

სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპები და თანამედროვე მოდელები

შესავალი

სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია იმ სამ კომპონენტთან, რომელთა ერთობლიობაში სახელმწიფოს ცნება მოიაზრება. სახელმწიფოს ფორმა, ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმის გარდა, მართვა-გამგეობის ფორმასა და პოლიტიკური რეჟიმის ცნებებს აერთიანებს.

სტატიის მიზანია სახელმწიფოსა ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპებისა და თანამედროვე მოდელების ზოგადი მიმოხილვა, რომლის ფარგლებშიც განიხილება სახელმწიფოს ფორმის ცნებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი არსებითი საკითხი, რათა ცალკეულ მეცნიერთა შეხედულებებისა და მოსაზრებათა შეჯერების შედეგად, სახელმწიფოს ფორმისა და ტერიტორიული მოწყობის ფორმის ცნებასთან დაკავშირებული თეორიული საკითხები დავაზუსტოთ.

1. ტერიტორიის ცნება და სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა

ტერიტორია არის ელემენტი, რომელიც სახელმწიფოს მოწყობასთან მჭიდროდაა დაკავშირებული. მისი მოწყობა ქვეყნის პოლიტიკურ, გეოგრაფიულ და დემოგრაფიულ პირობებს ასახიერებს. სახელმწიფოს განიხილავენ, როგორც სამელებენტთან მთელს (წარმონაქმნს). ეს ელემენტებია: ტერიტორია, მოსახლეობა, ხელისუფლება. ზოგიერთი, სახელმწიფოს ნიშნებზე საუბრისას, ყურადღებას არა უშუალოდ ტერიტორიას, არამედ ტერიტორიულობის პრინციპს აქცევს¹. ტერიტორიული ფაქტორები სახელმწიფოს ორგანიზაციის დროს გამოდის არა მხოლოდ, როგორც საზოგადოებრივი ცხოვრების ბუნებრივ-გეოგრაფიული ნაწილი, არამედ როგორც – სოციალური მოვლენა.

¹ ინწკირველი გ., სახელმწიფოს ტერიტორია და სამართალი, თბილისი, 1998, 27-28.

ტერიტორია პოლიტიკური ერთობის ორგანიზაციის შეცნობისათვის მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს. ტერიტორიული ფაქტორი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის აგებულებისთვის ფუნდამენტია. სახელმწიფოს ტერიტორია ეს არის მიწის ნაწილი, რომელზეც სახელმწიფო საკუთარ ტერიტორიულ სუვერენიტეტს ახორციელებს. იგი სახელმწიფო ხელისუფლებისა და სახელმწიფოდ ორგანიზებული საზოგადოების ცხოვრების განხორციელებისათვის ბუნებრივი არე განლაგებულია.²

ტერიტორია საზოგადოების ეკონომიკური და პოლიტიკური ორგანიზაციისა და სახელმწიფოს ტერიტორიული სისტემის მოწყობისათვის გამოიყენება. ტერიტორიული სისტემა, თავის მხრივ, ტერიტორიული ერთეულებისაგან შედგება. გამონაკლისის გარეშე, ყველა იურიდიული ურთიერთობა შესაბამისი სახელმწიფოს ტერიტორიის ფარგლებში წყდება, ამიტომ მათი მოწესრიგება ტერიტორიული პრინციპის შესაბამისად ხდება. ზოგადად, სახელმწიფო, როგორც ისტორიული, საზოგადოებრივი და პოლიტიკური მოვლენა, ტერიტორიული ურთიერთობების გარეშე, წარმოუდგენელია.

სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა შეგვიძლია განვიხილოთ, როგორც პოლიტიკურ-სამართლებრივი ურთიერთმიმართების სისტემა, რომელიც სახელმწიფოს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ტერიტორიული ერთეულების ხელისუფლებებს შორის მოქმედებს. სახელმწიფო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად და დაყოფილი. აღნიშნულ დაყოფას საფუძვლად მართვის რაციონალიზაციის აუცილებლობა უდევს. ბუნებრივია, სახელმწიფო ამოცანების შესრულება შედარებით მცირე ტერიტორიაზე მოქმედ მმართველობის ორგანოს გაცილებით ოპერატიულად და ეფექტიანად შეუძლია, ვიდრე – ცენტრალურ სახელმწიფო ხელისუფლებას.³

სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა შეიძლება იყოს სიმეტრიული ან ასიმეტრიული ხასიათის. საჯარო ხელისუფლების მოწყობა ტერიტორიებზე ამ პრინციპების შესაბამისად ხორციელდება. სიმეტრიული ტერი-

² ყურაშვილი კ., რუსეთის სახელმწიფოს ფედერაციული ორგანიზაცია, თბილისი, 2000, 14.

³ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 115.

ტორიული მოწყობის არსებობისას, ერთი და იმავე დონის ყოველი ტერიტორიული ერთეული ერთნაირი სამართლებრივ-პოლიტიკური კომპეტენციებითა და სტატუსით სარგებლობს. სიმეტრიული ტერიტორიული მოწყობის მქონე სახელმწიფოა, მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, რომელიც ერთგვაროვანი უფლობამოსილებებისა და სტატუსის მქონე თექვსმეტი ფედერაციის სუბიექტისაგან შედგება. ასიმეტრიული ტერიტორიული მოწყობის პრინციპი გულისხმობს, რომ ერთი და იმავე დონის ტერიტორიული ერთეულების სტატუსი და უფლებამოსილებები შეიძლება ერთმანეთისაგან რადიკალურად განსხვავდებოდეს. ასიმეტრიული ტერიტორიული მოწყობის მქონე სახელმწიფოდ შეგვიძლია განვიხილოთ ისეთი ქვეყანა, როგორიცაა, – იტალია. იტალიის რესპუბლიკა, ჩვეულებრივი ავტონომიური სტატუსის მქონე თხუთმეტი და სპეციალური ავტონომიური სტატუსის მქონე ხუთი რეგიონისაგან შედგება.

