ობიექტების სია მხოლოდ სასტუმროებისა და რესტორნების ხარჯზე, დაახლოებით, 6,000-ით გაიზარდება⁸ და სულ მცირე, 15,000 ობიექტს⁹ მოიცავს.

საქართველოში სახანძრო ზედამხედველობას არ ექვემდებარება საცხოვრებელი დანიშნულების ობიექტები, თუმცა 2016-2018 წლებში¹⁰ მომხდარი ხანძრების/წაკიდებების სტატისტიკის მიხედვით, შენობა-ნაგებობებში მომხდარი ხანძრებისა და წაკიდებების 70% მოდის საცხოვრებელი დანიშნულების შენობებზე.

ქვემოთ მოცემული ცხრილი აჩვენებს 2016-2018 წლებში ხანძრების/წაკიდებების გადანაწილებას ობიექტების მიხედვით.

⁸ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ბიზნესრეგისტრი საქმიანობის სახეების მიხედვით 2018 წლის 1 ივნისის მდგომარეობით: http://geostat.ge/?action=page&p_id=469&lang=geo

⁹ რეფორმამდე არსებული ობიექტების რაოდენობად აღებულია 2017 წელს შემოწმებული ობიექტების რაოდენობა (მხოლოდ დეტალური და საკონტროლო სახანძრო-ტექნიკური შემოწმებების ჯამი), რადგან სამსახურის ტერიტორიულ ერთეულებს სამოქმედო გეგმაში სრულად არ ჰქონდათ აღრიცხული ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სია.

¹⁰ ინფორმაცია 2018 წლის ხანძრების/წაკიდებების შესახებ მოწოდებულია 2018 წლის 21 ოქტომბრის მდგომარეობით.



ცხრილი 1. შენობა-ნაგებობებში მომხდარი ხანძრების/ნაკიდებების გადანაწილება ობიექტების მიხედვით 2016-2018 წლებში

ობიექტები	ხანძრების/ ნაკიდებების რაოდენობა	%	სახანძრო ზედამხედველობა
საცხოვრებელი დანიშნულების შენობები	8,128	70%	არ ექვემდებარება
სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების შენობა-ნაგებობები	732	6%	ნაწილი ექვემდებარება
საწარმოო დანიშნულების შენობები	480	4%	ნაწილი ექვემდებარება
სავაჭრო საწარმოების შენობები, ნაგებობები და სათავსები	409	4%	ნაწილი ექვემდებარება
სამრეწველო დანიშნულების ნაგებობები, დანადგარები	398	3%	ნაწილი ექვემდებარება
მოსახლეობის სერვისული მომსახურების შენობები, ნაგებობები	379	3%	ნაწილი ექვემდებარება
სხვა ტიპის შენობა-ნაგებობები	1,073	10%	-

პრაქტიკის მიხედვით,¹¹ ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში საცხოვრებელი დანიშნულების შენობა-ნაგებობებში ტარდება სახანძრო შემოწმებები (ფინეთი, საბერძნეთი, იტალია, პორტუგალია, სლოვენია). ამასთანავე, ზოგიერთ ქვეყანაში, სადაც სახანძრო შემოწმებები არ ტარდება, სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, საჭიროებებიდან გამომდინარე, დადგენილია პრევენციის სხვა ზომები.¹²

როგორც აუდიტის მასშტაბის ქვეთავში აღინიშნა, აუდიტის ანგარიშში განხილულია მხოლოდ ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ ობიექტებში განხორციელებული სახანძრო-ტექნიკური შემოწმების პროცესი.

სახანძრო ზედამხედველობის განსახორციელებლად გამოყოფილი რესურსები

2017 წელს სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობის მიმართულებით დასაქმებული იყო 201 ინსპექტორი. ინსპექტორები გადანაწილებული იყვნენ საქართველოს რეგიონებსა და თბილისის რაიონებში. თბილისის რაიონულ ინსპექტორებს კურირებდა თბილისის საგანგებო სიტუაციების მართვის მთავარი სამმართველო.

2018 წელს, მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში, ინსპექტორების რაოდენობა 6-ჯერ (32 ინსპექტორამდე) შემცირდა, მიუხედავად იმისა, რომ შესამოწმებელი ობიექტების რაოდენობა დაახლოებით 1.6-ჯერ გაიზარდა (სულ მცირე, 15,000 ობიექტამდე). ცვლილების შემდგომ, ინსპექტორები მხოლოდ თბილისში არიან განთავსებულნი.

იმ დაშვებით, რომ საშუალო სიდიდის და სირთულის ობიექტის შემოწმებას ორი¹³ ინსპექტორი 1 დღეს მოაწოდებს და საშუალო დღეებს მხოლოდ სახანძრო-ტექნიკურ შემოწმებას დაუთმობს,¹⁴ 32 ინსპექტორი წელიწადში დაახლოებით 4,000 ობიექტს შეამოწმებს (ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების მესამედზე ნაკლებს).

¹¹ Swedish Rescue Service Agency - Prevention of fires and other incidents, report and recommendations, 2003.

¹² მაგალითად, ბელგიაში ყველა ბინის მესაკუთრე ვალდებულია ჰქონდეს ელექტრობის ინსპექტირების მოქმედი სერტიფიკატი. ფინეთში, დანიაში და ბელგიაში ბინის მესაკუთრეები ვალდებული არიან გარკვეული პერიოდულობით უზრუნველყონ საკვამურების წმენდა სპეციალიზებული კომპანიის მიერ. ევროპის უმეტეს ქვეყანაში – ბინებში, მოთხოვნის შესაბამისად, დამონტაჟებულია კვამლის დეტექტორები, რაც უზრუნველყოფს ხანძრების დროულ აღმოჩენას (დანია, ფინეთი, ნორვეგია, შვედეთი).

¹³ სამსახურის განცხადებით, 2019 წლიდან შემოწმებაზე 2 ინსპექტორზე ნაკლები არ ივლის.

¹⁴ ინსპექტორის მოვალეობა 2018 წლის რეორგანიზაციამდე იყო ხანძრების/ნაკიდებების აქტის და აღრიცხვის ბარათების შედგენა.



საშუალოვადიან და გრძელვადიან სტრატეგიაზე ნეგატიურად მოქმედებს სამსახურის მაღალი რგოლის მენეჯმენტის ხშირი ცვლილება, რომელიც 2017-2018 წლებში 5-ჯერ განხორციელდა. მნიშვნელოვანი იყო განხორციელებული სტრუქტურული ცვლილებებიც – სააგენტოს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან გამოყოფა, პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში ცალკე სამსახურის ჩამოყალიბება და შემდგომ – სააგენტოს ლიკვიდაცია. აუდიტის დამტკიცების პერიოდში კვლავ განხორციელდა ცვლილებები და 2019 წლის 1 იანვრიდან სამსახური კვლავ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში აგრძელებს საქმიანობას.

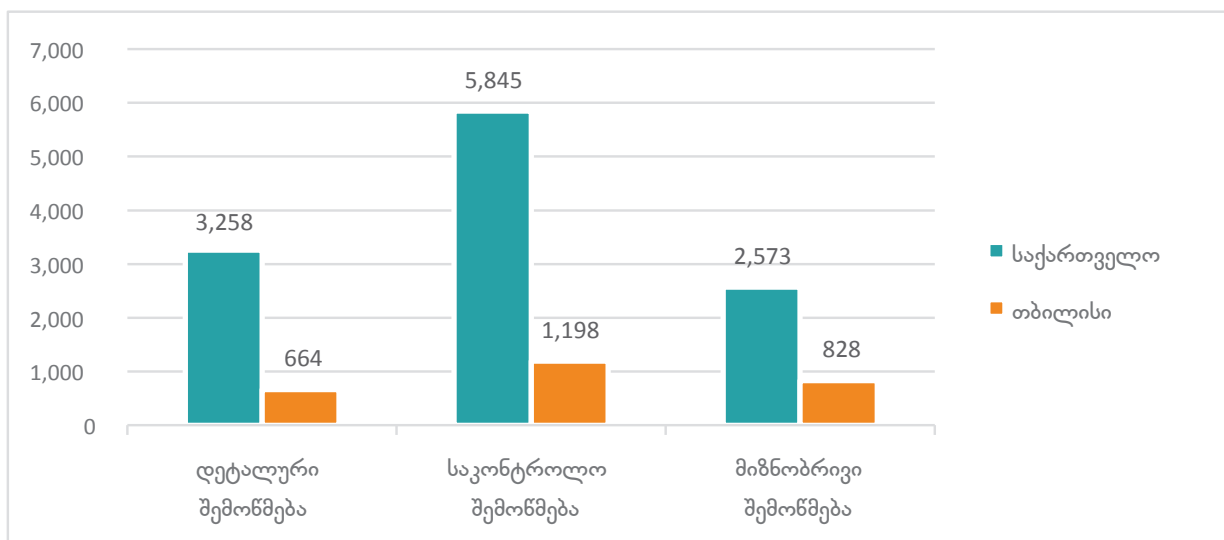
სახანძრო ზედამხედველობის მიმართულებით 2017 წელს სამსახურის ჯამური ბიუჯეტის მხოლოდ 4%, ანუ 2.7 მილიონი ლარი დაიხარჯა.

2.1 სახანძრო-ტექნიკური უზრუნველყოფა

ობიექტებში სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნათა დაცვაზე კონტროლის და გამოვლენილი დარღვევების აღმოფხვრის მიზნით, სამსახური ახორციელებს: დეტალურ, საკონტროლო და მიზნობრივ სახანძრო-ტექნიკურ შემოწმებებს.¹⁵

2017 წელს საქართველოს მასშტაბით სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობის მიმართულებით დასაქმებული 201 ინსპექტორის მიერ 11,676 შემოწმება განხორციელდა (იხ. გრაფიკი №3), რაც სამსახურის განცხადებით, თითქმის სრულად ფარავს 2017 წლის მდგომარეობით არსებულ სახანძრო ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ ობიექტებს.

გრაფიკი 3. 2017 წელს ჩატარებული შემოწმებების რაოდენობა შემოწმების სახის მიხედვით



შემოწმების დაგეგმვის, ჩატარებისა და შედეგებზე დაყრდნობით სამსახურის რეაგირების პროცესი შეჯამებულია ქვემოთ მოცემულ სქემაში.

¹⁵ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება №371 „საქართველოში სახელმწიფო სახანძრო და სამოქალაქო უსაფრთხოების ზედამხედველობის განხორციელების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“.

სქემა 4. სახანძრო-ტექნიკური შემონმების განხორციელების პროცესი



სამსახურს რეკომენდაციების შეუსრულებლობის შემთხვევაში გააჩნია შემდგომი რეაგირების ორი მექანიზმი: ობიექტის **დაჭარიმება**, ან სასამართლოს განჩინებით ობიექტის ან ცალკეული სამუშაოების ჩატარების მთლიანად, ან ნაწილობრივ **შეჩერება**.

2017 წელსა და 2018 წლის პირველ ნახევარში სამ შერჩეულ რაიონში სამსახურმა დააფიქსირა 265 დაჭარიმების ფაქტი, ხოლო საქართველოს მასშტაბით საქმიანობის შეჩერების მხოლოდ 1 ფაქტია აღრიცხული.

