

ქართულ-ამერიკული უნივერსიტეტი

ბიორეზი ბორაკე

**ფედერალიზმის კერძოპეტიციები ქართულ
სინამდვილეში**

სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად კონსტიტუციურ სამართალში

სამეცნიერო ხელმძღვანელი:
სამართლის დოქტორი, პროფესორი ზაზა რუხაძე

**თბილისი
2009 წელი**

შინაარსი

შესავალი	3
თავი 1. ფედერალიზმი, როგორც ხელისუფლების ორგანიზების პრინციპი	10
§1. ფედერალიზმის ცნება და ფუნქციები	10
§2. ფედერალიზმი და სუვერენიტეტის პრობლემა	16
§3. ფედერალიზმი და დემოკრატია	22
თავი 2. ფედერალიზმის, როგორც ხელისუფლების ორგანიზების პრინციპის დინამიკა	28
§1. ფედერალიზაცია	28
§2. ფედერალიზმის დინამიკა	41
გერმანია	45
ავსტრია	61
ევროკავშირი	65
დასკვნა	70
თავი 3. ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში	77
§1. საქართველოს ფედერალიზაციის კონცეფციების მიმოხილვა	77
1. თბილისსა და სოხუმს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები (ბოდენის დოკუმენტი)	77
2. კონცეფცია „საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ“	84
§2. არგუმენტები საქართველოს ფედერალიზაციისათვის	93
1. ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა	93
2. სხვა არგუმენტები საქართველოს ფედერალიზაციისათვის	108
§3. ფედერალიზმის შედეგები ქართულ რეალობაში	119
დასკვნა – ზოგიერთი მოსაზრება საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე	132
რეზიუმე	139
Rezume	144
გამოყენებული ლიტერატურა	148

შესავალი

საკვლევი თემის აქტუალობა:

სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხი მეტ-ნაკლებად პრობლემატურია ნებისმიერი ქვეყნისთვის. ამასთან, ეს არ არის ერთჯერადი აქტი, არამედ, გარკვეული აზრით, ცოცხალი პროცესია, რომელიც მუდმივად ცვლილებებს განიცდის. თუმცა იმაზე, თუ რამდენად სწორადაა არჩეული სახელმწიფოს მოწყობის მოდელი, რამდენად ზუსტადაა იგი მორგებული ერის (ხალხების) ფსიქიკასა და ისტორიული განვითარების კანონზომიერებებს, რამდენად არის გათვალისწინებული მსოფლიო პრაქტიკა და რამდენად მართებული დასკვნებია გამოტანილი, – ყოველივე ეს დიდ გავლენას ახდენს ამა თუ იმ ქვეყნის მომავალზე. ამიტომაც აღნიშნავენ მეცნიერები, რომ „უნდა ვიცოდეთ ის საშიშროებანი, რომელიც ქვეყანას ემუქრება არასწორი გადაწყვეტილების მიღებისას. არასწორი მოდელის მიღება ხდება არა მხოლოდ იურიდიული ხარვეზი, რომელიც აფერხებს ქვეყნის განვითარებას და ხელს უშლის მას თავისი ფუნქციებისა და მიზნების განხორციელებაში, ხშირად ოპტიმალური ტერიტორიული მოწყობის ფორმის უქონლობა, სახელმწიფოს არაორგანიზებულობა, ტრადიციების, ჩვევების საპირისპირო მოდელის მიღება გამოუსწორებელ დაღს ასვამს საზოგადოების სულიერ მდგომარეობას, მის ხასიათსა და ფსიქიკას, თიშავს მას, ბადებს დაპირისპირებას, რასაც საბოლოო ჯამში სახელმწიფოს დაკნინებამდე და დაშლამდე მივყავართ.“¹

საქართველოს კონსტიტუციაში ტერიტორიული მოწყობის მომწესრიგებელი ნორმების სიმწირისა და კონფლიქტური ტერიტორიების, ზოგადად, ტერიტორიული მოწყობის საკითხი მეტად აქტუალური გახდა ჩვენს ქვეყანაშიც. გამოითქვა მრავალი მოსაზრება, იდეა და შეხედულება საქართველოს მომავალი ტერიტორიული მოწყობის შესახებ, რომელთა შორის აშკარად ჭარბობს ისეთი მოსაზრებანი, რომელთა მიხედვითაც არსებული მდგომარეობიდან ერთადერთ გამოსავალს საქართველოს ფედერალიზაცია წარმოადგენს.

აღსანიშნავია, რომ, ერთი მხრივ, თანამედროვე ავტორთა დიდი უმრავლესობის მოსაზრებები, საქართველოს მომავალ ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით, ძირითადად საქართველოს ფედერალიზაციის

¹ გ. გოგიაშვილი, ფედერალიზმის ცნება და არსი. დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. თბილისი, 1999. გვ. 4.

იდებოთ არის განმსჭვალული. მართალია, ბევრი ასეთი იდეა ცალმხრივია, აქცენტები გაკეთებულია მხოლოდ პოზიტიურ მხარეზე, არ არის გაანალიზებული ფედერალიზმის უარყოფითი მხარეები და ნაკლებად ობიექტურია, მაგრამ ისინი გარკვეულ არგუმენტებს ეყრდნობა. მეორე მხრივ, ავტორთა იმ ნაწილის მოსაზრებანი, რომელიც მხარს არ უჭერს საქართველოს ფედერალიზაციას და საქართველოს უნიტარულ სახელმწიფოდ არსებობა ოპტიმალურ ვარიანტად მიაჩნია, ნაკლებად არის დასაბუთებული, ან ზოგიერთ შემთხვევაში მხოლოდ სურვილის დონეზეა დარჩენილი.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სადისერტაციო თემა „ფედერალიზმის პერსპექტივები ქართულ სინამდვილეში“ ჩვენ მიერ შემთხვევით არ ყოფილა არჩეული. მართალია, იურიდიულ თუ პოლიტიკურ ლიტერატურაში არსებობს მრავალი ნაშრომი, რომელიც ეხება, როგორც ზოგადად სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის პრობლემატიკას, ისე კონკრეტულად ფედერალიზმის რაობას, მის ფუნქციებსა და ცალკეულ ასპექტებს, მაგრამ, ვფიქრობთ, მოცემული საკითხები დღევანდელ რეალობაში არ კარგავს აქტუალობას და მოითხოვს ახლებური მიდგომების ძიებას. მით უმეტეს, რომ ბევრი არ არის თანამედროვე მეცნიერული ნაშრომი, რომელიც საქართველოს მომავალი ტერიტორიული მოწყობის პრობლემებს ეძღვნება.

წინამდებარე ნაშრომში შევეცადეთ ნაკლები ადგილი დაგვეთმო ფედერალიზმთან დაკავშირებული ზოგადთეორიული ასპექტებისათვის, მით უფრო, რომ აღნიშნული საკითხები გამოკვლეულია მრავალი, მათ შორის, თანამედროვე ქართველი მეცნიერების მიერ. ქართულ ენაზე ფედერალიზმისადმი მიძღვნილი ყველაზე უფრო ფუნდამენტური ნაშრომი არის ბატონი გიორგი ხუბუას მონოგრაფია – „ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი“, რომელიც 2000 წელს გამოიცა და დიდი ხანია იქცა საკითხით დაინტერესებულ მკვლევართა სამაგიდო წიგნად.

მიუხედავად ამისა, ჩვენ გვერდი არ აგვივლია ზოგადთეორიული საკითხებისადმი, მაგრამ ისინი განხილულია იმ დოზით და იმ კუთხით, რამდენადაც დაკავშირებულია სადისერტაციო ნაშრომის ძირითად მიზანთან.

სადისერტაციო ნაშრომის მიზანი და ამოცანები:

სადისერტაციო ნაშრომის მიზანია საქართველოსთვის ოპტიმალური ტერიტორიული მოწყობის ძიება, საქართველოს ტერიტორიული მოწყობისათვის ფედერალური მოდელის პერსპექტივების კვლევა, საკითხთან დაკავშირებული მოსაზრებების განხილვა და ანალიზი.

იმთავითვე უნდა ითქვას, რომ წინამდებარე ნაშრომში არის ფედერალიზმის გარკვეული კრიტიკა, მაგრამ არც იმის თქმა შეიძლება, რომ ნაშრომში დაკნინებულია ზოგადად ფედერალიზმის მნიშვნელობა და როლი.

უნდა განვაცხადოთ, რომ ჩვენ არ ვიზიარებთ საქართველოს ფედერალიზაციის იდეას, არ მიგვაჩნია, რომ ეს არის საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ოპტიმალური ვარიანტი და გამოსავალი ტერიტორიული მთლიანობის აღსადგენად. უფრო მეტიც, ჩვენ ვფიქრობთ, რომ ქვეყნის ფედერალიზაციამ შესაძლოა, ერთი მხრივ, გაამწვავოს ის პრობლემები, რომლებიც დგას საქართველოს წინაშე და პირდაპირ კავშირშია ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობასთან, ხოლო, მეორე მხრივ, საქართველოს სახელმწიფოს დამატებით შეუქმნას მნიშვნელოვანი პრობლემები, როგორც პოლიტიკური, ასევე ეკონომიკური და სამართლებრივი თვალსაზრისით. წინამდებარე ნაშრომი სწორედ ამ პოზიციის დასაბუთების მცდელობას წარმოადგენს.

დასახული მიზნიდან გამომდინარე სადისერტაციო ნაშრომში განხილულია:

- ფედერალიზმის, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის პრინციპის რაობა, ამოსავალი დებულებები და ფუნქციები;
- სუვერენიტეტის პრობლემა ფედერაციულ სახელმწიფოში;
- ფედერალიზმისა და დემოკრატიის ურთიერთმიმართების საკითხი;
- სახელმწიფოს ფედერალიზაციის ზოგადი მიზეზები;
- სახელმწიფოს ფედერალიზაციის ფორმები;
- ფედერალიზმის დინამიკა ცალკეულ სახელმწიფოებში;
- საქართველოს ფედერალიზაციის ცალკეული იდეები, კონცეფციები და მოდელები;
- საქართველოს ფედერალიზაციის არგუმენტები;
- საქართველოს შესაძლო ფედერალიზაციის შედეგები.

აქვე აღსანიშნავია, რომ, ბუნებრივია, ჩვენ გვერდს ვერ ავუვლიდით საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის პრობლემას და კონფლიქტური რეგიონების თემას, მით უმეტეს, რომ საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეთა აბსოლუტური უმრავლესობა თავის შეხედულებებს პირდაპირ უკავშირებს ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხს. ბევრისათვის ფედერალიზმი არის ერთადერთი გზა, შეიძლება ითქვას, ზოგ

შემთხვევაში პანაცეაც კი აღნიშნული პრობლემის მოსაგვარებლად, რასაც ჩვენ არ ვეთანხმებით. ამდენად, სადისერტაციო ნაშრომის ერთ-ერთ მიზანს სწორედ ხსენებული მოსაზრებების კრიტიკული ანალიზი და ჩვენი პოზიციის არგუმენტირებულად დაცვა წარმოადგენს.

სადისერტაციო ნაშრომის მეცნიერული ღირებულება:

სადისერტაციო ნაშრომში დასმული მრავალი საკითხი არ არის სათანადოდ შესწავლილი ქართულ იურიდიულ მეცნიერებაში. ნაშრომების დიდი უმრავლესობა, რომელიც ფედერალიზმს ეხება, ძირითადად ცალმხრივად, აშკარად კეთილგანწყობილი პოზიციიდან წარმოაჩენს მას. იგივე უნდა ითქვას იმ ავტორთა შესახებ, რომლებიც საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივას მხოლოდ პოზიტიური კუთხით ხედავენ და სრულიად უყურადღებოდ, სათანადო ანალიზის გარეშე ტოვებენ შესაძლო ნეგატიურ გამოვლინებებს.²

სადისერტაციო ნაშრომის მეცნიერული სიახლე სხვასთან ერთად სწორედ ფედერალიზმის, უფრო ზუსტად, საქართველოს სახელმწიფოსთვის ტერიტორიული მოწყობის ფედერაციული მოდელის კრიტიკულ ანალიზში მდგომარეობს.

თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სადისერტაციო ნაშრომი აგებული არ არის მხოლოდ ნეგაციაზე, ქართულ სინამდვილეში ფედერალიზმის უპერსპექტივობის მტკიცებაზე. ნაშრომში ჩამოყალიბებულია ჩვენეული თვალსაზრისი არა მხოლოდ იმის შესახებ, თუ როგორი არ უნდა იყოს მომავალი საქართველოს სახელმწიფო, არამედ ნათქვამია ისიც, თუ როგორი ტერიტორიული მოდელი გვესახება ქართული სახელმწიფოსათვის ყველაზე უფრო შესაფერისად.

ნაშრომის სტრუქტურა:

სადისერტაციო ნაშრომი შედგება შესავლის, სამი თავის, რვა პარაგრაფის, დასკვნისა და ბიბლიოგრაფიისაგან. ნაშრომს ასევე დართული აქვს რეზიუმე ქართულ და ინგლისურ ენებზე.

პირველი თავი – ფედერალიზმი, როგორც ხელისუფლების ორგანიზების პრინციპი, დაყოფილია სამ პარაგრაფად. პირველ პარაგრაფში ზოგადად განხილულია ფედერალიზმი, მისი რაობა, პრინციპები და ფუნქციები. როგორც ცნობილია, მეცნიერები ფედერალიზმს მრავალი ასპექტით განიხილავენ, თუმცა

² აღნიშნულის თქმა არ შეიძლება ბატონი გიორგი ხუბუას ნაშრომებზე, რომლებშიც მეცნიერული ობიექტურობით არის წარმონიშნული ფედერალიზმის როგორც დადებითი, ისე ნეგატიური გამოვლინებები.

ჩვენი ინტერესის სფეროს ამჯერად წარმოადგენს მხოლოდ ფედერალიზმი, როგორც ხელისუფლების ორგანიზების პრინციპი. ნაშრომში ფედერალიზმის სწორედ ამ ასპექტზე იქნება გამახვილებული ყურადღება.

პირველი თავის მეორე პარაგრაფი მთლიანად ეძღვნება სუვერენიტეტის პრობლემას ფედერაციულ სახელმწიფოში, ხოლო მესამე პარაგრაფი დათმობილი აქვს ფედერალიზმისა და დემოკრატიის ურთიერთმიმართების საკითხს.

მეორე თავი ეძღვნება ფედერალიზმის, როგორც ხელისუფლების ორგანიზების პრინციპის დინამიკას. მოცემულ თავში ჩვენ განვიხილავთ სახელმწიფოს ფედერალიზაციის ზოგად მიზეზებს, უფრო სწორად, თუ რა შემთხვევაში, სახელმწიფოებრივი განვითარების რა სტადიაზე ხდება ქვეყნის ფედერალურად მოწყობა. ასევე მოცემულ თავში არის მცდელობა იმისა, რომ კონკრეტული ფედერაციული სახელმწიფოების მაგალითზე ვაჩვენოთ მათი დინამიკა უნიტარიზაციისაკენ, ხოლო ევროკავშირის მაგალითზე – ფედერალიზმის გლობალური მნიშვნელობა.

მესამე თავი, ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, თავის მხრივ დაყოფილია სამ პარაგრაფად. პირველ პარაგრაფში მიმოხილულია საქართველოს ფედერალიზაციის ცალკეული კონცეფციები, მათი ძირითადი პრინციპები და ამოსავალი დებულებები.

თავის მეორე პარაგრაფში მიმოხილულია ის არგუმენტები, რომლებსაც ეყრდნობიან საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეები. მოცემული პარაგრაფი პირობითად დაყოფილია ორ ნაწილად: პირველი ნაწილი ეხება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას, ხოლო მეორე – სხვა დანარჩენ არგუმენტებს. მოცემულ პარაგრაფში შექმლებისდაგვარად სრულად არის თავმოყრილი და გაანალიზებული საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეთა არგუმენტები.

მესამე თავის მესამე პარაგრაფი არის ყველაზე მნიშვნელოვანი იმ თვალსაზრისით, რომ იგი სრულად წარმოაჩენს ჩვენს ხედვას საქართველოს ფედერალიზაციასთან დაკავშირებით. მასში შექმლებისდაგვარად გაანალიზებულია ქვეყნის ფედერალიზაციის ყველა ძირითადი ასპექტი, ის დადებითი და, მეტადრე, უარყოფითი შედეგები, რაც შეიძლება მოჰყვეს საქართველოს ფედერალურად გარდაქმნას.

სადისერტაციო ნაშრომის დასკვნაში – ზოგიერთი მოსაზრება საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე, – გადმოცემულია ჩვენეული

ხედვა და ცალკეულ რეკომენდაციებს საქართველოს მომავალ ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით.

ნაშრომის ბოლოს არის რეზიუმე ქართულ და ინგლისურ ენებზე, რომელშიც შეჯერებულია ნაშრომის ძირითადი დებულებები, მოკლედ არის ჩამოყალიბებული ჩვენი კვლევის შედეგები.

გამოყენებული კვლევის მეთოდი.

სადისერტაციო ნაშრომში გამოყენებულია კვლევის ზოგადმეცნიერული მეთოდები. მათ შორის უნდა გამოიყოს ლოგიკური აზროვნების, სისტემური, შედარებით-სამართლებრივი, აღწერილობითი, ისტორიული, ჰიპოთეზური დაშვებისა და მოდელირების მეთოდები.

სისტემური მეთოდის გამოყენებით შესაძლებელი გახდა ფედერალიზმის, მათ შორის ფედერალიზმისა და სუვერენიტეტის შესწავლა-გაანალიზება.

ქართულ სინამდვილეში ფედერალიზმისა და პრაქტიკაში მისი რეალიზაციის შესახებ მსჯელობისას ფართოდ იქნა გამოყენებული კვლევის შედარებით-სამართლებრივი, აგრეთვე ჰიპოთეზური დაშვებისა და მოდელირების მეთოდები. ამ მეთოდების მეშვეობით გაანალიზებულ იქნა საქართველოს მომავალი ფედერალიზაციის სავარაუდო შედეგები ცალკეული ფედერაციული სახელმწიფოს (ბელგიის, გერმანიის, ავსტრიის და სხვა) ხელისუფლების ორგანიზაციული სტრუქტურის მარეგულირებელი კანონმდებლობისა და სამართლებრივ-პოლიტიკური მდგომარეობის ფონზე.

საქართველოს ფედერალიზაციის კონცეფციების ანალიზის მიზნით აქტიურად იქნა გამოყენებული აღწერილობითი მეთოდი.

კვლევის ისტორიული მეთოდი მნიშვნელოვნად დაგვეხმარა ფედერაციული სახელმწიფოების წარმოშობის ზოგადი მიზეზების, აგრეთვე თანამედროვე ფედერალიზმის დინამიკის საკითხების გარკვევაში.

ნაშრომის პრაქტიკულად ყველა საკითხის კვლევისას სხვა მეთოდებთან ერთად აქტიურად გამოიყენებოდა ლოგიკური, მათ შორის, დედუქციისა და ინდუქციის მეთოდები.

ფედერალიზმის პრობლემატურ საკითხებზე, აგრეთვე ქართულ სინამდვილეში ფედერალიზმის შესაძლო გამოვლინებებზე გაკეთებული დასკვნები ემყარება, როგორც უცხოელ, ისე ქართველ მეცნიერთა ნააზრევს. წყაროდ გამოყენებულია, როგორც ქართველი, ისე უცხოელი იურისტების, პოლიტოლოგებისა და ისტორიკოსების ნაშრომები.

თემის შედეგების თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა:

ნაშრომის პრაქტიკული ღირებულება ის არის, რომ არსებული პრაქტიკის ანალიზთან ერთად, იგი შეიცავს რიგ შეხედულებებსა და ჩვენებულ წინადადებებს, რომელიც შეეხება საქართველოს მომავალ ტერიტორიულ მოწყობას.

თავი 1. ფედერალიზმი, როგორც ხელისუფლების ორგანიზების პრინციპი

§1. ფედერალიზმის ცნება და ფუნქციები

თანამედროვე დასავლეთის იურიდიული ლიტერატურა ფედერალიზმის შესახებ 500-ზე მეტ თეორიასა და სკოლას აღიარებს (ზოგიერთი შეხედულებით 650).³ ფედერალიზმს განიხილავენ როგორც ფილოსოფიურ, სოციალურ, იურიდიულ, პოლიტიკურ და სხვა თვალსაზრისით. მაგალითად, დიდი ტრადიციების მქონე დამოუკიდებელ სამეცნიერო მიმდინარეობად ჩამოყალიბდა ფედერალური თეოლოგია და ფედერალიზმის ფილოსოფია.⁴

ფედერალიზმი მრავალასპექტიანი მოვლენაა და მას იკვლევენ იურისტები, სოციოლოგები, ისტორიკოსები, ფილოსოფოსები, ფსიქოლოგები, ეთნოგრაფები და სხვა. შესაბამისად, მისი შესწავლისას ერთნი უპირატესობას ანიჭებენ ისტორიულ-პოლიტიკურ მეთოდს, მეორენი – სტრუქტურულ-ანალიტიკურ მეთოდს ან ფილოსოფიურ-დოგმატურს, სხვანი კომპარატივისტულს და ა.შ.⁵ ამიტომაც დამკვიდრდა მოსაზრება, რომ ფედერალიზმის ყოველმხრივი კვლევა სცილდება სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის შესწავლის მიზანს და კომპლექსური კვლევის საგანს წარმოადგენს.⁶

ჩვენ, რა თქმა უნდა, არ გვაქვს პრეტენზია ფედერალიზმის კომპლექსურ კვლევაზე და ამიტომ ჩვენი კვლევის საგანი არ არის ფედერალიზმი ყველა ამ კონტექსტში. ჩვენ ფედერალიზმი გვაინტერესებს, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზების პრინციპი ანუ სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმა და წინამდებარე ნაშრომში მხოლოდ ამ ასპექტებზე მსჯელობით შემოვიფარგლებით.

ფედერალიზმის აღიარებული მკვლევრის ელაზარის მიხედვით, „ფედერალიზმს“ აქვს ორი მნიშვნელობა. ვიწრო გაგებით, ფედერალიზმი გულისხმობს ურთიერთდამოკიდებულებას ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის, ხოლო ფართო გაგებით ეს არის დეცენტრალიზაციის

³ ო. მელქაძე, გ. თევდორაშვილი, რეგიონალიზმი სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), „სფინქსი“, თბილისი, 2003. გვ. 22.

⁴ იქვე, გვ. 22.

⁵ გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 29.

⁶ ო. მელქაძე, გ. თევდორაშვილი, რეგიონალიზმი... გვ. 22.

საფუძველზე თვითმმართველობისა და ხელისუფლებაში კონსტიტუციური წილობრივი მონაწილეობის ერთობლიობა.⁷ აქედან გამომდინარე, ვიწრო მნიშვნელობით ფედერალიზმის ცნებაში მოიაზრება ტრადიციული თვალსაზრისით ფედერაციული სახელმწიფოები, ხოლო ფართო გაგებით იგი მოიცავს ყველა დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოს, სადაც გამოყენებულია თვითმმართველობისა და ხელისუფლებაში წილობრივი მონაწილეობის პრინციპები.

ელაზარი ამბობს, რომ ფედერალიზმი არის სახეობითი ნიშანი, რომლიდანაც შეიძლება გამოიყოს ოთხი ქვესახეობა:

პირველი, ეს არის ფედერაცია (federation), რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის ფორმას, რომელიც ფორმულირებულია ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციაში.

მეორე – კონფედერაცია (confederation), რომელიც არსებობდა ამერიკის შეერთებული შტატების შექმნამდე, ხოლო დღეს ამის ყველაზე კარგი მაგალითია ევროკავშირი.

მესამე – ფედერატიზმი (federacy), ასიმეტრიული ურთიერთკავშირი ფედერაციულ სახელმწიფოსა და უფრო მსხვილ ფედერაციულ სახელმწიფოს (თვითმპყრობელობას)⁸ შორის. დღეს ამის მაგალითია ამერიკის შეერთებული შტატების ურთიერთობა პუერტო-რიკოსა და გუამთან.

მეოთხე – ასოცირებული სახელმწიფოებრიობა (associated statehood) გავს მესამე ქვესახეობას, ორივე შემთხვევაში ურთიერთობა ასიმეტრიულია, მაგრამ ასოცირებული სახელმწიფოებრიობის დროს კავშირი უფრო მყიფეა და გარკვეული პირობების არსებობის შემთხვევაში შესაძლოა გაწყდეს კიდევ. ასეთი ურთიერთობის მაგალითია, ერთი მხრივ, ამერიკის შეერთებული შტატების და, მეორე მხრივ, მიკრონეზიისა და მარშალის კუნძულების კავშირი.⁹

ამჯერად ჩვენი კვლევის საგანი არის ფედერალიზმი ვიწრო გაგებით ანუ ელაზარის ტიპოლოგიის მიხედვით თუ ვიმსჯელებთ – ფედერალიზმის პირველი ქვესახეობა – ფედერაცია.

⁷ Даниель Дж. Элазар, Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1999, №5, ст. 106-115.

⁸ რუსულ თარგმანში გამოყენებულია სიტყვა держава.

⁹ Даниель Дж. Элазар, Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1999, №5, ст. 106-115.

ლიტერატურაში ფედერაციული სახელმწიფოს მრავალი განმარტება არსებობს.¹⁰ ამოდიან რა ფედერალიზმის ეტიმოლოგიური მნიშვნელობიდან (foedus – კავშირი), მეცნიერები მიუთითებენ, რომ ეს არის საკავშირო სახელმწიფო, რომელშიც შედიან იურიდიულად დამოუკიდებელი სახელმწიფო წარმონაქმნები და რომელთა დამოუკიდებლობა შეზღუდულია მხოლოდ მთელი ფედერაციის უფლებებით.¹¹

კონსტიტუციური სამართლის ქართულ სახელმძღვანელოში ფედერაციული სახელმწიფოს ცნება კიდევ უფრო გამარტივებულია და იგი დახასიათებულია, როგორც რთული საკავშირო სახელმწიფო, რომელშიც გაერთიანებულია რიგი ყოფილი სახელმწიფოები ან სახელმწიფოს მსგავსი წარმონაქმნები – ფედერაციის სუბიექტები.¹²

გლადუნის აზრით, ფედერალიზმი შეგვიძლია დავახასიათოთ, როგორც ერთიანი საკავშირო სახელმწიფო, შემდგარი წევრებისაგან (სუბიექტებისაგან), რომელთაც გააჩნიათ თანაბარი სამართლებრივი სტატუსი, შეზღუდული სუვერენიტეტი და კომპეტენცია და, რომლებიც თანამშრომლობის, კომპრომისებისა და შეთანხმებების საფუძველზე წყვეტენ ერთიანი სახელმწიფოს ძირითად საკითხებს და ამასთანავე ცენტრალურ ხელისუფლებას საერთო საკითხების გადასაწყვეტად ანიჭებენ განსაკუთრებულ კომპეტენციას.¹³

ზემოაღნიშნული განმარტებიდან გამომდინარე, ავტორი ფედერალიზმს განიხილავს რამდენიმე ასპექტით, კერძოდ, როგორც:

- სახელმწიფოებრიობის ფორმა, ანუ ერთიანი სახელმწიფოს ფორმირება წევრებისაგან, რომლებსაც გააჩნიათ შეზღუდული სუვერენიტეტი და კომპეტენცია;
- სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზების ფორმა, რომელსაც აქვს რთული, საკავშირო ხასიათი და რომლის შემადგენლობაშიც შედიან ერთნაირი სამართლებრივი სტატუსის მქონე სუბიექტები (წევრები);
- სახელმწიფოს პოლიტიკურ-სამართლებრივი ორგანიზაციის ფორმა, ანუ ფედერაციის სუვერენიტეტისა და სუბიექტების სუვერენიტეტის

¹⁰ დაწვრილებით ფედერალიზმის განმარტებების მრავალფეროვნების შესახებ იხ. გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., 2000, გვ. 21-23.

¹¹ ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი. თსუ. თბილისი, 1995. გვ. 62.

¹² კონსტიტუციური სამართალი. სახელმძღვანელო. რედ. ავთანდილ დემეტრაშვილი. თბილისი, 2005. გვ. 160.

¹³ Гладун Е. Проблемы установления федерализма в российской федерации. Journal of Eurasian Research Vol. 2, No. 2 Spring 2003. Ст. 7-15.

კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თანაფარდობა და მათ შორის ერთიანი სახელმწიფოს საქმიანობის ძირითად საკითხებზე ურთიერთდამოკიდებულების სამართლებრივი მოწესრიგება;

- შინასახელმწიფოებრივი ურთიერთობის ფორმა, რომელიც ემყარება თანამშრომლობას, კომპრომისსა და შეთანხმებას.¹⁴

ვტორის თვალსაზრისით, ფედერალიზმის ფუნქციაა ჩაახშოს კონფლიქტი ცენტრსა და სუბიექტებს შორის, განამტკიცოს მათი თანამშრომლობა და უზრუნველყოს მოცემულ პირობებში მართვის ყველაზე უფრო მიზანშეწონილი მეთოდების გამოყენება. ფედერაციულ სისტემას აქვს მეტი შესაძლებლობები სამართლებრივი გზით, თანმიმდევრულად, კომპრომისული შეთანხმებების მეთოდით მოაგვაროს წინააღმდეგობები. ასეთი სისტემის მრავალი ავტონომიური ელემენტი მიისწრაფვის თავისი ურთიერთდამოკიდებულების მოწესრიგებისაკენ ყოველგვარის საგარეო ხელისუფლებისადმი მიმართვის გარეშე. ამგვარად, ფედერალური სისტემა ხდება თვითორგანიზებადი (თვითმმართველური).

ფედერალიზმის აზრი ის არის, რომ იგი მოქალაქეებს აძლევს რეალურ შესაძლებლობებს მართონ თავიანთი საქმეები, გაერთიანდნენ სხვა ადამიანებთან, გაინაწილონ საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებათა პრეროგატივები და ა.შ. ფედერალიზმი შესაძლოა განვიხილოთ, როგორც მართვის სისტემა, რომლის ფარგლებშიც არსებობს ყველა პირობა თავად ხალხმა „მართოს“ ამ სიტყვის პირდაპირი მნიშვნელობით და არ იფიქროს, რომ მართავს მხოლოდ „ხელისუფლება“.¹⁵

გ. გოგიაშვილი გამოყოფს ფედერალიზმის შემდეგ ხუთ ძირითად ფუნქციას:

I. პოლიტიკური ერთიანობის ორგანიზაცია, რომელიც აკავშირებს მრავალფეროვნებასა და ერთიანობას ერთმანეთთან. ქვევიდან ზევით, პატარიდან დიდისაკენ, სიმრავლიდან ერთიანობისაკენ;

II. გამაერთიანებელი როლის საპირისპიროდ ფედერაციული წყობა შეიძლება ემსახურებოდეს ერთიანი პოლიტიკური ორგანიზმის დანაწევრებას, რომელიც ფედერალური წყობით დაცული უნდა იქნეს მთლიანი საბოლოო დეზინტეგრაციისაგან (ბელგია);

¹⁴ იქვე, Cт. 7-15.

¹⁵ იქვე, Cт. 7-15.

III. ფედერალიზმი არის საშუალება, რომელიც მოსახლეობას შესაძლებლობას აძლევს მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკურ პროცესში ხელისუფლების რამდენიმე დონეზე;

IV. ფედერალიზმი, როგორც პოლიტიკური მექანიზმი, ბოჭავს ცენტრალური ხელისუფლების ტირანიას;

V. იგი წარმოადგენს მეთოდს, რეგიონალური კონკურენციის გზით გაიზარდოს მთავრობის ეფექტიანობა.¹⁶

ფედერალიზმი ხშირად განიხილება, როგორც პოლიტიკური და ეთნიკური კონფლიქტების დაძლევის ეფექტიანი საშუალება. თანამედროვე დასავლური მეცნიერება ფედერალური მართვის სისტემას განიხილავს როგორც ეთნიკური კონფლიქტების გადაჭრის ერთ-ერთ მოქნილ მოდელს.¹⁷ მიუხედავად ამისა, ელაზარი აღნიშნავს, რომ ფედერალიზმისთვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საფრთხეს წარმოადგენს ეთნიკური ნაციონალიზმი. არსებობს აზრი, რომ ფედერალიზმი შეიძლება იყოს ეთნიკურ კონფლიქტებთან დაკავშირებული პრობლემების გადაწყვეტის ეფექტიანი საშუალება. რეალურად კი, პოლიეთნიკური ფედერაციების არსებობის შენარჩუნება მეტად რთულია და მაღალია მათი დაშლის შანსი.¹⁸ სწორედ ეთნიკური ნაციონალიზმით ხსნის მეცნიერთა დიდი ნაწილი იუგოსლავიის დაშლას.¹⁹ როგორც ლ. მატარაძე ამბობს, იმ ფედერაციულ სახელმწიფოებში, რომლებშიც არსებობენ სუბიექტები, შექმნილი ეროვნული ნიშნით, პერმანენტულად არსებობს ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევის საფრთხე. (კვებეკი კანადაში, ქაშმირი ინდოეთში, კოსოვო იუგოსლავიაში...)²⁰

ზოგიერთი მეცნიერი საუბრობს ფედერალიზმზე როგორც ცალკეული კონფლიქტების წყაროზე. მაგალითად, ჰოვარდის აზრით, ნებისმიერ ქვეყანაში ფედერალიზმი იმთავითვე შეიცავს გარკვეულ საშიშროებას. ქვეყნები, რომლებმაც მიიღეს ფედერალური სტრუქტურა, რისკავენ რეგრესისაკენ სვლას, რაც – თუ უკიდურესობამდეა მიყვანილი, ნიადაგს აცლის ეროვნულ ერთიანობას ან საშუალებას აძლევს ადგილობრივ უმრავლესობას უარყოს

¹⁶ გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., 2000, გვ. 205-218.

¹⁷ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და და პოლიტიკური წესრიგი. თბილისი, 2000. გვ. 162.

¹⁸ Даниель Дж. Элазар, Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1999, №5, ст. 106-115.

¹⁹ იხ. მაგალითად, Деян Гузина, Почему распалась Югославия. «Федерации. Что нового в мире федерализма». Выпуск 4, № 1 / март 2004. Ст. 12-14.

²⁰ საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები; Pro et Contra. კონფერენციის მასალების კრებული. ლევან მატარაძის მოხსენება. თბილისი. 2000. გვ. 34.

ეთნიკური, რელიგიური ან სხვა სახის უმცირესობათა უფლებები. ის ვისაც შესწავლილი აქვს ამერიკის ისტორია, უმეცარი უნდა იყოს, რომ უარყოს ის სიავე, რაც შტატებმა და რაიონებმა მიაყენა ასეთ უმცირესობებს.²¹

გერმანელი მეცნიერი შტეფან ოეტერი (Stefan Oeter) სვამს კითხვას – არის კი ფედერალიზმი ყველა პოლიტიკური პრობლემის მოგვარების უნივერსალური საშუალება, და თავადვე პასუხობს – რა თქმა უნდა, არა. ფედერალური სახელმწიფოები რეალურ ცხოვრებაში, სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ ლაბილურები, მეტისმეტად ადვილად მოწყველადი სტრუქტურები არიან – გაიხსენეთ თუნდაც ყოფილი იუგოსლავია. ფრაგმენტირებული სახელმწიფო ხელისუფლება, რაც ახასიათებს ფედერალიზმის სტრუქტურას, შეიძლება გადაიზარდოს სუვერენული სახელმწიფო ხელისუფლების დამბლაში, პოლიტიკური ძალაუფლების თვითლიკვიდაციაში, პოლიტიკურ ვაკუუმშიც კი, რაც შედეგად ადვილად ივსება უსინდისო პოპულისტების მიერ. სახელმწიფო კომპეტენციების დეცენტრალიზებული განაწილება უკმაყოფილო რეგიონებისა და სოციალური ჯგუფებისათვის ქმნის საშუალებას მოიპოვონ ძალაუფლების ნაწილი და იგი მიმართონ უკმაყოფილო საზოგადოების, ანუ კლასიკური ტერმინოლოგიით თუ ვიტყვით, ფედერაციის წინააღმდეგ. ამგვარად, ფედერალური „მრავალდონიანი სახელმწიფო“ თავისთავში ყოველთვის შეიცავს დაშლის საფრთხეებს.²²

წინამდებარე ნაშრომის ფორმატისა და მიზნებიდან გამომდინარე, ფედერალიზმის ცნებასა და ფუნქციებზე საუბარს ჩვენ აქ ვერ გავაგრძელებთ. ფედერალიზმის შესაძლებლობების, მისი დადებითი და უარყოფითი თვისებების შესახებ ჩვენ უფრო დაწვრილებით ვისაუბრებთ ქვემოთ საქართველოსთან მიმართებაში, ვინაიდან მოცემული ნაშრომის მიზანი არის საქართველოს ტერიტორიული მოწყობისათვის ფედერალური მოდელის პერსპექტივების კვლევა.

²¹ ა. ე. დიკ ჰოვარდი, გზა კონსტიტუციონალიზმისაკენ. რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი. თბილისი, 1996, გვ. 53.

²² Stefan Oeter, Föderale Zuständigkeitsordnung und der Grundsatz dezentraler Aufgabenerledigung. „Перспективы федерализма и регионализма на Южном Кавказе. Сборник конференции.“ Тбилиси, 2003 г. Ст.36-55.

§2. ფედერალიზმი და სუვერენიტეტის პრობლემა

სუვერენიტეტის პრობლემა მრავალ აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს მეცნიერთა შორის. ძირითადად არსებობს ორი მიდგომა, რომელთაგან ერთი უშვებს სუვერენიტეტის გაყოფას ხელისუფლებათა შორის, როგორც ჰორიზონტალურად, ისე ვერტიკალურად ფედერალურ ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის, ხოლო მეორე სუვერენიტეტის დანაწილების წინააღმდეგ გამოდის.

პოზდნიაკოვი სახელმწიფო ხელისუფლებაში გულისხმობს მხოლოდ უმაღლეს ხელისუფლებას, რომელიც არის სუვერენიტეტის განსახიერება.²³ სუვერენიტეტი „არის ერთიანი და განუყოფელი და კონცენტრირებულია უმაღლეს სახელმწიფო ხელისუფლებაში, რომელიც წარმოადგენს მის ერთადერთ გამომხატველს“ – ამბობს პოზდნიაკოვი.²⁴ მისი „უმაღლესი ხელისუფლება“ უფრო აბსტრაქციაა, რომელსაც ავტორი განასხვავებს მმართველი ხელისუფლებისაგან. იგი უმაღლეს ხელისუფლებას არსებითად აიგივებს სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის (წეს-წყობილების) ფორმასთან: უმაღლესი ხელისუფლება „არსად არის რთული ან შერეული. იგი ყოველთვის მარტივია და ეფუძნება სამი მუდმივი პრინციპიდან ერთ-ერთს: მონარქიას, არისტოკრატიას და დემოკრატიას“.²⁵

პოზდნიაკოვისათვის უმაღლესი ხელისუფლება ერთიანი და განუყოფელია. უმაღლესი ხელისუფლება არის ერთიანი ძალა: „უმაღლესი ხელისუფლება არ ექვემდებარება სპეციალიზაციას. ეს რომ მომხდარიყო, იგი დაკარგავდა თავის ძალას, თავის აზრს და თავის არსებობას როგორც ერთიანი წარმმართველი ძალა.“²⁶

პოზდნიაკოვის მიხედვით, უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების გამოვლინება შეიძლება იყოს სამსახოვანი: ა) საკანონმდებლო, ბ) აღმასრულებელი და გ) სასამართლო. უმაღლესი ხელისუფლების ეს გამოვლინებები გამოხატავენ ერთი და იმავე, და არა სხვადასხვა ძალისა და პრინციპის მუშაობას... საკანონმდებლო, სასამართლო და აღმასრულებელ

²³ Поздняков Э.А. Философия государства и права. Москва, 1995. ст. 151.

²⁴ იქვე, სტ. 163.

²⁵ იქვე, სტ. 164-165.

²⁶ იქვე, სტ. 169.

ხელისუფლებას აზრი აქვს მხოლოდ როგორც გამოვლინებას ერთი და იმავე ძაღლისა...“²⁷

პოზდნიაკოვი ასევე დაუშვებლად მიიჩნევს სუვერენიტეტის დაყოფას ვერტიკალურად ფედერაციასა და ფედერაციის წევრ სუბიექტებს შორის. ეყრდნობა რა ამერიკელ მეცნიერ ფოლეტის მსჯელობას, იგი ამბობს, რომ სუვერენიტეტი ეს არის მხოლოდ ერთი მთლიანისათვის იმანენტურად დამახასიათებელი ნიშანი. იგი არსებობს მხოლოდ ორგანიზებულ მთლიანში და ეკუთვნის უზენაეს ხელისუფლებას, რომელიც წარმოადგენს ამ ორგანიზებული მთელის განსახიერებას. სახელმწიფო სუვერენულია იმდენად, რამდენადაც მას აქვს უფლებამოსილება და ძალა შექმნას ერთი მთლიანი, რომელშიც ყველანი თანაარსებობენ. სუვერენიტეტი არის ხელისუფლება, რომლისთვისაც დამახასიათებელია სრული დამოუკიდებლობა და აცნობიერებს ამას. სუვერენიტეტი არის უზენაესი ხელისუფლების ფენომენი. თუ ხელისუფლება, რომელიც თავს სუვერენულად მიიჩნევს, უსუსურია სახელმწიფოში დაამყაროს სათანადო წესრიგი და უფლებას აძლევს სხვა სახელმწიფოებს ან ცალკეულ ხელისუფლებებს ქვეყნის შიგნით ჩაერიონ სახელმწიფოს საშინაო საქმეებში, იგი ფაქტიურად უარს ამბობს სუვერენიტეტზე. ეს კი ნიშნავს სახელმწიფოსა და საზოგადოების სიკვდილს, სახელმწიფოს უსახო მოსახლეობით დასახლებულ უსახო სივრცედ გადაქცევას.²⁸

თანამედროვე ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში არსებობს მრავალი ნაშრომი, რომელიც ეხება სუვერენიტეტის პრობლემას. მათ შორის გვინდა გამოვეყნოთ ბატონი ვალერი ხაბურძანიას სადისერტაციო ნაშრომი სახელწოდებით „სუვერენიტეტის თეორია და კონსტიტუციური კანონმდებლობა“, რომელშიც, ჩვენი აზრით, საკმაოდ ფუნდამენტურად არის გამოკვლეული აღნიშნული საკითხი და სათანადოდ არის დასაბუთებული ავტორის პოზიცია.

ვ. ხაბურძანიას აზრით, სახელმწიფო (ეროვნული) სუვერენიტეტი თვითუფლებით, არადელეგირებული ხელისუფლებით აღჭურვილი პოლიტიკური საზოგადოების განსაკუთრებული თვითგანსაზღვრავი და გულისხმობს საჯარო სამართლებრივი ხასიათის მონოპოლიზებული უზენაესი ხელისუფლების სახეს სხვა მსგავსი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი სტატუსით. სახელმწიფო

²⁷ იქვე, სტ. 168-169.

²⁸ იქვე, სტ. 177.

სუვერენიტეტი, თავის გამოვლინებაში, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა თვითუფლებითი ქმედებით რეალიზებადი სამართალია საზოგადოების მართლშეგნების ფარგლებში.²⁹

ავტორი სუვერენიტეტის შინაარსიდან გამოჰყოფს მის ორ სახეს – დამოუკიდებლობას და არაანგარიშვალდებულებას, რომელთაგან პირველი სახელმწიფოს მახასიათებელია, ხოლო მეორე – სახელმწიფოს უზენაესი ხელისუფლებისა. იგი ამბობს: სუვერენული სახელმწიფო ხელისუფლების აუცილებელი ატრიბუტია სახელმწიფოს სხვა სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებლობა. ეს დამოუკიდებლობა – სუვერენული სახელმწიფოს და არა მისი სუვერენული ორგანოს ატრიბუტია და პირიქით, არაანგარიშვალდებულება, გარკვეული არაპასუხისმგებლობა სუვერენული ორგანოს და არა სუვერენული სახელმწიფოს ნიშანია. სახელმწიფო – დამოუკიდებელია, პარლამენტი (მონარქი) – არაანგარიშვალდებულებული, სუვერენიტეტთა აღრევა ისევე დაუშვებელია, როგორც მათი ატრიბუტებისა. ყოველ სახელმწიფოში აუცილებლად არის ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო – პარლამენტი, ან მეფე პარლამენტში (ზოგან მეფეც), მაგრამ ამით არ იხსნება თვით სახელმწიფოს ხელისუფლების სუვერენულობის საკითხი.

სუვერენიტეტი, უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფო ხელისუფლების უზენესობას ნიშნავს. სუვერენულია სახელმწიფო, რომლის ხელისუფლებასაც გააჩნია უზენაესი ხასიათი, ამასთან სუვერენული ხელისუფლების ცნებაში იგულისხმება სახელმწიფოში ერთი ორგანოს უზენაესი ხელისუფლება, – უზენაესი სხვა, მის დაქვემდებარებულ ორგანოებთან შედარებით.³⁰

ჩვენი აზრით, სავსებით მართებულია ბატონი ვ. ხაბურძანიას აზრი იმის თაობაზე, რომ სუვერენიტეტის დაყოფაზე, ნახევარ ან შეზღუდულ სუვერენიტეტზე საერთოდ არ შეიძლება საუბარი. სუვერენიტეტი დანაწილებას არ ექვემდებარება. გამომდინარე აქედან, საკავშირო სახელმწიფოში იგი არ შეიძლება გაიყოს კავშირსა და მის წევრებს შორის. ცალკეული ფუნქციების განაწილება მათ შორის არ წყვეტს საკითხს, თუ ვის ეკუთვნის სუვერენული უზენაესი ხელისუფლება. სამოკავშირეო სახელმწიფოში ის ვიღაცას უნდა ეკუთვნოდეს. უზენაესი ხელისუფლება შეიძლება ეკუთვნოდეს ან კავშირს ან მის შემქმნელ სახელმწიფოებს, ანუ, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, თუ

²⁹ ვ. ხაბურძანია, სუვერენიტეტის თეორია და კონსტიტუციური კანონმდებლობა. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად სახელმწიფო სამართალში. თბილისი, 2003, გვ. 146.

³⁰ იქვე, გვ. 55.

კავშირის შემადგენელი სახელმწიფოები დამოუკიდებელი არიან, მაშინ არ შეიძლება იყოს უზენაესი, მათზე მაღლა მდგომი, მათთვის სავალდებულო ხელისუფლება კავშირისა და პირიქით: თუ კავშირის ხელისუფლება ბატონობს ცალკეულ, მის შემადგენლობაში შემავალ სახელმწიფოებზე – მაშინ არ შეიძლება იყოს რაიმე საუბარი მათ სუვერენიტეტზე.³¹

აკრიტიკებს რა სუვერენიტეტის დაყოფის თეორიას, ავტორი ამბობს, რომ თავად დანაწილებული სუვერენიტეტის თეორია ეფუძნება სუვერენიტეტის სახელმწიფო ხელისუფლებასთან გაიგივებას და ამასთან სახელმწიფო ხელისუფლების, როგორც განსაზღვრული, მუდმივი და უცვლელი ფუნქციების აგლომერატის მექანიცისტურ კონცეფციას. ეს მცდარი მიდგომაა, ვინაიდან ურთიერთობა კავშირის კომპეტენციისა მისი ცალკეული წევრების კომპეტენციასთან არ შეიძლება იყოს უცვლელი და მუდმივი. სუვერენიტეტს არავითარი საერთო არა აქვს ხელისუფლებითი უფლებების მოცულობასთან.³²

„სახელმწიფო სუვერენიტეტი ერთიანი, განუყოფელი, თვითუფლებით წარმოქმნილი და მოქმედი ნორმატიულ ჩარჩოში მოქცეული რეალიზებადი ჯერარსობის არსობაში გადასვლაა“,³³ – ასკენის ბატონი ვ. საბურძანია.

სუვერენიტეტის დაყოფის ან შეზღუდვის კონცეფციას არ იზიარებს კ. ყურაშვილიც. გამოდის რა იმ პოზიციიდან, რომ სუვერენიტეტი არის სახელმწიფოს თვისება, ავტორი წერს: „ჩვენ იმ პოზიციაზე ვდგავართ, რომ სუვერენიტეტი მხოლოდ ფედერაციას გააჩნია მთლიანად. მხოლოდ ფედერაციაა სუვერენული ხასიათისა და გამომდინარე აქედან ფედერაციის სუბიექტები სუვერენული პოლიტიკური ორგანიზმები არიან, თუმცა აქტიურად არიან ჩაბმული ფედერაციის სუვერენიტეტის ფორმირებაში. საქმე არსებითად სუვერენიტეტის ცნებას ეხება. დასაკვირველია, თუ ლაპარაკია მხოლოდ კომპეტენციის განხორციელებისას დამოუკიდებლობაზე, რა თქმა უნდა, ასეთი დამოუკიდებლობა ფედერაციის სუბიექტებს აქვთ. ამ ვითარების დახასიათებისათვის, როგორც წესი, ავტონომიის ცნებას იყენებენ.“³⁴

ჩვენ ვიზიარებთ იმ შეხედულებას, რომ სუვერენიტეტი არ შეიძლება დაიყოს ან გადანაწილდეს ფედერაციასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის. ჩვენ ვფიქრობთ, რომ სუვერენიტეტი, უპირველეს ყოვლისა, არის

³¹ იქვე, გვ. 60.

³² იქვე, გვ. 58.

³³ იქვე, გვ. 146.

³⁴ ყურაშვილი კახი, ფედერაცია – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმარუსეთში. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. თბილისი, 1999, გვ. 22.

სახელმწიფოს, როგორც ერთი მთელის, ნიშანი და ამდენად მისი დაყოფა შეუძლებელია. სუვერენული სახელმწიფო ფუნქციების განმახორციელებელი, მისი სუვერენიტეტის დამცველი და ამავე დროს მატარებელი არის უზენაესი ხელისუფლება. მცდარად მიგვაჩნია სუვერენიტეტისა და კომპეტენციათა ერთმანეთში აღრევა. ფედერაციის სუბიექტის ხელისუფლებას შეიძლება გააჩნდეს გარკვეული კომპეტენციები, მაგრამ მას არ ექნება სუვერენიტეტი, ანუ იგი ვერ იქნება უზენაესი. სხვას რომ თავი დავანებოთ, ამის თვალსაჩინო მაგალითია თუნდაც ის ფაქტი, რომ ფედერაციულ სახელმწიფოებში კომპეტენციასთან დაკავშირებულ ნებისმიერ სადავო საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება აქვს ფედერალურ (საკონსტიტუციო) სასამართლოს, ანუ ფედერალურ ორგანოს და ამ შემთხვევაში პრინციპული მნიშვნელობა არა აქვს ამ ორგანოს დაკომპლექტების წესს. აქედან გამომდინარე, საბოლოო გადაწყვეტილების უფლება ყოველთვის აქვს ფედერალურ, უმაღლეს ორგანოს და არა ფედერაციის სუბიექტის ხელისუფლებას.

ჩვენ ასევე მცდარად მიგვაჩნია სუვერენიტეტზე უფლებამოსილებათა მოცულობის მიხედვით მსჯელობა. ვფიქრობთ, სუვერენიტეტი უფრო მეტია, ვიდრე სახელმწიფოში არსებული ფედერალური და ფედერაციის სუბიექტთა ხელისუფლებების ყველა კომპეტენციის მექანიკური ჯამი.

სახელმწიფოს კლასიკური თეორიის მიხედვით, სახელმწიფოს ოთხი ნიშანი გააჩნია: ტერიტორია (სივრცე), საჯარო ხელისუფლება, საგადასახადო სისტემა და სუვერენიტეტი. იურიდიულ ლიტერატურაში საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ ფედერაციის ტერიტორიულ ერთეულებს გააჩნიათ სახელმწიფოებრიობის ძირითადი ელემენტები: საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება, სახელმწიფო აპარატი, ფინანსური დამოუკიდებლობა, ფორმალურად გააჩნიათ მოქალაქეობა და ა.შ.³⁵ ანუ, როგორც წესი, სახელმწიფოს ზემოხსენებული ოთხი ნიშნიდან ფედერაციის სუბიექტებს აქვთ პირველი სამი ნიშანი. ამდენად, მათ სახელმწიფოსაგან განმასხვავებელ ნიშანს მხოლოდ სუვერენიტეტი წარმოადგენს და თუ ამ ნიშანსაც მივაკუთვნებთ, მაშინ მათ შორის ყოველგვარი განსხვავება წაიშლება.

³⁵ ამასთან დაკავშირებით იხ., მაგალითად, ზ. რუხაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999. გვ. 186.

სახელმწიფოს სუვერენიტეტის დაყოფის დაშვება და ფედერაციის სუბიექტთა სუვერენულობის თუნდაც ნაწილობრივ აღიარება გაუმართლებლად მიგვაჩნია პოლიტიკური თვალსაზრისითაც, ვინაიდან, ვფიქრობთ, რომ ეს არის იდეური ნიადაგის მამზადება სეპარატიზმისთვის.

§3. ფედერალიზმი და დემოკრატია

ხშირად იურიდულ ლიტერატურაში აღინიშნება, რომ სახელმწიფოს ფედერაციული მოწყობა გაცილებით უფრო დემოკრატიულია, ვიდრე უნიტარიზმი. ზოგიერთი ავტორი მიიჩნევს, რომ ფედერალიზმის დემოკრატიულობა იმით არის განპირობებული, რომ იგი ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპზეა აგებული.³⁶

უფრო კატეგორიულია ბოლშაკოვი, რომლის აზრითაც, ქვეყნის ფედერალიზაცია ქმნის მისი დემოკრატიზაციის დამატებით პირობებს. ფედერალიზმი უზრუნველყოფს გარანტიების არსებობას ხელისუფლების მონოპოლიზაციის წინააღმდეგ, ხელისუფლებას უახლოვებს ხალხს, ხელს უწყობს მოქალაქის მიერ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობის დამატებით პირობებს და ა.შ. დემოკრატია და ფედერალიზმი განამტკიცებენ ერთმანეთს.³⁷ საინტერესოა ავტორის შემდეგი წიაღსვლები აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით. საუბრობს რა ფედერალიზმის გავრცელებულობაზე დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის ქვეყნებში, ბოლშაკოვი ამბობს, რომ მათგან მხოლოდ რუსეთმა აირჩია ფედერალური მოდელი, ხოლო დანარჩენ სახელმწიფოთა პოლიტიკურმა ელიტებმა, მათ შორის, საქართველოში, მოლდოვასა და უკრაინაში, უარყვეს იგი და ეს მაშინ, როდესაც ეს უკანასკნელნი მუდამ დემოკრატიული ღირებულებებისადმი ერთგულების დეკლარირებას ახდენენ.³⁸ ამდენად, მოცემულ ლოგიკას თუ გავაგრძელებთ, რსფსრ გაცილებით დემოკრატიული სახელმწიფოა ვიდრე დანარჩენი პოსტსაბჭოური ქვეყნები. ასეთი დასკვნის შემდეგ არც არის გასაკვირი, რომ ავტორი საქართველოს და მოლდოვას სახელმწიფოებსაც კი არ უწოდებს და მათ მხოლოდ ცალკეულ ტერიტორიათა ნაერთად მოიხსენიებს.³⁹

ჩვენ აქ არ შევუდგებით ბოლშაკოვის მცდარი პოლიტიკური შეხედულებების ანალიზსა და კრიტიკას. გვინდა მხოლოდ აღვნიშნოთ, რომ, ჩვენი აზრით, ფედერალიზმის მეტი დემოკრატიულობის ასე ცალსახად მტკიცება გაუმართლებელია. ამის თქმის საფუძველს გვაძლევს თუნდაც ის,

³⁶ ო. მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი. თეორიის საკითხები. პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია. წიგნი XVII. „ბათუმის უნივერსიტეტი“. 2003. გვ.

³⁷ Большаков А.Г. Дискурс федерализма в современной российской политике. Проблемы политической науки. Казань. 2005. Ст. 79-80. www.ksu.ru/infres/politology

³⁸ იქვე, Ст. 80.

³⁹ იქვე, Ст. 80.

რომ მეცნიერები ქვეყანაში დემოკრატიის მდგომარეობის განსაზღვრულ ფაქტორთაგან ასახელებენ შემდეგს:

- რეგულარული, კონკურენციული, საყოველთაო, თანასწორი, თავისუფალი და ფარული არჩევნები;
- აზრის, საინფორმაციო, შეკრებების, გადაადგილების და ორგანიზაციის (შექმნის) თავისუფლება;
- სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებელი მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ხელმისაწვდომობა;
- სამართლებრივი სახელმწიფოსა და ხელისუფლების განაწილების პრინციპები.⁴⁰

დემოკრატიის ნიშნების ამ ჩამონათვალში, რომელიც გერმანელ მეცნიერებს ეკუთვნით, არსად არის ნახსენები სახელმწიფო მოწყობის ფორმა, კერძოდ, ფედერალური მოწყობა. რაც შეეხება ხელისუფლების დანაწილებას, მათ შორის ვერტიკალურ დანაწილებას, იგი არა მხოლოდ ფედერაციული სახელმწიფოებისათვის არის დამახასიათებელი, არამედ უნიტარული სახელმწიფოებისთვისაც.

აღსანიშნავია, რომ, როგორც ზოგიერთი მეცნიერი მიუთითებს, ფედერალიზმსა და დემოკრატიას შორის ურთიერთკავშირი საკმაოდ წინააღმდეგობრივია და არაერთმნიშვნელოვანი. ფედერალიზმის თანამედროვე თეორია არც ამტკიცებს, რომ ეს ორი ინსტიტუტი სრულ ჰარმონიაშია ერთმანეთთან.⁴¹

ჩიკაგოს ჩრდილო-დასავლეთის უნივერსიტეტის (Northwestern University) პროფესორი ედვარდ გიბსონი ამბობს, რომ ფედერალიზმი და დემოკრატია სხვადასხვა ტიპის მოვლენებია. ფედერალიზმი ეს არის სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზების პრინციპი, სისტემა, რომელიც განსაზღვრავს ტერიტორიული ერთეულების დამოკიდებულებას ცენტრთან და ერთმანეთს შორის. რაც შეეხება დემოკრატიას, ეს არის სისტემა, რომელიც განსაზღვრავს ინდივიდუალისა და სახელმწიფოს ურთიერთდამოკიდებულებას. ხშირად ამ ორ ტერმინს აიგივებენ, რაც აბსოლუტურად დაუსაბუთებელია. ფედერალიზმი თავისთავად ვერ უზრუნველყოფს დემოკრატიას.⁴²

⁴⁰ Thorsten Gromes/Bernhard Moltmann/Bruno Schoch. Demokratie-Experimente in Nachbürgerkriegsgesellschaften. Bosnien und Herzegowina, Nordirland und Kosovo im Vergleich. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) – Report 9/2004. St. 2.

⁴¹ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 181.

⁴² Эдвард Гибсон. Федерализм — враг демократии. «Эксперт» №41(487).

