

ა(ა) იპ საქართველოს საპატრიარქოს წმიდა ტბელ აბუსერისძის სახელობის
სასწავლო უნივერსიტეტი



სამართალმცოდნეობისა და საჯარო მმართველობის ფაკულტეტი

ბოლქვაძე გოგი

**ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მმართველობის
თავისებურებები საქართველოში**

საჯარო მმართველობა

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია საჯარო მმართველობის მაგისტრის
აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

მეცნიერ-ხელმძღვანელი: ხათუნა მურადიშვილი
საჯარო მმართველობის აკადემიური დოქტორი

ხიჭაური

2021 წ.

აბსტრაქტი

სახელმწიფოს მართვა მეტად რთული და მრავალგანზომილებიანი მოვლენაა. თვით პროცესი დამოკიდებულია კომპლექსურად რამდენიმე ფაქტორზე. ზოგადი მიდგომები რომ გამოვიყენოთ, მასზე მეტად დიდ გავლენას ახდენს ქვეყნის წარსული გამოცდილება, განვითარება თანამედროვე დროში და სამომავლო პერსპექტივები და გამოწვევები. წარსული მეტად საინტერესოა, რადგან მასში ასახულია ქვეყნის კულტურა და ისტორიული გამოცდილება. განვლილის შეფასება საშუალებას იძლევა სწორად დაიგეგმოს მომავალი და მაქსიმალურად უპასუხოს სახელმწიფომ თანამედროვე გამოწვევებს.

სახელმწიფო მართვის შეფასების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კრიტერიუმია მმართველობის ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული ფორმები. ჩვენი სამაგისტრო ნაშრომის მიზანია სწორედ ამ კრიტერიუმების გათვალისწინებით სახელმწიფოს თავისებურებებზე მსჯელობა და რასაკვირველია, საქართველოს მაგალითზე.

რეგიონალიზაციის განვითარების მზარდი ტენდენცია XX საუკუნის შუახანებიდან არის შესამჩნევი. დემოკრატიული სახელმწიფოები საბოლოოდ მივიდნენ იმ დასკვნამდე, რომ ქვეყნის პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური სტაბილურობის ერთგვარი გარანტია ადგილობრივი დემოკრატიის ხელშეწყობა და განვითარება.

საქართველო არა უბრალოდ მრავალსაუკუნოვანი, არამედ მეტად მრავალფეროვანია მმართველობის ცენტრალიზებული თუ დეცენტრალიზებული განვითარების თვალსაზრისით. ისტორიულად ცნობილია, რომ სხვადასხვა დროს სხვადასხვა მიდგომა იყო აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით და თითოეული მაგალითია იმისა, სამომავლოდ რას უფრო უნდა მიაქციოს ხელისფლებამ ყურადღება და რა საერთოდ აღარ უნდა განმეორდეს. საქართველო, ასე ვთქვათ, ახალი დემოკრატიის ქვეყანაა და ზემოთ მითითებული კრიტერიუმების გათვალისწინება მეტად მნიშვნელოვანია მისი სამომავლო განვითარებისათვის, რათა არ დაუშვას შეცდომები, რომლებმაც შესაძლოა სახელმწიფოებრიობის კრახს შეუწყოს ხელი.

სამაგისტრო ნაშრომი შედგება შესავალის, ოთხი საკვანძო თავის, სამი ქვეთავისა და დასკვნისაგან. დასკვნების გაკეთებაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა, როგორც აქამდე არსებულმა საერთაშორისო თუ ადგილობრივმა კვლევებმა, ასევე ჩვენ მიერ გაკეთებულმა დასკვნებმა, რომელსაც დაეფუძნა შემუშავებული რეკომენდაციები.

Abstract

The governing of a state is extremely complex and multi-dimensional phenomenon. The process itself is based on several factors. Taking into account the general approaches, this process is mostly affected by the past experience of the country, development in modern time and future prospects and challenges. The past is very interesting, since it reflects the culture of the country and its historical experience. The evaluation of the past gives us the opportunity to plan the future properly and accurately, as well as to face the challenges of the modern era.

One of the most important evaluative criteria of the state governing are centralized and decentralized forms of ruling. The objective of the master's thesis is to discuss the characteristics of the state through these criteria - of course, taking Georgia as an example.

The growing tendency of regionalization has been noticed since mid XX century. The democratic countries have eventually come to the conclusion that a certain guarantee of the political, economic and social stability of the country is based on the support of local democracy and development.

Georgia is not only the country of multi - century history but also it is diverse in a view of centralized and decentralized governing development. It is historically known that at the different times there were different approaches to this issue. Each of them is a an example of what should be emphasized by the government in the future and what should never happen again.

Georgia is considered a country of the new democracy and taking these factors into account is very important for its future development, in order to avoid mistakes that may cause the failure of the government systems.

The master's thesis consists of introduction, four main chapters, three sub-chapters and conclusion. In the process of summarizing our study, the important part was played by existing international and local research materials, as well as by our conclusions, on which the elaborated recommendations have been based.

Gogi Bolkvadze

შინაარსი

ანოტაცია ქართულად	
ანოტაცია ინგლისურად	
შესავალი	1
თავი I სახელმწიფო მმართველობის ფორმების მიმოხილვა ისტორიულ ჭრილში	5
1.1. დეცენტრალიზაციის პირველი ნიშნები	5
1.2. წარმატებული ცენტრალიზაცია	7
1.3. „უსახელმწიფო“ პერიოდი	11
თავი II სახელმწიფო მმართველობისა და პოლიტიკური რეჟიმების ფორმები	16
თავი III სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებები	28
თავი IV ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მართვის მთავარი კონცეფცია და დილემა საქართველოში	33
დასკვნა	48
ბიბლიოგრაფია	52

შესავალი

ნებისმიერი ქვეყნის, როგორც სახელმწიფოებრივი სტრუქტურის მქონე სუბიექტისთვის, ისე მისი მოსახლეობის ნებაა შექმნას წარმატებული სახელმწიფო. აღნიშნული იდეის განსახორციელებლად მას მოუწევს ფიქრი სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი აუცილებელი ნიშნების: ტერიტორიის, ფორმის, ხელისუფლებისა თუ პოლიტიკური რეჟიმის სწორად შერჩევასა და შენარჩუნებაზე. აღნიშნული მოითხოვს ისეთი მნიშვნელოვანი სეგმენტების განვითარებას, როგორცაა: ქვეყნის სასამართლო ხელისუფლების ობიექტურად ფორმირება, საკანონმდებლო ხელისუფლების ეფექტურობა, აღმასრულებელი ხელისუფლების პრიორიტეტები მართვისას და ფინანსური დამოუკიდებლობა. სწორედ ეს არის ის ძირითადი კომპონენტები, რისი საშუალებითაც განისაზღვრება ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური და სამართლებრივი მდგომარეობა. სახელმწიფოს მართვა ხომ სწორედ ამ ნიშნების მქონე საჯარო ხელისუფლების მიერაა შესაძლებელი, რომელსაც შესწევს უნარი სუვერენული უფლებამოსილების განხორციელება, ქვეყანაში მართლწესრიგის დამყარება და მოქალაქეთა ფუნდამენტური უფლებების დაცვა.

სახელმწიფოებრიობის ხარისხის განმსაზღვრელი რაიმე ინდიკატორი თუ არსებობს აუცილებელია ეს ინდიკატორი გამოვიყენოთ სახელმწიფო სტრუქტურების ეფექტურად ფუნქციონირების დონის გასაზომად, რადგან სახელმწიფო სტრუქტურის გამართული ფუნქციონირება გულისხმობს მისთვის მინიჭებული კონსტიტუციური უფლებამოსილების ზუსტად განხორციელებას, რადგან ნებისმიერი ქვეყნის ხელისუფალთ აქვთ ცდუნება გამოიყენოს ძალუფლება არაკეთილსინდისიერად.[4]

საინტერესოა ისტორიული რაკურსი საქართველოს სახელისუფლებო მმართველობის მოწყობის შესახებაც - მთავრობა, როგორც უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო, საქართველოს ისტორიის მანძილზე განსხვავებული იყო თავისი სტრუქტურით, ფუნქციებით, სამართლებრივი სტატუსითა და სხვა დამახასიათებელი ნიშან-თვისებებით. საუბარი მთავრობაზე, როგორც

დამოუკიდებელ ორგანოზე, მონარქიულ, ფეოდალურ საქართველოს ხანაში ზედმეტი იყო, არც იმ პერიოდშია რაიმე განსაკუთრებული მმართველობის ფორმებზე საუბარი საინტერესო, როცა ჩვენი ქვეყანა რუსეთის იმპერიის რამოდენიმე ადმინისტრაციულად დაყოფილ ტერიტორიას წარმოადგენდა. მთავრობაზე, როგორც დამოუკიდებელ ორგანოზე და მის დანაწილების პრინციპებზე საუბარი შეიძლება დავიწყოთ რუსეთის იმპერიის დაშლისა და 1918 წელს საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, როცა მიღებულ იქნა ქვეყნის ძირითადი კანონი კონსტიტუცია. საბჭოთა პერიოდში კი შეუძლებელია ქართული სახელისუფლებო შტოებზე საუბარი, რადგან საბჭოთა სოციალური აზრთა სისტემა არ ცნობდა ხელისუფლების დანაწილების დეცენტრალიზებულ პრინციპებს.

მეორე პერიოდი, ხელისუფლების დამოუკიდებელი ორგანოების მმართველობითი სისტემის არსებობისა, იწყება 1991 წლიდან დღემდე, როცა ქვეყანამ დაიბრუნა სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა, ხოლო 1995 წლის 24 აგვისტოს მიიღო ქვეყნის უზენაესი კანონი. ამ პერიოდის ისტორიული საქართველოს ხელისუფლების მოწყობის პრინციპებს და ტერიტორიული დანაწილების სისტემებს განვიხილავთ ასევე ამ ნაშრომში.

ხელისუფლების ქმედებათა შემაკავებელ ბერკეტს წარმოადგენს ქვეყნის კონსტიტუცია, რაც გარანტი უნდა იყოს ქვეყნის სტაბილურობისა და ურყეობისა, თუმცა, საქართველოს უახლოესი წარსულს თუ გადავხედავთ საქართველოს უზენაესმა კანონმა არაერთი ცვლილება განიცადა სახელმწიფოებრივ, ხშირ შემთხვევაში კი, კერძო ინტერესების გათვალისწინებით.[4]

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით ხელისუფლების წყაროდ გვევლინება ხალხი, რომელთაც ძალუმთ განსაზღვრონ, როგორი პოლიტიკუტი ორიენტაციის ხელისუფლება სჭირდებათ მათ, სწორედ ამ არჩევანის უფლებამ უნდა განსაზღვროს ქვეყნის ეკონომიკურ-სოციალური, ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის თუ სახელმწიფო მმართველობის ფორმები.

როგორც ციცერონი¹ ამბობს „სახელმწიფო არის ადამიანთა სამართლებრივი ურთიერთობა, იურიდული კავშირი და სახელმწიფო დაფუძნებული უნდა იყოს სამართლიანობაზე“.[2]

ასე რომ სახელმწიფოსა და ადამიანს შორის კავშირი მხოლოდ საკანონმდებლო იმპერატიული ნორმებით და სამართლით კი არ უნდა შემოიფარგლოს, არამედ სამართლიანობით, ეს ორი კი ერთმანეთისაგან განსხვავებული მცნებებია.

მოქალაქისა და სახელმწიფოს ურთიერთობაზე საუბრისას უმნიშვნელოვანეს საკითხს წარმოადგენს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა და ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ფორმები, რადგან სწორედ სახელმწიფოს ამ შინაგან ნიშნებზეა დამოკიდებული მოქალაქისა და სახელმწიფოს სამართლებრივი ურთიერთობა და ეს განსაზღვრავს ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის ხარისხს, უფრო კონკრეტულად თუ განვმარტავთ, სახელმწიფოს ფორმა განსაზღვრავს, თუ ვის აქვს ხელისუფლების მართვის საჭე, რომელი უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების მიერ იმართება იგი და რა მეთოდებით.

ტერიტორიული მოწყობით განისაზღვრება სახელმწიფო ორგანოების განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები:

- *საკანონმდებლო შემოქმედება;*
- *სასამართლო ხელისუფლების განხორციელება;*
- *ქვეყნის თავდაცვა;*
- *საგარეო პოლიტიკა და საგარეო ურთიერთობები;*
- *აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უფლებამოსილებების*

განსაზღვრის წესი და სხვ.

მეორე მხრივ ამ პროცესის თანმდევა სახელმწიფო მმართველობის ფორმები, ეს კი საფუძველია სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირებისა და განსაზღვრავს სოციალური და პოლიტიკური ძალების ურთიერთდამოკიდებულებას. ყოველივე ეს კი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მეცნიერების შესწავლის საგანს წარმოადგენს და

¹ მარკუს ტულიუს ციცერონი - რომაელი პოლიტიკური მოღვაწე, ადვოკატი და ძველი რომის სახელგანთქმული ორატორი

სახელმწიფოს მმართველობის რომელიმე ფორმის აკვარგიანობასაც სწორედ ეს დისციპლინა აკვალიფიცირებს.

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ სახელმწიფო მმართველობის ფორმებს შორის კი განასხვავებენ მონარქიასა და რესპუბლიკას. ეს ფორმები უდევს საფუძვლად სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებს და განსაზღვრავს სახელმწიფო შტოებს შორის ურთიერთკავშირს. ხელისუფლებისა და ხალხის ურთიერთობის ფორმებს, ასევე ხალხის მიერ ხელისუფლების განხორციელებისა და მასზე კონტროლის მექანიზმებს. საბოლოო ჯამში ამ მახასიათებლებით უნდა გაირკვეს მმართველობის რომელი სტილი აქვს არჩეული სახელმწიფოს, შესაბამისად, ცდილობს ცენტრიდან მართოს პროცესები, თუ დეცენტრალიზაციის გაძლიერებით ხელი შეუწყოს ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებების გაზრდას.

ჩვენი ქვეყნის ამჟამინდელი სახელმწიფო მმართველობის ფორმის გათვალისწინებით ამ საკითხებს საბოლოო ჯამში მივყავართ აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების თანაარსებობამდე, რა დროსაც აღმასრულებელი ხელისუფლება მოქმედებს საკანონმდებლო ხელისუფლების „დაკვეთით“, ანუ მის მიერვე განსაზღვრული პოლიტიკური კურსით, სხვა შემთხვევაში მივიღებთ სურათს, როცა მთავრობა ხელმძღვანელობს პარლამენტს.

როცა ჩვენ ვსაუბრობთ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე, აუცილებელია, ვთქვათ მიღებულ ტენდენციაზე, კერძოდ: არაეფექტური იქნება, როცა ზემდგომ ხელისუფლების ორგანოებს დაეკისროს ისეთი ფუნქციები, რომელსაც ქვემდგომი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო გაცილებით მოქნილად და დროის მოკლე მონაკვეთში მოახერხებს. ამას, მეორეს მხრივ, კი ეს წარმოადგენს ხელისუფლების ორგანოების ძალათა ბალანსის განმსაზღვრელ ფაქტორს.

როგორც აღვნიშნეთ, სახელმწიფო მმართველობის ფორმაა სწორედ ის ფაქტორი, რამაც უნდა განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება, მისი საქმიანობის ეფექტურობა, სამართლებრივი და

ეკონომიკური დამოუკიდებლობა. თუმცა, არანაკლები მნიშვნელობის საკითხს წარმოადგენს სახელმწიფო მართვისთვის სტრატეგიული დაგეგმვა. ისევე, როგორც ნებისმიერ ორგანიზაციას, წარმატების მიზნისკენ მიმავალ სახელმწიფოსაც სჭირდება სწორად განსაზღვრული სტრატეგია. სტრატეგია მოიცავს სამოქმედო გრძელვადიან და მოკლევადიან გეგმას, შიდასახელმწიფოებრივი და საგარეო პოლიტიკური მიმართულებით.

სამაგისტრო ნაშრომის მიზანია წარმოჩენილ იქნეს ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მმართველობის თავისებურებანი ზოგადად და საქართველოს მაგალითზე. ყველა ქვეყანა ინდივიდუალურია და ერთ და იმავე მმართველობის ფორმამ თითოეულში შესაძლოა თავისებური განვითარება ჰპოვოს.

ყოველივე აქედან გამომდინარე ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მმართველობა, თავის მხრივ, მეტად საინტერესო და აქტუალური საკითხია. **სამაგისტრო ნაშრომის აქტუალობაც** ამაში გამოიხატება, კონკრეტულად კი საქართველოს მაგალითზე ამ ორი მმართველობის ფორმის განხილვა, გაანალიზება და საბოლოო ჯამში დასკვნების გაკეთება.