2018 წლის ნოემბრიდან ჯარიმების ოდენობა 50-1,000 ლარიდან გაიზარდა 300-10,000 ლარამდე. ჯარიმების ოდენობა დამოკიდებულია დარღვევის კატეგორიაზე. მაგალითად, სავაკუო გზებისთვის და სახანძრო სიგნალიზაციისთვის დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა იწვევს დაჭარიმებას 1,000 ლარიდან 5,000 ლარამდე, ხოლო წყალმომარაგებისთვის და ხანძრის ჩაქრობის პირველადი საშუალებებისათვის დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა – 1,000 ლარის ოდენობით.

2.2 შენობის ნაგებობის გახევის პროცესში მონაწილეობის მიღება

ობიექტის მშენებლობის დროს, სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნები გათვალისწინებული უნდა იქნეს დაპროექტებისა და მშენებლობის სტადიებზე. შენობა-ნაგებობების¹⁶ სამივე სტადიის ნებართვის გაცემას, აგრეთვე მშენებლობის სახელმწიფო ზედამხედველობას და შენობის ექსპლუატაციაში მიღებას, ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო.

2017 წელს შენობა-ნაგებობების უსაფრთხოების ტექნიკური რეგლამენტის ამოქმედების შემდეგ, საპროექტო დოკუმენტაციაზე მოითხოვება ექსპერტის დასკვნის წარდგენა, რომელიც აფასებს საპროექტო დოკუმენტაციის ტექნიკურ რეგლამენტთან შესაბამისობას.¹⁷

2018 წლიდან სავალდებულო გახდა ზედამხედველობას მიკუთვნებულ ობიექტებში სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების შეფასება არა მხოლოდ ექსპერტის, არამედ სამსახურის მიერაც, რომელიც ამზადებს დასკვნას აღნიშნულ საპროექტო დოკუმენტაციაზე.

სამსახურის განცხადებით, შენობა-ნაგებობების უსაფრთხოების ტექნიკური რეგლამენტით ხელმძღვანელობა სირთულეებთან არის დაკავშირებული, რადგან იგი შესაბამისობაშია მოსაყვანი საქართველოს რეალობასთან (ამჟამად დაფუძნებულია ამერიკულ სტანდარტებზე). ამასთანავე, აღნიშნული დოკუმენტი ახორციელებს გადამისამართებას 40-ზე მეტ NFPA სტანდარტში¹⁸ კონკრეტული მუხლის მითითების გარეშე, რაც კიდევ უფრო ართულებს სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნის გაგებას კონკრეტული საკითხის მიმართ.

სირთულეს წარმოშობს აგრეთვე აღნიშნული სტანდარტების ქართული ვერსიის არარსებობა, რის გამოც სამსახური ტექნიკურ რეგლამენტთან ერთად ხელმძღვანელობს საქართველოში სამოქმედოდ დაშვებული სნიპ-ებითაც, გარე ექსპერტები კი სამშენებლო პროექტებს აფასებენ მხოლოდ შენობა-ნაგებობების უსაფრთხოების ტექნიკური რეგლამენტით.

¹⁶ გარდა V კლასის შენობა-ნაგებობებისა (შენობა-ნაგებობები რისკის მომეტებული ფაქტორით), რომლის მშენებლობის ნებართვის გაცემასა და მშენებლობის სახელმწიფო ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ – ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტო.

¹⁷ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის დადგენილება №57 „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“.

¹⁸ NFPA სტანდარტები – www.nfpa.org



3. სახანძრო-ტექნიკური ზემოწმების დაგეგმვის პროცესი

სამსახურის მიერ შემოწმების დაგეგმვის პროცესი ხორციელდება სქემაში მოცემული ეტაპების მიხედვით:

სქემა 5. ინსპექტირების დაგეგმვის პროცესი



3.1 სახანძრო ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სიის სისრულე

ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სია განსაზღვრულია „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ კანონში (ობიექტების შესახებ ინფორმაცია იხ. მე-2 თავში). სამსახური აღგენს შესამოწმებელი ობიექტების წლიურ სამოქმედო გეგმას, რომელიც განახლებადი დოკუმენტია.

შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ სამსახურის ხელთ არსებული ობიექტების სია სრული არ იყო. კერძოდ, აუდიტის ჯგუფმა საცნობარო ვებგვერდზე¹⁹ მოიძია ბოლო წლებში უწყვეტად ფუნქციონირებადი 231 ობიექტი, რომელიც თავისი ფუნქციით ზედამხედველობას ექვემდებარებოდა. აქედან 41 (18%) ობიექტი სამსახურს აღრიცხული არ ჰქონდა. შესაბამისად, აღნიშნულ ობიექტებში შემოწმება არ ჩატარებულა.

აღნიშნულის მიზეზი იყო ის, რომ სამსახურს არ ჰქონდა ობიექტების შესახებ ინფორმაციის მოძიების საიმედო წყარო (მაგალითად, შემოსავლების სამსახური) და ინსპექტორები ობიექტების მოძიებას ახორციელებდნენ საკუთარი ძალებით. აუდიტის პერიოდში ინსპექტორები ობიექტებს აღრიცხავდნენ მიკუთვნებულ უბნებში ფიზიკური იდენტიფიკაციის საშუალებით, ხოლო გაუქმებული ობიექტების შესახებ ინფორმაციას იგებდნენ მაშინ, როდესაც ობიექტს აფრთხილებდნენ შემოწმების დაწყების თაობაზე ან უშუალოდ ადგილზე მისვლისას.

მოსალოდნელია, რომ 2018 წელს სამსახურში განხორციელებული რეორგანიზაციის და საკანონმდებლო ცვლილებების შემდეგ, კარდაკარ აღრიცხვის პრინციპი კიდევ უფრო ნაკლებად ეფექტიანი გახდება, რადგან გაიზარდა ობიექტების სია, ხოლო ინსპექტორების რაოდენობა შემცირდა. ამასთანავე, ინსპექტორები მხოლოდ თბილისში არიან განთავსებულნი.

¹⁹ www.yell.ge-ზე მოძიებულ იქნა სააღმზრდელო, სპორტული, სამედიცინო დანიშნულების შენობებისა და გასართობ-დასასვენებელი ცენტრების სია.



2018 წლის ნოემბერში სამსახურმა წერილობით მიმართა შემოსავლების სამსახურს რესტორნებისა და სასტუმროების ტიპის დაწესებულებების შესახებ ინფორმაციის მოპოვების მიზნით, თუმცა, უშედეგოდ.

საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, საგადასახადო ორგანოს მიერ გადასახადის გადამხდელის შესახებ მიღებული ინფორმაცია საგადასახადო საიდუმლოებას განეკუთვნება. აღნიშნული ინფორმაციის გაცემის უფლება საგადასახადო ორგანოს აქვს მხოლოდ საგადასახადო კოდექსში განსაზღვრულ უწყებებზე,²⁰ რომელთა სიაში სამსახური არ იყო.

ინსპექტირების ბაზის ფორმირების უკეთესი პრაქტიკა საქართველოში

სსიპ – სურსათის ეროვნული სააგენტოს მიერ ბიზნესოპერატორების ბაზები იძენება სსიპ – საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მეშვეობით. კერძოდ, პერიოდულად სააგენტო იღებს ინფორმაციას ეკონომიკური საქმიანობის რეესტრიდან, რომელშიც ასახულია ინფორმაცია ბიზნესოპერატორის ეკონომიკური საქმიანობის, მისი ცვლილებისა და შეწყვეტის, ასევე ეკონომიკური საქმიანობის ადგილის (მისამართის) შესახებ.

თუმცა, ეკონომიკური საქმიანობის რეესტრში რეგისტრაცია სავალდებულოა მხოლოდ ზოგიერთი ტიპის საქმიანობის კატეგორიისთვის და აღნიშნული რეესტრი გედამხედველობას დაქვემდებარებული ყველა ტიპის ობიექტის იდენტიფიცირების მიზნით ვერ იქნება გამოყენებული.



3.2 ინსპექტირების ობიექტების შერჩევისათვის აუდიტული სტრატეგიული მონაცემები და შერჩევის მეთოდოლოგია

რისკიანი სფეროების იდენტიფიცირება გულისხმობს ისეთი ობიექტების გამოვლენას, სადაც ხშირია ხანძრის შემთხვევები ან მაღალია ხანძრის გაჩენის ალბათობა, თუმცა შემონმებები ვერ დაიგეგმება მხოლოდ აღნიშნული მაჩვენებლის გათვალისწინებით. მაგალითად, ხანძრის გაჩენის ალბათობასთან ერთად მნიშვნელოვანია ხანძრის შემთხვევაში შედეგების გავლენის გათვალისწინება (მოსალოდნელი ზარალის, დაღუპულთა და ტრავმირებულთა რაოდენობის და სხვ.).

ამასთანავე, წინა შემონმების შედეგები შესაძლოა გახდეს მომდევნო შემონმების ჩატარების საფუძველი, მაგალითად, შესაძლოა ყურადღება გამახვილდეს იმ ობიექტების შემონმებაზე, რომელთა რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი დაბალია და დარღვევები სერიოზული ზიანის მომტანია და პირიქით, განმეორებითი შემონმება არ ჩატარდეს იმ შემთხვევაში, თუ ობიექტში მცირე რაოდენობის მსუბუქი დარღვევები იყო.

²⁰ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 39.

ოპიკაქსიის რისკზე დაუქანებადი შინაგანის მეთოდოლოგია

სახანძრო ზედამხედველობის განხორციელების დებულების მიხედვით, განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების დეტალური შემოწმება ხორციელდება სამ წელიწადში ერთხელ, ხოლო საკონტროლო შემოწმება ყოველწლიურად. დარჩენილი ობიექტების შემოწმების ვადებს ადგენს თავად ზედამხედველობის ორგანო, შესაბამისი პირობების და გარემოებების გათვალისწინებით.

სამსახურს, 2018 წლის რეფორმამდე, სამოქმედო გეგმაში შეჰქონდა ყველა ობიექტი, რომელზედაც გააჩნდა ინფორმაცია და წლის განმავლობაში ამოწმებდა მათ. შესაბამისად, რისკზე დაფუძნებული ობიექტების შერჩევა არ ხორციელდებოდა.

ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების გაზრდისა და რესურსების შემცირების ფონზე სამსახურის მიერ ობიექტების შერჩევის მეთოდოლოგია და შესაბამისი კრიტერიუმები არ შემუშავებულა.

შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ სამ შერჩეულ რაიონში განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტები სამოქმედო გეგმაში შეტანილი ობიექტების ნახევარზე მეტია. შესაბამისად, იმ დაშვებით, რომ შემცირებული რესურსებით, დაახლოებით, 4,000 ობიექტის შემოწმებაა შესაძლებელი, სამსახურის ადამიანური რესურსები მხოლოდ განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების შემოწმებისთვისაც ვერ იქნება საკმარისი. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, საჭიროა ობიექტებს მიენიჭოს პრიორიტეტები და ამ მიზნით უნდა შემუშავდეს შესაბამისი მეთოდოლოგია.

რისკების განსაზღვრისთვის საჭირო სტატისტიკური ინფორმაცია

შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ აუდიტის პერიოდში სამსახური არ აღრიცხავდა სტატისტიკურ მონაცემებს კონკრეტულ ობიექტებში აღმოჩენილი დარღვევების რაოდენობის, სიმძიმისა და შეუსრულებელი რეკომენდაციების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ 2018 წლის 1 აგვისტოდან შემოწმებების სტატისტიკის წარმოებას ახორციელებს სამსახურის ზედამხედველობის დეპარტამენტი, მისი გამოყენება სირთულეებთან არის დაკავშირებული, რადგან შეზღუდულია ისტორიული ინფორმაციის სისრულე და ხელმისაწვდომობა.