დემოკრატიისა და ფედერალიზმის ურთიერთმიმართებაზე საუბრობს ჰაგენის უნივერსიტეტის პროფესორი არტურ ბენციც. მასაც მიაჩნია, რომ ფედერალიზმი და დემოკრატია სხვადასხვა ხასიათის მოვლენებია და ფედერალიზმის არსებობა პირდაპირ არ მიუთითებს დემოკრატიის ხარისხზე. აბსტრაქტული პოსტულატი „ფედერალიზაცია“ არ შეიცავს არანაირ ნათელ წარმოდგენას დემოკრატიულობის ხარისხზე. ფედერაციული ქვეყნების დემოკრატია, უპირველეს ყოვლისა, დამოკიდებულია კონსტიტუციური წესრიგის ორგანიზაციულ კონფიგურაციაზე. დეკარტელიზაციისა და დეცენტრალიზაციის მოთხოვნამდე თანაბრად უნდა მოხდეს დემოკრატიული ინსტიტუტების განმტკიცება სახელმწიფოს სხვადასხვა დონეებზე.⁴³

სახელმწიფოებრივი მოწყობის ფედერაციული ფორმა ავტომატურად ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფოს დაცვას არადემოკრატიული პროცესებისაგან, როგორცაა სერიოზული შიდა კონფლიქტები, მათ შორის სამოქალაქო ომი (მაგალითად, ნიგერიაში 1968-1971 წლებში), ეთნიკური და რელიგიური შუღლი (ინდოეთსა და მალაიზიაში), სამხედრო დიქტატორული რეჟიმების დამყარება (ლათინური ამერიკის ქვეყნებში) და სხვა. ამიტომ „ფედერალიზმისა“ და „დემოკრატიის“ გაიგივება მცდარია არა მხოლოდ ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით, არამედ არსებითადაც.⁴⁴

უფრო მეტიც, ზოგიერთი ავტორი საუბრობს ფედერალიზმისა და დემოკრატიის იდეურ შეუთავსებლობასა და ურთიერთწინააღმდეგობაზე. ეყრდნობა რა რობერტ დალს, იგივე გიბსონი აღნიშნავს, რომ ფედერალიზმი არღვევს დემოკრატიის პრინციპს „ერთი ადამიანი – ერთი ხმა“. ფედერალიზმი უპირატესობას ანიჭებს არა ხალხს, არამედ ტერიტორიებს. ამის მაგალითად ავტორი ამერიკის შეერთებული შტატებში სენატორთა არჩევის წესს ასახელებს. აშშ-ში ყოველ შტატს ჰყავს ორი წარმომადგენელი სენატში. ამიტომ, მაგალითად, კალიფორნიაში 1 სენატორის ასარჩევად საჭიროა 67-ჯერ მეტი ხმა, ვიდრე ვაიომინგში.⁴⁵ იქვე, გიბსონი აღნიშნავს, რომ შესაძლებელია ფედერალური ინსტიტუტებით მანიპულირება, რის გამოც ფედერალიზმი

<http://www.expert.ru/society/2005/10/41ex-gibson3/>

⁴³ Arthur Benz. Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien. Institut für Politikwissenschaft FB Kultur- und Sozialwissenschaften FernUniversität in Hagen. polis Nr. 57 / 2003.

⁴⁴ Введенский В. Г., Горохов А. Ю. Россия: испытанная федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. Москва. 2002. Ст. 15.

⁴⁵ Эдвард Гибсон. Федерализм — враг демократии. «Эксперт» №41(487).

<http://www.expert.ru/society/2005/10/41ex-gibson3/>

შეიძლება გახდეს უფრო კონსერვატიული სახელმწიფოს ჩამოყალიბების საშუალება.⁴⁶

ამერიკელი მეცნიერის აზრით, სრულიად განსხვავებულმა პარტიებმა და მთავრობებმა ჩამოაყალიბეს და მანიპულირებას უწევდნენ ფედერალიზმის ინსტიტუტებს ხელისუფლების ხანგრძლივად შესანარჩუნებლად. ამას ჩვენ დიდი ხანია ვხედავთ ლათინური ამერიკის ქვეყნების მაგალითზე, სადაც ფედერალიზმი გამოიყენება ნაციონალური კოალიციების შესაქმნელად. ეს არ არის უბრალოდ სოციალური კლასობრივი კოალიციები, ეს სწორედ ტერიტორიული სტრატეგიაა, რომელსაც შეუძლია ხანგრძლივი დროის განმავლობაში არსებობა შეუნარჩუნოს მმართველ ხელისუფლებას და არსებულ რეჟიმს.⁴⁷

ავტორს ფედერალური ინსტიტუტების მანიპულირების მაგალითად ბრაზილია მოჰყავს, სადაც ხელისუფლებამ თავისი არსებობა გაიხანგრძლივა სუბსიდიების მისდამი ლოიალურად განწყობილი შტატებისათვის მიზანმიმართულად გაცემის, აგრეთვე შტატების რეორგანიზებისა და ახალი შტატების ხელოვნურად შექმნის ხარჯზე.⁴⁸ ლათინური ამერიკის მაგალითზე ჩანს – ამბობს გიბსონი, – რომ ფედერალიზაციას მივყავართ ავტორიტარიზმის სუბნაციონალური დიქტატურების წარმოქმნისაკენ. ფედერალიზმი ქმნის სრულიად გაუგებარი ჰიბრიდების პოტენციალს დემოკრატიულ ცენტრსა და პერიფერიებში მცირე დესპოტიებს შორის.⁴⁹ აქედან გამომდინარე, გიბსონი სკეპტიკურად უყურებს ფედერალიზმს და არ აიგივებს ფედერალიზმსა და ყველაფერ საუკეთესოს, რაც დემოკრატიას ახასიათებს. ფედერალიზმი არ არის ისეთი დიდი სიკეთე, როგორც ამას ბევრი ფიქრობს.⁵⁰

ფედერალიზმის შესაძლო ანტიდემოკრატიულ გამოვლინებაზე საუბრობს ბატონი გ. ხუბუაც. მისი აზრით, ნაცვლად დემოკრატიისა შესაძლებელია ფედერალიზმმა უფრო განამტკიცოს ბიუროკრატიული ელემენტები სახელმწიფო მართვაში, შექმნას მთელი რიგი პრობლემები ფედერაციის

⁴⁶ იქვე, <http://www.expert.ru/society/2005/10/41ex-gibson3/>

⁴⁷ Эдвард Гибсон. Авторитарное и демократическое правление в федеративных странах Западного полушария. <http://www.inop.ru/reading/gibson/>

⁴⁸ Эдвард Гибсон. Федерализм — враг демократии. «Эксперт» №41(487)., <http://www.expert.ru/society/2005/10/41ex-gibson3/>

⁴⁹ Эдвард Гибсон. Авторитарное и демократическое правление в федеративных странах Западного полушария. <http://www.inop.ru/reading/gibson/>

⁵⁰ იქვე, <http://www.inop.ru/reading/gibson/>

სუბიექტის დონეზე წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ინსტიტუტთა საქმიანობის თვალსაზრისით.⁵¹

გიბსონის ზემოაღნიშნული მოსაზრება გააკრიტიკა რუსმა მეცნიერმა ა. ზახაროვმა, რომლის განმარტებითაც, პრინციპი „ერთი ადამიანი – ერთი ხმა“ ეფუძნება დემოკრატიის ტრადიციულ, მაჟორიტარულ გაგებას და მოძველებულია. ავტორი ეყრდნობა ინგლისელი მეცნიერის კენეტ უერის მოსაზრებას, რომლის თანახმად, „ფედერალური მმართველობა ამოდის იქედან, რომ ხელისუფლების განხორციელება მხოლოდ „შიშველ“ უმრავლესობაზე დაყრდნობით არ არის ერთადერთი მეთოდი ხარისხიანი მმართველობისათვის. უფრო მეტიც, ამგვარი მიდგომა ზოგჯერ ცუდი მართვის ტოლფასიცაა.“ ზახაროვი დემოკრატიის ე.წ. მაჟორიტარულ გაგებას უპირისპირებს უმცირესობის ინტერესების დაცვის პრინციპს და აცხადებს, რომ უმცირესობათა უფლებებისა და ინტერესების ყოველმხრივი დაცვა უკვე დიდი ხანია გახდა დემოკრატიული სისტემის ისეთივე აღიარებული პრინციპი, როგორც „ერთი ადამიანი – ერთი ხმა“. ფედერალიზმს დემოკრატიასთან მიმართებაში არანაირი პრობლემა არა აქვს და არც შეიძლება ჰქონდეს, ვინაიდან ეს პოლიტიკური ფენომენები მოქმედებენ როგორც იდეალური ტიპები და აძლიერებენ ერთმანეთს.⁵²

ზახაროვის აზრით, არადემოკრატიული ფედერაციული სისტემა ბუნებაში არ არსებობს, ხოლო ლათინოამერიკის, აზიისა და აფრიკის რიგი ფედერაციული სახელმწიფოები, რომლებიც ე.წ. „ჰიბრიდული“ დემოკრატით გამოირჩევიან, არ შეიძლება მიჩნეულ იქნან „სრულყოფილ ფედერატიებად“. ისინი გარდამავალი და არასრულყოფილი ფედერაციული სახელმწიფოებია,⁵³ – დაასკვნის ავტორი.

ეხება რა ფედერალიზმისა და დემოკრატიის ურთიერთმიმართების საკითხს, ბატონი გიორგი ხუბუა აღნიშნავს, რომ მართვის ფედერალური სისტემა დემოკრატიის ფორმალურ-პროცედურული თვალსაზრისით, შეიძლება ითქვას, რომ არადემოკრატიულია. თუმცა, ავტორი ეყრდნობა რა მსჯელობას „დიდი“ და „მცირე“ სივრცის დემოკრატიის შესახებ, განმარტავს, რომ დემოკრატია, თუ იგი გაგებული იქნება არა როგორც ხმების მექანიკური ჯამი,

⁵¹ გ. ხუბუა. ფედერირებული საქართველო? საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები: PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, რედ. ვ. კეშელავა და ვ. ლორთქიფანიძე, თბილისი, 2000. გვ. 132-153.

⁵² Захаров А. А., Федерализм – враг демократии?. „Политический журнал“. <http://www.politjournal.ru>

⁵³ Захаров А. А., К вопросу о федералистской культуре. „Общая тетрадь“. Вестник Московской школы политических исследований. 2001. №1 (16). Ст. 72-76.

არამედ როგორც პოლიტიკურ პროცესზე ინდივიდის მიერ ზეგავლენის შესაძლებლობა, უფრო სრულად არის რეალიზებული შედარებით პატარა ტერიტორიაზე (რაც, ცხადია, არ ნიშნავს, რომ „პატარა სივრცის დემოკრატია“ აუცილებლად უნდა მიენიჭოს უპირატესობა „დიდი სივრცის დემოკრატიასთან“ მიმართებაში).⁵⁴

ჩვენთვის მისაღებია ბატონი გიორგი ხუბუას მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც, საკვებით დასაშვებია, რომ ფედერალიზმი და დემოკრატია შეთანხმებულად ფუნქციონირებდნენ. ამავე დროს, არ არის გამორიცხული, რომ ისინი ერთგვარ კონკურენციასაც უწევდნენ ერთმანეთს. არ შეიძლება უკრიტიკოდ იქნეს გაზიარებული შეხედულება, რომლის თანახმადაც დემოკრატია შესაძლებელია რეალიზებულ იქნეს მხოლოდ ფედერალიზმის შემთხვევაში და არც შეხედულებათა ისეთი რადიკალიზაციაა მართებული, როდესაც ფედერალიზმი წარმოდგენილია, როგორც მართვის არადემოკრატიული სისტემა.⁵⁵

სწორედ ამიტომაც მეცნიერები აღნიშნავენ, რომ დემოკრატია შეიძლება ყვაოდეს როგორც ფედერალური, ასევე უნიტარული სისტემის ქვეყნებში.⁵⁶ ფედერაციული სახელმწიფოს სინონიმი არ არის დემოკრატიული სახელმწიფო, ფედერალიზმი ავტომატურად ვერ განამტკიცებს დემოკრატიას. ამას ადასტურებს თუნდაც მეცნიერების მიერ ფედერაციული სახელმწიფოების დაყოფა დემოკრატიულ და არადემოკრატიულ ფედერაციულ სახელმწიფოებად.⁵⁷

ის, ვინც ცდილობს დაამტკიცოს ფედერაციული სახელმწიფოს უფრო მეტად დემოკრატიულობა უნიტარულ სახელმწიფოსთან შედარებით, მან უნდა დაამტკიცოს ისიც, რომ, მაგალითად, საფრანგეთი, დანია, ნიდერლანდები, სკანდინავიის ქვეყნები უფრო ნაკლებ დემოკრატიულები არიან, ვიდრე, ვთქვათ, სამხრეთ ამერიკის ფედერაციული სახელმწიფოები, ავსტრალია, ან თუნდაც აშშ და შვეიცარია. მაგრამ, ვფიქრობთ, მათი ამგვარი შედარება გაუმართლებელი იქნება. დემოკრატიულობის ხარისხზე მსჯელობა არადამაჯერებელია სახელმწიფოების ტერიტორიული მოწყობის მიხედვით.

⁵⁴ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 182.

⁵⁵ იქვე, გვ. 181.

⁵⁶ Девид Дж. Боденхеимер. Федерализм и демократия.
<http://usinfo.state.gov/rusски/infousa/government/dmpaper4.htm>

⁵⁷ ის. გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 330.

თავი 2. ფედერალიზმის, როგორც ხელისუფლების ორგანიზაციის პრინციპის დინამიკა

§1. ფედერალიზაცია

ფედერალიზმზე საუბრისას აქტუალურად გვესახება ფედერაციული სახელმწიფოს წარმოქმნისა და განვითარების მიზეზების განხილვა. როგორც ბარიშნიკოვი აღნიშნავს, ეს საშუალებას გვაძლევს ჩავწვდეთ ფედერალიზმის ბუნებას, მის გავლენას სახელმწიფოს ეფექტიან ფუნქციონირებაზე.⁵⁸ ამა თუ იმ ქვეყანაში ფედერალიზმის წარმოშობისა და განვითარების მიზეზების შესწავლა შესაძლებლობას მოგვცემს გაგაკეთოთ გარკვეული ზოგადი დასკვნები მისი განპირობებულობის თაობაზე და ეს დასკვნები შევაჯეროთ ჩვენი ქვეყნის განვითარების ტენდენციებს, ვიმსჯელოთ ფედერალიზმის სხვადასხვა მოდელზე და საქართველოს ოპტიმალური ტერიტორიული მოწყობის საკითხებზე.

ფედერალიზმის ისტორია ცხადყოფს, რომ სახელმწიფოს ფედერალურად მოწყობის საკითხი დგება მხოლოდ ორ შემთხვევაში: ერთი, როდესაც ერთიანი სახელმწიფო არ არსებობს და ასეთი იქმნება ანუ ერთიანი სახელმწიფოს წარმოშობის საწყის სტადიაზე ან, მეორე, როდესაც ერთიანი უნიტარული სახელმწიფო დაშლის საფრთხის წინაშე აღმოჩნდება და ამის (ე.ი. დაშლის) თავიდან ასაცილებლად ცენტრის მიერ ხდება თავის უფლებამოსილებათა მნიშვნელოვანი ნაწილის დათმობა რეგიონების სასარგებლოდ, მათი ფედერაციის სუბიექტების რანგში აყვანა და ქვეყნის ფედერალიზაცია. იმავეს აღნიშნავს ამსტერდამის უნივერსიტეტის ეკონომიკური და პოლიტიკური კვლევების ცენტრის დირექტორი ანდრე მომენი. მისი აზრით, ფედერალიზმი შეიძლება განვიხილოთ როგორც ცენტრალიზებული სახელმწიფოს ჩამოყალიბების წინაპირობა, ისე დეზინტეგრაციული პროცესების შედეგი ცენტრალიზებულ სახელმწიფოში, რომელიც კარგავს კონტროლს თავისი ტერიტორიის ნაწილზე.⁵⁹

⁵⁸ Барышников Е. Н. Причины и условия развития федерализма в странах мира (конституционно-правовое исследование). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Тюмень. 2002. Ст. 5.

⁵⁹ А. Моммен, Федерализм и национальное государство, «ПОЛИС» (Политические исследования), 1992, №4, ст. 168-175.

სანამ მოცემულ ორ შემთხვევას ცალ-ცალკე დავახასიათებდეთ, უნდა ითქვას, რომ აქ ჩვენ ვსაუბრობთ არა ფედერალიზაციის კონკრეტულ მიზეზებზე, არამედ ზოგად ფაქტორებზე (შემთხვევებზე), უფრო სწორად, სახელმწიფოებრიობის⁶⁰ განვითარების ეტაპებზე, როდესაც შეიძლება დადგეს ფედერალიზაციის საკითხი. ამ შემთხვევაში ჩვენ არ ვიხილავთ იმ საკითხს, როდესაც, ვთქვათ, სახელმწიფოს წარმოშობის საწყის სტადიაზე ფედერალური მოწყობა ნაკარნახევია გარე აგრესიისაგან თავდაცვის (მაგალითად, როდესაც ხდება სახელმწიფოების ან კოლონიების გაერთიანება ერთ სახელმწიფოდ), ეკონომიკური, ეთნიკური, ტერიტორიული თუ სხვა მიზეზით.⁶¹ ჩვენ ვთვლით, რომ ძირითადად სწორედ ორი ფაქტორი – სახელმწიფოს წარმოშობა ან დაშლის საფრთხე თამაშობს გადამწყვეტ როლს სახელმწიფოთა ფედერალიზაციის საქმეში. მაგალითად, ძნელია მოიძებნოს ისეთი ფედერირებული უნიტარული სახელმწიფო, რომლისთვისაც ფედერალიზაცია არ იყო იძულებითი ნაბიჯი სახელმწიფოებრივი ერთიანობის შესანარჩუნებლად. ამიტომაც არის, რომ ბელგიის ფედერალიზაციამდე, რომელიც უნიტარულიდან ფედერაციულად გარდაიქმნა სწორედ სახელმწიფოს დაშლის თავიდან ასაცილებლად, „მსოფლიო პრაქტიკამ არ იცოდა უნიტარული სახელმწიფოს ფედერალურ გაერთიანებად რეორგანიზაციის არც ერთი წარმატებული შემთხვევა.“⁶² იურიდიულ ლიტერატურაში ფედერაციული მოწყობა დახასიათებულია, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის რთული ფორმა,⁶³ სადაც „ხდება დაძაბულობათა მთელი კომპლექსების მუდმივი განახლება და ახალ-ახალი ფორმებით წარმოშობა.“⁶⁴ თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ ფედერალიზმი ხშირად განიხილება კონფლიქტების დაძლევის ერთ-ერთ მოდეად, შეიძლება ითქვას, რომ იძულება ის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი ფაქტორია, რომელიც განაპირობებს უნიტარული სახელმწიფოს ფედერალიზაციას.

⁶⁰ აქ ვგულისხმობთ როგორც სახელმწიფოს, ისე სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებს, მაგალითად, კოლონიებს.

⁶¹ დაწვრილებით ფედერალიზმის, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმის წარმოშობისა და განვითარების მიზეზებზე იხილეთ: Барышников Е. Н. Причины и условия развития федерализма в странах мира (конституционно-правовое исследование). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Тюмень. 2002. Ст. 9.

⁶² გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბ., 2000, გვ. 147.

⁶³ იქვე, გვ. 28; აგრეთვე, გ. ინჭირველი, სახელმწიფო და სამართლის თეორია, თბ., 1997, გვ.36; ბ. სავანელი, სამართლის თეორია (იურისპრუდენცია), თბ., 1993, გვ.117, და სხვა.

⁶⁴ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი..., გვ. 28

ამგვარად, დავახასიათოთ ორივე ზემოაღნიშნული შემთხვევა ცალ-ცალკე.

პირველ შემთხვევაში არსებობს სხვადასხვა ვარიანტი:

ერთი ვარიანტია, როდესაც ერთიანდებიან დამოუკიდებელი სახელმწიფოები და ქმნიან ახალ სახელმწიფოს. შორს რომ არ წავიდეთ, ასეთი იყო სსრკ. აქ ჩვენ არ ვეხებით იმ საკითხს, თუ რამდენად ნებაყოფლობით მოხდა ეს გაერთიანება, არც იმას, რომ სსრკ მხოლოდ ფორმალურად იყო ფედერაციული, ხოლო პრაქტიკულად მისი ცენტრალიზმი ბევრ უნიტარულ სახელმწიფოსაც შეშურდებოდა. მთავარი არის ის, რომ სსრკ შეიქმნა მანამდე დამოუკიდებელი სახელმწიფოების (რესპუბლიკების) გაერთიანებით.

1918 წლის 9 (22) აპრილს საქართველოს, სომხეთისა და აზერბაიჯანის გაერთიანებით შეიქმნა ამიერკავკასიის დამოუკიდებელი ფედერაციული რესპუბლიკა (რომელმაც ორი თვეც ვერ იარსება).⁶⁵ ამავე, ოღონდ უკვე გასაბჭოებული სახელმწიფოების გაერთიანება დაედო საფუძვლად 1922 წელს ამიერკავკასიის საბჭოთა ფედერაციული სოციალისტური რესპუბლიკის შექმნას და ამ სახით იგი იმყოფებოდა სსრკ-ის შემადგენლობაში 1936 წლამდე.

სახელმწიფოთა გაერთიანებით შეიქმნა და არსებობს დღეს ევროკავშირიც.

ფედერაციული სახელმწიფოს შექმნის მეორე ვარიანტია ის შემთხვევა, როდესაც კონფედერაცია გადაიზრდება ფედერაციაში. ამის კლასიკური მაგალითია ამერიკის შეერთებული შტატები. 1787 წელს კონსტიტუციის მიღებით მანამდე არსებული აშშ-ის კონფედერაცია იურიდიულად გაფორმდა ფედერაციულ სახელმწიფოდ.

ასევეა შვეიცარიაც. 1847 წლის დეკემბერში ზონდენბუნდზე გამარჯვების შედეგად და 1848 წლის 12 სექტემბერს სეიმის (Tagsatzung) მიერ მიღებული კონსტიტუციით, შვეიცარიის კონფედერაცია გადაიქცა ფედერაციულად, თუმცა შეინარჩუნა კონფედერაციის სახელწოდება.

მესამე ვარიანტია, როდესაც ერთიანდებიან კოლონიები და ქმნიან ერთიან ფედერაციულ სახელმწიფოს. ამის კლასიკური მაგალითია ავსტრალიის სახელმწიფო. 1900 წელს ერთიანი კონსტიტუციის მიღებით გაერთიანდა ხუთი ყოფილი ინგლისური კოლონია – ახალი სამხრეთ უელსი,

⁶⁵ თუმცა ამიერკავკასიის ფედერაცია კონფედერაციას უფრო გვაგონებს, ვიდრე ფედერაციას – გ.ბ.

ტასმანია, სამხრეთ ავსტრალია, კვინსლენდი და ვიქტორია, რითაც შეიქმნა ავსტრალიის კავშირი. იმავე წლის 31 ივლისის რეფერენდუმის ძალით კავშირს შეუერთდა მეექვსე ყოფილი კოლონიაც – დასავლეთ ავსტრალია. დღეს ავსტრალიის კავშირი შედგება ექვსი შტატისა და ორი ტერიტორიისაგან.

ასევე მოხდა სამხრეთ აფრიკაშიც, სადაც 1910 წელს ოთხი ბრიტანული კოლონიის გაერთიანება (კაპსკის მიწა, ნატალი, ტრანსვაალი და ნარინჯისფერი მდინარის ტერიტორია) დაედო საფუძვლად სამხრეთ აფრიკის კავშირის შექმნას. 1996 წლის 8 მაისს სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკამ მიიღო ახალი კონსტიტუცია, რომელმაც შეცვალა არსებული ტერიტორიული მოწყობა.⁶⁶

მეოთხე ვარიანტია, როდესაც კოლონიიდან ან ოკუპირებული ტერიტორიიდან გადის მეტროპოლია და ახალწარმოშობილი სახელმწიფო ეწყობა ფედერალურად. ასე მაგალითად, 1947 წელს ინდოეთის დამოუკიდებლად გამოცხადებას მალევე (1949 წლის 26 ნოემბერს) მოჰყვა ინდოეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, რომელმაც ქვეყანაში დაადგინა ფედერალური მოწყობა.

ასევე, 1947 წლის 24 სექტემბერს მიღებული კონსტიტუციით ბირმის კავშირი გამოცხადდა დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ,⁶⁷ რომლის ტერიტორიული მოწყობის ფორმაც ეფუძნებოდა ფედერალურ პრინციპებს.

მოცემული ვარიანტის დროს ფედერალური მოდელი ხშირად თავსმოხვეულია კოლონიზატორი (საოკუპაციო) სახელმწიფო(ებ)ის მიერ. ყოფილი კოლონიის ამგვარი იძულება მეტროპოლიის გარკვეული მიზნებით

⁶⁶ გ. ხუბუა ამბობს, რომ სამხრეთ აფრიკამ უარი განაცხადა ფედერაციულ მოწყობაზე. (გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი..., გვ. 147), თუმცა ზოგიერთი ავტორი სამხრეთ აფრიკას დღესაც ფედერაციად მოიხსენიებს. (იხ. მაგალითად, Хартмут Бауер, Верность федерации как определяющий принцип германского федерализма, „Конституционное право: Восточноевропейское обозрение“, 2003, №3(44), ст. 14-21; Шило В. О концептуальных основах обеспечения целостности федеративных государственных образований в современной мировой практике, <http://iskran.iip.net/russ/works99/schilo.html> და სხვა.) ბოლშაკოვი ამბობს, რომ, თუმცა სარ-ი ფორმალურად ფედერაციულ სახელმწიფოს არ წარმოადგენს, მაგრამ იგი ერთადერთი აფრიკული ქვეყანაა, სადაც ფედერალისტური პოლიტიკა რეალობაა და არა დეკლარაცია. (იხ. Большаков А. Г., Современный федерализм и кризис федералистских проектов в странах центральной и восточной европы. http://www.ksu.ru/f15/k2/sb_06/bolshakov.rtf)

სარ-ის კონსტიტუციაში პირდაპირ მითითებული არ არის, თუ როგორი ტერიტორიული მოწყობა გააჩნია ამ სახელმწიფოს, თუმცა მე-9 თავის მიხედვით, სარ-ი შედგება 9 პროვინციისაგან. პროვინციებს გააჩნიათ საკუთარი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოები. სარ-ის კონსტიტუციაში ჩამოთვლილი არის კონკურენციული კანონმდებლობის სფერო და ცალკე მითითებულია იმ საკითხთა წრე, რომელიც მხოლოდ პროვინციების საკანონმდებლო ორგანოების გამგებლობაში შეიძლება იყოს. (იხ. Constitution of the Republic of South Africa 1996. <http://www.acts.co.za/constitution/index.htm>).

⁶⁷ დამოუკიდებლობის გამოცხადებამდე ბირმა, ისევე როგორც ინდოეთი, ინგლისის კოლონია იყო – გ.გ.

არის განპირობებული (ყოფილი კოლონიის სრული პოლიტიკური სუვერენიტეტის დამუხრუჭება, მისი ან მისი ნაწილის კოლონიად შენარჩუნება, ეკონომიკური ინტერესები და ა.შ). საქმე ის არის, რომ ხელოვნურად შექმნილი ფედერაციული მოდელი წარმოშობს ჩვეულებრივზე მეტ პრობლემას, რასაც ყოფილი მეტროპოლიაც შეუწყობს ხელს და ამ პრობლემების მანიპულირებით შეეცდება თავისი მიზნების მიღწევას.

ამის მაგალითია ნიგერია. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ნიგერიაში გაძლიერდა ეროვნულ-განმათავისუფლებელი მოძრაობა, დაიწყო მძლავრი გაფიცვები. საპირისპიროდ, განმათავისუფლებელი მოძრაობის შეფერხების მიზნით, ბრიტანეთმა წარმოადგინა გეგმა, რომლის მიხედვითაც, ნიგერია ჯერ უნდა დაყოფილიყო ადმინისტრაციულ რაიონებად, ხოლო შემდეგ ფედერალიზებულიყო⁶⁸. 1946 წელს ნიგერია ხელოვნურად დაყვეს სამ ადმინისტრაციულ რაიონად – დასავლეთი, ჩრდილოეთი და აღმოსავლეთი, რითაც შეეცადნენ თითოეულ რაიონში არსებულ სხვადასხვა ტომს შორის უღელის ჩამოგდებას. ქვეყნის ხელოვნურად დანაწილების კურსის გაგრძელება იყო ნიგერიის ისტორიაში პირველი 1947 წლის კონსტიტუცია (ე.წ. „რიჩარდსის კონსტიტუცია“), რომელმაც ჩრდილოეთ, დასავლეთ და აღმოსავლეთ პროვინციებს ავტონომია მიანიჭა.⁶⁹ 1951 წელს კი ბრიტანეთმა ნიგერიას „ახუქა“ კონსტიტუცია (ე.წ. „მაკვერსონის კონსტიტუცია“), რომლითაც ნიგერია გამოცხადდა ფედერალურად. 1951 წლის კონსტიტუციით რეალური ხელისუფლება ქვეყანაში ჰქონდა გენერალ-გუბერნატორს, ხოლო რაიონებში – გუბერნატორ-ლეიტენანტებს. იგივე პრინციპი იყო გატარებული ნიგერიის 1954 წლის კონსტიტუციაშიც, რომელიც ლონდონში იქნა მიღებული. დიდი ბრიტანეთი ხშირად იყენებდა ნიგერიის ხელოვნურად დაყოფილ მხარეებს შორის არსებულ წინააღმდეგობებს ამ ქვეყნის დამოუკიდებლობის შესაჩერებლად, თუმცა 1960 წელს ნიგერია აღიარებულ იქნა დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ.⁷⁰

მეცნიერები აღნიშნავენ, რომ ფედერაციულმა სტრუქტურამ ნიგერიაში ვერ უზრუნველყო მოეგვარებინა არსებული პრობლემების მოგვარება. თავისუფლების მოპოვების შემდეგ ეთნიკური და სოციალური დაძაბულობა კიდევ უფრო გაძლიერდა და თანდათან ღია კონფლიქტებში გადაიზარდა,

⁶⁸ Александренко Г., Буржуазный Федерализм, Киев, 1962, ст. 193-202.

⁶⁹ ე. ონანი, ნიგერიის ფედერაცია, თბილისი, „საბჭოთა საქართველო“, 1963. გვ. 34.

⁷⁰ Александренко Г., Буржуазный Федерализм, Киев, 1962, ст. 202.

ასევე გააქტიურდა სეპარატისტული მოძრაობა, რომელიც დღესაც დაშლით ემუქრება ქვეყანას.⁷¹

დღეისათვის არსებული ფედერაციული პრინციპის მიმართ ნიგერია სიტყვიერად რჩება ერთგული, მაგრამ სინამდვილეში, როგორც ჩანს, ჯერ-ჯერობით იგი უძღურია თავიდან აიცილოს სამხედრო მმართველობა.⁷² „დღეისათვის ნიგერიის „ფედერაცია“ – ეს არის ეთნოკრატიული, ფსევდოავტონომიური წარმონაქმნების გაერთიანება, რომელიც განმტკიცებულია ავტორიტარული სამხედრო რეჟიმის მიერ“.⁷³

ამიტომაც წერდა ონანი ჯერ კიდევ მეოცე საუკუნის სამოციან წლებში, რომ „ნიგერიის ტიპის ფედერაციები კოლონიალიზმის ტიპური მემკვიდრეობაა. ისინი იქმნებოდა სრულიად არა მარტო იმიტომ, რომ დაეცვა ეროვნულ უმცირესობათა ინტერესები. კოლონიურ სახელმწიფოთა მიერ მოგონილი ფედერაციები ძირეულად ეწინააღმდეგებიან აფრიკის ხალხთა ინტერესებს და წარმოადგენენ მხოლოდ კოლონიური მმართველობის მოხერხებულ იარაღს.“⁷⁴

ასევე, 1945 წლის 17 აგვისტოს ინდონეზიის რესპუბლიკის დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ მოხდა ამ ქვეყნის რეოკუპაცია ჰოლანდიელების მიერ. მიუხედავად მოსახლეობის დიდი წინააღმდეგობისა, 1949 წელს ინდონეზია გამოაცხადეს ფედერალურ სახელმწიფოდ და მას უწოდეს ინდონეზიის შეერთებული შტატების რესპუბლიკა. მიუხედავად ამისა, ხალხის ბრძოლა თავსმოხვეული ფედერალური მოწყობის წინააღმდეგ არ შეწყვეტილა, რაც დაგვირგვინდა ინდონეზიის პარლამენტის 1950 წლის 14 აგვისტოს მიღებული კონსტიტუციით, რომელიც ინდონეზიას აცხადებს უნიტარულ სახელმწიფოდ.

ოკუპირებული ქვეყნის ფედერალიზაციის ერთ-ერთი მაგალითია გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, რომელსაც მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ანტიფაშისტურ ბლოკში შემავალმა დასავლეთის წამყვანმა ქვეყნებმა⁷⁵ თავს მოახვიეს აღნიშნული სახელმწიფოებრივი მოწყობა და იგი იმ მხრივაც განუმტკიცეს, რომ გფრ-ის ძირითადი კანონით, რომელიც ზემოხსენებული

⁷¹ Ейне Окпанаки, Нигерия: федерализм перед вызовами глобализации. «Федерации». Выпуск 3, № 1, февраль-март 2003. Ст. 17.

⁷² Даниель Дж. Элазар, Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом. „Казанский федералист“, 2002, №4 осень, ст. 32-43.

⁷³ Лебедева Э. Опыт федерализма в Третьем мире и Россия. „Мировая экономика и международные отношения“, 1995, №2, ст. 74-88.

⁷⁴ ე. ონანი, ნიგერიის ფედერაცია, თბილისი, „საბჭოთა საქართველო“, 1963. გვ. 59.

⁷⁵ ძირითადად ეს ქვეყნები იყო: აშშ, დიდი ბრიტანეთი და საფრანგეთი.

ქვეყნების პირდაპირი კონტროლის ქვეშ იქმნებოდა,⁷⁶ აკრძალულია ფედერაციულ წყობილებასთან დაკავშირებული ნებისმიერი კონსტიტუციური ცვლილება. (გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი, მუხ. 79, ნაწ. 3) თანამედროვე გერმანიის ფედერაციულ მოწყობას რომ ტრადიციული საფუძველი არა აქვს, ისიც მეტყველებს, რომ გერმანული მიწების დიდი უმრავლესობა „ხელოვნური წარმონაქმნებია, რომელთა საზღვრებიც საოკუპაციო ხელისუფალთა ნებით დაადგინეს.“⁷⁷ დღეისათვის გერმანიის მმართველი პოლიტიკური პარტიების მიერ აქტიურად იხილება გერმანიის ტერიტორიული რეორგანიზაციისა და მიწების შემცირების საკითხი.

სახელმწიფოს ფედერალურად მოწყობის ზემოაღნიშნული პირველი შემთხვევის ცალკე ვარიანტად შეიძლება გამოვყოთ ლათინური ამერიკის ქვეყნების ფედერალიზმი. ეს არის შემთხვევა, როდესაც სახელმწიფოში მუდმივი არეულობაა, ხელისუფლება არაა სტაბილური (ან საერთოდ არაა) ანუ არ არის სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი ნიშანი – საჯარო ხელისუფლება, და, აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო ჩამოყალიბების პროცესშია.

ლათინური ამერიკის ქვეყნებში მათი დამოუკიდებლობის მიღებიდან 150 წლის განმავლობაში სამხედროების მიერ მოხდა 540-ზე მეტი სახელმწიფო გადატრიალება (ე.წ. პროუნსიამენტო). ხდებოდა კონსტიტუციების ხშირი ცვლილება. ეს ცვლილებები არ იყო გამოწვეული საზოგადოების ეკონომიკური ან პოლიტიკური ფაქტორებით, არამედ იყო ახალი სახელმწიფო გადატრიალების შედეგი. ესა თუ ის ხუნტა, რომელიც ხელში აიღებდა ძალაუფლებას, იმის დასამტკიცებლად, რომ მას არაფერი საერთო არ ჰქონდა წინა რეჟიმთან, ცვლიდა სახელმწიფოს კონსტიტუციას და შესაბამისად სახელმწიფო მოწყობას.⁷⁸

ასე, მაგალითად, 1830 წლიდან მოყოლებული ვენესუელამ გამოიცვალა 18 კონსტიტუცია. ქვეყანაში გამუდმებით იყო ომები კონსერვატორებსა და ლიბერალებს შორის. მოხდა 50-ზე მეტი სახელმწიფო გადატრიალება. ყოველი გადატრიალების შემდეგ იცვლებოდა სახელმწიფო მოწყობაც. დღეს

⁷⁶ „Основной закон создавался под прямым контролем и влиянием западных держав-победительниц...“ – Урьяс Ю. П., Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты, вступительная статья, М., 1991; აგრეთვე იხ. Бергманн В., Введение в понимание германского Основного закона, Основной закон ФРГ, Бонн, 1998; გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი..., გვ. 302-306 და სხვა.

⁷⁷ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი..., გვ. 306. ამასთან დაკავშირებით იხ. აგრეთვე, Carlo Schmid, Bund und Länder, Die Zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, 1974, St. 244-259; ასევე Современный буржуазный федерализм, ИГП АН СССР, ред. Левин И. и Вайль И., М., 1978, ст.47-61 და სხვა.

⁷⁸ Современный буржуазный федерализм, М., 1978, ст.249-250.

ვენესუელაში მოქმედებს 1953 წლის კონსტიტუცია, რომელიც ინარჩუნებს სახელმწიფოს ფედერალურ მოწყობას, თუმცა ფედერალიზმი აქ უფრო ხელოვნურ ხასიათს ატარებს.⁷⁹

ბრაზილიის შეერთებული შტატები – შეიქმნა 1889 წელს სახელმწიფო გადატრიალების შედეგად (დაამხეს იმპერატორი). 1891 წელს გენერალმა ფონსეკამ თავი დიქტატორად გამოაცხადა, რამაც საფუძველი დაუდო მრავალ გადატრიალებას. გამოიცვალა რამდენიმე კონსტიტუცია. ქვეყანა ხან უნიტარული იყო, ხან ფედერაციული. ბოლოს, 1946 წლის კონსტიტუციის მიღებით ბრაზილია გახდა ფედერაციული, თუმცა მას ფორმალური ხასიათი ჰქონდა. 1988 წელს ბრაზილიამ კიდევ ერთი ფედერაციული ტიპის კონსტიტუცია მიიღო.

არგენტინა – აქაც ბრძოლა მიმდინარეობდა უნიტარისტებსა (ცენტრისტებს) და ფედერალისტებს შორის. არგენტინის სახელმწიფო დაარსდა 1816 წელს, როდესაც გამოცხადდა ლა-პლატის შეერთებული პროვინციების დამოუკიდებლობა. 1818 წელს კონგრესმა მიიღო პირველი უნიტარისტული კონსტიტუცია, თუმცა ცალკეულმა პროვინციებმა არ ცნეს იგი, რამაც საფუძველი დაუდო სამოქალაქო ომს. სამოქალაქო ომი არგენტინაში დასრულდა 1826 წელს არგენტინის ფედერაციული რესპუბლიკის გამოცხადებით, თუმცა, როგორც ზოგიერთი მეცნიერი მიუთითებს, მასში ფედერაციული, გარდა სახელისა არაფერი იყო, ვინაიდან გაუთავებელი გადატრიალებების შედეგად ხელისუფლება ერთი დიქტატორიდან მეორის ხელში გადადიოდა.⁸⁰ 1853 წლის 1 მაისს კონგრესმა მიიღო ახალი კონსტიტუცია, რომელიც მთლიანად იმეორებდა აშშ-ის 1787 წლის კონსტიტუციის ძირითად დებულებებს,⁸¹ თუმცა მოგვიანებით განხორციელებულმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა არგენტინაში მნიშვნელოვნად განავითარა ცენტრალისტური ტენდენციები.

მსგავსი მოვლენებით ხასიათდება მექსიკის ისტორიაც.

მაშასადამე, ლათინური ამერიკის ზემოთ დასახელებული ოთხი სახელმწიფოს არსებული ტერიტორიული მოწყობის ფორმა, გარკვეული გაგებით, უფრო შემთხვევითია.

აქვე შეიძლება გამოვეყნოთ ისეთი ნაირსახეობა, როდესაც სახელმწიფო იცვლის მართვა-გამგეობის ფორმას (მონარქიიდან გადადის რესპუბლიკაზე),

⁷⁹ Александренко Г., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 90.

⁸⁰ იქვე, გვ. 84.

⁸¹ იქვე, გვ. 84.

ე.ი. იქმნება ახალი სახელმწიფო, რასაც შეიძლება თან ახლდეს ამ ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ცვლილებაც.⁸² ამის მაგალითია ავსტრიის ფედერაცია, რომელიც 1918 წლის 12 ნოემბერს გამოცხადდა რესპუბლიკად ავსტრია-უნგრეთის მონარქიის დაშლისა და ჰაბსბურგთა დინასტიის დამხობის შედეგად. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ავსტრია-უნგრეთის მონარქიის დაშლა არ იყო მხოლოდ მართვა-გამგეობის ფორმის ცვლილება, არამედ ამის ნიადაგზე შეიქმნა რამდენიმე ახალი სახელმწიფო, მათ შორის ავსტრიის რესპუბლიკაც.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, რომ სახელმწიფოს ფედერალურად მოწყობის პირველ შემთხვევაში ფედერალიზმი დასაშვებია როგორც გაერთიანების, ასევე დანაწევრების ფორმით. შეკრების პრინციპი მოქმედებს პირველი, მეორე და მესამე ვარიანტების დროს, ხოლო დანაწევრების პრინციპი – მეოთხე, მეხუთე (ლათინური ამერიკის ქვეყნები) და მეექვსე (ავსტრია) ვარიანტების დროს.

ეს, რაც დაკავშირებული იყო სახელმწიფოს ფედერალურად მოწყობის პირველ შემთხვევასთან.⁸³

რაც შეეხება მეორე შემთხვევას (ე.ი. როდესაც ქვეყნის ფედერალიზაცია ხდება ერთიანი ცენტრალიზებული სახელმწიფოს დაშლის საფრთხის დროს), აქ ფედერალიზმი შესაძლებელია მხოლოდ დანაწევრების ფორმით, რომელიც ერთადერთი საშუალებაა ქვეყნის ერთიანობის გადასარჩენად. ამის მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ ყოფილი სსრკ. როდესაც შეიქმნა დაშლის საფრთხე, ცენტრმა დაიწყო მსჯელობა რესპუბლიკებისათვის უფლებების გაფართოების თაობაზე. სკკპ 1988 წლის XIX საკავშირო კონფერენციასა და 1989 წლის სექტემბრის პლენუმზე ხაზი გაესვა სსრკ-ის, როგორც ფედერაციის განვითარების აუცილებლობას. კერძოდ, დაისვა საკითხი ეკონომიკის, გარემოს დაცვის, სოციალურ-კულტურული მშენებლობის სფეროებში რესპუბლიკებისათვის ფართო უფლებების მინიჭების, მათი დამოუკიდებლობისა და პასუხისმგებლობის ამადლების თაობაზე. ხოლო სკკპ XXVIII ყრილობაზე

⁸² იურიდიულ მეცნიერებაში ჯერ კიდევ სათანადოდ არ არის გამოკვლეული სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის ფორმისა და ტერიტორიული მოწყობის ურთიერთგავლენის პრობლემა, ანუ რამდენად მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ახდენს მართვა-გამგეობის ფორმა ტერიტორიული მოწყობის ფორმაზე და პირიქით. აღნიშნული საკითხის კვლევა მომავალში მეტად საინტერესოდ და მნიშვნელოვნად გვესახება.

⁸³ ჩვენ მოცემული შემთხვევის ანალიზისას შეგნებულად არ შევეხეთ ქვეყნის ფედერალიზაციის მოტივებს და იმ საკითხს, თუ რამდენად გამართლებული იყო თითოეულ ფედერაციულ სახელმწიფოში არსებული ტერიტორიული მოწყობა. ჩვენთვის აქ მთავარია ერთი მომენტი – ქვეყნის ფედერალიზაციის საკითხი დგება სახელმწიფოს შექმნის, მისი ჩამოყალიბების საწყის სტადიაზე – გ.გ.

მიზნად დასახულ იქნა სსრკ გარდაქმნილიყო „სუვერენულ სახელმწიფოთა კავშირად“, ⁸⁴ თუმცა ამან ვერ უშველა და სსრკ დაიშალა.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ გამოაშკარავდა რუსეთის ფედერაციის დაშლის ტენდენციებიც. ⁸⁵ ავტონომიურ რესპუბლიკათა ნაწილი მოითხოვდა მის სუვერენულ სახელმწიფოდ აღიარებას, მეორენი რუსეთის შემადგენლობაში სტატუსის ამადლებასაც სჯერდებოდნენ. რსფსრ-ის სახალხო დეპუტატთა საბჭოების IV ყრილობამ, გაითვალისწინა რა ეს ვითარება, საჭიროდ ჩათვალა აეწია ავტონომიური რესპუბლიკების და ავტონომიური ოლქების სტატუსი, რაც მათ დასახელებაში სიტყვა „ავტონომიურის“ ამოღებით და ოლქების რესპუბლიკებად გარდაქმნის გზით განხორციელდა. ამით განისაზღვრა მათი ახალი სტატუსი – „რესპუბლიკები რსფსრ-ის შემადგენლობაში“. ⁸⁶

ამრიგად, შეიძლება გავაკეთოთ გარკვეული დასკვნა: ზოგადად სახელმწიფოს ფედერალურად მოწყობა შესაძლებელია მხოლოდ ორი ფორმით: 1. გაერთიანებით (პირობითად ვუწოდოთ „ინტეგრაციის პრინციპი“), როდესაც ერთიანდებიან სახელმწიფოები, კოლონიები, ტერიტორიები და ა.შ. და ქმნიან ერთიან ფედერალურ სახელმწიფოს ან 2. დეკლუციით (პირობითად – „დანაწევრების პრინციპი“), როდესაც ხდება უნიტარული სახელმწიფოს ფედერირება.

ქართული ენის განმარტებით ლექსიკონში სიტყვა „დანაწევრებული“ განმარტებულია, როგორც „შემადგენელ ნაწილებად (ხაზგასმა ჩვენია – გ.გ.) დაშლილი, შემადგენელ ნაწილებად დანაწილებული“. ⁸⁷ აქედან გამომდინარე, სიტყვა „დანაწევრებული“ უნდა გავიგოთ შემადგენელ ნაწილებად დაყოფილის და არა დამოუკიდებლად გამოყოფილის მნიშვნელობით. ⁸⁸ ამდენად, ვფიქრობთ, სიტყვა „დანაწევრება“ სრულად შეესაბამება ზემოაღნიშნულ მოვლენას. აქ უნდა გავითვალისწინოთ შემდეგი მომენტიც: „იმ პოლიტიკურ ძალებს, რომლებიც ესწრაფვიან ფედერალიზმს, ერთგვარი მიდრეკილება აქვთ სეპარატიზმისაკენაც. არ არის გამორიცხული, რომ თავისი არსით

⁸⁴ Новый союзный договор: поиски решений, М., 1990, ст. 71.

⁸⁵ მართალია, რუსეთი საბჭოთა პერიოდშიც ფედერალურად იწოდებოდა, მაგრამ ფაქტობრივად იგი ცენტრალიზებული იყო.

⁸⁶ ო. მელქაძე, კ. ყურაშვილი, რუსეთის სახელმწიფო სისტემა. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევის ცენტრი. თბილისი, 1997, გვ. 53.

⁸⁷ ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემია, თბ., 1990, გვ. 401.

⁸⁸ ამავე გაგებით სიტყვა „დანაწევრებას“ ხმარობს გ. გოგიაშვილიც. იხ. გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., 2000, გვ. 218.

ფედერალური მიმდინარეობა გადაიზარდოს სეპარატისტულ მოძრაობაში. პოლიტიკურმა პრაქტიკამ იცის ფედერალურ მიმდინარეობათა მსგავსი მეტამორფოზის არაერთი შემთხვევა.⁸⁹ როგორც ბატონი გ. ხუბუა ასკენის, „ტერიტორიული მოწყობის ფედერალური მოდელი შეიცავს სეპარატისტული ტენდენციების წახალისების ლატენტურ საფრთხეს.“⁹⁰ ცხადია, აქ საუბარია სწორედ დევოლუციური ფედერალური მოდელის საფრთხეზე და, აქედან გამომდინარე, ზემოაღნიშნული პროცესი (უნიტარული სახელმწიფოს ფედერალიზაცია) არა თუ „დანაწევრების“, არამედ, გარკვეული თვალსაზრისით, „სეპარაციის პრინციპითაც“ შეიძლება დაგახასიათოთ.

აქვე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განვმარტოთ სიტყვა „დევოლუციის“ მნიშვნელობა. იურიდიულ ლიტერატურაში ტერმინი „დევოლუცია“ სხვადასხვანაირად განიმარტება. ზახაროვს მიაჩნია, რომ დევოლუცია არის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგიონალურ ან სხვა ქვედა დონეზე ხელისუფლების გადაცემის პროცესი.⁹¹ გ. გოგიაშვილის აზრით, დევოლუცია ესაა გაზრდილი კომპეტენციის მიღება მთლიანი სახელმწიფოს ხელისუფლების დაფუძნებაში წილის გარეშე.⁹² გ. ხუბუას მიხედვით, დევოლუცია ინგლისურენოვან ლიტერატურაში განიმარტება, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი სახე, რომლის დროსაც ცენტრალურ ხელისუფლებას, ქვემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის ცალკეული კომპეტენციების გადაცემისას, ნებისმიერ დროს შეუძლია მათი მოცულობისა და შინაარსის შეცვლა.⁹³ მიუხედავად ასეთი განმარტებისა, გ. ხუბუა ერთგან იყენებს ტერმინს „დევოლუციური ფედერაციული სახელმწიფო“, სადაც, მისი აზრით, ფედერალური სტრუქტურები ყალიბდება უნიტარული სახელმწიფოს ფედერირების შედეგად.⁹⁴

ზოგიერთი ავტორის მიხედვით, დევოლუცია არის პროცესი, რომელიც არსებობს ფედერალიზაციასა და დეცენტრალიზაციას შორის და გულისხმობს გარკვეული კომპეტენციის გადაცემას, რაც აისახა ინგლისში შოტლანდიის,

⁸⁹ Ermakora F., Ursprung und Wesen des Selbstbestimmungsrechts der Völker und seine Entwicklung bis zum zweite Weltkrieg, in: Rabl (Hrsg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker, I. Rd., 1964, S.58. წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., თბ., 2000, გვ. 146.

⁹⁰ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 146. ამავე ნაშრომში ავტორი აღნიშნავს, რომ ფედერალიზმი პოლიტიკური ერთიანობის ჩამოყალიბებასთან ერთად ახორციელებს „პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების უფლებამოსილებათა სეპარირებას (ხაზგასმა ჩვენია – გ.გ.) რამდენიმე ცენტრს შორის“. იქვე, გვ. 141.

⁹¹ А.А. Захаров, Федерализм и деволюция: опыт США. Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999, № 4 (29). Ст. 17–22.

⁹² გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 225.

⁹³ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 135.

⁹⁴ იქვე, გვ. 138.

უელსისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის მაგალითზე.⁹⁵ ავტორთა კოლექტივის მიერ დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებით შვეიცარიაში გამოცემულ დამხმარე სახელმძღვანელოში მითითებულია, რომ დევიოლუცია არის ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის ყველაზე ძლიერი ფორმა, რომლის დროსაც ხდება ცენტრალური მმართველობის მიერ ფინანსირების, მენეჯმენტისა და გადაწყვეტილებათა მიღების კომპეტენციების გადაცემა ადგილობრივი სამთავრობო ერთეულისათვის. ამასთანავე, როგორც წესი, საუბარია ადგილობრივ თვითმმართველობებზე, რომელთაც გააჩნიათ არჩევითი ორგანოები და ტერიტორიულად განცალკევებული კომპეტენცია.⁹⁶

ფედერალიზმის ინსტიტუტის პროფესორი ლ. ბასტა (Lidija R. Basta), ეხება რა ფედერაციულ სახელმწიფოში კომპეტენციათა გადანაწილების საკითხს, ბელგიას დევიოლუციურ ფედერაციად მოიხსენიებს.⁹⁷ ამდენად, ჩვენც მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, უნიტარული სახელმწიფოს ფედერირების პროცესის აღნიშვნა ტერმინით „დევიოლუცია“.

ამრიგად, შევაჯამოთ ყოველივე ზემოთქმული:

ზოგადად სახელმწიფოს ფედერალურად მოწყობა შესაძლებელია მხოლოდ ორი ფორმით: 1. გაერთიანებით (ინტეგრაციის პრინციპი) ან 2. დევიოლუციით (დანაწევრების პრინციპი).

საკითხი ქვეყნის ფედერალურად მოწყობის შესახებ დგება მხოლოდ ორ შემთხვევაში:

I შემთხვევა – არ არსებობს სახელმწიფო და ასეთი იქმნება. აქ დასაშვებია ფედერალიზმი როგორც გაერთიანებით, ისე დანაწევრებით. მოცემულ შემთხვევაში შეიძლება არსებობდეს რამდენიმე ვარიანტი:

1. ერთიანდებიან დამოუკიდებელი სახელმწიფოები (სსრკ, ევროკავშირი და სხვა);
2. კონფედერაცია გადაიზრდება ფედერაციაში (აშშ, შვეიცარია);
3. ერთიანდებიან კოლონიები (ავსტრალია, ვესტ-ინდოეთი და სხვა);
4. მეტროპოლიის გასვლას კოლონიიდან ან ოკუპირებული ტერიტორიიდან მოჰყვება ამ ქვეყნის ფედერირება (ინდოეთი). ხშირად

⁹⁵ Timphy Garton Ash. Warum gehört Großbritannien zu Europa? Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Vorlesungen. Berlin. 2006. St. 10.

⁹⁶ Dora Rapold und anderen. Dezentralisierung. Orientierungshilfe. Bern. 2001. St. 6.

⁹⁷ Dezentralisierung und Entwicklung. Entwicklungspolitische Schriften. Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit. Bern, Januar 1999. Lidija R. Basta. Dezentralisierung: Schlüsselfragen, Trends und zukünftige Entwicklung. St. 28-44.

ფედერაციული მოწყობა თავსმოხვეულია მეტროპოლიის მიერ (ნიგერია, ინდონეზია, გერმანია და სხვა);

5. ფედერალური მოწყობა ქვეყანაში არსებული ხანგრძლივი არეულობისა და ხელისუფლების არასტაბილურობის ანუ საჯარო ხელისუფლების არარსებობის შედეგია (ლათინური ამერიკის ქვეყნები);
6. სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის ფორმის არსებით შეცვლას (მონარქიიდან გადადის რესპუბლიკაზე) თან ახლავს მისი ტერიტორიული მოწყობის ცვლილებაც (ავსტრია).⁹⁸

II შემთხვევა – არსებობს ერთიანი სახელმწიფო და მას დაშლის საფრთხე ემუქრება (სსრკ, რფრ, ბელგია და სხვა). აქ ფედერალიზაცია შესაძლებელია მხოლოდ დანაწევრების ფორმით. ამასთან, მოცემულ შემთხვევაში ფედერალიზმი ერთადერთი გზაა ქვეყნის ერთიანობის შესანარჩუნებლად.

ვფიქრობთ, ძირითადად, სწორედ ზემოაღნიშნულ ეტაპებზე ხდება სახელმწიფოს ფედერალიზაცია.

რაც შეეხება საქართველოს, იგი არ აკმაყოფილებს არც პირველი და არც მეორე შემთხვევის პირობებს. საქართველოს სახელმწიფო დღეს არც შექმნის სტადიაზეა და არც კულტურულ-ლინგვისტურ ჯგუფებსა თუ კუთხეებს შორის არსებობს დაპირისპირება, რომ ამის საფუძველზე ქვეყანას დაშლა ემუქრებოდეს. რაც შეეხება აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის საკითხებს, ჩვენი აზრით, ისინი მოგვარებადია უნიტარიზმის პირობებში, მიეცემა რა მათ ავტონომია გაფართოებული უფლებებით. რა თქმა უნდა, აფხაზეთის ავტონომიურობის ხარისხი გაცილებით მაღალი უნდა იყოს, ვიდრე ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქისა. თუმცა ამ საკითხებზე დაწვრილებით ჩვენ ბოლო თავში ვისაუბრებთ.

⁹⁸ ჩვენი აზრით, მოცემული ვარიანტები მეტ-ნაკლებად სრულად ასახავს სახელმწიფოს ფედერალურად მოწყობის პირველი შემთხვევის ყველა გამოვლინებას. მიუხედავად ამისა, დასაშვებად მიგვაჩნია ამ შემთხვევის ან მისი ცალკეული ვარიანტის უფრო მეტი კონკრეტიზაცია გარკვეული ნიშნით, თუმცა ამით რეალური სურათი არ იცვლება და ეს ამჯერად არც წარმოადგენს ჩვენი ინტერესების სფეროს – გ.გ.

§2. ფედერალიზმის დინამიკა

იურიდიულ ლიტერატურაში ხშირად აღინიშნება, რომ თანამედროვე ეტაპზე ფედერალიზმისადმი ინტერესი ძალიან დიდია და რომ უნიტარული სახელმწიფოები სულ უფრო ხშირად იყენებენ ფედერალიზმის პრინციპებს.

ასეთი მსჯელობებისას ხშირად, ნებისთ თუ უნებლიეთ, სრულიად უყურადღებოდ არის დარჩენილი საპირისპირო ტენდენციები, კერძოდ, ფედერაციული სახელმწიფოების უნიტარიზაცია და ის, თუ რამდენად ხშირად იყენებენ ფედერაციული სახელმწიფოები უნიტარიზმის პრინციპებსა და მექანიზმებს.

მეცნიერები აღნიშნავენ, რომ ფედერაციული სახელმწიფოების მოძრაობა უნიტარიზმისაკენ თანამედროვე მსოფლიოში გაბატონებული ტენდენციაა. უმრავლეს ფედერაციაში ძალას იკრებს უნიტარისტული მიმართულებანი. ეს განსაკუთრებით დამახასიათებელია გერმანიისთვის, ინდოეთისთვის, აშშ-თვის, პაკისტანისა და სხვა ქვეყნებისთვის. ისეთ უძველეს ფედერაციულ სახელმწიფოშიც კი, როგორცაა შვეიცარია, სულ უფრო მეტად შეიმჩნევა საერთოსახელმწიფოებრივი შეგნების ზრდა.⁹⁹

ცენტრალიზაციის ტენდენცია სულ უფრო ნათლად შეიმჩნევა ამერიკის შეერთებული შტატების ფედერალიზმში. შტატებს არა აქვთ საკმარისი ფულადი შემოსავლები და იძულებულნი არიან სუბსიდიების, სესხის ან კრედიტისათვის მიმართონ ფედერალურ ხელისუფლებას, რაც კიდევ უფრო აძლიერებს მათ დამოკიდებულებას ამ უკანასკნელზე.¹⁰⁰

მზარდი ცენტრალისტური ტენდენციები დღემდე დამახასიათებელია სამხრეთ ამერიკის ფედერაციული სახელმწიფოებისათვის.¹⁰¹ მაგალითად, ავიღოთ ვენესუელა. ამ სახელმწიფოში შტატები მთლიანად დამოკიდებულნი არიან ცენტრზე. შტატის აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს გუბერნატორი, რომელსაც ნიშნავს და ათავისუფლებს ქვეყნის პრეზიდენტი. გუბერნატორი ამავე დროს არის ეროვნული აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილი პირი. ფედერალურ ხელისუფლებას შეუძლია ეროვნული ინტერესების მოტივით შტატების თანხმობის გარეშე შეცვალოს მათი

⁹⁹ Долгов В.М., Проблема соотношения федерализма и регионализма в социально-политическом развитии России. Материалы Межрегиональной Научно-Практической Конференции. 17 октября 2002 г., г. Тамбов. http://tambov.gov.ru/oiv/publ/konfer/konf-paty/konf_24.htm. აგრეთვე, Подберезкин А., Международный опыт и особенности федерализма, «Духовное наследие», 2000, <http://www.nasled.ru/struktura/index.htm>.