ამ სამაგისტრო ნაშრომის მეცნიერულ სიახლეს წარმოადგენს ძირითადი საკვლევი თემა, კერძოდ, თანამედროვე საქართველოსთვის სახელმწიფოებრივი მმართველობის ფორმისა და ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებების განხილვა ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მიმართებაში, ასევე ვიმსჯელებთ ამჟამინდელ გეოპოლიტიკური რეალობიდან გამომდინარე ჩვენი ქვეყნისათვის ყველაზე მისაღებ სახელმწიფო მმართველობის და ტერიტორიული მოწყობის ფორმაზე, განვიხილავთ ასევე, რამდენად აქვს ჩვენ ქვეყანას შესაძლებლობა გააძლიეროს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება, გათვალისწინებით იმისა, რომ ასეთ დროს შეიძლება თავი იჩინოს გარკვეულმა სეპარატისტულმა განწყობებმა და მეორე მხრივ ფართო დეცენტრალიზაცია ხომ არ იქნება საფუძველი დეზინტეგრაციის² საფრთხეებისა.

² **დეზინტეგრაცია** -[ლათ. *integratio*]- დაშლა, დანაწევრება.

თავი I

სახელმწიფო მმართველობის ფორმების მიმოხილვა ისტორიულ ჭრილში

საქართველოს ისტორია მრავალ ასეულ საუკუნეს ითვლის და შესაბამისად, მრავალი სახელმწიფო მმართველი ჰყოლია, რომელთა მართველობაც, რიგ შემთხვევებში, დაკავშირებულია სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების გაძლიერებასთან, ან პირიქით, მათი შედარებით სუსტი პოლიტიკური ხედვების გამო ეს ინსტიტუტები შესუსტების გზაზე დამდგარა, რაც საკუთრივ იწვევდა სახელმწიფოს ეკონომიკურ, სოციალურ და პოლიტიკურ შესუსტებას. საბოლოო ჯამში ყოველივე ეს ნიშნავდა ძლიერი მმართველობის პირობებში გაძლიერებულ სახელმწიფოს, შესაბამისად, შედარებით სუსტი მმართველის პირობებში კი სუსტ სახელმწიფოსა და ინსტიტუციებს. თუმცა, ისტორიული პრაქტიკის გათვალისწინებით, ძლიერი სახელმწიფოს შექმნის საწინდარი და ამოსავალი წერტილი მხოლოდ ძლიერი მმართველის გამჭრიახი გონება და ცოდნა როდია, მას უნდა უძღოდეს ხალხის ნება და აქტიური მონაწილეობა ძლიერი სახელმწიფოს შექმნის პროცესში.

1.1. დეცენტრალიზაციის პირველი ნიშნები

ქართული სახელმწიფო მმართველობის ფორმებზე და ადმინისტრაციულ დაყოფაზე საუბარის დაწყება შესაძლებელია ძვ.წ.აღ-ით III-IV საუკუნეების ქართულ სამეფო სახელმწიფოს პერიოდიდან. რა დროსაც ქართლის პირველმა მეფე ფარნავაზმა ქვეყანა შვიდ საერისთაოდ და ერთ ცენტრალურ ტერიტორიად, ე.წ. სასპასპეტოდ დაჰყო. ეს კი იმ პერიოდში წარმოადგენდა ელინისტური ხანის მართველობის მოდელს - სამხედრო მართველობის ფორმას. თავის მხრივ ცალკეულ

საერისთავოებს გააჩნდა ერთგვარი იერარქიული მოწყობა, რომელსაც ხელმძღვანელობდნენ ერისთვნი, ათასისთავი და სპასალარი. მოგვინებით ამ მოხელეებს დაემატათ ხევისთვები და ციხისთავები. ეს უკანასკნელი სახელმწიფო მოხელეები ამ ადმინისტრაციულ ცენტრებში ატარებდნენ სამხედრო, პოლიტიკურ თუ ეკონომიკურ ღონისძიებებს ცენტრიდან მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში. VI-VII საუკუნეებში ადმინისტრაციული ერთეულების რაოდენობა გაიზარდა, ხოლო XI-XVII საუკუნეში საქართველოს სამეფო ინარჩუნებდა საერისთავოებად დაყოფის ადმინისტრაციულ წესს, ხოლო საქართველოს დაშლით შექმნილ სამთვროებში ჩამოყალიბდა სათავადოები და სადროშოები.

სათავადოების წარმოქმნა, შეიძლება ითქვას, სახელმწიფოს სისუსტის შედეგი იყო, რადგან უცხოელ დამყრობთა ბატონობის შედეგად სამეფო ცენტრალური მმართველობის სისტემის შესუსტდა შედეგად ცენტრალური ხელისუფლება ვეღარ ახერხებდა მორჩილებაში ჰყოლოდა არა მარტო მაღალი ფენის წარმომადგენლობა, არამედ გლეხობა , რამაც გამოიწვია კლასობრივი ბრძოლის მეტად უფრო გაძლიერება. გაფართოვდნენ და გაძლიერდნენ მსხვილი ფეოდალები. შედეგად მივიღეთ სათავადოების, როგორც ცალკე წოდებად ჩამოყალიბება, ეს საბოლოოდ გადიოდა მათ მიერ გლეხობის ექსპლუატაციაზე და ცენტრალური ხელისუფლების დაუმორჩილებლობაზე.

1.2. წარმატებული ცენტრალიზაცია

ქართული ისტორიის ფურცლები მხოლოდ შესუსტებული ცენტრალური ხელისუფლების, დაუძღურებული ინსტიტუტების და მოშლილი სახელმწიფო იერარქიების ქრონიკებს როდი იტევს. საქართველოს ისტორიაში არის ისეთი პერიოდები, როცა სახელმწიფოს არსებობისათვის აუცილებელი მექანიზმები გამართულად მუშაობდა და მეტიც, იმ დროინდელი სახელმწიფო მართველობითი სისტემის რეფორმა უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი გახდა ქვეყნის ეკონომიკური და სტრატეგიული სიძლიერისა.

ქართულ სახელმწიფო მართვლობით სისტემაზე საუბრისას არ შეიძლება არ ვახსენოთ დიდი მეფის და რეფორმატორის დავით IV აღმაშენებლის მეფობის პერიოდი და მის მიერ გატარებული რეფორმები სახელისუფლებო ინსტიტუტებისა. დავითს მძიმე მეკვიდრეობა ერგო. კერძოდ, ქვეყანა გარე ძალების (თურქ-სელჩუკები) მიერ მთლიანად განადგურებული იყო და რომ არაფერი ვთქვათ ქვეყნის სახელმწიფო ინსტიტუტების დაუძღვრებაზე, ქართველი ხალხს საფრთხე ემუქრებოდა ფიზიკურად განადგურებისა. ამ ყველაფერს ემატებოდა შიდა დაპირისპირებები, დიდვაროვანი ფეოდალების ურჩობა, რაც კიდევ უფრო არასახარბიელო მდგომარეობაში აგდებდა ქვეყანას.

ამ ყველაფრის გათვალისწინებით დავითის მიერ 1103 წელს (1104, 1105 წწ.) მოწვეულ იქნა რუის-ურბნისის კრება, რომელმაც მიიღო უმნიშვნელოვანესი დადგენილებები ე.წ. ძეგლისწერის სახით, რომელსაც უნდა გადაეჭრა არაერთი საკითხი, კერძოდ:

- *გაძლიერებულიყო ცენტრალური ხელისუფლება;*
- *ცენტრალიზებული ხელისუფლების სამსახურში ჩაეყენებინა ეკლესია;*
- *აღმოეფხვრა ის დარღვევები რაც მანამდე არსებობდა - საეკლესიო ქონების გაფლანგვა-განიავება, ხელდასმის წესის დარღვევა, მცირეწლოვანთა ქორწინება და სხვა.;*
- *დავითის აზრით, სამამულო მიწათმფლობელობის გაღრმავება აფერხებდა სამეფოს გაძლიერებასა და ცენტრალიზაციის პროცესს. შესაბამისად, ეკლესიის დამოუკიდებლობა არ შეესაბამებოდა სახელმწიფოს განვითარების მზარდ ინტერესებს.*

როგორც წესი, საეკლესიო თანამდებობებზე იმ პერიოდში ინიშნებოდნენ დიდგვაროვნები. ეკლესიაზე მკაცრად შეტევამ, ეკლესიის უღირსი მღვდელმთავრების ეკლესიისაგან ჩამოშორებამ და მათ ნაცვლად მეფის ერთგულებით გამსჭვალული ადამიანებით ჩანაცვლებამ ხელ-ფეხი შეუკრა ურჩ ფეოდალებს, რომლებიც მღვდელმთავრების სახით კარგავდნენ მათი ინტერესების გამტარებელ მოკავშირეებს.

საეკლესიო რეფორმის გარდა დავით აღმაშენებელმა დიდი ყურადღება მიაქცია სამეფო ადმინისტრაციულ მმართველობასა და მის მის მოწყობას, ამ პერიოდში კი სრულად იყო მოშლილი ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობითი სისტემა, ამიტომ, ცენტრალური ხელისუფლების გაძლიერების მიზნით გაჩნდა ახალი თანამდებობები, კერძოდ, მწიგნობართუხუცეს-ჟყონდიდელის თანამდებობა, რომელიც მეფის შემდგომ თანამდებობით პირველი პირი ხდებოდა, განაგებდა როგორც საერო, ისე სასულიერო ხელისუფლებას. მის უშუალო ფუნქციებში შედიოდა საეკლესიო და სახელისუფლებო უწყებების კონტროლი, ქვეყნის სამეფო ხაზინის ხარჯვისა და დაცვის კონტროლი. ამავდროულად, ჩართული იყო სამხედრო საქმეებში. დავით აღმაშენებლის ეს ნაბიჯი მიმართული იყო ქვეყნის კიდევ უფრო ცენტრალიზაციისაკენ.

საინტერესო ეპიზოდია სახელმწიფო მმართველობის მოდელი XVI-XVII საუკუნეებში, რა დროსაც ცენტრალური ხელისუფლების შტოები საკმაოდ დახვეწილი ფორმისა იყო. მმართველობის ცენტრალური თანამდებობის პირებს „დარბაზის რიგის მოხელენი“, ანუ „კარის გარიგენი, ეწოდებოდათ. ეს თანამდებობები ფუნქციურად საქართველოს სამეფო სამთავროებში თითქმის არ განსახვავდებოდა. სამეფო მართველობითი სისტემა მოიცავდა საფინანსო-სამეურნეო, საპოლიციო სამსახურს, მართმსაჯულების განმახორციელებელ მიმართულებებსა და პირადად მეფის დაცვას. ხოლო მეფის კარზე წოდებითა და უფლებამოსილებით იერარქიით ყველაზე მაღლა სახლთუხუცესი იყო.[10]

მართლმსახულების ორგანოების არსებობის მიუხედავად, სამეფო სამთავროების თუ გაერთიანებული სამეფოს არსებობის პერიოდში, გარდა იმისა, რომ მეფე მთავარი ფიგურაა ხელისუფლების მართვის პროცესში, ასევე უმაღლეს მსაჯულადაც გვევლინება, რომელსაც შეემლო ნებისმიერი სახის სასამართლო საქმის გარჩევა, მაგრამ, პრაქტიკულად, ის იხილავდა მხოლოდ დიდი მნიშვნელობის საკითხებს, კერძოდ, ეს საკითხები იყო: „მეფეთ ორგულობა“, „მეფის სალაროს გატეხა“, „დიდებულთ შორის დავა“ [ლოიტ. საქართველოს ისტორია ოთხ ტომად. მთვ. რედაქტორი-მარიამ ლორთქიფანიძე; გამომცემლობა-პალიტრა L 2012 წ.].

საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ამჟამინდელი სამოსამართლო მმართველობა დეცენტრალიზაციის საკმაოდ დიდი ნიშნებით ხასიათდებოდა და სასამართლო საქმეებს განაგებდნენ ეკლესიებში კათალიკოსები, ფეოდალები მათ საგამგებო ტერიტორიებზე. თუმცა, მეორეს მხრივ, ეს დეცენტრალიზაციის ნიშნის მქონე გამოვლინება რამდენად იყო გამსჭვალული სამართლიანობის პრინციპებით, შეიძლება ითქვას, რომ საკამათოა.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ყოველ არსებულ სამთავროში წარმოიქმნა მართველობის დამოუკიდებელი აპარატი. ერთიანობის ხანასთან შედარებით წინ წამოიწია კერძო ტიპის უფლებები, რომლებიც აშკარად ეწინააღმდეგებოდა საჯარო უფლებრივ ინტერესებს. მეორეს მხრივ, მეფის ხელისუფლების შეზღუდვას წარმოადგენდა სამეფო კართან არსებული სათათბირო ორგანო სამეფო საბჭო-„დარბაზი“, რომლის ოფიციალურ დანიშნულებას წარმოადგენდა ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტა. რეალურად კი, ეს ორგანო წარმოადგენდა მეფის ხელისუფლების საწინააღმდეგო და დიდგვაროვანთა ინტერესების გამტარებელ ინსტიტუტს. მიუხედავად იმისა, რომ ეს სათათბირო ორგანო თავის ფუნქციას ხშირ შემთხვევაში კერძო ინტერესებიდან გამომდინარე ასრულებდა, ამ „საბჭო“-ს ფუნქციონირება შეიძლება ჩაითვალოს დეცენტრალიზაციისკენ გადადგმულ ნაბიჯად.

საინტერესოა XVI-XVII საუკუნეების მართველობის ადგილობრივი სისტემა, რა დროსაც ადგილობრივ ხელისუფლებას ახორციელებდა „საქვეყნოდ გამრიგენი, ისინი ასრულებდნენ, როგორც სამეურნეო, სამხედრო ფუნქციებს, ისე სამოსამართლო საქმიანობასაც. ერთიანი მონარქიის დაშლას დაემთხვა საერისთავოების ინსტიტუტის საერთო მოშლა. სამეფო სამთავროები დაიყო მეფის, თავადებისა და ეკლესია-მონასტრების მამულებად. [10]

ამ პერიოდის ადგილობრივი მმართველობის ინსტიტუტს წარმოადგენდა სადროშო, რომელიც ასრულებდა სამხედრო და სამოქალაქო ადმინისტრაციულ ფუნქციას, რომელსაც მეფის დანიშნვით სარდალი ხელმძღვანელობდა.

XV-XVI საუკუნიდან მართველობის ინსტიტუტის ერთ-ერთ რგოლად გვევლინება მოურავი, რომელიც მეფის მიწებს განაგებდა. თუმცა, მას არ მიუწვდებოდა ხელი ადგილობრივი დიდგვაროვნების მამულებზე. ამიტომ, ერთ ადმინისტრაციულ ტერიტორიაზე რამოდენიმე მოურავიც ინიშნებოდა. ეს უკანასკნელები კი განაგებდნენ სოფელს, მოგვიანებით პერიოდში კი ისინი დიდი ქალაქების მმართველებიც ხდებოდნენ. ის უვლიდა მამულს, კრებდა გადასახადებს, სარდლობდა მის საგამგეო ტერიტორიას, ჰქონდა ასევე სამოსამართლეო ფუნქცია მის სამოქმედო ტერიტორიაზე და სხვა. მოურავს, ამავდროულად, ჰყავდა ნაცვალი (მოადგილე) და მამასახლისი, მოურავის დაქვემდებარებაში შედიოდა გზირი, რომელიც ადგილობრივი ადმინისტრაციის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების აღმასრულებელ რგოლად გვევლინება.

1.3. „უსახელმწიფო“ პერიოდი

მეცხრამეტე საუკუნის დასაწყისიდანვე იწყება ჩვენი ქვეყნისათვის ახალი რეალობა და ახალი მმართველობითი სისტემის ჩამოყალიბება. 1801 წლის 18 იანვარს რუსეთის იმპერატორ პავლეს მიერ გამოიცა მანიფესტი, რომელიც გულისხმობდა ქართლის, კახეთის და სომხეთის იმჟამინდელი მართველობითი ადმინისტრაციის საყრდენზე ჩამოყალიბებულიყო საქართველოს გუბერნია. მოგვიანებით კი, იმავე წლის 6 მარტს, აღნიშნული გადაწყვეტილება რუსეთის სამთავრობო სენატმა დაადასტურა, რამაც გამოიწვია საქართველოს ანექსია და ჩვენი ქვეყნის ისტორიის ე.წ. „უსახელმწიფო“ პერიოდის დასაწყისი.