სახელმწიფოს ტერიტორიულ ორგანიზაციასთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს, რომ „ტერიტორიული ორგანიზაციის“ ცნების გაგების საყოველთაოდ აღიარებული ფორმულირება ჯერ ბოლომდე არ ჩამოყალიბებულია. იურიდიულ ლიტერატურაში ეს ინსტიტუტი, ძირითადად, შემდეგი ტერმინებით გამოიხატება: „სახელმწიფო წყობილება“, „სახელმწიფო-პოლიტიკური ორგანიზაცია“, „პოლიტიკურ-ტერიტორიული ორგანიზაცია“, „ადმინისტრაციულ-პოლიტიკური დაყოფა“, „ნაციონალურ-ტერიტორიული წყობილება“, „ნაციონალურ-პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული დაყოფა“.⁴ აღნიშნული ცნებები ამ ინსტიტუტის კომპლექსურ ხასიათს არცთუ ისე იშვიათად ვერ გამოხატავენ.

სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია ერთდროულად შეგვიძლია განვიხილოთ, როგორც გეოგრაფიული და პოლიტიკური მოვლენა, ასევე, როგორც სახალხო ხელისუფლების განმახორციელებელი ორგანოების ერთობლიობა. თუ პირველ შემთხვევაში ტერიტორიული ორგანიზაციის ელემენტებია ტერიტორიის ნაწილები, მოსახლეობა, მეორე შემთხვევაში ტერიტორიულ ორგანიზაციას სახელმწიფო აპარატის შემადგენელი ნაწილები წარმოადგენს. სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია, როგორც გეოგრაფიული მოვლენა, არის სახელმწიფოს ტერიტორიული დაყოფა და ტე-

⁴ Лазарева В. В., Общая Теория Права и Государства, Москва, 1994, 12.

რიტორიული ორგანიზაცია, როგორც პოლიტიკური მოვლენა, სახელმწიფოს ტერიტორიულ წყობილებას წარმოადგენს.⁵

სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის განმარტებებიდან ყურადღებას იმსახურებს მოსაზრება, რომლის მიხედვით, „ტერიტორიული წყობილება, ამასთანავე სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია არის სახელმწიფოთა შორის, ამასთანავე, სახელმწიფოს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ტერიტორიულ შემადგენელ ნაწილებს შორის არსებულ ურთიერთდამოკიდებულებათა ერთობლიობა“⁶.

აღსანიშნავია პროფესორ ინწკირველის თეორიაც, რომლის თანახმად, „სახელმწიფო წყობილებაში მოიაზრება სახელმწიფოს შინაგანი წყობილების ტერიტორიულ-ორგანიზაციული თავისებურებები, ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის არსებული ურთიერთდამოკიდებულება“⁷. სტრუქტურული და კაზიანჩევი კი სახელმწიფო წყობილებაში გულისხმობენ სახელმწიფოს შიდა სტრუქტურას, მისი შემადგენელი ნაწილების უფლებრივ მდგომარეობას, ასევე, ცენტრალურ ხელისუფლებასა და სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილების ორგანოებს შორის არსებული ურთიერთობების ხასიათს.⁸

ტერიტორიული ორგანიზაცია, ანუ ურთიერთკავშირების აგება მთელსა და მის შემადგენელ ნაწილებს შორის, სახელმწიფოს ორგანიზებულ საზოგადოებას შეესაბამება და აქვს მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი შიდა სტრუქტურა. ტერიტორიული ორგანიზაცია ძირითად სახელმწიფოსთან ტერიტორიული ორგანიზაციების ურთიერთობას უზრუნველყოფს. „სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია არის ფედერალიზმით, რეგიონალიზმით ან უნიტარიზმით განპირობებული სახელმწიფოს შიდა ტერიტორიული წყობილება, სახელმწიფოს შემადგენელი ტერიტორიული ერთეულების, სახალხო ხელისუფლების ორგანიზაციის პირობები, ფუძე (საფუძველი) სახელმწიფოს მართვისა, სახალხო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემების ეფექტური ფუნქციონირების

⁵ ყურაშვილი კ., რუსეთის სახელმწიფოს ფედერაციული ორგანიზაცია, თბილისი, 2000, 17.

⁶ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1996, 53.

⁷ ინწკირველი გ., სახელმწიფოს ტერიტორია და სამართალი, თბილისი, 1998, 31.

⁸ Казанчев Ю.Д., Стрекозов В.Г., Государственное (Конституционное) Право Российской Федерации, Москва, 1994, 149.

უზრუნველყოფელი პირობები, სახელმწიფოს ერთიანობისა და ტერიტორიული მთლიანობისაკენ მიმართული მოქმედებები“.⁹

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს ნორმალური ფუნქციონირების, დემოკრატიული მმართველობის განხორციელების წინაპირობას წარმოადგენს ის, რომ სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე სახელმწიფო და მუნიციპალური სტრუქტურები თანაბრად (თანაზომიერად) ოყოს განთავსებული, ერთ გეოგრაფიულ წერტილში არ უნდა იყრიდეს თავს (მაგალითად, ცენტრში).