ისტორიული ხანძრების/წაკიდებების აღრიცხვა წარმოებდა ხანძრის აღრიცხვის ბარათებით, რომელთაც 2018 წლის რეფორმამდე²¹ ავსებდა ინსპექტორი.²² ამასთანავე, ბარათებში ასახული ინფორმაციის ნაწილის მიწოდება ხორციელდება შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტერიტორიული დანაყოფებიდან, რომელიც ხანძრის შემთხვევაში ატარებს გამოძიებას და მიზეზებისა და ზარალის შესახებ ინფორმაციას აწვდის სამსახურს. სამსახურის სტრატეგიული დაგეგმვისა და ტექნოლოგიური განვითარების დეპარტამენტში ყოველთვიურად თავს იყრის შევსებული ბარათები და ხორციელდება მათი ელექტრონული სახით კონსოლიდირება.

ელექტრონული სახით კონსოლიდირებული 2016-2018 წლების ხანძრების ბაზების ანალიზის შედეგად დადგინდა, რომ გაჩენილი ხანძრების შესახებ სტატისტიკა არასრულადაა წარმოებული (იხ. ცხრილი 2).

²¹ რეფორმის შემდგომ, ინსპექტორების აღნიშნული ფუნქცია გადაეცათ მეხანძრე-მაშველებს.

²² საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 1 სექტემბრის ბრძანება №636 „ხანძრის და მისი შედეგების აღრიცხვის წესის დამტკიცების შესახებ“.



ცხრილი 2. ხანძრების პროცენტული წილი, რომელთა სტატისტიკური მაჩვენებლები არ არის შეტანილი 2016-2018 წლების მონაცემთა ბაზაში²³

მონაცემი	ხანძრების პროცენტული წილი, რომელთა სტატისტიკური მაჩვენებლები არ არის შეტანილი 2016-2018 წლების მონაცემთა ბაზაში
დაღუპვის/ტრავმირების ხელშემწყობი პირობები	84%
ხანძრის განვითარების მიზეზები	79%
ზარალის ოდენობა	64%
დაღუპვის მიზეზები	40%
ობიექტის დაქვემდებარება სახანძრო ზედამხედველობაზე	34%
ხანძრის გაჩენის მიზეზები	10%

სამსახურის განცხადებით, ინსპექტორის კომპეტენციაში არ შედის, დაადგინოს ხანძრის გაჩენის/განვითარების მიზეზები და ზარალი, რასაც ტრადიციულად შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები ახორციელებენ. თუმცა, როგორც ცხრილიდან ჩანს, ხანძრების 34%-ის შემთხვევაში, შეუვსებელია მონაცემი იმის შესახებ, ობიექტი მიეკუთვნება თუ არა ზედამხედველობას, რაც ცალსახად ინსპექტორის ვალდებულება იყო. ამასთანავე, ელექტრონულ ბაზაში ვერ ხერხდება ხანძრის ობიექტის იდენტიფიცირება, რადგან ხანძრის აღრიცხვის ბარათებიდან ელექტრონულ ბაზაში არ ხორციელდება ობიექტის დასახელებისა და მისამართის გადატანა.

არასრულად წარმოდგენილი სტატისტიკური ინფორმაცია ხელს უშლის იმ ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების ტიპის დადგენას, სადაც ხანძრები განსაკუთრებით ზარალიანია და აფერხებს კრიტიკული/სისტემური პრობლემებისა და შეუსაბამობების გამოვლენას, საპასუხო ღონისძიებების დაგეგმვის მიზნით.



3.3 ინსპექტირების რესურსების გაანგარიშება

ინსპექტირების გაანგარიშება

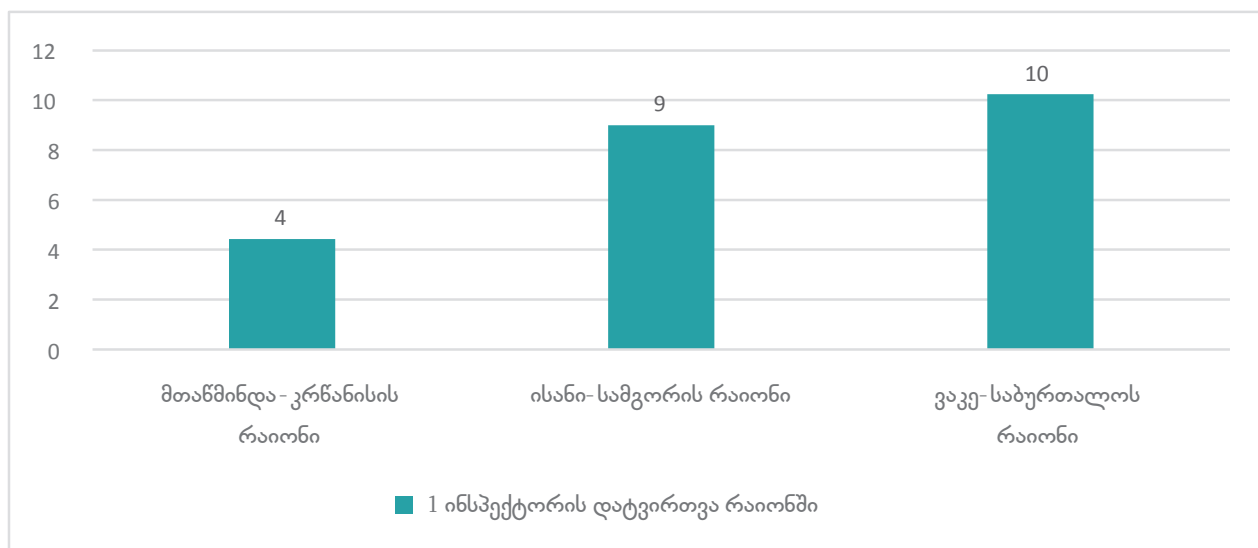
შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ტერიტორიულ ერთეულებზე ინსპექტორები არ იყვნენ გადანაწილებული ობიექტების რაოდენობის გათვალისწინებით. მაგალითად, მთაწმინდა-კრწანისის რაიონში დასაქმებული ინსპექტორების რაოდენობა 2017 წელს მეტი იყო, ვიდრე ვაკე-საბურთალოს რაიონში დასაქმებული ინსპექტორების რაოდენობა, მაშინ როცა, ამ უკანასკნელში უფრო მეტი რაოდენობის ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტია.

შერჩეულ რაიონებში, 2017 წელს, ინსპექტორების დატვირთვის მაჩვენებლის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ 1 ინსპექტორის მიერ ჩატარებული შემოწმებების საშუალო მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა თბილისის რაიონებში.

²³ აღნიშნული მაჩვენებელი არ შეიცავს ნაკიდებებს. 2016-2018 წლებში შენობა-ნაგებობებში გაჩნდა 6,036 ხანძარი.



გრაფიკი 4. რაიონების მიხედვით, 2017 წელს, საშუალოდ, ერთი ინსპექტორის მიერ ჩატარებული შემოწმებების რაოდენობა თვეში



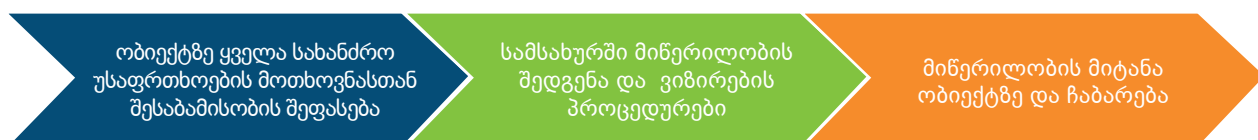
2018 წელს „სამოქალაქო უსაფრთხოების“ კანონში შეტანილი ცვლილების შემდგომ, სამსახურში განხორციელებული რეორგანიზაციის შედეგად, აღარ არსებობს რაიონულ-ტერიტორიული დაყოფა. ინსპექტორები განთავსებულნი არიან თბილისში და შემოწმებებს ატარებენ როგორც დედაქალაქში, ისე რეგიონებში. შესაბამისად, ინსპექტორებს შემოწმების ჩატარების მიზნით, უწევთ თბილისიდან რეგიონში წასვლა, რაც დამატებით დროის რესურსთანაა დაკავშირებული.

სამსახურში არ არის განსაზღვრული როგორ განაწილდება ინსპექტორებზე ობიექტები და რამდენი ინსპექტორი ივლის შემოწმებაზე (2018 წლის პირველი ნახევრის მონაცემთა მიხედვით, შემოწმებების 96%-ში ერთი ინსპექტორი იმყოფებოდა შემოწმებაზე, თუმცა სამსახურის განცხადებით, 2019 წლიდან შემოწმებაზე 2 ინსპექტორზე ნაკლები არ ივლის).

შემოწმებისთვის საჭირო დროის გაანგარიშება

სამსახურს არ აქვს განსაზღვრული კონკრეტული ტიპის ობიექტის საკონტროლო და დეტალური შემოწმებისათვის საჭირო საშუალო დრო. დეტალური შემოწმების პროცედურა საკონტროლო შემოწმებაზე გაცილებით კომპლექსურია და მოიცავს შემდეგ ეტაპებს:

სქემა 6. დეტალური შემოწმების განხორციელების ეტაპები



საკონტროლო შემოწმების შემთხვევაში, ობიექტზე ხორციელდება მინერლობაში ასახული დარღვევების შემოწმება და ადგილზე ჩაბარება, დარღვევების გამოუსწორებლობის შემთხვევაში კი, შედგება ჯარიმის ოქმი.

აღნიშნულის მიუხედავად, შერჩეული რაიონების 2017 წლის სამოქმედო გეგმების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ ინსპექტორისთვის დეტალურ და საკონტროლო შემოწმებაზე,



უმეტეს შემთხვევაში გათვლილი იყო ერთი დღე, მაშინ როდესაც, ინსპექტორები ხშირ შემთხვევაში, იმავე დროში რამდენიმე ობიექტს ამოწმებდნენ. კერძოდ, 2017 წელს ჩატარებული საკონტროლო შემოწმებების 40%-ზე მეტს ერთ დღეზე ნაკლები დასჭირდა. აღნიშნული ნორმატივის არსებობა მნიშვნელოვანია ზედამხედველობის ხარისხის უზრუნველყოფის და ადამიანური რესურსების დაგეგმვის კუთხით.



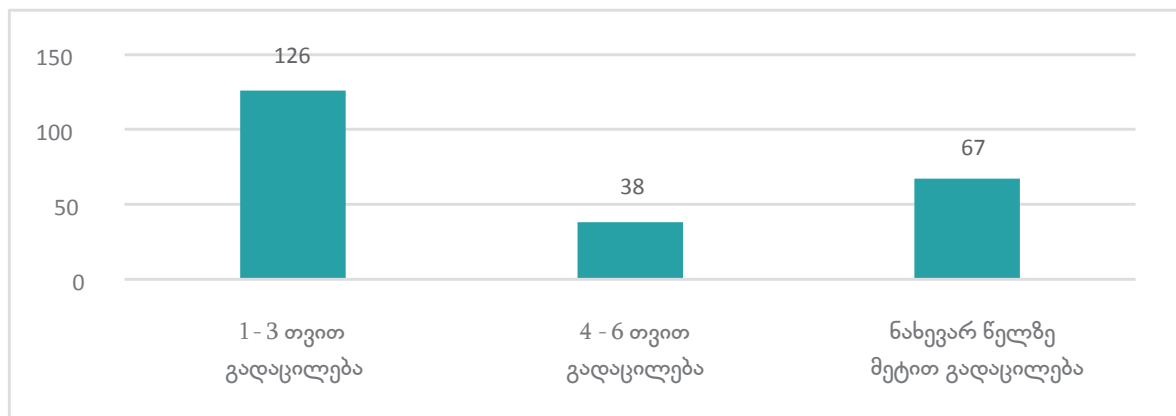
3.4 საკონტროლო შემოწმებების რაოდენობა

სახანძრო ზედამხედველობის განხორციელების დებულების მიხედვით, განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების საკონტროლო შემოწმება უნდა მოხდეს ბოლო შემოწმებიდან არა უმეტეს ერთ წელიწადში.

შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2017 წელს სამოქმედო გეგმაში შესული განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების 47%-ის (231 ობიექტი) საკონტროლო შემოწმება დაიგეგმა ბოლო შემოწმებიდან ერთი წლის ვადის გადაცილებით, რის გამოც ამ ობიექტების 80%-ში შემოწმებები დაგვიანებით ჩატარდა.

ქვემოთ მოცემულ გრაფიკში ნაჩვენებია შერჩეულ რაიონებში 2017 წლის სამოქმედო გეგმაში შესული ობიექტების რაოდენობა, გადაცდომების დიაპაზონის მიხედვით.

გრაფიკი 5. დაგვიანებით დაგეგმილი საკონტროლო შემოწმებების რაოდენობა



რეკომენდაციები:

- სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სრულად აღრიცხვის მიზნით, სამსახურმა სხვა სახელმწიფო უწყებებთან (მაგალითად, შემოსავლების სამსახური) თანამშრომლობით სისტემურად უზრუნველყოს ობიექტების სიის დაზუსტება;
- სახანძრო-ტექნიკური შემოწმებების ოპტიმალურად განხორციელების მიზნით, სამსახურმა უზრუნველყოს შემოწმებების სათანადოდ დაგეგმვა, რისთვისაც აუცილებელია შემუშავდეს შესაბამისი ობიექტების შერჩევის კრიტერიუმები, მეთოდოლოგია და ინსპექტორების ობიექტებზე განაწილების სისტემა.

4. გაჯგუდი რაკოგნდრუიბის ხარისხი

სამსახურის საქმიანობის მთავარი პროდუქტი ობიექტებისათვის შედგენილი მინერილობაა, რომელშიც ასახულია სახანძრო უსაფრთხოების დარღვევების აღმოფხვრისთვის განსახორციელებელი რეკომენდაციები.

4.1 სამსახურის მიერ გაჯგუდი რაკოგნდრუიბის გავლენა

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სახანძრო გედამხედველობას დაქვემდებარებული 32 სახანძრო-ლი ობიექტი.²⁴ ხანძრის/წაკიდების გამომწვევი მიზეზები²⁵ შედარდა იმ ნაკლოვანებებს, რომლებიც იდენტიფიცირებული იყო ინსპექტორების მიერ მოცემულ ობიექტებში ბოლო შემოწმების დროს.

32-დან 17 ობიექტში გამოვლინდა, რომ ის ნაკლოვანებები, რომლებიც დაფიქსირებულია როგორც ხანძრის/წაკიდების გამომწვევი მიზეზი, ინსპექტორებს შემოწმებისას იდენტიფიცირებული არ ჰქონდათ და შესაბამისად, მათზე არც რეკომენდაცია გაუციათ. აღნიშნული შესაძლოა ნაწილობრივ აიხსნას შემოწმებიდან ხანძრის გაჩენამდე პერიოდში მომხდარი ბუნებრივი ცვლილებებით ან შემოწმების ჩატარების შემდგომ მომხდარი ადამიანური ჩარევით. თუმცა, იმ პირობებში, როდესაც დანერგილი არ არის რეკომენდაციების სისრულისა და ხარისხის მონიტორინგის სისტემა, გემოთ მოყვანილი სტატისტიკა ხანძრის/წაკიდების მიზეზებსა და შემოწმების შედეგებს შორის სხვაობაზე (ნახევარზე მეტ შემთხვევაში) შესაძლოა იყოს რეკომენდაციების ხარისხის გაუმჯობესების აუცილებლობის ინდიკატორი.

ცხრილი 3. ობიექტების რაოდენობა, რომლებზეც არ იყო გაცემული რეკომენდაცია ხანძრის/წაკიდების გამომწვევ მიზეზებზე ან ხანძრის განვითარების ხელშემწყობ ფაქტორებზე

ხანძრის/წაკიდების გამომწვევი მიზეზი/ხანძრის განვითარების ხელშემწყობი ფაქტორი	ობიექტების რაოდენობა, რომლებზეც არ იყო გაცემული რეკომენდაცია
ავტომატური სახანძრო სიგნალიზაციის გაუმართაობა	1
ელექტრომონტაჟის მოწყობისა და ექსპლუატაციის წესების დარღვევა	9
ღუმელების მოწყობისა და ექსპლუატაციის წესების დარღვევა	7

ინსპექტორის მიერ გაჯგუდი რაკოგნდრუიბის სისრულის და ხარისხის კონტროლის მექანიზმი

როგორც 2017 წლის თათბირების ოქმების ანალიზით გამოვლინდა, მინერილობების ხარისხი ხშირად არადამაკმაყოფილებელი იყო, რის გამოსასწორებლად განყოფილების უფროსებსა და თბილისის საგანგებო სიტუაციების მართვის მთავარი სამმართველოს კურატორ-ინსპექტორებს დაევაღათ გაემკაცრებინათ კონტროლი მინერილობების ხარისხზე. მინერილობის

²⁴ შერჩევის მეთოდოლოგია. იხ. დანართი 1, პუნქტი 3.

²⁵ ხანძრის გაჩენის მიზეზი და ხანძრის განვითარების ხელშემწყობი ფაქტორი აღებულია სამსახურის მიერ მონოღებული ელექტრონული სახით კონსოლიდირებული 2016-2018 წლების ხანძრების ბაზებიდან.



ვიზირებას ახორციელებდნენ განყოფილების უფროსი და თბილისის საგანგებო სიტუაციების მართვის მთავარი სამმართველოს უფროსი. აღნიშნული კონტროლი უზრუნველყოფდა, რომ მიწერილობაში ასახული რეკომენდაციები ყოფილიყო გასაგებად შედგენილი და რეკომენდაციას საფუძველი სწორად ჰქონოდა მითითებული, თუმცა ვერ უზრუნველყოფდა იმის დადგენას, ყველა დარღვევაზე იყო თუ არა გაცემული რეკომენდაცია.

2018 წლის აგვისტოს შემდეგ, ზოგიერთი ინსპექტორი შემონგებისას ფოტოსურათების სახით აფიქსირებს დარღვევებს, თუმცა აღნიშნული არ ატარებს სისტემატურ ხასიათს და არ არის განერილი, რა როლს შეასრულებს ეს პროცესი ხარისხის კონტროლის უზრუნველსაყოფად.

ინსპექტორების კვალიფიკაციის ამაღლების პოლიტიკა

მიწერილობების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით, სამსახურს არ აქვს განერილი ინსპექტორების კვალიფიკაციის ასამაღლებელი ღონისძიებები. ინსპექტორების უმეტესობა დანიშვნამდე მეხანძრე-მაშველად მუშაობდა და ამ რანგში გავლილი აქვს ტრენინგები ტექნიკური რეგლამენტისა და სნიპ-ების შესახებ. სამსახურის განცხადებით, ინსპექტორებისთვის გამოცდილების გაზიარებისა და ხარვეზების გამოსწორების მიზნით ტარდება სამუშაო შეხვედრები, თუმცა აღნიშნული ტრენინგები/შეხვედრები არ აღირიცხება.

რეორგანიზაციის შემდგომ სამსახურში შეიქმნა სასწავლო ცენტრი, რომელიც პასუხისმგებელია სამსახურის თანამშრომლების გადამზადებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებაზე. სახანძრო ზედამხედველობის მიმართულებით ინსპექტორების კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით, სასწავლო/ტრენინგის მოდული შემუშავებული არ არის.

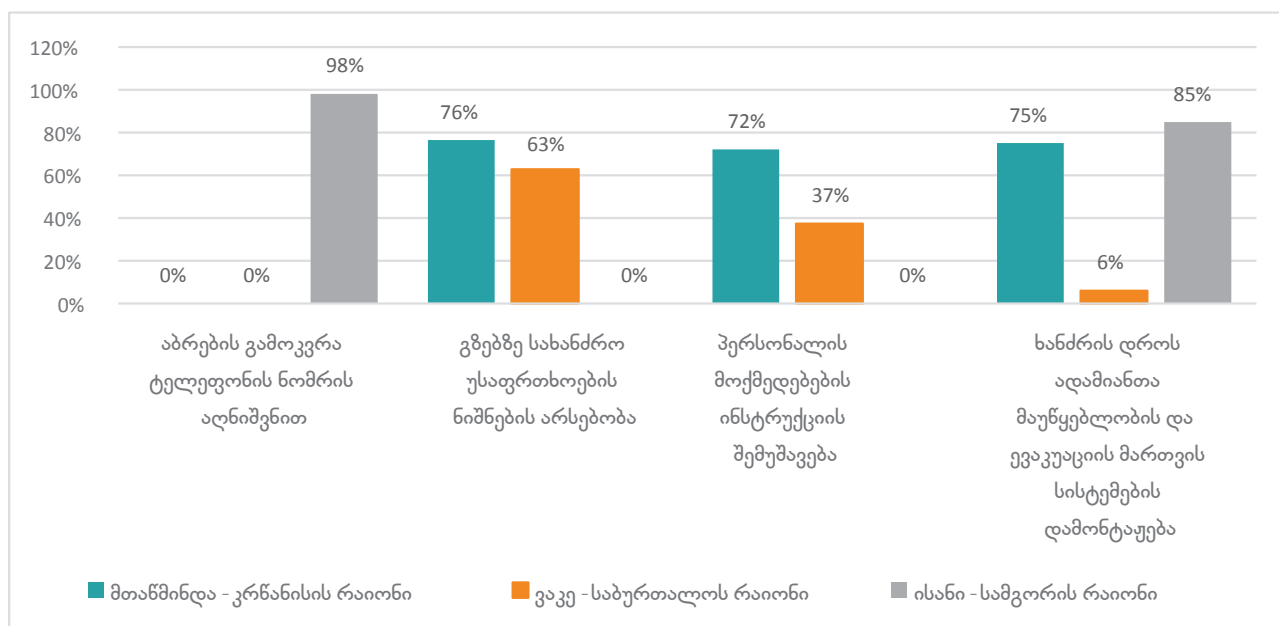
4.2 რაიონების მიხედვით გასაგები რეკომენდაციების ეფექტუროვნება

ინსპექტორების მიერ გაცემული რეკომენდაციების ერთგვაროვნების შესწავლის მიზნით, აუდიტის ჯგუფმა შერჩეულ რაიონებში შეისწავლა ტექნიკური რეგლამენტის ქვემოთ ჩამოთვლილ მოთხოვნებზე რეკომენდაციების გაცემის მაჩვენებელი:

1. აბრები **ტელეფონის ნომრით** უნდა გამოიკრას ხანძრის ჩაქრობის პირველადი საშუალებების და შიდა სახანძრო ონკანების განთავსების ადგილებში, აგრეთვე საევაკუაციო გასასვლელებთან.
2. საევაკუაციო გზებსა და გასასვლელებში განთავსებული უნდა იყოს **სახანძრო უსაფრთხოების ნიშნები**.
3. ადამიანთა მასობრივი თავშეყრის ობიექტებისათვის (50 ადამიანზე მეტი) შემუშავებულ უნდა იქნეს ხანძრის პირობებში ევაკუაციის უზრუნველყოფისათვის **პერსონალის მოქმედებების ინსტრუქცია**.
4. საგანმანათლებლო, სააღმზრდელო, სამედიცინო და სხვა საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში საჭიროა **ხანძრის დროს ადამიანთა მაუწყებლობის და ევაკუაციის მართვის სისტემების დამონტაჟება**.