ამ გადაწყვეტილებას, რასაკვირველია, მოჰყვა ქვეყნის მმართველობითი სისტემისა და ადმინისტრაციული მოწყობის სისტემური ცვლილებები. კავკასიის სამხედრო სარდალს დაეკისრა საქართველოს მთავარმმართველის ფუნქცია, ამავდროულად, კავკასიის მხარე დაიყო მაზრებად და სათავეში ჩააყენეს რუსი კაპიტან-ისპრანიკოვები. ამ მმართველობითი სისტემის ბევრი ნაკლოვანებისა და

ქართველთა დიდი წინააღმდეგობის გამო რუსეთის ხელისუფლება იძულებული გახდა (თვით იმპერატორი ნიკოლოზ I) ჩართულიყო ადმინისტრაციული მმართველობის სისტემის ცვლილებების საქმეში. ამიტომ ამიერკავკასიაში შემოიღეს სამ საფეხურიანი მართველობითი სისტემა, რომელიც მოიცავდა მთავარ სამართველოს, საგუბერნიო და სამაზრო სამმართველოებს.

მთავარ სამართველოს ადმინისტრირებას უწევდა მთავარმართველი და საბჭო. მთავარმართველი წარმოადგენდა იერარქიით ყველაზე მაღალ საფეხურს. შესაბამისად, მას შეეძლო საგუბერნიო სამმართველოს გადაწყვეტილებების გაუქმება. გადაეყენებინა ყველა თანამდებობის პირი და საომარი მოქმედებების დროსაც კი უფლებამოსილი იყო არ დალოდებოდა ცენტრალურ ხელისუფლების ბრძანებას და დამოუკიდებლად მიეღო ყველა ზომა სიტუაციის დასაშოშმინებლად. თუმცა, მოგვიანებით, 1844 წელს, კავკასიაში დადგინდა განსაკუთრებული ადმინისტრაციული ერთეული, რომელსაც ხელმძღვანელობდა მეფის ნაცვალი, ის პირდაპირ პასუხისმგებელი იყო მხოლოდ მეფის წინაშე.

ქართული მმართველობითი სისტემის საინტერესო პერიოდს წარმოადგენს საქართველოს დემოკრატიული, დამოუკიდებელი რესპუბლიკის აღდგენისა და არსებობის პერიოდი, 1918-1921 წლები. 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ ქვეყანაში ჩატარებულმა პირველი დამფუძნებელი კრების არჩევნებმა ახალი საწყისები დაუდო ჩვენს ქვეყნას დემოკრატიზაციისაკენ მიმავალ გზაზე. ქვეყნის განვითარებისა და ევროპიზაციისკენ გადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენდა 1921 წლის კონსტიტუცია, ქვეყნის მთავარი კანონი, რომელსაც ჰქონდა როგორც შიდასახელწიფოებრივი, ისე საერთაშორისო მნიშვნელობა, რადგან ამ ნაბიჯით საქართველომ აჩვენა ევროპას, რომ სურდა დემოკრატიული წესწყობილების დამყარება ქვეყანაში. ეს იყო პროცესი მონარქიული წესწყობილებიდან რესპუბლიკურ მმართველობაზე გადასვლისა, რამაც ჯერ 1918 წლის დამოუკიდებლობის დეკლარაციაში ჰპოვა ადგილი, შემდგომ კი 1921 წლის კონსტიტუციაში, სადაც წერია, რომ საქართველო არის დემოკრატიული რესპუბლიკა.

კონსტიტუცია პასუხობდა ყველა იმ მოთხოვნას, რაზე დაყრდნობითაც შეიძლებოდა დემოკრატიზაციის მშენებლობა, მასში გაწერილი იყო ისეთი ფუნდამენტური საკითხები როგორცაა:

- პოლიტიკუტი წყობილების ფორმა;
- მოქალაქეთა უფლებები;
- წარმომადგენლობითი ორგანოს ჩამოყალიბის წესი;
- აღმასრულებელი ხელისუფლების შექმნის და მუშაობის წესი;
- სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციონირების წესი;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებები;
- ეროვნული უმცირესობების უფლებანი;

საინტერესოა ხელისუფლებისა და ტერიტორიული დანაწილების პრინციპები, რომლებიც 1918 წლის საქართველოს პარლამენტმა მიიღო. ამ პრინციპების მიხედვით დამტკიცდა საოლქო, საგუბერნიო და სამაზრო აპარატის შტატები. შესაბამისად, მოხდა ადმინისტრაციული დაყოფა შემდეგ ერთეულებად: თბილისის, ქუთაისის გუბერნიებად თავისი მაზრებით, სოხუმის, ზაქათალასა და მოგვიანებით, ბათუმის ოლქებად. ავტონომიის სტატუსი მიენიჭა ბათუმისა და აფხაზეთის მხარეს. ჩამოყალიბდა ორსაფეხურიანი მმართველობითი სისტემა, რა დროსაც გუბერნიას, მაზრას და ოლქს ჰყავდა კომისრები თვითნაირი ადმინისტრაციული მოხელეებით. 1919 წლიდან კი ყველა მაზრაში ჩატარდა საერო კრებების არჩევნები, რომელსაც ერთგვარი წარმომადგენლობითი ფუნქცია გააჩნდა ადგილობრივ დონეზე, ხოლო საერო კრების აღმასრულებელ რგოლად გვევლინება განგეობები. ამ რეფორმას მოჰყვა საოლქო თვითმმართველობის რეფორმა, არჩეულ იქნა საოლქო დონეზე სათათბიროები და გამგეობები. ამ ყველაფრის გათვალისწინებით კი, შეიძლება ითქვას, რომ ჩამოყალიბდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მოთხოვნების შესაბამისი სისტემა.

1921 წლის კონსტიტუციამ სახელმწიფო მოწყობის ფორმად, შეიძლება ითქვას, რომ განსაზღვრა უნიტარული დეცენტრალიზებული მართველობა, 3 ავტონომიითა

და დემოკრატიის საფუძვლებით ჩამოყალიბებული ადგილობრივი მმართველობით. თუმცა, ამ დემოკრატიზაციის პროცესმა დიდი ხანი ვერ გასტანა, რადგან რუსეთის მიერ საქართველოს ანექსიით დამთავრდა საქართველოს კონსტიტუციის 3 დღიანი არსებობა.

1921 წლის საქართველოს გასაბჭოების შემდგომ ტერიტორიული მოწყობისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, როგორც აღვნიშნეთ, სულაც არ იყო დეცენტრალიზაციის იდეებით დამყარებული და ტერიტორიული დაყოფა მოეწყო ცენტრალიზმის საბჭოური იდეოლოგიის პრინციპებზე დაყრდნობით. ამიტომ ხელისუფლების დანაწილების იდეაში არ იყო გათვალისწინებული უფლებამოსილებათა გამიჯვნა რესპუბლიკურ, ავტონომიურ და რაიონებს შორის, რაც გამოიხატებოდა იმაში, რომ ცენტრალური და ადგილობრივი დონის ხელისუფლება ერთი და იმავე კომპეტენციით იყვნენ აღჭურვილი, რაც კომპეტენციათა კოლიზიას იწვევდა.

XX საუკუნის 90 წლების დასაწყისი საინტერესო და ამავდროულად რთული აღმოჩნდა ქართული სახელმწიფოებრიობისთვის. საბჭოთა რეჟიმის შენარჩუნების ბოლო გამოვლინებებმა ჩვენს ქვეყანას მძიმე და ნეგატიური კვალი დაატყო. ჯერ სამოქალაქო ომმა, შემდგომ კი, აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში რუსეთის და მათივე მხარდაჭერილი სეპარატისტების პროვოკაციულ და მიზანმიმართულ ქმედებებს მოჰყვა საბრძოლო მოქმედებები და ჩვენი ქვეყნის ისტორიული ნაწილის, აფხაზეთის დაკარგვა.

1991 წელს დამოუკიდებლობის აღდგენით და 1995 წელს კონსტიტუციის მიღებით დაიწო ახალი ეტაპი ქართული სახელმწიფოებრიობისათვის. 1995 წლის კონსტიტუციის შედგენისა და მისი მიღების დროს იდგა საკითხი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებზე. კერძოდ, თუ რა სახით გადანაწილდებოდა ძალაუფლება აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის. საბოლოო ჯამში მივიღეთ ის, რომ ქართული კონსტიტუცია მოერგო მკაცრად საპრეზიდენტო მოდელს.

ვარდების რეოლუციის შემდგომ 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით შეიცვალა სახელმწიფოებრივი მართვის მოდელი და მკაცრად საპრეზიდენტო მოდელის ნაცვლად მივიღეთ შერეული საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მართველობის ნიშნების მქონე შერეული მართველობის ფორმა.

2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ძალაში შედის ახალი კონსტიტუცია, რომელმაც რადიკალურად შეცვალა ქვეყნის მართვის სტილი და შერეული მმართველობის მოდელიდან საქართველო გადადის მთლიანად საპარლამენტო მოდელზე. გაუქმდა პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევის წესი, და ქვეყანა გადავიდა მთლიანად პროპორციულ საპარლამენტო სისტემაზე.

ამრიგად, სახელმწიფო მმართველობის ფორმების მიმოხილვისას, ნათლად გამოჩნდა თუ რომელ შემთხვევაში როგორ ნაწილდებოდა ხელისუფლება სახელმწიფოში. როცა მმართველი და მმართველობითი რგოლები ძლიერდებოდა სახეზე იყო ცენტრალიზაცია, რიგ შემთხვევებში კი მკაცრი ცენტრალიზაცია, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლების დასუსტების შემთხვევაში ვლენულობთ საპირისპირო პროცესს დეცენტრალიზაციას, ასევე, რიგ შემთხვევებში მკაცრ დეცენტრალიზაციას.

ყურადსაღებია ის გარემოება, რომ საუკეთესო, „იდეალურ“ ვარიანტს წარმოადგენს ე.წ. „ოქროს შუალედი“, რაც იმას ნიშნავს, რომ გადაჭარბებით არცერთი ფორმა არ არის სასურველი. სახელმწიფოსათვის უდიდესი ზიანის მომტანი შეიძლება იყოს, როგორც მკაცრი ცენტრალიზაცია, ასევე მკაცრი დეცენტრალიზაცია. პირველმა შესაძლოა ქვეყანა მიიყვანოს დიქტატურამდე და ავტორიტარიზმამდე, ხოლო მეორემ დაშალოს ქვეყანა და საფრთხე შეუქმნას სახელმწიფოებრიობას. „ოქროს შუალედი“, ჩვენი აზრით და არაერთ კვლევაზე დაფუძნებით, არის სწორი, თანაბარი დეცენტრალიზაცია, ადგილობრივ თვითმმართველობებს ფართო უფლებამოსილებები, მაგრამ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ობიექტური და სისტემატიური მონიტორინგის ფარგლებში.

ამდენად, საინტერესოა, კვლევის თვალსაზრისით ორივე ფორმის განხილვა და მომდევნო თავში ცენტრალიზაციასა და დეცენტრალიზაციას მიმოვიხილავთ სახელმწიფო მმართველობი ტერიტორიული მოწყობის კრილში.

თავი II

სახელმწიფო მმართველობისა და პოლიტიკური რეჟიმების ფორმები

როცა გვესმის სიტყვა „სახელმწიფო“, ხშირ შემთხვევაში, რაც პირველად მოგვდის ადამიანებს გონებაში, ეს ხელისუფლებაა. სწორედ ხელისუფლება გვევლინება სახელმწიფოს განვითარების გზებისა და პოლიტიკის შემუშავების პასუხისმგებლად, მაგრამ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში სახელმწიფოს მშენებლობა ხალხის თავისუფალი ნების გარეშე წარმოუდგენელია. სწორედ ხალხია უფლებამოსილი იყოს წყარო ხელისუფლებისა და მიიღოს მის მართვაში მონაწილეობა, უშუალოდ ან/და მისი წარმომადგენლის მეშვეობით. სწორედ მოქალაქისა და სახელმწიფოს ურთიერთკავშირის ხარისხი პირდაპირ კავშირშია სახელმწიფო მართვის და ხელისუფლების დანაწილების ფორმასთან.

როგორც ვთქვით, სახელმწიფოს ფორმა დაკავშირებულია სამ ძირითად ელემენტთან: სახელმწიფოს მმართველობის ფორმა; სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა და რეჟიმი.

სახელმწიფო მმართველობის ფორმის ქვეშ იგულისხმება ხელისუფლების შექმნის წესი და სტრუქტურა, სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციათა და პასუხისმგებლობათა განაწილება, სახელმწიფო ორგანოების ფორმირება და მათი ურთიერთკავშირი, ხალხის მიერ ხელისუფლების განხორციელების მექანიზმები.[7]

ჩვენი მიზანი იქნება ქვემოთ სახელმწიფო მმართველობის მოდელების განხილვა იმ კონტექსტში, თუ რამდენად ახდენს თანამედროვე ცივილიზებულ

ქვეყნებზე მმართველობის ფორმების კლასიკური პრინციპები. ახდენს თუ არა გავლენას ის თანამედროვე სახელმწიფოების დემოკრატიის ხარისხზე, როცა მათ არჩეული აქვთ მმართველობის ძველი თუ შედარებით ახალი მოდელები და რაც მთავარია, სამაგისტრო ნაშრომის მიზნებიდან გამომდინარე, როგორ ხორციელდება ხელისუფლება სახელმწიფოში, რა დროს მივდივართ ცენტრალიზაციისაკენ და რა დროს დეცენტრალიზაციისაკენ

სახელმწიფოს მმართველობის ფორმების მიხედვით განასხვავებენ **მონარქიას და რესპუბლიკას.**

მონარქია - სახელმწიფო მართვის ეს მოდელი ყველაზე მეტად გავრცელებული იყო შუა საუკუნეებში და მონარქი აღიქმებოდა, როგორც მიწიერ ღვთაებად, ღმერთის მიერ დედამიწაზე მოვლენილ წარმომადგენლად. შესაბამისად, მიიჩნეოდა, რომ მონარქისათვის ხელისუფლების წყარო მხოლოდ ღმერთი იყო, შემდგომ პერიოდში კი, თვით მონარქი. ის სახელმწიფოს მართავდა დამოუკიდებლად მიღებული გადაწყვეტილებით და არა ვინმესგან დელეგირებით. თანამედროვეობამ, რასაკვირველია, ამ მმართველობით ფორმას „აიძულა“ მეტნაკლებად განეცადა ცვლილება. თუმცა, არსებობენ ის ქვეყნები, რომლებმაც უარი არ თქვეს მონარქიაზე და მისი, ასე ვთქვათ, ტრანსფორმირებული ვარიანტი შემოინახეს. [7]

მონარქიული მმართველობის ძველ ფორმაციად შეიძლება მივიჩნიოთ მეფის შეუზღუდავი ძალაუფლების არსებობა. სწორედ ამ დროს ხორციელდება ხელისუფლების მაქსიმალური ცენტრალიზაცია და მონარქი გვევლინება ძალაუფლების აბსოლუტურ მფლობელად. ხელისუფლება ჯერ კიდევ არაა დანაწილებული საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებად და სამივე შტო მონარქის ხელშია. აი რამდენადაც ძლიერია მონარქი იმდენად ცენტრალიზებულია ხელისუფლება, ხოლო სუსტი მონარქიის პირობებში, როგორც პირველ თავში განვიხილეთ, სახეზეა დეცენტრალიზაცია და სახელმწიფოს დაყოფა სამეფო-სამთავროებად, საერისთაოებად თუ სხვა ტიპის წარმონაქმნებად.

ზოგადად, მონარქია იყოფა აბსოლუტურ ანუ, შეუზღუდავ და კონსტიტუციურ, ანუ შეზღუდულ მონარქიად. შეუზღუდავი მონარქიისათვის

ძირითად დამახსიათებლად ითვლება ხელისუფლების თავმოყრა ერთი პირის მონარქის ხელში, რა დროსაც ის გვევლინება კანონშემოქმედად და აღმასრულებელ რგოლადაც. რაც შეეხება კონსტიტუციურ მონარქიას, მონარქი შეზღუდულია ხალხის მიერ არჩეული პარლამენტით. შესაბამისად, მონარქს კონსტიტუცია ავალდებულებს ანგარიში გაუწიოს პარლამენტს. მაგრამ, უნდა ითქვას, რომ ის ინარჩუნებს იურიდიულ გავლენას სახელმწიფოში არსებულ პროცესებზე. მიუხედავად იმისა, რომ მას უფლება აქვს გამოსცეს სამართლებრივი აქტი, ეს გადაწყვეტილება სისრულეში მოდის მას შემდეგ, რაც გაივლის ე.წ კონტრასიგნაციის³ პროცესს შესაბამისი მინისტრის მიერ.

