ბატონიშვილის ბიბლიოთეკა

ციტირებისთვის:

გორაძე გ., ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2012

ელექტრონული იურიდიული ბიბლიოთეკა www.princelibrary.ge

შექმნილია USAID/PROLoG-ის ფინანსური ხელშეწყობით

სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტი

USAID ამერიკელი ხალხისგან

EAST • WEST MANAGEMENT INSTITUTE
კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში (PROLoG)

გიორგი გორაძე

ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში

კრიტიკული ანალიზი

თბილისი
2012

წინამდებარე მონოგრაფიაში მიმოხილულია და ახლებურად არის წარმოჩენილი სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ნიშვნელოვანი საკითხები. მასში ძირითადი აქცენტები გაკეთებულია საქართველოს ფედერალიზაციის იდეის კრი-ტიკაზე.

წიგნი განკუთვნილია, როგორც სტუდენტების, ისე საკითხით დაინტერესებულ მკითხველთა ფართო წრისათვის.

წიგნზე მუშაობა დასრულდა 2011 წლის დეკემბერში.

რეცენზენტები:

ზაზა რუხაძე – სამართლის დოქტორი, პროფესორი, ქართულ-ამერიკული უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის დეკანი

შოთა მალაშხია – საქართველოს პარლამენტის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის დროებითი კომისიის თავმჯდომარე

კორექტორი:
ავთანდილ ბესელია – ფილოლოგიის მეცნიერებათა დოქტორი

კომპიუტერული უზრუნველყოფა და ბეჭდვა:
შპს "ეი ბი კომპანი", 2012

© გიორგი გორაძე, 2012

ISBN 978-9941-0-4197-6

შინაარსი

შესავალი **5**

თავი 1. ფედერალიზმი, როგორც ხელისუფლების ორგანიზების პრინციპი **11**

§1. ფედერალიზმის ცნება და ფუნქციები 11

§2. ფედერალიზმი და სუვერენიტეტის პრობლემა 21

§3. ფედერალიზმი და დემოკრატია 31

თავი 2. ფედერალიზმის, როგორც ხელისუფლების ორგანიზების პრინციპის დინამიკა **42**

§1. ფედერალიზაცია 42

§2. ფედერალიზმის დინამიკა 65

გერმანია 73

ავსტრია 101

ევროკავშირი 107

§3. ფედერალიზმის მნიშვნელობა თანამედროვე მსოფლიოში 122

§4. ფედერალიზმი და იმპერიული იდეოლოგია 133

თავი 3. კონცეფციები საქართველოს ფედერალიზაციის შესახებ **151**

§1. ბოდენის დოკუმენტი 152

§2. კონცეფცია „საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ“ 163

თავი 4. ფედერაციული საქართველო – არგუმენტები და მოდელები **191**

§1. საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეთა არგუმენტები 192

§2. ასიმეტრიული ფედერაცია 215

§3. ორსუბიექტიანი ფედერაცია 217

ბელგია 223

§4. ბიპოლარული ფედერალიზმი და საქართველო 240

კვიპროსი 245

თავი 5. ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში **255**

§1. ფედერალიზმის შესაძლო შედეგები ქართულ რეალობაში 255

§2. ზოგიერთი მოსაზრება საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე 284

რეზიუმე **298**

Резюме **307**

Summary **315**

გამოყენებული ლიტერატურა **321**

შესავალი

სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხი მეტ-ნაკლებად პრობლემატურია ნებისმიერი ქვეყნისთვის. ამასთან, ეს არ არის ერთჯერადი აქტი, არამედ, გარკვეული აზრით, ცოცხალი პროცესია, რომელიც მუდმივად ცვლილებებს განიცდის.

ამა თუ იმ ქვეყნის მომავალზე დიდ გავლენას ახდენს ის საკითხი, თუ რამდენად სწორადაა არჩეული სახელმწიფოს მოწყობის მოდელი, რამდენად ზუსტადაა იგი მორგებული ერის (ხალხების) ფსიქიკასა და ისტორიული განვითარების კანონზომიერებებს, რამდენად არის გათვალისწინებული მსოფლიო პრაქტიკა და აქედან რამდენად მართებული დასკვნებია გამოტანილი. 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 ე.წ. „კონფლიქ-ტური რეგიონების“ (დღეს კი – ოკუპირებული ტერიტო-რიების) არსებობის გამო, ტერიტორიული მოწყობის საკითხი მეტად აქტუალური გახდა ჩვენს ქვეყანაში ჯერ კიდევ გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან. 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 მომა-ვალ ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით, ძირი-თადად საქართველოს ფედერალიზაციის იდეებით 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

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

უნიტარულ სახელმწიფოდ არსებობა ოპტიმალურ ვარიანტად მიაჩნია, ნაკლებად არის დასაბუთებული, ან ზოგიერთ შემთხვევაში მხოლოდ სურვილის დონეზეა დარჩენილი.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ მეტ-ნაკლები სიცხადე შეგვეტანა ამ საკითხში. 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. არადა, ვფიქრობთ, ეს პრობლემატიკა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების ქართულ სახელმწიფოში რეინტეგრაციის პროცესის პარალელურად კიდევ უფრო აქტუალური გახდება.

* * *

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

ძირითადი აქცენტები საქართველოს ფედერალიზაციის იდეასა და მის კრიტიკაზეა გაკეთებული.

ჩვენ არ ვიზიარებთ საქართველოს ფედერალიზაციის იდეას, არ მიგვაჩნია, რომ ეს არის საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ოპტიმალური ვარიანტი და გამოსავალი ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღსადგენად. უფრო მეტიც, ვფიქრობთ, რომ 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.

შევეცადეთ ნაშრომში ნაკლები ადგილი დაგვეთმო ფედერალიზმთან დაკავშირებული ზოგადთეორიული ასპექტებისათვის, მით უფრო, რომ აღნიშნული საკითხები გამოკვლეულია მრავალი, მათ შორის, თანამედროვე ქართველი მეცნიერების მიერ.

მიუხედავად ამისა, ნაშრომში გაშუქებულია ფედერალიზმის ცალკეული ზოგადთეორიული საკითხებიც, მაგრამ ისინი განხილულია იმ დოზით და იმ კუთხით, რამდენადაც დაკავშირებულია წინამდებარე მონოგრაფიის ძირითად მიზანთან, – საქართველოს ფედერალიზაციის იდეის კრიტიკასთან.

ბუნებრივია, ნაშრომში გვერდს ვერ ავუვლიდით საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის პრობლემას და ოკუპირებული რეგიონების თემას, მით უმეტეს, რომ საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეთა თითქმის 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 ვერ დავე-თანხმებით.

წინამდებარე 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.

თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ნაშრომი აგებული არ არის მხოლოდ ნეგაციაზე, ქართულ სინამდვილეში ფედერალიზმის უპერსპექტივობის მტკიცებაზე. წინამდებარე წიგნში 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.

* * *

დიდი მადლობა მინდა გადავუხადო წიგნის რეცენზენტს, ბატონ შოთა მალაშხიას, რომლის შენიშვნები და რეკომენდაციები ბევრად დამეხმარა ამ წიგნზე მუშაობის დროს.

გულითად მადლობას მოვახსენებ ამ წიგნის რეცენზენტს, ბატონ ზაზა რუხაძეს მის მიერ გაწეული დახმარებისა და მხარში დგომისათვის.

მადლობას ვუხდი წიგნის კორექტორს, ბატონ ავთანდილ ბესელიას უანგარო და ფასდაუდებელი შრომისათვის.

გიორგი გორაძე

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).[2] ფედერალიზმს განიხილავენ როგორც ფილოსოფიურ, სოციალურ, იურიდიულ, პოლიტიკურ და სხვა თვალსაზრისით. მაგალითად, დიდი ტრადიციების მქონე დამოუკიდებელ სამეცნიერო მიმდინარეობად ჩამოყალიბდა ფედერალური თეოლოგია და ფედერალიზმის ფილოსოფია.[3]

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,

---

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

სხვანი კომპარატივისტულს და ა.შ.[4] ამიტომაც დამკვიდრდა მოსაზრება, რომ ფედერალიზმის ყოველმხრივი კვლევა სცილდება სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის შესწავლის მიზანს და კომპლექსური კვლევის საგანს წარმოადგენს.[5]

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 ხელისუფლების ორგანიზების პრინციპი ანუ 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 საფუძველზე თვითმმართველობისა და ხელისუფლებაში კონსტიტუციური წილობრივი მონაწილეობის ერთობლიობა.[6] აქედან გამომდინარე, ვიწრო მნიშვნელობით ფედერალიზმის ცნებაში მოიაზრება ტრადიციული თვალსაზრისით ფედერაციული სახელმწიფოები, ხოლო ფართო გაგებით იგი მოიცავს ყველა დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოს,

---

[4] გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 29.
[5] ო. მელქაძე, გ. თევდორაშვილი, რეგიონალიზმი... გვ. 22.
[6] Даниель Дж. Элазар, Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1999, №5, ст. 106-115.

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 წარ-მოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის ფორმას, რომელიც ფორმულირებულია ამერიკის შეერთე-ბული შტატების კონსტიტუციაში.

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

მესამე – ფედერატიზმი (federacy), ასიმეტრიული ურთი-ერთკავშირი ფედერაციულ სახელმწიფოსა და უფრო მსხვილ ფედერაციულ სახელმწიფოს (თვითმპყრობელო-ბას)[7] 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 კიდეც. ასეთი ურთიერთობის მაგალითია, ერთი

[7] რუსულ თარგმანში გამოყენებულია სიტყვა держава.

მხრივ, ამერიკის შეერთებული შტატების და, მეორე მხრივ, მიკრონეზიისა და მარშალის კუნძულების კავშირი.[8]

ამჯერად ჩვენი კვლევის საგანი ძირითადად არის ფედერალიზმი ვიწრო გაგებით ანუ ელაზარის ტიპოლოგიის მიხედვით თუ ვიმსჯელებთ – ფედერალიზმის პირველი ქვესახეობა – ფედერაცია, თუმცა შევეხებით ევროკავშირსაც, რომელიც იმავე ტიპოლოგიით კონფედერაციის საუკეთესო მაგალითად არის გამოცხადებული.[9]

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 გამარტი-

---

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

[9] ევროკავშირის კონფედერაციულობას ბევრი მეცნიერი კითხვით ნიშნის ქვეშ აყენებს, რასაც ქვევით ვნახავთ.

[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.

ვებულია და იგი დახასიათებულია, როგორც რთული საკავ-შირო სახელმწიფო, რომელშიც გაერთიანებულია რიგი ყოფილი სახელმწიფოები ან სახელმწიფოს მსგავსი წარმო-ნაქმნები – ფედერაციის სუბიექტები.[12]

გლადუნის აზრით, ფედერალიზმი შეგვიძლია დავახა-სიათოთ, როგორც ერთიანი საკავშირო სახელმწიფო, შემ-დგარი წევრებისაგან (სუბიექტებისაგან), რომელთაც გააჩ-ნიათ თანაბარი სამართლებრივი სტატუსი, შეზღუდული სუვერენიტეტი და კომპეტენცია და, რომლებიც თანამშრომ-ლობის, 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 სახელმწი-ფოს ფორმირება წევრებისაგან, რომლებსაც გააჩნიათ შეზღუდული სუვერენიტეტი და კომპეტენცია;

---

[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.

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

- შიდასახელმწიფოებრივი ურთიერთობის ფორმა, რომელიც ემყარება თანამშრომლობას, კომპრომისსა და შეთანხმებას.[14]

ავტორის 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,

[14] იქვე, ст. 7-15.

ფედერალური სისტემა ხდება თვითორგანიზებადი (თვით-მმართველური).

ფედერალიზმის აზრი ის არის, რომ იგი მოქალაქეებს აძ-ლევს რეალურ შესაძლებლობებს მართონ თავიანთი საქ-მეები, გაერთიანდნენ სხვა ადამიანებთან, გაინაწილონ საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელის-უფლებათა პრეროგატივები და ა.შ. ფედერალიზმი შესაძ-ლოა 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 ერთმანეთ-თან. ქვევიდან ზევით, პატარიდან დიდისაკენ, სიმრავ-ლიდან ერთიანობისაკენ;

II. გამაერთიანებელი როლის საპირისპიროდ ფედერაცი-ული წყობა შეიძლება ემსახურებოდეს ერთიანი პოლიტი-კური ორგანიზმის დანაწევრებას, რომელიც ფედერალური წყობით დაცული უნდა იქნეს მთლიანი საბოლოო დეზინტეგრაციისაგან (ბელგია);

[15] იქვე, ст. 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 სწორედ ეთნიკური ნაციონალიზმი წარმოადგენს. როგორც ავტორი წერს, არსებობს აზრი, რომ ფედერალიზმი შეიძლება იყოს ეთნიკურ კონფლიქტებთან დაკავშირებული პრობლემების გადაწყვეტის ეფექტიანი საშუალება. რეალუარად კი, პოლიეთნიკური ფედერაციების არსებობის შენარჩუნება მეტად რთულია და მაღალია მათი დაშლის შანსი.[18]

---

[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.

ლევან მატარაძესაც მიაჩნია, რომ იმ ფედერაციულ სახელ-მწიფოებში, რომლებშიც არსებობენ სუბიექტები, შექმნილი ეროვნული ნიშნით, პერმანენტულად არსებობს ტერიტო-რიული მთლიანობის დარღვევის საფრთხე (კვებეკი კანა-დაში, ქაშმირი ინდოეთში, კოსოვო იუგოსლავიაში...).[19] სწორედ ეთნიკური ნაციონალიზმით ხსნის მეცნიერთა დიდი ნაწილი იუგოსლავიის დაშლას.[20]

ზოგიერთი მეცნიერი საუბრობს ფედერალიზმზე, როგორც ცალკეული კონფლიქტების წყაროზე. მაგალითად, დიკ ჰოვარდის აზრით, ნებისმიერ ქვეყანაში ფედერალიზმი იმთავითვე შეიცავს გარკვეულ საშიშროებას. ქვეყნები, რომლებმაც მიიღეს ფედერალური სტრუქტურა, რისკავენ რეგრესისაკენ სვლას, რაც – თუ უკიდურესობამდეა მიყვა-ნილი, ნიადაგს აცლის ეროვნულ ერთიანობას ან საშუალე-ბას აძლევს ადგილობრივ უმრავლესობას უარყოს ეთნი-კური, 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]

---

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

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

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

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 მოწყვლადი სტრუქტურები არიან – გაიხსენეთ თუნდაც ყოფილი იუგოსლავია. ფრაგმენტირებული სახელმწიფო ხელისუფ-ლება, რაც ახასიათებს ფედერალიზმის სტრუქტურას, შეიძ-ლება გადაიზარდოს სუვერენული სახელმწიფო ხელისუფ-ლების დამბლაში, პოლიტიკური ძალაუფლების თვით-ლიკვიდაციაში, პოლიტიკურ ვაკუუმშიც კი, რაც შედეგად ადვილად ივსება უსინდისო პოპულისტების მიერ. სახელ-მწიფო კომპეტენციების დეცენტრალიზებული განაწილება უკმაყოფილო რეგიონებისა და სოციალური ჯგუფები-სათვის 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]

ვფიქრობთ, ფედერალიზმის ფუნქციებზე, მის დადებით და უარყოფით მხარეებზე საუბრისას არასწორია ამ მოვლენის

---

[22] Stefan Oeter, Föderale zuständigkeitsordnung und der Grundsatz dezentraler Aufgabenerledigung. «Перспективы федералтизма и регионализма на Южном Кавказе. Сборник конференции.» Тбилиси, 2003, ст.36-55.

უნივერსალიზაცია და, მითუმეტეს, რადიკალიზაცია. არ შეიძლება ერთმნიშვნელოვნად ითქვას, რომ ფედერალიზმი არის უნიკალური საშუალება კონფლიქტების მოგვარების თვალსაზრისით, თუმცა იმის ცალსახა მტკიცებაც მიუღებელია, რომ ტერიტორიული მოწყობის ეს ფორმა ეთნიკური თუ რელიგიური კონფლიქტების წყაროს წარმოადგენს. მიგვაჩნია, რომ მოცემულ საკითხებზე მსჯელობისას აუცილებელია ინდივიდუალური მიდგომა. მიზანშეწონილია განხილული იქნეს ფედერალიზმის (შესაძლო) გამოვლინება ყოველ კონკრეტულ ქვეყანასთან მიმართებაში და არა ზოგადი, აბსტრაქტული მჯელობა.

ფედერალიზმის ცნებასა და ფუნქციებზე საუბარს ჩვენ აქ აღარ 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.

§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 ჰორიზონტალუ-

რად, 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,“[24] – ამბობს პოზდნიაკოვი. მისი „უმაღლესი ხელისუფლება“ უფრო აბსტრაქციაა, რომელსაც ავტორი განასხვავებს მმართველი ხელისუფლებისაგან. იგი უმაღლეს ხელისუფლებას არსებითად აიგივებს სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის (წეს-წყობილების) ფორმასთან. ავტორის აზრით, 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

---

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

[24] იქვე, ст. 163.

[25] იქვე, ст. 164-165.

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 ხელისუფლებას აზრი აქვს მხოლოდ, როგორც ერთი და იმავე ძალის გამოვლინებას...“[27]

პოზდნიაკოვი ასევე დაუშვებლად მიიჩნევს სუვერენიტეტის დაყოფას ვერტიკალურად ფედერაციასა და ფედერაციის წევრ სუბიექტებს შორის. ეყრდნობა რა ამერიკელი მეცნიერის 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 ფენო-

[26] იქვე, ст. 169.
[27] იქვე, ст. 168-169.

მენი. 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 გამოვყოთ 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 მიხედვით, სახელმწიფო (ეროვნული) სუვერენიტეტი თვითუფლებით, არადელეგირებული ხელისუფლებით აღჭურვილი პოლიტიკური საზოგადოების განსაკუთრებული თვითგანსაზღვრაა და გულისხმობს საჯარო სამართლებრივი ხასიათის მონოპოლიზებული უზენაესი ხელისუფლების სახეს სხვა მსგავსი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი სტატუსით. სახელმწიფო სუვერენიტეტი, თავის გამოვლინებაში, სახელმწიფო ხელისუფლების

[28] იქვე, ст. 177.

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) – არაანგარიშვალდებული, 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,

---

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

ამასთან, სუვერენული ხელისუფლების ცნებაში იგულისხმება სახელმწიფოში ერთი ორგანოს უზენაესი ხელისუფლება, – უზენაესი სხვა, მის დაქვემდებარებულ ორგანოებთან შედარებით.[30]

ვფიქრობთ, სავსებით მართებულია ბატონი ვ. ხაბურძანიას მოსაზრება 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 კავშირის შემადგენელი სახელმწიფოები დამოუკიდებელნი 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

---

[30] იქვე, გვ. 55.
[31] იქვე, გვ. 60.

თეორია ეფუძნება სუვერენიტეტის სახელმწიფო ხელისუფ-ლებასთან გაიგივებას და ამასთან სახელმწიფო ხელისუფ-ლების, როგორც განსაზღვრული, მუდმივი და უცვლელი ფუნქციების აგლომერატის მექანიცისტურ კონცეფციას. ეს მცდარი მიდგომაა, ვინაიდან ურთიერთობა კავშირის კომ-პეტენციისა 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] – ასკვნის ბატონი ვ. ხაბურძანია.

სუვერენიტეტის დაყოფის ან შეზღუდვის კონცეფციას თა ვის ადრეულ ნაშრომებში არ იზიარებდა კ. ყურაშვი-ლიც. გამოდიოდა რა იმ პოზიციიდან, რომ სუვერენიტე-ტი არის სახელმწიფოს თვისება, ავტორი წერდა: „ჩვენ იმ პოზიციაზე ვდგავართ, რომ სუვერენიტეტი მხოლოდ ფედერაციას გააჩნია მთლიანად. მხოლოდ ფედერაციაა სუვერენული ხასიათისა და გამომდინარე აქედან ფედერა-ციის სუბიექტები სუვერენული პოლიტიკური ორგანიზმები არიან, თუმცა აქტიურად არიან ჩაბმული ფედერაციის სუვერენიტეტის ფორმირებაში. საქმე არსებითად სუვერე-ნიტეტის ცნებას ეხება. რასაკვირველია, თუ ლაპარაკია

[32] იქვე, გვ. 58.
[33] იქვე, გვ. 146.

მხოლოდ კომპეტენციის განხორციელებისას დამოუკიდებ-ლობაზე, რა თქმა უნდა, ასეთი დამოუკიდებლობა ფედერა-ციის სუბიექტებს აქვთ. ამ ვითარების დახასიათებისათვის, როგორც წესი, ავტონომიის ცნებას იყენებენ.“[34]

მოგვიანებით ბატონმა კ. ყურაშვილმა შეიცვალა თავისი პოზიცია და არსებითად გაიზიარა შეხედულება სუვერე-ნიტეტის დანაწილების შესახებ.

სუვერენიტეტის შეზღუდვის იდეას არ ეთანხმება ქეთევან ჯინჭარაძე. მისი აზრით, „ვინაიდან სუვერენიტეტი სახელ-მწიფოს ძირითადი დამახასიათებელი ნიშანია, ჩვენ არ გვაქვს უფლება, ვისაუბროთ მის შეზღუდვაზე. ის შეიძლება მხოლოდ სრული იყოს, რადგან თუ სახელმწიფოს სუვერენიტეტი გააჩნია ის სუვერენული სახელმწიფოა, თუ არა – მაშინ ამგვარი წარმონაქმნი არ შეიძლება სახელმწი-ფოდ ჩაითვალოს.“[35] ავტორი მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო, რომელსაც შეზღუდული სუვერენული უფლებები გააჩნია, არ შეიძლება საერთაშორისო სამართლის სუბიექტად გან-ვიხილოთ, ვინაიდან ამ შემთხვევაში ეჭვის ქვეშ დადგება თვით საერთაშორისო სამართლის არსებობის საკითხი,

---

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

[35] ქ. ჯინჭარაძე, თანამედროვე სახელმწიფოს სუვერენიტეტის კონსტიტუციური და საერთაშორისო-სამართლებრივი ასპექტები. სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად კონსტიტუციურ და საერთაშორისო სამართალში. თბილისი, 2009, გვ. 16.

რადგან თუ სახელმწიფოს დამოუკიდებლობა იძულებითი წესითაა შეზღუდული, მაშინ სახელმწიფოს დაცვის საერთაშორისო-სამართლებრივი მექანიზმები უნდა ამოქმედდეს და სამართალდამრღვევი დაისაჯოს, ხოლო თუ ნებაყოფლობით იზღუდავს სახელმწიფო სუვერენულ უფლებებს და ამით სხვა უფლებების რეალიზაციას ახდენს, თავისთავად, ეს სუვერენიტეტის შეზღუდვა კი არა, პირიქით, მისი რეალიზაციაა.[36]

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

[36] იქვე, გვ. 16-17.

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.,[37] 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.

---

[37] 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, ეს არის იდეური ნიადაგის მამზადება სეპარატიზმისთვის.

§3. ფედერალიზმი და დემოკრატია

ხშირად იურიდულ ლიტერატურაში აღინიშნება, რომ სახელმწიფოს ფედერაციული მოწყობა გაცილებით უფრო დემოკრატიულია, ვიდრე უნიტარიზმი. ზოგიერთი მიიჩნევს, რომ ფედერალიზმის დემოკრატიულობა იმით არის განპირობებული, რომ იგი ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპზეა აგებული.[38]

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

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

ერთმანეთს.[39] საინტერესოა ავტორის შემდგომი 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.[40] ამდენად, მოცემულ ლოგიკას თუ გავაგრძელებთ, რსფსრ გაცილებით დემოკრატიული სახელმწიფოა ვიდრე დანარჩენი პოსტსაბჭოთა ქვეყნები, თუნდაც იგივე საქართველო ან უკრაინა. ასეთი დასკვნის შემდეგ არც არის გასაკვირი, რომ ავტორი საქართველოს და მოლდოვას სახელმწიფოებსაც კი არ უწოდებს და მათ მხოლოდ ცალკეულ ტერიტორიათა ნაერთად მოიხსენიებს.[41]

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,

---

[39] Большаков А.Г. Дискурс федерализма в современной российской политике. Проблемы политической науки. Казань. 2005, ст. 79-80. www.ksu.ru/infres/politology

[40] იქვე, ст. 80.

[41] იქვე, ст. 80.

რომ მეცნიერები ქვეყანაში დემოკრატიის მდგომარეობის განმსაზღვრელ 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.[42]

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 არაერთმნიშვნე-

---

[42] 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.

ლოვანი. ფედერალიზმის თანამედროვე თეორია არც ამ-ტკიცებს, რომ ეს ორი ინსტიტუტი სრულ ჰარმონიაშია ერთმანეთთან.[43]

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 ინდივიდუმისა და სახელმწიფოს ურთიერთდამოკიდებულებას. ხშირად ამ ორ ტერმინს აიგივებენ, რაც აბსოლუტურად დაუსაბუთებელია. ფედერალიზმი თავისთავად ვერ უზრუნველყოფს დემოკრატიას.[44]

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 დემო-

---

[43] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 181.

[44] Эдвард Гибсон. Федерализм — враг демократии. «Эксперт» №41(487). http://www.expert.ru/society/2005/10/41ex-gibson3/

კრატია, უპირველეს ყოვლისა, დამოკიდებულია კონსტიტუციური წესრიგის ორგანიზაციულ კონფიგურაციაზე. დეკარტელიზაციისა და დეცენტრალიზაციის მოთხოვნამდე თანაბრად უნდა მოხდეს დემოკრატიული ინსტიტუტების განმტკიცება სახელმწიფოს სხვადასხვა დონეებზე.[45]

სახელმწიფოებრივი მოწყობის ფედერაციული ფორმა ავტომატურად ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფოს დაცვას არადემოკრატიული პროცესებისაგან, როგორიცაა 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.[46]

უფრო მეტიც, ზოგიერთი ავტორი საუბრობს ფედერალიზმისა და დემოკრატიის ურთიერთწინააღმდეგობასა და იდეურ შეუთავსებლობაზე. ეყრდნობა რა რობერტ დალს, იგივე გიბსონი აღნიშნავს, რომ ფედერალიზმი არღვევს დემოკრატიის პრინციპს „ერთი ადამიანი – ერთი ხმა“.

---

[45] 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.

[46] Введенский В. Г., Горохов А. Ю. Россия: испытанная федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. Москва. 2002, ст. 15.

ფედერალიზმი უპირატესობას ანიჭებს არა ხალხს, არამედ ტერიტორიებს. ამის მაგალითად ავტორი ამერიკის შეერთებულ 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.[47] იქვე, გიბსონი აღნიშნავს, რომ შესაძლებელია ფედერალური ინსტიტუტებით მანიპულირება, რის გამოც ფედერალიზმი შეიძლება გახდეს უფრო კონსერვატიული სახელმწიფოს ჩამოყალიბების საშუალება.[48]

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.[49] ავტორს ფედერალური ინსტიტუტების მანიპულირების მაგალითად ბრაზილია

---

[47] Эдвард Гибсон. Федерализм — враг демократии. «Эксперт» №41(487). http://www.expert.ru/society/2005/10/41ex-gibson3/

[48] იქვე, 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/

მოჰყავს, სადაც ხელისუფლებამ თავისი არსებობა გაიხანგ-რძლივა სუბსიდიების მისდამი ლოიალურად განწყობილი შტატებისათვის მიზანმიმართულად გაცემის, აგრეთვე შტა-ტების რეორგანიზებისა და ახალი შტატების ხელოვნურად შექმნის ხარჯზე.[50] 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.[51] აქედან გა-მომდინარე, გიბსონი სკეპტიკურად უყურებს ფედერალ-იზმს და არ აიგივებს ფედერალიზმსა და ყველაფერ საუკე-თესოს, რაც დემოკრატიას ახასიათებს. ფედერალიზმი არ არის ისეთი დიდი სიკეთე, როგორც ამას ბევრი ფიქრობს,[52] – ასკვნის ავტორი.

ფედერალიზმის შესაძლო ანტიდემოკრატიულ გამოვლი-ნებაზე საუბრობს ბატონი გიორგი ხუბუაც. მისი აზრით, ნაცვლად დემოკრატიისა შესაძლებელია ფედერალიზმმა უფრო განამტკიცოს ბიუროკრატიული ელემენტები სახელ-მწიფო მართვაში, შექმნას მთელი რიგი პრობლემები ფედე-

---

[50] Эдвард Гибсон. Федерализм — враг демократии. «Эксперт» №41(487). http://www.expert.ru/society/2005/10/41ex-gibson3/

[51] Эдвард Гибсон. Авторитарное и демократическое правление в федеративных странах Западного полушария. http://www.inop.ru/reading/gibson/

[52] იქვე, http://www.inop.ru/reading/gibson/

რაციის სუბიექტის დონეზე წარმომადგენლობითი დემოკ-
რატიის ინსტიტუტთა საქმიანობის თვალსაზრისით.[53]

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 მმართვე-ლობა 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.[54] ზახაროვის აზრით,

---

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

[54] Захаров А. А., Федерализм – враг демократии?. «Политический журнал». http://www.politjournal.ru

არადემოკრატიული ფედერაციული სისტემა ბუნებაში არ არსებობს, ხოლო ლათინოამერიკის, აზიისა და აფრიკის რიგი ფედერაციული სახელმწიფოები, რომლებიც ე.წ. „ჰიბრიდული“ დემოკრატიით გამოირჩევიან, არ შეიძლება „სრულყოფილ ფედერაციებად“ მივიჩნიოთ. ისინი გარდამავალი და არასრულყოფილი ფედერაციული სახელმწიფოებია,[55] – დაასკვნის ავტორი.

ეხება რა ფედერალიზმისა და დემოკრატიის ურთიერთმიმართების საკითხს, გ. 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, არამედ როგორც პოლიტიკურ პროცესზე ინდივიდის მიერ ზეგავლენის შესაძლებლობა, უფრო სრულად არის რეალიზებული შედარებით პატარა ტერიტორიაზე (რაც, ცხადია, არ ნიშნავს, რომ „პატარა სივრცის დემოკრატიას“ აუცილებლად უნდა მიენიჭოს უპირატესობა „დიდი სივრცის დემოკრატიასთან“ მიმართებაში).[56]

---

[55] Захаров А. А., К вопросу о федералистской культуре. «Общая тетрадь». Вестник Московской школы политических исследований. 2001. №1 (16). Ст. 72-76.

[56] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი..., გვ. 182.

ჩვენთვის მისაღებია ბატონი გ. ხუბუას მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც, სავსებით 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.[57]

სწორედ ამიტომაც მეცნიერები აღნიშნავენ, რომ დემოკრატია შეიძლება ყვაოდეს როგორც ფედერალური, ასევე უნიტარული სისტემის ქვეყნებში.[58] 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.[59]

ის, ვინც ცდილობს დაამტკიცოს ფედერაციული სახელმწიფოს უფრო მეტად დემოკრატიულობა უნიტარულ სახელმწიფოსთან შედარებით, მან უნდა დაამტკიცოს ისიც, რომ,

---

[57] იქვე, გვ. 181.

[58] Девид Дж. Боденхеимер. Федерализм и демократия. http://usinfo.state.gov/russki/infousa/government/dmpaper4.htm

[59] იხ. გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი..., გვ. 330.

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.

თავი 2.
ფედერალიზმის, როგორც ხელისუფლების ორგანიზების 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.[60] ამა თუ იმ ქვეყანაში ფედერალიზმის წარმოშობისა და განვითარების მიზეზების შესწავლა შესაძლებლობას მოგვცემს გავაკეთოთ 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

---

[60] 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.

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.[61]

სანამ მოცემულ ორ შემთხვევას ცალ-ცალკე დავახასიათებდეთ, უნდა ითქვას, რომ აქ ჩვენ ვსაუბრობთ არა ფედერალიზაციის კონკრეტულ მიზეზებზე, არამედ ზოგად ფაქტორებზე (შემთხვევებზე), უფრო სწორად, სახელმწიფოებრიობის[62] განვითარების ეტაპებზე, როდესაც შეიძლება დადგეს ფედერალიზაციის საკითხი. ამ შემთხვევაში ჩვენ არ ვიხილავთ იმ საკითხს, როდესაც სახელმწიფოს წარმოშობის საწყის სტადიაზე ფედერალური მოწყობა ნაკარნახევია,

---

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

[62] აქ ვგულისხმობთ როგორც სახელმწიფოს, ისე სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებს, მაგალითად, კოლონიებს.

ვთქვათ, გარე აგრესიისაგან თავდაცვის (რის გამოც შეიძლება მოხდეს სახელმწიფოების ან კოლონიების გაერთიანება ერთ სახელმწიფოდ), ეკონომიკური, ეთნიკური, ტერიტორიული თუ სხვა მიზეზით.[63] 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.“[64]

იურიდიულ ლიტერატურაში ფედერაციული მოწყობა დახასიათებულია, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული

---

[63] 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.

[64] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბ., 2000, გვ. 147.

ორგანიზაციის რთული ფორმა,[65] სადაც „ხდება დაძაბულობათა მთელი კომპლექსების მუდმივი განახლება და ახალ-ახალი ფორმებით წარმოშობა.“[66] თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ ფედერალიზმი ხშირად განიხილება კონფლიქტების დაძლევის ერთ-ერთ მოდელად, შეიძლება ითქვას, რომ იძულება ის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი ფაქტორია, რომელიც განაპირობებს უნიტარული სახელმწიფოს ფედერალიზაციას.

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.

---

[65] იქვე, გვ. 28; აგრეთვე, გ. ინწკირველი, სახელმწიფო და სამართლის თეორია, თბ., 1997, გვ.36; ბ. სავანელი, სამართლის თეორია (იურისპრუდენცია), თბ., 1993, გვ.117, და სხვა.

[66] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი..., გვ. 28.

1918 წლის 9 (22) აპრილს საქართველოს, სომხეთისა და აზერბაიჯანის გაერთიანებით შეიქმნა ამიერკავკასიის დამოუკიდებელი ფედერაციული რესპუბლიკა (რომელმაც ორი თვეც ვერ იარსება).[67] 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.

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 სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა, სადაც 1910 წელს ოთხი ბრიტანული კოლონიის გაერთიანება

[67] თუმცა ამიერკავკასიის ფედერაცია კონფედერაციას უფრო გვაგონებს, ვიდრე ფედერაციას – გ.გ.

(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.[68]

ასევე შეიქმნა ავსტრალიის სახელმწიფოც. 1900 წელს კონსტიტუციის მიღებით გაერთიანდა ხუთი ყოფილი

---

[68] 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-6 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).

ინგლისური კოლონია – ახალი სამხრეთ უელსი, ტასმანია, სამხრეთ ავსტრალია, კვინსლენდი და ვიქტორია, რითაც შეიქმნა ავსტრალიის კავშირი. იმავე წლის 31 ივლისის რეფერენდუმის შედეგად კავშირს შეუერთდა მეექვსე ყოფილი კოლონია – დასავლეთ ავსტრალიაც. დღეს ავსტრალიის კავშირი შედგება ექვსი შტატისა და ორი ტერიტორიისაგან.

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,[69] რომლის ტერიტორიული მოწყობის ფორმაც ეფუძნებოდა ფედერალურ პრინციპებს.

მოცემული ვარიანტის დროს ფედერალური მოდელი ხშირად თავსმოხვეულია კოლონიზატორი (საოკუპაციო) სახელმწიფო(ები)ს მიერ. ყოფილი კოლონიის ამგვარი იძულება მეტროპოლიის გარკვეული მიზნებით არის განპირობებული (ყოფილი კოლონიის სრული პოლიტიკური სუვერენიტეტის დამუხრუჭება, მისი ან მისი ნაწილის

[69] დამოუკიდებლობის გამოცხადებამდე ბირმა, ისევე როგორც ინდოეთი, ინგლისის კოლონია იყო – გ.გ.

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-განმანთავისუფლებელი მოძრაობა, დაიწყო მძლავრი გაფიცვები. საპირისპიროდ, განმანთავისუფლებელი მოძრაობის შეფერხების მიზნით, ბრიტანეთმა წარმოადგინა გეგმა, რომლის მიხედვითაც, ნიგერია ჯერ უნდა დაყოფილიყო ადმინისტრაციულ რაიონებად, ხოლო შემდეგ ფედერალიზებულიყო.[70] 1946 წელს ნიგერია ხელოვნურად დაყვეს სამ ადმინისტრაციულ რაიონად – დასავლეთი, ჩრდილოეთი და აღმოსავლეთი, რითაც შეეცადნენ თითოეულ რაიონში არსებულ სხვადასხვა ტომს შორის შუღლის 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.[71] 1951 წელს კი ბრიტანეთმა ნიგერიას „აჩუქა“ კონსტიტუცია (ე.წ. „მაკფერსონის კონსტიტუცია“), რომლითაც ნიგერია გამოცხადდა ფედერალურად. 1951 წლის კონსტი-

[70] Александренко Г., Буржуазный Федерализм, Киев, 1962, ст. 193-202.

[71] ე. ონანი, ნიგერიის ფედერაცია, თბილისი, „საბჭოთა საქართველო“, 1963. გვ. 34.

ტუციით 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.[72]

მეცნიერები აღნიშნავენ, რომ ფედერაციულმა სტრუქტურამ ნიგერიაში ვერ უზრუნველყო არსებული პრობლემების მოგვარება. თავისუფლების მოპოვების შემდეგ ეთნიკური და სოციალური დაძაბულობა კიდევ უფრო გაძლიერდა და თანდათან ღია კონფლიქტებში გადაიზარდა, ასევე გააქტიურდა სეპარატისტული მოძრაობა.[73] 1967-1970 წლებში ნიგერიაში მძვინვარებდა სამოქალაქო ომი, რომლის შედეგადაც სხვადასხვა წყაროების მიხედვით დაიღუპა 700 ათასიდან 3 მილიონამდე ადამიანი.

1960 წლის შემდეგ ნიგერიამ კიდევ 3 კონსტიტუცია მიიღო. 1979, 1993 და 1999 წლებში. მიუხედავად რეფორმების მცდელობისა, ნიგერიაში დღემდე არსებობს დაპირისპირება ეთნიკურ და რელიგიურ ნიადაგზე. ხშირია ტერორისტული აქტები და ადამიანთ მასობრივი დახოცვის ფაქტები.

---

[72] Александренко Г., Буржуазный Федерализм, Киев, 1962, ст. 202.

[73] Ейне Окпанаки, Нигерия: федерализм перед вызовами глобализации. «Федерации». Выпуск 3, № 1, февраль-март 2003, ст. 17.

დღეისათვის არსებული ფედერაციული პრინციპის მიმართ ნიგერია სიტყვიერად რჩება ერთგული, მაგრამ სინამდვილეში, როგორც ჩანს, ჯერჯერობით იგი უძლურია თავიდან აიცილოს სამხედრო მმართველობა.[74] „დღეისათვის ნიგერიის „ფედერაცია“ – ეს არის ეთნოკრატიული, ფსევდოავტონომიური წარმონაქმნების გაერთიანება, რომელიც განმტკიცებულია ავტორიტარული სამხედრო რეჟიმის მიერ“.[75]

ამიტომაც წერდა ონანი ჯერ კიდევ მეოცე საუკუნის სამოციან წლებში, რომ „ნიგერიის ტიპის ფედერაციები კოლონიალიზმის ტიპიური მემკვიდრეობაა. ისინი იქმნებოდა სრულიადაც არა მარტო იმიტომ, რომ დაეცვა ეროვნულ უმცირესობათა ინტერესები. კოლონიურ სახელმწიფოთა მიერ მოგონილი ფედერაციები ძირეულად ეწინააღმდეგებიან აფრიკის ხალხთა ინტერესებს და მხოლოდ კოლონიური მმართველობის მოხერხებულ იარაღს წარმოადგენენ.“[76]

1945 წლის 17 აგვისტოს ინდონეზიის რესპუბლიკის დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ მოხდა ამ ქვეყნის რეოკუპაცია ჰოლანდიელების მიერ. მიუხედავად

---

[74] 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.

[75] Лебедева Э. Опит федерализма в Третьем мире и Россия. «Мировая экономика и международные отношения», 1995, №2, ст. 74-88.

[76] ე. ონანი, ნიგერიის ფედერაცია, თბილისი, „საბჭოთა საქართველო“, 1963. გვ. 59.

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 აგვისტოში მიღებული კონსტიტუციით, რომელიც ინდონეზიას აცხადებდა უნიტარულ სახელმწიფოდ. 1959 წელს აღნიშნული კონსტიტუცია გაუქმდა და აღდგენილ იქნა 1945 წლის კონსტიტუცია, თუმცა ტერიტორიულ მოწყობის საკითხს ეს ცვლილება არ შეხებია და ინდონეზია დარჩა უნიტარულ სახელმწიფოდ.

ოკუპირებული ქვეყნის ფედერალიზაციის ერთ-ერთი მაგალითია გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, რომელსაც მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ანტიფაშისტურ ბლოკში შემავალმა დასავლეთის წამყვანმა ქვეყნებმა[77] თავს მოახვიეს აღნიშნული სახელმწიფოებრივი მოწყობა და იგი იმ მხრივაც განუმტკიცეს, რომ გფრ-ის ძირითადი კანონით, რომელიც ზემოხსენებული ქვეყნების პირდაპირი კონტროლის ქვეშ იქმნებოდა,[78] აკრძალულია ფედერაციულ წყობი-

---

[77] ძირითადად აშშ, დიდი ბრიტანეთი და საფრანგეთი.

[78] „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.

ლებასთან 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.“[79] 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.

---

[79] 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.

პრონუნსიამენტო). 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.[80]

ასე, მაგალითად, 1830 წლიდან მოყოლებული ვენესუელამ გამოიცვალა 26 კონსტიტუცია. ქვეყანაში გამუდმებით იყო ომები კონსერვატორებსა და ლიბერალებს შორის. მოხდა 50-ზე მეტი სახელმწიფო გადატრიალება. ყოველი გადატრიალების შემდეგ იცვლებოდა სახელმწიფო მოწყობაც. დღეს ვენესუელაში მოქმედებს 1999 წლის კონსტიტუცია, რომელიც ინარჩუნებს სახელმწიფოს ფედერალურ მოწყობას, თუმცა ფედერალიზმი აქ მკაცრად გამოხატული ცენტრალიზმით ხასიათდება.[81]

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,

---

[80] Современный буржуазный федерализм, М., 1978, ст.249-250.

[81] იხ. Allan R. Brewer-Carías, Venezuela, Handbook of Federal Countries 2005, Forum of Federation, Edited by Ann L. Griffiths, «McGill-Queen's University Press», 2005, Quebec, Canada. P. 392-408.

1946 წლის კონსტიტუციის მიღებით ბრაზილია გახდა ფედერაციული, თუმცა მას ფორმალური ხასიათი ჰქონდა. 1988 წელს ბრაზილიამ კიდევ ერთი ფედერაციული ტიპის კონსტიტუცია მიიღო, მაგრამ რეალურად ამ ქვეყნის ფედერალიზმი ძლიერ ცენტრალიზებულია.[82]

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.[83] 1853 წლის 1 მაისს კონგრესმა მიიღო ახალი კონსტიტუცია, რომელიც მთლიანად იმეორებდა აშშ-ის 1787 წლის კონსტიტუციის ძირითად დებულებებს,[84] მაგრამ შემდგომ განხორციელებულმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა არგენტინაში მნიშვნელოვნად განავითარა ცენტრალისტური ტენდენციები.

---

[82] Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран, «Юристъ», М., 1997, ст. 558.

[83] Александренко Г., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 84.

[84] იქვე, გვ. 84.

მე-20 საუკუნის სამოცდაათიანი წლების ბოლოდან არგენ-ტინაში ქვეყნის დეცენტრალიზაციისა და დემოკრატიზა-ციის მიზნით დაიწყო რეფორმები სხვადასხვა სხფეროში, რაც დაგვირგვინდა 1994 წლის საკონსტიტუციო რეფორ-მით.[85] როგორც მეცნიერები აღნიშნავე, აღნიშნული რეფორ-მები მიმართული იყო ქვეყნის „დეფედერალიზაციის“ შეწყ-ვეტისა და ფედერალიზმის განმტკიცებისაკენ.[86]

ზემოაღნიშნული სამი ლათინური ამერიკის მსგავსი წინა-აღმდეგობრივი მოვლენებით ხასიათდება მექსიკის ისტო-რიაც.