გრაფიკი 6. შერჩეული რეკომენდაციების გაცემის მაჩვენებელი რაიონების მიხედვით²⁶



როგორც გრაფიკიდან ჩანს, სამივე რაიონს რეკომენდაციის გაცემის განსხვავებული მაჩვენებელი ჰქონდა, ხოლო კონკრეტული რეკომენდაცია ზოგ რაიონში საერთოდ არ გაიცემოდა. მაგალითად, №1 რეკომენდაცია არ გაიცემოდა მთაწმინდა-კრწანისის და ვაკე-საბურთალოს რაიონში, ხოლო №3 – ისანი-სამგორის რაიონში. აღსანიშნავია, რომ კონკრეტულ მოთხოვნაზე რეკომენდაციის არარსებობა პირდაპირ არ მიუთითებს, რომ ინსპექტორებმა თავი შეიკავეს კონკრეტული საკითხის შესწავლისგან. მაგალითად, №2 რეკომენდაცია არ გაიცემოდა ისანი-სამგორის რაიონში, თუმცა ამ რაიონში შემოწმებების 85%-ში გაიცა რეკომენდაცია №4, რომლის ერთ-ერთი ნაწილია №2 რეკომენდაცია.

რეკომენდაციების არაერთგვაროვნად გაცემის ერთ-ერთ მიზეზს წარმოადგენდა ის, რომ ინსპექტორებს შემოწმებისას არ ჰქონდათ ამ პროცესში გამოსაყენებელი შიდა სამუშაო დოკუმენტები. მაგალითად, მათთვის არ იყო შემუშავებული **შემოწმების პროცესში შესავსები ფორმა** ყველა ტიპის ობიექტისთვის, რომელიც გააერთიანებდა სახანძრო უსაფრთხოების ყველა მნიშვნელოვან მოთხოვნას.

რეფორმის შემდგომ, პროექტის სახით შემუშავდა შემოწმების პროცესში შესავსები ფორმა,²⁷ თუმცა აღნიშნული ფორმა დამტკიცებული არ არის და არ გამოიყენება პრაქტიკაში.

²⁶ მონაცემები დათვლილია 2018 წლის პირველი ნახევრის დეტალური მიწერილობების ანალიზის მიხედვით.

²⁷ მხოლოდ საგანმანათლებლო და სამედიცინო დანიშნულების ობიექტებისათვის.

მოქალაქის უპოვნობის დროს შესავსები ფორმის გაგებით

სსიპ – სურსათის ეროვნულ სააგენტოს შემუშავებული აქვს შემოწმების დროს შესავსები ფორმა, რომელიც მოიცავს სხვადასხვა საკითხის მიმართ მოთხოვნებს. მოთხოვნები კონკრეტულადაა ჩაშლილი და ინსპექტორს უნევს თითოეული მოთხოვნის მიმართ იმის განსაზღვრა, დაკმაყოფილებულია ის თუ არა. ქვემოთ მოცემულია ერთ-ერთი საკითხის მიმართ ობიექტის მოთხოვნების ნაწილი:

9.	მოთხოვნები იმ სათავეს მიმართ, სადაც ხორციელდება სურსათის/ ცხოველის საკვების წარმოება ან/და გადამამუშავება	შეესაბამება	არ შეესაბამება	არ შეეს შენიშვნა (უარყოფითი შედეგის შემთხვევაში დასაბუთება) აბამება	მითითებები
9.1	შესასვლელები მოწყობილია ისე, რომ გამოირიცხოს საწარმოში სურსათის/ ცხოველის საკვების რაიმე სახით დაბინძურება				
9.2	იატაკი: ადვილად გასაწმენდია; საჭიროების შემთხვევაში, იძლევა დეზინფიცირების საშუალებას; ნაყალბაუმტარია; შენთვის უნარის არმქონეა; ირეცხება; დამზადებულია არატოქსიკური მასალისაგან; იძლევა ადეკვატური დრენაჟის საშუალებას.				

გარდა ზემოაღნიშნულისა, სამსახურს არ აქვს შემუშავებული სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების ერთიანი კონსოლიდირებული სტანდარტი, რომელიც გააერთიანებს სახანძრო უსაფრთხოების ყველა მოთხოვნას სხვადასხვა ფუნქციონალური დანიშნულების ობიექტისათვის. კერძოდ, ტექნიკური რეგლამენტი მოიცავს სახანძრო უსაფრთხოებისთვის ზოგად მოთხოვნებს სხვადასხვა ფუნქციონალური დანიშნულების ობიექტებისათვის, თუმცა არ ფარავს ყველა მნიშვნელოვან საკითხს,²⁸ რის გამოც ინსპექტორები, ქართული კანონმდებლობის გარდა, შემოწმებისას იყენებენ საქართველოში სამოქმედოდ დაშვებულ სნიპ-ებს, რომლებიც ქართულად ნათარგმნი არ არის.

²⁸ მაგალითად, ტექნიკურ რეგლამენტში არ არის აღწერილი კონკრეტული ტიპის ობიექტისათვის რა სახის სახანძრო სიგნალიზაცია, ხანძრის ავტომატური ჩაქრობის დანადგარები, ხანძრის დროს ადამიანთა მაუწყებლობის და ევაკუაციის მართვის სისტემებია საჭირო.



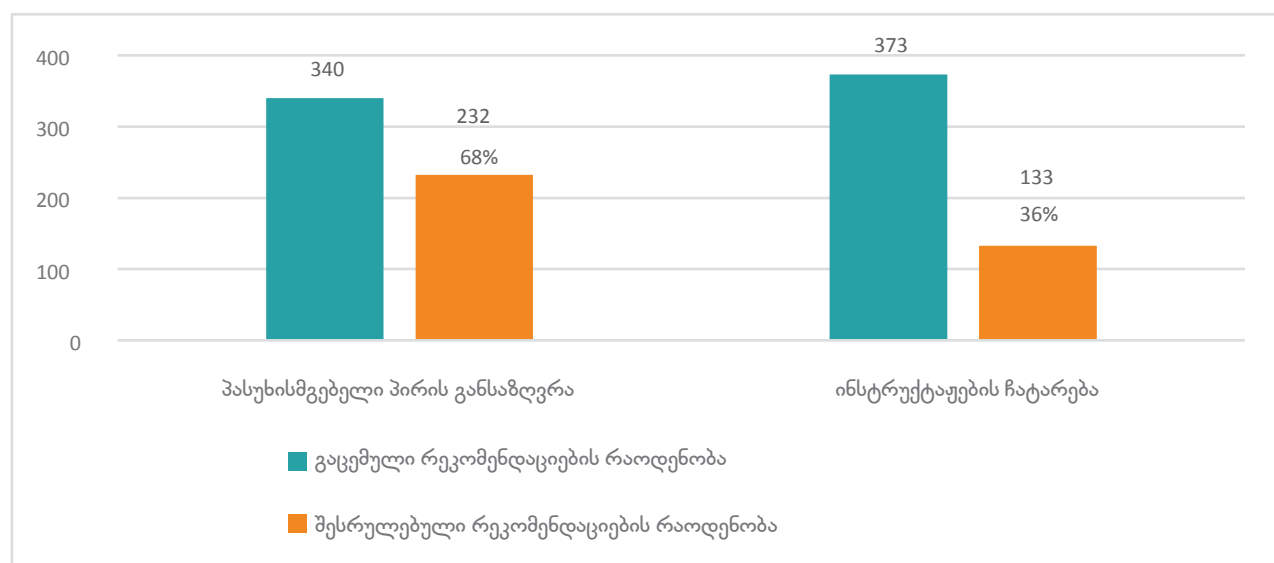
4.3 ხანძარზე რეაგირების უნარის გაუმჯობესების მიზნით გაცემული რეკომენდაციები

შენობებში სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების შესრულება არ არის ხანძრისგან დაცულობის 100%-იანი გარანტი. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია შენობაში მყოფ ადამიანებს ჰქონდეთ ხანძარზე დროული რეაგირების უნარი. ტექნიკური რეგლამენტი ხანძრებზე რეაგირების უნარების გაუმჯობესების მიზნით, შეიცავს შემდეგ მოთხოვნებს:

1. ობიექტის ხელმძღვანელის ან სახანძრო უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი პირის მიერ თანამშრომლებისათვის ხანძარსა და სხვა საფრთხეების შესახებ ინსტრუქტაჟის ჩატარება.

შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ობიექტების უმეტესობას პასუხისმგებელი პირი განსაზღვრული არ ჰყავდა, შესაბამისად, ობიექტებში ინსტრუქტაჟი არ ტარდებოდა. ინსპექტორების მიერ აღნიშნულ დარღვევებზე რეკომენდაციების გაცემის შემდგომ, ობიექტების უმეტესობამ შეასრულა მხოლოდ პასუხისმგებელი პირის განსაზღვრაზე გაცემული რეკომენდაცია.

გრაფიკი 7. 2017 წელს პასუხისმგებელი პირის განსაზღვრასა და ინსტრუქტაჟის ჩატარებაზე გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი



აღნიშნულის შესაძლო მიზეზია ობიექტების მიერ პასუხისმგებელი პირების სახანძრო უსაფრთხოების საკითხებში გადამზადების ვალდებულების არარსებობა. ამასთანავე, სამსახურს კონკრეტული ტიპის ობიექტებისათვის არ გაუზიარებია მის მიერ შემუშავებული სასწავლო პროგრამა (სასწავლო პროგრამა პროექტის სახითაა შემუშავებული სამსახურში), ამიტომ პასუხისმგებელ პირებს შესაძლოა არ გააჩნდეთ საჭირო ცოდნა იმისათვის, რომ თვითონ ჩაატარონ ტრენინგები ობიექტში დასაქმებული თანამშრომლებისათვის.



2. ხანძრის პირობებში ევაკუაციის მიზნით პერსონალის მოქმედებების გავარჯიშება.

შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ინსპექტორები რეკომენდაციას გასცემდნენ პერსონალის მოქმედებების ინსტრუქციის შემუშავებაზე, თუმცა 2017 წელს და 2018 წლის პირველ ნახევარში შერჩეულ რაიონებში ინსტრუქციაში მოცემული მოქმედებების პრაქტიკულ გავარჯიშებაზე რეკომენდაცია არ გაიცემოდა.²⁹ საცდელი ევაკუაციების ჩატარება საერთაშორისოდ აღიარებული პრაქტიკაა სხვა ქვეყნებში, რაც საქართველოში არ ხორციელდებოდა, გარდა სააღმზრდელო და საგანმანათლებლო დაწესებულებებისა (სადაც თვითონ სამსახური ახორციელებდა სიმულაციურ ვარჯიშებს).

3. საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებებში ობიექტების მოსწავლეებისთვის მეცადინეობების ჩატარება სახანძრო უსაფრთხოების წესების შესასწავლად სპეციალურად შემუშავებული პროგრამით.