¹⁰⁰ Иностранное конституционное право. М., 1996. Под ред. В. В. Маклакова. Ст. 35.

¹⁰¹ ვ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 295.

სახელმწიფო. ვენესუელაში შტატები უბრალო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებია. კომპეტენციის დიდ ნაწილს ფლობს ცენტრალური ხელისუფლება, მათ შორის ნარჩენ კომპეტენციასაც. შტატები ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ მმართველობას შორის არსებული უფლებო რგოლია.¹⁰² ყოველივე ამის, და არა მარტო ამის გამო, ზოგიერთი ავტორი მიუთითებს ვენესუელის „ილუზორულ“ ფედერალიზმზე.¹⁰³ გიბსონი ამბობს, რომ პრაქტიკულად ვენესუელაში ფედერალიზმი არ არის. იგი ფაქტობრივად გახდა უნიტარული სახელმწიფო, თუმცა ფორმალურად ფედერაციად რჩება.¹⁰⁴

ფედერაციული სახელმწიფოს მიერ უნიტარიზმის პრინციპების გამოყენების ნათელი მაგალითია ასევე ავსტრალია, რომლის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის – გენერალ-გუბერნატორის თანამდებობა არ არის არჩევითი, მას ნიშნავს ინგლისის დედოფალი. გენერალ-გუბერნატორი ერთპიროვნულად ახორციელებს აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ფორმირებას. მას აქვს პარლამენტის ორივე პალატის დათხოვნისა და მიღებულ კანონებზე მუდმივი ვეტოს უფლება, რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს უმაღლესი სუვერენული ორგანო არის არა პარლამენტი, არამედ დანიშნითი პირი – გენერალ-გუბერნატორი, რაც მიუღებელია ფედერალური წყობილებისათვის.¹⁰⁵

როგორც მეცნიერები მიუთითებენ, სრული ცენტრალიზაციისა და უნიტარიზაციისაკენ წავიდა რუსეთის ფედერაციული რესპუბლიკა. შოტლანდიელი მეცნიერი კამერონ როსი აღნიშნავს, რომ 2000 წლის მაისში პრეზიდენტ პუტინის ინაუგურაციიდან დაიწყო შეტევა ფედერალიზმსა და დემოკრატიაზე. ჩვენ მოწმენი გავხდით რეგიონების ხელმძღვანელების უფლებამოსილებათა შეკვეცისა და პრეზიდენტის ხელში ხელისუფლების ცენტრალიზაციისაკენ მიმართული ქმედებებისა. პუტინის მიერ თანმიმდევრულად განხორციელებული რეფორმების შედეგად ფაქტობრივად სრულიად გაუქმდა ფედერაციის სუბიექტების როლი ფედერაციის დონეზე გადაწყვეტილების მიღების საკითხში. პუტინმა საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად შექმნა მისდამი დაქვემდებარებული და დამჯერე ფედერაციის საბჭო. იგი გადაიქცა „საკანონმდებლო კონფიერად“, სადაც ყველა კანონპროექტი,

¹⁰² გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 183.

¹⁰³ Александренко Г, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 90.

¹⁰⁴ Эдвард Гибсон. Авторитарное и демократическое правление в федеративных странах Западного полушария. <http://www.inop.ru/reading/gibson/>

¹⁰⁵ გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., 2000, გვ. 186.

მათ შორის ისეთებიც, რომლებიც პირდაპირ არღვევენ რეგიონების ინტერესებს, სწრაფად განიხილება და მიიღება. ასე მაგალითად, 2002 წელს ფედერაციის საბჭომ მოიწონა ცვლილებები მილიციის შესახებ კანონში, რომლითაც გუბერნატორებს ჩამოერთვათ რეგიონული სამართალდამცავი ორგანოების ხელმძღვანელთა დანიშვნის უფლება.¹⁰⁶

პუტინის გაპრეზიდენტებიდან ორ წელიწადში ანულირებულ იქნა რეგიონებთან 1990-იანი წლების დასაწყისში დადებული 46 ფედერალური შეთანხმებიდან 28, ხოლო 2004 წლის ზაფხულისათვის მხოლოდ 8 ხელშეკრულება იყო ძალაში. იმავე წელს მიღებულ იქნა კანონი, რომლის თანახმადაც, პრეზიდენტი წარუდგენს რეგიონალურ საკანონმდებლო ორგანოებს გუბერნატორის კანდიდატურას. გუბერნატორის კანდიდატურის ორჯერ ჩავარდნის შემთხვევაში პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს რეგიონის საკანონმდებლო ორგანო და ახლის არჩევამდე დანიშნოს რეგიონის მმართველი. პრეზიდენტს ასევე აქვს გუბერნატორის თანამდებობიდან განთავისუფლების უფლება.¹⁰⁷ ფრაიბურგის უნივერსიტეტის პროფესორი ოტო ლუფრეჰანდტი აღნიშნავს, რომ ასეთი რამ წარმოუდგენელია აშშ-ში, გერმანიაში, ან სხვა სტაბილურ ფედერაციულ სახელმწიფოში, მაგრამ რაც წარმოუდგენელია ამ ქვეყნებში, რეალობაა რუსეთის ფედერაციაში. ამიტომ მეცნიერი მიიხნევს, რომ რუსეთი მნიშვნელოვნად დაშორდა ფედერალურ მოდელს.¹⁰⁸

რუსეთის შეფასებაში უფრო მკაცრია როსი, რომელიც მიუთითებს, რომ დღეს რუსეთის სახელმწიფოს მთავარი გამოწვევა არის არა კონფედერალიზმი და ეთნიკური დეზინტეგრაციის საფრთხე, არამედ დეფედერალიზაცია და ცენტრალიზებული ავტორიტარული სახელმწიფოს შექმნა პრეზიდენტის მეთაურობით. დღეს რუსეთში არის „ელექტორალური ავტორიტარიზმი“, ხოლო ფედერალიზმი რჩება სიყალბედ, – მიიხნევს როსი.¹⁰⁹

ზოგიერთი რუსი მეცნიერი ცდილობს გაამართლოს რუსეთში მიმდინარე უნიტარისტული ტენდენციები. მაგალითად, ზუბოვი მიიხნევს, რომ რუსეთი ტრადიციულად იყო უნიტარული სახელმწიფო და საბჭოთა პერიოდშიც კი, სახელწოდების მიუხედავად, ფედერაციას არ წარმოადგენდა. ფედერაციული

¹⁰⁶ Камерон Росс. Федерализм и демократия в России. Политико-правовые ресурсы федерализма в России. Под редакцией Рафаэля Хакимова. Казань. 2006. Ст. 130-158.

¹⁰⁷ იქვე, Ст. 130-158.

¹⁰⁸ Отто Люхтерхандт. Россия на пути к имитации федерализма. Политико-правовые ресурсы федерализма в России. Под редакцией Рафаэля Хакимова. Казань. 2006. Ст. 175-181.

¹⁰⁹ Камерон Росс. Федерализм и демократия в России. Политико-правовые ресурсы федерализма в России. Под редакцией Рафаэля Хакимова. Казань. 2006. Ст. 130-158.

სახელმწიფოს შექმნის მცდელობამ რუსეთი მიიყვანა „ფედერალურ ფედერალიზმამდე“. ამიტომ აუცილებელია რუსეთმა განამტკიცოს ცენტრალიზებული მმართველობა და ამასთანავე განავითაროს თვითმმართველობა და ეროვნულ-კულტურული ავტონომია, – მიიხნევს ავტორი.¹¹⁰

ფედერაციული სახელმწიფოების უნიტარიზაციის საპირისპიროდ არსებობს მეორე ტენდენციაც, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ დიდია დაინტერესება ფედერალიზმის, როგორც სახელმწიფოთა კავშირის ოპტიმალური ფორმისადმი. ამ კონტექსტში ფედერალიზმი ხშირად განიხილება კონტინენტალური (მაგალითად, ევროპის შეერთებული შტატები) და პლანეტარული (მსოფლიო ფედერაცია) მასშტაბითაც კი.¹¹¹ ზოგიერთი მეცნიერი დარწმუნებულია, რომ მთელი კაცობრიობის ერთადერთი შესაძლო მომავალი არის „სახელმწიფოთა საერთაშორისო ფედერაცია“.¹¹²

ეს ორი ტენდენცია (ერთი მხრივ, ფედერაციული სახელმწიფოების უნიტარიზაცია და, მეორე მხრივ, სახელმწიფოთა გაერთიანება ფედერალიზმის პრინციპებით) მკვეთრად არის გამოხატული ევროპის კონტინენტზე. ამის დასადასტურებლად ჩვენ გვინდა უფრო დაწვრილებით მიმოვიხილოთ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, ავსტრიის რესპუბლიკა და ევროკავშირი. ჩვენი აზრით, პირველი ორი სახელმწიფო არის ფედერაციული სახელმწიფოების უნიტარიზაციის, ხოლო მესამე სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნი – ევროკავშირი – სახელმწიფოთაშორისი ფედერალიზმის ნათელი მაგალითი.

¹¹⁰ Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм (К вопросу о будущей организации государственного пространства России). Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования). 2000. №5. Ст. 32-54.

¹¹¹ Введенский В. Г., Горохов А. Ю., Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. Москва. 2002. Ст. 7.

¹¹² С.А.Ковалев, Федерализм и будущее. Выступление на международном семинаре по проблемам федерализма. Москва, февраль 1999 г. Права человека в России. <http://hro.org/>

გერმანია

თანამედროვეობის ერთ-ერთი უდიდესი გერმანელი ფილოსოფოსი გიუნტერ რორმოზერი თავის ცნობილ ნაშრომში „ლიბერალიზმის კრიზისი“ ამბობს: ჩვენ კარგად ვიცით, რომ თანამედროვე გერმანული დემოკრატია არ წარმოშობილა ხალხის მიერ გაკეთებული დამოუკიდებელი არჩევანისა და გერმანელი ერის თვითგანთავისუფლების შედეგად. ეს დემოკრატიული სისტემა ჩვენთან მეორე მსოფლიოს ომის დამთავრებისთანავე შემოიტანეს გამარჯვებულმა სახელმწიფოებმა.¹¹³

რორმოზერის ეს სიტყვები კარგად ესადაგება თანამედროვე გერმანული სახელმწიფოს ისეთ დამახასიათებელ ნიშანსა და ამ ქვეყნის დემოკრატიული სისტემის შემადგენელ ნაწილს, როგორც არის გერმანული ფედერალიზმი.

ომისშემდგომი გერმანიის ტერიტორიული მოწყობა აქტიური მსჯელობის საგნად იქცა საოკუპაციო ხელისუფალთა შორის. „არც ერთ საოკუპაციო ხელისუფლებას არ სურდა მართვის ცენტრალიზებულ სისტემაზე დაფუძნებული გერმანული სახელმწიფოს ჩამოყალიბება. ჯერ კიდევ პოტსდამის კონფერენციის დროს (1945 წლის 17 ივლისი – 2 აგვისტო) დიდი ბრიტანეთის, საბჭოთა კავშირისა და აშშ-ის სახელმწიფოს მეთაურები შეთანხმდნენ გერმანიის როგორც ადმინისტრაციული, ისე სამეურნეო სტრუქტურების დეცენტრალიზაციაზე.“¹¹⁴ თუმცა, როგორც ჩანს, დეცენტრალიზაციის ფარგლები მათ სულ სხვადასხვანაირად წარმოედგინათ.

საბჭოთა კავშირი იმთავითვე გერმანიის ფედერალიზაციის წინააღმდეგ გამოდიოდა. 1947 წლის 22 მარტს მოსკოვში საგარეო საქმეთა მინისტრების კონფერენციაზე ვ. მოლოტოვი აღნიშნავდა, რომ საბჭოთა კავშირი მხარს უჭერს დემოკრატიული მართვისა და ავტონომიაზე დამყარებულ ცენტრალიზმს.¹¹⁵

დიდი ბრიტანეთი და აშშ გერმანიის მაქსიმალური ფედერალიზაციის იდეას უჭერდნენ მხარს, სადაც ფედერალურ მთავრობას უნდა მისცემოდა უფლებამოსილებათა მინიმუმი.¹¹⁶ სწორედ ამ მიზნით 1945-1946 წლებში დასავლეთის სამ საოკუპაციო ზონაში განხორციელდა ადმინისტრაციულ-

¹¹³ Рормозер Г., Кризис либерализма, М., 1996, ст. 257.

¹¹⁴ ვ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბ., 2000, გვ. 302.

¹¹⁵ Трайнин И. П., Вступительная статья, წიგნობა: Арнольд Брехт, О Государственном устройстве Германии. Федерализм и регионализм в Германии. Разделение пруссии., М., 1947, ст. 14.

¹¹⁶ Современный буржуазный федерализм, М., 1978, ст. 250.

ტერიტორიული ცვლილებები. ამ ცვლილებების შედეგად დასავლეთ გერმანიის საოკუპაციო ზონაში შეიქმნა 11 ახალი მიწა, რომელთა საზღვრებიც არ ემთხვეოდა მანამდე ტრადიციულად ჩამოყალიბებულ საზღვრებს. როგორც მეცნიერები აღნიშნავენ, ამ ახალი ტერიტორიული დაყოფის მთავარი დამახასიათებელი ნიშანი იყო დისპროპორცია მიწებს შორის. მაგალითად, ბავარიის მიწა ტერიტორიით 17-ჯერ აღემატებოდა ბრემენის მიწას, ხოლო ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალია მოსახლეობის რაოდენობით იმავე ბრემენს – 23-ჯერ¹¹⁷ და ა.შ. გამოითქმოდა მოსახრებებიც იმის შესახებ, რომ მიწების ასეთი რეორგანიზაცია არ იყო გამართლებული ეკონომიკურად,¹¹⁸ არ ითვალისწინებდა მოსახლეობის აზრს და ეწინააღმდეგებოდა საერთოგერმანულ ინტერესებს.¹¹⁹

უფრო რადიკალური იყო საფრანგეთის წინადადება, რომელიც მოითხოვდა გერმანიის მიწების კონფედერაციის შექმნას,¹²⁰ თუმცა მოგვიანებით საფრანგეთმა „მოკავშირეებსა და საბჭოთა კავშირს შორის სულ უფრო მზარდი დაპირისპირების ფონზე თავისი პოზიცია ერთგვარად დათმო“¹²¹ და აშშ-ის მიერ წარმოდგენილ მოდელს დაუჭირა მხარი.

უნდა ითქვას, რომ გერმანიის დანაწილებისა და ერთიანი გერმანული სახელმწიფოს ლიკვიდაციის იდეები ჯერ კიდევ მეორე მსოფლიო ომის წლებში გამოითქმოდა. ასეთი იყო, მაგალითად, ლორდ ვანსიტარტის გეგმა. ასევე 1943 წელს ჩერჩილმა წამოაყენა გერმანიის სახელმწიფოს ლიკვიდაციის იდეა, რომლის მიხედვითაც, ბავარია უნდა ჩამოშორებოდა ერთიან გერმანიას და უნდა შეერთებოდა ავსტრიას, რითაც შეიქმნებოდა ერთიანი კათოლიკური სახელმწიფო. ცალკე უნდა შექმნილიყო დამოუკიდებელი რაინის სახელმწიფოც (რურის ჩათვლით), რომელსაც ექნებოდა დიდი ბრიტანეთის კოლონიური დანამატის დანიშნულება.¹²²

გერმანიის დანაწილების მომხრე იყო შარლ დე გოლიც. იგი მოითხოვდა გერმანიისაგან საარის მხარისა და რაინის მარცხენა სანაპიროს ჩამოშორებასა

¹¹⁷ Ильинский И. П., Государственный строй Федеративной Республики Германии, М., 1957, гл. 42, წიგნიდან: Современный буржуазный федерализм, ст. 48-49.

¹¹⁸ Ильинский И. П., Государственный строй Федеративной Республики Германии, М., 1957, гл. 42, წიგნიდან: Современный буржуазный федерализм, ст. 49.

¹¹⁹ Сыдоров Н. А., Центральные государственные органы Федеративной Республики Германии, М., 1961, гл. 16.

¹²⁰ Современный буржуазный федерализм, М., 1978, ст.250.

¹²¹ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 302.

¹²² Монин Д. Д., Федерация или единое германское государство., М., 1947, ст. 5.

და საფრანგეთზე მიერთებას,¹²³ ხოლო დანარჩენი გერმანია უნდა გარდაქმნილიყო „ნახევრად დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა სისტემად“ – ფედერაციად.¹²⁴

არსებობდა ჰოლანდიის (ვან-კლეფენსის) გეგმაც, რომელიც ითვალისწინებდა ერთიანი გერმანიის გაუქმებას და ჰოლანდიის მიერ მის ანექსიას¹²⁵ და სხვა.

მიუხედავად მრავალი მცდელობისა, საოკუპაციო სახელმწიფოთა შორის შეთანხმება საერთოგერმანული ხელისუფლების აღდგენის შესახებ ვერ მოხდა. ამიტომ 1948 წლის გაზაფხულზე ლონდონში მოეწყო კონფერენცია, რომელშიც აშშ-ს, დიდი ბრიტანეთსა და საფრანგეთთან ერთად მონაწილეობდნენ ბელგიის, ნიდერლანდებისა და ლუქსემბურგის წარმომადგენლებიც. კონფერენციაზე მიღებულ იქნა რამდენიმე დოკუმენტი (ე.წ. „ფრანკფურტის დოკუმენტი“), რომლითაც დასავლეთ გერმანული მიწების პრემიერ-მინისტრებს დაევალებათ 1948 წლის 1 ივლისისთვის დამფუძნებელი კრების მოწვევა, რომელსაც უნდა შეემუშავებინა „ფედერალური ტიპის დემოკრატიული და თავისუფალი კონსტიტუცია.“¹²⁶ „დოკუმენტის მიხედვით, გერმანიისათვის უფრო მისაღები იყო ფედერალური მოდელი...“¹²⁷ რაც იმას ნიშნავს, რომ მოკავშირეებმა თავად განუსაზღვრეს გერმანიას მომავალი – იგი უნდა გამხდარიყო ფედერალური. დასავლეთის საოკუპაციო ხელისუფალთა აზრით, ამით გერმანიას გაუჭირდებოდა დამოუკიდებელი ეკონომიკური განვითარება.¹²⁸ იგი იმდენად უნდა დასუსტებულიყო, რომ მისი მხრიდან გამორიცხულიყო ახალი საფრთხის წარმოშობა.¹²⁹ შეიძლება ითქვას, რომ ფედერალურად მოწყობილი გერმანია მოკავშირეთათვის შედარებით ეკონომიკურად განუვითარებელ და პოლიტიკურად სუსტ სახელმწიფოსთან ასოცირდებოდა.

1948 წლის 25 ივლისს დასავლეთის მიწების პრემიერ-მინისტრთა კონფერენციამ დანიშნა ექსპერტთა ჯგუფი, რომელსაც უნდა შეემუშავებინა კონსტიტუციის პროექტი. ჯგუფმა უკვე აგვისტოს ბოლოსათვის წარადგინა პროექტის სრული ტექსტი, რომელიც „პერენჰიმზეეს“¹³⁰ პროექტის სახელით

¹²³ იქვე, სტ. 5.

¹²⁴ Молчанов Н., Де Голль., М., 2003, с. 291.

¹²⁵ Мониин Д. Д., დასახელებული ნაშრომი, სტ. 5-6.

¹²⁶ Бергманн В., Введение в понимание германского Основного закона, Основной закон ФРГ, Бонн, 1998, с. 6.

¹²⁷ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 303.

¹²⁸ Современный буржуазный федерализм, с. 50.

¹²⁹ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 302.

¹³⁰ ასე ეწოდებოდა კუნძულს, სადაც მიმდინარეობდა ექსპერტთა ჯგუფის მუშაობა.

არის ცნობილი. კონსტიტუციის პროექტის შემდგომი განხილვა გაგრძელდა საპარლამენტო საბჭოში, რომელიც პირველად შეიკრიბა 1948 წლის პირველ სექტემბერს ბონში. როგორც ზოგიერთი მეცნიერი მიუთითებს, საპარლამენტო საბჭოს მუშაობა მიმდინარეობდა დასავლეთის საოკუპაციო სახელმწიფოთა ძლიერი ზეწოლის ქვეშ, რომლებიც ხშირად ამ ორგანოს თავს ახვედნენ თავიანთ წინადადებებს. პრაქტიკულად ეს ხორციელდებოდა საოკუპაციო ზონების სამხედრო გუბერნატორების მიერ საბჭოსადმი გაგზავნილი წერილობითი „განმარტებების“ ან „რეკომენდაციების“ სახით, რომლებსაც უმრავლეს შემთხვევაში ულტიმატუმის ხასიათი ჰქონდა. საპარლამენტო საბჭოს მიერ განხილული კონსტიტუციის ყოველი პროექტი წარედგინებოდა სამხედრო გუბერნატორებს, რომლებიც ხშირად პროექტებს იწუნებდნენ და უკან აბრუნებდნენ გადასამუშავებლად.¹³¹

1949 წლის 8 მაისს საპარლამენტო საბჭომ საბოლოოდ მიიღო კონსტიტუცია, რომელსაც, იმის ხაზგასასმელად, რომ იგი იყო დროებითი და ვრცელდებოდა მხოლოდ ქვეყნის ტერიტორიის ნაწილზე, ეწოდა „ძირითადი კანონი“.

მოკავშირეები თავიდან არ ეთანხმებოდნენ მიღებული ძირითადი კანონის ყველა დებულებას და მხოლოდ ცალკეული დათქმების შემდეგ მოიწონეს იგი. მოკავშირეებთან საბოლოო შეთანხმება მოხდა 1949 წლის 12 მაისს.¹³²

ძირითადი კანონის ძალაში შესასვლელად საჭირო იყო მიწების ორი მესამედის მიერ მისი რატიფიცირება, რაც ასეც მოხდა: ბავარიის გარდა ყველა მიწამ ცნო ძირითადი კანონი. უნდა აღინიშნოს, რომ საწინააღმდეგოს, ალბათ, არც არავინ ელოდა იმ რეალობიდან გამომდინარე, როდესაც, საოკუპაციო სტატუსის შესაბამისად,¹³³ დასავლეთ გერმანიაში პრაქტიკულად უმაღლესი ძალაუფლება გააჩნდათ საოკუპაციო ხელისუფალთ და ისინი ფლობდნენ ყველა შესაძლებლობას, რათა მიწებს მიეღოთ მოკავშირეთათვის სასურველი პოლიტიკური გადაწყვეტილება.¹³⁴

გერ-ის ძირითადი კანონი გამოქვეყნდა 1949 წლის 23 მაისს და მეორე დღიდან შევიდა ძალაში. ძირითადი კანონი ძალაში შესვლამდე არ გამოქვეყნებულა საერთო-სახალხო განხილვისათვის და არ გატანილა რეფერენდუმზე. დასავლეთ გერმანიის მოსახლეობა სრულიად ჩამოშორებული

¹³¹ Александренко Г., Буржуазный Федерализм, Киев, 1962, ст. 108.

¹³² Бергманн В., Введение в понимание германского Основного закона, Основной закон ФРГ, ст. 7.

¹³³ რომელიც მოქმედებდა დასავლეთ გერმანიაში 1949 წლის 10 აპრილიდან 1955 წლის 5 მაისამდე.

¹³⁴ Александренко Г., დასახელებული ნაშრომი, ст. 110.

იყო მისი უშუალოდ განხილვისაგან¹³⁵. მოკავშირეთა მთავრობის მეთაურებს „არ სურდათ კონსტიტუციის რატიფიცირება რეფერენდუმის გზით...“¹³⁶ და მათ ამის საკმაოდ საფუძველიც გააჩნდათ. ომის შემდგომ ქვეყნის ფედერალურად მოწყობის იდეას დასავლეთ გერმანიის მოსახლეობა უფრო მოთმინებით შეხვდა, ვიდრე აღფრთოვანებით.¹³⁷ ფედერალური მართვის ახალი სისტემა თავიდან არ სარგებლობდა საყოველთაო მხარდაჭერით... საკმაოდ ნეგატიურად იყო განწყობილი საზოგადოებრივი აზრიც.¹³⁸ გერმანიის ფედერალიზაციის წინააღმდეგ გამოდიოდა მრავალი პოლიტიკური ძალა და მათ შორის კონრად ადენაუერიც კი.¹³⁹

სწორედ აღნიშნული მიზეზების გამო მიუთითებენ ავტორები, რომ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ანტიფაშისტურ ბლოკში შემავალმა წამყვანმა ქვეყნებმა გერმანიას თავს მოახვიეს ფედერაციული მოწყობა,¹⁴⁰ რომ „თანამედროვე გერმანული ფედერალური სახელმწიფო საოკუპაციო სახელმწიფოების პოლიტიკის შედეგია და იგი შეიქმნა მათი იმპერატიული მითითებების ძალით...“¹⁴¹ რომ „გერმანიის ფედერალიზმი, როგორც ჩვენ მას ვიცნობთ დღეს, – ეს უმეტესწილად მოკავშირეთა ომისშემდგომი შემოქმედებაა“¹⁴² და ა.შ.

თუმცა ეს გასაკვირი არც არის. ევროპის ცენტრში თავისი გეოგრაფიული მდებარეობისა და გეოპოლიტიკური წონის გამო, გერმანია მისი მეზობლების მიერ ყოველთვის განხილვებოდა პოტენციურ საშიშროებად; ამიტომაც მათ საერთო ინტერესებში იყო არ დაეშვათ ძლიერი გერმანული სახელმწიფოს შექმნა.¹⁴³ ცხადია, ეს ინტერესი განსაკუთრებით გამძაფრდა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ. აქედან გამომდინარე, ახალი „გერმანული საშიშროების“ თავიდან ასაცილებლად საოკუპაციო ხელისუფალთა მიერ შეიძლებოდა განხილულიყო ქვეყნის ან დანაწილება, ან რაც შეიძლება მაქსიმალური დეცენტრალიზაცია... ამგვარად, ფედერალიზმი გახდა ქვეყნის

¹³⁵ იქვე, სტ. 110, ასევე იხ. ¹³⁵ Современный буржуазный федерализм, с. 51.

¹³⁶ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 304.

¹³⁷ Леванский С. А., Германия: федерализм в мононациональном государстве. Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования). 1995. №5. Ст.116-120.

¹³⁸ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 305.

¹³⁹ Nipperdei T., Der Föderalismus in der deutsche Geschichte, 1986, S. 121; წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 306.

¹⁴⁰ Александренко Г, Буржуазный Федерализм, Киев, 1962, с. 107.

¹⁴¹ ო. მელქაძე, ნ. რამიშვილი, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 1999, გვ. 51.

¹⁴² Бусыгина И. М., Регионы Германии, М., 2000, с. 29-30; აგრეთვე, Бусыгина И. М., Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 2000, №5, с. 110-120.

¹⁴³ Мюллер Уве. Федерализм как фактор европейской интеграции. Международный журнал «Проблемы теории и практики управления». 2002, №1, с. 57-63.

დასავლეთ ნაწილში შესუსტებული, „უსაფრთხო“ გერმანული სახელმწიფოს შექმნის იარაღი.¹⁴⁴

მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალური მოწყობის იდეას ცალკეული მომხრეები მაინც ჰყავდა თავად გერმანიაშიც, უნდა დავეთანხმოთ აბრომაიტს, რომლის მოსაზრებითაც, დასავლეთგერმანული ფედერაციული სახელმწიფო წარმოიშვა „ზევიდან“, საოკუპაციო სახელმწიფოთა კარნახით.¹⁴⁵ შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუცია, რომელსაც სახელმწიფოში არსებულ ძალებს შორის მიღწეულ კომპრომისს, ზოგჯერ კი „კომპლექსურ გარიგებასაც“¹⁴⁶ უწოდებენ, გერმანიის სინამდვილეში იქცა „გარიგებად“, ერთი მხრივ, საოკუპაციო სახელმწიფოთა შორის და, მეორე მხრივ, საოკუპაციო სახელმწიფოთა და გერმანიაში არსებულ პოლიტიკურ ძალებს შორის.

1949 წლის გერმანიის ფედერაციული სისტემა ეფუძნებოდა ფედერალიზმის „კლასიკურ“ ამერიკულ ე.წ. დუალისტური ფედერაციულიზმის მოდელს,¹⁴⁷ თუმცა ფედერალური კონსტიტუციის მიღების შემდეგ წარმოშობილმა პროცედურულმა სირთულეებმა, გაუგებარმა განსაზღვრებებმა, ახალი ტერიტორიული მოწყობის ცალკეულმა წინააღმდეგობებმა გამოიწვიეს ის, რომ იგი შედარებით არაეფექტიანი გამოდგა.¹⁴⁸ ამიტომაც გფრ-ის შექმნის პირველივე წლებიდან ფართოდ გაიშალა დისკუსია ფედერაციისა და მიწების სამართლებრივი სტატუსის, მათი კომპეტენციის, მიწების დამოუკიდებლობის ფარგლების შესახებ. ამასთან ეს დისკუსია მიმდინარეობდა ქვეყნის უნიტარიზაციის ფონზე.

ჯერ კიდევ 60-იანი წლების დასაწყისში ცნობილი გერმანელი მეცნიერი კ. ჰესე გფრ-ს „უნიტარულ ფედერაციულ სახელმწიფოს“ უწოდებდა.¹⁴⁹ რამდენიმე წლის შემდეგ გამოცემულ მონოგრაფიაში კი მეორე გერმანელი

¹⁴⁴ Бусыгина И. М., Регионы Германии, М., 2000, ст. 29-30; აგრეთვე, Бусыгина И. М., Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 2000, №5, ст. 110-120.

¹⁴⁵ Abromeit H., Der Verknappte Einheitsstaat, Opladen, 1992, S. 39. წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 305.

¹⁴⁶ იხ. Элейзер Д. Дж., Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1995, №5, ст. 106-115.

¹⁴⁷ Чернов С. Сравнительная характеристика конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и Германии. 1. Статус субъектов федерации. 28-29 марта 2003г. <http://kazanfed.ru/actions/konfer5/doklad15/>

¹⁴⁸ Современный буржуазный федерализм, ст. 47.

¹⁴⁹ იხ. Hesse K., Der Unitarische Bundestaat. Karlsruhe.1962.

მეცნიერი გრეცერი დასავლეთ გერმანიის ტერიტორიულ მოწყობას ახასიათებდა როგორც „ფედერაციის აგონიას“.¹⁵⁰

აღსანიშნავია, რომ ასეთი ეპითეტები გერმანული ფედერალიზმის მიმართ გამოითქვა ჯერ კიდევ მანამდე, სანამ განხორციელდებოდა ფართომასშტაბიანი ცენტრალისტური საკონსტიტუციო ცვლილებები.

გფრ-ში ცენტრალიზაციის პროცესი განსაკუთრებით გაძლიერდა 60-იანი წლების ბოლოს. ძირითადი კანონის 1967 წლის XV და შემდეგ 1969 წლის XX შესწორებებმა არსებითად შეცვალა ფედერაციისა და მიწების უფლებამოსილებანი საბიუჯეტო სფეროში. მიწებს მნიშვნელოვნად შეეკვეცათ მანამდე გარანტირებული დამოუკიდებლობა თავიანთ ბიუჯეტთან დაკავშირებით.

1969 წელს საკონსტიტუციო ცვლილებებით ძირითად კანონში შეტანილ იქნა „საერთო ამოცანების“¹⁵¹ ახალი თავი, რამაც საფუძველი დაუდო გფრ-ის იურიდიულ დოქტრინაში „კოოპერაციული ფედერალიზმის“ კონცეფციის არსებობას, რომელიც მანამდე გამოიყენებოდა აშშ-ის იურიდიულ დოქტრინაში იქ მიმდინარე ცენტრალიზაციის პროცესის გასამართლებლად. კოოპერაციული ფედერალიზმი, წერს ცნობილი მკვლევარი დანიელ ელაზარი, იმ დროს, როდესაც ეს ტერმინი პოპულარული გახდა შეერთებულ შტატებში 1960-იან წლებში, იქცა ფედერალური ხელისუფლების მხრიდან იძულების გამართლებად. იგი თითქოსდა გულისხმობდა მთავრობათა (იგულისხმება ფედერაციისა და შტატების მთავრობები – გ.გ.) თანამშრომლობას, მაგრამ ეს იყო მხოლოდ ლოზუნგი, ფრაზა, რომელიც ფედერალურ ხელისუფლებას შეეძლო გამოეყენებინა შტატების მიმართ, თუ მათ არ სურდათ მიეღოთ ფედერალური პოლიტიკა...“¹⁵²

„საერთო ამოცანების“ ცნებამ გამოიწვია ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებათა არსებითი გაფართოება მიწების ხელისუფლებათა საზიანოდ. ეს უფლებამოსილებები ძირითადად მოიცავდა ეკონომიკური რეგულირების, აგრარული მეურნეობის, სანაპიროს დაცვის, განათლებისა და სამეცნიერო გამოგონებების სფეროებს.¹⁵³

¹⁵⁰ იხ. Grezer J., Die Agonie des Föderalismus in BRD. – „Blätter für deutsche und internationale Politik“, Köln, 1969.

¹⁵¹ გფრ-ის ძირითადი კანონის რიონ მიგრიაულისეულ თარგმანში აღნიშნული თავი დასათაურებულია როგორც „საზოგადოებრივად სასარგებლო ამოცანები“. იხ. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი, თბილისი, 1995.

¹⁵² Даниель Дж. Элазар, Европейское сообщество... «Казанский федералист», 2002, №4, ст. 57-78.

¹⁵³ Урьяс Ю. П., Вступительная статья. Федеративная Республика Германия. Крнституция и законодательные акты. М., 1991, ст. 13.

საყურადღებოა, რომ გფრ-ის ჩამოყალიბებიდან 20 წლის განმავლობაში ძირითად კანონში უკვე 21 შესწორება იქნა შეტანილი, რომელთა დიდი უმრავლესობა პირდაპირ თუ არაპირდაპირ დაკავშირებული იყო ტერიტორიული მოწყობის საკითხებთან. პირველი 35 საკონსტიტუციო ცვლილებიდან 25 კი უშუალოდ ეხებოდა ფედერალიზმის პრობლემებს და აფართოვებდა ფედერაციის უფლებამოსილებებს.¹⁵⁴

ფედერალური ხელისუფლება არა მარტო ამომწურავად იყენებდა განსაკუთრებულ საკანონმდებლო კომპეტენციას, არამედ იფართოვებდა კიდევ თავის უფლებამოსილებებს მიწების ხარჯზე. ძირითადი კანონის 72-ე მუხლის მე-2 აბზაცის მოთხოვნა, რომ ფედერაციას შეუძლია გამოიყენოს საკანონმდებლო უფლება, თუ არსებობს კონკურენციული საკანონმდებლო რეგულირების საჭიროება, ყოველთვის, მათ შორის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებითაც, განიმარტებოდა ფედერაციის სასარგებლოდ.¹⁵⁵

პრაქტიკა აჩვენებს, რომ კონკურენციული კომპეტენციის მარეგულირებელი კონსტიტუციური ნორმების, აგრეთვე ზოგადი მითითებების გამოცემის შესაძლებლობის გამოყენებით ფედერაციამ მნიშვნელოვნად გაიფართოვა თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილებანი მიწების ხარჯზე.¹⁵⁶ მიუხედავად იმისა, რომ კონკურენციული კანონმდებლობა მოიცავს მრავალ სფეროს, მათ შორის, სისხლის, საპროცესო, ეკონომიკურ, შრომის სამართლის, საზოგადოებრივი ტრანსპორტისა და საყოფაცხოვრებო მეურნეობის, ნაოსნობისა და სხვა სფეროებს, პრაქტიკულად ფედერაციამ მიწებს თითქმის არ დაუტოვა კონკურენციის ადგილი.¹⁵⁷ უმრავლეს საკითხებზე ფედერაცია გამოსცემს საერთო მითითებებს, რომლითაც საზღვრავს მიწების კანონშემოქმედების ძირითად შინაარსსა და მიმართულების კონტურებს. მიწების თითქმის სრულ კომპეტენციას (ანუ ფედერაციის შესაბამისი მითითებებისაგან დამოუკიდებლად) განეკუთვნება მხოლოდ რამდენიმე საკითხი: კულტურა, უპირველესად განათლება, რადიო და ტელევიზია, კომუნალური სფეროს განვითარება, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი

¹⁵⁴ იქვე, სტ. 13.

¹⁵⁵ იქვე, სტ. 13.

¹⁵⁶ Иностранное конституционное право. М., 1996. Под. ред. В. В. Маклакова. Ст.151.

¹⁵⁷ Кошечкин Е. ФРГ: взаимодействие федерации и земель. Международный журнал "Проблемы теории и практики управления". 2001. №2. Ст. 74-78.

წესრიგის დაცვა.¹⁵⁸ თუმცა განათლების სფეროში მიწების კომპეტენციასთან დაკავშირებით ოეტერი ამბობს, რომ გერმანია საკუთარი გადახლართული განათლების სისტემით სცოდავს თავისი ფედერალური პრინციპების მიმართ.¹⁵⁹

კონკურენციულ კანონმდებლობაზე მსჯელობისას ბატონი ზაზა რუხაძე აღნიშნავს, რომ კონკურირებადი უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი პრაქტიკულად გამოდის ღანდების უფლებამოსილებებიდან.¹⁶⁰

ეხება რა გერმანულ ფედერალიზმს, კოტე კუბლაშვილი ამბობს, რომ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ფედერალიზმის მოდელში შეიმჩნევა გენერალური შემობრუნება უნიტარიზმისაკენ, რაც 1949 წლიდან დღემდე სულ უფრო განმტკიცდა. ავტორის აზრით, დღეს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა იმდენად უნიტარულია, რომ მეცნიერებს გაუჩნდათ სამართლიანი კითხვა: ფორმალური სტრუქტურის გარდა რაში გამოიხატება გერმანიის ფედერაციული მოდელი?¹⁶¹

ფრანკფურტის უნივერსიტეტის პროფესორი ინგვერ ებსენი (**Ingwer Ebsen**) პირდაპირ აცხადებს, რომ გერმანიის ფედერალურ სტრუქტურას აქვს უნიტარული ხასიათი. ებსენის აზრით, ნაცვლად მრავალფეროვნებისა და ფედერალურ დონესა და მიწებს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნისა, გერმანული ფედერალიზმი უფრო მეტად ეფუძნება ერთფეროვანი კანონმდებლობისა და უფლებამოსილებათა გადაჯაჭვის (**Verflechtung**) პრინციპებს. ამის კარგი მაგალითია სოცილური დაზღვევის სფერო, განსაკუთრებით შემდეგი 4 სახის დაზღვევა: ჯანმრთელობის, პენსიის, უბედური შემთხვევისა და მზრუნველობის (**Pflegeversicherung**) დაზღვევა. ამ სფეროებში ფედერაციის (**Bund**) საკანონმდებლო უფლებამოსილება თითქმის შეუზღუდავია. მიწების კომპეტენციაც კი, გააკონტროლოს ფედერალური კანონმდებლობის შესრულება, შეზღუდულია იმავე კანონმდებლობის დეტალურად გაწერილი ნორმებით. ავტორს მიაჩნია, რომ მიუხედავად მიწების კრიტიკისა და რამდენიმე რეფორმატორული ინიციატივისა, რაიმე სერიოზული ცვლილება ამ მიმართულებით ახლო მომავალში ნაკლებად არის

¹⁵⁸ იქვე, სტ. 74-78. ავტორი, იხ. Бланкенагель А. Распределение компетенции и государственность немецких земель в федеративной системе ФРГ: три небольших урока для федеративных систем. Сессия 1. Статус субъектов федерации. 28-29 марта 2003г. <http://kazanfed.ru/actions/konfer5/doklad13/>

¹⁵⁹ Stefan Oeter, Föderale Zuständigkeitsordnung und der Grundsatz dezentraler Aufgabenerledigung. Aus „Perspektiven des Föderalismus und Regionalismus im Südkaukasus“, Tagungsband. Tbilisi, 2003, S.36-55.

¹⁶⁰ ზ. რუხაძე, ხელისუფლება და კანონმდებლობა. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. თბილისი, 2003. გვ. 76.

¹⁶¹ Коте Кублашвили. Специфические черты федерально-государственной организации. „Перспективы федерализма и регионализма на Южном Кавказе. Сборник конференции.“ Тбилиси, 2003 г. Ст.134-145.

მოსალოდნელი. ფედერალურ-უნიფიცირებული სოციალურ თანასწორობას, სავარაუდოდ, კვლავ უპირატესობა ექნება კონკურენციული ფედერალიზმის მიმართ.¹⁶²

ფედერალიზმის ინსტიტუტის დირექტორის პ. შნაიდერის აღიარებით, გერმანიაში გასული ოცდაათი წლის განმავლობაში აქტიურად მიმდინარეობდა ცენტრალიზაციის პროცესი... დღეს გერმანიაში საუბრობენ უნიტარულ ფედერაციულ სახელმწიფოზე, უნიტარიზმზე. ცენტრალური ხელისუფლება პრაქტიკულად ერთადერთ კანონმდებელს წარმოადგენს, ხოლო მიწები ხშირ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ერთეულები არიან, თუმცა მათ ძლიერი დემოკრატიული სტრუქტურა გააჩნიათ.¹⁶³

ცალკეული ავტორები აღნიშნავენ, რომ „კოოპერაციულმა ფედერალიზმმა“ წარმოშვა კიდევ ერთი პრობლემა, რაც დაკავშირებულია საზოგადოებრივი მართვის პარალელური სტრუქტურების წარმოშობასთან. ეს სტრუქტურები ზედმეტ ფენად ედება უკვე არსებულს, რაც მთლიანობაში ართულებს სახელმწიფო მართვის პროცესს.¹⁶⁴ ზოგიერთი დასავლეთელი მეცნიერის აზრით, „კოოპერაციული ფედერალიზმის“ ასეთი ურთიერთობის პოლიტიკა ანადგურებს ფედერალიზმის არსს და ურთიერთდამოკიდებულების პოლიტიკის ნაცვლად იწვევს ინტერესთა შეზრდის პოლიტიკას, რაც, საბოლოოდ, იწვევს იმას, რომ ფედერალურმა სისტემამ შეიძლება ნაწილობრივ დაკარგოს სოციალური და ეკონომიკური სფეროების დიფერენცირებულობასთან ადაპტაციის უნარი.¹⁶⁵ ეს გარემოება, მეცნიერების აზრით, სათუოს ხდის „კოოპერაციული ფედერალიზმის“, როგორც ფედერალიზმის მოდელის შემდგომი განვითარების პერსპექტივებს.

ლიტერატურაში ხშირად აღინიშნება, რომ მიწებმა დათმეს საკანონმდებლო კომპეტენციები მმართველობის სფეროში უფლებამოსილებათა გაზრდის სანაცვლოდ, რაც ზოგჯერ დადებითადაც ფასდება. თუ იგივე შნაიდერს ვერწმუნებით, ეს პირიქით, უარყოფითი მომენტი და საკმაოდ დიდ პრობლემას წარმოადგენს გერმანიაში. შნაიდერი ამბობს, რომ ფედერაციას შეუძლია მიიღოს შესაბამისი კანონი, მაგრამ თავად პასუხს არ აგებს ამ

¹⁶² Ingwer Ebsen, *Föderalismus und Sozialversicherung*, GGW 4/2005 (Oktober), 5. Jg., S.7-14.

¹⁶³ Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего. (Российское государство в контексте европейского федерализма). Международная конференция, проведенная институтом Европы РАН совместно с фондом им. Фридриха Эберта (Германия). 30-31 октября 2000 г. в г. Москве. // Журнал „Современная Европа“, 2001, № 1. <http://europe.rsuh.ru/journal/journal1.2001/9.htm>

¹⁶⁴ Гоптарева И.Б. О некоторых сторонах политики взаимодействия разноразноуровневых структур власти. Теоретический философский журнал „CREDO“. 2000, №21.

¹⁶⁵ Козуб О.В. Реферат статьи Шарля Джеффери "Отказ от реформы германской федеративной системы после объединения Германии". Право и политика. М., 2000, № 1.

კანონის დაფინანსებაზე. ანუ ის, ვინც ახორციელებს კანონს, არ არის პასუხისმგებელი ამ კანონზე, ხოლო ვინც კანონს იღებს, პასუხს არ აგებს მის დაფინანსებაზე.¹⁶⁶ გარდა ამისა, ზოგიერთი მეცნიერი მიუთითებს, რომ მიწების მთავრობათა კომპეტენციები მმართველობის სფეროში არც ისე შეუზღუდავია და სინამდვილეში აქაც „გადამწყვეტ როლს ფედერალური ორგანოები თამაშობენ. ამას მოწმობს გერ-ში მიღებული კლასიფიკაციაც, რომელიც ითვალისწინებს მმართველობის სამ ძირითად ფორმას: საკუთრივ ფედერაციის მმართველობა, მიწების მმართველობა ფედერაციის დავალებებით და მხოლოდ ამის შემდეგ საკუთრივ მიწების მმართველობა.“¹⁶⁷ გარდა ამისა, გერ-ში მიწების მიერ ფედერალური კანონების შესრულებისადმი მეთვალყურეობა უზრუნველყოფილია: ა) მთავრობის წარმომადგენლების დროდადრო ადგილებზე წარგზავნით და ბ) მთავრობის მოთხოვნის საფუძველზე მიწების უმაღლესი ორგანოების ანგარიშების განხილვით.¹⁶⁸

გერ-ის უნიტარიზაციას არსებითად შეუწყო ხელი გერმანულ კანონმდებლობასა და იურიდიულ დოქტრინაში დამკვიდრებულმა სოციალური სახელმწიფოსა და თანაბარი ცხოვრებისეული პირობების პრინციპებმა. როგორც ცნობილი გერმანელი კონსტიტუციონალისტი კ. ჰესე მიუთითებს, მიწების ისეთი ძირითადი ამოცანებიც კი, როგორცაა საგანმანათლებლო სფერო, მიწის ფარგლებში შეიძლება გადაწყდეს მხოლოდ ნაწილობრივ ერთიანობა და თანაბარი პირობები, რომელსაც ითხოვს სოციალური სახელმწიფო, ეწინააღმდეგება ღრმომჭმული ფედერაციული სახელმწიფოს მიზანს დაიცვას რეგიონთა მრავალფეროვნება¹⁶⁹ (რომლის არსიც ჰესეს დაკარგულად მიიჩნია, ვინაიდან გერმანული მიწები ხელოვნურობის გამო მოკლებულნი არიან ტრადიციის განმსაზღვრელ ძალას¹⁷⁰).

ამიტომაც აღნიშნავენ მეცნიერები, რომ „თანაბარი ცხოვრებისეული პირობების“ კონსტიტუციური პრინციპის გამო კონკურენციული კომპეტენცია

¹⁶⁶ Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего. (Российское государство в контексте европейского федерализма). Международная конференция, проведенная институтом Европы РАН совместно с фондом им. Фридриха Эберта (Германия). 30-31 октября 2000 г. в г. Москве. // Журнал „Современная Европа“, 2001, № 1. <http://europe.rsuh.ru/journal/journal1.2001/9.htm>

¹⁶⁷ Урьяс Ю. П., Механизм государственной власти ФРГ. М., 1988, ст. 113.

¹⁶⁸ საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები: Pro et Contra. კონფერენციის მასალების კრებული. ლევან მატარაძის მოხსენება. თბილისი. 2000. გვ. 35.

¹⁶⁹ Хессе К., Основы конституционного права ФРГ. М., 1981, ст.117.

¹⁷⁰ იქვე, ст.116, ასევე ст.118-119.

რეალურად ემსახურება უფლებამოსილებათა გამიჯვნას ფედერაციის სასარგებლოდ.¹⁷¹

გერმანიის ფედერაციის ცენტრალიზაციის ტენდენციაზე საუბრობს ფილიპ ლოვოც თავის ცნობილ ნაშრომში „თანამედროვე დიდი დემოკრატიები“. მისი აზრით, „ეს ტენდენცია ძირითადად საკანონმდებლო და ეკონომიკურ სფეროებში გამოძვლავდა. კანონმდებლობაში კონსტიტუციური რევიზიების შედეგად გაფართოვდა კონკურენციული კანონმდებლობის საკითხები. პრაქტიკაში ფედერალური კანონის პირველობის პრინციპზე დაყრდნობით ფედერალური კანონმდებლობის მონაწილეობა ყველგან იგრძნობა. ეკონომიკასა და ფინანსების სფეროში ფედერალური სახელმწიფო ახალ როლს ასრულებს, რომელიც 1949 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული არ არის. 60-იანი წლებიდან ფედერალური ძალების მიერ ეკონომიკური პოლიტიკის მართვის აუცილებლობა გამოიკვეთა. ფინანსურ სფეროში ფედერალურმა სახელმწიფომ მიწებთან ერთად ერთობლივად მიღებული მოგების განაწილების უფლება მიიღო: მოგება საშემოსავლო გადასახადებიდან და კომპანიებიდან ამოღებული დამატებითი ღირებულების გადასახადებიდან. 1969 წელს ძირითადი კანონის რევიზიის შემდეგ მას საბიუჯეტო კანონების კოორდინირების და ფინანსური დაგეგმვის უფლებაც მისცეს, გლობალური ეკონომიკური გაწონასწორების გათვალისწინების გარანტიით.“¹⁷²

გარდა საკანონმდებლო და ეკონომიკური სფეროების ცენტრალიზაციისა, ლოვოც ასევე მიუთითებს, რომ „მიწების კომპეტენციები თანდათან შეიზღუდა თვით საზოგადოებრივი წესრიგისა და განათლების საკითხებში.“¹⁷³ მიუხედავად გერმანული ფედერალიზმის ამგვარი ცენტრალიზაციისა, ავტორს მიაჩნია, რომ ეს ტენდენცია კომპენსირებულია ბუნდესრატის როლის გაზრდით. „ცენტრალიზაციის ტენდენცია მნიშვნელოვანია, მაგრამ ბუნდესრატის გაზრდილი როლი იმის გარანტიაა, რომ მიწები ამას მთლიანად ეთანხმებიან, ოღონდ ფედერაციასთან მჭიდრო თანამშრომლობის ფარგლებში“ – დასძენს ავტორი.¹⁷⁴

მეცნიერთა ერთი ნაწილი სკეპტიკურად უყურებს ბუნდესრატის როლის გაზრდით მიწების კომპეტენციათა შესუსტების კომპენსირების საკითხს. ისინი მიიჩნევენ, რომ ფედერალური მთავრობა და ბუნდესთავი უფრო ფედერაციის

¹⁷¹ Haungs P., Kooperativer Föderalismus in Deutschland und Europa. – The Federalism Debate in Britain and Germany. München. 1993. St. 122. წიგნიდან: Бусыгина И. М., Регионы Германии, М., 2000, ст. 31.

¹⁷² ფ. ლოვოც, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, თბ., 2002, გვ. 431.

¹⁷³ იქვე, გვ. 431.

¹⁷⁴ იქვე, გვ. 431.

უფლებამოსილებათა გაფართოების და არა შემცირებისაკენ მიისწრაფვიან. ბუნდესრატი ამ ტენდენციებს მხარს უჭერს, რითაც უგულბელყოფს ფედერაციის სუბიექტთა კონსტიტუციურ-პოლიტიკურ ფუნქციებს (ანუ მიწების კომპეტენციების რეალიზაციასა და დაცვას).¹⁷⁵ ავტორები აღნიშნავენ, რომ ფედერაციის მიერ მიწების კომპეტენციებში „შეჭრის“ დროს ბუნდესრატის უმოქმედობა და ვეტოს უფლების გამოუყენებლობა გასაგებია: ისინი ამით არაფერს კარგავენ.¹⁷⁶

„ვინაიდან – წერს უვე მიულერი, – კეთილდღეობის სახელმწიფო თავისუფლებასა და თანასწორობას შორის უპირატესობას ამ უკანასკნელს ანიჭებს, გერმანიაში ძირითად ძალად ყალიბდებოდა ცენტრალური ხელისუფლება, ხოლო ფედერალური დებულებები გამოიყენებოდა კანონმდებლობის გათანაბრებისათვის. ამის გამო მიწებმა უარი განაცხადეს თავიანთ ავტონომიურობაზე და ძირითადად დაკარგეს პოლიტიკის განსაზღვრისა და საკუთარი კურსის შემუშავების უნარი. მიწების მთავრობები, რომლებიც ქმნიან ფედერალური პარლამენტის მეორე პალატას – ბუნდესრატს, რომლის თანხმობაც აუცილებელია მნიშვნელოვანი ფედერალური კანონების მისაღებად, მეტ-ნაკლებად ფედერალურ მოთამაშეებად იქცნენ. ბუნდესრატის წევრების მიერ პასუხისმგებლობისაგან თავის არიდებით ირდევოდა თავად ფედერალიზმის იდეა, მუხრუჭდებოდა კონკურენციის შემოქმედებითი ძალები, რაც ასევე იწვევდა ფინანსური გარიგებების სისტემის გაუმჭვირვალობას სახელმწიფო (საზოგადოებრივ) სექტორში. გადანაწილების ამ უდიდეს მასაში უკვე შეუძლებელია თვალყურის მიდევნება, ვინ იხდის და ვინ იღებს სარგებელს. ასეთი გაუგებრობა და უპასუხისმგებლობა ზრდის სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ფუჭ ხარჯვას, რითაც ხელს უწყობს პოლიტიკურ პასიურობასა და არაეფექტიანობას.“¹⁷⁷

მიუხედავად ასეთი მკაცრი დასკვნისა, უვე მიულერს მიაჩნია, რომ გერმანული მიწების და, ზოგადად, ევროპის სახელმწიფოთა რეგიონების სტატუსი უფრო გაიზრდება, ვინაიდან ევროკავშირი ძირითადად იქცა რეგიონთა კავშირად, რასაც ვერ დავეთანხმებით. ჯერ ერთი, ევროკავშირისათვის „რეგიონთა ევროპის“ მოდელი, რომელიც სათავეს

¹⁷⁵ Васильев В.И., Некоторые аспекты современной дискуссии о германском федерализме, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 2000, №1, ст. 161-168.

¹⁷⁶ Бусыгина И. М., Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 2000, №5, ст. 110-120.

¹⁷⁷ Мюллер Уве. Федерализм как фактор европейской интеграции. Международный журнал «Проблемы теории и практики управления». 2002, №1, ст. 57-63.

პრუდონის „ინტეგრალური ფედერალიზმიდან“ იღებს, იხილებოდა 1990-იანი წლების დასაწყისში. ამ მოდელის მიხედვით ევროკავშირი უნდა გაერთიანებულიყო სამსაფეხუროვანი სისტემით: რეგიონი – სახელმწიფო – ევროკავშირი. გამოითქმოდა მოსაზრებები, რომ ამ კავშირიდან სამომავლოდ უნდა გამორიცხულიყო შუა საფეხური ანუ სახელმწიფო და დარჩებოდა მხოლოდ რეგიონთა გაერთიანება.¹⁷⁸ არსებობდა ევროპული სახელმწიფოების რეგიონალიზაციის პროექტები, რომლებიც ეძღვნებოდა არსებულ სახელმწიფოთა ცალკეული რეგიონების გაერთიანების (ეკონომიკური მიზანშეწონილობის მიხედვით) პერსპექტივებს.¹⁷⁹

მოგვიანებით „რეგიონთა ევროპის“ მოდელი დე გოლისეული „სახელმწიფოთა ევროპის“ („Европа отечеств“) მოდელმა შეცვალა. ამას ადასტურებს თავად ევროკავშირში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესებიც. დღეს აქტიურად საუბრობენ იმაზე, რომ ევროკავშირის შემდგომი ინტეგრაციის მიზნად უნდა იქცეს ევროპის სახელმწიფოთა და რეგიონთა კავშირი არსებულ სახელმწიფოთა გაერთიანების საფუძველზე და ევროპულმა ინტეგრაციამ არ უნდა დაარღვიოს არსებულ სახელმწიფოთა და რეგიონთა იდენტურობა და თვითმყოფადობა.¹⁸⁰ მეცნიერთა დიდ ნაწილს ნაკლებშესაძლებლად მიაჩნია, რომ ევროპა იქნება მრავალი რეგიონის გაერთიანება. ისინი მომავალშიც სახელმწიფოებს უკავშირებენ გადამწყვეტ როლს როგორც ევროპის ხასიათის განსაზღვრაში, ისე ზოგადად სამართლიანობისა და სხვა ღირებულებების დაცვის საქმეში.¹⁸¹

ფედერალიზმის, როგორც ნონცენტრალიზმის იდეური მომხრე, რობერტ ნეფი ამბობს, რომ „ნონცენტრალიზმის თვალსაზრისით, „რეგიონთა ევროპის“ იდეა უარყოფილ უნდა იქნას. რეგიონები ყოველთვის დამოკიდებულნი იქნებიან მათ მფარველ რაიმე ცენტრზე და ამიტომ იარსებებს „ფსევდოავტონომია“.¹⁸²

¹⁷⁸ Пустогоров В.В. Общеевропейский вопрос и проблемы федерализма. Журнал "Советское государство и право". 1991, №6, ст.29-31.

¹⁷⁹ მსგავს იდეას ავითარებს მიუღერიც. მაგალითად, იგი საუბრობს გერმანიის მიწა – ჩრდილოეთ რეინ-ვესტფალიისა და ნიდერლანდების საერთო ინტერესებზე, ასევე გერმანული ბავარიისა და ჰოლანდიურ პორტ როტერდამის სიახლოვეზე. იხ. Мюллер Уве. Федерализм как фактор европейской интеграции. Международный журнал "Проблемы теории и практики управления". 2002, №1, ст. 57-63.

¹⁸⁰ Штойбер Э. Федерализм и разграничение полномочий в Европе: точка зрения Баварии. Журнал „Современная Европа“ 2000, N 4.

¹⁸¹ Newhouse J. Europe's rising regionalism // Foreign Affairs. 1997. V. 76. N 1. P. 67—85. პუბლიკაციიდან: Екатерина Доморенок, Концепции "старого" регионализма в контексте современной Европы. Белорусский Журнал международного права и международных отношений. 2002. №4. <http://beljournal.by.ru>

¹⁸² Роберт Неф. Да здравствует нецентрализм! <http://www.liberal.ru/book.asp?Num=16>

გარდა ამისა, შესამჩნევია საპირისპირო ტენდენციები. ავტორები გერმანული მიწების შესუსტების ერთ-ერთ ფაქტორად სწორედ ევროკავშირს ასახელებენ. სულ უფრო მჭიდრო ინტეგრაციის ფონზე ევროკავშირი იჭრება მიწების კომპეტენციაში, უპირველეს ყოვლისა კულტურისა და მასმედიის სფეროებში.¹⁸³ შტოიბერი აღნიშნავს, რომ უკვე დღეს გადაწყვეტილებათა 50%, რომელიც ეხება ბავარიის მოსახლეობის ინტერესებს, მიიღება არა მიუნხენში ან ბერლინში, არამედ ბრიუსელში. ევროკავშირის კომპეტენციები ვრცელდება იმ სფეროებზეც, რომლებიც ხელშეკრულებების თანახმად მას არ გააჩნია. მაგალითად, ასეთებია კულტურული, საგანმანათლებლო და სოციალური პოლიტიკა.¹⁸⁴ როგორც კ. კორკელია ამბობს, უკვე ევროპის კავშირში სახელმწიფოთა ისეთი სუვერენული ფუნქციების განხორციელებაც კი, როგორცაა ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის მართვა, ნაწილობრივ გადაცემული აქვს ზესახელმწიფოებრივ წარმონაქმნს.¹⁸⁵ აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირის მიერ თანდათან ხდება იმ კომპეტენციების „გაწოვა“, რომლებიც ჯერ კიდევ მიწების გამგებლობაში იმყოფება. გარდა ამისა, სავარაუდოა, რომ ევროკავშირი ჩამოყალიბდება ერთიან ფედერალურ სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნად, რომლის სუბიექტებად მოიაზრება წევრი სახელმწიფოები (და არა სახელმწიფოთა შიგნით არსებული რეგიონები თუ მიწები). ასეთ შემთხვევაში კი, ვფიქრობთ, ფედერალიზმი ფედერალიზმში ნაკლებად განხილვადი საკითხი იქნება და წინა პლანზე წამოიწევს ფედერალიზმის, როგორც სახელმწიფოთა გაერთიანების და, შესაბამისად, ევროკავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოთა შორის კომპეტენციათა გამიჯვნის პრობლემები.¹⁸⁶

ამ ეტაპზე კი გერმანიის უნიტარიზაცია, გერმანული ფედერალიზმის კრიტიკა და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმა მეცნიერთა აქტიური მსჯელობის საგნად არის ქცეული. ბევრი მათგანი გერმანული ფედერალიზმის მომავალს საკმაოდ სკეპტიკურად უყურებს.