სახელმწიფოს ფორმის ცნება გულისხმობს: „სახელმწიფო ორგანოების მოწყობას, ანუ ხელისუფლების ჰორიზონტალურ განაწილებას საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა შორის; საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიულ ორგანიზაციას, ანუ ხელისუფლების ვერტიკალურ განაწილებას სახელმწიფოსა და მის ტერიტორიულ, ან სახელმწიფოებრივ ერთეულებს შორის; სახელმწიფოს პოლიტიკური ინსტიტუტების საზოგადოებასთან ურთიერთობის ავტორიტარულ და დემოკრატიულ მეთოდებს, ანუ რეჟიმებს“¹⁰.

სახელმწიფოს ფორმა, როგორც სახელმწიფოს შინაარსით განპირობებული მისი გარეგნული ნიშნების ერთობლიობა, ერთიან სამართლებრივ კატეგორიას წარმოადგენს და ცხადია, ტერიტორიული წყობილების ფორმა და სახელმწიფო (პოლიტიკური) რეჟიმი, როგორც ერთი სამართლებრივი ცნების ქვეშ გაერთიანებული ხელისუფლების სამსახურვანი გამოვლინება (წარმოშობის, ორგანიზაციისა და განხორციელების ერთდაგვარი წესი), ლოგიკურად, ერთმანეთთან განსაზღვრულ კავშირში უნდა იყოს. მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ, რომ სახელმწიფოს ფორმის ჩამოყალიბებასა და შესაბამისად, მისი სამივე ელემენტის ფორმირებაზე ერთგვაროვანი ფაქტორები ზემოქმედებს.

აღნიშნულ სამ ელემენტს შორის არსებული კავშირი მათი ურთიერთგანპირობებულობით არის წარმოდგენილი. „სახელმწიფო (პოლიტიკური) სრული შეცნობის მიზნით ვამბობთ, რომ მმართველობისა და ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმებს, როგორც მისი არსის მნიშვნელოვან განმ-

⁹ ყურაშვილი კ., რუსეთის სახელმწიფოს ფედერაციული ორგანიზაცია, თბილისი, 2000, 15.

¹⁰ Леибо Ю.И., Формы Государства в Зарубежных Странах, Москва, 1999, 141.

საზღვრელ ფაქტორებს, სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმის აგებულების თავისებურებები ავსებს და განაპირობებს¹¹.

სახელმწიფო წყობილების ფორმა საკუთარ თავში მოცემულ სახელმწიფოში საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული სტრუქტურების საფუძველს, პრინციპებსა და მთელ რიგ თავისებურებებს შეიცავს. სწორედ ტერიტორიული ორგანიზაციის ამა თუ იმ მოდელის სამართლებრივ ბუნებას და სპეციფიკას ზემოაღნიშნული ფაქტორების ერთობლიობა განაპირობებს, რომელიც არ შეიძლება შემთხვევითი გარემოებების თანხვედრით ჩამოყალიბდეს. რაც მთავარია, ყოველი კონკრეტული სახელმწიფოს წყობილების ფორმა ყოველთვის დეტერმინირებული და ინდივიდუალურია.

2. სახელმწიფო ტერიტორიული ორგანიზაციის სახეები

სახელმწიფო ტერიტორიული ორგანიზაციის თანამედროვე მოდელებიდან სამ ძირითად ფორმას გამოყოფენ: ფედერალიზმს, უნიტარიზმსა და რეგიონალიზმს. სამივე მათგანს წარმოშობის განსაკუთრებული პირობები და განვითარების სპეციფიკური მექანიზმი აქვს.

2.1. ფედერალიზმი

ფედერალიზმის ცნებას სხვადასხვა ეპოქისა და პირობებში განსხვავებული შინაარსი და მნიშვნელობა ჰქონდა. მეთვრამეტე საუკუნეში მონტესკიე ფედერალიზმს რამდენიმე სახელმწიფოს სამართლებრივი თანაარსებობის ორგანიზაციულ პრიციპს უწოდებდა. ფედერალიზმის ცნების გაგება აშშ-სა და ევროპაში რადიკალურად განსხვავდებოდა. თუკი 1787-1788 წლებით დათარიღებულ „ფედერალისტურ ჩანაწერებში“ ალექსანდრე ჰამილტონი ფედერალიზმს პარტიკულარიზმისა და სეპარატიზმის დაძლევის, ანუ ფედერალური ორგანოების განმტკიცების საშუალებას უწოდებდა,

¹¹ მელქაძე ო, თედორაშვილი გ., რეგიონალიზმი სახელმწიფოს ისტორიული ორგანიზაციის ფორმა, თბილისი, 2003, 14.

ევროპაში, პირიქით, მას სახელმწიფოს ცენტრალიზაციისათვის ხელის-
შემშლელ და მეტად საშიშ მოვლენად მიიჩნევდნენ¹².

ფედერალიზმი ლათინური სიტყვისაგან “foedus” წარმოდგება და „კავ-
შირს“, „გაერთიანებას“ ნიშნავს. გაბატონებული შეხედულებით, სიტყვა:
“foedus” ნაწარმოებია “fides”-გან. “fides” ლათინურად „ნდობას“ ნიშნავს.

