



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
იურიდიული ფაკულტეტი  
სამართლის სადოქტორო საგანმანათლებლო პროგრამა

ბექა ზეგარდელი

სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხი და მისი მიმართება საქართველოს  
რეგიონული კონფლიქტების მოგვარებასთან

სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად  
წარმოდგენილი დისერტაცია  
სამეცნიერო ხელმძღვანელი: ასოცირებული პროფესორი ვასილ გონაშვილი  
თბილისი 2024

## აბსტრაქტი

საქართველოში საზოგადოებრივი მმართველობის სტრუქტურა ჯერ ისევ ჩამოყალიბების პროცესშია და იგი ისტორიული, პოლიტიკური და კულტურული ფაქტორების ძლიერი გავლენების ქვეშ მიმდინარეობს. ამ მიმართულებით, ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის პროცესში, ქვეყნის ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივ მოწყობას და შესაბამისი მართვის სისტემის სრულფასოვან ჩამოყალიბებას ფუნდამენტური მნიშვნელობა ენიჭება.

სახელმწიფოს სწორი ტერიტორიული მოდელის შემუშავება არის არამხოლოდ პოლიტიკური და იურიდიული, არამედ საერთო, ეროვნული პრობლემა, რომელიც ასახვას ჰპოვებს მთელი საზოგადოების განვითარებაზე.

დღესდღეობით საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა არის დარღვევული, როგორც აფხაზეთის, ისე სამაჩაბლოს ტერიტორიები ოკუპირებულია და სახელმწიფო ხელისუფლებას არ აქვს შესაძლებლობა თავის იურისდიქცია განახორციელოს ამ ტერიტორიებზე. ამასთან ეს პროცესი უკვე თითქმის სამი ათეული წელია გრძელდება. ტერიტორიული მოწყობის ახლებურმა ფორმამ ხელი უნდა შეუწყოს ქართული სახელმწიფოს წინაშე მდგარი მიზნებისა და ამოცანების განხორციელებასა და გადაწყვეტას.

წარმოდგენილ ნაშრომში განხილულია როგორც საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ისტორიული მხარე, ასევე მისი თეორიული და სამართლებრივი ასპექტები. მათ შორის ნაშრომი ასახავს კავკასიის რეგიონში ერთიანობის მცდელობის საკითხებს 1917-1918 წლებში. მასში გაანალიზებულია ამიერკავკასიის რეგიონში ერთიანი დემოკრატიულ-ფედერაციული რესპუბლიკის როგორც ჩამოყალიბების, ისე მისი დაშლის ისტორიულ-სამართლებრივი საფუძვლები და პირობები. წარმოჩენილია თუ რა პრობლემატიკა არსებობდა მოცემულ პერიოდში როგორც საქართველოში, აგრეთვე, მთლიანად ამიერკავკასიაში. ნაშრომში წარმოჩენილი და განხილულია აღნიშნული რეგიონის ერთიანობის სულისკვეთება და მისი მიმართება-დაახლოების სურვილი ევროპასთან, ასევე, შესაბამისი საკითხების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი რეგულირების შესაძლებლობები. ნაშრომი წარმოაჩენს ჩვენი სახელმწიფოს მნიშვნელობას და ამ თვალსაზრისით ქართველი ხალხის იმ

ისტორიული და სამართლებრივი როლის არსებობას, რომელიც კავკასიის რეგიონული საკითხების კოორდინაციასა და ხელმძღვანელობას უკავშირდება.

ნაშრომში წარმოჩენილია საქართველოს კონსტიტუციური ცვლილებები, რომლებიც ქვეყნის ტერიტორიულ-ორგანიზაციული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტის მცდელობებს უკავშირდება. განხილულია სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების განსაკუთრებულ მართვა-გამგებლობას განკუთვნილი და ამასთან ე.წ. „ნარჩენ კომპეტენციებთან“ დაკავშირებული საკითხები. ასევე ყურადღება ეთმობა საქართველოში ავტონომიების განსაზღვრისა და მათი კომპეტენციების გამიჯვნის რეგულირებებს. გაანალიზებულია ამ მიმართულებით გასული პერიოდის პრობლემატიკა და ის საკითხები, რომლებიც უკვე გადაწყვეტილ იქნა. ნაშრომი გამოკვეთს კონსტიტუციაში დამაზუსტებელი ნორმების გაჩენის მიზანშეწონილობას ტერიტორიული მოწყობის საკითხებთან დაკავშირებით.

ნაშრომში განხილულია ისეთი განვითარებული ქვეყნების მაგალითები, რომელთაც ტერიტორიული მოწყობისა და მმართველობის ფორმების მიხედვით გააჩნიათ გარკვეული თავისებურებები, თუმცა ერთი მთავარი საერთო, რაც მათ აერთიანებთ, რისი მიღწევაც მათ შეძლეს და რაც საქართველოსთვისაც სამაგალითოა, ეს არის ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობისა და მმართველობის ფორმების იმგვარი ჩამოყალიბება, რომლებმაც თვითოეული ქვეყნის შემთხვევაში ერთსულოვნებას შუწყო ხელი. მათ შეძლეს მართვისა და მოწყობის გარკვეული მოდელებით, ქვეყნის შიგნით საკმაოდ მძლავრი ერთიანობის მიღწევა. ამ თავისებურებებიდან შეიძლება გამოვარჩიოთ ერთი მხრივ, კონკრეტული რეგიონების ასიმეტრია და დეცენტრალიზაციის მაღალი დონე, მაგალითად, კონკრეტული და სპეციალური ავტონომიების ფარგლებში, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების უზრუნველყოფა, აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელთა არჩევითობა, ადგილობრივ მოსამართლეთა შერჩევაში პარლამენტის როლი და სხვ. მეორე მხრივ, გარკვეული სახელშეკრულებო ურთიერთობები, რომლებიც შეიძლება უნიტარული მოწყობის ფორმასაც მივუსადაგოდ.

ნაშრომი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს ასევე სახელშეკრულებო ურთიერთობებს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და კონკრეტულ ავტონომიურ ერთეულებს შორის, რითაც ქვეყნის ერთიანობის მიზნით და ამ პრინციპის ფარგლებში

გარკვეული უფლებები გაიმიჯნება ერთმანეთისგან და ფართო უფლებების დეცენტრალიზაციით მიიღწევა კონსენსუსი. მით უფრო მაშინ, როდესაც სახელმწიფო სუბსიდიულობის პრინციპზეა აგებული და სწორედ საქართველოს მაგალითზეა შესაძლებელი მისი გამოყენება დაკარგული ტერიტორიების აღსადგენად. ასევე ცხადია სახელმწიფოებო ავტონომიის სტატუსით მოქმედ ერთეულს ვერ ექნება ისეთი უფლებები, როგორცაა: დადოს მსგავსი ხელშეკრულებები სხვა სახელმწიფოებთან, ვერ ექნება სეცესიის უფლება და ა.შ. და მან უნდა იმოქმედოს საქართველოს, როგორც ერთიანი სუვერენული სახელმწიფოს ფარგლებში, თუმცა დანარჩენი საკითხების დიდი უმრავლესობა შესაძლებელია დარეგულირდეს სწორედ შესაბამისი სახელმწიფოებო ურთიერთობების ფარგლებში, ნებაყოფლობის საწყისებზე და სათანადო გარანტიების შექმნით. აღნიშნულის გათვალისწინებით კინაშრომი გვთავაზობს ტერიტორიული მოწყობის გარკვეულ ფორმას, განსაზღვრულ მიდგომას - ავტონომიურ ერთეულებთან მიმართებით.

## *Abstract*

*The structure of public administration in Georgia is still evolving and is heavily influenced by historical factors and political culture. In this regard, in the process of decentralization and deconcentration of power, the territorial and state arrangement of the country and the formation of the relevant government system are of fundamental importance.*

*Forming the right territorial model of the state is not only a political and legal, but also a common, national issue that is reflected in the level of development of the whole society.*

*Nowadays, the territorial integrity of Georgia is violated, the territories of Abkhazia and Samachablo are occupied and the government of the state is unable to exercise its jurisdiction over these territories. The new model of territorial arrangement should facilitate the implementation and solution of the goals and objectives of the state of Georgia.*

*The paper considers both the historical aspect on the one hand and on the other hand the theoretical and legal aspects of the territorial structure of Georgia. Among them, The paper is devoted to the issue of the unity of the Caucasus region in 1917-1918. The paper discusses and analyzes the historical and legal foundations of formation and dissolution of the Transcaucasian Democratic Federal Republic. It presents problems and challenges that existed in the period under discussion both in Georgia and in Transcaucasia as a whole. The paper portrays the unity of the Caucasus region and its relationship with Europe, as well as the possibilities of its constitutional regulation. The paper outlines the importance of the state of Georgia and the historical and legal role of Georgian people in management and leadership of issues of the Caucasus region.*

*This paper discusses the amendments to the Constitution of Georgia relative to attempts to resolve the issues of territorial arrangement. The issues falling into the exclusive competence of the supreme state authorities of Georgia and the so-called “residual powers” are analyzed. Also, the the paper focuses on the regulations for determining the status of the autonomous units of Georgia and the separation of powers. It demonstrates the types of problems that existed in the past and the issues that have been resolved in this regard. the presented the paper highlights the expediency of the emergence of the norms clarifying the Constitution on the issues of territorial arrangement.*

*The paper discusses examples of such developed countries that have certain peculiarities in terms of territorial organization and forms of rule, but one main thing that unites them, their common achievement, being also exemplary for Georgia, is the territorial structure and forms of government that aided each country's unanimity. By implementing specific governance and organizational models, those countries were able to achieve a rather powerful internal unity. Some important peculiarities are, on the one hand, the asymmetry of specific regions and a high level of decentralization, for example, the granting of legislative, executive, and judicial power, electivity of the heads of the executive authority, role of the parliament in the selection of local judges, etc. in specific and special autonomies, and certain contractual relations, which can be adapted even to a form of unitary organization, on the other hand.*

*The paper also places emphasis on the contractual relationship between the central government and the specific autonomous units what, for the purposes of the national unity and under this principle, helps distinguish certain rights from each other and reach consensus by decentralizing the broad rights, particularly when the state is built on the principle of subsidiarity, and can be used to reclaim a country's lost territories, specifically on the example of Georgia. It is also clear that entity acting with the status of a contractual autonomy cannot enjoy rights such as the ability to conclude similar agreements with other states, the right to secession, etc. Rather, it must act within the framework of Georgia as a single sovereign state. However, the vast majority of other issues can be regulated precisely with the relevant contractual relations under the principle of voluntariness and by creating appropriate guarantees. With this in mind, the paper proposes a specific type of territorial organization, a specific approach to the issue of the autonomous entities.*

## სარჩევი

შ ე ს ა ვ ა ლ ი.....	1
თავი 1. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ისტორიული მხარე.....	8
1.1. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ტრადიციები .....	8
1.2. საქართველოს 1917-1918 წლების ისტორიული და სამართლებრივი როლი კავკასიის ერთიანობისათვის.....	15
1.3. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ჩამოყალიბება (1918-1921წწ.) ...	26
1.4. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენამდე არსებული მოცემულობები ..	29
1.5. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენა და 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე პერიოდი .....	33
1.6. ტერიტორიული მოწყობის ზოგადი ისტორიულ-თეორიული ასპექტები.....	39
თავი 2. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის სამართლებრივი მხარე.....	54
2.1. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია.....	54
2.2. საქართველოს კონსტიტუციური ცვლილებები ტერიტორიული მოწყობის საკითხების გადაწყვეტის მცდელობის თვალსაზრისით.....	60
2.3. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი რეგულაციები .....	69
თავი 3. საერთაშორისო გამოცდილება .....	99
3.1. დიდი ბრიტანეთის სახელმწიფოებრივი მოწყობა .....	99
3.2. იტალიის სახელმწიფოებრივი მოწყობა .....	110
3.3. ბელგიის სახელმწიფოებრივი მოწყობა .....	120
3.4. გერმანიის სახელმწიფოებრივი მოწყობა.....	128
3.5. აშშ-ს სახელმწიფოებრივი მოწყობა .....	144
დასკვნა.....	177
გამოყენებული ლიტერატურა.....	185

## შესავალი

ქართული სახელმწიფოებრიობის შენების გზაზე არსებულ პრობლემატიკაში ტერიტორიული მოწყობის საკითხი ერთ-ერთი ურთულესია. თუმცა, დიდი ხნის შემდეგ კვლავ მოგვეცა შესაძლებლობა, შევეცადოთ და განვსაზღვროთ ჩვენი ქვეყნის ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაცია. ტერიტორიული მოდელის განსაზღვრა უნდა მოხდეს არა განყენებულად მხოლოდ რაიმე კონსტიტუციური ცვლილებებით, არამედ ეს უნდა იყოს იმავდროულად პოლიტიკური შეთანხმების და კონსენსუსის საგანი აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ცხინვალის რეგიონის კონფლიქტების მოსაგვარებლად და ამასთან, ხელი უნდა შეუწყოს ქვეყნის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და კულტურულ განვითარებას.

სახელმწიფოსათვის მისი ორგანული ტერიტორიული მოწყობის მიღება ურთულესი ამოცანაა, იგი მოთხოვს სახელმწიფოს ბევრი თავისებურების შესწავლასა და გათვალისწინებას. შესაბამისად, საკითხი კომპლექსური და მრავალგანზომილებიანია.

ქვეყნის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნების განსაზღვრაში ძირითად როლს სწორედ სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმა და არსი წარმოადგენს, მისი მოწესრიგება და დარეგულირება აუცილებელია სახელმწიფოს ეფექტური და შეუფერხებელი მართვისათვის, ვინაიდან სახელმწიფო რთული ორგანიზაციის მქონე სუბიექტია. ეფექტური მართვა კი მაშინ ხორციელდება, როდესაც სახელმწიფო ორგანოებს შორის სწორად და სამართლებრივად გადანაწილებული შესაბამისი ფუნქციები და მათ თავიანთი უფლებამოსილებების რეალიზება დაბრკოლებების გარეშე შეუძლიათ. ქვეყნის მართვის ეფექტურობა ხშირ შემთხვევაში დამოკიდებულია მის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად დაყოფაზე. აღნიშნულის საფუძველზე ხდება სახელმწიფო ამოცანების გაცილებით ოპერატიულად და ეფექტიანად მოწესრიგება.

ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტა დღეისათვის კონსტიტუციის დონეზეა აყვანილი. ეს ხაზს უსვამს მის მნიშვნელობასა და აუცილებლობას. სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა განსაზღვრავს, თუ რა დონის კონტროლს ახორციელებს ცენტრალური ხელისუფლება მასში არსებულ სუბიექტებზე და როგორ ხდება აღნიშნულ სუბიექტებს შორის პოლიტიკურ-სამართლებრივი საკითხების



დარეგულირება. მისი სწორი რეგულირებით კი მივდივართ სახელმწიფოს ეფექტურ მართვამდე.

შესაბამისად, სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა, მათ შორის კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ ყველაზე პრობლემურ და ამავდროულად, აქტუალურ საკითხს წარმოადგენს. სახელმწიფოს თეორიაში – სახელმწიფოს ფორმის ცნებაში – პირველ რიგში, სწორედ სახელმწიფო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის სქემას გულისხმობენ, რომელიც, აღიარებულია საერთაშორისო ნორმების მიხედვით და შეიძლება ეყრდნობოდეს ტერიტორიულ და ეთნიკურ საფუძვლებს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლში ნათქვამია, რომ „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა გადაისინჯება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.“. აქ გარკვეულია, თუ რა პრინციპს დაეყრდნობა მომავალი კონსტიტუციური კანონი ქვეყნის ამა თუ იმ მოდელის დამკვიდრებისას, მაგრამ ბუნდოვანია, თუ რა პრინციპით მოხდება ან გადაისინჯება ტერიტორიული ორგანიზება, რაც, თავის მხრივ, კიდევ უფრო მეტად ართულებს საკითხს. საქართველოს უახლესი ისტორიული წარსული და დღევანდელი საზოგადოებრივ – პოლიტიკური ვითარება, სამწუხაროდ, არ აღმოჩნდა ის რეალობა, როცა შესაძლებელი იქნებოდა საბოლოოდ მოგვარებულიყო ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხი და იგი პირდაპირ ასახულიყო მოქმედ კანონმდებლობაში.

მაშასადამე, მისაღებია უდიდესი მნიშვნელობის გადაწყვეტილებები, რაც განუზომლად ზრდის ჩვენი ქვეყნისათვის საკითხის აქტუალურობასა და მნიშვნელობას. ამასთან, მხედველობაშია მისაღები საერთაშორისო ფაქტორები და გამოცდილებაც.

როგორც ცნობილია, ერგენტსა და გალში ხშირად იმართება ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის ფარგლებში შეხვედრები, კერძოდ, ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებები წარმოადგენს ფორმატს, რომლის ფარგლებშიც რეგულარულ საფუძველზე განიხილება ადგილზე არსებული უსაფრთხოების საკითხები. შეხვედრები, რომელშიც მონაწილეობენ აფხაზეთისა და

ცხინვალის, ადგილზე განთავსებული რუსული ჯარებისა და ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის წარმომადგენლები, აქტიურად არიან საქართველოს კომპეტენტური ორგანოების წარმომადგენლებიც.

ჟენევის დისკუსიები შეიქმნა ევროკავშირის მაშინდელი თავმჯდომარე ქვეყნის, საფრანგეთის პრეზიდენტის, ნიკოლა სარკოზის შუამავლობით, რუსეთისა და საქართველოს პრეზიდენტებს შორის 2008 წლის 12 აგვისტოს ხელმოწერილი შეთანხმების („ექვს პუნქტიანი შეთანხმება“) პირობების დაცვის და/ან მიღწევის უზრუნველსაყოფად. შესაბამისად, ჟენევის დისკუსიები იმართება ქართულ და რუსულ მხარეებს შორის, აფხაზი და ოსი მონაწილეების თანდასწრებით და გაეროს, ეუთოსა და ევროკავშირის შუამავლობით. ჟენევის დისკუსიებს ესწრება ასევე შეერთებული შტატები. აღნიშნული ფორმატის ყველა მონაწილე ინდივიდუალური სტატუსით არის წარმოდგენილი.

ჟენევის მოლაპარაკებები გაეროს, ევროსაბჭოსა და ეუთოს შუამავლობით ტარდება. პირველი მოლაპარაკებები 2008 წლის 15 ოქტომბერს, 12 აგვისტოს ცეცხლის შეწყვეტის შეთანხმების შესაბამისად ჩატარდა. მოლაპარაკებებს ევროკავშირის, ეუთოს და გაეროს წარმომადგენლები თანათავმჯდომარეობენ. ჟენევის დისკუსიები იმართება წელიწადში 4 რაუნდად.

2009 წლის თებერვალში, ჟენევის მოლაპარაკებების მეოთხე რაუნდზე მიღწეულ იქნა შეთანხმება<sup>1</sup> ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის (IPRM) შექმნის შესახებ როგორც აფხაზეთის ისე სამხრეთ ოსეთის მიმართულებით. აღნიშნული ფორმატის მთავარი მიზანს წარმოადგენს ადგილზე ყოველდღიური ინციდენტების განხილვა და ოპერატიული რეაგირების უზრუნველყოფა. ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის ფარგლებში მოქმედებს ცხელი ხაზიც, რომლის მიზანია კონკრეტული ინციდენტებზე დროული რეაგირება და მისი აღმოფხვრა. IPRM-ს შეხვედრებს თანათავმჯდომარეობენ საქართველოში ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის ხელმძღვანელი და გაეროს/ეუთოს წარმომადგენლები.

---

<sup>1</sup> ჟენევის შეთანხმება - ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმი (Organization for Security and Co-operation in Europe), <https://smr.gov.ge> {23.01.2024}; <https://www.eumm.eu/> {23.01.2024}

ყოველივე ზემოაშნულის გათვალისწინებით განსახილველი ნაშრომი დაგვანახვებს აფხაზებისა და ცხინვალის მოსახლეობის საქართველოს დანარჩენ მოსახლეობასთან ურთიერთობის ახალ სურათს, რომელიც სწორედ ტერიტორიული მოწყობის ფორმატშია განხილული და რამაც შესაძლებელია ხელისშემწყობი ფაქტორი ითამაშოს საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისათვის.

ცხადია, ჩვენი ქვეყანა დიდი ხნის განმავლობაში მოკლებული იყო შესაძლებლობას, დამოუკიდებლად განესაზღვრა თავისი სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმა. ქართული მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრივი ტრადიციებისა და ისტორიული განვითარების გათვალისწინების გარეშე თავს მოხვეულმა სახელმწიფო წყობილების სისტემამ მრავალი რთული პრობლემა წარმოშვა, რომელთა გადაწყვეტაც ვერ მოხერხდა არსებული რეალობების გათვალისწინებით.

XX საუკუნის 90-იან წლებამდე საქართველოში არსებული ტერიტორიული მოწყობის ფორმები, რომლებიც ხელოვნურად იქნა მორგებული სახელმწიფოსათვის, არ შეესაბამებოდა ჩვენი მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის ტრადიციებსა და ახალი ქართული სახელმწიფოს წინაშე მდგარ ამოცანებს. მრავალი პრობლემა წარმოშვა საქართველოს სახელმწიფოებრიობის დაკარგვამ და ჩვენი ქვეყნისათვის დამახასიათებელი კანონზომიერებების მოშლამ.

აუცილებელია ახალი სახელმწიფო წყობილების მოდელმა ხელი შეუწყოს დარღვეული მთლიანობის აღდგენას, ქვეყნის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და კულტურულ აღორძინებას და ის იქცეს როგორც ხელშემწყობი საშუალება საქართველოს კონფლიქტების მოგვარების.

ჩვენ უნდა გავაცნობიეროთ ის რისკები, რომლებიც ქვეყანას შეიძლება დაემუქროს არასწორი გადაწყვეტილებების მიღებისა და წინადადებების შეთავაზებების შემთხვევაში. არასწორი მოდელის შემუშავება შეიძლება აღმოჩნდეს კანონმდებლობის დიდი ხარვეზი და ამასთან, გამოიკვეთოს სახელმწიფოს არაორგანიზებულობა მისი მართვა-გამგებლობის თვალსაზრისით.

ზოგადად, ქვეყანაში მმართველობის ფორმა და სისტემა გულისხმობს შესაბამისი სახელმწიფოს სწორი და გამართული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი სტრუქტურის ჩამოყალიბებას, ანუ სახელმწიფოს დაყოფას

ტერიტორიულ ერთეულებად, ტერიტორიულ ერთეულთა სტატუსის და აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოს ცენტრალურ და ტერიტორიულ ერთეულთა მართვის ორგანოებს შორის ურთიერთდამოკიდებულების წესის განსაზღვრას. სახელმწიფოში მისი ტერიტორიული ერთეული იქმნება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ სახელმწიფო პოლიტიკის გატარების აუცილებლობასა და მოქალაქეთა ადგილობრივი ინტერესების გამოხატვის უფლებებს შორის წონასწორობის უზრუნველყოფისა და მის შესაბამისად, ქვეყნის განვითარების მიზნით.

დემოკრატიული სახელმწიფოების უდიდეს უმრავლესობაში ძირითად პრობლემას წარმოადგენს წონასწორობის დაცვა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, ერთი მხრივ, სახელმწიფო პოლიტიკის გატარების მოთხოვნას და მეორე მხრივ, ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა ინტერესების გამოხატვის უფლებას შორის. ცხადია, დემოკრატიული სახელმწიფო, თავისი პოლიტიკით, უნდა მიემართებოდეს ერის ერთობისკენ, ეროვნული/სახელმწიფო უსაფრთხოების განმტკიცებისკენ, ამასთან პიროვნების ზნეობრივი სრულყოფისა და შინაგანი თავისუფლებისაკენ.

დღეისათვის საქართველოში საზოგადოებრივი მართვის სტრუქტურა ჩამოყალიბების პროცესშია და იგი ისტორიული ფაქტორებისა და პოლიტიკური კულტურის ძლიერი ზეგავლენის ქვეშ მიმდინარეობს. ამ თვალსაზრისით, ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის პროცესში, ქვეყნის ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივ მოწყობას და შესაბამისი მართვის სისტემის სრულფასოვან ჩამოყალიბებას ფუნდამენტური მნიშვნელობა ენიჭება.

სახელმწიფოს სწორი ტერიტორიული მოდელის შემუშავება არის არამხოლოდ პოლიტიკური და იურიდიული, არამედ საერთო, ეროვნული პრობლემა, რომელიც ასახვას ჰპოვებს მთელი საზოგადოების განვითარებაზე.

დღესდღეობით საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა დარღვევულია, აფხაზეთისა და სამაჩაბლოს ტერიტორიები ოკუპირებულია და სახელმწიფო ხელისუფლება ვერ ახორციელებს თავის იურისდიქციას ამ ტერიტორიებზე. ამასთან ეს პროცესი უკვე თითქმის სამი ათეული წელია გრძელდება. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ სახელმწიფო ზომიერად უნდა წავიდეს გარკვეულ კომპრომისზე და მოლაპარაკებების ხელშეწყობაზე სახელმწიფო სუვერენიტეტის პრინციპის დაცვით.

ტერიტორიული მოწყობის რომელი მოდელი უნდა ავირჩიოთ: უნიტარული, ფედერაციული თუ რაიმე კიდევ განსხვავებული? როგორი უნდა იყოს ავტონომიებისა და სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულების სტატუსი? კომპეტენციის რა მოცულობა უნდა ჰქონდეს ცენტრალურ ხელისუფლებას და კომპეტენციის რა ნაწილის გადაცემა მიზანშეწონილი შესაბამისი ტერიტორიული ერთეულებისთვის? რა შეღავათები და გარანტიები უნდა ჰქონდეს ტერიტორიულ ერთეულს? რა შეცვალა ახალმა კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა ამ თვალსაზრისით და რა ნაბიჯებია კიდევ გადასადგმელი?

წარმოდგენილი ნაშრომი სწორედ ზემოაღნიშნული საკითხების განხილვასა და გაანალიზებას შეეხება, რათა მოიძებნოს ყველაზე უფრო ოპტიმალური გამოსავალი შესაბამისი საკითხების გადასაწყვეტად.

როდესაც საუბარია საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის განსაზღვრაზე, პირველ რიგში უნდა გავანალიზოთ საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის კონსტიტუციური წინაპირობები და ქართული ისტორიოგრაფია. უნდა მოხდეს დაკვირვება იმისა, თუ რა სახის ტრადიციები და სპეციფიკური მიდგომები ჰქონდა ჩვენ სახელმწიფოს ამ თვალსაზრისით.

ტერიტორიული მოწყობის საკითხებს განიხილავს ილია ჭავჭავაძეც და აღნიშნავს, რომ მისთვის ღირებულია ის ფორმა, რომელიც ორგანულად დაუკავშირდება და გააერთიანებს ცენტრალურ და ადგილობრივი მმართველობის ინტერესებს „საერთო ნიადაგის“ ზოგადი პრინციპების ფარგლებში.

აღსანიშნავია სხვადასხვა მეცნიერების საპირისპირო პოზიციები ზემოაღნიშნულ საკითხებზე, რომლებიც საუბრობენ ფედერალიზმზე, როგორც ცალკეული კონფლიქტების წყაროზე, რასაც აღწერენ თავიანთ ნაშრომებში.

ტერიტორიული მოწყობის საკითხი დაკავშირებულია სახელმწიფოში მცხოვრებ ეროვნულ უმცირესობებთან. ისინი სახელმწიფოში წარმოიშვა მრავალი ფაქტორის საფუძველზე და იოლი არ არის ერთი ყველასათვის დამაკმაყოფილებელ განსაზღვრებაში მოქცევა. აუცილებელია ამ თვალსაზრისით შევხებით თვითგამორკვევის უფლებას. ასევე სეპარატისტული მიმართულებებსა და მათ უარყოფით შედეგებს.

ყურადღება უნდა დაეთმოს ისტორიასა და საერთაშორისო გამოცდილებას ამ თვალსაზრისით, რაც ხშირ შემთხვევებში დაკავშირებულია სწორედ ტერიტორიული მოწყობისა და მასთან დაკავშირებული უფლებების სწორად განსაზღვრასა და შეთავაზებასთან.

თემის მეთოდოლოგიაც დიდ წილად დაკავშირებულია სწორედ შესაბამისი სამეცნიერო ლიტერატურის გაცნობასა და ანალიზთან. ამასთან, ნაშრომში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია საარქივო და საისტორიო მასალების შესწავლასაც, რომელიც იძლევა საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფასთან დაკავშირებული ბევრი დეტალის გაგების საშუალებას, მათ შორის კავკასიის რეგიონის კონტექსტში, მისი წარმოშობის დინამიკა, კრიტერიუმები და სხვ.

ნაშრომი ასევე ეთმობა ზოგიერთი უცხო ქვეყნის მიერ განვლილი გამოცდილების დაკვირვებასა და ანალიზს, შესაბამისი ექსპერტებისა და კონსტიტუციონალისტების მოსაზრებებს, რესპოდენტებთან ინტერვიუსა და ა.შ.

## თავი 1. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ისტორიული მხარე

### 1.1. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ტრადიციები

საინტერესო კონცეფცია არსებობს ჯერ კიდევ ნეოლითის ეპოქასთან დაკავშირებით, რომელიც ცნობილია როგორც „გორების ეპოქა“.<sup>2</sup> ამ კონცეფციის მიხედვით, მოცემულ ეპოქაში საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანები გამოდიან მღვიმეებიდან, სადაც მათ თავშესაფრები ჰქონდათ და დასახლებას იწყებენ ღია, უფრო ამაღლებულ და ძნელად მისადგომ ადგილებზე.

ეს იყო უკვე გარკვეულ ტერიტორიაზე საზოგადოებრივი გაერთიანებები, რომლის აღსანიშნავად გამოიყენებოდა ტერმინები: „გორი“ (იგივე გვარი) და „სახლი“ (იგივე ციხე). ეს ერთობლიობა მიანიშნებდა ერთგვარ საგვარეულო წყობაზე, ვინაიდან მღვიმიდან გამოსვლის შემდეგ გვარი გორაზე ერთად ცხოვრობდა და შესაბამისად იქ იყვნენ გამაგრებულნი. რაც შეეხება „ციხეს“ ეს იყო გარკვეულ ტერიტორიაზე - „გორაზე“ დასახლებული ადგილები. შესაძლებელია მას გარკვეული „ტერიტორიული ერთეულის“ პირველი ჩანასახიც კი ეწოდოს. ადამიანები იქ ძირითადად მესაქონლეობას ეწეოდნენ.

წარმოების განვითარების შედეგად თანდათანობით ხდება „გორების“ მოშლა და მათ ახლოს მცირე დასახლებების - ე.წ. „დაბების“ წარმოშობა. საწყის ეტაპზე ისინი ინარჩუნებენ კავშირს „გორებთან“, ვინაიდან გააჩნდათ გარკვეული საერთო საკითხები, მაგალითად, წლის საკითხები, საერთო სალოცავები, თავდაცვის საკითხები და ა.შ.

დარჩენილი „გორები“ (გვარები) კი ერთიანდებიან გვართა კავშირებად – იგივე ტომებად. გამოიყოფოდა ზოგიერთი ძლიერი გვარიც, რომლის მეთაურიც უკვე მთლიანად ტომს უდგა სათავეში და გამაგრებული იყო „ციხე-სიმაგრეში“, რომელიც გარკვეულ პოლიტიკურ ცენტრადც მოიაზრება. რაც შეეხება ტერიტორიულ ერთეულს, რომელშიც მთლიანად ამ გაძლიერებული გვარის ადგილსამყოფელი იყო იხსენიებენ, როგორც „ხევს“. ის უკვე ბუნებრივად შემოსაზღვრული კონკრეტული ტერიტორია იყო. ამგვარი ხევების გაერთიანებამ კი უკვე „ქვეყანა“ წარმოშვა, ხოლო მისი პოლიტიკური ცენტრი უკვე ფაქტობრივად „ქალაქია“.

<sup>2</sup> ბერძენიშვილი ნ., „საქართველოს ისტორიის საკითხები“, თბ. 1979, ტომი IX, 34-37.

მოცემული კონცეფცია ნეოლითის უძველეს პერიოდში ნათლად წარმოაჩენს ადამიანების სწრაფვას გაერთიანებისაკენ, როგორც მათი განვითარების აუცილებელ წინაპირობას.

შემდგომში „ხევს“ ანაცვლებს „საერისთაო“, რომელსაც სათავეში უდგას „ერისთავი“. მოცემულ შემთხვევაშიც, შედარებით ძლიერი საერისთავო იერთებდა და აერთიანებდა სხვა საერისთაოებსაც, ხოლო მისი ერისთავი კი შეიძლება მეფე გამხდარიყო. ფაქტობრივად ეს უკვე სახელმწიფოს წარმოადგენდა. ეს პროცესები კი ერთმანეთისგან პარალელურად მიმდინარეობდა.

როგორც ცნობილია, დიაოხი და კოლხა უძველესი ქართული სახელმწიფოებრივი გაერთიანებებია. მათ შესახებ ცნობები მოგვეპოვება ჩვენს წელთ აღრიცხვამდე XIII–VIII საუკუნეების ასურულ და ურარტულ - ლურსმნულ წარწერებში.

ჩვენს წელთ აღრიცხვამდე XIII საუკუნეში ასურეთი ახორციელებს მითანის (სამეფო) განადგურებას და თანდათანობით ითვისებს მის ჩრდილოეთით არსებულ ტერიტორიებს. მის წინააღმდეგ ბრძოლას აწარმოებენ სხვადასხვა პატარა გაერთიანებები, ასევე, XII–XI საუკუნეთა მიჯნაზე ასურეთი ამავე მიმართულებით ებრძვის ე.წ. „ნაირის ქვეყნებსაც“, რომლებიც გარკვეული პოლიტიკური ერთეულების კავშირს წარმოადგენდნენ. ამ კავშირში კი ყველაზე ძლიერი იყო - „დიაოხი“, ასურელები მას უწოდებდნენ „დაიაენს“.

არსებობს ჩვენს წელთ აღრიცხვამდე VIII ს.-ის შუა ხანების მონაცემებიც როდესაც კოლხასთან ბრძოლას აწარმოებს ურარტუს ძლიერი სახელმწიფო, ამ დროს კოლხა უკვე გაერთიანებული პოლიტიკური ერთეულია, რომელსაც „მეფე“ მართავს და აქვს „სამეფო ქალაქები“. მისი ძლიერ სახელმწიფოებრივ ერთეულად ჩამოყალიბება სავარაუდოდ ჩვენს წელთ აღრიცხვამდე XI–IX საუკუნეებში უნდა მომხდარიყო. კოლხეთის ძველ სიძლიერეს ადასტურებს ცნობილი ბერძნული თქმულებაც „არგონავტების შესახებ“, ასევე „ურარტული წარწერები“.

მნიშვნელოვანია განვიხილოთ „ქართლის სამეფოს“ წარმოშობის ისტორიაც, რომლის შესახებაც მდიდარ ცნობებს გვაწვდის. „ქართლის ცხოვრება“ და „მოქცევაჲ ქართლისაჲ“. კერძოდ, ის შეიქმნა ჩვენს წელთ აღრიცხვამდე XIII საუკუნის დასაწყისში. მის პოლიტიკურ ცენტრად კი ყალიბდება „ძველი მცხეთა“. ქართლის სამეფო



განსაკუთრებული სიძლიერით გამოირჩევა მეფე ფარნავაზის პერიოდში. ის პოლიტიკური ერთეულები, რომლებიც ქართლის სამეფოში არსებობდა ბრძოლების შედეგად ერთიანდებიან და ერთ ძლიერ სახელმწიფოდ ყალიბდებიან, ხოლო მცხეთა ხდება გაერთიანებული სამეფოს დედაქალაქი.

განსაკუთრებულად აღსანიშნავია ის რეფორმები, რომლებიც ფარნავაზ მეფემ გაატარა ტერიტორიული მოწყობის თვალსაზრისით. ფარნავაზმა თავისი სამეფო დაჰყო:

ა) ცენტრალურ ოლქად, რომელსაც შიდა ქართლი წარმოადგენდა და სათავეში ედგა სპასპეტი, იგივე მთავარსარდალი;

ბ) ასევე, დამატებით 8 საერისთაოდ.

აღნიშნული დაყოფით ხაზი ესმევა ცენტრალური ოლქის ასიმეტრიულ ბუნებას მისი სტატუსიდან გამომდინარე. შესაძლებელია იმის ვარაუდიც რომ „ოლქის“ სტატუსის მინიჭება იმავდროულად ამ ოლქის გაზრდილ უფლებამოსილებებზეც მიუთითებდა, ხოლო მოცემულ შემთხვევაში სუბსიდიანობა წარმოადგენდა იმას, რომ ცენტრალურ ოლქს უფრო მეტადაც შეეძლო ეტვირთა გარკვეული უფლებამოსილებების განხორციელება მაგალითად თუნდაც სამხედრო საკითხების კოორდინაციაში.

სახელმწიფოებრივი თუ ტერიტორიული მოწყობის თვალსაზრისით, ერთიანი საქართველოს ფარგლებში, მნიშვნელოვანი იყო შემდგომი პერიოდებიც. კერძოდ, როგორც ცნობილია დავით აღმაშენებლის პერიოდში (XI-XII საუკუნეები) საქართველო წინა აზიაში უძლიერეს სახელმწიფოდ ჩამოყალიბდა და თითქმის მთელი კავკასია მოიცვა. ამ პერიოდს დიდი როლი ჰქონდა ერთიანი ქართველი ხალხის, ერთიანი ქართველი ეროვნების ჩამოყალიბებაში.<sup>3</sup>

შესაბამისად მას სჭირდებოდა ადმინისტრაციული მართვის სათანადო მექანიზმებიც. მოცემულ პერიოდში მეფე იყო ერთპიროვნული მმართველი, იგივე მონარქი. აღსანიშნავია, რომ მეფესთან სათათბირო ორგანოც არსებობდა, კერძოდ „დარბაზი“, რომელშიც შედიოდნენ საერო და საეკლესიო ხელისუფლების

<sup>3</sup> მელიქიშვილი გ., ფეოდალური საქართველოს პოლიტიკური გაერთიანება, თბ., 1973, 128-129.

დიდმოხელეები. მაგალითად, ერისთავები, ეპისკოპოსები, კათალიკოსი და სხვა წინამძღვრები.<sup>4</sup>

ისტორიული წყაროების მიხედვით, ივ. ჯავახიშვილის განმარტებით, თამარის ეპოქაში ასევე ადგილი ჰქონდა ე.წ. „კარავის“ დაარსების მცდელობას, რომელიც იქნებოდა დამოუკიდებელი ორგანო, ექნებოდა უმაღლესი საკანანომდებლო და ასევე მართლმსაჯულების ფუნქციები, ხოლო მეფე მის საქმიანობაში არ ჩაერეოდა. იგულისხმება, რომ ეს იყო პარლამენტის შექმნის საწყისი ეტაპები. ასევე, რიგი მეცნიერებისა და ავტორებისა, აღნიშნავენ, რომ ეს იყო მცდელობა ქვეყანა „კონსტიტუციურ მონარქიაზე“ გადასულიყო.<sup>5</sup> მართალია „კარავი“ ვერ ჩამოყალიბდა, თუმცა მეფის ხელისუფლება წავიდა იმგვარ დათმობაზე, რომ უფლებამოსილებები გაზრდოდა მეფის სათათბირო ორგანოს - „დარბაზს“. ამასთან, მეფის ხელისუფლება (მოხელეები) ძირითადად ორ ნაწილად იყოფოდა. ეს იყო „ცენტრალური ნაწილი“ (სახელმწიფო კარის მოხელეები) და „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ (საქვეყნოდ გამრიგენი). მეფე ძირითადად ამ ორი კატეგორიის მოხელეებით მართავდა ქვეყანას. „სახელმწიფო კარში“ უმაღლესი თანდებობის პირები იყვნენ „მინისტრები“ (ვეზირები). მოცემულ პერიოდში ყალიბდება ასევე „ვაზირთა საბჭოც“ იგივე „სავაზირო“, რომლის სხდომებსაც მეფე უძღვებოდა. სათათბირო ხმის უფლება გარდა ვაზირებისა, ასევე ჰქონდათ სხვა პირებსაც. მაგ., ამილახორს, ამირეჯიბს და სხვ. ეს ორგანო მეფის ხელში ძირითადად სახელმწიფოს ცენტრალიზაციის ფუნქციას ასრულებდა და სამოხელეო, ბიუროკრატიული მმართველობის ჩანასახს წარმოადგენდა.<sup>6</sup>

განსაკუთრებულ ყურადღებას იქცევს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მმართველობის საკითხი. კერძოდ, მოცემულ ეპოქაში, ქვეყანა დაყოფილი იყო საერისთავოებად, ხოლო სათავეში ედგნენ და მართავდნენ - ერისთავები. თამარ მეფის პერიოდში, ასევე დამატებით შემოდის „საზღვრის მმართველის“ (სასაზღვრო ზოლი) თანამდებობა - „მონაპირე“, რომელიც ასევე ერისთავს წარმოადგენდა. მისი საქმიანობა, მონაპირეობის წესის მიხედვით, სამხედრო სადაზვერვო ფუნქციებს

<sup>4</sup> გრიგოლია კ., ნარკვევები საქართველოს ისტორიის წყაროთმცოდნეობიდან, ტომი I, ახალი ქართლის ცხოვრება, თბ., 1954წ., 41.

<sup>5</sup> ნუცუბიძე შ., ქართული ფილოსოფიის ისტორია, ტომი II, 10-11.

<sup>6</sup> ბერძენიშვილი ნ., (რედაქციით) საქართველოს ისტორია, თბ., 1961წ., 126.

გულისხმობდა. აღნიშნულის პარალელურად თამარის ეპოქაში თავს იჩენს „ყმადნაფიცი“ სახელმწიფოების სტატუსიც. მაგალითად, ასეთი სახელმწიფოები იყვნენ: შარვანშეთი, დარუბანდი, ოვსეთი, ღუნძეთი, ქაშაგეთი, კარნუქალაქი და ტრაპიზონელთა სახელმწიფო. ეს სტატუსი კი მათ აძლევდა შესაძლებლობას საქართველოს დახმარებით მტრისაგან დაცული ყოფილიყვნენ.<sup>7</sup> თუმცა აღნიშნულ პოლიტიკას ჰყავდა მოწინააღმდეგეებიც, რომლებიც დავით აღმაშენებლის ე.წ. „პირდაპირ შემოერთების“ პოლიტიკას უფრო ემხრობოდნენ.<sup>8</sup>

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, შესაძლებელია მსჯელობა იმის შესახებ, რომ თუ დავითის ეპოქაში სახელმწიფო აბსოლუტურად ცენტრალიზებული იყო, თამარის ეპოქაში შეიმჩნევა დეცენტრალიზაციის გარკვეული მცდელობები და ნიშნები. თუმცა მთლიანობაში მაინც შესაძლებელია იმის დადასტურება რომ, იმ პერიოდებში საქართველოს სახელმწიფო ცენტრალიზებულ, იგივე უნიტარულ მონარქიას წარმოადგენდა. ამასთან, საქართველოს კონტროლი ვრცელდებოდა მეზობელ, ე.წ. „ყმადნაფიც“ ქვეყნებზეც, რომლებიც უშუალოდ საქართველოს შემადგენლობაში არ შემოდიოდნენ. აღნიშნული კი სხვა მეზობელ დამოუკიდებელ სახელმწიფოებთან გარკვეულ სფეროებში გაერთიანებაზე და ამავედროულად ორმხრივ ვალდებულებებზეც მიანიშნებდა. მაგალითად, თუნდაც სამხედრო თავდაცვის სფეროში.

შემდგომში მტრების თავდასხმების (მონღოლთა ურდო, ყიზილბაშები, ირანი და სხვ.) შედეგად საქართველო, როგორც ერთიანი მონარქია თანდათანობით სუსტდება და იშლება სამეფო-სამთავროებად, ხოლო უფრო მოგვიანებით როდესაც სავაზირო და საერისთაო ინსტიტუტებიც უქმდება და უკვე მეფის ცენტრალური (სახლთუხუცესი) და ადგილობრივი მმართველობის მოხელეების (მოურავი, მოურავის მოადგილე აზნაური - ნაცვალი და სხვ.) თანამდებობები მემკვიდრებით გადადის, ესეც გარკვეულ წილად ცენტრალური ხელისუფლების კიდევ უფრო დამასუსტებელ როლს თამაშობს.<sup>9</sup> თუმცა მიუხედავად ამისა მეფეები მაინც

<sup>7</sup> წიგნი ქართლის ცხოვრება, ს. ყაუხჩიშვილის რედაქციით, ტომი II, თბ. 1959, 146-148.

<sup>8</sup> ბერძენიშვილი ნ., საქართველოს ისტორიის საკითხები, თბ. 1979, ტომი IX, 158.

<sup>9</sup> მუსხელიშვილი დ., ჯაფარიძე ო., მელიქიშვილი გ., ავაქიძე ა., ლორთქიფანიძე მ., მეტრეველი რ., სამსონაძე მ., ასათიანი ნ., ჯამბურია გ., ოთხმეზური გ., ნათელაძე მ., ბენდიანიშვილი ალ., დაუშვილი ალ., საქართველოს ისტორია, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, ტომი 2, თბ., 2008, 240-242.

ატარებდნენ ძველ ტიტულებს, რომელშიც კვლავ ნაჩვენები იყო ერთიანი საქართველოს იდეა და რომ მათ სურდათ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის კვლავ აღდგენა და არსებობა. ამასთან, მნიშვნელოვანია ისიც, რომ მეფეები ასევე ინარჩუნებდნენ ქართული კანონების მოქმედებასაც.<sup>10</sup>

XV საუკუნეში განსაკუთრებით აღსანიშნავია გიორგი V „ბრწყინვალეს“ მოღვაწეობა, რომელმაც შეძლო საქართველოს კვლავ გაერთიანება. გიორგი ბრწყინვალე იყო მეფე დემეტრე მეორე თავდადებულის შვილი, რომელიც მონღოლებმა სიკვდილით დასაჯეს. გიორგის პაპა (დედის მამა) კი იყო სამცხის მთავარი - ბექა ჯაყელი (ბექა I). ვახუშტი ბატონიშვილი გიორგი ბრწყინვალეს დავით აღმაშენებელსაც კი ადარებდა თავისი სიძლიერით.<sup>11</sup>

მოცემულ პერიოდში საქართველოს ტერიტორიული დანაწილება მოიცავს საქართველოს სამეფოს შემადგენლობაში შესულ სამთავროებს. მაგალითად, აფხაზთა საერისთაო, კახეთ-ჰერეთის საერისთაო, დადიანთა საერისთაო, გურიელთა საერისთაო, სვანთა საერისთაო, ქსნისა და არაგვის საერისთაო, შორაპნის (ლიხთ-იმერეთი) საერისთაო, სამცხის სამთავრო (საათაბაგო), სომხეთის სამთავრო, სივნიეთის (სიუნიქის) მხარე. როგორც იკვეთება, გარკვეული ასიმეტრიულობის ნიშნები ამ პერიოდის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფაშიც გვხვდება, რაც ცხადია რიგ შემთხვევებში ბუნებრივი და საფუძვლიანი პრინციპი უნდა ყოფილიყო.

საუკუნეების შემდეგ აღმოსავლეთ საქართველოს მხოლოდ მე-18 საუკუნეში ექმნება გაერთიანების შესაძლებლობა. კერძოდ, ეს იყო ერეკლე მეფისა და მეფე თეიმურაზ II-ის მეფობის პერიოდი. მეფესთან ფუნქციონირებდა სათათბირო ორგანოც - „საბჭო“, რომელშიც შედიოდნენ მაღალი რანგის საერო (ფეოდალები) და სასულიერო პირები.<sup>12</sup> საბჭოს მათ შორის, დიდი როლი ეკავა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაშიც, ვინაიდან მასში წევრები ტერიტორიული ნიშნითაც შედიოდნენ. მეფე უფრო მეტად ცდილობდა ხელისუფლების ცენტრალიზაციის გაძლიერებას. მაგალითად, გაუქმდა ქსნისა და არაგვის საერისთავოები და ეს ტერიტორია პირდაპირ მეფის ხელისუფლებას დაექვემდებარა.

<sup>10</sup> სურგულაძე ივ., „საქართველოს სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიისათვის“, ტომი I, თბ., 1952, 125.

<sup>11</sup> ბაგრატიონი ვ., „აღწერა სამეფოსა საქართველოსა“, ქართლის ცხოვრება, IV, საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, <https://iverieli.nplg.gov.ge> [23.01.2024]

<sup>12</sup> ბერძენიშვილი ნ., ჯავახიშვილი ივ., ჯანაშია ს., საქართველოს ისტორია, ნაწ. I, თბ., 1946, 400.

ასევე, რეფორმების გატარებისა და ცენტრალური ხელისუფლების გაძლიერების სურვილზე მიუთითებდა იოანე ბაგრატიონის მიერ შედგენილი პროექტი „სჯულდებაც“.<sup>13</sup>

მოცემულ პერიოდში ქართლ-კახეთი წარმოადგენდა ერთ სამეფოს, მის შემადგენლობაში იყო ქვემო ქართლი, რომელშიც ირანიდან ჩამოსახლებული ტომები ცხოვრობდნენ, ასევე ლორეს, დვალეთისა და სხვა ტერიტორიები. აგრეთვე, ქართლ-კახეთის სამეფოს დაქვემდებარებაში გვხვდება ერევნის სახანო, განჯის სახანო და ნახჭევნის სახანო.

ძალიან მნიშვნელოვანია, ერეკლე მეფის პერიოდში, 1790 წელს, ძლიერი მცდელობა ქართლს-კახეთთან იმერეთის სამეფოს გაერთიანების, მაგრამ ასეთი ერთობა ვერ მოხერხდა.

თუმცა, ამის მიუხედავად მოცემულ პერიოდში გვხვდება ძალზედ საინტერესო ფორმატი, როდესაც საქართველოს გაერთიანების მოსურნე ძალების აქტიური მხარდაჭერით, იდება ხელშეკრულება სოლომონ მეორეს, სვიმონ გურიელს, გრიგოლ დადიანსა და ერეკლე მეფეს შორის სახელწოდებით - „ივერიელ მეფეთა და მთავართა შეერთების“. ეს ხელშეკრულება აღიარებდა ერეკლე მეფის უზენაესობას და აერთიანებდა მთელ საქართველოს თავდაცვის სფეროში. ეს კი იძლევა იმ დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას, რომ საუკუნეების შემდეგ, ეს იყო საქართველოს ერთიანობის მნიშვნელოვანი გამოხატულება, რომელიც ნებაყოფლობის საწყისებზე, ე.წ. „სახელშეკრულებო“ გზით განხორციელდა. ასევე, შესაძლებელია იმის ვარაუდიც, რომ მტრებთან საბოლოო გამარჯვების შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა ეს საწყისი ხელშეკრულება საქართველოს ერთიანი სახელმწიფოს შექმნის წინაპირობაც გამხდარიყო.

აუცილებელია აქვე ყურადღება გამახვილდეს საქართველოს ევროპასთან დაახლოების საკითხზეც, რომელიც განსაკუთრებულად აქტიურდება მე-17-მე-18 საუკუნეებში. ევროპა მიიჩნეოდა როგორც განვითარების უფრო მაღალ საფეხურზე მყოფი, ვიდრე აღმოსავლეთ ქვეყნები. მით უფრო მაშინ, როდესაც ევროპა ქრისტიანულ ქვეყნებს აერთიანებდა და ისინი ბუნებრივ მოკავშირეებადაც ჩაითვლებოდნენ.

---

<sup>13</sup> ბაგრატიონი ი., სჯულდება, თბ., 1957, 3.

## 1.2. საქართველოს 1917-1918 წლების ისტორიული და სამართლებრივი როლი კავკასიის ერთიანობისათვის

ზოგადი გეოგრაფიული განმარტების მიხედვით, კავკასია წარმოადგენს მთიან რეგიონს შავი და კასპიის ზღვის სანაპიროთა შორის. თუმცა, ეს მარტივი გეოგრაფიული განსაზღვრება მოითხოვს დაზუსტებას.<sup>14</sup> მაგალითად, შესაძლებელია რეგიონის გამიჯვნის მცდელობა ბოლო საუკუნეების როგორც ისტორიის, ისე დემოგრაფიული ფაქტორების გათვალისწინებით. საზღვარი ასეთ შემთხვევაში ბუნებრივად მიემართება კავკასიონის ქედის ჩრდილოეთ კალთებზე ან გაივლის მის მოსაზღვრე დაბლობებზე, რომლებიც გამოყოფს ჩრდილოეთ კავკასიელი მკვიდრი ხალხების საცხოვრებელ ადგილებს რუსებით დასახლებულ ჩრდილოეთ მიწებისაგან.

XX საუკუნის დასასრულის მდგომარეობითა და პოლიტიკური ტერმინოლოგიით, ეს საზღვარი გაივლის კრასნოდარის და სტავროპოლის მხარეებთან, როგორც ჩრდილო კავკასიის ავტონომიების საზღვართან, საიდანაც უკვე იწყება საკუთრივ რუსეთი. რაც შეეხება, დასავლეთით საზღვარს, ეს არის რეგიონი, სადაც ერთმანეთს ხვდება, როგორც თურქული, ისე ქართული და სომხური მოსახლეობით დასახლებული ტერიტორიები.

სამხრეთით საზღვარი კი უფრო ძნელად განსასაზღვრია, ვინაიდან დემოგრაფიული თვალსაზრისით, მდინარე არაქსის (რომელიც პოლიტიკურ საზღვარსაც წარმოადგენს) როგორც მარჯვენა, ისე მარცხენა ნაპირი აზერბაიჯანელებით არის დასახლებული.

დღეს მოქმედი პოლიტიკური რუკის მიხედვით, კავკასიის რეგიონს წარმოადგენს სამი სახელმწიფო – სომხეთი, აზერბაიჯანი და საქართველო – და მეოთხე სახელმწიფოს ნაწილი, რამდენადაც ჩრდილოეთ კავკასია (ადიღე, ყარაჩაი-ჩერქეზეთი, ყაბარდო-ბალყარეთი, ჩრ. ოსეთი, ინგუშეთი, ჩეჩნეთი, დაღესტანი) რუსეთის ფედერაციის ნაწილს წარმოადგენს. თუმცა, განსახილველი თემა ეხება უშუალოდ საქართველოს, აზერბაიჯანის და სომხეთის ინტერესების დაახლოების

---

<sup>14</sup> საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, ენციკლოპედიური განმარტება, <<http://www.nplg.gov.ge>> [24.01.2024].

საკითხებს, დამოუკიდებლობასა და ამ თვალსაზრისით, რეგიონის გაძლიერების მნიშვნელობას.

საუკუნეების მანძილზე, ე.წ. ცხინვალის რეგიონის/ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიები მუდმივად შედიოდა ერთიანი საქართველოს სამეფოს, ასევე, ქართლის ან ქართლ-კახეთის სამეფოს შემადგენლობაში, ხოლო შემდგომში ცარიზმის რუსეთის პირობებში ის წარმოადგენდა შიდა ქართლში შექმნილ „ოსეთის ოკრუგს“. ცხინვალის რეგიონი, მისი ისტორიული სახელით - სამაჩაბლო, ყოველთვის იყო ქართული სახელმწიფოს ნაწილი და მისი ერთიანი სამხედრო და ადმინისტრაციული ერთეული. ჯერ კიდევ ქართლის სამეფოს წარმოქმნიდან (ძვ.წ. IV ს-ის დასასრული) შიდა ქართლი ქვეყნის ცენტრალური საერისთავო იყო. აქ უძველესი დროიდან ქართველები სახლობდნენ და სამაჩაბლოს ტერიტორიაც იყო ქართული კულტურული სივრცის განუყოფელი ნაწილი, რაზეც მოწმობენ როგორც ქართველი<sup>15</sup> ისე უცხოელი<sup>16</sup> მოღვაწეები და ადასტურებს რეგიონში აღმოჩენილი მრავალი ხელოვნების ნიმუში<sup>17</sup>.

აფხაზეთის ტერიტორიაც ოდითგანვე კოლხეთის სამეფოს შემადგენლობაში შედიოდა. როგორც ისტორიული წყაროებით დასტურდება, რომ ჯერ კიდევ ძვ. I ათასწლეულში ამ ტერიტორიაზე ცხოვრობდნენ ქართველური ტომები, ეთნიკური კუთვნილებით გაურკვეველ ტომებთან ერთად. ცარიზმის პერიოდშია შექმნილი ქუთაისის გუბერნიაში შემავალი - სოხუმის ოკრუგი. ქართულ სამეფო-სამთავროებს შორის აფხაზეთი ყველაზე დიდხანს ებრძოდა რუსეთის დამკვიდრებას საქართველოში და საკუთრივ აფხაზეთში. ამის მაგალითია ქართველი და აფხაზი ხალხის მრავალრიცხოვანი აჯანყებები რუსეთის იმპერიის წინააღმდეგ. სწორედ ამან განაპირობა ის ფაქტი, რომ რუსეთმა ქართულ სამეფო - სამთავროებს შორის აფხაზეთის სამთავროს გაუქმება ყველაზე გვიან მოახერხა.<sup>18</sup> შესაბამისად, ნაშრომში განსახილველი საკითხები საქართველოსთან მიმართებით, ცხადია გულისხმობს

<sup>15</sup> ლეონტი მროველი (XI ს.), ჯუანშერი (XI ს.), „დაცვის სიგელი“ (654) ვახუშტი ბატონიშვილი (XVIII ს.) და სხვ.

<sup>16</sup> სომეხი ანონიმი ავტორი (VII ს.), ფლავიუს არიანე (86-160), პროკოფი კესარიელი (507-562), ლევ ისავრიელი (716-741), ნიკოლოზ მისტიკოსი (925) და სხვ.

<sup>17</sup> ძვ. წ. VII საუკუნის ე.წ. ცხინვალის საგანძური, რომელიც ანალოგიურია დასავლეთ საქართველოში აღმოჩენილი საგანძურისა, ქართული ტოპონიმოკა და ეპიგრაფიკული წარწერები ტაძრებზე (მაგ., ერედვი (X), ბიეთი (IX ს.) და სხვ.)

<sup>18</sup> საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიები, <https://www.gov.ge> {24.01.2023}

ორივე განუყოფელ ტერიტორიას, როგორც აფხაზეთის, ასევე ცხინვალის რეგიონის/ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიებს<sup>19</sup>, რომლებიც ამჟამად ოკუპირებულია რუსეთის ფედერაციის მიერ.

კავკასიის რეგიონი ხშირად განიხილებოდა გეოპოლიტიკური ინტერესების კონტექსტში და კავკასიის ერთიანი სულისკვეთების მიღწევაც ხშირად სირთულეს წარმოადგენდა. ისტორიულად, ერთიანი საქართველო ყოველთვის ცდილობდა კავკასიის ერთიანობასა და განმტკიცებაშიც გარკვეული წვლილი შეეტანა. განსაკუთრებულად უნდა გამოიყოს საქართველოს როლი 1917-1918 წლებში რუსეთიდან გამოსვლის შემდეგ კავკასიის ერთიანობის შენარჩუნებისათვის. შესაბამისად, განსახილველი საკითხის მეთოდოლოგიაც სწორედ ამ პერიოდის ისტორიულ გაანალიზებაზეა დაფუძნებული. მართალია ეს პროცესი დიდხანს არ გაგრძელებულა, მაგრამ მნიშვნელოვანია მისი არსებობის საფუძვლები, რაც შესაძლებელია, ახლებურად გაანალიზდეს დღევანდელი გადმოსახედიდან.

პირველი მსოფლიო ომი დაიწყო 1914 წელს, რომელიც რუსეთის იმპერიისთვის არ იყო წარმატებული. ოსმალეთთან გამარჯვების მიუხედავად, რუსეთი დამარცხდა გერმანიასთან. მოგვიანებით კი რუსეთის მეფის ხელისუფლება, 1917 წელს, რევოლუციური გზით საერთოდ დაემხო. ხელისუფლებაში მოვიდნენ ბოლშევიკები და ამის შედეგად რუსეთში სამოქალაქო ომიც დაიწყო.<sup>20</sup>

ამ დროს იწყება ამიერკავკასიის რუსეთისგან გამოყოფის პროცესი. 1918 წლის იანვარში მოწვეული დამფუძნებელი კრება, რომელშიც ბოლშევიკები უმცირესობაში იყვნენ, საერთოდ დაითხოვეს.<sup>21</sup> სწორედ ამ დროს, 1918 წლის თებერვალში სამხრეთ კავკასიაში ყალიბდება ამიერკავკასიის სეიმი, რომელიც აღჭურვილი იყო საკანონმდებლო ფუნქციებით. მასში შედიოდნენ ამავე რეგიონიდან დამფუძნებელი კრების წევრებად არჩეული დელეგატები<sup>22</sup>.

რუსეთის არმია 1918 წლის იანვარ თებერვალში კავკასიიდან საერთოდ გადის და ამიერკავკასიის მთავრობა უკვე მოლაპარაკებების გზით ცდილობს შეაჩეროს ოსმალეთის სამხედრო ნაწილების აგრესია კავკასიაში.

<sup>19</sup> საქართველოს კანონი „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“, 23/10/2008.

<sup>20</sup> *ინასარიძე კ.*, პატარა „ოქროს ხანა“ (1918-1921წწ.) რადიოდოკუმენტაცია, მიუნხენი, 1984;

<sup>21</sup> გაზ. „ერთობა“, ყოველდღიური სოციალ-დემოკრატიული გაზეთი, რედ. ვლ. ბობოხიძე, №30, თბ., 1918.

<sup>22</sup> *სილაგაძე ა.*, საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენა (1917-1918), თბ., 2000, 64.



აღსანიშნავია, რომ მოცემულ პერიოდში საქართველო ასევე ცდილობს ევროპის ქვეყნებთან მჭიდროდ დაახლოებას. ძლიერ ევროპულ ქვეყნებში საქართველოს წარმომადგენლობის ყოფნა, რომელიც ასევე დაფარავდა სკანდინავიურ ქვეყნებსაც, გადამწყვეტ მნიშვნელობას ატარებდა საქართველოს ინტერესებისთვის. აღნიშნულს მოწმობს ივანე ჯავახიშვილის ვიზიტი სტოკჰოლმში. ასევე მოლაპარაკებების წარმოება გერმანიის საელჩოსთან.<sup>23</sup>

ამიერკავკასიის დელეგაცია და ოსმალეთის იმპერია ქალაქ ტრაპიზონში 1918 წლის 14 მარტს მართავენ სამშვიდობო კონფერენციას. რეგიონის სეიმის დელეგაცია, რომელსაც აკაკი ჩხენკელი ხელმძღვანელობს ცდილობს კავკასიის იმ საზღვრების შენარჩუნებას, რომელიც არსებობდა პირველ მსოფლიო ომამდე. თუმცა, ოსმალეთი არგუმენტად იყენებდა რუსეთის უკვე ბოლშევიკურ ხელისუფლებასთან 1918 წლის 3 მარტს გაფორმებულ - „ბრესტის ზავს“<sup>24</sup> და მოითხოვდა არდაგანის, ყარსისა და ბათუმის ოლქების თურქეთისათვის გადაცემას<sup>25</sup>. იმავდროულად, შესაძლოა თურქეთს კავკასიის მთლიანი დაპყრობაც მოესურვებინა. ამიერკავკასიის სეიმის დელეგაციის ხელმძღვანელი, რომ ზემოაღნიშნულ ოლქებთან დაკავშირებით ბრესტის ხელშეკრულების პირობებს როგორც საქართველოს, ასევე მთლიანად ამიერკავკასიის ინტერესების საზიანოდ მიიჩნევდა, არ ცნობდა და ამას ოფიციალურად აფიქსირებდა<sup>26</sup>, მაშინდელი თურქული წყაროებიც ადასტურებს.

1918 წლის მარტ-აპრილში ოსმალეთის ჯარები უკვე შეტევაზე გადმოვიდნენ და ფაქტობრივად დაიკავეს ჯერ ყარსი (ოლქი), შემდეგ ერევნის (გუბერნია) ტერიტორიების მნიშვნელოვანი ნაწილი, შემდეგ, ჯარები შევიდნენ ბათუმში (ოლქი), ოზურგეთსა და ახალციხე-ახალქალაქში (მაზრები).

ამიერკავკასიის სეიმი 1918 წლის გაზაფხულზე (22 აპრილი) იღებს ისტორიულ გადაწყვეტილებას და ცხადდება ამიერკავკასიის დემოკრატიული ფედერაციული

---

<sup>23</sup> საქართველოს ეროვნული არქივი, საისტორიო ცენტრალური არქივი, ფონდი 17, აღწერა პირველი, საქმე №8036.

<sup>24</sup> ბრესტის საზავო ხელშეკრულება, ბრესტ-ლიტოვსკი, მუხლი IV, 3/03/1918.

<sup>25</sup> Bayur Y. H., *History of Turkish Revolution*, Vol. III, Part IV, Ankara, 1983, 173-178, <https://www.jstor.org/stable/4284569>; [26.01.2024]

<sup>26</sup> Hazırlayan Y., Tosun H. (eds.), *International Symposium on the Relations of Ottoman Empire – Azerbaijan During the World War I and Islamic Army of the Caucasus, Papers*, Ankara, 2021, 224, 407, <https://www.atam.gov.tr/wp-content/uploads/osmanli-azerbaycan-iliskileri-ve-kafkas-islam-ordusu.pdf> [26.01.2024]

რესპუბლიკის დამოუკიდებლობა.<sup>27</sup> ამის შემდეგ, ამავე წლის მაისის დასაწყისში ისევ განახლდა საზავო მოლაპარაკებები ოსმალეთთან, თუმცა ოსმალეთს „ბრესტის ზავის“ პირობებიც კი აღარ აკმაყოფილებდა და მოითხოვდა მის მიერ დაკავებული ყველა ტერიტორიის სრულად დათმობას.

აზერბაიჯანელებს არ სურდათ ომი ოსმალეთთან. რაც შეეხება გერმანიას, მიუხედავად იმისა, რომ რუსეთთან ომში ოსმალეთის მთავარ მოკავშირედ ითვლებოდა, მაინც არ მოსწონდა ოსმალეთის გაძლიერება-გაბატონება კავკასიაში და გამოხატავდა მზადყოფნას, საქართველოს დახმარებოდა. მოცემულ პერიოდში, სწორედ გერმანელების რჩევით, აკაკი ჩხენკელი საქართველოს ეროვნულ საბჭოს აწვდიდა ინფორმაციას, რომ ოსმალეთის შეჩერება შეიძლებოდა იმ შემთხვევაში თუ საქართველო დამოუკიდებლობას გამოაცხადებდა.<sup>28</sup>

სეიმში შემავალი და მისი წევრი საქართველოს, აზერბაიჯანისა და სომხეთის წარმომადგენლები დიდხანს განიხილავდნენ და მსჯელობდნენ, თუმცა საბოლოოდ ერთობლივად მიიღეს გადაწყვეტილება გამოეცხადებინათ სეიმის თვითლიკვიდაცია. (1918 წლის 26 მაისი). ვითარება კიდევ უფრო რთულდებოდა, ვინაიდან საქართველოს ტერიტორიის განსაზღვრულ ნაწილს ოსმალები იკავებდნენ. თბილისში ვარაუდობდნენ, რომ შეიძლება თურქეთს საქართველოს მიმართ ჰქონოდა კიდევ უფრო შორს მიმავალი ზრახვები და გეგმები, მით უფრო მაშინ, როდესაც ისინი სომხეთის დიდ ნაწილსაც უკვე იკავებდნენ, ხოლო აზერბაიჯანს ოსმალებთან ომის სურვილი არ ჰქონდა.