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

აქვე შეიძლება გამოვყოთ ისეთი ნაირსახეობა, როდესაც სახელმწიფო იცვლის მართვა-გამგეობის ფორმას (მონარ-ქიიდან გადადის რესპუბლიკაზე), ე.ი. იქმნება ახალი სახელმწიფო, რასაც შეიძლება თან ახლდეს ამ ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ცვლილებაც.[87] ამის მაგალითია

---

[85] იხ. Tulia Gabriela Falleti, Decentralization and subnational politics in Latin America, Cambridge University Press, Nyw York, USA, 2010. P. 76-94.

[86] Viviana Patroni, Argentina, Handbook of Federal Countries 2005, Forum of Federation, Edited by Ann L. Griffiths, «McGill-Queen's University Press», 2005, Quebec, Canada. P. 16-30.

[87] იურიდიულ მეცნიერებაში ჯერ კიდევ სათანადოდ არ არის გამოკვლეული სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის ფორმისა და ტერიტორიული მოწყობის ურთიერთგავლენის პრობლემა, ანუ

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.[88]

რამდენად მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მართვა-გამგეობის ფორმა ტერიტორიული მოწყობის ფორმაზე და პირიქით. აღნიშნული საკითხის კვლევა მომავალში მეტად საინტერესოდ და მნიშვნელოვნად გვესახება.

[88] 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.

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 ამაღლების თაობაზე. ხოლო სკკპ XXVIII ყრილობაზე მიზნად დასახულ იქნა სსრკ გარდაქმნილიყო „სუვერენულ სახელმწიფოთა კავშირად“,[89] თუმცა ამან ვერ უშველა და სსრკ დაიშალა.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ გამოაშკარავდა რუსეთის ფედერაციის დაშლის ტენდენციებიც.[90] ავტონომიურ რესპუბლიკათა ნაწილი მოითხოვდა მის სუვერენულ სახელმწიფოდ აღიარებას, მეორენი რუსეთის შემადგენლობაში სტატუსის ამაღლებასაც სჯერდებოდნენ. რსფსრ-ის სახალხო დეპუტატთა საბჭოების IV ყრილობამ, გაითვა-

[89] Новый союзный договор: поиски решений, М., 1990, ст. 71.

[90] მართალია, რუსეთი საბჭოთა პერიოდშიც ფედერალურად იწოდებოდა, მაგრამ ფაქტობრივად იგი ცენტრალიზებული იყო.

ლისწინა 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“.[91]

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. დევოლუციით (პირობითად – „დანაწევრების პრინციპი“), როდესაც ხდება უნიტარული სახელმწიფოს ფედერირება.

ქართული ენის განმარტებით ლექსიკონში სიტყვა „დანაწევრებული“ განმარტებულია, როგორც „შემადგენელ ნაწილებად დაშლილი, შემადგენელ ნაწილებად დანაწილებული“.[92] აქედან გამომდინარე, სიტყვა „დანაწევრებული“ უნდა გავიგოთ შემადგენელ ნაწილებად დაყოფილის და არა დამოუკიდებლად გამოყოფილის მნიშნელობით.[93] ამ-

---

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

[92] ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემია, თბ., 1990, გვ. 401.

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

დენად, 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 ფედერალური მიმდინარეობა გადაიზარდოს სეპარატისტულ მოძრაობაში. პოლიტიკურმა პრაქტიკამ იცის ფედერალურ მიმდინარეობათა მსგავსი მეტამორფოზის არაერთი შემთხვევა.“[94] როგორც გ. ხუბუა ასკვნის, „ტერიტორიული მოწყობის ფედერალური მოდელი შეიცავს სეპარატისტული ტენდენციების წახალისების ლატენტურ საფრთხეს.“[95] 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 დავახასიათოთ.

აქვე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განვმარტოთ სიტყვა „დევოლუციის“ მნიშვნელობა. იურიდიულ ლიტერატურაში

---

[94] Ermakora F., Ursprung und Wesen des Selbstbestimungsrechts der Völker und seine Entwiklung bis zum zweite Weltkrieg, in: Rabl (Hrsg.), Selbstbestimungsrecht der Völker, I. Rd., 1964, S.58. წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., თბ., 2000, გვ. 146.

[95] 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.

ტერმინი „დევოლუცია“ სხვადასხვანაირად განიმარტება. ზახაროვს მიაჩნია, რომ დევოლუცია არის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგიონალურ ან სხვა ქვედა დონეზე ხელისუფლების გადაცემის პროცესი.[96] გ. გოგიაშვილის აზრით, დევოლუცია ესაა გაზრდილი კომპეტენციის მიღება მთლიანი სახელმწიფოს ხელისუფლების დაფუძნებაში წილის გარეშე.[97] 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.[98] მიუხედავად ასეთი განმარტებისა, გ. ხუბუა ერთგან იყენებს ტერმინს „დევოლუციური ფედერაციული სახელმწიფო“, სადაც, მისი აზრით, ფედერალური სტრუქტურები ყალიბდება უნიტარული სახელმწიფოს ფედერირების შედეგად.[99]

ზოგიერთი ავტორის მიხედვით, დევოლუცია არის პროცესი, რომელიც არსებობს ფედერალიზაციასა და დეცენტრალიზაციას შორის და გულისხმობს გარკვეული კომ-

---

[96] А.А. Захаров, Федерализм и деволюция: опыт США. Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999, № 4 (29), ст. 17–22.

[97] გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 225.

[98] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 135.

[99] იქვე, გვ. 138.

პეტენციის გადაცემას, რაც აისახა ინგლისში შოტლანდიის, უელსისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის მაგალითზე.[100] ავტორთა კოლექტივის მიერ დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებით შვეიცარიაში გამოცემულ დამხმარე სახელმძღვანელოში მითითებულია, რომ დევოლუცია 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.[101]

ფედერალიზმის ინსტიტუტის პროფესორი ლ. ბასტა (Lidija R. Basta), ეხება რა ფედერაციულ სახელმწიფოში კომპეტენციათა გადანაწილების საკითხს, ბელგიას დევოლუციურ ფედერაციად მოიხსენიებს.[102] ამდენად, ჩვენც მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, უნიტარული სახელმწიფოს ფედერირების პროცესის აღნიშვნა ტერმინით „დევოლუცია“.

---

[100] Timpthy Garton Ash. Warum gehört Großbritannien zu Europa? Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.Vorlesungen. Berlin. 2006. St. 10.

[101] Dora Rapold und anderen. Dezentralisierung. Orientierungshilfe. Bern. 2001. St. 6.

[102] 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.

ამრიგად, შევაჯამოთ ყოველივე ზემოთქმული:

ზოგადად სახელმწიფოს ფედერალურად მოწყობა შესაძ-ლებელია მხოლოდ ორი ფორმით: 1. გაერთიანებით (ინ-ტეგრაციის პრინციპი) ან 2. დევოლუციით (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 არსებობ-დეს რამდენიმე ვარიანტი:

1. ერთიანდებიან დამოუკიდებელი სახელმწიფოები (მაგალითად, სსრკ).

2. კონფედერაცია გადაიზრდება ფედერაციაში (აშშ, შვეი-ცარია).

3. ერთიანდებიან კოლონიები (ავსტრალია, ვესტ-ინდოეთი და სხვა).

4. მეტროპოლიის გასვლას კოლონიიდან ან ოკუპირებული ტერიტორიიდან მოჰყვება ამ ქვეყნის ფედერირება (ინდოეთი). ამ შემთხვევაში ხშირად 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).[103]

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

---

[103] 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.

არსებობს დაპირისპირება, რომ ამის საფუძველზე ქვეყანას დაშლა ემუქრებოდეს. რაც შეეხება აფხაზეთისა და ე.წ. 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 ე.წ. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქისა. თუმცა ამ საკითხებზე დაწვრილებით ჩვენ ბოლო თავში ვისაუბრებთ.

§2. ფედერალიზმის დინამიკა

თავის ნაშრომში ცნობილი ქართველი კონსტიტუციონალისტი ოთარ მელქაძე აღნიშნავს, რომ „დროთა განმავლობაში ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის ორი კლასიკური ფორმა – უნიტარიზმი და ფედერალიზმი რიგ თავისებურებებს დაესესხნენ ერთმანეთს. შედეგად, რიგ უნიტარულ სახელმწიფოებში ფედერალურმა ტენდენციებმა დაიმკვიდრეს ადგილი, ისევე როგორც ფედერალურ სახელმწიფოებში წმინდა უნიტარულ ელემენტებსაც ვხვდებით.“[104]

მიუხედავად ამისა, იურიდიულ ლიტერატურაში ხშირად აღინიშნება, რომ თანამედროვე ეტაპზე ფედერალიზმისადმი ინტერესი ძალიან დიდია და რომ უნიტარული სახელ-

[104] ო. მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევის ცენტრი. „უნივერსალი“. თბილისი, 2006. გვ. 158.

მწიფოები სულ უფრო ხშირად იყენებენ ფედერალიზმის პრინციპებს.

ასეთი მსჯელობებისას ხშირად, ნებსით 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, როგორიცაა შვეიცარია, სულ უფრო მეტად შეიმჩნევა საერთოსახელმწიფოებრივი შეგნების ზრდა.[105]

ცენტრალიზაციის ტენდენცია სულ უფრო ნათლად შეიმჩნევა ამერიკის შეერთებული შტატების ფედერალიზმში. შტატებს არა აქვთ საკმარისი ფულადი შემოსავლები და

---

[105] Долгов В.М., Проблема соотношения федерализма и регионализма в социально-политическом развитии России. Материалы Межрегиональной Научно-Практической Конференции. 17 октября 2002, 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/strukture/index.htm.

იძულებულნი არიან სუბსიდიების, სესხის ან კრედიტისათვის მიმართონ ფედერალურ ხელისუფლებას, რაც კიდევ უფრო აძლიერებს მათ დამოკიდებულებას ამ უკანასკნელზე.[106] იგივეს ამბობენ ცნობილი წიგნის – „ამერიკული დემოკრატია“ – ავტორები ქ. ჯანდა (K. Janda), ჯ. მ. ბერი (J. M. Berry) და ჯ. გოლდმენი (J. Goldman), რომელთა მიხედვითაც, წლების განმავლობაში ეროვნულმა ხელისუფლებამ მონახა გზები, რათა გაეფართოვებინა თავისი რეალური გავლენა იმ მიჯნის გადაღმა, რომელიც მას კონსტიტუციამ დაუწესა. ძალიან ცოტა რჩება ისეთი სფერო, სადაც არ შეეძლოს შეღწევა ეროვნულ ხელისუფლებას.[107]

მზარდი ცენტრალისტური ტენდენციები დღემდე დამახასიათებელია სამხრეთ ამერიკის ფედერაციული სახელმწიფოებისათვის.[108] მაგალითად, ავიღოთ ვენესუელა. ზოგიერთი ავტორი ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის სამოციან წლებში საუბრობდა ვენესუელის „ილუზორულ“ ფედერალიზმზე.[109] მიუხედავად გასული საუკუნის მეორე ნახევარში განხორციელებული ხშირი კონსტიტუციური ცვლილებებისა, ვენესუელის ფედერალიზმის არსი არ შეცვლილა. ამ სახელმწიფოში შტატები მთლიანად დამოკიდებულნი არიან

---

[106] Иностранное конституционное право. Под. ред. В. В. Маклакова. М., 1996, ст. 35.

[107] ქენეთ ჯანდა, ჯეფრი მ. ბერი, ჯერი გოლდმენი, ამერიკული დემოკრატია. აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, გამომცემლობა „ჯისიაი“, თბილისი, 1995, გვ. 78-79.

[108] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ...., გვ. 295.

[109] Александренко Г., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 90.

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 საზღვრები. ვენესუელაში შტატები უბრალო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებია. კომპეტენციის დიდ ნაწილს ფლობს ცენტრალური ხელისუფლება, მათ შორის ნარჩენ კომპეტენციასაც. შტატები ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ მმართველობას შორის არსებული უუფლებო რგოლია.[110] გიბსონი ამბობს, რომ პრაქტიკულად ვენესუელაში ფედერალიზმი არ არის. იგი ფაქტობრივად გახდა უნიტარული სახელმწიფო, თუმცა ფორმალურად ფედერაციად რჩება.[111]

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 კანო-

---

[110] გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 183.

[111] Эдвард Гибсон. Авторитарное и демократическое правление в федеративных странах Западного полушария. http://www.inop.ru/reading/gibson/

ნებზე მუდმივი ვეტოს უფლება, რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს უმაღლესი სუვერენული ორგანო არის არა პარლამენტი, არამედ დანიშვნითი პირი – გენერალ-გუბერნატორი, რაც მიუღებელია ფედერალური წყობილებისათვის.[112]

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 კონვეიერად“, სადაც ყველა კანონპროექტი, 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

[112] გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., 2000, გვ. 186.

ჩამოერთვათ რეგიონული სამართალდამცავი ორგანოების ხელმძღვანელთა დანიშვნის უფლება.[113]

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.[114] ფრაიბურგის უნივერსიტეტის პროფესორი ოტო ლუტერჰანდტი აღნიშნავს, რომ ასეთი რამ წარმოუდგენელია აშშ-ში, გერმანიაში, ან სხვა სტაბილურ ფედერაციულ სახელმწიფოში, მაგრამ რაც წარმოუდგენელია ამ ქვეყნებში, რეალობაა რუსეთის ფედერაციაში. ამიტომ მეცნიერი მიიჩ-

---

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

[114] იქვე, ст. 130-158.

ნევს, რომ რუსეთი მნიშვნელოვნად დაშორდა ფედერალურ მოდელს.[115]

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, – მიიჩნევს როსი.[116]

ზოგიერთი რუსი მეცნიერი ცდილობს გაამართლოს რუსეთში მიმდინარე უნიტარისტული ტენდენციები. მაგალითად, ზუბოვი მიიჩნევს, რომ რუსეთი ტრადიციულად იყო უნიტარული სახელმწიფო და, სახელწოდების მიუხედავად, საბჭოთა პერიოდშიც კი არ წარმოადგენდა ფედერაციას. ფედერაციული სახელმწიფოს შექმნის მცდელობამ რუსეთი მიიყვანა „ფეოდალურ ფედერალიზმამდე“. ამიტომ აუცილებელია რუსეთმა განამტკიცოს ცენტრალიზებული მმართველობა და ამასთანავე განავითაროს თვით-

---

[115] Отто Люхтерхандт. Россия на пути к имитации федерализма. Политико-правовые ресурсы федерализма в России. Под редакцией Рафаэля Хакимова. Казань. 2006, ст. 175-181.

[116] Камерон Росс. Федерализм и демократия в России. Политико-правовые ресурсы федерализма в России. Под редакцией Рафаэля Хакимова. Казань. 2006, ст. 130-158.

მმართველობა და ეროვნულ-კულტურული ავტონომია, – მიიჩნევს ავტორი.[117]

ფედერაციული სახელმწიფოების უნიტარიზაციის საპირისპიროდ არსებობს მეორე ტენდენციაც, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ დიდია დაინტერესება ფედერალიზმის, როგორც სახელმწიფოთა კავშირის ოპტიმალური ფორმისადმი.[118] ამ კონტექსტში ფედერალიზმი ხშირად განიხილება კონტინენტალური (მაგალითად, ევროპის შეერთებული შტატები) და პლანეტარული (მსოფლიო ფედერაცია) მასშტაბითაც კი.[119]

ზემოაღნიშნული 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 არის ფედერაციული სახელმწიფოების უნიტარიზაციის, ხოლო მესამე – ევროკავშირი – სუპრანაციონალური ფედერალიზმის ნათელი მაგალითი.

---

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

[118] აქ ჩვენ სუპრანაციონალურ ფედერალიზმს ვგულისხმობთ.

[119] Введенский В. Г., Горохов А. Ю., Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. Москва, 2002, ст. 7.

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.[120]

რორმოზერის ეს სიტყვები კარგად ესადაგება თანამედროვე გერმანული სახელმწიფოს ისეთ დამახასიათებელ ნიშანსა და ამ ქვეყნის დემოკრატიული სისტემის შემადგენელ ნაწილს, როგორიც 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

[120] Рормозер Г., Кризис либерализма, «Озон», М., 1996, ст. 257.

დეცენტრალიზაციაზე.“[121] 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.[122]

დიდი ბრიტანეთი და აშშ გერმანიის მაქსიმალური ფედერალიზაციის იდეას უჭერდნენ მხარს, სადაც ფედერალურ მთავრობას უნდა მისცემოდა უფლებამოსილებათა მინიმუმი.[123] სწორედ ამ მიზნით 1945-1946 წლებში დასავლეთის სამ საოკუპაციო ზონაში განხორციელდა ადმინისტრაციულ-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-

---

[121] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბ., 2000, გვ. 302.

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

[123] Современный буржуазный федерализм, М., 1978, ст. 250.

ჯერ აღემატებოდა ბრემენის მიწას, ხოლო ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალია მოსახლეობის რაოდენობით იმავე ბრემენს – 23-ჯერ[124] და ა.შ. გამოითქმოდა მოსაზრებებიც იმის შესახებ, რომ მიწების ასეთი რეორგანიზაცია არ იყო გამართლებული ეკონომიკურად,[125] არ ითვალისწინებდა მოსახლეობის აზრს და ეწინააღმდეგებოდა საერთოგერმანულ ინტერესებს.[126]

უფრო რადიკალური იყო საფრანგეთის წინადადება, რომელიც მოითხოვდა გერმანიის მიწების კონფედერაციის შექმნას,[127] თუმცა მოგვიანებით საფრანგეთმა „მოკავშირეებსა და საბჭოთა კავშირს შორის სულ უფრო მზარდი დაპირისპირების ფონზე თავისი პოზიცია ერთგვარად დათმო“[128] 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

---

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

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

[126] Сыдоров Н. А., Центральные государственные органи Федеративной Республики Германии, М., 1961, ст. 16.

[127] Современный буржуазный федерализм, М., 1978, ст. 250.

[128] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 302.

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.[129]

გერმანიის დანაწილების მომხრე იყო შარლ დე გოლიც. იგი მოითხოვდა გერმანიისაგან საარის მხარისა და რაინის მარცხენა სანაპიროს ჩამოშორებასა და საფრანგეთზე მიერთებას,[130] ხოლო დანარჩენი გერმანია უნდა გარდაქმნილიყო „ნახევრად დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა სისტემად“ – ფედერაციად.[131]

არსებობდა ჰოლანდიის (ვან-კლეფენსის) გეგმაც, რომელიც ითვალისწინებდა ერთიანი გერმანიის გაუქმებას და ჰოლანდიის მიერ მის ანექსიას[132] 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 ლუქსემ-

---

[129] Монин Д. Д., Федерация или единое германское государство., М., 1947, ст. 5.
[130] იქვე, ст. 5.
[131] Молчанов Н., Де Голль., «Алгоритм», М., 2003, ст. 291.
[132] Монин Д. Д., დასახელებული ნაშრომი, ст. 5-6.

ბურგის წარმომადგენლებიც. კონფერენციაზე მიღებულ იქნა რამდენიმე დოკუმენტი (ე.წ. „ფრანკფურტის დოკუმენტი“), რომლითაც დასავლეთ გერმანული მიწების პრემიერ-მინისტრებს დაევალათ 1948 წლის 1 ივლისისთვის დამფუძნებელი კრების მოწვევა, რომელსაც უნდა შეემუშავებინა „ფედერალური ტიპის დემოკრატიული და თავისუფალი კონსტიტუცია.“[133] „დოკუმენტის მიხედვით, გერმანიისათვის უფრო მისაღები იყო ფედერალური მოდელი...“,[134] რაც იმას ნიშნავს, რომ მოკავშირეებმა თავად განუსაზღვრეს გერმანიას მომავალი – იგი უნდა გამხდარიყო ფედერალური. დასავლეთის საოკუპაციო ხელისუფალთა აზრით, ამით გერმანიას გაუჭირდებოდა დამოუკიდებელი ეკონომიკური განვითარება.[135] იგი იმდენად უნდა დასუსტებულიყო, რომ მისი მხრიდან გამორიცხულიყო ახალი საფრთხის წარმოშობა.[136] 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.

---

[133] Бергманн В., Введение в понимание германского Основного закона, Основной закон ФРГ, Бонн, 1998, ст. 6.

[134] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 303.

[135] Современный буржуазный федерализм, ст. 50.

[136] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 302.

ჯგუფმა უკვე აგვისტოს ბოლოსათვის წარადგინა პროექტის სრული ტექსტი, რომელიც „ჰერენჰიმზეეს“[137] პროექტის სახელით არის ცნობილი. კონსტიტუციის პროექტის შემდგომი განხილვა გაგრძელდა საპარლამენტო საბჭოში, რომელიც პირველად შეიკრიბა 1948 წლის პირველ სექტემ-ბერს ბონში. როგორც ზოგიერთი მეცნიერი მიუთითებს, საპარლამენტო საბჭოს მუშაობა მიმდინარეობდა დასავ-ლეთის საოკუპაციო სახელმწიფოთა ძლიერი ზეწოლის ქვეშ, რომლებიც ხშირად ამ ორგანოს თავს ახვევდნენ თავიანთ წინადადებებს. პრაქტიკულად ეს ხორციელდებოდა საოკუპაციო ზონების სამხედრო გუბერნატორების მიერ საბჭოსადმი გაგზავნილი წერილობითი „განმარტებების“ ან „რეკომენდაციების“ სახით, რომლებსაც უმრავლეს შემთხვევაში ულტიმატუმის ხასიათი ჰქონდა. საპარ-ლამენტო საბჭოს მიერ განხილული კონსტიტუციის ყოველი პროექტი წარედგინებოდა სამხედრო გუბერნატორებს, რომლებიც ხშირად პროექტებს იწუნებდნენ და უკან აბრუნებდნენ გადასამუშავებლად.[138]

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“.

---

[137] ასე ეწოდებოდა კუნძულს, სადაც მიმდინარეობდა ექსპერტთა ჯგუფის მუშაობა.

[138] Александренко Г, Буржуазный Федерализм, Киев, 1962, ст. 108.

მოკავშირეები თავიდან არ ეთანხმებოდნენ მიღებული ძირითადი კანონის ყველა დებულებას და მხოლოდ ცალ-კეული დათქმების შემდეგ მოიწონეს იგი. მოკავშირეებთან საბოლოო შეთანხმება მოხდა 1949 წლის 12 მაისს.[139]

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 სტატუტის შესაბამისად,[140] დასავლეთ გერმა-ნიაში პრაქტიკულად უმაღლესი ძალაუფლება გააჩნდათ საოკუპაციო ხელისუფალთ და ისინი ფლობდნენ ყველა შესაძლებლობას, რათა მიწებს მიეღოთ მოკავშირეთათვის სასურველი პოლიტიკური გადაწყვეტილება.[141]

გფრ-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. დასავ-ლეთ გერმანიის მოსახლეობა სრულიად ჩამოშორებული იყო მისი უშუალოდ განხილვისაგან.[142] მოკავშირეთა მთავ-რობის მეთაურებს „არ სურდათ კონსტიტუციის რატიფი-

---

[139] Бергманн В., Введение в понимание германского Основного закона, Основной закон ФРГ, ст. 7.

[140] რომელიც მოქმედებდა დასავლეთ გერმანიაში 1949 წლის 10 აპრილიდან 1955 წლის 5 მაისამდე.

[141] Александренко Г, დასახელებული ნაშრომი, ст. 110.

[142] იქვე, ст. 110, ასევე იხ. Современный буржуазный федерализм, ст. 51.

ცირება რეფერენდუმის გზით...“[143] და მათ ამის საკმაო საფუძველიც გააჩნდათ. ომის შემდგომ ქვეყნის ფედერალურად მოწყობის იდეას დასავლეთ გერმანიის მოსახლეობა უფრო მოთმინებით შეხვდა, ვიდრე აღფრთოვანებით.[144] ფედერალური მართვის ახალი სისტემა თავიდან არ სარგებლობდა საყოველთაო მხარდაჭერით... საკმაოდ ნეგატიურად იყო განწყობილი საზოგადოებრივი აზრიც.“[145] გერმანიის ფედერალიზაციის წინააღმდეგ გამოდიოდა მრავალი პოლიტიკური ძალა და მათ შორის კონრად ადენაუერიც კი.[146]

სწორედ აღნიშნული მიზეზების გამო მიუთითებენ ავტორები, რომ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ანტიფაშისტურ ბლოკში შემავალმა წამყვანმა ქვეყნებმა გერმანიას თავს მოახვიეს ფედერაციული მოწყობა,[147] რომ „თანამედროვე გერმანული ფედერალური სახელმწიფო საოკუპაციო სახელმწიფოების პოლიტიკის შედეგია და იგი შეიქმნა მათი

---

[143] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 304.

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

[145] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 305.

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

[147] Александренко Г, Буржуазный Федерализм, Киев, 1962, ст. 107.

იმპერატიული მითითებების ძალით...“,[148] რომ „გერმანიის ფედერალიზმი, როგორც ჩვენ მას ვიცნობთ დღეს, – ეს უმეტესწილად მოკავშირეთა ომისშემდგომი შემოქმედებაა“[149] და ა.შ.

თუმცა ეს გასაკვირი არც არის. ევროპის ცენტრში თავისი გეოგრაფიული მდებარეობისა და გეოპოლიტიკური წონის გამო, გერმანია მისი მეზობლების მიერ ყოველთვის განიხილებოდა პოტენციურ საშიშროებად; ამიტომაც მათ საერთო ინტერესებში იყო არ დაეშვათ ძლიერი გერმანული სახელმწიფოს შექმნა.[150] 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 დასავლეთ ნაწილში შესუსტე-

---

[148] ო. მელქაძე, ნ. რამიშვილი, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 1999, გვ. 51.

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

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

ბული, „უსაფრთხო“ გერმანული სახელმწიფოს შექმნის იარაღი.[151]

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.[152] შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუცია, რომელსაც სახელმწიფოში არსებულ ძალებს შორის მიღწეულ კომპრომისს, ზოგჯერ კი „კომპლექსურ გარიგებასაც“[153] 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

---

[151] 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.

[152] Abromeit H., Der Verkappte Einheitsstaat, Opladen, 1992, S. 39. წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 305.

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

ფედერაციილიზმის მოდელს,[154] თუმცა ფედერალური კონ-სტიტუციის მიღების შემდეგ წარმოშობილმა პროცედუ-რულმა სირთულეებმა, გაუგებარმა განსაზღვრებებმა, ახალი ტერიტორიული მოწყობის ცალკეულმა წინააღმდეგობებმა გამოიწვიეს ის, რომ იგი შედარებით არაეფექტიანი გამოდგა.[155] ამიტომაც გფრ-ის შექმნის პირველივე წლებიდან ფართოდ გაიშალა დისკუსია ფედერაციისა და მიწების სამართლებრივი სტატუსის, მათი კომპეტენციის, მიწების დამოუკიდებლობის ფარგლების შესახებ. ამასთან ეს დის-კუსია მიმდინარეობდა ქვეყნის უნიტარიზაციის ფონზე.

ჯერ კიდევ 60-იანი წლების დასაწყისში ცნობილი გერმანელი მეცნიერი კ. ჰესე გფრ-ს „უნიტარულ ფედე-რაციულ სახელმწიფოს“ უწოდებდა.[156] რამდენიმე წლის შემდეგ გამოცემულ მონოგრაფიაში კი მეორე გერმანელი მეცნიერი გრეცერი დასავლეთ გერმანიის ტერიტორიულ მოწყობას ახასიათებდა როგორც „ფედერაციის აგონიას“.[157]

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

---

[154] 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/

[155] Современный буржуазный федерализм, ст. 47.

[156] იხ. Hesse K., Der Unitarische Bundestaat. Karlsruhe.1962.

[157] იხ. Grezer J., Die Agonie des Föderalismus in BRD. – «Blätter für deutsche und internationale Politik», Köln, 1969.

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 ბიუჯეტებთან დაკავშირებით.

1969 წელს საკონსტიტუციო ცვლილებებით ძირითად კანონში შეტანილ იქნა „საერთო ამოცანების“[158] 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

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

გამოეყენებინა შტატების მიმართ, თუ მათ არ სურდათ მიეღოთ ფედერალური პოლიტიკა...“[159]

„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.[160]

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.[161]

ფედერალური ხელისუფლება არა მარტო ამომწურავად იყენებდა განსაკუთრებულ საკანონმდებლო კომპეტენციას, არამედ იფართოვებდა კიდეც თავის უფლებამოსილებებს მიწების ხარჯზე. ძირითადი კანონის 72-ე მუხლის მე-2 აბზაცის მოთხოვნა, რომ ფედერაციას შეუძლია გამოიყენოს

---

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

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

[161] იქვე, ст. 13.

საკანონმდებლო უფლება, თუ არსებობს კონკურენციული საკანონმდებლო რეგულირების საჭიროება, ყოველთვის, მათ შორის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებითაც, განიმარტებოდა ფედერაციის სასარგებლოდ.[162]

პრაქტიკა აჩვენებს, რომ კონკურენციული კომპეტენციის მარეგულირებელი კონსტიტუციური ნორმების, აგრეთვე ზოგადი მითითებების გამოცემის შესაძლებლობის გამოყენებით ფედერაციამ მნიშვნელოვნად გაიფართოვა თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილებანი მიწების ხარჯზე.[163] 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.[164] 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,

---

[162] იქვე, ст. 13.

[163] Иностранное конституционное право. М., 1996. Под. ред. В. В. Маклакова, ст.151.

[164] Кошечкин Е. ФРГ: взаимодействие федерации и земель. Международный журнал "Проблемы теории и практики управления". 2001, №2, ст. 74-78.

უპირველესად განათლება, რადიო და ტელევიზია, კომუნალური სფეროს განვითარება, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა.[165] თუმცა განათლების სფეროში მიწების კომპეტენციასთან დაკავშირებით ოეტერი ამბობს, რომ გერმანია საკუთარი გადახლართული განათლების სისტემით სცოდავს თავისი ფედერალური პრინციპების მიმართ.[166]

კონკურენციულ კანონმდებლობაზე მსჯელობისას ბატონი ზაზა რუხაძე აღნიშნავს, რომ კონკურირებადი უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი პრაქტიკულად გამოდის ლანდების უფლებამოსილებებიდან.[167]

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

---

[165] იქვე, ст. 74-78. აგრეთვე, 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/

[166] Stefan Oeter, Föderale Zuständigkeitsordnung und der Grundsatz dezentraler Aufgabenerledigung. Aus «Perspektiven des Föderalismus und Regionalismus im Südkaukasus», Tagungsband. Tbilisi, 2003, S.36-55.

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

მეცნიერებს გაუჩნდათ სამართლიანი კითხვა: ფორმალური სტრუქტურის გარდა რაში გამოიხატება გერმანიის ფედერაციული მოდელი?[168]

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 სოციალური 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 ინიციტივისა, რაიმე სერიოზული ცვლილება ამ მიმართულებით ახლო მომავალში ნაკლებად არის მოსალოდნელი. ფედერალურ-უნიფიცირებული სოციალურ თანასწორობას, სავარაუდოდ,

---

[168] Коте Кублашвили. Специфические черты федерально-государственной организации. «Перспективы федералтизма и регионализмана Южном Кавказе. Сборник конференции.» Тбилиси, 2003, ст.134-145.

კვლავ უპირატესობა ექნება კონკურენციული ფედერალიზმის მიმართ.[169]

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.[170]

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.[171] ზოგიერთი

---

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

[170] 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

[171] Гоптарева И.Б. О некоторых сторонах политики взаимодействия разноуровневых структур власти. Теоретический философский журнал «CREDO». 2000, №21.

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.[172] 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 მომენტია და საკმაოდ დიდ პრობლემას წარმოადგენს გერმანიაში. შნაიდერი ამბობს, რომ ფედერაციას შეუძლია მიიღოს შესაბამისი კანონი, მაგრამ თავად პასუხს არ აგებს ამ კანონის დაფინანსებაზე. ანუ ის, ვინც ახორციელებს კანონს, არ არის პასუხისმგებელი ამ კანონზე, ხოლო ვინც კანონს იღებს, პასუხს არ აგებს მის დაფინანსებაზე.[173] გარდა ამისა, ზოგიერთი მეცნიერი

---

[172] Козуб О.В., Реферат статьи Шарля Джеффери «Отказ от реформы германской федеративной системы после объединения Германии». Право и политика. М., 2000, № 1.

[173] Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего. (Российское государство в контексте европейского федерализма). Международная конференция, проведенная институтом Европы РАН

მიუთითებს, რომ მიწების მთავრობათა კომპეტენციები მმართველობის სფეროში არც ისე შეუზღუდავია და სინამდვილეში აქაც „გადამწყვეტ როლს ფედერალური ორგანოები თამაშობენ. ამას მოწმობს გფრ-ში მიღებული კლასიფიკაციაც, რომელიც ითვალისწინებს მმართველობის სამ ძირითად ფორმას: საკუთრივ ფედერაციის მმართველობა, მიწების მმართველობა ფედერაციის დავალებებით და მხოლოდ ამის შემდეგ საკუთრივ მიწების მმართველობა.“[174] გარდა ამისა, გფრ-ში მიწების მიერ ფედერალური კანონების შესრულებისადმი მეთვალყურეობა უზრუნველყოფილია: ა) მთავრობის წარმომადგენლების დროდადრო ადგილებზე წარგზავნით და ბ) მთავრობის მოთხოვნის საფუძველზე მიწების უმაღლესი ორგანოების ანგარიშების განხილვით.[175]

გფრ-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,

---

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

[174] Урьяс Ю. П., Механизм государственной власти ФРГ. М., 1988, ст. 113.

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

როგორიცაა საგანმანათლებლო სფერო, მიწის ფარგლებში შეიძლება გადაწყდეს მხოლოდ ნაწილობრივ. ერთიანობა და თანაბარი პირობები, რომელსაც ითხოვს სოციალური სახელმწიფო, ეწინააღმდეგება დრომოჭმული ფედერაციული სახელმწიფოს მიზანს დაიცვას რეგიონთა მრავალფეროვნება[176] (რომლის არსიც ჰესეს დაკარგულად მიაჩნია, ვინაიდან გერმანული მიწები ხელოვნურობის გამო მოკლებულნი არიან ტრადიციის განმსაზღვრელ ძალას[177]).

ამიტომაც აღნიშნავენ მეცნიერები, რომ „თანაბარი ცხოვრებისეული პირობების“ კონსტიტუციური პრინციპის გამო კონკურენციული კომპეტენცია რეალურად ემსახურება უფლებამოსილებათა გამიჯვნას ფედერაციის სასარგებლოდ.[178]

გერმანიის ფედარციის ცენტრალიზაციის ტენდენციაზე საუბრობს ფილიპ ლოვოც თავის ცნობილ ნაშრომში „თანამედროვე დიდი დემოკრატიები“. მისი აზრით, „ეს ტენდენცია ძირითადად საკანონმდებლო და ეკონომიკურ სფეროებში გამომჟღავნდა. კანონმდებლობაში კონსტიტუციური რევიზიების შედეგად გაფართოვდა კონკურენციული კანონმდებლობის საკითხები. პრაქტიკაში ფედერალური კანონის პირველობის პრინციპზე დაყრდნობით ფედერალური კანონმდებლობის მონაწილეობა ყველგან

---

[176] Хессе К., Основы конституционного права ФРГ. М., 1981, ст.117.
[177] იქვე, ст. 116, ასევე ст.118-119.
[178] 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.

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."[179]

გარდა საკანონმდებლო და ეკონომიკური სფეროების ცენტრალიზაციისა, ლოვო ასევე მიუთითებს, რომ „მიწების კომპეტენციები თანდათან შეიზღუდა თვით საზოგადოებრივი წესრიგისა და განათლების საკითხებში."[180] 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

[179] ფ. ლოვო, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, თბ., 2002, გვ. 431.
[180] იქვე, გვ. 431.

მთლიანად ეთანხმებიან, ოღონდ ფედერაციასთან მჭიდრო თანამშრომლობის ფარგლებში“, – დასძენს ავტორი.[181]

მეცნიერთა ერთი ნაწილი სკეპტიკურად უყურებს ბუნდესრატის როლის გაზრდით მიწების კომპეტენციათა შესუსტების კომპენსირების საკითხს. ისინი მიიჩნევენ, რომ ფედერალური მთავრობა და ბუნდესთაგი უფრო ფედერაციის უფლებამოსილებათა გაფართოების და არა შემცირებისაკენ მიისწრაფვიან. ბუნდესრატი ამ ტენდენციებს მხარს უჭერს, რითაც უგულებელყოფს ფედერაციის სუბიექტთა კონსტიტუციურ-პოლიტიკურ ფუნქციებს (ანუ მიწების კომპეტენციების რეალიზაციასა და დაცვას).[182] ავტორები აღნიშნავენ, რომ ფედერაციის მიერ მიწების კომპეტენციებში „შეჭრის“ დროს ბუნდესრატის უმოქმედობა და ვეტოს უფლების გამოუყენებლობა გასაგებია: ისინი ამით არაფერს კარგავენ.[183]

„ვინაიდან – წერს უვე მიულერი, – კეთილდღეობის სახელმწიფო თავისუფლებასა და თანასწორობას შორის უპირატესობას ამ უკანასკნელს ანიჭებს, გერმანიაში ძირითად ძალად ყალიბდებოდა ცენტრალური ხელისუფლება, ხოლო ფედერალური დებულებები გამოიყენებოდა კანონმდებ-

---

[181] იქვე, გვ. 431.

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

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

ლობის გატანაბრებისათვის. 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 ირღვეოდა თავად ფედერალიზმის იდეა, მუხრუჭდებოდა კონკურენციის შემოქმედებითი ძალები, რაც ასევე იწვევდა ფინანსური გარიგებების სისტემის გაუმჭვირვალობას სახელმწიფო (საზოგადოებრივ) სექტორში. გადანაწილების ამ უდიდეს მასაში უკვე შეუძლებელია თვალყურის მიდევ-ნება, ვინ იხდის და ვინ იღებს სარგებელს. ასეთი გაუგებ-რობა და უპასუხისმგებლობა ზრდის სახელმწიფო ფინან-სური რესურსების ფუჭ ხარჯვას, რითაც ხელს უწყობს პოლიტიკურ პასიურობასა და არაეფექტიანობას.“[184]

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

[184] 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 გაერთი[185] არსებობდა ევროპული სახელმწიფოების რეგიონალიზაციის პროექტები, რომლებიც ეძღვნებოდა არსებულ სახელმწიფოთა ცალკეული რეგიონების გაერთიანების (ეკონომიკური მიზანშეწონილობის მიხედვით) პერსპექტივებს.[186]

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

---

[185] Пустогоров В.В. Общеевропейский вопрос и проблемы федерализма. Журнал «Советское государство и право». 1991, №6, ст.29-31.

[186] მსგავს იდეას ავითარებს მიულერიც. 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. ПОЛИС

დაარღვიოს არსებულ სახელმწიფოთა და რეგიონთა იდენ-ტურობა და თვითმყოფადობა.[187] 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.[188]

ფედერალიზმის, როგორც ნონცეტრალიზმის იდეური მომხრე, რობერტ ნეფი ამბობს, რომ „ნონცენტრალიზმის თვალსაზრისით, „რეგიონთა ევროპის“ იდეა უარყოფილ უნდა იქნეს. რეგიონები ყოველთვის დამოკიდებულნი იქნებიან მათ მფარველ რაიმე ცენტრზე და ამიტომ იარსე-ბებს „ფსევდოავტონომია“.[189]

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

---

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

[188] Newhause 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

[189] Роберт Неф. Да здравствует нонцентрализм! http://www.liberal.ru/book.asp?Num=16

მასმედიის სფეროებში.[190] 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.[191] როგორც კ. კორკელია ამბობს, უკვე ევროპის კავშირში სახელმწიფოთა ისეთი სუვერენული ფუნქციების განხორციელებაც კი, როგორიცაა ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის მართვა, ნაწილობრივ გადაცემული აქვს ზესახელმწიფოებრივ წარმონაქმნს.[192]

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 სუბიქტებად მოიაზრება წევრი სახელმწიფოები (და არა სახელმწიფოთა შიგნით არსებული რეგიონები თუ მიწები). ასეთ შემთხვევაში კი, ვფიქრობთ, ფედერალიზმი ფედერალიზმში ნაკლებად განხილვადი საკითხი

---

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

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

[192] კ. კორკელია, საერთაშორისო ხელშეკრულება საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივ სამართალში, თბ., 1998, გვ. 18.

იქნება და წინა პლანზე წამოიწევს ფედერალიზმის, როგორც სახელმწიფოთა გაერთიანების და, შესაბამისად, ევროკავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოთა შორის კომპეტენციათა გამიჯვნის პრობლემები.[193]

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. კირხჰოფი გერმანულ ფედერალიზმს „მთავრობისა და სამინისტროების კოოპერაციული ფედერალიზმის“ ტერმინით მოიხსენიებს და აღნიშნავს, რომ ეს მოდელი ეწინააღმდეგება ფედერაციული სახელმწიფოს პრინციპს, რადგან აქ პარლამენტი დაკნინებულია (იგულისხმება მიწების საკანონმდებლო ორგანოები – გ.გ.). კირხჰოფი ასევე ფედერალიზმის პრინციპის საწინააღმდეგო მოვლენად მიიჩნევს მიწების გამსხვილებას და ფედერაციულ სახელმწიფოში მცირე ზომის სუბიექტების არსებობის მომხრეა.[194] ავტორი სვამს კითხვას, საერთოდ შესაძლებელი იქნებოდა თუ არა გფრ-ში შეჩერებულიყო უნიტარული

---

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

[194] კირხჰოფის მოსაზრებათა საწინააღმდეგოდ, უკვე რამდენიმე წელია გერმანიის მმართველი პოლიტიკური პარტიების მიერ აქტიურად განიხილება გერმანიის ტერიტორიული რეორგანიზაციისა და მიწების რაოდენობის შემცირების საკითხი.

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“.[195]

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.[196]

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში ფედერალიზმის დეფიციტსა და არსებული ტერიტორიული მოწყობის რეფორმირებაზე საუბრობს უდო მარგედანტიც.[197]

---

[195] 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.

[196] Scharpf F.W. Optionen des Föderalismus in Europa. Frankfurt a. M., 1994. წიგნიდან: Роберт Неф. Да здравствует нонцентрализм! http://www.liberal.ru/book.asp?Num=16.

[197] 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.

ზოგიერთი მეცნიერი საყოველთაოდ აღიარებულად მიიჩნევს იმას, რომ გერმანია უნიტარული სახელმწიფოა.[198]

ავსტრია

de facto კომპეტენციებისა და ფუნქციების განაწილების ატროფია, რაც კოოპერაციული ანუ „შებოჭილი ფედერალიზმისათვის“ არის (закованный федерализм) დამახასიათებელია, წარმოადგენს ყველა ფედერაციული სახელმწიფოს არსებით ტრადიციულ ნიშანს.[199]

ამდენად, უნიტარიზაცია არ არის სპეციფიკური მხოლოდ გერმანიისათვის. იგივე ტენდენციებია ავსტრიაშიც, რომელიც ცენტრალიზაციის განსაკუთრებით მაღალი ხარისხით გამოირჩევა.[200] სახელმწიფოთმცოდნეები ავსტრიას ახასიათებენ, როგორც საკავშირო სახელმწიფოს ფედერალური ნიშნებით, მაგრამ უნიტარული შინაარსით.[201] ვენის უნივერ-

---

[198] Подберезкин А., Международный опыт и особенности федерализма, «Духовное наследие», 2000.
http://www.nasled.ru/strukture/index.htm.

[199] Коте Кублашвили. Специфические черты федерально-государственной организации. «Перспективы федералтизма и регионализмана Южном Кавказе. Сборник конференции.» Тбилиси, 2003, ст. 134-145.

[200] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ...., გვ. 128.

[201] 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

სიტეტის პროფესორი, დოქტორი ელინგერი ავსტრიას „ცენტრალისტურ ფედერაციულ სახელმწიფოს“ უწოდებს.[202] 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.[203]

1920 წლის ფედერციული 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.[204]

2000 г. в г. Москве. // Журнал «Современная Европа», 2001, № 1. http://europe.rsuh.ru/journal/journal1.2001/9.htm

[202] იქვე, http://europe.rsuh.ru/journal/journal1.2001/9.htm

[203] იქვე, http://europe.rsuh.ru/journal/journal1.2001/9.htm

[204] 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.“[205] 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

[205] იქვე, St. 32-47.

აკნინებს მიწების ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი ორგანიზების პრინციპებს.[206]

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.[207]

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 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

---

[206] გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 58.