პროფესორი ფ. კირხოფი გერმანულ ფედერალიზმს „მთავრობისა და სამინისტროების კოოპერაციული ფედერალიზმის“ ტერმინით მოიხსენიებს და

¹⁸³ Бусыгина И. М., Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 2000, №5, ст. 110-120.

¹⁸⁴ Штойбер Э. Федерализм и разграничение полномочий в Европе: точка зрения Баварии. Журнал «Современная Европа» 2000, N 4.

¹⁸⁵ კ. კორკელია, საერთაშორისო ხელშეკრულება საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივ სამართალში, თბ., 1998, გვ. 18.

¹⁸⁶ თუ შტოიბერის ნათქვამსა და ევროკავშირში მიმდინარე პროცესებს გავითვალისწინებთ, ეს პრობლემები უკვე სახეზეა. ამით იყო გამოწვეული ევროკავშირის კონსტიტუციის ჩავარდნაც.

აღნიშნავს, რომ ეს მოდელი ეწინააღმდეგება ფედერაციული სახელმწიფოს პრინციპს, რადგან აქ პარლამენტი დაკნინებულია (იგულისხმება მიწების საკანონმდებლო ორგანოები – გ.გ.). კირხოფი ასევე ფედერალიზმის პრინციპის საწინააღმდეგო მოვლენად მიიხნევს მიწების გამსხვილებას და ფედერაციულ სახელმწიფოში მცირე ზომის სუბიექტების არსებობის მომხრეა.¹⁸⁷ ავტორი სვამს კითხვას, საერთოდ შესაძლებელი იქნებოდა თუ არა გფრ-ში შეჩერებულიყო უნიტარული ტენდენცია, რომელსაც იგი გარკვეული მსჯელობის შემდეგ თავადვე პასუხობს, რომ „კითხვა უნდა დაისვას არა ასე, ვფლობთ თუ არა ჩვენ იურიდიულ ტექნიკას ამ ტენდენციის შესაჩერებლად, არამედ საერთოდ სურთ კი ეს ამ ურთიერთობის მონაწილეებს“.¹⁸⁸

შარფის აზრით, კონსტიტუციური რეფორმების გარეშე, იმ რეფორმების გარეშე, რომელიც მიწებს დაუბრუნებს საკანონმდებლო და ფისკალურ კომპეტენციებს, ფედერალიზმს გერმანიაში არა აქვს მომავალი. იგი აღნიშნავს, რომ ეს შეგნებული არა აქვთ საზოგადოების ფართო წრეებს, ვინაიდან გფრ-ში დომინირებს ცენტრალისტური განწყობა.¹⁸⁹

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში ფედერალიზმის დეფიციტსა და არსებული ტერიტორიული მოწყობის რეფორმირებაზე საუბრობს უდო მარგედანტიც.¹⁹⁰

ზოგიერთი მეცნიერი საყოველთაოდ აღიარებულად მიიხნევს იმას, რომ გერმანია უნიტარული სახელმწიფოა.¹⁹¹

¹⁸⁷ კირხოფის მოსაზრებათა საწინააღმდეგოდ, დღეისათვის გერმანიის მმართველი პოლიტიკური პარტიების მიერ აქტიურად განიხილება გერმანიის ტერიტორიული რეორგანიზაციისა და მიწების რაოდენობის შემცირების საკითხი.

¹⁸⁸ Kirchhof F. Bedarf der deutsche Bundesstaat einer Reform an Haupt und Gliedern? Matthias Hartwig, Werner Heun, Ferdinand Kirchhof und Christian Waldhoff. Föderalismus in der Diskussion. Sankt Augustin, November 2001. Zukunftsforum Politik. Broschürenreihe herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Nr. 36. S.13 und 23.

¹⁸⁹ Scharpf F.W. Optionen des Föderalismus in Europa. Frankfurt a. M., 1994. წიგნიდან: Роберт Нерф. Да здравствует нецентрализм! <http://www.liberal.ru/book.asp?Num=16>.

¹⁹⁰ Udo Margedant. Reform des deutschen Föderalismus. Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I. Zukunftsforum Politik Broschürenreihe. herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Nr. 50. Udo Margedant (Hrsg.). Redaktionelle Betreuung: Udo Margedant / Gisela Reuter Dezember 2002. St. 9-31.

¹⁹¹ Подберезкин А., Международный опыт и особенности федерализма, «Духовное наследие», 2000. <http://www.nasled.ru/struktura/index.htm>.

ავსტრია

de facto კომპეტენციებისა და ფუნქციების განაწილების ატროფია, რაც დამახასიათებელია კოოპერაციული ანუ „შებოჭილი ფედერალიზმისათვის“ (закованный федерализм), წარმოადგენს ყველა ფედერაციული სახელმწიფოს არსებით ტრადიციულ ნიშანს.¹⁹²

ამდენად, უნიტარიზაცია არ არის სპეციფიკური მხოლოდ გერმანიისათვის. იგივე ტენდენციებია ავსტრიაშიც, რომელიც ცენტრალიზაციის განსაკუთრებით მაღალი ხარისხით გამოირჩევა.¹⁹³ სახელმწიფოთმცოდნეები ავსტრიას ახასიათებენ, როგორც საკავშირო სახელმწიფოს ფედერალური ნიშნებით, მაგრამ უნიტარული შინაარსით.¹⁹⁴ ვენის უნივერსიტეტის პროფესორი, დოქტორი ელინგერი ავსტრიას „ცენტრალისტურ ფედერაციულ სახელმწიფოს“ უწოდებს.¹⁹⁵ მისი აზრით, დღევანდელი ავსტრია – ეს არის განვითარებული დემოკრატიული სახელმწიფო, რომლის ფედერალურმა სტრუქტურამ დაკარგა საზოგადოებაში დემოკრატიული თანასწორობის უზრუნველყოფის ფუნქცია და, ამიტომაც, თუ ერთხელაც დადგება უნიტარული სახელმწიფოებრიობის საკითხი, ავსტრიის დემოკრატია ამით არ განიცდის რაიმე არსებით დანაკლისს.¹⁹⁶

1920 წლის ფედერაციული კონსტიტუციის თანახმად, ავსტრიის დემოკრატიული რესპუბლიკა, მართალია, „ფედერაციულ სახელმწიფოდ“ ჩამოყალიბდა, თუმცა სინამდვილეში ამ ახლადშექმნილ სახელმწიფოში მკვეთრად იყო გამოხატული ცენტრალისტური ტენდენციები. ეს მოდელი დროთა განმავლობაში იმდენად განმტკიცდა, რომ დღეს უნიტარისტულ ფედერაციულ სახელმწიფოზე შეგვიძლია ვისაუბროთ. კრიტიკოსები უფრო შორსაც წავიდნენ და ავსტრიის ფედერალიზმს „ფასადურ ფედერალიზმს“ უწოდებენ.¹⁹⁷

¹⁹² Коте Кублашвили. Специфические черты федерально-государственной организации. „Перспективы федерализма и регионализма на Южном Кавказе. Сборник конференции.“ Тбилиси, 2003 г. Ст.134-145.

¹⁹³ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 128.

¹⁹⁴ Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего. (Российское государство в контексте европейского федерализма). Международная конференция, проведенная институтом Европы РАН совместно с фондом им. Фридриха Эберта (Германия). 30-31 октября 2000 г. в г. Москве. // Журнал „Современная Европа“, 2001, № 1. <http://europe.rsuh.ru/journal/journal1.2001/9.htm>

¹⁹⁵ იქვე. <http://europe.rsuh.ru/journal/journal1.2001/9.htm>

¹⁹⁶ იქვე. <http://europe.rsuh.ru/journal/journal1.2001/9.htm>

¹⁹⁷ Herbert Dachs. Struktur und aktuelle Fragen des Föderalismus in Österreich. Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I. Zukunftsforum Politik Broschürenreihe. herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Nr. 50. Udo Margedant (Hrsg.). Redaktionelle Betreuung: Udo Margedant / Gisela Reuter Dezember 2002. St. 32-47.

1929 წელს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების შედეგად ავსტრიის მიწების უფლებები თანდათანობით შეიკვეცა. ამას მოჰყვა 1948 წლიდან ე.წ. „ფინანსური კონსტიტუციის“ შემდგომი უნიტარიზაცია და მიწების ინტერესების საწინააღმდეგოდ მრავალი კომპეტენციის ფედერალურ დონეზე გადატანა. შედეგად მთავარის სახელმწიფოებრივი ფუნქციები საბოლოოდ ფედერაციას დაექვემდებარა. ყოველივე ამან შემდგომში გამოიწვია ე.წ. „შუალედური ფედერალური მმართველობის“ არსებობა, რაშიც ის იგულისხმება, რომ მიწების მმართველობას ის საქმეები აქვს აღსასრულებელი, რაც ფედერაციის კომპეტენციებში შედის. ამასთან ფედერაციის მეთაურს აქვს ორი ფუნქცია, ერთი მხრივ, ის არის ფედერაციული მთავრობის თავმჯდომარე და ამავდროულად ფედერაციის „ნაცვალი.“¹⁹⁸ ამით, ცხადია, ერთი მხრივ, ძალიან დიდი პასუხისმგებლობა და პოლიტიკური ძალაუფლება გადადის მიწების ადმინისტრაციული აპარატის ხელში, მაგრამ, მეორე მხრივ, განსაკუთრებით ლანდტაგებს მმართველობის ამ ვრცელ სფეროში თითქმის არა აქვთ გავლენა და გაკონტროლების შესაძლებლობა.

ფედერაცია კომუნებამდე აკონტროლებს სახელმწიფოებრივი საქმიანობის მიმდინარეობას. ფედერალურ პრეზიდენტს უფლება აქვს, თუ საჭიროდ მიიჩნევს, ფედერალური მთავრობის წარდგინებითა და ფედერალური საბჭოს თანხმობით დაითხოვოს მიწების საკანონმდებლო ორგანო – ლანდტაგი. გ. გოგიაშვილის შეფასებით, ეს სრულიად აკნინებს მიწების ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი ორგანიზების პრინციპებს.¹⁹⁹

მიწებისა და ლანდტაგების უუფლებობაზე ამახვილებს ყურადღებას ესტერბაუერიც. მას მიაჩნია, რომ ფედერალიზმი ავსტრიაში არასრულფასოვანია, რის გამოც საჭიროა გარკვეული რეფორმები, უპირველეს ყოვლისა, მიწების გამსხვილების თვალსაზრისით. ავტორი ავსტრიას უნიტარულ ფედერაციულ სახელმწიფოს უწოდებს.²⁰⁰

ლანდტაგებთან ერთად მეტად დაკნინებულია ფედერალურ დონეზე ფედერაციის სუბიექტების ინტერესების გამომხატველი ორგანოს – ფედერალური საბჭოს როლიც, რომელიც რეალურად ავსტრიის პარლამენტის ქვედა პალატას წარმოადგენს. ეს ორგანო სავსებით უუფლებოა და არა აქვს

¹⁹⁸ იქვე, St. 32-47.

¹⁹⁹ გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 58.

²⁰⁰ Fried Esterbauer, Demokratische Leistungsfähigkeit des Föderalismus, (Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE, Bd. 14), Wien: Braumüller 2000, VI, S 78.

არანაირი შესაძლებლობა საკანონმდებლო პროცესში დაიცვას მიწების ინტერესები. ყველა კანონპროექტის შეტანა ხდება ეროვნულ საბჭოში, ხოლო ფედერალურ საბჭოს კანონპროექტის წარდგენა შეუძლია მხოლოდ ფედერალური მთავრობის მეშვეობით. ეროვნულ საბჭოს მიერ მიღებულ კანონებზე ფედერალურ საბჭოს აქვს არა ვეტოს, არამედ მხოლოდ აზრის გამოხატვის უფლება, რაც ეროვნული საბჭოსათვის ადვილად დაძლევადა.²⁰¹

განსაკუთრებით ცენტრალისტურად არის შედგენილი ავსტრიის ფინანსური სისტემა, რადგან ერთობლივად შემოსული საგადასახადო შემოსავლები ჩვეულებრივი კანონების საფუძველზე მრავალწლიანი ვადით ნაწილდება, რითაც ფედერაციული საბჭოს შემაფერხებელი პოტენციური ფინანსების გადანაწილების საკითხში მინიმალური ხდება. კონსტიტუციის თანახმად, ფედერაციულმა საბჭომ ფინანსური კანონები მხედველობაში უნდა მიიღოს და მას ხანგრძლივი ვადით ვეტო არ უნდა დაადოს.²⁰² ფედერალური ხარჯების პროექტების დამტკიცება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება, ფედერაციის მიერ ვალის აღება და კონვერსია და ა.შ. ეროვნული საბჭოს ერთპიროვნული გამგებლობის სფეროს განეკუთვნება.²⁰³

მეცნიერები მიუთითებენ რა ავსტრიის მეორე პალატის – ფედერაციული საბჭოს პოლიტიკურ სისუსტეზე, ფედერალური ხელისუფლების მიერ მიწების ხშირ კონტროლზე, ფინანსური საკითხების ფედერაციის მხრიდან მონოპოლიზირებასა და სხვა პრობლემებზე, ავსტრიას ყველაზე ცენტრალიზებულ ფედერაციულ სახელმწიფოს უწოდებენ.²⁰⁴

როგორც ვხედავთ, ავსტრიაში გერმანიის მსგავსად ე.წ. აღმასრულებელი ფედერალიზმია. ჩვენ ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ გერმანიის ფედერალიზმის უნიტარულობაზე, რაც ავსტრიაშიც თვალშისაცემია. ამდენად, უნდა დავეთანხმეთ მეცნიერთა იმ ნაწილს, რომელიც აღმასრულებელი ფედერალიზმის პირობებში ფედერალიზმის პრინციპების დარღვევაზე საუბრობს. „აღმასრულებელი ფედერალიზმი“ საუკეთესო შემთხვევაში წარმოადგენს გარდამავალ სტადიას, რომელსაც შეუძლია, როგორც განავითაროს ფედერაციული საწყისები, ისე სამუდამოდ ჩაკლას იგი. ყოველი გარდამავალი ფორმის მსგავსად, „აღმასრულებელი ფედერალიზმი“

²⁰¹ იქვე, გვ. 56-57.

²⁰² Herbert Dachs. Struktur und aktuelle Fragen des Föderalismus in Österreich. Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I. Zukunftsforum Politik Broschürenreihe. herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Nr. 50. Udo Margedant (Hrsg.). Redaktionelle Betreuung: Udo Margedant / Gisela Reuter Dezember 2002. St. 32-47.

²⁰³ გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 57.

²⁰⁴ Herbert Dachs, დასახელებული ნაშრომი, St. 32-47.

არასრულყოფილი და წინააღმდეგობრივია.²⁰⁵ როგორც მეცნიერები აღნიშნავენ, მართალია აღმასრულებელი ფედერალიზმი შესაძლებლობას იძლევა ოპერატიულად გადაწყდეს პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და ფინანსური საკითხები, მაგრამ ხშირად მიყვავართ გადაწყვეტილებების მიღებისაგან საზოგადოების ჩამოშორებისა და ხელისუფლების დონეებს შორის კონფლიქტებისაკენ. კანადის მაგალითზე ლექსინი ამბობს, რომ აღმასრულებელი ფედერალიზმის „გაუმჭვირვალობა“ განსაკუთრებით მუდგანდება მოლაპარაკებებისა და შეთანხმებების დადებისას. ფედერალურ ურთიერთობებში ძირითადი დემოკრატიული ინსტიტუტების (საკანონმდებლო ორგანოებისა და სასამართლოების) მონაწილეობა უმნიშვნელოა, ხოლო წინააღმდეგობები და კონფლიქტები მთავრობების ხელმძღვანელთა შორის ხშირი და სერიოზულია.²⁰⁶

²⁰⁵ Захаров А.А. „Исполнительный федерализм“ в современной России. Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 2001, №4, ст. 122-131.

²⁰⁶ Лексин И.В., Отношения между федеральным и провинциально-территориальным уровнями управления в Канаде. Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). №2 – 2007 г. [http://www.spa.msu.ru/images/File/Vestnik/Leksin\(1\).pdf](http://www.spa.msu.ru/images/File/Vestnik/Leksin(1).pdf)

ევროკავშირი

ევროკავშირი არის სუვერენულ სახელმწიფოთა გაერთიანებით შექმნილი წარმონაქმნი, რომლის რაობაზე დიდი აზრთა სხვადასხვაობა და კამათია მეცნიერთა შორის. ბევრი ევროკავშირს არ მიიჩნევს ერთიან ფედერაციულ სახელმწიფოდ, ზოგს მიაჩნია, რომ ეს კავშირი არის სახელმწიფოთა გაერთიანების სრულიად ახალი ფორმა, რომელიც შეიცავს, როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციის, ასევე კონფედერაციისა და ფედერაციის ნიშნებს;²⁰⁷ ზოგი მას საერთაშორისო ორგანიზაციად თვლის;²⁰⁸ ზოგიც სახელმწიფოთა კავშირად მოიხსენიებს;²⁰⁹ ზოგჯერ მას „სუპრანაციონალურ“ ან „პრეფედერაციულ წარმონაქმნს“ უწოდებენ,²¹⁰ ზოგიერთის აზრით კი, „ევროკავშირი, არსებითად, არის ეკონომიკური გაერთიანება“²¹¹ და ა.შ., მაგრამ, რაც მთავარია, ყველა ერთხმად აღნიშნავს, ამ კავშირში მიმდინარე სულ უფრო მზარდ ინტეგრაციულ პროცესებს.

ევროკავშირის ინტეგრაციულ პროცესებთან დაკავშირებულ სტატიაში გერმანელი ავტორები ე. ბილერი, ს. კოპლინი, თ. რაფი და ო. ვარენჰოლტი ამბობენ, რომ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ დაწყებული ევროპის ინტეგრაციის პროცესის მიმართ მის ავტორებს არ ჰქონდათ ნათელი წარმოდგენა კავშირის საბოლოო მიზანზე, მიუხედავად იმისა, რომ უინსტონ ჩერჩილი თავიდანვე ახსენებდა „ევროპის შეერთებულ შტატებს“. თუმცა მოგვიანებით ევროპის კავშირის საბოლოო მიზანზე მსჯელობები ფართოდ გაიშალა. დღეისათვის ცენტრალურ პრობლემას წარმოადგენს კითხვა: ევროკავშირი უნდა განვითარდეს ფედერაციულ სახელმწიფომდე, თუ დარჩეს სახელმწიფოთა კავშირად. მოსაზრებანი ამ საკითხზე პრინციპულად განსხვავდება ერთმანეთისაგან:

ერთი მხრივ, არსებობს საფრანგეთის პრეზიდენტის შარლ დე გოლის „სახელმწიფოთა ევროპის“ იდეა, რომელიც გულისხმობს წევრი სახელმწიფოების თანამშრომლობას სხვადასხვა საკითხებში და საგარეო სუვერენიტეტის შენარჩუნებას რიგი უმნიშვნელო სფეროების გამოკლებით.

²⁰⁷ იხ. Топорнин Б. Н., Европейское право, М., 1998.

²⁰⁸ იხ. ალექსიძე ლ., თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი, თბ., 1998. თუმცა ავტორი ერთგან აღნიშნავს, რომ მასტრიხტის ხელშეკრულება „აძლიერებს ფედერალურ საწყისებს საერთაშორისო ურთიერთობათა, თავდაცვისა და უშიშროების სფეროში.“ (გვ. 122).

²⁰⁹ დვამიანა ა., ევროკავშირი XXI საუკუნის მიჯნაზე, თბილისი, 1998, გვ. 22.

²¹⁰ Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, 1992, S.121f. წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 53.

²¹¹ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 57.

მეორე შეხედულება მომდინარეობს გერმანიიდან და იტალიიდან და საბოლოო მიზნად ფედერალიზმს ისახავს.²¹²

ავტორები აღნიშნავენ, რომ თავად საკითხის განხილვა, – ფედერაცია, თუ კონფედერაცია, აჩვენებს, რომ ევროკავშირის ფედერაციად ჩამოყალიბება სავსებით შესაძლებელია. დღეს უკვე მსჯელობის საგანია ის, თუ როგორი იქნება ეს ფედერაცია. ზოგიერთმა უკვე გამოთქვა შიში იმის თაობაზე, რომ ეს ფედერაცია შეიძლება ცენტრალისტურიც კი გახდეს, ანუ ყველა გადაწყვეტილება ცენტრის, ფედერაციის დონეზე იქნეს მიღებული. სხვებს მიაჩნიათ, რომ ასეთი შეშფოთების მიზეზი არ არსებობს, ვინაიდან ეს არავის სურს; რეგიონებსა და მიწებს საკმარისი უფლებები დარჩებათ.

ავტორთა აზრით, ბოლო ორმოცდაათი წლის განმავლობაში მიმდინარე ევროპულ ინტეგრაციას თავისუფლად შეიძლება ვუწოდოთ ფედერალიზმი. ფედერალიზმის პოზიციიდან მთლიანად მისაღებია, უფრო მეტიც, რეკომენდებულიც კი არის ისეთი ნელი ევოლუციური პროცესი, რაც ევროკავშირში ხდება. ევროკავშირის შემდგომი განვითარების თანამდგევი, ძირითადი საზი ყოველთვის იქნება ფედერალიზმი, – დაასკვნიან გერმანელი მეცნიერები.²¹³

უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირს უკვე გააჩნია ერთიანი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოები, ერთიანი ფულად-საკრედიტო, თავდაცვისა და საბაჟო სისტემები, ერთიანი სახელმწიფოებრივი სიმბოლოები.²¹⁴ როგორც კ. კორკელია ამბობს, „უკვე ევროპის კავშირში სახელმწიფოთა ისეთი სუვერენული ფუნქციების განხორციელებაც კი, როგორცაა ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის მართვა, ნაწილობრივ გადაცემული აქვს ზესახელმწიფოებრივ წარმონაქმნს.“²¹⁵ აქედან გამომდინარე, ჩვენ, გარკვეული დათქმებით, ვუშვებთ იმ მოსაზრების სისწორეს, რომლის თანახმადაც, ევროკავშირი შესაძლოა გახდეს ერთიანი ფედერაციული სახელმწიფო.²¹⁶ საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ ზოგიერთი უცხოელი სპეციალისტი პარალელს ავლებს ევროკავშირის სახელმწიფოთა

²¹² Eike Biehler, Sebastian Koplin, Thomas Raff, Oliver Vahrenholt. Die Zukunft der Union. Europa: Gestern - heute – morgen. Oder: Europa ein Zukunftsmodell oder Schnee von gestern? <http://www.rossleben2001.werner-knoben.de/doku/kurs73web/node6.htm>

²¹³ იქვე, <http://www.rossleben2001.werner-knoben.de/doku/kurs73web/node6.htm>

²¹⁴ დაწვრილებით იხ. დიკ ლეონარდი, ევროკავშირის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2002.

²¹⁵ კ. კორკელია, საერთაშორისო ხელშეკრულება საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივ სამართალში, თბილისი, 1998, გვ. 18.

²¹⁶ იხ. Ричард Натан, Эрик Хоффманн, Современный Федерализм ჟურნ. „Международная жизнь“, 1991, №4, ст. 34-48; В. В. Пустогоров, Общевропейский вопрос и проблемы федерализма“, ჟურნ., „Советское государство и право“, 1991, №6, ст. 29-38 და სხვა.

ურთიერთშერწყმასა და გერმანიის გაერთიანებას შორის და, მიიჩნევს, რომ სწორედ გერმანული ფედერალიზმი წარმოადგენს ევროკავშირის მოწყობის მოდელს.²¹⁷ ილინი ევროკავშირის ფედერალიზირებად სისტემას (федерализирующая система) უწოდებს.²¹⁸

კარგა ხანია იურიდიულ ლექსიკაში დამკვიდრდა ტერმინი ევროპული (ევროკავშირის) სამართალი, რომელიც უკვე ცალკე დისციპლინადაც კი ისწავლება მთელ რიგ უმაღლეს სასწავლებლებში. ვინაიდან ევროპული სამართალი უკვე რეალურად მოქმედი სამართალია, როგორც პროფესორი პ. კირხოფი (Kirchhof) აღნიშნავს, ამ სამართალსა და წევრი სახელმწიფოების საკონსტიტუციო სამართალს შორის შესაძლოა წარმოიშვას კონფლიქტი. ამასთანავე, როგორც ავტორი ვარაუდობს, კონფლიქტი ამ ორ სამართალს შორის იშვიათი არ იქნება მანამ, სანამ არ აიხსნება რომელი სამართლებრივი წყობაა სამართლიანი და რომელი უსამართლო.²¹⁹

უნდა აღინიშნოს, რომ კირხოფის ეს მოსაზრება ემყარება ევროკავშირის, როგორც ფედერაციული სახელმწიფოს ურყევ რწმენას და ზემოაღნიშნულ კონფლიქტებსაც იგი ხედავს, როგორც ცენტრსა და რეგიონს (შტატს) შორის ურთიერთობის შედეგად წარმოშობილ კონფლიქტებს. იგი ამბობს: მიუხედავად იმისა, რომ თავიდან წევრი სახელმწიფოების სურვილი არ იყო ფედერალური კავშირის შექმნა, ევროკავშირი არის ფედერაციული სახელმწიფო, რომელიც დააფუძნეს წევრმა სახელმწიფოებმა, რათა ერთად გადაჭრან მათ წინაშე მდგარი ამოცანები და ერთად განახორციელონ თავიანთი სუვერენიტეტი. ამასთანავე, ამბობს მეცნიერი, თანამედროვე ეტაპზე ევროპული საზოგადოების, როგორც დიდი გეოგრაფიული ერთობის, შინაგანი მოთხოვნაა ფედერაციის ცენტრალურ ხელისუფლებასთან კიდევ უფრო მეტი დაახლოვება, სადაც წევრი სახელმწიფოები აღიჭურვებიან ფედერაციის მიწების (შტატების) უფლებებით. სწორედ ევროკავშირის ცენტრსა (ფედერაციასა) და წევრ სახელმწიფოთა (შტატებს) შორის შეიძლება წარმოიშვას კონფლიქტი კომპეტენციის თაობაზე,²²⁰ რაც ფედერაციულ სახელმწიფოში ჩვეულებრივი მოვლენაა.

²¹⁷ Georg-Berndt Oschatz, *Föderalismus in Deutschland, Politik und Gesellschaft in Deutschland: Grundlagen – Zusammenhänge – Herausforderungen*, 1994, Köln, St.109-119.

²¹⁸ Ильин Н. Ю., *Вопросы теории федерализма (государственно- правовой аспект)*. „В мире права“, 2001, №1, ст. 12-15.

²¹⁹ P. Kirchhof, *Die Gewaltenbalance Zwischen Staatlichen und Europäischen Organen*. Vortrag im Rahmen des Forum Constitutionis Europae des Walter Hallstein-Institutes der Humboldt-Universität zu Berlin, gehalten am 25. Mai 1998. FCE 2/98. <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/> St. 2.

²²⁰ იქვე. St. 7-8.

კირხოფი ეხება იმ საკითხსაც, თუ რომელმა ორგანომ უნდა გადაწყვიტოს დავა ევროკავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის. იგი ამბობს, რომ იურიდიული ლოგიკით ევროპის სასამართლომ უნდა დაადგინოს წევრი სახელმწიფოს მიერ ევროკავშირის ხელშეკრულების (რომელიც წარმოადგენს ევროკავშირის სამართლის ძირითად წყაროს) დარღვევის მომენტი, ხოლო ეროვნულმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ეროვნულ კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობა. ევროპის სასამართლო გადაწყვეტილებას იღებს საერთო სამართლის ფარგლებში, ხოლო წევრი სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სასამართლო – კონსტიტუციური სამართლის ფარგლებში. აქედან გამომდინარე, ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილება სავალდებულოა შესასრულებლად ყველა წევრი სახელმწიფოსათვის, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება სავალდებულოა შესაბამისი წევრი სახელმწიფოსათვის.²²¹ ავტორის აზრით, მხოლოდ ევროპის სასამართლოს აქვს უფლება განმარტოს საერთო ევროპული ხელშეკრულება და იყოს საერთო ევროპული სამართლის გარანტი.²²²

ევროკავშირის სასამართლოს, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს სულ უფრო მზარდ პრაქტიკაზე საუბრობენ სხვა უცხოელი მეცნიერებიც.²²³

მაასტრიხტის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით სიჯანსკი ამბობს, რომ ეს არის ევროპის ფედერალიზაციის ახალი ნაბიჯი... მართალია ტერმინი „ფედერალური“ ინგლისის თხოვნით ამოღებულ იქნა ტექსტიდან, მაგრამ მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ დაადასტურა ევროკავშირის „ფედერალური მოწოდება“: უარყოფილი ფორმალურად, იგი განმტკიცდა ხელშეკრულების შინაარსსა და სულში.²²⁴ ფადეევა აღნიშნავს, რომ მაასტრიხტის ხელშეკრულების შემდეგ ევროკავშირს გააჩნია ფედერაციული სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი ინსტიტუტები, სადაც ევროპული კომისია, რომელიც ევროპის მთავრობის ფუნქციებს ასრულებს, ფლობს უდიდეს ძალაუფლებას, ხოლო პარლამენტი ჯერ კიდევ სუსტი

²²¹ იქვე. St. 7-8.

²²² იქვე. St. 26-27.

²²³ მაგალითად იხ.: T. Hitzel-Cassagnes, Der Europäische Gerichtshof: Ein europäisches „Verfassungsgericht“? Die Bundeszentrale für politische Bildung. Aus Politik und Zeitgeschichte (B 52-53/2000). <http://www.bpb.de/publikationen/NF24WF>

²²⁴ Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского сообщества до Европейского Союза: Пер. с фр. М.: Рос. гос. гуманит. ун-т, 1998. წიგნიდან: Т. М. Фадеева. Европейский федерализм: современные тенденции. АО /РАН ИНИОН. М. 2000. Ст. 8.

კომპეტენციებით არის აღჭურვილი... ევროკავშირში სახეზეა ფედერალისტური სახელმწიფოს პოლიტიკური დინამიკა.²²⁵

დანიელ ელზარის აზრით, „ევროკავშირი თანამედროვე კონფედერაციის საუკეთესო მაგალითს წარმოადგენს“²²⁶, თუმცა პერსპექტივაში „ევროპა მალე გადაიქცევა სახელმწიფოდ, დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოდაც კი. ჩვენ უკვე ვხედავთ ევროკავშირის ბიუროკრატის ძლიერ ჩარევას წევრ სახელმწიფოთა საქმეებში ჯანდაცვის, უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობის უზრუნველყოფის ნიღბით“.²²⁷ სხვათა შორის, იგივე მოსაზრებას ავითარებს კ. კუბლაშვილიც, რომელიც, მიუხედავად იმისა, რომ სკეპტიკურად უყურებს ევროკავშირის ერთიან სახელმწიფოდ ფორმირების პერსპექტივას, ერთგან აღნიშნავს: ევროკავშირი ფაქტობრივად უკვე გასცდა ფედერაციული სახელმწიფოს სტადიასაც კი და დეცენტრალიზებული ერთიანი სახელმწიფოსაკენ მიმავალ გზაზე იმყოფება (თუმცა ამ მოსაზრებას ავტორი თამამსა და ჯერ საფუძველმოკლებულს უწოდებს).²²⁸ ნიშანდობლივია, რომ ცნობილი გეოპოლიტიკოსი ზბიგნევ ბჟეზინსკი თავის ნაშრომში „დიდი საჭადრაკო დაფა“, ეხება რა მსოფლიოს ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივას 2020 წლისათვის, ევროპას უწოდებს „სახელმწიფოს“.²²⁹

ფასმანის (Fassmann) აზრით, ევროკავშირმა დიდი ხანია დატოვა სახელმწიფოთა კავშირის ეტაპი და ცალსახად ვითარდება ფედერაციის მიმართულებით, მიუხედავად იმისა, რომ ბევრს არ უნდა ამის დაშვება. თუმცა გადაიქცევა თუ არა ევროკავშირი „ევროპის შეერთებულ შტატებად“, ჯერ-ჯერობით ღიად რჩება.²³⁰

მიუხედავად აზრთა ამგვარი სიჭრელისა ევროკავშირის მომავლის თაობაზე, ერთი რამ ნათელია, – ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ურთიერთობა ეყრდნობა ფედერალიზმის პრინციპებს. მაგრამ გახდება თუ არა ევროკავშირი ერთიანი ფედერაციული სახელმწიფო, ეს მხოლოდ მის წევრებზეა დამოკიდებული. ამ ეტაპზე ძირითადი ნიშანი, რაც ევროკავშირს

²²⁵ Т. М. Фадеева. Европейский федерализм: современные тенденции. АО /РАН ИНИОН. М. 2000. Ст. 70.

²²⁶ Даниель Дж. Элазар, Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1999, №5, ст. 106-115. თუმცა აქვე უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ელიზარის კონფედერაციის ფედერალიზმის ერთ-ერთ ქვესახედ მიიხსნევს.

²²⁷ Даниель Дж. Элазар, Европейское сообщество... «Казанский федералист», 2002, №4 осень, ст. 32-43.

²²⁸ კ. კუბლაშვილი, ევროპის კავშირი – ერთიანი ევროპული სახელმწიფო? ევროპის კავშირის ფედერაციული განვითარების პერსპექტივები. ჟურნ. „სამართალი“, 2002წ., № 5-6, გვ. 59-63.

²²⁹ Збигнев Бжезинский, Великая шахматная доска, М., 2003, ст. 248.

²³⁰ Heinz Fassmann. Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Begriffe und Konzepte. Printquelle: Forum Politische Bildung (Hg.): Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Studien-Verlag, Innsbruck/Wien, 2001, S. 5-10.

აშორებს სახელმწიფოსაგან, არის სუვერენიტეტი. სახელმწიფოს სხვა ნიშნები, შეიძლება ითქვას, მას უკვე გააჩნია. მაგრამ, როგორც ჩანს, სუვერენიტეტის დათმობას წვერი სახელმწიფოები ჯერჯერობით არ ჩქარობენ.

დასკვნა

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, გვინდა გაგაკეთოთ მოცემული თავის ერთგვარი რეზუმირება.

ხშირად, იმისათვის რომ შთამბეჭდავი გახადონ ფედერალიზმის მნიშვნელობა, მიუთითებენ მის გავრცელებულობაზე მთელს მსოფლიოში და მიმართავენ სტატისტიკურ მონაცემებს.²³¹ მაგალითად: „დღეისათვის ფედერალურადაა ორგანიზებული დედამიწის 25 % და მსოფლიოს მოსახლეობის 40 %“.²³² თუ ფრენკელი აქ საუბრობს მთელი დედამიწის 25 პროცენტზე, ვედენსკი და გოროხოვი მეტი შტაბეჭდილების მოსახდენად აქცენტს აკეთებენ დასახლებული ხმელეთის ფარგლებში ფედერაციული სისტემის წილზე და ამბობენ, რომ ფედერაციულ სახელმწიფოებზე მოდის დასახლებული ხმელეთისა და მსოფლიო სახელმწიფოების მთლიანი შიდა პროდუქტების ჯამის თითქმის ნახევარი.²³³ მასშტაბები მართლაც შთამბეჭდავია, თუმცა ამას ვერ ვიტყვი ფედერაციულ სახელმწიფოთა რაოდენობაზე. გ. ხუბუა ჰილზე (H. Hill) დაყრდნობით ამბობს, რომ

²³¹ Введенский В. Г., Горохов А. Ю., Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. Москва. 2002. Ст. 8.

²³² Frenkel M., Föderalismus und Bundesstaat, Band I Föderalismus, 1983, S. 19, 138. წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 1.

²³³ Введенский В. Г., Горохов А. Ю., Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. Москва. 2002. Ст. 8.

თანამედროვე მსოფლიოს 170 პოლიტიკური სისტემიდან 25 ფედერაციულია,²³⁴ ხოლო კ. ყურაშვილისა²³⁵ და ი. გოპტარევის²³⁶ მიხედვით, დედამიწაზე დაახლოებით ოცამდე ფედერაციული სახელმწიფო არსებობს. პროფესორი ედვარდ გიბსონი კიდევ უფრო ამცირებს ფედერაციულ სახელმწიფოთა რაოდენობას და ასეთად მხოლოდ თერთმეტ სახელმწიფოს მოიხსენიებს.²³⁷

როგორც ქართველი მეცნიერი ლ. მატარაძე ამბობს, დასაფასებელია საერთაშორისო მასშტაბით ფედერაციული მოდელის გავრცელების მიღწევები. მაგრამ, უნდა ითქვას, რომ საერთოდ, სახელმწიფოები დიდად არ ჩქარობენ ტერიტორიული მოწყობის უნიტარული ფორმის შეცვლას ფედერაციულით, თუ, რასაკვირველია, არ გავასაღებთ სასურველს სინამდვილედ. დღესდღეობით მსოფლიოში არის სულ 23 ფედერაციული სახელმწიფო, მაშინ როდესაც სახელმწიფოების საერთო რიცხვი 200-ამდეა.²³⁸

მაშასადამე, ფედერაციულ სახელმწიფოთა დიდი წილი ტერიტორიული და მოსახლეობის თავალსაზრისით მსხვილ სახელმწიფოებზე მოდის, დიდი ტერიტორია კი ობიექტურად ითხოვს ტერიტორიულ დეცენტრალიზაციას.²³⁹

რაც შეეხებათ მცირე ფედერაციულ სახელმწიფოებს, მათი ამ ფორმით ჩამოყალიბება განაპირობა ან განსაკუთრებულმა ისტორიულმა და პოლიტიკურმა ფაქტორებმა და ფედერაციული მოდელის გარეშე ისინი სახელმწიფოდ ვერ შედგებოდნენ (მაგალითად, შვეიცარია²⁴⁰), ან ეს იყო იძულებითი ნაბიჯი ქვეყნის არსებობის შესანარჩუნებლად (მაგალითად, ბელგია).

აქვე აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ სახელმწიფოები, რომლებიც ფედერალურად იწოდებიან, ხშირ შემთხვევაში თავისი არსით ასეთებს არ წარმოადგენენ. ამის დასტურია თუნდაც ის, რომ მიღებულია ფედერაციული სახელმწიფოების დაყოფა სრულფასოვან, გარდამავალ (ნახევრადუნიტარული) და ფსევდოფედერაციულ (კვაზიფედერაციულ) სახელმწიფოებად. პროფესორი

²³⁴ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 1-2.

²³⁵ კ. ყურაშვილი, ფედერალიზმის ცნება და არსი, ჟურნ. „პოლიტიკა“, 1998, №1-3, გვ. 15-20.

²³⁶ Гоптарева И.Б. Федерализм как конституционная система. Теоретический философский журнал „CREDO“. 1999, №6(18).

²³⁷ Эдвард Гибсон. Федерализм — враг демократии. «Эксперт» №41(487).

<http://www.expert.ru/society/2005/10/41ex-gibson3/>

²³⁸ საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000. ლ. მატარაძის მოხსენება. გვ. 30.

²³⁹ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 294.

²⁴⁰ ამიტომაც ამბობენ, რომ „შვეიცარია იქნება ფედერაციული ან საერთოდ არ იქნება.“ (იხ. Blumenwitz, D. Volksgruppen und Minderheiten. Politische Vertretung und Kulturautonomie, Berlin, 1996, S.113. წიგნიდან: წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 177.)

ვ. ლისენკოს მიხედვით, პირველთა რიგს მიეკუთვნებიან აშშ, შვეიცარია, გერმანია, კანადა, ავსტრალია, ავსტრია, ბელგია, ინდოეთი, ბრაზილია, მალაიზია და მექსიკა; ნახევრადუნიტარული სახელმწიფოებია რუსეთის ფედერაციული რესპუბლიკა, არგენტინა, ვენესუელა, ბოსნია-ჰერცეგოვინა, ეთიოპია, ნიგერია, მიკრონეზია, სენტ-კიტსი და ნევისი; დაბოლოს, ფსევდო-ფედერაციული სახელმწიფოებია პაკისტანი, სუდანი, არაბეთის გაერთიანებული საემიროები, კომორის კუნძულები. ადრე მათ რიგს მიეკუთვნებოდა საბჭოთა კავშირიც.²⁴¹

ლისენკოს ამ ჩამონათვალს სრულად ვერ დავეთანხმებით, ვინაიდან რამდენად „სრულფასოვანი“ ფედერაციებია იგივე გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა და ავსტრია, ჩვენ უკვე დეტალურად ვისაუბრეთ.

ტადევოსიანი საერთოდ წინააღმდეგია იმისა, რომ სხვადასხვა სახის „ნახევრადფედერაციები“, „კვაზიფედერაციები“, „ავტონომიების სახელმწიფოები“, „რეგიონალისტური სახელმწიფოები“ და ა.შ. მიჩნეულ იქნენ ფედერაციებად, ვინაიდან ისინი, თუმცა შეიცავენ ფედერაციულობის ცალკეულ ელემენტებს, მაგრამ ძირითადად თავიანთ საფუძველში წარმოადგენენ უნიტარული სახელმწიფოს ნაირსახეობას.²⁴²

მსგავს აზრს ავითარებს ცნობილი რუსი მეცნიერი ჩირკინიც. იგი ამბობს, რომ ქვეყნის დეცენტრალიზაცია, რეგიონალიზაცია ან ავტონომიზაცია ხშირად ფედერალიზაციად იწოდება. არცთუ იშვიათად მეცნიერები და პოლიტიკოსები ფედერალიზმის ცალკეულ ელემენტებს განიხილავენ, როგორც ფედერალიზმს. ამ თვალსაზრისით ფედერაციათა რიგებს აკუთვნებენ ესპანეთსა და იტალიას, რომლებიც თავიანთი ტერიტორიული მოწყობის ფორმის მიხედვით წარმოადგენენ დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებს.²⁴³²⁴⁴

მოცემულ საკითხს ეხმიანება ბატონი ლ. მატარაძეც, რომლის აზრით, დასაზრუნია, რომ ფედერალიზმის ადაპტებმა მოუფიქრებელი აჩქარებით ფედერაციულად გამოაცხადეს დეცენტრალიზებული უნიტარული

²⁴¹ Лысенко В. Н., От империи к федерации: современные пути развития российской государственности (доклад-размышление). Современные тенденции развития федерализма и демократических институтов в России. Конференция 6 декабря 2005 г.

<http://www.kazanfed.ru/actions/konfer12/3/>

²⁴² Э.В. Тадевосян. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации. „Государство и право“. 2002. № 3. ст. 17.

²⁴³ В.Е. Чиркин. Государственная власть субъекта федерации. „Государство и право“. 2000. №10. Ст.6.

²⁴⁴ სწორედ მეცნიერთა შორის არსებული აზრთა სხვადასხვაობა განაპირობებს განსხვავებულ მოსაზრებებს ფედერაციულ სახელმწიფოთა რაოდენობაზე.

სახელმწიფოები, მიუხედავად იმისა, რომ შესაბამის კონსტიტუციებში ეს სახელმწიფოები ცალსახად უნიტარულებად არის გამოცხადებული.²⁴⁵

მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით ორიოდ სიტყვით გვინდა შევეხოთ ესპანეთს, რომელსაც არცთუ იშვიათად ფედერაციულ სახელმწიფოდ მოიხსენიებენ. მეცნიერთა დიდი ნაწილი უარყოფს ამ მოსაზრებას და ესპანეთს უნიტარულ სახელმწიფოდ მიიჩნევს რიგს, რომელიც წარმოადგენს ჰიბრიდულ ფორმას და რომელშიც არსებობს და ვითარდება ფედერალური ელემენტები.²⁴⁶

ო. მელქაძის აზრით, ესპანეთი (იტალიასთან ერთად) არის რეგიონალური სახელმწიფო, ხოლო რეგიონალიზმი ტერიტორიული ორგანიზაციის უნიტარულ და ფედერაციულ სისტემებს შორის შუალედური, საკმაოდ თვითმყოფადი ფორმაა. ესპანეთისა და იტალიის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაცია ერთგვარად გამოეყო უნიტარიზმის თეორიულ კონცეფციას, მაგრამ არც ფედერალიზმთან შეიძლება მისი გაიგივება... ეს არის ერთიდან მეორისაკენ მიმართული, ანუ დინამიკა შეზღუდული მოტივაციით.²⁴⁷

ხენკინი საუბრობს იმ არგუმენტებზე, რომელთა გამოც ესპანეთი „ვერ უძლებს ტექსტს ფედერალიზმზე“. ავტორის აზრით, უპირველეს ყოვლისა, ამის თქმის საფუძველს იძლევა ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუცია, რომლის ცალკეული მუხლების მიხედვით, საბოლოო გადაწყვეტილების კომპეტენციას ფლობს ცენტრალური ხელისუფლება; ცენტრსა და ავტონომიას შორის უფლებათა გადანაწილება დაიშვება მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების სანქციით; გათვალისწინებულია ავტონომიურ ერთეულში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის ინსტიტუტის არსებობა; ესპანეთის სახელმწიფო ამოდის ერთიანი განუყოფელი სუვერენიტეტიდან, რომელიც აღიარებს ავტონომიებს და გადასცემს მას თავისი კომპეტენციების ნაწილს. საპირისპიროდ, ფედერაციული სახელმწიფო იბადება სხვადასხვა სუვერენიტეტის პაქტით, რომლებიც თანხმდებიან შექმნან ახალი სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნი და გადასცემენ მას თავიანთი კომპეტენციის ნაწილს; ფინანსური ურთიერთობა ცენტრსა და რეგიონებს შორის, რომელიც

²⁴⁵ საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000. ლ. მატარაძის მოხსენება. გვ. 30.

²⁴⁶ С. М. Хенкин, Государство автономий: проблемы и перспективы. Пространство и время в мировой политике и международных отношениях: материалы 4 Конвента РАМИ. В 10 т. Под ред. А. Ю. Мельвиля. М. МГИМО-Университет, 2007. Т. 7: Испания и Латинская Америка в мировой политике. Под ред. А. В. Шестопала, Л. С. Окуневой, С. М. Хенкина. Ст. 29-31.

²⁴⁷ ო. მელქაძე, გ. თევდორაშვილი, რეგიონალიზმი სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), „სფინქსი“, თბილისი, 2003. გვ. 54.

არ ემყარება აუცილებელ შეთანხმებულობას, რაციონალურობასა და ტრანსპარენტულობას; ავტონომიების უმნიშვნელო მონაწილეობა მთავრობის ფედერალურ პოლიტიკაში. ამ და სხვა არგუმენტებით ხენკინი ასაბუთებს, რომ ესპანეთი არ არის ფედერაციული სახელმწიფო.²⁴⁸

ზოგჯერ ფედერალიზმის კონტექსტში საუბარია დიდ ბრიტანეთზეც, თუმცა მეცნიერთა დიდი ნაწილი ასევე არ იზიარებს ამ მოსაზრებას. ბატონი ო. მელქაძე წერს, რომ დიდი ბრიტანეთი ინგლისთან ერთად აერთიანებს შოტლანდიას, უელსს და ჩრდილოეთ ირლანდიას, რომლებიც ამ ქვეყნის შემადგენლობაში სხვადასხვა დროიდან არიან გაერთიანებულნი და განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან ადგილობრივი ორგანიზაციისა და უფლებამოსილებების თვალსაზრისით. მიუხედავად ქვეყნის ასეთი დანაწევრებისა, დიდი ბრიტანეთი მაინც წარმოადგენს უნიტარულ სახელმწიფოს, მისთვის დამახასიათებელი მთელი რიგი თავისებურებებით.²⁴⁹

ერთმნიშვნელოვნად უნდა ითქვას, რომ დღეისათვის უნიტარიზმი არის სახელმწიფოებრივი მოწყობის ყველაზე უფრო გავრცელებული ფორმა.²⁵⁰

დღეს მრავალი მეცნიერი საუბრობს მსოფლიოში ფედერალიზმის „ბუმზე“. ჩვენ არ უარვყოფთ ამ შეხედულებას, მაგრამ სხვა კონტექსტში. ერთი მხრივ, გადაჭარბებულად გვეჩვენება იმ მეცნიერთა შეხედულება, რომლებიც უნიტარულ სახელმწიფოებში დეცენტრალიზაციის ყოველ გამოვლინებას ფედერალიზმთან აიგივებენ. აქ უნდა დავეთანხმოთ ჩირკინს და აღვნიშნოთ, რომ, მართალია, მრავალ უნიტარულ სახელმწიფოში გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, მაგრამ ასეთი აქტების ფედერალიზაციად მოხსენიება მცდარია.

მეორე მხრივ, ვფიქრობთ, დიდია დაინტერესება სახელმწიფოთაშორისი ფედერალიზმისადმი. მიგვაჩნია, რომ მიმდინარე გლობალიზაციის ფონზე წინა პლანზე წამოიწვეს ფედერალიზმის, როგორც სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობის ფორმის საკითხი. აქცენტები გაკეთდება ფედერალიზმზე, როგორც სახელმწიფოთა დამაკავშირებელ მექანიზმზე, პრინციპების ერთიან სისტემაზე, რაც გამოიწვევს ნაციონალური ფედერაციული სახელმწიფოების

²⁴⁸ С. М. Хенкин, Государство автономий: проблемы и перспективы. Пространство и время в мировой политике и международных отношениях: материалы 4 Конвента РАМИ. В 10 т. Под ред. А. Ю. Мельвиля. М. МГИМО-Университет, 2007. Т. 7: Испания и Латинская Америка в мировой политике. Под ред. А. В. Шестопала, Л. С. Окуневой, С. М. Хенкина. Ст. 29-31.

²⁴⁹ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი. კრებული II. პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე. თბილისი, „მერანი“, 1999. გვ. 99.

²⁵⁰ Девид Дж. Боденхеимер. Федерализм и демократия.

<http://usinfo.state.gov/ruski/infousa/government/dmpaper4.htm>

სუბიექტების მნიშვნელობისა და ფუნქციების შესუსტებას. სწორედ ამ აზრს ავითარებს ავსტრიელი მეცნიერი ფასმანი, რომელიც ავსტრიის მიწებთან დაკავშირებით ამბობს, რომ, ვინაიდან გადაწყვეტილებათა მიღების უფლებების დიდმა ნაწილმა ბრიუსელში გადაინაცვლა და ფედერაცია (ანუ ნაციონალური სახელმწიფო – გ.გ.) უნდა მივიჩნიოთ ევროპული პოლიტიკის პირველად პარტნიორად, მიწების რეალური მნიშვნელობა ქრება. ამასთან, საკითხს, სასურველი იქნება ეს, თუ არა, მნიშვნელობა არა აქვს.²⁵¹ ვფიქრობთ, ფასმანის ეს სიტყვები მიესადაგება არა მხოლოდ ავსტრიას და მის მიწებს, არამედ საერთო ინტეგრაციულ პროცესებში ჩართულ ყველა სახელმწიფოს და მათ ტერიტორიულ ერთეულებს. ნაკლებ აქტუალური იქნება ნაციონალურ ფედერაციასა და მის სუბიექტებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრობლემატიკა, ვინაიდან წინა პლანზე წამოიწევს, ერთი მხრივ, სუპრანაციონალურ, ზესახელმწიფოებრივ წარმონაქმნსა და, მეორე მხრივ, მის წევრ სუბიექტებს – ნაციონალურ სახელმწიფოებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილების საკითხები.

სახელმწიფოთაშორისი ფედერალიზმის ნიშნები არსებობს როგორც ევროპის, ისე ამერიკის კონტინენტზე, მაგრამ, თუ ამ პროცესებს საფუძვლად უდევს საერთო დემოკრატიული პრინციპები, ჰუმანური იდეოლოგია, არსებობს საწინააღმდეგო, იმპერიულ იდეოლოგიაზე დაფუძნებული მსოფლმხედველობაც. ზოგიერთი რუსი პოლიტოლოგი საუბრობს ევრაზიულ ფედერალიზმზე, რომელიც, ფაქტობრივად, პერსპექტივაში რუსული იმპერიის მოდიფიცირებული ვარიანტი უნდა გახდეს. ამიტომაც არის, რომ ევრაზიელობის იდეის თანამედროვე ავტორი დუგინი ევრაზიული ფედერალიზმის წინამორბედებად მიიჩნევს ჩინგისხანის, ოქროს ურდოს, მოსკოვის რუსეთისა და სსრკ-ის დროინდელ იმპერიებს.²⁵² საინტერესოა, რომ დუგინი ერთიან ევროპასაც ურჩევს გაერთიანდეს ამ ევრაზიულ ფედერალიზმში, თუ მას არ უნდა პერსპექტივაში იქცეს „ვაშინგტონის კონტროლს დაქვემდებარებულ შვეიცარიის მსგავს ნახევრადკოლონიად“.²⁵³ ვინაიდან დუგინისთვის ევრაზიული ფედერალიზმის იდეა მთელ ევროპასაც მოიცავს, როგორც ჩანს, მას საქართველოს და სხვა პოსტსაბჭოური ქვეყნების ბედი იმთავითვე გადაწყვეტილი აქვს – ისინი უნდა იქცნენ ევრაზიული ფედერაციის წევრებად.

²⁵¹ Heinz Fassmann. Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Begriffe und Konzepte. Printquelle: Forum Politische Bildung (Hg.): Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Studien-Verlag, Innsbruck/Wien, 2001, S. 5-10.

²⁵² Дугин А. Евразийский федерализм. «Казанский федералист», 2002, №2. Ст. 50-59.

²⁵³ იქვე, Ст. 50-59.

აღსანიშნავია, რომ ფედერაციისა და იმპერიის ურთიერთმიმართების საკითხს რუსეთთან დაკავშირებით სხვა მეცნიერებაც განიხილავენ. მაგალითად, კასპე ამბობს, რომ რუსეთის პოლიტიკური სისტემის იმპერიული ხასიათი განაპირობებს მის ფედერალურ მოწყობას. არც ფედერაცია და არც უნიტარიზმი დღემდე ორგანული არ არის რუსეთისთვის, ვინაიდან მისი სახელმწიფოებრიობის განმარტება ამ ტერმინებით შეუძლებელია. ამასთანავე რუსეთის სრულიად რეალური იმპერიული სპეციფიკა იძლევა იმის ვარაუდის საშუალებას, რომ მისი ეთნოპოლიტიკური დიზაინი უნდა განისაზღვროს ფედერალურად... თუ იმპერია რაიმედ უნდა გადაგაქციოთ, მაშინ უკეთესი და უფრო უსაფრთხოა მის ფედერაციად გადაქცევა... პრაქტიკული თვალსაზრისით ნიშვნელოვანია ფედერაციის როგორც იმპერიის პროექტირება.²⁵⁴

გვრჩება შთაბეჭდილება, რომ ფედერალიზმისა და იმპერიის „დაზავების“ საკითხი როგორც რუსეთის, ისე ევრაზიის ფარგლებში, მისი რეაქციულობისა და უტოპიურობის მიუხედავად, წარმოადგენს აქტიური განხილვის საგანს რუსეთის სახელისუფლებო წრეებში.

²⁵⁴ С.И.Каспэ, Конструировать федерацию — Renovatio Imperii как метод социальной инженерии, «ПОЛИС» (Политические исследования), 2000, №5-6, ст. 55-69.

თავი 3. ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში

§1. საქართველოს ფედერალიზაციის კონცეფციების მიმოხილვა

კარგა ხანია ცალკეულ სამეცნიერო თუ პოლიტიკურ წრეებში მიმდინარეობს მსჯელობა საქართველოს მომავალი ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე. ამ მსჯელობებისას ხშირად აქცენტი კეთდება საქართველოს ფედერალიზაციის აუცილებლობაზე.

საქართველოს მომავალი ფედერალიზაციის იდეების, გეგმებისა და პროექტების მრავალი ვარიანტი არსებობს. მაგალითად, ზოგიერთისთვის ეს უნდა იყოს ქართულ-აფხაზური ორსუბიექტიანი ფედერაცია, ხოლო მეორეთათვის – ასიმეტრიული ფედერაცია, რომელშიც სხვა სუბიექტებთან შედარებით აფხაზეთის რესპუბლიკას ექნება განსხვავებული, უფრო მაღალი სტატუსი. ავტორთა ამ არსებითად განსხვავებული შეხედულებებიდან გამომდინარეობს კიდევ უფრო განსხვავებული, ცალკეულ შემთხვევებში, რადიკალური მიდგომები.

ამ პარაგრაფში ჩვენ გვინდა შევეხოთ ძირითადად 2 კონცეფციას, რომელიც ითვალისწინებს საქართველოს ფედერალიზაციას. ესენია ე.წ. ბოდენის დოკუმენტი და კონცეფცია „საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ“. ამ ორი კონცეფციის განხილვა გამოწვეულია იმით, რომ მათ გააჩნიათ დოკუმენტის სახე, ისინი აქტიური განხილვის საგანს წარმოადგენდნენ მათი მიღებიდან გარკვეული ხნის განმავლობაში და, ვფიქრობთ, დღესაც არ დაუკარგავთ აქტუალობა.

1. თბილისსა და სოხუმს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები (ბოდენის დოკუმენტი)

2001 წელს საქართველოში გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური მდივნის სპეციალური წარმომადგენლის დიტერ ბოდენის მიერ შემუშავებულ იქნა აფხაზეთის კონფლიქტის დარეგულირების გეგმა-პროექტი –

თბილისსა და სოხუმს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები, რომელიც უფრო „ბოდენის დოკუმენტის“ სახელწოდებით არის ცნობილი. როგორც მეცნიერები მიუთითებენ, მოცემული დოკუმენტი წარმოადგენდა კომპრომისულ ვარიანტს არა კონფლიქტის მონაწილე მხარეებს,²⁵⁵ არამედ, ერთი მხრივ, რუსეთსა და, მეორე მხრივ, დასავლეთის ქვეყნებს შორის. ამიტომაც არის, რომ ტექსტში არ არის დასმული მრავალი მნიშვნელოვანი საკითხი, ძირითადი ფორმულირებები კი ბუნდოვანი და ზოგჯერ წინააღმდეგობრივიც კი არის.²⁵⁶

ბოდენის დოკუმენტი სულ რვა პუნქტისაგან შედგება და შეიცავს საქართველოს მომავალი ტერიტორიული მოწყობის პრინციპებსაც. წარმოვადგენთ ამ დოკუმენტის სრულ ვერსიას:

„თბილისსა და სოხუმს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები²⁵⁷“

1. საქართველო წარმოადგენს სუვერენულ სახელმწიფოს, დაფუძნებულს სამართლებრივ ნორმებზე. საქართველოს სახელმწიფოს საზღვრები, დამტკიცებული 1991 წლის 21 დეკემბერს, არ ექვემდებარება ცვლილებას საქართველოს სახელმწიფოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობის გარეშე.