ტერმინი “foedus” ფედერალიზმთან მიმართებით პირველად თავის ნა-
შრომში, 1603 წელს ფედერალიზმის საკითხების გამოჩენილმა მკვლევარმა
ალტუზიუსმა გამოიყენა. მოგვიანებით კი იმავე ავტორმა სიტყვა “foedus”
სიტყვით “consociation” ჩაანაცვლა. სიტყვა ფედერალიზმი თავისი თანამე-
დროვე ინგლისური ფორმით – “federalism”, 1645 წელს ინგლისში მიმ-
დინარე სამოქალაქო ომის დროს ჩამოყალიბდა.¹³ ფედერალიზმმა თავისი
დღევანდელი მნიშვნელობა ჩრდილოეთ ამერიკაში დამოუკიდებლობისათვის
ბრძოლისა და ფედერალისტებსა და ანტიფედერალისტების მეტოქეობის
დასრულების შემდეგ მოიპოვა. ამერიკული ფედერალიზმი მიზნად ფედ-
რალური ორგანოების გაძლიერებას ისახავდა, ევროპული ფედერალიზმი კი
განსაკუთრებით ცალკეული წევრების შენარჩუნების აუცილებლობაზე უს-
კამდა ზახს.¹⁴

თანამედროვე პირობებში, ფედერალიზმი არა მარტო სახელმწიფოების
გაუმჯობესების, არამედ საერთო სტრუქტურებისა და სახელმწიფოთა ერთ
გაერთიანებად ჩამოყალიბების საშუალებად მიიჩნევა. თანამედროვე მეცნიე-
რებაში აქტიურად მიმდინარეობს პოლემიკა ფედერალიზმზე, როგორც ერ-
თი კონტინენტის ქვეყნების გაერთიანების ფორმაზე (ევროპის ქვეყნების
გაერთიანება).

ფედერალიზმი განიმარტება, როგორც სახელმწიფოს დემოკრატიული
მმართველობის ფორმა, თავისუფლების უზრუნველყოფის საშუალება და
კონფლიქტების მომგვარებელი პროცესი.¹⁵ ფედერალიზმს არა მხოლოდ

¹² რუხაძე ზ., ხელისუფლების ორგანიზაცია მრავალდონიანი ხელისუფლების
პირობებში და ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის ზოგიერთი საკითხი,
სამართლის ჟურნალი „ალმანახი“ №18, 2003, 2.

¹³ Elatar D.J, The Politics of American Federalizam, Lexington, 1969.

¹⁴ ამირანაშვილი გ., ფედერაციული და უნიტარული სახელმწიფოების
კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თავისებურებების დახასიათება, სამართლის
ჟურნალი „ალმანახი“ №16, 2001, 7.

¹⁵ Чиркин В.Е., Современный Федерализм: Сравнительный Анализ, Москва,
1995, 150-158.

სტრუქტურებისა და ნორმების ერთობად განიხილავენ, არამედ როგორც კონფლიქტის ჩამხშობ პროცესს, რომელიც ცენტრსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთდამოკიდებულების პროცესს ადგენს.

ფედერალიზმის ცნების ჩამოყალიბების უამრავი ცდიდან შეიძლება 3 ძირითადი ჯგუფი გამოიყოს: 1. ინსტიტუციურ-ფუნქციური ცნება; 2. კონსტიტუციურსამართლებრივი ცნება; 3. სოციალურ-ფილოსოფიური ცნება.

ინსტიტუციურ-ფუნქციური ცნება აღიარებს, რომ ფედერალიზმი არის პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმა, სადაც სახელმწიფო ფუნქციების შესრულება იმგვარადაა მთლიანად სახელმწიფოსა და მის შემადგენელ რეგიონულ წევრებს შორის გადანაწილებული, რომ თითოეულ ამ დონეს შესაბამის ფუნქციებთან დაკავშირებით საბოლოო გადაწყვეტილება შეუძლია მიიღოს.¹⁶

კონსტიტუციურსამართლებრივი ცნების მიხედვით, სისტემა მაშინაა ფედერაციული, როცა სახელმწიფოს არსებითი სტრუქტურული ელემენტები (კანონმდებლობა, აღმასრულებელი ხელისუფლება, მართლმსაჯულება) გვხვდება როგორც მთლიანად სახელმწიფოში, ისე მის შემადგენლობაში მყოფ სუბიექტებშიც და მათი არსებობა კონსტიტუციურსამართლებრივად არის დაცული.

„სოციალურ-ფილოსოფიური ცნება ფედერალიზმს განმარტავს ფართო სოციალურ და ფილოსოფიურ კონტექსტში და არ შემოიფარგლება სახელმწიფო-სამართლებრივი ფორმის იურიდიული ანალიზით“.¹⁷

ფედერალიზმი ადამიანთა მთელი საზოგადოების მომცველი უნივერსალური სოციალურ-ფილოსოფიური სისტემის თვალსაზრისითაც განიხილება. ჯერ კიდევ ანტიკურ ხანაში, ფედერალიზმს ისტორიულ-სოციოლოგიურ რეალობად განიხილავდნენ. ფედერალიზმი კრებადი ცნებაა, რომელიც, მეტ-ნაკლებად, დამოუკიდებელი წევრების ორგანიზაციული გაერთიანების განსხვავებულ ფორმებს აღნიშნავს. ფედერალიზმი პოლიტიკური სისტემის ისეთ სტრუქტურულ და ორგანიზაციულ პრინციპს წარმოად-

¹⁶ The Handbook of Political Science, Greenstein F.I. and Polsby N.W. (eds.), Vol.5, 1975, 101.

¹⁷ ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წერივი, თბილისი, 2000, 19.