ამ ვითარებაში საქართველოს, თუ ის დამოუკიდებლობას გამოაცხადებდა, შესაძლებლობა ეძლეოდა, გამოეყენებინა გერმანიის დახმარება. ამდენად, იმავე დღეს, როდესაც ამიერკავკასიის ფედერაციულმა რესპუბლიკამ გამოაცხადა თვითლიკვიდაცია, იმავე სხდომის დარბაზში (1918 წლის 26 მაისი; მეფისნაცვლის ყოფილი სასახლე) ასევე გაიმართა საქართველოს ეროვნული საბჭო სხდომა, რომელმაც საქართველოს დამოუკიდებლობა გამოაცხადა.

სხდომა ნოე ჟორდანიამ გახსნა. ის თავის გამოსვლაში აღნიშნავდა, რომ საქართველო, რომელიც დამოუკიდებლობას ილდგენდა, არ იქნებოდა არც ერთი

<sup>27</sup> ხუნდაძე მ., ამიერ-კავკასიის სეიმი, ახალი კვალი, თბ., 1918, 2-3.

<sup>28</sup> აკაკი ჩხენკელის საიდუმლო წერილი 22 მაისი 1918, ქალაქი ბათუმი. საქართველოს ეროვნულ საბჭო №866, 25 მაისი, <<https://civil.ge>> {24.01.2024}.

ხალხისა და სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართული. „მისი მიზანია დაიფაროს თავისი თავი დღევანდელი ისტორიული ქარტეხილებისაგან.“<sup>29</sup> შესავალი სიტყვის შემდეგ მონაწილეები საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი დაამტკიცეს და საქართველოს დამოუკიდებლობაც გამოცხადდა. ქვეყნის შიგნით სხდომის წარმომადგენლები უფრო მეტად მხარს უჭერდნენ „ცენტრალიზაციის“ პრინციპს.<sup>30</sup>

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი სახელმწიფოს ისტორიაში არ არის ჩვეულებრივი მოვლენა. ის ორი ნაწილისაგან შედგება: შესავალში გადმოცემულია ის ისტორიული ვითარება, რა დროსაც დამოუკიდებლობა გამოცხადდა. შემდეგ კი მოსდევს ძირითადი ნაწილი, რომელშიც მოცემულია ის ძირითადი პრინციპები და ღირებულებები, რომელსაც ემყარება სახელმწიფო.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტით განსაზღვრულ „ისტორიულ ვითარებაში“ აღწერილა, თუ როგორ მოხვდა საქართველო რუსეთის იმპერიის ფარგლებში და რატომ აღიდგინა დამოუკიდებლობა: „მრავალ საუკუნეთა განმავლობაში საქართველო არსებობდა, როგორც დამოუკიდებელი და თავისუფალი სახელმწიფო. მეთვრამეტე საუკუნის დასასრულს ყოველ მხრით მტრისაგან შევიწროებული საქართველო თავისი ნებით შეუერთდა რუსეთს იმ პირობით, რომ რუსეთი ვალდებული იყო საქართველოს გარეშე მტრისაგან დაეცვა. რუსეთის დიდი რევოლუციის მსვლელობამ რუსეთში ისეთი შინაგანი წყობილება შექმნა, რომ მთელი საომარი ფრონტი სრულიად დაიშალა და რუსის ჯარმა დატოვა ამიერკავკასია. დარჩნენ რა თავისი ძაღონის ამრად, საქართველომ და მასთან ერთად ამიერკავკასიამ თვით იდგეს თავს საკუთარი საქმეების გაძლოლა და პატრონობა და შესაფერი ორგანოებიც შექმნეს, მაგრამ გარეშე ძალის ზეგავლენით ამიერკავკასიის ერთი შემაერთებელი კავშირი დაირღვა და მით ამიერკავკასიის პოლიტიკური მთლიანობაც დაიშალა. ქართველი ერის დღევანდელი მდგომარეობა აუცილებლად მოითხოვს, რომ საქართველომ საკუთარი სახელმწიფოებრივი ორგანიზაცია შექმნას, მისი საშუალებით გარეშე ძალის მიერ დაპყრობისაგან თავი გადაირჩინოს და დამოუკიდებელი განვითარების მტკიცე საფუძველი ააგოს.“<sup>31</sup>

<sup>29</sup> ჟორდანია ნ., ჩემი წარსული (რედ: უ. სიდამონიძე, „სარანგი“, თბ., 1990, N91).

<sup>30</sup> ავალიშვილი ზ., „საქართველოს დამოუკიდებლობა 1918-21 წლების საერთაშორისო პოლიტიკაში“, თბ., 1990, 17.

<sup>31</sup> 1918 წლის 26 მაისის საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი.

როგორც იკვეთება, საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი რუსეთს არ ადანაშაულებდა ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფაში. კერძოდ, ის მიუთითებდა, რომ საქართველო რუსეთს „თავისი ნებით“ შეუერთდა, „გარეშე მტერთაგან დაცვის“ პირობით. იგივეს რუსეთის ოფიციალური ისტორიოგრაფიაც ამტკიცებდა, თუმცა მისი სიმართლედ მიჩნევა არ იქნებოდა სწორი, ვინაიდან, მაშინ რატომ არაფერია ნახსენები იმ მძიმე პერიოდზე, როდესაც რუსეთს დაპყრობილი ჰყავდა საქართველო და მასზე აგრესიულ პოლიტიკას ახორციელებდა. ამის მიზეზები შეიძლება იმით განიმარტოს, რომ რუსეთი თითქმის გასული იყო სამხრეთ კავკასიიდან და შესაბამისად, საქართველოს რუსეთისაგან საფრთხეები ისედაც აღარ ემუქრებოდა; ასევე, საქართველო იძულებული იყო, თავის დასაცავად „საკუთარი ხელმწიფოებრივი ორგანიზაცია შეექმნა“.<sup>32</sup>

აქ ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ გარემოებაზე, რომ 1918 წლის 26 მაისის საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის ჩანაწერი პირდაპირ უთითებს - *„საქართველომ და მასთან ერთად ამიერკავკასიამ თვით იღვეს თავს საკუთარი საქმეების გაძღოლა და პატრონობა და შესაფერი ორგანოებიც შექმნეს“*. ეს ჩანაწერი მიანიშნებს ერთობლივად საქართველოს და ამავედროულად ამიერკავკასიის მართვა - გაძღოლის შესაძლებლობაზეც, რაც იძლევა იმის ვარაუდის საფუძველს, რომ მაშინდელ საქართველოს ხელისუფლებას ის ვარიანტიც შესაძლებლად მიაჩნდა - საქართველოს დამოუკიდებლობაც გამოეცხადებინა და ამასთან, კავკასიის ერთიანობის გაძღოლაც გაეგრძელებინა. თუმცა, პირდაპირ ვკითხულობთ, რომ ამის მიღწევის პრობლემა სწორედ გარეშე ძალებმა შექმნეს. კერძოდ, *„გარეშე ძალის ზეგავლენით ამიერკავკასიის ერთი შემაერთებელი კავშირი დაირღვა და ამიერკავკასიის პოლიტიკური მთლიანობაც დაიშალა.“*

აღსანიშნავია, რომ უფრო მოგვიანებით, შესაბამისი ჩანაწერებით დამოუკიდებლობის აქტი აგრეთვე თან ერთვის 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციასაც, რომლითაც, საქართველოში ფაქტობრივად ყალიბდებოდა - უნიტარული დემოკრატიული რესპუბლიკა, ამავედროულად, უნიტარიზმის პრინციპთან შესაბამისობასა და თანხვედრაში იყო ფართო ავტონომიური და ადგილობრივი მმართველობის განხორციელება ზოგიერთი რეგიონისთვის (მაგ.,

<sup>32</sup> *მაცაბერიძე მ.*, საქართველოს პოლიტიკური სისტემა, თბ., 2019, გვ. 109, 116.

აფხაზეთი; ბათუმის მხარე; საინგილო). შესაბამისად, ამ ვითარებაში ადგილობრივ თვითმმართველობას ენიჭებოდა დიდი მნიშვნელობა - დემოკრატიული მოწყობილების დამკვიდრების საქმეში. უნდა ითქვას ისიც, რომ განსახილველი შესაბამისი სამართლებრივი აქტები საქართველოს „დაპყრობისგან თავის გადარჩენის“, „საერთაშორისო ურთიერთობის ყველა წევრთან კეთილმეზობლური განწყობილების დამყარების“ სურვილში, თუ იმ პერიოდის ისტორიულ ვითარებას და კონტექსტსაც მოვიშველიებთ, საერთაშორისო თვალსაზრისით, სწორედ რომ ევროპულ ორიენტაციას გულისხმობდნენ.

საქართველოს და საერთოდ ამიერკავკასიას მხოლოდ ხელსაყრელ დროსა და ვითარებაში შეეძლო რუსეთისგან გათავისუფლება, კერძოდ, ეს შეიძლებოდა ომში რუსეთის დამარცხების ან/და თავად ამ ქვეყნის შიგნით დაწყებული ძლიერი შიდა პოლიტიკური რყევების პირობებში. ამ დროს რუსეთი ვეღარ მოიცლიდა, ან აღარ შეეძლებოდა თავისი კონტროლის/ბატონობის შენარჩუნება ამ რეგიონში.

დამოუკიდებლობისთვის სწრაფვასთან ერთად, ცხადი ხდება კავკასიის ერთიანობის თვალსაზრისით იმ პერიოდის ძალისხმევა, რაც კიდევ უფრო დეტალურად გასაანალიზებელი და განსახილველია. 1917 წლის ოქტომბრის რევოლუციის გამარჯვების შემდეგ ამიერკავკასიაში უფლებამოსილება უწყდება - ოზაკომს, რომელიც იყო რუსეთის დროებითი მთავრობის მიერ დანიშნული სამხარეო ორგანო.

ამ დროს იწყება საქართველოს მუშაობა ამიერკავკასიის დამოუკიდებლობისთვის. აღსანიშნავია, რომ ნოე ჟორდანიას ყველა სოციალური კლასის მხარდაჭერა ჰქონდა მოცემულ მომენტში, თუმცა მას ისე უნდა ემოქმედა, რომ სახელმწიფოს შენება არ დამსგავსებოდა მხოლოდ მუშათა სახელმწიფოს შენებას, რაც სხვა კლასებს, მაგალითად გლეხობას ან ბურჟუაზიას დააფრთხობდა. 1917 წლის ნოემბერს მოწვეულ იქნა ეროვნული ყრილობა (საოპერო თეატრი), სადაც თავი მოიყარა ქართული პოლიტიკური პარტიებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები. ნოე ჟორდანიამ, წაიკითხა თავისი მოხსენება - „დღევანდელი მომენტი და ქართველი ერის პოლიტიკური მდგომარეობა“. მოხსენებაში ნოე ჟორდანიამ მხარი დაუჭირა როგორც საქართველოს, ისე ამიერკავკასიის ფედერაციის დამოუკიდებლობას. ყრილობის მიერ აირჩა საქართველოს ეროვნული საბჭო, ხოლო

მის თავმჯდომარედ კი ჟორდანია იქნა არჩეული. საბჭოს უნდა მოემზადებინა შესაბამისი საფუძვლები ქართველი ერის სახელმწიფოებრივი ორგანიზებისთვის. აღსანიშნავია, რომ ნოე ჟორდანია შემდგომში სეიმის წევრიც გახდა.

ამ ვითარებაში ქართველების ძალისხმევით, ვიდრე საბჭოთა მთავრობა ამიერკავკასიაში თავის ძალაუფლებას გაავრცელებდა, ამიერკავკასიის პოლიტიკურმა ძალებმა შექმნეს სამხარეო ხელისუფლების ორგანო - ამიერკავკასიის კომისარიატი, რომელმაც ფუნქციონირება 1917 წლის 15 ნოემბერს დაიწყო.<sup>33</sup> ამიერკავკასიის კომისარიატი აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციას ასრულებდა.<sup>34</sup>

ამიერკავკასიის კომისარიატი, როგორც ამიერკავკასიის სამხარეო ხელისუფლების ორგანო, შეიქმნა თბილისში საქართველოს სოციალ-დემოკრატების (მენშევიკების) და ესერების, სომეხი დაშნაკებისა და აზერბაიჯანელი მუსავატების მიერ. კომისარიატს თავმჯდომარეობდა - ევგენი გეგეჭკორი, ხოლო იუსტიციის მინისტრი იყო შალვა ალექსი-მესხიშვილი (კომისარი).<sup>35</sup> ამიერკავკასიის კომისარიატის მიერ თბილისში 1918 წლის 10 (23) თებერვალს მოწვეულ იქნა ამიერკავკასიის ქვეყნების წარმომადგენლობითი ხელისუფლების ორგანო, კერძოდ - ამიერკავკასიის სეიმი. ეს იყო ამიერკავკასიის უმაღლესი საკანონმდებლო უფლებამოსილებების მქონე ორგანო.

სიტყვა „სეიმი“ პოლონური სიტყვისგან წარმოსდგება და ნიშნავს პარლამენტს<sup>36</sup>. საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოს (ქვედა პალატა), რომელიც მინისტრთა საბჭოს საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებს, პოლონეთის რესპუბლიკაში დღესაც სეიმის სახელწოდებით მოქმედებს.<sup>37</sup> აღსანიშნავია, რომ ნოე ჟორდანია, რომლის სახელსაც უკავშირდება ამიერკავკასიის რესპუბლიკის დამოუკიდებლობისა და შემდგომში საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადება, 1891-1892 წლებში სწავლობდა ვარშავის უნივერსიტეტში.<sup>38</sup> ზოგიერთი მკვლევარი მიიჩნევს, რომ

<sup>33</sup> სურგულაძე ა., ქართული საბჭოთა ენციკლოპედია, ტომი I, თბ., 1975.

<sup>34</sup> შველიძე დ. (რედ.), საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა (1918-1921), ენციკლოპედია, თბ., 2018, 22.

<sup>35</sup> გაზ. „ერთობა“, ყოველდღიური სოციალ-დემოკრატიული გაზეთი, რედ. ვლ. ბობოხიძე, №105, თბ., 1919.

<sup>36</sup> უცხო სიტყვათა ლექსიკონი, საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, <<http://www.nplg.gov.ge>> [24.01.2024].

<sup>37</sup> Konstytucja RP, Art. 95, <https://www.prezydent.pl/prawo/konstytucja-rp/iv-sejm-i-senat>; [26.01.2024]

<sup>38</sup> ქართველები უცხოეთში, ნოე ჟორდანია და მოღვაწეობა, საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, <http://www.nplg.gov.ge/emigrants/ka>; [24.01.2024].

ამიერკავკასიის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოსთვის - „სეიმის“ დარქმევა სწორედ ნოე ჟორდანიას ვარშავაში მოღვაწეობასა და მის ინიციატივებს უკავშირდებოდა.<sup>39</sup>

სეიმი მოწვეულ იქნა ამიერკავკასიის დამოუკიდებლობის გამოყოფის იურიდიული გაფორმებისთვის. შედგებოდა ამიერკავკასიიდან არჩეული სრულიად რუსეთის დამფუძნებელი კრების წევრებისაგან. სეიმის თავმჯდომარედ არჩეულ იქნა ნიკოლოზ (კარლო) ჩხეიძე.<sup>40</sup> სეიმი რეგიონის ერთა შეთანხმების მაკოორდინირებელ საშუალებად გამოცხადდა.<sup>41</sup> ამიერკავკასიის კომისარიატმა სეიმის მოწვევით ხაზი გაუსვა ამ რეგიონის რუსეთიდან გამოყოფას, თუმცა ოფიციალურად დამოუკიდებლობა ჯერ არ იყო გამოცხადებული. სეიმში ჩამოყალიბდა სამი ფრაქცია: მუსულმანთა ფრაქცია (მუსავათელები - 30 და უპარტიოები)<sup>42</sup> - 50; სოციალ-დემოკრატები (მენშევიკები) - 32 წევრი და დაშნაკების ფრაქცია - 27<sup>43</sup>. ამიერკავკასიის სეიმის 1918 წლის 22 აპრილის სხდომაზე უკვე გამოცხადდა ამიერკავკასიის დემოკრატიული ფედერაციული რესპუბლიკის დამოუკიდებლობა და ამავე სხდომაზე ჩამოყალიბდა სამთავრობო კაბინეტი აკაკი ჩხენკელის მეთაურობით. ამით ამ „ქვეყნის“ სრული დამოუკიდებლობა გამოაცხადა, რაც სეიმმა უცხო ქვეყნებსაც ამცნო.<sup>44</sup> ჩხენკელი იყო როგორც მთავრობის თავმჯდომარე, ასევე, იმავდროულად - საგარეო საქმეთა მინისტრიც. შინაგან საქმეთა მინისტრად დანიშნულ იქნა ნოე რამიშვილი. აღსანიშნავია, რომ ჩხენკელის თავმჯდომარეობით მოქმედ ხელისუფლებაში ერთ-ერთ მინისტრს წარმოადგენდა აზერბაიჯანელი ფ.ჰ. ხოისკი, რომელიც შემდგომში აზერბაიჯანის დამოუკიდებელი რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოს თავმჯდომარე გახდა<sup>45</sup>, ხოლო ასევე მინისტრის

<sup>39</sup> პოლონურ-ქართული კომისიის ისტორიკოსთა საერთაშორისო კონფერენცია და გამოფენა ეროვნულ არქივში, ამიერკავკასიის რესპუბლიკისა და სეიმის 100 წლისთავი, თბ., 2018, <https://www.facebook.com/NationalArchivesofGeorgia/videos>; [24.01.2024]

<sup>40</sup> საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკის სამოქალაქო განათლების განყოფილება, <https://civiledu.wordpress.com>; [24.01.2024]

<sup>41</sup> *ქაზეშაძე ფ.*, ბრძოლა ამიერკავკასიისათვის 1917-1921, თბ., 2016.

<sup>42</sup> ამიერკავკასიის სეიმი, 8 ივლისი, 2019, სამოქალაქო განათლება, <https://civiledu.wordpress.com>; [25.01.2024]

<sup>43</sup> ბიბლიოვიკი, საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, ამიერკავკასიის სეიმი, <https://www.nplg.gov.ge>; [25.01.2024]

<sup>44</sup> *ჯანელიძე ო.*, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ისტორიის ნარკვევები, თბ., 2018, 25-26.

<sup>45</sup> AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASININ MİLLİ ARXIV İDARƏSİ, <http://www.milliarxiv.gov.az/az/axc-yaradilmasi-ve-onon-beynelxalq-alemde>; [26.01.2024]

თანამდებობა ეკავა ეროვნებით სომეხ ჰ. ქაჯაზუნის, რომელიც სომხეთის რესპუბლიკის დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ ასევე, პრემიერ-მინისტრის პოსტზე იქნა წარდგენილი.<sup>46</sup>

სამართლებრივი თვალსაზრისით აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ სეიმმა შემლო არაერთი საკანონმდებლო აქტის მიღება, რომელთაგან ერთ-ერთი მაშინდელი კანონი დღესაც მოქმედებს.<sup>47</sup> კერძოდ, ეს არის კანონი, რომელიც ითვალისწინებდა კალენდრის მნიშვნელოვან ცვლილებას. კერძოდ, კალენდარი 17 აპრილის შემდეგ, 18 აპრილის ნაცვლად, გადადიოდა 1 მაისს, რაც დაკავშირებული იყო იულიუსის კალენდრიდან გრიგორიანულ კალენდარზე გადასვლასთან.

1918 წლის 3 მარტს რუსეთმა გერმანიასთან და მის მოკავშირეებთან დადო ბრესტის ზავი, რომელიც ითვალისწინებდა ბათუმის, ყარსისა და არტაანის ოლქების თურქეთისათვის გადაცემას. ფაქტობრივად ოსმალეთის მთავრობამ აიძულა მოსკოვი კავკასიაში ტერიტორიები დაეთმო, თუმცა ამიერკავკასიის კომისარიატმა ამაზე უარი განაცხადა.<sup>48</sup> თურქეთი ზავით გადაცემულ ოლქებს ითხოვდა. ამიერკავკასიამ მასთან შეუთანხმებელი ეს მოთხოვნები უარყო და შეეცადა დიპლომატიური გზით მოეგვარებინა შექმნილი ვითარება.

1918 წლის მარტში ქალაქ ტრაპიზონში აქტიური მოლაპარაკებები დაიწყო ამიერკავკასიას და თურქეთს შორის, თუმცა ეს მოლაპარაკებები არ აღმოჩნდა წარმატებული, ვინაიდან თურქეთის არმიამ მაინც დაიწყო საომარი მოქმედებები და აპრილისათვის უკვე დაკავებული ჰქონდა ბათუმი, ოზურგეთი, მესხეთი. თურქული ჯარების შეჩერება მოხერხდა მხოლოდ მდინარე ჩოლოქთან. 1918 წლის 22 აპრილს ამიერკავკასიის სეიმი სწორედ შექმნილი ვითარების გადასაწყვეტად შეიკრიბა. შეკრებაზე გადაწყდა, რომ ამიერკავკასიის დამოუკიდებლობის ოფიციალურად გამოცხადების შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა თურქეთის აგრესიის თავიდან აცილება. მათ ფართო და პოლიტიკურად გაერთიანებული რეგიონი

---

<sup>46</sup> Պատմաբանասիրական հանդես, Երևան, 2018,

[http://www.academhistory.am/images/Patmabanasirakan\\_handes/2018-3/2018-1.pdf](http://www.academhistory.am/images/Patmabanasirakan_handes/2018-3/2018-1.pdf) [26.01.2024]

<sup>47</sup> законъ - дней въ закавказье календар стилия, Закавказская Демократическая Федеративная Республика, 1918. <https://archive.gov.ge/>; [26.01.2024]

<sup>48</sup> Noack D. X., Vor 100 Jahren marschierte die Rote Armee in Georgien ein, Ausgabe vom 20/02/2021, 15, <<https://www.jungewelt.de/artikel/396920.geschichte-georgiens-rote-fahne-%C3%BCber-tiflis.html>> [26.01.2024].



(გეო)პოლიტიკურად, განვითარების პერსპექტივითა და იდეოლოგიურად უფრო სიცოცხლისუნარიანად წარმოედგინათ.<sup>49</sup>

ამიტომ, გამოცხადდა დამოუკიდებელი სახელმწიფოს - ამიერკავკასიის დემოკრატიული ფედერაციული რესპუბლიკის შექმნა 1918 წლის 22 აპრილს და ამავე დროს სეიმმა მიიღო გადაწყვეტილება, აკაკი ჩხენკელის მეთაურობით, თურქეთთან გაეგრძელებინა საზავო მოლაპარაკებები.

### 1.3. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ჩამოყალიბება (1918-1921წწ.)

საქართველომ ბევრისთვის მოულოდნელად, 1918 წლის 26 მაისს გამოაცხადა დამოუკიდებლობა, თუმცა ამის საფუძველი იყო როგორც მისი შიდა განვითარება, ასევე ხელსაყრელი საგარეო მდგომარეობა. შიდა განვითარება დაკავშირებული იყო მე-19 საუკუნიდან დაწყებულ, ქართველი ხალხის მიერ კუთხურობის დაძლევისა და ერთიანი ეროვნული ცნობიერების ფორმირებასთან. მიუხედავად იმისა, რომ დიდი ხნის განმავლობაში აქტიურად ხორციელდებოდა რუსული პოლიტიკა და ქვეყნის დაპყრობა, საქართველომ ეს მაინც მოახერხა, ვინაიდან „ჩვენი თავნი ჩვენადვე გვეყუნოდა“, ხოლო უშუალოდ ქვეყნის დამოუკიდებლობის აღდგენა უკვე ხელსაყრელი დროის საკითხი იყო.

მოცემულ პირობებში, დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის აუცილებელი იყო დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურის ქონაც. მე-19 საუკუნის ბოლოდან საქართველოში პოლიტიკური პარტიების ჩამოყალიბების პროცესიც დაწყებული იყო და საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენამდე ფაქტობრივად, უკვე არსებობდა სრულყოფილი პოლიტიკური ფონი და პოლიტიკური პარტიები თავიანთი პარტიული სტრუქტურით, თავიანთი იდეოლოგიითა და მხარდამჭერებით.<sup>50</sup>

აღსანიშნავია, რომ ის პოლიტიკური ლიდერები, რომლებიც როგორც ამიერკავკასიის, ისე საქართველოს დამოუკიდებლობისაკენ მიისწრაფვოდნენ, ძირითად აქცენტებს ქვეყნის დემოკრატიული მოწყობასა და დემოკრატიულ

<sup>49</sup> ბრისკუ ა., კარლის უნივერსიტეტი, პრადა, მოხსენება - „ამიერკავკასიის დემოკრატიული ფედერაციული რესპუბლიკა“, 15/07/2018, <https://iliauni.edu.ge>; [24.01.2024]

<sup>50</sup> მაცაბერძე მ., - „საქართველოს პოლიტიკური სისტემა“, 2019 წ., თემა III, 106.

განვითარებაზე აკეთებდნენ. ეს პირველ რიგში ჩანს თავად ქვეყნის სახელწოდებიდანაც - „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა“. ამასთან, საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის პრეამბულის მე-2-მე-6 პუნქტებში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობოდა როგორც ქვეყნის პოლიტიკური ფორმის დემოკრატიულობას, ასევე ადამიანის უფლებებსაც. დემოკრატიულ პრინციპებსა და ღირებულებებს ასევე იწონებდა თავად ხალხიც მით უფრო მაშინ, როდესაც ამას მრავალსაუკუნოვანი ტრადიციები გააჩნდა ჩვენი ქვეყნის ისტორიაში.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის შედგენისას, ნოე ჟორდანიას მოგონების თანახმად, გარკვეულ გამართლებულ ნაციონალურ დებულებებთან ერთად წამოყენებული იყო ასევე სოციალური რეფორმების საჭიროებაც, რაც მაშინდელმა პოლიტიკურმა ლიდერმა (სოციალ-დემოკრატიული პარტია) ნოე ჟორდანიამ ზედმეტად მიიჩნია და პროექტიდან ამოიღო ყველა ის მუხლი, რომელიც კლასობრივ ხასიათს ატარებდა და შესწორების შემდეგ დატოვა საერთოეროვნული მნიშვნელობის მუხლები, „ყველასთვის მისაღები ნაციონალური პლატფორმა“<sup>51</sup>. დამოუკიდებლობის აქტი წყაროებში ასევე „თავისუფლების ქარტიადაც“ იწოდება.

ზურაბ ავალიშვილის მოგონებების მიხედვით, პროექტი მან დაწერა ბათუმში და შემდეგ ის ნოე ჟორდანიამ თბილისში წამოიღო განსახილველად.<sup>52</sup> არსებობს ასევე მონაცემები, რომ ტექსტის შედგენაზე მუშაობდა ნიკო ნიკოლაძე,<sup>53</sup> რაჟდენ არსენიძე, პავლე სარჯველაძე, გიორგი გვაზავა (იურისტი) და სხვები. ამისთვის გამოყოფილი იყო სპეციალური კომისია.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის პრეამბულის მე-3 პუნქტი, განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებდა ე.წ. „მუდმივი ნეიტრალიტეტის“ პრინციპზე“ და სურდა კეთილმეზობლობა ყველა სახელმწიფოსთან, მათ შორის, მეზობლებთან.

დამოუკიდებლობის აქტში მოცემული ძირითადი პრინციპები და ღირებულებები, ცხადია, შემდგომში უნდა ასახული საქართველოს კონსტიტუციაშიც, რაც ასეც მოხდა, თუმცა საქართველომ ვერ მოასწრო 1921 წელს უკვე მიღებული

<sup>51</sup> ჟორდანია ნ., ჩემი წარსული (რედ: უ. სიდამონიძე, „სარანგი“, თბ., 1990, N91).

<sup>52</sup> ავალიშვილი ზ., საქართველოს დამოუკიდებლობა 1918-1921 წლების საერთაშორისო პოლიტიკაში, თბ., 1925, 84.

<sup>53</sup> ჯანელიძე ო., ნიკოლაძე ნ., „ბიოგრაფიიდან ამოხეული ფურცლები“, თბ., 1998, 26.

კონსტიტუციით ცხოვრება. მაგრამ ის დარჩა როგორც სიმბოლო საქართველოს დამოუკიდებლობისა და თავისუფლების.

რაც შეეხება კონკრეტულად სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხს, იმ პერიოდის კონსტიტუციის მიხედვით, შესაძლებელია იმის თქმა, რომ საქართველოში იქნებოდა უნიტარული მოწყობის სისტემა, თუმა ამავდროულად იარსებებდა ფართო ადგილობრივი ავტონომია. აგრეთვე, სახელმწიფოში იქნებოდა 3 ავტონომიური ერთეული - აფხაზეთის (სოხუმის ოლქი), ბათუმის მხარისა და ზაქათალას ოლქის (საინგილო) სახით.<sup>54</sup>

სახელმწიფო მოწყობის უნიტარულ ფორმაზე მიანიშნებდა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციის პირველივე მუხლი, რომელშიც ხაზგასმული იყო, რომ საქართველო არის „განუყოფელი“ სახელმწიფო. ეს სიტყვა მიუთითებდა სწორედ საქართველოს ერთიანობასა და მის უნიტარულობაზე.

კონსტიტუციის პროექტის შედგენისას, იყო მსჯელობა საქართველოს ფედერაციული მოწყობის ფორმაზეც, თუმცა ის არ იქნა მხარდაჭერილი გარკვეულ გარემოებათა და რისკფაქტორთა გამო. მაგალითად, საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიების სიმცირე, ფედერაციის შემთხვევაში ერთნაირად თანასწორი ერთეულების დაკავშირებისა და გამოყოფის საფუძვლები, ამგვარი მოწყობის ისტორიული და კულტურული ტრადიციების არ არსებობა, კუთხური შუღლის გაღვივებისა და ცალკე გამოყოფის მისწრაფებების საფრთხე და ა.შ>

მირითადი მიზეზი, რის გამოც ავტონომიები ყალიბდებოდა საქართველოში იყო ე.წ. „განაპირა მხარეები“, რომელთა პირდაპირ საქართველოსთან ინტეგრაციას შესაძლოა გარკვეული პრობლემები გამოეწვია. თუმცა ეს ცხადია თავსებადი იყო ქვეყნის უნიტარულ მოწყობასთან.

ასევე ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ გარემოებაზეც, როდესაც თავად ავტონომიური ერთეულების სტატუსიც არ იყო ერთნაირად ფორმულირებული კონსტიტუციაში. სოხუმისა და ზაქათალას შემთხვევებში კონსტიტუცია მიუთითებდა რომ ისინი იყვნენ „ოლქები“, ხოლო ბათუმის შემთხვევაში - ეს იყო „მხარე“. აღნიშნულიდან გამომდინარე ივარაუდება ავტონომიური მოწყობის ასიმეტრიული ბუნება და შესაძლებელია შემდგომში როდესაც შემუშავებული იქნებოდა

---

<sup>54</sup> საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვალის კონსტიტუცია, თავი 11, მუხლი 107-108.

ავტონომიური მმართველობის დებულებები (1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 108-ე მუხლის თანახმად, ცალკე კანონით უნდა დადგენილიყო) გარკვეული განსხვავებული უფლებრივი მდგომარეობა და ავტონომიურობის ხარისხი ჰქონოდა „ოლქსა“ და „მხარეს“, თუმცა როგორც ცნობილია ეს პროცესი ვეღარ მოესწრო.

თუ ეს გარემოება დღევანდელ ვითარებასთანაც შედარდება, ცხადია, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პროცესში, აფხაზეთისა და სამაჩაბლოს შემთხვევაში, შესაძლებელია მათთვის უფრო ფართო ავტონომიური უფლებების მინიჭებაც.

გარდა ავტონომიებისა, საქართველო იყოფოდა ე.წ. „მაზრებად“. ტერიტორიული ერთეულის ამგვარი დასახელება მართალია რუსული მმართველობის პერიოდიდან მომდინარეობდა, თუმცა მათი საზღვრები ძირითადად საქართველოს ძველი ისტორიული მხარეების (პროვინციების) იდენტური იყო. მათ ეძლეოდათ ფართო უფლებამოსილება ჰყოლოდათ თავიანთი ადგილობრივი თვითმმართველობის/მმართველობის ორგანოები, რაც გარკვეულ „დეცენტრალიზაციაზე“ მიანიშნებდა.

#### 1.4. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენამდე არსებული მოცემულობები

რუსეთის წითელმა არმიამ საქართველოს ოკუპაცია ომის შედეგად შეძლო 1921 წლის თებერვალ-მარტში, რის შემდეგაც ახალი რეჟიმისათვის დამოუკიდებელი საქართველოს მიერ მიღებული კონსტიტუცია, რომელიც ეროვნული და პიროვნული თავისუფლების საწყისებზე იყო აგებული, მიუღებელი აღმოჩნდა.

საბჭოთა რეჟიმმა მათი ინტერესების გასატარებლად საქართველოში რამდენიმე კონსტიტუცია შეიმუშავა და მიიღო. ეს იყო 1922 წ., 1927წ., 1937წ., და 1978 წლის კონსტიტუციები. ეს კონსტიტუციები ძირითადად ემყარებოდა ცოტა ხნით ადრე მთლიან საბჭოთა კავშირში მიღებულ კონსტიტუციებს და რეალურად ქართველი ხალხის ეროვნულ ინტერესებს ნაკლებად გამოხატავდა. შესაბამის კონსტიტუციებში პირდაპირ იყო გაწერილი რომ იქმნებოდა „პროლეტარიატის დიქტატურა“.

მარქსიზმის იდეის თანახმად, „პროლეტარიატის დიქტატურა“ ეს იყო იმგვარი მოწყობა, როდესაც უმრავლესობა გაბატონდებოდა უმცირესობაზე (ბურჟუაზიაზე), ამ დროს აშენდებოდა კომუნიზმი და სახელმწიფო აღარ იარსებებდა. თუმცა ახალი რეჟიმი, ცხადია, ამგვარი გაგებით „პროლეტარიატის დიქტატურას“ არ წარმოადგენდა და ის გახდა ჩვეულებრივი მმართველი (კომუნისტური) პარტიის დიქტატურა. შესაბამისად, მას დემოკრატიის ელემენტებიც გამოეცალა, მიუხედავად იმისა, რომ შესაბამისი საბჭოთა კონსტიტუციები „დემოკრატიულ ცენტრალიზმის პრინციპზე“ საუბრობდნენ (ქვევიდან ზევით მართვა, არჩევითობა, ანგარიშვალდებულება ხალხის წინაშე, სიტყვისა და მიტინგების თავისუფლება და სხვ.)

ჯერ საბჭოთა კავშირის მიერ მიღებული და შემდეგ საბჭოთა საქართველოს მიერ გადმოღებული კონსტიტუციებით, საქართველო თითქოსდა თავისი ნებით უერთდებოდა მთლიან კავშირს და ამასთან, რჩებოდა „სუვერენულ სახელმწიფოდ“. 1937 წელს მიღებული კონსტიტუციით საქართველოს იმის „უფლებაც კი ჰქონდა“ რომ კავშირიდან გასულიყო კიდეც. თუმცა რეალურად ეს უმკაცრესად დასჯად საკითხს წარმოადგენდა. იმ პერიოდის სისხლის სამართლის კანონმდებლობით, ერთ-ერთი უმძიმესი დანაშაული იყო ამგვარი „ანტისაბჭოური, სოციალიზმის საწინააღმდეგო საქმიანობა“.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს 1978 წ. კონსტიტუციის პროექტში აღარ ფიქსირდებოდა, რომ საქართველოს სახელმწიფო ენას წარმოადგენდა - ქართული, რასაც საქართველოში მოჰყვა ძლიერი მღელვარება და საპროტესტო გამოსვლები, ხოლო მაშინდელმა საბჭოთა ხელისუფლებამ უკან დაიხია და აღნიშნული ჩანაწერი კვლავ დარჩა კონსტიტუციაში.

რაც შეეხება, საბჭოთა კონსტიტუციების მიხედვით, სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობის საკითხებს, მათი ძირითადი პრინციპი იყო ერთ საკავშირო სახელმწიფოში გაერთიანება. ეს მოწყობა უფრო მეტად ფედერაციულ ფორმაზე მიანიშნებდა, თუმცა მაშინდელი კონსტიტუციებით გათვალისწინებულ გარკვეულ რეგულაციებს რომ რეალურად ემოქმედა და საკავშირო სისტემიდან „ნებაყოფლობითი გამოსვლის“ მექანიზმებიც სათანადოდ გაწერილიყო, შესაძლებელია საბჭოთა კავშირის ამგვარი მოწყობა კონფედერაციულიც გამხდარიყო.

კონკრეტულად საქართველოს შემთხვევაში ტერიტორიული მოწყობა შემდეგნაირად გამოიყურებოდა: ის იყოფოდა რაიონებად და სამ ავტონომიურ ერთეულად. კერძოდ, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკებად და „სამხრეთ ოსეთის“ ავტონომიურ ოლქად.

აღსანიშნავია, რომ საბჭოთა ოკუპაციის დროს (1921 წ. მარტი) აფხაზეთი ჯერ დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ გამოცხადდა, ხოლო შემდეგ, ამავე წლის დეკემბერში თბილისში ხელმოწერილი „მოკავშირული ხელშეკრულების“ საფუძველზე, ის საქართველოს შემადგენლობაში შემოვიდა. 1927 წლის კონსტიტუციით, ზამოადნიშნულ ხელშეკრულებას გადაერქვა სახელი და ეწოდა - „განსაკუთრებული ხელშეკრულება“, რომლის საფუძველზე, აფხაზეთი შემოდიოდა ჯერ საქართველოს შემადგენლობაში, ხოლო საქართველოს მეშვეობით კი ამიერკავკასიის რესპუბლიკაში (სოციალისტური, ფედერაციული და საბჭოთა). 1931 წელს კი საბჭოების ყრილობის დადგენილების საფუძველზე (აფხაზეთის ტერიტორიაზე მოქმედი), მოკავშირე აფხაზეთის რესპუბლიკა საქართველოს შემადგენლობაში ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსით შევიდა. შემდგომში უკვე ანალოგიური სტატუსი დადასტურდა საბჭოთა კავშირის 1936 წ. და 1977 წ. კონსტიტუციებში, საბჭოთა საქართველოს 1937 წ. და 1978 წ. კონსტიტუციებში, აგრეთვე, 1937 წ. და 1978 წ თავად აფხაზეთის მიერ მიღებული ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციებში.

მნიშვნელოვანია, შევხვით აფხაზეთისა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობის დემოგრაფიულ საკითხებსაც.

აფხაზეთში აღწერა ჯერ კიდევ 1926 წელს ჩატარდა და დაახლოებით 200 000 ადამიანი აღირიცხა. აქედან აფხაზთა რაოდენობა მხოლოდ 25%-ს შედგენდა, ხოლო ქართველების - 30%-ს. ასევე ცხოვრობდნენ სომხები, რუსები, ბერძნები და სხვა ეროვნების ხალხი.

კიდევ უფრო ადრინდელი მონაცემებით (1886 წელი, რუსეთის სახელმწიფო საბჭო), რომლებიც საოჯახო სიების საფუძველზე დგებოდა, დაახლოებით 68 770 ადამიანიდან, ნახევარზე მეტს შეადგენდნენ - ქართველები, ხოლო აფხაზების რაოდენობა 45%-იც კი არ იყო.

აქედან ერთი საუკუნის შემდეგ (1989 წელი), აფხაზეთის მოსახლეობის რაოდენობა ნახევარ მილიონს გადაცდა, საიდანაც ქართველების რაოდენობა 45%-ზე მეტია, ხოლო აფხაზების 18%-იც კი არ იყო.

ერთი საუკუნის მანძილზე, საქართველოს მოსახლეობა თითქმის 7-ჯერ გაიზარდა, რაც ძირითადად ბუნებრივი მატების შედეგად ხდებოდა. ხოლო სხვა ეროვნების ადამიანების (მაგ., რუსები, სომხები და სხვ.) – 60-70 ჯერ ზრდა, ცხადია ბუნებრივად ვერ მოხდებოდა და მათი უდიდესი უმრავლესობა დაბადებული იყო არა საქართველოში, არამედ მის ფარგლებს გარეთ.<sup>55</sup>

რაც შეეხება, ე.წ. სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიას, მას პირველად ავტონომიური ოლქის სტატუსი მიენიჭა 1922 წლის აპრილში. აღნიშნული გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა რუსეთის კომუნისტური პარტიის კავკასიის ბიუროს მიერ, რომელიც ცხადია დაადასტურა საბჭოთა საქართველოს ხელისუფლებამაც შესაბამისი სამართლებრივი დოკუმენტით. კერძოდ, ეს იყო - დეკრეტი, რომელიც შეეხებოდა სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის მოწყობის საკითხებს.

ზემოაღნიშნული ოლქის ტერიტორიამ, რომელიც ძველი სამაჩაბლოს ტერიტორიას წარმოადგენდა, თვითნებურად მოიცვა ბევრი ისეთი დასახლებული ადგილი, რომელშიც ძირითადად ქართველები ცხოვრობდნენ. შესაბამისად, ამ ტერიტორიებისთვის ცალკე, ავტონომიის მინიჭებამ საქართველოსთვის მთელი რიგი პრობლემები წარმოშვა, რაც შემდგომში ბევრი დაპირისპირების მიზეზად გადაიქცა.

ე.წ. სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიაზე აღწერა ჩატარდა 1989 წელს, რომელიც მიხედვით მთლიანი მოსახლეობა თითქმის 100 000-ს შეადგენდა, საიდანაც დაახლოებით 65% ოსები იყვნენ, ხოლო თითქმის 30% - ქართველები. ასევე, ცხოვრობდნენ რუსები, სომხები და სხვა ეროვნების ხალხი.

მაშასადამე, საბჭოთა მმართველობის არსებობის უკვე ბოლო პერიოდის მონაცემებით (1989 წ.) საქართველოში არსებობდა:

- ა) 2 ავტონომიური რესპუბლიკა (აფხაზეთი, აჭარა);
- ბ) 1 ავტონომიური ოლქი (ე.წ. სამხრეთ ოსეთი).

გარდა ავტონომიური ერთეულებისა, საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა შემდეგნაირად გამოიყურებოდა:

<sup>55</sup> თოთაძე ა., „აფხაზეთის მოსახლეობა - ისტორია და თანამედროვეობა“, თბ., 1995წ., 65-70.

ა) რაიონი - 69;

ბ) საბჭოზე დამოკიდებული ტერიტორია - 4 (ჭიათურა, ტყიბული, წყალტუბო, გაგრა);

ბ) ქალაქები - 8 (თბილისი, ქუთაისი, ბათუმი, სოხუმი, გორი, ზუგდიდი, ფოთი, ტყვარჩელი);

გ) სოფელი - 4488.

### 1.5. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენა და 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე პერიოდი

მე-20 საუკუნის 80-იანი წლებიდან საბჭოთა კავშირის მაშინდელი ლიდერის (მ. გორბაჩოვი) მცდელობას, ქვეყანა ტოტალური მმართველობიდან შედარებით ლიბერალურ რეჟიმზე გადაეყვანა, მალევე მოჰყვა რეალური დემოკრატიული იდეების წამოყენება. კერძოდ, ეს იყო როგორც ბალტიის ქვეყნების, ასევე საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის გამოცხადების მოთხოვნები და იმის აღიარებაც, რომ საქართველოსა და რუსეთს შორის 1920 წლის 7 მაისს გაფორმებული ხელშეკრულება რუსეთის მიერ ცალმხრივად იყო დარღვეული. შესაბამისად, საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის გამოცხადება საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის აღდგენასაც მოიაზრებდა.

1989 წლის 9 აპრილის ცნობილი მოვლენების შემდეგ, საქართველოში კომუნისტური ხელისუფლება უკვე ძალიან დასუსტებული და ავტორიტეტ შელახული იყო. ამის ლოგიკური შედეგი იყო მისი დამარცხება არჩევნებში (1990 წ. 28 ოქტომბერი). სათავეში კი ახალი ხელისუფლება მოვიდა ზვიად გამსახურდიას ხელმძღვანელობით („მრგვალი მაგიდა – საქართველოსთვის“).

რამდენიმე თვეში საქართველოში ჩატარდა რეფერენდუმი (1991წ., 31 მარტი), სურდა თუ არა ქართველ ხალხს საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენა (მონაწილეთა თითქმის 99%-მა გასცა დადებითი პასუხი), რაც საფუძვლად დაედო ამავე წლის 9 აპრილს საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის მიღებასა და საქართველოს სახელმწიფოს მიერ დამოუკიდებლობის გამოცხადებას. ამას მოჰყვა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღიარებაც მსოფლიო ქვეყნების მიერ. კერძოდ,



მათ საქართველო განსაზღვრეს, როგორც საბჭოთა კავშირის დაშლის საფუძველზე წარმოქმნილი სახელმწიფო და მისი სამართალმემკვიდრე.

საქართველოს ახალი დამოუკიდებლობის აქტი, რომელიც მე-20 საუკუნეში უკვე მეორე იყო, ძალზედ მნიშვნელოვან დეკლარაციას წარმოადგენდა. მათ შორის, ხაზი უნდა გაესვას საქართველოს მისწრაფებას მსოფლიო თანამეგობრობაში გაერთიანების. კერძოდ, დეკლარაციაში მითითებულია, რომ „საქართველოს რესპუბლიკა, ისწრაფვის რა დაიკავოს ღირსეული ადგილი მსოფლიოს სახელმწიფოთა თანამეგობრობაში, აღიარებს და თანაბრად უზრუნველყოფს საერთაშორისო სამართლით გათვალისწინებულ ადამიანის, ეროვნული, ეთნიკური, რელიგიური და ენობრივი ჯგუფების ყველა ძირითად უფლებასა და თავისუფლებას, როგორც ამას მოითხოვს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წესდება, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, საერთაშორისო პაქტები და კონვენციები.“<sup>56</sup>

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის მითითებული ჩანაწერით, შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ „მსოფლიო თანამეგობრობაში“ საქართველო, პირველ რიგში, სწორედ ევროპასთან დაახლოებასა და ინტეგრაციას გულისხმობდა და აღიარებდა დემოკრატიის მთავარ პრინციპებსა და ღირებულებებს.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია ტერიტორიული მოწყობის საკითხი საბჭოთა პერიოდის შემდგომ:

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, მისი ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტა რთულ პრობლემად იქცა. მისი გამომწვევი ძირითადი მიზეზი იყო რუსეთის ფედერაციის მიერ აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში საქართველოს საწინააღმდეგო მოძრაობების წახალისება და ხელშეწყობა, რამაც ომი და ამ ტერიტორიების დაკარგვა გამოიწვია:

ა) ჯერ კიდევ 1990 წელს ცხინვალის რეგიონის მაშინდელმა მმართველობამ რუსეთის ხელშეწყობით, გამოაცხადა რომ ეს ოლქი გარდაიქმნებოდა საბჭოთა რესპუბლიკად და ამავე წლის დეკემბერში ჩაატარეს უმაღლესი საბჭოს არჩევნები. ამის შემდეგ საქართველოს ხელისუფლებამ დაუყოვნებლივ გადადგა საპასუხო ნაბიჯები და მიიღო კანონი ამ ოლქის გაუქმების შესახებ.

---

<sup>56</sup> 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი

რუსეთის დახმარებით განვითარდა ქართულ-ოსური კონფლიქტი, რასაც მოჰყვა საბრძოლო მოქმედებები და ცხინვალის რეგიონზე ფაქტობრივი კონტროლი დაიკარგა (1991-1992 წწ).

2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შემდეგ ფაქტობრივი კონტროლის არეალი კიდევ უფრო გაფართოვდა და ამასთან, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მთლიანად რუსული ჯარები ჩადგნენ.

ბ) რაც შეეხება აფხაზეთს, აქ მოვლენები ასე ვითარდება:

- იქმნება აფხაზეთა ე.წ. „სახალხო ფორუმი“ (აიდგილარა), რომელიც ანტიქართულ ორგანიზაციას წარმოადგენს (1988 წ., ნოემბერი);
- „აიდგილარა“ აყენებს მოთხოვნას აფხაზეთიდან საქართველოს ცალკე გამოყოფის შესახებ (1989 წ., 18 მარტი). ამ მიმართვის შემდეგ ხდება ტრაგედია და მსხვერპლი აფხაზეთში, კერძოდ, აფხაზი სეპარატისტები თავს ესხმიან უნივერსიტეტის სტუდენტებსა და პროფესორ-მასწავლებლებს ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სოხუმის ფილიალში.
- აფხაზეთში იწყება მოსამზადებელი პერიოდი ქართველების ეთნიკური წმენდისთვის (1989 წლის ბოლო);
- აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარედ ირჩევენ ვ. არძინბას, რომელიც გამორჩეულია თავისი ანტიქართული დამოკიდებულებით (1990წ., 4 დეკემბერი);
- რუსული აგრესიის შესაჩერებლად ქართული მხარე დათმობებზე მიდის. უმაღლესი საბჭო იღებს ახალ საარჩევნო კოდექსს (1991 წ., 9 ივლისი), რომლის თანახმად, აფხაზები საბჭოში უმრავლესობით მოდიან. ამავე კანონის თანახმად, უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე უნდა იყოს აფხაზი, მისი ერთ-ერთო მოადგილე - ქართველი, ხოლო მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარედ უნდა დაინიშნოს - ქართველი.
- საბჭოთა კავშირის უშიშროების სამსახურების ხელშეწყობით, პარალელურად იქმნება „კავკასიის მთიელ ხალხთა კონფედერაცია“. მასში ძირითადად თავს იყრიან აფხაზი სეპარატისტები და ჩეჩნური დაჯგუფებები, რომელთაც მაშინდელი ჩეჩნეთის ლიდერის ჯ. დუდაევის ხელისუფლების დამხობა სურდათ, ვინაიდან ის რუსეთისგან გამოყოფას ცდილობდა. „კონფედერაციის დედაქალაქად“ სოხუმი ცხადდება (1991 წ., 1-2 ნოემბერი);

- უმაღლეს საბჭოში აფხაზების უმრავლესობით მოსვლა, აფხაზეთის სეპარატისტულ ხელისუფლებას გზას უხსნის მიიღოს ანტიქართული კანონები და დადგენილებები, თუმცა ეს ძირითადად არაკანონიერი გზით ხდება და პირდაპირ წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კონსტიტუციასთან. მაგალითად, საქართველოს კანონების გაუქმებულად გამოცხადებადა, აფხაზური სეპარატისტული გვარდიის შექმნა (1992 წ., პირველი ნახევარი), აფხაზეთის 1978 წლის კონსტიტუციის მოქმედების შეწყვეტა და აფხაზეთის 1925 წლის კონსტიტუციის აღდგენა (1992 წ., 23 ივლისი) და ა.შ.

- აფხაზეთში სატრანსპორტო და საკომუნიკაციო ქსელებთან დაკავშირებითაც იქმნება პრობლემები, რისი უსაფრთხოების მიზნითაც საქართველოს სამხედრო ნაწილების შეზღუდული კონტიგენტი გადაადგილდება აფხაზეთის ტერიტორიაზე. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული სამხედრო ნაწილების გადაადგილება შეთანხმებული იყო აფხაზეთის ხელისუფლებასთან, მათ აფხაზი ბანდფორმირებები ცეცხლს უხსნიან (ოჩამჩირე, გულრიფში, 1992 წ., 14 აგვისტო);

- ქართული შენაერთები ცდილობენ სისხლისღვრა თავიდან აიცილონ და სოხუმის გარეთ განლაგდებიან, თუმცა ამ დროს სეპარატისტული აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი აცხადებს მობილიზაციას და შეიარაღებული ბანდფორმირებები უკვე სოხუმს იკავებენ. ამით იწყება 1992-1993 წლების საომარი მოქმედებები;

- საომარი მოქმედებების შედეგად, სეპარატისტული ხელისუფლება და მისი ლიდერი ვ. არძინბა მალევე ტოვებენ სოხუმს (1992 წ., 18 აგვისტო);

- ქართული შენაერთები ასევე შედიან გაგრის ტერიტორიაზეც (1992 წ., 19 აგვისტო)

- მოცემულ სიტუაციაში აქტიურდება რუსეთის სპეცსამსახურების მიერ ხელოვნურად შექმნილი „მთიელ ხალხთა კონფედერაცია“ და იღებს გადაწყვეტილებას აფხაზეთში „ბოევიკების“ გაგზავნის თაობაზე.

- იმავდროულად რუსეთი იწყებს შუამავლობას და ხორციელდება შეთანხმების ხელმოწერა ძალთა დაშორების შესახებ (1992 წ., 3 სექტემბერი), რის საფუძველზეც ქართული შენაერთების გამოდიან გაგრიდან (1992 წ., სექტემბერი);

- სეპარატისტული დაჯგუფებები გაფორმებული ხელშეკრულებით სარგებლობენ, აკეთებენ ძალების მობილიზებას, არღვევენ დადებულ ხელშეკრულებას და „მთიელ ხალხთა კონფედერაციის“ ბოევიკებთან ერთად, რუსეთის სამხედრო ტექნიკის დახმარებით იღებენ გაგრას (1992 წ., ოქტომბერი);

- საომარ მოქმედებებში ასევე ერთვებიან რუსული შეიარაღებული ძალების სპეციალური რაზმებიც და მათი დახმარებით, სეპარატისტები იღებენ აფხაზეთის კიდევ რამდენიმე რაიონს (გაგრა, ტყვარჩელი, გუდაუთა და სხვ.) (1992 წ. ნოემბერი -1993 წ. მაისი), ამის პარალელურად კი აფხაზეთში ფაქტობრივად იწყება ქართველთა ეთნიკური წმენდისა და გენოციდის პოლიტიკა, რაზეც საქართველოს პარლამენტი იღებს შესაბამის რეზოლუციას და პირველად ადანაშაულებს რუსეთს ზემოაღნიშნულის წახალისებაში (1993 წ., 1 აპრილი). მიმართვები ეგზავნება გაეროსა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებსაც, რომლითაც რუსეთის მოქმედებები ფასდება როგორც აგრესია და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფა. (შემდგომში ეთნიკური წმენდის ფაქტებს დაადასტურებს ეუთო-ც თავის რეზოლუციებში -1994,1996,1999 წლები);

- რუსეთი იწყებს კიდევ ერთ შუამავლობას აფხაზეთ და ქართულ მხარეებს შორის და იღება ახალი შეთანხმება ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ (სოჭი, 1993 წ., 27 ივლისი);

- ქართული მხარე მთლიანად ასრულებს შეთანხმების პირობებს და ქართული ბატალიონები ფაქტობრივად გამოდიან აფხაზეთის ტერიტორიიდან ფოთის მიმართულებით, გამოყავთ მძიმე ტექნიკაც. (1993 წ., აგვისტო), რის შემდეგაც დევნილი მოსახლეობა უბრუნდება სახლებს, იწყება სასწავლო წელი, მიმდინარეობს ქალაქში აღდგენითი სამუშაოები (1993 წ., 1-15 სექტემბერი);

- სეპარატისტები კვლავ ურცხვად არღვევენ ქართულ მხარესთან დადებულ შეთანხმებას და უკვე იმით დარწმუნებულები, რომ სოხუმი მთლიანად განიარაღებულია და ქართული შენაერთებიც გასულები არიან სოხუმიდან, რუსული ძალების დახმარებით, იწყებენ მასობრივ შეტევებს მშვიდობიან მოსახლეობაზე (1993 წ., 16 სექტემბერი);

- სოხუმი დაეცა (1993წ., 27 სექტემბერი);

- მალევე მოხდა ფაქტობრივად განიარაღებული აფხაზეთის მთლიანი ოკუპაციაც (1993წ., 30 სექტემბერი);

- ამის შემდეგ იწყება ქართული მოსახლეობის მასობრივი დევნა და ხოცვა-ჟლეტა, რის შედეგადაც ფაქტობრივად აფხაზეთი მთლიანად იცლება ქართული მოსახლეობისგან. თითქმის 400 000 ადამიანი იძულებით დევნილად იქცა თავისივე სამშობლოში. (1993წ., ოქტომბერი);

ამგვარი იყო ის ისტორიული ფაქტები, რაც სამაჩაბლოსა და აფხაზეთის ტერიტორიაზე განხორციელდა. ომის შემდგომ რთული იყო სხვადასხვა სამართლებრივი ხასიათის გადაწყვეტილებებისა და რეგულაციების მიღება. ეს ეხებოდა მათ შორის საქართველოს კონსტიტუციურ რეგულირებებს, განსაკუთრებით საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხში. შესაბამისად ამ საკითხზე დიდი და ხანგრძლივი დისკუსიები მიმდინარეობდა.

საქართველოს ახალი კონსტიტუციის შემუშავების პროცესი 1993 წელს დაიწყო. კერძოდ, 25 მარტს მიღებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, რომლითაც შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია. კომისიას სხვადასხვა ორგანიზაციებისა თუ გაერთიანებების მხრიდან თორმეტამდე პროექტი წარედგინა. ზოგიერთი მათგანი საქართველოს უნიტარულ სახელმწიფოდ აცხადებდა ორი ავტონომიური რესპუბლიკის არსებობით (აფხაზეთი და აჭარა), ზოგიერთი კი - სამხარეო დაყოფას ითვალისწინებდა, ხოლო ერთი მათგანი - საქართველოს ფედერაციულ მოწყობაზე მიუთითებდა.

1995 წლის დასაწყისში მაშინდელმა სახელმწიფოს მეთაურმაც თავდაპირველად ფედერაციულ მოწყობას დაუჭირა მხარი. მისი პროექტის თანახმად, საქართველოს ფედერაციული ერთეულები იქნებოდნენ - აფხაზეთი, აჭარა, ცხინვალი და მხარეები. აფხაზეთი და აჭარა შეიმუშვებდნენ და დაამტკიცებდნენ თავიანთ კონსტიტუციებს საქართველოს პარლამენტის მოწონების შემდეგ, ხოლო ცხინვალის რეგიონი შეიქმნებოდა ორგანული კანონით და კონსტიტუციის ნაცვლად დაამტკიცებდა - სპეციალურ წესდებას. მაშინდელი სახელმწიფოს მეთაური მიუთითებდა, რომ ამგვარი ფედერაციული მიდგომა იყო როგორც იძულებითი ნაბიჯი აფხაზეთის პრობლემის გამო.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1 ივლისი, 1995წ., რედ.; გოგიაშვილი გ., N73 (1089).

თუმცა ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, ამ საკითხზე დიდი კირიტიკით გამოირჩეოდა მაშინდელი ოპოზიცია და საქართველოს შემთხვევაში ფედერაცია არ მიაჩნდათ ტერიტორიული მოწყობის კარგ ფორმად, პირიქით სახელმწიფო ინტერესების საზიანოდ თვლიდნენ. ზოგიერთი მას „შხამსაც“ უწოდებდა, რომელიც პირიქით გააღვივებდა სეპარატისტულ მიდგომებს, დაანაკუწებდა საქართველოს და მოკლავდა ქართული სახელმწიფოებრიობის იდეას.<sup>58</sup>

ამდენად, საბოლოო ჯამში საჭირო იყო გარკვეული კონსენსუსის მიღწევა, რათა საქართველოს ინტერესები არ დაზიანებულიყო.

### 1.6. ტერიტორიული მოწყობის ზოგადი ისტორიულ-თეორიული ასპექტები

სახელმწიფო ფორმის ცნებას ზოგადად უკავშირებენ ორ დამოუკიდებელ ცნებას: მართვა-გამგეობის ფორმასა და სახელმწიფო წყობილების ფორმას:<sup>59</sup>

ა) მართვა-გამგეობის ფორმაში იგულისხმება სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების სტრუქტურა, მათი შექმნის წესი და უფლებამოსილება. ამ თვალსაზრისით ძირითადად ქვეყნებს ყოფენ მონარქიებად და რესპუბლიკებად.

ბ) სახელმწიფო მოწყობის ფორმა გულისხმობს იმ თავისებურებებს, რომლებიც სახელმწიფოს გააჩნია შინაგანი აგებულების ტერიტორიულ-ორგანიზაციული თვალსაზრისით, ასევე, ის ურთიერთდამოკიდებულება, რაც არსებობს სახელმწიფოს მთლიან ნაწილსა და მის შემადგენელ ერთეულებს შორის, კერძოდ, ხელისუფლების ცენტრალურ ნაწილსა და მის ადგილობრივ ორგანოებს შორის. სწორედ ამ თვალსაზრისით სახელმწიფოები იყოფა მარტივ და რთულ ქვეყნებად. პირველ შემთხვევაში ძირითადად ეს არის - უნიტარიზმი, ხოლო მეორე შემთხვევაში - ფედერაცია და კონფედერაცია. ზოგადად, კონფედერაცია სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის შედარებით იშვიათი ფორმაა.

ძირითადი განსხვავება ამ ფორმებს შორის<sup>60</sup> გამოიხატება შემდეგში:

<sup>58</sup> გაზეთი „კავკასიონი“, რედ.: ფაჩუაშვილი მ., სამშაბათი, 30 მაისი, 1995წ., N97 (166).

<sup>59</sup> *ინწკირველი გ.*, „სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია“, პარაგრაფი 2, 50-51.

<sup>60</sup> *მაგაბერიძე მ.*, საქართველოს პოლიტიკური სისტემა, თბ., 2019, 299.

- კონფედერაციის, ასევე რთული სახელმწიფო მოწყობის დროს, კონფედერაციული სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილები უკვე ჩვეულებრივი სახელმწიფოებია და მათ თავისი სუვერენიტეტის შენარჩუნებული აქვთ.

- ფედერაციული, იგივე რთული სახელმწიფო მოწყობის შემთხვევაში, ამ სახელმწიფოს ერთეულები ფაქტობრივად სახელმწიფოს მსგავს წარმონაქმნებს წარმოადგენენ, თუმცა მათ არა აქვთ სუვერენიტეტი.

- უნიტარული სახელმწიფოს შემთხვევაში მისი ტერიტორიული ერთეულები წარმოადგენენ მხოლოდ ადმინისტრაციულ/პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული ერთეულებს.

ზემოაღნიშნულის შესაბამისად, სახელმწიფო წყობილების ფორმა, იგივე სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმა, შეიძლება დაიყოს სამ ძირითად სახედ, კერძოდ:

- კონფედერაცია
- ფედერალიზმი
- უნიტარიზმი

აქვე, მიზანშეწონილია გამახვილდეს ყურადღება ტერმინებზე - „ტერიტორიული მოწყობა“ და „ადმინისტრაციული დაყოფა“, რომელი ტერმინი უფრო სწორია? ისინი ხშირად გამოიყენება ცალკეც და ერთადაც. მაგალითად, საქართველოს შემთხვევაში ტერიტორიული დაყოფა შეიძლება ვუწოდოთ - „მხარეებად დაყოფას“, ხოლო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა - „მუნიციპალიტეტებს“. არსებობს ასევე „დე ფაქტო“ და „დე იურეს“ ცნებებიც. მაგალითად, საქართველოში დე ფაქტო ადმინისტრაციულ ერთეულებს წარმოადგენენ (მაგ.: აფხაზეთის ავტონომიისა და ცხინვალის რეგიონის ტერიტორიები). ყველაზე კარგ შემთხვევაში შესაძლებელია ორივე ტერმინის ერთად გამოყენებაც, რაც ქართული კანონმდებლობითაც მიღებულია.<sup>61</sup>

ტერიტორიული მოწყობის თვითოეულ ფორმას გააჩნია თავისი, კიდევ უფრო კონკრეტული მახასიათებლებიც, კერძოდ,

- კონფედერაცია - გულისხმობს სუვერენულ სახელმწიფოთა კავშირს. კონფედერაციის სახელმწიფოები შეიძლება გაერთიანდნენ ერთ ან რამდენიმე

---

<sup>61</sup> *მაცაბერძე მ.*, „საქართველოს პოლიტიკური სისტემა“, თბ., 2019, 298.

სფეროში. მაგალითად ეს შეიძლება იყოს საფინანსო, სავაჭრო ან თუნდაც სამხედრო სფერო, ასევე სხვა დარგებიც. ამ სფეროს მართვისთვის კი იქმნება შესაბამის სახელმწიფოთა საერთო ორგანოები, ყალიბდება ერთიანი პოლიტიკა, ერთიანი ბიუჯეტი და ა.შ.

მაშასადამე, კონფედერაცია წარმოადგენს სახელმწიფოთა კავშირს. ის არის მყიფე კავშირი და არ გვევლინება, როგორც საერთაშორისო სამართლის ცალკე სუბიექტი. როგორც აღინიშნა კონფედერაცია იქმნება კონკრეტულ სფერო(ებ)ში და გააჩნია კონკრეტული მიზანი.

კონფედერაციის განსხვავება ფედერაციისაგან შემდეგ ძირითად სამართლებრივ საფუძვლებს ემყარება:

- კონფედერაცია თავად არ წარმოადგენს სახელმწიფოს, არამედ ის არის დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა გაერთიანება. კონფედერაციის მართვა არ არის ორიენტირებული უშუალოდ მოქალაქეებზე.
- კონფედერაცია შეიძლება ეფუძნებოდეს დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა შორის დადებულ ხელშეკრულებასა და ასევე თვითოეული ამ სახელმწიფოს კონსტიტუციას.
- კონფედერაციაში შემავალ სახელმწიფოებს ნებისმიერ დროს აქვთ ამ კავშირიდან გამოსვლის უფლება (სეცესია). მათ შეუძლიათ არ აღიარონ საკავშირო ხელისუფლების მიერ მიღებული აქტი.
- კონფედერაციის გადაწყვეტილებებსა და აქტებში გამოხატულია არა უშუალოდ კონფედერაციული გაერთიანების ნება და ინტერესი, არამედ ეს არის კონფედერაციის წევრ-სუვერენულ სახელმწიფოთა ნება.
- კონფედერაციის სუბიექტი ყალიბდება მისი სუბიექტების ნებაყოფლობითი შენატანებისაგან, ფედერაციული სახელმწიფოს სუბიექტი კი სავალდებულო შენატანებისგან.
- კონფედერაციის მართვაში შემავალი საკითხების ჩამონათვალი შედარებით ვიწრო და მცირეა. ამასთან, აქ არ მოქმედებს სასამართლო გადაწყვეტილებათა იძულებითი შესრულების მექანიზმი.