2. აფხაზეთი არის სამართლებრივ ნორმებზე დაფუძნებული სუვერენული წარმონაქმნი საქართველოს სახელმწიფოს შიგნით. აფხაზეთს აქვს განსაკუთრებული სტატუსი სახელმწიფოს შიგნით, რომელიც ეყრდნობა ფედერაციულ შეთანხმებას და განსაზღვრავს ზოგად უფლებამოსილებებს და საერთო კომპეტენციის სფეროებს და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, ამასთან წარმოადგენს აფხაზეთის მრავალეროვანი მოსახლეობის უფლებებისა და ინტერესების გარანტს.

3. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა თბილისსა და სოხუმს შორის უნდა ეყრდნობოდეს საკონსტიტუციო კანონის ძალის მქონე ფედერაციულ შეთანხმებას. აფხაზეთი და საქართველოს სახელმწიფო კეთილსინდისიერად უნდა ასრულებდნენ ფედერაციული შეთანხმების დებულებებს. ფედერაციული

²⁵⁵ აქ გულისხმობენ ქართულ და აფხაზურ მხარეებს.

²⁵⁶ Бруно Коппитерс. Грузино-Абхазский конфликт. Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии. Сборник статей. Москва. Издательство «Весь Мир», 2005. Ст. 207.

²⁵⁷ არაოფიციალური თარგმანი.

შეთანხმება ურთიერთშეთანხმების გარდა არავითარ გარემოებებში არ ექვემდებარება შესწორებებისა და დამატებების შეტანას, გაუქმებას და ბათილად ცნობას.

4. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა თბილისსა და სოხუმს შორის განსაზღვრული იქნება მათ შორის ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის პოლიტიკური მოწესრიგების ღონისძიებათა თაობაზე 1994 წლის 4 აპრილის დეკლარაციის საფუძველზე. აფხაზეთის უფლებები და კომპეტენცია აღიარებული იქნება მეტი მოცულობით ვიდრე ის სარგებლობდა 1992 წლამდე.

5. საქართველოს სახელმწიფოს კონსტიტუცია შეცვლილი უნდა იქნას ფედერაციული შეთანხმებით განსაზღვრული კომპეტენციის გამიჯვნის შესაბამისად. ამისათვის შესაძლებელია ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის პოლიტიკური მოწესრიგების ღონისძიებათა შესახებ 1994 წლის 4 აპრილის დეკლარაციის, კერძოდ მე-7 პარაგრაფის გამოყენება, რომელიც ეხება ერთობლივი ღონისძიებების უფლებებს.

6. აფხაზეთის კონსტიტუცია, რომელსაც საფუძველად შეიძლება დაედოს 1994 წლის 26 ნოემბრის აფხაზეთის კონსტიტუცია, შეცვლილი უნდა იქნას თბილისსა და სოხუმს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნის შესახებ შეთანხმების შესაბამისად ისე, როგორც ეს განსაზღვრულია ფედერაციული შეთანხმებით.

7. როგორც საქართველოს სახელმწიფოს კონსტიტუცია, ისე აფხაზეთის კონსტიტუცია უნდა შეიცავდნენ ანალოგიურ დებულებებს, რომელიც შეეხება თითოეული ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის გარანტიებს, გამორიცხავს ეროვნულ უმცირესობათა უფლებების დისკრიმინაციას. როგორც საქართველოს სახელმწიფოს კონსტიტუციაში, ასევე აფხაზეთის კონსტიტუციაში არაფერი არ უნდა არღვევდეს ყველა დევნილი და ადგილნაცვალი პირის უპირობო უფლებას – თავის სახლებში სრული უსაფრთხოების პირობებში და საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად დაბრუნებას.

8. საქართველოს სახელმწიფო და აფხაზეთი უნდა შეთანხმდნენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობისა და საქმიანობის თაობაზე, რომელმაც უნდა იხელმძღვანელოს საქართველოს კონსტიტუციით, აფხაზეთის კონსტიტუციით და ფედერაციული შეთანხმებით

თბილისსა და სოხუმს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ძირითადი საკითხების შესახებ.“²⁵⁸

მოცემული დოკუმენტის მე-5 პუნქტი შეიცავს მითითებას „ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის პოლიტიკური მოწესრიგების ღონისძიებათა შესახებ“ 1994 წლის 4 აპრილის დეკლარაციის²⁵⁹ მე-7 პარაგრაფზე (პუნქტზე), რომელშიც ნათქვამია:

„მხარეებმა გამართეს კონსულტაციები უფლებამოსილებათა გამიჯვნის შესახებ იმის გათვალისწინებით, რომ ამ საკითხთან დაკავშირებული ნებისმიერი საკითხი არის საერთო დარეგულირების ნაწილი და შეიძლება მიღწეულ იქნას მხოლოდ მაშინ, როდესაც მოიძებნება კონფლიქტის საბოლოო გადაწყვეტილება.

ამ ეტაპზე მხარეებმა მიაღწიეს სრულ ურთიერთგაგებას უფლებამოსილებათა შესახებ შემდეგ სფეროებში ერთობლივი საქმიანობისათვის:

- a) საგარეო პოლიტიკა და საგარეო ეკონომიკური კავშირები;
- b) სასაზღვრო სამსახური;
- c) საბაჟო სამსახური;
- d) ენერგეტიკა, ტრანსპორტი, კავშირგაბმულობა;
- e) ეკოლოგია და სტიქიური უბედურებების შედეგების ლიკვიდაცია;
- f) ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების, ეროვნული უმცირესობების უფლებათა უზრუნველყოფა.“²⁶⁰

გაუგებარია დეკლარაციაში მითითებული ერთობლივი გამგებლობის სფეროები გულისხმობდა იმ ეტაპისათვის სეპარატისტულ ხელისუფლებასა და საქართველოს მთავრობას შორის ერთობლივად თანამშრომლობას მითითებულ სფეროებში, თუ საუბარია მომავალში ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში ერთობლივ გამგებლობაზე. თუმცა ბოდენის დოკუმენტისათვის ეს საკითხი ნაკლებ მნიშვნელოვანია. მისთვის მთავარია დეკლარაციაში მითითებული

²⁵⁸ http://smr.gov.ge/ge/abkhazia/documents/bodens_document

²⁵⁹ დეკლარაცია მიღებულ იქნა ქ. ქუენევაში 1994 წლის 22-25 თებერვალს „ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის ფართომასშტაბიანი დარეგულირების შესახებ“ გაეროს ვეგით გამართული მოლაპარაკებების მესამე რაუნდის შედეგად. მოლაპარაკებებში მონაწილეობდნენ საქართველოსა და აფხაზეთის (სეპარატისტული მთავრობა) მხარეები, აგრეთვე რუსეთის ფედერაციის, ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის საბჭოსა (ეუთო) და გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის ოფიციალური წარმომადგენლები.

²⁶⁰ არაოფიციალური თარგმანი. http://smr.gov.ge/en/abkhazia/documents/bilateral_documents/geneve_treaty

ერთობლივი გამგებლობის სფეროები და ესეც არ არის სავალდებულო, არამედ მხოლოდ მითითებულია მისი გამოყენების შესაძლებლობაზე.

ზემოაღნიშნული დოკუმენტების საფუძველზე მოკლედ ჩამოვაყალიბოთ ბოდენის დოკუმენტის პრინციპები:

საქართველო არის სუვერენული სახელმწიფო, რომლის შემადგენლობაშიც შედის სუვერენული წარმონაქმნი – აფხაზეთი; აფხაზეთს აქვს განსაკუთრებული სტატუსი საქართველოს სახელმწიფოში; თბილისსა და სოხუმს შორის ურთიერთობა რეგულირდება ფედერალური კონსტიტუციური შეთანხმებით, რომელიც არის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის ძალის მქონე და რომლის შეცვლა ან გაუქმება დასაშვებია მხოლოდ ორმხრივი შეთანხმებით; საქართველოსა და აფხაზეთის კონსტიტუციები უნდა შეიცვალოს კონსტიტუციური შეთანხმების შესაბამისად; თბილისსა და სოხუმს შორის ურთიერთობა ემყარება უბლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპს; საქართველოსა და აფხაზეთის კონსტიტუციებით თანაბრად უნდა იყოს აღიარებული და დაცული ადამიანისა და ეროვნულ უმცირესობათა უფლებები, ხოლო აფხაზეთის კონსტიტუცია უნდა შეიცავდეს გარანტიებს დევნილთა და ადგილნაცვალ პირთა საცხოვრებელ ადგილებში დაბრუნების უფლების დაცვის თაობაზე; საქართველოს სახელმწიფო და აფხაზეთი უნდა შეთანხმდნენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტების თაობაზე, რაც, სავარაუდოდ, გულისხმობს საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთობლივად დაკომპლექტებას.

ბოდენის დოკუმენტში ყურადღებას იქცევს მითითება „სუვერენულ აფხაზეთზე“. ამასთან დაკავშირებით ბრიუსელის უნივერსიტეტის პროფესორი ბრუნო კოპიტერსი განმარტავს, რომ ეს იყო კომპრომისული გადაწყვეტილება, რაც სუვერენიტეტის განაწილებაში გამოიხატება. კოპიტერსი ამბობს, რომ ეს ჩვეულებრივი მოვლენაა ფედერაციულ სახელმწიფოებში, სადაც ქვეყნის შიგნით სუვერენიტეტი გაყოფილია ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის.²⁶¹

სუვერენიტეტის გაყოფის თაობაზე ჩვენ პირველ თავში დეტალურად ვისაუბრეთ და აღვნიშნეთ, რომ ჩვენ არ ვიზიარებთ სუვერენიტეტის დაყოფის თეორიას. ჩვენ შეიძლება ვისაუბროთ საქართველოს შემადგენლობაში აფხაზეთის ავტონომიის სტატუსზე, მისი სახელისუფლებო რგოლების

²⁶¹ Бруно Коппитерс. «Документ Бодена» о разграничении полномочий между Тбилиси и Сухум(и). Материалы семинара экспертов Грузии. «Федерализм и разграничение полномочий в Абхазии». редактор Александр Кухианидзе. Тбилиси. 2002. Ст. 7.

კომპეტენციებზე, მათთვის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების მინიჭებაზე და ა.შ., მაგრამ, მიგვაჩნია, რომ აფხაზეთი ვერ იქნება იურიდიული გაგებით სუვერენული. ვფიქრობთ, მოცემულ შემთხვევაშიც ადგილი აქვს სუვერენიტეტისა და უფლებამოსილებების ერთმანეთში აღრევას. ამდენად, ჩვენ ვერ გავიზიარებთ პროფესორ კოპიტერსის მოსაზრებას და მიგვაჩნია, რომ აფხაზეთის სუვერენულობაზე საუბარი არ შეიძლება.

უფრო საინტერესოა პროფესორ ბრუნო კოპიტერსის შემდეგი მოსაზრება ბოდენის დოკუმენტთან დაკავშირებით: კოპიტერსი ყურადღებას აქცევს იმ ფაქტს, რომ დოკუმენტში არსად არის მითითება ფედერალიზმის კონცეფციაზე, არამედ მასში მხოლოდ ნახსენებია „ფედერალური შეთანხმება“, რომელიც, ჩვეულებრივ, არეგულირებს ურთიერთობას ფედერაციასა და ფედერაციის სუბიექტს შორის. ამით ბოდენის დოკუმენტი, მიაჩნია ავტორს, გამორიცხავს კონფედერაციას და თავისუფლად ასოცირებულ სახელმწიფოს (მაგალითად, როგორცაა მარშალის კუნძულები), სადაც ურთიერთობები წვევრებს შორის რეგულირდება საერთაშორისო შეთანხმებებით და რომელშიც სახელმწიფოები ფლობენ სუვერენიტეტს, მაშასადამე ფლობენ უფლებასაც გავიდნენ ასოციაციიდან. მაგრამ ბოდენის დოკუმენტი უშვებს სხვა ორ ვარიანტს: საქართველოსა და აფხაზეთის ერთიან ფედერაციად გაერთიანებას, ან საქართველოსთან აფხაზეთის ასოცირებულ სახელმწიფოდ გარდაქმნას.²⁶²

განსხვავება ფედერაციის სუბიექტისა და ასოცირებულ სახელმწიფოს შორის მათი სტატუსის ხარისხშია. ფედერაციის სუბიექტისაგან განსხვავებით, ასოცირებული სახელმწიფო უფრო თავისუფლად არის ინტეგრირებული იმ სახელმწიფოს გადაწყვეტილების მიმღებ სტრუქტურებში (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო სახელისუფლებო სტრუქტურებში), რომელთანაც ის არის ასოცირებული. როგორც მცირე ერთეული, იგი არანაირ პოლიტიკურ როლს არ თამაშობს დიდი ერთეულის მთავრობაში. თავისუფლად ასოცირებული სახელმწიფოსაგან განსხვავებით, ასოცირებული სახელმწიფო საერთაშორისო მასშტაბით არ არის აღიარებული სუვერენულად და არ აქვს ცალმხრივად ერთიანი სახელმწიფოდან გამოყოფის უფლება.²⁶³

ასოცირებული სახელმწიფოს კოპიტერსისეული განმარტება ეწინააღმდეგება სხვა მეცნიერთა შეხედულებებს. კერძოდ, სტივენსის განმარტებით, ფედერალური კავშირისაგან უნდა განვასხვაოთ ასოცირებული

²⁶² იქვე, Cт. 8. ასეთი ასოცირებული სახელმწიფოს მაგალითად ბ. კოპიტერსს მოჰყავს პუერტო რიკოს ურთიერთობა აშშ-თან.

²⁶³ იქვე, Cт. 8.

სახელმწიფო. ასოცირებული სახელმწიფო, საერთაშორისო-სამართლებრივი თვალსაზრისით, წარმოადგენს მეტ-ნაკლებად დამოუკიდებელ ქვეყანას, რომელიც ამა თუ იმ სახელმწიფოსთან დაკავშირებულია განსაკუთრებული ხელშეკრულებით და მასთან ერთად აყალიბებს საბაჟო და ფულად კავშირს.²⁶⁴ რაც შეეხება უერთო რიკოს, მისი სტატუსიც ერთგვარად მერყეობს აშშ-ის კოლონიასა და ფედერალურ შტატს შორის. 1952 წლიდან პუერტო რიკოს თითქმის სრული თვითმმართველობა აქვს, მაგრამ ამავე დროს იგი ექვემდებარება აშშ-ის კონგრესის მიერ მიღებულ იმ კანონებს, რომელთა მოქმედება პუერტო რიკოზეც ვრცელდება. აშშ-ის კონგრესში პუერტო რიკო წარმოდგენილია ერთი წარმომადგენლით – „resident commissioner“, რომელსაც გააჩნია სათათბირო ხმის უფლება.²⁶⁵

საქართველო არ არის ამერიკის შეერთებული შტატები, რომ მას ნახევრადკოლონიური ტერიტორიები გააჩნდეს. გარდა ამისა, ვფიქრობთ, რომ ასოცირებული სახელმწიფოს სტატუსის მინიჭების შემთხვევაში რჩება მხოლოდ ერთი მცირედი ნაბიჯი აფხაზეთის სრულ სუვერენიტეტამდე და, შესაბამისად, უკვე de jure დამოუკიდებლობამდე. ამდენად, ჩვენ გამართლებულად არ მიგვაჩნია აფხაზეთისათვის ასოცირებული სახელმწიფოს სტატუსის მინიჭება.

კოპიტერსი აღნიშნავს, რომ ასოცირებული სახელმწიფოს ვარიანტი არ ყოფილა სერიოზული მსჯელობის საგანი გაეროში, თუმცა მას ეს ვარიანტიც დასაშვებად მიაჩნია.²⁶⁶

ჩვენ ვფიქრობთ, რომ ბოდენის დოკუმენტი ითვალისწინებს საქართველოს ფედერაციულ მოწყობას, უფრო კონკრეტულად ორსუბიექტიან, ბიპოლარულ და სახელშეკრულებო ფედერალიზმს, რომელშიც აფხაზეთი ფედერაციული შეთანხმების საფუძველზე გაერთიანებული იქნება ერთიან საქართველოში და ისარგებლებს განსაკუთრებული უფლებამოსილებებით. 1994 წლის 4 აპრილის დეკლარაცია კიდევ უფრო აზუსტებს მოცემულ საკითხს და გამოყოფს საერთო გამგებლობის ანუ საერთო კომპეტენციის სფეროებს.

²⁶⁴ Stevens, R. M., *Assymetrical Federalism*, in: *Publius: The Journal of Federalism*, Philadelphia, 7-4, S. 177, ციტ. Frenkel, M., *Föderalismus und Bundesstaat*, II Band, S. 36. წიგნიდან: გ. ხუბუა, *ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ...*, თბ., 2000, გვ. 52.

²⁶⁵ *Pathologie der Politik*, Frankfurt, 1973, S. 33, ციტ. Frenkel, M., *Föderalismus und Bundesstaat*, II Band, S. 36. წიგნიდან: გ. ხუბუა, *ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ...*, თბ., 2000, გვ. 53.

²⁶⁶ Бруно Коппитерс. «Документ Бодена» о разграничении полномочий между Тбилиси и Сухум(и). Материалы семинара экспертов Грузии. «Федерализм и разграничение полномочий в Абхазии». редактор Александр Кухианидзе. Тбилиси. 2002. Ст. 8.

თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ბოდენის დოკუმენტი მაინც ძალიან ზოგადია, შეიცავს ზოგად პრინციპებს, რაც იძლევა სხვადასხვა ინტერპრეტაციის საშუალებას. დოკუმენტში დეტალურად არ არის გაწერილი საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხი, თუმცა ეს გასაგებიცაა, ვინაიდან ბოდენის მიზანი იყო არა მთლიანად საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაჭრა, არამედ ე.წ. ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის მოგვარების საერთო პრინციპების ჩამოყალიბება.

2. კონცეფცია „საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ“

კონცეფცია „საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ“ (შემდგომ ტექსტში – „კონცეფცია“) შემუშავდა 2004 წელს. იგი გამოქვეყნდა გაზეთ „24 საათში“ და ასევე ბუკლეტის სახით გამოიცა 1000-იანი ტირაჟით. კონცეფცია მომზადებული იყო ქართველ ექსპერტთა ჯგუფის მიერ, რომლის შემადგენლობაშიც შედიოდნენ კონსტანტინე კუბლაშვილი, არჩილ გეგეშიძე, ივლიანე ხაინდრავა და პაატა ზაქარეიშვილი. მოგვიანებით, 2007 წელს ლორენს ბროუერსის, ნინო კალანდაძისა და პაატა ზაქარეიშვილის რედაქტორობით გამოიცა ბუკლეტი სათაურით „პასუხები ხშირად დასმულ შეკითხვებზე, საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ კონცეფციასთან დაკავშირებით“, რომელიც კითხვა-პასუხის ფორმატში შეიცავდა გარკვეულ განმარტებებს კონცეფციის თაობაზე. მოცემული ბუკლეტიდან ვიგებთ, რომ კონცეფციის მომზადებაში არგუმენტირებული შენიშვნებით მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს დავით ბაქრაძემ, თინათინ ხიდაშელმა, დავით დარჩიაშვილმა, შვეიცარელმა მეცნიერმა თომას ფლაინერმა და გერმანელმა პროფესორმა ალექსანდრე ბლანკენაგელმა.²⁶⁷

დოკუმენტის მიხედვით, საქართველოს მომავალი ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის კონცეფცია დეცენტრალიზაციის პრინციპს უნდა

²⁶⁷ პასუხები ხშირად დასმულ შეკითხვებზე, საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ კონცეფციასთან დაკავშირებით. რედ.: ლორენს ბროუერსი, ნინო კალანდაძე და პაატა ზაქარეიშვილი. Conciliation Resources. თბილისი, 2007. გვ. 15.

დაეფუძნოს და რამდენიმე ეტაპად განხორციელდეს: დეცენტრალიზაციის პირველ ეტაპზე მიზანშეწონილი იქნება საქართველოს რეგიონებისათვის ტერიტორიული ერთეულების სტატუსის მინიჭება. რაც შეეხება აფხაზეთს, აქ თავიდანვე ცხადი უნდა იყოს, რომ მას, როგორც ერთიანი ქართული სახელმწიფოს ჩამომყალიბებელი ერთ-ერთი ერის აფხაზების ერთადერთ სამშობლოს, განსაკუთრებული, ყველასაგან განსხვავებული სტატუსი უნდა ჰქონდეს. ყველაზე გონივრული იქნება საქართველომ უპირატესობა მიანიჭოს ასიმეტრიული ფედერალიზმის პრინციპს. თუმცა, საქართველოს სხვა რეგიონებისათვის (გარდა აჭარისა, რომელიც აფხაზეთზე გაცილებით ნაკლები დონის პოლიტიკური ავტონომიის სტატუსს უნდა ფლობდეს) პირველ ეტაპზე მხოლოდ ადმინისტრაციული ტერიტორიული ერთეულების სტატუსის მინიჭება რეგიონალიზმის ელემენტების შემოტანას მოითხოვს. შესაბამისად, რეგიონალიზმისა და ფედერალიზმის პრინციპების შერწყმის საფუძველზე მივიღებთ საქართველოს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის სპეციფიკურ მოდელს, რომელიც მოგვცემს შესაძლებლობას იმისა, რომ ანგარიში გაუწიოთ აფხაზეთის ისტორიულად და სამართლებრივად ჩამოყალიბებულ გამორჩეულობას, საქართველოს სხვა რეგიონების კულტურულ, პოლიტიკურ, ისტორიულ და გეოგრაფიულ თავისებურებებს, აგრეთვე დღევანდელ რეალობას.²⁶⁸

კონცეფციის მიხედვით, „საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული პოლიტიკურ-სამართლებრივი სტატუსი უნდა განისაზღვროს ფედერალიზმის პრინციპის საფუძველზე. აფხაზეთის სტატუსის განსაზღვრისას საქმე გვექნება არა ცენტრიდან ადმინისტრაციულად ქვემდებარე ერთეულზე ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების დელეგირებასთან (რაც დეცენტრალიზებული სახელმწიფოსათვის არის დამახასიათებელი), არამედ **სახელმწიფო ხელისუფლების ორად გაყოფასთან.**“²⁶⁹ შესაბამისად, კონცეფციით დასახული სამომავლო სურათი ასეთია: საქართველოს სახელმწიფოს შემადგენლობაშია სუვერენული სახელმწიფოებრივი ერთეული აფხაზეთი, რომელიც უმაღლეს სახელმწიფო ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში გამოდის თანასწორუფლებიანი და დამოუკიდებელი პარტნიორის სახით. ეს ნიშნავს, რომ მას სახელმწიფოს ნიშნები ახასიათებს, ანუ სახელმწიფოს ხარისხი აქვს, ასევე აქვს კონსტიტუციის დამდგენი

²⁶⁸ კონცეფცია საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ. (პროექტი). თბილისი, 2004. გვ. 6-7.

²⁶⁹ იქვე, გვ. 8-9.

ძალაუფლება და, მაშასადამე, მისი „სახელმწიფოებრიობა“ არ არის წარმოებული საქართველოს სახელმწიფოს ნებისაგან. აფხაზეთის ხელისუფლება ეფუძნება ლეგიტიმაციის დამოუკიდებელ წყაროს – მისი სახელმწიფო სტრუქტურები აირჩევა და კომპლექტდება აფხაზეთის მოსახლეობის მიერ. სწორედ „სახელმწიფოებრიობის“, ანუ სახელმწიფოს ხარისხის გამო აქვს აფხაზეთს არა ვინმესაგან მინიჭებული, არამედ საკუთარი (თუმცა შეზღუდული) სუვერენიტეტი. იმავედროულად აფხაზეთი არის ფედერალური ქართული სახელმწიფოს წევრი (წევრი-სახელმწიფო) და არა ნაწილი. ისინი – ფედერალური სახელმწიფო და მის შემადგენლობაში მყოფი სახელმწიფოებრივი ერთეული შეადგენენ ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემას, – ნათქვამია კონცეფციაში.²⁷⁰

უნდა აღინიშნოს, რომ აფხაზეთის, როგორც საქართველოს წევრი-სახელმწიფოს კონცეფციასთან დაკავშირებით საფუძვლიან შემოთქმას გამოხატავს ზოგიერთი მეცნიერი. მაგალითად, ზურაბ პაპასკირს მიაჩნია, რომ ეს არის გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში არსებული ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის პრაქტიკის უცვლელად გადმოტანა, რაც მთლად გაუმართლებელი არ არის. მისი აზრით, გერმანიის ფედერაციულ სახელმწიფოში შემავალი ე.წ. „წევრი-სახელმწიფოები“ – „Land“-ები ერთი ეთნოსით (გერმანელებით) დასახლებული მხარეებია, რომლებიც მიუხედავად ეთნოსს შიგნით არსებული ტომობრივი თავისებურებებისა (ბავარიელები, საქსონელები და ა.შ.) ისტორიულად ყოველთვის ქმნიდნენ ერთიან გერმანულ ეთნო-პოლიტიკურ და კულტურულ სამყაროს. საქართველოს შემთხვევაში კი ვითარება გარკვეულწილად განსხვავებულია. მართალია, აფხაზობა მიუხედავად თავისი ეთნო-ტომობრივი ინდივიდუალობისა, ისტორიულად ასევე იყო საერთო-ქართული კულტურულ-პოლიტიკური და სახელმწიფოებრივი ორგანიზმის ნაწილი, მაგრამ უკანასკნელი 100 წლის მანძილზე რუსულმა იმპერიულმა მანქანამ იგი მოწყვიტა საერთო-ქართულ სამყაროს და რუსულ კულტურულ-პოლიტიკურ სივრცეში მოაქცია. შედეგად დღევანდელ აფხაზობას ჩამოუყალიბდა საკუთარი ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი მენტალიტეტი და ის მისწრაფვის სახელმწიფოებრივი თვითგამორკვევისაკენ. ასეთ შემთხვევაში კი კონცეფციის ზემოაღნიშნული დებულება ნამდვილად შეიცავს გარკვეულ საშიშროებას ქვეყნის ერთიანობის თვალსაზრისით. იმის დეკლარირება, რომ აფხაზეთი არის ფედერალური საქართველოს წევრი სახელმწიფო და არა

²⁷⁰ იქვე, გვ. 9.

ნაწილი იდეოლოგიურად მიუღებელია. ამით ჩვენ ფაქტობრივად ვაღიარებთ, რომ აფხაზეთი არ არის საქართველო და ის სხვა ქვეყანაა. სწორედ ეს იყო მთავარი იდეოლოგიურ-ისტორიოგრაფიული პოსტულატი აფხაზური სეპარატისტული მოძრაობისა.²⁷¹

კონცეფციაში გათვალისწინებულია გარკვეული გარანტიები აფხაზეთისათვის. მათ შორის, საქართველოს პარლამენტის სენატში აფხაზეთის წარმომადგენლობაში თავიდანვე უზრუნველყოფილი იქნება აფხაზი ეროვნების პირთა გარკვეული ოდენობა, ხოლო აფხაზეთის წარმომადგენლობას ექნება აფხაზეთთან დაკავშირებული ნებისმიერი საკითხისადმი განსაკუთრებული, გადამწყვეტი ხმის უფლება, თანაც ისე, რომ საკითხის გადასაწყვეტად დადგენილი მაღალი კვორუმის გამო აუცილებელი გახდება სწორედ აფხაზეთის წარმომადგენლობაში აფხაზი ეროვნების პირთა თანხმობა.²⁷² სხვა გარანტიებს შორის დასახელებულია აგრეთვე აფხაზეთის პარლამენტში მაღალი კვორუმების სისტემა, აფხაზეთში უძრავი ქონების შეზღუდვა გარკვეული ვადით; ეროვნულ ვალუტასთან დაკავშირებული გარანტიები;²⁷³ სამხედრო სამსახურთან დაკავშირებული გარანტიები და სხვა.²⁷⁴

კონცეფციაში მოცემულია „აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ“ ფედერალური შეთანხმების პროექტიც, რაც იმას ნიშნავს, რომ ეს კონცეფცია ითვალისწინებს სახელშეკრულებო ფედერალიზმს.

როგორც დავინახეთ, აღნიშნული კონცეფციაც საუბრობს სუვერენიტეტის ორად გაყოფაზე, რაც ჩვენთვის მიუღებელია და ამაზე აღარ შევჩერდებით.

ორსუბიექტიანი ფედერაციების დეზინტეგრაციის მაღალი რისკის შემცველობის გამო, ჩვენ ასევე ვერ გავიზიარებთ ორსუბიექტიანი სახელშეკრულებო ფედერაციის იდეას, რაზეც დაწვრილებით ბოლო თავში ვისაუბრებთ.

²⁷¹ ზურაბ პაპასკირი, ზოგიერთი მოსაზრება საქართველოს სახელმწიფოს შემადგენლობაში აფხაზეთის სტატუსის განსაზღვრის შესახებ. საქართველოს სახელმწიფო – უნიტარული თუ ფედერაციული. სამეცნიერო კონფერენციის მასალები. „ბათუმის უნივერსიტეტი“, ბათუმი, 2005. გვ. 127-143.

²⁷² კონცეფცია საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ. (პროექტი). თბილისი, 2004. გვ. 17.

²⁷³ რაც ითვალისწინებს საქართველოს ეროვნული ბანკის კონტროლით სახელმწიფოს ეროვნული ვალუტის მონეტებისა და კუპიურების გამოშვების უფლებას.

²⁷⁴ იქვე, გვ. 18-20.

ვფიქრობთ, როგორც თავად კონცეფციაში, ისე მისი განმარტებისათვის გამოცემულ ბუკლეტში ღიად არის დარჩენილი საკითხი, თუ რა მიზანს ემსახურება დანარჩენი საქართველოს ფედერალიზაცია. თუ აფხაზეთის პრობლემა გადაწყდება და აფხაზეთთან გაფორმდება „ფედერალური შეთანხმება“, მაშინ რა დანიშნულება აქვს საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის სხვა ეტაპს, რომელშიც საქართველოს რეგიონებისთვის ჯერ ტერიტორიული ერთეულის, ხოლო შემდეგ (უნდა ვივარაუდოთ) ფედერაციის სუბიექტის სტატუსის მინიჭება იგულისხმება. კონცეფციაში ამის თაობაზე არაფერია ნათქვამი.

ასევე კონცეფციაში საუბარი არ არის ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქზე, რომელიც ასევე საქართველოს ერთ-ერთი კონფლიქტური რეგიონია. კონცეფცია მიმართული მხოლოდ აფხაზეთის პრობლემის გადასაწყვეტად ვერ გადაწყვეტს ზოგადად პრობლემას. თუ კონცეფციის ავტორების მიზანი იყო ზოგადად ტერიტორიული პრობლემების მოგვარება, მაშინ მათ გვერდი არ უნდა აევლოთ ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში არსებულ კონფლიქტზე და უნდა წარმოედგინათ თავიანთი ხედვა ამ საკითხთან დაკავშირებით. ვფიქრობთ, ყოველი კონცეფცია, რომელიც შეეხება საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხებს, მთლიანობაში უნდა სვამდეს და წყვეტდეს პრობლემას, უნდა იყოს ერთიანი მიდგომა და პრობლემა ერთიანობაში უნდა იყოს გააზრებული, რასაც მოცემულ შემთხვევაში ვერ ვხედავთ.

ზემოაღნიშნული კონცეფცია ახლოს დგას საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის ხედვასთან საქართველოს მომავალ ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით. ეს გასაკვირი არც არის, ვინაიდან მოცემული კონცეფციის შემუშავებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს სწორედ რესპუბლიკური პარტიის ცნობილმა ლიდერებმა (ი. ხაინდრავა, პ. ზაქარეიშვილი, თ. ხიდაშელი).

იმთავითვე უნდა ითქვას, რომ საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის გეგმა საქართველოს მომავალ ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით არ არის ერთმნიშვნელოვანი. თუ ამ პარტიის წარმომადგენელთა ერთი ნაწილი (ი. ხაინდრავა, თ. ხიდაშელი) საუბრობს საქართველოს ფედერალიზაციაზე,²⁷⁵ ასიმეტრიულ

²⁷⁵ Т. Хидашели, Федерализм и консоционализм. Перспективы реформирования Грузинского государства. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. Вес Мир, Москва, 1999. Ст. 314-323.

ფედერალიზმზე,²⁷⁶ მეორე ნაწილს (დ. ბერძენიშვილი) მიზანშეწონილად მიაჩნია ასიმეტრიული რეგიონალიზმის ტერმინის გამოყენება.²⁷⁷

მიუხედავად ტერმინთა ამგვარი აღრევისა, შინაარსობრივი თვალსაზრისით მათ შორის განსხვავება თითქმის არ არის და იგი შემდეგში მდგომარეობს: საქართველოს რესპუბლიკა და აფხაზეთის რესპუბლიკა ქმნიან საერთო სახელმწიფოს, ხოლო საქართველოს რესპუბლიკა თავად ეწეობა ასიმეტრიული რეგიონალიზმის პრინციპით.²⁷⁸ (გაეისხენოთ, რომ სწორედ იგივე მიდგომა არის კონცეფციაშიც, თუმცა აფხაზეთის გარდა დანარჩენი საქართველოს რეგიონალიზაციის ნაცვლად საუბარია მის ფედერალიზებაზე, რომელიც, მეორე ეტაპზე უნდა განხორციელდეს.) მრავალსუბიექტიან ფედერაციაში სუბიექტის სტატუსი ვერ მოაგვარებს აფხაზეთის პრობლემას.²⁷⁹ დ. ბერძენიშვილის აზრით, ასიმეტრიული რეგიონალიზმი, ხელს შეუწყობდა ჭრელი საქართველოს პლურალისტურ ქვეყნად გადაქცევას.²⁸⁰ ამ თვალსაზრისით მას ესპანეთის მაგალითი მეტად გამოადგებოდა.²⁸¹ დ. ბერძენიშვილს იმედი აქვს, რომ ქართველებისა და აფხაზების ორსუბიექტიანი, თანასწორუფლებიანი, საერთო და ერთიანი სახელმწიფოს შექმნის შანსი კიდევ არის.²⁸²

დ. ბერძენიშვილის მსგავსად, ორ თანაბარ სუბიექტზე საუბრობს თინათინ ხიდაშელიც, თუმცა იგი მას კონფედერაციას უწოდებს. ხიდაშელი ამბობს, რომ მნიშვნელობა არა აქვს რას დავარქმევთ ჩვენ ამას – ასიმეტრიულ ფედერაციას, თუ კონფედერაციას, მთავარია ორ თანაბარ სუბიექტს შორის გაიმართოს მოლაპარაკებები. აქვე ხიდაშელს წარმატებული კონფედერაციის მაგალითად შეეიცარია, ხოლო ასიმეტრიული ფედერაციის მაგალითად კანადა და ბელგია მოჰყავს.²⁸³

²⁷⁶ იხ. И. Хаиндрава, Конфликт в Абхазии и возможный путь его урегулирования. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. Вес Мир, Москва, 1999. Ст. 352-364.

²⁷⁷ Давид Бердзенишвили. Единство через разделение: Проблемы регионализма Грузии и общего грузино-абхазского государства. 2008. <http://abkhazeti.info/society/200801021958140978044.php>

²⁷⁸ Давид Бердзенишвили. Единство через разделение: Проблемы регионализма Грузии и общего грузино-абхазского государства. 2008. <http://abkhazeti.info/society/200801021958140978044.php>

²⁷⁹ იქვე, <http://abkhazeti.info/society/200801021958140978044.php>

²⁸⁰ საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000. დ. ბერძენიშვილის მოხსენება. გვ. 27.

²⁸¹ Давид Бердзенишвили. Единство через разделение: Проблемы регионализма Грузии и общего грузино-абхазского государства. 2008. <http://abkhazeti.info/society/200801021958140978044.php>

²⁸² Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 4. Материалы грузино-абхазской конференции: гражданское общество, беженцы, государственное устройство. Москва, 25-27 марта 2000 г. UCI. Ирвайн. 2000. Ст. 91.

²⁸³ Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 3. Стенограммы грузино-абхазских встреч и телепередач по абхазской проблеме. UCI. Ирвайн. 2000. Ст. 46.

რესპუბლიკური პარტიის კიდევ ერთი ცნობილი ლიდერი ივლიანე ხაინდრავა უფრო აზუსტებს თავისი პარტიის გეგმას. მისი აზრით, ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა, რაც ხელს უშლის კონფლიქტის გადაწყვეტას, არის დემოგრაფიული საკითხი. აფხაზებს ემინიათ, რომ დევნილი ქართველი მოსახლეობის სრულად დაბრუნების შემთხვევაში, სრულიად დემოკრატიული მექანიზმების გამოყენებით ქართველებმა შესაძლოა მათ დააკარგვინონ ავტონომიურობის ის ხარისხიც კი, რაც აფხაზეთს გააჩნდა საბჭოთა პერიოდში.²⁸⁴



სურათი 1.

ამ მდგომარეობიდან გამოსავლად ი. ხაინდრავას წარმოდგენია ქართველი და აფხაზი მოსახლეობის დასახლების ადგილების გაყოფა შემდეგი სქემის მიხედვით (იხ. სურათი 1): უნდა გაივლოს გამყოფი ზოლი სოხუმიდან ჩრდილოეთით – მდინარეების დასავლეთის და აღმოსავლეთის გუმისთის შესართავამდე, აქედან – მდინარე აღმოსავლეთ გუმისთის გასწვრივ მდინარე ბზიფამდე, მდინარე ბზიფით გულრიფშის რაიონის ადმინისტრაციულ საზღვრამდე. აღნიშნული გამყოფი ზოლის აღმოსავლეთით მდებარე აფხაზეთის ტერიტორია უნდა გამოცხადდეს უმთავრესად ქართველებით დასახლებულ ტერიტორიად, ხოლო დასავლეთი ნაწილი – უმეტესად აფხაზებით დასახლებულ ტერიტორიად და მიენიჭოს აფხაზეთის რესპუბლიკის

²⁸⁴ И. Хаиндрава, Конфликт в Абхазии и возможный путь его урегулирования. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. Вес Мир, Москва, 1999. Ст. 356.

სტატუსი. ქალაქი სოხუმი უნდა გაიყოს დაახლოებით ორ თანაბარ ნაწილად. გამყოფი ზოლის აღმოსავლეთი ნაწილი დაექვემდებარება დანარჩენ საქართველოში არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას, ხოლო ტერიტორიულ (სამხარეო) დაყოფაზე გადასვლის შემდეგ, გალის, ოჩამჩირის, გულრიფშის რაიონები და სოხუმის რაიონის აღმოსავლეთი ნაწილი ქმნიან აფხაზეთის მხარეს.²⁸⁵

როგორც ი. ხაინდრაგა აღნიშნავს, საქართველო უნდა გახდეს ასიმეტრიული ფედერაციული სახელმწიფო, ხოლო საქართველოსა და აფხაზეთის რესპუბლიკას შორის უნდა დაიდოს კონსტიტუციური შეთანხმება, რომლითაც აფხაზეთის რესპუბლიკას ექნება განსაკუთრებული სტატუსი. აფხაზეთის ტერიტორია უნდა გამოცხადდეს დემილიტარიზებულ ზონად, იქ არ უნდა განთავსდეს ქართული სამხედრო ბაზები, აფხაზეთის მოსახლეობა განთავისუფლდება საქართველოს შეიარაღებულ ჯარებში სამსახურისაგან. აფხაზეთის რესპუბლიკას ეყოლება თავისი უმაღლესი სახელისუფლებო ორგანოები, რომელთა არჩევა განხორციელდება აფხაზეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის შესაბამისად, ექნება თავისი მოქალაქეობა, ეყოლება წარმომადგენლობა საქართველოს პარლამენტის ზედა პალატაში – სენატში და ა.შ.²⁸⁶

საინტერესოა დ. ბერძენიშვილის მოსაზრება აფხაზეთა თვითგამორკვევის შესახებ. მისი რწმენით, აფხაზ ერს აქვს უფლება შექმნას თავისი დამოუკიდებელი სახელმწიფო. ასეთ შემთხვევაში ეს (აფხაზეთის) ტერიტორია ვერ იქნება ფსოუდან ენგურამდე, ვინაიდან არსებობს ქართველი მოსახლეობით დასახლებული გალის რაიონი. დამოუკიდებლობის სანაცვლოდ აფხაზეთმა უნდა დათმოს ტერიტორიის რაიმე ნაწილი, როგორც ეს ხდება ბალკანეთსა და პალესტინაში. მიღებული პრაქტიკაა – დამოუკიდებლობა ტერიტორიის ხარჯზე. ავტორის აზრით, ეს არ არის საუკეთესო გამოსავალი, მაგრამ ეს მათი (აფხაზების) გადასაწყვეტია: იყოს ერთიანი სახელმწიფოს შემადგენლობაში ან უარი თქვას ამაზე და დათმოს ტერიტორიის გარკვეული ნაწილი.²⁸⁷

²⁸⁵ იქვე, Ст. 357-359.

²⁸⁶ იქვე, Ст. 359-360.

²⁸⁷ Давид Бердзенишвили. Единство через разделение: Проблемы регионализма Грузии и общего грузино-абхазского государства. 2008. <http://abkhazeti.info/society/200801021958140978044.php> აგრეთვე იხ. Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 3. Стенограммы грузино-абхазских встреч и телепередач по абхазской проблеме. УСИ. Ирвайн. 2000. Ст. 8-9, 16; Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 4. Материалы грузино-абхазской конференции: гражданское общество, беженцы, государственное устройство. Москва, 25-27 марта 2000 г. УСИ. Ирвайн. 2000. Ст. 88-103.

ამ მოსაზრებასა და ზემომოტანილ სქემას თუ შევაჯერებთ, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ რესპუბლიკური პარტიის წარმომადგენლები უშვებენ აფხაზეთის დამოუკიდებელი სახელმწიფოს არსებობას და იგი სოხუმის დასავლეთ ნაწილიდან მდინარე ფსოუმდე წარმოუდგენიათ.

ორსუბიექტიანი ფედერაციისა თუ კონფედერაციის გეგმა, მით უმეტეს, რომელსაც აფხაზეთა დამოუკიდებლობის უფლების რწმენა უდევს საფუძვლად, ჩვენთვის მიუღებელია.

ბატონი დ. ბერძენიშვილი იქვე რჩევას აძლევს საქართველოს ხელისუფლებას, რომ მან უარი უნდა თქვას აფხაზეთში აღადგინოს ომამდელი დემოგრაფიული მდგომარეობა,²⁸⁸ ვინაიდან აფხაზები ვერ შეურიგდებიან იმას, რომ ქართველები კვლავ მათზე ორნახევარჯერ მეტნი იყვნენ. ავტორი მიიჩნევს, რომ ერთიანი სახელმწიფოს პირობებში ქართველთა რაოდენობა აფხაზეთში შეიძლება იყოს 100-150 ათასამდე.²⁸⁹

ჩვენ ვერ დავეთანხმებით დევნილი მოსახლეობის აფხაზეთში სრულად დაბრუნებაზე უარის თქმის პოლიტიკას, მით უმეტეს დღეს, როდესაც მთელი საერთაშორისო თანამეგობრობა არ იზიარებს ამ მოსაზრებას. გაეროს უშიშროების საბჭოს 2007 წლის 15 ოქტომბრის №1781 და 2008 წლის 15 აპრილის №1808 რეზოლუციები, გაეროს გენერალური ასამბლეის 2008 წლის 29 მაისის რეზოლუცია, ასევე 2009 წლის 9 იანვარს საქართველოსა და აშშ-ის შორის გაფორმებული ქარტია ერთმნიშვნელოვნად აღიარებს აფხაზეთიდან დევნილი მოსახლეობის უსაფრთხო და ღირსეულად დაბრუნების პრინციპს. ამათგან განსაკუთრებით აღსანიშნავია გაეროს გენერალური ასამბლეის 2008 წლის 29 მაისის რეზოლუცია, რომელიც პირდაპირ აფიქსირებს რა აფხაზეთის ტერიტორიაზე განხორციელებულ ეთნიკურ წმენდას და გამოთქვამს შეშფოთებას კონფლიქტამდე არსებული დემოგრაფიული მდგომარეობის ცვლილების გამო, ერთმნიშვნელოვნად აღიარებს დევნილთა აფხაზეთში დაბრუნებისა და ქონებრივ უფლებებს. ამასთანავე რეზოლუცია მოითხოვს დევნილთა დაბრუნების გრაფიკის ოპერატიულად შედგენას.

ვფიქრობთ, რესპუბლიკური პარტიის გეგმა მიუღებელია როგორც მეცნიერული, ისე სახელმწიფოებრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით.

²⁸⁸ ეს თავისთავად იმას ნიშნავს, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ უარი უნდა თქვას დევნილების სრულ დაბრუნებაზე.

²⁸⁹ Давид Бердзенишвили. Единство через разделение: Проблемы регионализма Грузии и общего грузино-абхазского государства. 2008. <http://abkhazeti.info/society/200801021958140978044.php>

§2. არბუმენტები საქართველოს ფედერალიზაციისათვის

ჩვენ ზემოთ ვისაუბრეთ ბოდენის დოკუმენტზე და კონცეფციაზე „საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ“, ასევე შევეხეთ საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის გეგმას საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე. აღნიშნული გეგმები გარკვეული დოკუმენტების სახით არსებობს და ცნობილია ფართო საზოგადოებისათვის. მაგრამ შეხედულებანი და მოსაზრებანი საქართველოს მომავალი ფედერალიზაციის თაობაზე, ცხადია, ამით არ ამოიწურება. მრავალი მეცნიერი, პოლიტიკოსი, თუ უბრალოდ საკითხით დაინტერესებული ადამიანი გამოთქვამს აზრს საქართველოს ფედერალიზაციის მიზანშეწონილობის თაობაზე და ეს აზრები მიმოფანტულია ცალკეულ წიგნებში, თუ კონფერენციის მასალებში. მათ ნაკლებად აქვთ დოკუმენტის სახე და ერთიანი შინაგანი სტრუქტურა, რის გამოც მათ ცალკე ქვეთავის სახით არ გამოვეყოფთ. აქ მოკლედ მიმოვიხილავთ, ჩვენი აზრით, ყველაზე უფრო ყურადსაღებ შეხედულებებს.

1. ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა

საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეთა დიდი უმრავლესობა ამ საკითხს პირდაპირ აკავშირებს საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენასთან. ჩვენ ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის ერთერთი ლიდერის ი. ხაინდრავას მოსაზრება, რომ აფხაზეთის პრობლემის მოგვარება შეიძლება ვეძიოთ მხოლოდ ასიმეტრიულ ფედერაციულ მოდელში, სადაც აფხაზეთის რესპუბლიკას ექნება მაღალი ავტონომიური სტატუსი.²⁹⁰

იმავე პოზიციის მართებულობის დამტკიცებას ცდილობს თავის წიგნში ბატონი გ. სიხარულიძეც. მისი აზრით, საქართველოს ფედერაციული მოწყობა ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საუკეთესო შესაძლებლობებს

²⁹⁰ И. Хаиндрава, Конфликт в Абхазии и возможный путь его урегулирования. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. Вес Мир, Москва, 1999. Ст. 352-364. ბატონი ხაინდრავას ეს მოსაზრება ასევე წარმოადგენს საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის პოზიციას.

ქმნის, რასაც ალტერნატივა არ გააჩნია.²⁹¹ „ფედერაციული მოწყობა აღადგენს საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას – ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციას აფხაზეთზე (და რა თქმა უნდა, სამხრეთ ოსეთზე), რასაც მანამდე – საბჭოთა კავშირში ფრიად პირობითი ხასიათი ჰქონდა,“ – ამბობს ავტორი.²⁹²

2000 წელს საქართველოს ტერიტორიული მოწყობისადმი მიძღვნილ კონფერენციაში მონაწილეთა ერთი ნაწილისთვისაც (ვ. კეშელავა, ვ. თორდია, ზ. ერქვანია, ზ. პაპასკირი და სხვა) ფედერალიზმი ერთადერთი ოპტიმალური მოდელია აფხაზეთის პრობლემის მოგვარების თვალსაზრისით.²⁹³

ბატონი გიორგი ხუბუა 2000 და 2003 წლებში გამართულ კონფერენციებზე, მართალია აღნიშნავდა, რომ ფედერალური მართვის სისტემა არის ერთადერთი მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს ქართველთა და აფხაზთა თანაცხოვრებას ერთიან საქართველოს სახელმწიფოში, მაგრამ ორივე შემთხვევაში ავტორი ყურადღებას ამახვილებდა საქართველოს ფედერალიზაციის ნეგატიურ შედეგებზე,²⁹⁴ რაც არც ერთ შემთხვევაში დასახელებულ ავტორთან თითქმის საერთოდ არ გვხვდება.

პირდაპირ უნდა ითქვას, რომ ჩვენთვის გაუგებარი და მიუღებელია ზემოაღნიშნული პოზიცია. ჩვენ არ მიგვაჩნია, რომ საქართველოს ფედერალიზაცია არის რაიმე გამოსავალი ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენასთან დაკავშირებული პრობლემიდან. თავად ბატონი გ. ხუბუას სიტყვებით რომ ვთქვათ, ფედერალური მოდელი არ უნდა განვიხილოთ, როგორც კონფლიქტების გადაწყვეტის იდეალური ფორმა. ფედერალური წესრიგი ავტომატურად ვერ გადაწყვეტს პრობლემას.²⁹⁵

მაინც რა არგუმენტაცია არსებობს საქართველოს ფედერალიზაციის სასარგებლოდ და როგორ არის შესაძლებელი ამით აფხაზეთის პრობლემის მოგვარება?

²⁹¹ გ. სიხარულიძე, ფედერალიზმი. მითი და რეალობა. თბილისი, 2004, გვ. 28.

²⁹² იქვე, გვ. 33.

²⁹³ იხ. საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000.

²⁹⁴ იხ. გ. ხუბუა. ფედერირებული საქართველო? საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები: PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, რედ. ვ. კეშელავა და ვ. ლორთქიფანიძე, თბილისი, 2000. გვ. 132-153. აგრეთვე გიორგი ხუბუა. Федерализм и перспективы территориальной децентрализации в Грузии. „Перспективы федерализма и регионализма на Южном Кавказе. Сборник конференции.“ Тбилиси, 2003 г. Ст.77-105.

²⁹⁵ გიორგი ხუბუა. Федерализм и перспективы территориальной децентрализации в Грузии. „Перспективы федерализма и регионализма на Южном Кавказе. Сборник конференции.“ Тбилиси, 2003 г. Ст. 98.

სანამ ამ კითხვაზე პასუხს გავცემდეთ, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის თვალსაზრისით საქართველოს ფედერალიზაცია იდეაში ძირითადად შესაძლებელია ორი ფორმით: 1. ორსუბიექტიანი ფედერაცია, რომელშიც ფედერაციული სახელმწიფოს სუბიექტი, ერთი მხრივ, იქნება აფხაზეთი (პირობითად მას ვუწოდოთ „აფხაზეთის რესპუბლიკა“) და, მეორე მხრივ, დანარჩენი საქართველო, რომლებიც (ეს ორი სუბიექტი) ერთმანეთთან ფედერალური ხელშეკრულებით იქნებიან დაკავშირებული; 2. ასიმეტრიული ფედერაცია, რომელშიც იქნება რამდენიმე სუბიექტი (სხვადასხვა მოსაზრებით მათი ოდენობა ძირითადად მერყეობს 7-15 ერთეულამდე), ხოლო აფხაზეთის რესპუბლიკას დანარჩენ სუბიექტებთან შედარებით ექნება სუვერენიტეტის გაცილებით მაღალი ხარისხი.

დავიწყოთ უკანასკნელი მოდელის განხილვით. აღნიშნული ვარიანტის მიხედვით, საქართველოში ისტორიულად ჩამოყალიბებული მხარეების საფუძველზე უნდა შეიქმნას დაახლოებით 10-11 (ზოგიერთი მოსაზრებით 15-18 და უფრო მეტიც) ფედერალური ერთეული, მაგრამ ბუნდოვანი რჩება საკითხი, ეს როგორ შეუწყობს ხელს აფხაზეთის პრობლემის გადაწყვეტას? რა კავშირი აქვს, მაგალითად, გურიის ან კახეთის შტატის თუ რესპუბლიკის შექმნას აფხაზეთის კონფლიქტის გადაწყვეტასთან? ამ კითხვებზე საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეთა ოფიციალური არგუმენტირებული პასუხი ჩვენთვის უცნობია, თუმცა კერძო საუბრებში ზოგიერთი მათგანი გამოთქვამს მოსაზრებას, რომ ეს იქნება გარკვეული გარანტია აფხაზური მხარისათვის.

აფხაზური მხარისათვის (მხედველობაში გვაქვს სეპარატისტული დე ფაქტო ხელისუფლება) ფედერაციულ საქართველოში გაერთიანების შეთავაზება გულისხმობს პირდაპირი (უშუალო) დიალოგის არსებობას საქართველოს ხელისუფლებასთან, რაზეც აფხაზური მხარე არ მოდის. უფრო მეტიც, 2008 წლის აგვისტოში რუსეთის ფედერაციის მიერ საქართველოს მიმართ განხორციელებულმა აგრესიამ, კერძოდ, რუსეთის მიერ აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიების ოკუპაციამ, რასაც მოჰყვა რუსეთის მიერ ამ ტერიტორიების დამოუკიდებლობის ცნობა და რუსული ბაზების მშენებლობა, ყველაზე დიდი ოპტიმისტებიც კი დაარწმუნა იმაში, რომ დიალოგი აფხაზურ (ასევე ოსურ) მხარესთან მხოლოდ ილუზიაა. რეალურად არ არსებობს აფხაზური ან ოსური მხარე, ერთადერთი მხარე არის რუსეთი, რომლისთვისაც კატეგორიულად მიუღებელია იხილოს აფხაზეთი და

ცხინვალის რეგიონი საქართველოს შემადგენლობაში. პერსპექტივაში რომც დაუშვათ ასეთი დიალოგის არსებობა, აფხაზური მხარე არგუმენტირებულად ვერ წამოაყენებს პირობას დანარჩენი საქართველოს ფედერალიზაციის შემთხვევაში საქართველოს შემადგენლობაში შემოსვლის თაობაზე, ვინაიდან მისთვის გარანტია ვერ იქნება დანარჩენი საქართველოს ფედერირება. მას შეუძლია მხოლოდ საქართველოს შემადგენლობაში თავისი გარანტიების მოთხოვნა და სამომავლო კომპეტენციებზე მსჯელობა.

ვფიქრობთ, მსგავსი ტიპის ფედერალიზმი ვერ შეუწყობს ხელს აფხაზეთის პრობლემის მოგვარებას. უფრო მეტიც, არა თუ მოაგვარებს რაიმე პრობლემას, არამედ შექმნის დამატებით წინააღმდეგობებს, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ხშირი კრიზისული სიტუაცია. ამაზე დეტალურად ქვევით ვისაუბრებთ.

რაც შეეხება ორსუბიექტიან, ანუ, როგორც მას სამეცნიერო ლიტერატურაში უწოდებენ, ბიპოლარულ ფედერალიზმს,²⁹⁶ ის კიდევ უფრო მეტი საფრთხის შემცველ მოვლენად მიგვაჩნია. მეცნიერთა დიდი ნაწილი აღიარებს, რომ ბიპოლარული ფედერაცია დეზინტეგრაციის გაცილებით მაღალ რისკს შეიცავს, ვიდრე შედარებით მრავალრიცხოვანი ფედერაცია. როგორც გ. გოგიაშვილი ამბობს, ორსუბიექტიანი ფედერაცია ითვლება მძიმე ფედერაციად, ვინაიდან თითოეულ ნაწილს უჭირს მთლიანობაში დაინახოს სახელმწიფო და ერთმანეთს უყურებენ როგორც საპირისპირო მხარეს.²⁹⁷ გ. ხუბუა წერს, რომ ფედერალური კავშირის სტაბილურობა, გარკვეულწილად, დამოკიდებულია მასში გაერთიანებული სუბიექტების რაოდენობაზე. მიჩნეულია, რომ ორი სუბიექტისაგან შემდგარი ფედერაცია გაცილებით საშიშია სახელმწიფოს შესაძლო დეზინტეგრაციის თვალსაზრისით, ვიდრე ფედერაციები, სადაც გაერთიანებულია უფრო მეტი წევრი.²⁹⁸ ავტორის აზრით, ბიპოლარული ფედერალიზმის შედარებით ნაკლები ინტეგრაციული შესაძლებლობები განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ, როდესაც ერთმანეთს ემთხვევა ეთნიკური და ტერიტორიული ერთეულის საზღვრები, გაცილებით მეტი პრობლემა წარმოიშობა ეთნიკური ან სხვა, კულტურული ნიშნით განსხვავებული ჯგუფების ინტეგრაციის პროცესში. გარდა ამისა,

²⁹⁶ თუმცა ბიპოლარული ფედერალიზმის ცნება უფრო ფართოა და გულისხმობს ისეთ ფედერალიზმსაც, რომელიც აერთიანებს ორ ტერიტორიულ ან ეთნიკურ ერთეულს. ამასთან დაკავშირებით იხ. გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., თბ., 2000, გვ. 333-334.

²⁹⁷ გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 22.

²⁹⁸ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., თბილისი, 2000, გვ. 334.

ბიპოლარული ფედერალიზმის დროს, ფედერალურ ხელისუფლებას შესაძლებლობა არა აქვს გააწონასწოროს ფედერაციის სუბიექტთა ურთიერთგანსხვავებული ინტერესები ისევე ფედერაციის სუბიექტთა განსხვავებულ ინტერესთა კოალიციის ჩამოყალიბების გზით. ბიპოლარულ ფედერაციას არ ძალუძს დაეკრძნოს მზარდ ინტერტერიტორიულ კოალიციას, რომელიც, თავის მხრივ, ასრულებს ინტეგრაციულ ფუნქციას... ბიპოლარულ ფედერაციულ სახელმწიფოში ცენტრალური ხელისუფლების მთელი საქმიანობა მიმართულია ფედერაციის ორ სუბიექტს შორის კონსენსუსის მიღწევისაკენ, რაც, საბოლოოდ, ხელს არ უწყობს ინტეგრაციული ტენდენციების გაძლიერებას.²⁹⁹

ვოუტერ პასივ ამბობს, რომ ბიპოლარული ფედერალიზმი საერთოდ ძალიან არასტაბილურია. ზოგიერთი მკვლევარი მიიჩნევს, რომ ასეთი ფედერალიზმი ფაქტობრივად შეუძლებელია, ვინაიდან თავის თავში მუდმივად იფარავს მოსახლეობის ორივე ჯგუფს შორის წინააღმდეგობათა გადრმავების საფრთხეს. ეს გამოსატყუია ბელგიის სინამდვილეშიც.³⁰⁰

ბიპოლარული ფედერაციული სახელმწიფოს მაგალითებია, როდესიისა და ნიასალენდის კავშირი, ჩეხოსლოვაკია, სერბეთ-ჩერნოგორიის კავშირი (ე.წ. მცირე იუგოსლავია), კანადა, ბელგია და სხვა. ამათგან პირველი სამი სახელმწიფო დაიშალა.

აქ მოკლედ გვინდა შევეხოთ სერბეთ-ჩერნოგორიის სახელმწიფოს, რომელიც კონფლიქტის დროებით მოგვარების მიზნით ფედერაციის შექმნისა და დაშლის ნათელი მაგალითია. როგორც ცნობილია, 2003 წლის თებერვალში ძირითადად ევროკავშირის (ასევე აშშ-ის) ზეწოლით დაარსდა სერბეთ-ჩერნოგორიის სახელმწიფოებრივი კავშირი. ეს იყო ბიპოლარული სუსტი ფედერაციის ტიპური მაგალითი, რომელშიც ორი სუბიექტი პარტნიორულ ურთიერთობებზე აყალიბებდა ერთიან სახელმწიფოს³⁰¹ ერთიანი სახელისუფლებო ორგანოებით (პარლამენტი, პრეზიდენტი, მთავრობა, სასამართლო). სერბეთის მოსახლეობა შეადგენდა დაახლოებით 8 მილიონ ადამიანს, ხოლო ჩერნოგორიის – 650 ათასს, რის გამოც სერბეთს

²⁹⁹ იქვე, გვ. 334.

