



ბატონიშვილის ბიბლიოთეკა

ციტირებისთვის:

გორაძე გ., რუსეთის ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებანი, ჟურნ. „მეცნიერება და ცხოვრება“, N2 (10), 2014

ელექტრონული იურიდიული ბიბლიოთეკა www.princelibrary.ge

შექმნილია USAID/PROLoG-ის ფინანსური ხელშეწყობით



სულხან-საბა ორბელიანი
ფონდისტი



USAID
ამერიკელი ხალხისგან

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE

კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLoG)

გიორგი გორაძე
თბილისის სასწავლო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

რუსეთის ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებანი

რუსეთის 1993 წლის კონსტიტუციის პირველივე მუხლი აცხადებს, რომ რუსეთი არის დემოკრატიული, ფედერაციული, სამართლებრივი სახელმწიფო რესპუბლიკური მმართველობის ფორმით, თუმცა რუსული დემოკრატია და ფედერალიზმი ვერავითარ კრიტიკას ვერ უძლებს. როგორც სპეციალისტები აღნიშნავენ, პუტინის გაპრეზიდენტების შემდეგ, რუსეთი სრული ცენტრალიზაციისა და ავტორიტარიზმისაკენ წავიდა.

შოტლანდიელი მეცნიერი კამერონ როსი (1) ჯერ კიდევ 2006 წელს წერდა, რომ 2000 წლის მაისში პრეზიდენტ პუტინის ინაუგურაციიდან დაიწყო შეტევა ფედერალიზმსა და დემოკრატიაზე. 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 დამჯერი 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 ჩამოერთვათ რეგიონული სამართალდამცავი ორგანოების ხელმძღვანელთა დანიშვნის უფლება (1). „რუსეთში არის „ელექტორალური ავტორიტარიზმი“, ხოლო ფედერალიზმი რჩება სიყალბედ“ (1).

2004 წელს რუსეთის ფედერაციამ მიიღო კანონი, რომლის თანახმადაც, გუბერნატორის თანამდებობა აღარ იყო არჩევითი და მას ნიშნავდა ფედერაციის სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანო რუსეთის პრეზიდენტის წარდგინებით.

გუბერნატორის კანდიდატურის ორჯერ ჩავარდნის შემთხვევაში პრეზიდენტს შეეძლო დაეთხოვა ფედერაციის სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანო და ახლის არჩევამდე დაენიშნა დროებითი მმართველი. პრეზიდენტს ასევე ჰქონდა გუბერნატორის თანამდებობიდან გათავისუფლების უფლება.(1) ამასთან დაკავშირებით ფრაიბურგის უნივერსიტეტის პროფესორი ოტო ლუტერჰანდტი აღნიშნავდა, რომ ასეთი რამ წარმოუდგენელია აშშ-ში, გერმანიაში, ან სხვა სტაბილურ ფედერაციულ სახელმწიფოში, მაგრამ რაც წარმოუდგენელია ამ ქვეყნებში, რეალობაა რუსეთის ფედერაციაში. ამიტომ მეცნიერი მიიჩნევდა, რომ რუსეთი მნიშვნელოვნად დაშორდა ფედერალურ მოდელს და იგი ფედერალიზმის იმიტაციის გზას აღვა (2).

2012 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებებით ფედერაციის სუბიექტთა აღმასრულებელი ორგანოების უმაღლესი თანამდებობები კვლავ არჩევითი გახდა, თუმცა ეს უფრო პირობითია. „რუსეთის ფედერაციის სახელმწიფო ხელისუფლების საკანონმდებლო (წარმომადგენლობითი) და აღმასრულებელი ორგანოების ორგანიზების საერთო პრინციპების შესახებ“ რუსეთის ფედერალური კანონის მე-18 მუხლის მიხედვით, ფედერაციის სუბიექტის უმაღლესი თანამდებობის პირის არჩევნებში კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვთ პოლიტიკურ პარტიებს ან უპარტიო კანდიდატებს, მაგრამ არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად მათ მხარი უნდა დაუჭიროს ფედერაციის სუბიექტის ტერიტორიაზე არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის დეპუტატთა ან/და თვითმმართველობების ხელმძღვანელთა 5-10 პროცენტმა (ზუსტი რაოდენობა განისაზღვრება ფედერაციის სუბიექტის კანონმდებლობით). ამასთანავე კანდიდატმა ეს მხარდაჭერა უნდა მიიღოს მოცემული სუბიექტის ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალური რაიონებისა და ქალაქის ოლქის სამ მეოთხედში მაინც. აქედან გამომდინარე, პარტიისათვის, რომელიც წარმოდგენილი არ არის ფედერაციის სუბიექტის ტერიტორიაზე არსებულ ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლობით ორგანოებში 5 პროცენტით მაინც, თან თვითმმართველობების სამ მეოთხედში, პრაქტიკულად შეუძლებელია წამოაყენოს კანდიდატურა ფედერაციის სუბიექტის მეთაურის არჩევნებში. ამდენად, მონაწილეობის მიღებას ასეთ არჩევნებში შეძლებენ მხოლოდ სახელისუფლებო და ხელისუფლებასთან დაახლოებული პოლიტიკური პარტიების კანდიდატები.

