

სსიპ გორის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი

გიორგი შახნაზაროვი

ფედერალიზმი - საქართველოს ტერიტორიული
მთლიანობის სამომავლო გზა

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია
სოციალურ მეცნიერებათა, ბიზნესისა და სამართალმცოდნეობის ფაკულტეტზე
საჯარო მმართველობის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: ქეთი ჯიჯეიშვილი
ასოც. პროფესორი

გორი

2019

ანოტაცია

წარმოდგენილი სამაგისტრო ნაშრომი „ფედერალიზმი - საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის სამომავლო გზა“ ეხება საჯარო პოლიტიკის უაღრესად მნიშვნელოვან პოლიტიკურ პრობლემას, რომელსაც საკვანძო ადგილი უჭირავს საქართველოს ინსტიტუციური მოწყობის საქმეში.

ქვეყნის სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხი არაერთხელ გამხდარა პოლიტიკოსების, მეცნიერების და საზოგადოების სხვა სფეროების წარმომადგენლების განსჯის საგანი. ერთი ჯგუფი სამხარეო ფედერაციას უჭერდა და უჭერს მხარს, ხოლო სხვები უნიტარულ იდეოლოგიას იზიარებდნენ და ამჟამადაც ამ პოზიციაზე დგანან. ცხადია, ორივე მხარეს აქვს არგუმენტები და მათ შორის დისკუსია ეხლაც გრძელდება.

სწორედ ამიტომ, კვლევის პროცესში შევეცადეთ ყურადღებით შეგვესწავლა თანამედროვე ლიტერატურაში არსებული აღნიშნული თემატიკისადმი მიძღვნილი სამეცნიერო ნაშრომები, პუბლიკაციები, შრომები და სხვა ბეჭდვითი გამოცემები; ასევე შევეცადეთ მოგვეხდინა მათი რანჟირება და საპრეზიდენტო მმართველობისა და ფედერაციული მოწყობის კონკრეტული შემთხვევებისა და მისი ქართული კონტექსტის სისტემური შეფასებისა და ანალიზის საფუძველზე ჩამოვყალიბეთ დასკვნები, რომელთა მიხედვითაც ნათლად გამოჩნდა, რომ, სამწუხაროდ, ქართულ პოლიტიკურ აზროვნებასა და ქართულ პოლიტიკურ პრაქტიკაში არსებობს განსხვავებული მიდგომები სახელმწიფო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ფორმების შესახებ.

ნაშრომში შევეცადეთ გამოგვეკვია სახელმწიფო მოწყობის ადმინისტრაციულ-ფედერალური ფორმების ამოსავალი დებულებები და პრინციპები, მათი ფუნქციონირების პოლიტიკური კანონზომიერებები და მათი გამოვლენის კონკრეტული ფორმები და რეალიზაციის უმნიშვნელოვანესი მიმართულებები. ასევე განვიხილეთ ევროკავშირის, როგორც ევროპის ფედერალიზაციის განსაკუთრებული ფორმის მაგალითზე ტერიტორიული მმართველობითი სისტემის თავისებურებები და სპეციფიკა თანამედროვე საერთაშორისო გამოცდილების კონტექსტში. და ბოლოს წარმოვადგინეთ, საქართველოში ფედერალური მოწყობის დადებითი და უარყოფითი ასპექტებისა და მასთან დაკავშირებული გამოწვევებისა და პერსპექტივების შედარებითი ანალიზი.

Annotation

Presented master's thesis "Federalism - The Future of Territorial Integrity of Georgia" refers to a very important political problem of public policy that has a key place in the institutional arrangement of Georgia.

The issues referring to state arrangement of the state has been repeatedly discussed by politicians, scientists and other areas of society. One group is supporting the regional federation, while others share unitary ideology and still keep this position. Obviously, both sides have arguments and the discussion is still ongoing.

That is why we have carefully studied approximately all of scientific works researches and publications dedicated to the above mentioned topics which exist in modern literature; We also tried to rank them as well as made conclusions based on the systematic assessment and analysis of specific cases of presidential administration and federal arrangement and analysis. They have clearly showed that, unfortunately, there are different approaches on the forms of state administrative-territorial arrangement in both Georgian political thinking and Georgian political practice.

We tried to find out the provisions and principles of the administrative and federal forms of state arrangement, the political regularities of their functioning and the specific forms of their identification and the important directions of realization. In the context of modern international experience we have also discussed peculiarities and specifics of territorial management system of EU as an example of a special form of European federation.

Finally, we have presented a comparative analysis of positive and negative aspects of the federal arrangement in Georgia and related challenges and perspectives.

შინაარსი

ანოტაცია	2
Annotation	3
შესავალი	5
თავი I. ფედერალიზმი, როგორც ხელისუფლების ორგანიზების პრინციპი	
1.1. ფედერალიზმის ცნება და ფუნქციები	9
1.2. ევროკავშირი, როგორც ევროპის ფედერალიზაციის განსაკუთრებული ფორმა	16
თავი II. ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში	
2.1. სამეცნიერო დისკურსი საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის სამომავლო გზების შესახებ	22
2.2. საქართველოს ფედერაციული მოწყობის პოზიტიური და ნეგატიური ასპექტები	42
დასკვნა	53
გამოყენებული ლიტერატურა	55

შესავალი

საკვლევი თემის აქტუალობა: სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხი არის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი პოლიტიკური სისტემის განსაზღვრის დროს ნებისმიერი ქვეყნისთვის. სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის მოდელის სწორად არჩევა, მისი მორგება ერის ფსიქიკასა და ისტორიული განვითარების კანონზომიერებებზე საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინების საფუძველზე მთლიანად აისახება სახელმწიფოს სამომავლო განვითარების პერსპექტივებზე. რაღა თქმა უნდა ეს ეს პრობლემა ძალიან აქტუალურია საქართველოშიც, განსაკუთრებით საქართველოს კონსტიტუციაში ტერიტორიული მოწყობის მომწესრიგებელი ნორმების სიმწირისა და კონფლიქტური ტერიტორიების არსებობის გამო.

საქართველოში ქვეყნის ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობის ფორმების საკითხის კვლევას ართულებს ის გარემოებაც, რომ საკვლევი პრობლემის შესახებ მეცნიერთა და პოლიტიკოსთა შეხედულებები არის დიამეტრიულად განსხვავებული. მათი არგუმენტაცია ეფუძნება წარსულის მემკვიდრეობისა და თანამედროვე მოთხოვნებისა და რეალობის განსხვავებულ აღქმას. ჩვენი ქვეყნის ისტორიულ-ეროვნულ მემკვიდრეობის კვლევისას მეცნიერთა ნაწილი აპელირებს ჩვენი ქვეყნის ისტორიის ცალკეულ მონაკვეთებზე, ხშირად დროის კონტექსტიდან ამოგლეჯილად და ახდენენ მათ პოლიტოლოგიურ ანალიზს, თუმცაღა აშკარად ჭარბობს ისეთი მოსაზრებანი, რომელთაც არსებული მდგომარეობიდან ერთადერთ გამოსავალად საქართველოს ფედერალიზაცია მიაჩნიათ. ეს დისკურსი საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ფორმათა შესახებ ქართულ პოლიტიკურ აზროვნებასა და პრაქტიკაში დღესაც გრძელდება. ამიტომაც, ვთვლით, რომ ძალიან მნიშვნელოვანია საზოგადოებრივი კონსენსუსი ამ საკითხებთან დაკავშირებით.

წარმოდგენილი ნაშრომის საკვლევი თემის ანალიზის აქტუალობასა და მნიშვნელობას განაპირობებს ის ფაქტორიც, რომ აფხაზეთში არსებული კრიტიკული პოლიტიკური მოცემულობიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციაში არ არის ჩანაწერი ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაზე და სპეციალურად ნათქვამია, რომ იგი განისაზღვრება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და

ქვეყნისაგან გამოცალკევებული რეგიონების რეინტეგრაციის შემდეგ. აფხაზეთის ომმა ქვეყნის წინაშე დასვა ერთიმეორეზე უფრო მნიშვნელოვან საკითხთა რიგი, რომლებიც მოითხოვენ გადახედვას და გააზრებას წარსულის, დღევანდელი დღის, პოლიტიკის, სახელმწიფო მართვის, უფლებების და სხვა. ეს ეხება, პირველ რიგში, საქართველოს სახელმწიფოებრივ მოწყობას, მისი ფედერალიზაციის პერსპექტივას.

ამგვარად, არჩევანის ეს პრობლემა უნიტარიზმსა და ფედერალიზმს შორის პრაქტიკულად მთელი სიგრძე-სიგანით დგას საზოგადოების წინაშე და მისი კვლევა და ანალიზი წარმოადგენს პირველხარისხიან პოლიტიკურ მნიშვნელობის მქონე პრობლემას სახელმწიფოებრიობის შენარჩუნებისათვის.

მიუხედავად იმისა, რომ იურიდიულ და პოლიტიკურ ლიტერატურაში არსებობს მრავალი ნაშრომი, რომელიც ეხება სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის პრობლემატიკას, მოცემული საკითხები დღევანდელ რეალობაში არ კარგავს აქტუალობას და მოითხოვს ახლებური მიდგომების ძიებას.

კვლევის მიზნები და ამოცანები. კვლევის მიზანია საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის მოდელების თავისებურებებისა და სპეციფიკის გამოვლენა ჩვენი სახელმწიფოს განვითარების თანამედროვე ეტაპზე.