გენს, როდესაც, მეტ-ნაკლებად, დამოუკიდებელი პოლიტიკური ერთობები ზემდგომ, უფრო დიდ, ერთიან მთელშია გაერთიანებული.¹⁸

ფედერალიზმის ცნობილი იდეოლოგი დანიელ ელეზარი მიიჩნევს, რომ ფედერაციული ურთიერთობები, თავიანთი ბუნებით, ადამიანების კავშირების ხასიათის, მათი ერთობისაკენ, სამოქალაქო თანხმობისაკენ მისწრაფების გამოდახილია.¹⁹ ფედერალიზაციის პროცესი განსაკუთრებით მეოცე საუკუნეში გაძლიერდა. ამ პროცესებმა უნიტარული სახელმწიფოებიც მოიცვა, რომელშიც მეოცე საუკუნის მეორე ნახევრიდან, სწორედ ფედერალიზმის გავლენით, დეცენტრალიზაციის პროცესები დაიწყო.

გამოჩნდნენ სახელმწიფოთა ჯგუფები, რომლებმაც ფედერაციულ და უნიტარულ სახელმწიფოებს შორის შუალედური მდგომარეობა დაიკავეს. ასეთ სახელმწიფოებს შეიძლება ნახევრად-ფედერაციული სახელმწიფოები ვუწოდოთ, ანუ უნიტარული სახელმწიფოები ფედერალიზმის აშკარად გამოკვეთილი ელემენტებით. ზოგიერთი ავტორი მიიჩნევს, რომ უნიტარიზმი ქვეყნის წარსულია, ფედერალიზმი – მომავალი. ცნობილი ანარქისტი პრუდონი წერდა: „მეოცე საუკუნე გახსნის ფედერაციის ერას ან კაცობრიობა კვლავ დაიწყებს ათასწლოვან განსაწმენდელს“²⁰.

ფედერალიზაცია თავისთავადი, თანდათანობითი პროცესია და არა ერთჯერადი „რევოლუციური“ აქტი. ქვეყანა შეიძლება თავისი მოწყობით იყოს ფედერაციული, მაგრამ ამის შესახებ ჯერ კიდევ არც მის კონსტიტუციასა და არც სახელმწიფოში იყოს გაცხადებული. სწორედ ამიტომ თანამედროვე პოლიტოლოგიაში დამკვიდრდა ტერმინი – „გამოუცხადებელი ფედერალიზმი“ (მაგალითად, ესპანეთი)²¹.

ზოგიერთი ავტორის აზრით, ფედერალიზაცია საკუთარ თავში სახელმწიფოში პოლიტიკური ავტონომიის მქონე კვანძისახელმწიფოებრივი წარმონაქმნების არსებობას გულისხმობს, რომლებშიც ფედერაციის სუბიექტებს გულისხმობენ.²² ფედერაციის სუბიექტების კვანძისახელმწიფოებრივი ბუნება შემდეგი ძირითადი ნიშნებით ვლინდება: ფედერაციის სუბიექტებს საკუთარი კონსტიტუცია აქვთ (უმრავლეს შემთხვევაში), ასევე, პარლა-

¹⁸ Mickel W., Handlexikon zur Politikwissenschaft, München, 1986, 145.

¹⁹ Elezar D.S., Federalism and the Way to Peace, London, 1994, 23.

²⁰ იქვე, 27.

²¹ ლორთქიფანიძე ვ., ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა, თბილისი, 1999, 9.

²² კაშია ჯ., თავისუფლება და ფედერალიზმი, თბილისი, 1997, 374.

მენტი და მთავრობა, ზოგჯერ სასამართლო სისტემა და გასამხედროებული ფორმირებებიც კი (მაგალითად, აშშ). ფედერაციის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები, კონკრეტული უფლებამოსილებები და ფედერაციის სუბიექტების უფლებამოსილებები ერთმანეთისაგან მკაცრადაა გამიჯნული. ფედერალურ სახელმწიფოში ფედერაციის სუბიექტის მოქალაქეობის ინსტიტუტი ხშირად მოქმედებს. ფედერაციის სუბიექტებს საკუთარი სიმბოლიკა აქვთ (დროშა, გერბი, ჰიმნი).²³ ფედერაციის სუბიექტები ადმინისტრაციულთან ერთად, განსაზღვრული პოლიტიკური ავტონომიითაც სარგებლობენ. ფედერაციის სუბიექტების პოლიტიკური ავტონომია კონსტიტუციითაა განსაზღვრული და მკაცრად რეგლამენტირებული. მნიშვნელოვანია, რომ ფედერაციის სუბიექტებს სახელმწიფოსაგან გამოყოფა არ შეუძლიათ, ანუ სეცესიის უფლებით არ სარგებლობენ. ფედერაციის სუბიექტები საერთაშორისო სამართლის სუბიექტები არ არიან.

ზოგადად, ფედერალურ სახელმწიფოში ხელისუფლება ცენტრალურ ფედერალურ ხელისუფლებასა და ფედერაციის რეგიონულ სუბიექტებს (ავტონომიური რესპუბლიკები, შტატები, მხარეები, კანტონები) შორის არის განაწილებული.