თავის მხრივ კონსტიტუციური/შეზღუდული მონარქიას ყოფენ საპარლამენტო და დუალისტურ მონარქიებად.

დუალისტური მონარქიის დროს ძალაუფლება გადანაწილებულია მონარქსა და პარლამენტს შორის მონარქის სასარგებლოდ. მონარქის საქმიანობა შეზღუდულია საკანონმდებლო საქმიანობაში, მაგრამ მას აქვს უფლება მოაწეროს ხელი კანონზე და გამოიყენოს კონონის შეკავების მექანიზმი - ვეტოს⁴ უფლება. აღმასრულებელი ხელისუფლება მის მიერაა დანიშნული და მის წინაშევა პასუხისმგებელი.

საპარლამენტო მონარქიის დამახსიათებელი ნიშანია მონარქის შეზღუდვა საკანონმდებლო და აღმასრულებელ სფეროში.

სახელმწიფოს ამ ფორმების განხილვა იმდენად საინტერესო შესაძლოა არ იყოს, რამდენადაც იმის გაგება, თუ რა გავლენას ახდენს სახელმწიფო მმართველობის შუასაუკუნისეული ეს პოლიტიკური იდეოლოგია ქვეყნის განვითარების ყველა ასპექტზე. ამისათვის საჭიროა მოვიყვანოთ იმ ქვეყნების მაგალითები, სადაც მმართველობის ეს ფორმა დღეს კიდევაც შენარჩუნებული სხვადასხვა ფორმით.

³ კონტრასიგნაცია-[ლათ. contra-წინააღმდეგ და signo აღვნიშნავ] ბურჟუაზიულ ქვეყნებში: მინისტრის ხელმოწერა იმ აქტზე, რომელიც გამოსულია სახელმწიფოს მეთაურის ხელიდან; ნიშნავს, რომ მინისტრი თავის თავზე იღებს იურიდიულ და პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას მოცემული აქტის გამო.

⁴ ვეტო-[ლათ. Veto ვკრამლავ] აკრძალვა, რომელსაც ადებს ერთი სახელმწიფო ორგანო მეორეს გადაწყვეტილებას. ვეტოს უფლება ჩვეულებრივ აქვს სახელმწიფოს მეთაურს პარლამენტის გადაწყვეტილებათა მიმართ.

საუდის არაბეთი - ოფიციალურად საუდის არაბეთის სამეფო, რომელიც ცნობილია, როგორც ახლო აღმოსავლეთში ყველაზე ჩაკეტილი ქვეყანა. ამ ქვეყნის ჩამოყალიბება უკავშირდება აბდულა-აზიზ იბნ საუდს. 1932 წელს მან გააერთიანა არაბეთის ნახევარკუნძულზე მდებარე რეგიონები და პირველად დაიპყრო საუდების საგვარეულო ქალაქი ელ-რაიდი. ახალჩამოყალიბებულ სახელმწიფოს სათავეში მოექცა ნეჯდის სულთნი-საუდი. სწორედ ამ სახელმწიფოს სახელწოდებაც აქედან მომდინარებს. როგორც ვთქვით, სახელმწიფოს მოწყობა არის აბსოლუტური მონარქია და სახელმწიფო მმართველობის ეს ფორმა სრულად იზიარებს ამავე ფორმის პრინციპებს. ამის მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის ანგარიში, სადაც ნათქვამია, რომ 1992 წელს მიღებული საბაზისო კანონი, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყანაში მმართველობის სისტემას, ადამინის ძირითადი უფლებებს, მთავრობის უფლებამოსილებას, ადგენს, რომ ყურანი და სუნა არის კონსტიტუციის როლის შემსრულებელი. შესაბამისი კანონი არ უზრუნველყოფს გამოხატვისა და პრესის თავისუფალი მუშობის უფლებას. (მთვრობამ არაერთი გაასამართლა მათ მიერ საჯაროთ თავისუფალი აზრის გამოხატვის გამო) კანონი აქვე ამბობს, რომ „მასმედია და გამოხატვის ყველა სხვა საშუალება უნდა იყენებდეს თავაზიან ლექსიკას, უნდა ემსახურებოდეს ქვეყნის განმანათლებლობას და აძლიერებდეს ერთიანობას”.

ხელისუფლება ზედამხედველობას უწევს აზრის საჯაროდ გამოხატვას და პირებს უკრძალავს ჩაერთონ პოლიტიკური სფეროს კრიტიკაში. თუმცა, 2018 წელს საუდის არაბეთის მეფის მემკვიდრის მოჰამედ იბნ სალმანის (შემდგომ მეფის) რეფორმები იწყება, რის შედეგადაც ადამიანებს უზრუნდებათ ის უფლებები, რომლებიც დემოკრატიულ ქვეყნებში არასდროს იყო აკრძალული. კერძოდ, ქალებს მიეცათ საშუალება აიღონ მართვის მოწმობა და ატარონ ატომობილი, მოქალაქეებს დაუბრუნდათ უფლება იარონ თეატრებში და სხვ.

საუდის არაბეთი შესანიშნავი მაგალითია ცენტრალიზაციის თვალსაჩინოდ წარმოსადგენად და აქვე შესაძლებელია დანახვა ასეთ დროს თუ რამდენად იზღუდება საერთაშორისო აღიანებული ყველა ის ნორმა და პირობა, რომელიც

კაცობრიობის უდიდესი მონაპოვარია. ირღვევა კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებები, თანასწორუფლებიანობა და სხვა მრავალი.

კონსტიტუციური/შეზღუდული მონარქიის მაგალითია **იაპონია**, სადაც მონარქის-იმპერატორის ძალაუფლება უკიდურესად შეზღუდულია და კონსტიტუციის მიხედვით ის სახელმწიფო მეთაურთან ერთად არის მხოლოდ ქვეყნისა და ერის ერთიანობის სიმბოლო და აკისრია მხოლოდ ცერემონიული როლი. ქვეყნის მმართველობით ძალაუფლებას ფლობს პრემიერ-მინისტრი და პარლამენტი. მთავრობის მეთაური არის პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც იმპერატორი ნიშნავს პარლამენტის დამტკიცების შემდეგ. თუმცა, იმპერატორი ვალდებულია დანიშნოს ის პირი პრემიერ-მინისტრად, ვინც დამტკიცებული იქნა ამ თანამდებობაზე.

იაპონიის კონსტიტუციის ამჟამინდელი რედაქცია მიღებულ იქნა 1947 წელს, რომლიც ფუნდამენტურ ღირებულებად მიიჩნევს ადამიანის ძირითად უფლებებს, თავისუფლებებს და მის უზრუნველყოფას. სწორედ ამიტომაც, რომ სახელმწიფოში სუვერენიტეტს ფლობს ხალხი.

საინტერესოა მისი ტერიტორიული მოწყობა. ქვეყანაში 47 პრეფექტურაა, სადაც თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს არჩეული გუბერნატორი, საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული აპარატი. პრეფექტურები დაყოფილია ქალაქებად და სოფლებად. უნდა ითქვას, რომ ამჟამად იაპონია ახორციელებს ადმინისტრაციული ტერიტორიების რეორგანიზაციას, რომლის მიზანი ბევრი ქალაქისა და სოფლის ერთმანეთთან შერწყმაცაა, რაც ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებას უკავშირდება.

მიუხედავად იმისა, რომ იაპონიას მმართველობის ეს ფორმა აქვს არჩეული, სულაც არ უქმნის არავითარ ბარიერებს, რომ იყოს მსოფლიოს ერთ-ერთი წარმატებული ქვეყანა დემოკრატიზაციის ასპარეზზე სახელმწიფო მმართველობის სისტემის მოქნილობით, ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის, მოქალაქეთა სოციალური გარანტიის დაცვის კუთხით, ჰქონდეს ძლიერი ეკონომიკა და წელიწადში ქმნიდეს 5 ტრილიონზე მეტი ღირებულების საქონელსა და

მომსახურეობას და იყოს მსოფლიოში 24-ე ადგილზე ერთ სულ მოსახლეზე საშუალო წლიური შემოსავლის (44 000 აშშ დოლარი) მონაცემით. ოპონია მაგალითია სწორი დეცენტრალიზაციით, კერძოდ, პრეფექტურების არსებობით და თვით ამ პრეფექტურებისათვის შედარებით ფართო უფლებამოსილებების მინიჭებით განვითარდა ყოველივე ის, რაც ზემოთ აღინიშნა.

სახელმწიფო ფორმის საკითხი ერთ-ერთი საკვანძოა კონსტიტუციურ მეცნიერებაში და ამ საკითხის კვლევის ისტორია, ჯერ კიდევ, ძვ.წლ.ად.-დან იღებს სათავეს. მსოფლიოში მრავალი სახელმწიფო არსებობს, რომელთა მართველობითი პრინციპები დამყარებულია განსხვავებულ პოლიტიკურ იდეოლოგიაზე, რომელზე დაყრდნობითაც ყალიბდება სახელმწიფოს მართვის სტილი, სახელმწიფოს, ხელისუფლებისა და საზოგადოების სამართლებრივი ურთიერთკავშირი. ეს პოლიტიკური იდეოლოგია შეიძლება დავყოთ შემდეგ მისწრაფებებად:

1. მემორჯვენე⁵ მიმდინარეობა - რომლის ძირითადი ფასეულობაა ტრადიციულობა და კონსერვატიზმი.

2. მემარცხენე მიმდინარეობა - ეს იდეოლოგია დამყარებულია სოციალურ თანასწორობაზე და პროგრესულობაზე.

3. ლიბერალიზმი - ამ იდეოლოგიაზე დაფუძნებული სახელმწიფოს ძირითად ნიშას წარმოადგენს თავისუფლება და თანასწორობა, სადაც ადამიანის თავისუფალი ნების გამოვლენა ითვლება უპირატესად, თუმცა ლიბერალურ იდეოლოგიას ხშირ შემთხვევაში უპირისპირებენ კონსერვატიზმს.

4. კონსერვატიზმი - ამ პოლიტიკური იდეოლოგიის მთავარი პრინციპი ეყრდნობა ძველი ტრადიციული ფასეულობების შენარჩუნების მოტივს, შესაბამისად კონსერვატორები ერიდებიან რადიკალურ რეფორმებსა და ცვლილებებს.

⁵ მემორჯვენე-ტერმინს თავდაპირველად პირდაპირი მნიშვნელობა ჰქონდა, რომელიც საფრანგეთის რევოლუციის პერიოდის და მემარცხენეობასთან ერთად გაჩნდა, როგორც 1789 წელს მოწვეული გენერალური შტაბის კრებაზე წარმომადგენელთა სხდომის ადგილის აღმნიშვნელი, რა დროსაც კრებაზე მეფისგან მარჯვნივ ისხდნენ თავად-აზნაურები და სამღვდელოებ, რომლებიც მონარქიას უჭერდნენ მხარს, ხოლო მარცხნივ-ბურჟუაზია და რიგითი მოქალაქეები, რომლებიც რევოლუციის, რესპუბლიკის შექმნისა და სეკულარიზმის მხარდამჭერები იყვნენ.

5. სოციალიზმი - პოლიტიკური იდეოლოგიის მთავარ დედააზრს წარმოადგენს სოციალური თანასწორობის მისწრაფება. სინამდვილეში მისი მთავარი დანიშნულებაა სოციალური უთანასწორობის აღმოფხვრა. მიუხედავად იმისა, რომ ეს იდეოლოგია არ ურყოფს კერძო საკუთრებას მაინც მიჩნეულია, რომ სახელმწიფო საკუთრება უფრო უპირატესს როლშია კეთილდღეობისა და სტაბილურობისათვის, მაგრამ ეკონომიკური თვალსაზრისით გაუმართლებელია სოციალური დახმარების გაწევა და ამა თუ იმ ეკონომიკური სექტორის რეგულარული დახმარება იწვევს საშუალო ფენის გაღარიბებას.

6. ფაშიზმი - მისი წარმოშობის ადგილია იტალია და განვითარების მაღალ მწვერვალს მიაღწია გერმანიაში. მისი პრინციპი ემყარება რასობრივი და ეროვნული უპირატესობის იდეების განვითარებას.

7. კომუნიზმი - სოციალური იდეოლოგიის მსგავსად ეს პრინციპი ემყარება სოციალური უთანასწორობის აღმოფხვრას, თუმცა ის ეწინააღმდეგება კერძო საკუთრების ნებისმიერ გამოვლინებას, უარყოფს ტრადიციებსა და მემკვიდრეობას და უარყოფს ადამიანის თავისუფალი ნების გამოვლენას.

8. ანარქიზმი - ეს იდეოლოგიას უტოპიადაც (რეალურად მიუღწევად) კი მოიხსენიებენ, რადგან მისი მიმდევრები ფიქრობენ, რომ ხელისუფლება საერთოდ უნდა გაუქმდეს და ადამიანებმა თავიანთი თავის რეალიზება უნდა მოახდინონ ადამიანთა ინდივიდუალურ ჯგუფებში.

სახელმწიფოს მიერ ზემოთ აღნიშნული პოლიტიკური იდეოლოგიის არჩევის შედეგად ვიღებთ განსხვავებული რეჟიმის მქონე სახელმწიფოებს, რომლებიც ზოგადად იყოფა დემოკრატიულ და არადემოკრატიულ რეჟიმებად. დემოკრატიული რეჟიმის პირობებში სახელმწიფო მართვა-გამგეობა ხორციელდება ხალხის მიერ ან დემოკრატიული მოთხოვნების საფუძველზე არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით, ხოლო არადემოკრატიული მმართველობა დემოკრატიულის საპირისპირო ხასიათს ატარებს და ხელისუფლების განმახორციელებლად გვევლინება ერთი პირი ან გარკვეული პირთა წრე. არადემოკრატიული რეჟიმი თავის მხრივ შეიძლება დაიყოს რამოდენიმე კატეგორიად:

9. **ტოტალიტარიზმი** - ამ რეჟიმის არსებობის ძირითად ნიშანს წარმოადგენს ადამიანთა ინტერესების უგულვებელყოფა, ადამიანის პირადი ცხოვრებაში ჩარევა, საზოგადოებაში შიშის დათესვა, რადგან თავიდან არიდებულ იქნას მასობრივი წინააღმდეგობები.

10. **ავტორიტარიზმი** - ტოტალიტარიზმისგან განსხვავებით მის მთავარ მიზანს წარმოადგენს გაბატონებული კლასის ან/და პიროვნების მიერ ხელისუფლების შენარჩუნება და არა სახელმწიფო იდეოლოგიის გაბატონება ხალხზე. თუმცა ასეთ შემთხვევაში არ იკრძალება კერძო საქმიანობა მანამ, სანამ არ გადაიკვეთება გაბატონებული ჯგუფის ინტერესები.

რესპუბლიკა⁷-სახელმწიფო მმართველობის ყველაზე გავრცელებული ფორმაა, რომლის დროსაც სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროდ გვევლინება, ხოლო ხელისუფლების ორგანოები ირჩევიან გარკვეული ვადით. ხელისუფლების არჩევითობა და მათთვის უფლებამოსილების გარკვეული ვადით მინიჭება მთავარი უპირატესობაა, რაც გულისხმობს, თუ ამ მანდატის მქონე პოლიტიკური ჯგუფი ვერ მოახერხებს ხალხის დაკვეთის შესრულებას, ხალხს ხელეწიფება დაითხოვოს ის და მანდატი გადასცეს სხვა ძალას. რასაკვირველია, ხალხის ეს უპირატესი უფლება გარანტირებულია ქვეყნის კონსტიტუციაში, მაგრამ შეიძლება კი ვიფიქროთ, რომ მხოლოდ კონსტიტუციით არის შესაძლებელი დემოკრატიული ქვეყნის მშენებლობა. „ცალკე კონსტიტუცია მეტი არაფერია, თუ არა უქმი, დახავსებული კანონი ან უმნიშვნელო ტრადიცია“, ამიტომ კონსტიტუცია ერთნაირად უპირატესად უნდა მიაჩნდეს მოქალაქეს თუ ხელისუფალს და ყველა მათი ქმედებაც ნაკარნახევი უნდა იყოს კონსტიტუციური ჩარჩოებიდან.

რესპუბლიკური მმართველობის ფორმის მთავარი დამახასიათებელი ნიშანია ხელისუფლების დანაწილება, რომელიც გამოიხატება სამი დამოუკიდებელი

⁶ავტორიტარული - [ფრანგ. autoritarie მბრძანებლური, ლათ.]. ტერმინი ნიშნავს მმართველობას რომელიც დამყარებულია ავტორიტეტისადმი, ხელისუფლებისადმი უსიტყვო მოეჩილებაზე.