ნაშრომის ამოცანას წარმოადგენს სხვადასხვა სამეცნიერო ლიტერატურაზე, ინტერნეტ-რესურსებსა და ასევე სხვა საინფორმაციო წყაროებზე დაყრდნობით გაანალიზებულ იქნას ფედერალიზმისა და უნიტარიზმის პრობლემების შესახებ თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებული მასალების პოლიტოლოგიური ანალიზი და მათი რანჟირება - შესაძლებლობის ფარგლებში შედარებულ იქნას უნიტარიზმის და ფედერალიზმის აკვარგიანობა, შეფასებულ იქნას „თანხმობის“ (Pro) და „უთანხმობის“ (Contra) არგუმენტები და ამის საფუძველზე განსაზღვრულ იქნას დოქტორანტის პოზიცია საკვლევი პრობლემის ირგვლივ.

საკვლევი თემის მეცნიერული სიახლე. სამაგისტრო ნაშრომის ძირითადი მეცნიერული სიახლეა ის, რომ იგი არის ჩვენს მიერ აღნიშნული პრობლემის კვლევის ერთ-ერთი მოკრძალებული ცდა, რომელშიც კომპლექსურადაა დამუშავებული რიგი პრობლემებისა, მათ შორის:

1. გაანალიზებულია ფედერალიზმისა და უნიტარიზმის პრობლემების შესახებ თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებული მასალები, მოცემულია მათი რანჟირება;
2. გამოკვეთილია სახელმწიფო მოწყობის ადმინისტრაციულ-ფედერალური ფორმების ამოსავალი დებულებები და პრინციპები. მათი ფუნქციონირების პოლიტიკური კანონზომიერებები და მათი გამოვლენის კონკრეტული ფორმები და რეალიზაციის უმნიშვნელოვანესი მიმართულებები;
3. განხილულია ევროკავშირის, როგორც ევროპის ფედერალიზაციის განსაკუთრებული ფორმის მაგალითზე ტერიტორიული მმართველობითი სისტემის თავისებურებები და სპეციფიკა თანამედროვე საერთაშორისო გამოცდილების კონტექსტში;
4. მოცემულია საქართველოში ფედერალური მოწყობის დადებითი და უარყოფითი ასპექტებისა და მასთან დაკავშირებული გამოწვევებისა და პერსპექტივების შედარებითი ანალიზი.

ნაშრომის ბოლოს ჩამოყალიბებულია ავტორისეული მიდგომები, დასკვნები და რეკომენდაციები ამ საკითხებთან დაკავშირებით.

ნაშრომის ღირებულება და პრაქტიკული მნიშვნელობა. ნაშრომში გაკეთებული დასკვნები, წინადადებები და რეკომენდაციები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს უმაღლეს სასწავლებლებში სალექციო სპეცკურსების მოსამზადებლად, აღნიშნული თემატიკის საკითხებზე სამეცნიერო პროექტებისა და კვლევების განხორციელების პროცესში. ვიმედოვნებთ, რომ ჩვენი კვლევის შედეგები გაამდიდრებს აღნიშნულ თემაზე შექმნილ ნაშრომებს. აკადემიურ და პრაქტიკულ დახმარებას გაუწევს უმაღლესი სასწავლებლის სტუდენტებს, რომლებიც დაინტერესებულნი არიან პოლიტიკური სისტემის პრობლემატიკის შესწავლით და ამ საკითხებით დაინტერესებულ პირებს.

ნაშრომის თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძველი. ნაშრომის თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძველი ემყარება იურიდიულ და პოლიტოლოგიურ მეცნიერებაში დამკვიდრებულ კვლევის მეთოდებს - დიალექტურ და სისტემურ მიდგომებს, შედარებითი ანალიზის მეთოდს, ემპირულ განზოგადოებას, ანალიზსა და სინთეზს, ინდუქციას, დედუქციასა და სხვ. მეთოდებს. ასევე აღნიშნული პრობლემის

ირგვლივ შემუშავებულ თეორიებს, ფუნდამენტური კვლევების შედეგებს და დებულებებს.

ნაშრომის მოცულობა და სტრუქტურა. ნაშრომის „ფედერალიზმი - საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის სამომავლო გზა“ შედგება რეზიუმეს, შინაარსის, შესავლის, ორი თავის, ოთხი ქვეთავის, დასკვნისა და გამოყენებული ლიტერატურის სიისაგან.

თავი I.

ფედერალიზმი, როგორც ხელისუფლების ორგანიზების პრინციპი

1.1. ფედერალიზმის ცნება და ფუნქციები

ფედერალიზმი რთულ და მრავალგაზომილებიან მოვლენას წარმოადგენს და საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა ასპექტს – პოლიტიკურ, სამართლებრივ, ეკონომიკურ, კულტურულ, საერთაშორისო და სხვა მრავალ სფეროს მოიცავს.¹

ლათინური ენიდან მომდინარე ტერმინი `ფედერალიზმი` იურიდიულ, პოლიტიკურ და სამეცნიერო ლიტერატურაში ფრანგული ენის საშუალებით დამკვიდრდა და მისი მრავალნაირი განმარტება არსებობს.²

თანამედროვე დასავლეთის იურიდიული ლიტერატურა ფედერალიზმის შესახებ 500-ზე მეტ თეორიასა და სკოლას აღიარებს (ზოგიერთი შეხედულებით 650).³

ფედერალიზმის ეტიმოლოგიური მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მეცნიერები მიუთითებენ, რომ ეს არის საკავშირო სახელმწიფო, რომელშიც შედიან იურიდიულად დამოუკიდებელი სახელმწიფო წარმონაქმნები და რომელთა დამოუკიდებლობა შეზღუდულია მხოლოდ მთელი ფედერაციის უფლებებით.⁴

კონსტიტუციური სამართლის ქართულ სახელმძღვანელოში ფედერაციული სახელმწიფოს ცნება კიდევ უფრო გამარტივებულია და იგი დახასიათებულია, როგორც რთული საკავშირო სახელმწიფო, რომელშიც გაერთიანებულია რიგი ყოფილი სახელმწიფოები ან სახელმწიფოს მსგავსი წარმონაქმნები – ფედერაციის სუბიექტები.⁵

ზოგიერთი მეცნიერი ფედერალიზმს ახასიათებს, როგორც ერთიანი საკავშირო სახელმწიფო, შემდგარი წევრებისაგან (სუბიექტებისაგან), რომელთაც თანაბარი სამართლებრივი სტატუსი, შეზღუდული სუვერენიტეტი და კომპეტენცია გააჩნიათ და,

¹ კვესელავა ი., ფედერალიზმი, უნიტარიზმი, თვითმმართველობა (ისტორია და პრაქტიკა), თბ., 2014.

² გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., 2000, გვ. 21-23.

³ მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), „სფინქსი“, თბ., 2003. გვ. 22.

⁴ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი. თსუ. თბ., 1995. გვ. 62.

⁵ კონსტიტუციური სამართალი. სახელმძღვანელო. რედ. ავთანდილ დემეტრაშვილი. თბ., 2005. გვ. 160.

რომლებიც თანამშრომლობის, კომპრომისებისა და შეთანხმებების საფუძველზე, წყვეტენ ერთიანი სახელმწიფოს ძირითად საკითხებს და, ამასთანავე, ცენტრალურ ხელისუფლებას საერთო საკითხების გადასაწყვეტად განსაკუთრებულ კომპეტენციას ანიჭებენ.⁶

ზემოაღნიშნული განმარტებიდან გამომდინარე, ფედერალიზმს გლადუნი რამდენიმე ასპექტით განიხილავს, კერძოდ, როგორც:

- სახელმწიფოებრიობის ფორმა, ანუ ერთიანი სახელმწიფოს ფორმირება წევრებისაგან, რომლებსაც გააჩნიათ შეზღუდული სუვერენიტეტი და კომპეტენცია;
- სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზების ფორმა, რომელსაც აქვს რთული, საკავშირო ხასიათი და რომლის შემადგენლობაშიც შედიან ერთნაირი სამართლებრივი სტატუსის მქონე სუბიექტები (წევრები);
- სახელმწიფოს პოლიტიკურ-სამართლებრივი ორგანიზაციის ფორმა, ანუ ფედერაციის სუვერენიტეტისა და სუბიექტების სუვერენიტეტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თანაფარდობა და, მათ შორის, ერთიანი სახელმწიფოს საქმიანობის ძირითად საკითხებზე ურთიერთდამოკიდებულების სამართლებრივი მოწესრიგება;
- შინასახელმწიფოებრივი ურთიერთობის ფორმა, რომელიც თანამშრომლობას, კომპრომისსა და შეთანხმებას ემყარება.⁷

ავტორის თვალსაზრისით, ფედერალიზმის მთავარ ფუნქციებს წარმოადგენს: ცენტრსა და სუბიექტებს შორის კონფლიქტების ჩახშობა, მათი თანამშრომლობის განმტკიცება და მოცემულ პირობებში მართვის ყველაზე უფრო მიზანშეწონილი მეთოდების გამოყენების უზრუნველყოფა.

ფედერაციულ სისტემას აქვს მეტი შესაძლებლობები სამართლებრივი გზით, თანმიმდევრულად და კომპრომისული შეთანხმებების საშუალებით მოაგვაროს წინააღმდეგობები. ასეთი სისტემის მრავალი ავტონომიური ელემენტი მიისწრაფვის თავისი ურთიერთდამოკიდებულების მოწესრიგებისაკენ ყოველგვარი საგარეო

⁶ Гладун Е. Проблемы установления федерализма в российской федерации. Журнал ОФЕУРასიან დესეარცჷ Vol. 2, No. 2 შპრინგ 2003. Ст. 7-15.

⁷ იქვე, გვ. 7-15.

ხელისუფლებისადმი მიმართვის გარეშე. ამგვარად ფედერალური სისტემა თვით-ორგანიზებადი ანუ თვითმმართველური ხდება.

ფედერალიზმის მთავარი აზრი არის ის, რომ იგი მოქალაქეებს აძლევს რეალურ შესაძლებლობებს იმისათვის, რომ მათ თავად მართონ თავიანთი საქმეები, თავისი შეხედულებებისამებრ გაერთიანდნენ სხვა ადამიანებთან, გაინაწილონ აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებათა პრეროგატივები და ა.შ.