ამერიკელი პოლიტოლოგი უილიამ რაიკერი სამ მახასიათებელს გამოყოფს, რომელთა მიხედვით, ქვეყნის კონსტიტუცია (შესაბამისად, ქვეყანა) ფედერალურად მიიჩნევა:

1. ხელისუფლების ცენტრალური და რეგიონული დონეები თავის ძალაუფლებას ერთსა და იმავე ტერიტორიაზე და ერთსა და იმავე მოსახლეობის მიმართ ახორციელებენ;

2. ხელისუფლების თითოეულ დონეს აქვს ხელისუფლების თუნდაც ერთი სფერო, რომელზედაც თავის ძალაუფლებას მეორე დონის ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად ახორციელებს;

3. არსებობს გარანტია, რომ ხელისუფლების თითოეულ დონეს მისთვის მიკუთვნებულ სფეროში ავტონომიური მართვის უფლება აქვს.²⁴

მნიშვნელოვანია, რომ ხშირად ფედერალიზმი კონფლიქტის მოწესრიგების ფუნქციას ასრულებს. საზოგადოებაში სხვადასხვა სახის კონფლიქტი ყოველთვის იჩენს თავს. კონფლიქტების საბოლოოდ აღმოფხვრა შეუძლე-

²³ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 23.

²⁴ ლორთქიფანიძე ვ., ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა, თბილისი, 1999, 12.

ბელია. დემოკრატიულ, თავისუფალ სახელმწიფოში და არა მარტო, ყოველთვის იარსებებენ ინდივიდები, რომლებსაც განსხვავებული მსოფლმხედველობა, პრინციპები, ღირებულებები ექნებათ. სწორედ აღნიშნული ღირებულებების, პრინციპების შეჯახებისას წარმოიშვება კონფლიქტი. ფედერალიზმი სწორედ ასეთი დაპირისპირების (კონფლიქტის) მოგერიების, განეიტრალების მოქნილ საშუალებად განიხილება.

ფედერალიზმი ეთნიკური კონფლიქტების მოწესრიგების საშუალებად განიხილება. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია, რომ ფედერაციული პრინციპი თვითონ პოლიტიკურ პროცესში იყოს რეალიზებული.²⁵

ფედერაციის ცნებისაგან უნდა განვასხვავოთ კონფედერაციის ცნება. „კონფედერაცია წარმოადგენს არა სახელმწიფოს, არამედ სახელმწიფოთა კავშირს, რომელთა წევრი სახელმწიფოები ქმნიან ერთობლივ ორგანოებს ცალკეული სფეროების მიხედვით“²⁶. კონფედერაცია უფრო საერთაშორისო სამართლებრივი გაერთიანებაა, ვიდრე – სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი.

კონფედერაცია შეიძლება განვსაზღვროთ, როგორც ერთობლივი კომპეტენციების შესრულების მიზნით სხვადასხვა სუვერენულ სახელმწიფოთა ინსტიტუციური კავშირი. კონფედერაციულ სახელმწიფოში ერთმანეთის პარალელურად რამდენიმე სუვერენული სახელმწიფო ხელისუფლება არსებობს, როცა ფედერაციულ სახელმწიფოში არის მხოლოდ ერთი სუვერენული სახელმწიფო ხელისუფლება. ფედერაციულ სახელმწიფოში სუვერენეტიტი ერთიან სახელმწიფოს ეკუთვნის, ხოლო კონფედერაციაში ამ გაერთიანებაში შემავალი სახელმწიფოები არიან სუვერენიტეტის მატარებელი.

2.2. უნიტარიზმი

ცენტრალურ და რეგიონულ დონეებს შორის ხელისუფლების განაწილების წესის მიხედვით არსებულ განსხვავებულ სამ ფორმათაგან ერთი, უნიტარიზმია. უნიტარიზმი ლათინური სიტყვისაგან – “Unus” –

²⁵ ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წერივი, თბილისი, 2000, 152.

²⁶ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 21.

წარმოდგება, რაც ქართულად ერთს ნიშნავს. უნიტარიზმი სიტყვასიტყვით მობრახს აღნიშნავს, რომელსაც ერთიანობისაკენ მივყავართ. უნიტარული სახელმწიფოს ცნება სათავეს საფრანგეთის რევოლუციის შედეგად განვითარებული ორი სახელმწიფო დოქტრინიდან იღებს, რომელიც ცნობილია საერთო სახელწოდებით, – „რუსოს იდენტურობის თეორია“.²⁷

უნიტარულ სახელმწიფოში მხოლოდ ერთი სახელმწიფო ხელისუფლება გვაქვს. უნიტარული სახელმწიფო დაყოფილია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად (რაიონები, პროვინციები, დეპარტამენტები, პრეფექტურები და ა.შ.) ან, ზოგიერთ შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმართელობის ერთეულებად. მხოლოდ ერთი უმაღლესი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება არსებობს. უნიტარული სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილების (პროვინციები, შტატები, გუბერნიები, მხარეები, რაიონები, ოლქები, პრეფექტურები და ა.შ.) მმართველობითი ორგანოები ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების რეგიონულ ქვედანაყოფებს წარმოადგენს, რომელიც ცენტრალური ორგანოების ბრძანებების, განკარგულებების, ინსტრუქციებისა და მითითებების შესაბამისად მოქმედებენ. ისინი ცენტრის წინაშე არიან ანგარიშვალდებულნი და დამოუკიდებლობასა და სუვერენიტეტს ხელისუფლების არც ერთ სფეროში იძენენ. უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთეულები ცენტრალური ხელისუფლებისგან ფინანსდება.