2017 წელს და 2018 წლის პირველ ნახევარში სამსახური არ გასცემდა რეკომენდაციას საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებების მიმართ, რომ ჩატარებინათ მეცადინეობები მოსწავლეებისათვის, თუმცა, სამსახური თავისი რესურსებით თვითონ ატარებს სწავლებებს ზემოთ აღნიშნულ დაწესებულებებში. კერძოდ, პროგრამა „უსაფრთხოების 10 გაკვეთილის“ ფარგლებში, ქ. თბილისის საჯარო სკოლებში, 2017 წელს ჩატარდა 252 გაკვეთილი – 19 საჯარო სკოლაში. აგრეთვე პროგრამის ფარგლებს გარეთ სიმულაციური ვარჯიშები 4 ბაღსა და 1 სკოლაში ჩატარდა. ამასთანავე, სამსახურის დახმარებით ხორციელდება თანამშრომლების ტრენინგი და იქმნება საგანგებო შტაბები.³⁰

რეკომენდაციები:

- ობიექტის სახანძრო-ტექნიკური შემოწმების შედეგად, სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების ყველა მნიშვნელოვანი დარღვევის აღმოფხვრის მიზნით, საჭიროა სამსახურმა:
 - ▶ მეთოდოლოგიურად გამართოს სახანძრო-ტექნიკური შემოწმების პროცესი, მათ შორის, შეიმუშაოს ერთიანი სტანდარტი და შემოწმების პროცესში ინსპექტორების მიერ შესავსები ფორმა;
 - ▶ შეიმუშაოს ინსპექტორების კვალიფიკაციის ამაღლების პოლიტიკა და ტრენინგების მოდული;
 - ▶ დანერგოს ინსპექტორების საქმიანობის ხარისხის კონტროლის სათანადო მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს გაცემული რეკომენდაციების სისრულისა და ხარისხის შემოწმებას.

²⁹ 2017 წელს რეკომენდაცია გაიცა მხოლოდ 9 ობიექტისთვის, 2018 წელს კი – 17 ობიექტისთვის.

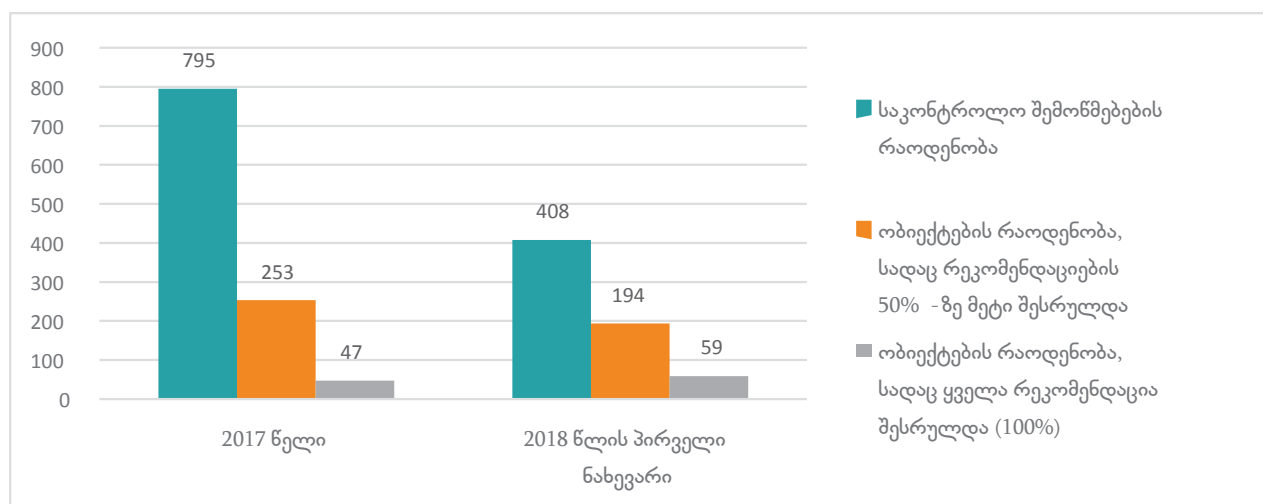
³⁰ 2017 წელს შეიქმნა 26 სკოლასა და ბაღში.



5. გახეხილი ჩაკონტროლის შესრულების უზრუნველყოფა

2017 წელს და 2018 წლის პირველ ნახევარში ჩატარებული საკონტროლო შემოწმებების ანალიზის შედეგად დადგინდა, რომ სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი დაბალი იყო, რაც შეიძლება უკავშირდებოდეს როგორც სამსახურის მხრიდან აღსრულების მექანიზმების ნაკლებობას, ასევე არსებული მექანიზმების გამოუყენებლობას. ქვემოთ მოცემულია რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი შერჩეულ რაიონებში:

გრაფიკი 8. რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი 2017 წელს და 2018 წლის პირველ ნახევარში



5.1 აჩვენებული საწესრიგის სისტემა

2018 წლის 1 ნოემბრამდე სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების დარღვევისთვის განსაზღვრული ჯარიმები იყო არაარსებითი ოდენობის³¹ და ვერ უზრუნველყოფდა, სტიმული შექმნილიყო კომპანიების მხრიდან ხარჯებთან დაკავშირებული რეკომენდაციების შესრულებისთვის.

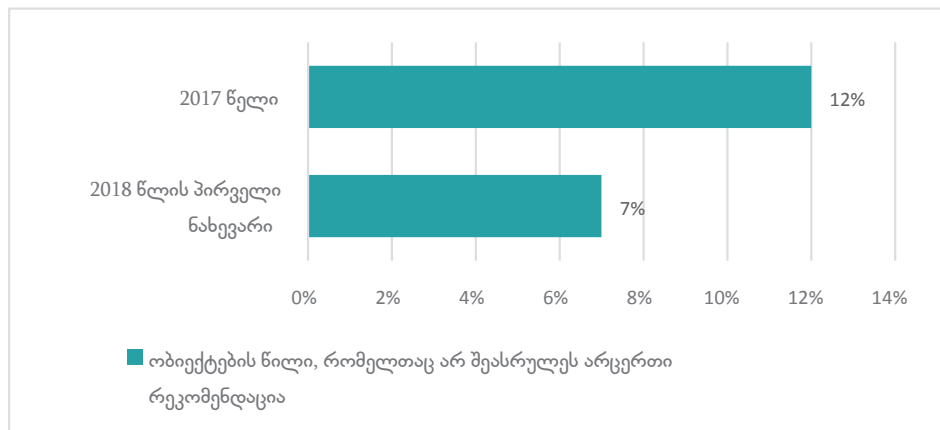
2018 წლის 1 ნოემბრიდან, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შესული ცვლილებების მიხედვით, ჯარიმის მინიმალური ოდენობა – 300 ლარი, ხოლო მაქსიმალური ოდენობა 10,000 ლარია.

აღსანიშნავია, რომ ჯარიმის ოდენობა არ არის დიფერენცირებული გამოუსწორებელი დარღვევების რაოდენობის მიხედვით, რაც სტიმულს აძლევს ობიექტებს, რომ იმ შემთხვევაში, თუ ვერ განახორციელებენ ერთი რეკომენდაციის შესრულებას, არ შეასრულონ არც დანარჩენი. ქვემოთ მოცემული გრაფიკი აჩვენებს იმ ობიექტების წილს, რომელთაც არ შეასრულეს არცერთი რეკომენდაცია.

³¹ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 1984 წელი.



გრაფიკი 9. ობიექტების წილი, რომელთაც არ შეასრულეს არც ერთი რეკომენდაცია



გარდა ამისა, ჯარიმა არ არის დიფერენცირებული ობიექტის სიდიდის მიხედვით. მაგალითად, მცირეშემოსავლიანი ობიექტი შეიძლება დაჯარიმდეს იმავე ოდენობით, როგორც მსხვილი ობიექტი.

5.2 სამსახურის მხრიდან ჩაბიძგების მექანიზმების გამოყენება

ოპიკუის დაჯარიმება სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების დარღვევებისთვის

სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების დარღვევებზე სამსახურის რეაგირების ერთ-ერთი მთავარი მექანიზმის – ობიექტების დაჯარიმების მოთხოვნა ძალაში შევიდა 2016 წლის პირველი იანვრიდან. აღნიშნული პერიოდისთვის სახანძრო-ტექნიკური შემოწმებები ახალი დაწყებული იყო და სამსახური უმეტესად მუშაობდა ობიექტების სიის დაზუსტებაზე.

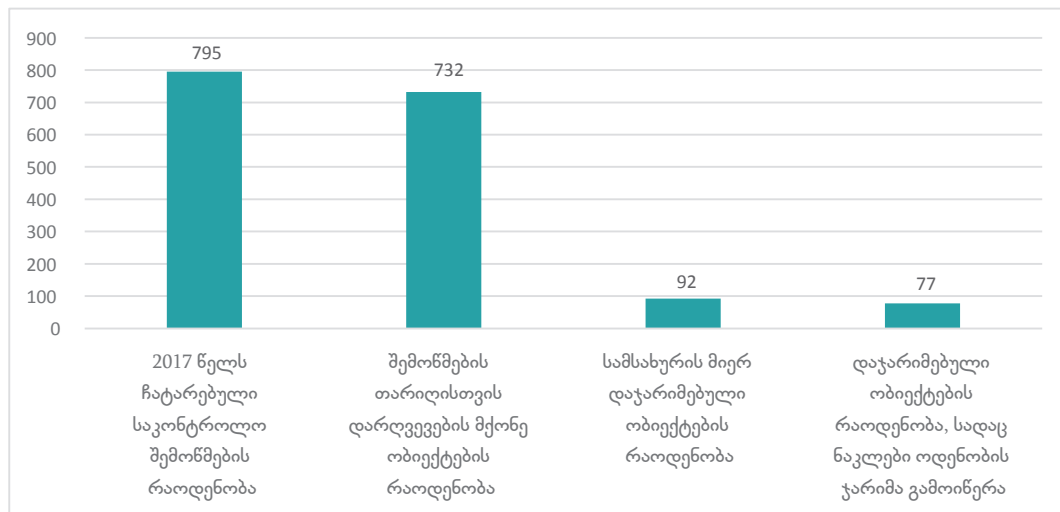
საწყის ეტაპზე სამსახურმა ვერ განახორციელა დაჯარიმების პროცესის სათანადოდ ორგანიზება და აღნიშნულთან დაკავშირებით ინსპექტორებთან კომუნიკაცია (თათბირის ოქმების მიხედვით, თბილისის მთავარ სამმართველოში ობიექტის დაჯარიმებასთან დაკავშირებული პირველი კონსულტაცია გაიმართა 2017 წლის აპრილში).

სამსახურის განცხადებით, საქართველოსთვის ჯერ კიდევ ახალი იყო სახანძრო უსაფრთხოების საკითხები და სადამსჯელო მიდგომაზე მეტად საჭიროებდა ობიექტებში აღნიშნული მიმართულებით ცნობიერების ამაღლებაზე მუშაობას. ამის გამო, სამსახურს გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ლიბერალური მიდგომა ჰქონდა ობიექტების მიმართ და დაჯარიმება დაიწყო 2017 წლის მეორე ნახევარში, ისიც მხოლოდ ობიექტების ნაწილში. ამასთანავე, ხშირ შემთხვევაში, დაჯარიმება ხორციელდებოდა ჯარიმის მინიმალური ოდენობით.³²

გრაფიკი №10 აჩვენებს 2017 წელს შერჩეულ რაიონებში დარღვევების მქონე ობიექტების და სამსახურის მიერ დაჯარიმებული ობიექტების რაოდენობას.

³² საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიხედვით, სახდელი ორგანიზაციას დაედება იმ სანქციის ფარგლებში, რომელიც დაწესებულია უფრო სერიოზული დარღვევებისათვის.

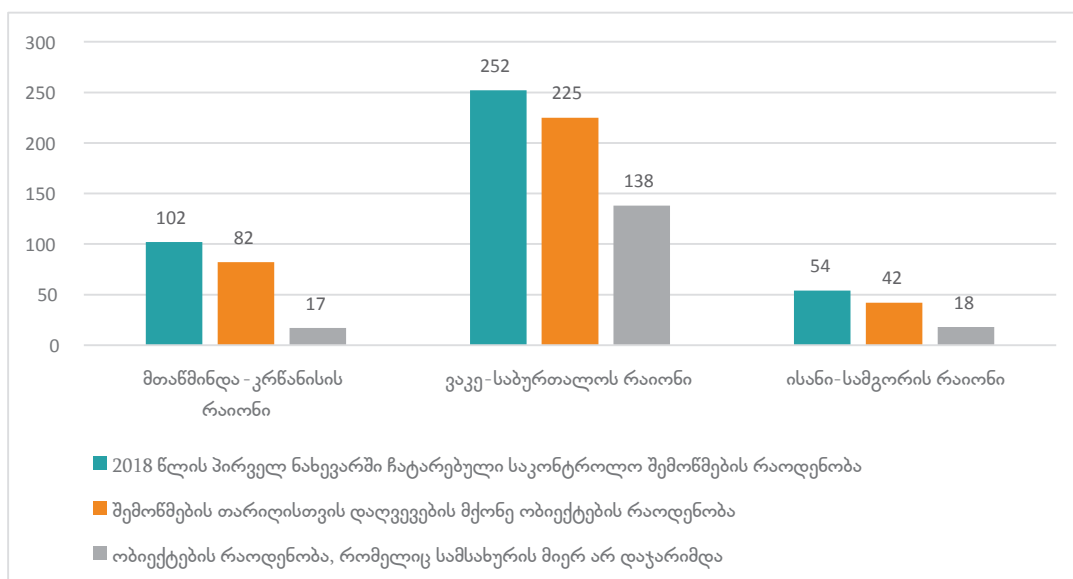
გრაფიკი 10. დარღვევების მქონე ობიექტების და სამსახურის მიერ დაჯარიმებული ობიექტების რაოდენობა 2017 წელს



შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2017 წელს ყველა დარღვევის მქონე ობიექტის დაჯარიმების და ჯარიმების სწორი ოდენობის გამოწერის შემთხვევაში, კერძო ორგანიზაციების მიერ სახაზინო სამსახურში დამატებით ჩაირიცხებოდა, დაახლოებით, 50 ათასი ლარი.

2018 წლის პირველი ნახევრის ანალიზის მიხედვით დადგინდა, რომ სამსახურმა უფრო აქტიურად დაიწყო დაჯარიმების მექანიზმის გამოყენება. მიუხედავად ამისა, ჯარიმა არ დაკისრებია ყველა იმ ობიექტს, სადაც დარღვევები შესაბამისი პერიოდისთვის ვერ გამოსწორდა. ამასთანავე, დაჯარიმების პრაქტიკა განსხვავებულია შერჩეულ სამ რაიონში, რაც ნათლად ჩანს ქვემოთ განთავსებულ გრაფიკში.³³

გრაფიკი 11. შემოწმების თარიღისთვის დარღვევების მქონე ობიექტების რაოდენობა და დაუჯარიმებული ობიექტების რაოდენობა 2018 წლის პირველ ნახევარში



³³ ობიექტების რაოდენობას, რომლებიც არ დაჯარიმდა, გამოკლებული აქვს ისეთი დაუჯარიმებელი ობიექტების რაოდენობა, რომელთა შესახებ წარმოდგენილი ახსნაც მისაღებია: ობიექტი გადადიოდა სხვა მისამართზე, მიმდინარეობდა სარემონტო სამუშაოები და სხვ.



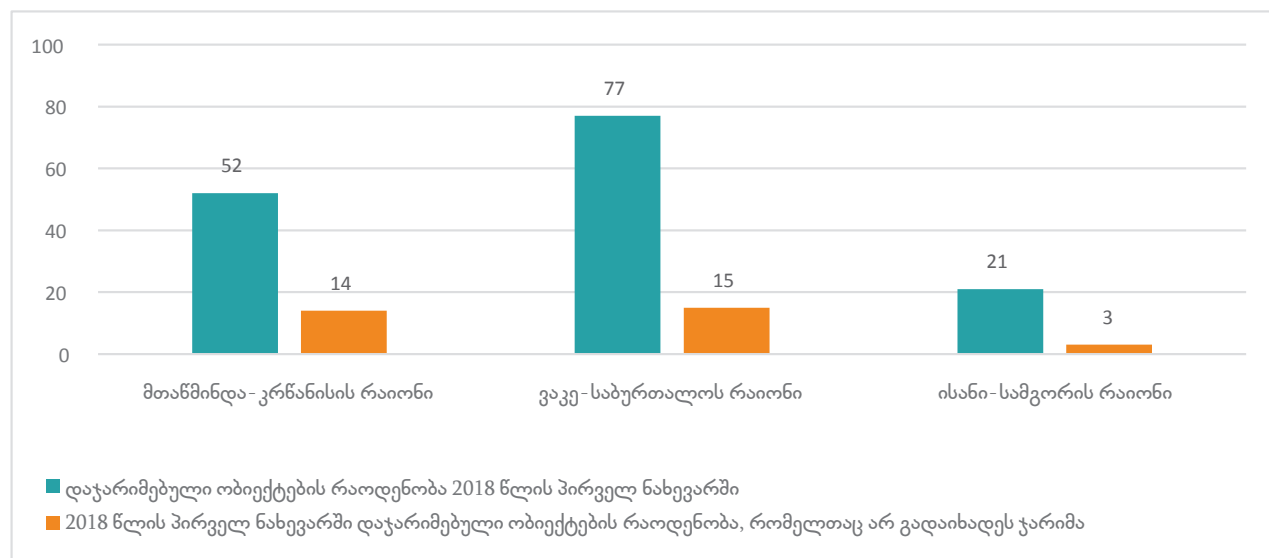
როგორც გრაფიკიდან ჩანს, ინსპექტორების მიერ 2018 წლის პირველ ნახევარში განხორციელებული შემოწმებების შედეგად არ დაჯარიმდა 173 ობიექტი. სამსახურის განცხადებით, ამ ობიექტების ნაწილი არ დაჯარიმდა, რადგან რეკომენდაციის შესრულება ობიექტის მიერ დაწყებული იყო (22 ობიექტი), ან ობიექტი წერილით ითხოვდა ვადების გაგრძელებას (19 ობიექტი). აღსანიშნავია, რომ მითითებული მიზეზების გამო, ჯარიმის გამოუწერლობის შემთხვევა არ არის გათვალისწინებული სახანძრო ზედამხედველობის განხორციელების დებულებასა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში.

სამსახურში არ არის ჩამოყალიბებული შიდა კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ინსპექტორების მიერ კანონმდებლობით განსაზღვრული რეაგირების მექანიზმების ეფექტიანად ამოქმედებას. ინსპექტორებს არ აქვთ ვალდებულება, მოხსენებით ბარათებში მითითონ იმ მიზეზებზე, რის გამოც არ დაჯარიმდა შესაბამისი უწყება/დანესებულება.

ჯარიმების გადახდის კონსოლის მუქანიზმები

საკითხის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2018 წლის პირველ ნახევარში დაჯარიმებული ობიექტების ნაწილს ჯარიმები არ გადაუხდია. გრაფიკში მოცემულია შერჩეულ რაიონებში დაჯარიმებული ობიექტების რაოდენობა და ჯარიმების გადახდის მდგომარეობა.

გრაფიკი 12. ჯარიმების გადახდის მაჩვენებელი 2018 წლის პირველ ნახევარში დაჯარიმებული ობიექტებისათვის



სამსახურს არ აქვს დაჯარიმებული ობიექტების მიერ ჯარიმების გადახდის კონტროლის მექანიზმები. აუდიტის პერიოდში სამსახურს არ მოუთხოვია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურიდან ჯარიმების ჩარიცხვების შესახებ ინფორმაცია, შესაბამისად, არ მიუმართავს სსიპ – აღსრულების ეროვნული ბიუროსთვის.

საქმიანობის მთლიანად ან ნაწილობრივ შეჩერება რეაგირების მძიმე ფორმაა, რადგან აჩერებს ობიექტის ეკონომიკურ საქმიანობას და აკარგვინებს მას შემოსავალს.



სამსახურს 2017 წელს ერთხელაც არ მიუმართავს სასამართლოსთვის შენობა-ნაგებობების, სა-
წარმოო უბნის, სათავსოს ექსპლუატაციის ან სამუშაოს ჩატარების მთლიანად ან ნაწილობრივ
შეჩერების მოთხოვნით. 2018 წელს საქმიანობა დროებით შეუჩერდა მხოლოდ ერთ ობიექტს.

აღსანიშნავია, რომ სახანძრო ზედამხედველობის განხორციელების დებულების მიხედვით, სა-
სამართლოსთვის მიმართვის საფუძველია ტექნიკური რეგლამენტების, სახანძრო უსაფრთხო-
ების და ტექნიკური რეგულირების სხვა დოკუმენტების მოთხოვნების დარღვევა ან/და მათი
შეუსრულებლობა, რაც ქმნის ხანძრის გაჩენის საშიშროებას ან/და ემუქრება ადამიანთა უსაფ-
რთხოებას, თუმცა რომელი შეუსაბამოა კრიტიკული, დებულებაში განხილული არ არის. შე-
საბამისად, საკანონმდებლო ბაზა აღნიშნულ საკითხთან მიმართებით ზოგადია და მთლიანად
მინდობილია ინსპექტორის პროფესიულ მსჯელობას.

იქიდან გამომდინარე, რომ სასამართლოსთვის საქმიანობის შეჩერების მოთხოვნით მიმართ-
ვა რეაგირების მძიმე ფორმაა, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ჯარიმის აღნიშნული ფორმის გა-
მოყენებისას ინსპექტორის მეთოდოლოგიურ მხარდაჭერას.

5.3 საჯარო დაწესებულებაში დაჩაგრულების აღმოფხვრის გზები

2017 წელს შემოწმებული, ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების დაახლოებით
40%-ს წარმოადგენდა სახელმწიფო ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის
ორგანოების საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობები (მათ შორის, სკოლები, ბაღები, სამი-
ნისტროების, სსიპ-ების შენობა-ნაგებობები და სხვ.).

აღნიშნული ობიექტების, დაახლოებით, 90%-ის შეუსრულებელი რეკომენდაციები იყო საევა-
კუაციო გზების, საევაკუაციო და ავარიული გასასვლელების, სახანძრო სიგნალიზაციის, ხანძ-
რის დროს ადამიანთა მაუწყებლობის სისტემებისთვის დადგენილი სახანძრო უსაფრთხოების
მოთხოვნების აღმოსაფხვრელად გაცემული რეკომენდაციები.³⁴

იმ მიზნით, რომ აღნიშნულ საჯარო ობიექტებში დროულად აღმოიფხვრას დარღვევები, საჭი-
როა შესაბამისი სამინისტრო/თვითმმართველი ერთეული ფლობდეს ინფორმაციას მის დაქ-
ვემდებარებულ უწყებებში არსებული სისტემური დარღვევების და უპირველესად გასათვალის-
წინებელი რეკომენდაციების შესახებ.