- კონფედერაციაში სახელმწიფოებო აქტით დადგენილია კონკრეტული ამოცანები და მხოლოდ ამ ამოცანების განსახორციელებლად იქმნება კონფედერაციული მართვის ორგანოები.

- იშვიათი გამონაკლისით იქმნება მართლმსაჯულების ორგანო, თუმცა მისი გადაწყვეტილება არ არის სავალდებულო, მისი შესრულება ხდება სახელმწიფოთა კეთილი ნებით.

- კონფედერაციის წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ კონკრეტული ამოცანების შესრულების მიზნით დაადგინონ გარკვეული საბაჟო ან საფინანსო შეზღუდვები, შექმნან ერთიანი ფონდი ან ბიუჯეტი, შემოიღონ თუნდაც ერთიანი ფულადი სისტემა და ა.შ.

თანამედროვე პირობებში რთულია კონფედერაცია ეწოდოს რომელიმე სახელმწიფოთა გაერთიანებას (მაგ., ევროკავშირს), მაგრამ ისტორიულად დანამდვილებით შეიძლება იმის თქმა, რომ კონფედერაციას წარმოადგენდნენ ამერიკის შეერთებული შტატები, სანამ იქ ფედერაციული წყობილება დამყარდებოდა (1776-დან-1787 წლამდე), ასევე შვეიცარია 1848 წლამდე, კონფედერაცია იყო გერმანიაც 1815-დან 1865 წლამდე, შვედეთი და ნორვეგია 1905 წლამდე და ა. შ.

ამდენად, ზოგიერთი მეცნიერი სახელმწიფო მოწყობის ცალკე ფორმადაც განიხილავს თანამეგობრობას, როგორც უფრო იშვიათ და კონფედერაციაზე ამორფულ სახელმწიფოთა ორგანიზებულ გაერთიანებას, რომელთაც ახასიათებს გარკვეული სახით ერთგვაროვანი ნიშნები (ეკონომიკა, სამართალი, ენა, კულტურა, რელიგია და ა.შ.). თანამეგობრობას, როგორც სახელმწიფოთა გაერთიანებას შეიძლება ჰქონდეს გარდამავალ ხასიათი. ის შეიძლება განვითარდეს კონფედერაციაშიც და ფედერაციაშიც.<sup>62</sup>

➤ „ფედერალიზმი“ - წარმოსდგება სიტყვისგან - „FOEDUS“, რომელიც ლათინური სიტყვაა და ნიშნავს კავშირს/შეთანხმებას, იგივე გაერთიანებას.<sup>63</sup> ერთიანობის პრინციპი განაპირობებს ფედერაციის ერთიან და სუვერენულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბებას.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> ცნობილადე პ., „კონსტიტუციური სამართალი“, თბ. 1997, 80-81.

<sup>63</sup> ენციკლოპედიური ლექსიკონი <http://www.nplg.gov.ge>; [24.01.2024]

<sup>64</sup> რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, 1999, 186.

„ფედერალიზმი“, როგორც ცნება და იდეა თანამედროვე ფორმით ჩამოყალიბებას იწყებს ჯერ კიდევ შუა საუკუნეების პერიოდიდან. (მაგ., ინგლისურ (სამოქალაქო ომი, 1645 წელი) და შემდეგ ფრანგულ (მონტესკიე) ლიტერატურაში).

თუმცა, მას ხშირად უარყოფითადაც აფასებენ, ვინაიდან ფართო დეცენტრალიზაციასთან ერთად, ეს იდეა ძირითადად ცალკეულ სუბიექტთა პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას ეფუძნება, რომლებიც ერთმანეთთან თანამშრომლობენ. ამგვარი პოლიტიკური დამოუკიდებლობისა და თანამშრომლობის ფორმალიზების შემთხვევაში კი შესაძლებელია ტოტალიტარული რეჟიმიც წარმოიშვას.

ფედერალიზმის ძირითადი მახასიათებლებიდან შეიძლება გამოიყოს როგორც ქვეყნის ცენტრალურ ხელისუფლებაში, ისე მის შემადგენელ რეგიონულ ნაწილებში/სუბიექტებში საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების არსებობა, ასევე, გარკვეულ სფეროებში რეგიონული ერთეულების შესაძლებლობა - მიიღონ საბოლოო გადაწყვეტილებები. ფედერალიზმის ჩამოყალიბებას ხშირად წინ უსწრებს ერთმანეთთან დაპირისპირებული და მოწინააღმდეგე ძლების არსებობა, შემდეგ კი მათი შეკავშირება და კონსენსუსი.

ფედერალიზმი, როგორც იდეა ხასიათდება გარკვეული პოლარული დაძაბულობით, თუმცა ეს არ არის დაკავშირებული გადაუჭრელ წინააღმდეგობებთან. პოლარულობა გულისხმობს ერთი არსების დაყოფას ორ წინააღმდეგობრივ მიმართულებად, რომლებიც პოლუსების სახით გვევლინება და მას თავისი როგორც ზოგადი, ისე იურიდიული პარადოქსები გააჩნია.<sup>65</sup> მაგალითად,

- ფედერალიზმი არ წამოადგენს სისტემას;
- მის დევიზს წარმოადგენს: „ყველა ერთისათვის და ერთი ყველასათვის“;
- ის ესწრაფვის „ერთიანობას მრავალფეროვნებაში და მრავალფეროვნებას ერთიანობაში“.

მნიშვნელოვანია ფედერალიზმის შედარება უნიტარიზმთან. ფედერალიზმსა და უნიტარიზმს შორის განმასხვავებელი ნიშნები ასეთი სახით ყალიბდება:

---

<sup>65</sup> ხუბუა გ., „ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი“, თბილისი 2000წ., თავი 2, 14.

- უნიტარულ სახელმწიფოში მისი ტერიტორია დაყოფილია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ნაწილებად/ერთეულებად, რომელთაც არ აქვთ პოლიტიკური დამოუკიდებლობა, მაშინ როდესაც, ფედერალიზმის შემთხვევაში პირიქით სახეზე გვაქვს პირობა, რომ დაცული იქნება მისი ტერიტორიული ერთეულების პოლიტიკური დამოუკიდებლობა;

- უნიტარულ სახელმწიფოში მის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს არ გააჩნიათ თავიანთი მთავრობა, პარლამენტი და სასამართლო ხელისუფლება, მაშინ როდესაც, ფედერაციის შემთხვევაში ეს შესაძლებელია;

- უნიტარულ სახელმწიფოში მოქმედებს ერთიანი კონსტიტუცია და მოქალაქეობა, ხოლო ფედერაციის შემთხვევაში შესაძლებელია სუბიექტებს როგორც თავიანთი კონსტიტუციები, ასევე მოქალაქეობაც კი გააჩნდეთ.

აღსანიშნავია, რომ თანამედროვე პერიოდში ისეთი უნიტარული სახელმწიფოები, რომლებიც ფართო დეცენტრალიზაციით ხასიათდებიან ფედერალიზმისათვის დამახასიათებელ ბევრ ელემენტს შეიცავენ, რაც რიგ შემთხვევებში უნიტარიზმისა და ფედერალიზმის განსხვავებას ართულებს. არსებობს თეორიებიც, რომელთა მიხედვით, სპეციალურად დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო სხვა არაფერია თუ არა ფედერაცია.

ასევე, შეიძლება გაკეთდეს ფედერალიზმის შედარება რეგიონიზმთან.<sup>66</sup> სიტყვა „რეგიონ“ ლათინური სიტყვისაგან მოდის და ნიშნავს „წარმართვას“, „ბატონობას“. მისი ცნებები ძირითადად XV საუკუნიდან ყალიბდება და განიხილება როგორც შუალედური პრინციპი „ფედერალიზმსა“ და „უნიტარიზმს“ შორის. თუმცა, მისი რაიმე ერთიანი, კლასიკური განმარტება არ არის შემუშავებული. ზოგადად ავტონომიის ხარისხით „რეგიონის“ სუბიექტები ჩამორჩებიან ფედერაციის სუბიექტებს, ხოლო მეტი ავტონომია გააჩნიათ უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიულ ერთეულებთან შედარებით. არსებობს გამონაკლისებიც და რიგ შემთხვევებში მათ შორის ზღვარის გავლება შეიძლება რთულიც აღმოჩნდეს მით უფრო მაშინ, როდესაც საკმაოდ ფართო ავტონომია (მაგ., ენობრივ თუ ეთნიკურ ჯგუფებზე დაყრდნობით), ავტონომიურობის ხარისხით თითქმის მსგავსი ფედერაციული სუბიექტებისა, გვხვდება უნიტარულ სახელმწიფოებშიც.

<sup>66</sup> დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 124.

(მაგალითად, ესპანეთი, სპეციალური სტატუსის მქონე რეგიონები იტალიაში).<sup>67</sup> ზოგიერთი თეორია დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოს იმდაგვარადაც განიხილავს რომ ეს არის გარდამავალი ეტაპი უნიტარიზმიდან ფედერაციული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებამდე.<sup>68</sup>

საბოლოო ჯამში, ფედერალიზმის შემთხვევაში შეიძლება გამოიყოს რამდენიმე მთავარი ნიშანი, რომელიც ამ მოწყობის სახელმწიფოებს ახასიათებთ:

ა) ფედერაციის შიგნით ერთდროულად ფუნქციონირებს ორი კონსტიტუციური ხელისუფლება, ხოლო შესაბამისი კონსტიტუციები ერთმანეთისგან მიჯნავენ ცენტრისა და ფედერაციის სუბიექტების კომპეტენციებს.

ბ) ფედერალიზმის შემთხვევაში მოქმედებს „ორმაგი წყაროს“ პრინციპი. კერძოდ, ფედერაციული სახელმწიფო ხელისუფლების წყარო არის როგორც მთლიანი მოსახლეობა, ასევე ცალკეულ ფედერაციულ სუბიექტებში მცხოვრები მოსახლეობა. ფედერაციული სახელმწიფო უნდა იცავდეს ამ ორივე ნების წონასწორობას.

გ) ფედერაციის სუბიექტები წარმოადგენენ დამოუკიდებელ პოლიტიკურ ერთეულებს, თუმცა ისინი ასევე მონაწილეობენ ერთიანი სახელმწიფო სუვერენიტეტის ფორმირებაშიც.

დ) ფედერაციის ცენტრალურ ხელისუფლებასა და მის წევრებს შორის ურთიერთობები ეფუძნება თანასწორობისა და ნებაყოფლობის პრინციპებს და ისინი ცალმხრივად, ორმაგი ნებისა და ორივე საკანონმდებლო ორგანოს თანხმობის გარეშე ვერ ცვლიან ამ ურთიერთობებს. მოცემულ შემთხვევაში წარმოშობილი დავა კი განიხილება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ.

არსებობს ფედერაციული სახელმწიფოების სხვადასხვა ტიპები და კატეგორიები შესაბამისი ნიშნების მიხედვით. მაგალითად, სუბიექტების უფლებამოვალეობების თანაბრობის მიხედვით (სიმეტრიული და ასიმეტრიული); უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თვალსაზრისით (განსაკუთრებული კომპეტენციების მქონე და კონკურირებადი, იგივე, ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული); ხელისუფლების წყაროს მიხედვით (დუალისტური - ორმაგი, როდესაც ერთიანი სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღებისას საჭიროა როგორც მთლიანი

<sup>67</sup> Perenthaler P. Allgemeine Staatslehr und Verfassungslehre, Auft, wien, 1996, 289.

<sup>68</sup> Perenthaler P. Kathrin I. Weber K., Der Föderalismus im Alpenraum, 1882, s. 44.

მოსახლეობის უმრავლესობის მხარდაჭერა, ასევე იმავდროულად თვითოეული ფედერაციული სუბიექტის მოსახლეობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერაც (იდეის ფუმემდებელი ბრიტანელი კ. უერი) და არადუალისტური); ჩამოყალიბების ფორმის მიხედვით (სახელშეკრულებო და კონსტიტუციური); ჩამოყალიბების საწყისების მიხედვით (ეროვნული ნიშნით, ტერიტორიული ნიშნით ან ორივე ერთად) და ა.შ.

ხშირად ფედერალიზმს არადემოკრატიული მართვის ფორმადაც მიიჩნევენ, ვინაიდან მას შეუძლია დემოკრატიის ერთ-ერთი ფუნდამენტური პრინციპი უმრავლესობის ნება გადაფაროს და შთანთქოს. მაგალითად, როდესაც კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანა საჭიროებს არამხოლოდ მთლიანი სახელმწიფოს მოსახლეობის უმრავლესობის ნებას, არამედ ფედერაციის სუბიექტთა მოსახლეობის უმრავლესობის თანხმობასაც.

ფედერალიზმის პრინციპები შეიძლება რეალიზებულ იქნას ავტონომიის ფორმითაც.

ფედერალიზმის იდეის მიხედვით, ფედერაციული სახელმწიფოში ერთმანეთთან შეკავშირებული არიან განსხვავებული ენობრივი და ეთნიკური ჯგუფები, თუმცა ეს ჯგუფები სახელმწიფოში წარმოადგენენ არა ეთნიკურ უმცირესობას და ეთნიკურ ჯგუფს, არამედ ერთიანი სახელმწიფოს შემქმნელი ხალხის ნაწილს. ამასთან, ფედერაციის სუბიექტებს აქვთ თავისი სახელმწიფოებრიობა ადგილობრივი ადმინისტრაციული, საკანონმდებლო, სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების სახით.

არსებობს პარალელური ავტონომიის ცნებაც, რომელიც იერარქიულისგან იმით განსხვავდება რომ ავტონომიაში მცხოვრები სახელმწიფოს მოქალაქე ერთდროულად ექვემდებარება როგორც მთლიანი სახელმწიფოს, ასევე მისი ავტონომიური ერთეულის კანონების უზენაესობასა და სასამართლო განსჯადობას (მაგ., აშშ).

მიუხედავად ფედერაციული მოწყობისა, სახელმწიფოში შესაძლებელია გარკვეული კულტურული თუ ეთნიკური ჯგუფები ექცეოდნენ ჩაგვრის ქვეშ ან პირიქით, სახელმწიფო ამ ჯგუფებისგან აწყდებოდეს გარკვეულ წინააღმდეგობას, რაც საბოლოო ჯამში არღვევს ერთიან წესრიგს. მოცემულ შემთხვევაში ავტონომიას გააჩნია თავისი უპირატესობები, ვინაიდან ის უმცირესობათა უფლებების დაცვის

იურიდიულ ფორმად გვევლინება. ამდენად მას შეუძლია კონფლიქტების გადაჭრასაც შეწყოს ხელი და მოაწესრიგოს შესაბამისი ურთიერთობები.

მაშასადამე, შესაძლებელია გაკეთდეს დასკვნა, რომ მიუხედავად ფედერალიზმის მრავალფეროვნებისა, ზოგადად სახელმწიფოში მსხვილი ავტონომიური სახელმწიფოებრივი ერთეულის ჩამოყალიბება ცალკე პროცესს წარმოადგენს და ის არ არის აუცილებლად დამოკიდებული იმაზე ქვეყანა ფედერაციული იქნება თუ უნიტარული. გარკვეული ეთნიკური, გეოგრაფიული, ენობრივი თუ სხვა კულტურული ჯგუფების ინტერესების დაცვა ერთნაირად აუცილებელია როგორც ფედერაციული სახელმწიფოს შემთხვევაში, ასევე უნიტარიზმის პირობებში. ამის შესაძლებლობას იძლევა ავტონომია, რომელიც იმავდროულად წარმოადგენს გარკვეული კონფლიქტების მშვიდობიანი გადაჭრის საშუალებასაც მით უფრო მაშინ, როდესაც ეს სახელმწიფოებო საწყისებზე წარიმართება. მაშასადამე, სახელმწიფოებო, მაღალი დონის ავტონომია შესაძლებელია როგორც ფედერალიზმის პირობებში, ასევე უნიტარიზმის პირობებშიც არსებობდეს, რომელიც დაეფუძნება როგორც ასიმეტრიულობის, ისე სუბსიდიარობის პრინციპებს. სახელმწიფოებო ურთიერთობები დემოკრატიულობის თვალსაზრისითაც უფრო გამორჩეულია, თუმცა ყოველი კონკრეტული ავტონომიური ერთეულის ჩამოყალიბების, გაუქმებისა თუ გარდაქმნისთვის აუცილებელია ფრთხილი და მყარი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები.

ცხადია იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელმწიფოებო ითალისწინებს სეცესიის უფლებას (სახელმწიფოდან გასვლა ფედერალური ხელისუფლების ნების საწინააღმდეგოდ), საკითხი პრობლემატური ხდება, ვინაიდან ასეთი ჩანაწერი შეიძლება განიხილებოდეს როგორც სეპარატისტული ტენდეციების წახალისება (სეპარაცია - ტერიტორიის ნაწილის გამოყოფა იმ სახელმწიფოს თანხმობით, რომლის შემადგენლობაშიც იყო ეს ტერიტორია სეპარაციის აქტამდე) და საჯარო საქმეებში ჩარევა. ამასთან, ამგვარი ჩანაწერების არ არსებობა სახელმწიფოებო პირობებში არ შეიძლება ჩაითვალოს საერთაშორისო პრინციპების შეუსაბამოდაც. პირიქით, ამგვარი უფლება ძირითადად აკრძალულია არამხოლოდ უნიტარულ, არამედ ფედერაციული სახელმწიფოების შემთხვევაშიც. სეცესია ძირითადად დამახასიათებელია მხოლოდ

კონფედერაციული მოწყობის მოდელებისათვის. მთავარ სახელშეკრულებო ხაზებს, რაც შეიძლება მსხვილი ავტონომიის შემთხვევაში არსებობდეს, გარდა სეცესიის აკრძალვისა, ასევე წარმოადგენს სახელმწიფოს ერთიანი სუვერენიტეტის არსებობა, ერთიანი მოქალაქეობა და ერთიანი ძალოვანი უწყებების ჩამოყალიბება. ესენია რაც აუცილებელ სახელშეკრულებო ვალდებულებას უნდა წარმოადგენდეს, ხოლო სხვა დანარჩენი უკვე კონკრეტული დათქმებისა და მოლაპარაკებების საგანია.

➤ უნიტარიზმი - დაკავშირებულია სიტყვა `UNITAS`-თან, რომელიც ლათინური სიტყვაა და ითარგმნება როგორც „ერთი/ერთობა“. კერძოდ ის გულისხმობს ქვეყნის ერთიანობას, მიანიშნებს „ერთ მთლიანზე“ და „განუყოფლობაზე“. უნიტარული მოდელი მოიაზრებს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ხელისუფლების ერთიანი სამართლებრივი და პოლიტიკური ორგანიზაციას არსებობას.<sup>69</sup>

უნიტარული სახელმწიფო დაყოფილია მხოლოდ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად და მათ არ გააჩნიათ სახელმწიფოებრიობის ნიშნები. შესაბამისად, ფუნქციურადაც მისი ტერიტორიული ერთეულები, თანასწორ საწყისებზე, ძირითადად მხოლოდ ადმინისტრაციული ფუნქციებით არიან აღჭურვილი. ქვეყანას მართავს ერთიანი პოლიტიკური ხელისუფლება, რომელიც არის ერთადერთი ქვეყნის მასშტაბით.

თუმცა, ზემოაღნიშნული არ ზღუდავს ზოგიერთ საკითხში ფართო უფლებამოსილებების გადაცემას ტერიტორიული ერთეულებისათვის, მაგალითად, სოციალურ, კულტურულ, საფინანსო და სხვა სფეროებში. ასევე არ არის გამორიცხული უნიტარიზმის პირობებში გარკვეული „ასიმეტრიული პრინციპების“ შემოტანაც, თუ ეს აუცილებელი და დასაბუთებულია და შესაბამის ტერიტორიულ ერთეულს გაზრდილი უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების „ტვირთვა“ შეუძლია. მათ ასევე გარკვეულ „დონეებსაც“ უწოდებენ უნიტარულ სახელმწიფოში. მაგალითისთვის, დიდი ბრიტანეთის გაერთიანებულ სამეფოს ამგვარი დაყოფის სამი სხვადასხვაგვარი დონე გააჩნია, მაშინ როდესაც საფრანგეთს აქვს უფრო მეტი - ოთხი განსხვავებული დონე. გვხვდება ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც უნიტარული

<sup>69</sup> გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბ., 2016, 150.

სახელმწიფო იმდენად ცენტრალიზებულია, რომ საერთოდ, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებიც კი არ გააჩნია (მალტას მაგალითზე).

უნიტარულ სახელმწიფოსთვის ასევე ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნებია - ერთიანი მოქალაქეობა, ერთიანი სამართლისა და სასამართლო სისტემის მოქმედება. უნიტარულ სახელმწიფოში მოქმედებს კონსტიტუცია, როგორც ქვეყნის უზენაესი კანონი.

უნიტარულ სახელმწიფოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს შეიძლება სხვადასხვა სახელწოდება ჰქონდეს და ეს სახელწოდება არ განსაზღვრავს სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის მოდელს. მაგალითად, უნიტარული სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულს შეიძლება ერქვას „რაიონიც“ და შეიძლება ერქვას - „შტატიც“.

უნიტარიზმის პირობებში სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლება თავად განსაზღვრავს როგორც ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების რაოდენობას, ასევე მათი უფლებამოსილებების ფარგლებსაც თუ რა საკითხების გადაწყვეტა შეუძლიათ დამოუკიდებლად და როგორი იქნება მათზე კონტროლის მექანიზმები. მაგალითად, კონტროლის ფარგლებში თუ აღმოჩნდა რომ ადგილობრივ დონეზე კანონის დარღვევას ან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებას აქვს ადგილი, შესაძლებელია გარკვეული უფლების დელეგირება ცენტრმა გააუქმოს და ცენტრალურ ხელისუფლებაში დააბრუნოს. უნიტარიზმის უპირატესობას წარმოადგენს გადაწყვეტილებების მიღების სიმარტივე და მკვეთრი რეფორმების გატარების მოქნილობა. ფედერაციული ერთეულებისაგან განსხვავებით, ამ დროს არ ჰქირდება ავტონომიური ერთეულის რაიმე ოფიციალური წინასწარი თანხმობა ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე.

არსებობს ტერიტორიულ დონეზე უფლებამოსილებების გადაცემის ორგვარი ფორმა. ერთ შემთხვევაში, ეს უფლებამოსილებები გადაეცემა ცენტრალური ხელისუფლების პირდაპირ დაქვემდებარებაში მყოფ ტერიტორიულ ერთეულებს/ქვედანაყოფებს (დეკონცენტრაცია), ხოლო მეორე შემთხვევაში უფლებამოსილებები გადაეცემა უშუალოდ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს, მაგალითად, რეგიონის ადგილობრივ თვითმმართველობას (დეცენტრალიზაცია).



უნიტარიზმის რიგ შემთხვევებში ამგვარი დეცენტრალიზაციის ხარისხი შესაძლებელია საკმაოდ მაღალიც იყოს, რასაც შემდგომ ერთ-ერთ პარაგრაფში ბრიტანულ მაგალითზეც განვიხილავთ. აქ საკმაოდ დიდი უფლებამოსილებებით სარგებლობს ადგილობრივი ხელისუფლება (საგრაფო), ამას გარდა ასევე ფართო ავტონომიური უფლებები (მაგ., კანონშემოქმედება, გადასახადების შემოღება და სხვ.) გადაეცა შოტლანდიასა და უელსს 1998 წლიდან, შესაბამისი რეფერენდუმის საფუძველზე. ამასთან, თუნდაც საფრანგეთის შემთხვევაშიც, როდესაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნულ სახელმწიფო მოხელეებთან (პრეფექტები) ერთად, ადგილობრივ დონეზე იმავდროულად არსებობენ არჩევითი ორგანოებიც (მუნიციპალური საბჭოები), ესეც მიუთითებს უნიტარიზმის პირობებში შედარებით უფრო მაღალი დეცენტრალიზაციის დონეზე.

როდესაც საუბარია დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოზე, აქვე ყურადღება უნდა გამახვილდეს „რეგიონიზმის პრინციპებზე“. რეგიონიზმი უნიტარიზმის ნიადაგზე აღმოცენდა და მის ერთ-ერთ განშტოებას წარმოადგენს.

რეგიონული სახელმწიფო, როგორც ამგვარი მოდელი, განვითარდა სწორედ უნიტარული სახელმწიფოს ფარგლებში მისი დეცენტრალიზაციის საფუძველზე და თავისი გარკვეული დამახასიათებელი ნიშნებიც შეიძინა. რეგიონიზმის პირობებში ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია იმდენად მაღალ ხარისხს აღწევს, რომ ქვეყნის ყველა რეგიონს ენიჭება ტერიტორიული ავტონომიის სტატუსი.<sup>70</sup>

თუმცა, ფედერალიზმისგან განსხვავებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხების გადაწყვეტა არ არის ერთნაირად დამოკიდებული როგორც ცენტრალურ, ისე რეგიონის ნებაზე. ეს რეგიონალიზმს განასხვავებს ფედერალიზმისგან.

შესაბამისად, რეგიონიზმი თავისი არსით უახლოვდება მაინც უნიტარიზმს. მაგალითად თუნდაც ის ნიშანი, რომ რეგიონს არ აქვს თავისი კონსტიტუცია და მისი მთავარი კანონი (სტატუტი/წესდება) ცენტრალური ხელისუფლების მიერ არის დამტკიცებული, ეს აჩვენებს მის კავშირს უნიტარიზმთან. ამასთან, რეგიონში ფორმირებულია ადმინისტრაციული ფუნქციების მქონე ცენტრალური

---

<sup>70</sup> გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე., ჭილაძე., „შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში“, თბ., 2016, 167.

ხელისუფლებიდან მივლენილი წარმომადგენლის/რწმუნებულის ინსტიტუტი, რაც უცხოა ფედერალური მოწყობის სახელმწიფოებისთვის.

რეგიონალიზმის თავისებურებებზე წარმოდგენის შექმნის მიზნით, მიზაშეწონილია, მისი ძირითადი მახასიათებლების განზოგადება:<sup>71</sup>

○ რეგიონული ფორმის სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელია მისი ყველა რეგიონისთვის/ მხარისთვის, ავტონომიური უფლებებისა და სტატუსის მინიჭება. ამასთან, ეთნიკურ, ისტორიულ, ეკონომიკურ თუ სხვა საწყისებზე დაყრდნობით ზოგიერთ რეგიონს შეიძლება ავტონომიურობის კიდევ უფრო მაღალი და განსხვავებული ხარისხი მიენიჭოს. შესაბამისად, ის შეიძლება ასიმეტრიული ბუნების მატარებელი იყოს. მაგალითად, თუ ესპანეთი განიხილება „რეგიონული პრინციპების“ მატარებელი უნიტარული, ასიმეტრიული სახელმწიფო, მაშინ დანარჩენი 13 ისტორიული რეგიონისგან განსხვავებით, გამოიკვეთება დამატებით კიდევ 4 განსხვავებული სტატუსის რეგიონი/ავტონომია. კერძოდ, კატალონია, ბასკეთი, გალისია და ანდალუზია. ისვე როგორც იტალიაში: ვენეცია, ტრენტინოს ოლქი, სიცილია, ალტო-ადიჯე, ვალე-დაოსტასა და სარდინიის ოლქები. ამას, ცხადია, განაპირობებს სწორედ აღნიშნული ოლქების ეთნიკურ, პოლიტიკურ და სოციალურ-ეკონომიკურ საწყისებზე დამყარებული თავისებურებები.

○ რეგიონალიზმის პირობებში ძირითადად რეგიონისთვის უცხოა კონსტიტუცია და მისი დამდგენი ძალაუფლება. შესაბამისად, რეგიონულ-ტერიტორიულ ერთეულს რჩება მხოლოდ თავისი სტატუტი/წესდება, თუმცა მისს მიღები წესი განსხვავებულია ჩვეულებრივი კანონების მიღების პროცედურისგან.

○ რეგიონალიზმის პირობებში მოქმედებს როგორც წარმომადგენლობითი, ისე აღმასრულებელი სტრუქტურები და ორგანოები. ეს შეიძლება იყოს რეგიონული პარლამენტი (სიმბოლურად საკანონმდებლო ფუნქციებით აღჭურვილიც), რომელიც აირჩევა პირდაპირი არჩევნებით. ასევე, მაგალითად, რეგიონებში წარმოდგენილია ცენტრალური ხელისუფლებიდან მივლენილი წარმომადგენლობის ინსტიტუტი (მაგ., სამთავრობო კომისარი, რწმუნებული და სხვ.), ის შესაბამის ოლქში

<sup>71</sup> გონაშვილი ვ., ერემაძე ე., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე, ჭილაძე, „შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში“, თბ., 2016, 169, 170.

ახორციელებს ადმინისტრაციულ ფუნქციებს და კოორდინაციას უწევს ოლქის სტრუქტურებთან ურთიერთობას.

- რეგიონში ფუნქციონირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რომლებიც ახორციელებენ ისეთი საკითხების გადაწყვეტას, რომლებიც ადგილობრივი მნიშვნელობისაა. შესაძლებელია ჰქონდეთ ფინანსური შემოსავლები და ადგილობრივი საგადასახადო სისტემა, როგორც დამოუკიდებელი წყარო, თუმცა ის ცენტრალური კანონმდებლობიდანაც უნდა გამომდინარეობდეს.

- კიდევ ერთი დამახასიათებელი ნიშანი, რომელიც შეიძლება გამოიკვეთოს თანამედროვე რეგიონალიზმში, არის რეგიონის საერთაშორისო და სახელმწიფოთაშორის მოლაპარაკებებში მონაწილეობა, განსაკუთრებით, როცა საკითხი ეხება რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინტერესებს, თუმცა ეს მოლაპარაკებები ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დადგენილი წესითა და ფარგლებში ხორციელდება. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ ტერიტორიული ორგანიზაციის ნებისმიერი ფორმა თუ მისი რომელიმე დამახასიათებელი ნიშანი დამოკიდებულია კონკრეტული ქვეყნის გარემო ფაქტორებზეც და მისი თვითული ნაწილის დანერგვისას დიდი სიფრთხილის გამოჩენაცაა საჭიროა უარყოფითი შედეგების თავიდან ასაცილებლად.

ცხადია, უნიტარული მოწყობა დასაშვებად თვლის სახელმწიფოში ავტონომიების არსებობასაც, რომლებსაც სხვა ტერიტორიულ ერთეულებთან შედარებით, კიდევ უფრო ფართო უფლებამოსილებები აქვთ მინიჭებული. გარკვეულწილად ისინი დამოუკიდებლები არიან ცენტრალური ხელისუფლებისაგან და დამოუკიდებლად, თავიანთი პასუხისმგებლობით წყვეტენ მათ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს. უფრო მეტიც, ზოგიერთ შემთხვევაში უნიტარული სახელმწიფოს ავტონომიებს იმდენად დიდი უფლებამოსილებები გააჩნიათ, რომ ფედერაციული სახელმწიფო ერთეულის უფლებამოსილებებსაც კი უსწრებენ. მაგალითად, პორტუგალიის მადეირას არქიპელაგი (პორტუგალიის დაქვემდებარებაში მყოფი კუნძული ატლანტის ოკეანეში, რომლის ადმინისტრაციული ხელისუფლების მეთაური პრეზიდენტატაც კი იწოდება). კორსიკა, რომელიც მდებარეობს საფრანგეთში (კუნძული ხმელთა შუა ზღვაში, ნაპოლეონ ბონაპარტის სამშობლო); ფინეთის ავტონომიური ერთეული ალანდის კუნძულების სახით (განსაკუთრებული

ტერიტორიული ავტონომიის ერთადერთი ოფიციალური ენა - შვედურია); დანიის სახელმწიფოს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურვილ ავტონომიებს წარმოადგენს გრენლანდია და ფარერის კუნძულები და ა.შ.

ფართო უფლებამოსიებების შემთხვევაში მაინც გვხვდება უნიტარული სახელმწიფოს ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნები. კერძოდ, შესაბამის სტატუსის განსაზღვრა ხდება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ და არსებობს გარკვეული კონტროლის მექანიზმები ცენტრიდან. მსოფლიო ქვეყნების უმრავლესობაში სწორედ უნიტარული მმართველობის მოდელები გვხვდება.

როდესაც სახელმწიფო აღიარებს კონკრეტული ერთეულის ავტონომიას, ეს გულისხმობს ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები ადამიანების, როგორც გარკვეული ჯგუფის ან უმცირესობის აღიარებასაც და მათი უფლებების კოლექტიურ დაცვას. ამ დროს ყურადღება ექცევა სხვადასხვა ფაქტორებს. მაგალითად, ეს შეიძლება იყოს ისტორიული, ეკონომიკური, კულტურული, რელიგიური, საკუთარ ენასთან დაკავშირებული და ა.შ., რითიც ეს განსხვავებული ჯგუფი ახდენს თავის იდენტიფიკაციასა და რეალიზებას.

თეორიაში ორი სახის ავტონომიას განასხვავებენ, ესაა - არატერიტორიული და ტერიტორიული ავტონომია. პირველი მათგანი იშვიათია და გულისხმობს ავტონომიური უფლებების მინიჭებას არა კონკრეტული ტერიტორიისთვის, არამედ ადამიანების გარკვეული ჯგუფისთვის მიუხედავად მათი საცხოვრებელი არეალისა, ხოლო მეორე შემთხვევაში ეს არის გეოგრაფიულად კონკრეტული ტერიტორიისათვის ავტონომიის მინიჭება და ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები ნებისმიერი ადამიანის ამ ავტონომიის ფარგლებში მოქცევა, მიუხედავად იმისა ის ამ განსხვავებული ეთნიკური ჯგუფის წევრია თუ არა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება იმის დასაბუთება, რომ შესაბამისი აუცილებლობის შემთხვევაში გარკვეულ ტერიტორიულ ავტონომიას, რომელსაც გააჩნია თავისი ენა, კონფლიქტების უახლესი ისტორია თუ სხვა თავისებურებები, მიენიჭოს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები, ავტონომიის მაღალი ხარისხი და ეს განხორციელდეს უნიტარიზმის პირობებში.

## თავი 2. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის სამართლებრივი მხარე

### 2.1. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება 1992 წლის 11 ოქტომბერს არჩეულ საქართველოს პარლამენტს მოუხდა.

1993 წლის 16 თებერვალს შექმნილი 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შემუშავებელი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობა, რომელიც 118 წევრისგან შედგებოდა და მას მაშინდელი მთავრობის მეთაური თავმჯდომარეობდა, როგორც ცნობილია, გაჭიანურდა და ვერ მოხერხდა თავდაპირველად დათქმულ დროში პროექტის შემუშავება და გამოქვეყნება. 1993 წლის შემოდგომიდან კი საკონსტიტუციო კომისიას კონსტიტუციის პროექტის დამოუკიდებელი ვარიანტები წარუდგინა სხვადასხვა პოლიტიკურმა ორგანიზაციამ და საინიციატივო ჯგუფმა. სულ 12 პროექტი იქნა წარდგენილი.

მართვა-გამგეობის ფორმის მიხედვით, ხუთ პროექტში გათვალისწინებული იყო შერეული ფორმა, რომელიც პირობითად „ფრანგულ სისტემას“ უახლოვდებოდა. ამ პროექტებში პრეზიდენტს მინიჭებული ჰქონდა მეტ-ნაკლებად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებანი. ორ პროექტში (ეროვნული დამოუკიდებლობის პარტია, „ხმა ერისა“) ჩამოყალიბებული სისტემა საპრეზიდენტოს უახლოვდებოდა, რადგანაც ერთი პიროვნება ერთდროულად სახელმწიფოს მეთაურიც უნდა ყოფილიყო და მთავრობის მეთაურიც. ორ პროექტში (საქართველოს კომუნისტური პარტიისა და ზ. ოკუჯავასი) იგულისხმებოდა საბჭოთა რესპუბლიკის არსებობა. ერთ პროექტში (ბანკი „აისი“) ლაპარაკი იყო საბჭოთა რესპუბლიკაზე, რომელსაც ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტი ემატებოდა. ორი პროექტი (რესპუბლიკური პარტიისა და ალ. შუშანაშვილის) ითვალისწინებდა საპარლამენტო რესპუბლიკის შექმნას.

რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევნები ხალხის მიერ ორ ტურად გათვალისწინებული იყო ექვს პროექტში; საყოველთაო არჩევნები პირველ ტურში და პარლამენტის მიერ მეორეში შემოთავაზებული იყო ერთ პროექტში; კიდევ ერთი პროექტი აფიქსირებდა პრეზიდენტის არაპირდაპირ არჩევას ხალხის მიერ; პროექტში პრეზიდენტს პარლამენტი ირჩევდა.

საკონსტიტუციო კომისიაში წარდგენილი პროექტების ეს მოკლე მიმოხილვა იმის მაჩვენებელია, თუ რა განწყობა და მოსაზრებები არსებობდა XX საუკუნის 90-იანი წლების პირველ ნახევარში საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანიზებასთან დაკავშირებით.

უცხოელი ექსპერტების დახმარებით და უშუალო მონაწილეობით შეიქმნა კონსტიტუციის ორი პროექტი:<sup>72</sup>

ა) საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის ეგიდით შემუშავებული, რომელიც ითვალისწინებდა იტალიის ან გერმანიის მსგავს კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკის შექმნას;

ბ) საკონსტიტუციო კომისიის სამდივნოში შექმნილი პროექტი, რომელიც ახლოს იდგა საფრანგეთის მსგავსი ტიპის შერეული მართვა-გამგეობის შექმნის იდეასთან, რომელიც პრეზიდენტის შედარებით შეზღუდულ უფლებამოსილებებს ითვალისწინებდა.

ეს ორი მიმართულება დომინირებდა სარედაქციო კომისიაში. 1994 წლის ბოლოსთვის კი მოხერხდა ერთიანი, შეთანხმებული პროექტის შექმნა, თუმცა პროექტზე შემდგომი მუშაობის შედეგად გაფართოვდა პრეზიდენტის უფლებამოსილება და სახელმწიფოს ხელისუფლების მოწყობის საფრანგეთის მსგავსი მოდელი შეიცვალა ამერიკის შეერთებული შტატების მსგავსი ტიპის მოწყობის მოდელით.<sup>73</sup> შედეგად, 1995 წლის 29 მაისს საკონსტიტუციო კომისიას წარედგინა პროექტი, რომელსაც ეწოდა სახელმწიფოს მეთაურის პროექტი. მასში გაზრდილი იყო პრეზიდენტის ხელისუფლება პარლამენტისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ხარჯზე. პრეზიდენტი იმავდროულად წარმოადგენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურსაც.

დღევანდელი გადმოსახედიდან, სახელმწიფოს მეთაური, როგორც სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემის ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტი შეიძლება განიხილებოდეს როგორც აღმასრულებელი, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლების წარმომადგენლადაც.

<sup>72</sup> *მაცაბერიძე მ.*, საქართველოს პოლიტიკური სისტემა, თბ., 2019, გვ. 233, 238.

<sup>73</sup> Constitution of the United States, Article II, Section 1, Published by the united states Senate, in operation since 1789, <[https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm)> [25.01.2025]

პარლამენტში კონსტიტუციის განხილვის დროს უაღრესად მწვავედ იდგა პრეზიდენტის უფლებამოსილებისა და ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. ამასთან, ოპოზიციის ნაწილი მზად იყო, წასულიყო გარკვეულ კომპრომისზე პრეზიდენტობის საკითხში, მაგრამ გამორიცხავდა რაიმე დათმობებს სახელმწიფო მოწყობის საკითხში.

1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების პერიოდში საკონსტიტუციო კომისიას სხვადასხვა ორგანიზაციამ წარუდგინა კონსტიტუციის 12 პროექტი. მათგან 5 საქართველოს უნიტარულ რესპუბლიკად აცხადებდა აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსით. 7 პროექტი ითვალისწინებდა სამხარეო დაყოფას, აქედან ერთი (სახალხო პარტია) საქართველოს ფედერაციულ რესპუბლიკად აცხადებდა.<sup>74</sup>

1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების წინა პერიოდში სახელმწიფო მეთაურის სახელით წარმოდგენილ იქნა პროექტი, რომლის თანახმად, საქართველო ფედერაციული რესპუბლიკა უნდა ყოფილიყო.<sup>75</sup> მის სუბიექტებად იგულისხმებოდნენ: აფხაზეთი, აჭარა, ცხინვალის თვითმმართველი ოლქი და მხარეები, რომლებიც პროექტში განსაზღვრული არ იყო. აფხაზეთისა და აჭარის კონსტიტუციებს შეიმუშავებდნენ და საქართველოს პარლამენტის მიერ მოწონების შემდეგ დაამტკიცებდნენ აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები. ცხინვალის ოლქის თვითმმართველობის ფარგლები უნდა განსაზღვრულიყო საქართველოს რესპუბლიკის ორგანულ კანონში ოლქის შესახებ და ამ ოლქის წარმომადგენლობით ორგანოს მიერ მიღებულ წესდებაში.

დამახასიათებელია სახელმწიფოს მეთაურის მიდგომა, რომელიც ფედერალიზმზე საუბრობდა როგორც იძულებით გადასადგმელ ნაბიჯზე აფხაზეთის პრობლემიდან გამომდინარე: „ძალიან დიდი და, სიმართლე გითხრათ, მძიმე ანალიზის შემდეგ ჩვენ მივედით იმ დასკვნამდე, რომ სრულიად საქართველოს ტერიტორიულ მოწყობაში გათვალისწინებული უნდა იყოს ფედერალური საფუძვლები.“

<sup>74</sup> *მაცაბერიძე მ.*, საქართველოს პოლიტიკური სისტემა, თბ., 2019 წ., 214.

<sup>75</sup> გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1 ივლისი, 1995წ., რედ.; გოგიაშვილი გ., N73 (1089).

ოპოზიციის წარმომადგენლები კი მიუთითებდნენ, რომ თავისთავად ფედერაცია არ შეიძლება მიჩნეული ყოფილიყო სახელმწიფოს მოწყობის საუკეთესო ფორმად, საქართველოსთვის კი ფედერალიზმი წარმოდგებოდა ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესის წინააღმდეგ მიმართულ აქტად. თვლიდნენ, რომ საქართველოს ფედერალური დანაკუწებით ქართული სახელმწიფოებრიობის იდეა მოკვდებოდა. საქართველოს ფედერაციული მოწყობა კი არ გაანეიტრალებდა სეპარატისტულ ტენდენციებს, არამედ პირიქით, დამატებით პრობლემებს შექმნიდა<sup>76</sup>.

საქართველოს კონსტიტუცია, რომელიც მიღებულ იქნა 1995 წლის 24 აგვისტოს, ღიად ტოვებდა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხს.<sup>77</sup> საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისა და მისი მოწყობის საკითხებთან დაკავშირებულ დებულებებს განსაზღვრავდა კონსტიტუციის პირველივე თავი კერძოდ:

საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის აფხაზეთის ასსრ-ში და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით და 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით. საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა, ხოლო სახელწოდება - „საქართველო“.

საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია განისაზღვრა 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით. საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა და სახელმწიფო საზღვრების ხელშეუხებლობა დასტურდებოდა საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, აღიარა სახელმწიფოთა მსოფლიო თანამეგობრობამ და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიის გასხვისება გამოცხადდა, როგორც აკრძალული ქმედება, ხოლო სახელმწიფო საზღვრების შეცვლა შესაძლებელი იქნებოდა მხოლოდ მეზობელ სახელმწიფოსთან დადებული ორმხრივი შეთანხმებით.

საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა კი უნდა განსაზღვრულიყო კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის

<sup>76</sup> გაზეთი „კავკასიონი“, რედ.: ფაჩუაშვილი მ., სამშაბათი, 30 მაისი, 1995წ., N97 (166).

<sup>77</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს კონსტიტუციის 1995 წელს მიღებული პირვანდელი რედაქცია, 24/08/1995, <https://matsne.gov.ge> [24.01.2024]



პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.

ამ ჩანაწერით კონსტიტუციურმა კანონმდებელმა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობა ღიად დატოვა. ამით ხელისუფლებაც უფრო თავისუფალი იქნებოდა, სოხუმისა და ცხინვალის სეპარატისტულ რეჟიმებთან მოლაპარაკების გზით შემდგომში განესაზღვრა ამ რეგიონების სტატუსი საქართველოს შემადგენლობაში.

ასევე, კონსტიტუციაში მითითებული იყო თვითმმართველობისა და უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები. აღნიშნულის თანახმად,

საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს მოაწესრიგებდნენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფოს სუვერენიტეტის შეულახავად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრებოდა ორგანული კანონით.

ამომწურავად განისაზღვრებოდა ის საკითხები, რომლებიც მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნებოდა. მაგალითად, კანონმდებლობა საქართველოს მოქალაქეობის, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, ემიგრაციისა და იმიგრაციის, ქვეყანაში შემოსვლისა და გასვლის, საქართველოში სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დროებით ან მუდმივად ყოფნის შესახებ; სახელმწიფო საზღვრების სტატუსი, რეჟიმი და დაცვა; ტერიტორიული წყლების, საჰაერო სივრცის, კონტინენტური შელფისა და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის სტატუსი, მათი დაცვა; სახელმწიფოს თავდაცვა და უშიშროება, სამხედრო ძალები, სამხედრო მრეწველობა და იარაღით ვაჭრობა და ა.შ.

ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები კი ცალკე უნდა განსაზღვრულიყო.

ასევე აღსანიშნავია 1995 წლის კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქციის მე-4 მუხლიც, რომლის მიხედვით, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების

ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნებოდა ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი.

რესპუბლიკის საბჭო შეიქმნებოდა პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან, ხოლო სენატი - აფხაზეთში, აჭარაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავდა ორგანული კანონი.

სენტატზე საუბრისას, აღსანიშნავია, გ.გოგიაშვილის მოსაზრებაც, რომელიც აღნიშნავს, რომ იმ კანონპროექტებზე, რომლებიც უშუალოდ წამოჭრიან ტერიტორიული ერთეულების მდგომარეობას, სავალდებულო უნდა იყოს ზედა პალატის თანხმობა, ასევე მას ექნება ვეტოს უფლებაც.<sup>78</sup>

მნიშვნელოვანია ასევე პირველივე თავის მე-8, მე-10 და მე-11 მუხლებიც, რომელთა მიხედვით განისაზღვრებოდა შემდეგი: საქართველოს სახელმწიფო ენა არის ქართული, ხოლო აფხაზეთში აგრეთვე – აფხაზური, საქართველოს დედაქალაქი არის თბილისი. საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოები კი დადგენილია ორგანული კანონით.

გარდა აღნიშნულისა, ასევე მნიშვნელოვანია საქართველოს კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქციის ის მუხლებიც, რომლებიც საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკების საკითხებს უშუალოდ მიემართებოდა. კერძოდ, 55-ე, 67-ე და 89-ე მუხლები ითვალისწინებდა ისეთ განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს როგორცაა: პარლამენტის თავმჯდომარის თითო მოადგილის არჩევა ავტონომიური რესპუბლიკიდან არჩეულ პარლამენტის წევრთაგან მათივე წარდგინებით; საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ავტონომიური ერთეულის უმაღლეს წარმომადგენლობითი ორგანოსთვის და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების სარჩელისა თუ წარდგინების საფუძველზე ორგანული კანონით დადგენილი წესით მეილო გადაწყვეტილება ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხებზე.

---

<sup>78</sup> გოგიაშვილი გ., „შედარებითი ფედერალიზმი“, თბ., 2000, 262.

## 2.2. საქართველოს კონსტიტუციური ცვლილებები ტერიტორიული მოწყობის საკითხების გადაწყვეტის მცდელობის თვალსაზრისით

კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქცია როგორც აჭარის, ასევე აფხაზეთის შემთხვევაში, მათ არანაირ სტატუსზე არ უთითებს, თუმცა აღნიშნული მიდგომა იცვლება ჯერ 2000 წლის 20 აპრილის, ხოლო მოგვიანებით კი 2002 წლის 10 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებებით.<sup>79</sup>

საკონსტიტუციო ცვლილებები ერთი შეხედვით მიუთითებენ მხოლოდ სიტყვების ცვლილებებზე, თუმცა აღნიშნული, მნიშვნელოვანი შინაარსობლივი საკითხებია ავტონომიურ ერთეულებთან მიმართებაში.

საქართველოს კონსტიტუციის პირველი ცვლილებების შემდეგ, რომელიც განსაზღვრავდა - აჭარის სტატუსს, მალევე მოჰყვა საკონსტიტუციო ცვლილებები - აფხაზეთის სტატუსის განსაზღვრის თაობაზეც. 2002 წლის 10 ოქტომბერს საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებების მიხედვით<sup>80</sup>, კეთდება ანალოგიური დათქმა აფხაზეთის შემთხვევაშიც. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლს დაემატა კიდევ ერთი პუნქტი და ჩამოყალიბდა შემდეგი შინაარსით - „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“. სათანადო ცვლილებები კეთდება კონსტიტუციის ტექსტის სხვა ჩანაწერებშიც და, აჭარის მსგავსად მიეთითება, რომ აფხაზეთიც წარმოადგენს ავტონომიურ რესპუბლიკას საქართველოს შემადგენლობაში.

კონსტიტუციის შემდგომი ცვლილებებიდან აღსანიშნავია კონსტიტუციის მე-3 მუხლში კიდევ ერთი პუნქტის გაჩენაც (2012 წლის 29 ივნის). კერძოდ მიეთითა, რომ „ქალაქ ლაზიკის სტატუსი და უფლებამოსილებანი განისაზღვრება ორგანული კანონით.“<sup>81</sup>

<sup>79</sup> „საქართველოს კონსტიტუციაში დამატებისა და ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს N260 კონსტიტუციური კანონი, 20/04/2000, <https://matsne.gov.ge>; [24.01.2024]

<sup>80</sup> „საქართველოს კონსტიტუციაში დამატებისა და ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს N1089 კონსტიტუციური კანონი, 10/10/2002, <https://matsne.gov.ge>; [24.01.2024]

<sup>81</sup> „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს N6602 კონსტიტუციური კანონი, 29/06/2012, <https://matsne.gov.ge>; [24.01.2024]

საქართველოს კონსტიტუციაში ახალი ცვლილებები, რომლებიც, მათ შორის, ტერიტორიული მოწყობის საკითხებთანაც იყო დაკავშირებული, შევიდა 2017 წლის 13 ოქტომბერს.<sup>82</sup> ამ ცვლილებებით ფაქტობრივად ახლიდან ჩამოყალიბდა როგორც მთლიანი კონსტიტუცია, ასევე, მათ შორის, კონსტიტუციის პირველი თავი შესაბამის მუხლთა დასათაურებებით. რიგ შემთხვევაში ჩანაწერები უცვლელად იყო დატოვებული. კერძოდ ეს ცვლილებები მოიცავდა შემდეგს:

საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია როგორც, 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის, აფხაზეთის ასსრ-სა და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქის ტერიტორიაზე ჩატარებული რეფერენდუმით, ისე, 1991 წლის 9 აპრილს მიღებული საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით.

საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით არის განსაზღვრული. საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა და მისი საზღვრების ხელშეუხებლობა კი დადასტურებულია როგორც საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, ასევე, აღიარებულია სახელმწიფოთა მსოფლიო თანამეგობრობის და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ. აკრძალულია საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიის გასხვისება, ხოლო სახელმწიფო საზღვრის შეცვლა მხოლოდ მეზობელ სახელმწიფოსთან დადებული ორმხრივი შეთანხმებით შეიძლება. მსგავსი ჩანაწერები კონსტიტუციის მანამდე მოქმედ რედაქციებშიც არსებობდა.

მეორე მუხლი ახალი ცვლილებებით დასათაურდა, როგორც სახელმწიფო სიმბოლოები. მანამდე მოქმედი რედაქცია კი ამ მუხლში აერთიანებდა სახელმწიფო საზღვრების ხელშეუხებლობის, ტერიტორიული მოწყობისა და თვითმმართველობის საკითხებს, თუმცა კონსტიტუციის ახალი, 2017 წლის რედაქციის მიხედვით, ტერიტორიული მოწყობის საფუძვლებს (მათ შორის, უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნებულ საკითხებს, ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსს, თვითმმართველობების თემებს, ანაკლიის საკითხსა და ა.შ.) ცალკე დაეთმო მე-7 მუხლი.

<sup>82</sup> „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს N1324 კონსტიტუციური კანონი, 13/10/2017, <https://matsne.gov.ge> [24.01.2024]

სახელმწიფო სიმბოლოების მუხლშია თავმოყრილი ისეთი საკითხები, როგორცაა: საქართველოს სახელმწიფოს სახელწოდება - „საქართველო“, ხოლო თბილისი, როგორც საქართველოს დედაქალაქი. საქართველოს სახელმწიფო ენას წარმოადგენს - ქართული, ხოლო აფხაზეთში - ასევე აფხაზური. სახელმწიფო ენას იცავს ორგანული კანონი. საქართველოს სახელმწიფო გერბი, დროშა და ჰიმნიც დადგენილია ასევე ორგანული კანონით, რომელიც გადაისინჯება იმავე წესით როგორც ეს კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის მოქმედებს. ეს მიუთითებს ქართული ენის დაცვის ამდღეულ სტანდარტებზე. ამასთან საქართველოს კონსტიტუცია იმავდროულად ძალაში ტოვებს აფხაზური ენის მნიშვნელობასაც.

მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებული ყურადღება განსახილველი კონსტიტუციური ცვლილებების მე-7 მუხლზე გამახვილდეს, რომელიც თავისი სათაურიდანაც კი განსაზღვრავს, რომ კონსტიტუციაში არსებობს სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწობის საფუძველები და ამ სახით გარკვეულ მიმართულებებსაც აყალიბებს. მაგალითად, მე-4 პუნქტი უთითებს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებების გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს.

ახლებურად და ცოტა განსხვავებულად ყალიბდება ის საკითხებიც, რომლებიც მიეკუთვნება უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას. მაგალითად, კანონმდებლობაში ნაცვლად „ემიგრაციის და იმიგრაციისა“, მიეთითა სრულად „მიგრაციის“ საკითხები; ფარმაცევტული საშუალებების კანონმდებლობაში „პრეპარატის“ ნაცვლად მიეთითა ზოგადად „საშუალებები“; „სამხედრო ძალები“ განისაზღვრა, როგორც „შეიარაღებული ძალები“; ტერმინმა „ავიაციამ“ მოიცვა - აეროდრომები და აეროპორტები, საჰაერო ტრანსპორტის რეგისტრაცია და კონტროლი; „მეტეოროლოგიური სამსახურის“ ნაცვლად აისახა მთლიანად „მეტროლოგია“ და ა.შ.

როგორც ჩანს, განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ ნუსხაში ჩამოთვლილი გარკვეული საკითხები მხოლოდ გადაადგილებულია სხვადასხვა პუნქტებში, თუმცა არის რიგი საკითხები, რომლებიც ძველი რედაქციისგან განსხვავებით არის ახალი და არსებითი, მაგალითად, „კანონმდებლობა მეცნიერებათა ეროვნული აკადემიის შესახებ“, „სასამართლოები და პროკურატურა“, „ფულის

ემისია“, მხოლოდ როგორც -„სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის“ ვაჭრობის კანონმდებლობა. ასევე, საგულისხმოა, რომ ზოგიერთმა აღნიშნულმა ტერმინოლოგიურმა ჩასწორებამ გააერთიანა და მოიცვა რამდენიმე მანამდე არსებული ჩანაწერიც, მაგალითად, „ავიაცია“. ამასთან, კონსტიტუციაში აისახა სხვადასხვა კანონმდებლობაში მანამდე შესული ცვლილებებიც (ტერმინი - „სახელმწიფო უსაფრთხოება“, „შეიარაღებული ძალები“ და სხვ.)

აქვე მნიშვნელოვანია კიდევ ერთი საკითხიც. კერძოდ, კონსტიტუციის მანამდე არსებული რედაქციიდან ამოღებულია პუნქტი, რომლის თანახმად, ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრებოდა.

ასევე ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ აღარ მიეთითება კონსტიტუციაში აჭარის და აფხაზეთის სტატუსების კონსტიტუციური კანონით განსაზღვრის თაობაზე, არამედ მითითება მხოლოდ იმაზე კეთდება, რომ „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესები განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონებით, რომლებიც არიან საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილები.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება, რომელიც პირდაპირ უკავშირდება საქართველოს სახელმწიფოებრივ მოწყობას, არის შემდეგი:

თუ აქამდე მოქმედ კონსტიტუციაში მითითებული იყო, რომ „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.“, ახალმა რედაქციამ განსხვავებულად განსაზღვრა ეს საკითხი. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად,

„საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა გადაისინჯება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.“

რაც შეეხება, ადგილობრივ მნიშვნელობის საკითხებს, ამავე მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტების შესაბამისად, მიეთითება, რომ საქართველოს მოქალაქეები

ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით აწესრიგებენ, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ხოლო სახელმწიფო ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს. ამასთან, სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულების ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით დადგენილ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან. თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს კანონმდებლობის დაცვით, თავისივე ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღებაც კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან. ამასთან, ორგანული კანონით ანაკლიაში იქმნება განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა, სადაც ვრცელდება სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმი. ორგანული კანონით შეიძლება შეიქმნას ასევე სხვა განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონები სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმით.

მოცემულ ჩანაწერებში სრულიად ახალია „სუბსიდიარობის პრინციპის“ შემოღება, ასევე, ანაკლიისათვის „განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის“ სტატუსის მინიჭება. ამასთანავე, კონსტიტუციის ახალი რედაქცია აჩენს ახალ საფუძვლებს იმისთვის, რომ ორგანული კანონით შეიძლება შეიქმნას ასევე სხვა განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონები სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმით. ამასთან, მანამდე არსებული რედაქციიდან ამოღებულია ჩანაწერი - ქალაქ ლაზიკის სტატუსისა და უფლებამოსილების ორგანული კანონით განსაზღვრის შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ ათეული წლების წინ მსოფლიოში იერარქიულ მართვას და მკაცრ ცენტრალიზაციას თანდათან ანაცვლებდა სუბსიდიურობის პრინციპზე დაფუძნებული - დეცენტრალიზებული მართვის მოდელები. ვინაიდან სტანდარტიზაციის და შედეგებზე ზედამხედველობის მკაცრმა სისტემამ შეიძლება უარყოფითი შედეგიც მოიტანოს, აქ მნიშვნელოვანია გამოიძებნოს გარკვეული ბალანსი, რათა სისტემისთვის დამახასიათებელი დადებითი ეფექტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიისათვის საფრთხის გარეშე იქნეს გამოყენებული. თუმცა დეცენტრალიზაციის თანამედროვე ტენდენციებისა და სუბსიდიურობის

პრინციპის საყოველთაო აღიარების პირობებში ადგილობრივი ორგანოების მიერ მიღებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვნად იმატებს და სულ უფრო სხვადასხვა სფეროს მოიცავს. სავალდებულო ზედამხედველობის ინსტიტუტი ნელ-ნელა კარგავს ეფექტიანობას, ამდენად, წარმოიქმნება აუცილებლობა, ზედამხედველობას მხოლოდ განსაკუთრებული სახის და შინაარსის გადაწყვეტილებები დაექვემდებაროს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ზედამხედველობის სისტემა იტვირთება და შემჭიდროებულ ვადებში ეფექტური კონტროლის განხორციელება შეუძლებელი ხდება.<sup>83</sup>

საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წლის 13 ოქტომბრის შემდეგ მართალია სხვა ცვლილებებიც შევიდა, თუმცა მათ უშუალოდ კონსტიტუციის პირველ თავში, მათ შორის ტერიტორიული მოწყობის საკითხებში, რაიმე არსებითი ცვლილება არ გამოუწვევია.

საკითხები, რომლებსაც ასევე შევხებით, წარმოადგენს ე.წ. „ნარჩენ კომპეტენციებს“. შეიძლება ითქვას რომ საქართველოს კონსტიტუცია ამომწურავად განსაზღვრავს და ჩამოთვლის უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების განსაკუთრებულ გამგებლობას განკუთვნილ საკითხებს. რაც შეეხება, ავტონომიური რესპუბლიკების კომპეტენციებს და უფლებამოსილებებს, ამ თვალსაზრისით უნდა გამოიკვეთოს აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკისათვის მიკუთვნებული კომპეტენციები. თუმცა ამ საკითხის ურთიერთმიმართების უკეთ გასაანალიზებლად და წარმოსაჩენად მიზანშეწონილია, შევხვით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კომპეტენციების საკითხსაც.

განსაკუთრებული გამგებლობის სფეროს მიკუთვნებულ საკითხებს, უკვე განსაზღვრავს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“.<sup>84</sup> გარდა იმისა, რომ აღნიშნული კანონის პირველივე მუხლი უთითებს, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს განუყოფელი ტერიტორიული ერთეულია, ამავე კანონის მე-2 მუხლი ასევე ჩამოთვლის იმ კონკრეტულ კომპეტენციასა და უფლებამოსილებებს, რომლებიც მიეკუთვნება აჭარის

<sup>83</sup> *კახიძე ი.*, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შედარებითი ანალიზი), თბ., 2012, 254-258.

<sup>84</sup> აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 20/02/2008



ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს, რომლებსაც დამოუკიდებლად ახორციელებენ აჭარის ხელისუფლების ორგანოები.

განსაკუთრებული უფლებამოსილებების ფარგლებში, ავტონომიური რესპუბლიკას შეუძლია შექმნას სამინისტროები კონკრეტულად განსაზღვრულ სფეროებში. ამ სფეროებს მიეკუთვნება: ეკონომიკა, ტურიზმი, სოფლის მეურნეობა, ჯანდაცვა და სოციალური დაცვა, კულტურა, განათლება, გარემოს დაცვა, სპორტი და ახალგაზრდული პოლიტიკა. აღნიშნულ სფეროებში ავტონომიურ რესპუბლიკას უფლება აქვს განახორციელოს ნებისმიერი ის უფლებამოსილება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით არ ეკუთვნის სახელმწიფოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას, ასევე არ განეკუთვნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ და საკუთარ უფლებამოსილებებს და რომლის განხორციელებაც საქართველოს კანონმდებლობის გათვალისწინებით არ გამოირიცხება აჭარის, როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებებიდან.

საინტერესოა სასამართლოების პრაქტიკაც ასეთი უფლებამოსილებების გამიჯვნის თვალსაზრისით. 2016 წლის 29 სექტემბრის გადაწყვეტილებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არ გაიზიარა აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს პოზიცია იმის შესახებ, რომ ავტონომიური რესპუბლიკის ქონებასთან დაკავშირებული ნებისმიერი საკითხის მოწესრიგება ამ ქონების მართვა-გამგეობის უფლებამოსილების ქვეშ მოიაზრება და ის არ წარმოადგენს სამოქალაქო სამართალს. მოცემულ შემთხვევაში აჭარის შესაბამისი კანონი ცალმხრივად ადგენს მესამე პირების ქონებრივ ვალდებულებას ავტონომიური რესპუბლიკის ქონებასთან დაკავშირებით, კერძოდ, ასეთი ქონებით უნებართვოდ სარგებლობის კომპენსირების წესს. ამგვარი საკითხების გადაწყვეტა სცილდება ქონების მართვისა და განკარგვის კომპეტენციებს და ის წარმოადგენს სამოქალაქო სამართლის რეგულირებას, რაც საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის შესაბამისად, მხოლოდ საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხებია.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტი („ქონებით მოსარგებლე, რომელსაც არ აქვს ამ ქონებით მართლზომიერად სარგებლობის უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტი და რომელიც ქონებას სამეწარმეო საქმიანობისათვის/ კომერციული მიზნით იყენებს, ვალდებულია, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების სამინისტროს წერილობითი მოთხოვნის თანახმად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გადაიხადოს სარგებლობაში გადაცემის საფასური) აწესრიგებს, ერთი მხრივ, სამოქალაქო სამართლის, მეორე მხრივ, საპროცესო სამართლის კანონმდებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს. აღნიშნული საკითხები საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ჟ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მიეკუთვნება მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოს, საქართველოს პარლამენტის განსაკუთრებულ გამგებლობას. შესაბამისად, სახეზეა მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხის გადაწყვეტა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ. ამავე დროს, როგორც აღინიშნა, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, დაუშვებელია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული უფლებამოსილებების დელეგირებაც კი. ამგვარად, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტი არაკონსტიტუციურია საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ჟ“ ქვეპუნქტთან მიმართებით.<sup>85</sup>

უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხის ანალიზისას აღსანიშნავია, თავად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღებისა და ცვლილებების შეტანის პროცესიც. აჭარის პირველი კონსტიტუცია დამტკიცებულია 2008 წლის 20 თებერვალს. ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიიღება აჭარის

---

<sup>85</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 29 სექტემბრის №3/4/641 გადაწყვეტილება საქმეზე „ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე.“, <https://matsne.gov.ge>; [24.01.2024]

ავტონომიურ რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ სრული შემადგენლობის ორი მესამედით, ხოლო ძალაში შედის „აჭრის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის ამოქმედებისთანავე. აქ სახეზე გვაქვს კონსტიტუციის მიღების ორ ეტაპიანი სისტემა<sup>86</sup>, ერთის მხრივ ადგილობრივ დონეზე, ხოლო მეორეს მხრივ ცენტრალურ დონეზე. ანალოგიურია მისი გადასინჯვის წესიც. ავტონომიური გაერთიანების მიერ ძირითადი აქტის მიღების მსგავსი წესი დამახასიათებელია რეგიონული სახელმწიფოებისთვის (ესპანეთი<sup>87</sup>, იტალია<sup>88</sup>).

მსგავსი ორეტაპიანი რეგულირება არ არსებობს აფხაზეთის შემთხვევაში. შესაბამისად საინტერესო ხდება, თუ როგორ დარეგულირდებოდა ეს საკითხი შესაბამისი კონსტიტუციური კანონის მიღების შემთხვევაში - „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“.

უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თვალსაზრისით ასევე მნიშვნელოვანია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია<sup>89</sup>. კერძოდ, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დამოუკიდებლად წყვეტს მის გამგებლობაში შემავალ საკითხებს, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა ახორციელებს ასევე უფლებამოსილებებს, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომლის განხორციელება საქართველოს კანონმდებლობით არ გამოირიცხება აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებიდან.

აღნიშნული ანალიზი აჩვენებს, რომ კონსტიტუცია, ამ ცვლილებებით, თანდათანობით, შესაძლებლობის ფარგლებში, ცდილობს ხელი შეუწყოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტას. ვინაიდან ისეთი მნიშვნელოვანი გამოწვევები, როგორცაა უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ავტონომიურ რესპუბლიკებს შორის, განსაკუთრებულ

<sup>86</sup> გონაშვილი ვ., კვერენჩილაძე გ., კახიანი გ., ჭილაძე ნ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., „საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი“ - თბ, 2017, 151.