განსაკუთრებით საინტერესოა ფედერალიზმსა და უნიტარიზმს შორის არსებული მსგავსებები და განსხვავებები. „მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს პოლიტიკურ-ტერიტორიული მოწყობის ამ ორ ძირითად ფორმას შორის არსებობს ისეთი პრინციპული განსხვავებები როგორიცაა: ცენტრალური სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია, ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის არსებული ურთიერთობების ხასიათი, ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური განაწილების პრინციპები და ა.შ., ტერიტორიული მოწყობის ორივე პრინციპს გააჩნია ერთი და იგივე მიზანი, ისინი გაერთიანებისკენ ესწრაფვიან. განსხვავებულია მხოლოდ სახელმწიფო ერთიანობის მიღწევის, გაერთიანების მეთოდები“²⁸.

²⁷ Gerdes, D., Einheitsstaat, in: Pipers Worterbuch zur Politik, 1, Munchen, 1989, 177.

²⁸ ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წერივი, თბილისი, 2000, 41.

ფედერაციულ სახელმწიფოების დოქტრინაში ფართოდ განვითარდა ე.წ. „ფედერალური კონფედერაციის თეორია“. ბოლო ათწლეულში ფედერალური სახელმწიფოების უმრავლესობა ვითარდება ცენტრალიზაციის მიმართულებით, უნიტარული სახელმწიფოები, პირიქით, დეცენტრალიზაციის მიმართულებით ვითარდება,²⁹ როგორც პროფესორი ზუბუა აღნიშნავს, „სახელმწიფოთა ტერიტორიული ორგანიზაციის განვითარების ტენდენციათა სურათი ამ შემთხვევაში საკმაოდ გამარტივებულია, მაგრამ მომავალში „წმინდა“ უნიტარული და „წმინდა“ ფედერაციული სახელმწიფოების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა შესაძლოა საკმაოდ პრობლემური გახდეს“.³⁰

2.3. რეგიონალიზმი

კონსტიტუციურ სამართალში საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის ორი ძირითადი ფორმაა აღიარებული: უნიტარული და ფედერალური. თუმცა სახელმწიფოთა ტერიტორიული ორგანიზაციის ამგვარი კლასიფიკაცია ტერიტორიული მოწყობის შერეული ფორმების არსებობას სულაც არ გამორიცხავს, სწორედ ასეთი სიახლეა სახელმწიფოთა პოლიტიკურ-ტერიტორიული მოწყობის რეგიონული მართვის მოდელი.

რეგიონი ლათინური სიტყვაა („regio“, „regionis“) და ნიშნავს მიჯნას, ზღვარს, საზღვარს. საკუთრივ ლათინური „regio“ ტერმინისაგან – „regre“ აღმოცენდა, რაც მართვას ნიშნავს. ქართულ საბჭოთა ენციკლოპედიაში „რეგიონი“ განმარტებულია, როგორც დიდი ტერიტორიული ერთეული (მაგალითად, ბუნებრივი, ეკონომიკური, პოლიტიკური და სხვ.)³¹ ინგლისური ენის განმარტებით ლექსიკონში „რეგიონი“ რამდენიმე მნიშვნელობითაა მოცემული. ერთი მხრივ, იგი ზმელეთის ან სივრცის უწყვეტ დიდ ნაწილს, განსაზღვრულ უბანს, ტერიტორიას ნიშნავს და მეორე მხრივ, ინტერესთა სფეროს ან უბრალოდ სფეროს აღნიშნავს.³² ტერმინი „რეგიონი“ ეკონომიკაში, პოლიტიკაში, ფილოსოფიაში, სოციოლოგიაში და სხვა სამეცნიერო დისციპლინებში აქტიურად გამოიყენება. ოურიდიული

²⁹ იქვე, 42.

³⁰ იქვე, 44.

³¹ ქართული საბჭოთა ენციკლოპედია, ტომი VIII, თბილისი, 1984, 324.

³² Moris W., The American Heritage Dictionary of the English Language, Boston, 1971, 1095.

ენციკლოპედიის მიხედვით, რეგიონი დიდ ოლქს, მეზობელ სახელმწიფოთა ჯგუფს ან განსაზღვრული საერთო ნიშნებით გაერთიანებულ რაიონებს, ტერიტორიებს წარმოადგენს.³³

ტერმინი „რეგიონი“, თანამედროვე მნიშვნელობით, პირველად ანტიკურ რომში გვხვდება, სადაც ის ქალაქის ადმინისტრაციულ ერთეულს აღნიშნავს, რომლის რაოდენობა რომში თოთხმეტს აღწევდა. მის რეგიონებს ავტონომიური უფლებები არ ჰქონდა და არც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ფუნქციებით იყო აღჭურვილი.

სიტყვა „რეგიონი“, როგორც ტერიტორიული ერთეულის აღმნიშვნელი ტერმინი, რეაბილიტაციას 1870-1940 წლებში საფრანგეთში განიცდის. რეგიონული მოძრაობა სათავეს ფრანგულ პროვინციებში, ბრეტანსა და პროვანსში იღებს. მეოცე საუკუნის დასაწყისში, საფრანგეთში, ჯერ 1901 წელს გამოქვეყნებულ მანიფესტში „Manifeste de la federation regionaliste francaise“, მოგვიანებით კი 1911 წელს ჩარლზ ბრენზის გამოკვლევაში „La Regionalisme“, ფართო საზოგადოებისათვის საჯაროდ იწყება მსჯელობა რეგიონალიზმის დეფინიციასა და მის ფუნქციებზე.³⁴

მეორე მსოფლიო ომის დროს, ევროპაში „რეგიონი“ სამხედრო მნიშვნელობას იძენს. მაგალითად, ინგლისის მშვიდობიანი მოსახლეობა დაცვის მიზნით, ომის დროს რეგიონებად იყო დაყოფილი.