სამსახურის მიერ სისტემურ ხარვეზებზე ოფიციალური წერილი გაიგზავნა მხოლოდ თბილისის
მერიაში – ბაღებში არსებულ დარღვევებთან და საქართველოს განათლების, მეცნიერების,
კულტურისა და სპორტის სამინისტროში – სკოლებში არსებულ დარღვევებთან დაკავშირებით.
სხვა სამინისტროებსა და თვითმმართველ ერთეულებთან აუდიტის პერიოდში სისტემურ დარ-
ღვევებზე კომუნიკაცია არ განხორციელებულა.

რეკომენდაციები:

- ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სანქცირების სისტემის ეფექტიანად
ფუნქციონირებისთვის, სამსახურმა შეიმუშაოს სათანადო კონტროლის მექანიზმი, რომ-
ლის მეშვეობით, კანონმდებლობის შესაბამისად, დაჯარიმდება სახანძრო უსაფრთხოების
მოთხოვნების დარღვევების მქონე ყველა ობიექტი და მოხდება ჯარიმების ამოღება.

³⁴ ანალიზი გაცემებულია 2017 წელს შერჩეულ რაიონებში ჩატარებული საკონტროლო შემოწმების შედეგებზე
დაყრდნობით.



დასკვნა

აუდიტის შედეგებზე დაყრდნობით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიიჩნევს, რომ შენობა-ნაგებობებში სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად სსდ – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურს აქვს გაუმჯობესების პოტენციური შემდეგი მიმართულებებით:

- ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სიმრავლის განსაზღვრისას, სხვა სახელმწიფო უწყებებთან (მაგალითად, შემოსავლების სამსახური) თანამშრომლობა საშუალებას მისცემს სამსახურს, იქონიოს უკეთესი და რეგულარულად განახლებადი ინფორმაცია შესამოწმებელი ობიექტების შესახებ;
- გაზრდილი ობიექტების რაოდენობისა და შემცირებული ადამიანური რესურსების პირობებში, ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების რისკზე დაფუძნებული შერჩევა ხელს შეუწყობს სამსახურს ინსპექტირებისთვის საჭირო რესურსები გადაანაწილოს პროდუქტიულად. ამ მიზნით მნიშვნელოვანია, მოხდეს შემოწმებისთვის საჭირო დროის გაანგარიშება და შემუშავდეს: ობიექტების შერჩევის კრიტერიუმები, შესაბამისი მეთოდოლოგია და ინსპექტორების ობიექტებზე განაწილების სისტემა;
- ინსპექტორების კვალიფიკაციის ამაღლებაზე სისტემატურად მუშაობა, მათ მიერ გაცემული რეკომენდაციის მონიტორინგის მექანიზმების შემუშავება და შემოწმების პროცესის მეთოდოლოგიურად გამართვა, ხელს შეუწყობს გაცემული რეკომენდაციების ხარისხის გაუმჯობესებას და უზრუნველყოფს ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ ობიექტებში მნიშვნელოვანი დარღვევების აღმოფხვრას;
- დარღვევების მქონე ობიექტების დაჯარიმებისა და ჯარიმების ამოღების კონტროლის სათანადო სისტემის შემუშავება, ხელს შეუწყობს სამსახურს ეფექტიანად წარმართოს სანქციონების პროცესი და უზრუნველყოს ჯარიმების გადახდის მონიტორინგი. ეს უკანასკნელი შექმნის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების უკეთესი ხარისხით შესრულების წინაპირობებს.



ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა:

საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“, 2014 წელი;
საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“, 2018 წელი;
საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 1984 წელი;
საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, 2010 წელი;
საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება №370 „სახანძრო უსაფრთხოების წესებისა და პირობების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“;
საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება №371 „საქართველოში სახელმწიფო სახანძრო და სამოქალაქო უსაფრთხოების ზედამხედველობის განხორციელების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“;
საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 იანვრის დადგენილება №41 „ტექნიკური რეგლამენტის „შენობა-ნაგებობის უსაფრთხოების წესების“ დამტკიცების თაობაზე“;
საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის დადგენილება №57 „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“;
საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 24 მარტის დადგენილება №138 „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტოს მიერ სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში სამუშაოების შესრულების და მომსახურების გაწევის სახეებისა და საფასურის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“;
საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 31 ივლისის დადგენილება №387 „საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“;
საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 1 სექტემბრის ბრძანება №636 „ხანძრის და მისი შედეგების აღრიცხვის წესის დამტკიცების შესახებ“.

სახელმძვანელოები და პუბლიკაციები:

Swedish Rescue Service Agency - Prevention of fires and other incidents, report and recommendations, 2003.

ვებგვერდები:

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი: www.geostat.ge

Georgian Yellow Pages-ის ვებგვერდი: www.yell.ge

ნაციონალური სახანძრო დაცვის ასოციაცია (NFPA - National Fire Protection Association): www.nfpa.org



დანართი

დანართი 1. აუდიტის კითხვაზე პასუხის გასაცემად ჩატარებული პროცედურები

1. აუდიტის ჯგუფმა ანალიზის ჩატარების მიზნით გააერთიანა სამსახურის მიერ მოწოდებული 2017 წლის 1,216 და 2018 წლის პირველი ნახევრის 633 დეტალური და საკონტროლო მინეროლობა შემდეგი პუნქტების მიხედვით:

- მინეროლობის ნომერი;
- შემონმების სახეობა;
- შემონმებაზე შესული ინსპექტორები;
- დეტალური და საკონტროლო შემონმების თარიღები;
- გაცემული და შესრულებული რეკომენდაციების რაოდენობა.

აღნიშნული ინფორმაცია შედარდა შერჩეული რაიონების სამოქმედო გეგმებს, სადაც მოცემულია ინფორმაცია შემონმების სახეობის, ობიექტის ტიპის და შემონმების ჩატარების თარიღის შესახებ. ამასთანავე, შეირჩა რეკომენდაციები და დადგინდა მათზე გაცემის და შესრულების მაჩვენებლები.

აღნიშნული რეკომენდაციებია: სახანძრო სიგნალიზაციასა და მაუწყებლობის სისტემასთან, სა-ევაკუაციო გასასვლელებთან, ხანძრის ჩაქრობის პირველად საშუალებებთან, წყალმომარაგებასთან, ელექტროდანადგარებთან დაკავშირებული და ხანძრის გაჩენის შემთხვევაში მოსახლეობის რეაგირების უნარების გაუმჯობესებაზე მიმართული რეკომენდაციები.

აღნიშნულ ინფორმაციასთან ერთად აუდიტის ჯგუფმა გააერთიანა ჯარიმებთან დაკავშირებული ინფორმაცია, კერძოდ, ჯარიმის გამოწერის თარიღი და ჯარიმის ოდენობა. აღნიშნულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, აუდიტის ჯგუფმა დაითვალა შემდეგი მაჩვენებლები:

- საკონტროლო შემონმების ჩატარების დროულობა;
- ინსპექტორების დატვირთვა;
- სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კუთვნილი შენობების წილი;
- განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების წილი;
- გამოვლინდა ისეთი რეკომენდაციები, რომლებიც არ გაიცემოდა ზოგიერთ შერჩეულ რაიონში;
- რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი, მათ შორის, ხშირად გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი;
- შეუსრულებელი რეკომენდაციის მიხედვით განისაზღვრა ობიექტისათვის გამოსაწერი ჯარიმის ოდენობა და სხვ.



2. ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების სიის სისრულის შემოწმების მიზნით, აუდიტის ჯგუფმა ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტებიდან შეარჩია სააღმზრდელო, სპორტული, სამედიცინო დანიშნულების შენობები და გასართობ-დასასვენებელი ცენტრები და ობიექტების შესახებ ინფორმაცია მოიძია ვებგვერდზე: yell.ge – ვაკე-საბურთალოს, ისანი-სამგორისა და მთაწმინდა-კრწანისის რაიონებისათვის. მოძიებული ობიექტების მონაცემები შედარდა შერჩეული რაიონების სამოქმედო გეგმებსა და მიწერილობების ბაზის მონაცემებს. დანარჩენ ობიექტებთან განხორციელდა სატელეფონო კომუნიკაცია იმის დასადასტურებლად, რომ ობიექტი ფუნქციონირებდა მითითებულ მისამართზე ბოლო 2 წლის განმავლობაში და სამსახურს არ ჩაუტარებია სახანძრო-ტექნიკური შემოწმება.

3. იმის დასადგენად, თუ რამდენად უზრუნველყოფს სახანძრო-ტექნიკური შემოწმებები ხანძრების პრევენციას, აუდიტის ჯგუფმა გამოითხოვა მიწერილობები 2016-2018 წლებში საქართველოში გაჩენილ ხანძრებზე/წაკიდებებზე დაყრდნობით. კერძოდ, აუდიტის ჯგუფმა განახორციელა ბაზებიდან იმ ობიექტების იდენტიფიცირება, რომლებიც სამსახურის მიერ შემოწმებული იყო და რომელთა:

- ხანძრის/წაკიდების გამომწვევი მიზეზი უკავშირდებოდა ელექტრომონტაჟისა და ღუმელების მოწყობისა და ექსპლუატაციის წესების დარღვევას;
- ხანძრის განვითარების ხელშემწყობი პირობები იყო სახანძრო სიგნალიზაციის, ადამიანთა მაუწყებლობის სისტემის, ხანძრის ჩაქრობის პირველადი საშუალებების არარსებობა ან/და გაუმართაობა.

სულ შეირჩა 62 მიწერილობა, რომელთაგან ობიექტის მიერ მოწოდებულია 32. აღნიშნულ ობიექტებზე ხანძრის/წაკიდების გამომწვევი მიზეზები შედარდა ინსპექტორების მიერ გაცემულ რეკომენდაციებს.

4. თითოეულ ობიექტზე გამოსაწერი ჯარიმის ოდენობა განსაზღვრულია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში მითითებულ ოდენობებზე დაყრდნობით. აღნიშნული დადარდა ინსპექტორების მიერ გამოწერილი ჯარიმების ოდენობას. 2018 წლის პირველ ნახევარში შემოწმებული ობიექტებისათვის, ობიექტების დაუჯარიმებლობის შემთხვევაში, ყოველ ინდივიდუალურ შემთხვევაზე სამსახურიდან დამატებით მიღებულია ახსნა-განმარტება.

2018 წლის პირველ ნახევარში დაჯარიმებული ობიექტებისათვის, ჯარიმების გადახდის მაჩვენებელი დადგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურის მიერ მოწოდებულ 3254 სახაზინო კოდზე ჩარიცხული თანხების მიხედვით (ინფორმაცია მოწოდებულია 2018 წლის 1 ოქტომბრის მდგომარეობით). დადარება განხორციელდა ჯარიმის ოქმის ნომრის, დამრღვევი ორგანიზაციის დასახელების, დაჯარიმებული პირის სახელისა და გვარის მიხედვით.



აუდიტორთა ხელმოწერა:
სახელი, გვარი

ხელმოწერა

ნინო ლაგვილავა
უფროსი აუდიტორი

6. 

ბექა მაისურაძე
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

ბ. მაისურაძე 