<sup>87</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 3, 163.

<sup>88</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 5, 325.

<sup>89</sup> აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 21/11.2019.

გამგებლობას მიეკუთვნებული საკითხების ნუსხა, „ნარჩენი კომპეტენციები“ და ა.შ., არის მნიშვნელოვანი წინაპირობა ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტის საფუძვლების შესაქმნელად. თუმცა საბოლოოდ მოწყობის რა ფორმა განისაზღვრება, ისიც კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა უნდა გადაწყვიტოს.

აღსანიშნავია, ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციური გამოცდილებაც სახელმწიფო წყობილების ფორმის განსაზღვრის თვალსაზრისით. რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში პირდაპირ არის მითითებული თუ რა ფორმის სახელმწიფოს წარმოადგენს ესა თუ ის ქვეყანა ტერიტორიული მოწყობის თვალსაზრისით.

მაგალითად., ბელგიის კონსტიტუციის პირველივე მუხლის თანახმად, ბელგია წარმოადგენს ფედერაციულ სახელმწიფოს, რომელიც შედგება გაერთიანებებისა და რეგიონებისგან.<sup>90</sup> ბრაზილიის რესპუბლიკის ტერიტორიული მოწყობის საკითხს არეგულირებს ბრაზილიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუცია. კონსტიტუციის როგორც სათაურიდან, ასევე პირველივე მუხლიდან იკვეთება, რომ ბრაზილიის რესპუბლიკის ტერიტორიული მოწყობის ფორმა არის - ფედერაციული რესპუბლიკა.<sup>91</sup> ბულგარეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით, ბულგარეთის რესპუბლიკა უნიტარულ სახელმწიფოს წარმოადგენს და მასში დაუშვებელია ავტონომიების არსებობა,<sup>92</sup> და ა.შ.

### 2.3. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი რეგულაციები

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დავუთმოთ აფხაზეთის კონსტიტუციასა<sup>93</sup> და მისგან გამომდინარე რეგულაციებს აფხაზეთის სტატუსის განსაზღვრის თვალსაზრისით.

ჯერ კიდევ 1978 წლის საბჭოთა კონსტიტუციის პირველივე რედაქცია (მე-6 და მე-7 თავები) მიუთითებდა რომ აფხაზეთის ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური

<sup>90</sup> La Constitution Belge, coordonné du 17 février 1994, Titre Ier, Art. 1er, [https://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](https://www.senate.be/doc/const_fr.html) [25.01.2024]

<sup>91</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, Texto promulgado em 05 de outubro de 1988, <https://www.senado.leg.br/atividade/const/constituicao-federal.asp> [26.01.2024]

<sup>92</sup> Конституция на Република България, Конституция на Република България, приета от Народното събрание на 13 юли 1991 г. <https://www.parliament.bg>; [26.01.2024]

<sup>93</sup> აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 21/11.2019.

რესპუბლიკა შედის საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის შემადგენლობაში. საქართველოს კანონები სავალდებულოა აფხაზეთის ტერიტორიაზე. აფხაზეთის რესპუბლიკა განსაზღვრავს თავის რაიონულ დაყოფას და წყვეტს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიალურ წყობილებასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს. აფხაზეთის ავტონომიურ საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკაში შედიოდა შემდეგი რაიონები: გალის, გუდაუთის, გულრიფშის, ოჩამჩირის, სოხუმის და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქები სოხუმი, გაგრა, ტყვარჩელი.

2000 წლის 8 დეკემბერს აფხაზეთის 1978 წლის კონსტიტუციაში ხორციელდება ცვლილებები, რომელთა მიხედვით, აფხაზეთი არის საქართველოს შემადგენლობაში მყოფი ავტონომიური ერთეული, რომლის პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სახელწოდებაა „აფხაზეთი“, რომლის სინონიმია „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა“. აფხაზეთში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციითა და აფხაზეთის კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. აფხაზეთის კონსტიტუცია შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციას. აფხაზეთის ყველა სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოსა და აფხაზეთის კონსტიტუციებს. იგივე დარჩა აფხაზეთის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეგულაციებიც.

აფხაზეთის კონსტიტუციაში ასევე შემდგომშიც ხორციელდება სხვადასხვა ცვლილებები, თუმცა საკითხები რომლებიც ადმინისტრაციული და ტერიტორიული მოწყობის საკითხებს უკავშირდება ძირითადად უცვლელია. აფხაზეთის კონსტიტუციის ბოლო რედაქცია მოცემულ ეტაპზე 2019 წლის ცვლილებებით არის წარმოდგენილი.

აფხაზეთის კონსტიტუციის პრეამბულაშივე ხაზგასმულია, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით, მისი ფუძემდებლური პრინციპებით და ზოგადსაკაცობრიო ფასეულობებით, ეყრდნობა აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკასთან დაკავშირებით საერთაშორისო თანამეგობრობის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს, უმთავრეს მიზნად აცხადებს რა

საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის მშვიდობიანი გზით აღდგენას საერთაშორისოდ აღიარებულ საზღვრებში.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსს დათმობილი აქვს პირველივე მუხლი. კერძოდ, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა არის საქართველოს განუყოფელი ტერიტორიული ერთეული. აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ხელისუფლება ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციითა და ამ კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციას, საქართველოს კანონმდებლობას და ამ კონსტიტუციას. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე სავალდებულოა საქართველოს კანონმდებლობის შესრულება. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორია არ შეიძლება შეიცვალოს მისი თანხმობის გარეშე. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა განისაზღვრება საქართველოს და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი სოხუმი. აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში საქართველოს სახელმწიფო ენებია ქართული და აფხაზური. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლება ზრუნავს ქართული და აფხაზური ენების ყოველმხრივი განვითარებისთვის. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სიმბოლოები დადგენილია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დამოუკიდებლად წყვეტს მის გამგებლობაში შემავალ საკითხებს. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით, ამ კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა ახორციელებს უფლებამოსილებებს, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომლის განხორციელება საქართველოს კანონმდებლობით არ გამოირიცხება აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებიდან.

აფხაზეთის კონსტიტუციის შესაბამისი თავები აყალიბებენ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოსა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის საქმიანობის ძირითად რეგულაციებს, ასევე განსაზღვრავენ ბიუჯეტთან, ქონებასთან და კონსტიტუციის მიღება-გადასინჯვასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას, ის კონტროლს უწევს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს, რომლებიც საქართველოსა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით არის განსაზღვრული.

უმაღლესი საბჭოს მუშაობის წესს განსაზღვრავს უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი, რომელსაც უმაღლესი საბჭოს კომიტეტის, ფრაქციის ან თავად საბჭოს წევრის ინიციატივის საფუძველზე იღებს უმაღლესი საბჭო სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. რეგლამენტს აქვს იგივე ძალა, რაც აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონს და მას უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე აწერს ხელს და აქვეყნებს.

უმაღლესი საბჭო რეგლამენტით დადგენილი წესით 5 წლის ვადით ფარული კენჭისყრით ირჩევს უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარეს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარედ ერთი და იგივე პირი შეიძლება ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ აირჩეს.

უმაღლესი საბჭო რეგლამენტით დადგენილი წესით 5 წლის ვადით ფარული კენჭისყრით ირჩევს უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარის პირველ მოადგილესა და მოადგილეს ასევე სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

უმაღლესი საბჭოს მუშაობის ორგანიზების, ასევე უმაღლესი საბჭოს სხვა, რეგლამენტით გათვალისწინებული უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით ფუნქციონირებს უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი, რომლის შემადგენლობაში არიან უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილეები, უმაღლესი საბჭოს ფრაქციებისა და კომიტეტების თავმჯდომარეები. ეს ორგანო არის ფაქტობრივად არის საქართველოს პარლამენტის ბიუროს მსგავსი ორგანო აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოში.

საკანონმდებლო აქტების წინასწარ მომზადების, გადაწყვეტილებების შესრულებისათვის ხელშეწყობის, უმაღლესი საბჭოს მხრიდან - მთავრობის, ასევე, უმაღლესი საბჭოს მიმართ ანგარიშვალდებული სხვა ორგანოების მუშაობისა და მათი საქმიანობის კონტროლის მიზნით უმაღლეს საბჭოშივე იქმნება - კომიტეტები. კომიტეტის თავმჯდომარეს რეგლამენტით დადგენილი წესით 5 წლის ვადით ირჩევს უმაღლესი საბჭო, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

უმაღლესი საბჭოს წევრებს უფლება აქვთ რეგლამენტით დადგენილი წესით გაერთიანდნენ უმაღლესი საბჭოს ფრაქციაში. ფრაქციის წევრების რაოდენობა არ შეიძლება იყოს 5-ზე ნაკლები. ფრაქციის შექმნის, ასევე, მისი საქმიანობის წესი და უფლებამოსილებები განისაზღვრება უმაღლესი საბჭოს მიერ მიღებული რეგლამენტით.

უმაღლეს საბჭოში შეიძლება შეიქმნას დროებითი კომისიაც უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტითვე გათვალისწინებულ შემთხვევებში. უმაღლესი საბჭოს ფრაქციები დროებით კომისიაში წარმოდგენილნი უნდა იყვნენ თითო-თითო წევრით მაინც. დროებითი კომისიის მოთხოვნით, კომისიის სხდომაზე გამოცხადება, აგრეთვე საკითხის განხილვისთვის აუცილებელი დოკუმენტებისა და ინფორმაციის წარმოდგენა სავალდებულოა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის შესაბამისი ორგანოების წარმომადგენლებისთვის.

უმაღლესი საბჭოს წევრს ულფება აქვს კითხვით მიმართოს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას, მთავრობის წევრს, ასევე აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს მიმართ ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოებს. დროული და სრული პასუხის გაცემა უმაღლესი საბჭოს წევრის კითხვაზე, სავალდებულოა.

უმაღლესი საბჭოს არანაკლებ ხუთკაციან ჯგუფს, ასევე ფრაქციას უფლება აქვს შეკითხვით მიმართოს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას ინტერპელაციის წესით, ასევე, მთავრობის წევრსა და უმაღლესი საბჭოს მიმართ ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოებს. ისინი ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვებს საბჭოს სხდომაზე, ხოლო მათი პასუხები შეიძლება უმაღლეს საბჭოს განხილვის საგანადაც იქცეს.

უმაღლესი საბჭოს სხდომა არის საჯარო. თუმცა, უმაღლეს საბჭოს, დამსწრე წევრთა უმრავლესობით, მაგრამ სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედისა,



უფლება აქვს, მიიღოს გადაწყვეტილება სხდომის ნაწილის ან მისი მთლიანად დახურვს შესახებ, ცალკეული საკითხების განხილვისას. თავად დახურვის საკითხიც განიხილება და მის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება დახურული წესით. უმაღლესი საბჭოს ღია სხდომების ოქმები საჯაროა.

უმაღლესი საბჭოს კენჭისყრები ღია ან ფარულია. ზოგადად კენჭისყრა ღიაა, გარდა აფხაზეთის კონსტიტუციით ან მისი სხვა საკანონმდებლო აქტით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წევრები, უმაღლესი საბჭოს მიმართ ანგარიშვალდებული სხვა თანამდებობის პირები უფლებამოსილი არიან, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებული არიან დაესწრონ უმაღლესი საბჭოს, მისი კომიტეტისა თუ კომისიის სხდომებს, გასცენ პასუხი სხდომებზე დასმულ შეკითხვებს, ასევე წარმოადგინონ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში. ასეთ თანამდებობის პირებს უნდა მოუსმინოს უმაღლესმა საბჭომაც მოთხოვნისთანავე.

განსაზღვრულია ის პირები და ორგანოები, რომელთაც აქვთ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. კერძოდ, ესენია: აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა, აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს წევრი, უმაღლესი საბჭოს ფრაქცია, უმაღლესი საბჭოს კომიტეტი, აფხაზეთში რეგისტრირებული, საარჩევნო უფლების მქონე არანაკლებ 7 000 მოქალაქე. კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს უჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედისა, თუ კონსტიტუციით კანონის მიღების რაიმე სხვა წესი არ არის განსაზღვრული. უმაღლესი საბჭოს სხვა სახის გადაწყვეტილებები მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უბრალო უმრავლესობა, მაგრამ უმაღლესი საბჭოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედისა, თუ კანონმდებლობით გადაწყვეტილების მიღების სხვა წესი არ არის განსაზღვრული.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი, როგორც საქართველოს, ისე აფხაზეთის კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ხელმოწერის შემდეგ ქვეყნდება ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის მიერ. მთავრობის თავმჯდომარე ასევე უფლებამოსილია დაუბრუნოს კანონი უმაღლეს საბჭოს შენიშვნებით. მთავრობის თავმჯდომარის შენიშვნებს უმაღლესი საბჭო კენჭს უყრის

ერთიანად, რომელთა მისაღებად საკმარისია დადგენილი ხმათა იგივე რაოდენობა, რაც კანონის მიღებისთვის არის საჭირო. თუ მთავრობის თავმჯდომარის შენიშვნები უმაღლესმა საბჭომ არ მიიღო, კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით, კენჭი ეყრება კვლავ კანონის პირვანდელ რედაქციას. თუ კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში მთავრობის თავმჯდომარემ კანონს ხელი არ მოაწერა, მას უკვე უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე აწერს ხელს და აქვეყნებს.

აფხაზეთის კონსტიტუციის თანახმად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა არის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო. მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე. მთავრობა შედგება მთავრობის თავმჯდომარის, მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილისა და მინისტრებისგან.

მთავრობის წევრს არა აქვს უფლება, ეკავოს სხვა თანამდებობა, გარდა პარტიული თანამდებობისა, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, ანაზღაურებას იღებდეს სხვა საქმიანობისთვის, გარდა პედაგოგიური ან სამეცნიერო საქმიანობისა. მთავრობის სტრუქტურისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით, რომლის პროექტს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა წარუდგენს აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოს.

აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარეს, კანონმდებლობით დადგენილი წესით, საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით, თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს უმაღლესი საბჭო. თავმჯდომარის დანიშვნასთან ერთად აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობასაც ამტკიცებს სამთავრობო პროგრამასთან ერთად.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე წარმოადგენს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს თანამდებობის პირს და ამასთან, წარმოადგენს აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას. აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარე მთავრობის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებსაც განსაზღვრავს, უწევს ორგანიზებას მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მთავრობის წევრების კონტროლსა და მათი საქმიანობის კოორდინაციას, ასევე ხელს აწერს მთავრობის სამართლებრივ აქტებს. მთავრობის თავმჯდომარე თავადვე ნიშნავს

და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილესა და მინისტრებს.

აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის გადადგომის ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარი საფუძვლით შეწყვეტის, ასევე, მისი არყოფნის ან სხვა, კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, თავმჯდომარის მოვალეობას მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილე ასრულებს. ამასთან, მთავრობა აგრძელებს მოვალეობის შესრულებას ვიდრე მთავრობის ახალი შემადგენლობა არ დამტკიცდება. მთავრობის საქმიანობისთვის მთავრობის თავმჯდომარე ანგარიშვალდებულია როგორც საქართველოს მთავრობის, ასევე უმაღლესი საბჭოს წინაშე. იგი წელიწადში ერთხელ მოხსენებას წარუდგენს უმაღლეს საბჭოს - სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის თაობაზე, აგრეთვე სამთავრობო პროგრამის ცალკეული ნაწილის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ (უმაღლესი საბჭოს მოთხოვნით).

უმაღლესი საბჭო ყოველწლიურად იღებს კანონს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით - „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის შესახებ“. კანონის წარდგენა ხორციელდება მთავრობის თავმჯდომარის მიერ.

აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას გააჩნია თავისი ქონება. ამ ქონების ფორმირებისა და განკარგვის პროცედურები და წესი განისაზღვრება როგორც საქართველოს, ასევე აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა ქონების განკარგვასთან დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების შესახებ“.<sup>94</sup> ეს კანონი, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის, „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად განსაზღვრავს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვასთან, განკარგვასა და სარგებლობაში გადაცემასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ, ეკონომიკურ და ორგანიზაციულ საფუძვლებსა და ძირითად პირობებს. ამ კანონის მიზანია, უზრუნველყოს ისეთი ურთიერთობები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ეფექტიანი საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას. აღნიშნული მოიცავს ისეთი საკითხებს როგორცაა მაგალითად, ქონების

---

<sup>94</sup> „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge>; [24.01.2024]

განკარგვის/სარგებლობის/მართვის უფლებით გაცემის ფორმები, პრივატიზება, უძრავი ქონების საპრივატიზებო საფასურის განსაზღვრისა და ანგარიშსწორების წესები, აუქციონები და მათში მონაწილეობის პირობები და ა.შ.

მნიშვნელოვანია შევხვით თავად ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის გადასინჯვის წესსაც. კერძოდ, აფხაზეთის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიიღება და გადასინჯება უმაღლესი საბჭოს მიერ სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობით.

კონსტიტუციური კანონის პროექტს წარადგენს მთავრობა, უმაღლესი საბჭო (სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით) და აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში რეგისტრირებული საარჩევნო უფლების მქონე მოქალაქეები (არანაკლებ 20 000). კონსტიტუციური კანონის პროექტის უმაღლეს საბჭოში წარდგენის შემდეგ, ის ქვეყნდება საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის. ხოლო გამოქვეყნებიდან ორ კვირაში უმაღლეს საბჭოში იწყება კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვა.

როგორც აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაშია მითითებული, აღნიშნული კონსტიტუციის საფუძველზე უმაღლესი საბჭო იღებს კანონს, რომლითაც განისაზღვრება აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილებები და საქმიანობის წესები. აღნიშნული კანონის პროექტს აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოს წარუდგენს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა.<sup>95</sup>

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა წარმოადგენს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოს, რომელიც ახორციელებს რესპუბლიკის აღმასრულებელ ხელისუფლებას და განსაზღვრავს ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს.

მთავრობა თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებას უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციისა და საქართველოს სხვა კანონების, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და სხვა შესაბამისი სამართლებრივი

---

<sup>95</sup> „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge> [24.01.2024]

აქტების საფუძველზე. მთავრობა თავისი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში ასევე ხელმძღვანელობს სამთავრობო პროგრამითაც, რომელსაც უმაღლესი საბჭო ამტკიცებს.

აფხაზეთის მთავრობის უფლებამოსილებებში შედის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ კომპეტენციას/უფლებამოსილებებს მიკუთვნებული ყველა იმ საკითხების გადაწყვეტა, რომელიც საქართველოს და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციებისა და კანონმდებლობის თანახმად არ მიეკუთვნება ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს კომპეტენციებს/უფლებამოსილებას. მთავრობას აგრეთვე შეუძლია განახორციელოს ნებისმიერი უფლებამოსილება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს არ მიეკუთვნება, ასევე არ განეკუთვნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ საკუთარ უფლებამოსილებებსაც და რომლის განხორციელებაც საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით არ გამოირიცხება აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებიდან.

აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს მთავრობა სამინისტროების, აფხაზეთის მინისტრის აპარატისა და საქვეუწყებო დაწესებულებების მეშვეობით. კანონით გათვალისწინებულის გარდა რაიმე სხვა სტრუქტურების ან ორგანოების შექმნა/არსებობა მთავრობის შემადგენლობაში დაუშვებელია. აფხაზეთის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები წარმოადგენენ საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემას და მასში შედიან.

მნიშვნელოვანია დეტალურად შევხვით აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ფორმირების წესებსა და მის კომპეტენციებს. კერძოდ, მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის მომენტიდან 2 კვირის განმავლობაში საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმების შემდეგ, აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი - უმაღლესი საბჭოს წარუდგენს დასამტკიცებლად აფხაზეთის მთავრობის როგორც თავმჯდომარის კანდიდატურას, ასევე, მთავრობის თავმჯდომარეობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ სამთავრობო პროგრამასა და მთავრობის მთლიან შემადგენლობას. კენჭი ერთიანად ეყრება სამთავრობო

პროგრამისა და მთავრობის დამტკიცებას. დამტკიცებულად ჩაითვლება, თუ მას უმაღლესი საბჭოს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა დაუჭერს მხარს.

თუ 2 კვირის ვადაში უმაღლესი საბჭო არ დაამტკიცებს სამთავრობო პროგრამასა და მთავრობასა, უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი უმაღლეს საბჭოს 2 კვირის ვადაში წარუდგენს დასამტკიცებლად მთავრობის იმავე ან სხვა შემადგენლობას, რომლის დამტკიცებასაც 2 კვირის ვადაში ეყრება კენჭი. სხვა საკითხები მთავრობის ფორმირებასთან დაკავშირებით წესრიგდება უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტითა და მოქმედი კანონმდებლობით.

აფხაზეთის მთავრობა როგორც საქართველოს, ისე, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის შესაბამისად და დადგენილ ფარგლებში:

- აკონტროლებს ან კოორდინაციას უწევს აფხაზეთის სამინისტროებს, ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატსა და საქვეუწყებო დაწესებულებებს;
- ამტკიცებს სამინისტროების, მინისტრის აპარატისა და საქვეუწყებო დაწესებულებების დებულებებს;
- ამტკიცებს აფხაზეთის მთავრობის აპარატის დებულებასა და მის სტრუქტურას;
- ქმნის აფხაზეთის მთავრობის სათათბირო ორგანოს და ამტკიცებს მის დებულებას;
- უფლებამოსილია გააუქმოს ან შეაჩეროს ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრების აქტები;
- შეიმუშავებს აფხაზეთის ბიუჯეტის პროექტს, ხოლო მისი მიღების შემდეგ ასევე უზრუნველყოფს მის შესრულებას და წარადგენს შესაბამის ანგარიშებს;
- უმაღლეს საბჭოში ახორციელებს საკანონმდებლო ინიციატივას;
- საჯარო სამართლის და არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებს ქმნის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, უმტკიცებს მათ დებულებებს და ასევე, თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელს (სამეცნიერო, კულტურული, საგანმანათლებლო, კვლევითი, რელიგიური, სასპორტო, და

წევრობაზე დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელები აფხაზეთის მთავრობის უფლებამოსილების ვადით ინიშნებიან);

➤ ამტკიცებს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებაში თანამდებობათა სარგოებს;

➤ მართავს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონებას;

➤ ქმნის და მართავს ავტონომიური რესპუბლიკის მნიშვნელობის სამეცნიერო, საგანმანათლებლო, შემოქმედებით და სპორტულ დაწესებულებებს;

➤ მონაწილეობს სოციალური, ეკონომიკური, ჯანმრთელობის დაცვის საკითხების გადაწყვეტაში, ახორციელებს მოქალაქეთა სოციალური დაცვის ღონისძიებებს;

➤ უზრუნველყოფს აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკის საარქივო საქმიანობის მართვას;

➤ სამინისტროს/აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატს ანიჭებს უფლებამოსილებას, აფხაზეთის მთავრობის სახელით, განახორციელოს ქმედება ან/და გასწიოს ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობა დაკისრებული მოვალეობების შესრულებისას;

➤ ახორციელებს როგორც საქართველოს, ისე აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

აფხაზეთის მთავრობის სამართლებრივ აქტებს წარმოადგენს: დადგენილება და განკარგულება. მთავრობის დადგენილება კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტია, ხოლო განკარგულება - ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი.

აფხაზეთის მთავრობის ნორმატიული აქტების მომზადების, მათი მიღების, გამოცემისა და ძალაში შესვლის წესები განისაზღვრება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ნორმატიული აქტების შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით.

„აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ნორმატიული აქტების შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი კი თავის მხრივ, განსაზღვრავს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ნორმატიული აქტის სახეებს, იერარქიას, მათი მომზადების, მიღება-გამოცემის, გამოქვეყნების, ამოქმედების, აღრიცხვისა და სისტემატიზაციის ზოგად წესებს. ამასთან, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის

ნორმატიული აქტის მომზადების, მიღება-გამოცემის, გამოქვეყნებისა და ამოქმედების წესი განისაზღვრება „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით, ამ კანონითა და მათ საფუძველზე მიღებული შესაბამისი ნორმატიული აქტებით.

მთავრობის როგორც ნორმატიულ, ისე ინდივიდუალურ ხასიათის სამართლებრივ აქტს ხელს აწერს მთავრობის თავმჯდომარე. მთავრობის თავმჯდომარის გადადგომის ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტისას მთავრობას უწყდება უფლებამოსილება.

მთავრობის თავმჯდომარე არის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი თანამდებობის პირი და ის წარმოადგენს აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას. მის უფლებამოსილებაში შედის შემდეგი საკითხები:

- ✓ მთავრობის ხელმძღვანელობა და ორგანიზება, მთავრობის საქმიანობის მიმართულებების განსაზღვრა;
- ✓ მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილის, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრებისა და სხვა თანამდებობის პირების კანონმდებლობით დადგენილი წესით დანიშვნა-გათავისუფლება;
- ✓ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების განკარგვა კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ასევე, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის პროექტის უმაღლესი საბჭოსათვის წარდგენა;
- ✓ მინისტრების საქმიანობის კოორდინაცია და კონტროლი;
- ✓ მთავრობის სხდომების მოწვევა და ხელმძღვანელობა, მთავრობის სამართლებრივი აქტების ხელისმოწერა;
- ✓ თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, ინდივიდუალურ სამართლებრივი აქტის – ბრძანების გამოცემა, სრული ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულება მთავრობის შენობაში;
- ✓ კანონის პროექტის წარდგენა უმაღლეს საბჭოში;
- ✓ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონების ხელმოწერა და გამოქვეყნება;
- ✓ მთავრობის აპარატის საშტატო ნუსხის დამტკიცება;



✓ მთავრობის აპარატის მოხელეთა წახალისებისა და მათთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე გადაწყვეტილებების მიღება;

✓ საქართველოსა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება;

მთავრობის თავმჯდომარეს/მთავრობას უფლება აქვს საკუთარი ინიციატივით, ასევე, ხელმძღვანელის ან კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს ხელმძღვანელის ინიციატივით, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს კანონის მიხედვით განსაზღვრული ვადით თანამდებობაზე დანიშნული პირი.

მთავრობის თავმჯდომარე ანგარიშვალდებულია როგორც საქართველოს მთავრობის, ასევე აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს წინაშე. წელიწადში ერთხელ იგი ვალდებულია, უმაღლეს საბჭოს წარუდგინოს მოხსენება, თუ როგორ მიმდინარეობს სამთავრობო პროგრამის შესრულება, ხოლო უმაღლესი საბჭოს მოთხოვნით - ვალდებულია წარადგინოს ანგარიში სამთავრობო პროგრამის ცალკეული ნაწილების შესრულების მიმდინარეობის შესახებ.

მთავრობის თავმჯდომარეს უფლებამოსილება უწყდება მხოლოდ ისეთი საფუძვლების არსებობისას, როგორცაა: გადადგომა, გარდაცვალება, უმაღლესი საბჭოს მიერ მისი გათავისუფლება, მის მიმართ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა, მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტა, კანონით შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება ან შეუთავსებელი საქმიანობის განხორციელება, საარჩევნო უფლების დაკარგვა.

უმაღლესი საბჭოს ინიციატივით, მთავრობის თავმჯდომარის გათავისუფლების პროცესში, უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი პირველ რიგში მიმართავს საქართველოს მთავრობას აღნიშნულზე თანხმობის მისაღებად. საქართველოს მთავრობისგან თანხმობის მიღების შემდეგ 1 კვირის ვადაში უმაღლესი საბჭო თანამდებობიდან ათავისუფლებს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარეს, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით;

რაც შეეხება, შეუთავსებელ საქმიანობას, ასეთ დროს, თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ფაქტზე უმაღლესი საბჭოს მიერ დადგენილების მიღებისთანავე, მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილება ჩაითვლება შეწყვეტილად.

მთავრობის თავმჯდომარეს/მთავრობას მის უფლებამოსილებაში შემავალი ცალკეული საკითხ(ებ)ის შესწავლის მიზნით, უფლება აქვს შექმნას სათათბირო ორგანოები: კომისია ან საბჭო. ასევე, ზოგიერთი საკითხის შესწავლა-მომზადების მიზნით შეიძლება სპეციალური სამუშაო ჯგუფებიც შეიქმნას.

სათათბირო ორგანოების ამოცანებს, მისი დასკვნებისა თუ წინადადებების მომზადების პროცედურებს, ამ ორგანოების შექმნისთანავე განსაზღვრავს შესაბამისად მთავრობის თავმჯდომარე ან თავად მთავრობა. სათათბირო ორგანო უფლებამოსილია დაწესებულებებისაგან მიიღოს ყველა ის საჭირო დოკუმენტი, ცნობა ან სხვა მონაცემი, რომელიც სათათბირო ორგანოს მუშაობისათვის არის აუცილებელი.

დასკვნები და წინადადებები, რომლებსაც სათათბირო ორგანო ამზადებს, გარკვეულ ვადებში წარედგინება შესაბამისად მთავრობას, მთავრობის თავმჯდომარეს ან მთავრობის წევრს. სახელმწიფო/საჯარო მოსამსახურე, ან პირი, რომელიც სახელმწიფო მოსამსახურეს/საჯარო მოსამსახურეს არ წარმოადგენს, შეიძლება დაინიშნოს სათათბირო ორგანოს წევრად მხოლოდ მისი თანხმობით.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობაში სამინისტრო იქმნება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის საფუძველზე, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მმართველობის უზრუნველსაყოფად.

აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში იქმნება შემდეგი დარგობრივი სამინისტროები:

- ❖ განათლების და კულტურის;
- ❖ ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის;
- ❖ ფინანსთა და დარგობრივი ეკონომიკის;
- ❖ აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა და დევნილთა.

სამინისტრო წარმოადგენს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის მიმართ ანგარიშვალდებულ ორგანოს. ის ასრულებს როგორც კანონით გათვალისწინებულ, ასევე, მთავრობის/მთავრობის თავმჯდომარის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებულ მოვალეობებს.

თვითოეულ სამინისტროს გააჩნია თავისი დებულება, რითაც განისაზღვრება შესაბამისსამინისტროს მმართველობის სფერო. სამინისტროს აქვს დასრულებული ბალანსი, ხაზინის ანგარიში და ხარჯთაღრიცხვა, ასევე თავისი ბეჭედი მცირე სახელმწიფო გერბის გამოსახულებით. სამინისტრო დაფუძნებულია ერთმმართველობის პრინციპზე, თუ კანონი სხვა რამეს არ ითვალისწინებს. სამინისტროს სახელმძღვანელო სამართლებრივი აქტებია: საქართველოს კონსტიტუცია, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, საქართველოს კანონები, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონები და სხვა სათანადო სამართლებრივი აქტები.

სამინისტროს დაფინანსების წყაროა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი. შესაბამისად, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, სამინისტროს გააჩნია ანგარიშვალდებულებაც საბიუჯეტო თანხების მიზნობრივ ხარჯვა-გამოყენებაზე.

შესაძლებელია ზოგიერთ საკითხზე არ იყოს გათვალისწინებული მასზე გადაწყვეტილების მიმღები სამინისტრო და განეკუთვნებოდეს რამდენიმე უწყების/სამინისტროს გამგებლობის სფეროს. ამგვარ შემთხვევაში, შესაბამის საკითხზე, გადაწყვეტილებას იღებს აფხაზეთის მთავრობა. ხოლო იმ საკითხებზე, რომლებიც შედის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებებში, მაგრამ არ მიეკუთვნება კონკრეტულად არცერთი სამინისტროს გამგებლობის სფეროს, ასეთ შემთხვევაშიც გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს წარმოადგენს - აფხაზეთის მთავრობა. მთავრობას ასევე აქვს უფლება და შესაძლებლობა მიიღოს გადაწყვეტილება სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალ ნებისმიერ საკითხზე, თუ რომელიმე სამინისტრო გადაწყვეტილებას არ იღებს ან აყოვნებს. ორი ან რამდენიმე სამინისტროს მიერ შესაძლებელია ერთობლივი ბრძანების გამოცემაც, თუ საკითხები ერთდროულად შედის მათ გამგებლობაში. თუ აღნიშნულზე სამინისტროებმა შეთანხმებას ვერ მიაღწიეს გადაწყვეტილებას მიიღებს აფხაზეთის მთავრობა. სამინისტროს ხელმძღვანელია - მინისტრი და შესაბამისად მას გააჩნია თავისი უფლებამოსილებები. მინისტრს ჰყავს რამდენიმე მოადგილე - მათ შორის, ერთ-ერთი - პირველი მოადგილე. მათ მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარე.

თუ მინისტრს შეუწყდა უფლებამოსილება, მინისტრის პირველ მოადგილეს და მოადგილეებს უფლებამოსილება შეუწყდებათ ახალი მინისტრის დანიშვნისთანავე. სამინისტროს შეიძლება ჰქონდეს ტერიტორიული ორგანოები, რომელთა შექმნის, გარდაქმნისა თუ საქმიანობის შეწყვეტის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს აფხაზეთის მთავრობა. ტერიტორიული ორგანო წარმოადგენს შესაბამის სამინისტროს ტერიტორიულ ერთეულში. სამინისტროს სისტემაში შემავალი ტერიტორიული ორგანოს მმართველობის უფლებამოსილებები, საქმიანობის სფერო და ძირითადი მიმართულებები რეგულირდება მინისტრის მიერ დამტკიცებული ტერიტორიული ორგანოს დებულებით. ასევე მინისტრი ნიშნავს და ათავისუფლებს სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელსაც, თავისივე უფლებამოსილების ვადით.

განსაკუთრებული ამოცანების შესრულების მიზნით, აფხაზეთის მთავრობის გადაწყვეტილებით, შეიძლება შეიქმნას ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის თანამდებობაც. ამჟამად, აფხაზეთის მთავრობის შემადგენლობაში შედის - იუსტიციის და სამოქალაქო ინტეგრაციის მინისტრი. ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრს ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს - მთავრობის თავმჯდომარე. ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის კომპეტენცია და მისი საქმიანობის ფარგლები განისაზღვრება შესაბამისი კანონითა და მთავრობის დადგენილებით.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტროს სისტემაში შეიძლება ფუნქციონირებდეს საქვეუწყებო დაწესებულება. ის წარმოადგენს სამინისტროს სისტემაში მოქმედ აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებას. საქვეუწყებო დაწესებულება შეიძლება შეიქმნას, გარდაიქმნას ან მისი საქმიანობა შეწყდეს კანონის ან მთავრობის დადგენილების საფუძველზე. საქვეუწყებო დაწესებულება შეიძლება ჰქონდეს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატსაც.

საქვეუწყებო დაწესებულება იქმნება აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მე-2 მუხლით განსაზღვრული უფლებამოსილებებისა და შესაბამის სფეროში სახელმწიფოებრივი ამოცანებისა და საჯარო ფუნქციების განსახორციელებლად. საქვეუწყებო დაწესებულების დებულებას და მის სტრუქტურას შესაბამისი მინისტრის წარდგინებით ამტკიცებს აფხაზეთის მთავრობა.

საქვეუწყებო დაწესებულების დაფინანსების წყაროა - აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი.

სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულების ხელმძღვანელს და მის მოადგილეს, თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის თავმჯდომარე, შესაბამისი მინისტრის წარდგინებით. საქვეუწყებო დაწესებულების ხელმძღვანელს მთავრობის თავმჯდომარე ნიშნავს შესაბამისი მინისტრის უფლებამოსილების ვადით, ხოლო საქვეუწყებო დაწესებულების ხელმძღვანელის მოადგილეს - საქვეუწყებო დაწესებულების ხელმძღვანელის უფლებამოსილების ვადით.

აფხაზეთის მთავრობას ჰყავს მთავრობის წარმომადგენლობაც, რაც წარმოადგენს მთავრობის სისტემაში არსებულ დაწესებულებას. წარმომადგენლობა იქმნება აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის გამგებლობას მიკუთვნებულ სფეროში სახელმწიფოებრივი ამოცანებისა და საჯარო ფუნქციების განსახორციელებლად. წარმომადგენლობა იქმნება, გარდაიქმნება და საქმიანობას წყვეტს მთავრობის დადგენილებით.

წარმომადგენლობის მიერ განხორციელებული საქმიანობის მიზანშეწონილობის, კანონიერების, ეფექტიანობისა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ზედამხედველობას მთავრობა, თავისი აპარატის მეშვეობით ახორციელებს. წარმომადგენლობის დებულებას მთავრობას დასამტკიცებლად წარუდგენს წარმომადგენლობის ხელმძღვანელი, ხოლო წარმომადგენლობის სახელფასო ფონდსა და საშტატო განრიგს განსაზღვრავს წარმომადგენლობის ხელმძღვანელი მთავრობასთან შეთანხმებით. წარმომადგენლობის ხელმძღვანელი და მისი მოადგილეები თანამდებობაზე ინიშნებიან და თავისუფლდებიან მთავრობის მიერ. წარმომადგენლობის ხელმძღვანელი ინიშნება - მთავრობის უფლებამოსილების ვადით, ხოლო ხელმძღვანელის მოადგილე - თავად წარმომადგენლობის ხელმძღვანელის ვადით. წარმომადგენლობის დაფინანსების წყაროც არის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი.

ავტონომიური რესპუბლიკის როგორც მინისტრის აპარატზე, ასევე საქვეუწყებო დაწესებულებაზე ხორციელდება სამსახურებრივი ზედამხედველობა მათი

საქმიანობის კანონიერების უზრუნველყოფის მიზნით, ხოლო სამსახურებრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელ თანამდებობის პირს უფლება აქვს:

- გასცეს წერილობითი მითითება გამოცემულ სამართლებრივ აქტში ან შესრულებულ რაიმე მოქმედებაში ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით;
- შეაჩეროს აქტის მოქმედება ან მისი აღსრულება;
- ძალადაკარგულად ცნოს აქტი.

სამსახურებრივი ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში მთავრობის თავმჯდომარე/მინისტრი/საქვეუწყებო დაწესებულების ხელმძღვანელი გამოსცემს ინდივიდუალური ხასიათის სამართლებრივ აქტს და ეს პროცესი ხორციელდება ქვემდებარეობის პრინციპის დაცვით.

სამსახურებრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელ თანამდებობის პირს უფლება აქვს დაქვემდებარებული დაწესებულებიდან გამოითხოვოს ნებისმიერი სამართლებრივი აქტი თუ სხვა დოკუმენტი, დაქვემდებარებული თანამდებობის პირებისაგან მიიღოს შესაბამისი განმარტებები და დასკვნები. თავის მხრივ, დაქვემდებარებული დაწესებულება ვალდებულია სათანადო დოკუმენტი, განმარტება თუ დასკვნა წარადგინოს არაუგვიანეს 7 სამუშაო დღეში, თუ ზედამხედველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირი მას სხვა ვადას არ დაუდგენს.

მთავრობის თავმჯდომარეს/მთავრობას უფლება აქვს გააუქმოს მინისტრის ინდივიდუალურ სამართლებრივი აქტი მისი მიზანშეუწონლობის ან კანონიერების მოტივით. მთავრობას ასევე შეუძლია შეაჩეროს მინისტრის ნორმატიული აქტები ამავე მოტივით.

მინისტრი ზედამხედველობას ახორციელებს როგორც სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების საქმიანობაზე, ასევე სამინისტროს სისტემაში შემავალ საქვეუწყებო დაწესებულებებსა და ტერიტორიულ ორგანოებზე მათი საქმიანობის კანონიერებისა და მიზანშეუწონილობის თვალსაზრისით. მინისტრი უფლებამოსილია ძალადაკარგულად ცნოს მინისტრის პირველი მოადგილის/ მოადგილეების სამართლებრივი აქტები და მოქმედებები, რომლებიც არ არის კანონმდებლობის შესაბამისი.

მინისტრს ასევე შეუძლია მისი უწყების თანამდებობის პირების მოქმედებებზე სამსახურებრივი ზედამხედველობა დაავალოს პირველ მოადგილეს, ხოლო სამსახურებრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირი უფლებამოსილია გასცეს შესასრულებლად სავალდებულო მითითება რაიმე აქტის შეცვლის ან რომელიმე მოქმედებაში ნაკლოვანების აღმოფხვრის მიზნით, ან ახალი მოქმედების შესრულების თაობაზე.

თანამდებობის პირის აქტები ან მოქმედებები შესაძლებელია ცნობილი იქნეს ძალადაკარგულად მათი მიზანშეუწონლობის მოტივით, თუ ეს აქტები ან მოქმედებები არ შეესაბამება კანონის მოთხოვნებს ან/და იწვევს სამინისტროს ქონებისა თუ საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ ხარჯვა-გამოყენებას, ან სხვა სახის რაიმე ზიანს აყენებს სახელმწიფო ინტერესებს, თუმცა მიზანშეუწონლობის მიზეზით არ შეიძლება ძალადაკარგულად გამოცხადდეს ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტები ან მოქმედებები, რომლებიც გამოცემულია საჯარო სამსახურის ორგანიზების პროცესში, აგრეთვე სხვა აქტები ან მოქმედებები, რომელთა გამოცემისა და შესრულების პირობები/საფუძვლები გამომდინარეობს საკანონმდებლო ან სხვა სამართლებრივი აქტიდან. ამ მოტივით აქტის ან მოქმედებების ძალადაკარგულად გამოცხადება უნდა იყოს დასაბუთებული.

აფხაზეთის სამინისტროსა და აფხაზეთის აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა დაწესებულებას შორის სამართლებრივი დავის წარმოშობისას, ის უნდა გადაწყდეს ქვემდებარეობის წესით, თუ კანონმდებლობა დავის გადაწყვეტის რაიმე სხვა წესს არ ითვალისწინებს. თუ სამართლებრივი დავა წარმოიშვა სამინისტროს ორ სტრუქტურულ ქვედანაყოფს ან სამინისტროს სისტემაში შემავალ საქვეუწყებო დაწესებულებას შორის, ის უნდა გადაწყვიტოს მინისტრმა. სამართლებრივ დავას, როდესაც ის წარმოიშობა აფხაზეთის იმ დაწესებულებებს შორის, რომლებიც სხვადასხვა სამინისტროების ან მმართველობის სფეროში შედიან, მას წყვეტენ შესაბამისი დაინტერესებული მინისტრები. თუ აღნიშნულზე თანხმობა ვერ იქნა მიღწეული, მას გადაწყვეტს აფხაზეთის მთავრობა.

ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას თავისი ანგარიშვალდებულება და ურთიერთობები გააჩნია აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოსთან. მთავრობა ან მთავრობის წევრი, უმაღლესი საბჭოს წევრის კითხვაზე ვალდებულია გასცეს სრული და

დროული პასუხი. დასმულ კითხვაზე წერილობითი სახის პასუხი უნდა გაიცეს არაუგვიანეს 10 დღისა, კითხვის მიღებიდან. თუმცა ეს ვადა კითხვის ავტორთან შეთანხმებით შეიძლება გაგრძელდეს კიდევ 5 დღით. პასუხზე ხელი უნდა მოაწეროს შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელმა ან ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შესაბამისმა წევრმა.

უმაღლესი საბჭოს წევრების არანაკლებ ხუთკაციანი ჯგუფი, აგრეთვე აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს ფრაქცია უფლებამოსილია შეკითხვით მიმართოს მთავრობას/მთავრობის წევრს (ინტერპელაციის წესი). ასეთი წესით დასმულ შეკითხვაზე ადრესატი ვალდებული ხდება პირადად წარსდგეს და უპასუხოს დასმულ შეკითხვას საბჭოს პლენარულ სხდომაზე. აგრეთვე მას ევალება შეკითხვაზე პლენარულ სხდომას წარუდგინოს წერილობითი პასუხიც. შეკითხვაზე პასუხს ხელი უნდა მოაწეროს მხოლოდ შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელმა ან აფხაზეთის მთავრობის შესაბამისმა წევრმა. ინტერპელაციის წესით შეკითხვის ადრესატები, როგორც წესი, უმაღლეს საბჭოში წარსდგებიან მორიგი სესიების განმავლობაში (პლენარული სხდომის დღეს) და უპასუხებენ იმ შეკითხვებს, რომლებიც მათ გადაეცათ აღნიშნულ დრომდე არაუგვიანეს 10 დღით ადრე.

თავად მთავრობის თავმჯდომარეც ვალდებულია წელიწადში ერთხელ, წარსდგეს უმაღლეს საბჭოში - საგაზაფხულო სესიის პლენარული სხდომების ბოლო თვეს და წარუდგინოს თავისი მოხსენება საბჭოს, სამთავრობო პროგრამის შესრულების მდგომარეობის თაობაზე. აღნიშნული მოხსენება 1 ივნისამდე წერილობითი ფორმითაც წარედგინება უმაღლეს საბჭოს. მთავრობის თავმჯდომარის მოხსენების ზუსტ დროს ადგენს უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარესთან შეთანხმებით.

მთავრობის ცალკეული წევრებიც, ვალდებული არიან წელიწადში არანაკლებ ერთხელ, წარსდგნენ უმაღლეს საბჭოში და გააკეთონ მოხსენება სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ კონკრეტული სფეროს მიმართულებით (მინისტრის საათი). წარდგენის განრიგი უმაღლესი საბჭოს წინაშე განისაზღვრება უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტის შესაბამისად.

მთავრობის წევრს თავადაც აქვს უფლება უმაღლეს საბჭოს მიმართოს მოსმენის მოთხოვნით, თუმცა ის ასეთ დროს ვალდებულია მიმართვამდე 3 დღით ადრე მაინც



უმაღლეს საბჭოს თავმჯდომარეს წერილობით წარუდგინოს ის საკითხები, რომლებზეც ის უმაღლეს საბჭოზე ისაუბრებს.

უმაღლეს საბჭოსთან უნდა შეთანხმდეს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ ინფორმაცია, რომელსაც მთავრობის თავმჯდომარე ყოველი წლის 15 ივნისამდე წარადგენს. აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარე უმაღლეს საბჭოში ასევე წარადგენს აფხაზეთის რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტს, ბიუჯეტის პრიორიტეტების დოკუმენტს და შესაბამის მოხსენებას, არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა.

ყოველი კვარტალის დასრულების შემდეგ კეთდება რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური მიმოხილვა (ნაზარდი ჯამით) და ის მთავრობის მიერ წარედგინება უმაღლეს საბჭოს კვარტალის დასრულებიდან 1 თვის ვადაში, ხოლო წლიური ანგარიში - წლის დასრულებიდან არაუგვიანეს 3 თვეში.

საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებთან ერთად, მნიშვნელოვანია გარკვეული ყურადღება მიექცეს და წარმოჩინდეს ავტონომიური რესპუბლიკის სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობებიც. მაგალითად, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1509-ე მუხლის თანახმად, სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებად ითვლებიან:

- სახელმწიფო;
- მუნიციპალიტეტი;
- სახელმწიფოს მიერ კანონმდებლობის ან ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე შექმნილი იურიდიული პირები, რომლებიც არ არიან ჩამოყალიბებული სამოქალაქო კოდექსის ან მეწარმეთა შესახებ კანონით განსაზღვრული ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით;
- სახელმწიფო დაწესებულებები და სახელმწიფო ფონდები, რომლებიც არ არის შექმნილი სამოქალაქო კოდექსის ან მეწარმეთა შესახებ კანონის შესაბამისად;
- საჯარო მიზნების მისაღწევად კანონმდებლობის საფუძველზე შექმნილი არასახელმწიფოებრივი ორგანიზაციები (პოლიტიკური პარტიები და სხვა);
- საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმებით აღიარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესია;

- სამოქალაქო კოდექსის 1509<sup>1</sup> მუხლით გათვალისწინებული (შესაბამისი წესით რეგისტრირებული) რელიგიური გაერთიანებები.

კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს განეკუთვნება:

- არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი;
- სოლიდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოება;
- კომანდიტური საზოგადოება;
- შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება;
- სააქციო საზოგადოება;
- კოოპერატივი.

მითითებულ მუხლში, მაშინ როდესაც საჯარო სამართლებრივ სუბიექტებად პირდაპირ მითითებულია სახელმწიფო, მუნიციპალიტეტი, მართლმადიდებლური ეკლესია და ა.შ., არ გვხვდება ავტონომიური რესპუბლიკა. შესაძლოა სხვა მითითებებიდან გამომდინარე იგულისხმებოდეს სახელმწიფოს მიერ კანონმდებლობის ან ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე შექმნილ იურიდიულ პირებში ან სახელმწიფო დაწესებულებებში, თუმცა ეს არ არის საკმარისი ავტონომიური ერთეულების წარმოსაჩენად მით უფრო მაშინ, როდესაც ჩამონათვალში ცალკეა გამოყოფილი - მუნიციპალიტეტები. შესაბამისად, აღნიშნული საკითხიც საჭიროებს სათანადო მსჯელობასა და დაზუსტებას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება გაანალიზებულ იქნეს აფხაზეთის ავტონომიურობის ხარისხი. კერძოდ, მას გააჩნია ისეთი გამოკვეთილი ავტონომიურობის ნიშნები, როგორცაა საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების შესაძლებლობა. რაც შეეხება სასამართლო ხელისუფლებას, ის ავტონომიურობის პრინციპით არ ხორციელდება.

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას გააჩნია, როგორც თავის უმაღლეს საბჭოში (მაგ., აფხაზეთის მთავრობას, უმაღლესი საბჭოს დეპუტატებს, 7000 მოქალაქეს და ა.შ.) აფხაზეთის კანონის მისაღებად, აგრეთვე ცენტრალური ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოში - საქართველოს პარლამენტში - საქართველოს კანონის მისაღებად (აფხაზეთის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს და არანაკლებ 25000 ამომრჩეველს).

კონსტიტუციით აღიარებულია, რომ აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას აქვს თავისი ქონება, რომელსაც თავად მართავს/განკარგავს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა/მთავრობის თავმჯდომარე. ზოგადად, აფხაზეთში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება როგორც საქართველოს კონსტიტუციით, ასევე აფხაზეთის კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია და შესაბამისად აფხაზეთის კონსტიტუციაც საქართველოს კონსტიტუციას უნდა შეესაბამებოდეს. თუმცა გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ ცენტრალური ხელისუფლება ე.წ. „ნარჩენ კომპეტენციების“ ნაწილს თითქმის მთლიანად აფხაზეთის ხელისუფლებას უტოვებს.

საკადრო თვალსაზრისით, უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე და მოადგილეები აირჩევა თავად ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას აყენებს თავად რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი და საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით მას ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს უმაღლესი საბჭო. აქ აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ კანდიდატურის შეთანხმება ხდება არა კონკრეტულად ერთ პირთან (მაგ., საქართველოს პრეზიდენტთან, პრემიერ-მინისტრთან, პარლამენტის თავმჯდომარესთან) არამედ საქართველოს მთავრობასთან, როგორც კოლეგიურ ორგანოსთან და სწორედ მასთანვე აქვს ანგარიშვალდებულებაც (უმაღლეს საბჭოსთან ერთდ). თუმცა, ზოგადად თავმჯდომარის განმწესება უფრო „არჩევითობის“ ელემენტებს უფრო შეიცავს, ვიდრე „დანიშნის“. გადაყენების შემთხვევაში, არსებობს საფუძველი, როდესაც თანამდებობრივი შეუთავსებულობის დროს, ავტონომიურობის ფარგლებში, მხოლოდ უმაღლეს საბჭოს აქვს უფლებამოსილება, ყოველგვარი შეთანხმების გარეშე, გადააყენოს მთავრობის თავმჯდომარე.

ამასთან, აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილეებისა და კონკრეტული მინისტრების კანდიდატურებს თავად მთავრობის თავმჯდომარე წამოაყენებს, ნიშნავს და ათავისუფლებს. უმაღლესი საბჭო საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით საწყის ეტაპზე ამტკიცებს მხოლოდ მთავრობის მთლიან შემადგენლობასა და სამთავრობო პროგრამას. ასევე სხვა მაღალი თანამდებობის პირების ერთპიროვნულად დანიშნვის უფლებამოსილება მთავრობის თავმჯდომარეს

გააჩნია (მაგალითად., საქვეუწყებო დაწესებულების ხელმძღვანელი, ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელები, სსიპ-ის ხელმძღვანელი და ა.შ.)

შესაძლებელია ის რეგულაცია, რომელსაც აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები უშუალოდ შეჰყავს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში, გაიმიჯნოს და მას არა ცენტრალური ხელისუფლების აღმასრულებელ ორგანოთა სისტემის ნაწილი, არამედ ზოგადად საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი ეწოდოს.

აღნიშნული ანალიზი ცხადყოფს გარკვეული დამატებითი გარანტიების აუცილებლობას აფხაზეთის ავტონომიურობასთან დაკავშირებით, რაც ცხადია ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის მიზნით უნდა იყოს განპირობებული. მაგალითად, თუ შესაბამისი კონსენსუსი იარსებებს შესაძლებელია გარკვეული კონსტიტუციური რეგულირებაც გარდამავალ დებულებებში. კერძოდ, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის მშვიდობიანი აღდგენის მიზნით, აფხაზეთის ფაქტობრივი ხელისუფლების შესაბამისი სტრუქტურები და საკადრო რესურსი შემოუერთდეს აფხაზეთის ხელისუფლების იურიდიულად მოქმედ სტრუქტურებს სათანადო რეორგანიზაციის საფუძველზე. მოლაპარაკებების გზით აღნიშნული გარანტიების შემდგომი ასახვა გარკვეულ შესაძლებლობას მისცემთ ე.წ. აფხაზეთის დეფაქტო ხელისუფლების ხელმძღვანელობას საკადრო და სტრუქტურული რესურსის შენარჩუნების გზით გადადგან საქართველოს გაერთიანებისაკენ მიმართული ქმედითი ნაბიჯები. მით უფრო მაშინ, როდესაც ქვეყანა მზად არის სერიოზული ფინანსური კაპიტალი შეიტანოს აფხაზეთის განვითარებისთვის, რაც ცხადია მათ შორის საკადრო და სტრუქტურულ დაფინანსებასაც მოხმარდება.

გარდა აფხაზეთისა, ცხადია მსგავსი მიდგომები, შესაბამის ფარგლებში, შესაძლებელი იქნება ასევე გამოყენებულ იქნეს ე.წ. ცხინვალის რეგიონთან მიმართებითაც.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მნიშვნელოვანია შევხვით ერთ-ერთი რესპოდენტის ინფორმაციასაც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის განწყობების თვალსაზრისით, თუმცა ცხადია მისივე უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე ის ანონიმურად დარჩება. კერძოდ,

აღნიშნული რესპოდენტი - მ.გ. ამჟამად არის ხელოსანი, რომელიც მუშაობს თბილისში და იღებს შეკვეთებს სხვადასხვა სამუშაოების შესასრულებლად. მ.გ.-მ რამდენიმე წლის წინ, სამგორის რაიონში, ჩემი დაკვეთით ჩემივე საცხოვრებელი კორპუსის მიმდებარედ ღია ეზოში, დიდი გულისხმიერებით მოაწყო ბავშვთა გასართობი სივრცე (საქანელა, კალათბურთის ფარი და სხვ.).

მ.გ.-მ თავისივე ინიციატივით წამოიწყო საუბარი იმის შესახებ, რომ ის წარმოშობით აფხაზია, ოჩამჩირედან. მისი მოხუცი მამა ამჟამადაც იქ ცხოვრობს ერთ-ერთ მაღალ დასახლებულ სოფელში. კითხვაზე, თუ რა პერიოდულობით უწევს მას მამის მოსანახულებლად ჩასვლა, აღნიშნა, რომ დაახლოებით 4-6 თვეში ერთხელ მაინც. მან ასევე, განაცხადა, რომ აფხაზეთში, იქაურ მოსახლეობასთან, ვისთანაც მას და მის მამას შეხება გააჩნიათ არ სუფევს ცუდი განწყობები ქართველების მიმართ. პირიქით, სინანულით ეკიდებიან აფხაზეთთან კონფლიქტს და იმ ფაქტს, რომ დღეს ქართველები და აფხაზები ერთად ვერ არიან. თუმცა ამას ისინი საჯაროდ ვერ ამბობენ, ვინაიდან შესაძლოა შესაბამისმა „დე ფაქტო“ სამსახურებმა ისინი ქვეყნის მოღალატეებად გამოაცხადონ.

რადგან ოჩამჩირეზე ვსაუბრობთ, არ შეიძლება აქვე არ აღინიშნოს ბედიის ტაძარიც. ისტორიული ცნობების თანახმად, ბედიის კომპლექსი X საუკუნის მიწურულს, დაახლოებით 999 წელს ააგო გაერთიანებული საქართველოს პირველმა მეფემ ბაგრატ III ბაგრატიონმა და მასვე აქ საეპისკოპოსო დაუარსებია. ბედიის სამონასტრო კომპლექსი წარმოადგენს საქართველოს ერთიანობისა და განუყოფლობის სიმბოლოს. აქ დასაფლავებულია თავად გაერთიანებული საქართველოს პირველი მეფე ბაგრატ III და დედამისი – დედოფალი გურანდუხტი.<sup>96</sup>

ასევე მნიშვნელოვანია, შევხვით ერთი სოფლის ისტორიასაც ფრონის ხეობაში, რომლის მომსწრეც თავად გახლავართ ნაშრომის ავტორი. ქარელის რაიონის სოფელი დვანი წამოადგენს ოკუპირებული ე.წ. ცხინვალის რეგიონის საოკუპაციო ხაზთან ახლოს მდებარე ერთ-ერთ ქართულ სოფელს, მის შემდეგ კი იწყება ოსური მოსახლეობით დასახლებული სოფლები. სოფელ დვანში ბავშვობის და შემდგომ პერიოდში დაახლოებით 1994-2006 წლებში რამდენჯერმე მაქვს ბრწყინვალედ

<sup>96</sup> ბედიის მონასტერი, ისტორიულ-არქიტექტურული აღწერა, საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, <http://www.nplg.gov.ge>; [24.01.2024]

გატარებული საზაფხულო არდადეგები. სოფელში მდებარეობს სამი ეკლესია და ყოველწლიურად აღდგომის დღის მესამე კვირის პარასკევს აღინიშნება სოფლის დღეობა, სოფელში ჩამოედინება მდინარე ფრონე. მითითებულ წლებში სოფელში ასევე ფუნქციონირებდა კინოთეატრი, იმართებოდა კონცერტები და პოეტური საღამოები, სოფელს ჰქონდა მდიდარი ბიბლიოთეკა. ხშირად ეწყობოდა სხვადასხვა გასართობი ღონისძიებები სპორტის სახეობებში (მაგ., ჭიდაობა, ფეხბურთი და სხვ.) რომელშიც მონაწილეობას იღებდნენ როგორც ქართული, ისე ოსური სოფლებიდან ჩამოსული მეტოქეებიც. ქართველები თავისუფლად გადაადგილდებოდნენ ოსურ სოფლებში მდებარე მდინარის სანაპიროებზე სათევზაოდ, საბანაოდ და ა.შ.. ამასთან, დიდი ღიახვის ხეობაში გადასასვლელად ჩვეულებრივ, ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე შეიძლებოდა გადასვლა მიკროავტობუსით ცხინვალის ავტოსადგურიდან. იმავდროულად, ოსი ბავშვებიც თავისუფლად ჩამოდიოდნენ ჩვენთან ქართველებთან მაგალითად ფეხბურთის სათამაშოდ. შესაბამისად, ცხადია ურთიერთობები კონფლიქტის შემდგომ პერიოდში იყო საკმაოდ დამთბარი, ნორმალიზებული და კეთილგანწყობილი. გასაგებია, რომ 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შემდეგ ამ ყველაფერს ზიანი მიაღება, თუმცა, თუ ეს დღევანდელი გადმოსახედიდანაც შეფასდება თანდათანობით გასაგები გახდება ოსური მოსახლეობისთვისაც, რომ ეს არ იყო პიროვნული მტრობა ქართველებსა და ოსებს შორის და მშვიდობიანმა პოლიტიკურმა ხედვებმა შესაძლოა ყველაფერი გამოასწოროს, რაც საბოლოოდ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენით უნდა დასრულდეს. 10, 20 თუ თუნდაც 30 წელი სულაც არ არის ის დრო, რომელიც საქართველოს ხელს შეუშლის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენაში. არა თუ ათეული, არამედ ასეული წლებიც კი ვერ გამხდარა დაბრკოლება საქართველოსთვის, თავისი ერთიანობისთვის მიეღწია.

#### **2.4. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის რეზოლუციები**

გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია შეიქმნა 1945 წლის 26 ივნისს, როცა სან-ფრანცისკოს კონფერენციაზე 50 სახელმწიფომ ხელი მოაწერა მის წესდებას. წესდება ძალაში შევიდა 1945 წლის 24 ოქტომბერს. გაეროს ძირითადი მიზანი საერთაშორისო მშვიდობისა და უშიშროების ხელშეწყობა და განმტკიცება, ადამიანის უფლებების

დაცვა და სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობის განვითარებაა. გაერო დღესდღეობით წარმოადგენს უნივერსალურ ორგანიზაციას, რომელიც აერთიანებს 193 წევრ სახელმწიფოს.<sup>97</sup>

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (გაერო) რეზოლუციები მიიღება თავად ამ ორგანიზაციის შესაბამისი ორგანოების მიერ. კერძოდ, რეზოლუციებს ძირითადად იღებენ ორგანიზაციის უშიშროების საბჭო და გენერალური ასამბლეა.

სხვადასხვა კონფლიქტური სიტუაციების დროს გაეროს მიღებული აქვს არაერთი მხარდამჭერი რეზოლუცია მათ შორის საქართველოსთან მიმართებითაც. მაგალითად, სულ რაღაც რამდენიმე თვის წინ, 2023 წლის 9 ივნისს, გაერო-ს გენერალურმა ასამბლეამ ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა და ლტოლვილთა მხარდამჭერი რეზოლუცია კიდევ ერთხელ მიიღო და მას საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა შინ დაბრუნების უფლებაზე წელს 100 ქვეყანა მიემხრო. რეზოლუციას შარშანდელთან შედარებით 5-ით მეტმა სახელმწიფომ დაუჭირა მხარი. მათ შორისაა ევროკავშირის 27 წევრი სახელმწიფო. 9 - წინააღმდეგი იყო, 59-მა - თავი შეიკავა. რეზოლუციის მოწინააღმდეგეთა შორის იყვნენ რუსეთი, სირია, ნიკარაგუა, სუდანი, ზიმბაბვე, ბურუნდი, ბელარუსი, კუბა და ჩრდილოეთი კორეა. შარშან ჩინეთმა, ლაოსმა და ვიეტნამმა რეზოლუციის წინააღმდეგ მისცეს ხმა, წელს ჩინეთმა თავი შეიკავა, ლაოსსა და ვიეტნამს კი კენჭისყრაში მონაწილეობა არ მიუღიათ.<sup>98</sup>

საქართველოს მიერ რეზოლუციის წარდგენა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენასამბლეაზე 2008 წლიდან ხორციელდება. რეზოლუციით დაგმობილია რუსეთის მიერ ოკუპირებულ რეგიონებში ძალისმიერი გზით განხორციელებული დემოგრაფიული ცვლილებები, დადასტურებულია დევნილთა უფლება, ეთნიკური კუთვნილების მიუხედავად, დაუბრუნდნენ საკუთარ სახლებს ღირსეულად და უსაფრთხოდ და ხაზგასმულია მათი საკუთრების უფლების პატივისცემა და დაცვის აუცილებლობა. ჰუმანიტარული მნიშვნელობის გარდა, რეზოლუციას გააჩნია პრაქტიკული დატვირთვაც, ვინაიდან მიღებული რეზოლუცია

<sup>97</sup> 24 ოქტომბერი - გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის დღე, მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია (IOM), <https://georgia.iom.int/ka/news>; [22.10.2023]

<sup>98</sup> გაერო-ს გენერალური ასამბლეის მიერ ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა და ლტოლვილთა მხარდამჭერი რეზოლუციის მიღების შესახებ, რადიო თავისუფლება, 09 ივნისი, 2023, <https://www.amerikiskhma.com>; [25.01.2024]

გაეროს გენმდივანს როგორც დევნილი მოსახლეობის მდგომარეობის, ისე რეზოლუციის შესრულების შესახებ ავალდებულებს ყოველწლიური ანგარიშის მომზადებას. ამასთან, რეზოლუცია ჟენევის მოლაპარაკების მონაწილეებს მოუწოდებს, გააძლიერონ ძალისხმევა რუსეთის მიერ ოკუპირებულ რეგიონებში არსებული მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად (უსაფრთხოება, ადამიანის უფლებები და სხვ.), რაც, დაეხმარება დევნილების თავიანთ სახლებში დაბრუნების პროცესს.

იმის გათვალისწინებით, რომ მსოფლიოს სხვადასხვა რეგიონიდან რეზოლუციის თანაავტორთა რიგებს 64 ქვეყანა შეუერთდა, რაც გასულ წელთან შედარებით გაზრდილი მაჩვენებელია, საქართველოს ოფიციალური უწყებების განცხადებით, ეს ფაქტი „კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ რეზოლუცია უკვე გლობალურ ინიციატივას წარმოადგენს“. ასევე, „დიდ წარმატებად უნდა ჩაითვალოს ის ფაქტი, რომ საქართველომ წელსაც შეძლო და შეინარჩუნა ყოველწლიური დინამიკა, რაც გამოიხატა, როგორც დევნილების შესახებ გაერო-ს გენერალური ასამბლეის რეზოლუციის, ასევე, რუსეთის მიერ ოკუპირებულ საქართველოს რეგიონებში არსებული მდგომარეობის შესახებ გაერო-ს ადამიანის უფლებათა საბჭოს რეზოლუციის მიღებაში“. ქართული მხარის მიერ ინიცირებული IDP რეზოლუციის განხილვისას, მხარდამჭერი განცხადებები გააკეთეს ავსტრალიის (CANS-ის - კანადის, ავსტრალიის, ახალი ზელანდიის - სახელით), ლიეტუვის (NORDIC/BALTIC-ის სახელით), ევროკავშირის, აშშ-ის, გაერთიანებული სამეფოს, იაპონიის და უკრაინის დელეგაციებმა და გაეროს წევრ ქვეყნებს საქართველოს IDP რეზოლუციის მხარდაჭერისკენ მოუწოდეს.<sup>99</sup>

რეზოლუციის თანაავტორთა/თანასპონსორთა შორის არიან: ალბანეთი, ანდორა, ანტიგუა და ბარბუდა, ავსტრალია, ავსტრია, ბელგია, ბულგარეთი, კანადა, კოსტა-რიკა, ხორვატია, ჩეხეთი, დანია, ჯიბუტი, ესტონეთი, ფიჯი, ფინეთი, საფრანგეთი, საქართველო, გერმანია, საბერძნეთი, გვატემალა, უნგრეთი, ისლანდია, ირლანდია, იტალია, იაპონია, კირიბატი, ლატვია, ლიბერია, ლიხტენშტაინი, ლიეტუვა, ლუქსემბურგი, მალტა, მარშალის კუნძულები, მიკრონეზია, მონაკო, მონტენეგრო, ნიდერლანდები, ჩრდილოეთი მაკედონია, ნორვეგია, პაპუა ახალი

<sup>99</sup> გაერო-ს გენერალური ასამბლეის მიერ ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა და ლტოლვილთა მხარდამჭერი რეზოლუციის მიღების შესახებ, რადიო თავისუფლება, 09 ივნისი, 2023, [https://www.amerikiskhma.com](https://www.amerikiskhma.com;); [25.01.2024]



გვინეა, პოლონეთი, პორტუგალია, მოლდოვა, რუმინეთი, სან-მარინო, სლოვაკეთი, სლოვენია, ესპანეთი, შვედეთი, ტონგა, თურქეთი, ტუვალუ, უკრაინა, გაერთიანებული სამეფო, აშშ, კონგოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, მალავი, მექსიკა, ახალი ზელანდია, პალაუ, სამოა, ტრინიდადი და ტობაგო, ვანუატუ.