იგივე კანონი ასევე უშვებს ფედერაციის სუბიექტის უმაღლესი თანამდებობის პირის არჩევას ფედერაციის სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ რუსეთის პრეზიდენტის წარდგინებით. ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტს კანდიდატურებს წარუდგენენ ის პარტიები, რომლებსაც გადალახული აქვთ საარჩევნო ბარიერი მოცემული სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანოს ან დუმის არჩევნებში. თითოეულ პარტიას აქვს პრეზიდენტისათვის 3 კანდიდატის წარდგენის უფლება. ყველა უფლებამოსილი პარტიის მიერ წამოყენებულ კანდიდატთაგან რუსეთის პრეზიდენტი არჩევს სამ კანდიდატს, რომლებსაც ასარჩევად წარუდგენს ფედერაციის სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანოს. ამ წესით ხდება, მაგალითად, დაღესტნის, ყაბარდო-ბალყარეთის, ინგუშეთის, ყარაჩაი-ჩერქეზეთისა და ჩრდილოეთ ოსეთის რესპუბლიკების მეთაურთა არჩევა.

ფედერაციის სუბიექტის მეთაურის არჩევის ფორმალურობას ხაზს უსვამს მისი თანამდებობის ვადამდე შეწყვეტის მექანიზმები, რაც მრავალფეროვანია. კერძოდ, ფედერაციის სუბიექტის მეთაურის ვადამდე გადაყენება შეუძლია რუსეთის პრეზიდენტს, თუ ფედერაციის სუბიექტის მეთაური დაკარგავს პრეზიდენტის ნდობას, რაც გამოწვეული უნდა იყოს კორუფციით ან თანამდებობრივი შეუთავსებლობით, ან იგი სათანადოდ არ ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობებს ან რუსეთის კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა შემთხვევებში. ამ პირობებიდან „დაკისრებული მოვალეობის სათანადოდ შეუსრულებლობა“ იმდენად ყოვლისმომცველი ტერმინია, რომ მხოლოდ ეს პირობაც კი პრეზიდენტს საშუალებას აძლევს ფედერაციის სუბიექტის მეთაური პრაქტიკულად ნებისმიერ დროს გადააყენოს თანამდებობიდან. გარდა ამისა, ფედერაციის სუბიექტის მეთაურისათვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა აგრეთვე შესაძლებელია, თუ ამ უკანასკნელს უნდობლობას გამოუცხადებს ფედერაციის სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანო, რაზეც საბოლოო გადაწყვეტილებას ისევ რუსეთის პრეზიდენტი იღებს. კიდევ ერთი გზა ფედერაციის სუბიექტის მეთაურის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისა არის მისი თანამდებობიდან გამოწვევა, რაც

იმას გულისხმობს, რომ სუბიექტის მეთაურის მიერ სამართალდარღვევის ან საპატიო მიზეზების გარეშე თავისი უფლებამოსილების მრავალჯერ შეუსრულებლობის შემთხვევაში, რაც სასამართლოს მიერ უნდა იყოს დადგენილი, ამომრჩეველთა გარკვეულ რაოდენობას უფლება აქვს დააყენოს საკითხი აღნიშნული პირის გადადგომის თაობაზე, რის საფუძველზეც ტარდება რეფერენდუმი.

რუსეთის პრეზიდენტს ცალკეულ შემთხვევებში ასევე აქვს ფედერაციის სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანოს გაფრთხილებისა და დათხოვნის უფლება.

ცნობილია, რომ თანამედროვე დემოკრატიის აუცილებელი ატრიბუტი არის განვითარებული პარტიული სისტემები, რაც რუსეთის შემთხვევაში მეტად მყიფეა. როგორც სპეციალისტები აღნიშნავენ, ბოლო ათი წლის მანძილზე რუსეთში მიღებული კანონმდებლობა მიზანმიმართულად ხელს უშლის ამ ქვეყანაში ისეთი ძლიერი პოლიტიკური პარტიის წარმოშობას, რომელიც კონკურენციას გაუწევდა „ედინაია როსიას“(3).

ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ რუსეთის ფედერაციის სუბიექტის მეთაურის არჩევნებში პოლიტიკური პარტიებისათვის დაწესებული ბარიერების შესახებ, თუმცა პარტიების ფაქტობრივი დისკრიმინაცია ამით არ ამოიწურება. 2001 წელს პუტინის ინიციატივით მიღებულ იქნა ფედერალური კანონი „პოლიტიკური პარტიების შესახებ“, რამაც მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გავლენა იქონია რუსეთში. მიუხედავად იმისა, რომ რუსეთი ფედერაციული სახელმწიფოა, ამ კანონის მიხედვით, აკრძალულია რეგიონალური პარტიის არსებობა. ამასთანავე, პარტიის შექმნისათვის გათვალისწინებულია ორი მთავარი მოთხოვნა: პარტიას რუსეთის რეგიონების უმრავლესობაში უნდა ჰქონდეს არაუმეტეს ერთი რეგიონული განყოფილება და უნდა ჰყავდეს არანაკლებ ხუთასი წევრისა (2012 წლამდე ეს ციფრი რამდენჯერმე მაღალი იყო). იმავე კანონით სახელმწიფო უზრუნველყოფს იმ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებას, რომლებმაც დუმის არჩევნებში ან რომლის კანდიდატმაც საპრეზიდენტო არჩევნებში მიიღო ამომრჩეველთა ხმების 3% მაინც. დაფინანსების ოდენობა ყოველწლიურად შეადგენს: დუმის არჩევნების მიხედვით 50 რუბლს ყოველ მიცემულ ხმაზე, ხოლო საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად - 20 რუბლს ყოველ მიცემულ ხმაზე. როგორც სპეციალისტები აღნიშნავენ, ეს ტენდენცია დადებით მოვლენად ჩაითვლებოდა, რომ არა ფინანსური დახმარების ოდენობის მასშტაბური დისპროპორციები. მაგალითად, „ედინაია როსიას“ სახელმწიფო დაფინანსების ოდენობა 2009 წელს ხუთჯერ აღემატებოდა დანარჩენი სამი საპარლამენტო პარტიის დაფინანსების ჯამს. ამასთანავე, როგორც როსი აღნიშნავს, რუსეთის კანონმდებლობით, პარტიებმა, რომლებმაც დუმის არჩევნებში ვერ გადალახეს სამპროცენტო ბარიერი, უნდა აანაზღაურონ სახელმწიფოს მიერ მათ რეკლამაზე დახარჯული ფულადი სახსრები. ამის გამო, მაგალითად, 2007 წლის დუმის არჩევნების შემდეგ პარტიებს სახელმწიფოს მიმართ წარმოეშვათ დავალიანება საერთო ჯამში ერთი მილიარდი რუბლის ოდენობით. აღნიშნული დავალიანების შედეგად მრავალმა პარტიამ თვითლიკვიდაცია გამოაცხადა. შესაბამისად, იკლო პარტიათაშორისმა კონკურენციამ განსაკუთრებით რეგიონებში, ხოლო რუსეთის პარტიული სისტემა იქცა მონოპოლიზირებული, ერთი სახელისუფლებო პარტიის სისტემად (3).

ზოგიერთი რუსი მეცნიერი ცდილობს გაამართლოს რუსეთში მიმდინარე ცენტრალიზაციის პროცესი. მაგალითად, ტურუსინი რუსეთს უნიტარული ფედერაციული სახელმწიფოს კვალიფიკაციას აძლევს და ამ ფაქტს ამართლებს ზოგადად მსოფლიოს ფედერაციულ სახელმწიფოებში მიმდინარე უნიტარისტული ტენდენციებით, რაც ერთიანი ბაზრისა და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპებით არის ნაკარნახევი. მიუხედავად ამისა, ავტორი აცნობიერებს რუსეთში არსებულ მდგომარეობას და ნაწილობრივ ეთანხმება იმ მეცნიერებს, რომლებიც რუსეთის სახელმწიფო მოწყობას „პუტინური ფედერალიზმის“ სახელით მოიხსენიებენ (4), რაშიც პუტინის ავტორიტარული რეჟიმი იგულისხმება.

რუსეთის უნიტარიზაციის მომხრეა ზუბოვი, რომელიც 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 თვითმმართველობა და ეროვნულ-კულტურული ავტონომია – ასე მიიხსენებს ავტორი (5).

მიუხედავად რუსი მეცნიერების მცდელობებისა დაასაბუთონ და გაამართლონ რუსეთის ცენტრალისტური და ავტოკრატიული პოლიტიკა, რუსეთის ფედერაციის სუბიექტის მეთაურის ინსტიტუტი, მისი არჩევისა და გადაყენების წესი, ზოგადად, ფედერაციის სუბიექტის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებების არაავტონომიურობა და ფაქტობრივი ვერტიკალური დაქვემდებარება რუსეთის პრეზიდენტისადმი, პარტიული სისტემის მონოპოლისტური და დისკრიმინაციული ხასიათი საფუძველშივე ეწინააღმდეგება ფედერალიზმის, დემოკრატიისა და სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპებს და რუსეთს კვაზიფედერაციულ, ცენტრალიზებულ და ავტორიტარულ სახელმწიფოდ აყალიბებს.