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

მხოლოდ აზრის გამოხატვის უფლება, რაც ეროვნული საბჭოსათვის ადვილად დაძლევადია.[208]

განსაკუთრებით ცენტრალისტურად არის შედგენილი ავსტრიის ფინანსური სისტემაც, რადგან ერთობლივად შემოსული საგადასახადო შემოსავლები ჩვეულებრივი კანონების საფუძველზე მრავალწლიანი ვადით ნაწილდება, რითაც ფედერაციული საბჭოს შემაფერხებელი პოტენციალი ფინანსების გადანაწილების საკითხში მინიმალური ხდება. კონსტიტუციის თანახმად, ფედერაციულმა საბჭომ ფინანსური კანონები მხედველობაში უნდა მიიღოს და მას ხანგრძლივი ვადით ვეტო არ უნდა დაადოს.[209] ფედერალური ხარჯების პროექტების დამტკიცება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება, ფედერაციის მიერ ვალის აღება და კონვერსია და ა.შ. ეროვნული საბჭოს ერთპიროვნული გამგებლობის სფეროს განეკუთვნება.[210]

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

---

[208] იქვე, St. 56-57.

[209] 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.

[210] გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 57.

ცენტრალიზებულ ფედერაციულ სახელმწიფოს უწოდებენ.[211]

როგორც ვხედავთ, ავსტრიაში გერმანიის მსგავსად ე.წ. აღმასრულებელი ფედერალიზმია. ჩვენ ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ გერმანიის ფედერალიზმის უნიტარულობაზე, რაც ავსტრიაშიც თვალშისაცემია. ამდენად, უნდა დავეთანხმოთ 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" არასრულყოფილი და წინააღმდეგობრივია.[212] როგორც მეცნიერები აღნიშნავენ, მართალია აღმასრულებელი ფედერალიზმი იძლევა საშუალებას ოპერატიულად გადაწყდეს პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და ფინანსური საკითხები, მაგრამ ხშირად მივყავართ გადაწყვეტილებების მიღებისაგან საზოგადოების ჩამოშორებისა და ხელისუფლების დონეებს შორის კონფლიქტებისაკენ. კანადის მაგალითზე ლეკსინი ამბობს, რომ აღმასრულებელი ფედერალიზმის „გაუმჭვირვალობა" განსაკუთრებით მჟღავნდება მოლაპარაკებებისა და შეთანხმებების დადები-

---

[211] Herbert Dachs, დასახელებული ნაშრომი, St. 32-47.

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

სას. ფედერალურ ურთიერთობებში ძირითადი დემოკრა-ტიული ინსტიტუტების (საკანონმდებლო ორგანოებისა და სასამართლოების) მონაწილეობა უმნიშვნელოა, ხოლო წინააღმდეგობები და კონფლიქტები მთავრობების ხელმ-ძღვანელთა შორის ხშირი და სერიოზულია.[213]

ევროკავშირი

ევროკავშირი არის სუვერენულ სახელმწიფოთა გაერთი-ანებით შექმნილი წარმონაქმნი, რომლის რაობაზე დიდი აზრთა სხვადასხვაობა და კამათია მეცნიერთა შორის. გაბა-ტონებული მოსაზრებით, ევროკავშირი არ არის ერთიანი ფედერაციული სახელმწიფო. ზოგს მიაჩნია, რომ ეს კავშირი არის სახელმწიფოთა გაერთიანების სრულიად ახალი ფორმა, რომელიც შეიცავს, როგორც საერთაშორისო ორგანი-ზაციის, ასევე კონფედერაციისადა ფედერაციის ნიშნებს;[214] ზოგი მას საერთაშორისო ორგანიზაციად თვლის;[215] ზოგიც

---

[213] 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

[214] იხ. Топорнин Б. Н., Европейское право, М., 1998.

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

სახელმწიფოთა კავშირად მოიხსენიებს;[216] ზოგჯერ ევროკავშირს „სუპრანაციონალურ“ ან „პრეფედერაციულ წარმონაქმნს“ უწოდებენ,[217] ზოგიერთის აზრით კი, „ევრო-კავშირი, არსებითად, არის ეკონომიკური გაერთიანება“[218] და ა.შ. მაგრამ, რაც მთავარია, ყველა ერთხმად აღნიშნავს, ამ კავშირში მიმდინარე სულ უფრო მზარდ ინტეგრაციულ პროცესებს.

ევროკავშირის ცნობილი მკვლევარის, პროფესორ ფინ ლარ-სენის (Finn laursen) მიხედვით, 1992 წელს მაასტრიხტის ხელშეკრულებით დაფუძნდა ევროკავშირი, რომლის სტრუქტურაც სქემატურად ასე შეიძლება გამოისახოს (იხი-ლეთ სურათი): [219]

---

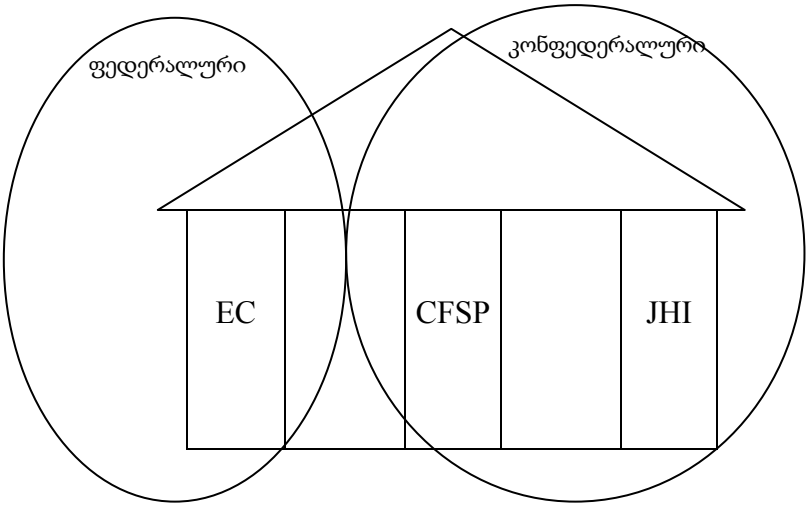
[216] ღვამიჩავა ა., ევროკავშირი XXI საუკუნის მიჯნაზე, თბილისი, 1998, გვ. 22.

[217] Subsidiarität und Föderalismus in der Europeischen Union, 1992, S.121f. წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 53.

[218] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 57.

[219] The EU and Federalism: Polities and Policies Compared. Edited By Finn Laursen. «ASHGATE», Farnham, England, 2011. Finn Laursen, Federalism: From Classical Theory to Modern Day Practice in the EU and Other Polities. P.3-24.

EU: SUI GENERIS



სამი სვეტი აბრევიატურებით EC, CSFP და JHI გულისხმობს ევროკავშირის საქმიანობის სამ ძირითად მიმართულებას:

1. ევროგაერთიანება (European Community),[220] რომელიც ეკონომიკური და ფინანსური სექტორების გარდა მოიცავს სოციალურ პოლიტიკას, კულტურის, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის, მომხმარებელთა და გარემოს დაცვის სფეროებს;[221]

[220] მანამდე ეწოდებოდა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება (European Economic Community).

[221] Walter van Gerven, The European Union: a polity of states and peoples, Stanford University Press, Stanford, California, 2005, p. 57.

2. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა (Common Foreign and Security Policy – CFSP), რაც საერთო ღირებულებებისა და ფუნდამენტალური პრინციპების დაცვასთან, ევროკავშირის და მისი წევრების უსაფრთხოების განმტკიცებასთან, საერთაშორისო თანამშრომლობის გაღრმავებასთან ერთად მოიცავს საქმიანობას დემოკრატიისა და სამართლებრივი წესრიგის განვითარებისა და დაცვის, ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების პატივისცემის სფეროში;[222]

3. მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები (Justice and Home Affairs – JHI),[223] რომელიც გულისხმობს ისეთ დანაშაულებთან ბრძოლას, როგორებიცაა რასიზმი, ქსენოფობია, ტრეფიკინგი და ბავშვთა წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულები, იარაღის კონტრაბანდა, კორუფცია, თაღლითობა და ორგანიზებული დანაშაული.[224]

როგორც ლარსენი აღნიშნავს, პირველი სვეტი თავისი ხასიათით ფედერალურია. არის რა სუპრანაციონალური, ის ქმნის გადაწყვეტილების მიღების ორ საფეხურს. ევროპული კანონმდებლობა არსებობს ინდივიდუუმებისთვის და არა მხოლოდ სახელმწიფოებისთვის. ევროკავშირის

---

[222] Alina Kaczorowska, European Union Law, «Routledge-Cavendish», 2008, p. 112.
[223] იგივე Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters (PJCC).
[224] Alina Kaczorowska, European Union Law, «Routledge-Cavendish», 2008, p. 121.

რეგულაციები, როგორც ფედერალური კანონმდებლობა, ზოგადი და პირდაპირ მოქმედია.[225]

რაც შეეხება მაასტრიხტის ხელშეკრულებით დაფუძნებულ მეორე და მესამე სვეტებს, ისინი უფრო მთავრობათაშორისი (intergovernmental) ან კონფედერაციული ხასიათის იყო. ამ სფეროებში წევრმა სახელმწიფოებმა შეინარჩუნეს სუვერენიტეტი და მხოლოდ ერთობლივი მოქმედებით შემოიფარგლებოდნენ. მიუხედავად გარკვეული სტრუქ-ტურული ცვლილებებისა, 2009 წლის 1 დეკემბრის ლისა-ბონის ხელშეკრულების შემდგომაც მეორე სვეტი (CSFP) კონფედერაციული ხასიათის დარჩა. განსხვავებით ამისგან, 1999 წლის ამსტერდამის ხელშეკრულებით ფედერალიზა-ციის პროცესი შეეხო მესამე სვეტს (JHI). მრავალი საკითხი, მათ შორის, იმიგრაციისა და თავშესაფრის საკითხები, რომ-ლებიც მანამდე ამ სვეტში შედიოდა, პირველ სვეტში გაერ-თიანდა. ამგვარად, მესამე სვეტს დარჩა მხოლოდ ვიწრო სფერო, რომელიც სისხლისსამართლებრივ სამართალწარმო-ებასა და კრიმინალთან ბრძოლის მიზნით პოლიციის თანამშრომლობას მოიცავს. ამასთან, მოგვიანებით ლისა-ბონის ხელშეკრულებამ გააძლიერა კომისიის ფუნქციები.[226]

ლარსენი აღნიშნავს, რომ ფედერალიზაციის პროცესი გაგრძელდა მაასტრიხტის შემდეგ ამსტერდამის, ნიცისა და

---

[225] The EU and Federalism: Polities and Policies Compared. Edited By Finn Laursen. «ASHGATE», Farnham, England, 2011. Finn Laursen, Federalism: From Classical Theory to Modern Day Practice in the EU and Other Polities. P. 3-24.

[226] იქვე, P. 3-24.

ლისაბონის ხელშეკრულებებით. „ევროკავშირი სულ უფრო ემსგავსება ფედერალურ სისტემას... ევროკავშირი ვითარდება „მეტი ფედერალიზმის“ მიმართულებით უფრო ცხადი უფლებამოსილებათა დანაწილებითა და შეკავებისა და დაბალანსების ინსტიტუციური მექანიზმებით,“[227] – დასძენს ავტორი.

ევროკავშირის ინტეგრაციულ პროცესებთან დაკავშირებულ სტატიაში გერმანელი ავტორები ე. ბილერი (Eike Biehler), ს. კოპლინი (Sebastian Koplin), თ. რაფი (Thomas Raff) და ო. ვარენჰოლტი (Oliver Vahrenholt) 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

[227] იქვე, P. 3-24

სხვადასხვა საკითხებში და საგარეო სუვერენიტეტის შენარჩუნებას რიგი უმნიშვნელო სფეროების გამოკლებით.

მეორე შეხედულება მომდინარეობს გერმანიიდან და იტალიიდან და საბოლოო მიზნად ფედერალიზმს ისახავს.[228] თუმცა ფედერალიზმის მომხრეთა თანამედროვე წარმომადგენლებს შორისაც არ არის ერთიანობა. ნეოფედერალისტთა ერთი ნაწილი – კომუნტარისტები ცდილობენ გაამართლონ სახელმწიფოს არსებობა ევროპულ ფედერაციაში, ხოლო მეორე ნაწილი – კოსმოპოლიტები პირიქით, ევროპულ ფედერაციას რეგიონალური ინტეგრაციის ფარგლებში ხედავენ.[229]

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

---

[228] 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

[229] Р.В. Бугров, Актуальные проблемы европейской интеграции. Учебное пособие. Издательство Нижегородского госуниверситета. Нижний Новгород. 2007, ст. 9.

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 თანამდევი, ძირითადი ხაზი ყოველთვის იქნება ფედერალიზმი, – დაასკვნიან გერმანელი მეცნიერები.[230]

უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირს უკვე გააჩნია ერთიანი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოები, ერთიანი ფულადსაკრედიტო, თავდაცვისა და საბაჟო სისტემები, ერთიანი სახელმწიფოებრივი სიმბოლოები.[231] შემოღებულ იქნა ერთიანობის სიმბოლო – პრეზიდენტის პოსტი, რომელიც ხაზს უსვამს ევროკავშირის ტენდენციას ინტეგრაციისაკენ.

ბოგდანდის (Bogdandy) აზრით, ევროკავშირი სუპრანაციონალურ სახელმწიფოდ უნდა ჩაითვალოს, რამდენადაც იგი უკვე არ წარმოადგენს ამორფულ სტრუქტურას.[232]

---

[230] Eike Biehler, Sebastian Koplin, Thomas Raff … http://www.rossleben2001.werner-knoben.de/doku/kurs73web/node6.htm

[231] დაწვრილებით იხ. დიკ ლეონარდი, ევროკავშირის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2002.

[232] Armin von Bogdandy, Die Europäische Union als supranationale Föderation, in: Integration, Vierteljahreszeitschrift des Instituts für

როგორც კ. კორკელია ამბობს, „უკვე ევროპის კავშირში სახელმწიფოთა ისეთი სუვერენული ფუნქციების განხორციელებაც კი, როგორიცაა ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის მართვა, ნაწილობრივ გადაცემული აქვს ზესახელმწიფოებრივ წარმონაქმნს.“[233] აქედან გამომდინარე, ჩვენ, გარკვეული დათქმებით, ვუშვებთ იმ მოსაზრების სისწორეს, რომლის თანახმადაც, ევროკავშირი შესაძლოა გახდეს ერთიანი ფედერაციული სახელმწიფო.[234] საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ ზოგიერთი უცხოელი სპეციალისტი პარალელს ავლებს ევროკავშირის სახელმწიფოთა ურთიერთშერწყმასა და გერმანიის გაერთიანებას შორის და, მიიჩნევს, რომ სწორედ გერმანული ფედერალიზმი წარმოადგენს ევროკავშირის მოწყობის მოდელს.[235] ილინი ევროკავშირს ფედერალიზებად სისტემას (федерализирующая система) უწოდებს.[236]

---

europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration, 2/99, S.107. წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 331.

[233] კ. კორკელია, საერთაშორისო ხელშეკრულება საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივ სამართალში, თბილისი, 1998, გვ. 18.

[234] იხ. Ричард Натан, Эрик Хоффманн, Современный Федерализм. Журнал «Международная жизнь», 1991, №4, ст. 34-48; В. В. Пустогоров, "Общеевропейский вопрос и проблемы федерализма", Журнал «Советское государство и право», 1991, №6, ст. 29-38 და სხვა.

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

[236] Ильин Н. Ю., Вопросы теории федерализма (государственно-правовой аспект). «В мире права», 2001, №1, ст. 12-15.

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. კირხჰოფი (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.[237]

უნდა აღინიშნოს, რომ კირხჰოფის 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,

---

[237] 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.

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,[238] რაც ფედერაციულ სახელმწიფოში ჩვეულებრივი მოვლენაა.

კირხჰოფი 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

[238] იქვე, St. 7-8.

შესაბამისი წევრი სახელმწიფოსათვის.[239] ავტორის აზრით, მხოლოდ ევროპის სასამართლოს აქვს უფლება განმარტოს საერთო ევროპული ხელშეკრულება და იყოს საერთო ევროპული სამართლის გარანტი.[240]

ევროკავშირის სასამართლოს, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს სულ უფრო მზარდ პრაქტიკაზე საუბრობენ სხვა უცხოელი მეცნიერებიც.[241]

მაასტრიხტის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით ჟენევის უნივერსიტეტის პროფესორი დუსან სიჯანსკი ამბობს, რომ ეს არის ევროპის ფედერალიზაციის ახალი ნაბიჯი... მართალია ტერმინი „ფედერალური“ ინგლისის თხოვნით ამოღებულ იქნა ტექსტიდან, მაგრამ მაასტრიხტის ხელშეკ-რულებამ დაადასტურა ევროკავშირის „ფედერალური მოწოდება“: უარყოფილი ფორმალურად, იგი განმტკიცდა ხელშეკრულების შინაარსსა და სულში.[242] ფადეევა აღნიშ-ნავს, რომ მაასტრიხტის ხელშეკრულების შემდეგ ევროკავ-შირს გააჩნია ფედერაციული სახელმწიფოსათვის დამახა-სიათებელი ინსტიტუტები, სადაც ევროპული კომისია, რომელიც ევროპის მთავრობის ფუნქციებს ასრულებს,

---

[239] იქვე, St. 7-8.

[240] იქვე, St. 26-27.

[241] 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

[242] Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского Союза: Пер. с фр. М.: Рос. гос. гуманит. ун-т, 1998, ст. 343-344.

ფლობს უდიდეს ძალაუფლებას, ხოლო პარლამენტი ჯერ კიდევ სუსტი კომპეტენციებით არის აღჭურვილი... ევროკავშირში სახეზეა ფედერალისტური სახელმწიფოს პოლიტიკური დინამიკა.[243]

დანიელ ელაზარის აზრით, „ევროკავშირი თანამედროვე კონფედერაციის საუკეთესო მაგალითს წარმოადგენს“,[244] თუმცა პერსპექტივაში „ევროპა მალე გადაიქცევა სახელმწიფოდ, დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოდაც კი. ჩვენ უკვე ვხედავთ ევროკავშირის ბიუროკრატიის ძლიერ ჩარევას წევრ სახელმწიფოთა საქმეებში ჯანდაცვის, უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობის უზრუნველყოფის ნიღბით“.[245] 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 საფუძველმოკლე-

---

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

[244] Даниель Дж. Элазар, Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1999, №5, ст. 106-115. თუმცა აქვე უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ელიაზარი კონფედერაციას ფედერალიზმის ერთ-ერთ ქვესახედ მიიჩნევს.

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

ბულს უწოდებს).[246] ნიშანდობლივია, რომ ცნობილი პოლიტოლოგი ზბიგნევ ბჟეზინსკი თავის ნაშრომში „დიდი საჭადრაკო დაფა“, ეხება რა მსოფლიოს ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივას 2020 წლისათვის, ევროპას „სახელმწიფოდ“ მოიხსენიებს.[247]

ფასმანის (Fassmann) აზრით, ევროკავშირმა დიდი ხანია დატოვა სახელმწიფოთა კავშირის ეტაპი და ცალსახად ვითარდება ფედერაციის მიმართულებით, მიუხედავად იმისა, რომ ბევრს არ უნდა ამის დაშვება. თუმცა საკითხი, გადაიქცევა თუ არა ევროკავშირი „ევროპის შეერთებულ შტატებად“, ჯერჯერობით ღიად რჩება.[248]

მიუხედავად აზრთა ამგვარი სიჭრელისა ევროკავშირის მომავლის თაობაზე, ერთი რამ ნათელია, – ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ურთიერთობა რიგ შემთხვევებში ეყრდნობა ფედერალიზმის პრინციპებს. ის ავტორებიც კი, რომლებიც მიუთითებენ ევროპული სტრუქტურების რამ-

---

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

[247] Збигнев Бжезинский, Великая шахматная доска, М., 2003, ст. 248.

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

დენადმე სუსტ უფლებამოსილებებზე, ევროკავშირს განიხილავენ როგორც ფედერალურ წარმონაქმნს.[249]

გახდება თუ არა ევროკავშირი ერთიანი ფედერაციული სახელმწიფო, ეს მხოლოდ მის წევრებზეა დამოკიდებული. ამ ეტაპზე ძირითადი ნიშანი, რაც ევროკავშირს აშორებს სახელმწიფოსაგან, არის სუვერენიტეტი. სახელმწიფოს სხვა ნიშნები, შეიძლება ითქვას, მას უკვე გააჩნია. მაგრამ, როგორც ჩანს, სუვერენიტეტის დათმობას წევრი სახელმწიფოები ჯერჯერობით არ ჩქარობენ.

მიუხედავად ამისა, ეკონომიკური და ფინანსური კრიზისის პირობებში კიდევ უფრო მეტად გამოიკვეთა ევროკავშირის როლი და მნიშვნელობა. 2011 წლის ნოემბერში საბერძნეთსა და იტალიაში ხელისუფლებების ცვლილებები განაპირობა ევროკავშირის პრინციპულმა პოზიციამ ანუ, შეიძლება ითქვას, ამ ქვეყნებში ხელისუფლებების შეცვლა მოხდა იძულებით, რაც ნათლად მიუთითებს ევროკავშირის როლზე. პოლონეთის ინიციატივა წევრი-სახელმწიფოების ცენტრალური ბანკების უფლებამოსილების ხარჯზე ევროკავშირის ცენტრალური ბანკის ფუნქციის გაზრდის შესახებ კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს ევროკავშირში ინტეგრაციული პროცესების გაღრმავების მოთხოვნილებას, რაც

[249] Armin von Bogdandy, Die Europäische Union als supranationale Föderation, in: Integration, Vierteljahreszeitschrift des Instituts für europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration, 2/99, S.107. წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 331.

გვაფიქრებინებს, რომ ევროკავშირის განვითარება სწორედ ამ მიმართულებით მოხდება.

§3. ფედერალიზმის მნიშვნელობა თანამედროვე მსოფლიოში

ხშირად იმისათვის, რომ შთამბეჭდავი გახადონ ფედერალიზმის მნიშვნელობა, მიუთითებენ მის გავრცელებულობაზე მთელს მსოფლიოში და მიმართავენ სტატისტიკურ მონაცემებს.[250] მაგალითად: „დღეისათვის ფედერალურადაა ორგანიზებული დედამიწის 25 % და მსოფლიოს მოსახლეობის 40 %“.[251] 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.[252] მასშტაბები მართლაც შთამბეჭდავია, თუმცა

---

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

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

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

ამას ვერ ვიტყვით ფედერაციულ სახელმწიფოთა რაოდენობაზე. გ. ხუბუა ჰილზე (H. Hill) დაყრდნობით ამბობს, რომ თანამედროვე მსოფლიოს 170 პოლიტიკური სისტემიდან 25 ფედერაციულია,[253] ხოლო კ. ყურაშვილისა[254] და ი. გოპტარევას[255] მიხედვით, დედამიწაზე დაახლოებით ოცამდე ფედერაციული სახელმწიფო არსებობს. პროფესორი ედვარდ გიბსონი კიდევ უფრო ამცირებს ფედერაციულ სახელმწიფოთა რაოდენობას და ასეთად მხოლოდ თერთმეტ სახლწიფოს მოიხსენიებს.[256]

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

---

[253] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 1-2.

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

[255] Гоптарева И.Б. Федерализм как конституционная система. Теоретический философский журнал «CREDO». 1999, №6(18).

[256] Эдвард Гибсон. Федерализм — враг демократии. «Эксперт» №41(487). http://www.expert.ru/society/2005/10/41ex-gibson3/

არის სულ 23 ფედერაციული სახელმწიფო, მაშინ როდესაც სახელმწიფოების საერთო რიცხვი 200-მდეა.[257]

მაშასადამე, ფედერაციულ სახელმწიფოთა დიდი წილი ტერიტორიული და მოსახლეობის თავალსაზრისით მსხვილ სახელმწიფოებზე მოდის, დიდი ტერიტორია კი ობიექტურად ითხოვს ტერიტორიულ დეცენტრალიზაციას.[258]

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, შვეიცარია[259]), 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 სახელმწი-

---

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

[258] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 294.

[259] 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: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 177.)

ფოების დაყოფა სრულფასოვან, გარდამავალ (ნახევრად-უნიტარული) და ფსევდოფედერაციულ (კვაზიფედერაციულ) სახელმწიფოებად. პროფესორი ვ. ლისენკოს მიხედვით, პირველთა რიგს მიეკუთვნებიან აშშ, შვეიცარია, გფრ, კანადა, ავსტრალია, ავსტრია, ბელგია, ინდოეთი, ბრაზილია, მალაიზია და მექსიკა; ნახევრადუნიტარული სახელმწიფოებია რუსეთის ფედერაციული რესპუბლიკა, არგენტინა, ვენესუელა, ბოსნია-ჰერცოგოვინა, ეთიოპია, ნიგერია, მიკრონეზია, სენტ-კიტსი და ნევისი; დაბოლოს, ფსევდოფედერაციული სახელმწიფოებია პაკისტანი, სუდანი, არაბეთის გაერთიანებული საემიროები, კომორის კუნძულები. ადრე მათ რიგს მიეკუთვნებოდა საბჭოთა კავშირიც.[260]

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

თადევოსიანი 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 საფუძ-

---

[260] 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/

ველში წარმოადგენენ უნიტარული სახელმწიფოს ნაირსახეობას.[261]

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.[262] [263]

მოცემულ საკითხს ეხმიანება ბატონი ლ. მატარაძეც, რომლის აზრით, დასანანია, რომ ფედერალიზმის ადაპტებმა მოუფიქრებელი აჩქარებით ფედერაციულად გამოაცხადეს დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოები, მიუხედავად იმისა, რომ შესაბამის კონსტიტუციებში ეს სახელ-

---

[261] Э.В. Тадевосян. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации. «Государство и право», 2002, № 3, ст. 17.

[262] В.Е. Чиркин. Государственная власть субъекта федерации. «Государство и право». 2000. №10. Ст.6.

[263] სწორედ მეცნიერთა შორის არსებული აზრთა სხვადასხვაობა განაპირობებს განსხვავებულ მოსაზრებებს ფედერაციულ სახელმწიფოთა რაოდენობაზე.

მწიფოები ცალსახად უნიტარულებად არის გამოცხადე-ბული.[264]

მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით ორიოდე სიტყვით გვინდა შევეხოთ ესპანეთს, რომელსაც არცთუ იშვიათად ფედერაციულ სახელმწიფოდ მოიხსენიებენ.

ო. მელქაძის აზრით, ესპანეთი (იტალიასთან ერთად) არის რეგიონალური სახელმწიფო, ხოლო რეგიონალიზმი ტერი-ტორიული ორგანიზაციის უნიტარულ და ფედერაციულ სისტემებს შორის შუალედური, საკმაოდ თვითმყოფადი ფორმაა. ესპანეთისა და იტალიის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაცია ერთგვარად გამოეყო უნიტა-რიზმის თეორიულ კონცეფციას, მაგრამ არც ფედერა-ლიზმთან შეიძლება მისი გაიგივება... ეს არის ერთიდან მეორისაკენ მიმართული, ანუ დინამიკა შეზღუდული მოტივაციით.[265]

ხენკინი უარყოფს ესპანეთის ფედერაციულობას და ამ ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის დახასიათებისას მიზან-შეწონილად მიიჩნევს „რეგიონალური სახელმწიფოს“ დე-ფინიციის გამოყენებას, რაც გულისხმობს გარდამავალ

---

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

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

ფორმას უნიტარულ სახელმწიფოსა და ფედერაციას შორის.[266]

ხენკინი საუბრობს იმ არგუმენტებზე, რომელთა გამოც ესპანეთი „ვერ უძლებს ტესტს 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 არ ემყარება აუცილებელ შეთანხმებულობას, რაციონალურობასა და ტრანსპარენტულობას; ავტონომიების უმ-

[266] 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. 29-34.

ნიშვნელო მონაწილეობა მთავრობის ფედერალურ პოლიტიკაში. ამ და სხვა არგუმენტებით ხენკინი ასკვნის, რომ ესპანეთი არის არა ფედერაციული, არამედ დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო.[267]

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.[268]

ერთმნიშვნელოვნად უნდა ითქვას, რომ დღეისათვის უნიტარიზმი არის სახელმწიფოებრივი მოწყობის ყველაზე უფრო გავრცელებული ფორმა.[269]

---

[267] იქვე, ст. 29-34.

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

[269] Девид Дж. Боденхеимер. Федерализм и демократия. http://usinfo.state.gov/russki/infousa/government/dmpaper4.htm

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 სუპრანაციონალური ფედერალიზმისადმი. როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, ფედერალიზმი ხშირად განიხილება კონტინენტალური (მაგალითად, ევროპის შეერთებული შტატები) და პლანეტარული (მსოფლიო ფედერაცია) მასშტაბითაც კი.[270]

როგორც ცნობილია, კანტი იყო მსოფლიო სახელმწიფოს აპოლოგეტი, თუმცა მას ეშინოდა, რომ მსოფლიო რესპუბლიკა გადაიზრდებოდა დესპოტიზმში და იქცეოდა „თავისუფლების სასაფლაოდ“. ჰოფე (Хёффе) ამის პასუხად აცხადებს, რომ მსოფლიო რესპუბლიკის დეგრადაციის

[270] Введенский В. Г., Горохов А. Ю., Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. Москва, 2002, ст. 7.

ხელშემშლელ ერთ-ერთ ფაქტორს წარმოადგენს ხელისუფლების დანაწილება გლობალურ დონეზე.[271]

ჰოფეს ეს მოსაზრება არ ნიშნავს, რომ იგი ვერ ხედავს ეროვნული სახელმწიფოების მომავალს. უფრო პირიქით. მისი აზრით, მსოფლიო პოლიტიკური წყობის მოდელი უნდა იყოს მრავალმხრივი და უნდა შედგებოდეს ეროვნული სახელმწიფოებისაგან, საერთაშორისო ორგანიზაციებისაგან და მსოფლიო რესპუბლიკისაგან, რომელიც თავიდან იქნება კონფედერაციული და თანდათან გადაიზრდება ფედერაციაში.[272]

ზოგიერთი მეცნიერი დარწმუნებულია, რომ მთელი კაცობრიობის ერთადერთი შესაძლო მომავალი არის „სახელმწიფოთა საერთაშორისო ფედერაცია“.[273]

მიგვაჩნია, რომ მიმდინარე გლობალიზაციის ფონზე წინა პლანზე წამოიწევს ფედერალიზმის, როგორც სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობის ფორმის საკითხი. აქცენტები გაკეთდება ფედერალიზმზე, როგორც სახელმწიფოთა დამაკავშირებელ მექანიზმზე, პრინციპების ერთიან სისტემაზე, რაც გამოიწვევს ნაციონალური ფედერაციული

---

[271] Е. Ю. Винокуров. Кантианский характер философских теорий глобальной политики Вольфганга Керстинга и Отфрида Хёффе. Кантовский сборник: Межвуз. темат. сб. научн. трудов. – Вып.22 / Калининград: Изд-во КГУ, 2001, ст. 74-92.

[272] იქვე, ст.74-92.

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

სახელმწიფოების სუბიექტების მნიშვნელობისა და ფუნ-ქციების 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, სასურ-ველი იქნება ეს, თუ არა, მნიშვნელობა არა აქვს.[274] ვფიქ-რობთ, ფასმანის ეს სიტყვები მიესადაგება არა მხოლოდ ავსტრიას და მის მიწებს, არამედ საერთო ინტეგრაციულ პროცესებში ჩართულ ყველა სახელმწიფოს და მათ ტერი-ტორიულ ერთეულებს. ნაკლებ აქტუალური იქნება ნაცი-ონალურ ფედერაციასა და მის სუბიექტებს შორის უფლე-ბამოსილებათა გამიჯვნის პრობლემატიკა, ვინაიდან წინა პლანზე წამოიწევს, ერთი მხრივ, სუპრანაციონალურ, ზესა-ხელმწიფოებრივ წარმონაქმნსა და, მეორე მხრივ, მის წევრ სუბიექტებს – ნაციონალურ სახელმწიფოებს შორის უფლე-ბამოსილებათა განაწილების საკითხები.

როგორც წინა პარაგრაფში უკვე ვისაუბრეთ, მზარდი სუპ-რანაციონალური ფედერაციის ნათელი მაგალითია ევრო-კავშირი, რომელშიც, სავარაუდოდ, ინტეგრაციული პრო-

---

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

ცესები კიდევ უფრო გაღრმავდება. სუპრანაციონალური ფედერალიზმის პერსპექტივები არსებობს ამერიკის კონტინენტზეც, მაგალითად, თავისუფალი ვაჭრობის ჩრიდლო-ამერიკული ზონის (NAFTA) ფარგლებში, რომელშიც გაერთიანებულნი არიან აშშ, კანადა და მექსიკა. მართალია, ეს სახელმწიფოები ინტეგრაციის თვისობრივად ახალ, პოლიტიკურ საფეხურზე გადატანისათვის განსაკუთრებულ ინიციატივებს ჯერ-ჯერობით არ იჩენენ,[275] მაგრამ არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ ევროკავშირის ინტეგრაციაც ეკონომიკით დაიწყო და ორმოცი წელი დასჭირდა მაასტრიხტის ხელშეკრულების გაფორმებისათვის. რაც შეეხება NAFTA-ს, იგი 1994 წლის პირველი იანვრიდან მოქმედებს.

§4. ფედერალიზმი და იმპერიული იდეოლოგია

თუ ევროპისა და ამერიკის კონტინენტებზე ინტეგრაციულ პროცესებს საფუძვლად უდევს საერთო დემოკრატიული პრინციპები, ჰუმანური იდეოლოგია, არსებობს საწინააღმდეგო, იმპერიულ იდეოლოგიაზე დაფუძნებული მსოფლმხედველობაც.

მაგალითად, კასპე ამბობს, რომ რუსეთის პოლიტიკური სისტემის იმპერიული ხასიათი განაპირობებს მის ფედერა-

[275] А. В. Даркина, Интеграция в рамках НАФТА: динамика развития объединительных процессов в 1990-е – 2000-е гг. (экономический контент). «Региональные исследования», 2010, №2. http://sites.google.com/site/regionalnyeissledovanija/

ლურ მოწყობას. არც ფედერაცია და არც უნიტარიზმი დღე-მდე ორგანული არ არის რუსეთისთვის, ვინაიდან მისი სა-ხელმწიფოებრიობის განმარტება ამ ტერმინებით შეუძლე-ბელია. ამასთანავე რუსეთის სრულიად რეალური იმპერი-ული სპეციფიკა იძლევა იმის ვარაუდის საშუალებას, რომ მისი ეთნოპოლიტიკური დიზაინი უნდა განისაზღვროს ფედერალურად... თუ იმპერია რაიმედ უნდა გადავაქციოთ, მაშინ უკეთესი და უფრო უსაფრთხოა მისი ფედერაციად გადაქცევა... პრაქტიკული თვალსაზრისით ნიშვნელოვანია ფედერაციის როგორც იმპერიის პროექტირება.[276]

როგორც ჩანს, ფედერალიზმისა და იმპერიის „დაზავების“ საკითხი როგორც რუსეთის, ისე ევრაზიის ფარგლებში, მისი რეაქციულობისა და უტოპიურობის მიუხედავად, წარმოადგენს აქტიური განხილვის საგანს არა მხოლოდ სამეცნიერო, არამედ რუსეთის სახელისუფლებო წრეებშიც.

ასე, მაგალითად, რუსეთის ფედერაციის საბჭოს თავმჯდო-მარის მოადგილე ალექსანდრე ტორშინი ერთ-ერთ ინტერ-ვიუში სიმპატიებით საუბრობს „იმპერიულ ფედერაციაზე“, როგორც XXI საუკუნის ფედერაციაზე და ასეთად წარმო-უდგენია რუსეთი, რომელიც, თურმე, XIX საუკუნეშიც კი,

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

მიუხედავად იმისა, რომ იმპერია იყო, ასიმეტრიული ტიპის ფედერაცია ყოფილა.[277]

იგივე ტორშინის აზრით, რიგითი მოქალაქისათვის იმპერიაში, თუ ეს XXI საუკუნის ანუ ფედერაციული იმპერიაა, ცხოვრება უფრო კომფორტულია, ვიდრე ნაციონალურ ან ნაციონალურ-ტერიტორიული პრინციპით აგებულ სახელმწიფოში. ავტორი ვარაუდობს, რომ სწორედ ასეთ „XXI საუკუნის ფედერაციაში“ შეიძლება მოიძებნოს პრობლემის გადაწყვეტის ისეთი ფორმები, რომლებიც დააკმაყოფილებდა, ერთი მხრივ, საქართველოსა და სერბეთს და, მეორე მხრივ, – კოსოვოსა და აფხაზეთს.[278]

ტორშინის ნააზრევიდან რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი უნდა გამოიყოს, რაც უდავოდ მიანიშნებს მისი ავტორის რეაქციულ ხასიათზე:

პირველი, – კოსოვოსა და აფხაზეთის პრობლემატიკის ერთ სიბრტყეში დაყენება, რაც, რბილად რომ ვთქვათ, მცდარი შეხედულებაა.[279] როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციების დოკუმენტებით არის ცნობილი, კოსოვოში მოხდა ადგილობრივი ალბანელების ეთნიკური წმენდა მილოშევიჩის ხელისუფლების მიერ, ხოლო ამისგან განსხვავებით კრემლმა, ფაქტობრივად, თვითონ განახორციელა ეთნიკური

---

[277] Александр Торшин, Империя демократичней федерации. «Политический журнал», № 4 (181), 11 марта 2008. http://www.politjournal.ru

[278] იქვე, http://www.politjournal.ru

[279] ამ საკითხს დეტალურად მომდევნო თავში განვიხილავთ.

ქართველების ეთნოწმენდა აფხაზეთსა და ე.წ. „სამხრეთ ოსეთში“, ხოლო საქართველოს ამ რეგიონების დამოუკიდებლობის აღიარება უნდა შეფასდეს, როგორც ეთნოწმენდის აშკარა წახალისება.[280]

მეორე, – ტორშინმა თავის ე.წ. XXI საუკუნის „ფედერაციულ იმპერიაში“ თუ „იმპერიულ ფედერაციაში“ ადვილად გამოუნახა ადგილი საქართველოს და სერბეთს, თუმცა მათ სურვილზე სიტყვაც არ დასცდენია.[281]

მესამე, – რუსეთში ფედერაციული იმპერიის ფესვებს ავტორი ამ ქვეყნის ისტორიაში ხედავს (რომელიც იდეალურ ფერებში აქვს წარმოჩენილი) და სწორედ ამიტომ აცხადებს, რომ ასიმეტრიული ფედერალიზმი რუსეთში ყოველთვის არსებობდა.[282]

დაბოლოს, – ტორშინი ცდილობს რუსეთის იმპერიული მისწრაფებები დემოკრატიულ საბურველში გახვიოს და იმ-პერია, იმპერიული სახელმწიფო მხოლოდ ტერმინოლო-გიური გაუგებრობის მსხვერპლად დასახოს. სწორედ ამის

---

[280] შოთა მალაშხია, კონფლიქტების ანატომია, გამომცემლობა „ფორმა“, თბილისი, 2011, გვ. 344.

[281] ქვემოთ დავინახავთ, რომ ეს პოზიცია ზუსტად ემთხვევა „ევრაზიელობის“ ერთ-ერთი იდეოლოგის დუგინის მოსაზრებებს.

[282] Александр Торшин, Империя демократичней федерации. «Политический журнал», № 4 (181), 11 марта 2008. http://www.politjournal.ru

მიმანიშნებელი უნდა იყოს ავტორის რიტორიკული კითხვა: „ხომ არ გვერევა იმპერია დიდ და ძლიერ სახელმწიფოში?“[283]

ფედერაციისა და იმპერიის ურთიერთმიმართებისა და დაზავების საკითხს რუსეთთან დაკავშირებით განსაკუთრებული ადგილი ეთმობა ე.წ. ნეოევრაზიელებთან. მრავალი რუსი პოლიტოლოგი საუბრობს ევრაზიულ ფედერალიზმზე, რომელიც, ფაქტობრივად, პერსპექტივაში რუსული იმპერიის მოდიფიცირებული ვარიანტი უნდა გახდეს. ამიტომაც არის, რომ ევრაზიელობის თანამედროვე იდეოლოგი ალექსანდრე დუგინი ევრაზიული ფედერალიზმის წინამორბედებად მიიჩნევს ჩინგის-ხანის, ოქროს ურდოს, მოსკოვის რუსეთისა და სსრკ-ის დროინდელ იმპერიებს.[284] საინტერესოა, რომ დუგინი ერთიან ევროპასაც ურჩევს გაერთიანდეს ევრაზიულ ფედერალიზმში, თუ მას არ უნდა პერსპექტივაში იქცეს „ვაშინგტონის კონტროლს დაქვემდებარებულ შვეიცარიის მსგავს ნახევრადკოლონიად“.[285] 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.

ევრაზიელობისა და იმპერიალიზმის ქადაგებაში დუგინი მარტო არ არის. ამ იდეოლოგიის სამ სხვადასხვა მიმდინა-

---

[283] იქვე, http://www.politjournal.ru

[284] Дугин А. Евразийский федерализм. «Казанский федералист», 2002, №2, ст. 50-59.

[285] იქვე, ст. 50-59.

რეობაზე საუბრობს ფრანგი მეცნიერი მარლენ ლარუელი (Marlene Laruelle):

პირველი, – ეს არის უკიდურესად მემარჯვენე მიმდინარეობა, რომელსაც სათავეში უდგას ალექსანდრე დუგინი. როგორც ლარუელი ამბობს, ეს მიმდინარეობა ეკლექტიკურია: აქ არის მკვეთრი ანტიამერიკანიზმიც, აპელირება დასავლეთის „ახალ მემარჯვენეებსა“ და მესამე რაიხის გეოპოლიტიკოსებზეც, ტრადიციული რუსული მესიანიზმიც და სპირიტუალური-ოკულტური ძიებანიც, რაც მოდაშია თანამედროვე რუსეთში.

მეორე ევრაზიულ მიმდინარეობას განეკუთვნება ედუარდ ბაგრამოვი თავისი ჟურნალით „ევრაზია“ («Евразия»), რომელიც ძირითად აქცენტს კულტურასა და ფოლკლორზე აკეთებს. აქ ცენტრალური თემებია სლავურ-თურქული კავშირი, მონღოლეთის იმპერიის რეაბილიტაცია და თურქულ-მუსლიმანური უმცირესობა რუსეთის ისტორიაში, მართლმადიდებლური რელიგიურობის შედარება სუფისტურ მისტიციზმთან. რუსეთისადმი ერთგულება განიხილება, როგორც ყოფილი სსრკ-ის ხალხების ეროვნული იდენტურობის დაცვის საუკეთესო საშუალება.