აფხაზეთიდან დევნილი გახდა დაახლოებით 300 ათასიდან 330 ათასამდე ადამიანი. 2008 წლის აგვისტოს ომს კი საქართველოს 228 მშვიდობიანი მოქალაქე და 14 პოლიციელი შეეწირა. დაღუპულად მიიჩნევა 169 სამხედრო. ომის დროს დაიჭრა 1 747 ადამიანი. საკუთარი სახლი დატოვა თითქმის 150 000-მა პირმა, მათგან დღემდე დევნილობაში რჩება 30 000-მდე ადამიანი.<sup>100</sup>

გაეროს სხვა მხარდამჭერი რეზოლუციებიც აქვს მიღებული საქართველოსთან მიმართებით სხვადასხვა პერიოდებში. მაგალითად, გაეროს უშიშროების საბჭოს 1994 წლის N937 რეზოლუცია, გაეროს უშიშროების საბჭოს 2008 წლის რეზოლუცია და სხვ. ცხადია გაეროს მხრიდან საქართველოს მიმართ უფრო მძლავრი მხარდაჭერა იძლევა კონფლიქტების თანდათანობით მშვიდობიანი გზით გადაჭრის იმედსა და ხელშეწყობას.

---

<sup>100</sup> გაერო-ს გენერალური ასამბლეის მიერ ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა და ლტოლვილთა მხარდამჭერი რეზოლუციის მიიღების შესახებ, რადიო თავისუფლება, 09 ივნისი, 2023, [https://www.amerikiskhma.com](https://www.amerikiskhma.com;); [25.01.2024]

### თავი 3. საერთაშორისო გამოცდილება

#### 3.1. დიდი ბრიტანეთის სახელმწიფოებრივი მოწყობა

ბრიტანეთის კუნძულების ტერიტორია უხსოვარი დროიდან იყო დასახლებული. ჩვენს წელთაღრიცხვამდე I საუკუნეში იგი რომაელებმა დაიპყრეს და თავიანთი კოლონიები დააარსეს. V საუკუნის დასაწყისში ადგილობრივი მოსახლეობის - პიქტების სისტემატური აჯანყებისა და რომის იმპერიაში არსებული დამაბული პოლიტიკური ვითარების გართულების შედეგად რომაელმა კოლონიზატორებმა დატოვეს ბრიტანეთი. სამაგიეროდ ბრიტანეთის ტერიტორიაზე დაიწყო ანგლებისა და საქსონების აქტიური ექსპანსია, რის შედეგადაც ბრიტანეთის კუნძულებზე ჩამოყალიბდა ანგლო-საქსონური სამეფოები.

ინგლისი, როგორც ერთიანი სახელმწიფო ჩამოყალიბდა მე-10 საუკუნეში. 1066 წელს ბრიტანეთში შეიჭრნენ ნორმანები ნორმანდიის ჰერცოგ უილიამის მეთაურობით, რომელიც პრეტენზიას აცხადებდა ინგლისის ტახტზე. ნორმანებმა დაიპყრეს ინგლისი და სათავე დაუდეს დღევანდელი დიდი ბრიტანეთის სახელმწიფოს.

თანამედროვე გაერთიანებული სამეფოს ჩამოყალიბება საუკუნეების განმავლობაში ხდებოდა. იურიდიულად ინგლისი უელსთან ერთ სამეფოში გაერთიანდა 1284 წელს, შოტლანდიასთან 1778 წელს, ირლანდიასთან 1801 წელს. მისი სახელწოდების ვრცელი ფორმა არის - „დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფო“, ხოლო შემოკლებული - „გაერთიანებული სამეფო“.

დიდი ბრიტანეთის გაერთიანებული სამეფო არის ნატოს წევრი და თანამედროვე მსოფლიოს ერთ-ერთ მაღალგანვითარებული სახელმწიფო.

ძირითადი ეთნიკური ჯგუფები დიდ ბრიტანეთში ასე ნაწილდება: ინგლისელები 81.5%, შოტლანდიელები 9,6%, ირლანდიელები 2.4%, უელსელები 1.9%, ოლსტერელები 1/8%, დასავლეთ ინდოელები, ინდოელები, პაკისტანელები და სხვა 2,8%. რაც შეეხება რელიგიას, რომის კათოლიკური და ანგლიკანური ეკლესიების მიმდევარია - 40 მილიონი, მუსლიმანი - 1,5 მილიონი, პრესვიტერიანელი - 800 ათასი,

ინდუსტრი - 500 ათასი, იუდეველი - 350 ათასი, მეთოდისტი - 760 ათასი, სიკხი - 500 ათასი.<sup>101</sup>

მმართველობის ფორმის მიხედვით გაერთიანებული სამეფო კონსტიტუციურ მონარქიას წარმოადგენს, ხოლო მისი ადმინისტრაციული დაყოფა კი ასეთია:

- ა) 47 მცირე თვითმმართველი ქალაქი,
- ბ) 36 საგრაფო,
- გ) 12 დიდი თვითმმართველი ქალაქი,
- დ) 10 თვითმმართველი ქალაქი,
- ე) 3 სამეფო თვითმმართველი ქალაქი,
- ვ) ლონდონის 29 ადმინისტრაციული თვითმმართველი ერთეული, 10 ოლქი.

არსებობს გარკვეული ტერიტორიები, რომლებიც გაერთიანებულ სამეფოზე არიან დამოკიდებული. ასეთია: ანგულია, ბერმუდები, ბრიტანეთის ინდოეთის ოკეანის ტერიტორიები, ბრიტანეთის ვირჯინიის კუნძულები, კაიმანის კუნძულები, ფოლკლენდის კუნძულები, გიბრალტარი, გუერნსი, ჯერსი, კუნძული მენი, მონსერატი, პიტკაირნის კუნძულები, წმინდა ელენეს, სამხრეთ ჯორჯიისა და სამხრეთ სენდვიჩის კუნძულები თურქისა და კაიკოს კუნძულები.

საკანონმდებლო ხელისუფლება გაერთიანებულ სამეფოში ორპალატიანი პარლამენტი - ლორდთა პალატა შედგება დანიშნითი წევრებისგან, ხოლო თემთა პალატა 659 წევრისგან, რომლებიც აირჩევიან პირდაპირი არჩევნებით, პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე 5 წლის ვადით.

აღსანიშნავია ის კონსტიტუციური აქტები<sup>102</sup> გაერთიანებულ სამეფოში, რომლებიც დაკავშირებული იყო მმართველობის ფორმებთან და ტერიტორიული მოწყობის საკითხებთან. კონსტიტუციონალიზმის განვითარება დიდ ბრიტანეთში დიდ პერიოდს მოიცავს, ვინაიდან ბრიტანეთი ერთ-ერთი უძველესი კონსტიტუციური ტრადიციების მქონე ქვეყანაა მთელს მსოფლიოში, მიუხედავად იმისა, რომ მას დღემდე არ აქვს უნიფიცირებული კონსტიტუცია და იგი შედგება ცალკეული სტატუტების, კონსტიტუციური ტრადიციების (შეთანხმების) და პრეცედენტებისაგან. მართალია ამ ორ უკანასკნელ წყაროს ბრიტანულ კონსტიტუციონალიზმში მნიშვნელოვანი როლი

<sup>101</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 4, 234, 240.

<sup>102</sup> დიდი ბრიტანეთის ოფიციალური ნორმატიული ბაზა, [www.statutelaw.gov.uk](http://www.statutelaw.gov.uk) [24.01.2024]

აკისრია და ხშირად არსებითი მნიშვნელობის მქონე კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ურთიერთობებს აწესრიგებს, მაგრამ წერილობით წყაროებს მაინც განსაკუთრებული დატვირთვა ენიჭება.

ინგლისური სამართლის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანი აქტების მიღება დაიწყო ბრიტანეთის კუნძულებზე ნორმანების მიერ მმართველობის ახალი სისტემის შემოღების შემდეგ. თუმცა ბრიტანული კონსტიტუციონალიზმი სათავეს იღებს XIII საუკუნის დასაწყისიდან, როდესაც ჯონ უმიწაწყლოს (მეფობდა 1195 -1216 წლებში) და ფეოდალებს შორის ხანგრძლივი დაპირისპირება ამ უკანასკნელთა გამარჯვებით დამთავრდა და ინგლისელმა ფეოდალებმა მიღწეული იურიდიულად გააფორმეს დოკუმენტში, რომელსაც სამეფო ბეჭედი ჰქონდა მიმაგრებული. ეს დოკუმენტი იყო „ინგლისის თავისუფლებათა დიდი ქარტია“ ლათინურად Magna Carta, (სიტყვასიტყვითი მნიშვნელობით დიდი ქალაქი), რომელიც 1215 წელს გამოიცა. ამ აქტით პირველად იმდროინდელ მსოფლიოში განისაზღვრა ადამიანის უფლებანი და თავისუფლებანი და დაადგინა სამეფო ხელისუფლების შეზღუდვა გადასახადების დაწესებისა და მართლმსაჯულების განხორციელებასთან დაკავშირებით. მართალია Magna Carta-ს წინ უძღოდა მთელი რიგი სამართლებრივი აქტები, რომელთაგანაც განსაკუთრებით ყურადსაღები იყო მეფე ჰენრი II-ის (მეფობდა 1154-1189 წლებში) მიერ მართლმსაჯულების განხორციელებასთან დაკავშირებით გამოცემული ზოგიერთი ორდონანსი (1166 წლის ორდონანსი კლარენდონის ასიზის შესახებ, 1176 წლის ორდონანსი ნორთჰემპტონის ასიზის შესახებ და ა.შ), მაგრამ ისინი თავისი ხასიათით კონსტიტუციური მნიშვნელობის აქტებს არ წარმოადგენენ. დღეს Magna Carta-ს მხოლოდ ორი მუხლია მოქმედი, რომელთაგან ერთ-ერთი მოქმედი ნორმა უდანაშაულობის პრეზუმციას შეიცავს.

დიდი ბრიტანეთის კონსტიტუციურ აქტად განიხილება აგრეთვე 1689 წლის „ბილი უფლებათა შესახებ“ ინგლისისა და უელსისათვის, ხოლო შოტლანდიისთვის 1689 წელს შოტლანდიის პარლამენტმა მიიღო დაახლოებით იმავე შინაარსის აქტი „უფლებათა მოთხოვნის“ შესახებ, რომლებითაც პოზიტიური ფორმით იქნა აღიარებული ინგლისელთა, უელსელთა და შოტლანდიელთა მთელი რიგი უფლებები. 1628 წლის პეტაციისაგან განსხვავებით იგი საკითხთა უფრო ფართო წრეს ეხება. გაუქმდა სასტიკი და არაადამიანური სასჯელები, განმტკიცდა მონარქის მიერ

საგადასახადო და ფულის მოჭრის საკითხებზე პარლამენტის თანხმობის მიღების ვალდებულება და ა.შ. აქვე გათვალისწინებულ იქნა შეიარაღებულ ძალებზე პარლამენტის კონტროლის მექანიზმი და მოქალაქეთა მიერ თავის დასაცავად იარაღის ტარების უფლება. უფლებათა ბილის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ასპექტს წარმოადგენს მოქალაქეთა რელიგიური უფლებების დაცვა.

ბრიტანეთის კონსტიტუციონალიზმის ფორმირებისთვის განსაკუთრებული ისტორიული ნაბიჯი იყო 1701 წლის „აქტი ტახტის მემკვიდრეობის შესახებ“, რომლითაც მოწესრიგდა ინგლისის გვირგვინის მემკვიდრეობის საკითხები, და 1707 წლის „აქტი გაერთიანების შესახებ“ რომლითაც იურიდიულად გაფორმდა ინგლისისა და შოტლანდიის სამეფოების გაერთიანება და დაფუძნდა დიდი ბრიტანეთის გაერთიანებული სამეფო.

იგივე მნიშვნელობის არის 1800 წლის „აქტი ირლანდიასთან გაერთიანების შესახებ“, რომლითაც განისაზღვრა დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის შეერთებისა და დიდი ბრიტანეთის გაერთიანებული სამეფოს შექმნის საკითხები.

1927 წლის 12 აპრილს გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტმა მიიღო „აქტი სამეფო და საპარლამენტო ტიტულების შესახებ“, რომლის კონსტიტუციური მნიშვნელობა იმაში მდგომარეობს, რომ ამ აქტით განისაზღვრა ბრიტანეთის თანამედროვე სახელწოდება და მას ეწოდა დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფო.

ბრიტანულ კონსტიტუციონალიზმში ისტორიული მნიშვნელობის იყო ბრიტანეთის პარლამენტის მიერ მიღებული 1931 წლის უესტმინსტერის სტატუტი, რომლითაც იურიდიული ძალა მიენიჭა 1926-1930 წლებში გამართულ საიმპერიო კონფერენციებზე მიღებულ გადაწყვეტილებებს. ამ აქტით ბრიტანეთის პარლამენტის საკანონმდებლო კომპეტენციათა ნაწილი გადაეცა ბრიტანეთის იმპერიაში შემავალ დომინიონებს - კანადას, ავსტრალიას, ახალ ზელანდიას, სამხრეთ აფრიკასა და ნიუ-ფაუნდლენდს.

უკვე ახალ ეტაპს წარმოადგენდა 1972 წელს „ევროპის თანამეგობრობის შესახებ აქტის“ მიღებით. ამ აქტით არის მოწესრიგებული ევროპის კავშირში დიდი ბრიტანეთის გაერთიანებული სამეფოს გაწევრიანებასთან დაკავშირებული

სამართლებრივი ურთიერთობები და ევროკავშირის წევრობასთან დაკავშირებული საერთაშორისო ხელშეკრულებების მოქმედებისა და შესრულების საკითხები.

დიდი ბრიტანეთის კონსტიტუციის შემადგენელი ნაწილია გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტის მიერ მიღებული 1973 წლის „ჩრდილოეთ ირლანდიის კონსტიტუციური აქტი“. ამ აქტით განისაზღვრა ჩრდილოეთ ირლანდიის სახელმწიფო მოწყობის საფუძვლები: მაგალითად: გაუქმდა გუბერნატორის ინსტიტუტი და მის ნაცვლად დადგინდა აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩევითი თანამდებობები და განისაზღვრა მათი დაკავების წესი, ასევე სისხლის სამართლის პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის წესი. კონსტიტუციური მნიშვნელობის აქტია ასევე 1975 წლის „აქტი გვირგვინის მინისტრების შესახებ“, რომელიც აწესრიგებს მინისტრთა რანგებს, ასევე მათ უფლებამოსილებებთან და ფუნქციათა გამიჯვნასა და განხორციელებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

1998 წლის „შოტლანდიის შესახებ აქტი“ ასევე კონსტიტუციური მნიშვნელობის დოკუმენტს წარმოადგენს, რადგან ამ აქტით განისაზღვრა შოტლანდიის სახელმწიფო მოწყობის საფუძვლები, დადგინდა შოტლანდიის პარლამენტის ფორმირების კონსტიტუციური საფუძვლები და წესი, პარლამენტის წევრთა სტატუსი, განისაზღვრა მისი თანამდებობის პირები, პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილება, აქტების სახეები და კანონშემოქმედების პროცედურული საკითხები. 1998 წელს იგივე შინაარსის დოკუმენტი იქნა მიღებული „უელსის მმართველობის შესახებ აქტის“ სახით. ეს დოკუმენტი აწესრიგებს უელსის ეროვნული ასამბლეის (პარლამენტის) ფორმირების წესსა და ორგანიზაციულ საკითხებს, წევრთა არჩევის წესსა და სტატუსს, ადგენს პარლამენტის ფუნქციებსა და უფლებამოსილებებს, მისი საქმიანობის განხორციელების ორგანიზაციულ და პროცედურულ საკითხებს. აქტის დანართები შეეხება უელსში საზოგადოებრივი მნიშვნელობის სხვადასხვა ურთიერთობების სამართლებრივ რეგულირებას. 1998 წელს იგივე სამართლებრივი დატვირთვის აქტი იქნა მიღებული ასევე ჩრდილოეთ ირლანდიისთვის - „ჩრდილოეთ ირლანდიის შესახებ აქტი“, რომელიც შინაარსობრივად „უელსის მმართველობის შესახებ აქტის“ მსგავსია და ზემოაღნიშნულ საკითხებს აწესრიგებს.

დღეის მდგომარეობით, უნდა გამოვარჩიოთ ორი თანამედროვე კონსტიტუციური დოკუმენტი:

- 2005 წლის „აქტი კონსტიტუციური რეფორმის შესახებ“;
- 2006 წლის „აქტი უელსის მმართველობის შესახებ“.

2005 წლის აქტი საკონსტიტუციო რეფორმის შესახებ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური დოკუმენტია იმ თვალსაზრისით, რომ ამ აქტით განსაზღვრულია გაერთიანებული სამეფოს სასამართლო მოწყობის საფუძვლები. ამ აქტით განხორციელდა მნიშვნელოვანი სასამართლო რეფორმა; მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა გაერთიანებული სამეფოს მთავარ ლორდთა კანცლერის თანამდებობამ, შეიქმნა გაერთიანებული სამეფოს უზენაესი სასამართლო, განმტკიცდა სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა. აქტი დაწვრილებით აწესრიგებს დიდი ბრიტანეთსა და ჩრდილოეთ ირლანდიაში სასამართლო მოწყობის საკითხებს, სასამართლოთა შორის იურისდიქციის გამიჯვნას, ადგენს გაერთიანებული სამეფოს მთავარ ლორდ კანცლერისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის მთავარი მოსამართლისათვის წაყენებულ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნის წესს, თანამდებობაზე ყოფნასთან და უფლებამოსილებათა განხორციელებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, დისციპლინური დევნის საკითხებს, არეგულირებს სასამართლოების ნორმადამდგენ და ნორმაგანმარტებით საქმიანობას და ა.შ. 2005 წლის აქტი საკონსტიტუციო რეფორმის შესახებ საკმაოდ ვრცელია და იმდენად დეტალური ხასიათისაა, რომ შეეხება სასამართლო აღმასრულებლებსა და სასამართლო აპარატსაც კი. ამგვარი დეტალიზებული ხასიათის თანამედროვე ბრიტანული კონსტიტუციური აქტების ერთ-ერთ საერთო ნიშანს წარმოადგენს, თუმცა მე-20 საუკუნის მეორე ნახევრამდე ამგვარი პრაქტიკა ბრიტანულ კანონშემოქმედებაში იშვიათად გვხვდება. ამ პერიოდამდე, როგორც წესი, ცალკეული გამონაკლისების გარდა, პარლამენტი იღებდა ზოგადი ფორმულირებებისა და დათქმების შემცველ ნორმატიულ აქტებს.

შემდგომში 2006 წელს დიდი ბრიტანეთის მიერ გამოიცა უელსის შესახებ განახლებული აქტი, რომლითაც გაიმიჯნა ძალაუფლებები. შეიქმნა უელსის მთავრობა. 5 წლის შემდეგ ჩატარდა რეფერენდუმიც უელსის ასამბლეას მიეცა კანონების გამოცემის უფლება.

ზემოაღნიშნული აქტების გათვალისწინებით, დიდი ბრიტანეთი კონსტიტუციური საპარლამენტო მონარქიაა. სახელმწიფოსა და ეკლესიის (როგორც ანგლიკანური ეკლესიის, ასევე შოტლანდიის ეკლესიის) სათავეში დგას მონარქი.

უზენაესი საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნის პარლამენტს, რომლის შემადგენლობაშია მონარქი, ლორდთა პალატა და თემთა პალატა. აღმასრულებელი ხელისუფლება ხორციელდება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრთა კაბინეტის მიერ. სასამართლო ხელისუფლება ეკუთვნის ლორდთა პალატის წევრი ლორდებით დაკომპლექტებულ უზენაეს სასამართლოს, მთავარ-ლორდ კანცლერის თავმჯდომარეობით, მოსამართლე ლორდ-კანცლერის თავმჯდომარეობით, რომელიც ფორმალურად ლორდთა პალატის შემადგენელ ნაწილად განიხილება.

ინგლისური მონარქიის თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ მონარქი გარდა იმისა, რომ როგორც სახელმწიფოს მეთაური და უმაღლესი მთავარსარდალი, აგრეთვე სასულიერო ხელისუფლების მეთაური, ცალკე ინსტიტუტია, პარალელურად საკანონმდებლო ორგანოს - პარლამენტის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს. მონარქის სახელით ხორციელდება აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება. იურიდიულად გაერთიანებული სამეფოს მეთაური საკმაოდ ფართო პრეროგატივებითაა აღჭურვილი, თუმცა პრაქტიკულად მას არც ერთი მათგანის განხორციელება არ შეუძლია დამოუკიდებლად. მაგალითად, პარლამენტის თემთა პალატის დათხოვნა ხდება მინისტრთა „რჩევის“ საფუძველზე. ამ შემთხვევაში მონარქის მონაწილეობა დათხოვნის პროცესში არსებითად ფორმალურია, რადგან რჩევა გადაწყვეტილების ტოლფასია. ასევეა პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის შემთხვევაშიც, მონარქი იურიდიულად თავად იღებს გადაწყვეტილებას, მაგრამ ფაქტიურად საპარლამენტო არჩევნების შედეგებს ითვალისწინებს. იგი ხსნის პარლამენტის სესიას და მას მიმართავს სიტყვებით, რომელიც პრემიერ-მინისტრის მომზადებულია და ა.შ.

მონარქი ქვეყნის უმაღლესი მთავარსარდალია და ფორმალურად ნიშნავს სხვადასხვა სამხედრო მეთაურებსა და თანამდებობის პირებს, თუმცა ეს ხდება მთავრობის რჩევით. მონარქის ყველა გადაწყვეტილება ხელმოწერილ უნდა იქნეს პრემიერ-მინისტრის მიერ, რათა შეიძინოს იურიდიული ძალა. მონარქთან არსებობს ე.წ. „საიდუმლო საბჭო“, რომელიც ინგლისის ერთ-ერთი უძველესი სახელმწიფო ინსტიტუტია და სხვადასხვა დროს მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში. დღეისათვის იგი ფორმალური ორგანოა და მხოლოდ საზეიმო ღონისძიებებზე იკრიბება. საიდუმლო საბჭო 300-მდე წევრისგან შედგება,



რომლის შემადგენლობაშიც შედიან სამეფო ოჯახის ნათესავები, ეპისკოპოსები, მინისტრები და ა.შ.

გაერთიანებულ სამეფოში საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნის პარლამენტს. იგი შედგება ლორდთა და თემთა პალატებისაგან, რომელთა შორის წამყვანი ფუნქცია თემთა პალატას აკისრია. თემთა პალატის შემადგენლობაში 659 წევრია, რომლებიც აირჩევიან პირდაპირი არჩევნებით, პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე 5 წლის ვადით. თემთა პალატის საქმიანობას წარმართავს სპიკერი მოადგილეებთან ერთად. პალატაში იქმნება კომიტეტები. პალატის კომპეტენციაში შედის საკანონმდებლო საქმიანობა, მთავრობისათვის ნდობის/უნდობლობის გამოცხადება, მის საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელება, საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრა და ა. შ. თემთა პალატა უფლებამოსილია მთავრობაზე მოახდინოს თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა ნაწილის დელეგირება, თუმცა შემდეგში მთავრობის მიერ ამ უფლებამოსილების განხორციელებაზე მკაცრი საპარლამენტო კონტროლი ხორციელდება.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია თემთა პალატის ე.წ. ფინანსურ საკითხებთან დაკავშირებული უფლებამოსილება, რაც იმას გულისხმობს, რომ ფინანსურ და საგადასახადო საკითხებზე საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება მხოლოდ ამ პალატას აქვს.

რაც შეეხება ლორდთა პალატას, იგი დანიშნვითი ორგანოა და 1990-იან წლებში 1200-მდე წევრისგან შედგებოდა, აქედან 788 კაცამდე იყვნენ ისეთი წევრები რომლებმაც ეს ტიტული მემკვიდრეობით მიიღეს. დღეისათვის ეს რიცხვი მნიშვნელოვნად შემცირებულია ლორდთა პალატის რეფორმის გამო და 730-ს შეადგენს. 1999 წლის „აქტმა ლორდთა პალატის შესახებ“ მემკვიდრეობით პერობის ანუ ლორდთა პალატის მემკვიდრეობითი წევრობის უფლება მხოლოდ მემკვიდრეობით თანამდებობის პირებს -ერლ მარშალს, ლორდ გრეით ჩამბერლაინსა და 90 წევრს შეუნარჩუნა. ლორდთა პალატაში 26 ადგილი სასულიერო ხელისუფლებას ეკუთვნის, აქედან კენტერბერიისა და იორკის არქიეპისკოპოსებს 2 ადგილი უკავიათ ex-officio პრინციპით, დანარჩენ 24 ადგილზე სიცოცხლის ვადით ინიშნებიან ანგლიკანური ეკლესიის ასაკით უხუცესი ეპისკოპოსები, ამას ემატება მონარქის მიერ სიცოცხლის ვადით პალატაში დანიშნული წევრები, რომელთა რაოდენობაც დაახლოებით 600-

მდგა, და ლორდ კანცლერი და მისი წარდგინებით დედოფლის მიერ დანიშნული 11 ე.წ. მოსამართლე ლორდი. ლორდთა პალატის ფუნქციები მოიცავს კანონმდებლობას, აგრეთვე, მისი ცალკეული წევრების მიერ სასამართლო ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობას.

მართალია პარლამენტი ორი პალატისაგან შედგება, მაგრამ მისი ზედა პალატის არსებობას ტრადიციული ხასიათი გააჩნია, არ არის არჩევითი, არ არის გათვალისწინებული მისი დათხოვნის მექანიზმი და, შესაბამისად, მისი უფლებამოსილებაც საკმაოდ ვიწროა; სასამართლო ხელისუფლების უმაღლეს რგოლად კი ლორდთა პალატა ითვლება, რომლის შემადგენლობაში შედიან მოსამართლე ლორდები. ლორდთა პალატა წევრთა რაოდენობით მსოფლიოში მეორე ადგილზეა ჩინეთის შემდეგ.

აღმასრულებელი ხელისუფლება მონარქის სახით აღსრულდება მისი სამეფო უდიდებულესობის მთავრობის მიერ, რომელიც პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრთა კაბინეტისგან შედგება. აღმასრულებელ ხელისუფლებაში წარმმართველი როლი პრემიერ-მინისტრს აკისრია, რომელიც ყოველთვის თემთა პალატის არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერია. მას ფორმალურად ნიშნავს მონარქი. იგი მინისტრთა კაბინეტს ქმნის საპარლამენტო ლიდერებთან კონსულტაციის შედეგად და წარადგენს თემთა პალატაში პროგრამის დასამტკიცებლად და ნდობის მისაღებად. ფორმალურად მთავრობა სახელმწიფო მეთაურის აქტით იქმნება. რეალურად პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მთავრობას და უზრუნველყოფს სახელმწიფო პოლიტიკის წარმართვას. მინისტრთა კაბინეტი შედგება სხვადასხვა რანგის მინისტრების, სახელმწიფო მდივნისა და საპარლამენტო მდივნებისაგან, რომელთაც მისი სამეფო უდიდებულესობის მინისტრები ეწოდებათ. მათი რაოდენობა 18-22 კაცს შორის მერყეობს.

მთავრობის წევრები იურიდიულ მეცნიერებაში პირობითად რამდენიმე კატეგორიად იყოფიან: პირველ კატეგორიაში შედიან სამინისტროების ხელმძღვანელი მინისტრები, მეორეში-სახელმწიფო მდივნები და მინისტრების მოადგილეები, რომლებიც სამინისტროს გამგებლობაში შემავალ კონკრეტულ სფეროებს კურირებენ, მესამე - ე.წ ტერიტორიულ საქმეთა მინისტრები: შოტლანდიის საქმეთა მინისტრი, უელსის საქმეთა მინისტრი, ირლანდიის საქმეთა მინისტრი, მომდევნო კატეგორიას

მიეკუთვნება ის თანამდებობის პირები რომლებიც იკავებენ ისტორიულად შემორჩენილ სახელმწიფო თანამდებობებს, რომლებიც ჯერ კიდევ ფეოდალიზმის დროიდან მომდინარეობს, ასეთია მაგალითად, ლორდი სამეფო ბეჭდის მცველის თანამდებობა. მთავრობაში არიან ასევე უპორტფელო მინისტრები და საპარლამენტო მდივნები, რომლებიც სამინისტროს ან მთავრობას წარმოადგენენ პარლამენტში ან სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობაში. მთავრობის გადაწყვეტილებები, როგორც წესი, ფორმდება „მეფის ბრძანებით საბჭოში“. ცალკეული მინისტრები უფლებამოსილნი არიან გამოსცენ თავიანთი ნორმატიული აქტები.<sup>103</sup>

განსაკუთრებით აღსანიშნავია დიდი ბრიტანეთის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის თვალსაზრისით დიდი ბრიტანეთი უნიტარულ სახელმწიფოდ ითვლება. თუმცა მის შემადგენლობაში შედის შოტლანდია, ირლანდია და უელსი, რომელთაც თავიანთი კონსტიტუციური აქტები და შესაბამისი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება გააჩნიათ. მაგრამ, აღსანიშნავია, რომ ეს ყველაფერი მჭიდროდაა ინტეგრირებული ბრიტანეთის სახელმწიფო სისტემაში. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული თვალსაზრისით ქვეყანა დაყოფილია საგრაფოებად და ქალაქებად, რომლებით თვითმმართველობის პრინციპის შესაბამისად არჩეული მუნიციპალური საბჭოებისა და მათ მიერ დამტკიცებული აღმასრულებელი ორგანოების მიერ იმართება.

შეიძლება ითქვას, რომ დეცენტრალიზაციის მაღალ ხარისხთან ერთად, კომპეტენციები მკაფიოდ არის გამიჯნული ნორმატიულ დონეზე ცენტრსა და ადგილობრივ დონეებს შორის. უნიტარულ სახელმწიფოში დეცენტრალიზაციის საკმაოდ მაღალი დონის მაგალითი სწორედ გაერთიანებული სამეფოა. ადგილობრივ ხელისუფლებას წარმოადგენს - საგრაფოები, რომლებიც არიან არჩევითი ორგანოები. აღსანიშნავია, რომ 1998 წელს გაერთიანებულ სამეფოში ჩატარდა რეფერენდუმი, რომლითაც ავტონომიური უფლებამოსილებები მიენიჭა როგორც შოტლანდიას, ასევე უელსს. მაგალითად, შოტლანდიას ჰყავს თავისი პარლამენტი (ერთპალატიანი), რომელიც 4 წლის ვადით აირჩევა, შესაბამისად, მას მინიჭებული აქვს კანონშემოქმედებითი საქმიანობის უფლება, მათ შორის, კომპეტენციის ფარგლებში,

<sup>103</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 4, 234, 250-251.

გადასახადების შემოღების შესაძლებლობაც, ასევე სხვა ისეთი საკითხები, როგორცაა ეკონომიკური სფერო, შიდა საქმეები, ტრანსპორტი, ჯანდაცვა, კულტურა და სხვა. თუმცა „შოტლანდიის მთავარი აქტის“ შეცვლის უფლება გააჩნია მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლებას, ასევე შოტლანდიას არ გააჩნია დამოუკიდებელი სუვერენიტეტი, ვინაიდან ეს უკვე არათუ უნიტარიზმის, არამედ ფედერაციის პრინციპებსაც აღარ შეესაბამება. სუვერენიტეტი დამახასიათებელია მხოლოდ კონფედერაციული სახელმწიფოებისათვის. აღსანიშნავია ისიც, რომ მოგვიანებით უკვე 2012 წელს „შოტლანდიის მთავარ აქტში“ შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე, ამ რეგიონს ფისკალური უფლებებიც გადაეცა და ამით კიდევ უფრო გაფართოვდა შოტლანდიის ავტონომია.

შოტლანდიისაგან განსხვავებით, შედარებით ნაკლები ავტონომია გააჩნია უელსს. მაგალითად, მის წარმომადგენლობით ორგანოს ეწოდება არა პარლამენტი, არამედ „უელსის ასამბლეა“. მას არ გააჩნია კანონების მიღების უფლებამოსილება. შეუძლია მიიღოს მხოლოდ კანონქვემდებარე აქტები.

რაც შეეხება, ჩრდილოეთ ირლანდიას, აქ მის ტერიტორიაზე მოქმედებს საგანგებო კანონმდებლობა. მაგალითად, ორ პალატიანი პარლამენტი, ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა და ა.შ. თუმცა ეს უფლებამოსილებანი ირლანდიაში რამდენჯერმე შეიცვალა და ბოლოს 2007 წელს ისევ მიეცა ეს უფლებები ადგილობრივი მართვის დონეზე.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე იკვეთება, რომ დიდი ბრიტანეთის შემთხვევაში მის რამდენიმე ტერიტორიულ ერთეულს/რეგიონს გააჩნია საკმაოდ დიდი და ფართო ავტონომიური უფლებამოსილებები ისე, რომ დიდი ბრიტანეთი მაინც რჩება უნიტარულ სახელმწიფოდ. ამასთან დიდი ბრიტანეთის ცენტრალური ხელისუფლება იტოვებს გარკვეულ ბერკეტებს, საჭიროების შემთხვევაში, დამოუკიდებლად შეცვალოს ამ რეგიონების სტატუსი და ადგილობრივი მართვის უფლებამოსილებანი მთავარი აქტების მეშვეობით.

### 3.2. იტალიის სახელმწიფოებრივი მოწყობა

იტალიის ისტორია იწყება ჩვ.წ აღრიცხვამდე დაახლოებით 500 წელს, როდესაც საფუძველი ჩაეყარა რომის იმპერიას. 1861 წელს სარდინიის მეფემ გამოაცხადა ერთიანი სახელმწიფოს შექმნა, რომელშიც ჯერ კიდევ არ შედიოდა რომი და ვენეცია. 1870 წელს კი იტალიის საზღვრები პრაქტიკულად უკვე ემთხვეოდა დღეს არსებულს. 1871 წელს რომი გახდა იტალიის დედაქალაქი. 1922-1943 წლებში იტალიაში არსებობდა ფაშისტური რეჟიმი ბენიტო მუსოლინის მეთაურობით. 1946 წელს იტალიის მეფე გადადგა და დატოვა ქვეყანა, ხოლო იტალია რესპუბლიკად გამოცხადდა.<sup>104</sup>

თანამედროვე იტალია არის გაეროსა და მისი ყველა სპეციალიზირებული სააგენტოს, ასევე ნატოს, ევროკავშირის, ეუთოს, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრი.

ეთნიკური თვალსაზრისით იტალიელები მოიცავს გერმანელი, ფრანგი, სლოვენელი, ალბანელი და ბერძენი იტალიელების პატარა ჯგუფებს. რელიგია რომაულ კათოლიკურია - 90 %, ხოლო სხვა 10%. ოფიციალური ენა არის იტალიური, ხოლო გერმანულად საუბრობს ტრენტინო-ალტო ადიჯეს რეგიონის ნაწილი, ფრანგულად - ვალე დ'აოსტას რეგიონის ნაწილი, ხოლო სლოვენურად - ტრიესტისა და გორიციის მხარე.

ქვეყნის სახელწოდებაა იტალიის რესპუბლიკა, ხოლო მოკლე ფორმით - იტალია. ადგილობრივი ვრცელი ფორმით კი - რეპუბლიკა იტალიანა. იტალიის სახელმწიფო ფორმაა - საპარლამენტო რესპუბლიკა. პრეზიდენტი აირჩევა საარჩევნო კოლეგიის მიერ.

საკანონმდებლო ხელისუფლება მოიცავს ორპალატიან პარლამენტს. შედგება სენატის (მის შემადგენლობაში 315 წევრი) და დეპუტატთა პალატისაგან (მის შემადგენლობაშია (630 წევრი); პალატები აირჩევა 5 წლის ვადით.

ადმინისტრაციული ერთეულების თვალსაზრისით იტალიას აქვს 15 რეგიონი და 5 ავტონომიური რეგიონი.

<sup>104</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 5, 303, 308.

აღსანიშნავია, იტალიის კონსტიტუციის ის საკითხები, რომლებიც შეეხება მმართველობისა და ტერიტორიული მოწყობის საკითხებს. თავის დროზე იტალიის კონსტიტუციის მიღება რთულ ვითარებაში მიმდინარეობდა, ვინაიდან არცერთ პოლიტიკურ პარტიას დამფუძნებელ კრებაში უმრავლესობა არ გააჩნდა. პროექტზე მუშაობა არ ხდებოდა რაიმე წინასწარი აქტის საფუძველზე. იგი შემუშავებულ იქნა თვით დამფუძნებელი კრების მიერ. მისი შემუშავების პროცესში მთავრობა ნეიტრალურ პოზიციას იკავებდა, თუმცა ამ პერიოდში მოქმედებდა დამფუძნებელი კრების საქმეთა სპეციალური სამინისტრო. კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობა, როგორც წესი, 1947 წლის 24 თებერვალს უნდა დასრულებულიყო, თუმცა 22 დეკემბრამდე გაგრძელდა, როდესაც კონსტიტუცია მიღებულ იქნა 453 ხმით 62 ხმის წინააღმდეგ. საბოლოოდ კონსტიტუციას ხელი მოაწერა პრეზიდენტის უფლებამოსილების შემსრულებელმა დროებითმა სახელმწიფო მეთაურმა ი. ბონომმა 1947 წლის 27 დეკემბერს, ხოლო ძალაში შევიდა 1948 წლის 1 იანვარს.

კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის ორი წესია დადგენილი: „რთული“ და „მოქნილი“. კონსტიტუციაში ცვლილებების „მოქნილი“ წესის თანახმად, იგი მიიღება თითოეული პალატის მიერ წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობით. მის მისაღებად ტარდება 2 მოსმენა, რომელთა შორის ინტერვალის უნდა იყოს არანაკლებ სამი თვე. რაც შეეხება „რთულ“ წესს, ამ დროს ცვლილებები გაიტანება ეროვნულ რეფერენდუმზე, თუ პროექტის გამოქვეყნებისთანავე 3 თვის განმავლობაში ამას მოითხოვს ერთ-ერთი პალატის მეხუთედი, ან 50 000 ამომრჩეველი, ან 5 რეგიონული საბჭო. რეფერენდუმზე გატანილი პროექტის მისაღებად აუცილებელია მისი დამტკიცება ამომრჩეველთა ნამდვილად ცნობილი ხმების უმრავლესობით. ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ თითოეული პალატა ცვლილებებს მიიღებს წევრთა უფრო დიდი უმრავლესობით - ხმების 2/3-ით, არ შეიძლება ჩატარდეს რეფერენდუმი. იტალიის კონსტიტუცია შეიცავს ნორმას, რომელიც მმართველობის რესპუბლიკურ ფორმას შეუცვლელი სტატუსს ანიჭებს რამდენადაც იგი არ შეიძლება იყოს კონსტიტუციის გადასინჯვის საგანი.

ნახევარსაუკუნოვანი მოქმედების განმავლობაში იტალიის კონსტიტუციაში 17-ჯერ იქნა ცვლილება შეტანილი, რომელთაგან თითქმის ყველა „მოქნილი“ გზით

განხორციელდა. ცვლილებები ძირითადად ეხებოდა ქვეყნის ცენტრალურ ორგანოებსა და ტერიტორიულ მოწყობას.

გამომდინარე იქიდან, რომ იტალიის ახალ კონსტიტუციას საფუძვლად დაედო ქვეყნის მმართველობის ფორმისა და პოლიტიკური რეჟიმის შეცვლა, მას ში გარკვეული ადგილი აქვს დათმობილი მონარქიისა და ფაშისტური რეჟიმის წინააღმდეგ მიმართულ ნორმებს.

კონსტიტუციაში ხაზგასმულია, რომ იტალია არის დემოკრატიული რესპუბლიკა. დაუშვებელია რაიმე ფორმით ფაშისტური პარტიის აღდგენა. კანონით დგინდება უმეტეს 5 წლიანი აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვა ფაშისტური რეჟიმის პასუხისმგებელი ხელმძღვანელებისათვის. იტალია უარს ამბობს ომზე, როგორც სხვა ხალხების თავისუფლების წინააღმდეგ აგრესიაზე და როგორც საერთაშორისო დავების გადაწყვეტის საშუალებაზე. იტალია თანხმდება, სხვა სახელმწიფოებთან თანაზიარობის პირობით, ხალხებს შორის მშვიდობისა და სამართლიანობის უზრუნველმყოფი მართლწესრიგისათვის აუცილებელი სუვერენიტეტის შეზღუდვაზე. ეროვნულ ტერიტორიაზე არსებული სავოის დინასტიის ყოფილი მეფეების, მათი მეუღლეებისა და მამრობითი ხაზის მემკვიდრეების ქონება გადაეცემა სახელმწიფოს. სამეფო ტიტულები არ არის აღიარებული.

კონსტიტუციაში გატარებულია სახალხო ხელისუფლების იდეა, რაც ფართოდ ვლინდება კონსტიტუციის შემდგომ მუხლებში და გამოიხატება არჩევნებში, რეფერენდუმსა და სახალხო ინიციატივაში. ეს ინსტიტუტი ხშირად გამოიყენება პრაქტიკაშიც. იტალია რეფერენდუმების ჩატარების მხრივ მსოფლიოში მეორე ადგილზეა შვეიცარიის შემდეგ. თუმცა რეფერენდუმის სერია კონსტიტუციის მიღებიდან ცოტა მოგვიანებით დაიწყო: პირველი საკანონმდებლო რეფერენდუმი ჩატარდა 1974 წელს, ხოლო კონსტიტუციური რეფერენდუმი - 2001 წელს. იტალია იცნობს საკანონმდებლო და კონსტიტუციურ, ცენტრალურ და ადგილობრივ რეფერენდუმებს.

მნიშვნელოვან მიღწევად ითვლება სახელმწიფოსა და კათოლიკურ ეკლესიას შორის ურთიერთობის საკითხის გადაწყვეტა. მემარცხენე პარტიათა ძალისხმევით დამფუძნებელმა კრებამ აღიარა 1929 წლის ლატერანული შეთანხმება, რომელიც

დადებული იყო ჯერ კიდევ ფაშისტური რეჟიმის დროს და კონსტიტუციით განამტკიცა შესაბამისი საკითხები. კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო და კათოლიკური ეკლესია დამოუკიდებელი და სუვერენულები არიან მათ საკუთარ სფეროში. მათი ურთიერთობა წესრიგდება ლატერანული შეთანხმებებით. ორივე მხარის მიერ მიღებული ამ შეთანხმებების შეცვლა არ საჭიროებს კონსტიტუციის გადასინჯვის რაიმე პროცედურის გამოყენებას.

ამავდროულად აღიარებულია სხვა რელიგიური კონფესიების უფლებები. ისინი კანონის წინაშე თანაბრად არის თავისუფალი, რელიგიურ კონფესიებს, რომლებიც არ არიან კათოლიკური, გააჩნიათ თავიანთი წესდებების თანახმად საკუთარი ორგანიზაციის შექმნის უფლება, რამდენადაც არ ეწინააღმდეგებიან იტალიის სამართლის სიტემას. სახელმწიფოსთან მათი ურთიერთობა განისაზღვრება კანონით, სახელმწიფოსა და მათ წარმომადგენლებს შორის შეთანხმებით. საზოგადოებასა და დაწესებულების ეკლესიური ხასიათი და რელიგიური ან საკულტო მიზნები არ შეიძლება იყოს სპეციალური საკანონმდებლო შეზღუდვის ან სპეციალური ფისკალური ღონისძიების მიზეზი მათი შექმნის, იურიდიული ქმედუნარობისა და ნებისმიერი ფორმის საქმიანობისას.

კონსტიტუციის მიხედვით, რესპუბლიკა ერთიანი და განუყოფელია. სახელმწიფო მმართველობა ეფუძნება დეცენტრალიზაციისა და ავტონომიურობის პრინციპებს. აღნიშნულია, რომ რესპუბლიკა უთანხმებს თავის კანონმდებლობის პრინციპებსა და მეთოდებს ავტონომიისა და დეცენტრალიზაციის ამოცანებს.

იტალიის კონსტიტუციის შემთხვევაში, ის პირდაპირ არ მიუთითებს თუ რომელი მმართველობის ფორმაა იტალიაში, თუმცა თუ გავითვალისწინებთ იტალიის სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებების განაწილების საკითხებს, მიიჩნევა, რომ იტალია არის საპარლამენტო რესპუბლიკა და მისი ერთ-ერთ კლასიკური მოდელია, რომლის საფუძველზეც არის აგებული მრავალი ევროპული ქვეყნის სახელმწიფო მმართველობის სისტემა. ქვეყანაში უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს წარმოადგენს - პარლამენტი. იტალიის პარლამენტი შედგება ორი პალატისგან: დეპუტატთა პალატა და რესპუბლიკის სენატი.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის მიერ მომზადებული დოკუმენტი, იტალიის რესპუბლიკა, თბ., 155, 156; [http://electionreforms.ge/res/docs/damx\\_saxel\\_2017.pdf](http://electionreforms.ge/res/docs/damx_saxel_2017.pdf) [24.01.2024]



პალატების საკანონმდებლო უფლებამოსილებები ძირითადად დამოუკიდებლად ხორციელდება. კონსტიტუციის მიხედვით, არსებობს გარკვეულ საკითხთა წრე, როდესაც ისინი იკრიბებიან ერთობლივ სხდომაზე. (მაგალითად, როდესაც აირჩევა პრეზიდენტი და ხორციელდება ფიცის მიღების პროცედურა ან მიიღება გადაწყვეტილება მისი იმპიჩმენტის შესახებ, ასევე საკონსტიტუციო სასამართლოს რამდენიმე მოსამართლე წევრის არჩევის შემთხვევაში).

ქვედა პალატის - იგივე დეპუტატთა პალატის არჩევა ხორციელდება როგორც საყოველთაო, ისე პირდაპირი კენჭისყრის გზით და მისი უფლებამოსილების ვადაა 5 წელი. მის შემადგენლობაშია 630 წევრი, რომელთაგან 475 წევრი აირჩევა პირდაპირ ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში, 155 - აირჩევა რეგიონული პროპორციული წარმომადგენლობით, ხოლო 20 - საზღვარგარეთის საარჩევნო ოლქში. ქვეყნის შიგნით საარჩევნო ოლქებს შორის ადგილების განაწილება (610 ადგილისა) ხორციელდება მოსახლეობის აღწერის შედეგად განსაზღვრული რესპუბლიკის მოსახლეობის რაოდენობის 608-ზე გაყოფით და ადგილების გადანაწილებით ყოველი ოლქის მოსახლეობაზე, შიდა საარჩევნო კოეფიციენტისა და უმეტესი ნაშთის წესის საფუძველზე. დეპუტატად შეიძლება არჩეულ იქნეს ნებისმიერი ამომრჩეველი, რომელმაც არჩევნების დღეს მიაღწია 25 წლის ასაკს.

რესპუბლიკის სენატის არჩევა ხორციელდება რეგიონების დონზე (გარდა საზღვარგარეთის საარჩევნო ოლქებისა). სენატს ჰყავს სულ 315 სენატორი. აქედან 232 წევრი აირჩევა ერთმანდატიანი ოლქებიდან, ხოლო 83 - პროპორციული წესით, 6 კი - ქვეყნის ფარგლებს გარეთ არსებული საარჩევნო ოლქებიდან. რეგიონებს შორის ადგილების განაწილება (309 ადგილისა) ხორციელდება მოსახლეობის აღწერის შედეგად განსაზღვრული რეგიონების მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციულად, შიდა საარჩევნო კოეფიციენტისა და უმეტესი ნაშთის წესის საფუძველზე. სენატორების არჩევა ხდება როგორც საყოველთაო, ისე პირდაპირი კენჭისყრის გზით იმ ამომრჩეველებისგან, რომელთაც მიაღწიეს 21 წლის ასაკს. თავად სენატორად არჩევისთვის პირი უნდა იყოს 40 წლის მაინც. აღსანიშნავია ისიც, რომ რესპუბლიკაში ყველა ყოფილი პრეზიდენტი იმავდროულად სიცოცხლის ვადით რჩება სენატორად. ამასთან, მოქმედ პრეზიდენტს, გარკვეული დამსახურების მიხედვით, აქვს უფლება სენატორად 5 პირი დანიშნოს სიცოცხლის ვადით. ზოგადად, სენატი აირჩევა 5 წლით.

იტალიის კონსტიტუცია ითვალისწინებს პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელების გადაცემას მთავრობისათვის. ამ შემთხვევაში აუცილებელია განისაზღვროს ამგვარი დელეგირების პრინციპები და სახელმძღვანელო კრიტერიუმები, და გადაცემა დაიშვება მხოლოდ შეზღუდული ვადით და განსაზღვრულ საკითხთა წრესთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, მთავრობას შეუძლია საკუთარი პასუხისმგებლობით განსაკუთრებული ან გადაუდებელი აუცილებლობისას გამოსცეს კანონის ძალის მქონე დროებითი განკარგულებები. ისინი ძალას კარგავენ გამოცემის მომენტიდან თუ არ დაამტკიცებენ პალატები.

გარდა საკანონმდებლო უფლებამოსილებისა, პარლამენტისა და მისი პალატების უფლებამოსილებაში ასევე შედის თანხმობის მიცემა ომის გამოცხადებაზე და საჭირო უფლებამოსილების მინიჭება მთავრობისათვის, ამნისტიისა და შეწყალების შესახებ კანონის მიღება, პოლიტიკური ხასიათის საერთაშორისო ხელშეკრულებების, ასევე იმ ხელშეკრულებების რატიფიკაცია, რომლებიც ითვალისწინებს საარბიტრაჟო ან სასამართლო რეგულირებას, ან იწვევს ტერიტორიულ ცვლილებებს, ფინანსურ ვალდებულებებს ან კანონთა შეცვლას, მთავრობის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტისა და მისი შესრულების ანგარიშის პროექტის დამტკიცებას. პარლამენტისა და მისი პალატების შესახებ უფლებამოსილებები არ არის ჩამოთვლილი პარლამენტის სტატუსის შესახებ კონსტიტუციის თავში, როგორც ეს ხდება „ახალი ტალღის“ კონსტიტუციებში, არამედ მიმოხეულია პრეზიდენტის, მთავრობის, სასამართლოს და სხვა თავებში.

ცალკე განსახილველია პრეზიდენტის სტატუსი და უფლებამოსილებანი. ის წარმოადგენს სახელმწიფო მეთაურს და არის ეროვნული მთლიანობის გარანტი. როგორც კლასიკური გაგებით, საპარლამენტო რესპუბლიკებს ახასიათებს, აქაც პრეზიდენტი აირჩევა არა პირდაპირი გზით, არამედ პარლამენტის მიერ. ამასთან, პარლამენტის წევრების გარდა არჩევნებში სხვა წარმომადგენლებიც მონაწილეობენ. მაგალითად, დელეგატები რეგიონული საბჭოდან, რომელთა რაოდენობა საკმაოდ დიდია და ათასს აჭარბებს. პრეზიდენტის არჩევნები ფარულია და საკმარისია მთლიანი კრების ორი მესამედის მხარდაჭერა. გათვალისწინებულია რამდენიმე ტურის ჩატარების შესაძლებლობაც თუ საკმარისი ხმები ვერ მიიღო კანდიდატმა.

საპრეზიდენტო ასაკი კიდევ უფრო მაღალია და შეადგენს 50 წელს, ხოლო უფლებამოსილების ვადა - 7 წელი.<sup>106</sup>

პრეზიდენტის როგორც უფლებამოსილებები, ასევე მისი პასუხისმგებლობები არ არის ფართო და ძირითადად ფორმალური ხასიათისაა. ხშირად ამ უფლებამოსილების განხორციელება სავალდებულოც კია. მაგალითად, არჩევნების დანიშვნა, კანონებზე ხელის მოწერა, პალატის თანხმობით ომის გამოცხადება და სხვ. ის პასუხს აგებს (იმპიჩმენტის პროცედურის დაცვით) მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ჩაიდინა სახელმწიფო ღალატი ან დაარღვია კონსტიტუცია.

პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში, მას ახორციელებს - სენატის თავმჯდომარე.

აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება ევალება და შესაბამისი ფართო უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი რესპუბლიკის მთავრობა - მინისტრთა საბჭო, რომელიც შედგება საბჭოს თავმჯდომარისა და მინისტრებისაგან. საბჭოს თავმჯდომარე ინიშნება პრეზიდენტის მიერ, რაც შეეხება მინისტრებს მათ წარადგენს საბჭოს თავმჯდომარე და შემდეგ ნიშნავს პრეზიდენტი. მთლიანობაში მთავრობას ასევე სჭირდება ნდობის გამოცხადება ორი პალატის მიერ.

მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე ხელმძღვანელობს მთავრობის საერთო პოლიტიკასა და პასუხისმგებელია მასზე, ასევე კოორდინაციას უწევს მინისტრთა საქმიანობას. მინისტრები კოლეგიალურად არიან პასუხისმგებელი მინისტრთა საბჭოს საქმიანობაზე, ხოლო ინდივიდუალურად - საკუთარი სამინისტროს საქმიანობაზე. მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარის ან მინისტრების მიერ დანაშაულის ჩადენისას საქმე განიხილება ჩვეულებრივი სამართალწარმოების წესით, თუ თანხმობას მისცემენ პალატები.

აღსანიშნავია, რომ იტალიაში პარლამენტის წევრის მიერ მინისტრის თანამდებობის შეთავსება არ არის აკრძალული და აღნიშნულის აკრძალვის არ არსებობა კარგად გამოიყენება პრაქტიკაში. იტალიის კონსტიტუციური სამართლის თავისებურებად ჩამოყალიბდა, რომ მინისტრები ძირითადად პარლამენტის წევრები არიან.

---

<sup>106</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 5, 317.

რაც შეეხება სასამართლო ხელისუფლებას, მას ახორციელებენ ჩვეულებრივი სასამართლოები, არ შეიძლება შეიქმნას საგანგებო და სპეციალური მოსამართლეების თანამდებობები. მოსამართლეთა დანიშვნის, გადაყვანის, დაწინაურებისა და მათ მიმართ დისციპლინური ღონისძიებების გამოყენების საკითხებს განიხილავს მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობს რესპუბლიკის პრეზიდენტი. საბჭოს შემადგენლობაში თანამდებობით შედიან საკასაციო სასამართლოს პირველი თავმჯდომარე და გენერალური პროკურორი. მოსამართლეთა მიმართ დისციპლინურ სამართალწარმოებას აღძრავს იუსტიციის მინისტრი. მართლმსაჯულების განხორციელებასთან დაკავშირებული დაწესებულებების ორგანიზაციასა და საქმიანობაზე. მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭოს გარდა, ასევე პასუხისმგებელია იუსტიციის მინისტრი. სისხლისსამართლებრივი დევნის უფლებით აღჭურვილია პროკურატურა. საკონსტიტუციო კონტროლს კი ახორციელებს - საკონსტიტუციო სასამართლო. იგი გადაწყვეტილებას იღებს როგორც სახელმწიფო, ისე რეგიონების კანონებისა და კანონის ძალის მქონე აქტების კონსტიტუციურობის თაობაზე; სახელმწიფო ორგანოებს შორის, სახელმწიფოსა და რეგიონულ, ასევე რეგიონულ ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე; რესპუბლიკის პრეზიდენტის წინააღმდეგ აღძრული ბრალდების თაობაზე.

იტალიაში საკმაოდ მნიშვნელოვანი და პრობლემატურია ტერიტორიული მოწყობის საკითხი, რაც გამოწვეულია სხვადასხვა რეგიონების მოსახლეობის განსხვავებული ეთნიკური და ენობრივი მდგომარეობის, სეპარატისტული ტენდენციებით და სხვა. აღნიშნულთან დაკავშირებით იტალიაში მრავალი თეორია იხილებოდა, მათ შორის სპეციალური კომისიაც იტალიის ფედერაციულ მოწყობასთან დაკავშირებულ პროექტზე. თუმცა ამ ეტაპზე იტალია ფართო ავტონომიური უფლებამოსილების მქონე ერთეულებისაგან შედგება.

კონსტიტუციის თანახმად, რესპუბლიკა შედგება კომუნების, პროვინციების, დიდი ქალაქების, რეგიონებისა და სახელმწიფოსგან. მათგან ყველაზე მცირე ადმინისტრაციული ერთეულია კომუნა, ხოლო ყველაზე დიდი - რეგიონი. კომუნები, პროვინციები, დიდი ქალაქები და რეგიონები წარმოადგენენ ავტონომიურ ერთეულებს, რომელთაც გააჩნიათ საკუთარი სტატუტები, კონსტიტუციით

დადგენილი უფლებამოსილებისა და პრინციპების შესაბამისად. რესპუბლიკის დედაქალაქია რომი. მისი მართვის წესი დგინდება სახელმწიფოს კანონით.

იტალია ასიმეტრიული მოწყობის ქვეყანაა. მისი კონსტიტუციის ანალიზის საფუძველზე შეიძლება გამოვყოთ „ჩვეულებრივი“ და „სპეციალური“ სტატუსის მქონე რეგიონები: „სპეციალური“ რეგიონებია 5 რეგიონი - ფრიული-ვენეცია-ჯულია, სარდინია, სიცილია, ტრენტინო-ალტო-ადიჯე/სამხრეთ ტრიოლი და ვალე დ'აოსტა, რომელთაც კონსტიტუციური კანონით დამტკიცებული შესაბამისი სპეციალური სტატუტების თანახმად გააჩნიათ ავტონომიის განსაკუთრებული ფორმები და პირობები და, შესაბამისად, მათი ავტონომიურობის ხარისხი უფრო მაღალია, ვიდრე სხვა რეგიონების.

კონსტიტუცია განსაზღვრავს სახელმწიფოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ და სახელმწიფოსა და რეგიონების ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებულ უფლებამოსილებებს. ამასთან, კონსტიტუცია ცალკე ამხვილებს ყურადღებას ტრენტინო-ალტო-ადიჯე/სამხრეთ ტრიოლის რეგიონზე, რომელიც მოიცავს ტრენტოსა და ბოლცანოს ავტონომიურ პროვინციებს. აღნიშნულ პროვინციებს კი რეგიონის მსგავს უფლებამოსილებებს ანიჭებს.

სახელმწიფოს განსაკუთრებული საკანონმდებლო უფლებამოსილება (განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები) ძირითადად მოიცავს შემდეგ სფეროებს: სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკა, თავდაცვა, შეიარაღებული ძალები, უშიშროება, შეიარაღება; თავშესაფრის უფლება, იმიგრაცია, მოქალაქეობა, ფულის ერთეული, სავალუტო და საგადასახადო სისტემა; სახელმწიფო ორგანოები და საარჩევნო კანონმდებლობა; სახელმწიფოებრივი დონის რეფერენდუმები; სახელმწიფოს სამართლებრივი და ადმინისტრაციული მოწყობა; სამოქალაქო, სისხლის, ადმინისტრაციული სამართალი; გადასახადების ძირითადი სტანდარტები; განათლების შესახებ აერთო ნორმები; სოციალური უზრუნველყოფა; საბაჟო, სახელმწიფო საზღვრები; ზომა-წონის ერთეულები, დროის სტანდარტები; სახელმწიფოს, რეგიონებისა და ადგილობრივი ადმინისტრაციების სტატისტიკური და ინფორმაციულ-ტექნოლოგიური მონაცემები; ინტელექტუალური საკუთრება; გარემოს დაცვა, ეკოსისტემები და კულტურული მემკვიდრეობა.

ცალკეა გამოყოფილი კონკურენციული უფლებამოსილებები, რომლებიც წარმოადგენს რეგიონების საკანონმდებლო უფლებამოსილებას, გარდა სახელმწიფოს კანონმდებლობით ძირითადი პრინციპების დადგენისა. ამასთან, განსაზღვრულია ე.წ. „ნარჩენი უფლებამოსილების“ საკითხი, რაც ასევე რეგიონების კომპეტენციაში შედის. კანონქვემდებარე აქტების გამოცემის უფლებამოსილება ეკუთვნის სახელმწიფოს მისი განსაკუთრებული უფლებამოსილების სფეროში, გარდა რეგიონებისთვის დელეგირებული სფეროებისა. ყველა სხვა სფეროებში კანონქვემდებარე აქტების გამოცემის უფლება ეკუთვნის რეგიონებს.

კომუნები, პროვინციები, დიდი ქალაქები და რეგიონები სარგებლობენ ფინანსური ავტონომიით შემოსავლებისა და ხარჯების სფეროში. ისინი ფლობენ საკუთარ ქონებას და ავტონომიურ სახსრებს, ადგენენ საკუთარ გადასახადებს და იღებენ კონსტიტუციისა და სახელმწიფო ფინანსებისა და საგადასახადო სისტემის ურთიერთქმედების პრინციპების შესაბამისად, ასევე ერთობლივად მონაწილეობენ მათ ტერიტორიაზე აკრეფილი სახელმწიფო გადასახადების განაწილებაში.

რეგიონული ორგანოებია: რეგიონული საბჭო, ჯუნტა და მისი თავმჯდომარე. რეგიონული საბჭო ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას. მას გააჩნია პალატებში კანონპროექტის შეტანის უფლება. რეგიონის აღმასრულებელი ორგანოა ჯუნტა. სახელმწიფოს მიერ რეგიონისთვის დელეგირებული ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელებას ხელმძღვანელობს ჯუნტის თავმჯდომარე.

ყოველ რეგიონს გააჩნია საკუთარი სტატუტი, რომელშიც კონსტიტუციის შესაბამისად დგინდება ამ რეგიონის მართვლობის ფორმა და ორგანიზაციისა და საქმიანობის ძირითადი პრინციპები. მას იღებს რეგიონული საბჭო. სტატუტი გაიტანება სახალხო რეფერენდუმზე, თუ ამას მოითხოვს რეგიონის ამომრჩეველთა 50% ან რეგიონული საბჭოს 1/5.

რეგიონული საბჭო შეიძლება დათხოვნილ იქნეს, თუ ჩაიდენს კონსტიტუციის საწინააღმდეგო მოქმედებას ან სერიოზულად დაარღვევს კანონს, ან არ შეასრულებს ჯუნტას ან მისი თავმჯდომარის ჩანაცვლების შესახებ მთავრობის წინადადებას, რომლებმაც ასევე ჩაიდინეს ანალოგიური ქმედება ან დარღვევა. იგი ასევე შეიძლება დათხოვნილ იქნას, თუ დარჩენილ წევრთა რაოდენობის ან უმრავლესობის შექმნის შეუძლებლობისას არ შეუძლია ფუნქციონირება ან თუ ეს გამომდინარეობს ეროვნული

უშიშროების ინტერესებიდან. დათხოვნა ხდება რესპუბლიკის პრეზიდენტის მოტივირებული დეკრეტით მას შემდეგ, რაც მოუსმენს დეპუტატთა და სენატორთა რეგიონულ საკითხთა კომისიას. კონსტიტუცია ასევე ითვალისწინებს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ შემთხვევებში რეგიონის ან პროვინციის ორგანოების ჩანაცვლების მექანიზმს.

რეგიონების ჩამონათვალი კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული. მათი რაოდენობა ოცს შეადგენს, თუმცა რეგიონული საბჭოს მოსაზრებების საფუძველზე შესაძლებელია რეგიონების რაოდენობა გაიზარდოს ან შემცირდეს მათი გაერთიანების ან სხვა ახალი რეგიონების შექმნის გამო. ეს შეიძლება მოითხოვონ კომუნალურმა საბჭოებმა, მაგრამ ასეთი წინადადება შემდგომ მტკიცდება რეფერენდუმზე შესაბამისი მოსახლეობის უმრავლესობით. რეფერენდუმები ტარდება ასევე რეგიონების შიდა ადმინისტრაციული ერთეულების საზღვრების შესაცვლელად. ამ სახის რეფერენდუმები ჩატარდა 1848 წელს ლომბარდიაში, 1866 წელს - ვენეციაში, 1870 წელს - ლაციოში.

იტალიის შემთხვევაშიც იკვეთება მისი რამდენიმე რეგიონის საკმაოდ დიდი და ფართო ავტონომიური უფლებამოსილებები, თუმცა მოცემულ შემთხვევაშიც ეს ისე ხორციელდება რომ იტალია არ გადადის ფედერაციული მოწყობის ფორმაში.