ფედერალიზმი შესაძლოა განვიხილოთ, როგორც მართვის სისტემა, რომლის ფარგლებშიც არსებობს ყველა პირობა თავად ხალხმა `მართოს` ამ სიტყვის პირდაპირი მნიშვნელობით და არ იფიქროს, რომ მართავს მხოლოდ `ხელისუფლება`.⁸

გ. გოგიაშვილი გამოყოფს ფედერალიზმის შემდეგ ხუთ ძირითად ფუნქციას:

ფუნქცია I - პოლიტიკური ერთიანობის ორგანიზაცია, რომელიც აკავშირებს მრავალფეროვნებასა და ერთიანობას ერთმანეთთან. ქვევიდან ზევით, პატარიდან დიდისაკენ, სიმრავლიდან ერთიანობისაკენ;

ფუნქცია II - გამაერთიანებელი როლის საპირისპიროდ ფედერაციული წყობა შეიძლება ემსახურებოდეს ერთიანი პოლიტიკური ორგანიზმის დანაწევრებას, რომელიც ფედერალური წყობით დაცული უნდა იქნეს მთლიანი საბოლოო დეზინტეგრაციისაგან (ბელგია);

ფუნქცია III - ფედერალიზმი არის საშუალება, რომელიც მოსახლეობას შესაძლებლობას აძლევს მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკურ პროცესში ხელისუფლების რამდენიმე დონეზე;

ფუნქცია IV - ფედერალიზმი, როგორც პოლიტიკური მექანიზმი, ბოჭავს ცენტრალური ხელისუფლების ტირანიას;

ფუნქცია V - იგი წარმოადგენს მეთოდს, რეგიონალური კონკურენციის გზით გაიზარდოს მთავრობის ეფექტიანობა.⁹

ფედერალიზმს ხშირად განიხილავენ, როგორც პოლიტიკური და ეთნიკური კონფლიქტების დაძლევის ეფექტიან საშუალებას. თანამედროვე დასავლური

⁸ იქვე, გვ. 7-15.

⁹ გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., 2000, გვ. 205-218.

მეცნიერება ფედერალური მართვის სისტემას როგორც ეთნიკური კონფლიქტების გადაჭრის ერთ-ერთ მოქნილ მოდელად მიიჩნევს.¹⁰

მიუხედავად ამისა, ელაზარი აღნიშნავს, რომ ფედერალიზმისთვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საფრთხეს წარმოადგენს ეთნიკური ნაციონალიზმი. არსებობს აზრი, რომ ფედერალიზმი შეიძლება იყოს ეთნიკურ კონფლიქტებთან დაკავშირებული პრობლემების გადაწყვეტის ეფექტიანი საშუალება. რეალურად კი, პოლიეთნიკური ფედერაციების არსებობის შენარჩუნება მეტად რთულია და მაღალია მათი დაშლის შანსი.¹¹

სწორედ ეთნიკური ნაციონალიზმით ხსნის მეცნიერთა დიდი ნაწილი იუგოსლავიის დაშლას.¹² ლ. მატარადის მოსაზრებით, იმ ფედერაციულ სახელმწიფოებში, რომლებშიც არსებობენ ეროვნული ნიშნით შექმნილი სუბიექტები, პერმანენტულად არსებობს ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევის საფრთხე (მაგ., კვებეკი - კანადაში, კოსოვო - იუგოსლავიაში, ქაშმირი - ინდოეთში და ა.შ.)¹³

ზოგიერთი მეცნიერი ფედერალიზმზე საუბრობს, როგორც ცალკეული კონფლიქტების წყაროზე. მაგალითად, დიკ ჰოვარდი მიიჩნევს, რომ ნებისმიერ ქვეყანაში ფედერალიზმი იმთავითვე შეიცავს გარკვეულ საშიშროებებს. ქვეყნები, რომლებმაც მიიღეს ფედერალური სტრუქტურა, რეგრესის რისკის წინაშე დგებიან, რაც, ხშირად, იმ შემთხვევაში თუ უკიდურესობამდეა მიყვანილი, ეროვნულ ერთიანობას აცლის ნიადაგს ან ადგილობრივ უმრავლესობას აძლევს იმის საშუალებას, რომ უარყოს ეთნიკური, რელიგიური ან/და სხვა სახის უმცირესობათა უფლებები. ჰოვარდის აზრით, ის, ვისაც შესწავლილი აქვს ამერიკის ისტორია, უმეცარი უნდა იყოს, რომ უარყოს ის სიავე, რაც შტატებმა და რაიონებმა მიაყენა ასეთ უმცირესობებს.¹⁴

¹⁰ ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი. თბილისი, 2000. გვ. 162

¹¹ Даниель Дж. Элазар, Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1999, #5, ст. 106-115.

¹² Деяан Гузина, Почему распалась Югославия. «Федерации. Что нового в мире федерализма». Выпуск 4, № 1 / март 2004. Ст. 12-14.

¹³ საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები; Pro et Contra. კონფერენციის მასალების კრებული. ლევან მატარადის მოხსენება. თბილისი. 2000. გვ. 34.

¹⁴ ა. ე. დიკ ჰოვარდი, გზა კონსტიტუციონალიზმისაკენ. რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო. მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი. თბ., 1996, გვ. 53.

ფედერალიზმის ერთ-ერთი ცნობილი მკვლევრის დ. ელაზარის მიხედვით, „ფედერალიზმს“ აქვს ორი გააჩნია. ერთი, ვიწრო გაგებით, ფედერალიზმი ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთდამოკიდებულებას გულისხმობს, მეორე, ხოლო მეორე, უფრო ფართო გაგებით კი. ეს არის დეცენტრალიზაციის საფუძველზე თვითმმართველობისა და ხელისუფლებაში კონსტიტუციური წილობრივი მონაწილეობის ერთობლიობა, რომელიც ოთხ ქვესახეობად შეიძლება გამოვყოთ:¹⁵

პირველი - ეს არის ფედერაცია, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის ფორმას. იგი ფორმულირებულია ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციაში.

მეორე - კონფედერაცია, რომელიც არსებობდა ამერიკის შეერთებული შტატების შექმნამდე, დღეს კი მისი ყველაზე კარგი მაგალითი ევროკავშირია.

მესამე - ფედერატიზმი, ასიმეტრიული ურთიერთკავშირი ფედერაციულ სახელმწიფოსა და უფრო მსხვილ ფედერაციულ სახელმწიფოს (თვითმპყრობელობას)¹⁶ შორის. დღეს ამის მაგალითია ამერიკის შეერთებული შტატების ურთიერთობა პუერტორიკოსა და გუამთან.

მეოთხე - ასოცირებული სახელმწიფოებრიობა გაკრვეულწილად ჰგავს მესამე ქვესახეობას, ორივე შემთხვევაში ურთიერთობა ასიმეტრიულია, მაგრამ ასოცირებული სახელმწიფოებრიობის დროს კავშირი უფრო მყიფეა და გარკვეული პირობების არსებობის შემთხვევაში შესაძლოა გაწყდეს კიდეც. ასეთი ურთიერთობის მაგალითად, ერთი მხრივ, ამერიკის შეერთებული შტატების და, მეორე მხრივ, მიკრონეზიისა და მარშალის კუნძულების კავშირი გვევლინება.¹⁷

ამგვარად, ფედერალიზმი მრავალმხრივი ცნება და მას განმარტავენ, როგორც სახელმწიფო მოწყობის ერთ-ერთ ფორმას. პოლიტიკური იდეოლოგიითა და პრაქტიკით, ტრადიციებით, დოქტრინებითა და პრაგმატული მოსაზრებებით, ის სოციო-

¹⁵ Даниель Дж. Элазар, Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1999, #5, გვ. 106-115.

¹⁶ რუსულ თარგმანში გამოყენებულია სიტყვა держава.

¹⁷ Даниель Дж. Элазар, Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1999, #5, გვ. 106-115.

კულტურულ ფენომენს წარმოადგენს, რომელიც ფედერალურ ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის კომპრომისების ძიების მუდმივ პროცესშია. ფედერალიზმის სხვადასხვა ასპექტებს ისტორიული, პოლიტიკური, სტრუქტურულ-ანალიტიკური, ფილოსოფიური, დოგმატური თუ სხვა მეთოდებით სწავლობენ: პოლიტოლოგები, სამართალმცოდნეები, ისტორიკოსები, სოციოლოგები, ფილოსოფოსები, ფსიქოლოგები, ეთნოლოგები და სხვა სფეროს წარმომადგენლები, რომლებიც ხაზს უსვამენ ფედერალიზმის ვიწრო და ფართო გაგებას, როდესაც პირველ შემთხვევაში წინ იწევა თვითმმართველობისა და მმართველობის კონსტიტუციური ასპექტები ტრადიციულ ფედერაციულ სახელმწიფოებში, სხვა მხრივ კი, იგი მოიცავს დეცენტრალიზებულ ქვეყნებს, სადაც გამოყენებულია თვითმმართველობისა და ხელისუფლებაში წილობრივი მონაწილეობის პრინციპები.

პოლიტიკურ პრაქტიკაში პირველი ფედერაციული სახელმწიფოდ 1787 წელს ჩამოყალიბდა ამერიკის შეერთებული შტატები. ცხადია, ამერიკის შეერთებული შტატების გეოგრაფიული მდებარეობა, კულტურული ერთიანობის შეგნება, საგარეო უსაფრთხოების ინტერესები იყო ფედერალურ პრინციპებზე დაფუძნებული კავშირის ქვაკუთხედი, რომელსაც კონსტიტუციის საფუძველზე უნდა უზრუნველყო თავისუფლების იდეის რეალიზაცია და სახალხო სუვერენიტეტის შეუზღუდაობა, პოლიტიკური წესრიგი, საკუთრების დაცვა და ერის არსებობა, ამ კუთხით საინტერესოა: ჯ. მედისონის, ა. ჰამილტონის და ჯ. ჯეის პოლიტიკურ-სამართლებრივი სტატიები, რომლებიც ფედერალიზმის პოლიტიკური აზროვნების ფუძემდებლურ დოკუმენტებს წარმოადგენენ, მითუმეტეს, სამივე ავტორი სხვადასხვა დროს აქტიურად იყო ჩართული ამერიკის პოლიტიკურ ცხოვრებაში (ფინანსთა მინისტრი, პრეზიდენტი, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე).