³⁰⁰ Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего. (Российское государство в контексте европейского федерализма). Международная конференция, проведенная институтом Европы РАН совместно с фондом им. Фридриха Эберта (Германия). 30-31 октября 2000 г. в г. Москве. // Журнал „Современная Европа“, 2001, № 1.

<http://europe.rsuh.ru/journal/journal1.2001/9.htm>

³⁰¹ ზოგიერთი მეცნიერი ამ კავშირს კონფედერაციადაც კი მოიხსენიებდა. (იხ. Большаков А. Г., Современный федерализм и кризис федералистских проектов в странах центральной и восточной европы. http://www.ksu.ru/f15/k2/sb_06/bolshakov.rtf)

ფედერაციაში წამყვანი ადგილი ეჭირა. მართალია, ერთიანი ფედერაციული სახელმწიფოს შექმნამ დროებით შეაჩერა კონფლიქტი სერბებსა და ჩერნოგორიელებს შორის, მაგრამ მეცნიერები იმთავითვე წინასწარმეტყველებდნენ კონფლიქტის განახლებასა³⁰² და კავშირის დაშლას.³⁰³ ასეც მოხდა; მალე ფედერაცია დაიშალა დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად. 2006 წლის 3 ივნისს ჩერნოგორიამ ჩატარებული რეფერენდუმის საფუძველზე გამოაცხადა დამოუკიდებლობა და მონტენეგროს სახელწოდებით იმავე წლის 28 ივნისს გახდა გაეროს წევრი. ზოგიერთი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ ჩერნოგორიის მიერ დამოუკიდებლობის პირდაპირ გამოცხადების შემთხვევაში, იგი ვერ მიიღებდა საერთაშორისო აღიარებას.³⁰⁴

ზემოთ დასახელებული ბიპოლარული სახელმწიფოებიდან დანარჩენ ორში (კანადა და ბელგია) არის მნიშვნელოვანი პრობლემები. კანადაში სხვა ფედერაციულ სახელმწიფოებთან შედარებით, ყველაზე უფრო ძლიერია სეცესიონისტური მოძრაობა. კანადის ფედერაციის ჩამოყალიბებიდანვე, სეცესიონისტური მოძრაობა ლატენტურად ყოველთვის შეიმჩნეოდა და დღესაც განსაკუთრებით ძლიერია კანადის ფრანკოფონურ ნაწილში – კვებეკში.³⁰⁵ კანადის ფედერაციიდან კვებეკის გამოყოფა ჯერ კიდევ ინარჩუნებს თავის აქტუალობას, ასევე საკმაოდ საშიშ კონტურებს იძენს სახელმწიფოს შესაძლო დეზინტეგრაციის საფრთხე.³⁰⁶

რაც შეეხება ბელგიას, თანამედროვე იურიდიულ ლიტერატურასა და სამეცნიერო წრეებში ხშირია საუბარი ბელგიის ფედერალიზაციის თაობაზე, რომელიც ბევრ მკვლევარს მეტად წარმატებულ მაგალითად მიაჩნია.³⁰⁷ ზოგიერთის აზრით, ბელგიური ფედერალიზმის მოდელის ცალკეული არსებითი ელემენტი გამოსადეგია ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის

³⁰² Б. Коппитерс, М. Хейссен, М. Эмерсон, Н. Точчи, М. Валь. Европейские институциональные модели как инструменты разрешения конфликтов в разделенных государствах на европейской периферии. Научно-Исследовательская работа Свободного Брюссельского университета (VUB) и Центра европейских политических исследований (CEPS). Брюссель. CEPS WORKING DOCUMENT NO. 195. JULY 2003. Ст. 7.

³⁰³ Большаков А. Г., Современный федерализм и кризис федералистских проектов в странах центральной и восточной европы. http://www.ksu.ru/fl5/k2/sb_06/bolshakov.rtf

³⁰⁴ Б. Коппитерс, М. Хейссен, М. Эмерсон, Н. Точчи, М. Валь. Европейские институциональные модели как инструменты разрешения конфликтов в разделенных государствах на европейской периферии. Научно-Исследовательская работа Свободного Брюссельского университета (VUB) и Центра европейских политических исследований (CEPS). Брюссель. CEPS WORKING DOCUMENT NO. 195. JULY 2003. Ст. 8.

³⁰⁵ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი... თბილისი, 2000, გვ. 426.

³⁰⁶ იქვე, გვ. 93.

³⁰⁷ იხ., მაგალითად, Т. Хидашели, Федерализм и консоциализм. Перспективы реформирования Грузинского государства. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. Вес Мир, Москва, 1999. Ст. 314-323.

მოსაგვარებლად.³⁰⁸ მაგალითად, ვ. ჩირიკბა ამბობს, რომ „სერიოზულ შესწავლას საჭიროებს ბელგიის ფედერაციული მოდელი, რომელიც წარმოადგენს რაციონალურად აშენებულ სახელმწიფოებრივ სისტემას.“ მისი აზრით, ქართულ-აფხაზურ სიტუაციას ყველაზე მეტად შეესაბამება ბელგიური მოდელი, სადაც ფედერალურ და რეგიონალურ კანონებს გააჩნიათ თანაბარი იურიდიული ძალა.³⁰⁹

ქართულ-აფხაზური ფედერაციისათვის ბელგიური მოდელის ოპტიმალურობაზე საუბრობს ბელგიელი მეცნიერი მარტენ თეო იანსიცი.³¹⁰

იმის გასარკვევად, ნამდვილად გამოდგება თუ არა ბელგიის მაგალითი საქართველოში არსებული ტერიტორიული კონფლიქტების მოსაგვარებლად, შევეცდებით ცოტა უფრო ვრცლად ვისაუბროთ ამ ქვეყნის სახელმწიფო მოწყობაზე, იმ მიზეზებზე, თუ რამ განაპირობა მანამდე უნიტარული ქვეყნის ფედერალიზაცია და რამდენად გაამართლა ახალმა მოდელმა კონფლიქტის მოწესრიგების თვალსაზრისით.

იმთავითვე უნდა აღინიშნოს, რომ ბელგია არის უაღრესად ხელოვნური პოლიტიკური წარმონაქმნი და არა ეროვნება,³¹¹ თუმცა მთელი XIX საუკუნის განმავლობაში საპირისპირო აზრი იყო გაბატონებული.³¹² ბელგიელი ერი, ეთნიკური თვალსაზრისით, არ არსებობს. ამასთან ბელგია არ არის მონონაციონალური და ერთენოვანი სახელმწიფო. ძირითადად, მოსახლეობა აქ ორ კულტურულ-ლინგვისტურ ჯგუფად იყოფა. ესენია ფრანგულენოვანი – ვალონები და ჰოლანდიურენოვანი – ფლამანდიელები. ქვეყანაში არის აგრეთვე

³⁰⁸ იხ., მაგალითად, Г. Лордкипанидзе, Сегментация и интеграция. Предложения по федерализации внешней политики Грузии. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. Вес Мир, Москва, 1999. Ст. 472-283.; В. Чирикба. Грузия и Абхазия: предложения к конституционной модели. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. Вес Мир, Москва, 1999. Ст. 387-439.

³⁰⁹ В. Чирикба. Грузия и Абхазия: предложения к конституционной модели. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. Вес Мир, Москва, 1999. Ст. 387-439.

³¹⁰ იხ., Мартен Тео Янс, Персональный федерализм: решение для этнонациональных конфликтов? Что он означал для брюсселя и что он мог бы означать для Абхазии? Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. Вес Мир, Москва, 1999. Ст. 366-385.

³¹¹ ამას აღნიშნავდა ვალონთა ერთ-ერთი ლიდერი ჟ. დესტრე ალბერტ პირველისადმი გაგზავნილ მანიფესტში „წერილი მეფეს“. (იხ. ვ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., 2000, გვ. 210-211)

³¹² А. Моммен, Федерализм и национальное государство, «ПОЛИС» (Политические исследования), 1992, №4, ст. 168-175.

შედარებით მცირე (დაახლოებით სამოცდაათი ათასი³¹³) გერმანულენოვანი მოსახლეობაც.

1830 წელს ბელგია გამოვიდა ნიდერლანდების სამეფოს შემადგენლობიდან და შექმნა დამოუკიდებელი სახელმწიფო. როგორც მეცნიერები აღნიშნავენ, 1831 წელს მიღებულმა კონსტიტუციამ არ გაითვალისწინა რა სახელმწიფოს ნაციონალური მრავალფეროვნება, სახელმწიფოს მოწყობის ფორმად განსაზღვრა უნიტარიზმი, რამაც უარყოფითი შედეგები გამოიღო.³¹⁴

როგორც თავად ბელგიურ ლიტერატურაშიც აღინიშნება, ბელგიის მთელი ისტორია გამოირჩევა ეროვნებათაშორისი კონფლიქტებით.³¹⁵ ეს კონფლიქტები განსაკუთრებით გამწვავდა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ. ამ პერიოდში მოხდა ეკონომიკური აქტიურობის ცენტრის გადასვლა ფლანდრიაში, რამაც გამოიწვია ქვეყნის ცხოვრებაში მისი როლის გაზრდა. ფლანდრიის ასეთ დაწინაურებას კი თან ახლდა მოთხოვნები გაუქმებულიყო დისკრიმინაცია პოლანდიურენოვანი მოსახლეობის ენისა და კულტურის მიმართ. ეროვნული მოძრაობა და გამოსვლები მსგავსი მოთხოვნებით მკვეთრად გააქტიურდა 60-იან წლებში. მრავალრიცხოვანი მიტინგები, დემონსტრაციები და მსვლელობები ბრიუსელისაკენ ხშირად ხელჩართულ ბრძოლაში გადადიოდა. ყოველივე ეს მოითხოვდა სახელმწიფოებრივი ერთიანობის უზრუნველყოფის ახალი ფორმების ძიებას, სახელმწიფოებრივი მექანიზმის ისეთ ფორმირებას, რომ შესაძლებელი ყოფილიყო კონფლიქტების მოხსნა და ეროვნებათაშორისი დაკების გადაწყვეტა. საჭირო იყო არა მარტო მოქალაქეთა, არამედ კულტურულ-ლინგვისტური ჯგუფების თანასწორობისთვისაც საკანონმდებლო გარანტიების არსებობა.³¹⁶ სწორედ ამან განაპირობა 1970 წლიდან დაწყებული საკონსტიტუციო ცვლილებების გატარება, რამაც ბელგია, თითქმის 150 წლის განმავლობაში უნიტარული სახელმწიფო, ფედერალურ სახელმწიფოდ აქცია.

³¹³ Herwig Lerouge. *Belgiens Ende? Partei der Arbeit Belgiens nimmt Stellung zu den Teilungsphantasien.* <http://www.secarts.org/journal/index.php?show=article&id=592>

³¹⁴ თუმცა ეს არ ნიშნავს იმას, რომ საერთოდ უნიტარიზმის პირობებში შეუძლებელია ეროვნებათაშორისი პრობლემების დარეგულირება, მით უმეტეს, რომ, როგორც ქვევით დავინახავთ, ფედერალიზაციამაც ვერ მოხსნა ბელგიაში არსებული კრიზისი. იგივე ჟ. დესტრე დიდი ხნის წინ აღნიშნავდა, რომ „ფლამანდიელთა და ვალონელთა შერწყმა არასასურველი და შეუძლებელია“. (გ. გოგიაშვილი, *შედარებითი ფედერალიზმი*, თბ., 2000, გვ. 211). აქედან გამომდინარე, არა გვგონია ბელგიის პრობლემის ტერიტორიული მოწყობის ფორმისათვის დაბრალება გამართლებული იყოს. – გ.გ.

³¹⁵ იხ. Савицкий П. И., Развитие конституции Бельгии 1831 г., «Государство и право», 1996, №10, ст. 111.

³¹⁶ Дельпере Ф., Ентин Л. М., Конституционные реформы и процесс федерализации в Бельгии, «Советское государство и право», 1989, №11, ст. 119.

მიუხედავად ამგვარი თვისებრივი ცვლილებისა, რამაც, როგორც მეცნიერები განმარტავენ, ბევრი დადებითი შედეგი გამოიღო, ხშირია ბელგიის ფედერალიზაციის კრიტიკა. ლიტერატურაში აღინიშნება, რომ ბელგიის ფედერალიზაციის შედეგად სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა იმდენად გართულდა, რომ ხშირად თითქმის გაურკვეველი ხდება, თუ ვის (ფედერაციის, რეგიონის, ლინგვისტური საზოგადოებების) კომპეტენციას განეკუთვნება ესა თუ ის საკითხი.³¹⁷ ცალკეული ავტორები მიუთითებენ ბელგიის სახელმწიფო ინსტიტუტების დუალიზმზე.³¹⁸ გარდა ამისა, სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ცვლილებით წინააღმდეგობა ვალონელებსა და ფლამანდიელებს შორის არ მოხსნილა. როგორც აღნიშნავენ, ქვეყნის ფედერალიზაციამ კიდევ უფრო შეასუსტა ვალონელთა პოლიტიკური პოზიციები ფედერალური ხელისუფლების დონეზე, რაც აძლიერებს წინააღმდეგობას დაპირისპირებულ ლინგვისტურ ჯგუფებს შორის. ამ დაპირისპირებას ისიც აძლიერებს, რომ ფლამანდია ვალონიასთან შედარებით ეკონომიკურად უფრო განვითარებულია. ამასთანავე ხელისუფლების საერთობელგური ინსტიტუტების ძალა და ავტორიტეტი სულ უფრო ეცემა. ქრისტიან-დემოკრატიული პარტიის შიგნითაც სულ უფრო იზრდება უთანხმოება პარტიის ფლამანდიელ და ვალონელ წევრებს შორის.³¹⁹ გარდა ამისა, ფედერალურთან ერთად ექვსი პარლამენტისა და მთავრობის არსებობა ძვირი უჯდება ათმილიონიანი ბელგიის გადასახადის გადამხდელებს, რაც არათუ ამცირებს, არამედ უფრო ამძაფრებს ცენტრიდანულ ტენდენციებს არა მხოლოდ ეთნო-ენობრივი, არამედ ეკონომიკური ნიშნითაც დაყოფილ ქვეყანაში.³²⁰

გორლევაია ამბობს, რომ ბელგია არის ევროპული შიდასახელმწიფოებრივი რეგიონალიზმის მაგალითი, რომელიც დროდადრო გადადის სეპარატიზმში... ფედერალიზმი ბელგიაში უკვე დიდი ხანია დაემსგავსა ჩანთას ორმაგი ძირით: ერთნი – უმცირესობა – მასში გულისხმობს სეპარატიზმს, ხოლო მეორეთათვის ეს არის ფედერალიზმი ბელგიური სახელმწიფოს ფარგლებში.³²¹

³¹⁷ Павличук Е., Федеральная реформа бельгии, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1995, №1, ст. 130-135.

³¹⁸ Леван Матарაძე, Унитаризм - Федерализм - Регионализм... "Вечерний Тбилиси ", №28, 13-14 марта 2003 г.

³¹⁹ Marion Schmitz-Reiners. Die belgische Krise oder: Ein zerrissenes Land. EU-Office Brussels. Friedrich Ebert Stiftung. December 2007. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/05054.pdf>.

³²⁰ Горлевая К.А. Мировые тенденции регионализации на примере Бельгии. www.history.pu.ru/biblioth/novhist/stud-konfer/2004/06.pdf.

³²¹ იქვე, www.history.pu.ru/biblioth/novhist/stud-konfer/2004/06.pdf.

როგორც ექსპერტები აღნიშნავენ, ფლამანდიელები დიდი ხანია ისწრაფვიან კონსტიტუციის ძირეული ცვლილებებისა და ვალონელებთან კონფედერაციულ ურთიერთობებზე გადასვლისაკენ, თუმცა ვალონელები ამის წინააღმდეგნი არიან.³²² ბერგე (Berge) და გრასე (Grasse) აღნიშნავენ, რომ კონფედერალიზმი ბელგიისთვის არის არა უბრალოდ საჭიროება, არამედ იგი ასევე წარმოადგენს ბელგიის მოსახლეობის უმრავლესობის მოთხოვნასაც. კონფედერალიზმი ფლანდრიაში დიდი ხნის განმავლობაში განიხილებოდა,, როგორც პანაცეა ყოველგვარი პოლიტიკური და კულტურული უბედურების წინააღმდეგ. ავტორები მიიჩნევენ, რომ ბელგია მიდის კონფედერაციის გზით.³²³

ზოგიერთი ავტორი ბელგიას უკვე კონფედერაციულ წარმონაქმნად მიიჩნევს. მაგალითად, ვოუტერ პასი ამბობს, რომ ბელგიის პოლიტიკური სისტემა აბსოლუტურად ბიპოლარულია. არ არსებობს არანაირი ფედერალური პოლიტიკური პარტია, არამედ არის მხოლოდ ფლამანდიული და ფრანკოფონური პარტიები, რომლებიც თავიანთ მხარეებს წარმოადგენენ. უმაღლესი სასამართლოები და ადმინისტრაციული ორგანოები, აგრეთვე საკონსტიტუციო ტრიბუნალი პარიტეტულ საწყისებზეა დაკომპლექტებული. ბიპოლარულობა მკვეთრადაა გამოხატული საზოგადოებრივ სტრუქტურებშიც: ორდაა გახლეჩილი როგორც პრესა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები, ასევე თითქმის ყველა სპორტული კავშირი და კულტურული დაწესებულება. რაც შეეხება ფედერალურ მთავრობას, იგი მოქმედებს როგორც გარკვეული სამთავრობო კონფერენცია, რომლის დანიშნულებაც არის ორივე ერის წარმომადგენელთა შორის ურთიერთთანხმობის მიღწევა. ამიტომ ავტორი მიიჩნევს, რომ ბელგია თავისი არსით არის კონფედერაციული სტრუქტურა.³²⁴

2000 წელს მოსკოვში გამართულ კონფერენციაზე იგივე ვოუტერ პასი აღნიშნავდა, რომ „ბელგიას ახასიათებს ღრმა ბიპოლარულობა. შეიმჩნევა ქვეყნის ენობრივი და კულტურული დახლეჩა, რაც აისახება როგორც იდეოლოგიაზე, ისე სამეურნეო ცხოვრებაში... ბელგია უფრო კონფედერაციას გვაგონებს. ფედერალური ხელისუფლება მოქმედებს, როგორც თავისებური კონფერენცია, რომელზეც ორი ერის წარმომადგენლები ცდილობენ შეიმუშაონ ესა თუ ის ურთიერთმისაღები გადაწყვეტილება. თუმცა ასეთ სისტემას

³²² Marion Schmitz-Reiners. Die belgische Krise oder: Ein zerrissenes Land. EU-Office Brussels. Friedrich Ebert Stiftung. December 2007. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/05054.pdf>.

³²³ Frank Berge, Alexander Grasse, Föderalismus in Belgien: vom Bundesstaat zum Staatenbund?. KAS-Auslandsinfo 6/2004. S. 67–103.

³²⁴ Wouter Pas. Der belgische Föderalismus. NEDWEB/Broschüren. Wiener Broschüren 10: Flandern. <http://www.ned.univie.ac.at/CMS/Broschueren/Flandern>

ფედერალურ დონეზე მიყვავართ ბლოკირებად, ძნელი ხდება გადაწყვეტილებების მიღება და საერთო პოლიტიკის გატარება.³²⁵

2007 წლის ბოლოს ერთ-ერთმა ბელგიურმა სატელევიზიო არხმა განაცხადა ბელგიის დაშლის შესახებ, რაც „წარუმატებელ ხუმრობად“ მონათლეს, თუმცა ხუმრობა შესაძლოა რეალობად იქცეს.³²⁶ ზოგიერთი ავტორი წინასწარმეტყველებს ბელგიის დაშლას და ამას მხოლოდ დროის ფაქტორს უკავშირებს. ჯერ კიდევ 80-იან წლებში რენე სვენენი თავის წიგნში „რეჟიემი ბელგიურად“ გამოთქვამდა მოსაზრებას, რომ მას შემდეგ, რაც გაქრება ბელგიური ფრანკი, გაწყდება სამხრეთისა და ჩრდილოეთის უკანასკნელი დამაკავშირებელი რგოლი ეკონომიკის სფეროში. დანარჩენი „განქორწინების“ პროცესში ტექნიკის საქმეა. თუკი ჩეხებმა და სლოვაკებმა შეძლეს მშვიდობიანად დაშორებოდნენ ერთმანეთს, რატომ არ შეუძლიათ იგივე გააკეთონ ფლამანდიელებმა და ვალონელებმა?³²⁷

2007 წლის შემოდგომაზე ფლანდრიის რეგიონულ პარლამენტში დაისვა საკითხი ჩატარებულიყო რეფერენდუმი ფლანდრიის დამოუკიდებლობის თაობაზე. მაშინ საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება არ მოხდა და დოკუმენტის ტექსტი განსახილველად გადაეგზავნა ერთ-ერთ საპარლამენტო კომიტეტს, მაგრამ ვარაუდობენ, რომ იგივე საკითხი მომავალში კიდევ დადგება დღის წესრიგში.³²⁸

საუბრობს რა ბელგიის მომავალსა და ფლანდრიის შესაძლო დამოუკიდებლობაზე, კრის დესჰაუერი ამბობს, რომ ქონების გაყოფისა და „ორი ერის ბელგიური ქორწინების“ შეწყვეტის იდეას სულ უფრო მეტი ყურადღება ეთმობა. თუმცა ამ იდეის განხორციელება უშუალოდ არის დაკავშირებული საზღვრის დემარკაციის პრობლემასთან. ჯერჯერობით ფლანდრიის დამოუკიდებლობას ხელს უშლის ბრიუსელი, რომელიც ფლანდრიის ტერიტორიაზე მდებარეობს და ბელგიის ფედერაციის სუბიექტის სტატუსით სარგებლობს. რომ არა ბრიუსელი, ბელგიის გაყოფა ჩეხოსლოვაკიის მსგავსად მშვიდად მოხდებოდა. ბრიუსელის გარეშე კი

³²⁵ Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего. (Российское государство в контексте европейского федерализма). Международная конференция, проведенная институтом Европы РАН совместно с фондом им. Фридриха Эберта (Германия). 30-31 октября 2000 г. в г. Москве. // Журнал „Современная Европа“, 2001, № 1. <http://europe.rsuh.ru/journal/journal1.2001/9.htm>

³²⁶ Малишевский Н. Европейский союз регионов: реальность или утопия? Белорусское время. 19.07.2008. <http://www.belarustime.ru/information/opinion/bc24523edec2ff5d.html>

³²⁷ Хухлындина Л., Ходаков Д., Интеграция: объединенная европа или сообщество свободных европейских регионов?, «Белорусский журнал международного права и международных отношений». 1994. №4. <http://beljournal.by.ru>

³²⁸ А. Любимская. Худой бельгийский мир. <http://www.rbcdaily.ru/print.shtml?2007/09/12/focus/292496>

ფლანდრიას დამოუკიდებლობა არ სურს. ამდენად, დესჰაუერი მიიჩნევს, რომ ბელგიის მომავალი ბრიუსელის პოზიციაზე იქნება დამოკიდებული.³²⁹

ბელგიელი ფრანკოფონების ერთ-ერთი ლიდერი პოლ-ანრი განდებიენი თავის 2006 წელს გამოცემულ წიგნში „ბელგია: უკანასკნელი 15 წუთი“ გარდაუვლად მიიჩნევს ბელგიის დაშლას. ამიტომ იგი მოუწოდებს ფრანგულენოვან მოსახლეობას მოემზადოს ბელგიის დაშლისა და საფრანგეთის იურისდიქციის ქვეშ გადასვლისათვის.³³⁰ ბელგიის დაშლის საფრთხეს ხედავს ი. კუჩუკი, თუმცა იგი ვარაუდობს, რომ ევროკავშირის შემდგომი რეგიონალიზაციის შემთხვევაში ბელგიის დაშლის იდეა დაკარგავს აქტუალობას.³³¹ ზოგიერთი ავტორი ბელგიის არსებობა-არარსებობის საკითხის გადაწყვეტას უკავშირებს 2009 წლის ზაფხულის არჩევნებს.³³²

ვალონებისა და ფლამანდიელების დაპირისპირების ფონზე ჩვეულებრივ ივიწყებენ გერმანულენოვან ბელგიელებს. მიუხედავად იმისა, რომ მთელი ბელგიის მოსახლეობის არაუმეტეს ხუთ პროცენტს შეადგენენ, ისინი მოითხოვენ ბელგიის მეოთხე თანასწორუფლებიან რეგიონად აღიარებას და ამის გამო დაძაბული ურთიერთობა აქვთ, როგორც ფლამანდიელებთან, ისე ვალონებთან.³³³ აღსანიშნავია, რომ, ზოგიერთი მეცნიერის შეფასებით, ბელგიის გერმანულენოვანი მოსახლეობა ერთ-ერთი ყველაზე დაცული ეროვნული უმცირესობაა მთელს ევროპაში, რომელიც სარგებლობს ავტონომიურობის გარკვეული ხარისხით. მათ გააჩნიათ თავისი მთავრობა და პარლამენტი, პოლიტიკური პარტიები, სასკოლო სწავლების საკუთარი გეგმა, საკუთარი გერმანულენოვანი სასამართლო და წარმომადგენელი ევროპარლამენტში,³³⁴ მაგრამ, როგორც უკვე ითქვა, გერმანულენოვანი მოსახლეობა ესწრაფვის მეტი უფლებების მიღებისაკენ.

როგორც ლიტერატურაში აღინიშნება, ევროპის არც ერთ ქვეყანაში არ არის ისეთი მძიმე სიტუაცია სეპარატიზმის მხრივ, როგორც ბელგიაში.

³²⁹ Крис Десхауэр, Дотянет ли Брюссель до следующего века? Этнические и региональные конфликты в Евразии. Книга 3. Международный опыт разрешения этнических конфликтов. Ред.: Бруно Коппитерс, Эрик Ремакль, Алексей Зверев. www.poli.vub.ac.be/publi/etni-3

³³⁰ Бирюков С., Бельгийский кризис европейского федерализма.

<http://www.apn.ru/publications/print18331.htm>

³³¹ Кучук Ю. Бельгия: от сепаратизма к федерализму (эволюция федерализма в бельгии), «Белорусский журнал международного права и международных отношений», 2004. №4. <http://beljournal.by.ru>

³³² Marion Schmitz-Reiners. Die belgische Krise oder: Ein zerrissenes Land. EU-Office Brussels. Friedrich Ebert Stiftung. December 2007. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/05054.pdf>

³³³ Алексей Терещенко. Региональные и сепаратистские движения в странах Северной Европы. Кельтский бунт? 2008. <http://www.apn.ru/publications/print19821.htm>

³³⁴ Frank Berge, Alexander Grasse, Föderalismus in Belgien: vom Bundesstaat zum Staatenbund?. KAS-Auslandsinfo 6/2004. S. 67–103.

მოსახლეობის უმრავლესობა სრულიად შესაძლებლად მიიჩნევს ქვეყნის დაშლას.³³⁵

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენ ვფიქრობთ, რომ ბელგიის მაგალითი არ გამოდგება საქართველოსათვის. ის წინაპირობები, რამაც გამოიწვია ბელგიის ფედერალიზაცია, საქართველოში არ არსებობს. ესეც რომ არ იყოს, ვხედავთ, რომ ბელგიის ფედერალიზაციამ ვერ უზრუნველყო ქვეყანაში ეთნიკური დაპირისპირებების დაძლევა და ქვეყნის ერთიანობის განმტკიცება, რის გამოც ჩვენთვის იგი მისაბამ მაგალითად ვერ გამოდგება. იგივე მოსაზრებას ავითარებს ლ. მატარაძე.³³⁶

ამდენად, ჩვენ ვერ გავიზიარებთ ბელგიელი მეცნიერის ბრუნო კოპიტერსის მოსაზრებას, რომლის მიხედვითაც, საქართველოსა და აფხაზეთისათვის ოთხი ალტერნატივიდან – მეტად ან ნაკლებად დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო, ეთნოფედერაცია,³³⁷ ეთნოკონფედერაცია და აფხაზეთის დამოუკიდებლობა, – ეთნოფედერაცია ყველაზე მეტად არის გამართლებული.³³⁸ მითუმეტეს, რომ ავტორის აზრით, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ეთნოფედერაციები არამყარი აღმოჩნდა, ხოლო დასავლეთევროპის ეთნოფედერაციული სახელმწიფოები, როგორებიცაა ესპანეთი და ბელგია, აგრეთვე კანადა, წარმატების მაგალითებად უნდა ჩაითვალოს. თუმცა კოპიტერსი იმასაც აღნიშნავს, რომ ესპანეთის,³³⁹ ბელგიისა და კანადის წარმატებულობის თაობაზე ექსპერტებს შორის აზრთა სხვადასხვაობაა და ზოგიერთს მიაჩნია, რომ ამ ქვეყნებშიც არსებობს ისეთივე დეზინტეგრაციის დიდი საფრთხე, როგორც უკვე დაშლილ აღმოსავლეთევროპული ეთნოფედერაციულ სახელმწიფოებში. თუმცა ავტორი ასეთ მოსაზრებებს მხოლოდ ჰიპოთეტურს უწოდებს.³⁴⁰

ზემოთ მოყვანილი მაგალითები ადასტურებს, რომ ბიპოლარული ფედერაციები დეზინტეგრაციის ძლიერი მუხტის მატარებელნი არიან, რაც,

³³⁵ Алексей Терещенко. Региональные и сепаратистские движения в странах Северной Европы. Кельтский бунт? 2008. <http://www.apn.ru/publications/print19821.htm>

³³⁶ Леван Матарაძე, Унитаризм - Федерализм - Регионализм... "Вечерний Тбилиси ", №28, 13-14 марта 2003г.

³³⁷ აქ ეთნოფედერაცია წარმოადგენს იგივე ბიპოლარულ ფედერაციას.

³³⁸ Бруно Коппитерс, Этнофедерализм и политика в области строительства гражданского государства. идея общего государства в грузино-абхазском конфликте. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. Вес Мир, Москва, 1999. Ст. 324-351.

³³⁹ აქ კოპიტერსი ესპანეთს პირდაპირ უწოდებს ფედერაციულს, რასაც ჩვენ არ ვიზიარებთ. მოცემულ საკითხს ჩვენ ზემოთ უკვე შევეხეთ და ამაზე აქ აღარ შევჩერდებით.

³⁴⁰ იქვე, Ст. 324-351. აქ ჩვენ აღარ შევუდგებით ესპანეთის მიმოხილვას იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ იგი არ არის ბიპოლარული ფედერაციული სახელმწიფო, თუმცა ზოგადად ესპანეთის ფედერაციად მოსხენიებაც გადაჭარბებულად მიგვაჩნია.

სავარაუდოდ, მეტად სავალალო შედეგს გამოიღებს საქართველოს შემთხვევაში. გარდა ბუნებრივად არსებული ეთნიკური და ეკონომიკური ფაქტორისა, რომლებიც, როგორც წესი, ძირითადი საფუძველია სეცესიონისტური მოძრაობისა, აქ მნიშვნელოვან როლს ითამაშებს გარე ფაქტორი რუსეთის სახით. კრემლი არა თუ აბრკოლებს აფხაზეთის ინტეგრაციას საქართველოში, არამედ, როგორც 2008 წლის აგვისტოს რუსეთის სამხედრო აგრესიამ და შემდგომ განვითარებულმა ასევე აგრესიულმა მოვლენებმა დაგვანახა, ოფიციალურად და ქმედითად ადასტურებს კონფლიქტური ტერიტორიების საქართველოდან გამოყოფის მისწრაფებებს. რუსეთის მიერ საქართველოს კონფლიქტური ტერიტორიების ოკუპაცია, მათი დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად აღიარება, ამ ტერიტორიებზე განხორციელებული ეთნოწმენდა ამის ნათელი დადასტურებაა.

საქართველოს მიერ აფხაზეთის ნაწილობრივი სუვერენიტეტის აღიარებამ და მასთან, როგორც პარტნიორთან, ხელშეკრულების დადებამ შესაძლოა მომავალში უფრო დიდი პრობლემები გამოიწვიოს. ხელშეკრულების გაფორმება შესაძლოა იქცეს აფხაზეთის არა მხოლოდ *de facto*, არამედ *de jure* დამოუკიდებლობის ერთ-ერთ ეტაპად და ხელშემწყობ მნიშვნელოვან ფაქტორად. ეს რუსეთისათვის იქნებოდა უაღრესად ხელსაყრელი, ვინაიდან ამ მომენტს გამოიყენებდა აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის დამოუკიდებლობის აღიარების გამართლების ბაზისად.

მელკუმოვი ამბობს, რომ სახელშეკრულებო ფედერალიზმის დროს ცენტრალურ ხელისუფლებას არ შეუძლია რაიმე ცვლილება შეიტანოს კონსტიტუციურ შეთანხმებაში, ხოლო ყოველ წევრს შეუძლია გააუქმოს შეთანხმება და გავიდეს კიდევ ფედერაციიდან სხვა წევრების თანხმობის გარეშე. როგორც ისტორიული გამოცდილება გვიჩვენებს, სახელშეკრულებო ფედერაციებში არსებობს ფედერაციის სუბიექტების ფედერაციიდან თავისუფალი გასვლის შესაძლებლობა. ამიტომაც ისინი ადრე თუ გვიან იშლებიან ან გადაიზრდებიან კონსტიტუციურ ფედერაციაში. ისტორიაში იყო ფედერაციიდან გასვლის მაგალითები: 1965 წელს მაღაიზიის ფედერაციიდან გამოვიდა სინგაპური, დაიშალა მალის ფედერაცია და სხვა.³⁴¹

აქ უნდა გავიხსენოთ კვიპროსის მაგალითი. 2004 წლის 26 აპრილს ჩატარებულ რეფერენდუმზე სამხრეთ კვიპროსის მოსახლეობის 75,83 %-მა უარი

³⁴¹ А.А. Мелкумов, Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект. «Общественные науки и современность». 2001. № 4. Ст. 62-70.

განაცხადა გაეროს გენერალური მდივნის კოფი ანანის გეგმაზე და, შესაბამისად, ჩრდილოეთ კვიპროსის მიერთებაზე მაშინ, როდესაც ჩრდილოეთ კვიპროსის თურქულენოვანი კვიპროსელების 64,9 %-მა ამ გეგმას მხარი დაუჭირა.³⁴² ანანის გეგმა ითვალისწინებდა სწორედ ორსუბიექტიანი, ბიპოლარული ფედერაციული სახელმწიფოს შექმნას, რაც მიუღებელი აღმოჩნდა ბერძნულენოვანი კვიპროსის მოსახლეობისათვის.

სამხრეთ კვიპროსის ასეთ გადაწყვეტილებაში სხვა მომენტებთან ერთად (თურქული გავლენის ფაქტობრივი დაკანონება) შეიძლება დავინახოთ არცთუ უსაფუძვლო შიში პერსპექტივაში ერთიანი კვიპროსის სახელმწიფოდან ჩრდილოეთ კვიპროსის კვლავ გამოყოფისა უკვე ლეგალურ საფუძველზე.

ნიშანდობლივია, რომ რამდენიმე წლის წინ დნესტრისპირეთის სეპარატისტული ხელისუფლებაც უპირატესობას ანიჭებდა ორსუბიექტიანი ფედერაციის შექმნას მოლდავეთთან, რის მაგალითადაც სერბეთ-ჩერნოგორიის კავშირს ასახელებდა.³⁴³

ამ კონტექსტში მეტად აქტუალური ჩანს მეცნიერთა მოსაზრება იმის შესახებ, რომ „ზოგჯერ ფედერაციის ასოცირებული წევრის სტატუსი გამოიყენება ფედერაციის სუბიექტის განზრახვის იურიდიულ ნიღბად – გამოვიდეს ფედერაციის შემადგენლობიდან.“³⁴⁴ ვფიქრობთ, ასეთი მიზანი ამოძრავებდა ჩრდილოეთ კვიპროსსაც, სამხრეთ კვიპროსთან ფედერალურ კავშირში გაერთიანებით მიეღო სახელმწიფოებრივი ლეგიტიმაცია მეტ-ნაკლები ხარისხით და შემდეგ გამოსულიყო ფედერაციის შემადგენლობიდან. ასეთ შემთხვევაში იგი დააღწევდა თავს არსებულ ჩიხურ მდგომარეობას და მოიპოვებდა საერთაშორისო აღიარებას.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ ბიპოლარული ფედერალიზმი უაღრესად დიდი საფრთხის შემცველია საქართველოს სახელმწიფოსათვის, მით უმეტეს, როდესაც ასეულობით ათასი დევნილი, ეთნოწმენდის მსხვერპლი, ჯერაც ვერ ბრუნდება თავის სახლ-კარში, აფხაზეთში. ვფიქრობთ, უპირველეს ყოვლისა, საუბარი უნდა შეეხოს არა ფედერაციული ქართულ-აფხაზური სახელმწიფოს ჩამოყალიბებას, არამედ დევნილების უპირობო დაბრუნებას მთელი აფხაზეთის ტერიტორიაზე, რასაც,

³⁴² Александр Рытов, Разделенный остров Афродиты. Кипр после интеграции в ЕС: новая еврореальность и старые проблемы. «Вестник Европы» 2005, №13-14.

³⁴³ Мариус Валь, Майкл Эмерсон, Молдова и приднестровский конфликт. Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии. Сборник статей. Москва. Издательство «Весь Мир», 2005. Ст. 177.

³⁴⁴ პაატა ცნობილაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, „მერიდიანი“, 1996, გვ. 86.

საერთაშორისო ორგანიზაციების არაერთი მოთხოვნისა და რეზოლუციის მიუხედავად, დღემდე ეწინააღმდეგება რუსეთი.

ეუთოსა და გაეროს რეზოლუციებით აღიარებულია, რომ აფხაზეთის ტერიტორიაზე მოხდა ქართველი მოსახლეობის ეთნიკური წმენდა. ამიტომ უნდა მოხდეს ამ დანაშაულის გამოსწორება, რასაც ხელს შეუწყობს სახელმწიფოს სწორი ტერიტორიული მოწყობა.

2. სხვა არგუმენტები საქართველოს ფედერალიზაციისათვის

საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეთა არგუმენტები საკმაოდ მრავალფეროვანია, თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირ შემთხვევაში ისინი მოკლებულნი არიან წმინდა მეცნიერულ ანალიზს.

ვიქტორ ლორთქიფანიძე თავის წიგნში „ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა. ინფორმაცია განსჯისათვის“ მკვეთრად ილაშქრებს საქართველოს უნიტარისტული შეხედულებების წინააღმდეგ და უპირატესობას ანიჭებს ქვეყნის ფედერაციულ მოწყობას, ვინაიდან მას „ჩვენს პირობებში ალტერნატივა არ გააჩნია,“³⁴⁵ – დაასკვნის ავტორი.

ლორთქიფანიძის მიხედვით, მისი ასეთი პოზიცია ნაკარნახევია შემდეგი გარემოებებით:

1. ფედერალიზმი იძლევა საშუალებას გონივრულად, ოპტიმალურად იქნეს განაწილებული სახელმწიფო მართვის სფეროები ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის;
2. ფედერალიზმი პატარა ქვეყანას ხდის დიდსავით ძლიერს და დიდს პატარასავით სტაბილურს;
3. ფედერალიზმი არ არის მართვის ცენტრალიზებული სისტემის ალტერნატივა. ის მისი რეგულატორია;
4. უნიტარიზმი – ქვეყნის წარსულია, ფედერალიზმი – მომავალი;

³⁴⁵ ვიქტორ ლორთქიფანიძე, ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა. ინფორმაცია განსჯისათვის. თბილისი, 1999. გვ. 15.

5. ფედერალიზმი არა მარტო სახელმწიფოს მოწყობის პრინციპია, არამედ ქვეყნის ერთიან ფედერალურ ორგანიზმად ჩამოყალიბების პროცესი;
6. ფედერალიზმი ეთნოკომფლიქტების გადაწყვეტის საუკეთესო საშუალებაა;
7. ფედერალიზმი სახელმწიფო მოწყობის ბუნებრივი ფორმაა;
8. ფედერალიზმი დიქტატურისა და ტოტალიტარიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის საუკეთესო საშუალებაა;
9. ფედერალიზმი შეუთავსებელია ცენტრალიზაციასთან;
10. ფედერაციული წყობა არა მხოლოდ პოლიტიკური, არამედ სოციალური სისტემაა და მის საფუძველს წარმოადგენს თავისუფალი პიროვნება და თავისუფალი საზოგადოება;
11. ფედერალიზმი პრობლემების გადაწყვეტის გზაცაა და ცხოვრების წესიც;
12. ფედერალიზმი განსხვავებულთა ერთობაა;
13. ფედერალიზმი მშვიდობის შენარჩუნების უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტია;
14. ფედერალიზმი სავსებით მიესადაგება ქართულ ცნობიერებას და მისგან გამომდინარეობს;
15. ფედერაციულად მოწყობა საქართველოს დემოკრატიულად მოწყობაა.³⁴⁶

აქ ჩვენ დეტალურად არ შევუდგებით თითოეული არგუმენტის განხილვას, ვინაიდან ვფიქრობთ, რომ ბატონი ვ. ლორთქიფანიძის მოცემული არგუმენტები ზოგჯერ ნაკლებად დამაჯერებელია და მოითხოვს უფრო სიღრმისეულ მტკიცებას. სასურველი იქნებოდა ავტორს მეტად დაესაბუთებინა თავისი შეხედულებანი, რათა ჩვენ შესაძლებლობა მოგვცემოდა უკეთესად გაგვერკვია მისი ცალკეული შეხედულების მნიშვნელობა. მაგალითად, არავითარ მსჯელობას არ ეყრდნობა და უფრო დეკლარაციული ხასიათისაა ავტორის გამონათქვამი, რომ ფედერალიზმი „პატარა ქვეყანას ხდის დიდსავით ძლიერს და დიდს პატარასავით სტაბილურს.“ ძალიან საინტერესო იქნებოდა ავტორის მიერ ამ მოსაზრების დასაბუთება საქართველოს მაგალითზე, თუმცა, სამწუხაროდ, ასეთ მსჯელობას მის ნაშრომში ვერ ვხვდებით.

³⁴⁶ იქვე, გვ. 15-33.

ასევე, მითითება ფედერალიზმის დემოკრატიულობაზე, ცენტრალიზაციასთან და დიქტატურასთან შეუთავსებლობაზე არ ეფუძნება სათანადო მსჯელობას. ჩვენ ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ ფედერალიზმისა და დემოკრატიის ურთიერთმიმართებაზე და აღვნიშნეთ, რომ ფედერაციული სახელმწიფო შეიძლება იყოს დემოკრატიულიც და არადემოკრატიულიც. არსებობს მაგალითები, როდესაც ფედერაციულ სახელმწიფოებს მართავდა სამხედრო ხუნტა და ა.შ. რაც შეეხება ცენტრალიზმისა და ფედერალიზმის შეუთავსებლობას, უნდა აღვნიშნოთ, რომ მეცნიერები ცალკე გამოჰყოფენ ცენტრალიზებული ფედერაციული სახელმწიფოს სახეს. მაგალითად, გ. ხუბუას მიხედვით, ცენტრალისტური ფედერაციული სახელმწიფოს კლასიკურ მაგალითად მიჩნეულია თანამედროვე ავსტრია და ნაწილობრივ გერმანია.³⁴⁷ ამდენად, ცენტრალიზებული ფედერაციული სახელმწიფო ისეთივე თავსებადი ცნებებია, როგორც უნიტარული დეცენტრალიზებული სახელმწიფო.

რაც შეეხება ფედერალიზმს, როგორც ეთნოკონფლიქტების გადაჭრის საუკეთესო საშუალებას, ცალსახად არც ამის თქმა შეიძლება. ჩვენ ვხედავთ ბელგიასა და კანადაში მიმდინარე მოვლენებს, სადაც ფედერალიზმმა ვერ დაძლია ეთნიკური კონფლიქტები და ამ ქვეყნებში დიდია სეპარატისტული მოძრაობის ტალღა. კიდევ ერთხელ უნდა აღვნიშნოს, რომ ფედერალიზმი არ არის პანაცეა.

დაუსაბუთებლად და ცალმხრივად გვეჩვენება ბატონი ლორთქიფანიძის მოსაზრება, რომ ფედერალიზაცია შეუქცევადი პროცესი გახდა და ყოველწლიურად იზრდება ფედერაციულად მოწყობილი სახელმწიფოების რიცხვი. აქედან გამომდინარე, ავტორი დაასკვნის, რომ უნიტარიზმი – ქვეყნის წარსულია, ფედერალიზმი – მომავალი.³⁴⁸ ჩვენთვის უცნობია ყოველწლიურად ახალი ფედერაციული სახელმწიფოს შექმნის ფაქტები. ესეც არ იყოს, ავტორის მიერ სრულიად უყურადღებოდ არის დარჩენილი საპირისპირო ტენდენცია – ფედერაციული სახელმწიფოების უნიტარიზაცია.

ავტორის ცალმხრივობა იმაშიც გამოიხატება, რომ უნიტარულ სახელმწიფოზე საუბრისას მას ხშირად მაგალითად საბჭოთა კავშირი მოჰყავს და აკეთებს შესაბამის დასკვნებს მაშინ, როდესაც არსებობს მრავალი მაღალგანვითარებული და დემოკრატიული უნიტარული სახელმწიფო, ხოლო საბჭოთა კავშირი ფორმალურად მაინც ფედერაციული იყო.

³⁴⁷ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი... თბ., 2000, გვ. 337.

³⁴⁸ ვიქტორ ლორთქიფანიძე, დასახელებული ნაშრომი. გვ. 16.

კიდევ ერთი არგუმენტი, რომლის შესახებაც საკმაოდ ვრცლად მსჯელობს ვ. ლორთქიფანიძე, არის საქართველოს ფედერალიზმის ისტორიული განპირობებულობა. ავტორი მიიჩნევს, რომ ფედერალიზმი სავსებით მიესადაგება ქართულ ცნობიერებას და მისგან გამომდინარეობს.³⁴⁹ მისი აზრით: „ძველი წელთაღრიცხვის მე-3 საუკუნიდან, ანუ ქართული სახელმწიფოს შექმნიდან, როცა საქართველოს პირველმა მეფემ ფარნავაზმა „განაწესა ერისთავნი რვანი და სპასპეტი“ საერისთაოებს, სასპასპეტოებს, მხარეებს, კუთხეებს, საათაბაგოებს და სხვა რეგიონალურ ერთეულებს მიეცათ სრული დამოუკიდებლობა (ავტონომია) შიდა საქმეების წარმართვაში, იმ პირობით, რომ ყველაფერი ზოგადსახელმწიფოებრივი მართული იქნებოდა სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან... ასეთივე ფედერაციული მოწყობა ადვილად ამოიკითხება საქართველოს უდიდესი მეფის, დავით აღმაშენებლის საკანონმდებლო ხასიათის ნაშრომში „გალობანი სინანულისანი“. აღსანიშნავია, რომ მეფე დავითი თავისი ვასალების ერთ ჯგუფს მოიხსენიებს მეფეებად. ადგილობრივ საკითხებში მათ რჩებოდათ ხელისუფლების გარკვეული, კანონით დადგენილი სფეროები, ავტონომიურ განკარგვაში.“ „ხელისუფლების სფეროების გამიჯვნის პრინციპი, – განაგრძობს ვ. ლორთქიფანიძე – წითელ ზოლად გასდევს ფეოდალური საქართველოს მოწყობის მთელ ისტორიას... მართალია საქართველოში ხშირად ჰქონდა ადგილი ერისთავების და მთავრების ბრძოლას მეფესთან და შინააშლილობას მთავრებს შორის, მაგრამ ამას არასოდეს არ ჰქონია მიზნად არც საქართველოს დაშლა, არც მისი რომელიმე მხარის სეპარატისტული განდგომა.“³⁵⁰

მსჯელობის დასასრულს, თავისი არგუმენტების გასამყარებლად ვ. ლორთქიფანიძეს მოჰყავს არჩილ ჯორჯაძის სიტყვები, რომ „მომავალი საზოგადოება ავტონომიისა და ფედერაციის საფუძველზე იქნება“ დამყარებული.³⁵¹

ბატონი ვ. ლორთქიფანიძე არ არის ერთადერთი გამონაკლისი, რომელიც საქართველოს ფედერალიზაციის არგუმენტად ისტორიულ მომენტს იშველიებს. საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეთა სხვა წარმომადგენლებიც ასევე იყენებენ მოცემულ არგუმენტს. მაგალითად, გიორგი გოგსაძის მოსაზრებით, საქართველოს ფედერალური მოწყობის ისტორია იწყება ჩვენს

³⁴⁹ იქვე, გვ. 24.

³⁵⁰ იქვე, გვ. 24-28.

³⁵¹ იქვე, გვ. 28.

წელთაღრიცხვამდე IV-III საუკუნეების მიჯნიდან, როდესაც ფარნავაზ მეფემ საქართველო დაყო 8 საერისთავოდ და მათ სათავეში ერისთავები ჩაუყენა. უფრო მეტიც, იგივე ავტორის მიხედვით, დავით აღმაშენებლის დროს (XI-XII საუკუნე ახ. წ. აღ.) საქართველო არა თუ ფედერალური, არამედ კონფედერაციულიც კი იყო. გ. გოგსაძე ეხება აგრეთვე 1918-1921 წლებში არსებულ საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკასაც და ამბობს, რომ ეს იყო პირველი უნიტარული სახელმწიფო მსოფლიოში, რომელიც დაადგა ფედერალიზაციის გზას, რაც გაფორმდა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციით, სადაც სამი ავტონომიური ერთეული გამოიყო და იქვე მიღებულ იქნა კანონი აფხაზეთის ავტონომიის შესახებ. თუმცა ავტორი აქვე დასძენს, რომ ეს იყო ძალდატანება რუსეთის, თურქეთისა თუ სხვა მხრიდან.³⁵²

ბატონ ვ. კეშელავას მიაჩნია, რომ საქართველო, ყოველ შემთხვევაში მეოცე საუკუნეში, არ იყო უნიტარული. ის, ვინც ფედერალიზმის „ბოროტებას“ ბოლშევიკებს მიაწერს და საქართველოში ავტონომიის შექმნას კომუნისტების ხრიკებით ხსნის, თვალს ხუჭავს იმაზე, რომ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციაში აფხაზეთს მიენიჭა ავტონომიის სტატუსი, – ამბობს ავტორი.³⁵³

უპირველეს ყოვლისა, ორიოდ სიტყვით გვინდა შევეხოთ არჩილ ჯორჯაძისა და მიხაკო წერეთლის შეხედულებებს ფედერალიზმთან დაკავშირებით, რომლებსაც ხშირად არგუმენტად იშველიებენ საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეები.

არჩილ ჯორჯაძის საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრედ მოხსენიება მცდარ მიდგომად მიგვაჩნია, ვინაიდან ა. ჯორჯაძე, როგორც საერთოდ სოციალ-ფედერალისტური პარტია, მოითხოვდა არა საქართველოს ფედერალიზაციას, არამედ საქართველოსთვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭებას და მის გაერთიანებას რუსეთთან ფედერაციულ კავშირში.

1903 წელს 1 მაისს პარიზში გამოვიდა ახალი ქართული რევოლუციური გაზეთი „საქართველო“, რომლის გამოცემაც პარტიის კომიტეტის მიერ დაევაღათ არჩილ ჯორჯაძეს და გიორგი დეკანოზიშვილს.³⁵⁴ დ. შველიძე აღნიშნავს, რომ საქართველოს ავტონომია „საქართველოსტებს“ უპირველესად ეროვნულ-ტერიტორიულ ავტონომიად ესახებოდათ. „საქართველომ“

³⁵² საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000. გ. გოგსაძის მოხსენება. გვ. 84.

³⁵³ იქვე, ვ. კეშელავას მოხსენება. გვ. 21.

³⁵⁴ დიმიტრი შველიძე, პოლიტიკური პარტიების წარმოშობა საქართველოში. ნაკვეთი I. ფედერალისტები. „არსი“. თბილისი, 1993. გვ. 102.

ფედერაციული წყობილება მრავალეროვანი სახელმწიფოს (კავკასიის და რუსეთის – გ.გ.) მოწყობის ერთადერთ მისაღებ ფორმად აღიარა. გაზეთმა მომავალი საქართველო პოლიტიკურ ადმინისტრაციული ტრიალის ფარგლებში წარმოიდგინა – საქართველოს ავტონომია, კავკასიის ფედერაცია და რუსეთის დიდი კონფედერაცია, რასაც საფუძვლად ედო დიდი ქართველი სამოციანელების პოლიტიკური ნააზრევი. ქართველი თერგდალეულები დაუღალავად ეწეოდნენ რუსეთის იმპერიის ფედერაციულ საფუძველზე გარდაქმნისა და საქართველოს ავტონომიური სახელმწიფოს მოწყობის იდეის პროპაგანდას.³⁵⁵

კიდევ ერთხელ გვინდა ხაზი გავუსვათ, რომ ქართველი ფედერალისტები ფედერალიზმის მომხრეები იყვნენ, მაგრამ ამგვარი ფორმა მათთვის საქართველოს გარესახელმწიფოებრივი მოწყობის საშუალებას წარმოადგენდა. „ფედერალისტები საერთოდ არ განიხილავდნენ საქართველოს შიდა-სახელმწიფოებრივი მოწყობის პრობლემას, რაც მხოლოდ იმას მეტყველებს, რომ ფედერალური სისტემა მათ საქართველოსათვის მიუღებლად მიაჩნდათ.“³⁵⁶ ამის ნათელი მაგალითია ისიც, რომ ცნობილი ქართველი სოციალისტ-ფედერალისტი, პირველი სახელმწიფო სათათბიროს ყოფილი დეპუტატი იოსებ ბარათაშვილი, 1919 წელს საკონსტიტუციო კომისიის სხდომაზე აცხადებდა: „მე დღეს მხარს ვუჭერ უნიტარულ სახელმწიფოს, თუმცა ფედერალისტი ვარ“. მისი აზრით, ფედერაციული მოწყობა შეუფერებელი იყო საქართველოსათვის „ტერიტორიის რაოდენობის“, „ისტორიულ-კულტურული ტრადიციის“, ეკონომიკური და პოლიტიკური მდგომარეობისა“ და სხვა გარემოებების გამო.³⁵⁷

ა. ჯორჯაძე, ისევე როგორც სოციალისტ-ფედერალისტები, აღიარებდა ფედერალიზმს, როგორც ერთა კავშირის საშუალებას. „ჩვენ ვაღიარებთ ავტონომიურ ერთა ფედერაციას“, – ამბობდა იგი.³⁵⁸ ჩვენთვის უცნობია ისეთი დოკუმენტური მასალა, რომლითაც შეიძლება დასტურდებოდეს, რომ ა. ჯორჯაძე მომხრე იყო საქართველოს ფედერალიზაციისა. ამდენად, საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეთა შორის ა. ჯორჯაძის დასახელება, ვფიქრობთ, საფუძველს არის მოკლებული.

³⁵⁵ იქვე, გვ. 107-108.

³⁵⁶ დიმიტრი შველიძე, ქართული პოლიტიკური აზრი უნიტარიზმისა და ფედერალიზმის შესახებ. საქართველოს სახელმწიფო – უნიტარული თუ ფედერაციული. სამეცნიერო კონფერენციის მასალები. „ბათუმის უნივერსიტეტი“, ბათუმი, 2005. გვ. 19-24.

³⁵⁷ იქვე, გვ. 24.

³⁵⁸ გივი ლობჯანიძე, ნარკვევები არჩილ ჯორჯაძის მსოფლმხედველობრივ-სამართლებრივი ნააზრევიდან. სადისერტაციო მაცნე. თსუ, თბილისი, 1993. გვ. 36.

რაც შეეხება მიხაკო წერეთელს, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ იგი თავისი მსოფლმხედველობით ანარქისტი იყო.

ანარქიზმის მამამთავარი – პრუდონი წინააღმდეგი იყო დემოკრატიის და მისი ინსტიტუტების. გ. თოიძე მე-19 საუკუნის ბოლოს წერდა, რომ „არ დარჩა არც ერთი დემოკრატიული ჰაზრი, რომ ამას არ ეგმო და არ ემხილებინა. 1857 წელს პრუდონმა თავის თავი დაუძინებელ მტრათ აღიარა დემოკრატების, რადგანაც ამან ეს დემოკრატები დაინახა მართალ პროგრესსა წინააღმდეგ.“³⁵⁹ პრუდონი ასევე წინააღმდეგი იყო თავისუფალი ვაჭრობისა და ამტკიცებდა, რომ „თავისუფალი ვაჭრობა არის ეკონომიკური სიმტყუნეო.“³⁶⁰ პრუდონმა ბრძოლა გამოუცხადა კერძო საკუთრებას და მას ქურდობას უწოდებდა.³⁶¹ ასეთი სოციალური საკითხების რადიკალური გადაწყვეტა მოითხოვდა სახელმწიფოსა და ხელისუფლებასთან დამოკიდებულების გარკვევას და მის მოდერნიზაციასაც. ამიტომ ნაცვლად ცენტრალიზებული სახელმწიფოსი, რომელიც ანარქისტებისათვის ბოროტების სათავეს წარმოადგენს, პრუდონმა წამოაყენა „ფედერალიზმის პრინციპი“, რომელიც გადაიზრდებოდა ანარქიაში ანუ სახელმწიფოს გაქრობაში. პრუდონისათვის ფედერალიზმი წარმოადგენდა გარდამავალ ეტაპს, რომელიც საზოგადოებას მიიყვანდა სახელმწიფოს ლიკვიდაციამდე და სრულ ანარქიამდე.³⁶²

ე. კოდუა აღნიშნავს, რომ მ. წერეთლისთვის მთავარი იყო ანარქიზმის იდეების დაკავშირება ეროვნულ ყოფასთან.³⁶³ ამდენად გასაკვირი არ არის მიხაკო წერეთლის პოზიცია ფედერალიზმთან დაკავშირებით. ვფიქრობთ, რომ მ. წერეთლის საქართველოს ფედერალიზმისადმი ინტერესს ეს ორი ფაქტორი განაპირობებდა. ერთი მხრივ, ანარქისტული იდეები, სახელმწიფოს, როგორც ბოროტებად წარმოსახვა და საზოგადოების ფედერალურ და სახელშეკრულებო საწყისებზე გადაყვანა, რასაც ასაზრდოვებდა იმდროინდელი ქართული ყოფა: იმ დროისათვის³⁶⁴ საქართველოს წართმეული ჰქონდა სახელმწიფოებრიობა, ქვეყანა უკიდურესად ცენტრალიზებული იყო და

³⁵⁹ გიგო თოიძე, უცხოეთის მწერლები. პრუდონი. ე. ხელადის სტამბა. თბილისი. 1880. გვ. 51.

³⁶⁰ იქვე, გვ. 59.

³⁶¹ Шубин А.В., П.Ж. Прудон – бросивший вызов собственности.

<http://bakunista.nadir.org/priamuhino/files/2005shubin.doc>

³⁶² იქვე, <http://bakunista.nadir.org/priamuhino/files/2005shubin.doc>

³⁶³ ე. კოდუა, მიხაკო წერეთელი და მისი ნაშრომი „ერი და კაცობრიობა“. მ. წერეთელი, ერი და კაცობრიობა, თსუ, თბილისი, 1990, გვ. 5.