### **3.3. ბელგიის სახელმწიფოებრივი მოწყობა**

ბელგიის ისტორიის ათვლა ჩვენი წელთაღრიცხვით 57 წელს უკავშირდება, როდესაც იულიუს კეისარი იპყრობს ევროპის ნაწილს და სწორედ მას უწოდებენ ბელგიას. დრო და დრო ის სხვადასხვა სახელმწიფოების მართვის ქვეშ იმყოფებოდა. მაგალთად, ავსტრიის, ნიდერლანდების და სხვ. თუმცა, 1831 წელს ბელგია ხდება დამოუკიდებელი სახელმწიფო. მართალია, მსოფლიო ომის დროს ბელგიამ გერმანიის აგრესიაც განიცადა, თუმცა 1945 წლიდან ის თანდათანობით ხდება ევროპული თანამშრომლობის (ბენილუქსი, ევროსაბჭო, ნატო, ევროკავშირი) ცენტრი. 1992 წელს ბელგიაში შემოღებულ იქნა ფედერაციული მმართველობის სისტემა, ხოლო 1994 წელს ბელგიამ მიიღო ახალი კონსტიტუცია. ქვეყნის მოსახლეობა შეადგენს დაახლოებით 10 მილიონ ადამიანს. მისი ეთნიკური ჯგუფებია: 58% - ფლანდრიელები, 31%

ვალონელები, ხოლო 11% სხვა ეთნიკური ჯგუფები. რელიგია ძირითადად კათოლიკურია (75%).<sup>107</sup>

ბელგიის ტერიტორიული მოწყობა გარკვეული თავისებურებებითა და ასიმეტრიით ხასიათდება. კერძოდ, ბელგია წარმოადგენს ფედერაციულ სახელმწიფოს, რომელიც შედგება გაერთიანებებისა და რეგიონებისაგან. გაერთიანებებს წარმოადგენს სულ სამი გაერთიანება: 1. ფრანგული გაერთიანება 2. ფლამანდური გაერთიანება 3. გერმანული გაერთიანება. რაც შეეხება რეგიონებს, ისიც სამია: 1. ვალონის რეგიონი 2. ფლამანდური რეგიონი 3. ბრიუსელის რეგიონი. ვალონის რეგიონი შედგება შემდეგი პროვინციებისგან: ვალონის ბრაბატი, ჰაინაუტი, ლიეჟი, ლუქსემბურგი და ნამიური. ფლამანდური რეგიონი შედგება შემდეგი პროვინციებისგან: ანტვერპენი, ფლამანდური ბრაბატი, დასავლეთ ფლანდრია, აღმოსავლეთ ფლანდრია და ლიმბურგი. აუცილებლობის შემთხვევაში, კანონის საფუძველზე ტერიტორია შეიძლება დაიყოს მეტი რაოდენობის პროვინციად. კანონმა შეიძლება პროვინციული დაყოფიდან გამოაცალკევოს ზოგიერთი ტერიტორია, რომელთა საზღვრებსაც თვითონ ადგენს, უშუალოდ დაუქვემდებაროს ფედერალურ აღმასრულებელ ხელისუფლებას და განუსაზღვროს მას განსაკუთრებული სტატუსი. პროვინციების ქვედანაყოფები შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ კანონით. სახელმწიფოს, პროვინციებისა და კომუნების საზღვრები შეიძლება შეიცვალოს ან დაზუსტდეს მხოლოდ კანონით. ბელგიას პარალელურად აქვს დაყოფა ასევე ენობრივი რეგიონების მიხედვით, სულ 4 ენობრივი რეგიონი: 1. ფრანგულენოვანი რეგიონი 2. ნიდერლანდურენოვანი რეგიონი 3. დედაქალაქ ბრიუსელის ორენოვანი რეგიონი და 4. გერმანულენოვანი რეგიონი. სამეფოს ყოველი „კომუნა“ (პატარა დასახლება) წარმოადგენს ერთ-ერთი ენობრივი რეგიონის ნაწილს. ენობრივი რეგიონის საზღვრის შეცვლა ან დაზუსტება შეიძლება მხოლოდ კანონით, რომელიც მიიღება თითოეულ პალატაში არსებული ენობრივი ჯგუფის ხმათა უმრავლესობით, თუ ესწრება ყოველი ჯგუფიდან უმრავლესობა და თუ ორივე ენობრივ ჯგუფში მოცემული ხმების საერთო რაოდენობა შეადგენს კენჭისყრაში მონაწილეთა ხმების 2/3-ს.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 4, 84.

<sup>108</sup> La Constitution Belge, coordonné du 17 février 1994, Chapitre I, Art. 1-7 [https://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](https://www.senate.be/doc/const_fr.html) [25.01.2024]



ბელგიის მთავრობის ხელმძღვანელი არის პრემიერ-მინისტრი, ხოლო მთავრობა ასევე შედგება პრემიერ-მინისტრის მოადგილე და მინისტრებისგან. მაგალითად, პრემიერ-მინისტრი და შინაგან საქმეთა მინისტრი, პრემიერ-მინისტრის მოადგილე და ფინანსთა მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, იუსტიციის მინისტრი და სხვ., რაც შეეხება საკანონმდებლო ხელისუფლებას, ის ორპალატიანი პარლამენტია. კერძოდ: სენატი (უფლებამოსილების ვადა 4 წელი, 71 წევრი: 40 პირდაპირი არჩევა, ხოლო 31 - არაპირდაპირი) და დეპუტატთა პალატა (უფლებამოსილების ვადა 4 წელი, 15 წევრი, პირდაპირი პროპორციული სისტემა). სახელმწიფოს მეთაურად კი მეფე ითვლება.

ქვეყნის როგორც მართვა-გამგეობის, ასევე ტერიტორიული მოწყობის თვალსაზრისით საინტერესო ცნობებს გვაძლევს ბელგიის კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაც, რომელიც სათავეს იღებს 1830 წლიდან. სწორედ ამ დროს რევოლუციის გზით გამოცხადდა ქვეყნის დამოუკიდებლობა, ხოლო ერთ წელიწადში კონგრესმა მიიღო ქვეყნის კონსტიტუცია.<sup>109</sup>

ბელგიის სახელმწიფო მოწყობა ემყარება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, თუმცა გარკვეული თავისებურებებით რაც დამახასიათებელია კონსტიტუციური მონარქიისათვის. ეს იმას ნიშნავს, რომ თეორიულად ბელგიის მეფე მონაწილეობას იღებს ხელისუფლების შტოებს ჩამოყალიბებაში, თუმცა, მისი ეს უფლებამოსილებები ფორმალურია ან ძალიან სუსტი. ასევე მას გააჩნია ისეთი უფლებამოსილებები, როგორცაა მაღალი სამხედრო წოდებების მინიჭება, სასჯელების შემსუბუქება, სახელმწიფო ტიტულების მინიჭება და სხვ.

თავდაპირველად ბელგია კონსტიტუციის მიღებამდე, წარმოადგენდა უნიტარულ დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოს. მას გააჩნდა სამი დონე: სახელმწიფოებრივი დონე, პროვინციული დონე და კომუნალური დონე.

ბელგიაში გარკვეული რეფორმები გატარდა 1921 წელს, რაც დაკავშირებული იყო პროპორციული საარჩევნო სისტემების შემოღებასთან. ამით გაიზარდა ფლამანდული მოსახლეობის ჩართულობა და როლი ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

<sup>109</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 4, 90-93.

ბელგიის ეკონომიკური განვითარება იწვევდა ენობრივი რეგიონების დაპირისპირებასაც. ამ მიზნით, ცენტრალური ხელისუფლება წავიდა გარკვეულ დათმობებზე და გადადგა ნაბიჯები ქვეყნის დეცენტრალიზაციის მიზნით, რათა ქვეყნის ერთიანობა შეენარჩუნებინა. 1970-იან წლებში ფლამანდური, ფრანგული და გერმანული კულტურული გაერთიანებები გახდნენ - ოფიციალური ავტონომიები. 90-იან წლებში კი ბელგია თანდათანობით გადადის ფედერაციულ მოწყობაზე.

აღსანიშნავია, რომ ბელგიის კონსტიტუცია წარმომადგენელთა პალატას (შედგება - პალატის წევრებისგან) და სენატს (შედგება - სენატორებისგან) განიხილავს არა როგორც ერთიან, მთლიან საკანონმდებლო უწყებას, არამედ ცალ-ცალკე. პარლამენტის პალატებს - ფედერალურ პალატებს უწოდებს. თუმცა, რეალურად ისინი საკანონმდებლო ხელისუფლებას ზოგჯერ ცალ-ცალკე, ზოგჯერ ერთობლივადაც ახორციელებენ. აღსანიშნავია თავად დეპუტატების სტატუსიც. პალატის წევრები სარგებლობენ თავისუფალი მანდატით და მინისტრად დანიშვნის შემთხვევაში მართალია შეწყვეტენ საკანონმდებლო ორგანოს სხდომებში მონაწილეობას, თუმცა თუ მინისტრის უფლებამოსილება შეუწყდებათ, ისინი კვლავ განაახლებენ თავიანთ მანდატს პალატაში. ეს წესი მოქმედებს მხოლოდ მინისტრად დანიშვნის შემთხვევაში და არა სხვა ანაზღაურებად თანამდებობებზე. პალატის წევრები ასევე სარგებლობენ იმუნიტეტით.

კონსტიტუცია ნათლად განსაზღვრავს მეფის უფლებამოსილებასაც, დაითხოვოს წარმომადგენელთა პალატა კონკრეტული საფუძვლებით. მაგალითად, როდესაც ის სამი თვის ვადაში მეფეს არ წარმოუდგენს პრემიერ-მინისტრის სხვა კანდიდატურას ან მთავრობის მიერ უნდობლობის შემთხვევაში მეფეს არ შესთავაზებს პრემიერის სხვა, ახალ კანდიდატურას. ასევე მეფეს შეუძლია დაითხოვოს წარმომადგენელთა პალატა მთავრობის გადადგომის შემთხვევაშიც, ხოლო წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნა ავტომატურად გამოიწვევს სენატის დათხოვნასაც.

გარკვეული თავისებურებით ხასიათდება ასევე პალატების ფორმირების (არჩევა) წესი. წარმომადგენელთა პალატა აირჩევა ოთხი წლის ვადით და მასში შედის 150 წევრი. არჩევა 18 წელს მიღწეული მოქალაქეების მიერ ხორციელდება პირდაპირი გზით, პროპორციული სისტემით. ამასთან, ხმის მიცემა სავალდებულოა და მისი შეუსრულებლობა იწვევს ჯარიმას. არჩეული კი შეიძლება იყოს ბელგიის მოქალაქე,

რომელსაც შეუსრულდა 21 წელი, კანონიერად ცხოვრობს ქვეყანაში და გააჩნია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები.

რაც შეეხება, ზედა პალატას, იგივე სენატს, ის აირჩევა არაპირდაპირი გზით. სენატის შემადგენლობაშია 71 სენატორი. აქედან 25 წევრს ირჩევს ნიდერლანდური საარჩევნო კოლეგია, ხოლო 15-ს ფრანგული საარჩევნო კოლეგია (პირდაპირი გზით). ასევე, სენატორების გარკვეული ნაწილის დანიშვნა ზედა პალატაში ხორციელდება წარმომადგენლობითი ორგანოების შემადგენლობიდან (10 - ფლამანდური გაერთიანებისა და ფრანგული გაერთიანების პარლამენტი, ხოლო 1 - გერმანულენოვანი პარლამენტი). დარჩენილი სენატორების ნაწილი ინიშნება იმ სენატორების მიერ, რომლებიც უკვე არჩეული არიან. მაგალითად ექვსი სენატორი - ნიდერლანდური და ფლამანდური პარლამენტის მიერ არჩეულ სენატორების მიერ, ხოლო ოთხი - ფრანგული გაერთიანების პარლამენტის მიერ არჩეულ სენატორების მიერ. ასევე სენატორები არიან მეფის შვილებიც 21 წლის ასაკიდან. კონსტიტუცია აწესებს დამატებით პირობასაც, რომლის მიხედვით სხვადასხვა გაერთიანებების მიერ არჩეულ სენატორების გარკვეული ნაწილი არჩევნების დღეს აუცილებელია რომ დედაქალაქ ბრიუსელში ცხოვრობდეს (ორენოვანი რეგიონი.) აღსანიშნავია, რომ სენატორები ხელფასს არ იღებენ და მხოლოდ განსაზღვრული კატეგორიის ხარჯები უნაზღაურდებათ. ენობრივ ჯგუფებთან დაკავშირებით, ასევე აღსანიშნავია, რომ მათ გააჩნიათ ვეტოს უფლება სამი მეოთხედის ხელმოწერებით, გარდა ისეთი კანონპროექტებისა, რომლებიც შეეხება ბიუჯეტს ან კვალიფიციური უმრავლესობით მისაღებ საკითხებს.

ბელგიის მთავრობას წარმოადგენს - მინისტრთა საბჭო, რომელიც შედგება 15 წევრისგან. ენობრივი პრინციპი აქაც დაცულია. 7 - ფრანგულენოვანი, 7- ნიდერლანდურენოვანი, 1 - პრემიერ მინისტრი. ასევე არსებობს ფედერალური მდივნებიც, რომლებიც არ შედიან მინისტრთა საბჭოში და ითვლებიან მინისტრის მოადგილეებად. უფრო მეტი კონტროლის მექანიზმები მთავრობის მიმართ გააჩნია წარმომადგენელთა პალატას, ვიდრე სენატს და მინისტრებიც სწორედ წარმომადგენელთა პალატის წინაშე არიან ანგარიშვალდებულნი. ასევე მას შეუძლია აბსოლუტური უმრავლესობით უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას და მეფეს

წარუდგინოს პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურა, რომელიც ახალ მთავრობას დააკომპლექტებს.

ბელგიაში მოქმედ როგორც გაერთიანებებს (ფრანგული, ფლამანდური, გერმანული), ასევე რეგიონებს (ვალონის, ფლამანდური, ბრიუსელი) აქვთ საკუთარი ორგანოები - მთავრობები (აირჩევა მათივე პარლამენტების მიერ), ასევე - პარლამენტები (აირჩევა 5 წლის ვადით, შესაბამისი მოსახლეობის მიერ). მაგალითად, ფრანგულ გაერთიანებას ჰყავს თავისი პარლამენტი, რომელშიც წევრები შედიან ვალონიდან და ბრიუსელიდან არჩეული წევრებისგან; ფლამანდურ გაერთიანებასაც ჰყავს თავისი პარლამენტი; ასევე პარლამენტი ფუნქციონირებს გერმანულენოვან გაერთიანებაშიც. რაც შეეხება რეგიონებს, მათაც ჰყავთ საკუთარი პარლამენტები, მთავრობები და საკუთარი პრემიერ-მინისტრები. ასევე, რიგ შემთხვევებში პარლამენტებს შეიძლება კანონით, კანონის ძალის მქონე დეკრეტების გამოცემის უფლებაც კი მიენიჭოთ.

ზემოთ აღნიშნული გაერთიანებებისა და რეგიონების უფლებამოსილებები საკმაოდ ფართოა. ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებები ვრცელდება მხოლოდ კონსტიტუციით და მის საფუძველზე დადგენილ კონკრეტულ საკითხებზე. ამასთან, ყოველი გაერთიანებისათვის კონსტიტუციით და მის საფუძველზე გამოცემული კანონებით აღიარებულია გარკვეული დამოუკიდებელი უფლებამოსილებები. მაგალითად, ფრანგულ და ფლამანდურ გაერთიანებებს, გარდა განათლების, კულტურისა და პერსონალური საკითხებისა, აღიარებული აქვთ, დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ საერთაშორისო და გაერთიანებებს შორის თანამშრომლობის საკითხები, ენების გამოყენება ადმინისტრაციულ დაწესებულებებსა და სოციალურ ურთიერთობებში და სხვ. მათ აქტებს კანონის ძალაც კი გააჩნიათ (დეკრეტი) არამხოლოდ მათ ტერიტორიაზე, არამედ ბრიუსელის ორენოვანი რეგიონის შესაბამის დაწესებულებებში, რომელთა საქმიანობაც თავისი ხასიათიდან გამომდინარე მიეკუთვნება კონკრეტულად ამა თუ იმ გაერთიანებას.

განსხვავებულია თავად დედაქალაქ ბრიუსელის, როგორც ორენოვანი რეგიონის ორგანოების კომპეტენციებიც. ბრიუსელის როგორც პარლამენტში, ასევე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში არსებობენ ენობრივი ჯგუფები, რომლებიც გაერთიანებების საკითხებზე მუშაობენ. აღმასრულებელი ხელისუფლების ამგვარი

მმართველობითი ორგანოები ერთგვარ მაკოორდინირებელ და საკონსულტაციო ფუნქციებსაც ასრულებენ სახელმწიფოში მოქმედ გაერთიანებებს შორის.

გარკვეული თავისებურებები ახასიათებს სასამართლო სისტემასაც და ის სხვადასხვა ორგანოებისგან შედგება. ბელგიაში მოქმედებს ერთი საარბიტრაჟო სასამართლო, რომელიც განიხილავს დავებს სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციების თაობაზე, ასევე ისეთ საკითხებზე როგორცაა: ადამიანის დისკრიმინაციის, უმცირესობათა უფლებების, განათლების უფლების დარღვევისა და სხვა ზოგიერთი კონსტიტუციური უფლების დარღვევის შემთხვევაში. ისეთი უფლებების დარღვევის ფაქტებს, როგორცაა - სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები, მათ განიხილავენ ტრიბუნალები. აკრძალულია რაიმე საგანგებო ტრიბუნალებისა თუ კომისიების შექმნა (ზოგიერთ ტერიტორიაზე შეიძლება მოქმედებდეს მხოლოდ სავაჭრო ტრიბუნალი, შრომის სასამართლო და სასჯელის გასაჩივრების სასამართლო). ბელგიაში მოქმედებს ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოც, რომელიც განიხილავს პოლიტიკურ, სისხლისსამართლებრივ და პრესის საკითხებთან დაკავშირებულ დანაშაულის საქმეებს. მართლმსაჯულების ერთიან უმაღლეს ორგანოს წარმოადგენს - უმაღლესი საბჭო, რომელშიც შედის ერთი ფრანგულენოვანი კოლეგია და ასევე ერთი ნიდერლანდური კოლეგია. მასში შედიან მოსამართლე და პროკურორი წევრები, ასევე სენატის მიერ დანიშნული წევრები (პარტიტულ საწყისებზე). კოლეგიებში ფუნქციონირებს კანდიდატთა წარდგენისა და დანიშვნის კომისიები. აღსანიშნავია, რომ ბელგიაში ცალკე მოქმედებენ ბელგიის საკასაციო სასამართლო და ასევე მოქმედებს ხუთი სააპელაციო სასამართლო. ცალკეა, ასევე გამოყოფილი ზოგიერთი იუსტიციის განმახორციელებელი ორგანო, რომელიც ადმინისტრაციული სასამართლოს ფუნქციას ასრულებს. სახელმწიფო შემოსავლებისა და გადასახადების ამოღების სფეროებში არსებობს აუდიტორული სასამართლოებიც.

ბელგიაში მოქმედ პროვინციებს და კომუნებს აქვთ თავიანთი დაწესებულებები, რაც ასევე დეცენტრალიზაციის პრინციპის გამოხატულებაა. მაგალითად, ფუნქციონირებს საბჭოები, რომლებიც ადგილობრივ ინტერესებს გამოხატავენ და არეგულირებენ. ასევე საბჭოებში, მათივე ინიციატივით, იქმნება შიდაკომუნალური ორგანოებიც თუ მოსახლეობის რაოდენობა 100 000-ზე მეტია. ადმინისტრაციული ზედამხედველობა მათზე ხორციელდება მხოლოდ იმ მიზნით,

რომ არ დაირღვეს კანონები ან/და ზიანი არ მიადგეს ქვეყნის საერთო ინტერესებს. ზოგიერთი ადგილობრივი დონის საკითხი შეიძლება გადასაწყვეტად იმავ კომუნის/პროვინციის საერთო სახალხო გამოკითხვაზე იქნეს გამოტანილი. კანონის შესაბამისად, შექმნილია კომუნათა ერთეულები და ფედერაციები. მათ ჰყავთ როგორც თავიანთი საბჭო, ასევე აღმასრულებელი კომიტეტი, რომელიც საბჭოს მიერ აირჩევა. კომიტეტის თავმჯდომარის არჩევა კი მეფის მიერ მტკიცდება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ბელგიის მაგალითიც მიუთითებს ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის მაღალ ხარისხზე და მისი გაერთიანებების მაღალ ჩართულობაზე ქვეყნის ცენტრალურ ხელისუფლებაში. მათ შორის ეს ეხება - პარლამენტს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას და სასამართლო სისტემას. მაგალითად, ბელგიის სენატორების განსაზღვრულ რაოდენობას (25 წევრი) შეადგენენ ნიდერლანდური საარჩევნო კოლეგიიდან არჩეული სენატორები, ხოლო შესაბამის რაოდენობას (15 წევრი) - ფრანგული საარჩევნო კოლეგიიდან არჩეული წევრები. აღსანიშნავია, რომ ენობრივ ჯგუფებს პარლამენტში ვეტოს უფლებაც კი გააჩნიათ, გარდა ზოგიერთი გამონაკლისებისა. ცენტრალურ მინისტრთა საბჭოს შემადგენლობაში თანაბარი რაოდენობით შედიან ფრანგულენოვანი და ნიდერლანდურენოვანი მინისტრები. ბელგიაში მოქმედ როგორც გაერთიანებებს (ფრანგული, ფლამანდური, გერმანული), ასევე რეგიონებს (ვალონის, ფლამანდური, ბრიუსელი) აქვთ საკუთარი ორგანოები - მთავრობები, რომლებიც აირჩევა მათივე პარლამენტების მიერ. გაერთიანებებისა და რეგიონების უფლებამოსილებები საკმაოდ დიდია და ცენტრალური ხელისუფლება თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს მხოლოდ კონსტიტუციით და მის საფუძველზე დადგენილ კონკრეტულ საკითხებზე. მართლმსაჯულების ორგანოს - უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაშიც შედიან ფრანგულენოვანი და ნიდერლანდური კოლეგიები. ბელგიაში მოქმედ პროვინციებს და კომუნებსაც კი აქვთ თავიანთი დაწესებულებები (საბჭოები, შიდაკომუნალური ორგანოები და სხვ.), რაც ასევე დეცენტრალიზაციის პრინციპის გამოხატულებაა. ადმინისტრაციული ზედამხედველობა მათზე ვრცელდება მხოლოდ იმ მიზნით, რომ არ დაირღვეს კანონები ან/და არ დაზიანდეს ერთიანი ქვეყნის ინტერესებს.

რთული სათქმელია შეეძლოს თუ არა ბელგიას ფედერაციულ მოწყობაზე გადასვლის გარეშეც მიეღწია მაღალი დეცენტრალიზაციისათვის და მხოლოდ

ამგვარად შეენარჩუნებინა შესაბამის ადგილობრივ დონეებზე ინტერესების დაცვისა და გაერთიანებების/რეგიონების დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი ერთიანი ბელგიის სახელმწიფოს ფარგლებში. თუნდაც ფლამანდური, ფრანგული და გერმანული კულტურული გაერთიანებების, როგორც ოფიციალური ავტონომიების ფარგლებში. მაგრამ შესაძლებელია იმის თქმაც, რომ მაღლი დონის დეცენტრალიზაცია ფედერაციული მოწყობის გარეშეც მიიღწევა.

ცხადია, მხოლოდ ფედერაციულ მოწყობაზე გადასვლა არ არის გამოსავალი ქვეყნის ერთიანობის, დამოუკიდებლობისა და სიმტკიცის შესანარჩუნებლად. ბელგიის შემთხვევაშიც, გარდა დეცენტრალიზაციისა, სხვა ფაქტორებსაც მიუძღვის არანაკლებ დიდი როლი ქვეყნის ერთიანობისა და სიმტკიცის შენარჩუნებაში. რა ფაქტორებია ესენი? ამ თვალსაზრისით აუცილებლად უნდა აღინიშნოს ბელგიის როლი საერთაშორისო ასპარეზზე. ის ერთი მხრივ არის არაერთი ძლიერი საერთაშორისო გაერთიანების, მათ შორის ევროკავშირის წევრი და ევროპული თანამშრომლობის ცენტრი, ხოლო მეორე მხრივ, მისი მდებარეობა წარმოადგენს დასავლეთ ევროპის ბევრი ქვეყნის დამაკავშირებელ მნიშვნელოვან სატრანსპორტო მაგისტრალის გზაჯვარედინს. მართალია ზოგჯერ ეკონომიკურ ფაქტორებს და მის არათანაბარ გადანაწილებას შეუძლია როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი რყევები გამოიწვიოს ქვეყნის სტაბილურობისთვის, თუმცა, ისეთი ფაქტორები - როგორცაა - ხელსაყრელი გეოგრაფიული და სატრანსპორტო მდებარეობა და მეტი ევროკავშირის ყოფნა ქვეყანაში, უდავოდ წარმოადგენს მთავარ ხელისშემწყობ გარემოებებს სახელმწიფოს ერთიანობის, დამოუკიდებლობისა და სტაბილურობის მიღწევა-შენარჩუნებაში.

### **3.4. გერმანიის სახელმწიფოებრივი მოწყობა**

თანამედროვე გერმანიის ტერიტორიაზე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების პროცესები იწყება V საუკუნის ბოლოდან. მას შემდეგ, რაც ფრანკების წინამძღოლმა კლოვისმა დაამარცხა რომაელები, მან შექმნა სამეფო, რომელშიც შედიოდა გალეთის ნაწილი და სამხრეთ-დასავლეთ გერმანია. კარლ დიდმა თავის იმპერიაში გააერთიანა საქსონიური, ბავარიული, რეინის, ფრაკონიული და სხვა მიწები. თუმცა, მისი

სიკვდილის შემდეგ, დიადი იმპერია დაიშალა, მის აღმოსავლეთ ნაწილზე კი წარმოიშვა გერმანიის იმპერია.

XII საუკუნის შუა წლებში გერმანიის იმპერიის საზღვრები მნიშვნელოვნად გაფართოვდა. XVI საუკუნის დასაწყისში მოხდა გერმანიის გახლეჩა რელიგიური პრინციპით. 30-წლიანი ომის შედეგად გერმანია გაიყო რამდენიმე ათეულ საფეოდალოდ და სამეფოდ, მათ შორის ყველაზე გავლენიანი იყო პრუსია. პრუსიის კანცლერმა ოტტო ფონ ბისმარკმა ფაქტიურად აღადგინა გერმანიის იმპერია და პრუსიის მეფე - ვილჰელმ I გერმანიის იმპერატორად (კაიზერად) გამოაცხადა. გერმანიის იმპერიამ თავის განვითარების პიკს მიაღწია 1914 წლისათვის. თუმცა, პირველ მსოფლიო ომში დამარცხების შემდეგ და ვერსალის 1919 წლის სამშვიდობო შეთანხმების შედეგად ქვეყანამ დაკარგა თავისი მიწების ნაწილი და დაეკისრა უზარმაზარი კონტრიბუცია. 1919 წელს გერმანია გამოცხადდა რესპუბლიკად და ეწოდა ვაიმარის რესპუბლიკა, რომელმაც 1933 წლამდე იარსება.

ჰიტლერის მმართველობის წლებში გერმანიამ განახორციელა რაინის ოლქის რემილიტარიზაცია, დაიპყრო ავსტრია და ჩეხოსლოვაკეთის ნაწილი. 1939 წელს პოლონეთზე თავდასხმით გერმანიამ დაიწყო მეორე მსოფლიო ომი, რომელშიც დამარცხდა. 1945 წელს გერმანია ოკუპირებულ იქნა მოკავშირე ჯარების მიერ, რომლებმაც გერმანია დაყვეს 4 სექტორად. მოგვიანებით ფრანგული, ბრიტანული და ამერიკული სექტორის ტერიტორიებზე შეიქმნა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, ხოლო, საბჭოთა სექტორის ტერიტორიაზე - გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკა. 1949 წელს გერმანია გაიყო ორ სახელმწიფოდ, ხოლო ბერლინი - ორ სექტორად.

ამ სახელმწიფოებმა 1990 წლის 3 ოქტომბრამდე იარსება, როცა აღმოსავლეთ და დასავლეთ გერმანია გაერთიანდა. გერმანია არის გაერთიანებული ერების ორგანიზაციისა და მისი ყველა სპეციალიზირებული სააგენტოს, ასევე ევროპული კავშირის, ევროპის საბჭოს, ჩრდილო ატლანტიკური ბლოკის და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრი.

გერმანიაში ეთნიკური თვალსაზრისით ცხოვრობს: 91.5% გერმანელი, 2.4% თურქი, დანარჩენი 6.1% არიან სხვა ეთნიკური ჯგუფები (მაგ., ბერძნები, იტალიელები, პოლონელები, რუსები, სერბები, ხორვატები, ესპანელები). რელიგიური



თვალსაზრისით, პროტესტანტები არიან - 34%, რომაული კათოლიკეები - 34%, მუსლიმანები - 3.7%, სხვები - 28.3%.<sup>110</sup>

მმართველობის ფორმის მიხედვით, გერმანია საპარლამენტო ფედერაციული რესპუბლიკაა. მისი ადმინისტრაციული ერთეულებია: 13 ფედერალური მიწა და 3 თავისუფალი ქალაქი: ბადენ-ვიურტენბერგი, ბავარია, ბერლინი, ბრანდერბურგი, ბრემენი, ჰამბურგი, ჰესენი, მეკლენბურგი-ფორპომმერნი, ქვემო საქსონია, ჩრდილოეთ-რეის ვესტფალია, რეინანალ-პფალცი, საარლანდი, საქსონია, საქსონია-ანჰალტი, შლეზვიგ-ჰოლშტაინი, ტიურინგია.

1871 წლის 18 იანვარს გერმანიის ტერიტორიაზე არსებულმა დამოუკიდებელმა გერმანულმა სახელმწიფოებრივმა წარმონაქმნებმა შეძლეს ერთ სახელმწიფოდ გაერთიანება. 1949 წლის 23 მაისს აშშ-ის, დიდი ბრიტანეთისა და საფრანგეთის საოკუპაციო ზონების ტერიტორიაზე შეიქმნა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა (გფრ, დასავლეთ გერმანია). ამავე წლის 7 ოქტომბერს საბჭოთა კავშირის მიერ მართულ ოკუპირებულ ზონაში შეიქმნა გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკა (გდრ, აღმოსავლეთ გერმანია). 1990 წლის 3 ოქტომბერს კი დასავლეთ და აღმოსავლეთ გერმანია გაერთიანდა და კვლავ ერთიან სახელმწიფოდ ჩამოყალიბდა. ამასთან, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ გერმანიის ეკონომიკამ არნახული წინსვლა განიცადა და დღესდღეობით ეკონომიკური განვითარების მიხედვით, იგი მსოფლიოს ხუთ ყველაზე განვითარებულ სახელმწიფოში შედის.

გერმანიის სახელმწიფოს მეთაურობს - პრეზიდენტი, ხოლო მთავრობის მეთაურია - კანცლერი. გერმანიაში მოქმედებს ორპალატიანი პარლამენტი, როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლება. ქვედა პალატა - ბუნდესტაგი აირჩევა 4 წლის ვადით, შერეული სისტემით. ბუნდესტაგი იქმნება პარტიული პრინციპით. ზედა პალატა - ბუნდესრატი შედგება მიწების მთავრობების მიერ წარმოდგენილი (3-დან 6-წევრამდე, მიწის მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით) წევრებისაგან.

საინტერესოა გერმანიის კონსტიტუციონალიზმის ისტორია<sup>111</sup> მისი მმართველობის ფორმისა და ტერიტორიული მოწყობის საკითხების თვალსაზრისით.

<sup>110</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 3, 47.

<sup>111</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 3, 52.

ზოგადად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუციონალიზმის ისტორია სათავეს იღებს გერმანიაში XIX საუკუნის 40-იანი წლების რევოლუციური მოძრაობიდან. მას შემდეგ, რაც პრუსიის მეფე ფრიდრიჰ-ვილჰელმ IV-ისგან მიიღეს უარი კონსტიტუციის მიღებაზე, პრუსიის მთავრობამ და გერმანიის კავშირის წევრი სხვა გერმანული სახელმწიფოების მთავრობებმა ერთობლივად გადაწყვიტეს, მოეწვიათ საკავშირო სეიმი, რომელმაც თავის მხრივ გერმანიის ქალაქ მაინის ფრანკფურტში მოიწვია ორგანო, რომელიც შედგებოდა პროვინციების ლანდტაგების წარმომადგენლებისგან და მიიღო გადაწყვეტილება, კონსტიტუციის შემუშავების მიზნით, საყოველთაო არჩევნების საფუძველზე, გერმანიის ეროვნული კრების მოწვევის შესახებ.

აღნიშნული კრების მიერ 1849 წელს შემუშავებულ იქნა კონსტიტუციის პროექტი, რომელიც ითვალისწინებდა გერმანიაში კონსტიტუციური მონარქიის შემოღებას. მონარქიას მართავდა იმპერატორი, რომლის ძალაუფლებაც მემკვიდრეობით გადადიოდა. საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოს წარმოადგენდა ორპალატიანი საკანონმდებლო კრება, მინისტრები პასუხისმგებელი იყვნენ მის წინაშე, ასევე აღიარებული იყო დემოკრატიული უფლებები და თავისუფლებები. ეს კონსტიტუცია ძალაში არ შესულა, ვინაიდან, ფრიდრიჰ-ვილჰელმ IV-ემ ჩაახშო რევოლუცია და დაშალა ეროვნული კრება.

მიუხედავად ამისა, პრუსიის მეფემ ანგარიში გაუწია ქვეყანაში არსებულ მძიმე პოლიტიკურ მდგომარეობას და მაინც მიიღო კონსტიტუცია, მაგრამ სხვა რედაქციით. მას მეფის მიერ „ნაჩუქარ კონსტიტუცია“-ს უწოდებენ, რომელიც მკვეთრად განსხვავდებოდა გერმანიის ეროვნული კრების მიერ შემუშავებული ე.წ. „ფრანკფურტის კონსტიტუციისაგან“. კერძოდ, კონსტიტუციის მიხედვით, მეფეს გააჩნდა როგორც აღმასრულებელი, ასევე საკანონმდებლო ხელისუფლება. მას ჰქონდა აბსოლუტური ვეტოს, პარლამენტის დათხოვნის უფლება და სხვა. ქვეყანაში ფორმალურად არსებობდა ორპალატიანი პარლამენტი, რომლის პირველი პარლამენტის წევრები ინიშნებოდნენ მეფის მიერ სამუდამოდ. მეორე პალატა აირჩეოდა ორ ეტაპიანი საარჩევნო სისტემის საფუძველზე: პირველ ეტაპზე ამომრჩევლები ირჩევდნენ ე.წ. „ამომრჩევლებს“, რომლებიც შემდგომ უკვე უშუალოდ ირჩევდნენ პარლამენტის დეპუტატებს.

გერმანიის კონსტიტუციონალიზმის განვითარების შემდგომი ეტაპი უკავშირდება გერმანიის ტერიტორიაზე არსებული მრავალი ათეული გერმანული სახელმწიფოს ერთ სახელმწიფოდ გაერთიანებას (1870-1871წწ), რის საფუძველზეც 1871 წელს მიღებულ იქნა ახალი კონსტიტუცია. მის შესაბამისად, გერმანიის იმპერიის შემადგენლობაში შევიდა 22 სახელმწიფო და 3 თავისუფალი ქალაქი. ამ სახელმწიფოებს მიენიჭათ გარკვეული დამოუკიდებლობა. კონსტიტუციის მიხედვით, სახელმწიფოს მეთაური იყო პრუსიის მეფე, რომელიც ფლობდა იმპერატორის ტიტულს. იგი იყო შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, ნიშნავდა მოხელეებს და მთავრობის მეთაურს - კანცლერს. ასევე ფუნქციონირებდა ორპალატიანი პარლამენტი, რომლის ზედა პალატის - საკავშირო საბჭოს (ბუნდესრატის) წევრები ინიშნებოდნენ მოკავშირე სახელმწიფოების მთავრობების მიერ. იგი ფართო უფლებამოსილებით იყო აღჭურვილი, ახორციელებდა აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას და ქვედა პალატისაგან დამოუკიდებლად და მის გადაწყვეტილების საწინააღმდეგოდც კი, იღებდა კანონის ძალის მქონე ბრძანებებს. ქვედა პალატა - რაიხსტაგი თავდაპირველად აირჩეოდა 3, ხოლო შემდგომ - 5 წლით. მართალია რაიხსტაგი მონაწილეობდა საკანონმდებლო პროცესში, მაგრამ მისი ძალაუფლება უმნიშვნელო იყო, ვინაიდან საბოლოო სიტყვა ბუნდესრატს ეკუთვნოდა, გარდა ამისა, ზედა პალატას შეეძლო ქვედა პალატის ვადამდე დათხოვნა. ამგვარად, მართალია, გერმანიის იმპერიის 1871 წლის კონსტიტუციით აღიარებული იყო ხელისუფლების დანაწილება საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებად, მაგრამ, ამავე დროს, არ იყო შექმნილი ხელისუფლების შტოების ურთიერთგაწონასწორების სისტემა, რაც ხელისუფლების დემოკრატიზაციის ერთ-ერთი აუცილებელი პირობაა.

გერმანიის შემდგომი, ე.წ. „ვაიმარის კონსტიტუცია“ 1919 წლით თარიღდება. პირველ მსოფლიო ომში (1914-1918 წ.წ) გერმანიის დამარცხების შედეგად რევოლუციის გამარჯვებისა და მეფის საზღვარგარეთ გაქცევის შემდეგ, დროებითმა სოციალურ-დემოკრატიულმა მთავრობამ ჩაატარა სადამფუძნებლო კრების არჩევნები, რომელსაც უნდა გადაეწყვიტა გერმანიის მომავალი სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხი. აღნიშნული კრება მოწვეულ იქნა ქალაქ ვაიმარში 1919 წელს, რომელმაც მიიღო კონსტიტუცია. ამ უკანასკნელმა გერმანია გარდაქმნა ბურჟუაზიულ

საპარლამენტო რესპუბლიკად, რომლის სათავეშიც იდგა პრეზიდენტი. თუმცა შენარჩუნებულ იქნა სახელწოდება „გერმანიის იმპერია“. უმაღლეს საკანონმდებლო ხელისუფლებას ფაქტობრივად ახორციელებდა რაიხსტაგი, თუმცა იგი მხოლოდ პარლამენტის ქვედა პალატა იყო, რომელიც 4 წლის ვადით ფარული და პირდაპირი არჩევნების გზით აირჩეოდა. ზედა პალატა - რაიხსრატი შედგებოდა მიწების წარმომადგენლებისგან. პალატებს შორის უთანხმოების შემთხვევაში, სადავო საკითხს წყვეტდა რესპუბლიკის პრეზიდენტი: იგი ან ეთანხმებოდა რაიხსრატს ან სადავო საკითხი გამოქონდა რეფერენდუმზე. სახელმწიფოს შემადგენლობაში შედიოდა 18 მიწა, მათ შორის 15 რესპუბლიკა და 3 „თავისუფალი ქალაქი“, რომელთაც გააჩნდათ ავტონომია. თითოეულ მიწას ჰქონდა საკუთარი კონსტიტუცია, საკანონმდებლო ორგანო და მთავრობა.

ვაიმარის კონსტიტუცია განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობდა რესპუბლიკის პრეზიდენტს. ისევე როგორც რაიხსტაგი, პრეზიდენტიც აირჩეოდა საყოველთაო არჩევნების გზით. მისი ხელისუფლება, მრავალ ასპექტში, უთანაბრდებოდა მონარქის ხელისუფლებას, რაც მნიშვნელოვან საკითხებზე გადაწყვეტილებების დამოუკიდებლად მიღების უფლებაში გამოიხატებოდა.

კონსტიტუცია ხაზს უსვამდა მთავრობის ხელმძღვანელის - კანცლერის თანამდებობის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას. მას ევალებოდა პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების ფორმირება. კონსტიტუციით აღიარებული იყო ასევე ადამიანის გარკვეული უფლებები.

ვაიმარის რესპუბლიკამ მხოლოდ 14 წელი იარსება, ნაციონალ-სოციალისტების ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ, 1933 წლიდან, რადიკალურად შეიცვალა გერმანიის სახელმწიფოებრივი განვითარების გზა. მართალია, ამ დროს ახალი კონსტიტუცია არ ყოფილა მიღებული, მაგრამ მასში მრავალი ცვლილება შევიდა და გამოცემულ იქნა რამდენიმე კონსტიტუციური მნიშვნელობის აქტი (დეკრეტი), რომლებმაც რადიკალურად შეცვალეს ქვეყნის სახელმწიფოებრივი მოწყობის და მმართველობის საფუძვლები, რაც უფლებების შეზღუდვასა და მმართველობის დემოკრატიული ელემენტების გაუქმებაში გამოიხატა. გაუქმდა რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობა და მთელი სახელმწიფო ხელისუფლება მოექცა მთავრობის ხელში, რომელსაც ხელმძღვანელობდა სამუდამოდ დანიშნული

ფიურერი. იგი არავის წინაშე არ იყო პასუხისმგებელი და უფლება ჰქონდა დაენიშნა საკუთარი მემკვიდრე. რაიხსტაგი გადაიქცა ფიქტიურ ორგანოდ, გაუქმდა მიწებად ქვეყნის ტრადიციული დაყოფა და ადგილობრივი თვითმმართველობა და შემოღებულ იქნა მკაცრი ცენტრალიზებული მმართველობის სისტემა.

მეორე მსოფლიო ომში დამარცხების შემდეგ, 1948 წლის ლონდონის კონფერენციაზე მიღებული გადაწყვეტილებით, გერმანიის ტერიტორია არსებულ ოთხ საოკუპაციო ზონაში 1949 წელს შეიქმნა ორი დამოუკიდებელი გერმანული სახელმწიფო (გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა და გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკა). ორივე გერმანულ სახელმწიფოში მიღებულ იქნა ახალი კონსტიტუცია, რომლებიც, მათ მიერ არჩეული სახელმწიფოებრივი განვითარების კურსის შესაბამისად, არსებითად განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისაგან.

გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია შემუშავებულ იქნა 1948 წელს აღმოსავლეთ გერმანიის სახალხო კონგრესის მიერ არჩეული ე.წ. გერმანიის სახალხო საბჭოს მიერ და მიღებულ იქნა 1949 წელს. გდრ-ის კონსტიტუციის მიხედვით, ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს წარმოადგენდა 400 დეპუტატისგან შემდგარი სახალხო პალატა, რომელიც აირჩეოდა 4 წლის ვადით, საყოველთაო, პირდაპირი და თანასწორი არჩევნების გზით. იგი ფრაქციული პრინციპის გათვალისწინებით ირჩევდა პრეზიდიუმს. მიწების წარმომადგენლობას ახორციელებდა მიწების პალატა, რომელსაც ირჩევდა ადგილობრივი ლანდტაგი. ორივე პალატის უფლებამოსილებაში შედიოდა პრეზიდენტის არჩევა, რომელიც აირჩეოდა 4 წლის ვადით. მთავრობა ყალიბდებოდა ძლიერი ფრაქციების წარმომადგენლებისგან. 1952 წელს კონსტიტუციაში შევიდა გარკვეული ცვლილებები, კერძოდ, ლიკვიდირებულ იქნა ქვეყნის ისტორიული დაყოფა მიწებად და შემოღებულ იქნა გდრ-ის ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა 14 ოლქად და 217 რაიონად. გაუქმდა მიწების პალატები და ლანდტაგები.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკისა და გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკის გაერთიანების შემდეგ (1990 წლის 3 ოქტომბერი) გერმანიის დემოკრატიულმა რესპუბლიკამ, როგორც იურიდიულმა და საერთაშორისო სამართლებრივმა სუბიექტმა არსებობა შეწყვიტა.

ყოფილი დასავლეთ გერმანიის ძირითადი კანონის, რომელიც დღესდღეისობით გაერთიანებული გერმანიის კონსტიტუციას წარმოადგენს, შემუშავება დასავლეთ ოკუპირებულ ზონებში არსებული მიწების პრემიერ-მინისტრებს დაავალეს აღნიშნული ზონების მმართველმა აშშ-ის, დიდი ბრიტანეთისა და საფრანგეთის სამხედრო გუბერნატორებმა. პრემიერ-მინისტრების დავალებით, აღნიშნული პროექტი მომზადდა გერმანელი საკონსტიტუციო სამართლის სპეციალისტებისაგან შემდგარი კოლეგიის მიერ, რის შემდგომაც იგი განხილულ იქნა მიწების ლანდტაგების მიერ არჩეულ დეპუტატთაგან შემდგარ საპარლამენტო საბჭოში. 1949 წლის 8 მაისს საპარლამენტო საბჭომ ქალაქ ბონში მიიღო ძირითადი კანონის - ე.წ. „ბონის კონსტიტუციის“ პროექტი და რატიფიკაციისათვის გადასცა მიწების ლანდტაგებს. 1949 წლის 16-21 მაისს იგი ყველა მიწის პარლამენტმა დაამტკიცა გარდა ბავარიისა. 1949 წლის კონსტიტუცია ძალაში შევიდა 1949 წლის 23 მაისს.

აქვე აღსანიშნავია, რომ ძირითადი კანონი თავდაპირველად მიიღებოდა, როგორც დროებითი აქტი, რის შესახებ შესაბამისი დებულების ასახვა მოხდა ქვეყნის ძირითად კანონში (მუხლი 146). აღნიშნული მუხლის თანახმად, ქვეყნის ძირითადი კანონი, რომელიც მოქმედებს გერმანიის თავისუფლებისა და ერთიანობის მიღწევის შემდეგ მთელი გერმანელი ხალხისთვის, თავის მოქმედებას შეწყვეტს მაშინ, როდესაც ამოქმედდება თავისუფალი ნების საფუძველზე გერმანელი ხალხის მიერ მიღებული კონსტიტუცია.

მართალია ქვეყნის ძირითად კანონში ცვლილებების შეტანის საკმაოდ მარტივი პროცედურა არსებობს და იგი შეიძლება შეიცვალოს მხოლოდ სპეციალური კონსტიტუციური კანონით, რომელსაც მხარს დაუჭერს ბუნდესრატის წევრთა 2/3-მა, მაგრამ ამ სახით არ შეიძლება გადაისინჯოს კონსტიტუციით აღიარებული ისეთი საკითხები, როგორცაა: ხელისუფლების დანაწილება, ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა, ასევე, ისეთი პრინციპები, როგორცაა - დემოკრატია, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფო და ა.შ. გერმანიის ძირითადი კანონის ძალაში შესვლიდან დღემდე შეტანილი 100-ზე მეტი ცვლილებიდან, განსაკუთრებული და უმნიშვნელოვანესია 1990 წლის 23 სექტემბერს განხორციელებული ცვლილებები, რომელიც შევიდა გერმანიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების საფუძველზე. მას ეხება გერმანიის კონსტიტუციის მეორე დანართი, რომელშიც მითითებულია

გერმანიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების საფუძველზე მოცემული დებულებები. კერძოდ,

გაერთიანებასთან დაკავშირებით გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი<sup>112</sup> (გამოქვეყნებული: ფედერალურ კანონთა ჟურნალში“ ნაწილი III, № 100-1), უკანასკნელი ცვლილებებით, რომლებიც განხორციელდა 1983 წლის 21 დეკემბრის კანონით („ფედერალურ კანონთა ჟურნალი“ ნაწილი I, გვერდი 148), მიწებში ბრანდერბურგი, მეკლენბურგი-ფორპომმერნი, საქსონია, საქსონია-ანჰალტი და ტიურინგია, ასევე ბერლინის იმ ნაწილში, რომელშიც იგი არ გამოიყენებოდა ძალაში შედის მე-4 მუხლიდან გამომდინარე ცვლილებების გათვალისწინებით, თუ ამ ხელშეკრულებაში სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის და გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობები 1990 წლის 15 ივნისის ერთობლივი განცხადება ქონებრივი დავების მოწესრიგების შესახებ არის ამ ხელშეკრულების შემადგენელი ნაწილი.

ცალკეული სამართლებრივი რეგულირების შესაბამისად საკუთრების უფლების დაბრუნება მიწის ნაკვეთებზე და შენობა-ნაგებობებზე არ მოხდება იმ შემთხვევაში, თუ ეს მიწის ნაკვეთები ან შენობა-ნაგებობები აუცილებელია სასწრაფო საინვესტიციო მიზნებისათვის, კერძოდ, რომელიმე სამრეწველო საწარმოს განვითარებისათვის და აღნიშნული საინვესტიციო გადაწყვეტილების რეალიზაცია ემსახურება მთელი ეკონომიკის კეთილდღეობას, განსაკუთრებით სამუშაო ადგილების შექმნისა და უზრუნველყოფის თავლსაზრისით.

ინვესტორმა უნდა წარმოადგინოს პროგრამა, რომელიც შეიცავს პროექტის ძირითად დამახასიათებელ ნიშნებს და აღნიშნულის საფუძველზე თავის თავზე აიღოს პროგრამის განხორციელების ვალდებულება. კანონმა ყოფილი მესაკუთრისათვის უნდა დაადგინოს ადეკვატური კომპენსაცია.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა არ გამოსცემს რაიმე სამართლებრივ ნორმებს, რომლებიც ეწინააღმდეგება პირველ აბზაცში მითითებულ ერთობლივ განცხადებას.

გარდა უშუალოდ გაერთიანებასთან დაკავშირებული დებულებებისა, გერმანიის ძირითადი კანონი ეხება ასევე სხვა მნიშვნელოვან საკითხებსაც. ის აგებულია

---

<sup>112</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Anhang EV, [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/anhang\\_ev.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/anhang_ev.html) [25.01.2024]

ტრადიციული სქემით. ტექსტი იწყება ადამიანის პირადი, პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური უფლებებისა და თავისუფლებების ჩამონათვალით. აღნიშნულ უფლებებს „ძირითადი უფლებები“ ეწოდება, რითაც ხაზი ესმევა მათ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას. ძირითადი უფლებების პატივისცემა და დაცვა სახელმწიფო ხელისუფლების მოვალეობაა. ძირითადი კანონი გარკვეულ შემთხვევებში ითვალისწინებს ზოგიერთი ძირითადი უფლების ჩამორთმევის შესაძლებლობასაც. კერძოდ, პირს აღნიშნული უფლებები შეიძლება ჩამოერთვას აზრის გამოთქმის თავისუფლების, გასაკუთრებით, პრესის, სწავლების, შეკრების, გაერთიანების თავისუფლების, მიმოწერის, საფოსტო და სატელეკომუნიკაციო კავშირის საიდუმლოების, საკუთრების უფლების ან თავშესაფრის უფლების თავისუფალი, დემოკრატიული წყობილების საფუძვლის წინააღმდეგ საბრძოლველად ბოროტად გამოყენებისას. უფლების ჩამორთმევის საკითხს და მის მოცულობას განსაზღვრავს ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო.<sup>113</sup>

რაც შეეხება, გერმანიის სახელმწიფო მოწყობის ფორმას, გამოხატავს თავად სახელმწიფოს სახელწოდება „გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა“. გერმანია შედგება 16 თანაბარი უფლებების მქონე მიწისგან (მათ შორის 3 ე.წ. „თავისუფალი ქალაქი“). მიწებს გააჩნიათ საკუთარი ხელისუფლების ორგანოები და კონსტიტუცია, რომელიც უნდა შეესაბამებოდეს გერმანიის ძირითადი კანონით განსაზღვრული რესპუბლიკური, დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს.

ძირითადი კანონი დიდ ყურადღებას უთმობს ფედერაციასა და მიწებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხებს. იგი განსაზღვრავს მათ უფლებამოსილებებს საფინანსო კანონმდებლობისა და გადასახადების ადმინისტრირების სფეროში, კონკრეტულად ადგენს იმ გადასახადების ჩამონათვალს, რომელთა შემოსავალიც ეკუთვნის ფედერაციას, განსაზღვრავს ფედერაციის, მიწებისა და თემების წილებს სხვა გადასახადებიდან მიღებულ შემოსავალში. იგი ითვალისწინებს ფედერალური საანგარიშო პალატის არსებობას, რომლის ფუნქციას წარმოადგენს ეკონომიკურ და საბიუჯეტო სფეროში რენტაბელურობისა და

---

<sup>113</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_18.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_18.html) [25.01.2024]



მართლზომიერების კონტროლი. ასევე, ყურადღებას უთმობს ფედერაციასა და მიწებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხებს. იგი განსაზღვრავს ფედერაციის განსაკუთრებულ და მიწების საკანონმდებლო კომპეტენციას. კონსტიტუციის მიხედვით, მიწებს საკანონმდებლო უფლებამოსილება აქვთ იმდენად, რამდენადაც იგი ძირითადი კანონით ფედერაციის უფლებამოსილებას არ განეკუთვნება. ამასთან, ფედერალური კანონით მიწებს საკანონმდებლო კომპეტენცია შეიძლება მიენიჭოს ფედერაციის განსაკუთრებულ კომპეტენციას მიკუთვნებულ სფეროშიც. რაც შეეხება კონკურენციულ კანონმდებლობას, მიწებს კონკურენციული კანონმდებლობის სფეროში შემავალი საკითხების დარეგულირება შეუძლიათ მხოლოდ მაშინ, როდესაც ფედერაცია არ სარგებლობს თავისი საკანონმდებლო კომპეტენციით.

ცხადია, ფინანსების მართვის სფეროში, გვხვდება ცენტრალიზაციისათვის დამახასიათებელი ნიშნებიც. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, გერმანიის ძირითადი კანონის 107-ე-111-ე მუხლების ზოგიერთი დებულება. მაგალითად, დეტალები რომლებიც ეხება (გადასახადების) განაწილებას, ასევე საკორპორაციო გადასახადიდან შემოსავლების მიღების საშუალებები და განაწილების ფარგლები დადგენილი უნდა იყოს ფედერალური კანონით, რომელიც საჭიროებს ბუნდესრატის თანხმობას. კანონმა ასევე შეიძლება გაითვალისწინოს დებულებები სხვა გადასახადებიდან მიღებული ადგილობრივი შემოსავლების გამიჯვნისა და განაწილების შესახებ. საბაჟო მოსაკრებლები, ფინანსური მონოპოლიები, ფედერალური კანონმდებლობით რეგულირდება. სამომხმარებლო გადასახადები, მათ შორის საიმპორტო გადასახადი და ევროპული თანამეგობრობის ფარგლებში აკრეფილი გადასახადები, რეგულირდება როგორც ფედერალური საფინანსო ორგანოების მიერ. ამ ორგანოების სტრუქტურა განისაზღვრება ფედერალური კანონით. რამდენადაც გადასახადები მთლიანად ან ნაწილობრივ ეკუთვნის ფედერაციას, მიწების საფინანსო ორგანოები მოქმედებენ ფედერაციის დავალებით. საერთო ეკონომიკური ბალანსის დარღვევის თავიდან ასაცილებლად ფედერალური კანონის საფუძველზე, რომელიც ბუნდესრატის თანხმობას საჭიროებს, შეიძლება გამოიკვს სამართლებრივი განკარგულებები, რომლებიც ეხება შესაბამის საკითხებს. ფედერაციის ყველა შემოსავალი და ხარჯი უნდა აისახოს ბიუჯეტში. შემოსავლები და

ხარჯები დაბალანსებული უნდა იყოს ბიუჯეტში. ბიუჯეტი მტკიცდება საბიუჯეტო კანონით, ერთი ან რამდენიმე საანგარიშო წლით.

კონსტიტუცია ასევე განსაზღვრავს ფედერაციისა და მიწების საერთო ამოცანების სფეროს. ფედერაცია და მიწები ერთობლივად ასრულებენ ამოცანებს, რომელთაც აქვთ საზოგადოებრივი მნიშვნელობა და რომელთა შესრულებაშიც ფედერაციის მონაწილეობა აუცილებელია ცხოვრების პირობების გასაუმჯობესებლად. აღსანიშნავია, რომ ძირითად კანონში უშუალო დემოკრატიის ინსტიტუტებიდან გათვალისწინებულია სავალდებულო ძალის მქონე რეფერენდუმი, საკონსულტაციო ხასიათის სახალხო გამოკითხვა და სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა, რომლებიც შეიძლება ეხებოდეს ფედერაციის ტერიტორიის ცვლილების საკითხს.

გერმანია, კლასიკური გაგებით, წარმოადგენს საპარლამენტო რესპუბლიკას და აქ მოქმედებს სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. კერძოდ, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებები.<sup>114</sup>

გერმანიის პარლამენტის შემადგენლობაშია ორი პალატა: ბუნდესტაგი და ბუნდესრატი. ქვეყნის კონსტიტუციის მიხედვით, ბუნდესტაგი წარმოადგენს გერმანიის სახალხო წარმომადგენლობით ორგანოს. ბუნდესტაგის არჩევა ხდება თავისუფალი და თანასწორი არჩევნების გზით, ფარული კენჭისყრით - 4 წლით. დეპუტატობის კანდიდატებისთვის დადგენილია ასაკობრივი ცენზიც. ისინი სარგებლობენ თავისუფალი მანდატით, მოქმედებენ თავიანთი სინდისით და არ იზღუდებიან რაიმე დავალებებითა და მითითებებით. ბუნდესტაგის წევრების დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად დადგენილია მათი სამართლებრივ-სოციალური გარანტიები. დეპუტატები სარგებლობენ იმუნიტეტით. ბუნდესტაგში ან რომელიმე კომიტეტში ხმის მიცემის და გამონათქვამების გამო დაუშვებელია მათი დევნა სასამართლო ან ადმინისტრაციული წესით, ან სხვაგვარად პასუხისგებაში მიცემა ბუნდესტაგის გარეთ. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ იმუნიტეტი არ ვრცელდება ცილისმწამებლურ შეურაცხყოფებზე. დეპუტატებს ასევე უფლება აქვთ, არ მისცენ ჩვენება იმ პირებთან დაკავშირებით, რომლებიც ენდნენ მათ, როგორც დეპუტატებს,

<sup>114</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 3, 58.

ან რომლებმაც მათ, როგორც დეპუტატებს მიაწოდეს რაიმე ფაქტები, ისევე როგორც თვით ასეთი ფაქტების თაობაზე.

ბუნდესტაგის უმნიშვნელოვანესი ამოცანებია საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება, ფედერალური კანცლერის არჩევა და ფედერალური მთავრობის კონტროლი. საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად, ბუნდესტაგი უფლებამოსილია შექმნას კომიტეტები. ძირითად კანონში განსაზღვრულია რამდენიმე კომიტეტი, რომლებიც აუცილებლად უნდა შეიქმნას. ესენია: ევროპული კავშირის კომიტეტი, საგარეო საქმეთა კომიტეტი, და პეტიციის საკითხთა კომიტეტი. ასევე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისას ძირითადი უფლებების დასაცავად, დამხმარე ორგანოს სახით, ბუნდესტაგი ნიშნავს ბუნდესტაგის წარმომადგენელს თავდაცვის საკითხებზე. ძირითადი კანონი ითვალისწინებს მხოლოდ პარლამენტის ქვედა პალატის - ბუნდესტაგის დათხოვნის შესაძლებლობას პრეზიდენტის მიერ. ეს ის შემთხვევებია, როდესაც პრეზიდენტის მიერ ფედერალური კანცლერის კანდიდატურა ბუნდესტაგში განმეორებითი კენჭისყრის შედეგადაც ვერ მიიღებს ხმათა საჭირო რაოდენობას, ან თუ ფედერალური კანცლერის მიმართვა მისთვის ნდობის გამოცხადების შესახებ ვერ მოიპოვებს ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობის მხარდაჭერას.

კანონპროექტები ბუნდესტაგში შეიტანება ფედერალური მთავრობის, ბუნდესრატის ან ბუნდესტაგის მიერ. ფედერალური მთავრობის კანონპროექტები თავდაპირველად უნდა წარედგინოს ბუნდესრატს. კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტს, მთავრობის წარდგინებით, აქვს უფლებამოსილება, შესაბამისი პირობების არსებობისას, გამოაცხადოს მდგომარეობა ე.წ. „საკანონმდებლო საჭიროებებზე“ თუ ბუნდესტაგმა უარყო რომელიმე კანონპროექტი. თუ ბუნდესტაგი ამის შემდეგაც ისევ უარყოფს კანონპროექტს, ან არ მიიღებს მას ფედერალური მთავრობისათვის სასურველი რედაქციით, ამგვარი კანონის ძალაში შესვლას დაჭირდება მხოლოდ ბუნდესრატის მიერ მისი დამტკიცება.

ქვეყნის პარლამენტის ზედა პალატას უწოდებენ ბუნდესრატს. მისი დაკომპლექტებისა და შეზღუდული უფლებამოსილებების გათვალისწინებით რიგი მეცნიერები მას არც თვლიან პარლამენტის პალატად. თუმცა, ამ პალატას გარკვეული ბერკეტები მაინც გააჩნია და მაინც შეიძლება მისი საკანონმდებლო ორგანოდ

განხილვა. ბუნდესრატისა და ბუნდესტაგის ფორმირება ერთმანეთისგან განსხვავებულია. ბუნდესრატის წევრები პირდაპირ ინიშნებიან გერმანიის მიწების მთავრობების მიერ. არ არის ფიქსირებული მათი მთლიანი რაოდენობაც და ის დამოკიდებულია მიწების წარმომადგენელთა და მათ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის რაოდენობაზე. მაგალითად, თვითოეულ მიწას 3-დან 6-მდე წარმომადგენელი ჰყავს. თუმცა წევრების რაოდენობა არ ახდენს გავლენას ხმების რაოდენობაზე, ვინაიდან რამდენი წარმომადგენელიც არ უნდა ჰყავდეს თვითოეულ მიწას, ისინი მაინც ერთ ხმას წარმოადგენენ - ერთ ხმად ითვლება.

გერმანიის კონსტიტუცია ბუნდესტაგის და ბუნდესრატის გარდა, ასევე ითვალისწინებს სპეციალური ერთობლივი კომიტეტის ფუნქციონირებასაც. კომიტეტში 2/3 არიან ბუნდესტაგის წევრები, ხოლო 1/3 - ბუნდესრატის წევრები. ამგვარი კომიტეტი თავის საქმიანობას ახორციელებს თავდაცვითი მდგომარეობის დროს და ის ფაქტობრივად ანაცვლებს როგორც ბუნდესტაგს, ასევე - ბუნდესრატს და ორივე მათგანის სახელით, როგორც ერთიანი ორგანო - ასრულებს მათი, ორივეს, უფლებამოსილებებს.

გერმანიის სახელმწიფო მეთაურად ჩაითვლება გერმანიის ფედერალური პრეზიდენტი. მისი არჩევა ხდება 5 წლით. ამ მიზნით სპეციალურად იკრიბება - ფედერალური კრება, ხოლო პრეზიდენტის არჩევას სჭირდება ხმათა უმრავლესობა. პრეზიდენტობის კანდიდატი შეიძლება იყოს ნებისმიერი გერმანელი, რომელსაც იმავედროულად აქვს უფლება ბუნდესტაგშიც აირჩეს. თავად ფედერალური კრების შემადგენლობა ასეთია: ა) ბუნდესტაგის წევრები ბ) მიწის სახალხო წარმომადგენლობების მიერ პროპორციული წესით არჩეული წევრები (იმავე რაოდენობით). პრეზიდენტს გააჩნია საერთაშორისო ურთიერთობებში წარმომადგენლობის უფლებამოსილება, ასევე უფლება, ქვეყნის სახელით დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები საზღვარგარეთის სახელმწიფოებთან, მოახდინოს ელჩების მიღება და აკრედიტაცია, დანიშნოს და გაათავისუფლოს ფედერალური მოსამართლეები ან სხვა ფედერალური მოხელეები, შეიწყალოს პატიმრები, შეამოწმოს კანონის გამოქვეყნებამდე მისი კონსტიტუციასთან შესაბამისობა.

პრეზიდენტის ფუნქციებიდან ერთ-ერთი გამოჩეულია, მისი უფლება ბუნდესტაგს წარუდგინოს ფედერალური კანცლერის კანდიდატურა. ამის შემდეგ კი კანცლერის წინადადებით - დანიშნოს ფედერალური მინისტრები. პრეზიდენტს აგრეთვე შეუძლია კანცლერის წარდგინებით დაითხოვოს ბუნდესტაგი, თუ ბუნდესტაგმა ნდობა არ გამოუცხადა კანცლერს. გერმანიის კონსტიტუცია ასახავს პრეზიდენტის გადაყენების შესაძლებლობასაც ბუნდესტაგის ან ბუნდესრატის მიერ, იმ შემთხვევაში თუ პრეზიდენტმა ქვეყნის ძირითადი კანონი ან ფედერალური კანონი განზრახ დარღვევია. შესაბამისი ბრალდება კი უნდა აღიძრას საკონსტიტუციო სასამართლოში. ამგვარი წინადადების წარდგენას სჭირდება ბუნდესტაგის ან ბუნდესრატის წევრთა არანაკლებ  $\frac{1}{4}$ , ხოლო გადაწყვეტილება ბრალდების წაყენების შესახებ მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს ბუნდესტაგის ან ბუნდესრატის წევრთა  $\frac{2}{3}$ . აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტს შეზღუდული აქვს ნორმატიული ან სხვა სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლება, ვინაიდან ძირითადი კანონის მიხედვით, პრეზიდენტის აქტები (ბრძანებულება, განკარგულება) საჭიროებს თანახელმოწერას კანცლერისგან ან შესაბამისი დარგის მინისტრის მიერ.

გერმანიაში აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი ორგანოა - გერმანიის ფედერალური მთავრობა. მის შემადგენლობაში შედიან: კანცლერი და მინისტრები. ძირითადი ცენტრალური ფიგურა მთავრობაში მაინც არის - კანცლერი. მას პრეზიდენტის წარდგინებით აირჩევს ბუნდესტაგი. ქვეყნის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებსაც სწორედ კანცლერი განსაზღვრავს და პასუხისმგებელია მათ განხორციელებაზე. ამასთან, მთავრობას გააჩნია ზედამხედველობის ფუნქცია გერმანიის მიწების მიერ ფედერალური კანონების სათანადოდ შესრულებაზე, ხოლო წინააღმდეგ შემთხვევაში მთავრობა მიწების უმაღლეს ორგანოებს აძლევს კონკრეტულ მითითებებს.

გერმანიაში მართლმსაჯულებას ახორციელებენ ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში, ფედერალურ სასამართლოებსა და მიწების სასამართლოებში განმწესებული მოსამართლეები. სასამართლო ხელისუფლებაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც შედგება ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის მიერ თანაბარი რაოდენობით არჩეული წევრებისაგან. საკონსტიტუციო სასამართლო აღჭურვილია საკმაოდ ფართო

უფლებამოსილებით, მათ შორის აღსანიშნავია კონსტიტუციის განმარტება, ფედერალური სამართლის და მიწის სამართლის ძირითად კანონთა შესაბამისობის დადგენა, ფედერაციისა და მიწებს შორის დავების გადაწყვეტა. მას ასევე შეუძლია გააუქმოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები, თუ ისინი არ შეესაბამება კონსტიტუციის არსს. გერმანიაში საზოგადოებრივი ურთიერთობების სხვადასხვა სფეროში მართლმსაჯულებას ახორციელებს სხვადასხვა სასამართლო. კერძოდ არსებობს საერთო, ადმინისტრაციული, საფინანსო, შრომის სასამართლო და სოციალურ საკითხთა სასამართლო. აღნიშნული სასამართლოები იქმნება უმაღლესი სასამართლო პალატების სახით. მათ მოსამართლეებს ნიშნავს შესაბამის სფეროზე კომპეტენტური მინისტრი. გარდა ზემოაღნიშნული სასამართლოებისა, ფედერაციას შეუძლია შექმნას სასამართლო სამრეწველო საკუთრების სამართლებრივი დაცვის საქმეებზე და სამხედრო-სისხლისსამართლებრივი სასამართლო. ძირითადი კანონი ადგენს მოსამართლეების დამოუკიდებლობის გარანტიებს. მუდმივად დანიშნული მოსამართლეების უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე თანამდებობიდან გადაყენება ან მათი სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა შეიძლება მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილებით და კანონით ზუსტად განსაზღვრულ საფუძველზე და წესით. ფედერალური მოსამართლეების სამართლებრივი მდგომარეობა რეგულირდება სპეციალური ფედერალური კანონით, ხოლო მიწების მოსამართლეების - მიწების სპეციალური კანონებით.