მესამე მსხვილი ევრაზიული მიმდინარეობისათვის, რომლის სათავეებთან დგანან ალექსანდრე პანარინი და ბორის ერასოვი, დამახასიათებელია აქცენტები ისტორიასა და პოლიტიკაზე. იგი ცდილობს დაიცვას „იმპერიის“ ცნება და დაამტკიცოს, რომ იმპერია არც ვიწრო ნაციონალიზმია და არც აგრესიული იმპერიალიზმი, არამედ ეს არის სახელ-

მწიფოებრიობის განსაკუთრებული ფორმა, რომელიც ეფუძნება ღირებულებებსა და პრინციპებს და არა ნაციის კულტს.[286]

როგორც ფრანგი მეცნიერი აღნიშნავს, გარდა იშვიათი გამონაკლისი შემთხვევისა, ნეოევრაზიელებისათვის დამახასიათებელია მტრული დამოკიდებულება განმანათლებლობისა და უნივერსალიზმისადმი. ისინი უარს ამბობენ საზოგადოებრივი ხელშეკრულების ცნებასა და თანამედროვე დემოკრატიის თეორიულ საფუძვლებზე. მათთვის მიუღებელია ევროპა, რომელიც, მათივე თვალთახედვით, დაქუცმაცებული საზოგადოების, ინდივიდების საზოგადოებისა და მექანიკური სოციალური ურთიერთოებების სიმბოლოა. ნეოევრაზიელთათვის ადამიანი არ არსებობს თავისთავად: ინდივიდი ყოველთვის წარმოადგენს ნაციონალურ კოლექტივს, რომელიც მასზე მაღლა დგას, გამოხატავს თავისი ნაციონალური ჯგუფის აზროვნების სახეს და არასოდეს თავისას. ინდივიდს თავისთავად არ აქვს „აზრი“ თავისი თავისთვისაც კი.[287]

ნეოევრაზიელები მსოფლიო კულტურებს უყურებენ, როგორც ჩაკეტილ სამყაროებს, რომლებიც შეუვალნი არიან

---

[286] Марлен Ларюэль, Переосмысление империи в постсоветском пространстве: новая евразийская идеология. Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры - Русское издание № 1, 2009. http://www1.ku-eichstaett.de/ZIMOS/forum/inhaltruss11.html

[287] იქვე, http://www1.ku-eichstaett.de/ZIMOS/forum/inhaltruss11.html

გარეგანი ზემოქმედებისაგან და ექვემდებარებიან მხოლოდ შინაგან ლოგიკას.[288]

რბილად რომ ვთქვათ, ნეოევრაზიელების ნააზრევი არა-თანმიმდევრულია. გაუგებარია რომელი საერთო კულტუ-რის საფუძველზე აერთიანებენ ისინი ახალ სლავურ-თურ-ქულ-მონღოლურ ევრაზიულ კავშირში, მაგალითად, სა-ქართველოს ან ზოგადად კავკასიას. ან რის საფუძველზე ეპატიჟებიან ევროპას, იმ ევროპას, რომლის ფილოსოფიაცა და მსოფლმხედველობაც მათთვის მიუღებელია? ვფიქ-რობთ, ეს ნეოევრაზიული იდეები საბჭოთა კავშირისადმი ნოსტალგიის, „ველიკოდერჟავული“ ცნობიერებისა და რუ-სული იმპერიის რეანიმაციის სულისკვეთებით არის გაჟ-ღენთილი, რაც ფსევდომეცნიერულ და რელიგიურ-მესიანურ საბურველშია გახვეული, რათა არ გამჟღავნდეს მათი ავტორების რეალური ზრახვები.

რომ არაფერი ვთქვათ ზემოთ უკვე ციტირებულ დუგინზე, თავის იმპერიალისტურ შეხედულებებს აფიქსირებდა მოს-კოვის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ფილოსოფიის ფა-კულტეტის პოლიტიკურ მეცნიერებათა კათედრის ყოფილი ხელმძღვანელი ალექსანდრე პანარინიც,[289] რომელსაც იგივე მარლენ ლარუელი საკმაოდ მაღალ შეფასებას აძლევს.[290]

---

[288] იქვე, http://www1.ku-eichstaett.de/ZIMOS/forum/inhaltruss11.html

[289] პანარინი გარდაიცვალა 2003 წელს.

[290] იხ. Марлен Ларюэль, Александр Панарин и «цивилизационный национализм» в России, сборник «Русский национализм: Идеология и настроение», ред.: Александр Верховский. М., Центр «Сова», 2006, ст. 165-182.

პანარინს სსრკ-ის დაშლა უდიდეს კატასტროფულ მოვლენად მიაჩნდა.[291] თავის ნაშრომში „გლობალური პოლიტიკური პროგნოზირება“ პანარინი საბჭოთა იმპერიას ყველგან ბრჭყალებით გამოჰყოფს იმის აღსანიშნავად, რომ ეს არ იყო იმპერია. როგორც ნაშრომიდან იკვეთება, იგი ასევე წინააღმდეგია ტერმინისა „რუსული იმპერიალიზმი“. ავტორის აზრით, თუ დასავლეთს აქვს უფლება შექმნას მსხვილი რეგიონალური გაერთიანებები, მაგალითად, ევროკავშირი ან ჩრდილოამერიკული კავშირი, მსგავსი მცდელობები პოსტსაბჭოთა სივრცეში განიხილება, როგორც „რუსული იმპერიალიზმის“ რეციდივები.[292]

აქ არ შევუდგებით სსრკ-ის იმპერიულობის მტკიცებას, მით უმეტეს, რომ ცივილიზებულმა მსოფლიომ მას უკვე გამოუტანა განაჩენი და „ბოროტების იმპერია“ შეარქვა. რაც შეეხება დასავლეთის ინტეგრაციული პროცესებისა და რუსეთის მიერ პოსტსაბჭოთა სივრცეში გავლენის აღდგენის მცდელობებს, ვფიქრობთ, მათი ერთ კონტექსტში განხილვა სწორედ რომ რუსული იმპერიული ზრახვების შენიღბვის მცდელობაა. დემოკრატიულ სამყაროში მიმდინარე ინტეგრაციული პროცესები ემყარება ნების თავისუფლებას, დემოკრატიას, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების აღიარებასა და პატივისცემას და კონკურენციულ ეკონომიკას ანუ ლიბერალურ და ჰუმანურ პრინციპებს.

---

[291] А. С. Панарин, Глобальное политическое прогнозирование, М., «Алгоритм», 2002, ст.66.
[292] იქვე, ст. 98.

რაც შეეხება რუსეთს, მისთვის სხვა ქვეყნის მიერთებისას ამ უკანასკნელის ნება არასოდეს ყოფილა განმსაზღვრელი ფაქტორი. იგი სხვა ქვეყნებს ყოველთვის დაპყრობითა და ოკუპაციით იერთებდა. ამის დასადასტურებლად საქართველოს ორი ოკუპაციის მაგალითიც საკმარისია, როდესაც ჯერ მეცხრამეტე საუკუნის დასაწყისში ცარისტულმა რუსეთმა, ხოლო მოგვიანებით, 1921 წელს, საბჭოთა რუსეთმა ძალით დაიპყრო საქართველო.

ჩვენ დღესაც იმის მოწმენი ვართ, რომ პოსტსაბჭოთა ქვეყნები, რომლებმაც დამოუკიდებლობისა და დემოკრატიულ სამყაროში ინტეგრაციის გზა აირჩიეს, მუდმივად განიცდიან ზეწოლასა და აგრესიას რუსეთის მხრიდან. რუსეთის მიერ კონფლიქტების ხელოვნურად შექმნა, გაღვივება და შემდეგ ასეთ რეგიონებში მშვიდობის დამყარებისა თუ მოსახლეობის დაცვის საბაბით სამხედრო ძალის შეყვანა ანუ სხვა სახელმწიფოს ტერიტორიის ოკუპაცია მრავალჯერ ნაცადი ხერხია, რასაც იმავე თანამედროვე ევროპულ ინტეგრაციასთან არავითარი მსგავსება არა აქვს. ამ მხრივ პარალელის გავლება მხოლოდ ფაშისტურ გერმანიასთან შეიძლება, რომელიც სწორედ აღნიშნული მეთოდით იმორჩილებდა სხვა ქვეყნებს და იერთებდა მათ. ამის მაგალითია ფაშისტური გერმანიის მიერ ავსტრიის ე.წ. ანშლუზი 1938 წელს; იმავე წელს გერმანიამ სუდეტში ჯერ გააღვივა კონფლიქტი და შემდეგ თანამემამულეთა დაცვის საბაბით მოახდინა მისი ოკუპაცია, რასაც მალევე, 1939 წლის მარტში, მთელი ჩეხოსლოვაკიის ანექსია მოჰყვა. შედეგად ჩე-

ხოსლოვაკიის სახელმწიფო სრულიად გაქრა მსოფლიო რუკიდან.

რუსეთი, სადაც დემოკრატიის ნასახიც არ არსებობს, სადაც ადამიანის უმთავრესი უფლება – სიცოცხლის უფლებაც კი არ არის დაცული და ამ ქვეყნის ხელისუფლება გენოციდს ახორციელებს არა მხოლოდ თავისი ქვეყნის გარეთ, აფხაზეთსა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთში, არამედ თავისი მოსახლეობის – ჩეჩენი მოსახლეობის მიმართაც, სადაც მეწარმეობა შეზრდილია კრემლთან, შეუძლებელია ვინმემ ევროპული ინტეგრაციის ანალოგად მიიჩნიოს.

გასაკვირი არ არის, რომ ნეოევრაზიული იდეები მხოლოდ იდეებად არ რჩება. 2011 წლის 4 ოქტომბერს გაზეთ „იზვესტიაში“ გამოქვეყნდა ვლადიმერ პუტინის ღია წერილი სათაურით „ახალი ინტეგრაციული პროექტი ევრაზიისათვის – მომავალი, რომელიც დღეს იბადება“,[293] რომელშიც ავტორი საუბრობს ევრაზიული სუპრანაციონალური კავშირის შექმნაზე.

წერილი იწყება ერთიან საბაჟო კავშირზე საუბრით, რომლის წევრებიც არიან რუსეთი, ბელორუსი და ყაზახეთი. თუმცა, როგორც ირკვევა, ეს მხოლოდ დასაწყისია და ავტორს უფრო ამბიციური გეგმები აქვს: ყირგიზეთისა და ტაჯიკეთის ხარჯზე საბაჟო კავშირის გაფართოებასთან ერთად „გავიდეს

[293] Владимир Путин, Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня, «Известия», 3 октября 2011. http://www.izvestia.ru/news/502761

ინტეგრაციის შემდგომ, უფრო მაღალ საფეხურზე – შექმნას ევრაზიული კავშირი.“[294]

წერილის ავტორი იმთავითვე ამბობს, რომ საუბარი არ არის სსრკ-ის აღდგენაზე და, რომ გულუბრყვილობა იქნებოდა წარსული რესტავრირებისა თუ კოპირების მცდელობა, თუმცა ეს უნდა იყოს „ზესახელმწიფოებრივი კავშირი, რომლის მჭიდრო ინტეგრაცია ახალ ღირებულებებზე, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ საწყისებზე იქნება დაფუძნებული, რაც დროის მოთხოვნაა.“ იგი რამდენჯერმე პარალელს ავლებს ევროკავშირთან და საზოგადოებას სთავაზობს „ძლიერი ზესახელმწიფოებრივი კავშირის მოდელს, რომელსაც ექნება შესაძლებლობა გახდეს თანამედროვე მსოფლიოს ერთ-ერთი პოლუსი.“[295]

ძნელი დასაჯერებელია ამ სიტყვების ავტორს არ ჰქონდეს იმპერიული მისწრაფებები, თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ მისი შეხედულებით, სსრკ-ის დაშლა იყო XX საუკუნის უდიდესი გეოპოლიტიკური კატასტროფა.

რუსეთის პრემიერის წერილს იმავე გაზეთ „იზვესტიის“ მეშვეობით გამოეხმაურა ყაზახეთის პრეზიდენტი. თავისი რუსი კოლეგისაგან განსხვავებით, ნაზარბაევი უფრო ზომიერია საბჭოთა კავშირის დაშლის შეფასებაში. მიუხედავად ამისა, იგი აღნიშნავს, რომ 1991 წლის 21 დეკემბერს მისი დაჟინებული მოთხოვნით მოწვეულ იქნა პოსტსაბჭოთა

[294] იქვე, http://www.izvestia.ru/news/502761
[295] იქვე, http://www.izvestia.ru/news/502761

სახელმწიფოების მეთაურთა სამმიტი,[296] რომლითაც შეჩერდა „სუპერდერჟავის“ ქაოტური დაშლის საშიში პროცესი. ნაზარბაევი ამბობს, რომ ის უშუალო მონაწილე იყო აღნიშნული მოვლენებისა და „დღემდე ახსოვს მისი ენით აუწერელი დრამატიზმი.“[297]

ევრაზიულ კავშირთან მიმართებაში ნაზარბაევი აცხადებს, რომ პირველად ასეთი კავშირის შექმნის იდეა მან წამოჭრა ჯერ კიდევ 1994 წელს. იგი ფიქრობს, რომ ასეთი კავშირი უნდა შეიქმნას უპირველეს ყოვლისა პრაგმატული ეკონომიკის საფუძველზე, რომ მთავარი ეკონომიკური ინტერესებია და არა აბსტრაქტული გეოპოლიტიკური იდეები და თეორიები. როგორც ყაზახეთის პრეზიდენტი ამბობს, ეს არ იქნება სსრკ-ის „რეანიმაცია“ ან „რეინკარნაცია“ და, რომ ამაში მისი შეხედულებები რუსეთის ხელმძღვანელობის მოსაზრებებს სრულად ემთხვევა.[298]

ნაზარბაევის ევრაზიულ შეხედულებებზე საუბრისას ჩვენს მიერ ზემოთ არაერთხელ ნახსენები მიშელ ლარუელი ამ-

---

[296] აღნიშნულ სამმიტზე ქალაქ ალმაატაში ხელი მოეწერა დეკლარაციას, რომლითაც სსრკ-მა ოფიციალურად შეწყვიტა არსებობა და რუსეთის, ბელორუსიისა და უკრაინის მიერ იმავე წლის 8 დეკემბრის ბელოვეჟის ხელშეკრულებით შექმნილ დსთ-ს შეუერთდა სსრკ-ის ყოფილი 8 რესპუბლიკა (მათ რიცხვში არ იყვნენ ბალტიისპირეთის რესპუბლიკები და საქართველო). ალმაატის დეკლარაციით ასევე განისაზღვრა დსთ-ის მიზნები და ამოცანები.

[297] Нурсултан Назарбаев, Евразийский Союз: от идеи к истории будущего, О судьбах нашей интеграции, «Известия», 17 октября 2011. http://www.izvestia.ru/news/504908

[298] იქვე, http://www.izvestia.ru/news/504908

ბობს, რომ ყაზახეთის პრეზიდენტი ევრაზიულობას უდგება წმინდა ეკონომიკური და პოლიტიკური პრაგმატიზმით და იმედოვნებს დაძლიოს სსრკ-ის დაშლით გამოწვეული შედეგები პოსტსაბჭოთა სივრცის მრავალმხრივი ეკონომიკური, ხოლო შემდეგ პოლიტიკური ინტეგრაციით.[299]

პოსტინდუსტრიული კვლევების ცენტრის დირექტორს ვლადიმერ ინოზემცევს ეჭვი ეპარება ევრაზიული კავშირის სიცოცხლისუნარიანობაში. იგი პუტინის წერილიდან რამდენიმე საკითხს გამოჰყოფს, თუმცა აქ ყურადღებას მხოლოდ ერთ მომენტზე გავამახვილებთ: საუბრობს რა „ახალ ღირებულებებზე“, რომელიც პუტინისთვის ევრაზიული ინტეგრაციის საფუძველი უნდა გახდეს, ინოზემცევი სვამს რიტორიკულ კითხვებს: „რა საერთო ღირებულებები აკავშირებს ბელორუსსა და ყაზახეთს, გარდა მათი ხელისუფლების დემოკრატიისადმი ზიზღისა? რა აერთიანებს რუსეთსა და ყირგიზეთს, გარდა მომიჯნავე ადგილებისა კორუფციის რეიტინგში?“, რის შემდეგაც ავტორი ასკვნის: ყველაფერი ეს გვაფიქრებინებს, რომ პოსტსაბჭოთა ინტეგრაციის პირველი პროექტი ეფუძნება მისი ყოველი მონაწილის სისუსტის შეგრძნებასა და მარგინალიზაციას.“[300]

---

[299] Марлен Ларюэль, Переосмысление империи в постсоветском пространстве: новая евразийская идеология. Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры - Русское издание № 1, 2009. http://www1.ku-eichstaett.de/ZIMOS/forum/inhaltruss11.html

[300] Владислав Иноземцев, Новый проект интеграции основан на ощущении слабости и маргинализованности каждого из ее участников, «Известия», 1 ноября 2011. http://www.izvestia.ru/news/505572

ჰადსონის უნივერსიტეტის პოლიტიკური და სამხედრო ანალიზის ცენტრის დირექტორი რიჩარდ ვაიტციც (Richard Weitz) სკეპტიკურად უყურებს ევრაზიული კავშირის პუტინისეულ გეგმას და ასკვნის, რომ ახლო მომავალში ყოფილი საბჭოთა კავშირის ტერიტორიაზე ასეთი კავშირის შექმნის ალბათობა ძალიან მცირეა.[301]

თავის ანალიტიკურ სტატიაში ვაიტცი აღნიშნავს, რომ პუტინი სსრკ-ის დიდი თაყვანისმცემელია და მას ეკუთვნის ცნობილი გამოთქმა: სსრკ-ის დაშლა იყო XX საუკუნის უდიდესი გეოპოლიტიკური კატასტროფა. პუტინი თავის სტატიაში უარს აცხადებს სსრკ-ის აღდგენის განზრახვაზე, თუმცა იქვე მიუთითებს, რომ საერთო ინტერესებშია „საბჭოთა კავშირის მემკვიდრეობის“ გამოყენება, „რომელსაც იგი აღწერს, როგორც ინფრასტრუქტურასა და არსებულ საწარმოო სპეციალიზაციას, საერთო ენობრივ და სამეცნიერო-კულტურულ სივრცეს.“[302] ვფიქრობთ, ვაიტცი პუტინის ზემოაღნიშნული სიტყვების ციტირებითა და პარალელების გავლებით აშკარად მიანიშნებს მისი ავტორის რეალურ განზრახვაზე შექმნას სსრკ-ის მსგავსი წარმონაქმნი.

რაც უფრო გააქტიურდა ევრაზიული კავშირის შექმნის საკითხები, სსრკ-ის დაშლის ტრაგიზმზე ალაპარაკდნენ ისეთი ოფიციალური პირებიც, რომლებიც მანამდე ან მხოლოდ უარყოფითად იხსენიებდნენ საბჭოურ იმპერიას,

---

[301] Richard Weitz, Dim Prospects for Putin's Eurasian Union, «World Politics Review», 11 Oct. 2011. http://www.worldpoliticsreview.com

[302] იქვე, http://www.worldpoliticsreview.com

ან საერთოდ არაფერს ამბობდნენ მასზე. რუსეთის მოქმედი პრეზიდენტი დიმიტრი მედვედევი თავის ადრეულ განცხადებებში ყოველთვის კრიტიკული იყო საბჭოთა კავშირის მიმართ, თუმცა, როგორც ჩანს, მან შეიცვალა პოზიცია და 2011 წლის 17 ნოემბერს განაცხადა, რომ „საბჭოთა კავშირის დაშლა იყო ყველაზე სამწუხარო რამ, რისი წარმოდგენაც შეიძლება.“[303] რაც შეეხება მედვედევის შეხედულებებს ევრაზიული კავშირის თაობაზე, იგი, მართალია, აქცენტებს აკეთებს ეკონომიკურ საკითხებზე, თუმცა იმასაც აღნიშნავს, რომ „ახალი კავშირი მოიტანს ჩვენი (რუსული) გეოპოლიტიკური სიდიადის შეგრძნებას...“[304]

საინტერესოა, რომ საბჭოთა კავშირის დაშლასთან დაკავშირებით სინანული გამოთქვა რუსეთის პატრიარქმა კირილმაც. როგორც მან 2011 წლის ნოემბერში განაცხადა, საბჭოთა კავშირის დანგრევა „ისტორიული რუსეთის კრახი იყო.“ პატრიარქ კირილის ეს სიტყვები თითქმის ზუსტად იმეორებს რამდენიმე კვირით ადრე ვლადიმერ პუტინის მიერ ფედერალური ტელეკომპანიებისათვის მიცემულ ინტერვიუში წარმოთქმულ სიტყვებს, რომ „საბჭოთა კავშირი ეს რუსეთი იყო, მაგრამ სხვანაირად იწოდებოდა.“

ლოგიკის მიხედვით, სხვა რომ არაფერი ვთქვათ, რელიგიის რანგში აყვანილი ათეიზმის, ეკლესიების ნგრევის, ადამიანებისა და, მათ შორის, საეკლესიო მოღვაწეთა

---

[303] იხ. http://www.gazeta.ru 17/11/2011

[304] იხ. http://www.regnum.ru/news/1472207.html

დევნისა და დახვრეტების ისტორიით ცნობილი სსრკ მიუღებელი უნდა იყოს მართლმადიდებელი პატრიარქისთვის, მაგრამ, თუ გადავხედავთ ისტორიას, დავინახავთ, რომ რუსული ეკლესია და მისი იერარქები ყოველთვის იმპერიის ხელისუფლების მორჩილნი იყვნენ. ასე იყო მეფის რუსეთისა და სსრკ-ის დროს და ასეა დღესაც. სიმბოლურად, ამის კარგი გამოხატულებაა რუსეთის პრეზიდენტის მიერ რუსეთის პატრიარქისათვის კრემლში რეზიდენციის გამოყოფა. ამდენად, გასაკვირი არ უნდა იყოს, რომ პატრიარქ კირილის გამონათქვამი ემთხვევა პუტინის შეხედულებებს.

როგორც ვხედავთ, ევრაზიელობისა და ევრაზიული კავშირის იდეის ავტორებს, თეორეტიკოს პანარინ-დუგინით დაწყებული და პოლიტიკოს პუტინ-მედვედევით დამთავრებული, სსრკ-ისადმი ღრმა ნოსტალგია და მისი დაშლით გამოწვეული ტრაგიკული განცდა აერთიანებთ, რაშიც მათ რუსეთის პატრიარქიც უმაგრებთ ზურგს. ამიტომ, მიგვაჩნია, რომ ევრაზიულ ფედერალიზმსა თუ ევრაზიულ კავშირის თაობაზე არსებულ იდეებს არანაირი კავშირი ზოგადთეორიულ დისპუტთან არა აქვს და ეს ახალი იმპერიის შექმნისა თუ ძველის რეანიმაციის მცდელობაა, რასაც პერსპექტივა არ აქვს.

მართალია, ნაზარბაევი ევრაზიულ კავშირთან მიმართებაში ამოსავალ წერტილად ეკონომიკას მიიჩნევს, აქცენტებს ეკონომიკურ საფუძვლებზე აკეთებს და არა თეორიულზე, მაგრამ, ვფიქრობთ, არც ამ იდეას უწერია განხორციელება.

მიგვაჩნია, რომ XXI საუკუნეში ცივილიზებული მსოფლიო არ დაუშვებს ახალი ბოროტების იმპერიის შექმნას. უფრო მეტიც, რუსეთს აუცილებლად მოეთხოვება პასუხი თვისი რეაქციულობის გამო, რითაც მან ფაშისტურ გერმანიასა და საბჭოთა იმპერიასაც კი გადაუსწრო: არც ჰიტლერს და არც სტალინს არ გაუბედავს ეთნოწმენდა მოეწყო სხვა ქვეყნის ტერიტორიაზე და შემდეგ ეს ტერიტორია დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ გამოეცხადებინა. პუტინის რუსეთმა სრულიად უგულებელყო და აბუჩად აიგდო ყველა საერთაშორისო ნორმა, ჯერ ეთნოწმენდა განახორციელ აფხაზეთისა და ე.წ. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიებზე, მოახდინა მათი ოკუპაცია და შემდეგ დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად გამოაცხადა ისინი. ფაქტობრივად, ამით რუსეთი მსოფლიოს სთავაზობს სამართლებრივ მექანიზმს დანაშაულის გასამართლებლად, რაც უნდა დაკვალიფიცირდეს, როგორც „ეთნოწმენდის აშკარა წახალისება“.[305] ამდენად, თანამედროვე რუსეთი უფრო რეაქციულია, ვიდრე XX საუკუნის ზემოთ ნახსენები იმპერიები და, ვფიქრობთ, ადრე თუ გვიან ცივილიზებული სამყარო მას მკაცრ განაჩენს გამოუტანს.

[305] შოთა მალაშხია, კონფლიქტების ანატომია, გამომცემლობა „ფორმა“, თბილისი, 2011, გვ. 344.

თავი 3.
კონცეფციები საქართველოს ფედერალიზაციის შესახებ

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 ვარიაცია 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.

მოცემულ თავში ჩვენ გვინდა შევეხოთ ძირითადად 2 კონცეფციას, რომელიც ითვალისწინებს საქართველოს ფედერალიზაციას. ესენია კონფლიქტის დარეგულირების გეგმა-პროექტი – „თბილისსა და სოხუმს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები“, რომელიც უფრო

„ბოდენის დოკუმენტის“ სახელწოდებით არის ცნობილი, და კონცეფცია „საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ“. წინამდებარე ნაშრომში ამ ორი კონცეფციის განხილვა გამოწვეულია იმით, რომ მათ გააჩნიათ დოკუმენტის სახე, ისინი აქტიური განხილვის საგანს წარმოადგენდნენ მათი მიღებიდან კარგა ხნის განმავლობაში და, ვფიქრობთ, გარკვეულწილად დღესაც არ დაუკარგავთ აქტუალობა.

§1. 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“, რომელსაც მისი ავტორის სახელიდან გამომდინარე „ბოდენის დოკუმენტსაც“ უწოდებენ. როგორც მეცნიერები მიუთითებენ, მოცემული დოკუმენტი წარმოადგენდა კომპრომისულ ვარიანტს არა კონფლიქტის მონაწილე მხარეებს,[306] არამედ, ერთი მხრივ, რუსეთსა და, მეორე მხრივ, დასავლეთის ქვეყნებს შორის. ამიტომაც არის, რომ ტექსტში არ არის დასმული მრავალი

[306] აქ გულისხმობენ ქართულ და აფხაზურ მხარეებს.

მნიშვნელოვანი საკითხი, ძირითადი ფორმულირებები კი ბუნდოვანი და ზოგჯერ წინააღმდეგობრივიც კი არის.[307]

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 პრინციპები[308]

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 სფერო-

---

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

[308] არაოფიციალური თარგმანი.

ებს 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 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 იქნეს ფედერაციული შეთანხმებით განსაზღვრული კომპეტენციის გამიჯვნის შესაბამისად. ამისათვის შესაძლებელია ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის პოლიტიკური მოწესრიგების ღონისძიებათა შესახებ 1994 წლის 4 აპრილის დეკლარაციის, კერძოდ, მე-7 პარაგ-

რაფის გამოყენება, რომელიც ეხება ერთობლივი ღონისძიებების უფლებებს.

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

7. როგორც საქართველოს სახელმწიფოს კონსტიტუცია, ისე აფხაზეთის კონსტიტუცია უნდა შეიცავდეს 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 – თავიანთ სახლებში დაბრუნებას სრული უსაფრთხოების პირობებში და საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად.

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.“[309]

მოცემული დოკუმენტის მე-5 პუნქტი შეიცავს მითითებას „ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის პოლიტიკური მოწესრიგების ღონისძიებათა შესახებ“ 1994 წლის 4 აპრილის დეკლარაციის[310] 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 იქნეს მხოლოდ მაშინ, როდესაც მოიძებნება კონფლიქტის საბოლოო გადაწყვეტილება.

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

---

[309] http://smr.gov.ge/ge/abkhazia/documents/bodens_document

[310] დეკლარაცია მიღებულ იქნა ქ. ჟენევაში 1994 წლის 22-25 თებერვალს „ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის ფართომასშტაბიანი დარეგულირების შესახებ“ გაეროს ეგიდით 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.

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 თავისუფ-ლებების, ეროვნული უმცირესობების უფლებათა უზ-რუნველყოფა.“[311]

გაუგებარია დეკლარაციაში მითითებული ერთობლივი გამგებლობის სფეროები გულისხმობდა იმ ეტაპისათვის სეპარატისტულ ხელისუფლებასა და საქართველოს მთავ-რობას შორის ერთობლივად თანამშრომლობას მითითებულ სფეროებში, თუ საუბარია მომავალში ერთიანი სა-ხელმწიფოს ფარგლებში ერთობლივ გამგებლობაზე. თუმცა ბოდენის დოკუმენტისათვის ეს საკითხი ნაკლებ მნიშვნე-ლოვანია. მისთვის მთავარია დეკლარაციაში მითითებული ერთობლივი გამგებლობის სფეროები და ესეც არ არის სავალდებულო, არამედ მხოლოდ მითითებულია მისი გამოყენების შესაძლებლობაზე.

---

[311] არაოფიციალური თარგმანი.
http://smr.gov.ge/en/abkhazia/documents/bilateral_documents/geneve_treaty

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 უფლებამოსილებათა 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.[312]

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 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.

---

[312] 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.

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, როგორიცაა მარშალის კუნძულები), სადაც ურთიერთობები წევრებს 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.[313]

განსხვავება ფედერაციის სუბიექტისა და ასოცირებულ სახელმწიფოს შორის მათი სტატუსის ხარისხშია. ფედერაციის სუბიექტისაგან განსხვავებით, ასოცირებული სახელ-

[313] იქვე, ст. 8. ასეთი ასოცირებული სახელმწიფოს მაგალითად ბ. კოპიტერსს მოჰყავს პუერტო რიკოს ურთიერთობა აშშ-თან.

მწიფო 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.[314]

ასოცირებული სახელმწიფოს კოპიტერსისეული განმარტება ეწინააღმდეგება სხვა მეცნიერთა შეხედულებებს. კერძოდ, სტივენსის განმარტებით, ფედერალური კავშირისაგან უნდა განვასხვაოთ ასოცირებული 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.[315] რაც შეეხება პუერტო რიკოს, მისი სტატუსიც ერთგვარად მერყეობს აშშ-ის კოლონიასა და ფედერალურ შტატს შორის. 1952 წლიდან პუერტო რიკოს თითქმის სრული თვითმმართველობა აქვს, მაგრამ ამავე დროს იგი ექვემდე-

---

[314] იქვე, ст. 8.

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

ბარება აშშ-ის კონგრესის მიერ მიღებულ იმ კანონებს, რომელთა მოქმედება პუერტო რიკოზეც ვრცელდება. აშშ-ის კონგრესში პუერტო რიკო წარმოდგენილია ერთი წარ-მომადგენლით – „resident commissioner“, რომელსაც გააჩნია სათათბირო ხმის უფლება.[316]

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.[317]

ჩვენ ვფიქრობთ, რომ ბოდენის დოკუმენტი ითვალისწინებს საქართველოს ფედერაციულ მოწყობას, უფრო კონ-კრეტულად ორსუბიექტიან, ბიპოლარულ და სახელშეკრუ-ლებო ფედერალიზმს, რომელშიც აფხაზეთი ფედერაციული

---

[316] Pathologie der Politik, Frankfurt, 1973, S. 33, cit. Frenkel, M., Föderalismus und Bundesstaat, II Band, St. 36. წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., თბ., 2000, გვ. 53.

[317] 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.

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.

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 ივლიანე ხაინდრავა, პაატა ზაქარეიშვილი,

არჩილ გეგეშიძე და კონსტანტინე კუბლაშვილი. 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.[318]

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

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

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 გავუწიოთ აფხაზეთის ისტორიულად და სამართლებრივად ჩამოყალიბებულ გამორჩეულობას, საქართველოს სხვა რეგიონების კულტურულ, პოლიტიკურ, ისტორიულ და გეოგრაფიულ თავისებურებებს, აგრეთვე დღევანდელ რეალობას.[319]

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.**“[320]

---

[319] კონცეფცია საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ. (პროექტი). თბილისი, 2004. გვ. 6-7.
[320] იქვე, გვ. 8-9.

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 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. იმავდროულად 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.[321]

უნდა აღინიშნოს, რომ აფხაზეთის, როგორც საქართველოს წევრი-სახელმწიფოს კონცეფციასთან დაკავშირებით საფუძვლიან შეშფოთებას გამოხატავს ზოგიერთი მეცნიერი. მაგალითად, ზურაბ პაპასკირს მიაჩნია, რომ ეს არის გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში არსებული ტერიტო-

[321] იქვე, გვ. 9.

რიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის პრაქტიკის უცვლელად გადმოტანა, რაც მთლად გამართლებული 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 ეთნოტომობრივი ინდივიდუალობისა, ისტორიულად ასევე იყო საერთოქართული 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 მიისწრაფვის 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 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.[322]

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.[323]

სხვა გარანტიებს შორის დასახელებულია აგრეთვე აფხაზეთის პარლამენტში მაღალი კვორუმების სისტემა, აფხაზეთში უძრავი ქონების შეძენის შეზღუდვა გარკვეული ვადით; ეროვნულ ვალუტასთან დაკავშირებული გარან-

---

[322] 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.

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

ტიები;[324] სამხედრო სამსახურთან დაკავშირებული გარანტიები და სხვა.[325]

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

როგორც დავინახეთ, აღნიშნულ კონცეფციაშიც საუბარია 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 მომდევნო თავში ვისაუბრებთ.

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 შემდგომ ეტაპს, რომელშიც საქართველოს რეგიონებისთვის ჯერ ტერიტორიული ერთე-

---

[324] რაც გულისხმობს საქართველოს ეროვნული ბანკის კონტროლით სახელმწიფოს ეროვნული ვალუტის მონეტებისა და კუპიურების გამოშვების უფლებას.
[325] იქვე, გვ. 18-20.

ულის, ხოლო შემდეგ (უნდა ვივარაუდოთ) ფედერაციის სუბიექტის სტატუსის მინიჭება იგულისხმება. კონცეფციაში ამის თაობაზე არაფერია ნათქვამი.

ასევე კონცეფციაში საუბარი არ არის ე.წ. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქზე, რომელიც მოცემული კონ-ცეფციის შექმნის მომენტისათვის ასევე საქართველოს ერთ-ერთი კონფლიქტური რეგიონი იყო, ხოლო დღეს აფხა-ზეთის მსგავსად ოკუპირებულია რუსეთის მიერ. კონცეფ-ცია, მიმართული მხოლოდ აფხაზეთის პრობლემის გადა-საწყვეტად, ვერ გადაწყვეტს ზოგადად პრობლემას. თუ კონცეფციის ავტორების მიზანი იყო ზოგადად ტერიტო-რიული პრობლემების მოგვარება, მაშინ მათ გვერდი არ უნდა აევლოთ ე.წ. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში არსებულ კონფლიქტზე და უნდა წარმოედგინათ თავიანთი ხედვა ამ საკითხთან დაკავშირებით. ვფიქრობთ, ყოველი კონცეფცია, რომელიც შეეხება საქართველოს ტერი-ტორიული მოწყობის საკითხებს, მთლიანობაში უნდა სვამ-დეს და წყვეტდეს პრობლემას, უნდა იყოს ერთიანი მიდ-გომა და პრობლემა ერთიანობაში უნდა იყოს გააზრებული, რასაც მოცემულ შემთხვევაში ვერ ვხედავთ.

ზემოაღნიშნული კონცეფცია ახლოს დგას საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის ხედვასთან საქართველოს მომა-ვალ ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით. ეს გასაკ-ვირი არც არის, ვინაიდან მოცემული კონცეფციის შემუშა-ვებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს სწორედ რესპუბ-

ლიკური 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,[326] ასიმეტრიულ ფედერალიზმზე,[327] მეორე ნაწილს (დ. ბერძენიშვილი) მიზანშეწონილად მიაჩნია ასიმეტრიული რეგიონალიზმის ტერმინის გამოყენება.[328]

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 ეწყობა ასიმეტრიული რეგიონალიზმის

---

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

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

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

პრინციპით.[329] (გავიხსენოთ, 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.[330] დ. ბერძენიშვილის აზრით, ასიმეტრიული რეგიონალიზმი, ხელს შეუწყობდა ჭრელი საქართველოს პლურალისტურ ქვეყნად გადაქცევას.[331] ამ თვალსაზრისით მას ესპანეთის მაგალითი მეტად გამოადგებოდა.[332] დ. ბერძენიშვილს იმედი აქვს, რომ ქართველებისა და აფხაზების ორსუბიექტიანი, თანასწორუფლებიანი, საერთო და ერთიანი სახელმწიფოს შექმნის შანსი კიდევ არის.[333]

ბერძენიშვილის მსგავსად, ორ თანაბარ სუბიექტზე საუბრობს თინათინ ხიდაშელიც, თუმცა იგი მას კონფედერაციას უწოდებს. ხიდაშელი ამბობს, რომ მნიშვნელობა არა აქვს რას

---

[329] Давид Бердзенишвили. Единство через разделение: Проблемы регионализма Грузии и общего грузино-абхазского государства. 2008. http://abkhazeti.info/society/20080102195814097804 4.php

[330] იქვე, http://abkhazeti.info/society/20080102195814097804 4.php

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

[332] Давид Бердзенишвили. Единство через разделение: Проблемы регионализма Грузии и общего грузино-абхазского государства. 2008. http://abkhazeti.info/society/20080102195814097804 4.php

[333] Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 4. Материалы грузино-абхазскрой конференции: гражданское общество, беженцы, государственное устройство. Москва, 25-27 марта 2000 г. UCI. Ирвайн, 2000, ст. 91.

დავარქმევთ ჩვენ ამას – ასიმეტრიულ ფედერაციას, თუ კონფედერაციას, მთავარია ორ თანაბარ სუბიექტს შორის გაიმართოს მოლაპარაკებები. აქვე ხიდაშელს წარმატებული კონფედერაციის მაგალითად შვეიცარია, ხოლო ასიმეტრიული ფედერაციის მაგალითად კანადა და ბელგია მოჰყავს.[334]

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 ეშინიათ, რომ დევნილი ქართველი მოსახლეობის სრულად დაბრუნების შემთხვევაში, სრულიად დემოკრატიული მექანიზმების გამოყენებით ქართველებმა შესაძლოა მათ დააკარგვინონ ავტონომიურობის ის ხარისხიც კი, რაც აფხაზეთს გააჩნდა საბჭოთა პერიოდში.[335]

ამ მდგომარეობიდან გამოსავლად ი. ხაინდრავას წარმოუდგენია ქართველი და აფხაზი მოსახლეობის დასახლების ადგილების გაყოფა შემდეგი სქემის მიხედვით:

---

[334] Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 3. Стенограммы грузино-абхазских встреч и телепередач по абхазской проблеме. UCI. Ирвайн, 2000, ст. 46.

[335] И. Хаиндрава, Конфликт в Абхазии и возможный путь его урегулирования. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски алтернатив для Грузии и Абхазии. Вес Мир, Москва, 1999, ст. 356.

უნდა გაივლოს გამყოფი ზოლი სოხუმიდან ჩრდილოეთით – მდინარეების დასავლეთის და აღმოსავლეთის გუმისთის შესართავამდე, აქედან – მდინარე აღმოსავლეთ გუმისთის გასწვრივ მდინარე ბზიფამდე, მდინარე ბზიფით გულრიფ-შის რაიონის ადმინისტრაციულ საზღვრამდე. აღნიშნული გამყოფი ზოლის აღმოსავლეთით მდებარე აფხაზეთის ტე-რიტორია უნდა გამოცხადდეს უმთავრესად ქართველებით დასახლებულ ტერიტორიად, ხოლო დასავლეთი ნაწილი – უმეტესად აფხაზებით დასახლებულ ტერიტორიად და მიენიჭოს აფხაზეთის რესპუბლიკის სტატუსი. ქალაქი სო-ხუმი 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, გულ-რიფშის რაიონები და სოხუმის რაიონის აღმოსავლეთი ნაწილი ქმნიან აფხაზეთის მხარეს.[336] (იხ. სურათი)

[336] იქვე, ст. 357-359.

როგორც ი. ხაინდრავა 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 ძალებში 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.[337]

საინტერესოა დ. ბერძენიშვილის მოსაზრება აფხაზთა თვითგამორკვევის შესახებ. 2008 წელს მიცემულ ინტერვიუში იგი აღნიშნავდა, რომ 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,

[337] იქვე, ст. 359-360.

მაგრამ ეს მათი (აფხაზების) გადასაწყვეტია: იყოს ერთიანი სახელმწიფოს შემადგენლობაში ან უარი თქვას ამაზე და დათმოს ტერიტორიის გარკვეული ნაწილი.[338]

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 აფხაზთა დამოუკიდებლობის უფლების რწმენა უდევს საფუძვლად, ჩვენთვის მიუღებელია. ყველამ, ვინც აფხაზეთის დამოუკიდებლობის მიზანშეწონილობაზე აკეთებს განცხადებას, უნდა გააცნობიეროს, რომ ეს არის ეთნოწმენდის გამართლება და წახალისება.

ბატონი დ. ბერძენიშვილი იქვე რჩევას აძლევს საქართველოს ხელისუფლებას, რომ მან უარი უნდა თქვას აფხაზეთში

---

[338] 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. UCI. Ирвайн, 2000, ст. 8-9, 16; Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 4. Материалы грузино-абхазскрой конференции: гражданское общество, беженцы, государственное устройство. Москва, 25-27 марта 2000 г. UCI. Ирвайн, 2000, ст. 88-103.

აღადგინოს ომამდელი დემოგრაფიული მდგომარეობა,[339] 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, წინააღმდეგ შემთხვევაში მოხდება საქართველოს კვიპროსიზაცია.[340]

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 15 მაისის №62/249 და 2009 წლის 9 სექტემბრის №63/307 რეზოლუციები, ასევე 2009 წლის 9 იანვარს საქართველოსა და აშშ-ის შორის გაფორმებული ქარტია და სხვა დოკუმენტებით ერთმნიშვნელოვნად არის აღიარებული აფხაზეთიდან დევნილი მოსახლეობის უსაფრთხო და ღირსეულად დაბრუნების პრინციპი.

ამათგან განსაკუთრებით აღსანიშნავია 2008 წლის 15 მაისს გაეროს გენერალური ასამბლეის 62-ე სესიაზე მიღებული №62/249 რეზოლუცია, რომელიც პირდაპირ აფიქსირებდა რა

---

[339] ეს თავისთავად იმას ნიშნავს, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ უარი უნდა თქვას დევნილების სრულ დაბრუნებაზე.

[340] Давид Бердзенишвили. Единство через разделение: Проблемы регионализма Грузии и общего грузино-абхазского государства. 2008. http://abkhazeti.info/society/20080102195814097804 4.php

აფხაზეთის ტერიტორიაზე განხორციელებულ ეთნიკურ წმენდას და გამოთქვამდა შეშფოთებას კონფლიქტამდე არსებული დემოგრაფიული მდგომარეობის ცვლილების გამო, ერთმნიშვნელოვნად აღიარებდა დევნილთა აფხაზეთში დაბრუნებისა და ქონებრივ უფლებებს. ამასთანავე, რეზოლუცია აუცილებლად მიიჩნევდა ყველა დევნილისა და იძულებით გადაადგილებული პირის აფხაზეთში დაბრუნების გრაფიკის ოპერატიულად შედგენას და გაეროს გენერალურ მდივანს სთხოვდა ასამბლეის მომდევნო სესიაზე ანუ იმავე წლის შემოდგომისთვის წარმოედგინა ამ რეზოლუციის შესრულების ყოვლისმომცველი მოხსენება, მაგრამ 2008 წლის აგვისტოში განხორციელებული რუსული აგრესიის შემდეგ მისი აღსრულება ვერ მოხერხდა. თუმცა საკითხი არ დახურულა, რასაც ადასტურებს 2009 წლის 9 სექტემბრის №63/307 რეზოლუცია, სადაც კვლავ ხაზგასმულია დევნილთა დაბრუნების გრაფიკის შედგენის აუცილებლობა.

მაშინ, როდესაც საერთაშორისო დოკუმენტებით აღიარებულია ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა აფხაზეთში დაბრუნების უფლება, დ. ბერძენიშვილი საქართველოს ხელისუფლებას მოუწოდებს არ მოითხოვოს ამის განხორციელება, რაც დაუშვებლად მიგვაჩნია.

ჩვენი აზრით, ვერ განხორციელდება საქართველოს კვიპროსიზაციის ვარიანტიც, როგორც ამას ბერძენიშვილი წინასწარმეტყველებს.

ადარებს რა კვიპროსსა და საქართველოს ერთმანეთს, შოთა მალაშხია ამბობს, რომ გარკვეული მსგავსება ამ ქვეყნების რეალობას შორის, ცხადია, არსებობს – ორივე შემთხვევაში აშკარაა მეზობელი დიდი სახელმწიფოს მიერ ტერიტორიის ნაწილის ოკუპაცია და ეთნიკური წმენდის ფაქტები. მსგავსება განსაკუთრებით აშკარაა იძულებით გადაადგილებულ პირთა საკუთრების უფლებების მხრივ, რასაც ამას ნათლად ადასტურებს სტრასბურგის სასამართლოს მიერ განხილული საქმე – „ლოიზიდუ თურქეთის წინააღმდეგ“.[341]

ამასთანავე, ავტორი რამდენიმე ძირითად განმასხვავებელი ნიშნებს კვიპროსსა და საქართველოს კონფლიქტებს შორის, რომელთა შორის გვინდა გამოვყოთ შემდეგი:

1. კვიპროსის რესპუბლიკა, როგორც ერთიანი, დამოუკიდებელი სახელმწიფო დაფუძნდა კონკრეტული სამმხრივი შეთანხმების ბაზაზე („ციურიხ-ლონდონის შეთანხმებით“), რომლის თანახმად, თურქეთს, როგორც „ქვეყანა-გარანტორს“, იმთავითვე ჰქონდა უფლება ჩარეულიყო კვიპროსის საშინაო საქმეებში, მათ შორის, გარკვეულ შემთხვევაში, სამხედრო ძალითაც.