აღნიშნულმა ნაშრომებმა გადამწყვეტი როლი ითამაშა ამერიკის კონფედერაციული კავშირიდან ფედერაციულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბებაში. 1787-1788 წლებში ამერიკის გაზეთებში, „ფედერალისტის“ დასათაურებით გამოქვეყნებული 85 სტატიის იდეოლოგიური საფუძველი იყო აზროვნების ევროპული ტრადიციებიL ელინიზმი, აღორძინება, ინგლისური კონსტიტუციონალიზმი და პურიტანიზმი.

„ფედერალისტი“ თეორიისა და პრაქტიკის, ახალი და ძველი სამყაროს აზროვნების შესანიშნავი სინთეზია, ზოგი მას ამერიკული ფედერალიზმის ბიბლიასაც უწოდებს, რომელიც მოიცავს მკაცრად სისტემატიზირებულ პოლიტიკურ ტრაქტატს, რომელიც იმჟამად ამერიკაში არსებული სიტუაციიდან, ერთადერთ გონივრულ გამოსავლად მიიჩნევდა კავშირის შენარჩუნებას, მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების ფედერალური ორგანიზაციის მეშვეობით, რესპუბლიკური პრინციპების საფუძველზე.

ფედერაციულ ქვეყნებად ითვლებოდა: საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკათა კავშირი და იუგოსლავიის ფედერაციული რესპუბლიკაც; ფედერალური გერმანია, შვეიცარია, ავსტრია, კანადა, ბრაზილია, მექსიკა, პაკისტანი და სხვა სახელმწიფოები.

ფედერაციული სახელმწიფო უფლებამოსილია ჰქონდეს საკუთარი კონსტიტუცია, სასამართლო სისტემა, ერთიანი საკავშირო მოქალაქეობა, ორპალატიანი სისტემა და შესაძლებელია შეიქმნას ეროვნულ-ტერიტორიული ან თვითგამორკვევის გადაწყვეტის პრინციპით.

ფედერალური სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის ბუმი ძირითადად XX საუკუნეს უკავშირდება, პერიოდს, როდესაც დედამიწის ნახევარმა და მსოფლიო მოსახლეობის 40 პროცენტზე მეტმა ფედერალურ იდეოლოგიას დაუჭირა მხარი.

საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ფედერალიზმის ცალკეული პრინციპები ზოგიერთმა, ზეცენტრალიზებულმა სახელმწიფოებმაც კი გაითავისეს, რაც იმის მიმანიშნებელია, რომ XXI საუკუნე ფედერალიზმის გაძლიერების ეპოქა იქნება, მითუმეტეს, ახალი საუკუნის პირველ ათეულში ევროპის ისეთ ძლიერ ქვეყნებში, როგორცაა: ბელგია, იტალია, ესპანეთი, ავსტრია, საფრანგეთი და ა.შ. გამოიკვეთა რეგიონალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის ტენდენციები, ხოლო ცალკეულ ევროპულ ქვეყნებში კი მიმდინარეობს ცენტრალიზებული სახელმწიფოების სახეცვლილების პროცესი.

მსოფლიოს თანდათანობით იპყრობს ფედერალიზმის იდეოლოგია, მითუმეტეს, თანამედროვე სახელმწიფოთაშორისი კავშირები და ინტეგრაციული პროცესები ფედერალიზმისა და უნიტარიზმს შორის არსებულ განსხვავებათა რეალურ წონას თანდათანობით ასუსტებს და წინა პლანზე გამოდის, გეოპოლიტიკური და ცივილური ინტერესებით განსაზღვრული, ავტონომიური პიროვნული და სოციალური თავისუფალი არსებობის შესაძლებლობათა ინტეგრაციული მოთხოვნები, ხოლო ამ მოთხოვ-

ნათა ფონზე განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს თავისუფლებისა და ცოდნის პრობლემები, რომელთა გარეშე არავითარ განვითარებაზე, კეთილმოწყობილ და მდიდარ საზოგადოებაზე არ შეიძლება იყოს საუბარი

1.2. ევროკავშირი, როგორც ევროპის ფედერალიზაციის განსაკუთრებული ფორმა

ევროკავშირი არის სუვერენულ სახელმწიფოთა გაერთიანებით შექმნილი წარმონაქმნი, რომლის რაობაზე დიდი აზრთა სხვადასხვაობა და კამათია მეცნიერთა შორის. ბევრი ევროკავშირს არ მიიჩნევს ერთიან ფედერაციულ სახელმწიფოდ, ზოგს მიაჩნია, რომ ეს კავშირი არის სახელმწიფოთა გაერთიანების სრულიად ახალი ფორმა, რომელიც შეიცავს, როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციის, ასევე კონფედერაციისა და ფედერაციის ნიშნებს;¹⁸ ზოგი მას საერთაშორისო ორგანიზაციად თვლის;¹⁹ ზოგიც სახელმწიფოთა კავშირად მოიხსენიებს;²⁰ ზოგჯერ მას „სუპრანაციონალურ“ ან „პრეფედერაციულ წარმონაქმნს“ უწოდებენ,²¹ ზოგიერთის აზრით კი, „ევროკავშირი, არსებითად, არის ეკონომიკური გაერთიანება“²² და ა.შ., მაგრამ, რაც მთავარია, ყველა ერთხმად შენიშნავს, რომ ამ კავშირში სულ უფრო მზარდი ინტეგრაციული პროცესები მიმდინარეობს. ავტორები აღნიშნავენ, რომ თავად საკითხის განხილვა, ფედერაცია, თუ კონფედერაცია, აჩვენებს, რომ ევროკავშირის ფედერაციად ჩამოყალიბება სავსებით შესაძლებელია.

გერმანელი ავტორები: ე. ბილერი, ს. კოპლინი, თ. რაფი და ო. ვარენჰოლტი თავის ერთ-ერთ, ევროკავშირის ინტეგრაციულ პროცესებთან დაკავშირებით გამოქვეყნებულ სტატიაში, გამოთქვამენ მოსაზრებას, რომ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ დაწყებული ევროპის ინტეგრაციის პროცესის მიმართ მის ავტორებს არ ჰქონდათ ნათელი

¹⁸ Топорнин Б. Н., Европейское право, М., 1998.

¹⁹ ალექსიძე ლ., თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი, თბ., 1998.

²⁰ ღვამიჩავა ა., ევროკავშირი XXI საუკუნის მიჯნაზე, თბილისი, 1998, გვ. 22.

²¹ Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, 1992, S.121f.1992, შ.121ფ. წიგნიდან: გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 53.

²² ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი ..., გვ. 57-66.

წარმოდგენა კავშირის საბოლოო მიზანზე, თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ უინსტონ ჩერჩილი თავიდანვე ახსენებდა „ევროპის შეერთებულ შტატებს“.²³

მოგვიანებით, მსჯელობები ევროპის კავშირის საბოლოო მიზნის შესახებ ფართოდ გაიშალა და დღეისათვის ცენტრალურ პრობლემას წარმოადგენს კითხვა: ევროკავშირი უნდა განვითარდეს ფედერაციულ სახელმწიფომდე, თუ დარჩეს სახელმწიფოთა კავშირად.

ამ საკითხის შესახებ არსებული მოსაზრებები პრინციპულად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. მაგალითად, ერთი მხრივ, არსებობს საფრანგეთის პრეზიდენტის, შარლ დე გოლის იდეა „სახელმწიფოთა ევროპის“ შესახებ, რომელიც გულისხმობს წევრი სახელმწიფოების თანამშრომლობას სხვადასხვა საკითხებში და საგარეო სუვერენიტეტის შენარჩუნებას რიგი უმნიშვნელო სფეროების გამოკლებით.

დღეს უკვე მსჯელობის საგანია ის, თუ როგორი იქნება ეს ფედერაცია. ზოგიერთმა უკვე გამოთქვა შიში იმის თაობაზე, რომ ეს ფედერაცია შეიძლება ცენტრალისტურიც კი გახდეს, ანუ ყველა გადაწყვეტილება ცენტრის, ფედერაციის დონეზე იქნეს მიღებული. სხვებს მიაჩნიათ, რომ ასეთი შემოთავაზების მიზეზი არ არსებობს, ვინაიდან ეს არავის სურს; რეგიონებსა და მიწებს საკმარისი უფლებები დარჩებათ.

ავტორთა აზრით, ბოლო ორმოცდაათი წლის განმავლობაში მიმდინარე ევროპულ ინტეგრაციას თავისუფლად შეიძლება ვუწოდოთ ფედერალიზმი. ფედერალიზმის პოზიციიდან მთლიანად მისაღები და, უფრო მეტიც, რეკომენდებულიც კია ისეთი ნელი ევოლუციური პროცესი, რაც ევროკავშირში ხდება. ევროკავშირის შემდგომი განვითარების თანამდევი, ძირითადი ხაზი ყოველთვის იქნება ფედერალიზმი, – დაასკვნიან გერმანელი მეცნიერები.²⁴

უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირს უკვე გააჩნია ერთიანი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოები, ერთიანი ფულად-საკრედიტო, საბაჟო და თავდაცვის სისტემები, ერთიანი სახელმწიფოებრივი სიმბოლოები.²⁵ როგორც კ.