³⁶⁴ მ. წერეთლის სტატია „ფედერალური საქართველო“ გამოქვეყნდა 1930 წელს ჟურნალში „თეთრი გიორგი“. (გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 241)

მძინვარება საბჭოთა ტერორი. შესაბამისად, დეცენტრალიზაცია მნიშვნელოვანი შვება იქნებოდა ქართველი ხალხისათვის.³⁶⁵

ამდენად, ვფიქრობთ, არჩილ ჯორჯაძისა და მიხაკო წერეთლის დამოწმება განსხვავებული მიზეზების გამო არგუმენტად ვერ გამოადგებათ საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეებს.

ახლა, რაც შეეხება საქართველოს ფედერალიზმის ისტორიულ განპირობებულობას.

აღნიშნულ არგუმენტთან დაკავშირებით დავესხებით ცნობილ ქართველ ისტორიკოსს, აკადემიკოს მარიამ ლორთქიფანიძეს, რომელიც ამბობს, რომ ფარნავაზის დროს შექმნილი საერისთავოები ადმინისტრაციული ერთეულები, ხოლო ერისთავები მეფის მოხელეები იყვნენ. ერისთავები ყოველთვის, საქართველოს ისტორიის ყოველ ეტაპზე, მოყოლებული ფარნავაზიდან, ყოველთვის იურიდიულად მეფის მოხელეები იყვნენ და ისინი როგორც მეფის მოხელეები ისე განაგებდნენ თავის საერისთავო ქვეყნებს.³⁶⁶

ერისთავებზე, როგორც მეფის მოხელეებზე ამახვილებს ყურადღებას ისტორიკოსი დიმიტრი შველიძეც, რომელიც ფარნავაზ მეფის რეფორმის საქართველოს ფედერალიზაციად წარმოსახვას სრულ გაუგებრობას ან მიზანმიმართულ ტენდენციურობას უწოდებს.³⁶⁷

ისტორიული წყაროებით არ დასტურდება, რომ ფარნავაზ მეფის მიერ განწესებულ საერისთავოებსა და სასპასპეტოს გააჩნდათ ავტონომია შიდა საქმეების წარმართვაში, იმ პირობით, რომ ყველაფერი ზოგადსახელმწიფოებრივი მართული იქნებოდა სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან. „ქართლის ცხოვრება“ მსგავს ცნობებს არ შეიცავს. უფრო მეტიც, იქ, სადაც საუბარია ფარნავაზის მიერ ერისთავებისა და სპასპეტის განწესებაზე, „ქართლის ცხოვრებაში“ ნათქვამია: „ესრეთ განაწესა ესე ყოველი ფარნავაზმა, მსგავსად სამეფოსა სპარსთასა.“³⁶⁸ მაშასადამე, ფარნავაზს ქვეყანა განუწესებია სპარსეთის სამეფოს მსგავსად. ვფიქრობთ, აქ კომენტარი ზედმეტია, ვინაიდან სპარსეთის სამეფო ე.წ. ადმოსავლური ტიპის

³⁶⁵ საინტერესოა, რომ მიხაკო წერეთელი საქართველოს ფედერალიზაციის საკითხს ეხება მხოლოდ საქართველოს გასაბჭოების შემდეგ. უცნობია მ. წერეთლის რაიმე ნაშრომი ან სტატია ამ თემაზე საქართველოს გასაბჭოებამდე, რაც, ვფიქრობთ, ადასტურებს ჩვენი არგუმენტაციის სისწორეს.

³⁶⁶ საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000, მ. ლორთქიფანიძის მოხსენება. გვ. 38.

³⁶⁷ დიმიტრი შველიძე, ქართული პოლიტიკური აზრი უნიტარიზმისა და ფედერალიზმის შესახებ. საქართველოს სახელმწიფო – უნიტარული თუ ფედერაციული. სამეცნიერო კონფერენციის მასალები. „ბათუმის უნივერსიტეტი“, ბათუმი, 2005. გვ. 19.

³⁶⁸ ქართლის ცხოვრება, ტომი I. მ. სანაძის და ნ. შოშიაშვილის გამოცემა. თბილისი, 1994, 16.

დესპოტია იყო. როგორც ჩერნილოვსკი ამბობს, როცა აღმოსავლეთის დესპოტიაზე ლაპარაკობენ, მხედველობაში აქვთ სახელმწიფო ხელისუფლების ისეთი ფორმა და მასთან ერთად ისეთი პოლიტიკური რეჟიმი, როცა სახელმწიფოს მეთაური სრულად ფლობს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, არავინ არ აკონტროლებს და არც აგებს პასუხს. ნიშნავს და ხსნის მოხელეებს, აცხადებს ომს და დებს ზავს, ახორციელებს არმიის უმაღლესი სარდლის, უმაღლესი მოსამართლის ფუნქციებს, როგორც კანონის მოთხოვნით, ასევე თვითნებურად.³⁶⁹ ცხადია, რომ ასეთი ტიპის სახელმწიფოში ყოველგვარ ავტონომიურობასა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნაზე საუბარი ზედმეტია.

ჩვენ ასევე ვერ დავეთანხმებით მოსაზრებებს, რომელთა მიზანიც შუასაუკუნეების საქართველოს ფედერაციულად წარმოსახვას ემსახურება. როგორც პროფესორი გიორგი მჭედლიძე აღნიშნავს, ასეთი მტკიცება სინამდვილეს არ შეესაბამება. მისი არგუმენტირებული დასკვნის თანახმად, ფეოდალურ ხანაში (არც სხვა დროს) ქართული სახელმწიფოები ფედერალურად მოწყობილი არასოდეს ყოფილა.³⁷⁰ ფაქტობრივად იგივეს ამბობს პროფესორი დიმიტრი შველიძეც, რომლის აზრით, საქართველო წარმოქმნიდან გაუქმებამდე უნიტარული ქვეყანა იყო.³⁷¹

ჩვენი მხრივ გვინდა აღვნიშნოთ, რომ მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით იმდენად აუცილებელი არ არის ისტორიის ცოდნა, რამდენადაც ფედერალიზმის ამოსავალ დებულებებსა და პრინციპებზე ელემენტარული წარმოდგენის არსებობა, რომელთაგან ერთ-ერთი მთავარია კომპეტენციების გამიჯვნის პრინციპი ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტს შორის, თან ისე, რომ ფედერაციის სუბიექტს გააჩნდეს განსაკუთრებული კომპეტენციები ანუ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება. მაშასადამე, ის ვინც საქართველოს ფედერალიზაციის არგუმენტად ისტორიას იშველიებს, უნდა დაასაბუთოს, რომ მეფესა და საერისთავოს შორის გამიჯნული იყო კომპეტენციები ზემოაღნიშნული პრინციპების დაცვით. ეს კი შეუძლებელია, ვინაიდან მსგავსი რამ არ არსებობდა. პირიქით, როგორც დიდი ივანე

³⁶⁹ ზ. მ. ჩერნილოვსკი, სახელმწიფოსა და სამართლის მსოფლიო ისტორია, მე-2 გადამუშავებული და შევსებული გამოცემა, ტომი I. თსუ, თბილისი, 1992. გვ. 27.

³⁷⁰ დაწვრილებით იხ. გიორგი მჭედლიძე, ფედერალური წყობის შესახებ შუა საუკუნეების საქართველოში. საქართველოს სახელმწიფო – უნიტარული თუ ფედერაციული. სამეცნიერო კონფერენციის მასალები. „ბათუმის უნივერსიტეტი“, ბათუმი, 2005. გვ. 25-32.

³⁷¹ დიმიტრი შველიძე, ქართული პოლიტიკური აზრი უნიტარიზმისა და ფედერალიზმის შესახებ. საქართველოს სახელმწიფო – უნიტარული თუ ფედერაციული. სამეცნიერო კონფერენციის მასალები. „ბათუმის უნივერსიტეტი“, ბათუმი, 2005. გვ. 21.

ჯავახიშვილი აღნიშნავს, დავით აღმაშენებლის დროიდან მოყოლებული თამარის სიკვდილამდე, ე.ი. ჩვენი სამშობლოს ერთობისა და ძლიერების უმწვერვალეს ხანაში, საქართველოს თვითეულ „სამეფოში“ ცალ-ცალკე განაგებდნენ ხოლმე საქმეებს და არა ერთად, ე.ი. მართვა-გამგეობა საუწყებო პრინციპზე კი არ იყო დამყარებული, არამედ სათემო პრინციპზე. მეფე ერთ „სამეფოდან“ მეორე „სამეფოში“, ანუ ახლომახლო ადგილას გადადიოდა ხოლმე და ყველა საქმეებს ადგილობრივ ისმენდა და განაგებდა ხოლმე. მაგალითად, დავით აღმაშენებელი „ჩავიდა აფხაზეთს ბიჭვინტამდე და განაგნა საქმენი მანდაურნი“, შემდეგ მეფე სთველთა „გარდავიდა გეგუთს... განაგო მანდაური ყოველი“. როცა დავით აღმაშენებელმა ახლად დაპყრობილ შირვანის საქმეების მოწესრიგებისაგან მოიციალა, იგი „მოვიდა ქართლად და განაგო ყოველი საქმე ქართლისა, სომხითისა.“³⁷² ასევე ხდებოდა თამარის დროსაც. „მეფე თითონ მიდიოდა და ადგილობრივ არჩევდა ხოლმე საქმეებს“.³⁷³ აქედან ნათლად ჩანს, რომ ყოველგვარ უფლებამოსილებათა გამიჯვნაზე ლაპარაკი ზედმეტია და, როდესაც მოიცვლიდა, თავად მეფე განაგებდა ადგილობრივ საქმეებს. ნიშანდობლივია, რომ ივ. ჯავახიშვილი საქართველოს მხარეებს სამეფოებად ბრჭყალებში მოიხსენიებს.

გარდა აღნიშნულისა, ისტორიიდან ჩვენთვის ცნობილია არაერთი შემთხვევა, როდესაც საქართველოს მეფეს გაუუქმებია ცალკეული საერისთავო თუ სამთავრო, რაც ასევე არ შეესაბამება ფედერალიზმის პრინციპებს.

აქ უნდა დავეთანხმოთ საქართველოს ფედერალიზაციის ისეთ აღიარებულ მომხრეს, როგორც გ. სიხარულიძეა, რომ საზოგადოდ, ფედერალიზმზე ლაპარაკი ადრეულ სტადიებზე გამართლებული არ არის. ფედერალიზმი გაცილებით გვიანდელი ეპოქის პროდუქტია...³⁷⁴

იმის მტკიცება, რომ თუნდაც შუა საუკუნეებში საქართველო ფედერალური იყო მეცნიერების თავდაყირა დაყენების ტოლფასია, ვინაიდან არავინ კამათობს, რომ მსოფლიოში პირველი ფედერაციული სახელმწიფო ამერიკის შეერთებული შტატები იყო (XVIII საუკუნის ბოლო), ხოლო ევროპის კონტინენტზე – შვეიცარიის კონფედერაცია (XIX საუკუნის პირველი ნახევარი).³⁷⁵ თავისთავად მეცნიერებისათვის ახალი იდეები და აღმოჩენები

³⁷² ივანე ჯავახიშვილი, საქართველოს მეფე და მისი უფლების ისტორია, ტფილისი, 1905. გვ. 13.

³⁷³ იქვე, გვ. 14.

³⁷⁴ გ. სიხარულიძე, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 43.

³⁷⁵ იხ., მაგალითად, გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., თბილისი, 2000, გვ. 189 და 297.

დადებითი მოვლენაა, თუ მათში არის ჭეშმარიტების მარცვალი, რასაც ვერ ვხედავთ ზემოაღნიშნულ მოსაზრებაში.

რაც შეეხება 1918-1921 წლების საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკას, ესეც არგუმენტად ვერ გამოდგება, ვინაიდან იგი ფედერალური არ ყოფილა. სახელმწიფოში რამდენიმე ავტონომიის არსებობა არ ნიშნავს, რომ იგი ფედერაციულია.³⁷⁶ მრავალი თანამედროვე უნიტარული სახელმწიფოს დასახელება შეიძლება, რომელშიც არსებობენ ავტონომიები, მაგალითად, საფრანგეთი, დანია, ფინეთი, დიდი ბრიტანეთი და სხვა.

ესეც რომ არ იყოს, არ შეიძლება ისტორიის მიხედვით ვიმსჯელოთ ქვეყნის სამომავლო ტერიტორიულ მოწყობაზე აბსოლუტურად განსხვავებული რეალობებიდან გამომდინარე. მცდარად მიგვაჩნია ვეცადოთ მე-20 საუკუნის დასაწყისში არსებული მდგომარეობა მოვარგოთ 21-ე საუკუნის სახელმწიფოს, მით უმეტეს, თუ ვაღიარებთ, რომ მაშინდელი სახელმწიფოებრივი მოწყობა გარკვეულწილად გარე ძალების მიერ იყო თავსმოხვეული.

საინტერესოა ერთი მომენტი, რასაც საგანგებოდ აღნიშნავს ზემოთ უკვე ციტირებული ვ. კეშელავა. იგი ამბობს, რომ ფედერალიზმის მოწინააღმდეგეები თავიანთი პოზიციის გასამყარებლად, ხშირად მიმართავენ ისტორიას; ხაზს უსვამენ იმ გარემოებას, რომ საქართველო ჩამოყალიბდა როგორც უნიტარული სახელმწიფო... ძნელია არ მოექცე ისტორიული ფაქტების ტყვეობაში და ქვეყნის მოწყობის საქმეში არგუმენტად გამოიყენო მხოლოდ წარსულის მაგალითი. ცუდად დავამთავრებთ, თუ წინსვლის დროს გამუდმებით უკან დავიწყებთ ყურებას.³⁷⁷ აღნიშნული კარგად მეტყველებს იმაზე, რომ საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეებს აბსოლუტურად განსხვავებული, მათ შორის, წინააღმდეგობრივი არგუმენტები გააჩნიათ. თუ ერთი ნაწილისთვის ამოსავალი საქართველოს ისტორიაა და იქ ეძებენ საქართველოს ფედერალიზაციის მაგალითებს, მეორე ნაწილისთვის პირიქით, – დროა ისტორიულად უნიტარული საქართველო გადავიდეს ფედერალურ რეალსებზე.

³⁷⁶ მსგავს შეცდომას ხშირად უშვებენ, მათ შორის პოლიტიკოსები და მეცნიერები.

³⁷⁷ საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000. ვ. კეშელავას მოხსენება. გვ. 21-22.

§3. ფედერალიზმის შედეგები ქართულ რეალობაში

მეცნიერები მიუთითებენ ზოგადად ფედერალიზმის დადებით მხარეებზე, თუმცა ისიც აღინიშნება, რომ მას ასევე გააჩნია მრავალი „უკუჩვენება“. ბატონი გ. ხუბუა დადებითთან ერთად ყურადღებას ამახვილებს ფედერალიზმის უარყოფით მომენტებზეც. მოცემულ პარაგრაფში გვინდა სწორედ აღნიშნული (დადებითი და უარყოფითი) ასპექტების გათვალისწინებით ვიმსჯელოთ საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივებზე, იმ შედეგებზე, თუ, სავარაუდოდ, როგორ აისახება საქართველოს ფედერაციული წყობა ქვეყნის მომავალზე.

ასპექტი 1. ადგილობრივი პრობლემატიკა

ფედერაციული სახელმწიფოს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი უპირატესობა, რაზეც ფედერალიზმის მკვლევარები მიუთითებენ არის ის, რომ ფედერაციული სახელმწიფო ხელს უწყობს საქმიან, ადგილობრივ მოთხოვნებზე ორიენტირებული გადაწყვეტილებების მიღებას. ფედერალური წესრიგის პირობებში მოქალაქეებს აქვთ პოლიტიკურ პროცესში აქტიური მონაწილეობის მეტი შესაძლებლობა. ადგილობრივი პრობლემატიკა მათთვის უფრო ახლობელი და ნაცნობია, ვიდრე ცენტრალურ დონეზე გადასაწყვეტი საკითხები. ფედერალიზმი ხელს უწყობს პოლიტიკური სისტემის დემოკრატიული საფუძვლების ფორმირებას. მართვის ფედერალური სისტემის დროს სახელმწიფო ხელისუფლება, ასე ვთქვათ, გეოგრაფიულად უახლოვდება ხალხს. ფედერაციულ სახელმწიფოში უფრო ნაკლებად დგას პოლიტიკური ხელისუფლების ანონიმურობის პრობლემა, ხოლო ინდივიდს საშუალება აქვს მიიღოს შეგნებული მონაწილეობა პოლიტიკურ პროცესში. ფედერალიზმი ხელს უწყობს სახელმწიფო საქმიანობის სფეროების ოპტიმალურ დანაწილებას, აგრეთვე, ქმნის დამატებით შესაძლებლობებს ხელისუფლების მიმართ დემოკრატიული კონტროლის განხორციელებისთვის.³⁷⁸

ზემოაღნიშნულ მოსაზრებებში რამდენიმე მომენტი უნდა გამოიყოს. პირველი ეს არის „ადგილობრივი პრობლემატიკა“. დავსვათ კითხვა, რას ნიშნავს „ადგილობრივი პრობლემატიკა“?

საქართველოს საერთო ფართობი შეადგენს 69711,8 კმ²-ს, ხოლო მოსახლეობის საერთო რაოდენობა საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის

³⁷⁸ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი..., თბილისი, 2000, გვ. 34.

პირველი საყოველთაო ეროვნული აღწერის მიხედვით, – 4 371 535 ადამიანს. ფართობის მიხედვით, საქართველოს ყველაზე დიდი მხარე არის კახეთი (11310,9 კმ²-ს³⁷⁹), ხოლო მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით პირველ ადგილზეა იმერეთი (699 666 ადამიანი).³⁸⁰ პარალელი რომ გავავლოთ, მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მოსახლეობა არის 82,244 მილიონი, ხოლო ფართობი – 357,027 კმ².³⁸¹ გერ-ის ერთ-ერთი მიწის – ბავარიის ფართობი შეადგენს 70547 კმ²-ს, ხოლო მოსახლეობა 12 მილიონს.³⁸² მაშასადამე, ბავარია ფართობით თითქმის საქართველოს ტოლია, ხოლო მოსახლეობის რაოდენობით თითქმის სამჯერ აღემატება მას. და თუ ითვლება, რომ საქართველოზე დიდი, 12 მილიონიანი ბავარიის ხელისუფლებისთვის ახლობელი და ნაცნობია ადგილობრივი პრობლემატიკა, რატომ ვერ იქნება ასეთი პრობლემატიკა ახლობელი და ნაცნობი 4,5 მილიონიანი საქართველოს ხელისუფლებისთვის. ვფიქრობთ, ასეთი პატარა ქვეყნისთვის „ახლობელი“ და „შორეული“ პრობლემა ნაკლებად არსებობს.

საკითხი შეიძლება სხვაგვარადაც დაისვას. ადგილობრივი პრობლემატიკა კიდევ უფრო ახლობელი და ნაცნობია მუნიციპალიტეტის დონეზე (ფედერაციის სუბიექტის დონესთან შედარებით). აქედან გამომდინარე, ვფიქრობთ, რომ უფრო მიზანშეწონილი იქნებოდა საქართველოს შემთხვევაში სწორედ მუნიციპალიტეტებს მიეცეთ მეტი უფლებამოსილება, გაეზარდოთ დაფინანსება და თვითმმართველობის ფარგლები. ასეთ შემთხვევაში უფრო ოპერატიულად მოხდება ნებისმიერი ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემის გადაწყვეტა, ხოლო თუ საკითხი სცდება მუნიციპალიტეტის ფარგლებს, მას ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლება გადაწყვეტს.

რაც შეეხება „ხელისუფლების ხალხთან მიახლოებას“, ვფიქრობთ, რეალური თვითმმართველობის არსებობით ხელისუფლება უფრო მეტად „მიუახლოვდება“ ხალხს, ვიდრე კიდევ ერთი შუალედური დამატებითი რგოლის შემოღებით. ალბათ, საკამათო არ უნდა იყოს, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე (მუნიციპალიტეტზე) უფრო ახლოს ფედერაციის სუბიექტის – შტატის ხელისუფლება ხალხთან ვერ იქნება ვერც

³⁷⁹ საქართველო. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2002. გვ.8-9.

³⁸⁰ საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი საყოველთაო ეროვნული აღწერის ძირითადი შედეგები. სტატისტიკური კრებული. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2004. გვ.13-21.

³⁸¹ Landkarte Deutschland: Landkarten und Stadtpläne. <http://www.weltkarte.com/europa/deutschlandkarten.htm>

³⁸² Fläche und Bevölkerung in Bayern 1995. <http://www.infofarm.de/unterricht/strukturby.htm>

გეოგრაფიულად და ვერც პოლიტიკურად და შეიძლება იქცეს დამატებით ბიუროკრატიულ სტრუქტურადაც კი, რასაც ექნება უარყოფითი ეფექტი.

ასპექტი 2. პოლიცენტრიზმი

ფედერალიზმისათვის დამახასიათებელია პოლიცენტრიზმი და მიჩნეულია, რომ ეს ხელს უწყობს პოლიტიკური პროცესების განვითარების თანაბრობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. ასევე უპირატესობად არის მიჩნეული ის, რომ, ვინაიდან ფედერაციულ სახელმწიფოში არსებული პოლიტიკური ცენტრები, როგორც წესი, არ წარმოადგენენ ერთიან პოლიტიკურ ძალას, განსხვავებული პოლიტიკური იდეოლოგიისა და ორიენტაციის მქონე ძალები იძულებული არიან ურთიერთშორის წარმართონ კონსტრუქციული დიალოგი, პატივი სცენ ერთმანეთის აზრებსა და პოზიციებს. ეს კი აყალიბებს პოლიტიკური დიალოგის კულტურას.³⁸³

პოლიცენტრიზმის ასეთ პოზიტიურ მომენტს საქართველოს პირობებში შეიძლება მნიშვნელოვანი ნეგატიური ასპექტები ახლდეს. ჩვენ ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, რომ შესაძლებელია ფედერალიზმმა უფრო განამტკიცოს ბიუროკრატიული ელემენტები სახელმწიფო მართვაში, შექმნას მთელი რიგი პრობლემები ფედერაციის სუბიექტის დონეზე წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ინსტიტუტების საქმიანობის თვალსაზრისით.³⁸⁴ ვფიქრობთ, საქართველოში, რომელიც არც თუ დიდი ხნის წინ საბჭოთა კავშირის უადრესად ბიუროკრატიზებული (ამ სიტყვის ყველაზე ცუდი გაგებით) სისტემის ნაწილს წარმოადგენდა, მოვლენათა ამგვარი განვითარება უფრო სავარაუდოა. ასეთ შემთხვევაში კი კიდევ უფრო გართულდება პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი, რაც ისედაც არის ფედერალიზმის ერთ-ერთი ნაკლი, ვინაიდან ხშირი პოლიტიკური დიალოგის აუცილებლობა ართულებს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს. როგორც ბატონი გ. ხუბუა ამბობს, მთლიანად კონსენსუსზე ორიენტირებული მართვის ფედერალური სისტემის პირობებში ფედერაციისა და მისი სუბიექტების პარლამენტებმა, მთავრობებმა და ადმინისტრაციებმა უნდა გაითვალისწინონ ერთმანეთის ინტერესები და აწარმოონ ხანგრძლივი მოლაპარაკება, რათა საბოლოოდ ურთიერთხელსაყრელ კომპრომისამდე მივიდნენ. გადაწყვეტილებათა მიღების აღნიშნული პროცედურის გათვალისწინებით,

³⁸³ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი... თბილისი, 2000, გვ. 51.

³⁸⁴ გ. ხუბუა. ფედერირებული საქართველო? საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები: PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, რედ. ვ. კეშელავა და ვ. ლორთქიფანიძე, თბილისი, 2000. გვ. 132-153.

ხელისუფლებათა განსხვავებული დონეები უფრო მეტად ორიენტირებულია პოლიტიკურ კომპრომისებზე და ნაკლებად ითვალისწინებს მართვის წმინდა რაციონალურ, ტექნოკრატიულ მოთხოვნებს.³⁸⁵

საქართველოსთვის, რომელიც განსაკუთრებით თანამედროვე ეტაპზე უდიდესი საფრთხეების წინაშე დგას, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების დროულად არმიღება, შესაძლოა, ფატალურიც კი აღმოჩნდეს, მით უმეტეს, თუ ეს გადაწყვეტილებები ორიენტირებული იქნება ქვეყნის შიგნით სხვადასხვა პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის არსებულ პოლიტიკურ კომპრომისებზე და ნაკლებად იქნება გათვალისწინებული მართვის რაციონალური მოთხოვნები. პლურალური ორგანო, სადაც მუდმივად ხდება პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის დიალოგის წარმოება და გარკვეული პოლიტიკური კომპრომისების მიღწევა საქართველოში არსებობს პარლამენტის სახით და ამისათვის ფედერალიზმით გაჩენილი დამატებითი პოლიტიკური ცენტრების არსებობა მიზანშეწონილად არ მიგვაჩნია.

გარდა ამისა, მაშინ, როდესაც საქართველოში მიმდინარეობს სამართლებრივი და სტრუქტურული რეფორმები, რომლის ერთ-ერთი მიზანიც არის ბიუროკრატიული აპარატის შემცირება, ინდივიდის სახელმწიფოსთან ურთიერთობის პროცედურების გამარტივება, ფედერაციის სუბიექტის ხელისუფლებების სახით ბიუროკრატიული აპარატის კიდევ ერთი დიდი რგოლის დამატება კონტექსტიდან იქნება ამოვარდნილი და შეაფერხებს რეფორმებს. აქვე გასათვალისწინებელია თანამედროვე ცივილიზებულ მსოფლიოში მიმდინარე მოძრაობა დევიზით – „მცირე ხელისუფლება“, რომლის მიზანიც არის ბიუროკრატიული აპარატის აუცილებელ მინიმუმამდე შემცირება.

ასპექტი 3. ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტა

ცნობილია, რომ ფედერაციულ სახელმწიფოში მეტად მწვავედ დგას ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის კონტროლის პრობლემა,³⁸⁶ რაც ვფიქრობთ განსაკუთრებული სიმწვავეით დადგება საქართველოს ფედერალიზაციის შემთხვევაში. ამისათვის საკმარისია გავიხსენოთ 2004 წლის მაისამდე საქართველოში არსებული მდგომარეობა, როდესაც საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება საერთოდ ვერ აკონტროლებდა აჭარის

³⁸⁵ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი... თბილისი, 2000, გვ. 53.

³⁸⁶ Bothe, M., Föderalismus- ein Konzept im geschichtlichen Wandel, in: Stuby, G. (Hrsg.), Föderalismus und Demokratie, Baden-Baden, 1992, S. 27. წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი... თბილისი, 2000, გვ. 53.

ავტონომიური რესპუბლიკის ხელმძღვანელობას. საქმე იქამდეც კი იყო მისული, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელმძღვანელობა იღებდა ნორმატიულ აქტებს, რომელიც პირდაპირ ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციას და სხვა კანონებს. მაგალითისთვის გამოდგება აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში საკონსტიტუციო სასამართლოს შექმნა, რაც პირდაპირ ეწინააღმდეგებოდა, როგორც საქართველოს კონსტიტუციას, ისე ორგანულ კანონს „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“. ამასთანავე ერთად, აჭარის ავტონომიაში არსებული სამხედრო სტრუქტურები არ ექვემდებარებოდნენ ქვეყნის უმაღლეს მთავარსარდალს და, ფაქტობრივად, ასლან აბაშიძის გამგებლობაში იმყოფებოდნენ, რაც კარგად გამოჩნდა 2004 წლის აპრილ-მაისში.

აჭარის მაგალითიდან კარგად ჩანს რამდენად უარყოფითად მოქმედებს გარე ფაქტორი უნიტარული სახელმწიფოს შემთხვევაში და მაშინ რაღა იქნება ფედერალიზმის შემთხვევაში?

თუ ჩვენი ქვეყნის უახლესი წარსულის ზემოაღნიშნულ მაგალითებთან ერთად გავითვალისწინებთ საქართველოს წინაშე არსებულ საფრთხეებსაც, რუსეთის სახით მტრულად განწყობილი მეზობლის არსებობას, არის დიდი ალბათობა იმისა, რომ ფედერაციის სუბიექტების ხელისუფლებათა სახით ქვეყანა მიიღებს რამდენიმე უკონტროლო ხელისუფლებას და, შესაბამისად, რამდენიმე დაძაბულობის კერას. არსებობს ალბათობა, რომ ასეთი დაძაბულობის კერები შეიქმნას საქართველოს იმ მხარეებში, სადაც ეთნიკურად ქართველი მოსახლეობა უმცირესობას წარმოადგენს. მაგალითად, სამცხე-ჯავახეთში მცხოვრები 207598 ადამიანიდან ქართველები შეადგენენ 89995-ს და, შესაბამისად, 43,35 %-ს მაშინ, როდესაც ეთნიკურად სომეხი მოსახლეობა 113347 ადამიანით უმრავლესობას წარმოადგენს (54,59 %).³⁸⁷³⁸⁸ ქვემო ქართლის მხარეშიც ეთნიკური ქართველები (222450 ადამიანი) შეადგენენ ამ მხარის მოსახლეობის (497530 ადამიანი) 44,71 %-ს.³⁸⁹

საქართველოს ფედერალიზაციის შემთხვევაში სწორედ დეზინტეგრაციის საფრთხეზე ამახვილებს ყურადღებას ბატონი გ. ხუბუა. იგი ამბობს, რომ

³⁸⁷ იხ. საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი საყოველთაო ეროვნული აღწერის ძირითადი შედეგები. სტატისტიკური კრებული. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2004. გვ. 62.

³⁸⁸ გავისხენოთ, რომ სამცხე-ჯავახეთში გარკვეული სეპარატისტული მოძრაობები არსებობდა უახლოეს წარსულში და ეს იდეა დღემდე ცოცხლობს.

³⁸⁹ იხ. საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი საყოველთაო ეროვნული აღწერის ძირითადი შედეგები. სტატისტიკური კრებული. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2004. გვ. 63.

არასწორი პოლიტიკის გავლენით საქართველოში შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს პარტიკულარული ფედერალიზმი, როდესაც მნიშვნელოვნად გაძლიერდება ფედერაციის სუბიექტების პოლიტიკური წონა, ხოლო ფედერალურ ცენტრს მიენიჭება მხოლოდ და მხოლოდ სიმბოლური უფლებამოსილებები. ამ შემთხვევაში, საკუთარი ავტონომიის უზრუნველყოფას შეიძლება მეტი მნიშვნელობა მიენიჭოს, ვიდრე ერთიანობისაკენ სწრაფვას, ხოლო ფედერაციის სუბიექტების გაძლიერება გახდეს ერთიანი სახელმწიფოს სისუსტის მიზეზი. პარტიკულარულმა ფედერალიზმმა შეიძლება უკანა პლანზე გადასწიოს და ჩაკლას გაერთიანებისა და მთლიანობის იდეა. პარტიკულარული, რეგიონალური ეგოიზმისათვის დამახასიათებელი მისწრაფება პირადი სარგებლობისა და გამორჩენისადმი საკმაოდ საშიში დეზინტეგრაციული მუხტის შემცველია. ფედერალიზმი ხელს უწყობს ერთმანეთის გვერდით ცხოვრებას, მაგრამ იგი ასევე აადვილებს არსებული კავშირების რღვევასაც, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც შინატერიტორიული საზღვრები დაემთხვევა ეთნიკურ და ენობრივ საზღვრებს.³⁹⁰

სხვა ადგილას ფედერალიზმის ნეგატიურ ასპექტებზე საუბრისას ბატონი გ. ხუბუა აღნიშნავს, რომ ფედერაციულ სახელმწიფოში არსებული, თუნდაც ადმინისტრაციული ხასიათის საზღვრები ხელს უშლის კოორდინირებულ მართვას და აბრკოლებს კოოპერაციულ თანამშრომლობას;³⁹¹ ტერიტორიული მოწყობის ფედერალური მოდელი შეიცავს სეპარატისტული ტენდენციების წახალისების ლატენტურ საფრთხეს.³⁹²

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, რომ საქართველოს ფედერალიზაცია დამატებით სტიმულს მისცემს სეპარატისტულ ტენდენციებს და ახალი დაძაბულობის კერების შექმნას. ასეთ შემთხვევაში საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება იძულებული იქნება მუდმივად დაკავებული იყოს ამ კერების ჩაქრობით და არ წამოეგოს სხვადასხვა სახის პოლიტიკურ პროვოკაციებზე.

³⁹⁰ გ. ხუბუა. ფედერირებული საქართველო? საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები: PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, რედ. ვ. კეშელავა და ვ. ლორთქიფანიძე, თბილისი, 2000. გვ. 132-153.

³⁹¹ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და..., გვ. 38.

³⁹² იქვე, გვ. 146. ამავე ნაშრომში ავტორი აღნიშნავს, რომ ფედერალიზმი პოლიტიკური ერთიანობის ჩამოყალიბებასთან ერთად ახორციელებს „პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების უფლებამოსილებათა სეპარირებას (ხაზგასმა ჩვენია – გ.გ.) რამდენიმე ცენტრს შორის“. იქვე, გვ. 141.

ასპექტი 4. პოლიტიკური ამბიციის ადგილზე დაკმაყოფილება

ფედერალიზმის ერთ-ერთ უპირატესობად მიჩნეულია, რომ იგი იძლევა პოლიტიკური ამბიციის ადგილზე დაკმაყოფილების საშუალებას და, რომ მნიშვნელოვანია მისი როლი ადგილზე პოლიტიკური ლიდერის მომზადების პროცესში.³⁹³ ასეთი პრობლემა შეიძლება მართლაც მნიშვნელოვანი იყოს დიდი მასშტაბის ქვეყნებში, მაგრამ არა ისეთ პატარა ქვეყანაში, როგორც საქართველოა.

ესეც რომ არ იყოს, პოლიტიკური ამბიციის დაკმაყოფილებისა და პოლიტიკური ლიდერის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით ადგილობრივი თვითმმართველობის ფარგლებიც საკმარისად მიგვაჩნია. ამის მაგალითია თუნდაც საფრანგეთის დღევანდელი პრეზიდენტი ნიკოლა სარკოზი, რომელიც პოლიტიკურ ლიდერად სწორედ საფრანგეთის ერთ-ერთი პატარა ქალაქის ნოილსურ-სენის (Neuilly-sur-Seine) მერობის დროს ჩამოყალიბდა.

გარდა ამისა, თანამედროვე სახელმწიფოებში (და მათ შორის საქართველოში) პოლიტიკურ პროცესებში მეტად აქტიურ როლს თამაშობენ პოლიტიკური პარტიები. პოლიტიკურ მეცნიერებაში გამოყოფენ პოლიტიკური პარტიის რამდენიმე ფუნქციას, რომელთაგან ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს პოლიტიკური სოციალიზაცია და პოლიტიკური რეკრუტირება. ამ უკანასკნელში იგულისხმება კადრების შერჩევა და თანამდებობაზე წამოყენება, როგორც თავად პარტიისთვის, ისე პოლიტიკური სისტემის სხვა ორგანიზაციებისათვის.³⁹⁴ რუსი პოლიტოლოგი გაჯიევი, საუბრობს რა პოლიტიკური პარტიების ფუნქციებსა და როლზე, აღნიშნავს, რომ თანამედროვე ცივილიზებულ სახელმწიფოებში პოლიტიკური კარიერით დაინტერესებული პირები, როგორც წესი, ჯერ კიდევ სტუდენტობის პერიოდში ებმებიან ამა თუ იმ პარტიის ახალგაზრდულ ორგანიზაციებში და მათ შორის წარჩინებულნი თანდათანობით მიიწევენ წინ თანამდებობრივ კიბეზე.³⁹⁵

როგორც ვხედავთ, დიდია პოლიტიკური პარტიების მნიშვნელობა და როლი პოლიტიკური ამბიციების დაკმაყოფილებისა თუ პოლიტიკური ლიდერის ჩამოყალიბების საქმეში; და ამ მხრივ გამონაკლისს არც საქართველო წარმოადგენს. საქართველოში არსებულ პოლიტიკურ პარტიათა ნაწილს ასევე გააჩნიათ ახალგაზრდული ორგანიზაციები და ჩვენ სულ უფრო მეტად ვხედავთ მათ მონაწილეობას პოლიტიკურ პროცესებში. საქართველოს

³⁹³ გ. სუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი... თბილისი, 2000, გვ. 53.

³⁹⁴ Малетин С. С. Политология. Новосибирск. 1998. Ст. 37.

³⁹⁵ Гаджиев К. С., Политическая наука. <http://lib.socio.msu.ru/library>

ხელისუფლების მიერ უკანასკნელ პერიოდში განხორციელებული რიგი საკანონმდებლო ინიციატივების შემდეგ, რაც გამოიხატებოდა სახელმწიფოს მიერ პარტიების დაფინანსების გაზრდაში, ვფიქრობთ, პოლიტიკური პარტიების როლი და მნიშვნელობა კიდევ უფრო გაიზრდება.

აქვე, გასათვალისწინებელია პოლიტიკურ პარტიათა რაოდენობაც. დღეისათვის საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში ოფიციალურად რეგისტრირებულია 206 პოლიტიკური პარტია³⁹⁶, ხოლო ამათგან საქართველოს პარლამენტში 8 პოლიტიკურ პარტიას ყავს წარმომადგენელი (ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა, ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა, ლეიბორისტული პარტია, ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია, რესპუბლიკური პარტია, ქართული დასი, საქართველოს დემოკრატიული პარტია და პოლიტიკური გაერთიანება „ჩვენ თვითონ“).³⁹⁷ შედარებისთვის აღვნიშნავთ, რომ გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში სამოცამდე პოლიტიკური პარტია არსებობს,³⁹⁸ ხოლო ბუნდესთაგში მხოლოდ 6 პარტიაა წარმოდგენილი, (ქრისტიან-დემოკრატიული პარტია, ქრისტიან-სოციალური კავშირი, სოციალ-დემოკრატიული პარტია, მწვანეები, თავისუფალი დემოკრატიული პარტია და მემარცხენეები).³⁹⁹

ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, რომ საქართველო გერმანიას აღემატება როგორც ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური პარტიების რაოდენობით (თითქმის 3,5-ჯერ), ისე უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ პარტიათა რაოდენობით. აქედან გამომდინარე, შეიძლება ვთქვათ, რომ საქართველო პოლიტიკური ლიდერის ნაკლებობას ნამდვილად არ განიცდის, რის გამოც დამატებითი სახელმწიფო ინსტიტუტების შემოღება გამართლებულად არ მიგვაჩნია.

ასპექტი 5. ეკონომიკა და ფინანსები

საყოველთაოდ ცნობილია და, ვფიქრობთ, დიდ მტკიცებას არ საჭიროებს ის, რომ ფედერალიზმი დიდი ფული ღირს. ფედერალური მთავრობა და პარლამენტი, ფედერაციის სუბიექტთა მთავრობები და პარლამენტები, პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების გართულებული პროცესი შედარებით უფრო ძვირია, ვიდრე უნიტარულ სახელმწიფოში არსებული ერთიანი

³⁹⁶ <http://www.justice.gov.ge/partiebi.html>

³⁹⁷ იხ. www.parliament.ge

³⁹⁸ <http://www.parteien-online.de/parteien/>

³⁹⁹ Andreas Fischer, Die Parteien im Bundestag. <http://www.helles-koepfchen.de/artikel/2412.html>

სახელისუფლებო სტრუქტურები და გადაწყვეტილებათა მიღების გაცილებით უფრო გამარტივებული პროცედურა.⁴⁰⁰

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2008 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ კანონის მე-7 მუხლის მიხედვით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხარჯები ადგილობრივ თვითმართველ ერთეულებზე გადასაცემი სახსრების ჩათვლით შეადგენდა 104 267,4 (ას ოთხი მილიონ ორას სამოცდაშვიდი ათას ოთხასი) ათას ლარს. აქედან ადგილობრივ თვითმართველ ერთეულებისათვის გადასაცემი თანხა იყო 36 098,8 (ოცდათექვსმეტი მილიონ ოთხმოცდათვრამეტი ათას რვაასი) ათასი ლარი, ხოლო დანარჩენი 68 168,6 (სამოცდარვა მილიონ ას სამოცდარვა ათას ექვსასი) ლარი მიმართული იყო ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი ორგანოების (უმაღლესი საბჭო, სამინისტროები და სხვა უწყებები) დასაფინანსებლად. საქართველოს 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის 38-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის⁴⁰¹ გათვალისწინებული იყო ფინანსური დახმარება 499 (ოთხას ოთხმოცდაცხრამეტი) ათასი ლარის ოდენობით. კანონი ცალკე ითვალისწინებდა ფინანსურ დახმარებებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციული ერთეულებისათვის (ქ. ბათუმი, ქობულეთის, ხელვაჩაურის, ქედის, შუახევისა და ხულოს მუნიციპალიტეტები).

არსებული მონაცემების საფუძველზე შესაძლებელია დაახლოებით მაინც წარმოვიდგინოთ რა დამატებითი ფინანსური ხარჯები იქნებოდა საჭირო საქართველოს ფედერალიზაციის შემთხვევაში ფედერაციის სუბიექტთა ცენტრალური ორგანოების დასაფინანსებლად. თუ დაუშვებთ, რომ სუბიექტთა რაოდენობა (ისტორიული კუთხეების შესაბამისად) მინიმუმ ათი მაინც იქნება, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი ორგანოებისათვის გამოყოფილი თანხის ოდენობის ათზე გამრავლებით შეგვიძლია უხეშად დავთვალოთ საქართველოს ფედერალიზაციის შემთხვევაში ფედერაციის სუბიექტთა უმაღლესი ორგანოების შესანახად გასაწევი ხარჯები (დაახლოებით 682 მილიონი ლარი). გასათვალისწინებელია, რომ აჭარა ერთ-ერთი მცირე მხარეა საქართველოს სხვა მხარეებთან შედარებით, რაც შემდეგი სტატისტიკური მონაცემებიდანაც კარგად ჩანს: აჭარა საქართველოს სხვა მხარეებთან შედარებით მოსახლეობის რაოდენობის თვალსაზრისით მეხუთე

⁴⁰⁰ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი... თბილისი, 2000, გვ. 37.

⁴⁰¹ კანონში მითითებულია „აჭარის მუნიციპალიტეტი“.

ადგილზეა (376 016 ადამიანი),⁴⁰² ფართობის მიხედვით – ბოლოდან მეორეზე (2 0904 კვ. კმ) (აჭარის შემდეგ ბოლო ადგილზეა გურია 2 032,5 კვ. კმ. ფართობით),⁴⁰³ ხოლო მსხვილი ადმინისტრაციული ერთეულების რაოდენობით (ქალაქისა და მუნიციპალიტეტების ჩათვლით სულ 6 ერთეული) – მეხუთე ადგილზეა შიდა ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის მხარეებთან ერთად.⁴⁰⁴ ამდენად, საქართველოს ფედერალიზაციის შემთხვევაში ისეთი დიდი მხარეებისთვის, როგორც კახეთი, იმერეთი ან სამეგრელოა გაცილებით მეტი ადმინისტრაციული რესურსი და, შესაბამისად, მეტი ხარჯი იქნება საჭირო, ვიდრე აჭარისათვის. აქვე უნდა გავითვალისწინოთ ის გარემოებაც, რომ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას არა აქვს თავისი სასამართლო სისტემა, ქვეყნის ფედერალიზაციის შემთხვევაში კი საჭირო იქნება ყველა სუბიექტს ჰქონდეს თავისი სასამართლო სისტემა, რაც იმას ნიშნავს, რომ არსებულ სასამართლო სისტემაში უნდა დავამატოთ სასამართლოს კიდევ ერთი რგოლი ფედერაციის სუბიექტის დონეზე, რაც ასევე მნიშვნელოვნად გაზრდის ხარჯებს. ამას თუ დავუმატებთ გარკვეულ ინსტიტუციონალურ ცვლილებებს ფედერალურ დონეზე (ორპალატიანი პარლამენტის შექმნა), აგრეთვე დახმარებებს ცენტრალური ბიუჯეტიდან, ზემოთ დასახელებული საგარეულო ხარჯი – 682 მილიონი ლარი – მნიშვნელოვნად გაიზრდება და ეს მაშინ, როდესაც საქართველოს ბიუჯეტის შემოსავლები საქართველოს 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიღებისას განსაზღვრული იყო 5 155 360 (ხუთი მილიარდი, ას ორმოცდათხუთმეტი მილიონ სამას სამოცი ათასი) ათასი ლარით.

ამდენად, მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული კოლოსალური ხარჯების გაწევა საქართველოსთვის ძალიან დიდი და გაუმართლებელი ფუფუნება იქნებოდა.

გარდა ზემოაღნიშნული ფინანსური პრობლემებისა, არსებობს მეორე და, შეიძლება ითქვას, უფრო მნიშვნელოვანი პრობლემაც, რამაც შეიძლება მეტად უარყოფითად იმოქმედოს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე და საფრთხე შეუქმნას სახელმწიფოს ერთიანობას.

⁴⁰² იხ. საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი საყოველთაო ეროვნული აღწერის ძირითადი შედეგები. სტატისტიკური კრებული. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2004. გვ.13-21. გასათვალისწინებელია, რომ გასაგები მიზეზების გამო აღწერა არ ჩატარებულა აფხაზეთსა (კოდორის ხეობის გარდა) და ცხინვალის რეგიონში და კრებულში მათზე მონაცემები არ არის.

⁴⁰³ იხ. საქართველო. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2002. გვ. 8-9.

⁴⁰⁴ იქვე, გვ. 8-9.

როგორც ცნობილია, სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ბაზა სწორედ ფინანსებია და, შესაბამისად, ფინანსური სახსრების მოპოვებას, მოცულობასა და ხარჯვაზე დამოკიდებული ტერიტორიული ერთეულების ხელისუფლებათა მდგომარეობა, რადგან მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელებას სწორედ ფინანსები უზრუნველყოფენ.⁴⁰⁵

მაგრამ ასიმეტრიული ფედერალიზმის სისტემა, რასაც ვერ ავცდებით საქართველოს ფედერირების შემთხვევაში, გარკვეულ სირთულეებს წარმოშობს პოლიტიკურ-ეკონომიკური თვალსაზრისით. კონკურენციაზე ორიენტირებული ფედერალიზმის დროს ფედერაციის სუბიექტები თავიანთი საქმიანობის პროცესში შეიძლება მთლიანად შემოიფარგლონ ე. წ. „ნეგატიური ინტეგრაციით,“ რაც იმას გულისხმობს, რომ რესურსებით მდიდარი და მაღალგანვითარებული ფედერაციის სუბიექტები შედარებით დაბალი გადასახადების შემოდების ან სხვა, ინვესტიციისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნით ცდილობენ კიდევ უფრო გაზარდონ თავიანთი უპირატესობა. შესაბამისად, ღარიბ და ნაკლებგანვითარებული ინფრასტრუქტურის მქონე ფედერაციის სუბიექტებს ემუქრებათ ისედაც არასახარბიელო საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესების საფრთხე.⁴⁰⁶ როგორც ბატონი გ. ხუბუა ამბობს, შეღავათების, უპირატესობებისა და სხვადასხვა სახის რეგიონალური ბარიერის შექმნა არა მარტო აბრკოლებს შინასისტემური, აქტიური გაცვლა-გამოცვლის პროცესს, არამედ მოიცავს ცენტრთან, ასევე ფედერაციის სხვა სუბიექტებთან შემოსავლების გადანაწილების გამო კონფლიქტების წარმოშობის საფრთხესაც. ჯანმრთელი, ფედერალური კონკურენცია შეიძლება გადაიზარდოს დესტრუქციულ, თავისი არსით დამანგრეველ პარტიკულარულ კონკურენციაში.⁴⁰⁷

აღნიშნულთან დაკავშირებით ბატონი ზ. რუხაძე ამბობს, რომ ხელისუფლებათა დონეების მიერ საკუთარი საფინანსო უფლებამოსილებების არსებობის პირობებში ქვეყნის ცალკეული ნაწილები ეკონომიკურად არათანაბრად განვითარდებიან, ანუ ამ დროს შესაძლებელია ქვეყნის ცალკეული ნაწილები უფრო სწრაფად განვითარდეს, ვიდრე სხვა. ასეთი

⁴⁰⁵ ზ. რუხაძე, ხელისუფლება და კანონმდებლობა. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. თბილისი, 2003. გვ. 86.

⁴⁰⁶ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი... თბილისი, 2000, გვ. 344-345.

⁴⁰⁷ იქვე, გვ. 345

განვითარების უარყოფითი შედეგი კი შეიძლება გამოიხატოს არა მხოლოდ ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისადმი ხელის შეშლაში, არამედ ამ გარემოებამ შესაძლებელია რეალური საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის ერთიანობასაც, რისი მაგალითებიც ამ მიმართებით უკვე მოგვცა მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკამ.⁴⁰⁸

საქართველოს ფედერალიზაციის შემთხვევაში ეკონომიკურ პარტიკულარიზმზე საუბრობს ქართველი ეკონომისტი დ. მოურავიძე, რომელიც აღნიშნავს, რომ ფედერალიზმის პრინციპები ვერ უწყობს ხელს ეკონომიკურ ინტეგრაციას. მისი აზრით, მართალია, არსებობენ ეკონომიკურად მაღალგანვითარებული ფედერაციული სახელმწიფოები, მაგრამ საქართველო ძალიან განსხვავებული და თავისებური ქვეყანაა და სხვა ქვეყნებისა თუ ისტორიული პარალელების იმედზე არ უნდა ვიყოთ. ფედერალიზმის შემთხვევაში ჩვენი კუთხეები ერთგვარად ჩაიკეტება. გარკვეული ურთიერთობები, მართალია, მათ შორის იქნება, მაგრამ ის მრავალმხრივი ურთიერთობანი, რაც იყო უნიტარული სისტემის დროს და ჯერ კიდევ არის, დაირღვევა, შეიზღუდება.⁴⁰⁹

ჩვენ ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის კონტროლის პრობლემაზე და ამის გამოვლინებაზე საქართველოს უახლოეს წარსულში. ასლან აბაშიძის რეჟიმი არა მარტო პოლიტიკურად და სამართლებრივად, არამედ ეკონომიკური თვალსაზრისითაც იყო დესტრუქციული. ფაქტობრივად, იგი სრულად აკონტროლებდა როგორც ბათუმის პორტის, ასევე აჭარის ტერიტორიაზე განლაგებული ქვეყნის საბაჟო პუნქტების შემოსავლებს. მუდმივი პრობლემა იყო საქართველოს ცენტრალურ ბიუჯეტში აჭარის ავტონომიიდან თანხების გადარიცხვა და ეს საკითხი მუდმივი დავის საგანს წარმოადგენდა საქართველოს ცენტრალურ და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებებს შორის. თუ ამ გამოცდილებასთან ერთად გავითვალისწინებთ ახალი დაძაბულობის კერების შექმნის საფრთხესაც, რაზეც ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ, ადვილი შესაძლებელია, რომ საქართველოს ფედერალიზაციას მოჰყვეს ფედერაციის ცალკეული სუბიექტების ეკონომიკური ჩაკეტილობა, ხოლო ქვეყნის ცენტრალური

⁴⁰⁸ ზ. რუხაძე, ხელისუფლება და კანონმდებლობა. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. თბილისი, 2003. გვ. 88.

⁴⁰⁹ საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000. დ. მოურავიძის მოხსენება. გვ. 108.

ბიუჯეტი სწორად აღმოჩნდეს ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტების „ტყვეობაში“.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, ვფიქრობთ, ინტერესმოკლებული არ უნდა იყოს ამერიკელ მეცნიერთა მიერ ჩამოყალიბებული თეზისი, რომლის მიხედვითაც, ფედერალიზმი არის სტაბილურობის საფუძველი მხოლოდ ეკონომიკურად განვითარებულ ქვეყნებში.⁴¹⁰ ოცემული თეზისიდან გამომდინარეობს ლოგიკური დასკვნა, რომ ეკონომიკურად ნაკლებად განვითარებული ფედერაციული სახელმწიფოს სტაბილურობის ხარისხი ვერ იქნება მაღალი. რა თქმა უნდა, ამ თეზისის აბსოლუტიზაცია არ შეიძლება, მაგრამ, ვფიქრობთ, საქართველოს პირობებში მას ანგარიში ნამდვილად უნდა გაეწიოს.

⁴¹⁰ იხ. Введенский В. Г., Горохов А. Ю. Россия: испытанная федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. Москва. 2002. Ст. 21. რა თქმა უნდა, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ყველა ეკონომიკურად განვითარებული ფედერაციული სახელმწიფო სტაბილურია.

დასკვნა –

ზოგიერთი მოსაზრება საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ოპტიმალურ ფორმად მიგვაჩნია უნიტარიზმი რამდენიმე ავტონომიით.

უნიტარულ სახელმწიფოს გააჩნია ცალკეული უპირატესობები ფედერაციულ სახელმწიფოსთან შედარებით. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით გ. გოგიაშვილი ამბობს: უნიტარიზმის უპირატესობა იმაში მდგომარეობს, რომ უნიტარულ სახელმწიფოში თუ მხარეების მთავრობები გამოუცხადებენ ბოიკოტს ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციას, ამ შემთხვევაში სახელმწიფოებრიობა, ლეგიტიმური სახელმწიფოს ნების გამომხატველი ხელისუფლება და სუვერენიტეტი არ წყვეტს არსებობას. უნიტარულ სახელმწიფოში ტერიტორიული მთლიანობის რღვევა არ იწვევს სახელმწიფოს ნების გამომხატველი ხელისუფლების კვლამას. თუკი ფედერაციის სუბიექტები შეწყვეტენ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობას, მაშინ სახელმწიფოებრიობა ირღვევა.⁴¹¹

ავტორს ფედერალურთან შედარებით უნიტარული სისტემის მთავარ ღირსებად ის მიაჩნია, რომ უნიტარიზმი ამარტივებს გადაწყვეტილებების მიღების მექანიზმს იმგვარად, რომ უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების კომპეტენცია არაა შეზღუდული (გარდა საერთაშორისო ნორმებისა) და არ არის აუცილებელი ხელისუფლების ქვემდგომ ორგანოებთან მრავალი საკითხის შეთანხმება. ეკონომიკური და პოლიტიკური კრიზისის პირობებში რადიკალური რეფორმების განხორციელებისას ეს უპირატესობა შეიძლება არსებითი აღმოჩნდეს.⁴¹²

სტაბილურობის პრობლემებზე ჩატარებულმა გამოკვლევებმა ცხადყო, რომ ცენტრალიზებული, უნიტარული სახელმწიფოს ფორმა უფრო უწყობს ხელს დასაქმების მაღალი დონის და ფასების სტაბილურობის შენარჩუნებას, ვიდრე საზოგადოებრივი სექტორისათვის დამახასიათებელი უკიდურესი დეცენტრალიზაცია.⁴¹³

ამასთანავე, როგორც ზემოთ დავინახეთ, ფედერაციული სახელმწიფოს „შენახვა“ გაცილებით ძვირი ღირს. ვფიქრობთ, უნიტარული სახელმწიფოს

⁴¹¹ გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 224-225.

⁴¹² იქვე, გვ. 228.

⁴¹³ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი..., გვ. 126.

მოდელი თავისი კომპაქტური, მაგრამ ქმედითი მთავრობითა და გაცილებით ნაკლები ხარჯებით უფრო მომგებიანი იქნება საქართველოსთვის, ვიდრე ფედერალური მოდელი.

ვფიქრობთ, ზემოაღნიშნული უპირატესობები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი, გადამწყვეტია საქართველოსთვის, როგორც ზოგადად მისი რთული გეოპოლიტიკური მდგომარეობის გამო, ისე კონკრეტულად მოცემულ ეტაპზე, როდესაც უმძიმესი პოლიტიკური და ეკონომიკური სირთულეების ფონზე მიმდინარეობს მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი რეფორმები.

აქვე უნდა შევეხოთ ეთნიკურ საკითხს. ვფიქრობთ, შიში, რომელსაც გამოთქვამენ ცალკეული პირები უნიტარული საქართველოს პირობებში ეთნიკურ უმცირესობათა დაცვის თვალსაზრისით, გაუმართლებელია. როგორც გ. ხუბუა ამბობს, ავტონომიას, როგორც უმცირესობათა უფლებების დაცვის ერთ-ერთ იურიდიულ ფორმას, შეუძლია შეასრულოს კონფლიქტების გადაჭრის ფუნქცია და უშუალოდ ადგილებზე მოაწესრიგოს არსებული უთანხმოებები.⁴¹⁴

მსოფლიოში არსებობს მრავალი წარმატებული უნიტარული სახელმწიფო, სადაც კომპაქტურად ცხოვრობენ ეთნიკური უმცირესობანი და მათი უფლებები დაცულია ავტონომიით. ვფიქრობთ, ჩვენ ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტისას, უპირველეს ყოვლისა, მაგალითი უნდა ავიღოთ ისეთი უნიტარული სახელმწიფოებისაგან, რომელთაც გააჩნიათ კომპაქტურად დასახლებული ეთნიკური უმცირესობანი და სიდიდით მეტ-ნაკლებად შეესაბამებიან საქართველოს. ამ თვალსაზრისით ყურადღებას იპყრობს დანიის სახელმწიფო, რომელიც არის მაღალგანვითარებული სამრეწველო ქვეყანა და რომლის მოსახლეობის ცხოვრების დონე ერთ-ერთი ყველაზე მაღალია მსოფლიოში.⁴¹⁵

დანიის ფართობი არის 43094 კვ.კმ. (ფარერის კუნძულებისა და გრენლანდიის გარდა). 2003 წლის ივლისის მდგომარეობით, ამ ქვეყნის მოსახლეობა შეადგენს 5384384 ადამიანს.⁴¹⁶ დანია არის უნიტარული სახელმწიფო, რომელსაც გააჩნია ორი ავტონომია (თვითმმართველი ტერიტორია) გრენლანდიისა და ფარერის კუნძულების სახით, სადაც შესაბამისად ცხოვრობენ დაახლოებით 55 ათასი (მათ შორის ეთნიკური

⁴¹⁴ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი..., გვ. 93.

⁴¹⁵ დანია. ზოგადი ცნობარი. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები. ნაწილი I. პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი. „ქრონოგრაფი“, თბილისი, 2004. გვ.103.

⁴¹⁶ იქვე, გვ.100.

დანიელები მხოლოდ 5 ათასია) და 43 ათასი ადამიანი. მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე სახელმწიფო ენა არის დანიური, ხოლო ავტონომიებში ასევე აბორიგენული ენები.

ავტონომიებს გააჩნიათ თავიანთი ხელისუფლების ორგანოები, ხოლო დანიის ერთპალატიან პარლამენტში წარმოდგენილი არიან 2-2 დეპუტატით, რაც გარანტირებულია კონსტიტუციის მე-4 ნაწილით. ავტონომიებში დანიის სამეფოს წარმომადგენენ და ინტერესებს იცავენ უმაღლესი კომისრები.

მიუხედავად იმისა, რომ ორივე ავტონომიური ტერიტორია მათთვის ავტონომიის მინიჭებამდე იყო დანიის კოლონია (ფარერის კუნძულებმა თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი მიიღო 1948 წელს, ხოლო გრენლანდიამ – 1979 წელს); ორივე წარმომადგენს კუნძულს და საკმაოდ დაშორებულია დანიის კონტინენტური ნაწილისაგან,⁴¹⁷ რაც ართულებს ამ ტერიტორიების მართვას, დანიის სამეფო ერთ-ერთი ყველაზე სტაბილური სახელმწიფოა ევროპის კონტინენტზე.