ზემოაღნიშნული მიმოხილვა მიუთითებს გერმანიის კონსტიტუციისა და სახელმწიფოებრივი მოწყობის თავისებურებებზე. ერთი მხრივ, გერმანია წარმოდგენს ფედერაციული მოწყობის სახელმწიფოს, თუმცა მეორე მხრივ, აღსანიშნავია, მისი გაერთიანებისაკენ გადადგმული სამართლებრივი ნაბიჯები. ეს ეხება გარკვეულ სახელშეკრულებო ურთიერთობებს გერმანიის მიწებს შორის. ეს იყო გარკვეული ინტერესების დაახლოება-გაერთიანება და ერთიან სახელმწიფოდ ჩამოყალიბება. სახელშეკრულებო ურთიერთობები მოცემულ შემთხვევაში წარმოადგენს გარკვეულ ფორმასა და საშუალებას ერთიანობის მიღწევისთვის, რაც გერმანიის მაგალითზეც იკვეთება. მართალია გერმანია არის ფედერაციული სახელმწიფო, თუმცა ის მთავარი სახელშეკრულებო გზა რაც მან გაიარა, როგორც ერთიანობის მიღწევის მცდელობა და ფორმა, შეიძლება დამახასიათებელი აღმოჩნდეს არა მხოლოდ ფედერაციული

სახელმწიფოებისთვის, არამედ უნიტარული დეცენტრალიზებული სახელმწიფოებისთვისაც. ამდენად, ყველაზე მთავარი და უმნიშვნელოვანესი საკითხი, რაც გერმანიის უახლოეს ისტორიასა და მის ძირითად კანონს ახასიათებს, არის სწორედ ერთიანობის მიღწევა სახელშეკრულებო ურთიერთობების საფუძველზე.

### 3.5. აშშ-ს სახელმწიფოებრივი მოწყობა

ამერიკის დამოუკიდებლობისათვის გადადგმულ ერთ-ერთ თავდაპირველ ნაბიჯად 1774 წლის კონტინენტური კონგრესის პირველი შეკრება მიიჩნევა. იგი ამერიკულ კოლონიებს აერთიანებდა. 1776 წლის 4 ივლისს მან „ამერიკის დამოუკიდებლობის დეკლარაცია“ მიიღო, ხოლო 1777 წელს - აქტი „კონფედერაციის მუხლებისა და მუდმივი კავშირის შესახებ“, რომელიც 13 შტატს შორის სახელმწიფოთაშორისო ხასიათის კავშირს განსაზღვრავდა. 1783 წელს პარიზის ხელშეკრულების თანახმად ეს კოლონიები ცნობილ იქნენ ახალ ერად, ამერიკის შეერთებულ შტატებად. XIX და XX საუკუნეებში არსებულ 13 შტატს 37 შტატიც დაემატა. დიდი ბრიტანეთისგან დამოუკიდებლობის დღედ სწორედ 1776 წლის 4 ივლისი ითვლება და ეროვნულ დღესასწაულად აღინიშნება.

გეოგრაფიულად აშშ-ს დასავლეთით აკრავს წყნარი ოკეანე, აღმოსავლეთით - ატლანტის ოკეანე, ჩრდილოეთით კანადა, სამხრეთით-მექსიკა. ეთნიკური თვალსაზრისით გვხვდება შემდეგი ჯგუფები: თეთრკანიანი: 81,7%, შავკანიანი: 12,9%, აზიელი: 4,2%, ამერ-ინდიელი და ალასკელი: 1%, ჰავაელი და სხვა წყნარი ოკეანის კუნძულები 0,2% (2003). რელიგია - ძირითადად პროტესტანტულია 52%; ხოლო რომაულ კათოლიკური 24%; ებრაული - 1%; მუსულმანური - 1%, სხვა 22%.<sup>115</sup>

სახელმწიფოს ფორმის მხრივ, ამერიკის შეერთებული შტატები ფედერაციულ საპრეზიდენტო რესპუბლიკად ითვლება.

მისი ადმინისტრაციული ერთეულებია - 50 შტატი: აიდაჰო, აიოვა, ალაბამა, ალასკა, არიზონა, არკანზასი, დასავლეთ ვირჯინია, დელავერი, ვაიომინგი,

<sup>115</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. I, 10.

ვაშინგტონი, ვერმონტი, ვირჯინია, ვისკონსინი, ილინოისი, ინდიანა, იუტა, კალიფორნია, კანზასი, კენტუკი, კოლორადო, კონექტიკუტი, ლუიზიანა, მასაჩუსეტსი, მენი, მერილენდი, მინესოტა, მისისიპი, მისური, მიჩიგანი, მონტანა, ნებრასკა, ნევადა, ნიუ-იორკი, ნიუ-მეხიკო, ნიუ-ჯერსი, ნიუ-ჰემპშირში, ოკლაჰომა, ორეგონი, ოჰაიო, პენსილვანია, როდ-აილენდი, სამხრეთ დაკოტა, ჩრდილოეთ კაროლინა, ჯორჯია, ჰავაი და 1 ფედერალური ოლქი: კოლუმბიის ოლქი.

დამოუკიდებელ ტერიტორიებად ითვლება: ამერიკული სამოა, ბეიკერის, ჰოულენდის, იარვისის კუნძულები, ჯონსტონის კუნძული, კინგმენის რიფი, ნავასას, ჩრდ. მარიანას კუნძულები, პალმირას კუნძული, პუერტო-რიკო, ვირჯინიის კუნძულები, ვეიკის კუნძულები.

აშშ-ს მინისტრთა კაბინეტი შედგება ვიცე-პრეზიდენტისა და აღმასრულებელი დეპარტამენტების მდივნებისგან. მაგალითად, თავდაცვის, ეროვნული უშიშროების, შინაგან საქმეთა, ჯანმრთელობისა და სოციალური მომსახურების, განათლების, სოფლის მეურნეობის, ფინანსთა, ტრანსპორტის, ვეტერანთა საქმეების მდივნები და გენერალური ატორნეი და ა.შ.

საკანონმდებლო ხელისუფლება: კონგრესი შედგება ორი პალატის: 100 წევრიანი სენატისაგან და 435 წევრიანი წარმომადგენლობითი პალატისაგან.

საინტერესოა აშშ-ის კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაც მისი მმართველობის ფორმისა და ტერიტორიული მოწყობის საკითხების გადაწყვეტის თვალსაზრისით.

აშშ-ის პირველ კონსტიტუციურ აქტად უნდა ჩაითვალოს „ამერიკის დამოუკიდებლობის დეკლარაცია“, რომელიც კონსტიტუციურმა კონგრესმა 1776 წლის 4 ივლისს მიიღო. იგი შემუშავებული იყო თომას ჯეფერსონის მიერ და განამტკიცებდა ძირითად პრინციპებს მმართველობის, სიცოცხლის, თავისუფლებისა და ბედნიერებისაკენ სწრაფვის უფლების შესახებ. ამ დეკლარაციით დადგინდა შტატების თავისუფლება ბრიტანეთისაგან და განმტკიცდა სახალხო ხელისუფლების იდეა. იმ დროს არსებული 13 შტატიდან დამოუკიდებლობის გამოცხადებას მხარი დაუჭირა 11-მა შტატმა, წინააღმდეგი არავინ ყოფილა, როდ-აილენდის დელეგაცია არ ესწრებოდა, ხოლო ნიუ-იორკის დელეგაციამ თანხმობა მოგვიანებით განაცხადა. ინგლისმა აშშ-ის დამოუკიდებლობა სცნო 1783 წელს.



1777 წელს მიღებულ იქნა ახალი აქტი „კონფედერაციის მუხლებისა და მუდმივი კავშირის შესახებ“, რომელიც ძალაში შევიდა 1781 წელს და ადგენდა 13 შტატს შორის სახელმწიფოთაშორისო ხასიათის კავშირს სუვერენიტეტის შენარჩუნებით ანუ კონფედერაციას. ყოველ შტატს, მიუხედავად სიდიდისა, კონგრესში თითო ხმა გააჩნდა. მნიშვნელოვან საკითხებზე კენჭისყრა საჭიროებდა 13-დან არანაკლებ 9 შტატის თანხმობას. თუმცა სხვადასხვა მიზეზების გამო კონფედერაციამ ვერ გაამართლა, ვინაიდან არ ითვალისწინებდა ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლებისათვის აუცილებელ, მაგალითად, გადასახადების აკრეფის უფლებამოსილებას და კონგრესის თავმჯდომარედ ოფიციალური პირის დანიშვნის გარდა არ ადგენდა ქვეყნის ხელმძღვანელი პირების თანამდებობას, ცენტრალურ მთავრობას არ ჰქონდა შტატთაშორისო და საგარეო ვაჭრობის უფლება, თითოეულ შტატს გააჩნდა ვეტოს უფლება კონფედერაციაში ნებისმიერ ცვლილებაზე.

1787 წლის მაისში ფილადელფიაში მოწვეულ იქნა კონვენტი, რომელშიც მონაწილეობდა სხვადასხვა შტატის 55 დელეგატი. კონსტიტუციის პროექტი შემუშავებულ იქნა ე.წ. „ვირჯინიის გეგმის“ მიხედვით, რომელიც ჯეიმს მედისონის ავტორობით მომზადდა და საფუძვლად დაედო ლოკისა და მონტესკიეს იდეები. თუმცა, ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პროექტს ასევე „ნიუ-ჯერსის გეგმა“ წარმოადგენდა, რომელიც ნიუ-ჯერსის წარმომადგენლის ვილიამ პატერსონის მიერ იყო შემუშავებული. ამ პროექტების შესაჯერებლად დიდ და მცირე შტატებს შორის შეთანხმების მისაღწევად და გამოსავლის მოსაძიებლად შეიქმნა კომისია, რომელიც შედგებოდა ყველა შტატიდან არჩეული თითო დეპუტატისაგან. კომისიამ შეიმუშავა პროექტი, რომელიც „კონფედერაციის კომპრომისის სახელწოდებით არის ცნობილი. „კონფედერაციის კომპრომისი“ შედგებოდა პრეამბულისა და 23 მუხლისაგან. მასში „ვირჯინიის გეგმის“ ძირითად ნაწილთან ერთად შეტანილ იქნა ნორმები „ნიუ-ჯერსის გეგმიდან“, „კონფედერაციის მუხლებიდან“ და შტატების კონსტიტუციებიდან.

ამ კონსტიტუცია მიღებულ იქნა 1787 წლის 17 სექტემბერს. იმის გამო, რომ ზოგიერთ წევრს მასზე ხელმოწერა არ სურდა, დოკუმენტის ბოლო აბზაცი იმგვარად ჩამოყალიბდა, რომ დაფიქსირებული ყოფილიყო ერთიანი ნების გამოხატულება: „მიღებულ იქნა კონვენტზე დამსწრე შტატების ერთსულოვანი თანხმობით“.

კონსტიტუციის მიღების წესი თვით კონსტიტუციით გაიწერა: მის მისაღებად საჭირო იყო 13-დან 9 შტატის კონვენტის მიერ რატიფიცირება, რის შემდეგაც იგი ძალაში შევიდოდა იმ შტატებისათვის, რომლებიც მას დაამტკიცებდნენ. კონსტიტუციის რატიფიკაცია პირველმა მოახდინა დელავერმა 1787 წლის 7 დეკემბერს, 9 შტატიდან ბოლო იყო ნიუ-ჰემპშირი, თუმცა, მართალია კონსტიტუცია ფორმალურად ძალაში შევიდა, მაგრამ ორი მნიშვნელოვანი შტატის ვირჯინიისა და ნიუ-იორკის მიერ რატიფიკაციის გარეშე მისი ბედი განუსაზღვრელი რჩებოდა. ვირჯინიის კონვენტმა მისი რატიფიკაცია მოახდინა 1788 წლის 26 ივნისს, ხოლო ნიუ-იორკის მიერ ეს მოხდა -26 ივლისს. ეს პროცესი დაასრულა ჩრდილოეთ კაროლინამ (1789 წლის 21 ნოემბერს) და როდ-აილენდმა (1790 წლის 29 მაისს). კონტინენტურმა კონგრესმა კონსტიტუციის ძალაში შესვლა აღიარა 1788 წელს.

კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე მასში 27 შესწორებაა შესული. მისი V მუხლი განსაზღვრავს კონსტიტუციის გადასინჯვის წესს. აშშ-ის კონსტიტუცია „მყარ“ კონსტიტუციებს განეკუთვნება: ორივე პარლამენტის წევრთა 2/3-ის მოთხოვნით კონგრესი ან თვითონ იღებს შესწორებებს, ან შტატების საკანონმდებლო კრებების 2/3-ის ინიციატივით მოიწვევს სპეციალურ კონვენტს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პრაქტიკულად კონვენტის მოწვევას ადგილი არ ჰქონია. ყველა შესწორება კონგრესის მიერ იყო შემუშავებული.

ორივე გზით მიღებული შესწორებების რატიფიცირება შემდგომში უნდა განხორციელდეს შტატების შესაბამისი საკანონმდებლო კრებების ან შტატების კონვენტების მიერ (3/4-ის მხარდაჭერით). პრაქტიკულად, მიღებული 27 შესწორებიდან 26 შესწორება შტატების საკანონმდებლო ორგანოების მიერ იყო რატიფიცირებული, ხოლო კონვენტების მიერ რატიფიცირების მექანიზმი მხოლოდ ერთხელ იქნა გამოყენებული - XXI შესწორებისათვის, რომელმაც გააუქმა XVIII შესწორება.

კონსტიტუციური შესწორებების სტატისტიკა განსაზღვრავს კონსტიტუციის სიმყარის ხარისხს. მისი მიღებიდან ორი საუკუნის მანძილზე შემოტანილ იქნა 5 000-მდე შესწორება, მაგრამ აქედან მხოლოდ 33-მა მიიღო კონგრესში ხმების აუცილებელი 2/3 და გატანილ იქნა სარატიფიკაციოდ, რომელთაგან მხოლოდ 27 დამტკიცდა.

საქმე იმაშია, რომ რატიფიკაციის სტადია აფერხებს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანას, ისინი შესაძლოა საუკუნეების განმავლობაში იხილებოდეს შტატების საკანონმდებლო კრებების მიერ. მაგალითად, მასაჩუსეტის, ჯორჯიისა და კონექტიკუტის შტატებმა „უფლებათა ბილი“ 150 წლის შემდეგ დაამტკიცეს. ასეთი პრეცედენტების გამო 1917 წლიდან კონგრესმა რატიფიცირების პერიოდი შეზღუდა და დაადგინა, რომ თუ ამ დროის განმავლობაში შტატები არ მიიღებენ შესაბამის გადაწყვეტილებას, შესწორება ამოღებულ იქნება დღის წესრიგიდან. ეს წესი არ შეეხო მანამდე მიღებულ დაუმტკიცებელ შესწორებებს. ამიტომ 1789 წელს კონგრესის მიერ მიღებული დამატება 203 წლის მანძილზე იმყოფებოდა რატიფიკაციის პერიოდში და მხოლოდ 1992 წელს იქნა რატიფიცირებული 38-ე შტატის - მიჩიგანის მიერ და შევიდა ძალაში, როგორც XXVII შესწორება.

კონსტიტუციის სიმყარის აუცილებლობაზე მეტყველებს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ჯ. მარშალის მოსაზრება საქმეზე „მერბერი მედიკონის წინააღმდეგ“: „კონსტიტუცია არის უმაღლესი კანონი, რომლის შეცვლაც არ შეიძლება ჩვეულებრივი კანონებით, ასევე არ შეიძლება იგი მეტ სიმადლეზე იქნეს დაყენებული და შეცვლილი, როდესაც ეს საკანონმდებლო ხელისუფლებას მოესურვება. მაშინ კონსტიტუცია სხვა არაფერია, თუ არა თავისი ბუნებით უსაზღვრო ხელისუფლების შეზღუდვის აბსურდული ცდა“.

კონსტიტუციის ტექსტში ამავდროულად გაკეთდა დათქმა, რომ 1808 წლამდე მიღებული არც ერთი ცვლილება არ უნდა შეეხოს პირველი მუხლის მე-9 ნაწილის პირველ და მე-4 პუნქტებს, რომლებიც გადასახადის დაბეგვრის პრინციპს ეხება. გარდა ამისა, გარკვეული გარანტიები შეეხო შტატების თანასწორ ხმებს სენატში, ვინაიდან აღინიშნა, რომ შტატს მისი თანხმობის გარეშე არ შეიძლება ჩამოერთვას სხვა შტატის თანასწორი ხმის უფლება სენატში, მიუხედავად იმისა, იქნება თუ არა შესაბამისი კონსტიტუციური ცვლილება რატიფიცირებული სხვა შტატების 2/3-ის მიერ.

აშშ-ის კონსტიტუცია მსოფლიოში პირველი ერთიანი დაწერილი ძირითადი კანონია. კონსტიტუციის სტრუქტურა ორიგინალურობით გამოირჩევა, ვინაიდან მისი პირველი ტექსტის შენარჩუნების მიზნით, კონსტიტუციის შესწორებები

კონსტიტუციის ტექსტში არ შეიტანება, არამედ ქვეყნდება ტექსტისათვის დამატებების სახით და ერთვის მას.

კონსტიტუციის სიძველის გამო მისი სტრუქტურა არ შეესაბამება თანამედროვე კონსტიტუციების სტრუქტურას და მასში არ არის გათვალისწინებული სახელმწიფო მმართველობაში წამყვანი როლის მქონე ბევრი ინსტიტუტი. მაგალითად, პოლიტიკური პარტიები, პრეზიდენტის კაბინეტი და ბევრი სხვა საკითხი. თუმცა დროთა განმავლობაში გამოვლენილ ხარვეზებს, კონსტიტუციურ მოთხოვნათა ფარგლები, ავსებენ კონგრესის კანონები, პრეზიდენტის აქტები, სასამართლო პრეცედენტები და კონსტიტუციური ადათები.

კონსტიტუცია აგებულია რესპუბლიკანიზმის, ხელისუფლების დანაწილებისა და ფედერალიზმის პრინციპებზე.

კონსტიტუციამ საერთო სახელმწიფოებრივ დონეზე უშუალო დემოკრატიის ერთი ფორმა - არჩევნები გაითვალისწინა. აშშ-ის ამომრჩეველს უფლება აქვს თავისი საარჩევნო ნება გამოიყენოს როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლების, ისე პრეზიდენტის არჩევნებთან დაკავშირებით. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ყველგან შტატებისა და ადგილობრივ დონეზე არჩევნებთან ერთად გვხვდება მათ მიერ დამკვიდრებული უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებიც, მაგალითად სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა 21 შტატში, ყველაზე ხშირად კი რეფერენდუმი - 37 შტატში.

კონსტიტუციის ტექსტში პრინციპი „ხელისუფლების დანაწილება“ არ ფიქსირდება. თუმცა კონსტიტუციით გათვალისწინებული სახელმწიფო ხელისუფლების მთელი მექანიზმი წარმოადგენს ამ პრინციპის არსებობის მყარ გარანტიას. ამასვე ადასტურებს თვით კონსტიტუციის სტრუქტურა - მის პირველ მუხლში საუბარია საკანონმდებლო, მეორეში - აღმასრულებელ, ხოლო მესამეში - სასამართლო ხელისუფლებაზე. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სარეალიზაციოდ კი განმტკიცებულია ე/წ. „კონტროლისა და გაწონასწორების“ პრინციპი. კონგრესი პრეზიდენტსა და უზენაეს სასამართლოზე ზეგავლენას ახდენს კანონების მიღებით და უფლება აქვს მიიღოს იმპიჩმენტის გადაწყვეტილება. თავისმხრივ, პრეზიდენტს გააჩნია კონგრესის მიერ მიღებულ კანონებზე ვეტოს უფლება და უზენაეს სასამართლოს წევრთა დანიშვნის უფლება, ხოლო უზენაესი

სასამართლო ზემოქმედებს კონგრესსა და პრეზიდენტზე უფლებით, გამოაცხადოს მათი აქტები არაკონსტიტუციურად.

აშშ-ში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების განმსაზღვრელი ძირითადი საერთო-სახელმწიფოებრივი სამართლებრივი აქტებია ამერიკის დამოუკიდებლობის დეკლარაცია და კონსტიტუცია (შესწორებებით). ადამიანის უფლებების შესახებ ნორმები არ იყო ასახული კონსტიტუციის თავდაპირველ ტექსტში. ამ სფეროს მარეგულირებელი ნორმები შემდგომ შესწორების სახით იქნა მასში შეტანილი. პირველი 10 შესწორება, რომელიც ცნობილია „თავისუფლების ბილის“ სახელწოდებით, მიღებულ იქნა კონსტიტუციის ძალაში შესვლის პირველსავე - 1789 წელს, ხოლო ძალაში შევიდა 1791 წელს. მან განსაზღვრა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის კონსტიტუციური სისტემისათვის ერთიანი საფუძვლები. ამასთან დაადგინა, რომ თვით კონსტიტუციაში ცალკეული უფლებების ჩამოთვლა არ უნდა იქნეს განმარტებული ხალხისათვის მინიჭებული სხვა უფლებების უარყოფად ან საზიანოდ. აღსანიშნავია, რომ 27 კონსტიტუციური შესწორებიდან 15 პირდაპირ შეეხება ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს.

მიღებულ შესწორებებში დიდი ყურადღება ეთმობა პოლიტიკურ და პირად უფლებებს. გარანტირებულია პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობა, სიტყვის ბეჭდვის, მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება, პეტიციის უფლება. ხელისუფლება არ აკანონებს რომელიმე რელიგიას, დადგენილია რელიგიის თავისუფალი აღმსარებლობა; უზრუნველყოფილია მოქალაქეების მიერ იარაღის ტარების უფლება; დაუშვებელია უმიზეზოდ ჩხრეკა და დაპატიმრება და ა.შ, ხოლო ეკონომიკურ უფლებებში უნდა გამოვყოთ საკუთრების უფლება, რომლის თაობაზეც V დამატება ადგენს, რომ კერძო საკუთრება საზოგადოებრივი სარგებლობისათვის არ შეიძლება ამოღებულ იქნეს სამართლებრივი ანაზღაურების გარეშე.

ზოგიერთი შესწორება მოიცავს პოლიტიკურ უფლებებს და არეგულირებს საარჩევნო სამართლის საკითხებს. არ შეიძლება საარჩევნო უფლების შეზღუდვა რასის, კანის ფერის ან ადრე მონურ მდგომარეობაში ყოფნის მოტივით, აკრძალულია საარჩევნო ქონებრივი ცენზი, ვაშინგტონის მოქალაქეებს ენიჭებათ საარჩევნო უფლება პრეზიდენტის არჩევნებში, აქტიურ საარჩევნო უფლებად დაწესებულია 18 წელი, ქალებს ენიჭებათ საარჩევნო უფლება და სხვა.

ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს ეხებოდა დამოუკიდებლობის დეკლარაცია.

მართალია აშშ-ში აღიარებულია მრავალპარტიულობა, მაგრამ დროთა განმავლობაში ორპარტიული სისტემა ჩამოყალიბდა, რაც ქვეყნის სათავეში ორი გაბატონებული - დემოკრატიული და რესპუბლიკური პარტიების არსებობას გულისხმობს. მათ სპეციფიური ორგანიზაციული სტრუქტურა და ნიშნები გააჩნიათ. ორივე გაუფორმებელ პარტიას განეკუთვნება. მათ არა აქვთ მუდმივი პოლიტიკური პროგრამა, მუდმივი წევრობის ინსტიტუტი და პარტიის წევრობის ბილეთი, თუმცა ამავდროულად გააჩნიათ მაღალკვალიფიცირებული პარტიული ფუნქციონერებისაგან დაკომპლექტებული მუდმივმოქმედი აპარატი. პარტიის წევრად ითვლება ყველა ის ამომრჩეველი, რომელიც არჩევნებში დაუჭერს მხარს, უნდა აღინიშნოს, რომ დემოკრატებს ჰყავთ დაახლოებით 2400 ოფიციალური წევრი, ხოლო რესპუბლიკელებს 1600. აღნიშნული პირები არიან ისინი, რომლებსაც არჩევითი თანამდებობა უკავიათ და მის სხდომებზე იკრიბება.

რესპუბლიკური და დემოკრატიული პარტიები სარგებლობენ ამომრჩეველთა დიდი მხარდაჭერით. ისინი მონაცვლეობით მოდიან ხელისუფლებაში - თუ ერთი მათგანი ხელისუფლებაშია, მეორე ოპოზიციაში იმყოფება. აშშ-ში არსებობს სხვა პოლიტიკური პარტიებიც, თუმცა მათი „პოლიტიკური წონა“ უმნიშვნელოა.

რაც შეეხება ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობას, აშშ-ის კონსტიტუციამ კონფედერაცია ფედერაციული მოწყობით შეცვალა და იგი დღემდე ასეთად რჩება. ქვეყნის შემადგენლობაშია 50 შტატი. აშშ-ში ფედერაცია შეიქმნა უკვე არსებული დამოუკიდებელი სახელმწიფოების მიერ, რომლებმაც ფედერაციას გადასცეს თავისი სუვერენიტეტი და უფლება უზრუნველყოს თავისი სუვერენობა და საერთაშორისო სამართალსუბიექტურობა. ამიტომ აშშ-ის ფედერაცია შეიძლება მივაკუთვნოთ ე.წ. ხელშეკრულებით ფედერაციათა რიცხვს. ფედერაციის შემოღება შტატების ინტერესებში შედიოდა, რათა დაეცვათ საკუთარი ავტონომიურობა და თავისუფლება და არ დაეშვათ ხელისუფლების კონცენტრაცია ცენტრალური ხელისუფლების ხელში.

აშშ დუალისტური ფედერალიზმის პრინციპზეა აგებული, სადაც ფედერალური და შტატის ხელისუფლების უფლებები მკაცრად არის განსაზღვრული და გარკვეული ამერიკული თავისებურებებითაც ხასიათდება.

სახელმწიფო-ტერიტორიულ მოწყობას გააჩნია ფედერაციის დამახასიათებელი ყველა ნიშანი: ქვეყანა იყოფა სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებად - შტატებად, რომელიც ფედერაციის სუბიექტებს წარმოადგენენ; ფედერალური ორგანოების ხელისუფლებას აშშ-ის კონსტიტუცია განსაზღვრავს, ხოლო შტატების კონსტიტუციის საფუძველზე იქმნება მათი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემა; შტატების საკანონმდებლო ორგანოები იღებენ კანონებს; ფედერაციის სუბიექტებს აქვთ თავისი სამართლისა და სასამართლო სისტემები; მოქმედებს ორმაგი - საკავშირო და საშტატო მოქალაქეობა. თუმცა კლასიკური ფედერალიზმის დამახასიათებელ ნიშნებთან ერთად გვხვდება ცენტრალიზებული სახელმწიფოებისათვის დამახასიათებელი ბევრი ნიშანი, რაც კონგრესის განსაკუთრებული კომპეტენციის სახით არის წარმოდგენილი.

შტატებსაც რჩებათ განსაზღვრული უფლებები. ისინი იცავენ საკუთრების უფლებას, არეგულირებენ ვალდებულებით, საქორწინო ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის ურთიერთობებს. შტატების უფლებამოსილებათა ფარგლებში ექცევა ასევე შტატის ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობა და ორგანიზაცია, საზოგადოებრივად აუცილებელი მუშაობის ჩატარება, გადასახადების დაკისრება, სამართალდარღვევისათვის სანქციების დაწესება. საკმარისია ითქვას, რომ საქმეთა 95% შტატების სასამართლოების მიერ განიხილება. ხშირ შემთხვევაში ისინი სარგებლობენ თავიანთი შტატის საკანონმდებლო ნორმებით. ეს უკანასკნელი ფედერალური სასამართლოების მიერაც გამოიყენება, თუ მოსარჩელე და მოპასუხე სხვადასხვა შტატის წარმომადგენლები არიან.

შტატებს ეკრძალებათ დადონ ხელშეკრულებები სხვა სახელმწიფოებთან და სხვა შტატებთან; სუვერენულია თავად შეერთებული შტატები, ცალკეულ შტატებს არ გააჩნიათ სახელმწიფო სუვერენიტეტი, არ აქვთ ფედერაციიდან გასვლის უფლება. ყველა შტატი თანასწორია და ამდენად, ყველა შტატში სრული ნდობით სარგებლობენ სხვა შტატის საჯარო აქტები, ოფიციალური დოკუმენტები და სასამართლო

გადაწყვეტილებები. ამ დროს არც ერთი შტატს არა აქვს უფლება გამოსცეს კანონი, რომელიც ზღუდავს აშშ-ის მოქალაქეთა პრივილეგიებს. შეერთებული შტატები იცავენ შტატებს მტრის შემოჭრისაგან, ხოლო შტატის თხოვნით აგრეთვე შინაგანი ძალმომრეობისაგან.

შტატები დიდ ზეგავლენას ახდენენ სახელმწიფოებრივი საკითხების გადაწყვეტაზე ვინაიდან სარგებლობენ მნიშვნელოვანი გარანტიებით; ფედერაციას უფლება არ აქვს განახორციელოს დისკრიმინაციული ღონისძიებები, უპირატესობა მიანიჭოს „ძლიერ“ შტატებს „სუსტებთან“ შედარებით ან ერთი რეგიონის შტატებს მეორესთან შედარებით; არ დაიშვება მათი ტერიტორიის გაყოფა ან მათი ნაწილის სხვა შტატისათვის გადაცემა შტატის საკანონმდებლო ორგანოსა და აშშ-ის კონგრესის თანხმობის გარეშე; კონგრესის ერთ-ერთი პალატის - სენატის ფორმირების წესი, რომელიც შედგება შტატების წარმომადგენლებისაგან, თანასწორია მიუხედავად მათი მოსახლეობის რაოდენობისა და უშუალოდ შტატების ინტერესებს იცავს; აშშ-ის კონსტიტუციური შესწორებების მისაღებად აუცილებელია შტატების საკანონმდებლო ორგანოების თანხმობა და სხვა.

ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის უფლებამოსილების გამიჯვნასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია კონსტიტუციის X შესწორებაც, რომლითაც დგინდება, რომ უფლებამოსილება, რომელიც კონსტიტუციით შეერთებული შტატებისთვის არ არის დელეგირებული და რომლით სარგებლობაც არ არის აკრძალული ცალკეული შტატების მიერ, დაცულია შესაბამისი შტატებისათვის. თუმცა, როგორც პრაქტიკა მოწმობს, ეს ნორმა ფორმალურ ხასიათს ატარებს, ვინაიდან მის საპირისპიროდ კონსტიტუციის VIII მუხლის I ნაწილი ითვალისწინებს ე.წ „მოქნილ პუნქტს“ და კონგრესს კონსტიტუციაში ჩამოთვლილ უფლებებთან ერთად ასევე „ნაგულისხმევი უფლებამოსილების“ ფარგლებში ანიჭებს ყველა კანონის მიღების უფლებას, რომელიც აუცილებელი და სავალდებულოა მისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად. ეს პუნქტი აფართოებს ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციას შტატების ხელისუფლების ხარჯზე. უზენაესი სასამართლოს განმარტებების პრაქტიკაც სწორედ ამ უკანასკნელი ნორმების უზრუნველყოფისაკენ არის მიმართული.



შტატებს აქვთ საკუთარი კონსტიტუციები, ზოგიერთი მათგანი მიღებულია აშშ-ის კონსტიტუციაზე ადრე XVIII საუკუნეში. მაგალითად, მასაჩუსეტსის - 1780 წელს, ვერმონტის - 1783 წელს, ხოლო ზოგიერთი შედარებით ახალია.

ყველა შტატში, გარდა ნებრასკისა, მოქმედებს ორპალატიანი საკანონმდებლო ორგანო, რომელიც დემოკრატიულ პრინციპზე აირჩევა. შტატისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია გუბერნატორი, რომელიც 47 შტატში აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე 4 წლის ვადით, გარდა მისისიპის შტატისა, რომელიც გუბერნატორს ირჩევს ირიბი წესით - დელეგატთა მიერ.

შტატების აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთ-ერთ თავისებურებას წარმოადგენს თანამდებობის პირთა არჩევითობა. გუბერნატორსა და გენერალ-გუბერნატორთან ერთად უშუალოდ ამომრჩეველთა მიერ აირჩევა მდივანი 38 შტატში, ატორნეი - 43 შტატში, ხაზინდარი - 38 შტატში და სხვა. რაც შეეხება შტატების თანამდებობის პირთა ურთიერთობას საერთო სახელმწიფოებრივთან, უნდა აღინიშნოს, რომ არც პრეზიდენტს და არც კონგრესს არა აქვთ გუბერნატორების თანამდებობიდან გადაყენების და, საერთოდ, საკითხის დასმის უფლება კი.

ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა შტატებად დაყოფასთან ერთად გამოყოფს კოლუმბიის ოლქს, რომელიც არ სარგებლობს შტატის სტატუსით. კონსტიტუციური ნორმის საფუძველზე მერილენდისა და ვირჯინიის შტატებმა დათმეს გარკვეული ტერიტორიები, რომელზეც 1800 წლიდან მდებარეობს ქვეყნის დედაქალაქი ვაშინგტონი. 1972 წელს ამ ტერიტორიის მოსახლეობამ თვითმმართველობის უფლება მოიპოვა. ამ ოლქის მოსახლეობა ირჩევს ქალაქის საბჭოს, ქალაქის მერს და 3 ამომრჩეველს საპრეზიდენტო არჩევნებისათვის. თუმცა ოლქს არ გააჩნია კონგრესის წევრთა არჩევის უფლება.

კონგრესს ენიჭება უფლებამოსილება მართოს ამერიკის შეერთებული შტატებისთვის მიკუთვნებული სხვა ტერიტორიებიც. კერძოდ, აღმოსავლეთ სამოა, კაროლინის, ვირჯინიის, მარშალის, მარიანის კუნძულები. „ნებაყოფლობითი გაერთიანების“ ხელშეკრულების თანახმად პუერტო-რიკოს - 1952 წლის კონსტიტუციით და გუამის კუნძულებს მიენიჭათ „ნებაყოფლობითი გაერთიანებული სახელმწიფოების“ სტატუსი, რითაც აშშ-ის გადაეცა უმაღლესი საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების უფლება. მათ ტერიტორიაზე

მოქმედებს აშშ-ის კონგრესის კანონები. ამერიკა ახორციელებს მათ დაცვას, საერთაშორისო ვაჭრობას, საგარეო პოლიტიკას. პუერტო რიკოს მოქალაქეებს აქვთ ასევე ამერიკის მოქალაქეობა, თუმცა ეს არ ნიშნავს საკავშირო მოქალაქეობის დაწესებას. პუერტო-რიკოსა და გუამის კუნძულების მოსახლეობა ირჩევს საკანონმდებლო კრებას და გუბერნატორს. შეერთებული შტატების გამგებლობაშია ასევე პანამის არხის ზონა და პატარა კუნძულები წყნარ ოკეანესა და კარიბის ზღვაში.

კონსტიტუციამ აშშ-ის სახელმწიფო მოწყობის მხოლოდ ზოგადი მონახაზი ასახა, შემდეგ კი ეს საკითხები არამარტო კონსტიტუციის ტექსტის მიხედვით, არამედ პოლიტიკური პრაქტიკის მოთხოვნებით განისაზღვრა. კონსტიტუციიდან ნათლად გამომდინარეობს ხელისუფლების დანაწილებისა და ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპიც აშშ-ში. მოკლედ შევხებით მის მიმოხილვასაც.

კონსტიტუცია აღნიშნავს, რომ მთელი საკანონმდებლო ხელისუფლება გადაეცემა შეერთებული შტატების კონგრესს. კონგრესის შემადგენლობაშია: სენატი და წარმომადგენელთა პალატა. სენატი წარმოადგენს ზედა პალატას, ხოლო წარმომადგენელთა პალატა - ქვედა პალატას. სენატი ძლიერი ზედა პალატის უფლებებით არის აღჭურვილი. პალატები აირჩევა პირდაპირი არჩევის შედეგად, ამასთან არჩევნები არის ფარული, საყოველთაო და თანასწორი. გამოიყენება მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა შეფარდებითი უმრავლესობით.<sup>116</sup>

წარმომადგენელთა პალატის შემადგენლობაში შედის 435 დეპუტატი. მათი მანდატი არის 2 წლიანი და აირჩევიან ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქებიდან. იმისათვის რომ პირი არჩეულ იქნეს დეპუტატად უნდა იყოს აშშ-ის მოქალაქე არანაკლებ 7 წლის განმავლობაში, ასაკით 25 წლის მაინც და ცხოვრობდეს იმ შტატის ტერიტორიაზე, სადაც მდებარეობს მისი საარჩევნო ოლქი.

იმისდა მიხედვით რამდენია მოსახლეობის რაოდენობა, ეს განსაზღვრავს წარმომადგენელთა პალატის წევრთა რაოდენობასაც და დაახლოებით 530 ათას მოსახლეზე ერთი წევრი მოდის. აქედან გამომდინარე, სხვადასხვა შტატს სხვადასხვა რაოდენობის წარმომადგენელი ჰყავს: 6 შტატს - ალიასკას, დელავერს, ჩრდილოეთ

---

<sup>116</sup> გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. I, 17.

დაკოტას, სამხრეთ დაკოტას, ვერმონტსა და ვაიომინგს მხოლოდ თითო წარმომადგენელი; 6 შტატს - ოცზე მეტი, მათ შორის კალიფორნიას ყველაზე მეტი - 45, ხოლო დანარჩენს ორიდან ოცის ფარგლებში. ამ პრინციპის დასაცავად ათწელიწადში ერთხელ ხდება მოსახლეობის აღწერა და პალატის ადგილების გადანაწილება მოსახლეობის ცვლილებათა გათვალისწინებით. გარდა შტატებიდან საყოველთაო წესით არჩეული წევრებისა, წარმომადგენელთა პალატის შემადგენლობაში შედის თითო წევრი კოლუმბიის ოლქიდან და იმ ტერიტორიებიდან, რომლებიც აშშ-ის იურისდიქციას ექვემდებარება. მათ უფლება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ პალატის მუშაობაში ხმის უფლების გარეშე.

სენატი წევრთა რაოდენობა წარმომადგენელთა პალატის წევრთა რაოდენობასთან შედარებით უფრომ მცირეა, კერძოდ მის შემადგენლობაშია სულ 100 სენატორი, თუმცა სენატორები აირჩევიან უფრო ხანგრძლივის ვადით (6 წლით). თვითოეული შტატი ირჩევს ორ-ორ სენატორს, ყოველ ორ წელიწადში მესამედის განახლებით. ეს გარემოება ანიჭებს კონგრესს მუდმივმოქმედი ორგანოს სტატუსს. სენატორად შეიძლება არჩეულ იქნეს პირი, რომელიც სულ მცირე 9 წელი შეერთებული შტატების მოქალაქეა, მიაღწია 30 წლის ასაკს და ცხოვრობს იმავე შტატის ტერიტორიაზე, სადაც მდებარეობს მისი საარჩევნო ოლქი.

საარჩევნო ოლქები წარმომადგენელთა პალატის არჩევნებისას არის ერთმანდანტიანი, ხოლო სენატორთა არჩევნისას - ორმანდანტიანი, ვინაიდან ყოველ შტატში აირჩევა 2-2 სენატორი.

საარჩევნო კორპუსში შედიან 18 წელს მიღწეული აშშ-ის მოქალაქეები, რომლებიც აღნიშნულ ოლქში ცხოვრობენ არანაკლებ 20-30 დღე და არა აქვთ უფლება შეზღუდული სასამართლოს მიერ და ქმედუუნარობის საფუძველზე. აღნიშნულ უფლებას თავიანთი მოსახლეობის მიმართ არეგულირებენ შტატები.

კანდიდატების დასახელების პირველად სტადიას/ფორმას წარმოადგენს ე.წ პრაიმერიზი. ამ დროს ამომრჩევლები ხმას აძლევენ „კანდიდატს“ იმისთვის, რომ ის კანდიდატად დარეგისტრირდეს და მოხვდეს საარჩევნო ბიულეტენში.

რაც შეეხება კონგრესმენების სტატუსს, პრაქტიკაში კონგრესმენი ეწოდება არა მთელი კონგრესის წევრებს, არამედ მხოლოდ წარმომადგენელთა პალატის წევრებს. სენატორები და დეპუტატები სარგებლობენ თავისუფალი მანდატით, არ არიან

პასუხისმგებელი თავისი მოქმედებებისათვის ამომრჩევლების წინაშე და არიან არა კონკრეტული ოლქის ან შტატის, არამედ მთელი ქვეყნის წარმომადგენლები, ამიტომ მათი გამოწვევა კონგრესის პალატებიდან არ შეიძლება.

მათ არ აქვთ სრული საპარლამენტო იმუნიტეტი, რაც გულისხმობს იმას, რომ თუ კონგრესმენმა დანაშაული ჩაიდინა, ის ჩვეულებრივ ექვემდებარება დაკავებას და დაპატიმრებას საერთო საფუძველზე. ყველა შემთხვევაში, გარდა სახელმწიფო ღალატისა, მძიმე დანაშაულისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევისა, ისინი სარგებლობენ დაპატიმრებისაგან თავისუფლების პრივილეგიით მხოლოდ სენატში მოსვლისას, შენობაში ან სენატიდან წამოსვლისას, აქ ჩვენ ვხედავთ იმუნიტეტის შეზღუდვას მოცულობაშიც და ვადაშიც.

კონგრესის წევრები არ არიან პასუხისმგებელი კონგრესში გამოსვლებზე, მათ მიმართ დაცულია სიტყვის თავისუფლება და ხმის მიცემის უფლება. კონგრესმენის მანდატი შეუთავსებელია სხვა თანამდებობასთან.

უნდა აღინიშნოს, რომ კონგრესის წევრებს უფლება არა აქვთ შეუდგნენ თავიანთი მოვალეობის შესრულებას იქამდე, სანამ არ მიიღებენ ფიცს. წარმომადგენელთა პალატისა და სენატის წევრთა ერთი მესამედის მანდატის მოქმედება აითვლება იმ მომენტიდან, როდესაც მოწვეული იქნა კონგრესის ახალი შემადგენლობა. კონგრესის ახალი შემადგენლობის მუშაობა იწყება არჩევნების ჩატარების შემდეგი წლის 3 იანვარს შუადღით.

დეპუტატის მანდატი ვადამდე წყდება რამდენიმე შემთხვევაში. ესენია ძირითადად: გარდაცვალება ან პალატიდან გარიცხვა, თუმცა ეს მარტივი პროცესი არ არის და ჭირდება პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის თანხმობა. ვაკანსიის წარმოშობის შემთხვევაში წარმომადგენელთა პალატის შესავსებად ტარდება ახალი არჩევნები. რაც შეეხება სენატს, აქ ვაკანსიას სენატორის დანიშვნით ავსებს შტატის გუბერნატორი, რაც ამერიკული თავისებურება და ტრადიციული ნორმაა, თუმცა შესაძლოა წინააღმდეგობაში მოდიოდეს არჩევითობის პრინციპთან.

კონგრესის კომპეტენცია შეიძლება დავყოთ რამდენიმე სფეროდ. კონგრესის საფინანსო უფლებამოსილება მოიცავს: გადასახადების დადგენასა და ამოღებას, საგადასახადო საკითხებს, მონეტის მოჭრას, აშშ ვალუტის კურსის რეგულირებას, საბაჟო საკითხებს და სხვა. ეკონომიკურ და სავაჭრო უფლებამოსილებას მიეკუთვნება:

სხვა სახელმწიფოებსა და შტატებს შორის ვაჭრობის რეგულირება, გაკოტრების საკითხები, საპატენტო და საავტორო უფლებების რეგულირება, ზომა-წონის ერთეულთა დადგენა და სხვა. კონგრესს გარკვეული უფლებები გააჩნია სამხედრო სფეროშიც, როგორცაა ომის გამოცხადება, არმიის ფორმირება და უზრუნველყოფის საკითხების მოგვარება, სამხედრო-საზღვაო ფლოტის შექმნა და შენახვა, აგრეთვე კანონების აღსრულების უზრუნველსაყოფად მილიციის შექმნა. გარდა აღნიშნულისა, მის უფლებებშია: ფედერალური მოსამართლეების დამტკიცება, მოქალაქეობის მიღების საკითხების რეგულირება და სხვა.

საკანონმდებლო ხელისუფლება მოიცავს ისეთ უფლებამოსილებასაც, რომელიც მხოლოდ ერთ-ერთი პალატის კომპეტენციას მიეკუთვნება. მაგალითად, მხოლოდ წარმომადგენელთა პალატაში უნდა იქნეს შეტანილი საფინანსო კანონპროექტები. აქ ხდება აგრეთვე პრეზიდენტისა და სხვა თანამდებობის პირთა იმპიჩმენტის საკითხის წამოჭრა, ასევე პრეზიდენტის არჩევა იმ შემთხვევაში, თუ ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მიიღო არჩევნებში ამომრჩეველთა ხმების აბსოლუტური უმრავლესობა. სენატიც სარგებლობს ბევრი საკუთარი უფლებამოსილებით, რომელთა შორის აღსანიშნავია, საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირება, სახელმწიფო უმაღლეს თანამდებობებზე პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პირების დამტკიცება, იმპიჩმენტის საკითხის გადაწყვეტა, ვიცე პრეზიდენტის-არჩევა, თუ ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მიიღებს ამომრჩეველთა ხმების აბსოლუტურ უმრავლესობას.

საკანონმდებლო პროცესი შედგება შემდეგი სტადიებისაგან: კანონპროექტის შეტანა - საკანონმდებლო ინიციატივა, მისი განხილვა, მიღება და გამოქვეყნება. პროექტის შეტანა შეიძლება ორივე პალატაში. სამი მოსმენით მიღების შემდგომ იგი დასამტკიცებლად გადაეცემა მეორე პალატას.

ორივე პალატაში იდენტური ტექსტის მქონე კანონები ხელმოსაწერად გადაეცემა პრეზიდენტს, რომლებიც ძალაში შედის პრეზიდენტის ხელმოწერის შემდეგ, თუ თვითონ კანონში არ არის მითითებული მისი მოქმედების დაწყების სხვა ვადა. ფედერალური კანონები ქვეყნდება პრეზიდენტისა და პალატების ხელმძღვანელთა ხელმოწერების გარეშე, რაც იმის დამადასტურებელია, რომ კანონი გამოხატავს სახელმწიფოს და არა მისი რომელიმე წევრის ნებას. კონსტიტუციური შესწორებების პრომულგირებას პრეზიდენტი არ ახდენს.

განსაკუთრებული წესებია დადგენილი საფინანსო კანონპროექტების მიღებისას, საერთაშორისო შეთანხმებათა რატიფიკაციისას, პრეზიდენტის მიერ თანამდებობაზე დანიშვნისას თანხმობის მიცემისას, კონკრეტულ შემთხვევაში პრეზიდენტისა და ვიცე-პრეზიდენტის არჩევისას.

წარმომადგენელთა პალატის თავმჯდომარეა სპიკერი, ხოლო სენატს ხელმძღვანელობს ვიცე-პრეზიდენტი, რომელიც არ არის სენატის წევრი - იგი არის საპრეზიდენტო არჩევნებში მეორე ადგილზე გასული პიროვნება. ვიცე-პრეზიდენტი სენატის დებატებში არ მონაწილეობს და ხმას აძლევს მხოლოდ მაშინ, როდესაც ხმები თანაბრად იყოფა.

გარდა მუდმივი პალატების კომიტეტებისა, ამერიკული საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს სპეციალურ, გაერთიანებულ, შემთანხმებელ და მთელი პალატის კომიტეტებს. სენატისა და წარმომადგენელთა პალატის კომიტეტები ფართო საგამოძიებო უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი. კომიტეტის სხდომაზე პირის გამოუცხადებლობა განიხილება, როგორც კონგრესის უგულვებელყოფა და შეიძლება გამოიწვიოს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობაც.

აშშ-ში პირველად ჩამოყალიბდა საპრეზიდენტო მართველობის ფორმა და წარმოიშვა პრეზიდენტის თანამდებობა, რომელიც ერთდროულად ითვალისწინებს სახელმწიფო მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის უფლებამოსილებას. მართალია კონსტიტუცია პირდაპირ არ ადგენს პრეზიდენტის მიერ ამ ორი ფუნქციის შეთავსებას, მაგრამ თავისთავად იგულისხმება, რადგან კონსტიტუცია ცალკე არ გამოყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელის თანამდებობას.

პრეზიდენტი აირჩევა არაპირდაპირი გზით 4 წლის ვადით, პრეზიდენტად აირჩევა პირი, რომელსაც შეუსრულდა 35 წელი მაინც. უნდა იყოს დაბადებით აშშ-ს მოქალაქე და აშშ-ში მუდმივად უნდა ჰქონდეს ნაცხოვრები - არანაკლებ 14 წელი. ერთი და იმავე პირის არჩევა პრეზიდენტად შეიძლება მხოლოდ ორჯერ. აუცილებელი არ არის ამ თანამდებობის ზედიზედ დაკავება. პრეზიდენტად არ შეიძლება აირჩეს ნატურალიზებული მოქალაქე. პრეზიდენტობის კანდიდატის დასახელება ხდება

ეროვნულ პარტიულ ყრილობაზე. ამასთან, ამავე დროს სახელდება ვიცე-პრეზიდენტობის კანდიდატიც.<sup>117</sup>

ხმის მიცემის ტურთა რაოდენობა დამოკიდებულია ბევრ ფაქტორზე, მათ შორის, ასარჩევ პირთა რაოდენობასა და გავლენაზე. პრეზიდენტის ე.წ. პრაიმერიზის ჩატარება უზრუნველყოფილია 36 შტატში, მათ შორის, კოლუმბიის ოლქი და პუერტო-რიკო. არსებობს მისი ჩატარების სხვადასხვა ფორმები.

პრეზიდენტის საარჩევნო კოლეგიის ასარჩევად მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებად წარმოგვიდგება შტატები და ფედერალური ოლქი. პრეზიდენტსა და ვიცე-პრეზიდენტის ასარჩევად, საჭიროა კვალიფიციური უმრავლესობის ხმები. ამასთან, არჩევნები მაინც ჩატარებულად ჩაითვლება, რა რაოდენობის ამომრჩეველიც არ უნდა მონაწილეობდეს მასში და ეს მაინც დადგენილ ნორმად ჩაითვლება.

პრეზიდენტის არჩევნები აშშ-ი არის არაპირდაპირი, ვინაიდან ამომრჩევლები ჯერ ირჩევენ პრეზიდენტის ამომრჩევლებს - დელეგატებს შტატებში წლის ამავე დროს, ხოლო დელეგატები ირჩევენ პრეზიდენტს. პრეზიდენტის თანამდებობაზე კანდიდატებს ძირითადად დემოკრატები და რესპუბლიკელები აყენებენ. მთელ ქვეყნის მასშტაბით დელეგატთა რაოდენობა შეადგენს - 538 დელეგატს. თვითოეული შტატიდან დელეგატ(ებ)ის რაოდენობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენი წარმომადგენელი ჰყავს ამა თუ იმ შტატს კონგრესში, ხოლო კოლუმბიის ფედერალურ ოლქში ეს რაოდენობა ფიქსირებულია და შეადგენს 3-ს. დელეგატები აირჩევიან ერთიანი სიებით შეფარდებითი უმრავლესობით მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე. პარტია რომლის სიაც მეტ ხმას მიიღებს, გაიყვანს შტატის ყველა დელეგატს, რომელიც შემდგომ ხმას მისცემს მისთვის სასურველ პრეზიდენტობის კანდიდატს. არჩეულად ითვლება პრეზიდენტობის ის კანდიდატი, რომელიც დელეგატთა ხმების აბსოლუტურ უმრავლესობას ანუ 270 და მეტ ხმას მიიღებს.

იმ შემთხვევაში, თუ ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მოიპოვებს აღნიშნულ უმრავლესობას, ამ დროს სამი უკეთესი შედეგის მქონე კანდიდატთაგან წარმომადგენელთა პალატა ერთ-ერთს ირჩევს პრეზიდენტად, ხოლო სენატი - ვიცე-პრეზიდენტად. მაგრამ ამ შემთხვევებში წარმომადგენელთა პალატის ყველა წევრს

<sup>117</sup> საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის მიერ მომზადებული დოკუმენტი, ამერიკის შეერთებული შტატები, თბ., 146, 147. [http://electionreforms.ge/res/docs/damx\\_saxel\\_2017.pdf](http://electionreforms.ge/res/docs/damx_saxel_2017.pdf); [24.01.2024]

თითო ხმა კი არა აქვს, არამედ თითოეული შტატის დეპუტაციას -ერთი ხმა. აშშ-ის ისტორიაში წარმომადგენელთა პალატამ ორჯერ აირჩია პრეზიდენტი: 1820 - თ. ჯეფერსონი და 1824 წელს დ. ადამსი.

არჩევნების ჩატარების ვადა პირდაპირ კონსტიტუციით არის მითითებული. რამდენადაც აშშ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა, პარლამენტს უფლება არა აქვს გაზარდოს ან შეამციროს თავისი უფლებამოსილების ვადა, არც პრეზიდენტი სარგებლობს პარლამენტის დათხოვნის უფლებით და არჩევნები ტარდება რეგულარულად. მაგალითად, 1944 წელს მაინც ჩატარდა არჩევნები, მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანა მონაწილეობდა მეორე მსოფლიო ომში.

როდესაც აირჩევა ახალი პრეზიდენტი აშშ-ი, ამ ცვლილების პროცესს ჭირდება გარკვეული დრო, ეს არის დაახლოებით 3 თვიანი პერიოდი. მაგალითად, თუ პრეზიდენტი ნოემბერში აირჩა ის ფიცს დებს იანვარში.

კონსტიტუციის საფუძველზე პრეზიდენტი ძლიერი უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი, თუმცა მის სიძლიერესა და უფლებამოსილების სრულად განხორციელებას კონგრესში უმრავლესობის არარსებობა განაპირობებს. პრეზიდენტის უფლებამოსილების გაძლიერებას ხელს უწყობს სასამართლო პრეცედენტები, დელეგირებული უფლებამოსილება, სახელმწიფო აპარატის ფუნქციონირების პრაქტიკა.

პრეზიდენტის ფართო უფლებამოსილება, მისი წყაროების მიხედვით შეიძლება რამდენიმე სახედ დავყოთ: კონსტიტუციით პირდაპირ განსაზღვრული უფლებამოსილება; „ნაგულისხმევი უფლებამოსილება“, რაც კონსტიტუციის ტექსტში არ არის ასახული, მაგრამ მისგან გამომდინარეობს; კონგრესის მიერ დელეგირებული ან „საერთო-ეროვნული განსაკუთრებული უფლებების შესახებ“ კანონიდან გამომდინარე უფლებამოსილება. აღსანიშნავია, რომ საკმაოდ გაზრდილია პრეზიდენტის კონსტიტუციის გარე ფუნქციები. პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობის მანძილზე მასზე ასობით უფლებამოსილება იქნა დელეგირებული.

პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებებიდან აღსანიშნავია, რომ იგი წარმოადგენს შეერთებულ შტატებს სხვა ქვეყნებთან ურთიერთობაში, ნიშნავს ელჩებს და კონსულებს „სენატის რჩევითა და თანხმობით“ და გამოიწვევს მათ. პრეზიდენტი, სახელმწიფო დეპარტამენტთან ერთად,



პასუხიმგებელია უცხოეთში მყოფი ამერიკელების, აგრეთვე აშშ-ში მყოფი უცხო ერების წარმომადგენლების დაცვაზე. იგი ასევე წყვეტს, სცნოს თუ არა უცხოეთის ქვეყნების ახალი მთავრობები, აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა ქვეყნებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, რომლებიც საჭიროებს სენატის მიერ დამტკიცებას. მათგან განსხვავებით, პრეზიდენტის მიერ დადებული „აღმასრულებელი ხელშეკრულებები“ დამტკიცებას არ ექვემდებარება.

აღსანიშნავია პრეზიდენტის უფლებები სასამართლო სფეროშიც: ფედერალური მოსამართლეების, მათ შორის უზენაესი სასამართლოს წევრობის კანდიდატურების დასახელება, რომლებიც შემდგომ სენატმა უნდა დაამტკიცოს; მსჯავრდებულის სრული ან პირობითი შეწყალება, გარდა იმპიჩმენტის წესით აღძრული საქმეებისა. შეწყალების უფლება მოიცავს სასჯელის ზომისა და ჯარიმების შემცირებასაც.

პრეზიდენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებიდან აღსანიშნავია კონსტიტუციური დავალება, რომლის თანახმად, მანვე უნდა იზრუნოს „კანონების კეთილსინდისიერად აღსრულებისათვის“ და ამდენად იგი გვევლინება კონსტიტუციისა და კანონების დაცვის გარანტად. პრეზიდენტს უფლება აქვს მოიწვიოს კონგრესის სპეციალური სესია „განსაკუთრებულ შემთხვევებში“, თუმცა ეს ძალზე იშვიათად მომხდარა. საპრეზიდენტო მიმართვების ფორმის გამოყენებით მან კონგრესს პერიოდულად უნდა აცნობოს „კავშირში შექმნილი მდგომარეობის შესახებ“, განსახილველად შესთავაზოს ისეთი საკითხები, რომლებსაც მიზანშეწონილად მიიჩნევს. მართალია, პრეზიდენტს კონსტიტუციით არა აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, მაგრამ ბევრი რამ მის ინიციატივაზეა დამოკიდებული, რისთვისაც იყენებს ყველა თავის საშუალებას და პირველ რიგში, ამას ახერხებს თავისი პარტიის წევრი კონგრესმენების მეშვეობით.

პრეზიდენტს აქვს ვეტოს უფლება, მაგრამ იგი არ შეიძლება დაედოს კონსტიტუციურ კანონს. ვეტოს შემთხვევაში კანონპროექტი ახლიდან უნდა იქნეს განხილული. კონგრესმა ან უნდა მიიღოს ვეტო, ან, თუ არ გაითვალისწინებს პრეზიდენტის შენიშვნებს, დაძლიოს იგი, ე.ი ხმების 2/3-ით კვლავაც მიიღოს კანონპროექტის პირვანდელი ვარიანტი. ამ სახის ვეტოს შეფარდებით ვეტოს უწოდებენ. სხვა მხრივ პრეზიდენტმა კანონი უნდა დაამტკიცოს 10 დღის ვადაში, წინააღმდეგ შემთხვევაში იგი დამტკიცებულად ითვლება. მაგრამ თუ ამ დროს

კონგრესის სესია მთავრდება, პრეზიდენტს უფლება აქვს არც დაამტკიცოს და არც უარყოს იგი, ე.ი „ჯიბეში ჩაიდოს“ და დამტკიცების საკითხი კონგრესის შემდგომ მოწვევამდე გადადოს, სადაც მისი განხილვა თავიდან უნდა დაიწყოს ყველა პროცედურის გავლით. ამიტომ ასეთ ვეტოს „ჯიბის ვეტოს“ უწოდებენ. მაგალითად, რ. რეიგანმა 6 წლის განმავლობაში 61-ჯერ დაადო სხვადასხვა კანონს ვეტო და კონგრესმა იგი მხოლოდ შვიდჯერ გადალახა. და საერთოდ, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, კონგრესმა ვეტო მხოლოდ 7-11%-ში გადალახა 1789-1989 წლებში პრეზიდენტებმა ვეტო გამოიყენეს 1421-ჯერ და აქედან კონგრესმა მხოლოდ 103 შემთხვევაში გადალახა იგი.

პრეზიდენტს უფლება აქვს გამოსცეს ე.წ „აღმასრულებელი ბრძანებები“, რომლებსაც ფედერალური დაწესებულებისათვის კანონის ძალა აქვს. კონგრესს არა აქვს მისი უარყოფის უფლება. ეს უფლებამოსილება მხოლოდ უზენაესი სასამართლოს ხელშია, რა თქმა უნდა, თუ იგი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას. როგორც წესი, მათ ნორმატიული ხასიათი გააჩნიათ და მიიღებიან საკანონმდებლო ნორმების კონკრეტიზაციისათვის ან რომელიმე ადმინისტრაციული ორგანოს ქვემდებარე საკითხთა რეგლამენტაციისათვის. თანამედროვე პერიოდში მოქმედებს დაახლოებით 15 000 აღმასრულებელი ბრძანება.

კონგრესს ცალკეულ შემთხვევებში შეუძლია მოახდინოს საკანონმდებლო აქტების გამოცემის უფლების ნაწილობრივი დელეგირება აღმასრულებლისადმი. აშშ-ის პრაქტიკა იცნობს პრეზიდენტის წარდგინებით, მაგრამ ფორმალურად კონგრესის მიერ ჩამოყალიბებულ კომისიებს, რომელთაც კონგრესისაგან მიენიჭა კანონის ძალის მქონე დადგენილების გამოცემის უფლება გარკვეულ სფეროებში (მაგალითად, ენერგეტიკის კომისიას ენერგეტიკის სფეროში). დელეგირება კონსტიტუციურად ითვლება თუ ითვალისწინებს ნორმატიული დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებს. უზენაესმა სასამართლომ მხოლოდ ორჯერ, 1935 წელს აღიარა დელეგირებული კანონი არაკონსტიტუციურად. საერთოდ, აშშ-ში დელეგირების სამი ფორმა არსებობს პირდაპირი, ირიბი და პირობითი.

პრეზიდენტი არის ფლოტისა და მილიციის მთავარსარდალი, შეიარაღებული ძალების უმაღლესი თანამდებობის პირი, თუმცა ომის გამოცხადების უფლება კონგრესს ენიჭება. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტებს სამხედრო ოპერაციები

კონგრესის შეუთანხმებლადაც წამოუწყიათ. საერთოდ, ასეთ შემთხვევას ადგილი ჰქონდა სულ მცირე 200 შემთხვევაში., მაგრამ აქედან მხოლოდ 5 შემთხვევაში იყო ომი ფორმალურად გამოცხადებული. თუ სამხედრო მოქმედება დაიწყო კონგრესის შეუთანხმებლად, პრეზიდენტმა 48 საათის განმავლობაში უნდა კონგრესს უნდა წარუდგინოს მიმართვა წერილობითი ფორმით. კონგრესის სანქციის გარეშე საომარი მოქმედება შეიძლება არა უმეტეს 60 დღის განმავლობაში გაგრძელდეს, მაგრამ განსაკუთრებულ შემთხვევაში ეს ვადა შეიძლება 30 დღით კიდევ გაიზარდოს; ხოლო თუ კონგრესი მიიღებს რეზოლუციას საომარი მოქმედებების შეწყვეტის შესახებ, პრეზიდენტი ვალდებულია დაემორჩილოს მას ორივე ვადის დროს.

პრეზიდენტის, როგორც მთავრობის მეთაურის უფლებამოსილებაც ფართოა. იგი უშუალოდ მართავს აღმასრულებელ აპარატს, შეუძლია აღმასრულებელი დეპარტამენტის ხელმძღვანელისაგან მოითხოვოს წერილობითი ინფორმაცია ნებისმიერი საკითხის შესახებ, უფლება აქვს თავისი სურვილით მოიწვიოს კაბინეტის სხდომები. პრეზიდენტს, სენატის „რჩევითა და თანხმობით“, აქვს დეპარტამენტის მდივნის დანიშვნის უფლება, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან პრეზიდენტის წინაშე და ნებისმიერ დროს შეიძლება გათავისუფლდნენ თანამდებობიდან.

საპრეზიდენტო ხელისუფლების ძლიერ ინსტრუმენტს სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენს, რომლის კონგრესისათვის წარდგენის უფლება მხოლოდ პრეზიდენტს აქვს, თუმცა მის მომზადებასა და შესრულებაზე იგი პასუხისმგებელი არ არის.

იგი ასევე ახდენს მედლებით დაჯილდოვებას და საპატიო წოდებების მინიჭებას. აშშ-ის პრაქტიკის საფუძველზე, როგორც ჩანს, პრეზიდენტის პარტიულობა შეთავსებადია მის თანამდებობასთან.

პრეზიდენტს პოლიტიკური პასუხისმგებლობა გააჩნია კონგრესის წინაშე. თუ დადასტურდა რომ რომ პრეზიდენტმა ჩაიდინა სახელმწიფო ღალატი, მექრთამეობა ან სხვა მნიშვნელოვანი დანაშაულები, კონგრესს გააჩნია უფლებამოსილება თანამდებობიდან გადააყენოს პრეზიდენტი - იმპიჩმენტის გზით. თუმცა ასეთი უფლების რეალიზაცია საკმაოდ რთულ მექანიზმს მოიცავს. საქმე იმპიჩმენტის შესახებ უნდა დაიწყოს წარმომადგენლობითი პალატის რეზოლუციით, რომელიც მიიღება პალატის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, მასალები საქმის არსებითი განხილვის მიზნით გადაეცემა სენატს, სადაც იმპიჩმენტის საკითხი

განიხილება სისხლის სამართლის პროცესის წესებით. ამ დროს სხდომებს ხელმძღვანელობს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე. საქმეზე მოწვეულ უნდა იქნეს სისხლის სამართლის პროცესისათვის საჭირო ყველა მონაწილე. იმისთვის რომ პრეზიდენტი ბრალეულად ჩათვალოს, ეს გადაწყვეტილება მიიღება სენატორთა (დამსწრე) ორი მესამედის თანხმობით. იმპიჩმენტის გამოტანის დროს ერთადერთი სანქცია არის თანამდებობიდან გადაყენება. თანამდებობიდან გადაყენებულს არამარტო ეკრძალება ფედერალურ სახელმწიფო აპარატში ნებისმიერ თანამდებობაზე მუშაობა, არამედ მას შეიძლება საერთო საფუძველზე სისხლის სამართლის წესითაც მოსთხოვონ პასუხი. ენდრიუ ჯონსონი იყო პირველი პრეზიდენტი, რომლის მიმართაც 1868 წელს აღიძრა იმპიჩმენტის საქმე და მის მიღებას ერთი ხმა დააკლდა სენატში. 1998-1999 წლებში ასეთ პრაქტიკას ადგილი ჰქონდა პრეზიდენტ ბ. კლინტონის მიმართ. საქმე აგორდა მისი და თეთრი სახლის ერთ-ერთი თანამშრომლის მონიკა ლევენსკის სექსუალური ურთიერთობიდან. პრეზიდენტს ბრალად დაედო ცრუ ჩვენების მიცემა, ამერიკელი ხალხის შეცდომაში შეყვანისათვის. წარმომადგენელთა პალატამ დაადასტურა მის ქმედებაში დანაშულის ნიშნების არსებობა და საბოლოო პროცედურისათვის საქმე სენატს გადაუგზავნა, ხოლო აქ უმრავლესობა სწორედ პრეზიდენტის პარტიის წარმომადგენლები იყვნენ და პრეზიდენტი ისევ დარჩა თანამდებობაზე. ცნობილია კიდევ ერთი შემთხვევა ამ საკითხთან დაკავშირებით პრეზიდენტ რ. ნიქსონის მიმართ, მაგრამ იგი წინასწარ გადადგა.