²³ Eike Biehler, Sebastian Koplin, Thomas Raff, Oliver Vahrenholt. Die Zukunft der Union. Europa: Gestern - heute – morgen. Oder: Europa ein Zukunftsmodell oder Schnee von gestern? <http://www.rossleben2001.werner-knoben.de/doku/kurs73web/node6.htm>

²⁴ Eike Biehler, Sebastian Koplin, Thomas Raff, Oliver Vahrenholt. Die Zukunft der Union. Europa: Gestern - heute – morgen. Oder: Europa ein Zukunftsmodell oder Schnee von gestern? <http://www.rossleben2001.werner-knoben.de/doku/kurs73web/node6.htm>

²⁵ დიკ ლეონარდი, ევროკავშირის სახელმძღვანელო, თბ., 2002.

კორკელია ამბობს, „უკვე ევროპის კავშირში სახელმწიფოთა ისეთი სუვერენული ფუნქციების განხორციელებაც კი, როგორცაა ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის მართვა, ნაწილობრივ გადაცემული აქვს ზესახელმწიფოებრივ წარმონაქმნს“.²⁶ აქედან გამომდინარე, ჩვენ, გარკვეულწილად, ვუშვებთ იმ მოსაზრების სისწორეს, რომლის თანახმადაც, ევროკავშირი შესაძლოა გახდეს ერთიანი ფედერაციული სახელმწიფო.²⁷

საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ ზოგიერთი უცხოელი სპეციალისტი პარალელს ავლებს ევროკავშირის სახელმწიფოთა ურთიერთშერწყმასა და გერმანიის გაერთიანებას შორის და, მიიჩნევს, რომ სწორედ გერმანული ფედერალიზმი წარმოადგენს ევროკავშირის მოწყობის მოდელს.²⁸ ილინი ევროკავშირს ფედერალიზირებად სისტემას (федерализирующая система) უწოდებს.²⁹

კარგა ხანია იურიდიულ ლექსიკაში დამკვიდრდა ტერმინი ევროპული (ევროკავშირის) სამართალი, რომელიც უკვე ცალკე დისციპლინადაც კი ისწავლება მთელ რიგ უმაღლეს სასწავლებლებში. ვინაიდან ევროპული სამართალი უკვე რეალურად მოქმედი სამართალია, როგორც პროფესორი პ. კირხოფი აღნიშნავს, ამ სამართალსა და წევრი სახელმწიფოების საკონსტიტუციო სამართალს შორის შესაძლოა წარმოიშვას კონფლიქტი. ამასთანავე, როგორც ავტორი ვარაუდობს, კონფლიქტი ამ ორ სამართალს შორის იშვიათი არ იქნება მანამ, სანამ არ აიხსნება რომელი სამართლებრივი წყობაა სამართლიანი და რომელი უსამართლო.³⁰

უნდა აღინიშნოს, რომ კირხოფის ეს მოსაზრება ემყარება ევროკავშირის, როგორც ფედერაციული სახელმწიფოს ურყევ რწმენას და ზემოაღნიშნულ კონფლიქტებსაც იგი ხედავს, როგორც ცენტრსა და რეგიონს (შტატს) შორის ურთიერთობის შედეგად წარმოშობილ კონფლიქტებს. იგი ამბობს: მიუხედავად იმისა, რომ თავიდან წევრი

²⁶ კორკელია კ., საერთაშორისო ხელშეკრულება საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივ სამართალში, თბ., 1998, გვ. 18.

²⁷ Ричард Натан, Эрик Хоффманн, Современный Федерализм. „Международная жизнь“, 1991, #4, ст. 34-48; В. В. Пустогоров, „Общеввропейский вопрос и проблемы федерализма“, „Советское государство и право“, 1991, #6, ст. 29-38.

²⁸ Georg-Berndt Oschatz, Föderalismus in Deutschland, Politik und Gesellschaft in Deutschland: Grundlagen _ Zusammenhänge _ Herausforderungen, 1994, Köln, St.109-119.

²⁹ Ильин Н. Ю., Вопросы теории федерализма (государственно- правовой аспект). `В мире права`, 2001, №1, ст. 12-15.

³⁰ P. Kirchhof, Die Gewaltenbalance Zwischen Staatlichen und Europäischen Organen. Vortrag im Rahmen des Forum Constitutionis Europae des Walter Hallstein-Institutes der Humboldt-Universität zu Berlin, gehalten am 25. Mai 1998. FCE 2/98. <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/ St. 2.>

სახელმწიფოების სურვილი არ იყო ფედერალური კავშირის შექმნა, ევროკავშირი არის ფედერაციული სახელმწიფო, რომელიც დააფუძნეს წევრმა სახელმწიფოებმა, რათა ერთად გადაჭრან მათ წინაშე მდგარი ამოცანები და ერთად განახორციელონ თავიანთი სუვერენიტეტი. ამასთანავე, ამბობს მეცნიერი, თანამედროვე ეტაპზე ევროპული საზოგადოების, როგორც დიდი გეოგრაფიული ერთობის, შინაგანი მოთხოვნაა ფედერაციის ცენტრალურ ხელისუფლებასთან კიდევ უფრო მეტი დაახლოვება, სადაც წევრი სახელმწიფოები აღიჭურვებიან ფედერაციის მიწების (შტატების) უფლებებით. სწორედ ევროკავშირის ცენტრსა (ფედერაციასა) და წევრ სახელმწიფოთა (შტატებს) შორის შეიძლება წარმოიშვას კონფლიქტი კომპეტენციის თაობაზე,³¹ რაც ფედერაციულ სახელმწიფოში ჩვეულებრივი მოვლენაა.

კირხოფი ეხება იმ საკითხსაც, თუ რომელმა ორგანომ უნდა გადაწყვიტოს დავა ევროკავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის. იგი ამბობს, რომ იურიდიული ლოგიკით ევროპის სასამართლომ უნდა დაადგინოს წევრი სახელმწიფოს მიერ ევროკავშირის ხელშეკრულების (რომელიც ევროკავშირის სამართლის ძირითად წყაროს წარმოადგენს) დარღვევის მომენტი, ხოლო ეროვნულმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ეროვნულ კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობა.

ევროპის სასამართლო გადაწყვეტილებას იღებს საერთო სამართლის ფარგლებში, წევრი სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სასამართლო კი - კონსტიტუციური სამართლის ფარგლებში. აქედან გამომდინარე, ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილება სავალდებულოა შესასრულებლად ყველა წევრი სახელმწიფოსათვის, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება სავალდებულოა შესაბამისი წევრი სახელმწიფოსათვის.³²

ავტორის აზრით, მხოლოდ ევროპის სასამართლოს აქვს უფლება განმარტოს საერთო ევროპული ხელშეკრულება და იყოს საერთო ევროპული სამართლის

³¹ P. Kirchhof, Die Gewaltenbalance Zwischen Staatlichen und Europäischen Organen. Vortrag im Rahmen des Forum Constitutionis Europae des Walter Hallstein-Institutes der Humboldt-Universität zu Berlin, gehalten am 25. Mai 1998. FCE 2/98. <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/St.7-8.68>

³² P. Kirchhof, Die Gewaltenbalance Zwischen Staatlichen und Europäischen Organen. Vortrag im Rahmen des Forum Constitutionis Europae des Walter Hallstein-Institutes der Humboldt-Universität zu Berlin, gehalten am 25. Mai 1998. FCE 2/98. <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/St.7-8>.

გარანტი.³³ ევროკავშირის სასამართლოს, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს სულ უფრო მზარდ პრაქტიკაზე საუბრობენ სხვა უცხოელი მეცნიერები.³⁴

მაასტრიხტის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით სიჯანსკი ამბობს, რომ ეს არის ევროპის ფედერალიზაციის ახალი ნაბიჯი... მართალია ტერმინი „ფედერალური“ ინგლისის თხოვნით ამოღებულ იქნა ტექსტიდან, მაგრამ მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ დაადასტურა ევროკავშირის „ფედერალური მოწოდება“: უარყოფილი ფორმალურად, იგი განმტკიცდა ხელშეკრულების შინაარსსა და სულში.³⁵

ფადეევა შენიშნავს, რომ მაასტრიხტის ხელშეკრულების შემდეგ ევროკავშირის გააჩნია ფედერაციული სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი ინსტიტუტები, სადაც ევროპული კომისია (რომელიც ევროპის მთავრობის ფუნქციებს ასრულებს), ფლობს უდიდესი კომპეტენციებით არის აღჭურვილი... ევროკავშირში სახეზეა ფედერალისტური სახელმწიფოს პოლიტიკური დინამიკა.³⁶

დანიელ ელაზარის აზრით, „ევროკავშირი თანამედროვე კონფედერაციის საუკეთესო მაგალითს წარმოადგენს“,³⁷ თუმცა პერსპექტივაში „ევროპა მალე გადაიქცევა სახელმწიფოდ, დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოდაც კი. ჩვენ უკვე ვხედავთ ევროკავშირის ბიუროკრატის ძლიერ ჩარევას წევრ სახელმწიფოთა საქმეებში ჯანდაცვის, უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობის უზრუნველყოფის ნიშნით“.³⁸

სხვათა შორის, იგივე მოსაზრებას ავითარებს კ. კუბლაშვილიც, რომელიც, მიუხედავად იმისა, რომ სკეპტიკურად უყურებს ევროკავშირის ერთიან სახელმწიფოდ ფორმირების პერსპექტივას, ერთგან აღნიშნავს: ევროკავშირი ფაქტობრივად უკვე გასცდა ფედერაციული სახელმწიფოს სტადიასაც კი და დეცენტრალიზებული ერთიანი

³³ P. Kirchhof, Die Gewaltenbalance Zwischen Staatlichen und Europäischen Organen. Vortrag im Rahmen des Forum Constitutionis Europae des Walter Hallstein-Institutes der Humboldt-Universität zu Berlin, gehalten am 25. Mai 1998. FCE 2/98. <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/ St. 26-27>.