2008 წლის ნოემბერში დანიისა და გრენლანდიის ერთობლივი სამთავრობო კომისიის რეკომენდაციით გრენლანდიაში ჩატარდა რეფერენდუმი, რომლითაც გრენლანდიას გაუფართოვდა ავტონომიური უფლებამოსილებანი.

საქართველომ შეიძლება გამოიყენოს დანიის მაგალითი, რაშიც ვგულისხმობთ სეპარატისტული ტერიტორიებისათვის ავტონომიის (თვითმმართველობის) მინიჭებას. საქართველოსთვის არსებული რთული სიტუაციის (ოკუპირებული ტერიტორიები, აგრესიული მეზობელი სახელმწიფო რუსეთის სახით, ქართულ-აფხაზური და ქართულ-ოსური ურთიერთობის თითქმის ბოლო ოცი წლის კონფლიქტი) მიუხედავად, გააჩნია ცალკეული უპირატესობებიც დანიასთან შედარებით:

- გრენლანდია (ისევე, როგორც ფარერები) იყო დანიის კოლონია და მხოლოდ მე-20 საუკუნის მეორე ნახევარში მიიღო ავტონომიის სტატუსი. ამისგან განსხვავებით, აფხაზეთი, რომ აღარაფერი ვთქვათ ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქზე, ყოველთვის იყო საქართველოს შემადგენელი ნაწილი. ქართველ და აფხაზს, ასევე ქართველ და ოს ერებს შორის არსებობს თანაცხოვრებისა და თანამშრომლობის მრავალსაუკუნოვანი ტრადიცია. ამას ადასტურებს თუნდაც ის ფაქტი, რომ 1992 წლის კონფლიქტამდე აფხაზეთში დაფიქსირებული ოჯახების 40% შერეული ქართულ-აფხაზური ოჯახი იყო;

⁴¹⁷ ფარერის კუნძულები დაშორებულია დანიის კონტინენტური ნაწილისაგან 375 კმ-ით. გაცილებით შორს მდებარეობს გრენლანდია.

- გრენლანდიის აბორიგენ მოსახლეობას შეადგენენ ესკიმოსები, ხოლო დანიელები გრენლანდიის კოლონიზაციის შემდეგ დასახლდნენ აღნიშნულ კუნძულზე. ამისგან განსხვავებით, აფხაზეთის აბორიგენ მოსახლეობას ქმნიან აფხაზები და ქართველები ერთობლივად,⁴¹⁸ ხოლო ცხინვალის რეგიონში – ქართველები;

- ესკიმოსები ათჯერ აღემატებიან ამავე კუნძულზე მცხოვრებ ეთნიკურ დანიელებს, ხოლო ფარერის კუნძულებზე აბორიგენი მოსახლეობა აბსოლუტურ უმრავლესობას შეადგენს. ამისგან განსხვავებით, ეთნიკურად ქართველი მოსახლეობა 1990-იანი წლების დასაწყისში აფხაზეთიდან ქართველთა გამოძევებამდე შეადგენდნენ მოსახლეობის უმრავლესობას. დევნილი მოსახლეობის თავიანთ საცხოვრებელ ადგილებში დაბრუნების შემდეგ, რაც გარდაუვლად მიგვაჩნია, ეთნიკურად ქართველი მოსახლეობა აფხაზეთში კვლავ უმრავლესობა იქნება;

- თვითმმართველი ტერიტორიები უშუალოდ არ ესაზღვრებიან დანიის კონტინენტურ ნაწილს, რაც ფსიქოლოგიური თვალსაზრისით წარმოშობს გაუცხოების პრობლემას. ასეთი მდგომარეობა ასევე ართულებს სახელმწიფოებრივ მართვას. საქართველოს ასეთი ტერიტორიული პრობლემა არ გააჩნია;

- გრენლანდია მდიდარია სასარგებლო წიაღისეულით, მათ შორის, ნავთობით, ბუნებრივი აირით, ურანით და ლალით, რაც გარკვეულ სტიმულს აძლევს ცალკეულ ძალებს იფიქრონ დანიის სახელმწიფოდან გრენლანდიის სეცესიაზე.

ვფიქრობთ, დანია კარგი და მისაბაძი მაგალითია წარმატებული, დემოკრატიული უნიტარული სახელმწიფოსი. ურიგო არ იქნებოდა ქართველი კონსტიტუციონალისტების მიერ ამ ქვეყნის უფრო სიღრმისეულად შესწავლა.

რაც შეეხება საქართველოს, მიგვაჩნია, რომ იგი უნდა იყოს უნიტარული პირველ ეტაპზე სამი (აფხაზეთი, აჭარა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი), ხოლო შემდგომში – ორი ავტონომიით (აფხაზეთი და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი), რომელთა ავტონომიურობის ხარისხიც განსხვავებული იქნება. აჭარის ავტონომიურობას დღეს ჯერ კიდევ აქვს გარკვეული პოლიტიკური მნიშვნელობა, მაგრამ ტერიტორიული

⁴¹⁸ 1990-იან წლებამდე აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის საერთო რაოდენობის დაახლოებით 46 პროცენტს შეადგენდნენ ქართველები, ხოლო დაახლოებით 18 პროცენტს – აფხაზი ეროვნების მოსახლეობა.

მთლიანობის აღდგენის შემდეგ მის არსებობას იმ სახით, როგორც ახლა არსებობს, ვფიქრობთ, ნაკლები გამართლება ექნება.

ავტონომიურობის ხარისხთან მიმართებაში, ვფიქრობთ, უნდა დავეყრდნეთ აფხაზი ერის იდენტურობის დაცვის პრინციპს, ანუ აფხაზ ერს უნდა მიეცეს თავისი ეთნიკურობის დაცვისა და განვითარების ფართო შესაძლებლობა.

აფხაზეთის სეპარატისტული ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ დამოუკიდებლობა აფხაზეთს სჭირდება თავისი იდენტურობის, აფხაზი ერის არსებობისა და უსაფრთხოების შესანარჩუნებლად.⁴¹⁹ საგარაუდოდ, თანდათანობით აფხაზები დარწმუნდებიან, რომ მათი ფორმალური დამოუკიდებლობა (რეალურად კი რუსეთის მიერ ოკუპაცია და ანექსია) აფხაზ ერს არაფერს მოუტანს, გარდა ასიმილაციისა და ეროვნულობის დაკარგვისა.

საქართველომ აფხაზეთს უნდა მიანიჭოს ფართო უფლებები, რაც აფხაზ ერს თავისი ეროვნულობის სრული რეალიზაციის საშუალებას მისცემს. ასეთ უფლებებს შორის განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს:

1. წარმომადგენლობა საქართველოს პარლამენტში და ვეტოს უფლება ნებისმიერ საკითხზე, რაც პირდაპირ დაკავშირებული იქნება აფხაზეთის ავტონომიასთან, მის სტატუსთან და კომპეტენციასთან.

2. აფხაზური ენა იყოს სახელმწიფო ენა აფხაზეთის ავტონომიის ტერიტორიაზე ქართულთან ერთად, ამასთანავე აფხაზურ სკოლებსა და უნივერსიტეტებში იყოს აფხაზური ენისა და კულტურის გაძლიერებული სწავლება.

3. ფარერის კუნძულების მსგავსად, მიეცეს სრული თავისუფლება კულტურისა და სპორტის სფეროებში. მაგალითად, ჰქონდეს თავიანთი ფედერაციები სპორტის სახეობებში, ვთქვათ, თავიანთი ფეხბურთის ფედერაცია და საფეხბურთო ნაკრები, ჩაატაროს თავისი შიდა საფეხბურთო ჩემპიონატი, აფხაზეთის სახელით გამოვიდეს საერთაშორისო სპორტულ თამაშებში. (ეროვნული იდენტურობის თვალსაზრისით, ეს საკითხი მეტად მნიშვნელოვნად გვესახება.)

4. ჰქონდეს უფლება დაამყაროს საერთაშორისო ურთიერთობები ეკონომიკურ და კულტურულ საკითხებში.

⁴¹⁹ იხ. Далила Пилия, Становление новой Абхазской государственности, Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 4. Материалы грузино-абхазской конференции: преемственность культур в контексте государственного строительства. Адлер, 26-28 августа 2000 г. UCI. Ирвайн. 2001. Ст. 120-126, 296-309.

5. ჰქონდეს უფლება გარკვეული სახის ადგილობრივი გადასახადების შემოღებისა.

6. აფხაზეთის შემოსავლების ნახევარზე მეტი დარჩეს ადგილზე. ამასთან, პირველი რამდენიმე წელი მთელი შემოსავალი დარჩეს ადგილზე, გარდა საბაჟო შემოსავლებისა.

7. სხვა ისეთი უფლებები, რომლებიც საფრთხეს არ შეუქმნის საქართველოს სუვერენიტეტსა და ერთიანობას.

ამასთანავე აუცილებელ წინაპირობად მიგვაჩნია დევნილი მოსახლეობის უპირობო და ნებაყოფლობითი დაბრუნება აფხაზეთის ტერიტორიაზე მათი ქონებრივი უფლებების დაცვით. ვფიქრობთ, აუცილებლად უნდა შესრულდეს საერთაშორისო ორგანიზაციათა დოკუმენტებში დაფიქსირებული მოთხოვნები, რომლებიც დევნილთა დაბრუნებას შეეხება.

საქართველოს თანამედროვე მდგომარეობა, რუსეთის აგრესია და რიტორიკა, შესაძლოა ბევრ ადამიანში პესიმიზმს იწვევს, მაგრამ, ალბათ, ხანგრძლივ პერსპექტივაში ეს პრობლემა თანდათანობით შესუსტდება. ჩვენი აზრით, საქართველოში ვერ განხორციელდება კვიპროსის ვარიანტი, როგორც ეს ზოგიერთს მიაჩნია.⁴²⁰ ჩრდილოეთ კვიპროსის მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა არის ეროვნებით თურქი და, ამდენად, მას არანაირი საფრთხე და ასიმილაცია არ ემუქრება თურქეთისაგან. რაც შეეხება აფხაზეთს (აგრეთვე ყოფილ სამხრეთ ოსეთს), რუსულ-აფხაზური „კავშირი“ არ ეფუძნება ეროვნული იდენტურობას. რუსეთისათვის აფხაზეთი არის მხოლოდ სტრატეგიული ტერიტორია. რუსეთისათვის მთავარია რეგიონში თავისი გეოპოლიტიკური ინტერესების განხორციელება, თუნდაც აფხაზი მოსახლეობის ინტერესების საზიანოდ, რასაც ადასტურებს ბოლო პერიოდში აფხაზეთის ცალკეული ადგილებიდან მოსახლეობის იძულებითი აყრა და სამხედრო ბაზების მშენებლობა. აფხაზებს სწორედ რუსეთის მხრიდან ემუქრებათ ასიმილაცია და ეროვნული იდენტურობის დაკარგვა. თანდათანობით, როდესაც აფხაზები ამას სრულად შეიგნებენ, რუსებსა და აფხაზებს შორისაც დაიწყება პრობლემები.

გასათვალისწინებელია ის ფაქტორიც, რომ აფხაზეთისაგან განსხვავებით, კვიპროსში შერეული ოჯახები (ეთნიკური თურქებისა და ეთნიკური ბერძნების) თითქმის არ იყო.

⁴²⁰ Давид Бердзенишвили. Единство через разделение: Проблемы регионализма Грузии и общего грузино-абхазского государства. 2008. <http://abkhazeti.info/society/200801021958140978044.php>

კვიპროსის ვარიანტი შესაძლოა განხორციელდეს მხოლოდ საქართველოს ორსუბიექტიან ფედერაციულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების შემთხვევაში და არა უნიტარული სახელმწიფოს პირობებში.

ვფიქრობთ, აფხაზეთთან დაკავშირებით ასევე უადგილოა კოსოვოს ანალოგიის მოტანა. კოსოვოში არსებული რეალობა აბსოლუტურად განსხვავდება აფხაზეთში განვითარებული მოვლენებისაგან.⁴²¹ ამის დასტურად ისიც საკმარისია, რომ კოსოვოში განხორციელდა კოსოვოელი ალბანელების ეთნოწმენდა, ხოლო აფხაზეთში პირიქით – ქართველთა ეთნიკური წმენდა. რაც მთავარია „ჩვენთან არსებული კონფლიქტები არ ატარებენ ქართულ-ოსური და ქართულ-აფხაზური დაპირისპირებების ხასიათს, განსხვავებით იუგოსლავიისაგან, სადაც ადგილი ჰქონდა სერბულ-ალბანურ დაპირისპირებას. თუ საკითხი დადგება რომელიმე კონფლიქტთან მიმართებაში კოსოვოს კონფლიქტის ანალოგიაზე, ეს ალბათ მაინც ჩეჩნეთია, სადაც დღემდე მიმდინარეობს ჩეჩენი ხალხის გენოციდი. საერთაშორისო სამართალი სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ეჭვქვეშ აყენებს სწორედ გენოციდისა და ეთნოწმენდის ფაქტების დაფიქსირების შემთხვევაში. საქართველოს შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა არა ეთნოკონფლიქტს, არამედ სხვა სახელმწიფოს (რუსეთის) მხრიდან ტერიტორიული ხელყოფის მცდელობას.“⁴²²

ამდენად, აფხაზეთისათვის ავტონომიის სტატუსი მნიშვნელოვნად გაფართოებული უფლებებით საკმაოდ რეალურად მიგვაჩნია.

რაც შეეხება დანარჩენ საქართველოს, იგი უნდა იყოს უნიტარული სახელმწიფო დეცენტრალიზაციის გარკვეული დონით. მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, რომ მუნიციპალიტეტებსა და ქალაქებს მიეცეთ რეალური თვითმმართველობა და გაუფართოვდეთ კომპეტენციები. რაც შეეხება საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ხელმძღვანელებს – მერებსა და გამგებლებს, უპირველეს ყოვლისა, ისინი უნდა იყვნენ კარგი მენეჯერები, პრაქტიკული გამოცდილებისა და ცოდნის მქონე ადამიანები და არა პოლიტიკური ფიგურები. განსხვავებით უნიტარიზმისაგან, ფედერალიზმი ადგილებზე უმეტესად პოლიტიკური ფიგურების წარმოქმნას უწყობს ხელს.

⁴²¹ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით იხ. შოთა მალაშხია, კონფლიქტები. პროგნოზირება. საერთაშორისო სამართლებრივი და ეკონომიკური ასპექტები. თბილისი, 2007. გვ. 87-92.

⁴²² იქვე, გვ. 92.

რეზიუმე

წარმოდგენილი სადისერტაციო ნაშრომი არის მცდელობა საქართველოსთვის შესაფერისი ტერიტორიული მოწყობის კონცეფციის შემუშავებისა. ჩვენი აზრით, ეს კონცეფცია არ შეიძლება ეყრდნობოდეს ფედერალიზმს.

ფედერალიზმი არ არის პანაცეა და შეუძლებელია თქმა იმისა, რომ ფედერაციული სახელმწიფოები უფრო დემოკრატიულია, ვიდრე უნიტარული სახელმწიფოები. დემოკრატია შეიძლება თანაბრად ყვაოდეს როგორც უნიტარულ, ისე ფედერაციულ სახელმწიფოებში. ამის თქმის საფუძველს გვაძლევს თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების არსებობა, რომელთაც სახელმწიფოებრივი მოწყობის განსხვავებული მოდელები გააჩნიათ.

საკითხი ქვეყნის ფედერალურად მოწყობის შესახებ დგება მხოლოდ ორ შემთხვევაში: 1. როდესაც არ არსებობს სახელმწიფო და ასეთი იქმნება ან 2. როდესაც არსებობს ერთიანი სახელმწიფო და მას დაშლის საფრთხე ემუქრება (სსრკ, რფრ, ბელგია და სხვა), რის გამოც ფედერალიზმი ერთადერთი გზაა ქვეყნის ერთიანობის შესანარჩუნებლად.

ამ თვალსაზრისით, საქართველო არ აკმაყოფილებს არც პირველი და არც მეორე ვარიანტის პირობებს. საქართველოს სახელმწიფო დღეს არც შექმნის სტადიაზეა და არც კულტურულ-ლინგვისტურ ჯგუფებსა თუ კუთხეებს შორის არსებობს დაპირისპირება, რომ ამის საფუძველზე ქვეყანას დაშლა ემუქრებოდეს. რაც შეეხება აფხაზეთს, აგრეთვე ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქს, მიგვაჩნია, რომ ეს პრობლემები მოგვარებადია უნიტარიზმის პირობებში, მიეცემა რა მათ ავტონომია შედარებით გაფართოებული უფლებებით. რა თქმა უნდა, აფხაზეთის ავტონომიურობის ხარისხი გაცილებით მაღალი უნდა იყოს, ვიდრე ცხინვალის რეგიონის.

მიუხედავად შთამბეჭდავი სტატისტიკური მონაცემებისა, რომ დღეისათვის ფედერალურადაა ორგანიზებული დედამიწის 25 % და მსოფლიოს მოსახლეობის 40 %, რომ ფედერაციულ სახელმწიფოებზე მოდის დასახლებული ხმელეთისა და მსოფლიო სახელმწიფოების მთლიანი შიდა პროდუქტის ჯამის თითქმის ნახევარი და ა.შ., ფედერაციულ სახელმწიფოთა რაოდენობა სხვადასხვა შეხედულებით 11-დან 25 ერთეულამდე მერყეობს. ფედერაციულ სახელმწიფოთა დიდი წილი ფართობისა და მოსახლეობის თვალსაზრისით მსხვილ სახელმწიფოებზე მოდის, დიდი ტერიტორია კი

ობიექტურად ითხოვს ტერიტორიულ დეცენტრალიზაციას. აქვე აღსანიშნავია ისიც, რომ სახელმწიფოები, რომლებიც ფედერალურად იწოდებიან, ხშირ შემთხვევაში თავისი არსით ასეთებს არ წარმოადგენენ.

ერთმნიშვნელოვნად უნდა ითქვას, რომ დღეისათვის უნიტარიზმი არის სახელმწიფოებრივი მოწყობის ყველაზე უფრო გავრცელებული ფორმა. მართალია, ბევრი უნიტარული სახელმწიფო განიცდის გარკვეულ დეცენტრალიზაციას, მაგრამ ამ პროცესისათვის ფედერალიზაციის კვალიფიკაციის მინიჭება გამართლებულად არ მიგვაჩნია. სახელმწიფოები დიდად არ ჩქარობენ ტერიტორიული მოწყობის უნიტარული ფორმის შეცვლას ფედერაციულით.⁴²³

არსებობს საპირისპირო ტენდენციებიც, მრავალი ფედერაციული სახელმწიფო განიცდის უნიტარიზაციას. რომ აღარაფერი ვთქვათ რუსეთის, ლათინური ამერიკის ქვეყნების, აზიისა და აფრიკის ცალკეულ ფედერაციულ სახელმწიფოებზე, ამის მაგალითები არსებობს თუნდაც გერმანიისა და ავსტრიის სახელმწიფოების სახით, რომლებიც ოფიციალურად ფედერაციულად იწოდებიან, მაგრამ რეალურად ეს ასე არ არის და მათი ფედერაციის სუბიექტები, ფაქტობრივად, უუფლებო რგოლებს წარმოადგენენ.

მეორე მხრივ, ვფიქრობთ, დიდია დაინტერესება სახელმწიფოთაშორისი ფედერალიზმისადმი. მიმდინარე გლობალიზაციის ფონზე წინა პლანზე წამოიწევს ფედერალიზმის, როგორც სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობის ფორმის საკითხი. ამის ნიშნები არსებობს როგორც ევროპის, ისე ამერიკის კონტინენტზე. სავარაუდოდ, სახელმწიფოთა დაახლოებას კიდევ უფრო დიდ სტიმულს მისცემს მსოფლიოში მიმდინარე ეკონომიკური და საფინანსო კრიზისი.

არსებობს მრავალი მოსაზრება, რომ საქართველო უნდა გახდეს ფედერაციული სახელმწიფო. ამ მოსაზრების ავტორთა უპირველესი არგუმენტი ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენაა, თუმცა გაუგებარია, როგორ შეუწყობს ხელს საქართველოს ცალკეული ისტორიული კუთხეების სახით ფედერაციის სუბიექტების შექმნა, ვთქვათ, აფხაზეთის კონფლიქტის გადაწყვეტას?

თუ საუბარია ორსუბიექტიან, ბიპოლარულ ფედერაციაზე საქართველოსა და აფხაზეთის კავშირის სახით, მას დიდი ხნის პერსპექტივა არ უწერია. ასეთი ფედერაციის შექმნა რომც დაეუშვათ, ის დიდ ხანს ვერ იარსებებს და

⁴²³ საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000. ლ. მატარაძის მოხსენება. გვ. 30.

იქნება ერთ-ერთი ეტაპი აფხაზეთის არა მხოლოდ de facto, არამედ de jure დამოუკიდებლობის მოპოვებისა. ამის მაგალითებს მრავლად იცნობს მსოფლიოს უახლესი ისტორია. ევროპის ერთ-ერთ ყველაზე განვითარებულ ქვეყანაში – ბელგიაშიც კი, რომელიც ბევრს დევიდუციური და ბიპოლარული სახელმწიფოს წარმატებულ მაგალითად წარმოუდგენია, იმდენად დიდია დეზინტეგრაციული პროცესი, რომ ზოგიერთი მეცნიერი უახლოეს მომავალში ამ ქვეყნის დაშლას წინასწარმეტყველებს.

საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეთა მრავალი სხვა არგუმენტი არ არის სათანადოდ დასაბუთებული და ნაკლებად შეესაბამება საქართველოს სინამდვილეს.

რაც შეეხება ისეთ არგუმენტს, როგორცაა ხელისუფლების გეოგრაფიულად ხალხთან მიახლოება და ადგილობრივი პრობლემატიკის უკეთ ცოდნა, საქართველოს შემთხვევაში უადგილოდ გვეჩვენება მისი მასშტაბების გამო. ამ თვალსაზრისით, რა ფუნქციაც აკისრიათ ფედერაციის სუბიექტებს დიდ სახელმწიფოებში, იგივე ფუნქციას წარმატებით შეასრულებენ მუნიციპალიტეტები საქართველოს პირობებში. ისინი უფრო ახლოს იქნებიან მოსახლეობასთან და უკეთ ეცოდინებათ ადგილობრივი პრობლემატიკა, ვიდრე მათზე მაღლა მდგომ კიდევ ერთ დამატებით რგოლს ფედერაციის სუბიექტის სახით.

ჩვენ მიგვაჩნია, რომ ბევრ უპირატესობას, რაც ზოგადად გააჩნია ფედერალიზმს, საქართველოს სინამდვილეში დაჩრდილავს ფედერალიზმისათვის დამახასიათებელი ნეგატიური გამოვლინებები და ექნება უარყოფითი ეფექტი. მაგალითად, პოლიცენტრიზმმა, რომელიც ხელს უწყობს პოლიტიკური პროცესების განვითარების თანაბრობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე და აყალიბებს პოლიტიკური დიალოგის კულტურას, საქართველოში შესაძლოა უარყოფითი ასპექტებით იჩინოს თავი. კერძოდ, შესაძლებელია ფედერალიზმმა უფრო განამტკიცოს ბიუროკრატიული ელემენტები სახელმწიფო მართვაში, შექმნას მთელი რიგი პრობლემები ფედერაციის სუბიექტის დონეზე წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ინსტიტუტების საქმიანობის თვალსაზრისით. კიდევ უფრო გართულებს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი, რაც ისედაც წარმოადგენს ფედერალიზმის ერთ-ერთ ნაკლს, ვინაიდან ხშირი დამატებითი პოლიტიკური დიალოგის აუცილებლობა ართულებს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს. საქართველოსთვის, რომელიც

განსაკუთრებით თანამედროვე ეტაპზე დგას უდიდესი საფრთხეების წინაშე, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების დროული მიუღებლობა შეიძლება ფატალურიც კი აღმოჩნდეს.

ასევე, ფედერაციულ სახელმწიფოში მეტად მწვავედ დგას ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის კონტროლის პრობლემა, რაც, საგარაუდოდ, ჩვენი ქვეყნის გეოპოლიტიკური მდგომარეობიდან, ასევე საქართველოს ცალკეული კუთხეების სპეციფიკიდან გამომდინარე, მთელი სიმწვავეით იჩენს თავს. შედეგად ჩამოყალიბდება პარტიკულარული ფედერალიზმი, რაც იქნება ქვეყნის სისუსტის მიზეზი. საქართველოს ფედერალიზაცია დამატებით სტიმულს მისცემს სეპარატისტულ ტენდენციებს და ახალი დაძაბულობის კერების შექმნას. ასეთ შემთხვევაში საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება იძულებული იქნება მუდმივად დაკავებული იყოს ამ კერების ჩაქრობით და არ წამოეგოს სხვადასხვა სახის პოლიტიკურ პროვოკაციებზე.

პოლიტიკური ელიტის კონტროლის პრობლემის მწარე გაკვეთილი საქართველომ უკვე გამოსცადა უახლოეს წარსულში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების სახით და უკან დაბრუნების სურვილი არავის არ უნდა ამოძრავებდეს.

ფედერალიზმისათვის დამახასიათებელი უპირატესობა პოლიტიკური ამბიციის დაკმაყოფილებისა და პოლიტიკური ლიდერის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით საქართველოს ფედერალიზაციისათვის რაიმე არგუმენტად არ მიგვაჩნია. პოლიტიკური ამბიციის დაკმაყოფილებისა და პოლიტიკური ლიდერის ჩამოყალიბების პრობლემა შეიძლება იდგეს დიდ სახელმწიფოებში, მაგრამ არა საქართველოში. ესეც რომ არ იყოს, პოლიტიკური ამბიციის დაკმაყოფილებისა და პოლიტიკური ლიდერის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ადგილობრივი თვითმმართველობა და პოლიტიკური პარტია, რის გამოც დამატებითი სახელმწიფო ინსტიტუტების შემოღება გამართლებულად არ მიგვაჩნია.

ფედერალიზმი დიდი ფული ღირს და, ამდენად, ფედერალიზაციის შემთხვევაში საქართველოს ხელისუფლების დანახარჯები კოლოსალურად გაიზრდება.

გარდა ამისა, როგორც ზოგიერთი ეკონომისტი ფიქრობს, ფედერალიზმის პრინციპები ვერ უწყობს ხელს ეკონომიკურ ინტეგრაციას. ფედერალიზმის შემთხვევაში საქართველოს კუთხეები ერთგვარად ჩაიკეტება. შესაძლებელია, ფედერალიზმის პირობებში ქვეყნის ცალკეული ნაწილები უფრო სწრაფად

განვითარდეს, ვიდრე სხვა. ასეთი განვითარების უარყოფითი შედეგი კი შეიძლება გამოიხატოს არა მხოლოდ ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისადმი ხელის შეშლაში, არამედ ამ გარემოებამ შესაძლებელია რეალური საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის ერთიანობასაც. ფედერალური კონკურენცია შეიძლება გადაიზარდოს დესტრუქციულ, თავისი არსით დამანგრეველ პარტიკულარულ კონკურენციაში.

თუ საქართველოს უახლოეს გამოცდილებას და არსებულ საფრთხეებს გავითვალისწინებთ, ადვილი შესაძლებელია, რომ საქართველოს ფედერალიზაციას მოყვეს ფედერაციის ცალკეული სუბიექტების ეკონომიკური ჩაკეტილობა, ხოლო ქვეყნის ცენტრალური ბიუჯეტი ხშირად აღმოჩნდეს ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტების „ტყვე“.

საქართველოს ფედერალიზაცია ვერ დაარეგულირებს ვერც ტერიტორიულ და ვერც სხვა პრობლემებს. უფრო მეტიც, ვფიქრობთ, იგი უარყოფითად იმოქმედებს ქვეყნის მომავალ განვითარებაზე. საქართველოს ფედერალიზაცია და ფედერაციის სუბიექტის დონის შემოღება იქნება ზედმეტი რგოლი ცენტრალურ ხელისუფლებასა და მუნიციპალიტეტს შორის, რომელიც დიდ ტვირთად დააწვება ქვეყანას, როგორც ფინანსური, ისე პოლიტიკური და სამართლებრივი თვალსაზრისით.

ამასთანავე, თანამედროვე ფედერაციულ სახელმწიფოთა დიდი უმრავლესობა უნიტარიზაციას განიცდის. და, თუ ეს ასეა, რა საჭიროა საქართველოში, ფაქტობრივად უნიტარულ ქვეყანაში, სახელმწიფოს მოწყობის უფრო რთული მოდელი დაენერგოთ, რათა შემდეგ კვლავ საწყის მდგომარეობას დავუბრუნდეთ?

ამიტომ მიგვაჩნია, რომ საქართველო უნდა იყოს უნიტარული სახელმწიფო რამდენიმე ავტონომიით, რომელთა შორის აფხაზეთის ავტონომიურობის ხარისხი იქნება გაცილებით მაღალი და იგი იქნება აღჭურვილი მნიშვნელოვანი კომპეტენციებით. ამ თვალსაზრისით ერთ-ერთ მისაბამ მაგალითად დანიის სახელმწიფო მიგვაჩნია, რომელიც არის უნიტარული სახელმწიფო ორი ავტონომიით.

RESUME

Presented thesis is the attempt to develop the concept of proper territorial organization of Georgia. From our point of view, this concept can't be based on federalism.

Federalism isn't a panacea and we can't say that federal states are more democratic than Unitarian states. Democracy can equally prosper in both - Unitarian and Federal states. The reason for such statement can be found in existence of modern democratic states that have different models of state organization.

The question about federal organization of a country is raised only in two occasions: 1. when a state doesn't exist or it is on the way of formation or 2. when united state already exists and there's a threat of its disintegration (USSR, Russian Federation, Belgium and others), therefore, federalism is the only way to maintain the integrity of any country.

From this point of view Georgia doesn't satisfy the requirements of either variant. Georgian state today is not in the phase of creation and it is difficult to find any kind of inconsistency among cultural-linguistic groups or different parts of the country as well. As for Abkhazia and former autonomous region of South Osetia, we consider that these problems can be regulated in Unitarian environment, as these regions will be given autonomy and provided with considerably expanded rights. Of course, the quality of Abkhazian autonomy must be considerably high in comparison with Tskhinvali region.

Notwithstanding the fact that we have impressive statistical data concerning federal organization of states, that 25% of the whole world and 40% of the world population is organized in federal way and almost the half of the sum of GDP (Gross Domestic Product) of the whole populated land and world states is gained from federal states, their number, according to different viewpoints, we have inconsistent number of them - from 11 to 25. Most of big countries which have big territories and population are included in the list of federal states; big territory, from itself, objectively requires territorial decentralization. Herein we must note that quite often federal states by their nature are far from being federal.

It must be unequivocally mentioned, that nowadays Unitarianism is the most expanded form of state organization. It's true that many Unitarian countries undergo definite decentralization but we consider it unfair to give this process the qualification of federalization. States don't strive to change their form of Unitarian organization of territory into federal one.⁴²⁴

⁴²⁴ Prospects of federalization of Georgia PRO ET CONTRA, materials of conference, Tbilisi, 2000. Report of L.Mataradze, p.30

There are opposite tendencies as well; many federal states undergo Unitarianism, we have lots of examples proving this fact; for example, Germany and Austrian states, not to mention Russia, as well as the countries of South America, which are officially included in the list of federal states; but in reality we have quite different picture, as the constituents of their federation virtually represent units which are deprived of their rights.

From the other point of view, the interest towards interstate federalization is great. Against the background of current globalization federalism is represented as the form of interstate relations. The signs of it can be found on the continents of Europe and America. Allegedly, current economical and financial crisis in the World will facilitate the establishment of closer relations between these countries.

There are various viewpoints pertaining federalization of Georgia. The main argument for the supporters of this idea is restoration of territorial integrity of Georgia, though it is difficult to understand how it will assist the regulation of Abkhazian conflict if we create federal constituents from separate historical parts of Georgia.

If we mean two-subject, bipolar federation, like Georgia and the union of Abkhazia, the prospects are unpromising. If we consider the possibility of creation of such federation conceivable it will have short life and will give Abkhazia not only de facto, but also de jure independence. There are lots of such examples in modern World history. Even in Belgium, which is one of the most developed countries in Europe and is regarded as successful model of devolutionary and bipolar state, the process of disintegration is so rapid that some scholars predict its future collapse.

Many other arguments of federalization supporters of Georgia aren't relevantly substantiated and are far from reality.

As for the argument that implies geographical approach of the government and people in order to learn about their local problems is absolutely inappropriate in case of Georgia because of its geographical scale. We think that municipalities in Georgia will successfully implement the same function as constituents of federation implement in big countries. They will get closer to population and will know about their problems better than any kind of superior extra unit like constituent of federation.

We consider that in Georgian reality negative reflections of federalism will suppress many advantages that are commonly characteristic for federalism and will drive us to negative outcome. For example, polycentrism which contributes to equal development of political processes throughout the country and generates

the culture of political dialogue, might obtain in negative aspects in Georgia. Particularly, federalism might considerably strengthen bureaucratic elements within state governance, might create numerous problems on the level of federation constituent according to the activity of the institutes of representative democracy. The process of political decision-making will be more complicated that is serious disadvantage of federalism itself, as the necessity of frequent additional political dialogue makes the process of political decision-making more complicated. For Georgia, at modern stage facing the serious threats, delay in making the political decisions might turn to be fatal.

At the same time the problem of control of local political elite is rather acute in federal state which, according to the geopolitical situation and specifications of separate parts of Georgia, appears to be especially strong. In the result, particularistic federalism will appear that will cause the weakness of the state. Federalization of Georgia will be additional incentive for separatist tendencies and for creation seats of tension. In this situation Georgian central government will be constantly forced to quell such tensions and avoid political provocations. In the nearest past Georgia had already suffered from the problem of political elite control in the name of government of Adjara autonomous republic and nobody should have the desire to go back.

The advantage of federalism to appease political ambitions and generate political leader can't work as an argument for federalization of Georgia. This problem might arise in big countries and not in Georgia. Besides, local self-government and political party play integral part when we speak about satisfaction of political ambitions and generation of political leader, therefore we don't consider it justifiable to introduce additional state institutions.

Federalism costs much money and in case of federalization Georgian government expenses will colossally expand.

Besides, some economists assume that the principles of federalism don't provide for economic integration. In case of federalization some parts of Georgia will be somehow blocked, separate parts might develop more quickly than others and the negative effect of such development might be reflected not only in prevention of economic development of the country but also in creation of real threat to the integrity of the country. Federal competition might turn into destructive and detrimental, particularistic competition.

If we take into consideration the nearest experience and existing threats it is possible that federalization of Georgia be followed with economic isolation of separate constituent of federation and the central budget of the country often appear in the hands of political elite.

Federalization of Georgia won't be able to regulate either territorial or any other problems. Moreover, we consider that it will have negative impact on the future of the country. Introduction of federalization and the level of constituent of federation will be extra unit between government and municipality that will be burdensome for the country from financial, political and legal points of view.

At the same time, most of modern federal states undergo the process of Unitarization and if it is so, what is the need for introduction of considerably complicated model of government organization if we arrive to the initial position again?

Therefore we assume that Georgia must be Unitarian country with several autonomies among which the quality of Abkhazian autonomy will be considerable high and will be equipped with important competences. Danish state which is Unitarian country with two autonomies might be a good example for this.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. გ. გოგიაშვილი, ფედერალიზმის ცნება და არსი. დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. თბილისი, 1999.
2. ო. მელქაძე, გ. თევდორაშვილი, რეგიონალიზმი სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), „სფინქსი“, თბილისი, 2003.
3. გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000.
4. გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000.
5. ა. ე. დიკ ჰოვარდი, გზა კონსტიტუციონალიზმისაკენ. რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი. თბილისი, 1996
6. ზ. რუხაძე, ხელისუფლება და კანონმდებლობა. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. თბილისი, 2003.
7. ზ. რუხაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999.
8. კონსტიტუციური სამართალი. სახელმძღვანელო. რედ. ავთანდილ დემეტრაშვილი. თბილისი, 2005.
9. ვ. ხაბურძანია, სუვერენიტეტის თეორია და კონსტიტუციური კანონმდებლობა. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად სახელმწიფო სამართალში. თბილისი, 2003.
10. ყურაშვილი კახი, ფედერაცია – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა რუსეთში. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. თბილისი, 1999.
11. ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი. თსუ. თბილისი, 1995.
12. ო. მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი. თეორიის საკითხები. პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია. წიგნი XVII. „ბათუმის უნივერსიტეტი“. ბათუმი, 2003.
13. ო. მელქაძე, კ. ყურაშვილი, რუსეთის სახელმწიფო სისტემა. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევის ცენტრი. თბილისი, 1997.
14. ო. მელქაძე, ნ. რამიშვილი, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999.
15. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი. კრებული II. პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე. თბილისი, „მერანი“, 1999.
16. საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები; Pro et Contra. კონფერენციის მასალების კრებული. თბილისი. 2000.
17. ე. ონანი, ნიგერიის ფედერაცია, თბილისი, „საბჭოთა საქართველო“, 1963.
18. ფ. ლოვო, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, თბილისი, 2002.
19. კ. კორკელია, საერთაშორისო ხელშეკრულება საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივ სამართალში, თბილისი, 1998.
20. კ. ყურაშვილი, ფედერალიზმის ცნება და არსი, ჟურნ. „პოლიტიკა“, 1998, №1-3.
21. გ. ინწკირველი, სახელმწიფო და სამართლის თეორია, თბილისი, 1997.
22. ბ. სავანელი, სამართლის თეორია (იურისპრუდენცია), თბილისი, 1993.
23. ლ. ალექსიძე, თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი, თბ., 1998.

24. ა. ღვამიჩავა, ევროკავშირი XXI საუკუნის მიჯნაზე, თბილისი, 1998
25. დიკ ლეონარდი, ევროკავშირის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2002.
26. კ. კორკელია, საერთაშორისო ხელშეკრულება საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივ სამართალში, თბილისი, 1998.
27. კ. კუბლაშვილი, ევროპის კავშირი – ერთიანი ევროპული სახელმწიფო? ევროპის კავშირის ფედერაციული განვითარების პერსპექტივები, ჟურნ. „სამართალი“, 2002წ., № 5-6.
28. პ. ცნობილაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, „მერიდიანი“, 1996.
29. საქართველო. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2002.
30. საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი საყოველთაო ეროვნული აღწერის ძირითადი შედეგები. სტატისტიკური კრებული. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2004.
31. კონცეფცია საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ. (პროექტი). თბილისი, 2004.
32. პასუხები ხშირად დასმულ შეკითხვებზე, საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ კონცეფციასთან დაკავშირებით. რედ.: ლორენს ბროუერსი, ნინო კალანდაძე და პაატა ზაქარეიშვილი. Conciliation Resources. თბილისი, 2007.
33. გ. სიხარულიძე, ფედერალიზმი. მითი და რეალობა. თბილისი, 2004.
34. ვიქტორ ლორთქიფანიძე, ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა. ინფორმაცია განსჯისათვის. თბილისი, 1999.
35. ქართლის ცხოვრება, ტომი I. მ. სანაძის და ნ. შოშიაშვილის გამოცემა. თბილისი, 1994.
36. ზ. მ. ჩერნილოვსკი, სახელმწიფოსა და სამართლის მსოფლიო ისტორია, მე-2 გადამუშავებული და შევსებული გამოცემა, ტომი I. თსუ, თბილისი, 1992.
37. დიმიტრი შველიძე, პოლიტიკური პარტიების წარმოშობა საქართველოში. ნაკვეთი I. ფედერალისტები. „არსი“. თბილისი, 1993.
38. ქართული პოლიტიკური აზრი უნიტარიზმისა და ფედერალიზმის შესახებ. საქართველოს სახელმწიფო – უნიტარული თუ ფედერაციული. სამეცნიერო კონფერენციის მასალები. „ბათუმის უნივერსიტეტი“, ბათუმი, 2005.
39. გივი ლობჯანიძე, ნარკვევები არჩილ ჯორჯაძის მსოფლმხედველობრივ-სამართლებრივი ნააზრევადან. სადისერტაციო მაცნე. თსუ, თბილისი, 1993.
40. გიგო თოიძე, უცხოეთის მწერლები. პრუდონი, ე. ხელაძის სტამბა. თბილისი. 1980.
41. ივანე ჯავახიშვილი, საქართველოს მეფე და მისი უფლების ისტორია, ტფილისი, 1905.
42. მ. წერეთელი, ერი და კაცობრიობა, თსუ, თბილისი, 1990.
43. ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემია, თბილისი, 1990.
44. შოთა მაღლაშხია, კონფლიქტები. პროგნოზირება. საერთაშორისო სამართლებრივი და ეკონომიკური ასპექტები. თბილისი, 2007.
45. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები. ნაწილი I. პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი. „ქრონოგრაფი“, თბილისი, 2004.
46. Коте Кублашвили. Специфические черты федерально-государственной организации. «Перспективы федерализма и регионализма Южном Кавказе. Сборник конференции». Тбилиси, 2003 г.

47. Даниель Дж. Элазар, Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1995, №5.
48. Даниель Дж. Элазар, Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом. «Казанский федералист», 2002, №4.
49. А.А. Захаров, Федерализм и деволюция: опыт США. Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999, № 4 (29).
50. Деяан Гузина, Почему распалась Югославия. «Федерации. Что нового в мире федерализма». Выпуск 4, № 1 / март 2004.
51. Гладун Е. Проблемы установления федерализма в российской федерации. Journal of Eurasian Research Vol. 2, No. 2 Spring 2003.
52. Большаков А. Г., Современный федерализм и кризис федералистских проектов в странах центральной и восточной европы. http://www.ksu.ru/fl15/k2/sb_06/bolshakov.rtf
53. Введенский В. Г., Горохов А. Ю. Россия: испытанная федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. Москва. 2002.
54. Эдвард Гибсон. Федерализм — враг демократии. «Эксперт» №41(487). <http://www.expert.ru/society/2005/10/41ex-gibson3/>
55. Эдвард Гибсон. Авторитарное и демократическое правление в федеративных странах Западного полушария. <http://www.inop.ru/reading/gibson/>
56. Захаров А., Федерализм – враг демократии?. «Политический журнал». <http://www.politjournal.ru>
57. Захаров А. А., К вопросу о федералистской культуре. «Общая тетрадь». Вестник Московской школы политических исследований. 2001. №1 (16).
58. Ейне Окпанаки, Нигерия: федерализм перед вызовами глобализации. «Федерации». Выпуск 3, № 1, февраль-март 2003.
59. Лебедева Э. Опыт федерализма в Третьем мире и Россия. «Мировая экономика и международные отношения», 1995, №2, ст. 74-88.
60. Большаков А.Г. Дискурс федерализма в современной российской политике. Проблемы политической науки. Казань. 2005. www.ksu.ru/infres/politology
61. Хартмут Бауер, Верность федерации как определяющий принцип германского федерализма, «Конституционное право: Восточноевропейское обозрение», 2003, №3(44).
62. Барышников Е. Н. Причины и условия развития федерализма в странах мира (конституционно-правовое исследование). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Тюмень. 2002.
63. Шило В. О концептуальных основах обеспечения целостности федеративных государственных образований в современной мировой практике. <http://iskran.iip.net/russ/works99/schilo.html>
64. Новый союзный договор: поиски решений, М., 1990.
65. Т. М. Фадеева. Европейский федерализм: современные тенденции. АО /РАН ИНИОН. М. 2000.
66. Александренко Г, Буржуазный Федерализм, Киев, 1962.
67. Современный буржуазный федерализм, ИГП АН СССР, ред. Левин И. и Вайль И., М., 1978.
68. Камерон Росс. Федерализм и демократия в России. Политико-правовые ресурсы федерализма в России. Под редакцией Рафаэля Хакимова. Казань. 2006.
69. Отто Люхтерхандт. Россия на пути к имитации федерализма. Политико-правовые ресурсы федерализма в России. Под редакцией Рафаэля Хакимова. Казань. 2006.
70. Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм (К вопросу о будущей организации государственного пространства России). Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования). 2000. №5.

71. С.А.Ковалев, Федерализм и будущее. Выступление на международном семинаре по проблемам федерализма. Москва, февраль 1999 г. Права человека в России. <http://hro.org/>
72. Введенский В. Г., Горохов А. Ю., Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. Москва. 2002.
73. Рормозер Г., Кризис либерализма, М., 1996.
74. Арнольд Брехт, О Государственном устройстве Германии. Федерализм и регионализм в Германии. Разделение пруссии., М., 1947.
75. Сыдоров Н. А., Центральные государственные органы Федеративной Республики Германии, М., 1961.
76. Монин Д. Д., Федерация или единое германское государство., М., 1947.
77. Молчанов Н., Де Голль., М., 2003.
78. Бергманн В., Введение в понимание германского Основного закона, Основной закон ФРГ, Бонн, 1998.
79. Леванский С. А., Германия: федерализм в мононациональном государстве. Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1995, №5.
80. Бусыгина И. М., Регионы Германии, М., 2000.
81. Бусыгина И. М., Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 2000, №5.
82. Мюллер Уве. Федерализм как фактор европейской интеграции. Международный журнал «Проблемы теории и практики управления». 2002, №1.
83. Чернов С. Сравнительная характеристика конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и Германии. 1. Статус субъектов федерации. 28-29 марта 2003г. <http://kazanfed.ru/actions/konfer5/doklad15/>
84. Урьяс Ю. П., Вступительная статья. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты.
85. Иностранное конституционное право. М., 1996. Под. ред. В. В. Маклакова.
86. Кошечкин Е. ФРГ: взаимодействие федерации и земель. Международный журнал «Проблемы теории и практики управления». 2001. №2.
87. Бланкенагель А. Распределение компетенции и государственность немецких земель в федеративной системе ФРГ: три небольших урока для федеративных систем. Сессия 1. Статус субъектов федерации. 28-29 марта 2003г. <http://kazanfed.ru/actions/konfer5/doklad13/>
88. Гоптарева И.Б. О некоторых сторонах политики взаимодействия разноуровневых структур власти. Теоретический философский журнал «CREDO». 2000, №21.
89. Козуб О.В. Реферат статьи Шарля Джеффери "Отказ от реформы германской федеративной системы после объединения Германии". «Право и политика». М., 2000, №1.
90. Урьяс Ю. П., Механизм государственной власти ФРГ. М., 1988.
91. Хессе К., Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.
92. Васильев В.И., Некоторые аспекты современной дискуссии о германском федерализме, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 2000, №1.
93. Пустогоров В.В. Общеευропейский вопрос и проблемы федерализма. Журнал «Советское государство и право». 1991, №6, ст. 29-38.
94. Штойбер Э. Федерализм и разграничение полномочий в Европе: точка зрения Баварии. Журнал «Современная Европа», 2000, N 4.
95. Роберт Неф. Да здравствует нецентрализм! <http://www.liberal.ru/book.asp?Num=16>
96. Подберезкин А., Международный опыт и особенности федерализма, «Духовное наследие», 2000, <http://www.nasled.ru/strukture/index.htm>.

97. Ричард Натан, Эрик Хоффманн, Современный Федерализм. Журнал «Международная жизнь», 1991, №4, ст. 34-48.
98. Ильин Н. Ю., Вопросы теории федерализма (государственно- правовой аспект). „В мире права“, 2001, №1, ст. 12-15
99. Збигнев Бжезинский, Великая шахматная доска, М., 2003.
100. Гоптарева И.Б. Федерализм как конституционная система. Теоретический философский журнал «CREDO». 1999, №6(18).
101. Девид Дж. Боденхеимер. Федерализм и демократия.
<http://usinfo.state.gov/rusски/infousa/government/dmpaper4.htm>
102. Перспективы федерализма и регионализма на Южном Кавказе. Сборник конференции. Тбилиси, 2003 г.
103. Бруно Коппитерс. Грузино-Абхазский конфликт. Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии. Сборник статей. Москва. Издательство «Весь Мир», 2005.
104. Бруно Коппитерс. «Документ Бодена» о разграничении полномочий между Тбилиси и Сухум(и). Материалы семинара экспертов Грузии. «Федерализм и разграничение полномочий в Абхазии». редактор Александр Кухианидзе. Тбилиси. 2002.
105. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски алтернатив для Грузии и Абхазии. Вес Мир, Москва, 1999.
106. Давид Бердзенишвили. Единство через разделение: Проблемы регионализма Грузии и общего грузино-абхазского государства. 2008.
<http://abkhazeti.info/society/200801021958140978044.php>
107. Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 3. Стенограммы грузино-абхазских встреч и телепередач по абхазской проблеме. UCI. Ирвайн. 2000.
108. Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 4. Материалы грузино-абхазской конференции: гражданское общество, беженцы, государственное устройство. Москва, 25-27 марта 2000 г. UCI. Ирвайн. 2000.
109. Далила Пилия, Становление новой Абхазской государственности, Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 5. Материалы грузино-абхазской конференции: преемственность культур в контексте государственного строительства. Адлер, 26-28 августа 2000 г. UCI. Ирвайн. 2001. Ст. 120-126, 296-309.
110. Мариус Валь, Майкл Эмерсон, Молдова и приднестровский конфликт. Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии. Сборник статей. Москва. Издательство «Весь Мир», 2005.
111. Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего. (Российское государство в контексте европейского федерализма). Международная конференция, проведенная институтом Европы РАН совместно с фондом им. Фридриха Эберта (Германия). 30-31 октября 2000 г. в г. Москве. // Журнал «Современная Европа», 2001, № 1. <http://europe.rsuh.ru/journal/journal1.2001/9.htm>
112. Захаров А.А. „Исполнительный федерализм“ в современной России. Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 2001, №4.
113. Лексин И.В., Отношения между федеральным и провинциально-территориальным уровнями управления в канаде. Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). №2 – 2007 г.
[http://www.spa.msu.ru/images/File/Vestnik/Leksin\(1\).pdf](http://www.spa.msu.ru/images/File/Vestnik/Leksin(1).pdf)
114. А. Моммен, Федерализм и национальное государство, «ПОЛИС» (Политические исследования), 1992, №4.
115. А.А. Мелкумов, Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект. «Общественные науки и современность». 2001. № 4.
116. Савицкий П. И., Развитие конституции Бельгии 1831 г., «Государство и право», 1996, №10.

117. Дельпере Ф., Ентин Л. М., Конституционные реформы и процесс федерализации в Бельгии, «Советское государство и право», 1989, №11.
118. Павличук Е., Федеральная реформа бельгии, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1995, №1.
119. Лысенко В. Н., От империи к федерации: современные пути развития российской государственности (доклад-размышление). Современные тенденции развития федерализма и демократических институтов в России. Конференция 6 декабря 2005 г. <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer12/3/>
120. Э.В. Тадевосян. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации. «Государство и право». 2002. № 3.
121. В.Е. Чиркин. Государственная власть субъекта федерации. «Государство и право». 2000. №10.
122. С. М. Хенкин, Государство автономий: проблемы и перспективы. Пространство и время в мировой политике и международных отношениях: материалы 4 Конвента РАМИ. В 10 т. Под ред. А. Ю. Мельвиля. М. МГИМО-Университет, 2007. Т. 7: Испания и Латинская Америка в мировой политике. Под ред. А. В. Шестопала, Л. С. Окуневой, С. М. Хенкина.
123. А. Любимская. Худой бельгийский мир. <http://www.rbcdaily.ru/print.shtml?2007/09/12/focus/292496>
124. Леван Матарадзе, Унитаризм - Федерализм - Регионализм... «Вечерний Тбилиси», №28, 13-14 марта 2003 г.
125. Горлевая К.А. Мировые тенденции регионализации на примере Бельгии. www.history.pu.ru/biblioth/novhist/stud-konfer/2004/06.pdf
126. Шубин А.В., П.Ж. Прудон – бросивший вызов собственности. <http://bakunista.nadir.org/priamuhino/files/2005shubin.doc>
127. Малишевский Н. Европейский союз регионов: реальность или утопия? Белорусское время. 19.07.2008. <http://www.belarustime.ru/information/opinion/bc24523edec2ff5d.html>
128. Хухлындина Л., Ходаков Д., Интеграция: объединенная европа или сообщество свободных европейских регионов?, «Белорусский журнал международного права и международных отношений». 1994. №4. <http://beljournal.by.ru>
129. Алексей Терещенко. Региональные и сепаратистские движения в странах Северной Европы. Кельтский бунт? 2008. <http://www.apn.ru/publications/print19821.htm>
130. Бирюков С., Бельгийский кризис европейского федерализма. <http://www.apn.ru/publications/print18331.htm>
131. Дугин А. Евразийский федерализм. «Казанский федералист», 2002, №2.
132. С.И.Каспэ, Конструировать федерацию — Renovatio Imperii как метод социальной инженерии, «ПОЛИС» (Политические исследования), 2000, №5-6, ст. 55-69.
133. Международный опыт разрешения этнических конфликтов. Ред.: Бруно Коппитерс, Эрик Ремакль, Алексей Зверев. www.poli.vub.ac.be/publi/etni-3
134. Кучук Ю. Бельгия: от сепаратизма к федерализму (эволюция федерализма в бельгии), «Белорусский журнал международного права и международных отношений», 2004. №4. <http://beljournal.by.ru>
135. Б. Коппитерс, М. Хейссен, М. Эмерсон, Н. Точки, М. Валь. Европейские институциональные модели как инструменты разрешения конфликтов в разделенных государствах на европейской периферии. Научно-Исследовательская работа Свободного Брюссельского университета (VUB) и Центра европейских политических исследований (CEPS). Брюссель. CEPS WORKING DOCUMENT NO. 195. JULY 2003.
136. Александр Рытов, Разделенный остров Афродиты. Кипр после интеграции в ЕС: новая еврореальность и старые проблемы. «Вестник Европы» 2005, №13-14.
137. Малетин С. С. Политология. Новосибирск.1998.

138. Гаджиев К.С., Политическая наука. <http://lib.socio.msu.ru/l/library>
139. Newhouse J. Europe's rising regionalism // Foreign Affairs. 1997. V. 76. N 1. P. 67—85.
პუბლიკაცია: Екатерина Доморенок, Концепции "старого" регионализма в контексте современной Европы. Белорусский Журнал международного права и международных отношений. 2002. №4. <http://beljournal.by.ru>
140. Arthur Benz. Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien. Institut für Politikwissenschaft FB Kultur- und Sozialwissenschaften FernUniversität in Hagen. polis Nr. 57 / 2003.
141. Stefan Oeter, Föderale Zuständigkeitsordnung und der Grundsatz dezentraler Aufgabenerledigung. Aus „Perspektiven des Föderalismus und Regionalismus im Südkaukasus“, Tagungsband. Tbilisi, 2003.
142. Ingwer Ebsen, Föderalismus und Sozialversicherung, GW 4/2005 (Oktober), 5.
143. Hesse K., Der Unitarische Bundestaat. Karlsruhe.1962.
144. Grezer J., Die Agonie des Föderalismus in BRD. – „Blätter für deutsche und internationale Politik“, Köln, 1969.
145. Kirchhof F. Bedarf der deutsche Bundesstaat einer Reform an Haupt und Gliedern? Matthias Hartwig, Werner Heun, Ferdinand Kirchhof und Christian Waldhoff. Föderalismus in der Diskussion. Sankt Augustin, November 2001. Zukunftsforum Politik. Broschürenreihe herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Nr. 36.
146. Udo Margedant. Reform des deutschen Föderalismus. Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I. Zukunftsforum Politik. Broschürenreihe. herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Nr. 50. Udo Margedant (Hrsg.). Redaktionelle Betreuung: Udo Margedant / Gisela Reuter. Dezember 2002.
147. Timphy Garton Ash. Warum gehört Großbritannien zu Europa? Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Vorlesungen. Berlin. 2006.
148. Herbert Dachs. Struktur und aktuelle Fragen des Föderalismus in Österreich. Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I. Zukunftsforum Politik Broschürenreihe. herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Nr. 50. Udo Margedant (Hrsg.). Redaktionelle Betreuung: Udo Margedant / Gisela Reuter Dezember 2002.
149. Fried Esterbauer, Demokratische Leistungsfähigkeit des Föderalismus, (Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE, Bd. 14), Wien: Braumüller 2000, VI.
150. Herwig Lerouge. Belgiens Ende? Partei der Arbeit Belgiens nimmt Stellung zu den Teilungsphantasien.
<http://www.secarts.org/journal/index.php?show=article&id=592>
151. Marion Schmitz-Reiners. Die belgische Krise oder: Ein zerrissenes Land. EU-Office Brussels. Friedrich Ebert Stiftung. December 2007.
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/05054.pdf>.
152. Frank Berge, Alexander Grasse, Föderalismus in Belgien: vom Bundesstaat zum Staatenbund?. KAS-Auslandsinfo 6/2004.
153. Heinz Fassmann. Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Begriffe und Konzepte. Printquelle: Forum Politische Bildung (Hg.): Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Studien-Verlag, Innsbruck/Wien, 2001.
154. Landkarte Deutschland: Landkarten und Stadtpläne.
<http://www.weltkarte.com/europa/deutschlandkarten.htm>
155. Thorsten Gromes, Bernhard Moltmann, Bruno Schoch. Demokratie-Experimente in Nachbürgerkriegsgesellschaften. Bosnien und Herzegowina, Nordirland und Kosovo im Vergleich. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) – Report 9/2004. St. 2.
156. Fläche und Bevölkerung in Bayern 1995.
<http://www.infofarm.de/unterricht/strukturby.htm>

157. Wouter Pas. Der belgische Föderalismus. NEDWEB/Broschüren. Wiener Broschüren 10: Flandern. <http://www.ned.univie.ac.at/CMS/Brochueren/Flandern>
158. P. Kirchhof, Die Gewaltenbalance Zwischen Staatlichen und Europäischen Organen. Vortrag im Rahmen des Forum Constitutionis Europae des Walter Hallstein-Institutes der Humboldt-Universität zu Berlin, gehalten am 25. Mai 1998. FCE 2/98. <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/ St. 2.>
159. T. Hitzel-Cassagnes, Der Europäische Gerichtshof: Ein europäisches „Verfassungsgericht“? Die Bundeszentrale für politische Bildung. Aus Politik und Zeitgeschichte (B 52-53/2000). <http://www.bpb.de/publikationen/NF24WF>
160. Andreas Fischer, Die Parteien im Bundestag. <http://www.helles-koepfchen.de/artikel/2412.html>
161. Eike Biehler, Sebastian Koplin, Thomas Raff, Oliver Vahrenholt. Die Zukunft der Union. Europa: Gestern - heute – morgen. Oder: Europa ein Zukunftsmodell oder Schnee von gestern? <http://www.rossleben2001.werner-knoben.de/doku/kurs73web/node6.htm>

ნორმატიული მასალა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია;
2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2008 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ.
3. საქართველოს კანონი საქართველოს 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ.
4. გაეროს უშიშროების საბჭოს 2007 წლის 15 ოქტომბრის №1781 რეზოლუცია;
5. გაეროს უშიშროების საბჭოს 2008 წლის 15 აპრილის №1808 რეზოლუცია;
6. გაეროს გენერალური ასამბლეის 2008 წლის 29 მაისის რეზოლუცია;
7. 2009 წლის 9 იანვარის ხელშეკრულება (ქარტია) საქართველოსა და აშშ-ის შორის.
8. თბილისსა და სოხუმს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები (ბოდენის დოკუმენტი).
9. „ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის პოლიტიკური მოწესრიგების ღონისძიებათა შესახებ“ 1994 წლის 4 აპრილის დეკლარაცია.
10. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი, თბილისი, 1995.
11. Constitution of the Republic of South Africa 1996. <http://www.acts.co.za/constitution/index.htm>

ინტერნეტ-რესურსები

1. www.parliament.ge
2. www.smr.gov.ge
3. www.justice.gov.ge
4. www.laws.codexserver.com
5. www.parteien-online.de/parteien/