რეგიონალიზმი კონსტიტუციურად იტალიის 1947 წლის და ესპანეთის 1978 წლის ძირითადი კანონებით იქნა აღიარებული. მან აპრობაციის ხანგრძლივი პერიოდი განვლო და შეიძლება ითქვას, რომ გარკვეული სახით ჩამოყალიბდა და ქმედუნარიანობაც დაადასტურა. ამჟამად, შრილანკასა და სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკაში ამ მოდელის იმპლემენტაციის შედეგად, რეგიონული მოწყობის სახელმწიფოთა რიცხვი ოთხამდე გაიზარდა. ასე რომ, რეგიონალიზმი, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა, იშვიათია არა მხოლოდ მისი გამოყენების მასშტაბით, არამედ იმ შედეგებით, რომელიც რეგიონალიზმის კლასიკურ ქვეყნებში – ესპანეთსა და იტალიაშია მიღწეული.

იტალიასა და ესპანეთში ამჟამად მოქმედი კონსტიტუციების საფუძველზე ყველაზე უფრო ნათლად ის ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდ-

³³ Тихомирова, М. Ю., Юридическая Энциклопедия, Москва, 2001, 741.

³⁴ ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წერივი, თბილისი, 2000, 59.

ელი განხორციელდა, რომლის უმთავრესი პრინციპია ქვეყნის ყველა რეგიონისთვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭება. თუმცა თავად რეგიონები ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში ავტონომიურობის განსხვავებული ხარისხით სარგებლობენ.

მეოცე საუკუნის ბოლოს რეგიონის განსაზღვრება საერთაშორისო-მართლებრივ აქტებშიც აისახა. ევროპარლამენტმა 1978 წლის 18 ნოემბრის რეგიონულ ქარტიაში „რეგიონი“ განსაზღვრა, როგორც ტერიტორია, რომელიც გეოგრაფიული თვალსაზრისით, გარკვეულ მთლიანობას შეადგენს ან არის იმ ტერიტორიების კომპლექსი, რომელიც ჩაკეტილ სტრუქტურას წარმოადგენს და რომლის მოსახლეობისათვის დამახასიათებელია განსაზღვრული საერთო ელემენტები.

რეგიონალიზმის ინსტიტუციონალიზმის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია 1996 წელს ბაზელში გამართულ ევროპის რეგიონთა ასამბლეის სხდომაზე მიღებული აქტი – „რეგიონალიზმის დებულება (წესდება)“ („Statement the Regionalism“). მის პირველივე მუხლში რეგიონი განსაზღვრულია, როგორც საჯარო ტერიტორიული ერთეული, რომელიც სახელმწიფოებრიობის იერარქიულ სქემაში დაბალ დონეს შეესაბამება და შესაბამისი პოლიტიკური ხელისუფლებით არის აღჭურვილი. აღნიშნული დებულების თანახმად, ერთი მხრივ, რეგიონი კონსტიტუციით ან კანონით აღიარებულია, რომელიც მის ავტონომიურობას, თვითმყოფადობას, კომპეტენციას და ორგანიზაციის ფორმას იცავს. მეორე მხრივ, რეგიონის სტატუსს მისი წესდება (სტატუსი) განამტკიცებს, რომელიც, სულ მცირე, მის ორგანიზაციასა და კომპეტენციას უნდა განსაზღვრავდეს.

აღსანიშნავია, რომ რეგიონალიზმს ხშირად განიხილავენ, როგორც პოლიტიკურ-სტრუქტურულ პრინციპს, რომელსაც უნიტარიზმსა და ფედერალიზმს შორის შუალედური ადგილი უკავია. რეგიონალიზმი ფედერალიზმის ერთგვარ წინასაფხურადაც წარმოდგება. მათ შორის ურთიერთმართების ანალიზისას არსებითი ხასიათის სირთულე დაკავშირებულია იმ გარემოებასთან, რომ რეგიონის ცნება მხოლოდ კონსტიტუციურსამართლებრივი ჩამოყალიბების პროცესშია და მისი ერთიანი დეფინიცია დღემდე არ არის შემუშავებული.

რეგიონალიზაციის პროცესმა, უნიტარული სახელმწიფოებისგან განსხვავებით, ფედერაციულ სახელმწიფოებში შედარებით უფრო წყნარად და უმტკივნეულოდ ჩაიარა. ამის მიზეზი კი ის გახლავთ, რომ ამ უკანასკ-

ნელს, ტერიტორიული თავისებურებების გათვალისწინებისა და პრობლემათა ტერიტორიულ-ორგანიზაციული დაძლევის მეტი შესაძლებლობა აქვს. თავის მხრივ, ფედერაციულ სახელმწიფოში მიმდინარე რეგიონალიზმის პროცესი ცენტრიდანულ ტენდენციებს განამტკიცებს, სხვადასხვა რეგიონულ ძალას შორის ფედერაციული წონასწორობის ჩამოყალიბებას უწყობს ხელს.

ფედერალიზმი და რეგიონალიზმი, უპირველეს ყოვლისა, თავიანთი ინტეგრაციული შესაძლებლობებით იმიჯნება. ფედერალიზმისგან განსხვავებით, რეგიონალიზმის ინტეგრაციული შესაძლებლობები საკმაოდ შეზღუდულია, რამდენადაც იგი განსხვავებული რეგიონული ინტერესების კონკურენციით უფრო დეტერმინებულია, ვიდრე ფედერალიზმი.