³⁴ T. Hitzel-Cassagnes, Der Europäische Gerichtshof: Ein europäisches „Verfassungsgericht“? Die Bundeszentrale für politische Bildung. Aus Politik und Zeitgeschichte (B 52-53/2000). <http://www.bpb.de/publikationen/NF24WF>

³⁵ Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского сообщества до Европейского Союза: Пер. с фр. М.: Рос. гос. гуманит. ун-т, 1998. წიგნიდან Т. М. Фадеева. Европейский федерализм: современные тенденции. АО /РАН ИНИОН. М. 2000. Ст. 8.

³⁶ Т. М. Фадеева. Европейский федерализм: современные тенденции. АО /РАН ИНИОН. М. 2000. Ст. 70.

³⁷ Даниель Дж. Элазар, Сравнительный федерализм, Журнал «ПОЛИС» (Политические исследования), 1999, #5, ст. 106-115.

³⁸ Даниель Дж. Элазар, Европейское сообщество... «Казанский федералист», 2002, №4 осень, ст. 32-43.

სახელმწიფოსაკენ მიმავალ გზაზე იმყოფება (თუმცა ამ მოსაზრებას ავტორი თამამსა და ჯერ საფუძველმოკლებულს უწოდებს).³⁹

ნიშანდობლივია, რომ ცნობილი გეოპოლიტიკოსი ზბიგნევ ბჟეზინსკი თავის ნაშრომში „დიდი საჭადრაკო დაფა“, ეხება რა მსოფლიოს ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივას 2020 წლისათვის, ევროპას უწოდებს „სახელმწიფოს“.⁴⁰

ფასმანის აზრით, ევროკავშირმა დიდი ხანია დატოვა სახელმწიფოთა კავშირის ეტაპი და ცალსახად ვითარდება ფედერაციის მიმართულებით, მიუხედავად იმისა, რომ ბევრს არ უნდა ამის დაშვება. თუმცა გადაიქცევა თუ არა ევროკავშირი „ევროპის შეერთებულ შტატებად“, ჯერჯერობით ღიად რჩება.⁴¹

მიუხედავად აზრთა ამგვარი სიჭრელისა ევროკავშირის მომავლის თაობაზე, ერთი რამ ნათელია, – ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ურთიერთობა ეყრდნობა ფედერალიზმის პრინციპებს. მაგრამ გახდება თუ არა ევროკავშირი ერთიანი ფედერაციული სახელმწიფო, ეს მხოლოდ მის წევრებზეა დამოკიდებული. ამ ეტაპზე ძირითადი ნიშანი, რაც ევროკავშირს ამორებს სახელმწიფოსაგან, არის სუვერენიტეტი. სახელმწიფოს სხვა ნიშნები, შეიძლება ითქვას, მას უკვე გააჩნია. მაგრამ, როგორც ჩანს, სუვერენიტეტის დათმობას წევრი სახელმწიფოები ჯერჯერობით არ ჩქარობენ.

³⁹ კუბლაშვილი კ., ევროპის კავშირი ერთიანი ევროპული სახელმწიფო? ევროპის კავშირის ფედერაციული განვითარების პერსპექტივები. ჟურნ. „სამართალი“, 2002წ., # 5-6, გვ. 59-63.

⁴⁰ Збигнев Бжезинский, Великая шахматная доска, М., 2003, ст. 248.

⁴¹ Heinz Fassmann. Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Begriffe und Konzepte. Printquelle: Forum Politische Bildung (Hg.): Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Studien-Verlag, Innsbruck/Wien, 2001, S. 5-10.

თავი II.

ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში

2.1. სამეცნიერო დისკურსი საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის

სამომავლო გზების შესახებ

ქვეყნის სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხი არაერთხელ გამხდარა პოლიტიკოსების, მეცნიერების და საზოგადოების სხვა სფეროების წარმომადგენლების განსჯის საგანი. ერთი ჯგუფი სამხარეო ფედერაციას უჭერდა და უჭერს მხარს, ხოლო სხვები უნიტარულ იდეოლოგიას იზიარებდნენ და ამჟამადაც ამ პოზიციაზე დგანან. ცხადია, ორივე მხარეს აქვს არგუმენტები და მათ შორის დისკუსია ეხლაც გრძელდება.

სახელმწიფოს უნიტარისტული ფორმით მოწყობის მომხრეთა აზრით, ისტორიულ-ეთნოგრაფიულ მხარეებად საქართველოს დაშლა გაზრდიდა ე.წ. სეპარატისტულ ტენდენციებს. „უნიტარისტები“ უარყოფდნენ ი. სტალინისა და შემდეგ აკადემიკოს ნიკო ბერძენიშვილის მიერ გაზიარებულ დებულებას, რომ ერთიანი საქართველო იყო ეფემერული გაერთიანება. ამ მოსაზრების საწინააღმდეგო არგუმენტებად მათ მოჰქონდათ X საუკუნეში სინას მთაზე ქართველი ბერების ლოცვა ყოველთა ქართველთათვის; XVIII საუკუნეში ვახუშტი ბაგრატიონის მიერ ყოველი სჯულის ქართველის, ქართველობის ეთნიკური და ენობრივი ერთობის ნამდვილ ფაქტად მიჩნევა. „უნიტარისტების“ მტკიცებით, ქართველთა ერთიანობა იმდენად მტკიცე იყო, რომ მის დაშლას 250 წელი დასჭირდა (მ. ლორთქიფანიძე, დ. მუსხელიშვილი, დ. ბერძენიშვილი, ა. ბენდიანიშვილი, მ. სამსონაძე, ზ. რატიანი, კ. ოდიშელი, გ. გასვიანი, დ. აბაშიძე, ვ. ჯაოშვილი, გ. გორაძე და სხვები).⁴²

თუმცა, თუ ვაღიარებთ, რომ ეროვნული ერთიანობის შეგნება ქართველობაში არასოდეს წაშლილა, რატომ უნდა გამოეწვია კომუნისტური თუ პოსტსაბჭოური საქართველოს ფედერაციულ მოწყობას ეროვნული ცნობიერების რღვევა?

⁴² კვესელავა ი., ფედერალიზმი, უნიტარიზმი, თვითმმართველობა (ისტორია და პრაქტიკა), თბ., 2014.

ქვეყნის სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხი უფრო გააქტიურდა პოსტსაბჭოურ საქართველოში, როდესაც ქართველმა მეცნიერებმა და პოლიტიკოსებმა არაერთი წერილი მიუძღვნეს საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პრობლემებს. აკადემიკოს დავით მუსხელიშვილს მიუღებლად მიაჩნდა საქართველოს ფედერაციული მოწყობა და აფხაზეთის ფედერაციის თანაბარ წევრად აღიარება. მისი აზრით, საქართველოში უძველესი დროიდან უახლეს პერიოდამდე ჩამოყალიბდა ბუნებრივ-გეოგრაფიული, სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურულ-პოლიტიკური ინტეგრაცია, რომლის შეცვლა სამხარეო ფედერალიზაციის გზით გაუმართლებელი იქნებოდა, დაარღვევდა ისტორიულ-ეკონომიკური რეგიონალიზაციის პრინციპს და როგორც დავით აღმაშენებლის ისტორიკოსი იტყოდა: „თევზნი ამერთა წყალთაგან იმერთა წყალთა შინა ვერ შთაისხმებოდა“, ანუ საქართველო ერთ სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკურ ორგანიზმად ვერ გადაიქცეოდა და „ერთნაირად ქართველი“ ვეღარ იქნებოდა ქართლელი, მეგრელი, კახელი, სვანი, იმერელი, აჭარელი, თუში და სხვა, შესაბამისად, აზრს დაკარგავდა ეთნომი „ქართველი“, თვით „საქართველო“ და ა.შ.

დ. მუსხელიშვილის თანამოაზრე სხვა მეცნიერებიც ფიქრობდნენ, რომ საქართველოს ფედერაცია კი არ გაანეიტრალებდა ზოგიერთ რეგიონში არსებულ სეპარატისტულ ტენდენციას, არამედ კიდევ უფრო გააძლიერებდა და ხელს შეუწყობდა დაშლასა და დაქუცმაცებას და ქვეყანას მაგალითად არ გამოადგებოდა გერმანიის „ლანდების“⁴³ ფედერაცია, აშშ-ის შტატები, შვეიცარიის კანტონები და სხვ.

1996-1997 წლებში ქართულ პრესაში ფედერალიზმის თემაზე გამოქვეყნდა ეროვნული მოძრაობის თვალსაჩინო წარმომადგენლის, პროფესორ ნოდარ ნათაძის საინტერესო წერილების ციკლი, სადაც ავტორი ისტორიულ-ფილოსოფიური მიდგომით შეეცადა დაესაბუთებინა, როგორც თავად შენიშნავს, ფედერალიზმის ანტიმეცნიერულობა და ანტიქართულობაც.⁴³

ნ. ნათაძე ფიქრობდა, რომ საქართველოს ფედერალიზაციის მომხრეების ერთ-ერთი ძირითადი არგუმენტი ზეგანვითარებული დემოკრატიული სახელმწიფოს - გერმანიის ფედერაციული მოწყობა იყო. თუმცა, მისსივე მტკიცებით, გერმანიას თავისი სურვილით არ აურჩევია ფედერალიზმი და ის მოკავშირეების მიერ თავსმოხვეული

⁴³ კვესელავა ი., ფედერალიზმი, უნიტარიზმი, თვითმმართველობა (ისტორია და პრაქტიკა), თბ., 2014.