⁷ რესპუბლიკა [ლათ. Res publica] და ხალხის საქმეს ნიშნავს

რგოლის არსებობით: საკანონმდებლო ხელისუფლება, აღმასრულებელი ხელისუფლება და სასამართლო ხელისუფლება, რომელთა ურთიერთბა განისაზღვრება კანონით. შესაბამისდ ისინი უფლებამოსილებას ახორციელებენ დამოუკიდებლად, მაგრამ მათი ფუნქციონირება დამოკიდებულია ურთიერთგაწონასწორებაზე იმ პრინციპის დაცვით, რომ არცერთი მათგანი არ ითვისებს სხვა რომელიმე შტოს კანონით განსაზღვრულ უფლებამოსილებას.

თავის მხრივ რესპუბლიკური მმართველობა იყოფა: საპრეზიდენტო; საპარლამენტო და მმართველობის შერეული ფორმის რესპუბლიკებად.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკა - საპრეზიდენტო მმართველობის დროს პრეზიდენტის როლი უპირატესია. მას აქვს, როგორც ქვეყნის, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის სტატუსი. მას მანდატს აძლევს ხალხი საყოველთო სახალხო არჩევნების გზით. პრეზიდენტია უფლებამოსილი დააკომპლექტოს მთავრობა ხშირ შემთხვევაში (დამოიკიდებულია ქვეყნის მმართველობის არჩეულს ტილზე) საკანონმდებლო ორგანოსთან შეთანხმების გარეშე.

აქვე მოკლედ დავახასიათოთ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მთავარი დაადებითი და უარყოფითი მხარეები.

დადებით მხარედ შეიძლება ჩაითვალოს ის, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკა მართვის თვალსაზრისით პოლიტიკურ თუ ეკონომიკური კრიზის დროს უფრო მოქნილია და ადვილად შესაძლებელია მთავრობის ახალი გუნდის ფორმირება, რასაც არ ჭირდება პარლამენტის თანხმობისათვის საჭირო ბარიერების გადალახვა, თუმცა ითვლება, რომ ასეთი ფორმის რესპუბლიკის მთავრობები უფრო სტაბილურია და სარგებლობს პრეზიდენტის დიდ ნდობას.

როცა საუბარია უარყოფით ასპექტებზე, უნდა ითქვას, მიუხედავად იმისა, რომ რესპუბლიკური მმართველობა თავისი არსით არის დემოკრატიის პრინციპების მატარებელი, მასშიც მოიძებნება ისეთი ნიუანსები, რაც საბოლოოდ შეიძლება გახდეს ანტიდემოკრატიის წყარო. მაშინ, როცა კონსტიტუცია განსაზღვრავს პრეზიდენტის დიდ უფლებებს, ხშირი ყოფილა შემთხვევები, როცა რესპუბლიკური მმართველობის ფორმა გადაქცეულა ავტორიტარიზმის ნიშნების მქონე მონარქიად,

რა დროსაც ხელისუფლებაში (პრეზიდენტის თანამდებობაზე) წლების განმავლობაში გვევლინება ერთიდაიგივე პიროვნება.

საპარლამენტო რესპუბლიკა - საპარლამენტო რესპუბლიკა რესპუბლიკური მმართველობის შემთხვევაში პარლამენტი გვევლინება დომინანტი ხელისუფლების შტოდ, ის განსაზღვრავს, როგორც ქვეყნის საშინაო, ისე საგარეო კურსს. ის უფლებამოსილია ქვეყნის მთავრობის ფორმირებასა და მის კონტროლში. შესაბამისად, მას აქვს უფლება გამოუცხადოს მთავრობას უნდობლობა შესაბამისი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში, მეორე მხრივ კი მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. საპარლამენტო რესპუბლიკა შეიძლება მმართველობის დემოკრატიულ ფორმად უფრო შევაფასოთ, რადგან ქვეყნისათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტა შესაძლებელია მხოლოდ კოლეგიური განხილვების შედეგად და არ ერთპიროვნულად, განსხვავებით საპრეზიდენტო რესპუბლიკისაგან. აქვე არ შეიძლება ორი სიტყვით არ შევხვით საპარლამენტო რესპუბლიკის უარყოფით მხარეებს. როცა საქმე გვაქვს პარლამენტის ინიციატივით მთავრობების ხშირი დათხოვნის შემთხვევები, ეს კი საფუძველს ქმნის ქვეყანაში პოლიტიკური არასტაბილურობის.

საპარლამენტო და საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმების ცალსახად გამოვლენილი ზოგიერთი უარყოფითი მხარის შედეგად წარმოიშვა მმართველობის ფორმა, რომელსაც რესპუბლიკის შერეულ ფორმას უწოდებენ. შერეულ ფორმაში გათვალისწინებულია ისეთი ტენდენციური ნაკლოვანებები, როგორცაა: საპრეზიდენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი მონოპოლიზაციისა და ავტორიტარიზმისაკენ სწრაფვა, ხოლო საპარლამენტო რესპუბლიკის შემთხვევაში მთავრობების არასტაბილურობა.

ოლიგარქია⁸ - მმართველობის ამ ფორმის დროს მთელი სახელმწიფო ძალაუფლება მოყრილია ერთ ან ადამიანთა გარკვეულ წრის ხელში, რომელთა მიზანია ძალაუფლების გამოყენება საკუთარი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად. ძალაუფლებას კი ასეთი მმართველობის პირობებში ფლობენ ელიტარული წრის წარმომადგენლები, რომლებიც ფლობენ უპირატესობას სხვა საზოგადოების წინაშე სიმდიდრით, წოდებით, განათლებით, რელიგიური ან სამხედრო კონტროლით.

მმართველობის ამ ფორმის შესახებ ჯერ კიდევ არისტოტელეს აქვს ნამსჯელი და ის ამ სახელმწიფო ფორმას „მცდარ გადახვევად“ აფასებს. [8]

დიქტატურა - დიქტატორული სახელმწიფოა ისეთი სახელმწიფო, რომლის ხელისუფლებას სათავეში არადემოკრატიული გზით მოსული ლიდერი მართავს, რომემელიც, ხშირ შემთხვევაში, ერთპიროვნულად და ძალის გამოყენებით მართავს ქვეყანს, თუმცა შესაძლოა დემოკრატიული გზითაც, არჩევნების შედეგად მოვიდეს ხელისუფლებაში და მოგვიანებით გახდეს დიქტატორი.

სიტყვა დიქტატურა ძველი რომის პერიოდიდან მომდინარეობს და მას განსხვავებული დანიშნულება ჰქონდა. კერძოდ, ძველ რომში საგანგებო მდგომარეობის შექმნისას სენატის მიერ ინიშნებოდა დიქტატორი რომელსაც ეძლეოდა უპირატესი უფლებამოსილება და ძალაუფლება სენატის გადაწყვეტილებების სისრულეშ მოსაყვანად.

თეოკრატია⁹ - თეოკრატიული მმართველობის მქონე სახელმწიფოს სათავეში (ხელისუფლებაში) გვევლინება სამღვდლოება (ვატიკანი), რომელიც მმართველობას ახორციელებს ღმერთის სახელით, ხოლო ხელისუფლება ხელმძღვანელობს ერთი ან რამდენიმე რელიგიური თეორიული პრინციპით.

⁸ **ოლიგარქია** - [ბერძ. oligarchia] მსხვილი მონოპოლისტური კაპიტალის მცირერიცხოვანი წარმომადგენლების პოლიტიკური და ეკონომიკური ბატონობა.

⁹ **თეოკრატია** [ბერძ. Theos ღმერთი და kratos ხელისუფლება] მმართველობის ფორმა, რომლის დროსაც პოლიტიკური ძალაუფლება სამღვდლოებას ეკუთვნის

სახელმწიფო მართვის ფორმების განხილვით შეგვიძლია დავასკვნათ როგორია სახელმწიფოს ეკონომიკური, სოციალური, პოლიტიკური დონე, რამდენად არის სახელმწიფოში დაცული კანონის უზენაესობა და მართლწესრიგი, შესაძლებელია გაგება, ზოგადად, ქმნის თუ არა კონკრეტულ ქვეყანას დემოკრატიულ პრინციპებზე დაყრდნობილი სახელმწიფო, მაგრამ, რასაკვირველია, მმართველობის ეს სტანდარტული ფორმები არ წარმოადგენს იმპერატიულ რაიმე აქტს, ის სხვადასხვაგვარად აღიქმება და ინერგება მართვით სისტემაში სხვადასხვა ქვეყნის მიერ. შესაბამისად, ამ ფორმის არჩევა სპონტანურად არ ხდება, რადგან ის დამოკიდებულია ისეთ ფაქტორებზე როგორცაა: ქვეყნის ტრადიცია, წეს-ჩვეულება, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკური ვითარება, ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური პარტიების ძალათა ბალანსი და სხვა.

თავი III

სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებები

სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობა საკვანძო საკითხია სახელმწიფოს ნებისმიერი დონის სტრუქტურის ფუნქციონირებისათვის, რადგან ეს საკითხი განსაზღვრავს ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების სამართლებრივ ურთიერთდამოკიდებულებას და მათ უფლებამოსილებათა გამიჯვნას. სახელმწიფო ტერიტორიებად ან/და ადმინისტრაციულ ერთეულებად დაყოფის ისტორია არახალია და ის სათავეს უძველესი დროიდან იღებს, როცა მონარქები თავიანთი გავლენის გასაფართოებლად, გადაწყვეტილებების აღსასრულებლად, ან უბრალოდ, ხელისუფლების უკეთ ადმინისტრირებისათვის ნიშნავენ თავიანთ წარმომადგენლებს ადმინისტრაციულ ტერიტორიაზე.

როგორც წესი, ტერიტორიული მოწყობის პრინციპები ეფუძნება ტერიტორიულ, ლინგვისტურ და ეთნიკურ საფუძვლებს და ეს ნიშნები შეიძლება გახდეს სახელმწიფოს მხრიდან ტერიტორიული მოწყობის ამოსავალი წერტილი.

კონსტიტუციური სამართლის დარგი ტერიტორიული მოწყობის სამ ძირითად ფორმას გამოყოფს: *უნიტარული*, *ფედერაციული* და *რეგიონალისტური*. ამ სამი მოდელის ძირითადი სხვაობა გამოიხატება, იმაში თუ რამდენად ავითრებს ის დეცენტრალიზაციის ხარისხისა და ადმინისტრაციული ტერიტორიების ავტონომიურობის თეორიას.[5]

უნიტარული¹⁰ სახელმწიფო - ამ ტერმინის ზუსტი გაგებიდან გამომდინარე სახელმწიფოში მოქმედებს ცენტრალიზებული მმართველობა, (ფინეთი, შვედეთი, ისლანდია) მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლებაა დირექტივების გამცემი ცენტრალური თუ ადგილობრივი დონის საკითხების მიმართ. შესაბამისად, ტერიტორია დაყოფილია ადმინისტრაციულ ან პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ ერთეულებად. რა თქმა უნდა ეს ერთეულები არ ხასიათდებიან სახელმწიფოებრიობისათვის დამახასიათებელი ნიშნებით და ისინი ემორჩილებიან ცენტრალურ ხელისუფლებას. შესაბამისად, ცენტრიდან იღებენ დაფინანსებასაც, ხოლო საგადასახადო პოლიტიკა ერთიანია და მოქმედებს საერთო საგადასახადო ერთიანი სისტემა, მათი იურიდიული სტატუსი კი თანაბარია. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს არ გააჩნიათ საკუთრი კანონმდებლობა, არ აქვთ ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოები.

ცალკე საკითხია უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიული დაყოფა, რა დროსაც სახელმწიფოები განსხვავდებიან ადმინისტრაციული ერთეულების დონეებითა და საფეხურების რაოდენობით. ეს უკანასკნელი კი დამოკიდებულია მოსახლეობის რაოდენობასა და ქვეყნის ტერიტორიის სიდიდეზე. თუმცა არსებობს ისეთი ქვეყნები, რომლებსაც ქვეყნის ტერიტორიის სიდიდის თუ მოსახლეობის სიმრავლის მიუხედავად, შედარებით ნაკლები რაოდენობის ადმინისტრაციული ტერიტორიული ერთეულები გააჩნიათ, ვიდრე სხვას, ბევრად უფრო პატარა ტერიტორიის მქონე სახელმწიფოს. რასაკვირველია, ამის ძირითად მიზეზად შეიძლება დავასახელოთ სახელმწიფოს პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებისაკენ, რაც ვერ გამოდგება დეცენტრალიზაციისაკენ გადადგმულ ნაბიჯის მაგალითად.

სახელმწიფო ტერიტორიული ორგანოების უნიტარულ ფორმაში ცალკე გამოყოფენ: *ცენტრალიზებულ და შედარებით დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებს;*

¹⁰ უნიტარული [ფრანგ. Unitaire]- ნიშნავს მთლიანს, ერთიანი, გაერთიანებულს. უნიტარული სახელმწიფო ისეთი სახელმწიფოა, რომლის ტერიტორია არ არის დაყოფილი, ფედერაციულ ერთეულებად, შტატებად, თუ მხარეებად

ცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო (ყაზახეთი, უზბეკეთი) მთლიანად გამორიცხავს ადგილობრივი დამოუკიდებელი თვითმმართველობის ორგანოების არსებობას, ან ასეთი ორგანოების არსებობის შეთხვევაში ამ ორგანოებს ხელმძღვანელობს ცენტრიდან დანიშნული პირი, რომელიც მთლიანად ემორჩილება და პასუხისმგებელია ცენტრალური ხელისუფლების წინაშე, ან კონკრეტული თანამდებობის პირის წინაშე.

შედარებით დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს, ცენტრალიზებულისგან განსხვავებით, აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რომლებიც არჩევითი არიან და ახორციელებენ მათთვის კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილებას საზოგადოების ეკონომიკური თუ სოციალური ორგანიზების საქმიანობაში. მაგრამ უნდა ითქვას, რომ ამ ტერიტორიულ ერთეულებს არ გააჩნიათ საკუთარი კანონმდებლობა და მთლიანად ხელმძღვანელობენ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტებით.

უნიტარული სახელმწიფოს, გარდა იმისა, რომ არ აქვს მისწრაფება განავითაროს ადგილობრივი თვითმმართველობა, კიდევ შეიძლება უარყოფითი მხარეების დასახელება კერძოდ: ასეთი ტიპის სახელმწიფოებში ხშირია შემთხვევები ხელისუფლების ავტორიტარიზმისაკენ მისწრაფებისა და ეროვნული უმცირესობების უფლებების თუ ინტერესების ხშირ შემთხვევაში იგნორირება.

უნიტარული სახელმწიფოს იდეა გულისხმობს ერთიანი, განუყოფელი სახელმწიფოს არსებობას. ამიტომ, დადებით მხარეებზე საუბრისას უნდა ითქვას, რომ უნიტარული სახელმწიფო ადვილად ახერხებს ქვეყნის ეკონომიკური რესურსების ორგანიზებას. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადვილად ხდება გადაწყვეტილებების ადმინისტრირება ადგილობრივ დონეზე. ასევე საქმე გვაქვს ნაკლებ ბიუროკრატიულ ბარიერებთან და რაც მთავარია, ასეთი ტიპის სახელმწიფოს უმარტივედება სეპარატისტულ გამოვლინებებზე სათანადო სამართლებრივი რეაგირება.

ფედერალიზმი¹¹-კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელოში ფედერალური სახელწიფოს ცნება კიდევ უფრო გამარტივებულია და იგი დახასიათებულია, როგორც რთული საკავშირო სახელმწიფო, რომელშიც გაერთიანებულია რიგი ყოფილი სახელმწიფოები ან სახელმწიფოს მსგავსი წარმონაქმნები [2].

XVIII საუკუნის სამართლის ფილოსოფიის ერთ-ერთი დიდი კლასიკოსი შარლ ლუი მონტესკიე ტერმინს „ფედერალიზმი“ ხშირად იყენებდა, როგორც რამდენიმე საზოგადოების (სახელმწიფოს) სამართლებრივი თანაარსებობის ორგანიზაციულ პრინციპს. მმართველობის ეს ფორმა ისეთი შეთანხმებაა (une coention), რომლის ძალითაც მრავალი პოლიტიკური არსი თანახმაა გახდეს მოქლაქე უფრო დიდი სახელმწიფოსი, რომლის შექმნაც მათ განუზრახავთ [15].