სწორედ ამის გამო მეცნიერთა ერთი ნაწილი უარყოფს რუსეთში ფედერალიზმის არსებობას. მაგალითად, გერმანელი მეცნიერი ანდრეას ჰაინემან-გრუდერი ამბობს, რომ რუსეთი ფაქტიურად აღარ არის ფედერაციული სახელმწიფო. რუსეთში ავტორიტარული რეგრესია და დეფედერალიზაცია ავსებენ ერთმანეთს. პრეზიდენტის ხელში შეუზღუდავი ძალაუფლების კონცენტრირება და როგორც ჰორიზონტალურად, ისე ვერტიკალურად ხელისუფლების დანაწილების დეფიციტი საფუძველშივე ეწინააღმდეგება ფედერალიზმს (6).

დასკვნის სახით შეიძლება ვთქვათ, რომ რუსეთის ხელისუფლება თავისი ქვეყნის შიგნით მიზანმიმართულად ახშობს ფედერალიზმის ყოველგვარ გამოვლინებას და ტრანსფორმირდება ფსევდოფედერაციულ ავტორიტარულ სახელმწიფოდ, რაც ადრე თუ გვიან რუსეთის სახელმწიფოს ეროზიას გამოიწვევს.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. Камерон Росс. Федерализм и демократия в России. Политико-правовые ресурсы федерализма в России. Под редакцией Рафаэля Хакимова. Казань. 2006. Ст. 130-158.
2. Отто Люхтерхандт. Россия на пути к имитации федерализма. Политико-правовые ресурсы федерализма в России. Под редакцией Рафаэля Хакимова. Казань. 2006, ст. 175-181.
3. Камерон Росс, Партии в российских регионах: вымирающий вид?, «Новое литературное обозрение», №81(1/2012), <http://www.nlobooks.ru/node/1788>.
4. С.В. Турусин, Унитарный федерализм: сущность и исторические формы, Вестник СамГУ. 2013. № 7 (108), ст. 74-79.
5. Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм (К вопросу о будущей организации государственного пространства России). Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования). 2000, №5, ст. 32-54.
6. A. Heinemann-Gruder. Federal discourses, minority rights, and conflict transformation // Federalism and Local Politics in Russia / Ross C., Campbell A. (Eds). London, New York: Rutledge. 2009 P. 54–81.

**გიორგი გორაძე
რუსეთის ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებანი
რეზიუმე**

სტატია მიზნად ისახავს რუსეთის ფედერაციის ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებების გაანალიზებას.

კონსტიტუციის მიხედვით, რუსეთი არის ფედერაციული სახელმწიფო, რაც მეტად პირობითია. რუსეთის კანონმდებლობა არღვევს ფედერალიზმის პრინციპებს, რაც გამოხატულია ფედერაციის სუბიექტების უმაღლესი ორგანოების არჩევისა და გადაყენების (დათხოვნის) მექანიზმებში და, აქედან გამომდინარე, ამ ორგანოთა რეალურ უფლებამოსილებაში. ასევე, რუსეთის კანონმდებლობა მონოპოლისტური და დისკრიმინაციულია პოლიტიკური პარტიების მიმართ, რაც კლავს პარტიათა კონკურენციას რეგიონალურ დონეზე.

სტატიაში გაზიარებულია იმ უცხოელი მეცნიერების მოსაზრება, რომლებიც საუბრობენ რუსეთში ფედერალიზმის ნიშნების ატროფიაზე, ცენტრალიზაციასა და ავტორიტარიზმზე.

Giorgi Goradze
The Peculiarities of Regulation Russia Territory
Summary

The purpose of this article is the analysing of features of the territorial arrangement of Russia. Under the constitution, Russia a federal state which is very conditional. The Russian legislation breaks the principles of federalism that is expressed in mechanisms of a choice and resignation (dissolution) of the supreme bodies of subjects of federation and, therefore, in real powers of these bodies. Besides, the legislation of Russia monopolistic and discrimination in the relation to political parties that kills the competition of parties at regional level.

In the article the opinion of foreign scientists who speaks about an atrophy of signs of federalism, centralization and authoritarianism in Russia is shared.

გიორგი გორადზე
Особенности территориального устройства России
Резюме

Целью данной статьи является анализ особенностей территориального устройства России.

По конституции, Россия федеративное государство, которое весьма условно. Российское законодательство нарушает принципы федерализма, что выражается в механизмах выбора и отставки (ропуска) высших органов субъектов федерации и, следовательно, в реальных полномочиях этих органов. Кроме того, законодательство России монополистическое и дискриминационное в отношении к политическим партиям, что убивает конкуренцию партий на региональном уровне.

В статье разделяется мнение иностранных ученых, которые говорят об атрофии признаков федерализма, централизации и авторитаризма в России.