ნება იყო. ნ. ნათაძე გერმანელ და სხვა უცხოელ ავტორებზე დაყრდნობით (ჰანი და ჰოლშერი, კაილო შმიდი, იოხენ ჰუნი, პეტერ ბოლი, ფრიც შარპი და სხვ.) აკეთებდა დასკვნას, რომ მოკავშირეების შეთანხმებით მომავალ გერმანიას უნდა ჰქონოდა შესაძლებლობა მომავალში საომარი მოქმედებები დაეწყო და საამისოდ საჭიროდ მიიჩნიეს გერმანიის დაშლა, რამდენიმე ურთიერთდამოუკიდებელ სახელმწიფოდ. ამ მიმართულებით უფრო შორს წავიდა საფრანგეთი, რომელიც გერმანიის კონფედერაციული მოწყობის იდეით გამოვიდა, რათა გერმანული სახელმწიფო ვერასოდეს წამომდგარიყო ფეხზე. თუმცა სტალინის განცხადებამ, „ჰიტლერები მოდიან და მიდიან, გერმანელი ხალხი კი რჩება“, ამ კონკლავს ბოლო მოუღო.

ცხადია, გამარჯვებულთა პოლიტიკა ითვალისწინებდა ხელი შეეშალათ გერმანიის, როგორც მძლავრი სახელმწიფოს აღდგენისათვის, მითუმეტეს გერმანიის ცენტრალურად შეკრული უნიტარული სახელმწიფო ევროპის მშვიდობისთვის სახიფათოდ ესახებოდათ.

ნ. ნათაძე სახელდახელოდ გამოყოფდა გერმანული ფედერალიზმის მომხრეთა არგუმენტებს:

1. დასავლეთელი მოკავშირეები არ ეთანხმებოდნენ გერმანიის უნიტარულ მოწყობას;
2. გერმანიის უნიტარისტულმა განვითარებამ, რომელსაც საფუძველი ჩაუყარა ბისმარკმა 1866-1871 წლებში და დაავიროვნა ჰიტლერმა გერმანიის სრული უნიტარიზაციით, 1945 წელს კატასტროფამდე მიიყვანა ქვეყანა.
3. ფედერალური წყობა ავითარებს დემოკრატიის ხარისხს და მასში უფრო მაღალია საზოგადოებრივსა და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მოქალაქის მონაწილეობის დინამიკა;
4. ფედერალიზმის ანუ „ქვეყნების“ (მიწების) მაქსიმალური თავისთავადობა ამავე დროს „პასუხისმგებლობის“ სკოლაა და, ამგვარადაც, ხალხის „დემოკრატიული აღზრდის“ საშუალებაა;
5. ფედერალური მოწყობა უკეთაა მორგებული კონფესიური ჯგუფების დაცვის ინტერესებზე;

6. ფედერალიზმი საერთაშორისო ასპარეზზე ხელს უწყობს მშვიდობას, უნიტარიზმი (ზოგადდეროვნული სახელმწიფოს სიძლიერე) - კონფლიქტებს.

ნ. ნათაძე აჯგუფებდა „უნიტარისტების“ არგუმენტებსაც:

- ა) სამართლისა და მეურნეობის ერთიანობისთვის უნიტარული სახელმწიფო უფრო მისაღებია;
- ბ) უნიტარული სახელმწიფო უფრო მორგებულია გერმანიის გარეთ მყოფ გერმანელებზე ზრუნვისათვის;
- გ) მიწები (ქვეყნები), როგორც ერის ორგანიზაციის პოლიტიკური სიდიდეები ისტორიულად უკვე გადაღახული საფეხურია;
- დ) მეცნიერება - ტექნიკის და მედიცინის განვითარება, კრიმინალური ხიფათის ზრდა, გერმანიის ჩაბმა მსოფლიო ვალდებულებებში, თავდაცვითის ჩათვლით, პრაქტიკულად ზრდის ცენტრის ამოცანებს. გარდა ამისა, საჭიროა „ცხოვრების პირობათა ერთგვარობის“ მიღწევა მთელ გერმანიაში;
- ე) სახელმწიფოს უნიტარობა წარმოადგენს ქვეყნის ძლიერების და როგორც პარტიკულარიზმისაგან, ისე სეპარატიზმისაგან მისი დაცვის ეფექტურ საშუალებას.

როგორც ჩანს, გერმანიის უნიტარულობის საჭიროების არგუმენტები უფრო სუსტი იყო, ვიდრე ფედერალიზმის სასარგებლო არგუმენტები. მითუმეტეს, გერმანიის მთელი ისტორია (გარდა 1933-1946 წწ.), მტკიცედ იყო დაკავშირებული ფედერალიზმთან, ხოლო უნიტარული იდეოლოგია უმნიშვნელო იყო, თუ არ ჩავთვლით გერმანიის ერთიანი სახელმწიფოს შექმნის ისტორიულ მიზანს.

ნ. ნათაძე გვარწმუნებდა, რომ შინაგანი ფედერირება გარეგანი ფედერირების ხელშემწყობი ფაქტორი არ იყო და საერთოდ ამ კავშირის მექანიზმებიც ბუნდოვანი ჩანდა. ამდენად, ფედერალური მოწყობის სასარგებლოდ გერმანელი ფედერალისტების მიერ გახმოვანებული ერთ-ერთი მთავარი არგუმენტი ქართველებისთვის მიუღებელი იყო. აღნიშნულიდან გამომდინარეობდა ნ. ნათაძის დასკვნაც: „საქართველოს ფედერალიზაციის გეგმა ემყარება, რბილად რომ ვთქვათ, არამეცნიერულ, არსებითად კი ანტიმეცნიერულ საფუძველს, ანუ მეცნიერების საშუალებათა გამოუყენებლად ისეთი საკითხის გადაჭრას, რომლის გადაწყვეტასაც მეცნიერული ანალიზი სჭირდება“.

ნ. ნათაძის აზრით, გერმანიაში არსებობდა „კოოპერატიული“ ფედერალიზმი, რაც გულისხმობდა ცენტრის და ფედერაციის სუბიექტების უფლებამოსილებათა დანაწილებას არა დონეების, არამედ ფუნქციათა სახეობის მიხედვით. თუმცა ნ. ნათაძის განმარტებით, ევროპული ფედერალიზმის ერთ-ერთი ნაირსახეობა გერმანიისა და სხვა ქვეყნების „კოოპერატიულ“ ფედერალიზმი, სიმეტრიული სტატუსით იქნებოდა ის თუ ასიმეტრიულით - სამხარეო ფართო თუ მცირე უფლებებით, მიუღებელი იყო საქართველოსთვის, რადგანაც ეს სავსებით დააკმაყოფილებდა აფხაზ სეპარატისტებსაც და მსოფლიო საზოგადოებრივ აზრსაც. თუმცა შემდგომში მოვლენების განვითარებამ გვიჩვენა, რომ ეს ასე არ მოხდა, აფხაზური მოძრაობა შორს წავიდა და უარი თქვა საქართველოსთან არა მხოლოდ ფედერაციულ, არამედ კონფედერაციულ ურთიერთობაზეც.

ნ. ნათაძე აზუსტებდა, რომ გერმანიაში ფედერალიზმის არსებობას არ მოჰყვა ეროვნული ცნობიერების დაკარგვა, რადგანაც მათ წინაშე, ყოველდღიურ სამოქმედო პროგრამად იდგა ზოგადეროვნული ამოცანები. საქართველოს კი არ ჰქონდა ზოგადეროვნული ამოცანა და ფუნქცია. მისი დასკვნით, ერის მთლიანობას ქმნიდა ზოგადეროვნული ამოცანა და თუ სახელმწიფო მთლიანი იყო და ერს ერთი და იგივე ფასეულობები და ერთი და იგივე მიზნები გააჩნდა, იქ ფედერალიზაციას არავითარი აზრი არ ჰქონდა.

ლოგიკურად შესაძლებელი და პრაქტიკულად ცნობილია, სხვადასხვა ერთმანეთისაგან განსხვავებული სახელმწიფოებრივი ნება, როდესაც ფედერაციის სახით მათ გაერთიანებას აზრი აქვს. მითუმეტეს, სხვადასხვა მიზეზების გამო ისინი ერთმანეთს ვერ ეყოფიან, ვერ ქმნიან ცალ-ცალკე სახელმწიფოს, ამიტომ მიდიან კომპრომისულ ვარიანტზე და რამდენიმე სახელმწიფოსაგან შემდგარ ერთეულს აყალიბებენ.

ნ. ნათაძე ფედერალიზმს არ მიიჩნევდა ერთიანი ნების გამოხატულებად, ამიტომ ასეთ ვითარებაში საქართველო არ უნდა ყოფილიყო რამდენიმე სახელმწიფოებრივი ნების გამომხატველი ქვეყანა. თუმცა, ნათაძე არ უარყოფდა, რომ საქართველოს აფხაზეთში ჰქონდა ლოკალური პრობლემა. აფხაზები დარწმუნებულნი იყვნენ, რომ აფხაზეთი მათ ქვეყანას წარმოადგენდა, ხოლო ქართველები აცხადებდნენ, რომ აფხაზეთი იყო აფხაზების და ქართველების ტერიტორია. აფხაზებისაგან განსხვავებით, ოსები

საქართველოს მკვიდრი მოსახლეობა არ იყო, მაგრამ ჰქონდათ ეროვნული ინტერესები, როგორც საქართველოს მოქალაქეებს. ამიტომ ოსების ეროვნული ინტერესების რეგულირება უნდა განხორციელებულიყო ფუნქციური ავტონომიის ფორმით და არავითარ შემთხვევაში ტერიტორიული ავტონომიის გზით.⁴⁴

ნ. ნათაძე შიშობდა, რომ საქართველოს ფედერაციის სუბიექტებად აფხაზეთის, აჭარის და სხვა მხარეების მოაზრების შემთხვევაში ფედერაციის ერთ-ერთ წევრს შეეძლო უარი ეთქვა ფედერაციაში ყოფნაზე, თუმცა ისმებოდა კითხვა, რატომ იყო ეს საშიში, თუ ყველაფერი მოლაპარაკებით და კანონით დარეგულირდებოდა და გამოყენებული იქნებოდა აფხაზებთან ნებაყოფილობითი შერიგების საშუალებად, მითუმეტეს, მოვლენების ასეთ განვითარებას რუსეთში და დასავლეთშიც უჭერდნენ მხარს.