2. კვიპროსის დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ არსებობის იდეას თვით ბერძნულ თემშიც კი არ ჰქონდა სრული მხარდაჭერა და მოსახლეობის დიდი ნაწილი საბერძნეთთან გაერთიანების ე.წ. „ენოზისის“ მომხრე იყო.

---

[341] შოთა მალაშხია, კონფლიქტების ანატომია, გამომცემლობა „ფორმა“, თბილისი, 2011, გვ. 508.

3. 1974 წელს საბერძნეთის ხუნტამ მოახდინა გადატ-
   რიალება და გამოაცხადა „ენოზისი“, რის შედეგად კვიპ-
   როსი, როგორც დამოუკიდებელი სახელმწიფო, წყვეტდა
   არსებობას და საბერძნეთს უერთდებოდა. თურქეთმა,
   როგორც ერთ-ერთმა გარანტორმა ქვეყანამ, მხოლოდ
   მეოთხე დღეს, კვიპროსის პრეზიდენტის მიერ გაეროს
   უშიშროების საბჭოსადმი მიმართვის შემდეგ დაიწყო
   სამხედრო ოპერაცია.[342]

4. თურქეთის მიერ კვიპროსის ჩრდილო ნაწილის ოკუ-
   პაციამ, საბოლოოდ, დაახლოებით 180 ათასი კვიპრო-
   სელი ბერძენი აიძულა დაეტოვებინა თავისი სახლ-კარი
   და სამხრეთში გადასახლებულიყო, ჩრდილოეთში
   გადასახლებული თურქი კვიპროსელების რაოდენობა კი
   70 ათასს არ აღემატებოდა. თურქული მხარე მის მიერ
   ეთნიკური წმენდის განხორციელებას არ აღიარებს და
   ამის დამადასტურებელ არგუმენტად მოჰყავს დენქთაშ-
   მაკარიოსისა (1975 წ.) და დენქთაშ-კლერიდისის (1977 წ.)
   შეთანხმებები მოსახლეობის „გაცვლის“ შესახებ, რაც
   გარკვეულ არგუმენტს წარმოადგენს ეთნოწმენდის
   შედეგების აღმოფხვრასთან მიმართებაში.

5. ბერძენ და თურქ კვიპროსელებს შორის არსებობს ურთი-
   ერთნდობის დეფიციტი, რაც გასაკვირი ნამდვილად არ
   არის, თუ გავითვალისწინებთ არა მხოლოდ ამ ორი

---

[342] ამ მიმართვაში მაკარიოსი „ციურიხ-ლონდონის შეთანხმების“ დარღვევაზე პასუხისმგებლობა საბერძნეთს აკისრებდა.

თემის, არამედ, ზოგადად, ბერძნებისა და თურქების მრავალსაუკონოვანი დაპირისპირების ისტორიას.

6. დეოკუპაციასთან ერთად კვიპროსელი ბერძნების ძირითადი მოთხოვნაა 1974 წლის შემდეგ ჩამოსახლებული თურქებისა და მათი შთამომავლების, დაახლოებით 150-160 ათასი ადამიანის, ისევ თურქეთში დაბრუნება, რაც სამართლებრივი თვალსაზრისით რთული იქნება.

7. კვიპროსის დამოუკიდებლობის აღიარების შემდეგ ბერძნული თემის მხრიდან ორჯერ განხორციელდა აქტიური ქმედებები. ბერძნული, როგორც ექსტრემისტული, ასევე ზომიერი ძალები, ცხადია, სრულიად განსხვავებული ხარისხითა და მეთოდებით, მაგრამ ზოგადი ტენდენციის სახით, მაინც თურქული თემის უფლებების შეზღუდვაზე იყო ორიენტირებული.

კვიპროსისაგან განსხვავებით, საქართველომ დამოუკიდებლობის აღდგენისკენ სხვა გზა გაიარა. საქართველოს, როგორც დამოუკიდებელი სახელმწიფოს მიმართ, მსგავსი უფლება არც ერთ ქვეყანას არ ჰქონდა; საქართველო საუკუნეების მანძილზე იბრძოდა სწორედ დამოუკიდებლობისათვის და არა რომელიმე სახელმწიფოსთან გაერთიანებისათვის; 2007 წელს საქართველოში სიტუაციის არევისა და მასობრივი არეულობის პროვოცირებით სააკაშვილის ხელისუფლების დამხობის წარუმატებელი მცდელობის შემდეგ, რუსეთი ყველა საერთაშორისო ნორმის დარღვევით შემოიჭრა საქართველოში და მოახდინა აფხაზეთისა და ე.წ. „სამხრეთ ოსეთის“ ოკუპაცია; აფხა-

ზეთში განხორციელდა ეთნოწმენდა უპირატესად ქართველების მიმართ, რაც დაფიქსირებულია ეუთოს სამიტთა 1994, 1996 და 1999 წლების რეზოლუციებში (რაც კრემლმაც აღიარა). ე.წ. „სამხრეთ ოსეთში“ ასევე ქართველების მიმართ განხორციელებული ეთნოწმენდა არაერთმა საერთაშორისო ორგანიზაციამ დაადასტურა. მაგალითად, ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ და ჰ. ტალიავინის კომისიამ; ქართულ-აფხაზური და ქართულ-ოსური ისტორიული გამოცდილება კვიპროსის ბერძნულ-თურქული ურთიერთობისაგან სრულიად განსხვავებულია. ჩვენ ერთობლივი ცხოვრების, ბრძოლისა და თანამშრომლობის მრავალსაუკუნოვანი წარსული გვაკავშირებს. კვიპროსში ეთნიკური თურქებისა და ეთნიკური ბერძნების შერეული ოჯახები თითქმის არ იყო და არ არის, ხოლო კონფლიქტის დაწყებამდე აფხაზეთის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ქორწინებათა 40% შერეული, ქართულ-აფხაზური იყო. ასევე, არსებობს ათეულათასობით ქართულ-ოსური ოჯახი. 1989 წ. აღწერის თანახმად, მთლიანად საქართველოში მცხოვრები 164 ათასი ოსიდან მხოლოდ 60 ათასი, ანუ 36,4% ცხოვრობდა ცხინვალის რეგიონში, ხოლო დანარჩენი საქართველოს ტერიტორიაზე მცხოვრები ოსები ქართველებისგან იზოლირებულად, ცალკე დასახლებებში კი არ ცხოვრობენ, არამედ ქართველებთან ერთად და მათ მიმართ ეთნიკურ ნიადაგზე შევიწროების ან ჩაგვრის ფაქტები არ დაფიქსირებულა; ჩვენი მოთხოვნაა დეოკუპაცია და ეთნოწმენდის მსხვერპლთა დაბრუნება თავიანთ სახლ-კარში, რაც ლეგიტიმურია საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით და დადასტურებულია სახვადასხვა საერთაშორისო

ორგანიზაციის, მათ შორის, გაეროს, ეუთოს, ევროსაბჭოს ათეულობით რეზოლუციით; აფხაზურ ენას ქართულ ენასთან ერთად აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე სახელმწიფო ენის სტატუსი ჰქონდა. აფხაზეთში ყოველგვარი წინააღმდეგობის გარეშე ფუნქციონირებდა აფხაზური სკოლები, აფხაზური სექტორი უნივერსიტეტში, აფხაზური თეატრი და ტელევიზია. 1991 წელს საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ შემუშავებული აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ახალი საარჩევნო კანონი უპრეცენდენტო იყო: საბჭოში მანდატების უმრავლესობა ეთნიკურ უმცირესობას დაეთმო.[343] ასევე განისაზღვრა, რომ აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე უნდა ყოფილიყო აფხაზი, ხოლო მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე – ქართველი.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ასკვნის შოთა მალაშხია, იოლია კვიპროსისა და საქართველოს მაშინდელ რეალობათა ურთიერთსაპირისპირო ტენდენციის დანახვა – კვიპროსის მიერ დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდგომ პერიოდში „თავდაცვით პოზიციაში“ უმცირესობა, კვიპროსელი თურქები იყვნენ. საქართველოში კი პირიქით, თავდაცვის აუცილებლობა ქართველებს, საქართველოს ხელისუფლებას შეექმნა. აქვე საგანგებოდ უნდა ითქვას, რომ თავდასხმების ინიციატორები მხოლოდ ფორმალურად იყვნენ აფხაზეთისა და ე.წ. „სამხრეთ ოსეთის“

[343] აფხაზებს (მოსახლეობის 17,8%) მიეცათ 28 ადგილი, ქართველებს (მოსახლეობის 45,7%) – 26 ადგილი და დანარჩენი ეთნიკური ჯგუფის წარმომადგენლებს (მოსახლეობის 37%) – 11 ადგილი.

სტრუქტურები, სინამდვილეში ეს იყო კრემლის პოლიტიკურ-სამართლებრივ-სამხედრო თავდასხმა საქართველოზე, ჩვენი ქვეყნის დამოუკიდებლობასა და სახელმწიფოებრიობაზე.[344]

აქვე უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ჩრდილოეთ კვიპროსის მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა არის ეროვნებით თურქი და, ამდენად, მას არანაირი საფრთხე და ასიმილაცია არ ემუქრება თურქეთისაგან. რაც შეეხება აფხაზეთს (აგრეთვე ე.წ. ყოფილ სამხრეთ ოსეთს), რუსულ-აფხაზური (და რუსულ-ოსური) „კავშირი“ არ ეფუძნება ეროვნულ იდენტურობას. რუსეთისათვის აფხაზეთი არის მხოლოდ სტრატეგიული ტერიტორია. რუსეთისათვის მთავარია რეგიონში თავისი გეოპოლიტიკური ინტერესების განხორციელება, თუნდაც აფხაზი მოსახლეობის ინტერესების საზიანოდ, რასაც ადასტურებს რუსული ოკუპაციის შემდეგ 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 გააცნობიერებენ, რუსებსა და აფხაზებს შორის დაიწყება პრობლემები.

ამდენად, ვერ გავიზიარებთ აზრს იმის შესახებ, რომ შესაძლებელია საქართველოში განვითარდეს კვიპროსის სცენარი.

---

[344] შოთა მალაშხია, კონფლიქტების ანატომია, გამომცემლობა „ფორმა“, თბილისი, 2011, გვ. 508-522.

კიდევ ერთი საკითხი, რასაც ბერძენიშვილი ეხება, არის კოსოვო. იგი გარკვეულ ანალოგიას აკეთებს საქართველოსთან და ამბობს, რომ მილოშევიჩმა 1989 წელს გააუქმა კოსოვოს ავტონომია, ხოლო „ერთი წლის შემდეგ იგივე უნიჭობა გამოიჩინა გამსახურდიამ და გააუქმა სამხრეთ ოსეთის ავტონომია.“[345]

აღნიშნულთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გაუქმების გადაწყვეტილებას წინ უძღოდა სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის სახალხო დეპუტატთა საოლქო საბჭოს 1990 წლის სექტემბერ-ნოემბრის უკანონო დადგენილებები საქართველოს შემადგენლობიდან გასვლისა და სსრკ-ის ფედერაციაში დამოუკიდებელ სუბიექტად შესვლის შესახებ, აგრეთვე აფხაზეთის „რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს“ 1990 წლის 9 დეკემბრის უკანონო არჩევნები.[346]

ფაქტია, რომ საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება (როგორც კომუნისტური, ისე დემოკრატიულად არჩეული) თავს არიდებდა ავტონომიურ ოლქთან დაპირისპირებას და მის გადაწყვეტილებათა სამართლებრივი გაუქმებით კმაყოფილდებოდა. ვითარება შეიცვალა მხოლოდ მას შემდეგ, რაც რეალურად საფრთხე გაჩნდა, რომ კრემლი დააკმაყოფილებდა „სამხრეთ ოსეთის საბჭოთა რესპუბლი-

---

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

[346] დაწვრილებით იხ. შოთა მალაშხია, კონფლიქტების ანატომია, გამომცემლობა „ფორმა“, თბილისი, 2011, გვ. 142-144.

კის“ თხოვნას და ახალ სამოკავშირეო ხელშეკრულებაზე ხელმოწერით ამ ოლქის ტერიტორიას ფედერაციის სუბიექტად ცნობდა. თავდაცვის ერთადერთი მექანიზმი საქართველოსთვის სამართლებრივი ბერკეტი იყო. სწორედ ამიტომ საქართველოს მაშინდელ ხელისუფლებას სხვა გზა არ ჰქონდა და უზენაესმა საბჭომ 1990 წლის 11 დეკემბრის გადაწყვეტილებით გააუქმა „სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი“ და, შესაბამისად, ოლქის სახალხო დეპუტატთა საბჭო.[347]

ამდენად, ჩვენ ვერ გავიზიარებთ ბერძენიშვილის მოსაზრებას ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გაუქმებასთან დაკავშირებით, რომელიც, ლოგიკურად, კონფლიქტის დაწყებაში ქართული მხარის დადანაშაულებას ნიშნავს. იგივე ლოგიკა იკვეთება ცალკეული პირების განცხადებებში 2008 წლის აგვისტოს რუსულ აგრესიასთან დაკავშირებით, როდესაც აქცენტები კეთდება პირველი გასროლის ფაქტზე და არა რუსეთის მიერ მანამდე განხორციელებულ მთელ რიგ მიზანმიმართულ, აგრესიულ და დესტრუქციულ მოქმედებებზე.

ვფიქრობთ, არასწორია და უადგილოა კოსოვოს პარალელის გავლება საქართველოსთან. კოსოვოში არსებული რეალობა აბსოლუტურად განსხვავდება როგორც აფხაზეთში, ისე ცხინვალის რეგიონში განვითარებული მოვლენებისაგან. ამის დასტურად ისიც საკმარისია, რომ, გაეროს, ეუთოსა და

---

[347] შოთა მალაშხია, კონფლიქტების ანატომია, გამომცემლობა „ფორმა“, თბილისი, 2011, გვ. 144.

სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების აღიარებით, კოსოვოში განხორციელდა კოსოვოელი ალბანელების ეთნოწმენდა, ხოლო აფხაზეთსა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთში პირიქით – ქართველთა ეთნიკური წმენდა, რაც დაფიქსირებულია 1994, 1996 და 1999 წლების სამიტების რეზოლუციებში, აგრეთვე ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუციასა და ევროკავშირის კომისიის მოხსენებაში.[348]

კოსოვოსა და აფხაზეთის კონფლიქტების განსხვავებულობაზე აკეთებს აქცენტს რონალდ დ. ასმუსი თავის გახმაურებულ წიგნში „მცირე ომი, რომელმაც მსოფლიო შეძრა". როგორც ავტორი ამბობს, „კოსოვოსა და აფხაზეთის კონფლიქტებში გაცილებით მეტი განსხვავება იკვეთება, ვიდრე მსგავსება."[349]

რაც მთავარია „ჩვენთან არსებული კონფლიქტები არ ატარებენ ქართულ-ოსური და ქართულ-აფხაზური დაპირისპირებების ხასიათს, განსხვავებით იუგოსლავიისაგან, სადაც ადგილი ჰქონდა სერბულ-ალბანურ დაპირისპირებას. თუ საუბარია რომელიმე კონფლიქტის ანალოგიაზე კოსოვოს კონფლიქტთან, 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

---

[348] იქვე, გვ. 344.

[349] რონალდ დ. ასმუსი, მცირე ომი, რომელმაც მსოფლიო შეძრა, ისუ, თბილისი, 2010, გვ. 105-106.

შემთხვევაში კი ეს არის არა ეთნოკონფლიქტი, არამედ ერთი სახელმწიფოს (რუსეთის) მიერ მეორე სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფა.“[350]

აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროკავშირის პარლამენტის 2011 წლის 17 ნოემბრის რეზოლუცია, რომელშიც ევროპარლამენტი „ცნობს აფხაზეთისა და ცხინვალის/სამხრეთ ოსეთის რეგიონებს ოკუპირებულ ტერიტორიებად“ და „ხაზს უსვამს იძულებით გადაადგილებულ პირთა და დევნილთა საკუთარ საცხოვრებელ ადგილებზე უსაფრთხო და ღირსეული დაბრუნების უფლებას და ხელოვნური დემოგრაფიული ცვლილებების დაუშვებლობას.“ რეზოლუციაში ასევე ნათქვამია, რომ „რუსეთი საერთაშორისო სამართლის ფუნდამენტური ნორმებისა და პრინციპების დარღვევით აგრძელებს ქართული რეგიონების აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის ოკუპაციას“ და, რომ „ოკუპანტი ძალების კონტროლის ქვეშ მყოფ ტერიტორიაზე ადგილი ჰქონდა ეთნიკურ წმენდასა და დემოგრაფიული გარემოს ძალადობრივი გზით ცვლილებას, რაც იწვევს ამ რეგიონებში ადამიანის უფლებათა დარღვევებზე პასუხისმგებლობას.“ ევროპარლამენტი მოუწოდებს რუსეთს, „შეწყვიტოს აღნიშნული ქართული ტერიტორიების ოკუპაცია და

---

[350] შოთა მალაშხია, კონფლიქტების ანატომია, გამომცემლობა „ფორმა“, თბილისი, 2011, გვ. 368. აღსანიშნავია, რომ შ. მალაშხია იგივეს წერდა 2007 წელს, როდესაც კოსოვო ჯერ კიდევ არ იყო აღიარებული დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ. იხ. შოთა მალაშხია, კონფლიქტები. პროგნოზირება. საერთაშორისო სამართლებრივი და ეკონომიკური ასპექტები. თბილისი, 2007. გვ. 92.

საერთაშორისო სამართლის, გაეროს წესდების, ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის შესახებ ჰელსინკის კონფერენციის დასკვნითი აქტის და გაეროს უშიშროების საბჭოს სათანადო რეზოლუციების შესაბამისად პატივი სცეს საქართველოს სუვერენიტეტსა და ტეროტორიულ მთლიანობას ისევე, როგორც მისი საერთაშორისოდ აღიარებული საზღვრების ურღვევობას."[351]

მოცემული დოკუმენტი უაღრესად დიდი მნიშვნელობისაა, ვინაიდან იგი პირდაპირ საუბრობს რუსეთის მხრიდან საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციისა და ამ ტერიტორიების მოსახლეობის ეთნიკურ წმენდასა და დემოგრაფიული გარემოს იძულებით ცვლილებაზე (რაც, საერთაშორისო სამართლის მიხედვით, არის დანაშაული კაცობრიობის წინაშე), ანუ ევროპარლამენტმა პირდაპირ დააფიქსირა რუსეთის ხელისუფლების მიერ კაცობრიობის წინაშე დანაშაულის ჩადენის ფაქტი და იქვე მიუთითა, რომ ეს იწვევს პასუხისმგებლობას.

რა თქმა უნდა, თუ ყველაფერ ამას ყურადღებას არ მივაქცევთ და კონფლიქტების პროვოცირებაში არა რუსეთს, არამედ საქართველოს ხელისუფლებას უსაფუძვლოდ დავდებთ ბრალს, მივალთ იმ ლოგიკურ დასკვნამდე, რომ აფხაზებს (და შესაძლოა ოსებსაც) აქვთ უფლება დამო-

---

[351] European Parliament resolution of 17 November 2011 containing the European Parliament's recommendations to the Council, the Commission and the EEAS on the negotiations of the EU-Georgia Association Agreement (2011/2133(INI)). http://www.europarl.europa.eu

უკიდებელ სახელმწიფოდ გამოყოფისა, რასაც ბატონი ბერ-ძენიშვილი აკეთებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, როგორც რესპუბლიკური პარტიის გეგმა, ისე ბატონი ბერძენიშვილის მოსაზრებანი მიუღებელია მეცნიერული, სახელმწიფოებრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით.

თავი 4.
ფედერაციული საქართველო – არგუმენტები და მოდელები

ჩვენ ზემოთ ვისაუბრეთ ბოდენის დოკუმენტზე და კონ-ცეფციაზე „საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის გან-საკუთრებული სტატუსის შესახებ“, ასევე შევეხეთ საქართ-ველოს 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 ფედერა-ლიზაციის მიზანშეწონილობის თაობაზე. ეს აზრები მიმო-ფანტულია ცალკეულ წიგნებში, თუ კონფერენციის მასა-ლებში. მათ ნაკლებად აქვთ დოკუმენტის სახე და ერთიანი შინაგანი სტრუქტურა, რის გამოც მათ ცალკე ქვეთავის სახით არ გამოვყოფთ. აქ მოკლედ მიმოვიხილავთ, ჩვენი აზრით, ყველაზე უფრო ყურადსაღებ შეხედულებებსა და არგუმენტებს.

§1. საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეთა არგუმენტები

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,“[352] – აცხადებს 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;

352

ვიქტორ ლორთქიფანიძე, ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა. ინფორ მაცია განსჯისათვის. თბილისი, 1999. გვ. 15.

3. ფედერალიზმი არ არის მართვის ცენტრალიზებული სისტემის ალტერნატივა. ის მისი რეგულატორია;

4. უნიტარიზმი – ქვეყნის წარსულია, ფედერალიზმი – მომავალი;

5. ფედერალიზმი არა მარტო სახელმწიფოს მოწყობის პრინციპია, არამედ ქვეყნის ერთიან ფედერალურ ორგა-ნიზმად 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. [353]

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 არგუმენტები, 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.

ასევე, მითითება ფედერალიზმის დემოკრატიულობაზე, ცენტრალიზაციასთან და დიქტატურასთან შეუთავსებლო-

[353] იქვე, გვ. 15-33.

ბაზე არ ეფუძნება სათანადო მსჯელობას. ჩვენ ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ ფედერალიზმისა და დემოკრატიის ურთიერთ-მიმართებაზე და აღვნიშნეთ, რომ ფედერაციული სახელ-მწიფო შეიძლება იყოს დემოკრატიულიც და არადემოკრა-ტიულიც. მაგალითად, არსებობს მრავალი პრეცენდენტი, როდესაც ფედერაციულ სახელმწიფოებს მართავდა (ან მართავს) სამხედრო ხუნტა. 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.[354] 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 აღინიშნოს, რომ ფედერალიზმი არ არის პანაცეა.

დაუსაბუთებლად და ცალმხრივად გვეჩვენება ბატონი ლორთქიფანიძის მოსაზრება, რომ ფედერალიზაცია შეუქცე-

---

[354] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი... თბ., 2000, გვ. 337.

ვადი პროცესი გახდა და ყოველწლიურად იზრდება ფედერაციულად მოწყობილი სახელმწიფოების რიცხვი. აქედან გამომდინარე, ავტორი დაასკვნის, რომ უნიტარიზმი – ქვეყნის წარსულია, ფედერალიზმი – მომავალი.[355] ჩვენთვის უცნობია ყოველწლიურად ახალი ფედერაციული სახელმწიფოების 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. საბჭოთა კავშირი სწორედ უაღრესად ცენტრალიზებული, არადემოკრატიული და ტოტალიტარული ფედერაციული სახელმწიფოს მაგალითად უნდა ჩაითვალოს, რის გამოც, ვფიქრობთ, იგი ავტორს უნიტარიზმის კრიტიკისათვის არ გამოადგება.

კიდევ ერთი არგუმენტი, რომლის შესახებაც საკმაოდ ვრცლად მსჯელობს ვ. ლორთქიფანიძე, არის საქართველოს ფედერალიზმის ისტორიული განპირობებულობა. ავტორი მიიჩნევს, რომ ფედერალიზმი სავსებით მიესადაგება ქარ-

[355] ვიქტორ ლორთქიფანიძე, დასახელებული ნაშრომი. გვ. 16.

თულ ცნობიერებას და მისგან გამომდინარეობს.[356] 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.“[357]

---

[356] იქვე, გვ. 24.
[357] იქვე, გვ. 24-28.

მსჯელობის დასასრულს, თავისი არგუმენტების გასამყარებლად ვ. ლორთქიფანიძეს მოჰყავს არჩილ ჯორჯაძის სიტყვები, რომ „მომავალი საზოგადოება ავტონომიისა და ფედერაციის საფუძველზე იქნება“ დამყარებული.[358]

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 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.

[358] იქვე, გვ. 28.

თუმცა ავტორი აქვე დასძენს, რომ ეს იყო ძალდატანება რუსეთის, თურქეთისა თუ სხვა მხრიდან.[359]

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.[360]

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

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

---

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

[360] იქვე, ვ. კეშელავას მოხსენება. გვ. 21.

1903 წელს პირველ მაისს პარიზში გამოვიდა ახალი ქართული რევოლუციური გაზეთი „საქართველო“, რომლის გამოცემაც პარტიის კომიტეტის მიერ დაევალათ არჩილ ჯორჯაძეს და გიორგი დეკანოზიშვილს.[361] დ. შველიძე აღნიშნავს, რომ საქართველოს ავტონომია „საქართველოისტებს“ უპირველესად ეროვნულ-ტერიტორიულ ავტონომიად ესახებოდათ. „საქართველომ“ ფედერაციული წყობილება მრავალეროვანი სახელმწიფოს (კავკასიის და რუსეთის – გ.გ.) მოწყობის ერთადერთ მისაღებ ფორმად აღიარა. გაზეთმა მომავალი საქართველო პოლიტიკურ ადმინისტრაციული ტრიადის 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.[362]

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

---

[361] დიმიტრი შველიძე, პოლიტიკური პარტიების წარმოშობა საქართველოში. ნაკვეთი I. ფედერალისტები. „არსი“. თბილისი, 1993. გვ. 102.
[362] იქვე, გვ. 107-108.

შიდასახელმწიფოებრივი მოწყობის პრობლემას, რაც მხოლოდ იმაზე მეტყველებს, რომ ფედერალური სისტემა მათ საქართველოსათვის მიუღებლად მიაჩნდათ.“[363] ამის ნათელი მაგალითია ისიც, რომ ცნობილი ქართველი სოციალისტ-ფედერალისტი, პირველი სახელმწიფო სათათბიროს 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.[364]

ა. ჯორჯაძე, ისევე როგორც სოციალისტ-ფედერალისტები, აღიარებდა ფედერალიზმს, როგორც ერთა კავშირის საშუალებას. „ჩვენ ვაღიარებთ ავტონომიურ ერთა ფედერაციას“, – ამბობდა იგი.[365] ჩვენთვის უცნობია ისეთი დოკუმენტური მასალა, რომლითაც შეიძლება დასტურდებოდეს, რომ ა. ჯორჯაძე მომხრე იყო საქართველოს ფედერალიზაციისა. ამდენად, საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრე-

---

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

[364] იქვე, გვ. 24.

[365] გივი ლობჟანიძე, ნარკვევები არჩილ ჯორჯაძის მსოფლმხედველობრივ-სამართლებრივი ნააზრევიდან. სადისერტაციო მაცნე. თსუ, თბილისი, 1993. გვ. 36.

თა შორის ა. ჯორჯაძის დასახელება, ვფიქრობთ, საფუძველს არის მოკლებული.

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.“[366] პრუდონი ასევე წინააღმდეგი იყო თავისუფალი ვაჭრობისა და ამტკიცებდა, რომ „თავისუფალი ვაჭრობა არის ეკონომიკური სიმტყუნეო.“[367] პრუდონმა ბრძოლა გამოუცხადა კერძო საკუთრებას და მას ქურდობას უწოდებდა.[368] 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. პრუ-

---

[366] გიგო თოიძე, უცხოეთის მწერლები. პრუდონი. ე. ხელაძის სტამბა. თბილისი. 1880. გვ. 51.
[367] იქვე, გვ. 59.
[368] Шубин А.В., П.Ж. Прудон – бросивший вызов собственности. http://bakunista.nadir.org/priamuhino/files/2005shubin.doc

დონისათვის ფედერალიზმი წარმოადგენდა გარდამავალ ეტაპს, რომელიც საზოგადოებას მიიყვანდა სახელმწიფოს ლიკვიდაციამდე და სრულ ანარქიამდე.[369]

ე. კოდუა აღნიშნავს, რომ მ. წერეთლისთვის მთავარი იყო ანარქიზმის იდეების დაკავშირება ეროვნულ ყოფასთან.[370] 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 იმ-დროინდელი ქართული ყოფა: იმ დროისათვის[371] საქართვე-ლოს წართმეული ჰქონდა სახელმწიფოებრიობა, ქვეყანა უკიდურესად ცენტრალიზებული იყო და მძვინვარებდა საბჭოთა ტერორი. შესაბამისად, დეცენტრალიზაცია მნიშ-ვნელოვანი შვება იქნებოდა ქართველი ხალხისათვის.[372]

---

[369] იქვე, http://bakunista.nadir.org/priamuhino/files/2005shubin.doc

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

[371] მ. წერეთლის სტატია „ფედერატიული საქართველო“ გამოქვეყნდა 1930 წელს ჟურნალში „თეთრი გიორგი“. (წიგნიდან: გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 241)

[372] საინტერესოა, რომ მიხაკო წერეთელი საქართველოს ფედერალი-ზაციის საკითხს ეხება მხოლოდ საქართველოს გასაბჭოების შემდეგ. უცნობია მ. წერეთლის რაიმე ნაშრომი ან სტატია ამ თემაზე

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

რაც შეეხება საქართველოს ფედერალიზმის ისტორიულ განპიროებებულობას:

აღნიშნულ არგუმენტთან დაკავშირებით დავესესხებით ცნობილ ქართველ ისტორიკოსს, აკადემიკოს მარიამ ლორთქიფანიძეს, რომელიც ამბობს, რომ ფარნავაზის დროს შექმნილი საერისთავოები ადმინისტრაციული ერთეულები, ხოლო ერისთავები მეფის მოხელეები იყვნენ. ერისთავები საქართველოს ისტორიის ყოველ ეტაპზე, მოყოლებული ფარნავაზიდან, იურიდიულად ყოველთვის მეფის მოხელეები იყვნენ და ისინი როგორც მეფის მოხელეები ისე განაგებდნენ თავის საერისთავო ქვეყნებს.[373]

ერისთავებზე, როგორც მეფის მოხელეებზე ამახვილებს ყურადღებას ისტორიკოსი დიმიტრი შველიძეც, რომელიც ფარნავაზ მეფის რეფორმის საქართველოს ფედერალიზა-

---

საქართველოს გასაბჭოებამდე, რაც, ვფიქრობთ, ადასტურებს ჩვენი არგუმენტაციის სისწორეს.

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

ციად წარმოსახვას სრულ გაუგებრობას ან მიზანმიმართულ ტენდენციურობას უწოდებს.[374]

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.“[375] მაშასადამე, ფარნავაზს ქვეყანა განუწესებია სპარსეთის სამეფოს მსგავსად. ვფიქრობთ, აქ კომენტარი ზედმეტია, ვინაიდან სპარსეთის სამეფო ე.წ. აღმოსავლური ტიპის 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,

---

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

[375] ქართლის ცხოვრება, ტომი I. მ. სანაძის და ნ. შოშიაშვილის გამოცემა. თბილისი, 1994, 16.

ახორციელებს არმიის უმაღლესი სარდლის, უმაღლესი მოსამართლის ფუნქციებს, როგორც კანონის მოთხოვნით, ასევე თვითნებურად.[376] 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.[377] ფაქტობრივად იგივეს ამბობს პროფესორი დიმიტრი შველიძეც, რომლის აზრით, საქართველო წარმოქმნიდან გაუქმებამდე უნიტარული ქვეყანა იყო.[378]

ჩვენი მხრივ გვინდა აღვნიშნოთ, რომ მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით იმდენად აუცილებელი არ არის ისტორიის

---

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

[377] 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.

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

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 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 ერთი „სამეფოდან“ მეორე „სამეფოში“, ანუ ახლომახლო ადგილას გადადიოდა ხოლმე და ყველა საქმეებს ადგილობრივ ისმენდა და განაგებდა. მაგალითად, დავით აღმაშენებელი „ჩავიდა აფხაზეთს ბიჭვინტამდე და განაგნა საქმენი მანდაურნი“, შემდეგ მეფე სთველთა „გარდავიდა გეგუთს... განაგო მანდაური ყოველი“. როცა დავით აღმაშნებელმა ახლად დაპყრობილ შირვანის საქმეების მოწესრიგებისაგან მოიცალა, იგი „მოვიდა

ქართლად და განაგო ყოველი საქმე ქართლისა, სომხითი-სა.“[379] ასევე ხდებოდა თამარის დროსაც. „მეფე თითონ მიდიოდა და ადგილობრივ არჩევდა ხოლმე საქმეებს“. აქედან ნათლად ჩანს, რომ ყოველგვარ უფლებამოსილებათა გამიჯვნაზე ლაპარაკი ზედმეტია და, როდესაც მოიცლიდა, თავად მეფე განაგებდა ადგილობრივ საქმეებს.[380] ნიშანდობლივია, რომ ივ. ჯავახიშვილი საქართველოს მხარეებს სამეფოებად ბრჭყალებში მოიხსენიებს.

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

შესაძლოა ზოგიერთი ავტორი საქართველოს ფედერალი-ზაციას გვიანდელი ფეოდალიზმის ხანაში ხედავდეს, რო-დესაც საქართველო რამდენიმე სამეფოდ და სამთავროდ იყო დაყოფილი. არ გვგონია, რომ ცალკეული ფეოდალების ბრძოლა საქართველოს მეფეების წინააღმდეგ, ან თუნდაც საქართველოს ტერიტორიაზე რამდენიმე სამეფოს არსებობა გვიან შუა საუკუნეებში დადებითი მოვლენა იყო და, აქედან გამომდინარე, რომ „ფედერალიზმი სავსებით მიესადაგება ქართულ ცონბიერებას და მისგან გამომდინარეობს.“ პირიქით, ფედერალიზმი არ გამომდინარეობს ქართული ცნობიერებიდან და იგი არც თანამედროვეობის მოთხოვნა

---

[379] ივანე ჯავახიშვილი, საქართველოს მეფე და მისი უფლების ისტორია, ტფილისი, 1905. გვ. 13.
[380] იქვე, გვ. 14.ს

არ არის. ამას ხაზს უსვამს ქართველი მეცნიერი და სულიერი მოღვაწე მიტროპოლიტი ანანია ჯაფარიძე, რომლის აზრითაც, ჩვენი ხალხი შინაგანად საკმაოდ კონსოლიდირებულია და ამიტომ წარსულის კუთხობრივი განცდის რეციდივების გამოვლენა უფრო გარე ფაქტორებ-ით, გარეგანი გამღიზიანებლობითაა გამოწვეული და არა შინაგანი მოთხოვნით.[381]

ესეც რომ არ იყოს, ცალკეულ ავტორებს გვინდა შევახსენოთ, რომ საქართველოს ისტორიის გვიანფეოდალური ეპოქა ფეოდალური დაქუცმაცებულობის ხანადაც მოიხსენიება, რომლის დროსაც არ არსებობდა ერთიანი სახელმწიფო და ქვეყანა დაყოფილი იყო ქართლის, კახეთის, იმერეთის და სხვა სამეფოებად. ამდენად, არარსებული სახელმწიფოს ფედერალურობაზე საუბარი ყოველგვარ აზრს არის მოკლებული.

აქ უნდა დავეთანხმოთ საქართველოს ფედერალიზაციის ისეთ აღიარებულ მომხრეს, როგორიც გ. სიხარულიძეა, რომ საზოგადოდ, ფედერალიზმზე ლაპარაკი ადრეულ სტადიებზე გამართლებული არ არის. ფედერალიზმი გაცი-ლებით გვიანდელი ეპოქის პროდუქტია...[382]

იმის მტკიცება, რომ თუნდაც შუა საუკუნეებში საქართველო ფედერალური იყო მეცნიერების თავდაყირა დაყენების ტოლფასია, ვინაიდან არავინ კამათობს, რომ მსოფლიოში

---

[381] მიტროპოლიტი ანანია ჯაფარიძე, რეგიონალიზმი შეაფერხებს ეროვნულ კონსოლიდაციას, თბილისი, 2002, გვ. 14.
[382] გ. სიხარულიძე, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 43.

პირველი ფედერაციული სახელმწიფო ამერიკის შეერთებული შტატები იყო (XVIII საუკუნის ბოლო), ხოლო ევროპის კონტინენტზე – შვეიცარიის კონფედერაცია (XIX საუკუნის პირველი ნახევარი).[383] თავისთავად, მეცნიერული თვალსაზრისით, ახალი იდეები და აღმოჩენები 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.[384] 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.

---

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

[384] მსგავს შეცდომას ხშირად უშვებენ, მათ შორის პოლიტიკოს¬ები და მეცნიერები.

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.[385]

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 რელსებზე.“ მაშასადამე, საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეებს არც ჩვენი ქვეყნის ისტორიის არგუმენტად მოშველიება გამოადგებათ.

დაბოლოს, კიდევ ერთი და, ალბათ, ყველაზე მნიშვნელოვანი არგუმენტი საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენაა. საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეთა

---

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

დიდი უმრავლესობა თავის ფედერალისტურ შეხედულებებს პირდაპირ აკავშირებს ქვეყნის ტერიტორიული პრობლემის მოგვარებასთან. ჩვენ ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის ერთ-ერთი ლიდერის ი. ხაინდრავას მოსაზრება, რომ აფხაზეთის პრობლემის მოგვარება შეიძლება ვეძიოთ მხოლოდ ასიმეტრიულ ფედერაციულ მოდელში, სადაც აფხაზეთის რესპუბლიკას ექნება მაღალი ავტონომიური სტატუსი.[386]

იმავე პოზიციის მართებულობის დამტკიცებას თავის წიგნში ცდილობს ბატონი გ. სიხარულიძეც. მისი აზრით, საქართველოს ფედერაციული მოწყობა ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საუკეთესო შესაძლებლობებს ქმნის, რასაც ალტერნატივა არ გააჩნია.[387] „ფედერაციული მოწყობა აღადგენს საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას – ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციას აფხაზეთზე (და რა თქმა უნდა, ე.წ. სამხრეთ ოსეთზე), რასაც მანამდე – საბჭოთა კავშირში ფრიად პირობითი ხასიათი ჰქონდა," – ამბობს ავტორი.[388]

---

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

[387] გ. სიხარულიძე, ფედერალიზმი. მითი და რეალობა. თბილისი, 2004, გვ. 28.

[388] იქვე, გვ. 33.

2000 წელს საქართველოს ტერიტორიული მოწყობისადმი მიძღვნილ კონფერენციაში მონაწილეთა ერთი ნაწილისთვისაც (ვ. კეშელავა, ვ. თორდია, ზ. ერქვანია, ზ. პაპასკირი და სხვა) ფედერალიზმი ერთადერთი ოპტიმალური მოდელია აფხაზური პრობლემის მოგვარების თვალსაზრისით.[389]

გიორგი ხუბუაც 2000 და 2003 წლებში გამართულ კონფერენციებზე აღნიშნავდა, რომ ფედერალური მართვის სისტემა არის ერთადერთი მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს ქართველთა და აფხაზთა თანაცხოვრებას ერთიან საქართველოს სახელმწიფოში, თუმცა აღსანიშნავია, რომ ორივე შემთხვევაში ავტორი ყურადღებას ამახვილებდა საქართველოს ფედერალიზაციის შესაძლო ნეგატიურ შედეგებზეც,[390] რაც არც ერთ ზემოთ 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 გ. ხუბუას სიტყვე-

---

[389] იხ. საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000.

[390] 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 Гиорги Хубуа. Федералтизм и перспективы территориальной децентрализации в Грузии. «Перспективы федералтизма и регионализма на Южном Кавказе. Сборник конференции.» Тбилиси, 2003, ст. 77-105.

ბით რომ ვთქვათ, ფედერალური მოდელი არ უნდა განვიხილოთ, როგორც კონფლიქტების გადაწყვეტის იდეალური ფორმა. ფედერალური წესრიგი ავტომატურად ვერ გადაწყვეტს პრობლემას.[391]

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

სანამ ამ კითხვაზე პასუხს გავცემდეთ, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის თვალსაზრისით საქართველოს ფედერალიზაცია იდეაში ძირითადად შესაძლებელია ორი ფორმით: ა) 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; ბ) 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.

---

[391] Гиорги Хубуа. Федералтизм и перспективы территориальной децентрализации в Грузии. «Перспективы федералтизма и регионализма на Южном Кавказе. Сборник конференции.» Тбилиси, 2003, ст. 98.

შემდეგი ორი პარაგრაფი სწორედ ამ მოდელების განხილვას დაეთმობა საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პერსპექტივების კონტექსტში.

§2. ასიმეტრიული ფედერაცია

საქართველოს ასიმეტირული ფედერაციული მოწყობა გულისხმობს, რომ 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,

ხოლო შემდგომ აფხაზეთისა და ე.წ. 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 დავუშვათ 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 მომდევნო თავში ვისაუბრებთ.

§3. ორსუბიექტიანი ფედერაცია

ორსუბიექტიანი, ანუ, როგორც მას სამეცნიერო ლიტერა-ტურაში უწოდებენ, ბიპოლარული ფედერალიზმი[392] 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 ფედე-რაცია ითვლება მძიმე ფედერაციად, ვინაიდან თითოეულ ნაწილს უჭირს მთლიანობაში დაინახოს სახელმწიფო და ერთმანეთს უყურებენ როგორც საპირისპირო მხარეს.[393]

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.[394] ავტორის აზრით, ბიპოლარული ფედერალიზმის შედარებით ნაკლები ინტეგრაციული შესაძლებლობები

---

[392] 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.

[393] გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 22.

[394] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., თბილისი, 2000, გვ. 334.

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, ბიპოლარული ფედერალიზმის დროს, ფედერალურ ხელისუფლებას შესაძლებლობა არა აქვს გააწონასწოროს ფედერაციის სუბიექტთა ურთიერთგანსხვავებული ინტერესები ისევ ფედერაციის სუბიექტთა განსხვავებულ ინტერესთა კოალიციის ჩამოყალიბების გზით. ბიპოლარულ ფედერაციას არ ძალუძს დაეყრდნოს 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.[395]

ვოუტერ პასიც 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

[395] იქვე, გვ. 334.

გაღრმავების საფრთხეს. ეს გამოხატულია ბელგიის სინამ-დვილეშიც.[396]

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

აქ მოკლედ გვინდა შევეხოთ სერბეთ-ჩერნოგორიის სახელ-მწიფოს, 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 კავში-რი. ეს იყო ბიპოლარული სუსტი ფედერაციის ტიპიური მაგალითი, რომელშიც ორი სუბიექტი პარტნიორულ ურთიერთობებზე აყალიბებდა ერთიან სახელმწიფოს[397]

---

[396] 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

[397] მეცნიერთა ერთი ნაწილი ამ კავშირს კონფედერაციად მოიხსენიებს. (იხ., მაგალითად, 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; ასევე, Антон Беблер, Опыт федерализма в юго-восточной Европе и постдейтонской Боснии и Герцоговине. «Казанский федералист», 2007, №1-2 (21-22) зима, весна ст. 4-25.)

საერთო სახელისუფლებო ორგანოებითა (პარლამენტი, პრეზიდენტი, მთავრობა, სასამართლო) და ერთიანი საერთაშორისო წარმომადგენლობით. სერბეთის მოსახლეობა შეადგენდა დაახლოებით 8 მილიონ ადამიანს, ხოლო ჩერნოგორიის – 650 ათასს, რის გამოც სერბეთს ფედერაციაში წამყვანი ადგილი ეჭირა. მართალია, ერთიანი ფედერაციული სახელმწიფოს შექმნამ დროებით შეაჩერა კონფლიქტი სერბებსა და ჩერნოგორიელებს შორის, მაგრამ მეცნიერები იმთავითვე წინასწარმეტყველებდნენ კონფლიქტის განახლებასა[398] და კავშირის დაშლას.[399] 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.

ზემოთ დასახელებული ბიპოლარული სახელმწიფოებიდან დანარჩენ ორში (კანადა და ბელგია) არის მნიშვნელოვანი პრობლემები. კანადაში სხვა ფედერაციულ სახელმწიფოებთან შედარებით, ყველაზე უფრო ძლიერია სეცესი-

---

398 Б. Коппитерс, М. Хёйссен, 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.