გარდა პრეზიდენტისა, იმპიჩმენტის წესით შესაძლებელია ვიცე-პრეზიდენტის, მოსამართლეთა და აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირთა თანამდებობიდან გადაყენება.

პრეზიდენტის გადადგომის, სიკვდილის (მაგალითად, ა. ლინკოლნის ან ჯ. კენედის მკვლელობისას) ან უფლებამოსილების შესრულების შეუსრულებლობის სხვა შემთხვევებში (მაგალითად, დაავადება ფ. დ. რუზველტის გარდაცვალებისას 1945 წლის აპრილში), მას ენაცვლება ვიცე-პრეზიდენტი, რომელსაც ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე შეუძლია ეს უფლებამოსილება ყოფილი პრეზიდენტის დარჩენილი საპრეზიდენტო ვადი განმავლობაში განახორციელოს.

ვიცე-პრეზიდენტი ასრულებს პრეზიდენტის გარკვეულ დავალებებს, მაგრამ არ შეუძლია მისი საწინააღმდეგო პოლიტიკური პოზიცია დაიკავოს. ეს თანამდებობა შეერთებულ შტატებში წარმოიშვა პრეზიდენტის პოსტთან ერთად. იგი აირჩევა პრეზიდენტთან ერთად და იმავე პარტიის წარმომადგენელია, რომლისაც პრეზიდენტი. თუმცა ისინი არ შეიძლება იყვნენ ერთი-და იგივე შტატის მცხოვრებლები.

ვიცე-პრეზიდენტის თანამდებობის ვაკანსიის დროს პრეზიდენტი შემცვლელს ნიშნავს თავისი პარტიის წევრ - სენატორთაგან, რომელსაც შემდგომ სენატი ამტკიცებს. ასეთ შემთხვევას ადგილი ჰქონდა 1973 წელს. იგი უოთერგეითის სკანდალთან იყო დაკავშირებული, როცა ვიცე-პრეზიდენტ აგნიუს მონაცვლედ, პრეზიდენტმა რ. ნიქსონმა სენატორი დ. ფორდი დანიშნა. მაგრამ ამან საქმეს ვერ უშველა -სკანდალის ირგვლივ ატეხილი ხმაური ვერ ჩაახშო. წარმომადგენელთა პალატის იურიდიულმა კომიტეტმა ხმა მისცა რ. ნიქსონის იმპიჩმენტს, მაგრამ, ვიდრე მთელი პალატა კენჭს უყრიდა ამ წინადადებას, რომლის მიღების ალბათობა რეალურად ძალიან პერსპექტიული იყო, ნიქსონი 1974 წლის აგვისტოში გადადგა. და მოხდა კონსტიტუციით გაუთვალისწინებელი არჩევანი - პირველად ქვეყნის ისტორიაში პრეზიდენტი გახდა არა საარჩევნო სამართლით მონაცვლე ვიცე-პრეზიდენტი, არამედ დანიშნული ვიცე-პრეზიდენტი.

ბოლო წლებში ამერიკაში საკმაოდ გაიზარდა ვიცე-პრეზიდენტის როლი სამთავრობო პოლიტიკაში. როგორც წესი, იგი ხელმძღვანელობს რამდენიმე სამთავრობო კომისიას, ბევრს მოგზაურობს ქვეყანაში ახორციელებს საგარეო ვიზიტებს და თავისი ოფიციალური საქმიანობით წარმოადგენს პრეზიდენტის პოლიტიკას.

იმდენად რამდენადაც ვიცე-პრეზიდენტი არა დანიშნული, არამედ არჩეული პირია, პრეზიდენტთან წარმოშობილი უთანხმოების შემთხვევაში ამ უკანასკნელს არ შეუძლია მისი გადაყენება. ამ დროს პრეზიდენტს უფლება აქვს მხოლოდ აუკრძალოს მას ქვეყნის უმნიშვნელოვანეს პრობლემებთან კავშირი. მაგალითად, პრეზიდენტი ლ. ჯონსონი რამდენიმე თვის განმავლობაში უკრძალავდა ვიცე პრეზიდენტ გ. ჰემფრის წარემართა ეროვნული უშიშროების საბჭოს სხდომები. თუ ვიცე-პრეზიდენტი შეუძლებლად თვლის პრეზიდენტის პოლიტიკის გატარებას, ამერიკული ტრადიციის საფუძველზე ის უნდა გადადგეს თანამდებობიდან. აშშ-ის ისტორიის მანძილზე ასეთ

შემთხვევას ადგილი ჰქონდა მხოლოდ ერთხელ 1832 წელს, როდესაც ვიცე-პრეზიდენტი ჯ. კელჰუნი თანამდებობიდან გადადგა ე. ჯექსონის პოლიტიკასთან უთანხმოების გამო.

პრეზიდენტის თანამდებობა ერთი და იგივე პირმა შეიძლება ორჯერ დაიკავოს. ეს წესი ჯ. ვაშინგტონის მიერ იქნა დადგენილი, როდესაც მან უარი თქვა მესამედ ეყარა კენჭი. ხოლო ეს ჩვეულება საკანონმდებლო წესით განმტკიცდა მხოლოდ 1951 წელს კონსტიტუციის XXII შესწორებით. ამის გამო, კონსტიტუციაში მითითებულია, რომ თუ ამ უფლებამოსილების ვიცე-პრეზიდენტზე გადასვლისას დარჩენილია 2 წელზე მეტი, ეს ვადა ჩაითვლება რაოდენობაში და ამ პირს უფლება ექნება აღნიშნულ თანამდებობაზე მხოლოდ ერთხელ იყაროს კენჭი. ასე რომ ვიცე-პრეზიდენტს, რომელიც პრეზიდენტის თანამდებობას დაიკავებს 2 წლამდე ვადით, შესაძლებლობა ექნება ამ თანამდებობაზე თითქმის 10 წლის განმავლობაში იყოს.

ამერიკის თავისებურებაა, რომ პრეზიდენტთან ერთად ვიცე-პრეზიდენტის სიკვდილის ან გადადგომის შემთხვევაში ახალი არჩევნები კი არ ტარდება, არამედ ხელისუფლება შემდგომ რიგრიგობით, დეპარტამენტთა ქრონოლოგიური ნიშნის მიხედვით გადადის შემდეგ თანამდებობის პირებზე; წარმომადგენელთა პალატის სპიკერზე, სენატის დროებით თავჯდომარეზე, სახელმწიფო მდივანზე, ფინანსთა მდივანზე და ა.შ სხვა დეპარტამენტის ხელმძღვანელებზე. მართალია ამ შემთხვევაში ირღვევა სახალხო მანდატის პრინციპი, მაგრამ ამ პროცედურას საფუძვლად უდევს ხელისუფლებაში სტაბილურობის შენარჩუნება.

იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტისა და ვიცე-პრეზიდენტის არჩევა უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს გადასაწყვეტი გახდა და პრეზიდენტის პოსტზე არც ერთი კანდიდატურა არ დამტკიცდა, პრეზიდენტი შეიძლება გახდეს პიროვნება, რომელსაც სენატი აირჩევს ვიცე-პრეზიდენტად.

ვინაიდან შეერთებული შტატები საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა, მინისტრთა კაბინეტს არა აქვს კონსტიტუციური სტატუსი, ხოლო ე.წ მთავრობა არ წამოადგენს კოლექციურ ორგანოს, მას მხოლოდ სათათბირო უფლებამოსილება გააჩნია. გადაწყვეტილებებს იღებს პრეზიდენტი ან ის პირი, ვისზეც იგი უფლებამოსილების დელეგირებას მოახდენს. ეს ორგანო ცნობილია პრეზიდენტის კაბინეტის

სახელწოდებით. მის შემადგენლობაში შედიან ხელისუფლების ცალკეული დარგის ხელმძღვანელები - აღმასრულებელი დეპარტამენტის მდივნები.

აღმასრულებელ ხელისუფლებაში დიდ როლს ასრულებენ დამოუკიდებელი სააგენტოები და სამთავრობო კორპორაციები. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის სააგენტოები, რომლებიც კონგრესის გადაწყვეტილების საფუძველზე იქმნება.

აღსანიშნავია კიდევ ერთი პრეზიდენტის საკონსულტაციო ორგანოს - ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ. პრეზიდენტი უშუალოდ აკონტროლებს მის მოქმედებას და ხელმძღვანელობს სხდომებს. მასში თანამდებობების მიხედვით შედიან: ვიცე-პრეზიდენტი, სახელმწიფო მდივანი, თავდაცვის მინისტრი, ასევე როგორც წესი ცენტრალური საგამოძიებო სამსახურის დირექტორი, შტაბის მეთაურთა კომიტეტის თავმჯდომარე და იუსტიციის მინისტრი.

აშშ-ში პროკურატურა შედის აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში. იუსტიციის მინისტრი ანუ გენერალ ატორნეი იმავდროულად გენერალური პროკურორია. მას ექვემდებარებიან ქვემდგომი პროკურორები, რის გამოც შეერთებულ შტატებში ფედერალურ სისტემასთან ერთად ყოველ შტატში არსებობს პროკურატურის ორგანოთა საკუთარი სისტემა, რომელიც იმართება შტატის გენერალურ-ატორნეის მიერ და არ ექვემდებარება ფედერალურ პროკურატურას. ფედერალური პროკურორები ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ გენერალ-ატორნეის წარდგინებით სენატის „რჩევითა და თანხმობით, ხოლო შტატებში ისინი ანალოგიური წესით ინიშნებიან გუბერნატორების მიერ.

აშშ-ის კონსტიტუციის თანახმად ქვეყნის სასამართლო ხელისუფლება გადაეცემა უზენაეს სასამართლოს და მისდამი დაქვემდებარებული სასამართლოების სისტემას, რომლებიც კონგრესს შეუძლია დროდადრო დააწესოს და დააფუძნოს. აღნიშნულის გათვალისწინებით პირველმა კონგრესმა ქვეყანა ოლქებად დაყო და თითოეულში ფედერალური სასამართლო შექმნა. აქედან განვითარდა სასამართლო სისტემაში ამჟამინდელი იერარქია: ა) უზენაესი; ბ) სააპელაციო -13 , გ) საოლქო - 94; დ) სპეციალური - იურისდიქციის სასამართლო (რამოდენიმე). კონგრესი კვლავაც ინარჩუნებს შექმნას და გააუქმოს ფედერალური სასამართლოები და განსაზღვროს მოსამართლეთა რაოდენობა ფედერალურ სასამართლოთა სისტემაში., მაგრამ მას არა აქვს უზენაესი სასამართლოს გაუქმების უფლება.

როგორც უზენაესი სასამართლოს, ისე დაბალი ინსტანციის ფედერალური სასამართლოს მოსამართლეები თანამდებობაზე დარჩებიან მანამდე, ვიდრე თავის მოვალეობას „კეთილსინდისიერად ასრულებენ“. ეს ნიშნავს, რომ ფაქტობრივად ისინი უვადოდ-სიცოცხლის ბოლომდე არიან დანიშნული, უფრო ზუსტად კი საპენსიო ასაკის მიღწევამდე. ხოლო თუ თავის მოვალეობას არაკეთილსინდისიერად შეასრულებენ, მაშინ მათ წინააღმდეგ ამუშავდება იმპიჩმენტის მექანიზმი.

სასამართლო სისტემაში ზემდგომ სასამართლო ორგანოს წარმოადგენს უზენაესი სასამართლო. იგი შედგება თავმჯდომარისა და 8 წევრისაგან, რომლებსაც ნიშნავს პრეზიდენტი, სენატის „რჩევითა და თანხმობით“. უზენაესი სასამართლოს წევრთა რაოდენობას განსაზღვრავს კონგრესი, რომელსაც შეუძლია გარკვეულ ფარგლებში გადაწყვიტოს, თუ რა სახის საქმეთა განხილვა შეუძლია მას, მაგრამ ვერ შეცვლის უზენაესი სასამართლოსადმი კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებებს.

უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს ნიშნავს პრეზიდენტი უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთაგან. თუ მთავარი მოსამართლის ადგილი ვაკანტური გახდება, მას ახლის დამტკიცებამდე იკავებს უხუცესი მოსამართლე.

9 წევრიდან ნებისმიერი 6 შეადგენს კვორუმს. უზენაესი სასამართლოს განსახილველ საქმეებს მიეკუთვნება ისეთი საბოლოოდ გადასაწყვეტი საკითხები, როგორცაა მაგალითად, შტატებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნა (საბოლოო ინსტანცია). თუმცა, მას ასევე შეუძლია პირველი ინსტანციითვე განიხილოს ყველა საქმე, სადაც მაგალითად მხარედ გამოდის ელჩი, კონსული და სხვა, ასევე, საქმეები შტატებს შორის დავის შესახებ, მოქალაქეებისა და უცხოელების წინააღმდეგ და ა.შ. გარდა ამისა უზენაეს სასამართლოს აქვს სააპელაციო საჩივრების განხილვის უფლებამოსილებაც ქვემდგომის ინსტანციის სასამართლოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე.

უზენაეს სასამართლოში ყოველწლიურად შედის 4 ათასი საქმე. უმრავლეს შემთხვევაში ხდება მათი უარყოფა. სრული მოცულობით იგი დაახლოებით 150-200 საქმეს იხილავს.

ფედერალური მართლმსაჯულების მეორე უმაღლეს დონეს ქმნიან სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეები. შეერთებული შტატები იყოფა 13 დამოუკიდებელ სააპელაციო რეგიონად.



როგორც უზენაესი სასამართლოს, ისე ფედერალური სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეები ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ სენატის „რჩევითა და თანხმობით“. სააპელაციო სასამართლოებში მოსამართლეთა რიცხვი მერყეობს 4-დან 23-მდე. სააპელაციო ინსტანციის სასამართლოები განიხილავენ ისეთ საჩივრებს, რომლებიც უკვე რაიონის სასამართლოების საბოლოო გადაწყვეტილებებს ეფუძნება. მაგალითად, მათ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც ეხება პანამის არხის ტერიტორიებს, ასევე, ვირჯინიისა და გუამის კუნძულების რაიონული სასამართლოს საქმეებზე, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ეს შესაძლებელია განიხილოს პირდაპირ უზენაესმა სასამართლომ. ფედერალური სააპელაციო სასამართლოები ორგვარი კატეგორიის საქმეებს იღებენ: ერთი, რომელიც საბოლოოა და გასაჩივრებას არ ექვემდებარება, ხოლო მეორე - გასაჩივრებადს.

აღნიშნული ინსტანციის ქვემოთ 94 საოლქო (რაიონის) სასამართლო დგას. შერთებული შტატების ტერიტორიაზე 89 ასეთი სასამართლო არსებობს. აქვე შედის ერთი სასამართლო კოლუმბიის ოლქში, ხოლო აშშ-ის მმართველობის ქვეშ მყოფ სხვა ტერიტორიებზე (პუერტო-რიკო, გუამი და სხვა) კიდევ 5 ასეთი სასამართლო გვხვდება. ყოველ შტატში სულ ცოტა ერთი საოლქო სასამართლო მაინც არსებობს, რომელთა წევრებიც ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ სენატის „რჩევითა და თანხმობით“ სიკვდილამდე. დანიშვნის იმავე წესი და პირობები არსებობს კოლუმბიის ფედერალური ოლქის რაიონულ მოსამართლეთათვის, ხოლო გუამის, ვირჯინიის, ჩრდილო-მარიანის კუნძულები ინიშნებიან 10 წლის ვადით.

აშშ-ში დროდადრო წარმოიქმნება სპეციალური დანიშნულების სასამართლოთა შექმნის საჭიროება. ისინი ცნობილია „საკანონმდებლო“ სასამართლოთა სახელწოდებით, რადგან კონგრესის გადაწყვეტილებით იქმნება. მათ მოსამართლეებსაც პრეზიდენტი ნიშნავს სენატის „რჩევითა და თანხმობით“. სპეციალურ სასამართლოთაგან აღსანიშნავია: სასარჩელო სასამართლო, საბაჟო სასამართლო, ბაჟისა და პატენტის სააპელაციო სასამართლო, საერთაშორისო ვაჭრობის ფედერალური სასამართლო, ფედერალური საპრეზიდენტო სასამართლო, ფედერალური საგადასახადო სასამართლო.

პირველი ინსტანციის სასამართლოებში ფუნქციონირებს ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი. იგი შედგება 12 ან 23 კაცისაგან. მათ გარკვეული ვადით ირჩევენ მოსახლეობა.

აშშ-ის სასამართლო სისტემები თავისი არსით უნიკალურია, ხოლო ერთი საერთო რაც მათ აქვთ ის არის, რომ ყველასთვის ზედა ინსტანციის სასამართლოს წარმოადგენს შტატის უზენაესი სასამართლო.

მაგალითად, ვირჯინიის შტატში ვხვდებით პოლიციის სასამართლოებს, საოლქო და უზენაეს სასამართლოს. სამ შტატში - მასაჩუსეტსში, ნიუ-ჰემპშირსა და როდ აილენდში უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები ინიშნებიან უვადოდ და ასრულებენ ფუნქციებს 70 წლის ასაკის მიღწევამდე. დანარჩენ შტატებში მოსამართლეები აირჩევიან ან ინიშნებიან განსაზღვრული ვადით, როგორც წესი 6,8 ან 10 წლის ვადით. 43 შტატში უზენაესი სასამართლო შედგება 5 ან 7 წევრისგან, ხოლო სხვა შტატებში - 9 წევრისგან.

შემდეგი საფეხურებია სააპელაციო ინსტანციის სასამართლოები. ისინი მოქმედებს 40-მდე შტატში. შემდგომ მოდიან ოლქის, რაიონის და უმაღლესი სასამართლოები, ასევე, საკანცელარიო, საგრაფო და საერთო სარჩელის სასამართლოები, რომელთა კომპეტენციას განეკუთვნება მძიმე სისხლისსამართლებრივი და რთული სამოქალაქო საქმეები. ისინი ამავდროულად სააპელაციო სასამართლოს ფუნქციებსაც ასრულებენ ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოების მიერ წარმოებულ საქმეებზე.

ძირითადად მოუწესრიგებელია და არ არის სისტემატიზირებული - შეზღუდული იურისდიქციის სასამართლოთა სისტემა, კერძოდ, სასამართლო იერარქიაში მოქმედი ქვედა დონეები. შესაბამისად, მათ აქვთ სხვადასხვა დასახელებებიც: მაგისტრატი სასამართლო, სამშვიდობო სასამართლო და სხვა, ისინი ფაქტობრივად არ შეესაბამება რაიმე კლასიფიკაციას. მათ სფეროებს ძირითადად განეკუთვნება წვრილმან სამართალდარღვევათა საქმეები და არაუმეტეს 500 დოლარის ოდენობის სასარჩელო საქმეები. სასამართლოთა ამგვარ სისტემას კიდევ უფრო რთულს ხდის შტატების სპეციალური სასამართლოები. კერძოდ, ისეთი სასამართლოები, როგორებიცაა: მემკვიდრეობის სასამართლო, საგზაო მოძრაობის

სასამართლო, ობლობის საქმეთა სასამართლო და სხვა სასამართლოები. ამერიკის შტატებში სულ ფუნქციონირებს დაახლოებით 17 ათასი სასამართლო.

სხვადასხვა სასამართლოში მოსამართლეთა თანამდებობაზე გამწესების განსხვავებული საშუალებები გვხვდება. საერთოდ, მისი სამი მოდელი არსებობს: მოსახლეობის მიერ აირჩევა (22 შტატში), საკანონმდებლო ორგანოს მიერ აირჩევა და გუბერნატორის მიერ დანიშვნა (12 შტატში), სენატის, სპეციალური კომისიის, მუნიციპალური ხელისუფლების, მერების ზემდგომი სასამართლოების თავმჯდომარეთა მიერ დანიშვნა (16 შტატში).

რაც შეეხება საკონსტიტუციო კონტროლის საკითხს, აშშ-ში არ არსებობს სპეციალურად ამ მიზნით შექმნილი სასამართლო ორგანო და შესაბამისად მას ყველა სასამართლო ახორციელებს ჩვეულებრივი საქმის წარმოების დროს. აშშ-ში ფედერაციის შექმნას და 1787 წელს კონსტიტუციის მიღებას იმთავითვე მოჰყვა ცალკეული კანონების კონსტიტუციურობის შემოწმების აუცილებლობა. და ეს მაშინ, როცა საკონსტიტუციო ზედამხედველობას აშშ-ის კონსტიტუცია გარკვევით არც კი განსაზღვრავს. სასამართლო ორგანოებმა ეს უფლებამოსილება კონსტიტუციის ტექსტიდან და სტრუქტურულიდან გამომდინარე, მისი ინტერპრეტაციის გზით შეიძინეს. პირველ ხანებში ადგილი ჰქონდა ცალკეულ ასეთ ფაქტებს - კონსტიტუციის მიღებიდან 1803 წლამდე შტატების სასამართლოების მიერ გამოტანილ იქნა ოცზე მეტი გადაწყვეტილება, რომლებიც არაკონსტიტუციურად აღიარებდნენ შესაბამისი შტატების ცალკეულ კანონებს.

საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ინსტიტუტი უზენაესი სასამართლოს მიერ ერთ-ერთი კონკრეტული საქმის განხილვის დროს მიღებულ გადაწყვეტილებაში ჩამოყალიბდა. ეს მოხდა 1803 წელს საქმეზე „მერბერი მედისონის წინააღმდეგ“, როდესაც უზენაესი სასამართლოს მიერ საქმის არსებითი გადაწყვეტა ითხოვდა პასუხს კითხვაზე: თუ კონგრესის მიერ მიღებული კანონი ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციას, რომელ მათგანს ენიჭებოდა უპირატესობა? საქმე კონკრეტულად ეხებოდა წინააღმდეგობრივ დანიშვნებს, რომლებიც პრეზიდენტ ჯონ ადამსის თანამდებობაზე ყოფნის ბოლო დღეებში განხორციელდა. უზენაესმა სასამართლომ დაადგინა, რომ კონსტიტუცია წარმოადგენს ქვეყნის უზენაეს კანონს, ხოლო მის საწინააღმდეგო სამართლებრივ აქტს იურიდიული ძალა არ გააჩნია. სწორედ ამ

ნორმების გამოყენების საფუძველზე დაიწყეს სასამართლო ორგანოებმა კონსტიტუციის განმარტება და მასთან შეუსაბამო აქტების ბათილად ცნობა. აშშ-ის სასამართლო ორგანოებს, აქედან მოყოლებული უფლება მიეცათ ბათილად გამოეცხადებინათ კონგრესის აქტები, თუ ისინი კონსტიტუციას ეწინააღმდეგებოდნენ. მომდევნო საქმეების განხილვამ სასამართლო კონტროლის უფლება განავრცო პრეზიდენტის მიერ გამოცემულ აქტებზეც.

ამერიკის შიგნით თვითოეული შტატის ტერიტორიული დაყოფა განეკუთვნება მისივე კომპეტენციის სფეროს. ამიტომაც, რომ სხვადასხვა შტატის ადგილობრივ-ტერიტორიული ერთეულები ერთმანეთისგან შეიძლება ამკარად განსხვავდებოდეს. ამჟამად ამერიკა მთლიანობაში ითვლის დაახლოებით 80 ათასამდე სხვადასხვა ასეთ ერთეულს. ქალაქის მცხოვრებს ერთდროულად საქმე აქვს 3-4 სხვადასხვა ადმინისტრაციულ დონესთან.

შტატები იყოფა საგრაფოებად, ქალაქებად, თაუნებად, თაუნშიპებად და მუნიციპალიტეტებად. ერთ-ერთ ყველაზე დიდ და მნიშვნელოვან ტერიტორიულ ერთეულს საგრაფო წარმოადგეს. საგრაფოები გამოყოფილია ქალაქებისაგან, თუმცა არსებობს ქალაქები, რომლებიც თვითონ შეიცავს საგრაფოებს. ქვეყნის მასშტაბით არის 3042 საგრაფო.

რაც შეეხება ქალაქებს, მათი მასშტაბებიდან გამომდინარე განასხვავებენ საქალაქო მმართველობის სამ ძირითად ტიპს: მერ-საბჭოს, კომისიას და მენეჯერ-საბჭოს. თუმცა წმინდა სახით ისინი იშვიათად გვხვდება და მრავალ ქალაქში კომბინირებული სახით არის ამოქმედებული.

კიდევ უფრო მცირე ზომის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს ამერიკაში წარმოადგენენ თაუნები და თაუნშიპები, რომლებსაც პატარა ქალაქებსა და რაიონებსაც უწოდებენ (ფუნქციონირებს დაახლოებით 17 ათასი ამგვარი ერთეული).

თავისი ადგილი უჭირავთ მუნიციპალიტეტებს. მათი რიცხვი 19 ათასს შეადგენს. ქვეყნის მათი მოსახლეობის 2/3 მუნიციპალიტეტებში ცხოვრობს. შტატების კონსტიტუციები მათ იურიდილი პირის (კორპორაციის) სტატუსს და ფართო უფლებებს ანიჭებს.

გარდა აღნიშნული ადგილობრივი ერთეულებისა, აშშ-ში არსებობს კიდევ 22 სხვადასხვა სახის ტერიტორიული ერთეული, რომელიც სპეციალური ოლქების სახელწოდებითაა ცნობილი.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანიზაციის ერთი თავისებურება, რომელიც უმეტესწილად შეერთებული შტატების ნიუ-ინგლენდის რეგიონში გვხვდება ცნობილია „სადაბო კრების“ ან „ტაუნ-მიტინგის“ სახელწოდებით. ასეთი წესი დაახლოებით 500 ადგილას გვხვდება. წელიწადში ერთხელ, ხოლო თუ საჭიროა უფრო ხშირადაც, დაბის რეგისტრირებული ამომრჩევლები (თაუნის უფროსი ასაკის მოსახლეობა) იკრიბებიან ღია სხდომაზე, რათა სასწრაფო პრობლემების მოსაგვარებლად აირჩიონ აღმასრულებელი კომიტეტი 3-5 კაცის შემადგენლობით, განიხილონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები და მიიღონ საქმიანობისათვის საჭირო აქტები. ეს ფორმა ორ საუკუნეზე მეტია არსებობს და მიიჩნევა უშუალო დემოკრატიის ყველაზე წმინდა ფორმად ამერიკაში, რადგან ხელისუფლება არავის გადაეცემა და პირდაპირ და რეგულარულად ხორციელდება მთელი ხალხის მიერ. თუმცა, მოსახლეობის რაოდენობის ზრდის გამო ეს ფორმა ზოგიერთ ადგილას ცვლილებებს განიცდის. ახალი ფორმის თანახმად, რომელსაც წარმომადგენლობით შეკრებას უწოდებენ, მოსახლეობა ირჩევს მოქალაქეთა განსაზღვრულ რაოდენობას (ძირითადად ასს ან მეტს), რომლებიც მას წარმოადგენენ შეკრებაზე. კანცელარიის ხელმძღვანელი, ხაზინდარი, ინსპექტორი, კონსტებლი, სკოლის მმართველობის საბჭო და სხვა მოსამსახურეები აირჩევიან წარმომადგენელთა მიერ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციის შესახებ ნორმებს არ შეიცავს აშშ-ის კონსტიტუცია. ეს სფერო განისაზღვრება შტატების კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით და მოიცავს საქმიანობის შემდეგ ძირითად მიმართულებებს; ა) საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სფეროში აღნიშნული ორგანოები ხელმძღვანელობენ ადგილობრივ პოლიციას, იუსტიციას, მოსახლეობამდე დაჰყავთ ფედერალური და შტატების ორგანოთა აქტები, ზემდგომ ორგანოებს აწვდიან ინფორმაციას ადგილებზე შექმნილი მდგომარეობის შესახებ; ბ) საფინანსო სფეროში ახორციელებენ ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების დადგენას, ადგილობრივი ბიუჯეტის განსაზღვრას და მის შესრულებაზე კონტროლს; გ) სოციალური სფერო მოიცავს ადგილობრივ სასკოლო საქმეებს, ჯანმრთელობის

დაცვის, სოციალური უზრუნველყოფის, მშენებლობის და გზების შეკეთებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

აშშ-ში შესამჩნევია ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის ბაზაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა კომპეტენციის თანდათანობითი გაფართოების ტენდენცია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ ქონების განკარგვის ფუნქციაც, მათ საკუთრებაშია რამდენიმე საწარმო. აღნიშნული ორგანოები წყვეტენ სასოფლო-სამეურნეო პრობლემებსაც. ყოველ ადგილობრივ ორგანოს აქვს საკუთარი ბიუჯეტი, რომლის შეკრების ძირითად წყაროს წარმოადგენს გადასახადები, ადგილობრივი მოსაკრებლები, ჯარიმებისა და ლიცენზიების გაცემის შედეგად მიღებული სახსრები. ადგილობრივ ბიუჯეტში მთლიანად ან ნაწილობრივ რჩება საკუთრებაზე გადასახადით მიღებული თანხები. მნიშვნელოვან როლს ასრულებს აგრეთვე ფედერალური ხელისუფლების და შტატების მიერ დახმარების ფორმით გადაცემული სუბსიდიები და შემოსავალთა განაწილება.

ზემოაღნიშნული გათვალისწინებით, შეიძლება აღინიშნოს რამდენიმე თავისებურება, რომელიც აშშ-ს ახასიათებს ტერიტორიული მოწყობის თვალსაზრისით. ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა შტატებად დაყოფასთან ერთად გამოყოფს კოლუმბიის ფედერალურ ოლქს, რომელიც არ სარგებლობს შტატის სტატუსით. გარდა ამისა, განსხვავებული სტატუსით აშშ-ის მმართველობაში შედის ზოგიერთი კუნძულიც. თავისებურებით ხასიათდება შერეობული შტატების ადგილობრივი ორგანოების სტრუქტურაც. აქ გვხვდება უამრავი სხვადასხვა სახელწოდების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული. თითოეული მათგანი გარკვეული თავისებურებებით გამოირჩევა. აღსანიშნავია აგრეთვე, საქალაქო მმართველობის ფორმები და სპეციალური ოლქები. ეს უკანასკნელი არა ტერიტორიული ნიშნით, არამედ საზოგადოებრივი ფუნქციების შესასრულებლად იქმნება მის სხვადასხვა დარგში.

მაშასადამე, ნაშრომში ძირითადად განხილულა ხუთი განვითარებული ქვეყნის მაგალითი (დიდი ბრიტანეთი, იტალია, ბელგია, გერმანია, აშშ), რომელთაც ტერიტორიული მოწყობისა და მმართველობის ფორმების მიხედვით გააჩნიათ გარკვეული თავისებურებები, თუმცა ერთი მთავარი საერთო, რაც მათ აერთიანებთ,

რისი მიღწევაც მათ შეძლეს და რაც საქართველოსთვისაც სამაგალითოა, ეს არის ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობისა და მმართველობის ფორმების იმგვარი ჩამოყალიბება, რომლებმაც თვითოეული ქვეყნის შემთხვევაში ერთსულოვნებას შეუწყო ხელი. ხუთივე ქვეყანამ შეძლო მართვისა და მოწყობის გარკვეული მოდელებით, ქვეყნის შიგნით მძლავრი ერთიანობის მიღწევა. ამ თავისებურებებიდან შეიძლება გამოვარჩიოთ ერთი მხრივ, კონკრეტული რეგიონების ასიმეტრია და დეცენტრალიზაციის მაღალი დონე, მაგალითად, კონკრეტული და სპეციალური ავტონომიების ფარგლებში, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების უზრუნველყოფა, აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელთა არჩევითობა, ადგილობრივ მოსამართლეთა შერჩევაში პარლამენტის როლი და სხვ. მეორე მხრივ, გარკვეული სახელშეკრულებო ურთიერთობები, რომლებიც შეიძლება უნიტარული მოწყობის ფორმასაც მივუსადაგოდ. ერთი რამ ცხადია, რომ შესაბამისი ქვეყნების მაგალითზე დაყოფილმა ტერიტორიულმა ერთეულებმა შეძლეს გაერთიენება და ერთიანობის შენარჩუნება. ამასთან, დამატებით ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ამგვარი პროცესების ხელისშემწყობად ხშირად საგარეო ფაქტორებიც გვევლინება, და შესაძლებელია გარკვეულ საკავშირო სისტემებში ქვეყნის შესვლამ (მაგალითად, ევროკავშირი), ამ პროცესს ხელი შეუწყოს. მაგალითად ინგლისის შემთხვევაში, როდესაც ის გავიდა ევროკავშირიდან ამან სერიოზული რყევები გამოიწვია ქვეყნის ერთიანობაში. ამდენად, საქართველოს შემთხვევაში, ქვეყნის სწრაფვა გაერთიანდეს ევროკავშირში, ასევე საქართველოს ინიციატივითა და კოორდინაციით შეიქმნას გარკვეული კავკასიური კავშირებიც, იძლევა იმის დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას, რომ ეს მხოლოდ და მხოლოდ ხელს შეუწყობს და იქნება მნიშვნელოვანი ფაქტორი საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისათვის.

## დასკვნა

თემაში განხილული საკითხები როგორც ისტორიული და თეორიული თვალსაზრისით, ასევე სამართლებრივი და საერთაშორისო გამოცდილების მხრივ, კიდევ ერთხელ ცხადჰყოფს, რომ ტერიტორიული მოწყობის საკითხების გადაწყვეტა რაოდენ რთულია და რა ძალისხმევას მოითხოვს.

ხშირ შემთხვევაში კი ეს საზოგადოებისა და გაერთიანების მსურველი ერთეულების კონსენსუსის შედეგია, თუმცა მას წინს უსწრებს მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ნაბიჯები და მზაობა.

როგორც წარსული ისტორიიდან ჩანს საქართველო ბევრჯერ ყოფილა მთავარი ინიციატორი და წამყვანი ქვეყანა ამიერკავკასიის რეგიონში გარკვეული ინტერესები გაერთიანებინა ან შეენარჩუნებინა.

მაგალითად, რთული სათქმელია თუნდაც გასული საუკუნის 20-იან წლებში საქართველოს სახელმწიფო დამოუკიდებლობის გამოცხადებასთან ერთად შესაძლებელი იყო თუ არა იმავდროულად ამიერკავკასიის ერთობის შენარჩუნებაც და ასეთ შემთხვევაში როგორ დარეგულირდებოდა შესაბამისი საკითხები კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ჭრილში. მაგალითად თუნდაც იმ სახით, რომ საქართველო, როგორც სუვერენული და დამოუკიდებელი სახელმწიფო, კვლავ გააგრძელებდა ერთიანი კავკასიის სახელითა და წარმომადგენლობით საგარეო ურთიერთობის წარმართვას და რეგიონში მშვიდობის დამყარებისკენ მისწრაფებას, მასში შემავალი სხვა უკვე სუვერენული და დამოუკიდებელი ქვეყნების შიდა საქმეებში ჩარევის გარეშე.

თუმცა, ნათელი ხდება, რომ 1917 წელს და მის შემდგომ პერიოდში რუსეთში არსებული მდგომარეობით, საქართველოს ექმნება ის ისტორიული მოცემულობა და ვითარება, რა დროსაც ქვეყანა დამოუკიდებლობასთან ერთად, იმავდროულად მთლიანად კავკასიის რუსეთისგან დამოუკიდებლობა-ერთიანობასაც ცდილობს. ამისთვის სპეციალურად იქმნება სათანადო ორგანოები და მზადდება არაერთი სამართლებრივი ხასიათის აქტი.



შესაძლებელია იმის ვარაუდი, რომ ამ პროცესების მართვა-ხელმძღვანელობა საქართველოსთვის ადვილი და ამასთანავე შემთხვევითიც არ უნდა ყოფილიყო. მაშინ რა იყო ამ პროცესების ხელისშემწყობი გარემოებები და ფაქტორები?

შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ ამის საფუძველი ერთი მხრივ, იყო კავკასიისადმი რუსეთის გეოპოლიტიკური ინტერესების განვითარება და შესაბამისად ამავე სახელმწიფოდან მომდინარე საფრთხეების შემცირება, ხოლო მეორე მხრივ, ეს იყო ჩვენი ქვეყნის ინიციატივიანობა, ყოფილიყო რუსეთის სახელმწიფოსგან დამოუკიდებელი, შეეჩერებინა საერთო აგრესია და ევროპული განვითარებისკენ აეღო გეზი, და მესამე, კიდევ ერთი ფაქტორი - ეს იყო პოლიტიკური თვალსაზრისით ისეთი ფიგურებისა თუ პიროვნებების არსებობა საქართველოში, რომლებიც მისაღებნი იქნებოდნენ, რათა ამ პროცესებისთვის ეხელმძღვანელათ ერთიანი კავკასიის სახელით და ეს ერთნაირად მისაღები იქნებოდა კავკასიაში შემავალი შესაბამისი ქვეყნებისათვის მათი საერთო ინტერესების დაცვის მიზნით. შესაძლებელია თვითოეული ფაქტორი და გარემოება ქვემოთ კიდევ უფრო ნათლადაც გამოიკვეთოს.

დიდი ქვეყნების სისუსტისა თუ სიძლიერის გაანალიზებისას, მნიშვნელოვანია მსჯელობა, ასეთი ქვეყნების გეოპოლიტიკური მისწრაფებებისა და ინტერესების სიხშირესა თუ ინტენსივობაზე, რაც ყოველთვის წარმოადგენს შედარებით მოცემულობას რომელიმე ერთი დიდი ქვეყნისა მეორე დიდი ქვეყნის იმავე ინტერესებთან მიმართებაში. ასეთი ერთი ქვეყნის ინტერესის გაძლიერებამ, შესაძლებელია გამოიწვიოს პირიქით მეორის შენელება. აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია იმის ვარაუდი, რომ მაღალი დონის ორმხრივი ურთიერთობების არსებობა, მაგალითისთვის ევროპასა და საქართველოს შორის, მიანიშნებს სწორედ ამგვარი ინტერესის სიძლიერეზე, რაც საკმაოდ რთულ მიზანსაც კი ხშირად მიღწევადს ხდის. მაგალითად, ცნობილია ჯერ კიდევ წლების წინ საქართველომ როგორ შეძლო დიდი წარმატების მოპოვება ევროპასთან უვიზო მიმოსვლისა თუ ვიზალიბერალიზაციის სფეროში, ხოლო ამჟამად უკვე - ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მიღება.

საქართველო წარმოადგენს მრავალეროვან სახელმწიფოს და მისთვის დამახასიათებელია ტოლერანტობის მაღალი ხარისხიც, რაც ქვეყნისთვის დიდი

უპირატესობაა. სწორედ ეს ქმნიდა შესაძლებლობას საქართველოში ისეთი პოლიტიკური თუ საზოგადო მოღვაწეების არსებობისა, რომელთაც შესწევდათ უნარი მაგალითად, კავკასიის რეგიონის ფარგლებში, გარკვეული ინტერესები გაეერთიანებინათ და ამას ჩადგომოდნენ სათავეში, თუნდაც მცირე დროით, თუნდაც მაგალითად იმგვარად, როგორც ეს იყო ზემოაღნიშნულ პერიოდში ნიკოლოზ ჩხეიძის, აკაკი ჩხენკელის და სხვათა სახით.

ინიციატივიანობა და უკეთეს მომავალზე ფიქრი წარმოადგენს წარმატების საწყისს. მოცემული ისტორიული ვითარება მიანიშნებს იმაზე, რომ ჩვენი ქვეყნის მისწრაფებები თავისივე ძალებით შეეჩერებინა გარეშე აგრესია, კიდევ უფრო მეტად დაახლოებოდა ევროპას და დამდგარიყო მშვიდობისა და შენების გზაზე - საწყის ეტაპზე მისაბამი აღმოჩნდა ამიერკავკასიის სხვა ქვეყნებისთვისაც. სწორედ ამგვარ მაგალითად შეიძლება იქნეს მიჩნეული, დამოუკიდებელი ამიერკავკასიის დემოკრატიულ-ფედერაციული რესპუბლიკის ფარგლებში, მთლიანი სამხრეთ კავკასიის როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების (კომისარიატი, სეიმი) ჩამოყალიბება და ფუნქციონირება სწორედ დედაქალაქ თბილისში.

ამ საკითხის დღევანდელი გადმოსახედიდან შეფასებამ, შეიძლება გამოკვეთოს ის გარემოება, რომ მართალია ნაშრომში აღწერილი და განხილული ფორმით კავკასიის ერთიანი რესპუბლიკის ჩამოყალიბება და არსებობა დღესდღეობით არარელევანტურია როგორც პოლიტიკური თვალსაზრისით, ისე სამართლებრივად, თუმცა, ერთი რამ ცხადია, რომ კავკასიის რეგიონის ფარგლებში ჩვენს ქვეყანას უფრო მეტი მისწრაფება და მიღწევები აქვს ევროპასთან დაახლოებისა და ინტეგრირების თვალსაზრისით, და ამავდროულად, შესაძლებელია ვარაუდი იმაზეც, რომ შესაბამისი მზადყოფნის შემთხვევაში ჩვენმა ქვეყანამ მართლაც შეძლოს მისივე კოორდინაციითა და ხელმძღვანელობით, ამიერკავკასიაში შემავალი სხვა სახელმწიფოების შერიგებისა და ევროპასთან კიდევ უფრო დაახლოების საქმეშიც შეიტანოს თავისი წვლილი.

გარდა გეოპოლიტიკური ნაწილისა, საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტა მჭიდროდ არის დაკავშირებული შიდა კონსტიტუციურ-სამართლებრივ რეგულირებებთან (უფლებამოსილებათა გამიჯვნა, ავტონომიების სტატუსი და სხვ.)

როგორც წარმოდგენილი თემიდან იკვეთება, საქართველოში ავტონომიური რესპუბლიკების უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პროცესში სახელმწიფოს გატარებული აქვს ე.წ. უნივერსალობის პრინციპი, რაც ნიშნავს იმას, რომ გარდა განსაკუთრებული უფლებამოსილებებისა, რომლებიც საქართველოს ავტონომიურ რესპუბლიკას პირდაპირ მიეკუთვნება, მას ასევე შეუძლია განახორციელოს სხვა უფლებამოსილებებიც რიგ სფეროებში (მაგალითად, ჯანდაცვა, ეკონომიკა, ტურიზმი და სხვ.), თუმცა ამგვარი უფლებამოსილებები არ უნდა მიეკუთვნებოდეს სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების განსაკუთრებულ გამგებლობას და ასევე არ უნდა წარმოადგენდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური ხასიათის უფლებამოსილებებს და შესაბამისად, კანონმდებლობით არ უნდა გამოირიცხებოდეს, რომ ისინი ავტონომიურმა რესპუბლიკამ განახორციელოს.

ეს მიუთითებს იმაზე, რომ ბოლო პერიოდის კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა შესაბამის სფეროებში ე.წ. „ნარჩენი კომპეტენციები“ მიაკუთვნა ავტონომიური რესპუბლიკის კომპეტენციებს, რაც წარმოადგენს გარკვეულწილად ქვეყნის დეცენტრალიზაციისკენ გადადგმულ ნაბიჯებს. თუმცა, კვლავ დარჩენილია ე.წ. „ნარჩენი კომპეტენციების“ მე-2 ნაწილი, რომლებიც არ შედის არც ზემოთ აღნიშნულ კონკრეტულ სფეროებში (მაგ., ჯანდაცვა, ეკონომიკა, ტურიზმი და სხვ.) და ამასთან, არც ცენტრალური ხელისუფლებისთვის არ არის კანონმდებლობით ცალსახად განკუთვნილი. ამით შეიძლება იმის დადასტურება, რომ წარმოიშვა „ნარჩენი კომპეტენციების“ ორი ნაწილი ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ავტონომიას შორის. აქედან კომპეტენციების მხოლოდ ერთი ჯგუფი დაუქვემდებარა სახელმწიფომ ავტონომიას, რაც შეეხება მეორე ნაწილს - ისინი თავად დაიტოვა.

„ავტონომიური რესპუბლიკის“ ზოგადი განმარტების მიხედვით, ავტონომიური რესპუბლიკა წარმოადგენს სახელმწიფოს შემადგენლობაში პოლიტიკური ავტონომიის საწყისზე შექმნილ სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნს, რომელსაც მართალია არ აქვს დამოუკიდებლობა, მაგრამ გააჩნია თავისი ტერიტორია, ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოები, თავისი

კანონმდებლობა და სახელმწიფოებრიობისათვის დამახასიათებელი სხვა ატრიბუტიკა.<sup>118</sup>

ზემოთ მითითებულიდან გამომდინარე, პირველ რიგში, უნდა ითქვას, რომ ავტონომია თავადვე უკვე წარმოადგენს სტატუსს, მაგალითად - აფხაზეთისათვის, რაც დაადგინა საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილმა შესაბამისმა ცვლილებებმა, თუმცა მეორე მხრივ, ასევე მნიშვნელოვანია ამ ავტონომიის მოცულობა და ფარგლებიც, რომელსაც საქართველოს კონსტიტუციური რეგულირებების გარდა, უშუალოდ აზუსტებენ ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციები. სხვა სიტყვებითაც რომ ითქვას, მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის თანახმად, აფხაზეთის ძირითად სტატუსს, თავად საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს, როდესაც ის საუბრობს რომ აფხაზეთი წარმოადგენს ავტონომიურ რესპუბლიკას. ეს არის სწორედ მისი სტატუსი. დანარჩენი, აღნიშნულის გარდა, ამ სტატუსის მოცულობა და ფარგლებია. ეს მსჯელობა იძლევა იმ დასკვნის საფუძველს, რომ საქართველოს ავტონომიებთან მიმართებაში მათი კონსტიტუციური სტატუსი უკვე დიდი ხანია ნათლად არის წარმოჩენილი და გამოკვეთილი და ამ მიმართულებით მანამდე არსებული ხარვეზები, რაც კონსტიტუციურ ჩანაწერებში არსებობდა, აღმოფხვრილია, თუმცა მაინც შეიძლება დარჩეს გარკვეული საკითხების დარეგულირების აუცილებლობა სამაჩაბლოს ტერიტორიებთან მიმართებით.

ამასთანავე, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო პერიოდში განხორციელებულმა კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა, რომელთაც შემდგომში თან მოჰყვა ავტონომიურ დონეზე მიღებული კონსტიტუციების სათანადო ცვლილებებიც, კომპეტენციები კიდევ უფრო ნათლად გამიჯნა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ავტონომიურ რესპუბლიკებს შორის და მოახდინა მათი რეგლამენტაცია. მაგალითად, გადაისინჯა და სრულყოფილი სახით ჩამოყალიბდა როგორც სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების განსაკუთრებულ გამგებლობას განკუთვნილი საკითხები, ასევე დეტალურად გაიწერა უშუალოდ ავტონომიური რესპუბლიკისათვის მიკუთვნებული კომპეტენციები. ამასთან, ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული უფლებამოსილებები იმიჯნება როგორც სახელმწიფო, ასევე ადგილობრივი

---

<sup>118</sup> ეროვნული ბიბლიოთეკის ენციკლოპედიური განმარტება, საქართველოს პარლამენტი, <http://www.nplg.gov.ge>; [24.01.2024]

თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებებისგან. ასევე, კონსტიტუციამ ისიც დააზუსტა, რომ ანაკლიაში იქმნება სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმის ფარგლებში მოქცეული განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა.

შესაძლებელია დასკვნის გაკეთება იმის თაობაზეც, რომ როდესაც, კონსტიტუციური ცვლილება საუბრობს საქართველოში ტერიტორიული მოწყობის საკითხის არა „განსაზღვრაზე“ როგორც ამაზე მიუთითებდა კონსტიტუციის მანამდე მოქმედი რედაქცია, არამედ საუბრობს ამ საკითხის „გადასინჯვაზე“, ეს ცალსახად მიანიშნებს იმ მოცემულობაზე, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ახალი ცვლილებები თითქოსდა ცდილობს ნაწილობრივ უკვე გადაწყვიტოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხი საქართველოში, მაგრამ თუ ეს მართლაც ასეა, მაშინ ტერიტორიული მოწყობის რომელი ფორმით გადაწყვეტას გულისხმობს? ფედერაციულ მოწყობას, უნიტარულს თუ რაიმე კიდევ სხვას? კონსტიტუციაში ამაზე არაფერია ნათქვამი და ვერც სხვა საკანონმდებლო აქტები იძლევა პირდაპირი დათქმის შესაძლებლობას აღნიშნულის თაობაზე. შესაბამისად, ეს აჩენს მოსაზრებას, რომ თუ ტერიტორიული მოწყობის რაიმე კონკრეტული და გაცხადებული ფორმა წარმოჩენილი არ არის, ამგვარ შემთხვევაში უნდა განხორციელებულიყო თუ არა კონსტიტუციის ჩანაწერის - „განსაზღვრის“ ცვლილება - „გადასინჯვით“. აღნიშნულმა კი სამომავლოდ შესაძლოა წარმოშვას საქართველოს კონსტიტუციის დაზუსტების აუცილებელი წინაპირობები. ეს კი როგორც აფხაზეთის, ასევე ე.წ. ცხინვალის რეგიონის მოსახლეობასთან ერთად, ჩვენი სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხს წყვეტს.

ზოგადად, როგორც წარმოდგენილ თემაში აღინიშნა ფედერალიზმის ჩამოყალიბებაში არსებობს ორი ძირითადი ხერხი: სახელშეკრულებო და კონსტიტუციური:

კონსტიტუციური ფედერალიზმის შექმნა დაკავშირებულია კონსტიტუციით ან კონსტიტუციური კანონით ხელისუფლების მიერ ფედერაციული მოდელის აღიარებასთან, რომლითაც იგი შესაბამის ავტონომიურ უფლებებს ანიჭებს ცალკეულ ტერიტორიულ ერთეულებს.

სახელშეკრულებო გზით ფედერაციის ჩამოყალიბება გულისხმობს, ხელშეკრულების საფუძველზე სახელმწიფოთა შორის შეთანხმებას გაერთიანების შესახებ.

ასევე გარდა ფედერალიზმისა, სახელშეკრულებო ურთიერთობები დამახასიათებელია კონფედერაციისთვისა, რომელიც ეფუძნება დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა დადებულ ხელშეკრულებას, ფედერაციულ სახელმწიფო კონსტიტუციას.

მაგალითად, აშშ-ის კონსტიტუციამ კონფედერაცია ფედერაციული მოწყობით შეცვალა და იგი დღემდე ასეთად რჩება. ქვეყნის შემადგენლობაშია 50 შტატი. აშშ-ში ფედერაცია შეიქმნა უკვე არსებული დამოუკიდებელი სახელმწიფოების მიერ, რომლებმაც ფედერაციას გადასცეს თავისი სუვერენიტეტი და უფლება უზრუნველყოს თავისი სუვერენობა და საერთაშორისო სამართალსუბიექტურობა. ამიტომ აშშ-ის ფედერაცია შეიძლება მივაკუთვნოთ ე.წ. ხელშეკრულებით ფედერაციათა რიცხვს. ფედერაციის შემოღება შტატების ინტერესებში შედიოდა, რათა დაეცვათ საკუთარი ავტონომიურობა და თავისუფლება და არ დაეშვათ ხელისუფლების კონცენტრაცია ცენტრალური ხელისუფლების ხელში.

სამეცნიერო ლიტერატურა ცალკე არ განიხილავს „სახელშეკრულებო“ ურთიერთობებს უნიტარიზმის პირობებში. ცხადია, ასეთ დროს ხელშეკრულებაში მონაწილე მხარეებს ვერ განვიხილავთ დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად, მაგრამ, შესაძლებელია ცენტრალურმა ხელისუფლებამ და რომელიმე „განსაკუთრებული სტატუსით“ აღჭურვილმა ტერიტორიულმა ერთეულმა გააფორმოს ხელშეკრულება, რითაც ქვეყნის ერთიანობის მიზნით და ამ პრინციპის ფარგლებში გარკვეულ უფლებებს გამიჯნავენ ერთმანეთისგან და ფართო უფლებების დეცენტრალიზაციით მიაღწევენ კონსენსუსს. ასეთ დროს შესაბამის ტერიტორიულ ერთეულს/რეგიონს ექნება განსაკუთრებული სტატუსი და შესაძლებელია ამას ვუწოდოთ - „სახელშეკრულებო ავტონომიური რესპუბლიკა“, რომელიც დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოში იმოქმედებს, მით უფრო მაშინ, როდესაც სახელმწიფო სუბსიდიანობის პრინციპზეა აგებული და სწორედ საქართველოს მაგალითზეა შესაძლებელი მისი გამოყენება დაკარგული ტერიტორიების აღსადგენად. ასევე ცხადია სახელშეკრულებო ავტონომიის სტატუსით მოქმედ ერთეულს ვერ ექნება ისეთი უფლებები, როგორცაა: დადოს მსგავსი ხელშეკრულებები სხვა სახელმწიფოებთან, ვერ ექნება სეცესიის უფლება, ცალკე მოქალაქეობა და ა.შ. და მან უნდა იმოქმედოს საქართველოს, როგორც ერთიანი სუვერენული სახელმწიფოს

ფარგლებში, თუმცა დანარჩენი საკითხების უდიდესი უმრავლესობა შესაძლებელია დარეგულირდეს სწორედ შესაბამისი სახელშეკრულებო ურთიერთობების ფარგლებში, ნებაყოფლობის საწყისებზე და სათანადო გარანტიების შექმნით.

### გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 24/08/1995;
2. „საქართველოს კონსტიტუციაში დამატებისა და ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს №260 კონსტიტუციური კანონი, 20/04/2000, <https://matsne.gov.ge>; [24.01.2024]
3. „საქართველოს კონსტიტუციაში დამატებისა და ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს №1089 კონსტიტუციური კანონი, 10/10/2002, <https://matsne.gov.ge>; [24.01.2024]
4. „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს № 6602 კონსტიტუციური კანონი, 29/06/2012, <https://matsne.gov.ge>; [24.01.2024]
5. „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს №1324 კონსტიტუციური კანონი, 13/10/2017, <https://matsne.gov.ge>; [24.01.2024]
6. საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვალის კონსტიტუცია;
7. 1918 წლის 26 მაისის საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი;
8. 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი;
9. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 20/02/2008.
10. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 21/11/2019.
11. საქართველოს კანონი „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“, 23/10/2008.
12. „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge>; [24.01.2024]
13. „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge>; [24.1.2024]
14. ბრესტის საზავო ხელშეკრულება, 1918 წლის 3 მარტი, ბრესტ-ლიტოვსკი, მუხ. IV;



15. ავალიშვილი ზ., „საქართველოს დამოუკიდებლობა 1918-1921 წლების საერთაშორისო პოლიტიკაში“, თბ., 1925.
16. ათანელიშვილი თ., ასტამაძე გ., ბახტაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., გეგია მ., გუნცაძე მ., ვადაჭკორია შ., ირემაძე ი., კუპატაძე ბ., ლეჟავა ზ., ლილუაშვილი მ., ლომიძე გ., ოთარაშვილი ქ., სამუშია ჯ., სარალიძე ლ., სილაქაძე დ., ქანთარია ბ., ქართველიშვილი მ., ყიფიანი ნ., შამილიშვილი მ., ჩხაიძე ნ., ციციშვილი მ., წერეთელი მ., ჭანტურიძე ს., ჭუმბურიძე დ., ჯავახიშვილი ე., ჯავახიშვილი ნ., ჯანელიძე; ო., შველიძე დ. (რედ.) „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა (1918-1921)“, ენციკლოპედია, თსუ, თბ., 2018.
17. ბაგრატიონი ვ., „აღწერა სამეფოსა საქართველოსა“, ქართლის ცხოვრება, II, IV. საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, <https://iverieli.nplg.gov.ge> {23.01.2024}
18. ბაგრატიონი ი., „სჯულდება“, თბ., 1957.
19. ბერძენიშვილი ნ., „საქართველოს ისტორიის საკითხები“, თბ. 1979, ტომი IX.
20. ბერძენიშვილი ნ., (რედაქციით) საქართველოს ისტორია, თბ., 1961.
21. ბერძენიშვილი ნ., ჯავახიშვილი ივ., ჯანაშია ს., საქართველოს ისტორია, ნაწ. I, თბ., 1946.
22. გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭილაძე ნ., „შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში“, თბ., 2016.
23. გონაშვილი ვ., კვერენჩხილაძე გ., კახიანი გ., ჭილაძე ნ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., „საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი“, თბ, 2017.
24. გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. I.
25. გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 3.
26. გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 4.
27. გონაშვილი ვ., „იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის“ - „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები“ - თბ. 2007, ნაწ. 5.
28. გოგიაშვილი გ., „შედარებითი ფედერალიზმი“, თბ., 2000.

29. გოგიაშვილი გ., „ფედერალიზმის ცნება და არსი“ - თბ., 1999.
30. გრიგოლია კ., ნარკვევები საქართველოს ისტორიის წყაროთმცოდნეობიდან, ტომი I, ახალი ქართლის ცხოვრება, თბ., 1954.
31. დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005.
32. თოთაძე ა., „აფხაზეთის მოსახლეობა - ისტორია და თანამედროვეობა“, თბ., 1995.
33. ინჭვირველი გ., „სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია“, თბ., 1997.
34. კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შედარებითი ანალიზი), თბ., 2012.
35. მაცაბერიძე მ., საქართველოს პოლიტიკური სისტემა, თბ., 2019, თემა III, IX.
36. მელიქიშვილი გ., ფეოდალური საქართველოს პოლიტიკური გაერთიანება, თბ., 1973.
37. მუსხელიშვილი დ., ჯაფარიძე ო., მელიქიშვილი გ., აფაქიძე ა., ლორთქიფანიძე მ., მეტრეველი რ., სამსონაძე მ., ასათიანი ნ., ჯამბურია გ., ოთხმეზური გ., ნათელაძე მ., ბენდიანიშვილი ალ., დაუშვილი ალ., საქართველოს ისტორია, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბ., 2008, ტომი 2.
38. ნუცუბიძე შ., ქართული ფილოსოფიის ისტორია, ტომი II.
39. რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, 1999.
40. ჟორდანიას ნ., ჩემი წარსული (რედ: უ. სიღამონიძე, „სარანგი“, თბ., 1990, N91).
41. სილაგაძე ა., საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენა (1917-1918), თბ., 2000.
42. სურგულაძე ა., ქართული საბჭოთა ენციკლოპედია, ტ. 1, თბ., 1975.
43. სურგულაძე ივ., „საქართველოს სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიისათვის“, ტომი I, თბ., 1952.
44. ცნობილაძე პ., „კონსტიტუციური სამართალი“, თბ. 1997.
45. ხუბუა გ., „ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი“, თბ., 2000.
46. ხუნდაძე მ., ამიერ-კავკასიის სეიმი, ახალი კვალი, თბ., 1918.
47. ჯანელიძე ო., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ისტორიის ნარკვევები, თბ. 2018.

48. ჯანელიძე ო., ნიკოლაძე ნ., „ბიოგრაფიიდან ამოხეული ფურცლები“, თბ., 1998.
49. ქენევის შეთანხმება - ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმი (Organization for Security and Co-operation in Europe), <https://smr.gov.ge> {23.01.2024}; <https://www.eumm.eu/> {23.01.2024}
50. საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, ენციკლოპედიური განმარტებები, <http://www.nplg.gov.ge>; [24.01.2024]
51. წიგნი ქართლის ცხოვრება, ს. ყაუხჩიშვილის რედაქციით, ტომი II, თბ. 1959.
52. გაზეთი „კავკასიონი“, რედ.: ფაჩუაშვილი მ., სამშაბათი, 30 მაისი, 1995წ., N97 (166).
53. გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1 ივლისი, 1995წ., რედ.: გოგიაშვილი გ., N73 (1089).
54. გაზ. „ერთობა“, ყოველდღიური სოციალ-დემოკრატიული გაზეთი, რედ. ვლ. ბობოხიძე, №30, თბ., 1918.
55. გაზ. „ერთობა“, ყოველდღიური სოციალ-დემოკრატიული გაზეთი, რედ. ვლ. ბობოხიძე, №105, თბ., 1919.
56. ამიერკავკასიის სეიმი, 8 ივლისი, 2019, სამოქალაქო განათლება, <https://civiledu.wordpress.com>; [25.01.2024]
57. ბიბლიოვიკი, საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, „ამიერკავკასიის სეიმი“, <https://www.nplg.gov.ge>; [25.01.2024]
58. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 29 სექტემბრის №3/4/641 გადაწყვეტილება საქმეზე „ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე.“, <https://matsne.gov.ge>; [24.01.2024]
59. ადრიან ბრისკუ, კარლის უნივერსიტეტი, პრადა, მოხსენება - „ამიერკავკასიის დემოკრატიული ფედერაციული რესპუბლიკა“, 15 ივლისი, 2018წ., <https://iliauni.edu.ge>; [24.01.024]
60. აკაკი ჩხენკელის საიდუმლო წერილი 22 მაისი 1918, ქალაქი ბათუმი, საქართველოს ეროვნულ საბჭო N866, 25 მაისი, <https://civil.ge>; [24.01.2024]

61. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიები, <https://www.gov.ge> [24.01.2023]
62. საქართველოს ეროვნული არქივი, საისტორიო ცენტრალური არქივი, ფონდი 17, აღწერა პირველი, საქმე N8036.
63. საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, <http://www.nplg.gov.ge>; [24.01.2024]
64. საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკის სამოქალაქო განათლების განყოფილება, <https://civiledu.wordpress.com>; [24.01.2024]
65. უხცო სიტყვათა ლექსიკონი, საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, <http://www.nplg.gov.ge>; [24.01.2024]
66. ქართველები უცხოეთში, ნოე ჟორდანიას ბიოგრაფია და მოღვაწეობა, საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, <http://www.nplg.gov.ge/emigrants/ka>; [24.01.2024]
67. საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის მიერ მომზადებული დოკუმენტი, ამერიკის შეერთებული შტატები, თბ., 146, 147. [http://electionreforms.ge/res/docs/damx\\_saxel\\_2017.pdf](http://electionreforms.ge/res/docs/damx_saxel_2017.pdf); [24.01.2024]
68. საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის მიერ მომზადებული დოკუმენტი, იტალიის რესპუბლიკა, თბ., 146, 147. [http://electionreforms.ge/res/docs/damx\\_saxel\\_2017.pdf](http://electionreforms.ge/res/docs/damx_saxel_2017.pdf); [24.01.2024]
69. პოლონურ-ქართული კომისიის ისტორიკოსთა საერთაშორისო კონფერენცია და გამოფენა ეროვნულ არქივში, ამიერკავკასიის რესპუბლიკისა და სეიმის 100 წლისთავი, თბ., 2018; <https://www.facebook.com/NationalArchivesofGeorgia/videos> [24.01.2024]
70. 24 ოქტომბერი - გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის დღე, მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია (IOM), <https://georgia.iom.int/ka/news>; [22.10.2023]
71. გაერო-ს გენერალური ასამბლეის მიერ ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა და ლტოლვილთა მხარდამჭერი რეზოლუციის მიიღების შესახებ, რადიო თავისუფლება, 09 ივნისი, 2023, <https://www.amerikiskhma.com>; [22.10.2023]
72. დიდი ბრიტანეთის ოფიციალური ნორმატიული ბაზა,

- [www.statutelaw.gov.uk](http://www.statutelaw.gov.uk) [24.01.2024]
73. ლეონტი მროველი (XI ს.), ჯუანშერი (XI ს.), „დაცვის სიგელი“ (654) ვახუშტი ბატონიშვილი (XVIII ს.) და სხვ.
74. სომეხი ანონიმი ავტორი (VII ს.), ფლავიუს არიანე (86-160), პროკოფი კესარიელი (507-562), ლევ ისავრიელი (716-741), ნიკოლოზ მისტიკოსი (925) და სხვ.
75. ძვ. წ. VII საუკუნის ე.წ. ცხინვალის საგანძური, რომელიც ანალოგიურია დასავლეთ საქართველოში აღმოჩენილი საგანძურისა, ქართული ტოპონიმიკა და ეპიგრაფიკული წარწერები ტაძრებზე (მაგ.,ერედვი (X), ბიეთი (IX ს.) და სხვ.)
76. Constitution of the United States, Article II, Section 1, Published by the united states Senate, in operation since 1789,  
[https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm); [25.01.2025]
77. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Anhang EV  
[https://www.gesetze-im-internet.de/gg/anhang\\_ev.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/anhang_ev.html) [25.01.2024]
78. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland  
[https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_18.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_18.html) [25.01.2024]
79. La Constitution Belge, coordonné du 17 février 1994  
[https://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](https://www.senate.be/doc/const_fr.html) [25.01.2024]
80. Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, Texto promulgado em 05 de outubro de 1988, <https://www.senado.leg.br/atividade/const/constituicao-federal.asp> [26.01.2024]
81. Конституция на Република България, Конституция на Република България, приета от Народното събрание на 13 юли 1991 г. <https://www.parliament.bg>; [26.01.2024]
82. Konstytucja RP, 1997,  
<https://www.prezydent.pl/prawo/konstytucja-rp/iv-sejm-i-senat>; [26.01.2024]
83. Pernthaler P. Allgemeine Staatslehr und Verfassungslehre, Auft, wien, 1996
84. Pernthaler P. Kathrin I. Weber K., Der Föderalismus im Alpenraum, 1882
85. законъ - дней въ закавказье календар стилиа, Закавказская Демократическая Федеративная Республика, 1918. <https://archive.gov.ge/>; [26.01.2024]

86. Yusuf Hikmet Bayur, (1983), History of Turkish Revolution, C.III, TTK Yay, Ankara,  
<https://www.jstor.org/stable/4284569>; [26.01.2024]
87. AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASININ MİLLİ ARXİV İDARƏSİ,  
<http://www.milliarxiv.gov.az/az/axc-yaradilmasi-ve-onon-beynelxalq-alemde>  
[26.01.2024]
88. Պատմաբանաստիճական հանդես, Երևան, 2018.  
[http://www.academhistory.am/images/Patmabanasirakan\\_handes/2018-3/2018-1.pdf](http://www.academhistory.am/images/Patmabanasirakan_handes/2018-3/2018-1.pdf)  
[26.01.2024]
89. *Hazırlayan Y., Tosun H. (eds.)*, International Symposium on the Relations of Ottoman Empire – Azerbaijan During the World War I and Islamic Army of the Caucasus, Papers, Ankara, 2021,  
<https://www.atam.gov.tr/wp-content/uploads/osmanli-azerbaycan-iliskileri-ve-kafkas-islam-ordusu.pdf> [26.01.2024]
90. Vor 100 Jahren marschierte die Rote Armee in Georgien ein, Von David X. Noack, Ausgabe vom 20.02.2021.  
<https://www.jungewelt.de/artikel/396920.geschichte-georgiens-rote-fahne-%C3%BCber-tiflis.html> [26.01.2024]