ფედერალური სახელმწიფოს იდეა გულისხმობს მეტ დეცენტრალიზაციას, რაც ნიშნავს სახელმწიფო ხელისუფლების ისეთ მოწყობას, რომ სახელმწიფო ფუნქციები გადანაწილებილი იყოს ადგილობრივ სუბიექტებზე, ეს კი მის უფრო დემოკრატიულობის ხასიათის გამამჟღავნებელია. მეორეს მხრივ ფედერალიზმში გამოყოფენ ხელისუფლების ორ მიმართებას: **ფედერაციის სუბიექტების ხელისუფლება და ფედერალური ხელისუფლება.**

უნდა ითქვას, რომ საერთო დონეზე ფედერალური ხელისუფლების ფუნქციას ასრულებს ორი პალატისაგან შემდგარი წარმომადგენლობითი ორგანო, სადაც ზედა პალატა გამოდის ფედერაციების სუბიექტების ინტერესების დამცველად და მათ წარმომადგენლად. თუმცა ასეთი ტიპის სახელმწიფოების ფედერალური სუბიექტები ხასიათდებიან სახელმწიფოებრიობისათვის დამახსიათებელი ისეთი ნიშნებით, როგორიცაა საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ადგილზე არსებობით, ფინანსური დამოუკიდებლობითა და ზოგიერთ შემთხვევაში მათსავე კანონმდებლობით. სწორედ ასეთი ნიშნების არსებობის შემთხვევაში შეიძლება ვუწოდოთ პოლიტიკურ სისტემას ფედერაციული, როცა სახელმწიფო

¹¹ ფედერალიზმი- [ლათ. Foedus] ნიშნავს კავშირო

ელემენტებს ვაწყდებით, როგორც სახელმწიფო, ისე მასში შემავალ სუბიექტების შემთხვევაშიც. ასეთ ქვეყნებს მიეკუთვნება: ამერიკის შეერთებული შტატები, მექსიკა, ბრაზილია, რუსეთის ფედერაცია, გერმანია.

მიუხედავად ფედერალური ორგანოთა მეტი დამოუკიდებლობისა, შენარჩუნებულია სახელმწიფოს ერთიანობის პოლიტიკური იდეა, ანუ საერთოა სახელმწიფოებრივი ფედერალური სისტემა, რაც გარატია განსხვავებული ტერიტორიული ერთეულების ინტეგრაციისა.

სამართლებრივ სისტემაში ფედერაციის ჩამოყალიბების ორ საფუძველს გამოყოფენ - **სახელშეკრულებო და კონსტიტუციური საფუძველი.**

სახელშეკრულებო საფუძველით ფედერაციის ჩამოყალიბება ემყარება ორ დამოუკიდებელ ერთეულს (სახელმწიფოს) შორის შეთანხმებას, რომლის მიხედვით ისინი თანხმობას გამოხატავენ ჰქონდეთ ერთიანი პოლიტიკური რეჟიმი და ერთიანი სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი ნიშნები, თუმცა ისინი ინარჩუნებენ ფედერაციისათვის დამახასიათებელ დემოუკიდებლობის ნიშნებს.

კონსტიტუციური ფედერაციის ჩამოყალიბება ხდება კონსტიტუციით ან კონსტიტუციური შეთანხმებით, რა დროსაც ხელისუფლება თანხმობას გამოთქვამს სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობა განისაზღვროს ფედერაციული მოდელით, ეს კი ნიშნავს, შესაბამისი ტერიტორიული ერთეულებისათვის გარკვეული ავტონომიურობის მინიჭებას.

ფედერაცია შეიძლება შეიქმნას: **ეროვნული, ტერიტორიული და ეროვნულ-ტერიტორიული** ნიშნით.

ყველა ფედერაციული მოწყობის სახელმწიფოში განსხვავებული მიდგომებია ფედერაციული ერთეულების სამართლებრივი მდგომარეობის განსაზღვრასთან დაკავშირებით. ამიტომ, სამართლებრივი მდგომარეობის მიხედვით განასხვავებენ **სიმეტრიულ და ასიმეტრიულ ფედერაციას.**

სიმეტრიულია ფედერაცია, როცა მის ყველა სუბიექტი თანაბარი სამართლებრივი სტატუსი და უფლებამოსილება აქვთ, თუმცა თეორიულიად ასეთი ფედერაციები არ არსებობენ.

ასიმეტრიულია ფედერაცია, რა დროსაც მასში შემავალი სუბიექტები არათანაბარი სამართლებრივი სტატუსითა და უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილნი.

დასკვნისათვის უნდა ითქვას, რომ ფედერალიზმი ატარებს თანამეგობრობის იდეას, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლება ფედერაციულ ერთეულებს გადასცემს სახელმწიფო უფლებამოსილებებს, რის საფუძველზეც ისინი გვევლინებიან დამოუკიდებლობად ეს ყველაფერი კი ხორციელდება სუბსიდირების პრინციპზე დაყრდნობით.

რეგიონალისტური სახელმწიფო - სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობის ამ ფორმას დეცენტრალიზებულ უნიტარულსაც უწოდებენ, ვინაიდან მისი არსი ხასიათდება უნიტარული სახელმწიფოს ნიშნებით, ოღონდ განსხვავება მდგომარეობს ტერიტორიული სუბიექტების მეტ დამოუკიდებლობაში, ასეთ სუბიექტებს შესაძლოა განსხვავებული იურიდიული სტატუსი გააჩნდეთ, ამის საფუძველი კი შეიძლება იყოს ეროვნული, ეთნიკური, რელიგიური და სხვა ფაქტორები. დეცენტრალიზებულ უნიტარული სახელმწიფო ისეა მოწყობილი, რომ ცენტრალურ და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის უფლებამოსილებები გადანაწილებულია. ზოგიერთ შემთხვევაში ტერიტორიულ ერთეულებს გააჩნიათ საკუთარი კანონმდებლობა და ფინანსური დამოუკიდებლობა.

ზოგადად, ამ ტერიტორიული მოწყობის ფორმის განვითარებას ხელი შეუწყო მთლიან მსოფლიოს ომის შემდგომ შექმნილმა სიტუაციამ, როცა მცირე ერები იძულებული გახდნენ ეფიქრათ საერთაშორისო სამართლით აღიარებულ თვითგამორკვევის უფლებაზე და ეზრუნათ თავიანთი პოლიტიკური სტატუსის შენარჩუნებაზე. სწორედ რეგიონალისტური სახელმწიფო-ტერიტორიულ მოწყობაა გარანტი ქვეყანაში რელიგიური, ეთნიკური და სხვა ნიშნის მქონე უმცირესობების სტატუსის შენარჩუნებისა.[9]

მიუხედავად იმისა, რომ რეგიონები ფლობენ უფლებას ადგილზე მოაგვარონ გარკვეული სახის საკითხები, ეს უფლება თავისი მნიშვნელობით არ უტოლდება

ფედერაციის უფლებებს. აქვე უნდა ითქვას, რომ სხვა ტერიტორიულ ერთეულებს შესაძლოა მიენიჭოს განსხვავებული უფლებამოსილება საგამონაკლისო წესით, ამის მიზანს კი სახელმწიფოს მხრიდან სეპარატისტული, ეთნიკური თუ სხვა ჯგუფებთან არსებული პრობლემების იოლად გადაჭრას წარმოადგენს.

თავი IV

ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მართვის კონცეფცია და დილემა საქართველოში

ჩვენ ზემოთ მიმოვიხილეთ საქართველოს ისტორიული წარსული, ქართული სახელმწიფოს მართვის იდეოლოგია, საქართველოში ჩამოყალიბებული თუ უცხო ქვეყნის მაგალითებიდან წარმოქმნილი მმართველობის ზოგიერთი ნიუანსი, განვიხილეთ ზოგადად, სახელმწიფო მმართველობის და ტერიტორიული მოწყობის ფორმები. სწორედ ამ ყველაფრის გათვალისწინებით აუცილებელია ვისაუბროთ ქართულ დღევანდელობაში არსებულ ჩვენს სახელმწიფოებრივ სურვილებზე, მისწრაფებებზე და საერთოდ ზოგადად ვისაუბროთ სახელმწიფოებრივი მოწყობის რომელი ფორმა თუ წესი იქნება ჩვენთვის ერთობ ხელსაყრელი დღევანდელი პოლიტიკური თუ ეკონომიკური რეალობიდან გამომდინარე.

ნებისმიერი ქვეყნის გეოგრაფიული მდებარეობის თუ ისტორიული წარსულის შესწავლის შედეგად შეგვიძლია გამოვარკვიოთ მისი გეოპოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური მდგომარეობა. ჩვენი ქვეყანა ითვლება დასავლეთისა და აღმოსავლეთის, ჩრდილოეთისა და სამხრეთის, ევროპისა და აზიის დამაკავშირებელ ხიდად, თუმცა, სამწუხაროდ, მხოლოდ მდებარეობა არ არის საკმარისი წარმატებული ქვეყნის შესაქმნელად, პირიქით, შეძლება ითქვას, რომ ჩვენი მდებარეობის გამოისობით ვყოფილვართ აღმავლობის, ხშირ შემთხვევაში (მტერთა ძალით) დაღმავლობის გზაზე. ჩვენნაირი პატარა ქვეყნისათვის ეკონომიკური,

პოლიტიკური და სოციალური სტაბილურობა დამოკიდებულია რეგიონში არსებულ ვითარებასთან. სწორედ ამიტომ ქართველი ერის ნებაა ჩვენს ქვეყანას ჰქონდეს მშვიდობიანი ურთიერთობა სხვა ხალხებთან, რაც გაცხადებულია ჩვენი ქვეყნის მოქმედ კონსტიტუციაში.[11]

როცა ჩვენ ვთქვით, რომ ვისაუბრებდით ჩვენ სახელმწიფოებრივ სურვილებზე, აქ ვიგულისხმეთ დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობის სურვილზე, რადგან მსოფლიო ელიტები დიდი ხანია მივიდნენ იმ აზრამდე, რომ ადამიანის უფლებების რეალიზება მხოლოდ დემოკრატიული სახელმწიფოს პირობებშია შესაძლებელი. სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს შენება შესაძლებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ძლიერ პრინციპებზე დაყრდნობილს მმართველობის სისტემას, რომელიც გარანტი იქნება მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებებისა და ნების თავისუფალი გამოხატვისა. ნების თავისუფალი გამოხატვა კი პირდაპირ კავშირშია ეროვნული და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობის მიღებასთან.

როცა ჩვენ ვახსენებთ სახელმწიფოებრივი მისწრაფება უდაოდ მიგვაჩნია, რომ ჩვენი ქვეყანა უნდა გახდეს ევროპული ოჯახის სრულფასოვანი წევრი, რომელიც შეძლებს ევროპული ფასეულობების სწორად შეთვისებას ჩვენი წეს-ჩვეულებისა და ტრადიციების უგულვებელყოფის გარეშე.

ჩვენი ხალხის არჩევანი, რომ ჩვენი ქვეყანა გამხდარიყო ევროპის სრულფასოვანი წევრი, ეს ნება გამოხატული იქნა ქვეყნის უზენაეს კანონში. კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ჩანაწერი ასეთია - „კონსტიტუციურმა ორგანოებამა თვიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირის და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად”.[13]

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის მოლაპარაკებების ოფიციალური ნაწილი დაიწყო 2010 წელს, რომლის ძირეულ საკითხს წარმოადგენდა **ასოცირების**

შეთანხმება¹². ასოცირების შეთანხმება იყოფა სამ სახის თანამშრომლობის კატეგორიად:

- ✓ პოლიტიკური თანამშრომლობა;
- ✓ დარგობრივი თანამშრომლობა;
- ✓ ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ფარგლებში თანამშრომლობა.

2014 წლის 18 ივლისს საქართველოს პარლამენტის მიერ ასოცირების ხელშეკრულების შედეგად საქართველომ აიღო ვალდებულება, როგორც ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში რეფორმების გატარების ისე, დეცენტრალიზაციის გაძლიერებისკენ მიმართული რეფორმების გატარებაზე, რაც გამოიხატება ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის გაძლიერებაში. სწორედ ამ ფაქტორის გათვალისწინებით 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი.

როცა საუბარი გვაქვს დეცენტრალიზაციაზე ან ცენტრალიზებულ მმართველობაზე უნდა ვთქვათ საქართველოს ამჟამინდელი პოლიტიკური მოწყობის საკითხზეც.

ჩვენი ქვეყნის მოქმედი კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-3 მუხლი ასეა გაწერილი - „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი, მოწყობა გადაისინჯება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილების გამიჯვნის პრინციპზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ” [13], შესაბამისად კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი ვერ განსაზღვრავს ტერიტორიული მოწყობის ფორმას, ეს კი ნიშნავს, რომ ტერიტორიული მოწყობა კონსტიტუციისათვის ჯერ მიუწვდომელ საკითხს წარმოადგენს რიგი და გასაგები მიზეზების გამო. რაც შეეხება მმართველობის

¹² ასოცირების შეთანხმება- ასოცირების შეთანხმება ფორმდება ევროკავშირისა და ევროკავშირის არაწევრ ქვეყანას შორის და მიზანად ისახავს მხარეთა შორის თანამშრომლობის ჩარჩოს შექმნას შემდეგ საკითხებზე: საერთო ევროპული ფასეულობების დაცვა; საგარეო უსაფრთხოება და დაცვა; მართლმსაჯულება, უსაფრთხოება და თავისუფლება; დარგობრივი პოლიტიკის ყველა სფეროს მოდერნიზება და ევროპული სტანდარტების დანერგვა; ვაჭრობა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები. [ლიტ. <http://aa.ge/faq/q2/>].

პოლიტიკურ ფორმას, როგორც ჩვენ მეორე თავში აღვნიშნეთ 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ძალაში შევიდა ახალი კონსტიტუცია, რომელმაც შეცვალა მართვის სტილი და საქართველო შერეული მმართველობიდან გადავიდა საპარლამენტო მმართველობის მოდელზე.

რასაკვირველია ცენტრალიზაციის და დეცენტრალიზაციის დონის განმსაზღვრელი მთავარი ფაქტორი მმართველობისა და სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის ფორმებია, რადგან ნებისმიერი სახელმწიფოს კონსტირუციის სტრუქტურა ქვეყნის ტერიტორიას ყოფს ორ, ცენტრალურ და განაპირა მხარეებად, სადაც შეიძლება გაერთიანებული იყოს ქალაქი, დაბა, თემი სოფელი და სხვ. ამ ორი მხარის ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირს განსაზღვრავს ქვეყნის მთავარი კანონი, და ერთმანეთისაგან განუყოფელ ნაწილად მიჩნევის და უფლებამოსილებას უნაწილებს ცენტრალურ და ადგილობრივ თვითმმართველობას.

სანამ უშუალოდ ცენტრალიზაციასა და დეცენტრალიზაციის ნიუანსებს მიმოვიხილავთ ორი სიტყვით შევხვით მართვის ზოგადად დამკვიდრებულ პრინციპებს და იერარქიულ წყობას.

მართვა წარმოადგენს გარკვეული მიზნის მისაღწევად სახელმწიფოსა თუ ორგანიზაციის მიერ ფინანსური თუ ადამიანური რესურსების გამოყენებას, ხოლო იერარქია გულისხმობს ქვემდგომი თანამდებობის პირი დაქვემდებარებას მის ახლო მდგომ ზემდგომთან. სახელმწიფოს თუ ორგანიზაციის მმართველობის სისტემაში გვხვდება ერთი ან მრავალსაფეხურიანი მმართველობითი იერარქია, რაც დამოკიდებულია (ამ შემთხვევაში) სახელმწიფოს სიდიდეზე და ბიუროკრატიულ აპარატზე. მართვის ამგვარ იერარქიაში ურთიერთდამოკიდებულება ხდება ქვემოდან ზემოთ ან პირიქით. ზედა იერარქიული საფეხური გასცემს ბრძანებას ქვედა საფეხურისათვის, ხოლო ქვედა საფეხური აწვდის შესაბამის ინფორმაციას ამ ბრძანების შესრულების მიმდინარეობაზე. თუმცა, როცა საქმე გვაქვს მსგავსი იერარქიის სიმალის მქონე პარარელურ სტრუქტურების ურთიერთკავშირზე ისინი ინფორმაციას ცვლიან შესაბამისი სამართლებრივი ურთიერთდახმარების და თანამშრომლობის ვალდებულებების საფუძველზე.

საინტერესოა განვიხილოთ რას გულისხმობს ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მმართველობა, მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეები, რაც მოგვცემს „ოქროს შუალედის“ პოვნის საშუალებას:

ცენტრალიზებული მმართველობა - როცა საქმე გვაქვს ვალდებულების, უფლებამოსილებების და მატერიალური რესურსების ბიუროკრატიული დონის გარკვეულ საფეხურზე თავმოყრასთან. ეს მიუთითებს, რომ მმართველობითი სისტემა ცენტრალიზებულია. ერთი შეხედვით, ასეთი ტიპის მმართველობა ძალიან გავს უნიტარული სახელმწიფოს მოწყობის მართვის სტილს, რა დროსაც სამართლებრივი უფლებამოსილება მოყრილია ცენტრალურ დონეზე.