399 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

ონისტური მოძრაობა. კანადის ფედერაციის ჩამოყალიბებიდანვე, სეცესიისადმი მისწრაფება ლატენტურად ყოველთვის შეიმჩნეოდა და დღესაც განსაკუთრებით ძლიერია კანადის ფრანკოფონურ ნაწილში – კვებეკში.[400] კანადის ფედერაციიდან კვებეკის გამოყოფა ჯერ კიდევ ინარჩუნებს თავის აქტუალობას, ასევე საკმაოდ საშიშ კონტურებს იძენს სახელმწიფოს შესაძლო დეზინტეგრაციის საფრთხე.[401]

რაც შეეხება ბელგიას, თანამედროვე იურიდიულ ლიტერატურასა და სამეცნიერო წრეებში ხშირია საუბარი ბელგიის ფედერალიზაციის თაობაზე, რომელიც ბევრ მკვლევარს მეტად წარმატებულ მაგალითად მიაჩნია.[402] ზოგიერთის აზრით, ბელგიური ფედერალიზმის მოდელის ცალკეული არსებითი ელემენტი გამოსადეგია ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის მოსაგვარებლად.[403] მაგალითად, ვ. ჩირიკბა

---

[400] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი.... თბილისი, 2000, გვ. 426.

[401] იქვე, გვ. 93.

[402] იხ., მაგალითად, 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.

[403] 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.

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.[404]

ქართულ-აფხაზური ფედერაციისათვის ბელგიური მოდელის ოპტიმალურობაზე საუბრობს ბელგიელი მეცნიერი მარტენ ტეო იანსიც.[405]

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.

---

[404] В. Чирикба. Грузия и Абхазия: предложения к конституционной модели. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски алтернатив для Грузии и Абхазии. «Вес Мир», Москва, 1999, ст. 387-439.

[405] 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 алтернатив для Грузии и Абхазии. «Вес Мир», Москва, 1999, ст. 366-385.

იმთავითვე უნდა აღინიშნოს, რომ ბელგია არის უაღრესად ხელოვნური პოლიტიკური წარმონაქმნი და არა ეროვნება,[406] თუმცა მთელი XIX საუკუნის განმავლობაში საპირისპირო აზრი იყო გაბატონებული.[407] ბელგიელი ერი, ეთნიკური თვალსაზრისით, არ არსებობს. ბელგია არ არის მონონაციონალური და ერთენოვანი სახელმწიფო. ძირითადად, მოსახლეობა აქ ორ კულტურულ-ლინგვისტურ ჯგუფად იყოფა. ესენია ფრანგულენოვანი – ვალონები და ჰოლანდიურენოვანი – ფლამანდიელები. ქვეყანაში არის აგრეთვე შედარებით მცირე (დაახლოებით სამოცდაათი ათასი[408]) 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

---

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

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

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

ფორმად განსაზღვრა უნიტარიზმი, რამაც უარყოფითი შედეგები გამოიღო.[409]

როგორც თავად ბელგიურ ლიტერატურაშიც აღინიშნება, ბელგიის მთელი ისტორია გამოირჩევა ეროვნებათაშორისი კონფლიქტებით.[410] 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 ჰოლანდიურენოვანი 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

---

[409] 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 უნიტარული ტერიტორიული მოწყობისათვის დაბრალება გამართლებული იყოს. – გ.გ.

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

შესაძლებელი ყოფილიყო კონფლიქტების მოხსნა და ეროვნებათაშორისი დავების გადაწყვეტა. საჭირო იყო არა მარტო მოქალაქეთა, არამედ კულტურულ-ლინგვისტური ჯგუფების თანასწორობისთვისაც საკანონმდებლო გარანტიების არსებობა.[411] სწორედ ამან განაპირობა 1970 წლიდან დაწყებული საკონსტიტუციო ცვლილებების გატარება, რამაც ბელგია, თითქმის 150 წლის განმავლობაში უნიტარული სახელმწიფო, ფედერალურ სახელმწიფოდ აქცია. 1994 წელს ბელგიამ მიიღო ახალი კონსტიტუცია, რომელმაც ბელგია ფედერაციულ სახელმწიფოდ გამოაცხადა.

ბელგიის ფედერაცია მეტად რთული მოვლენაა. კონსტიტუციის მიხედვით ბელგია არის ფედერაციული სახელმწიფო, რომელიც შედგება საზოგადოებებისაგან (communities) და რეგიონებისაგან (regions). კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მიხედვით, ბელგია მოიცავს 3 საზოგადებას: ფრანგულს (French), ფლამანდიურს (Flemish) და გერმანულს (German), ხოლო მე-3 მუხლის მიხედვით, ბელგია ასევე შედგება 3 რეგიონისგან: ვალონური (Walloon), ფლამანდიური და ბრიუსელის რეგიონებისაგან. გარდა საზოგადოებებისა და რეგიონებისა, ბელგია დაყოფილია 4 ლინგვისტურ რეგიონად: ფრანგულენოვან, ნიდერლანდურენოვან, ორენოვან (დედქალაქი ბრიუსელი) და გერმანულენოვან რეგიონებად. ბელგიის სამეფოს ყოველი კომუნა შე-

---

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

დის ერთ-ერთი რომელიმე ლინგვისტური რეგიონის შემადგენლობაში.[412]

მიუხედავად ამგვარი თვისებრივი ცვლილებისა და გარკვეული უნიკალურობისა, 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.[413] ცალკეული ავტორები მიუთითებენ ბელგიის სახელმწიფო ინსტიტუტების დუალიზმზეც.[414]

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 ამძაფრებს წინააღმდეგობას დაპირისპირებულ ლინგვისტურ ჯგუფებს შორის. ამ დაპირისპირებას ისიც

---

412 The Constitution of Belgium. http://home.scarlet.be/dirkvanheule/compcons/ConstitutionBelgium/ConstitutionBelgium.htm

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

414 Леван Матарадзе, Унитаризм - Федерализм - Регионалъзм... «Вечерний Тбилиси», №28, 13-14 марта 2003 г.

აძლიერებს, რომ ფლამანდია ვალონიასთან შედარებით ეკონომიკურად უფრო განვითარებულია. ამასთანავე ხელისუფლების საერთობელგიური ინსტიტუტების ძალა და ავტორიტეტი სულ უფრო ეცემა. ქრისტიან-დემოკრატიული პარტიის შიგნითაც სულ უფრო იზრდება უთანხმოება პარტიის ფლამანდიელ და ვალონელ წევრებს შორის.[415] 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.

ვალონებისა და ფლამანდიელების დაპირისპირების ფონზე ჩვეულერივ ივიწყებენ გერმანულენოვან ბელგიელებს. მიუხედავად იმისა, რომ მთელი ბელგიის მოსახლეობის არაუმეტეს ხუთ პროცენტს შეადგენს, გერმანულენოვანი მოსახლეობა მოითხოვს ბელგიის მეოთხე თანასწორუფლებიან რეგიონად აღიარებას და ამის გამო დაძაბული ურთიერთობა აქვთ, როგორც ფლამანდიელებთან, ისე ვალონებთან.[416] აღსანიშნავია, რომ, ზოგიერთი მეცნიერის შეფასებით, ბელგიის გერმანულენოვანი მოსახლეობა ერთ-ერთი ყველაზე დაცული ეროვნული უმცირესობაა მთელს ევრო-

---

[415] 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.

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

პაში, რომელიც სარგებლობს ავტონომიურობის გარკვეული ხარისხით. მათ გააჩნიათ თავისი მთავრობა და პარლამენტი, პოლიტიკური პარტიები, სასკოლო სწავლების საკუთარი გეგმა, საკუთარი გერმანულენოვანი სასამართლო და წარმომადგენელი ევროპარლამენტში,[417] მაგრამ გერმანულენოვანი მოსახლეობა ესწრაფვის მეტი უფლებების მიღებისაკენ.

მიუხედავად ამისა, ბელგიის მთავარი „თავის ტკივილი" მაინც ფლამანდრიიდან მოდის. როგორც ექსპერტები აღნიშნავენ, ფლამანდიელები დიდი ხანია ისწრაფვიან კონსტიტუციის ძირეული ცვლილებებისა და ვალონელებთან კონფედერაციულ ურთიერთობებზე გადასვლისაკენ, თუმცა ვალონელები ამის წინააღმდეგნი არიან.[418] 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 წინააღ-

---

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

[418] 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.

მდეგ. ავტორები მიიჩნევენ, რომ ბელგია მიდის კონფედერაციის გზით.[419]

ბელგიის კონფედერალიზაციაზე საუბარი გადაჭარბებულად მიაჩნია ბელგიელ მეცნიერ ნიკოლა ლაგასს. ის აღიარებს, რომ ბელგიის ფედერაციული მოდელი ჯერჯერობით არ შეიძლება ჩაითვალოს წარმატებულ მოდელად, ვინაიდან მუდმივი ცვლილებების პროცესში ყოფნით, სტაბილურობის არარსებობის გამო, ინსტიტუციურ სტრუქტურას არ შეუძლია ბოლომდე წარმოაჩინოს თავისი ქმედუნარიანობა. ბელგიის სახელმწიფოს ინსტიტუციური სისტემა მუდმივად მიესწრაფის ავტონომიზაციისაკენ, ფედერაციული ერთეულებისათვის მეტი ავტონომიურობის მინიჭებისაკენ.[420] მიუხედავად ამისა, ავტორის აზრით, ის ფაქტი, რომ ასეთი რეფორმების შედეგად მცირდება ფედერაციული კომპეტენციები, არ არის საკმარისი ბელგიის კონფედერაციულ მოდელზე თანდათანობით გადასვლა ვამტკიცოთ. ასეთმა ფედერალურმა მოდელმა შეიძლება ამოწუროს თავისი თავი და შეიცვალოს ახლით, სხვა პრინციპებზე აგებული მოდელით.[421]

---

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

[420] Николя Лагасс. Бельгийский опыт: пример федерализма путем разъединения. Практический анализ институциональной эволюции бельгийского государства. «Казанский федералист», 2004, №1 (9) зима, ст. 117-137.

[421] იქვე, ст. 117-137.

მიუხედავად ამისა, 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 სკონსტიტუციო ტრიბუნალი პარიტეტულ საწყისებზეა დაკომპლექტებული. ბიპოლარულობა მკვეთრადაა გამოხატული საზოგადოებრივ სტრუქტურებშიც: ორადაა 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.[422]

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

[422] Wouter Pas. Der belgische Föderalismus. NEDWEB/Broschüren. Wiener Broschüren 10: Flandern.
http://www.ned.univie.ac.at/CMS/Brochueren/Flandern

გვაგონებს. ფედერალური ხელისუფლება მოქმედებს, როგორც თავისებური კონფერენცია, რომელზეც ორი ერის წარმომადგენლები ცდილობენ შეიმუშაონ ესა თუ ის ურთიერთმისაღები გადაწყვეტილება. თუმცა ასეთ სისტემას ფედერალურ დონეზე მივყავართ ბლოკირებამდე, ძნელი ხდება გადაწყვეტილებების მიღება და საერთო პოლიტიკის გატარება."[423]

როგორც ლიტერატურაში აღინიშნება, ევროპის არც ერთ ქვეყანაში არ არის ისეთი მძიმე სიტუაცია სეპარატიზმის მხრივ, როგორც ბელგიაში. მოსახლეობის უმრავლესობა სრულიად შესაძლებლად მიიჩნევს ქვეყნის დაშლას.[424]

2007 წლის ბოლოს ერთ-ერთმა ბელგიურმა სატელევიზიო არხმა განაცხადა ბელგიის დაშლის შესახებ, რაც „წარუმატებელ ხუმრობად" მონათლეს, თუმცა ხუმრობა შესაძლოა რეალობად იქცეს.[425] ზოგიერთი ავტორი წინასწარმეტყველებს ბელგიის დაშლას და ამას მხოლოდ დროის ფაქტორს უკავშირებს. ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის 80-იან წლებში რენე

---

[423] 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

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

[425] Малишевский Н. Европейский союз регионов: реальность или утопия? Белорусское время. 19.07.2008. http://www.belarustime.ru/information/opinion/bc24523edec2ff5d.html

სვენენი თავის წიგნში „რექვიემი 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?[426]

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.[427]

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

---

[426] 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

[427] А. Любимская. Худой бельгийский мир. http://www.rbcdaily.ru/print.shtml?2007/09/12/focus/292496

იურისდიქციის ქვეშ გადასვლისათვის.[428] ბელგიის დაშლის საფრთხეს ხედავს ი. კუჩუკიც, თუმცა იგი ვარაუდობს, რომ ევროკავშირის შემდგომი რეგიონალიზაციის შემთხვევაში ბელგიის დაშლის იდეა დაკარგავს აქტუალობას.[429]

ზოგიერთი ავტორი ბელგიის დაშლის კონკრეტულ ვადასაც კი ასახელებდა და ამ ქვეყნის არსებობა-არარსებობის საკითხის გადაწყვეტას 2009 წლის ზაფხულის არჩევნებს უკავშირებდა.[430]

რა თქმა უნდა, შეხედულებას უახლოეს მომავალში ბელგიის დაშლის თაობაზე ბევრი არ იზიარებს. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი მეცნიერი ბუნდოვნად ხედავს ბელგიის მომავალს და უშვებს ამ ქვეყნის დაშლის შესაძლებლობას, გადაჭრით აცხადებს, რომ უახლოესი 20-30 წლის განმავლობაში ბელგიას დაშლა არ ემუქრება.[431] მეცნიერები ამის რამდენიმე მიზეზს ასახელებენ:

1. **მონარქია** საქს-კობურგ-გოთას დინასტიის სახით მნიშ-ვნელოვან გამაერთიანებელ როლს თამაშობს ბელგიაში.

---

[428] Бирюков С., Бельгийский кризис европейского федерализма. http://www.apn.ru/publications/print18331.htm

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

[430] 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

[431] Жоомарт Ормонбеков. Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы. «Казанский федералист», 2004, №1 (9) зима, ст. 138-156.

როგორც ვალონები, ისე ფლამანდიელები აღმერთებენ მეფე ალბერტ II-ს.[432] მას უწოდებენ „ერთადერთ ბელგიელს ვალონთა და ფლამანდიელთა ქვეყანაში“.[433] ბელგიის მეფე მნიშვნელოვან როლს თამაშობს პოლიტიკური კრიზისების დროს და ზოგჯერ საკანონმდებლო ინიციატივითაც კი გამოდის, როგორც ეს მოხდა 2011 წლის დასაწყისში, როდესაც ბელგიაში მიმდინარე რამდენიმეთვიანი პოლიტიკური კრიზისის დროს მეფე ალბერტ II ქვეყნის ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის ინიციატივით გამოვიდა.

2. **საგარეო ფაქტორი**. ევროპის ბევრ წამყვან სახელმწიფოს მეტ-ნაკლები სიმწვავით აწუხებს სეპარატიზმის პრობლემა. მათ შორის საკმარისია დავასახელოთ ესპანეთი (ბასკეთი და კატალონია), საფრანგეთი (კორსიკა), იტალია (სამხრეთ ტიროლი) და დიდი ბრიტანეთი (შოტლანდია, ჩრდილოეთ ირლანდია). ამდენად, ევროპის იმ სახელმწიფოებს, რომელთათვისაც უცხო არ არის სეპარატიზმი, ესმით, რომ ბელგიის დაშლით შექმნილ პრეცენდენტს შესაძლოა მოჰყვეს „დომინოს“ ეფექტი ევროპის დანარჩენ ქვეყნებში, როგორც ეს ყოფილ სოციალისტურ ფედერაციებში მოხდა.[434] ამიტომ ისინი ეცდებიან არ დაუშვან ახალი სახელმწიფოების წარმოშობა ევროკავშირის ტერიტორიაზე.

---

[432] იქვე, ст. 138-156.

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

[434] Жоомарт Ормонбеков. Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы. «Казанский федералист», 2004, №1 (9) зима, ст. 138-156.

3. **ევროკავშირის პოლიტიკა რეგიონების მიმართ.** „რეგიონთა ევროპის“ კონცეფციისა და სუბსიდიარობის პრინციპის ფარგლებში მიმდინარეობს უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ევროპული ინტეგრაციის ზესახელმწიფოებრივ სტრუქტურებს, ნაციონალურ სახელმწიფოსა და ბელგიის ფედერაციის სუბიექტებს შორის, რის შედეგადაც იზრდება რეგიონთა როლი ევროპის დონეზე. ამგვარად, ევროპული ინტეგრაცია და რეგიონთათვის ზესახელმწიფოებრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების უფლების მინიჭება მასტაბილიზებელ როლს თამაშობს.[435]

4. **ბრიუსელი.** ხშირად ამბობენ, ბრიუსელი რომ არ მდებარეობდეს ფლანდრიაში და შემოსაზღვრული არ იყოს ფლამანდიის ოლქით, ბელგია დიდი ხნის წინ დაიშლებოდა ორ ნაწილად.[436] ეს გამონათქვამი, უპირველეს ყოვლისა, არსებულ პრობლემაზე მიუთითებს. საქმე ის არის, რომ ბრიუსელი, მიუხედავად იმისა, რომ ფლანდრიის ტერიტორიაზე მდებარეობს და ოდითგანვე ფლამანდიური ქალაქი იყო, უკანასკნელი 2 საუკუნის განმავლობაში თანდათანობით ფრანგულენოვანი გახდა. თუ, მაგალითად, 1846 წლისათვის ბრიუსელში მოსახლეობის მხოლოდ 31% საუბრობდა ფრანგულად, დღეს იგივე მაჩვენებელი 80-90 %-მდე არის

---

[435] იქვე, ст. 138-156.

[436] Рут ван Дейк, Регионализм, федерализм и права меньшинств в Бельгии. Этнические и региональные конфликты в Евразии. Книга 3. Международный опыт разрешения этнических конфликтов. Ред.: Бруно Коппитерс, Эрик Ремакль, Алексей Зверев. «Вес Мир», Москва, 1997. http://poli.vub.ac.be/publi/etni-3/ruthvandyck.htm

გაზრდილი. ამასთანავე, „გაფრანგების“ პროცესმა ბრიუსელის მიმდებარე ტერიტორიებიც მოიცვა.[437]

ნიდერლანდური ენის გამოდევნის პროცესს ხელს უწყობს ის მომენტიც, რომ ბრიუსელი ევროპის ინსტიტუციური დედაქალაქი გახდა. მრავალი საერთაშორისო ორგანიზაციის ცენტრალური ოფისი განთავსებულია ბრიუსელში, ხოლო მოსახლეობის მესამედი უცხოელია და არ აქვს ბელგიის მოქალაქეობა, რის გამოც ბრიუსელი ინტერნაციონალურ ქალაქად იქცა. ამან კიდევ უფრო შეავიწროვა ნიდერლანდური ენა, ვინაიდან ძირითადი საკომუნიკაციო ენა აქ ინგლისური ან ფრანგულია.[438]

საუბრობს რა ბელგიის მომავალსა და ფლანდრიის შესაძლო დამოუკიდებლობაზე, ბრიუსელის თავისუფალი უნივერსიტეტის პროფესორი კრის დესჰაუერი[439] 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 მდება-

---

[437] იქვე, http://poli.vub.ac.be/publi/etni-3/ruthvandyck.htm

[438] 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. «Вес Мир», Москва, 1997. http://poli.vub.ac.be/publi/etni-3/deschower.htm

[439] ან დეშაუერი (Kris Deschouwer).

რეობს და ბელგიის ფედერაციის სუბიექტის სტატუსით სარგებლობს. რომ არა ბრიუსელი, ბელგიის გაყოფა ჩეხოს-ლოვაკიის მსგავსად მშვიდად მოხდებოდა. ფლანდრიას დღესვე შეუძლია გამოაცხადოს დამოუკიდებლობა, თუ დათმობს ბრიუსელს, მაგრამ ბრიუსელის გარეშე მას დამოუკიდებლობა არ სურს. ამდენად, დესჰაუერი მიიჩნევს, რომ ბელგიის მომავალი ბრიუსელის პოზიციაზე იქნება დამოკიდებული.[440]

დესჰაუერი 1997 წელს გამოთქვამდა გარკვეულ სკეპტი-ციზმს ბელგიის მომავლის მიმართ და კითხვით ნიშანს სვამდა, მიაღწევდა თუ არა ბრიუსელი (ბელგია) 21-ე საუკუნემდე, თუმცა 13 წლის შემდეგ ერთ-ერთ ინტერვიუში იგივე ავტორი საუბრებს ბელგიის დაშლის შესახებ სრულ ნონსენსს უწოდებს. „ჩვენ მხოლოდ პოლიტიკური პრობლემების გადაჭრის ჩვენებური სტილი გვაქვს," – აცხადებს ცნობილი მეცნიერი.[441]

მართლაც, ბელგიის ისტორიაში არაერთი კრიზისული სიტუაცია ყოფილა, რომელიც ქვეყანაში არსებულ პოლი-ტიკურ ძალთა შორის მოლაპარაკებებითა და კომპრომის-ებით დაძლეულა. თუმცა ბოლოდროინდელი მოვლენები

---

[440] 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. «Вес Мир», Москва, 1997. http://poli.vub.ac.be/publi/etni-3/deschower.htm

[441] «Разговоры о развале Бельгии – нонсенс». «Росбалт», 11/06/2010. http://www.rosbalt.ru/main/2010/06/11/744627.html

ბელგიისთვის მეტად შემაშფოთებელია, რაც ნაკლებად იძლევა ოპტიმიზმის საშუალებას.

2010 წლის ივნისის რიგგარეშე არჩევნებში ფლამანდიურმა პარტია „ახალმა ფლამანდიურმა ალიანსმა“ (NVA) გაიმარჯვა, რომლის ხელმძღვანელიც ბარტ დე ვევერი (Bart De Wever) ფლანდრიის დამოუკიდებლობას უჭერს მხარს. თუმცა ის პრაგმატული პოლიტიკოსია და ამიტომ პირველ ეტაპზე ბელგიის კონფედერაციულ სტრუქტურად ჩამოყალიბების მომხრეა, რაც „შუალედური გაჩერება“ იქნება ფლანდრიის საბოლოო დამოუკიდებლობამდე.[442] მისი აზრით, ბელგია მეტს ვეღარ „მუშაობს“, ბელგია არშემდგარი ქვეყანაა.[443]

სამთავრობო კრიზისმა, რომელიც ისედაც უცხო არ არის ბელგიისათვის, რეკორდულ მაჩვენებელს მიაღწია. ამან ვალტერ მაიერს (Walter Mayr) მისცა საფუძველი ეთქვა: „ბელგია იმდენ დროს ანდომებს მთავრობის შექმნას, რომ მოხსნა მსოფლიო რეკორდი... მსოფლიოს არც ერთ ქვეყანაში – ერაყშიც კი – მოლაპარაკებები მთავრობის შექმნასთან დაკავშირებით არ ყოფილა ასეთი ხანგრძლივი.“[444] 2010 წლის 13 ივნისის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ

---

[442] Сергей Бирюков, Конец бельгийского федерализма? "Конституционный фугас" Марка Эйскенса. «Агентство политических новостей», 07.07.2010. http://www.apn.ru/publications/print22973.htm

[443] Belgium Has No Future, Interview with Flemish Separatist De Wever, «Spiegel», 12/16/2010. http://www.spiegel.de

[444] Walter Mayr, Belgium's Political Crisis Foretells EU's Future, «Spiegel», 03/17/2011. http://www.spiegel.de

ბელგიის მთავრობის დაკომპლექტება მოხერხდა მხოლოდ 2011 წლის 5 დეკემბრისთვის ანუ თითქმის 18 თვის განმავლობაში ქვეყანა დროებითი მთავრობის პირობებში არსებობდა.

2011 წლის 21 ივლისს ცნობილი ფრანგი ნაციონალისტის ჟან-მარი ლე პენის ქალიშვილმა და საფრანგეთის „ნაციონალური ფრონტის" ლიდერმა მარინ ლე პენმა განაცხადა, რომ, თუ ბელგიის დაშლა გარდაუვალია, საფრანგეთის რესპუბლიკა მზად არის ვალონიას გაუწოდოს ხელი და მიიღოს იგი თავის შემადგენლობაში. მისი აზრით, საფრანგეთმა უარი არ უნდა თქვას ვალონელებზე. პარიზი ვალდებულია მათ შესთავაზოს გეგმა, რომლითაც ვალონიას შეეძლება გახდეს საფრანგეთის ნაწილი.[445]

ვალონელი სოციალისტი და ენერგეტიკის მინისტრი პოლ მონე (Paul Magnette) კი წინააღმდეგია ვალონიის საფრანგეთთან შეერთებისა და გერმანიასთან მიერთებას უჭერს მხარს.[446]

ის ფაქტი, რომ ბელგიის ერთიანობისთვის მებრძოლი ვალონური სოციალისტური პარტიის ლიდერები ღიად იხილავენ ვალონიის პერსპექტივებს ბელგიის დაშლის შემდეგ, აშკარად მიუთითებს იმ დიდ სკეფსისზე, რომელმაც მოიცვა მთელი ბელგიური საზოგადოება.

---

[445] Kim Willsher, Let Belgium's Walloons join France, Front National leader suggests, 21 July 2011. http://www.guardian.co.uk

[446] Walter Mayr, Belgium's Political Crisis Foretells EU's Future, «Spiegel», 03/17/2011. http://www.spiegel.de

§4. ბიპოლარული ფედერალიზმი და საქართველო

ბელგიური ფედერალიზმის მოდელის მთელი რიგი თავისებურებების გამო, ძნელი იქნება სხვა სახელმწიფოებისათვის მისი მისადაგება. ზოგიერთი მეცნიერი ფიქრობს, რომ ბელგიური მოდელის გამოყენება პოსტსაბჭოური ქვეყნებისათვის მეტად რთული იქნება. ეს სირთულე ძირითადად სამ ფაქტორს უკავშირდება: პირველი, დაბალი ეკონომიკური განვითარება, რაც ართულებს სახელმწიფოს სიღრმისეულ ადმინისტრაციულ მოდიფიკაციას; მეორე, შესაბამისი რეალობა და ისტორია სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია; დაბოლოს, ინსტიტუციური, კონსტიტუციური ან ადმინისტრაციული რეფორმები არ აღიქმება საიმედო და სასწაულმოქმედ გადაწყვეტილებებად: ფედერალიზმმა ხელი ვერ შეუშალა იუგოსლავიის სისხლიან დანაწილებას.[447]

მოცემული არგუმენტაცია გარკვეულ კრიტიკას იმსახურებს, მაგალითად, პირველ არგუმენტთან დაკავშირებით უნდა აღვნიშნოთ, რომ უნიტარული სახელმწიფოს ფედერალურ მოდელზე გადასვლა არ არის მხოლოდ ღრმა „ადმინისტრაციული მოდიფიკაცია“, არამედ, შეიძლება ითქვას, ეს არის სახელმწიფოს ძირეული, ხელისუფლების ყველა შტოს სისტემური მოდიფიკაცია.

---

[447] Жоомарт Ормонбеков. Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы. «Казанский федералист», 2004, №1 (9) зима, ст. 138-156.

ასევე, ძნელია (საქართველოსთან მიმართებაში) დაეთანხმო ავტორს, რომ დაკნინებულია ინსტიტუციური, კონსტიტუციური ან ადმინისტრაციული რეფორმების მნიშვნელობა. საქართველო ხომ სწორედ ასეთი რეფორმების მაგალითია. უფრო მეტიც, სწორედ იმის გამო, რომ საქართველოში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ინსტიტუციურ ცვლილებებს, განსაკუთრებული ფრთხილი დამოკიდებულება არის ტერიტორიული მოწყობის მიმართ.

მიუხედავად ასეთი კრიტიკული დამოკიდებულებისა, ჩვენ არსებითად ვიზიარებთ ავტორის მოსაზრებას და, ვფიქრობთ, რომ ბელგიის მაგალითი არ გამოდგება საქართველოსათვის. ის წინაპირობები, რამაც გამოიწვია ბელგიის ფედერალიზაცია, საქართველოში არ არის. ამასთანავე, ის ფაქტორები, რომლებიც ხელს უშლის ბელგიის დაშლას და, რაზეც ზევით უკვე გვქონდა საუბარი, საქართველოში არ არსებობს. თუნდაც ის მომენტი, რომ ბელგია ევროკაშირის წევრია, ხოლო ბრიუსელი ევროპის ინსტიტუციური, არაოფიციალური დედაქალაქის სტატუსით სარგებლობს, მრავლისმეტყველია. ამდენად, თუ ბელგიური მოდელის საქართველოსთვის მორგებაზე ვისაუბრებთ, მაშინ, უპრიანი იქნება, ეს საუბარი იმ შემაკავებელი ფაქტორებით და ამ ფაქტორების საქართველოსთვის მორგებით დავიწყოთ, რაც ბელგიის სამეფოს ჯერ კიდევ უნარჩუნებს ერთიანობას.

ესეც რომ არ იყოს, ვხედავთ, რომ ბელგიის ფედერალიზაციამ ვერ უზრუნველყო ქვეყანაში ეთნიკური დაპირისპირებების დაძლევა და ქვეყნის ერთიანობის განმტკიცება, რის

გამოც ჩვენთვის იგი მისაბაძ მაგალითად ვერ გამოდგება. იგივე მოსაზრებას ავითარებს ლევან მატარაძეც.[448]

გასათვალისწინებელია ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორიც: ბელგიას არ ჰყავს მტრულად განწყობილი აგრესიული მეზობლები, რომელთა ოცნებაც ბელგიის დაშლა იქნებოდა. შეგვიძლია დიდი ალბათობით ვივარაუდოთ, რომ საქართველოს მსგავსი გეოგრაფიული მდებარეობის, გეოპოლიტიკური მნიშვნელობისა და რუსეთის მსგავსი აგრესიული მეზობლის არსებობის შემთხვევაში, ბელგია თავისი მყიფე ტერიტორიული მოწყობით ადვილად დაიშლებოდა. ამდენად, როდესაც ვსაუბრობთ საქართველოზე და მის ტერიტორიულ მოწყობაზე, ყურადღება უნდა მიექციეს რუსეთის ფაქტორს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენ ვერ გავიზიარებთ ბელგიელი მეცნიერის ბრუნო კოპიტერსის მოსაზრებას, რომლის მიხედვითაც, საქართველოსა და აფხაზეთისათვის ოთხი ალტერნატივიდან – მეტად ან ნაკლებად დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო, ეთნოფედერაცია,[449] ეთნოკონფედერაცია და აფხაზეთის დამოუკიდებლობა, – ეთნოფედერაცია ყველაზე მეტად არის გამართლებული.[450]

---

[448] Леван Матарадзе, Унитаризм - Федерализм - Регионалъзм... «Вечерний Тбилиси», №28, 13-14 марта 2003г.

[449] აქ ეთნოფედერაცია წარმოადგენს იგივე ბიპოლარულ ფედერაციას.

[450] Бруно Коппитерс, Этнофедерализм и политика в области строительства гражданского государства. идея общего государства в

კოპიტერსი აღნიშნავს, რომ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ეთნოფედერაციები არამყარი აღმოჩნდა, ხოლო დასავლეთ ევროპის ეთნოფედერაციული სახელმწიფოები, როგორებიცაა ესპანეთი და ბელგია, აგრეთვე კანადა, წარმატების მაგალითებად უნდა ჩაითვალონ. მართალია, ავტორი იმასაც ამბობს, რომ ესპანეთის,[451] ბელგიისა და კანადის წარმატებულობის თაობაზე ექსპერტებს შორის აზრთა სხვადასხვაობაა და ზოგიერთის აზრით ამ ქვეყნებშიც არსებობს ისეთივე დეზინტეგრაციის დიდი საფრთხე, როგორიც უკვე დაშლილ აღმოსავლეთევროპულ ეთნოფედერაციულ სახელმწიფოებში, მაგრამ კოპიტერსი ასეთ მოსაზრებებს მხოლოდ ჰიპოთეტურს უწოდებს.[452]

ზემოთ მოყვანილი მაგალითები ადასტურებს, რომ ბიპოლარული ფედერაციები დეზინტეგრაციის ძლიერი მუხტის მქონეა, რაც, სავარაუდოდ, მეტად სავალალო შედეგს გამოიღებს საქართველოს შემთხვევაში. გარდა ბუნებრივად არსებული ეთნიკური და ეკონომიკური ფაქტორებისა, რომლებიც, როგორც წესი, ძირითადი საფუძველია სეცესი-

---

грузино-абхазском конфликте. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски алтернатив для Грузии и Абхазии. «Вес Мир», Москва, 1999, ст. 324-351.

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

[452] 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 მოხსენიებაც გადაჭარბებულად მიგვაჩნია, რაზეც ზევით უკვე გვქონდა საუბარი.

ონისტური 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 ტერიტორიების ოკუპაცია, ამ ტერიტორიებზე განხორციელებული ეთნოწმენდა და მათი დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად აღიარება ამის ნათელი დადასტურებაა.

საქართველოს მიერ აფხაზეთის ნაწილობრივი სუვერენი-ტეტის აღიარებამ და მასთან, როგორც პარტნიორთან, ხელშეკრულების დადებამ შესაძლოა მომავალში უფრო დიდი პრობლემები გამოიწვიოს. ხელშეკრულების გაფორ-მება შესაძლოა იქცეს აფხაზეთის არა მხოლოდ de faqto, არამედ de jure დამოუკიდებლობის ერთ-ერთ ეტაპად და ხელშემწყობ მნიშვნელოვან ფაქტორად. ეს რუსეთისათვის იქნებოდა უაღრესად ხელსაყრელი, ვინაიდან ამ მომენტს გამოიყენებდა აფხაზეთისა და ე.წ. 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

კიდეც 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 მალაიზიის ფედერაციიდან გამოვიდა სინგაპური, დაიშალა მალის ფედერაცია და სხვა.[453]

აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით ძალიან საინტერესოა კვიპროსის მაგალითი:

კ ვ ი პ რ ო ს ი

2004 წლის 24 აპრილს ჩატარებულ რეფერენდუმზე სამხრეთ კვიპროსის მოსახლეობის 75,83 %-მა უარი განაცხადა გაეროს გენერალური მდივნის კოფი ანანის გეგმაზე და, შესაბამისად, ჩრდილოეთ კვიპროსის მიერთებაზე მაშინ, როდესაც ჩრდილოეთ კვიპროსის თურქულენოვანი კვიპროსელების

[453] А.А. Мелкумов, Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект. «Общественные науки и современность». 2001. № 4, ст. 62-70.

64,9 %-მა[454] ამ გეგმას მხარი დაუჭირა.[455] ანანის გეგმა ითვალისწინებდა სწორედ ორსუბიექტიანი, ბიპოლარული ფედერაციული სახელმწიფოს შექმნას, თუმცა ზოგიერთი ფიქრობს, რომ, გეგმის მიხედვით, ეს უნდა ყოფილიყო ორი თანასწორუფლებიანი სახელმწიფოსგან შექმნილი კონფედერაცია.[456]

ანანის გეგმაში, რომელიც საკმაოდ მოცულობითია, ვკითხულობთ, რომ კვიპროსის გაერთიანებული რესპუბლიკა იქნება ურღვევ (indissoluble) პარტნიორობაზე დაფუძნებული დამოუკიდებელი სახელმწიფო, რომელსაც ეყოლება ფედერალური მთავრობა და ორი თანასწორუფლებიანი სახელმწიფო – ბერძნულ-კვიპროსული სახელმწიფო და თურქულ-კვიპროსული სახელმწიფო. ფედერალურ კანონმდებლობასა და შემადგენელი სახელმწიფოების კანონმდებლობას შორის არ იქნება არანაირი იერარქია.[457]

---

[454] ზოგიერთი წყაროს მიხედვით 67%. იხ., მაგალითად, შოთა მალაშხია, კონფლიქტების ანატომია, გამომცემლობა „ფორმა“, თბილისი, 2011, გვ. 504; Рубен Сафрастян, Турция и Кипрская проблема: эпизоды «Большой Игры», «21-й Век», № 2, 2005г., ст. 54-66.

[455] Александр Рытов, Разделенный остров Афродиты. Кипр после интеграции в ЕС: новая еврореальность и старые проблемы. «Вестник Европы» 2005, №13-14.
http://magazines.russ.ru/vestnik/2005/13/ry12.html

[456] Рубен Сафрастян, Турция и Кипрская проблема: эпизоды «Большой Игры», «21-й Век», № 2, 2005г., ст. 54-66.

[457] План Аннана – источник ресурсов для разрешения конфликта. Berghof Sources for Conflict Resolution. Berghof Foundation for Peace Support, Berlin, February, 2008, p. 5-7.

იმავე გეგმის მიხედვით, წევრი სახელმწიფოების კომპეტენ-ციას განეკუთვნებოდა მართლწესრიგი და საზოგადოებრივი უსაფრთხოება; მართლმსაჯულება წევრი სახელმწიფოს დონეზე; ტურიზმი; ბუნების დაცვა; თევზჭერა და სოფლის მეურნეობა; წარმოება და ვაჭრობა; ზონირება და დაგეგმარება; სპორტი და განათლება; ჯანდაცვა, სოციალუ-რი და შრომის კანონმდებლობა; საოჯახო, კორპორაციული და სისხლის სამართალი.[458]

რაც შეეხება ფედერალურ ხელისუფლებას, მისი უფლება-მოსილებების სფეროში უნდა ყოფილიყო საერთაშორისო ურთიერთობები და ურთიერთობა ევროკავშირთან; ცენ-ტრალური ბანკი და ფედერალური ფინანსები; ბუნებრივი რესურსები; მეტეოროლოგია, ავიაცია, საერთაშორისო ნავიგაცია, კგრ-ის კონტინენტური შელფი და ტერიტო-რიული წყლები; კომუნიკაცია; კვიპროსის მოქალაქეობა; ტერორიზმთან ბრძოლა; შეწყალება და ამინისტია; ინტელექტუალური საკუთრება; არქეოლოგიური ძეგლების დაცვა.[459]

გაეროს სპეციალურად შექმნილი მონიტორინგის განმა-ხორციელებელი კომიტეტისა და გაეროს სამშვიდობო ძალებთან ერთად საერთაშორისო გარანტიის სახით გამო-დიოდნენ ბერძნული და თურქული საჯარისო ნაწილები, რომლებიც კუნძულზე უნდა დარჩენილიყვნენ წინასწარ განსაზღვრული კვოტით. მათი რაოდენობა 2011 წლისათვის

[458] იქვე, p. 9.
[459] იქვე, p. 9.

არ უნდა ყოფილიყო (თითოეულის) 6000 ჯარისკაცზე მეტი და ეს ციფრი თანდათნობით უნდა შემცირებულიყო ისე, რომ 2018 წლის შემდეგ ან თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანების მომენტისათვის (იმის მიხედვით, რომელი მოვლენაც მოხდებოდა უფრო ადრე) ბერძნული სამხედრო კონტინგენტი უნდა ყოფილიყო არაუმეტეს 950, ხოლო თურქული – არაუმეტეს 650 ადამიანი. ამასთანავე უნდა მომხდარიყო კუნძულის სრული დემილიტარიზაცია.[460]

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, ანანის გეგმა მიუღებელი აღმოჩნდა ბერძნულენოვანი კვიპროსის მოსახლეობისა-თვის. ნიქოზიის უნივერსიტეტის სამართლის დეპარტა-მენტის ხელმძღვანელის, დოქტორ ემილიანიდისის (Emilianides) აზრით, არსებობს პატარა ეჭვი, რომ ანანის გეგმა იყო არასწორი მცდელობა გადაეჭრა კვიპროსის პრობლემა და რომ ის იყო საფუძველშივე მცდარი, რადგან მისი შემქმნელები მიზნად არ ისახავდნენ პრობლემების სამუდამოდ მოგვარებას, არამედ ცდილობდნენ ისეთი მოკლევადიანი გადაწყვეტილების პოვნას, რაც ხელს შეუწყობდა თურქეთის ევროკავშირში გაწევრიანების პრო-ცესს. ანანის გეგმის ჩავარდნის მიზეზი იყო ის, რომ იგი არა მთლიანი კუნძულის მოსახლეობის, არამედ უცხო სახელ-მწიფოების ინტერესებს ემსახურებოდა. გეგმა იყო ბუნდო-ვანი და ზღუდავდა ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებს,

[460] იქვე, P. 47-49.

რაც პოტენციურად გამოიწვევდა დაუცველობას, კონსტიტუციურ ჩიხს და დაძაბულობას.[461]

კვიპროსის პრეზიდენტი პაპადოპულოსი გამოდიოდა ანანის გეგმის წინააღმდეგ, რადგან მას მიაჩნდა, რომ ის აკანონებდა თურქეთის ოკუპაციას და სინამდვილეში ხელს უწყობდა კვიპროსის გაყოფას. ამიტომ მან მოსახლეობას მოუწოდა ხმა არ მიეცათ ანანის გეგმისათვის.[462]

როგორც მკვლევარები აღნიშნავენ, ბერძნული წარმოშობის კვიპროსელ პოლიტიკოსებს გეგმის მიმართ ჰქონდათ შემდეგი პრეტენზიები:

- თუ კვიპროსი შეიქმნებოდა ორი სუვერენული „შემადგენელი სახელმწიფოსგან“, თურქი კვიპროსელები გახდებოდნენ იმდენად დამოუკიდებლები, რომ თანდათანობით გამოვიდოდნენ „კვიპროსის გაერთიანებული რესპუბლიკიდან“.

- ანანის გეგმა შეიცავდა განხეთქილებების შემცველ დებულებებს და ადგენდა დისფუნქციური მართვის სისტემას, რაც არ პასუხობდა ისეთი კუნძულის მართვის მოთხოვნებს, როგორიც კვიპროსია.

- გეგმა არსებითად აკანონებდა თურქეთიდან მიგრირებული მოსახლეების იქ ყოფნის უფლებას და ხელს

[461] Achiless C. Emilianides, Religion and Law in Cyprus, Kluwer Law International BV. The Netherlands. Printed in Great Britain, 2011, p. 24.
[462] Рубен Сафрастян, Турция и Кипрская проблема: эпизоды «Большой Игры», «21-й Век», № 2, 2005г., ст. 54-66.

უწყობდა კუნძულზე დემოგრაფიული მდგომარეობის შეცვლას.[463]

მოცემული სამი არგუმენტიდან ყველაზე მნიშვნელოვნად პირველი არგუმენტი გვესახება. დანარჩენი ორი შეიძლება „კვიპროსის გაერთიანებული რესპუბლიკიდან“ „თურქულ-კვიპროსული სახელმწიფოს“ გასვლის ცალკეულ ეტაპებად ან/და ხელშემწყობ ფაქტორებად ჩავთვალოთ.

კვიპროსის თურქული ნაწილის შესაძლო გამოყოფაზე ამახვილებს ყურადღებას შოთა მალაშხიაც. როგორც ის ამბობს, ანანის გეგმაში გაერთიანებული კვიპროსის ფედერაციის შექმნა ისეთი ფორმატით იყო დაფიქსირებული, რომ ბერძნული მხარის აზრით, ამ რესპუბლიკის „ახალი დაბადება“ შესაძლოა გარკვეული დროის შემდეგ თურქულ მხარეს სეცესიისა და დამოუკიდებლობის გამოცხადების სამართლებრივი დასაბუთებისათვის გამოეყენებინა.[464]

მაშასადამე, სამხრეთ კვიპროსის მოსახლეობის უარყოფით გადაწყვეტილებაში სხვა მომენტებთან ერთად (თურქული გავლენის ფაქტობრივი დაკანონება, დემოგრაფიული დისბალანსი) შეიძლება დავინახოთ არცთუ უსაფუძვლო შიში პერსპექტივაში ერთიანი კვიპროსის სახელმწიფოდან ჩრდილოეთ კვიპროსის კვლავ გამოყოფისა უკვე ლეგალურ

---

[463] Петер Зервакис, Кипр в Европе: возможно ли решение кипрской проблемы путем придания ей европейского масштаба?, «Ежеквартальный Журнал», март 2004, №1, ст. 127-156.

[464] შოთა მალაშხია, კონფლიქტების ანატომია, გამომცემლობა „ფორმა“, თბილისი, 2011, გვ. 503.

საფუძველზე. ვფიქრობთ, სწორედ ასეთი მიზანი ამოძრავებდა ჩრდილოეთ კვიპროსს, სამხრეთ კვიპროსთან ფედერალურ კავშირში გაერთიანებით მიეღო სახელმწიფოებრივი ლეგიტიმაცია მეტ-ნაკლები ხარისხით, მოეპოვებინა ე.წ. ნაწილობრივი სუვერენიტეტი მაინც და შემდეგ გამოსულიყო ფედერაციის შემადგენლობიდან. ასეთ შემთხვევაში იგი დააღწევდა თავს არსებულ ჩიხურ მდგომარეობას და მოიპოვებდა საერთაშორისო აღიარებას.

მართალია, დღეისათვის იმავე კვიპროსში შეინიშნება მხარეთა სურვილი ურთიერთკომპრომისებისა და დაახლოებისკენ, მაგრამ მათ შორის მთავარ უთანხმოების საგნად კვლავ რჩება მომავალ ერთიან სახელმწიფოში მხარეთა სტატუსისა და კომპეტენციების საკითხი. როგორც იგივე შოთა მალაშხია აღნიშნავს, შეიძლება ვიფიქროთ, რომ დღეს ორივე მხარე მზადაა კომპრომისისთვის, თუმცა ეს ჯერ კიდევ არ არის საკმარისი მათ შორის არსებულ ძირითად წინააღმდეგობათა დასაძლევად. კვიპროსელი ბერძნების მთვარი მიზანია კუნძულის ერთიანობის შენარჩუნება, შესაბამისად, მათ სურთ რაც შეიძლება მეტი უფლებები ჰქონდეს ფედერალურ მთავრობას და ასევე მკაფიოდ დაფიქსირდეს, რომ „კვირპოსის ფედერაცია“ იქნება არა ახალი სახელმწიფო, არამედ განახლებული, მაგრამ მაინც იგივე კვიპროსის რესპუბლიკა. თურქი კვიპროსელები, პირიქით, ცდილობენ რაც შეიძლება მეტი ფუნქცია შეუნარჩუნონ მომავალი ფედერაციის სუბიექტებს („შემადგენელ სახელმწიფოებს“), რათა ამ გზით უზრუნველყონ თავიანთი თანასწორუფლებიანობა ბერძნულ ნაწილთან,

როგორც თანასწორ დამფუძნებელთან. სხვა საკითხია, თუ რამდენად არის შესაძლებელი ასეთი ფედერაციის ორზონიანობა ბერძნულ ნაწილთან შეეთავსოს ევროკავშირის ფუნდამენტურ პრინციპებს ადამიანების, კაპიტალის, სავაჭრო პროდუქციისა და მომსახურების თავისუფალი გადაადგილების შესახებ.[465]

საინტერესოა, რომ კვიპროსის რეფერენდუმი და მასთან დაკავშირებული მოვლენები სერბეთ-ჩერნოგორიის კავშირის შექმნის პარალელურად მიმდინარეობდა: კვიპროსში რეფერენდუმის ჩატარებამდე ერთი წლით ადრე შეიქმნა სერბეთ-ჩერნოგორიის სახელმწიფო (2003 წლის თებერვალი), რომელმაც სულ სამი წელი იარსება. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ანანის გეგმის მიხედვით შექმნილი ერთიანი კვიპროსული სახელმწიფო სერბეთ-ჩერნოგორიის ბედს გაიზიარებდა.

ნიშანდობლივია, რომ რამდენიმე წლის წინ დნესტრისპირეთის სეპარატისტული ხელისუფლებაც უპირატესობას ანიჭებდა ორსუბიექტიანი ფედერაციის შექმნას მოლდოვასთან, რის მაგალითადაც სერბეთ-ჩერნოგორიის კავშირს ასახელებდა.[466]

---

[465] იქვე, გვ. 506-507.

[466] 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.

ამ კონტექსტში მეტად აქტუალურია ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმის შესახებ, რომ „ზოგჯერ ფედერაციის ასოცირებული წევრის სტატუსი გამოიყენება ფედერაციის სუბიექტის განზრახვის იურიდიულ ნიღბად – გამოვიდეს ფედერაციის შემადგენლობიდან.“[467]

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, 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.

---

[467] პაატა ცნობილაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, „მერიდიანი“, 1996, გვ. 86.

რაც შეეხება საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას, აუცილებელია საქართველოს ხელისუფლებამ გააგრძელოს თავისი მიზანმიმართული მშვიდობიანი პოლიტიკა ოკუპირებულ ტერიტორიებთან მიმართებაში. ასეთ შემთხვევაში, საერთაშორისო საზოგადოების თანადგომითა და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების არაღიარების პრინციპული პოზიციის პირობებში საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის პრობლემა მოგვარდება, რის მაგალითსაც მსოფლიოს უახლესი ისტორია იძლევა.

თავი 5.
ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში

§1. ფედერალიზმის შესაძლო შედეგები ქართულ რეალობაში

მეცნიერები ზოგადად ფედერალიზმის დადებით მხარეებზე მიუთითებენ, თუმცა ზოგჯერ ისიც აღინიშნება, რომ მას ასევე მრავალი „უკუჩვენება“ გააჩნია. 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.

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.[468]

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

საქართველოს საერთო ფართობი შეადგენს 69711,8 კმ^2-ს, ხოლო მოსახლეობის საერთო რაოდენობა საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი საყოველთაო ეროვნული აღწერის მიხედვით, – 4 371 535 ადამიანს. ფართობის მიხედვით, საქართველოს ყველაზე დიდი მხარე არის

---

[468] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი..., თბილისი, 2000, გვ. 34.

კახეთი (11310,9 კმ.^{2}-ს[469]), ხოლო მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით პირველ ადგილზეა იმერეთი (699 666 ადამიანი).[470] პარალელი რომ გავავლოთ, მაგალითად, გერ-მანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მოსახლეობა არის დაახლოებით 82 მილიონი, ხოლო ფართობი – 357027 კმ^2.[471] გფრ-ის ერთ-ერთი მიწის – ბავარიის ფართობი შეადგენს 70547 კმ^2-ს, ხოლო მოსახლეობა 12 მილიონს.[472] 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. ვფიქ-რობთ, ასეთი პატარა ქვეყნისთვის „ახლობელი“ და „შორე-ული“ პრობლემა ნაკლებად არსებობს.

საკითხი შეიძლება სხვაგვარადაც დაისვას. ადგილობრივი პრობლემატიკა კიდევ უფრო ახლობელი და ნაცნობია

---

[469] საქართველო. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა. საქარ-თველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2002. გვ.8-9.

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

[471] Landkarte Deutschland: Landkarten und Stadtpläne. http://www.weltkarte.com/europa/deutschlandkarten.htm

[472] Fläche und Bevölkerung in Bayern 1995. http://www.infofarm.de/unterricht/strukturby.htm

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

ამასთან დაკავშირებით თემურ თოდუა შენიშნავს, რომ რეგიონული ადმინისტრირების პირობებში „ადგილობრივი მართვის აპარატის თანამდებობის პირები მაღალი პროფესიონალური კვალიფიკაციით არ გამოირჩევიან და ზოგიერთი მათგანი კორუმპირებულიცაა. ამიტომ უნიტა-

რულ სახელმწიფოებში ხელისუფლების ცენტრალიზაცია თანამედროვე საზოგადოების რთული პრობლემების გადაწყვეტისათვის მომგებიანი და ეფექტურია.“[473]

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 იძულებულ არიან ურთიერთშორის წარმართონ კონსტრუქციული დიალოგი, პატივი სცენ ერთმანეთის აზრებსა და პოზიციებს. ეს კი აყალიბებს პოლიტიკური დიალოგის კულტურას.[474]

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

---

[473] თემურ თოდუა, სახელმწიფო მართვა. ისტორია, თეორია, პრაქტიკა. თბილისი, 2008, გვ. 131.

[474] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი.... თბილისი, 2000, გვ. 51.

პრობლემები ფედერაციის სუბიექტის დონეზე წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ინსტიტუტების საქმიანობის თვალსაზრისით.[475] ვფიქრობთ, საქართველოში, რომელიც არც თუ დიდი ხნის წინ საბჭოთა კავშირის უაღრესად 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 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, ხელისუფლებათა განსხვავებული დონეები უფრო მეტად ორიენტირებულია პოლიტიკურ კომპრომისებზე და ნაკლებად ითვალისწინებს

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

მართვის წმინდა რაციონალურ, ტექნოკრატიულ მოთხოვ-ნებს.[476]

საქართველოსთვის, რომელიც განსაკუთრებით თანამედ-როვე ეტაპზე უდიდესი საფრთხეების წინაშე დგას, პოლი-ტიკური გადაწყვეტილებების დროულად მიუღებლობა, შესაძლოა, ფატალურიც კი აღმოჩნდეს, მით უმეტეს, თუ ეს გადაწყვეტილებები ორიენტირებული იქნება ქვეყნის შიგ-ნით სხვადასხვა პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის არსებულ პოლიტიკურ კომპრომისებზე და ნაკლებად იქნება გათვა-ლისწინებული მართვის რაციონალური მოთხოვნები. პლურალური ორგანო, სადაც მუდმივად ხდება პოლიტი-კურ ჯგუფებს შორის დიალოგის წარმოება და გარკვეული პოლიტიკური კომპრომისების მიღწევა საქართველოში არსებობს პარლამენტის სახით და ამისათვის ფედერალიზ-მით გაჩენილი დამატებითი პოლიტიკური ცენტრების არ-სებობა 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

476

გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი.... თბილის ი, 2000, გვ. 53.

იქნება ამოვარდნილი და შეაფერხებს რეფორმებს. აქვე გასათვალისწინებელია თანამედროვე ცივილიზებულ მსოფლიოში არსებული პოლიტიკა დევიზით – „მცირე ხელისუფლება“, რომლის მიზანიც არის ბიუროკრატიული აპარატის აუცილებელ მინიმუმამდე შემცირება.

ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტა

ცნობილია, რომ ფედერაციულ სახელმწიფოში მეტად მწვავედ დგას ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის კონტროლის პრობლემა,[477] რაც ვფიქრობთ განსაკუთრებული სიმწვავით დადგება საქართველოს ფედერალიზაციის შემთხვევაში. ამისათვის საკმარისია გავიხსენოთ 2004 წლის მაისამდე საქართველოში არსებული მდგომარეობა, როდესაც საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება საერთოდ ვერ აკონტროლებდა აჭარის 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 სა-

---

[477] 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.

კონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“. ამასთანა 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 %).[478,479] ქვემო ქართლის მხარეშიც

[478] იხ. საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი საყოველთაო ეროვნული აღწერის ძირითადი შედეგები. სტატისტიკური კრებული.

ეთნიკური ქართველები (222450 ადამიანი) შეადგენენ ამ მხარის მოსახლეობის (497530 ადამიანი) 44,71 %-ს.[480]

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

საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2004. გვ. 62.

[479] გავიხსენოთ, რომ სამცხე-ჯავახეთში გარკვეული სეპარატისტული მოძრაობები არსებობდა უახლოეს წარსულში და ეს იდეა დღემდე ცოცხლობს.

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

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.[481]

სხვა ადგილას ფედერალიზმის ნეგატიურ ასპექტებზე საუბრისას გ. ხუბუა აღნიშნავს, რომ ფედერაციულ სახელმწიფოში არსებული, თუნდაც ადმინისტრაციული ხასიათის საზღვრები ხელს უშლის კოორდინირებულ მართვას და აბრკოლებს კოოპერაციულ თანამშრომლობას;[482] ტერიტორიული მოწყობის ფედერალური მოდელი შეიცავს სეპარატისტული ტენდენციების წახალისების ლატენტურ საფრთხეს.[483]

ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის პრობლემას ეხება მიტროპოლიტი ანანია ჯაფარიძე თავის პუბლიკაციაში „რეგიონალიზმი შეაფერხებს ეროვნულ კონსოლიდაციას“. იგი ამბობს: „მსოფლიო ინტეგრაციის გზით მიდის, ცხადია საქართველოც ვერ აცდება ამას, ეს გამოიწვევს საქართველოში არსებული „ეთნიკური ტერიტორიების (თუ ასეთი შეიქმნებიან) შერწყმა-გაერთიანების პირობების შექმნას.

---

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

[482] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და..., გვ. 38.

[483] იქვე, გვ. 146.

„ეთნიკურ ქარგას მორგებულ მმართველობას“ გარკვეული ხნის შემდეგ დაემუქრება გაქრობა, მაგრამ „ეთნიკური ჩინოვნიკური ნომენკლატურა“ თავისი სავარძლების გაუქმებას ასე ადვილად ვერ შეელევა. ისინი წააქეზებენ რეგიონის მოსახლეობას სეპარატიზმისაკენ, ჩანერგავენ კუთხურ პატრიოტიზმს.“[484] ავტორს მიაჩნია, რომ ე.წ. „სამხრეთ ოსეთის“ და აფხაზეთის მოსახლეობა სეპარატიზმისაკენ სწორედ ადგილობრივმა „ეთნიკურმა ადმინისტრაციამ“ წააქეზა, რამაც გამოიწვია კონფლიქტები.[485] ა. ჯაფარიძის აზრით, „შეიძლება ასევე მოხდეს სხვა კუთხეებშიც, თუ საქართველოს სხვადასხვა კუთხეში მცხოვრები ქართველთა ჯგუფები მიიღებენ „ეთნიკურ ტერიტორიებს“, განა უფრო მეტი უფლება არ ექნებათ საქართველოში კომპაქტურად დასახლებულ არაქართველებს მსგავსი „ეთნოტერიტორიების“ მოთხოვნისა? ეს კი საქართველოს სიკეთეს არ მოუტანს.“[486]

აქ ნიშანდობლივია ცნობილი ქართველი კონსტიტუციონალისტის ავთანდილ დემეტრაშვილის მოსაზრება, რომ „დღევანდელი საქართველოსთვის ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა შეუძლებელია, ეს ბევრად უფრო მეტ პრობლემას შექმნის, რომელმაც შეიძლება ქვეყანა გადაიყოლოს“.[487]

---

[484]მიტროპოლიტი ანანია ჯაფარიძე, რეგიონალიზმი შეაფერხებს ეროვნულ კონსოლიდაციას, თბილისი, 2002, გვ. 15.

[485] იქვე, გვ. 15.

[486] იქვე, გვ. 15.

[487] საქართველოს ფედერაციული მოწყობა – პრობლემა რომელმაც შეიძლება ქვეყანა გადაიყოლოს. 27.04.2010.

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.

პარალელურად ფედერაციის სუბიექტების გაჩენა, სავარაუდოდ, გამოიწვევს ერთიანი სახელმწიფოებრივი შეგნების თანდათანობით ჩანაცვლებას პარტიკულარული ფსევდოპატრიოტიზმით, რასაც ყოველთვის აქტიურად დაუჭერენ მხარს საქართველოს მტრული ძალები. ეს კი საბოლოო ჯამში ქვეყნის დეზინტეგრაციის მნიშვნელოვან მაპროვოცირებელ ელემენტად შეიძლება იქცეს.

სწორედ ამ უკანასკნელ ფაქტორს უსვამს ხაზს მიტროპოლიტი ანანია ჯაფარიძე. იგი ფიქრობს, რომ ფედერაციაში ქართველთა კონსოლიდაცია არა თუ შეფერხდება, არამედ შეუძლებელი იქნება. ქართლის, კახეთის, იმერეთის თუ სხვა რეგიონალურ ფაქტიურად სახელმწიფოებრივ ერთეულებში, არა ერთიანი ერი, არამედ ქართლელობა, კახელობა, იმერლობა და ა.შ. ჩამოყალიბდება და ისინი ჩამოყალიბ-

http://www.presa.ge/index.php?text=news&i=10511

დებიან ვითარცა თავისთავადი ეთნიკური ერთეულები, მაშასადამე, ერი უფრო დაქუცმაცდება.[488]

პოლიტიკური ამბიციის დაკმაყოფილება

ფედერალიზმის ერთ-ერთ უპირატესობად მიჩნეულია, რომ იგი იძლევა პოლიტიკური ამბიციის ადგილზე დაკმაყოფილების საშუალებას და, რომ მნიშვნელოვანია მისი როლი ადგილზე პოლიტიკური ლიდერის მომზადების პროცესში.[489] ასეთი პრობლემა შეიძლება მართლაც მნიშვნელოვანი იყოს დიდი მასშტაბის ქვეყნებში, მაგრამ არა ისეთ პატარა ქვეყანაში, როგორიც 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 ნოი-სურ-სენის (Neuilly-sur-Seine) მერობის დროს ჩამოყალიბდა.

გარდა ამისა, თანამედროვე სახელმწიფოებში (და მათ შორის საქართველოში) პოლიტიკურ პროცესებში მეტად აქტიურ როლს თამაშობენ პოლიტიკური პარტიები. პოლიტიკურ

---

[488] მიტროპოლიტი ანანია ჯაფარიძე, რეგიონალიზმი შეაფერხებს ეროვნულ კონსოლიდაციას, თბილისი, 2002, გვ. 9.

[489] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი.... თბილისი, 2000, გვ. 53.

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.[490] 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.[491]

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 ხელისუფლების მიერ უკანასკნელ პერიოდში განხორციელებული რიგი საკანონმდებლო ინიციატივების შემდეგ, რაც გამოიხატე-

---

[490] Малетин С. С. Политология. Новосибирск.1998, ст. 37.

[491] Гаджиев К.С., Политическая наука. http://lib.socio.msu.ru/l/library

ზოდა 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 216 პოლიტიკური პარტია,[492] 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“).[493] შედარებისთვის აღვნიშნავთ, რომ გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში სამოცამდე პოლიტიკური პარტია არსებობს,[494] ხოლო ბუნდესთაგში მხოლოდ 6 პარტიაა წარმოდგენილი, (ქრისტიან-დემოკრატიული პარტია, ქრისტიან-სოციალური კავშირი, სოციალ-დემოკრატიული პარტია, მწვანეები, თავისუფალი დემოკრატიული პარტია და მემარცხენეები).[495]

---

[492] საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი. http://www.justice.gov.ge

[493] იხ. www.parliament.ge

[494] http://www.parteien-online.de/parteien/

[495] Andreas Fischer, Die Parteien im Bundestag. http://www.helles-koepfchen.de/artikel/2412.html

ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, რომ საქართველო გერმანიას ა
ღემატება როგორც ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური პა
რტიების რაოდენობით (თითქმის 3,5-ჯერ), ისე უმაღ-
ლეს საკანონმდებლო ორგანოში წარმოდგენილ პოლი-
ტიკურ პარტიათა რაოდენობით. აქედან გამომდი-
ნარე, შეიძლება ვთქვათ, რომ საქართველო პოლიტიკური
ლი-
დერის ნაკლებობას ნამდვილად არ განიცდის, რის გა-
მოც დამატებითი სახელმწიფო ინსტიტუტების შემო-
ღება გამართლებულად არ მიგვაჩნია.

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 სახელმწი-ფოში არსებული ერთიანი სახელისუფლებო სტრუქტურები და გადაწყვეტილებათა მიღების გაცილებით უფრო გამარტივებული პროცედურა.[496]

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2011 წლის რესპუბ-ლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რეს-პუბლიკის კანონის პირველი მუხლის მიხედვით, აჭარის

[496] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი.... თბილისი, 2000, გვ. 37.

ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხარჯებმა 2009 წლისათვის შეადგინა 98 826,8 (ოთხმოცდათვრამეტი მილიონ რვაას ოცდაექვსი ათას რვაასი) ათასი ლარი, ხოლო 2010 წლისათვის – 69 468,0 (სამოცდაცხრა მილიონ ოთხას სამოცდარვა) ათასი ლარი. 2011 წლისათვის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილში დაგეგმილი იყო 101 484,8 (ას ერთი მილიონ ოთხას ოთხმოცდაოთხი ათას რვაასი) ათასი ლარი.

მაგალითისათვის რომ ავიღოთ მხოლოდ 2011 წლისათვის დაგეგმილი ხარჯები, 101 484,8 (ას ერთი მილიონ ოთხას ოთხმოცდაოთხი ათას რვაასი) ათასი ლარის 37 პროცენტზე მეტი – დაახლოებით 38 მილიონი ლარი (გრანტებისა და სუბსიდიების გამოკლებით) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ორგანოების „შენახვისათვის“ იყო გათვალისწინებული.

არსებული მონაცემების საფუძველზე შესაძლებელია დაახლოებით მაინც წარმოვიდგინოთ რა დამატებითი ფინანსური ხარჯები იქნებოდა საჭირო საქართველოს ფედერალიზაციის შემთხვევაში ფედერაციის სუბიექტთა ცენტრალური ორგანოების დასაფინანსებლად. თუ დავუშვებთ, 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 ორგანო-

ების შესანახად გასაწევი ხარჯები (380 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 ადგილზეა (376 016 ადამიანი),[497] ფართობის მიხედვით – ბოლოდან მეორეზე (20904 კვ. კმ),[498] ხოლო მსხვილი ადმინისტრაციული ერთეულების რაოდენობით (ქალაქისა და მუნიციპალიტეტების ჩათვლით სულ 6 ერთეული) – მეხუთე ადგილზეა შიდა ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის მხარეებთან ერთად.[499] ამდენად, საქართველოს ფედერალიზაციის შემთხვევაში ისეთი დიდი მხარეებისთვის, როგორიც 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

---

[497] 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.

[498] აჭარის შემდეგ ბოლო ადგილზეა გურია 2 032,5 კვ. კმ. ფართობით. ამასთან დაკავშირებით იხ. საქართველო. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2002. გვ. 8-9.

[499] იქვე, გვ. 8-9.

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 სავარაუდო ხარჯი – 380 მილიონი ლარი – მნიშვნელოვნად გაიზრდება და ეს მაშინ, როდესაც საქართველოს ბიუჯეტის შემოსავლები საქართველოს 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიღებისას განსაზღვრული იყო 5 955 814,9 (ხუთი მილიარდ ცხრაას ორმოცდათხუთმეტი მილიონ რვაას თოთხმეეტი ათას ცხრაასი) ათასი ლარით.

ამდენად, მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული კოლოსალური ხარ-ჯების გაწევა საქართველოსთვის ძალიან დიდი და გაუმარ-თლებელი ფუფუნება იქნებოდა.

გარდა ზემოაღნიშნული ფინანსური პრობლემებისა, არსე-ბობს მეორე და, შეიძლება ითქვას, უფრო მნიშვნელოვანი პრობლემაც, რამაც შეიძლება მეტად უარყოფითად იმოქმე-დოს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე და საფრთხე შეუქმნას სახელმწიფოს ერთიანობას.

როგორც ცნობილია, სახელმწიფო ხელისუფლების განხორ-ციელების ბაზა სწორედ ფინანსებია და, შესაბამისად, ფინანსური სახსრების მოპოვებაზე, მოცულობასა და ხარჯ-ვაზეა დამოკიდებული ტერიტორიული ერთეულების

ხელისუფლებათა მდგომარეობა, რადგან მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელებას სწორედ ფინანსები უზრუნველყოფენ.[500]

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 შემოღების 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.[501] როგორც 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 გა-

---

[500] ზ. რუხაძე, ხელისუფლება და კანონმდებლობა. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. თბილისი, 2003. გვ. 86.

[501] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი.... თბილისი, 2000, გვ. 344-345.

დანაწილების გამო კონფლიქტების წარმოშობის საფრთხე-საც. ჯანმრთელი, ფედერალური კონკურენცია შეიძლება გადაიზარდოს დესტრუქციულ, თავისი არსით დამან-გრეველ პარტიკულარულ კონკურენციაში.[502]

აღნიშნულთან დაკავშირებით ზ. რუხაძე ამბობს, რომ ხე-ლისუფლებათა დონეების მიერ საკუთარი საფინანსო უფ-ლებამოსილებების არსებობის პირობებში ქვეყნის ცალკე-ული ნაწილები ეკონომიკურად არათანაბრად განვითარ-დებიან, ანუ ამ დროს შესაძლებელია ქვეყნის ცალკეული ნაწილები უფრო სწრაფად განვითარდეს, ვიდრე სხვა. ასეთი განვითარების უარყოფითი შედეგი კი შეიძლება გამო-იხატოს არა მხოლოდ ქვეყნის ეკონომიკური განვითარები-სადმი ხელის შეშლაში, არამედ ამ გარემოებამ შესაძლებე-ლია რეალური საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის ერთიანობასაც, რისი მაგალითებიც ამ მიმართებით უკვე მოგვცა მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკამ.[503]

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,

---

[502] იქვე, გვ. 345.

[503] ზ. რუხაძე, ხელისუფლება და კანონმდებლობა. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. თბილისი, 2003. გვ. 88.

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.[504]

ჩვენ უკვე ვისაუბრეთ ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის კონტროლის პრობლემაზე და მის 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. ნოუგვარებელი 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

---

[504] საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000. დ. მოურავიძის მოხსენება. გვ. 108.

ფედერალიზაციას მოჰყვეს ფედერაციის ცალკეული სუბიექტების ეკონომიკური ჩაკეტილობა, ხოლო ქვეყნის ცენტრალური ბიუჯეტი ხშირად 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.[505] მოცემული 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.

დემოგრაფია და მოსახლეობის განსახლება

ზოგჯერ ფედერალიზმის ერთ-ერთ უპირატესობად სახელდება ქვეყნის შიგნით სხვადასხვა გეოგრაფიულ არეალებს შორის არსებული დემოგრაფიული დისპროპორციების აღმოფხვრა და აღინიშნება, რომ ფედერალიზმი ხელს უწყობს

---

[505] 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.

მოსახლეობის მეტ-ნაკლებად პროპორციულ განსახლებას სახელმწიფოს ცალკეულ რეგიონებში. შესაბამისად, არ ხდება მოსახლეობის კონცენტრაცია დედაქალაქში, არამედ რამდენიმე პოლიტიკური ცენტრის არსებობის პირობებში გადანაწილებულია ამ პოლიტიკურ ცენტრებს შორის, რაც ხსნის „თავკომბალა“ ქალაქების თუ დედაქალაქის პრობ-ლემას.

საქართველოს მაგალითზე ეს ნიშნავს იმას, რომ საქართვე-ლოს ფედერალიზაციის შემთხვევაში მოხდება თბილისში მცხოვრები მოსახლეობის ბუნებრივი გადინება ფედერაციის სუბიექტებში და, შესაბამისად, შეიცვლება დღეს არსებული სურათი, როდესაც საქართველოს დედაქალაქში მცხოვრებთა რაოდენობა მთელი ქვეყნის მოსახლეობის მეოთხედს შეადგენს.[506]

ვფიქრობთ, ასეთი შეხედულება მცდარია. ფედერალიზმი ხელს ვერ შეუწყობს თბილისში მოსახლეობის პერიფერი-ებში გადინებას. მრავალი ფედერაციული სახელმწიფოს მაგალითზე შეგვიძლია დავინახოთ, რომ ამ ქვეყნებში ერთ ქალაქში მოსახლეობის კონცენტრაციის პრობლემა ისევე არსებობს, როგორც ეს ცალკეულ უნიტარულ სახელმწიფო-ებშია.

მაგალითად, ავიღოთ ისეთ ფედერაციული სახელმწიფო, როგორიც მექსიკაა. 2011 წლის ივლისის მონაცემებით

[506] საქსტატის მონაცემებით, 2011 წლის მდგომარეობით საქართვე-ლოს მთლიანი მოსახლეობა შეადგენს 4 469 200, ხოლო თბილისში –1 162 400 ადამიანს. იხ. www.geostat.ge

მექსიკის მოსახლეობა 113 724 (ასცამეტი მილიონ შვიდას ოცდაოთხი ათასი) ათას ადამიანს შეადგენს, რომელთაგან 19 319 (ცხრამეტი მილიონ სამას ცხრამეტი ათასი) ათასი ანუ თითქმის მეხუთედი ამ ქვეყნის დედაქალაში ცხოვრობს. აღსანიშნავია, რომ მეხიკო, რომელიც მსოფლიოს ერთ-ერთი ყველაზე დიდი ქალაქია, მოსახლეობის რაოდენობით თითქმის ხუთჯერ აღემატება მექსიკის სიდიდით მეორე ქალაქ გვადალახარას.[507]

ასევე, მაგალითად, მთელი არგენტინის მოსახლეობა 42 მილიონს არ აღემატება მაშინ, როდესაც მათი მეოთხედი, დაახლოებით 13 მილიონი ადამიანი ბუენოს აირესშია კონცენტრირებული. ამასთანავე, არგენტინის დედაქალაქი მოსახლეობის რაოდენობით 9-ჯერ აღემატება ქვეყნის სიდიდით მეორე ქალაქ კორდობას და 10-ჯერ – სიდიდით მესამე ქალაქ როსარიოს.[508] „დიდი ქალაქის“ სინდრომი და-მახასიათებელია ისეთი ფედერაციული სახელმწიფოების-თვის, როგორებიცაა ბრაზილია (სან-პაულო – 20 მილიონი ადამიანი), რუსეთი (მოსკოვი – 11 მილიონი ადამიანი) და სხვა. თუმცა მსგავსი სიტუაცია არის ცალკეულ უნიტარულ სახელმწიფოებშიც. მაგალითად, იაპონიაში (ტოკიო – 36,5 მილიონი ადამიანი), სამხრეთ კორეაში (სეული – დაახ-ლოებით 10 მილიონი ადამიანი)[509] და სხვა.

---

[507] www.cia.gov
[508] www.cia.gov
[509] www.cia.gov

ვფიქრობთ, ეს სულ სხვა სახის პრობლემაა, რაც ზოგადად მეგაპოლისების თავისებურებებთან არის დაკავშირებული და მათში მოსახლეობის რაოდენობას ვერ განსაზღვრავს სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა. ეს პრობლემა უფრო სოციალ-ეკონომიკურ და ფინანსურ ფაქტორებთან არის დაკავშირებული და არა ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობასთან.

გარდა ამისა, „ნეგატიური ინტეგრაციის“ შემთხვევაში, რაზეც ზევით უკვე გვქონდა საუბარი, შესაძლებელია მოხდეს ერთ კონკრეტულ ქალაქში მოსახლეობის კონცენტრაცია, რაც, ცხადია, დამატებით პრობლემას უფრო წარმოშობს, ვიდრე მოხსნის.

თბილისში მცხოვრები მოსახლეობის დიდი რაოდენობა დაკავშირებულია მრავალ ფაქტორთან და, მათ შორის, ოკუპირებული ტერიტორიებთან. ამ ტერიტორიებიდან დევნილი მოსახლეობის დიდი ნაწილი – დაახლოებით 97000 (ოთხმოცდაჩვიდმეტი ათასი) ადამიანი ცხოვრობს დედაქალაქში.[510] დეოკუპაციისა და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენასთან ერთად მოხდება ამ მოსახლეობის გადინება თავიანთი წარმომავლობის ადგილებში. უფრო მეტიც, სავარაუდოა, რომ არა მხოლოდ დევნილები დაბრუნდებიან, არამედ თბილისში მცხოვრები მოსახლეობის გარკვეული ნაწილიც გადავა საცხოვრებლად

[510] იხ. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი. www.mra.gov.ge

ყოფილ ოკუპირებულ ტერიტორიებში, განსაკუთრებით აფხაზეთში.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, განსაკუთრებით 2004 წელს და ნაწილობრივ 2003 და 2005 წლებში საქართველოს რეგიონებში შეიმჩნეოდა მოსახლეობის შემცირება, თუმცა 2006-2007 წლებიდან თანდათან დაიწყო საპირისპირო პროცესი. თუ არ ჩავთვლით ოკუპირებულ ტერიტორიებს, ბოლო 3 წლის განმავლობაში მხოლოდ ამბროლაურისა და ცაგერის მუნიციპალიტეტებში შეიმჩნევა მოსახლეობის რაოდენობის უმნიშვნელო შემცირება, დანარჩენ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიტორიულ ერთეულებში კი პირიქით – მოსახლეობის ზრდა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო ორი წელია საქართველოს აქვს გარე მიგრაციის დადებითი სალდო ანუ საქართველოში უფრო მეტი ადამიანი ბრუნდება საცხოვრებლად, ვიდრე გადის.[511]

ყოველივე ეს მიუთითებს იმაზე, რომ საქართველოს რეგიონებიდან თითქმის აღარ ხდება მოსახლეობის გადინება, რაც ბოლო პერიოდში ქვეყანაში გატარებული რეფორმებისა და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების უდავო შედეგია. ამასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს საქართველოს ხელისუფლების მიერ განხორციელებული ქმედითი ნაბიჯები, რაშიც იგულისხმება ცალკეული ქალაქებისა და კუთხეების რეაბილიტაცია-აღდგენა, დიდი სამ-

[511] იხ. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ოფიციალური ვებგვერდი. www.geostat.ge

შენებლო და ეკონომიკური პროექტები, ასევე ცალკეული სახელმწიფო ინსტიტუტების და, მათ შორის, საქართველოს პარლამენტის დედაქალაქიდან გადატანა, რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს თბილისის განტვირთვას და თავიანთ თავდაპირველ საცხოვრებელ ადგილებში მოსახლეობის დაბრუნებას.

ამდენად, მიგვაჩნია, რომ არა ტერიტორიული მოწყობისა და საჯარო მოსამსახურეების ზრდის ხარჯზე არის შესაძლებელი და მიზანშეწონილი ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს შორის მოსახლეობის ოდენობის დისპროპორციების აღმოფხვრა, არამედ სწორი და თანმიმდევრული სახელმწიფო პოლიტიკით, რომლის მიზანიც იქნება ამ ერთეულებში საცხოვრებლად მიმზიდველი პირობების შექმნა. საჭიროა არა ახალი სახელმწიფო ინსტიტუტების შექმნა ფედერაციის სუბიექტების საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოების სახით და, შესაბამისად, სახელმწიფო მოსამსახურეების რაოდენობის ზრდის ხარჯზე დემოგრაფიული დისპროპორციების დაბალანსება, არამედ უკვე არსებულის გადანაწილება სახელმწიფოს სხვადასხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში. რა თქმა უნდა, ამას თან უნდა ახლდეს პერმანენტული ეკონომიკური პროექტები, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა და, ზოგადად, სოციალ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

ამ მხრივ მისასალმებელია საქართველოს პრეზიდენტის ინიციატივა საქართველოს პარლამენტის ქუთაისში გადატანის შესახებ და განსაკუთრებით ისეთი მასშტაბური პროექტი, როგორიცაა ახალი საპორტო ქალაქის – ლაზიკას მშენებლობა. ყოველივე ეს ხელს შეუწყობს ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას, ქვეყანაში ახალი ეკონომიკური და პოლიტიკური ცენტრების ჩამოყალიბებას და პერსპექტივაში მოსახლეობის ბუნებრივ მიგრაციას თბილისიდან დასავლეთ საქართველოში.

სწორედ ხელისუფლების მსგავსი ინიციატივები, კერძო სექტორში ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა და სოციალ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება არის გამოსავალი და არა სახელმწიფოს ბიუჯეტის ხარჯზე ახალი ბიუროკრატიული აპარატების დაფუძნება. ვფიქრობთ, ამ თვალსაზრისით, საქართველოს ხელისუფლება აწარმოებს სწორ პოლიტიკას, რაც დროთა განმავლობაში უფრო მეტად თვალსაჩინო გახდება.

§2. ზოგიერთი მოსაზრება საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ოპტიმალურ ფორმად მიგვაჩნია უნიტარიზმი რამდენიმე ავტონომიით.

საქართველოს ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით ბატონი ზაზა რუხაძე აღნიშნავს, რომ „საქართველოს როგორც ისტორიული, ისე სამომავლო რეალიების გათვა-

ლისწინებით უნდა იყოს ერთიანი და განუყოფელი სახელ-მწიფო, რომელსაც ექნება თავისი ავტონომიური წარმონაქ-მნები. ამიტომ, როცა სახელმწიფოებრივი მოწყობის ფორმა-ზეა ლაპარაკი, აუცილებელია იმის გათვალისწინება, რომ ყოვლად დაუშვებელია ახალი ავტონომიების შექმნა. დღე-ვანდელი რთული მდგომარეობის ესკალაციის თავიდან აცილებისათვის მიზანშეუწონელია ასევე არსებული ავტო-ნომიების საზღვრების შეცვლაც.“[512]

უნიტარულ სახელმწიფოს გააჩნია ცალკეული უპირატესო-ბები ფედერაციულ სახელმწიფოსთან შედარებით. აღნიშ-ნულ 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 ხელის-უფლება და სუვერენიტეტი არ წყვეტს არსებობას. უნიტა-რულ სახელმწიფოში ტერიტორიული მთლიანობის რღვევა არ იწვევს სახელმწიფოს ნების გამომხატველი ხელისუფ-ლების კვდომას. თუკი ფედერაციის სუბიექტები შეწყვეტენ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობას, მაშინ სახელმწიფოებრიობა ირღვევა. [513]

---

[512] ზაზა რუხაძე, ხელისუფლების ორგანიზაციის დემოკრატიზაცია (აქტუალური პრობლემები), საია, თბილისი, 2003, გვ. 23.

[513] გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, გვ. 224-225.

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.[514]

ეხება რა სახელმწიფოს უნიტარული მოწყობის უპირატესობებს, თ. თოდუა აღნიშნავს, რომ „უნიტარული მართვის სისტემის ქვეყნებში ცენტრალური მთავრობა და ადმინისტრაცია ოპტიმალურად განკარგავენ ეკონომიკურ რესურსებს, გეგმის კოორდინირება და სოციალური პროგრამების დაფინანსებაც მარტივდება. სწორედ ასეთი გარემოებების გამო ზოგიერთი ფედერალური სახელმწიფო ამ უკანასკნელ ხანებში, ცენტრალიზებული ხდება.“[515]

სტაბილურობის პრობლემებზე ჩატარებულმა გამოკვლევებმა ცხადყო, რომ ცენტრალიზებული, უნიტარული სახელმწიფოს ფორმა უფრო უწყობს ხელს დასაქმების მაღალი დონის და ფასების სტაბილურობის შენარჩუნებას,

---

[514] იქვე, გვ. 228.

[515] თემურ თოდუა, სახელმწიფო მართვა. ისტორია, თეორია, პრაქტიკა. თბილისი, 2008, გვ. 131.

ვიდრე საზოგადოებრივი სექტორისათვის დამახასიათებელი უკიდურესი დეცენტრალიზაცია.[516]

ამასთანავე, როგორც ზემოთ დავინახეთ, ფედერაციული სახელმწიფოს „შენახვა“ გაცილებით ძვირი ღირს. ვფიქრობთ, უნიტარული სახელმწიფოს 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 ფუნქციაც და უშუალოდ ადგილებზე მოაწესრიგოს არსებული უთანხმოებები.[517]

---

[516] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი...., გვ. 126.
[517] გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი...., გვ. 93.

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.[518]

დანიის ფართობი არის 43094 კვ.კმ. (ფარერის კუნძულებისა და გრენლანდიის გარდა). 2003 წლის ივლისის მდგომარეობით, ამ ქვეყნის მოსახლეობა შეადგენს 5384384 ადამიანს.[519] დანია არის უნიტარული სახელმწიფო, რომელსაც გააჩნია ორი ავტონომია (თვითმმართველი ტერიტორია) გრენლანდიისა და ფარერის კუნძულების სახით, სადაც შესაბამისად ცხოვრობენ დაახლოებით 55 ათასი (მათ შორის ეთნიკური დანიელები მხოლოდ 5 ათასია) და 43 ათასი ადამიანი. მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე სახელმწიფო ენა

---

[518] დანია. ზოგადი ცნობარი. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები. ნაწილი I. პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი. „ქრონოგრაფი“, თბილისი, 2004. გვ.103.
[519] იქვე, გვ.100.

არის დანიური, ხოლო ავტონომიებში ასევე აბორიგენული ენები.

ავტონომიებს გააჩნიათ თავიანთი ხელისუფლების ორგანოები, ხოლო დანიის ერთპალატიან პარლამენტში წარმოდგენილნი არიან 2-2 დეპუტატით, რაც გარანტირებულია კონსტიტუციის მე-4 ნაწილით. ავტონომიებში დანიის სამეფოს წარმოადგენენ 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 წარმოადგენს კუნძულს და საკმაოდ დაშორებულია დანიის კონტინენტური ნაწილისაგან,[520] რაც ართულებს ამ ტერიტორიების მართვას, დანიის სამეფო ერთერთი 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 ტერიტორიებისა-

---

[520] ფარერის კუნძულები დაშორებულია დანიის კონტინენტური ნაწილისაგან 375 კმ-ით. გაცილებით შორს მდებარეობს გრენლანდია.

თვის 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 ე.წ. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქზე, ყოველთვის იყო საქართველოს შემადგენელი ნაწილი. ქართველ და აფხაზ, 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;

- გრენლანდიის აბორიგენ მოსახლეობას შეადგენენ ესკიმოსები, ხოლო დანიელები გრენლანდიის კოლონიზაციის შემდეგ დასახლდნენ აღნიშნულ კუნძულზე. ამისგან განსხვავებით, აფხაზეთის აბორიგენ მოსახლეობას

ქმნიან აფხაზები და ქართველები ერთობლივად,[521] 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

[521] 1990-იან წლებამდე აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის საერთო რაოდენობის დაახლოებით 46 პროცენტს შეადგენდნენ ქართველები, ხოლო დაახლოებით 18 პროცენტს – აფხაზი ეროვნების მოსახლეობა.

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 სახელმწიფო დეცენტრალიზაციის გარკვეული დონით. მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტებსა და ქალაქებს მიეცეთ რეალური თვითმმართველობა და გაუფართოვდეთ კომპეტენციები. რაც შეეხება საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ხელმძღვანელებს – მერებსა და გამგებლებს, სასურველი იქნებოდა მათი თანამდებობდა ყოფილიყო დანიშვნითი და არა არჩევითი. ისინი უნდა იყვნენ კარგი მენეჯერები, პრაქტიკული გამოცდილებისა და ცოდნის მქონე ადამიანები და არა პოლიტიკური ფიგურები.

საქართველოს უნდა გააჩნდეს პირველ ეტაპზე სამი (აფხაზეთი, აჭარა და ე.წ. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი), ხოლო შემდგომში – ორი ავტონომია (აფხაზეთი და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი), რომელთა ავტონომიურობის ხარისხიც განსხვავებული იქნება. აჭარის ავტონომიურობას დღეს ჯერ კიდევ აქვს გარკვეული პოლიტიკური მნიშვნელობა, მაგრამ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ მის არსებობას იმ

სახით, როგორც ახლა არსებობს, ვფიქრობთ, ნაკლები გამართლება ექნება.

რაც შეეხება აფხაზეთსა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთს:

აფხაზეთის სეპარატისტული ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ დამოუკიდებლობა აფხაზეთს სჭირდება თავისი იდენტურობის, აფხაზი ერის არსებობისა და უსაფრთხოების შესანარჩუნებლად.[522] ცხადია, იგივე „არგუმენტაცია“ არსებობს ოსეთის მარიონეტული ხელისუფლების მხრიდანაც. რა თქმა უნდა, რუსეთის მიერ ოკუპირებული, მაგრამ იმავე რუსეთის მიერვე დამოუკიდებლად აღიარებული აფხაზეთისა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთის „სახელმწიფოები“ თავის მოტყუება უფროა, რაც აფხაზი და ოსი ერების არსებობისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ნაცვლად, ახალ, სრული ასიმილაციის საფრთხეს უქმნის მათ. ამიტომ მხოლოდ საქართველოს სახელმწიფო შეიძლება იყოს აფხაზი და ოსი ერების ეროვნული იდენტობის დამცველი. აქედან გამომდინარე, ავტონომიურობის ხარისხთან მიმართებაში, უნდა დავეყრდნოთ აფხაზი და ოსი ერების იდენტურობის დაცვის პრინციპს და მათ მიეცეთ თავისი ეთნიკურობის დაცვისა და განვითარების ფართო შესაძლებლობა. თუმცა, ამ შემთხვევაში, აფხაზეთის ავტონომიურობის ხარისხი გაცილებით მაღალი უნდა იყოს.

---

[522] იხ. Далила Пилия, Становление новой Абхазской государственности, Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 4. Материалы грузино-абхазскрой конференции: преемственность культур в контексте государственного строительства. Адлер, 26-28 августа 2000 г. UCI. Ирвайн. 2001, ст. 120-126, 296-309.

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 თავისუფლება კულტურისა და სპორტის სფეროებში. მაგალითად, ჩაატაროს თავისი შიდა საფეხბურთო ჩემპიონატი.

4. ჰქონდეს უფლება დაამყაროს საერთაშორისო ურთიერთობები ეკონომიკურ და კულტურულ საკითხებში.

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.

არ შეიძლება არ აღინიშნოს საქართველოს პრეზიდენტის მიხეილ სააკაშვილის მიერ 2008 წლის 28 მარტს სოხუმის მარიონეტული რეჟიმისათვის შეთავაზებული ახალი სამშვიდობო გეგმა. შეთავაზება გულისხმობდა საერთაშორისო გარანტიებს აფხაზეთის შეუზღუდავი ავტონომიისა და უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, აგრეთვე რიგ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ გარანტიებს, მათ შორის, საქართველოს ვიცე-პრეზიდენტის თანამდებობას, რომელსაც ეროვნებით აფხაზი დაიკავებდა, აფხაზების გარანტირებული წარმომადგენლობას საქართველოს პარლამენტსა და საქართველოს მთავრობაში, აფხაზეთის დეპუტაციისათვის ვეტოს უფლების მინიჭებას აფხაზეთთან დაკავშირებულ ყველა საკვანძო კანონპროექტზე.