ამ დროს გადაწყვეტილებების მიმღებად გვევლინება მთავრობის მეთაური, რომელიმე მინისტრი ან სათავეში მყოფი პოლიტიკური ელიტა. გადაწყვეტილებების სფერო კი მოიცავს, როგორც ქვეყნის საერთო ეროვნულ საკითხებს ისე პერიფერიებში/ადგილობრივ დონეზე დასმულ თუ წამოჭრილი საკითხებს. მსგავსი მართვის მოდელები დამახასიათებელი შეიძლება იყოს უნიტარული ქვეყნების სისტემაშიც, რა დროსაც ძალაუფლება მოყრილია ერთი პირის, მონარქის ხელში, სადაც მართვის დონეების რაოდენობა ძალიან შემცირებულია. ხოლო მეორე შემთხვევაში ცენტრალიზებული მმართველობის სისტემა გვხვდება ისეთ სახელმწიფოში, რომელიც ტერიტორიულად პატარაა. გამოდის, რომ ცენტრალიზებული მმართველობის დონის ერთ-ერთი განმსაღვრელი ფაქტორია სახელმწიფო მართვისა და ტერიტორიული მოწყობის ფორმა. თუმცა მხოლოდ ეს ორი ფაქტორი არ არის დოგმატური ცენტრალიზაციის დონის განსასაზღვრად და მასზე მოქმედებს კონკრეტულ ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ-ეკონომიკური ვითარებაც.

საინტერესოა, ცენტრალური ხელისუფლების ზოგადი როლი ქვეყნის მართვაში-ცენტრალური მთავრობის გარეშე შეუძებელი იქნებოდა ქვეყნის საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელება, სახელმწიფო პოლიტიკური ორიენტაციის განსაზღვრა, მართლმსაჯულების განხორციელება, საერთაშორისო დონეზე მოლაპარაკებების და შეთანხმებების დადება. ამის გათვალისწინებით

შეიძლება გავავითაროთ ლოგიკა თუ რა არის ცენტრალიზაცია და რა სფეროებს მოიცავს ის:

- **ეროვნული ერთიანობა** - ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციას განსაზღვროს საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესები და არა კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის სარგებელზე დაფუძნებული ინტერესები.
- **საყოველთაოობა** - ცენტრალური ხელისუფლება იღებს და ადასრულებს კანონს, ქვეყანაში შემოაქვს ერთიანი საგადასახადო სისტემა.
- **ეკონომიური კეთილდღეობა** - ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებაზე პასუხისმგებელია ცენტრალური ხელისუფლება, მხოლოდ ის არის უფლებამოსილი აკონტროლოს საგადასახადო სისტემა, ხარჯები და გამოუშვას ერთიანი ვალუტა.

სრულად ცენტრალიზებული ან დეცენტრალიზებული სახელმწიფო თუ ორგანიზაცია ვერ იქნება, რადგან ყველა მათგანს შეიძლება გააჩნდეს ორივე მახასიათებელი ნიშანი, ეს გამოიხატება ფუნქციათა თუ უფლებამოსილებათა გადანაწილებაში. მიუხედავად იმისა, რომ დეცენტრალიზაცია დემოკრატიის საწინდარადაა მიჩნეული ცენტრალიზაციასაც აქვს თვისი დადებითი მხარეები და მარტივად არ შეიძლება რომ მას ვუწოდოთ არადემოკრატიული ფორმა.

ცენტრალიზაციის დადებით მხარედ მიიჩნევა ის ფაქტი, რომ ცენტრალური ხელისუფლება განაგებს და ცენტრშია მობილიზებული სახელმწიფო რესურსი, რაც ხელიშემწყობია ეკონომიკური და პოლიტიკური სტაბილურობისა. სახელმწიფოსა და ხალხს შორის კავშირი მყარდება პირდაპირი წესით, აღარაა საჭირო მათ შორის შუამავალი და ზედმეტი ბარიერები. ცენტრალიზაცია უზრუნველყოფს ბიუროკრატიული სისტემის გამართულობას, ამის საფუძველია გამოცდილი და კომპეტენტური კადრების საქმიანობა ცენტრალურ დონეზე.

უარყოფითი მხარეები - ზოგადად მიჩნეულია, რომ ცენტრალიზებული მმართველობის დროს, მაშინ, როცა ხელისუფლება ფლობს სრულ ძალაუფლებას

ხელთ, ნებისმიერი მმართველ პოლიტიკურ ძალას აქვს სურვილი ეს ძალაუფლება გამოიყენოს არაკეთილსინდისიერი მიზნებისათვის, ამან კი შესაძლოა მოგვცეს დიქტატორული გამოვლინებები. მეორეს მხრივ მმართველობის უნიფიცირების დროს, როგორც წესი, არათანაბარ პირობებში უწევთ ყოფნა ეთნიკურ, რელიგიურ თუ სხვა უმცირესობებს, რომელთა ინტერესების გათვალისწინება ადგილობრივ დონეზე ფერხდება და ხშირ შემთხვევაში უგულვებელყოფილია.

დეცენტრალიზებული მმართველობა - ნებისმიერი სახელმწიფოს ხელისუფალი, რომელიც გამოირჩევა მაღალი ინტელექტით, პრაქტიკული თუ თეორიული ცოდნით ვერ გახდება ყველა ქალაქის თემისა თუ სოფლის მცხოვრებთა პრობლემების ინდივიდუალური მომგვარებელი, რადგან ეს ფიზიკურად შეუძლებელია დროში და პრაქტიკაში. ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი დეცენტრალიზაციის გაძლიერებით მოქნილი ხდება უშუალოდ მოქალაქეთა პრობლემის ეფექტურად და დროის მოკლე მონაკვეთში აღმოფხვრა.

იმისათვის, რომ საზოგადოების თანამედროვე მოთხოვნებს მმართველობითმა ბიუროკრატია პროპორციულად უპასუხოს, საჭიროა მართვის სადავეების გადანაწილება ცენტრიდან ქვემო ეშელონებში, შესაბამისი ფინანსური რესურსის გადანაწილებით. ეს კი, საბოლოო ჯამში გამოიწვევს მართვის ზედა რიგის განტვირთვას მართვის ქვედა საფეხურებზე უფლებამოსილებათა გადანაწილების ხარჯზე.

ამრიგად, დეცენტრალიზაციით და ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილებით გარდა იმისა, რომ თავიდან ვიცილებთ ძალაუფლების აბსოლუტიზმს, არამედ მისი საშუალებით შესაძლებელი ხდება მოქალაქეთა საჭიროებების დროული ორგანიზება და მოქალაქეთა ჩართულობა მათი სოფლის თემის თუ ქალაქის მმართველობით საკითხებში.[12]

დეცენტრალიზაციის პრინციპი შედგება სამი მნიშვნელოვანის ნიშანისაგან, რაზე დაყრდნობითაც შეიქმნა მმართველობის ეს ფორმა, კერძოდ, ის მოიცავს პილიტიკურ, ფისკალურ და ადმინისტრაციულ კომპონენტებს.

- ✓ **პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია** - ამ ტერმინის ქვეშ იგულისხმება ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა აღჭურვა უფლებით აირჩიოს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, რომლებიც თავიანთი ექსკლუზიური და საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში იზრუნებენ საზოგადოებრივ მოთხოვნილებების ორგანიზებაზე.
- ✓ **ფისკალური დეცენტრალიზაცია** - ეს კომპონენტი მოიცავს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ტერიტორიულ ერთეულების მიერ კანონმდებლობით უფლებამოსილი უფლებამოსილების უზრუნველსაყოფად ფინანსებისა თუ გადასახადების მათი შეხედულებისამებრ განარგვის უფების მინიჭებას.
- ✓ **ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია** - გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფართო უფლებამოსილებით აღჭურვა, ფინანსური, ქონების მართვის, საჯარო მომსახურების, ეკონომიკური და ხშირ შემთხვევაში სახელმწიფო მნიშვნელობის საკითხებში.[12]

მიუხედავად ზემოთ მოყვანილი ნიუანსებისა, დეცენტრალიზებულ მართვის მოდელსაც აქვს თავისი უარყოფითი მხარეები. პირველ და საკვანძო საკითხს ამ მიმართულებით წარმოადგენს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ სახელმწიფო ფინანსური რესურსების დიდი ალბათობით არათანაბარი განაწილება, ეს თავის დიდ მნიშვნელობას იძენს სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულების განვითარებისა და ეკონომიკური ზრდის მიმართ გათანაბრებითი ფინანსური პოლიტიკის გატარების დროს.

დეცენტრალიზაციის გამდიერებით იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვადასხვა ორგანოები, რომლებმაც უნდა გასწიონ სახელმწიფო თუ მუნიციპალური მომსახურება, ეს დაკავშირებულია სახელმწიფოს მხრიდან დამატებით ბიუროკრატიულ ხარჯთან. მეორეს მხრივ ადგილობრივ

დონეზე ნაკლებია კვალიფიციური პერსონალი, რომელსაც უჭირს სრულყოფილი სახელმწიფოებრივი სერვისების მიწოდება მოქალაქეებისათვის.

მესამე და ქვეყნის ერთიანობისათვის საკვანძო საკითხი, მეტი დეცენტრალიზაცია ზრდის სეპარატისტული იდეებით შეპყრობილი, პოლიტიკურად თუ სხვა ნიშნით ანგაჟირებული მოქალაქეთა ჯგუფების მიერ ანტისახელმწიფოებრივი ქმედებების ჩადენის საფრთხეებს.

საინტერესო საკითხს წარმოადგენს ჩვენი ქვეყნის ამჟამინდელი მმართველობითი რეალობა დეცენტრალიზაციისა და ცენტრალიზაციის ჭრილში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა ჩვენს ქვეყანაში წლებია დაიწყო და ის დღესაც აქტიურ ფაზაშია, მეორე საკითხია რამდენად ჩქარი ტემპებით მიმდინარეობს ეს პროცესი. 2014 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დაიწყო თვითმმართველობის რეფორმის ახალი ეტაპი. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმას იდეაში აქვს შემდეგი დანიშნულება, რომ თვითმმართველობამ დამოუკიდებლად შეძლოს საზოგადოებრივი მომსახურების ძირითადი სფეროს ორგანიზება და ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები მაქსიმალურად დაუახლოვდნენ ხალხს, ადგილობრივი დემოკრატიზაციის განვითარებისათვის.[1]

როგორც ვთქვით, 2018 წელს ძალაში შევიდა კონსტიტუციის ახალი რედაქცია, რომლითაც ჩამოყალიბდა დემოკრატილი მმართველობის საკმაოდ დახვეწილი ფორმა, რის საფუძველზეც შეიქმნა ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური საპარლამენტო მოდელი. შესაბამისად ამ მოდელმა ხელი უნდა შეუწყოს ცენტრალურ და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის ფუნქციათა სწორად გადანაწილების პროცესს. ამიტომაც მოქმედი კონსტიტუციის 75-ე მუხლის პირველ პუნქტი მიხედვით ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებები ერთმანეთს გამოეყო- და კონსტიტუციაში გაჩნდა ასეთი ჩანაწერი „სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება გამიჯნულია“ [13].

არანაკლები მნიშვნელობის და აუცილებელია საჯარო სამსახურის რეფორმა და მისი სტრუქტურული დახვეწა, ამ მიმართულებით მიღებულია საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის ახალი რედაქცია და შედარებით გაიმართა შრომის ანაზღაურების საკითხი.[14]

რასაკვირველია, ეს რეფორმები დადებითი სიგნალია დეცენტრალიზაციის განვითარებისათვის, მაგრამ საბოლოო ჯამში ადგილობრივი თვითმმართველობის სიძლიერე ფინანსურ რესურსთან მიდის და თუ არ არის საზოგადოების აუცილებელ მოთხოვნებთან შესაბამისი ფინანსური რესურსი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობა ფორმალურად გადაიქცევა.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ ადგენს თვითმმართველობის საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებას" [1], რომლის მე-16 მუხლში მე- 4 და 25-ე ქვეპუნქტად გაწერილია ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების ჩამონათვალი. საკმარისია კი ამ პუნქტებში ჩამოთვლილი უფლებათა და ვალდებულებათა განხორციელება იმ ბიუჯეტით, რომლითაც სარგებლობენ ადგილობრივი თვითმმართველობები, ეს განსჯის საკითხია იმ პირობებში, როცა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება პირდაპირ კავშირშია ფინანსური რესურსის ყოველწლიურ ზრდასთან.

საინტერესოა შედარებისათვის ავიღოთ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მუნიციპალიტეტების 6 საბიუჯეტო წლის მონაცემები:

	2015 წელი.	2021 წელი.
<i>მუნიციპალიტეტი</i>	<i>ლარი.</i>	<i>ლარი.</i>
<i>ბათუმი</i>	113 692 000	151 000 000

<i>ქობულეთი</i>	26 796 000	36 002 800
<i>ხელვაჩაური</i>	16 500 957	20 418 009
<i>ქედა</i>	6 102 310	12 906 500
<i>შუახევი</i>	6 692 270	10 758 400
<i>ხულო</i>	9 294 238	13 008 200

ამრიგად, როგორც ვთქვით, ექვსი საბიუჯეტო წლის განმავლობაში მოცემულ მუნიციპალიტეტებში ფინანსური რესურსის საშუალო ზრდა, ფაქტია, რომ შეინიშნება, მაგრამ ყოველთვის იქნება განხილვის საგანი ეს რესურსი საკმარისია თუ არა მოსახლეობის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, ინფრასტრუქტურული თუ სხვა სფეროში აუცილებელი მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად, იმის გათვალისწინებით, რომ თანამედროვე რეალობა სულ უფრო და უფრო მეტ მოთხოვნილებებს აჩენს საზოგადოებაში.

მსოფლიოში ბევრი ქვეყანა გამოირჩევა მოსახლეობის სოციალური ჯგუფების მრავალფეროვნებით, ამ მხრივ საქართველოც არაა გამონაკლისი. მეტიც, ეთნიკური თუ რელიგიური მრავალფეროვნება საქართველოს სიმდიდრეს წამოადგენს, რაზე დაყრდნობითაც შენდებოდა ქართული სახელმწიფოებრიობა. ქართველი ერი კი ყოველთვის გამოირჩეოდა შემწყნარებლობით. ჩვენი ქვეყნის უახლოესი ისტორიის მანძილზე ამ სოციალური ჯგუფების მრავალფეროვნების მანიპულირებით არა ერთხელ უსარგებლია გარე თუ შიდა მტერს, რაც ტენდენციურად ტერიტორიების დაკარგვის ფასადაც დაგვიჯდა.

მსოფლიოს ბევრი ქვეყანა მოქალაქეთა სახელმწიფოებრივ მმართველობით საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის განსახორციელებლად მმართველობის ფორმად არჩეული აქვს დემოკრატიული მმართველობის ფორმა, ხოლო

დემოკრატიის განხორციელებისას მოქალაქეთა ჩართულობის საუკეთესო ფორმას არჩევნები, რითაც მოქალაქეები გამოხატავენ საკუთარ ნებას.

ზოგადად, როცა მოქალაქეთა მიმართ ფართო სახის უფლებათა მინიჭებაზე ვსაუბრობთ უნდა გავითვალისწინოთ სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის ფორმები, რაც დიდ გავლენას ახდენს მოქალაქეთა მიმართ ამ უფლებების ფართო თუ შეზღუდული სახით მიცემაზე. თუმცა ნებისმიერ ტერიტორიული მოწყობის ფორმის შინაარსში შესაძლოა გამოინახოს ის შუალედი, რითაც სახელმწიფო შეძლებს სეპარატისტულ ჯგუფთა ინტერესების გათვალისწინებას რაიმე ფორმით, (შესაძლოა ავტონომიის ფორმითაც) თუმცა ეს სახელმწიფო მთლიანობისათვის გადადგმულ ხიფათის შემცველ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს. ამ ფორმულირების გამონაკლისი არც საქართველოა და სწორედ ჩვენს ქვეყანასაც უწევს *ფრთხილი ნაბიჯების გადადგმა* იმ ფონზე, როდესაც ოკიპირებულ ცხინვალის რეგიონსა და აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მოქმედებს სეპარატისტული რეჟიმები, რომელიც გაცდენილია დიდი ხანია სეპარატიზმის ნიშნებს და მათმა ქმედებებმა მიიღო *სეცესიის*¹³ შინაარსი. მიზანი კი სრული პილიტიკური გამოყოფა საქართველოს მთლიანობიდან და მცდელობა იმისა, რომ შექმნას ახალი, „დამოუკიდებელი“ სახელმწიფო.

როცა ვსაუბრობთ სახელმწიფოს მმართველობის თუ ტერიტორიული მოწყობის ფორმაზე ცალსახად ვერ ვიტყვით რომელი მმართველობის სტილი იქნება პოლიტიკურად მისაღები ჩვენი ქვეყნისათვის, ცენტრალიზებული თუ დეცენტრალიზებული, მაგრამ ფაქტი ერთია, რომ ჩვენ ქვეყანას უწევს ამ ორ განზომილებაში შეარჩიოს „ოქროს შუალედი“, რადგან გასათვალისწინებელი აქ მთელი რიგი საკითხები კერძოდ:

1. საქართველოს დეცენტრალიზაციის გაძლიერების გზაზე აღებული აქვს ვალდებულება შეასრულოს 2004 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიით“ (1985

¹³ სეცესია-[ლათ. Secesio] გამოყოფა, განდგომა

წელს მიიღო ევროსაბჭომ) გათვალისწინებული მთელი რიგი მოთხოვნები, რომელიც მოიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი უფლებამოსილების გაზრდას სადაც ნათქვამია:

- „ხელის მომწერნი სახელმწიფოები ითვალისწინებენ, რა, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები წარმოადგენენ ნებისმიერი დემოკრატიული რეჟიმის ერთ-ერთ საფუძველს”. [6]
- ითვალისწინებენ რა, რომ სწორედ ადგილობრივ დონეზე შეიძლება ყველაზე ეფექტურად ამ უფლების პირდაპირი რეალიზება”.
- დარწმუნდნენ რა იმაში, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებსაც გააჩნიათ რეალური პასუხისმგებლობა, შეუძლია უზრუნველყოს ეფექტური და ამასთან მოქალაქესთან დაახლოებული მმართველობა”. [6]
- აცნობიერებენ რა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა გაძლიერება სხვადასხვა ევროპულ ქვეყნებში წარმოადგენს მნიშვნელოვან წვლილს დემოკრატიის და ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პროცესზე დაფუძნებული ევროპის მშენებლობისათვის. [6]
- ამტკიცებენ რა, რომ ეს გულისხმობს ისეთი ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებსაც უფლებამოსილი არიან გადაწყვეტილების მიღების უფლების მქონე, დემოკრატიული გზით შექმნილი ორგანოების მიერ და რომლებსაც გააჩნიათ ფართო ავტონომია მათი კომპეტენციის, ამ კომპეტენციის განხორციელებისა და ამისათვის აუცილებელი სახსრების მხრივ. [6]

2. დეცენტრალიზაციის პროცესში ჩვენი სახელმწიფო იძულებულია გაითვალისწინოს ქვეყნის სხვადასხვა ტერიტორიაზე შექმნილი სეპარატისტული გამოვლინებები, რომელთა უფრო მეტი უფლებებით

აღჭურვა გააღრმავებს ქვეყნის ერთიანობისა თუ პოლიტიკური ვითარების არასტაბილურობას.

ამრიგად, აღნიშნული საკითხების გათვალისწინებით საქართველოს სახელმწიფოებრიობისათვის აუცილებელია მმართველობის ისეთი სისტემის არსებობა, სადაც შენარჩუნებული იქნება ევროპულ ღირებულებებზე და პრაქტიკაზე დაყრდნობილი დეცენტრალიზაციის ნიშნების მქონე ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელიც აღჭურვლნი იქნებიან ადმინისტრაციული და ფისკალური დამოუკიდებლობით, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლება უნდა ფლობდეს უფლებებს, რომელიც დაკავშირებულია საერთო სახელმწიფოებრივ ინტერესებთან, ეწეოდეს საკანონმდებლო, სასამართლო და აღმასრულებელ საქმიანობას, გადადგას ნაბიჯები ქვეყნის ტერიტორიული გამთლიანებისა და ეკონომიკური თუ სოციალური განვითარებისა და სტაბილურობისაკენ. ამ კრიტერიუმების გათვალისწინებით შესაძლებელი იქნება იმ მიზნის მიღწევა რომელიც მმართველობით სისტემაში მოგვცემს ე.წ. „ოქროს შუალებს“ ტოტალური ზედამხედველობიდან ქაოსამდე.

დასკვნის სახით უნდა ვთქვათ, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებას ხელეწიფება სახელმწიფოს მართვა, ეს თავის თავში კომპლექსურად გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას - პოლიტიკურ-სამართლებრივი საკითხების განხილვა, გაანალიზებას და მათ სრულყოფილად რეალიზებას, ნებისმიერი ეს გადაწყვეტილება მიღებული უნდა იქნას ერთი მნიშვნელოვანი მიზნის მისაღწევად - ესაა სახელმწიფოს ძლიერება, ეკონომიკური აღმასვლა და საზოგადოების კეთილდღეობა. ამდენად აღნიშნულის განსახორციელებლად საჭიროა ქვეყანაში არსებული კანონმდებლობის დაცვა და სამართლიანობის უზრუნველყოფა, მისი დაცვის კონტროლი. ყოველივე ეს კი შესაძლებელი იქნება მაშინ, როცა მართვა განხორციელდება სწორი დეცენტრალიზაციითა და მოზომილი ცენტრალიზაციის პრონციპების დაცვით.

დასკვნა

საქართველოს მრავალსაუკუნოვანი ისტორია მდიდარია მმართველობის ფორმის მრავალფეროვნებით. ნაშრომში განვიხილეთ სწორედ ისტორიულ წარსული და ყურადღება გავამახვილეთ ჩვენი ქვეყნის ცენტრალიზებულ და დეცენტრალიზებულ მმართველობის თავისებურებებზე ქვეყნის ისტორიის ამა თუ იმ ეტაპზე. მუშაობის პროცესში აღმოჩნდა, რომ ქართული სახელმწიფოებრივი მმართველობითი სისტემას დეცენტრალიზაციისა და ცენტრალიზაციის კუთხით, საკმაოდ მრავალფეროვანი ისტორია აქვს და ის მოიცავდა, როგორც ცენტრალიზაციის ისე დეცენტრალიზაციის დემოკრატიულ ნიშნებს.

ნაშრომში განვიხილეთ სახელმწიფო მმართველობის თითქმის ყველა ფორმა, მათი წარმოშობის მოკლე ისტორიით, მართვის ფორმის ნიშან-თვისებით და სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითებზე დაყრდნობით განვამტკიცეთ ჩვენი მოსაზრება თუ რამდენად ახდენს მმართველობის ფორმა სახელმწიფოს ეკონომიკურ, სოციალურ

და პოლიტიკურ განვითარებაზე ზეგავლენას, აქვე მოვიყვანეთ საგამონაკლისო მაგალითები ზოგიერთი ქვეყნის სახით.

მნიშვნელოვანი საკითხი იყო ტერიტორიული მოწყობის ფომების განხილვა, რომელიც განსაზღვრავს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების სამართლებრივ ურთიერთდამოკიდებულებას და მათ უფლებამოსილებათა გამიჯვნას, რაც პირდაპირ კავშირშია დეცენტრალიზაციის საკითხთან.

საქართველო ამჟამად გადის სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისა და განვითარების ეტაპს, ამ პროცესში კი უამრავი პრობლემა წარმოიშვება, რომელთა უგულვებელყოფამ შესაძლოა გამოიწვიოს საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაზიანება. ამ ეტაპზე კი საინტერესოა ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმების ძირითადი მიმართულება, რომელიც მოიცავს დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების საკითხს.

სახელმწიფოში სასურველი მმართველობის ფორმის ჩამოყალიბებას გამართული დეცენტრალიზებული სისტემა უწყობს ხელს ჩვენ ვისაუბრეთ ცენტრალური სისტემის თავისებურებაზე განვიხილავთ დეცენტრალიზაციის პროცესი, რითაც მივედით იმ დასკვნამდე, რომ სრული დეცენტრალიზაცია ჩვენი ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური რეალობიდან გამომდინარე არ არის რეკომენდირებული ქვეყნის განვითარებისათვის. თუმცა მეორეს მხრივ დემოკრატიული ქვეყნის მშენებლობას ხელს უწყობს მმართველობის დეცენტრალიზებული ფორმა, სრული ცენტრალიზებული მმართველობა აძლიერებს დიქტატურას, რაც ხელს უშლის დემოკრატიულ პროცესებს, ქვეყანაათვის აუცილებელია, მოსახლეობის კეთილდღეობაზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობა.

ვფიქრობთ, რომ ცენტრალიზაცია და დეცენტრალიზაცია მიმართებითი ტერმინებია და არ არსებობს სრულყოფილად ერთი ან თუნდაც მეორე. პირველი

ტოტალურ კონტროლს გულისხმობს მეორე კი თუ მას არ გავაკონტროლებთ შეიძლება არეულობა უთანხმოება და ქაოსი გამოიწვიოს.

ყოველივე აქედან გამომდინარე, ნაშრომის შესავალ ნაწილში ჩვენს მიერ წარმოდგენილი იყო სამი მთავარი პარამეტრი, რასაც სამაგისტრო ნაშრომის მიზნები, აქტუალობა და მეცნიერული სიახლე ჰქვია.

სამაგისტრო ნაშრომის მიზანი იყო წარმოეჩინა ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მმართველობის თავისებურებანი ზოგადად და განსაკუთრებით საქართველოს მაგალითზე. აღნიშნულმა მიზანმა მოგვცა შესაძლებლობა საბოლოო დასკვნების გამოსატანად. კერძოდ მივედით იმ დასკვნამდე, რომ საქართველოსთვის, როგორც პატარა ქვეყნისათვის, უმჯობესია მართვა განხორციელდეს ისე, რომ შენარჩუნებული იქნას ცენტრალიზებული ფორმა გარკვეული დოზით და მიღწეული იქნეს სწორი, რაციონალური დეცენტრალიზაცია, რაც როგორც ავლნიშნეთ გულისხმობს უფლებამოსილებათა გადანაწილების ისეთ მოდელს, როცა ადგილობრივ თვითმმართველობას შედარებით ფართო უფლებამოსილებები ექნება, რაც განმუხტავს ცენტრალური ხელისუფლების მუშაობას და მისი ყურადღება მიპყრობილი იქნება ქვეყნის განვითარებისათვის მნიშვნელოვან და გლობალურ საკითხებზე - საშინაო პოლიტიკა, საგარეო პოლიტიკა, საერთაშორისო ურთიერთობები და ა.შ. რასაკვირველია ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაზე კონტროლისა და მონიტორინგის ფუნქცია რჩება ცენტრალურ ხელისუფლებას.

ნაშრომში ნათლად ჩანს რომ ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მმართველობა თანამედროვეობის მეტად საინტერესო და აქტუალური საკითხია. **სამაგისტრო ნაშრომის აქტუალობაც** როგორც შესავალში ავლნიშნეთ, გამოიხატება, საქართველოს მაგალითზე ამ ორი მმართველობის ფორმის განხილვა- გაანალიზება და საბოლოო ჯამში დასკვნების გაკეთებაში. ნაშრომზე მუშაობისას გამოჩნდა რომ საკითხი მართლაც აქტუალურია, რადგან საქართველო თავისი სახელმწიფოებრივი განვითარების კუთხით მრავალი ახალი გამოწვევის წინაშე დგას და აღნიშნულ

საკითხებზე მსჯელობა, კვლევების ჩატარება და თეორიული დასკვნების გაკეთება დაეხმარება პოლიტიკურ ელიტებს სწორად უპასუხონ ყველა ახალ გამოწვევას.

სამაგისტრო ნაშრომის მთავარი ამოცანა მისი მეცნიერული სიახლეა. ნაშრომში ჩვენს მიერ, საკითხის უკეთ შესასწავლად განხილული იქნა სახელმწიფო მართვის კონცეფციები სხვადასხვა ქრილში, კერძოდ გაკეთდა ისტორიული მიმოხილვა, რამაც საშუალება მოგვცა წარსულის მაგალიტებზე უკეთ შეგვესწავლა ცენტრალიზაცია-დენცენტრალიზაციის ქართული კონცეფციები, განხილული იქნა სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობისა და პოლიტიკური რეჟიმების საკითხი, რითაც საშუალება მოგვცა ამ კუთხით გაშლილიყო ცენტრალური და დეცენტრალური მართვის დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

ნაშრომში შედარებითი ანალიზისათვის მოყვანილ იქნა საუდის არაბეთისა და იაპონიის მაგალითი, რამაც კიდევ უფრო საინტერესო გახადა შედარებითი ანალიზისა და დასკვნების გაკეთება

საბოლოო ჯამში სიახლეს წარმოადგენს ყოველივე ამის საფუძველზე გაკეთებული, ჩვენთვის მნშვნელოვანი მიგნება:

საქართველოს პოლიტიკურ მართვაზე გავლენას ახდენს რამოდენიმე გარემოება - ისტორიული გამოცდილება, მძიმე მემკვიდრეობა, გეოპოლიტიკური მდგომარეობა და თანამედროვე გამოწვევები, ამიტომ ჩვენს მიერ ჩამოყალიბებული მიდგომა ეფუძნება „ოქროს შუაღედის“ პოვნას ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მართვის განხორციელების თვალსაზრისით. რაც გულისხმობს მოზომილ ცენტრალიზაციას და ფრთხილ დეცენტრალიზაციას.

ჩვენი შეხედულებებით სწორედ ამაში მდგომარეობს ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მართველობის თავისებურება საქართველში.

ბიბლიოგრაფია

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი - <https://matsne.gov.ge/ka>
2. ავ. დემეტრაშვილი, კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „პოლივუდი“, თბილისი 2005 წ.
3. ანდრამ შაიო „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა“, გამომცემლობა სეზანი, თბილისი 2003 წ.
4. დემეტრაშვილი ა. კობახიძე ი. "კონსტიტუციური სამართალი
5. დემეტრაშვილი ა. „კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო“ ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველო“ თბ. 2005 წ.
6. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ სტრასბურგი, 15.X.1985 წ. ელ.მის: [http://tbilisi.gov.ge/img/original/2016/7/27/EVROPULI_KARTIA\(2\).pdf](http://tbilisi.gov.ge/img/original/2016/7/27/EVROPULI_KARTIA(2).pdf)
7. ინცირველი გ. „სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია“ თბ. 2003 წ.
8. მეტრეველი ვ., დავითაშვილი გ. „პოლიტიკურ და სამართლებრივ მოძღვრებათა ისტორია“ გამომცემლობა „მერიდიანი“ თბ. 1999 წ.
9. ჟვანია თ. სტატია „ტერიტორიული მოწყობის პერსპექტივა საქართველოსთვის“ თბ. 2019 წ. ელ.მის: <https://jelec.iliauni.edu.ge/thamar-zhvania-teritoriuli-motsqhobis-perspeqtiva-saqarthvelosthvis/>
10. საქართველოს ისტორია ოთხ ტომად. მთვ. რედაქტორი-მარიამ ლორთქიფანიძე; გამომცემლობა-პალიტრა L 2012 წ.
11. საქართველოს კონსტიტუცია, (მვ.რედაქციით) www.matsne.gov.ge
12. ფირცხალაშვილი ა, მირიანაშვილი გ. „საქართველოს სახელმწიფო მოწყობის საფუძვლები“ გამომცემლობა მწიგნობარი, თბილისი 2018.
13. საქართველოს კონსტიტუცია -www.matsne.gov.ge
14. საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ www.matsne.gov.ge

15. ინცირველი გ. „სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია“ თბ. 2003 წ.

გამოყენებული ვებ გვერდები:

1. სტატია „არისტოტელეს სოციალური შეხედულებები“
<https://socpoli.files.wordpress.com/2011/06/e18390e183a0e18398e183a1e183a2e1839de183a2e18394e1839ae18394e183a1-e183a1e1839de183aae18398e18390e1839ae183a3e183a0e18398-e183a8e18394.pdf> ნანახია 01.02.2021
2. ენციკლოპედიური ონლაინ ლექსიკონი ტერმინი „ფედერალიზმი“-ს განმარტება
<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=1138/> ნანახია 25.12.2020
3. საკანონმდებლო მასალები www.matsne.gov.ge
4. საინფორმაციო კამპანია ასოცირების 6 წელი <http://aa.ge/faq/q2/> ნანახია 20.01.2021
5. სტატია „დეცენტრალიზაციის ქართული პარადოქსი: ცენტრალიზაცია დეცენტრალიზაციის სახელით“ 04,02,2019 ავტორი ირაკლი პაპავა <https://droa.ge/?p=41594>