ასევე უნდა აღინიშნოს საქართველოს ხელისუფლების მიერ 2005 წლის დეკემბერში ეუთოს ლიუბლიანას მინისტერიალზე წარდგენილი ინიციატივა – ე.წ. სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტის მოგვარების სამოქმედო გეგმა, რომელიც ითვალისწინებდა კონფლიქტის ზონის დემილიტარიზაციას, სოციალ-ეკონომიკურ რეაბილიტაციას და ე.წ. სამხრეთ ოსეთის საბოლოო სტატუსის განსაზღვრას. აღნიშნული პროექტი მოწონებული იქნა ეუთოს მიერ. საქართველოს პრეზიდენტის განცხადებით, თბილისი მზად იყო ე.წ. სამხრეთ ოსეთისათვის მიეცა ყველაზე ფართო ავტონომია, უზრუნველეყო ის თვითმმართველობის მეტად მაღალი ხა-

რისხით, პრივილეგირებული საგადასახადო და ეკონომიკური რეჟიმით.[523]

რა თქმა უნდა, როგორც აფხაზეთის, ისე ე.წ. სამხრეთ ოსეთის მარიონეტულმა ხელისუფლებებმა არაფრად ჩააგდო ეს შეთავაზებები, მაგრამ, ვფიქრობთ, რომ აღნიშნულ გეგმებს თავისი მნიშვნელობა არ დაუკარგავთ და მომავალში ქართველები და აფხაზები, ქართველები და ოსები მივუბრუნდებით მათ.

ავტონომიურ სტატუსსა და აფხაზთა და ოსთა უფლებების დაცვაზე მსჯელობის პარალელურად არ უნდა დაგვავიწყდეს დევნილთა უფლებები. აუცილებელ წინაპირობად მიგვაჩნია დევნილი მოსახლეობის უპირობო და ნებაყოფლობითი დაბრუნება თავიანთ საცხოვრებელ ადგილებში მათი ქონებრივი უფლებების დაცვით. ვფიქრობთ, აუცილებლად უნდა შესრულდეს საერთაშორისო ორგანიზაციათა დოკუმენტებში დაფიქსირებული მოთხოვნები, რომლებიც დევნილთა დაბრუნებას შეეხება.

თანამედროვე მდგომარეობა, რუსეთის აგრესია და რიტორიკა, შესაძლოა ბევრ ადამიანში პესიმიზმს იწვევს, მაგრამ, ვფიქრობთ, ხანგრძლივ პერსპექტივაში საერთაშორისო ინსტიტუტებისა და მექანიზმების სულ უფრო აქტიური და ქმედითი ჩარევის შედეგად, ეს პრობლემა მოიხსნება. თანდათანობით, აფხაზებიც და ოსებიც სრულად გააცნო-

---

[523] შოთა მალაშხია, კონფლიქტების ანატომია, გამომცემლობა „ფორმა“, თბილისი, 2011, გვ. 156.

ბიერებენ, რომ ფორმალური დამოუკიდებლობა (რეალურად კი რუსეთის მიერ ოკუპაცია) მათ ერებს არაფერს მოუტანს, გარდა ასიმილაციისა და ეროვნულობის დაკარგვისა. ამდენად, ამ ერებს პერსპექტივა მხოლოდ ერთიან ქართულ სახელმწიფოში აქვთ.

XXI საუკუნეში ცივილიზებული მსოფლიო ვერ შეეგუება საერთაშორისო ნორმების უხეშ დარღვევას, ეთნოწმენდასა და ოკუპაციას. ამიტომ, ვფიქრობთ, რომ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა გარდაუვალია.

რეზიუმე

ეს 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 დემოკ-რატიულია, ვიდრე უნიტარული სახელმწიფოები. დემოკ-რატია 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, 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 ე.წ. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქს, მიგვაჩნია, რომ ეს პრობლემები მოგვარებადია უნიტარიზმის პირობებში, მიეცემა რა მათ ავტონომია მეტ-ნაკლებად 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 ფედერაციულ სახელმწიფოებში ცხოვრობს 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 თავალსაზრისით 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.

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 სუპრანაციონალური ფედერალიზმისადმი. მიმდინარე გლობალიზაციის ფონზე წინა პლანზე წამოიწევს ფედერალიზმის, როგორც სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობის ფორმის საკითხი. ამის ნიშნები არსებობს როგორც ევროპის, ისე ამერიკის კონტინენტზე. სავარაუდოდ, სახელმწიფოთა დაახლოებას მეტ სტიმულს მისცემს მსოფლიოში ჯერ კიდევ მიმდინარე ეკონომიკური და საფინანსო კრიზისი.

სახელმწიფოთა ინტეგრაციის კონტექსტში საუბარია ევრაზიული კავშირის – ევრაზიული ფედერალიზმის შექმნაზე პოსტსაბჭოთა სივრცეში, თუმცა ეს იდეა, ცივი-

ლიზებული მსოფლიოსგან განსხვავებით, არ ემყარება ჰუ-მანურ და ლიბერალურ იდეოლოგიას. ევრაზიული კავში-რის იდეის თითქმის ყველა წარმომადგენლისათვის დამა-ხასიათებელია სსრკ-სადმი ნოსტალგიური დამოკიდებუ-ლება და ხშირად საბჭოთა იმპერიის დადებით კონტექსტში მოხსენიება. პარალელურად, ძირითადად რუსი მეცნიერე-ბისა და პოლიტიკოსების მიერ, გახშირდა ფედერალიზმისა და იმპერიის ურთიერთმიმართების საკითხზე მსჯელობა და იმპერიის, როგორც დიდ ფედერაციულ სახელმწიფოდ წარმოჩენა. ამდენად, არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, რომ ევრაზიული კავშირი უფრო ახალი იმპერიის შექმნისა თუ ძველის რეანიმაციის მცდელობაა და ცალკეული ფსევდო-მეცნიერული მსჯელობებით ხდება მისი გამართლება.

არსებობს მრავალი მოსაზრება, რომ საქართველო უნდა გახდეს ფედერაციული სახელმწიფო. ამ მოსაზრების ავტორთა უპირველესი არგუმენტი ტერიტორიული მთლი-ანობის აღდგენაა, თუმცა გაუგებარია, როგორ შეუწყობს ხელს საქართველოს ცალკეული ისტორიული კუთხეებისა-გან 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 დავუშვათ, ის დიდ ხანს ვერ იარსებებს და 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 დევოლუციური 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, როგორიცაა ხელისუფლების გეოგრაფიულად ხალხთან მიახლოვება და ადგილობრივი პრობლემატიკის უკეთ ცოდნა, საქართველოს შემთხვევაში უადგილოდ გვეჩვენება ქვეყნის 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 გართულდება 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, სავარაუდოდ, ჩვენი ქვეყნის გეოპოლიტიკური მდგომარეობიდან, ასევე საქართველოს ცალკეული კუთხეების სპეციფიკიდან გამომდინარე, მთელი სიმწვავით 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“.

ვფიქრობთ, ასევე მცდარია შეხედულება იმის შესახებ, რომ თითქოს ფედერალიზმი ხელს უწყობს მოსახლეობის მეტნაკლებად პროპორციულ განსახლებას სახელმწიფოს ცალკეულ რეგიონებში და, შესაბამისად, აღარ მოხდება თბილისში მოსახლეობის დიდი ოდენობით კონცენტრაცია. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ მსგავსი პრობლემა აწუხებს როგორც ფედერაციულ, ისე უნიტარულ სახელმწიფოებს, ეს

ზოგადად მეგაპოლისების პრობლემაა, რაც უფრო სოციალ-ეკონომიკურ და ფინანსურ ფაქტორებთან არის დაკავშირებული და არა ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობას-თან.

საქართველოს ფედერალიზაცია ვერ დაარეგულირებს ვერც ტერიტორიულ და ვერც სხვა პრობლემებს. უფრო მეტიც, ვფიქრობთ, იგი უარყოფითად იმოქმედებს ქვეყნის მომავალ განვითარებაზე. საქართველოს ფედერალიზაციის შედეგად შემოღებული ფედერაციის სუბიექტის დონე 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 დავნერგოთ, რათა შემდეგ კვლავ საწყის მდგომარეობას დავუბრუნდეთ?

ამიტომ, ვფიქრობთ, რომ საქართველო უნდა იყოს უნიტა-რული სახელმწიფო რამდენიმე ავტონომიით, რომელთა შო-რის აფხაზეთის ავტონომიურობის ხარისხი იქნება გაცი-ლებით მაღალი და იგი იქნება აღჭურვილი მნიშვნელოვანი კომპეტენციებით. ამ თვალსაზრისით ერთ-ერთ მისაბაძ მაგალითად დანია მიგვაჩნია, რომელიც არის უნიტარული სახელმწიფო ორი ავტონომიით.

Резюме

Этот труд является попыткой для разработки соответствующей концепции территориального устройства Грузии. Мы думаем, что эта концепция не может опираться на федерализме.

Федерализм – это не панацея и нельзя сказать, что федеративные государства более демократичны, чем унитарные государства. Демократия может быть развита равномерно как в унитарных, так и федеративных государствах. Основу для такого суждения нам даёт существование современных демократических государств, у которых есть разные модели государственного устройства.

Вопрос о федеральном обустройстве страны ставиться в двух случаях: 1. Когда государство ещё не существует и оно только создается, или 2. Когда существует единое государство и ей угрожает распад (СССР, Бельгия и др.) и федерализм единственный путь для сохранения целостности.

Грузия не удовлетворяет условия ни первого, ни второго вариантов. Грузинское государство сегодня не находится ни на стадии воссоздания, ни на стадии распада, между культурно-лингвистическими группами или отдельними уголками Грузии не существуют непреодолимые разногласия,

которые грозили бы целостности страны. Что касается Абхазии и бывшего Южно-Оссетинского автономного округа, думаем, что после де-оккупации эти проблемы разрешимы в условиях унитаризма, если им будут предоставлены автономии с широкими правами. Конечно, автономнсть Абхазии должно быть намного выше, чем Цхинвальского региона.

Несмотря на впечатляющие статистические данные, что на сегодня федерально организовано 25% земли и в федеративных государствах живут 40% мирового населения, что на федеральные государства приходится почти половина всей заселенной суши и суммарного ВВП всех мировых государств и т.д., количество федеративных государств, по разным расчетам, колеблется от 11 до 25 единиц. Большая доля федеративных государств приходится на крупные государства (по площади и по количеству населения), а большая территория объективно требует территориальной децентрализации. Примечательно, что государства, которые именуются как федеральные, часто такими не являются.

Однозначно, что на сегодня унитаризм самая распространенная форма государственного устройства. Правда, многие унитарные государства подвергаются децентрализации, но для этих процессов присуждение квалификации федерализации, не считаем оправданным. Государства не спешат заменить унитарную форму территориального обустройства федеральным.

Существуют и противоположные тенденции – многие федеральные государства испытывают процесс унитаризации. Не говоря уже о России, или об отдельных странах Латинской Америки, Азии и Африки, такие примеры существуют в лице Германии и Австрии, которые, хотя официально именуются как федеративные, но реально это уже не так, и их субъекты федерации фактически становятся бесправными звеньями.

С другой стороны, мы думаем, велика заинтересованность по отношению к супранациональному федерализму. На фоне нарастающей глобализации, на первый план выходит вопрос федерализма, как формы межгосударственных отношений. Признаки этого существуют как на континенте Европы, так и Америки. Можно предположить, что мировой экономический и финансовый кризис даст болше стимула для сближения государств.

В контексте государственной интеграции, на постсоветском пространстве, речь идет о создании евразийского союза – евразийского федерализма, хотя эта идея, в отличии от цивилизованного мира, не основывается на гуманной и либеральной идеологии. Почти всем представителям идеи евразийского союза свойственненно ностальгическое отношение к СССР и уже привычное упоминание советской империи в палажительном контексте. Паралельно, в основном от российких учених и политиков, участились обсуждения темы соотношения империи и федерализма и представление империи, как большого федеративного государсива. Поэтому

думаем, что евразийский союз, это попытка создания новой или реанимации старой империи, что оправдивается псевдонаучными обсуждениями.

Существуют множество доводов, о том что Грузия должна стать федеральным государством. Аргументом для этого, в первую очередь, служит восстановление территориальной целостности страны, хотя непонятно, как создание в Грузии субъектов федерации повлияет, скажем, на решение конфликта в абхазии?

Если речь идет о двухсубъектной, биполярной федерации, в лице Грузии и Абхазии, это бесперспективно. Если даже допустить создание такой федерации, она долго не просуществует и это станет одним из этапов не только de facto, но и de jure независимости. Таких примеров много в новейшей мировой истории. В одной из самых развитых европейских стран – Бельгии, которая многим представляется как успешное деволюционное и биполярное государство, так велики процессы дезинтеграции, что некоторые ученые предсказывают распад этой страны.

Аргументы, по поводу федерализации Грузии, не обоснованы и не соответствуют действительности.

Что касается аргумента, что федерализация будет способствовать сближению правительства с народом и решению местных проблем, для Грузии этот аргумент неуместен из-за её масштабов. С этой точки зрения, какую

функцию выполняют федеративные субъекты в больших государствах, те же функции могут успешно выполнить муниципалитеты в условиях Грузии. Они будут ближе к населению и лучше будут знать местные проблемы, чем еще одна промежуточная единица в лице субъекта федерации.

Мы считаем, что много преимуществ, присущих федерализму, в Грузии затменет характерные для федерализма негативные стороны и будет проявлятся отрицательный эффект. Например, полицентризм, который способствует развитию политических процессов на всей территории страны и внедряет культуру политического диалога, для Грузии может выявится отрицательно. В частности, возможно федерализм укрепит бюрократические элементы в государственном правлении, создаст целый ряд проблем на уровне субъекта федерации с точки зрения работы институтов представительной демократии. Ещё более усложнится процесс принятия политического решения, что и итак является один из недостатков федерализма, поскольку необходимость частого дополнительно политического диалога затрудняет процесс принятия политического решения. Для Гтузии, которая стоит перед большой опасностями, не принятие своевременных политических решений может оказатся фатальным.

Также, в федеративном государстве остро стоит проблема контроля местной политической елиты, что, выходя из геополитического положения нашей страны и специфики

отдельных уголков Грузии, может острейшим образом выявить себя. В следствии этого фактора может установится партикулярный федерализм, которая будет способствовать ослаблению страны. Федерализация Грузии даст дополнительный стимул сепаратистским тенденциям и создаст новые очаги напряженности. В таком случае центральное правительство Грузии будет вынуждено постоянно гасит эти очаги.

Горький урок проблемы контроля политической елиты Грузия испытала на примере правительства Аджарской Автономной Республики и думаем что ни у кого не должно возникнуть желание возвращения назад.

Преимущество удовлетворения политических амбиций и формирование политического лидера, что характерно для федерализма, мы не считаем весомым аргументом для федерализации Грузии. Удовлетворение политических амбиций и формирование политического лидера могут быть проблемами больших государств, но не для Грузии. Во всем этом значительную роль играют самоуправление и политические партии, и для такой цели мы не считаем оправданным создание дополнительных государственных институтов.

Федерализм стоит больших денег и в случае федерализации Грузии затраты правительства будут колосальными.

Кроме этого, как считают некоторые экономисты, принципы федерализма не способствуют экономической интеграции. В случае федерализации отдельные регионы Грузии в какой-то мере могут искуственно отгородить себя. Возможно отдельные части страны будут развиватся быстрее, чем другие. Федеральная конкуренция может перерасти в деструктивную, разрушающую партикулярную конкуренцию, что может помешать не только экономическому развитию, но и создать опасность для целостности страны.

Если учесть новейший опыт и существующие опасности исходящие от федерализма, возможно, что в случае федерализации Грузии пройзайдёт экономическая изоляция отдельных субъктов федерации, а центральный бюджет страны окажется „пленником“ местной политической элиты.

Думаем, что не соответствует действительности утверждение, якобы федерализм способствует более-менее пропорциональному расселению населения по отдельным регионом страны, и соответственно, в Тбилиси не произойдёт большая концентрация населения. Надо учесть то, что аналогичная проблема затрагивает не только федеральные, но и унитарные государства. Это в основном проблема мегаполисов, что связяно с финансовыми и социально-экономическими факторами, а не территориальной обустроенностью.

Федерализация Грузии не сможет урегулировать ни территориальные, ни другие проблемы. Она отрицательно повлияет на будущее развитие страны. В следствие федерализации Грузии новая государственная структура - уровень субъекта

федерации - будет лишним звеном между центральным правительством и муниципалитетом и будет тяжёлым бременем для страны, как с финансовой, так и с политической точки зрения.

Кроме того, Большинство современных федеративных государств испытивают просесс унитаризации, и если это так, то зачем в Грузию, фактический в унитарную страну, внедрять более сложный и проблематичный модель государственного устройства?

Поэтому, мы считаем, что Грузия должна быть унитарным государством с автономными образованиями (не более трёх), среди которых Абхазия будет иметь наиболее высокий уровень автономности. С этой точки зрения, подходящим примером для подражения считаем Данию - унитарное государство с двумя автономиями.

Summary

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, 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.

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. Presumably, the world's current economical and financial crisis will motivate the states to draw together.

In the context of the states integration the talk is about the Eurasian Union- creating Eurasian federalism in Post-Soviet space, though this idea, unlike to civilized world, is not based on humane and liberal ideology. Nostalgic attitude towards the USSR and often mentioning the Soviet Empire in the positive context is very characteristic to nearly all representatives of the Eurasian Union Idea. At the same time, the discussion about interrelation of the federalism and the empire and presenting the empire as a huge federal state became very frequent by mainly Russian scientists and politicians. Thus, there is a reasonable doubt that, the Eurasian Union is an attempt of creating the new empire or the reanimation of the old one and is justified by the separate pseudo-scientific discussions.

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.

We believe that the misconception would be to think as if federalism supports the more-or-less proportional housing of population in certain regions and accordingly, a large amount of population concentration will no longer occur in Tbilisi. If we consider that such problem is familiar to both federal and unitary states, it is a problem of megapolices in general, which is more related to social-economical and financial factors and not to the territorial arrangement of the country.

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 of 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. ვ. ხაბურძანია, სუვერენიტეტის თეორია და კონსტიტუციური კანონმდებლობა. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად სახელმწიფო სამართალში. თბილისი, 2003.
7. ზ. რუხაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999.

8. ზ. რუხაძე, ხელისუფლება და კანონმდებლობა. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. თბილისი, 2003.
9. ზაზა რუხაძე, ხელისუფლების ორგანიზაციის დემოკრატიზაცია (აქტუალური პრობლემები), საია, თბილისი, 2003.
10. კონსტიტუციური სამართალი. სახელმძღვანელო. რედ. ავთანდილ დემეტრაშვილი. თბილისი, 2005.
11. ყურაშვილი კახი, ფედერაცია – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა რუსეთში. სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. თბილისი, 1999.
12. ქენეთ ჯანდა, ჯეფრი მ. ბერი, ჯერი გოლდმენი, ამერიკული დემოკრატია. აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, გამომცემლობა „ჯისიაი“, თბილისი, 1995.
13. ქ. ჯინჭარაძე, თანამედროვე სახელმწიფოს სუვე-რენიტეტის კონსტიტუციური და საერთაშორისო-სამართლებრივი ასპექტები. სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად კონსტიტუციურ და საერთაშორისო სამართალში. თბილისი, 2009.
14. ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი. თსუ. თბილისი, 1995.

15. ო. მელქაძე, კ. ყურაშვილი, რუსეთის სახელმწიფო სისტემა. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევის ცენტრი. თბილისი, 1997.
16. ო. მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი. თეორიის საკითხები. პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია. წიგნი XVII. „ბათუმის უნივერ-სიტეტი“. ბათუმი, 2003.
17. ო. მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევის ცენტრი. „უნივერ-სალი“. თბილისი, 2006. გვ.
18. ო. მელქაძე, ნ. რამიშვილი, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999.
19. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი. კრებული II. პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე. თბილისი, „მერანი“, 1999.
20. საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები; PRO ET CONTRA. კონფერენციის მასალების კრებული. თბილისი. 2000.
21. ე. ონანი, ნიგერიის ფედერაცია, თბილისი, „საბჭოთა საქართველო“, 1963.
22. ფ. ლოვო, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, თბილისი, 2002.
23. კ. კორკელია, საერთაშორისო ხელშეკრულება საერთა-შორისო და შიდასახელმწიფოებრივ სამართალში, თბილისი, 1998.
24. კ. ყურაშვილი, ფედერალიზმის ცნება და არსი, ჟურნ. „პოლიტიკა“, 1998, №1-3.

25. გ. ინწკირველი, სახელმწიფო და სამართლის თეორია, თბილისი, 1997.
26. ბ. სავანელი, სამართლის თეორია (იურისპრუდენცია), თბილისი, 1993.
27. ლ. ალექსიძე, თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი, თბილისი, 1998.
28. ა. ღვამიჩავა, ევროკავშირი XXI საუკუნის მიჯნაზე, თბილისი, 1998.
29. დიკ ლეონარდი, ევროკავშირის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2002.
30. კ. კორკელია, საერთაშორისო ხელშეკრულება საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივ სამართალში, თბილისი, 1998.
31. კ. კუბლაშვილი, ევროპის კავშირი _ ერთიანი ევროპული სახელმწიფო? ევროპის კავშირის ფედერაციული განვითარების პერსპექტივები, ჟურნ. „სამართალი“, 2002წ., № 5-6.
32. პ. ცნობილაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, „მერიდიანი“, 1996.
33. საქართველო. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2002.
34. საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი საყოველთაო ეროვნული აღწერის ძირითადი შედეგები. სტატისტიკური კრებული. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბილისი, 2004.

35. კონცეფცია საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ. (პროექტი). თბილისი, 2004.
36. პასუხები ხშირად დასმულ შეკითხვებზე, საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ კონცეფციასთან დაკავშირებით. რედ.: ლორენს ბროუერსი, ნინო კალანდაძე და პაატა ზაქარეიშვილი. Conciliation Resourses. თბილისი, 2007.
37. გ. სიხარულიძე, ფედერალიზმი. მითი და რეალობა. თბილისი, 2004.
38. ვიქტორ ლორთქიფანიძე, ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა. ინფორმაცია განსჯისათვის. თბილისი, 1999.
39. ქართლის ცხოვრება, ტომი I. მ. სანაძის და ნ. შოშიაშვილის გამოცემა. თბილისი, 1994.
40. ზ. მ. ჩერნილოვსკი, სახელმწიფოსა და სამართლის მსოფლიო ისტორია, მე-2 გადამუშავებული და შევსებული გამოცემა, ტომი I. თსუ, თბილისი, 1992.
41. დიმიტრი შველიძე, პოლიტიკური პარტიების წარმოშობა საქართველოში. ნაკვეთი I. ფედერალისტები. „არსი“. თბილისი, 1993.
42. ქართული პოლიტიკური აზრი უნიტარიზმისა და ფედერალიზმის შესახებ. საქართველოს სახელმწიფო – უნიტარული თუ ფედერაციული. სამეცნიერო კონფერენციის მასალები. „ბათუმის უნივერსიტეტი“, ბათუმი, 2005.
43. გივი ლობჟანიძე, ნარკვევები არჩილ ჯორჯაძის მსოფლმხედველობრივ-სამართლებრივი ნააზრევიდან. სადისერტაციო მაცნე. თსუ, თბილისი, 1993.

44. გიგო თოიძე, უცხოეთის მწერლები. პრუდონი, ე. ხელაძის სტამბა. თბილისი. 1980.
45. ივანე ჯავახიშვილი, საქართველოს მეფე და მისი უფლების ისტორია, ტფილისი, 1905.
46. მ. წერეთელი, ერი და კაცობრიობა, თსუ, თბილისი, 1990.
47. ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, საქართ-ველოს მეცნიერებათა აკადემია, თბილისი, 1990.
48. შოთა მალაშხია, კონფლიქტების ანატომია, გამომცემლობა „ფორმა“, თბილისი, 2011.
49. შოთა მალაშხია, კონფლიქტები. პროგნოზირება. საერთაშორისო სამართლებრივი და ეკონომიკური ასპექტები. თბილისი, 2007.
50. რონალდ დ. ასმუსი, მცირე ომი, რომელმაც მსოფლიო შეძრა. ისუ, თბილისი, 2010.
51. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები. ნაწილი I. პასუხისმგებელი რედაქტორი ვ. გონაშვილი. „ქრონოგრაფი“, თბილისი, 2004.
52. მიტროპოლიტი ანანია ჯაფარიძე, რეგიონალიზმი შეაფერხებს ეროვნულ კონსოლიდაციას, თბილისი, 2002.
53. თემურ თოდუა, სახელმწიფო მართვა. ისტორია, თეორია, პრაქტიკა. თბილისი, 2008.
54. საქართველოს ფედერაციული მოწყობა – პრობლემა რომელმაც შეიძლება ქვეყანა გადაიყოლოს. 27.04.2010. http://www.presa.ge/index.php?text=news&i=10511

55. Коте Кублашвили. Специфические черты федерально-государственной организации. «Перспективы федералтизма и регионализмана Южном Кавказе. Сборник конференции». Тбилиси, 2003 г.
56. Даниель Дж. Элазар, Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1995, №5, ст. 106-115.
57. 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.
58. А.А. Захаров, Федерализм и деволюция: опыт США. Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999, № 4 (29).
59. Деяан Гузина, Почему распалась Югославия. «Федерации. Что нового в мире федерализма». Выпуск 4, № 1 / март 2004.
60. Гладун Е. Проблемы установления федерализма в российской федерации. Journal of Eurasian Research Vol. 2, No. 2 Spring 2003.
61. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран, «Юристъ», М., 1997.
62. 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

63. Введенский В. Г., Горохов А. Ю. Россия: испытанная федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. Москва. 2002.
64. Антон Беблер, Опыт федерализма в юго-восточной Европе и пост-дейтонской Боснии и Герцоговине. «Казанский федералист», 2007, №1-2 (21-22) зима, весна ст. 4-25.
65. Эдвард Гибсон. Федерализм — враг демократии. «Эксперт» №41(487). http://www.expert.ru/society/2005/10/41ex-gibson3/
66. Эдвард Гибсон. Авторитарное и демократическое правление в федеративных странах Западного полушария. http://www.inop.ru/reading/gibson/
67. Захаров А., Федерализм – враг демократии?. «Политический журнал». http://www.politjournal.ru
68. Захаров А. А., К вопросу о федералистской культуре. «Общая тетрадь». Вестник Московской школы политических исследований. 2001. №1 (16).
69. Ейне Окпанаки, Нигерия: федерализм перед вызовами глобализации. «Федерации». Выпуск 3, № 1, февраль-март 2003.
70. Лебедева Э. Опит федерализма в Третьем мире и Россия. «Мировая экономика и международные отношения», 1995, №2, ст. 74-88.
71. Хартмут Бауер, Верность федерации как определяющий принцип германского федерализма, «Конституционное право: Восточноевропейское обозрение», 2003, №3(44).

72. Большаков А.Г. Дискурс федерализма в современной российской политике. Проблемы политической науки. Казань. 2005. www.ksu.ru/infres/politology
73. 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.
74. Шило В. О концептуальных основах обеспечения целостности федеративных государственных образований в современной мировой практике. http://iskran.iip.net/russ/works99/schilo.html
75. Новый союзный договор: поиски решений, М., 1990.
76. Р.В. Бугров, Актуальные проблемы европейской интеграции. Учебное пособие. Издательство Нижегородского госуниверситета. Нижний Новгород. 2007.
77. Т. М. Фадеева. Европейский федерализм: современные тенденции. АО /РАН ИНИОН. М. 2000.
78. Александренко Г, Буржуазный Федерализм, Киев, 1962.
79. Современный буржуазный федерализм, ИГП АН СССР, ред. Левин И. и Вайль И., М., 1978.
80. Камерон Росс. Федерализм и демократия в России. Политико-правовые ресурсы федерализма в России. Под редакцией Рафаэля Хакимова. Казань. 2006.
81. Отто Люхтерхандт. Россия на пути к имитации федерализма. Политико-правовые ресурсы федерализма

в России. Под редакцией Рафаэля Хакимова. Казань. 2006.

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

83. Е. Ю. Винокуров. Кантианский характер философских теорий глобальной политики Вольфганга Керстинга и Отфрида Хёффе. Кантовский сборник: Межвуз. темат. сб. научн. трудов. – Вып.22 / Калининград: Изд-во КГУ, 2001, ст. 74-92.

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

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

86. Рормозер Г., Кризис либерализма, «Озон», М., 1996.

87. Арнольд Брехт, О Государственном устройстве Германии. Федерализм и регионализм в Германии. Разделение пруссии., М., 1947.

88. Сыдоров Н. А., Центральные государственные органи Федеративной Республики Германии, М., 1961.

89. Монин Д. Д., Федерация или единое германское государство., М., 1947.

90. Молчанов Н., Де Голль., «Алгоритм», М., 2003.

91. Бергманн В., Введение в понимание германского Основного закона, Основной закон ФРГ, Бонн, 1998.
92. Леванский С. А., Германия: федерализм в мононациональном государстве. Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1995, №5.
93. Бусыгина И. М., Регионы Германии, М., 2000.
94. Бусыгина И. М., Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 2000, №5.
95. 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/
96. Мюллер Уве. Федерализм как фактор европейской интеграции. Международный журнал «Проблемы теории и практики управления». 2002, №1.
97. Урьяс Ю. П., Вступительная статья. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. М., 1991.
98. Иностранное конституционное право. М., 1996. Под. ред. В. В. Маклакова.
99. Кошечкин Е. ФРГ: взаимодействие федерации и земель. Международный журнал «Проблемы теории и практики управления». 2001. №2.

100. 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/
101. Гоптарева И.Б. О некоторых сторонах политики взаимодействия разноуровневых структур власти. Теоретический философский журнал «CREDO». 2000, №21.
102. Козуб О.В. Реферат статьи Шарля Джеффери "Отказ от реформы германской федеративной системы после объединения Германии". «Право и политика». М., 2000, №1.
103. Урьяс Ю. П., Механизм государственной власти ФРГ. М., 1988.
104. Хессе К., Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.
105. Васильев В.И., Некоторые аспекты современной дискуссии о германском федерализме, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 2000, №1.
106. Пустогоров В.В., Общеевропейский вопрос и проблемы федерализма. Журнал «Советское государство и право». 1991, №6, ст. 29-38.
107. Штойбер Э., Федерализм и разграничение полномочий в Европе: точка зрения Баварии. Журнал «Современная Европа», 2000, N 4.
108. Роберт Неф. Да здравствует нонцентрализм! http://www.liberal.ru/book.asp?Num=16

109. Сиджански Д., Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского Союза: Пер. с фр. М.: Рос. гос. гуманит. ун-т, 1998.
110. Подберезкин А., Международный опыт и особенности федерализма, «Духовное наследие», 2000, http://www.nasled.ru/strukture/index.htm.
111. Ричард Натан, Эрик Хоффманн, Современный Федерализм. Журнал «Международная жизнь», 1991, №4, ст. 34-48.
112. Ильин Н. Ю., Вопросы теории федерализма (государственно- правовой аспект). «В мире права», 2001, №1, ст. 12-15.
113. Збигнев Бжезинский, Великая шахматная доска, М., 2003.
114. Гоптарева И.Б. Федерализм как конституционная система. Теоретический философский журнал «CREDO». 1999, №6(18).
115. Девид Дж. Боденхеимер. Федерализм и демократия.
http://usinfo.state.gov/russki/infousa/government/dmpaper4.htm
116. Бруно Коппитерс. Грузино-Абхазский конфликт. Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии. Сборник статей. Москва. Издательство «Весь Мир», 2005.
117. Перспективы федерализма и регионализма на Южном Кавказе. Сборник конференции. Тбилиси, 2003 г.
118. 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.

119. Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба, (ред.) Практика федерализма. Поиски алтернатив для Грузии и Абхазии. «Вес Мир», Москва, 1999.
120. Давид Бердзенишвили. Единство через разделение: Проблемы регионализма Грузии и общего грузино-абхазского государства. 2008. http://abkhazeti.info/society/200801021958140978044.php
121. Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 4. Материалы грузино-абхазскрой конференции: гражданское общество, беженцы, государственное устройство. Москва, 25-27 марта 2000 г. UCI. Ирвайн. 2000.
122. Далила Пилия, Становление новой Абхазской государственности, Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 5. Материалы грузино-абхазскрой конференции: преемственность культур в контексте государственного строительства. Адлер, 26-28 августа 2000 г. UCI. Ирвайн. 2001. Ст. 120-126, 296-309.
123. Аспекты грузино-абхазского конфликта. Т. 3. Стенограммы грузино-абхазских встреч и телепередач по абхазской проблеме. UCI. Ирвайн. 2000.
124. Мариус Валь, Майкл Эмерсон, Молдова и приднестровский конфликт. Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования

европейской периферии. Сборник статей. Москва. Издательство «Весь Мир», 2005.

125. 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
126. Захаров А. А., "Исполнительный федерализм" в современной России. Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 2001, №4.
127. 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
128. А. Моммен, Федерализм и национальное государство, «ПОЛИС» (Политические исследования), 1992, №4.
129. А. А. Мелкумов, Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект. «Общественные науки и современность». 2001. № 4.
130. Савицкий П. И., Развитие конституции Бельгии 1831 г., «Государство и право», 1996, №10.
131. Дельпере Ф., Ентин Л. М., Конституционные реформы и процесс федерализации в Бельгии, «Советское государство и право», 1989, №11.

132. Павличук Е., Федеральная реформа бельгии, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1995, №1.
133. 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/
134. Э.В. Тадевосян. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации. «Государство и право». 2002. № 3.
135. В.Е. Чиркин. Государственная власть субъекта федерации. «Государство и право». 2000. №10.
136. 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.
137. А. Любимская. Худой бельгийский мир.
http://www.rbcdaily.ru/print.shtml?2007/09/12/focus/292496
138. Леван Матарадзе, Унитаризм - Федерализм - Регионализм... «Вечерний Тбилиси», №28, 13-14 марта 2003 г.
139. 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
140. Малишевский Н. Европейский союз регионов: реальность или утопия? Белорусское время. 19.07.2008.
141. http://www.belarustime.ru/information/opinion/bc24523ed ec2ff5d.htmlШубин А.В., П.Ж. Прудон – бросивший вызов собственности.
http://bakunista.nadir.org/priamuhino/files/2005shubin.doc
142. А. В. Даркина, Интеграция в рамках НАФТА: динамика развития объединительных процессов в 1990-е – 2000-е гг. (экономический контент). «Региональные исследования», 2010, №2.
http://sites.google.com/site/regionalnyeissledovanija/
143. С. И. Каспэ, Конструировать федерацию — Renovatio Imperii как метод социальной инженерии, «ПОЛИС» (Политические исследования), 2000, №5-6, ст. 55-69.
144. Дугин А. Евразийский федерализм. «Казанский федералист», 2002, №2.
145. Марлен Ларюэль, Переосмысление империи в постсоветском пространстве: новая евразийская идеология. Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры - Русское издание № 1, 2009.
http://www1.ku-eichstaett.de/ZIMOS/forum/inhaltruss11.html
146. В. Путин, Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня, «Известия», 3 октября 2011. http://www.izvestia.ru/news/502761
147. 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. «Вес Мир», Москва, 1997. http://poli.vub.ac.be/publi/etni-3/deschower.htm

148. В. Иноземцев, Новый проект интеграции основан на ощущении слабости и маргинализованности каждого из ее участников, «Известия», 1 ноября 2011. http://www.izvestia.ru/news/505572
149. Н. Назарбаев, Евразийский Союз: от идеи к истории будущего, О судьбах нашей интеграции, «Известия», 17 октября 2011. http://www.izvestia.ru/news/504908
150. «Разговоры о развале Бельгии – нонсенс». «Росбалт», 11/06/2010. http://www.rosbalt.ru/main/2010/06/11/744627.html
151. Алексей Терещенко. Региональные и сепаратистские движения в странах Северной Европы. Кельтский бунт? 2008. http://www.apn.ru/publications/print19821.htm
152. Бирюков С., Бельгийский кризис европейского федерализма. http://www.apn.ru/publications/print18331.htm
153. Николя Лагасс. Бельгийский опыт: пример федерализма путем разъединения. Практический анализ институциональной эволюции бельгийского государства. «Казанский федералист», 2004, №1 (9) зима, ст. 117-137.
154. Кучук Ю. Бельгия: от сепаратизма к федерализму (эволюция федерализма в бельгии), «Белорусский

журнал международного права и международных отношений», 2004. №4. http://beljournal.by.ru

155. Марлен Ларюэль, Александр Панарин и «цивилизационный национализм» в России, сборник «Русский национализм: Идеология и настроение», ред.: Александр Верховский. М., Центр «Сова», 2006, ст. 165-182.
156. А. С. Панарин, Глобальное политическое прогнозирование, М., «Алгоритм», 2002.
157. Александр Торшин, Империя демократичней федерации. «Политический журнал», № 4 (181), 11 марта 2008. http://www.politjournal.ru
158. Жоомарт Ормонбеков. Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы. «Казанский федералист», 2004, №1 (9) зима, ст. 138-156.
159. Рут ван Дейк, Регионализм, федерализм и права меньшинств в Бельгии. Этнические и региональные конфликты в Евразии. Книга 3. Международный опыт разрешения этнических конфликтов. Ред.: Бруно Коппитерс, Эрик Ремакль, Алексей Зверев. «Вес Мир», Москва, 1997. http://poli.vub.ac.be/publi/etni-3/ruthvandyck.htm
160. Сергей Бирюков, Конец бельгийского федерализма? "Конституционный фугас" Марка Эйскенса. «Агентство политических новостей», 07.07.2010. http://www.apn.ru/publications/print22973.htm
161. Б. Коппитерс, М. Хёйссен, 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.

162. Александр Рытов, Разделенный остров Афродиты. Кипр после интеграции в ЕС: новая еврореальность и старые проблемы. «Вестник Европы» 2005, №13-14. http://magazines.russ.ru/vestnik/2005/13/ry12.html
163. Рубен Сафрастян, Турция и Кипрская проблема: эпизоды «Большой Игры», «21-й Век», № 2, 2005г., ст. 54-66.
164. Малетин С. С. Политология. Новосибирск. 1998.
165. Гаджиев К.С., Политическая наука. http://lib.socio.msu.ru/l/library
166. Петер Зервакис, Кипр в Европе: возможно ли решение кипрской проблемы путем придания ей европейского масштаба?, «Ежеквартальный Журнал», март 2004, №1, ст. 127-156.
167. План Аннана – источник ресурсов для разрешения конфликта. Berghof Sources for Conflict Resolution. Berghof Foundation for Peace Support, Berlin, February, 2008.
168. Newhause 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
169. Handbook of Federal Countries 2005, Forum of Federation, Edited by Ann L. Griffiths, «McGill-Queen's University Press», 2005, Quebec, Canada.
170. Tulia Gabriela Falleti, Decentralization and subnational politics in Latin America, Cambridge University Press, Nyw York, USA, 2010.
171. 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.
172. Ingwer Ebsen, Föderalismus und Sozialversicherung, GGW 4/2005 (Oktober), 5.
173. Stefan Oeter, Föderale Zuständigkeitsordnung und der Grundsatz dezentraler Aufgabenerledigung. Aus „Perspektiven des Föderalismus und Regionalismus im Südkaukasus“, Tagungsband. Tbilisi, 2003.
174. 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.
175. 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.

176. 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.
177. Timpthy Garton Ash. Warum gehört Großbritannien zu Europa? Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.Vorlesungen. Berlin. 2006.
178. The EU and Federalism: Polities and Policies Compared. Edited By Finn Laursen. «ASHGATE», Farnham, England, 2011. Finn Laursen, Federalism: From Classical Theory to Modern Day Practice in the EU and Other Polities. P.3-24.
179. Alina Kaczorowska, European Union Law, «Routledge-Cavendish», 2008.
180. Walter van Gerven, The European Union: a polity of states and peoples, Stanford University Press, Stanford, California, 2005.
181. Fried Esterbauer, Demokratische Leistungsfähigkeit des Föderalismus, (Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE, Bd. 14), Wien: Braumüller 2000, VI.
182. Richard Weitz, Dim Prospects for Putin's Eurasian Union, «World Politics Review», 11 Oct. 2011.

http://www.worldpoliticsreview.com
183. Herwig Lerouge. Belgiens Ende? Partei der Arbeit Belgiens nimmt Stellung zu den Teilungsphantasien.
http://www.secarts.org/journal/index.php?show=article&id=592
184. 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.
185. Frank Berge, Alexander Grasse, Föderalismus in Belgien: vom Bundesstaat zum Staatenbund?. KAS-Auslandsinfo 6/2004.
186. Heinz Fassmann. Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Begriffe und Konzepte. Printquelle: Forum Politische Bildung (Hg.): Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Studien-Verlag, Innsbruck/Wien, 2001.
187. Landkarte Deutschland: Landkarten und Stadtpläne.
http://www.weltkarte.com/europa/deutschlandkarten.htm
188. 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.
189. Fläche und Bevölkerung in Bayern 1995.
http://www.infofarm.de/unterricht/strukturby.htm
190. Wouter Pas. Der belgische Föderalismus. NEDWEB/ Broschüren. Wiener Broschüren 10: Flandern.
http://www.ned.univie.ac.at/CMS/Brochueren/Flandern

191. 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.
192. 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
193. Andreas Fischer, Die Parteien im Bundestag.
http://www.helles-koepfchen.de/artikel/2412.html
194. Belgium Has No Future, Interview with Flemish Separatist De Wever, «Spiegel», 12/16/2010.
http://www.spiegel.de
195. Walter Mayr, Belgium's Political Crisis Foretells EU's Future, «Spiegel», 03/17/2011. http://www.spiegel.de
196. Kim Willsher, Let Belgium's Walloons join France, Front National leader suggests, 21 July 2011. http://www.guardian.co.uk
197. 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

198. Achiless C. Emilianides, Religion and Law in Cyprus, Kluwer Law International BV. The Netherlands. Printed in Great Britain, 2011.

ნორმატიული მასალა, საერთაშორისო აქტები და პროექტები

1. საქართველოს კონსტიტუცია.
2. საქართველოს კანონი „საქართველოს 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“.
3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2011 წლის რესპუბლიკური 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. The Constitution of Belgium. http://home.scarlet.be/dirkvanheule/compcons/ConstitutionBelgium/ConstitutionBelgium.htm
12. Constitution of the Republic of South Africa 1996. http://www.acts.co.za/constitution/index.htm
13. European Parliament resolution of 17 November 2011 containing the European Parliament's recommendations to the Council, the Commission and the EEAS on the negotiations of the EU-Georgia Association Agreement (2011/2133(INI)).

ინტერნეტ-რესურსები

1. www.parliament.ge
2. www.smr.gov.ge
3. www.justice.gov.ge
4. www.matsne.gov.ge
5. www.mra.gov.ge
6. www.geostat.ge
7. www.un.org

8. http://www.europarl.europa.eu
9. www.parteien-online.de/parteien/
10. www.cia.gov
11. http://www.gazeta.ru
12. http://www.regnum.ru/news/1472207.html

GIORGI GORADZE

Federalism Prospects in Georgia
Critical Analysis

TBILISI 2012

გიორგი გორაძე

დაიბადა 1974 წლის 6 აგვისტოს ქალაქ ბათუმში. 1997 წელს დაამთავრა თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი და ჩაირიცხა ამავე ფაკულტეტის ასპირანტურაში, ხოლო შემდეგ – დოქტორანტურაში. 2009 წელს დაიცვა სადოქტორო დისერტაცია და მიენიჭა სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხი. არის საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტისა და ქართულ-ამერიკული უნივერსიტეტის პროფესორი. გამოქვეყნებული აქვს მრავალი პუბლიკაცია სხვადასხვა სამართლებრივ საკითხზე.

ISBN 978-9941-0-4197-6

9 789941 041976

საქართველოს ტერიტორიის 20% ოკუპირებულია რუსეთის ფედერაციის მიერ. ამ ტერიტორიაზე განხორციელებული ეთნიკური წმენდის შედეგად გამოდევნილია დაახლოებით 400 000 და დაღუპულია დაახლოებით 30 000 ადამიანი.

Twenty percent of Georgia's territory is occupied by the Russian Federation. As a result of the ethnic cleansing carried out on these territories, approximately 400 000 people are forced out and approximately 30 000 are dead.