საქართველოს ფედერალიზაციას მხარს არ უჭერდა მერაბ კოსტავას საზოგადოება. მათი კრიტიკის საგანი გახდა „ნუზავისიმია გაზეტაში“ გამოქვეყნებულ ცნობილი პუბლიკაცია, სადაც კონცენტრირებული სახით იყო გამოთქმული რუსეთის საგარეო პოლიტიკის კურსი სამხრეთის ქვეყნების, კერძოდ, საქართველოს, აზერბაიჯანისა და სომხეთის მიმართ, როდესაც საუბარი იყო აზერბაიჯანზე კონცეფციის ავტორები პირდაპირ მიუთითებდნენ, რომ რუსეთის გავლენის სფეროში მოსაქცევად საჭირო იყო აზერბაიჯანის ფედერალიზაციისათვის ხელშეწყობა. თუმცა, ამავე კონცეფციაში არაფერი არ იყო ნათქვამი საქართველოს ფედერალიზაციაზე. ამ ფაქტის შესახებ ქართული პრესა ასეთ კომენტარს აკეთებდა: „ამჟამად, რომ რუსეთს ჯერ კიდევ აქვს თავისი დასაყრდენი საქართველოში და ფედერალიზაციის საქმეს აქ დამთავრებულად მიიჩნევს“. თუმცა ზემოთ აღნიშნულ პუბლიკაციაში საუბარი იყო ფედერაციის გეგმის განხორციელების ცალკეულ დეტალებზე, კერძოდ, ჯავახეთის სომხურ მოსახლეობაში სეპარატიზმის გაღვივებაზე.

მ. კოსტავას საზოგადოება კრიტიკულ დამოკიდებულებას იჩენდა იმ პოლიტიკოსების მიმართ (ა. ასათიანი, თ. პაატაშვილი, რესპუბლიკური პარტია), ვინც საქართველოს ხსნას და მის ბედნიერ მომავალს ფედერალიზაციას უკავშირებდა. განსაკუთ-

⁴⁴ კვესელავა ი., ფედერალიზმი, უნიტარიზმი, თვითმმართველობა (ისტორია და პრაქტიკა), თბ., 2014.

რებული კრიტიკის ობიექტი ხდებოდა საქართველოში აშკარად მოქმედი პრორუსული ძალები (პ. გიორგაძე, გ. მუჩაიძე, ვ. რჩეულიშვილი და სხვ.).⁴⁵

ფედერალიზმის იდეოლოგიის მოწინააღმდეგეთა ფრონტის სათავეში მდგომი ნ. ნათაძე, საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის ოპტიმალურ ფორმად კვლავ „იერარქიული უნიტარიზმის“ პრინციპებზე აგებულ ტერიტორიულ-პოლიტიკურ ერთეულს მიიჩნევდა. მისი აზრით, საქართველო არ იყო რამდენიმე ტერიტორიულ-პოლიტიკური ერთეულის შეთანხმების შედეგი და ისტორიის მანძილზე ორგანულად გაზრდილ სახელმწიფოს წარმოადგენდა. სიტყვა „იერარქიული“ კი იმას გამოხატავდა, რომ საქართველოს ჰქონდა სპეციფიკური მახასიათებლების მქონე ნაწილები, რომ-ლებსაც ამ სპეციფიკიდან გამომდინარე, მისდამი იერარქიულად დაქვემდებარებული შეზღუდული სახელმწიფოებრიობა გააჩნდათ.

თუ გავიზიარებთ საყოველთად მიღებულ შეხედულებას, რომ უნიტარული სახელმწიფო, სახელმწიფო წყობილების ის ფორმაა, როდესაც სახელმწიფოს ტერიტორია შედგება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებისგან; დეპარტამენტი, რაიონები, მოქმედებს ერთიანი კონსტიტუცია, ხელისუფლების ორგანოების ერთიანობის სისტემა, მაშინ 1921-1990 წლების მანძილზე საბჭოთა საქართველო იყო უნიტარულ-ფედერაციული მოდელის, შეზღუდული სახელმწიფოებრივი სტატუსის მქონე ქვეყანა.

კომუნისტური სისტემის დასრულების შემდეგაც საქართველო წარმოადგენდა უნიტარული და ფედერაციული მოწყობის შერწყმის შედეგად მიღებულ შერეული სახელმწიფო მოწყობის სახელმწიფოს.

ზ. გამსახურდიას ხელისუფლებაში ფიქრობდნენ ქვეყნის ფედერაციულ მოწყობაზე, როდესაც ორი სუბიექტი: საქართველო და აფხაზეთი, შექმნიდნენ საქართველო-აფხაზეთის ფედერაციულ რესპუბლიკას. თუმცა სახელმწიფო გადატრიალებამ ეს პროცესი შეაჩერა.

არ უნდა იყოს სადავო, რომ ქართულ-აფხაზურ ურთიერთობებში იყო მომენტები, როდესაც აფხაზური პოლიტიკური მოძრაობის ლიდერები თანახმა იყვნენ მხარი დაეჭირათ ქართულ-აფხაზური ერთიანი ფედერაციისათვის. სხვათაშორის, ფედერაციის

⁴⁵ კვესელავა ი., ფედერალიზმი, უნიტარიზმი, თვითმმართველობა (ისტორია და პრაქტიკა), თბ., 2014.

სუბიექტებად მოიაზრებოდნენ: აჭარა, ე.წ. სამხრეთ ოსეთი და საქართველოს სხვა მხარეებიც.

ფედერალიზმის იდეოლოგიის კიდევ ერთი მოწინააღმდეგე, მიხეილ ნანეიშვილი, საქართველოს დემოკრატიული ლიბერალიზმის პრინციპებზე დაფუძნებულ, დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოდ მოიაზრებოდა, სადაც ფართო ავტონომია ექნებოდა აფხაზეთს, კულტურული ავტონომია ეთნიკურ უმცირესობებს და ადგილობრივი თვითმმართველობა მთელ ქვეყანას.⁴⁶

მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალიზმი ქართველი ერის ისტორიულად შემუშავებული პოლიტიკური კულტურისა და სახელმწიფოებრივი ტრადიციის ნაწილი იყო, ნანეიშვილი ირწმუნებოდა, რომ საჭირო იყო „უნიტარული“ ზრუნვა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე.

ცალკეულ პოლიტიკოსებს არ ესმოდათ, რომ ტრადიციას მიბმული ქართულ საზოგადოებაში სახელმწიფოებრიობის უნიტარისტული ტრადიციები ძალიან მყიფე ჩანდა, თუ მხედველობაში არ მივიღებთ საქართველოს მეფის რუსეთის, ხოლო შემდეგ საბჭოთა კავშირის ადმინისტრაციული მართვის წლებს. უნიტარიზმის მომხრეებისთვის, შუა საუკუნეების აფხაზეთის ისტორიული სუბიექტობაც არ იყო საკმარისი, ერთიანი „ფედერაციული“ სახელმწიფოს შექმნაში და ამ ფაქტს ახლანდელი აფხაზეთის იურიდიულ საფუძვლად მიიჩნევდნენ.

„ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ პერიოდში, ფედერალიზმის თემის გააქტიურებამ საზოგადოების გარკვეულ ნაწილში აღშფოთება გამოიწვია. 2005 წლის იანვარში ჩამოყალიბდა მოძრაობა „უნიტარული საქართველო“, მოქალაქეთა არაპარტიული დროებითი საზოგადოებრივი გაერთიანება, რომლის ერთადერთი მიზანი იყო არ დაეშვა საქართველოს ფედერალიზაცია, რა სახისაც უნდა ყოფილიყო იგი.

ამ მოძრაობის ინიციატორებმა 2005 წლის 21 იანვარს, სახელისუფლებო კურსის მხარდამჭერ გაზეთში „24 საათი“ გამოაქვეყნეს დეკლარაცია, რომელსაც 32 დამფუძნებელი აწერდა ხელს, მათ შორის საზოგადოების საკმაოდ ცნობილი სახეებიც.

დეკლარაციის ავტორები ქვეყნის ყველაზე მწვავე პოლიტიკურ პრობლემად განიხილავდნენ საქართველოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის საკითხს,

⁴⁶ კვესელავა ი., ფედერალიზმი, უნიტარიზმი, თვითმმართველობა (ისტორია და პრაქტიკა), თბ., 2014.

რომელზეც, მათი აზრით, ქვეყნის ყოფნა-არყოფნა იყო დამოკიდებული. დეკლარაციის ხელისმომწერთა განცხადებაში ნათქვამი იყო: „საქართველოს გადარჩენისათვის უკომპრომისო ბრძოლაში „ფრონტის ხაზი“ გავლებულია დეცენტრალისტური უნიტარიზმის საწყისებზე, ქართული სახელმწიფოს აღმშენებლობის მომხრეთა და ფედერალიზაციით მის, თუნდაც უნებლიეთ, დამანგრეველთა შორის“.⁴⁷

2005 წლის თებერვალში, ივანე ჯავახიშვილი სახელობის ისტორიისა და ეთნოლოგიის ინსტიტუტში გაიმართა სამეცნიერო კონფერენცია თემაზე: `საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საფუძვლები`. მისმა მონაწილეებმა მიმოიხილეს საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა 1918-1920 წლებში და მოითხოვეს აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის უარყოფა და ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო მექანიზმის ამოქმედება.

მეცნიერები მოითხოვნენ ერთიანი, განუყოფელი, უნიტარული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებას და დამლუპველს უწოდებდნენ იმ გზას, რომელიც მოცემული იყო პროექტში `აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ`. დავით მუსხელიშვილი, მარკა ლორთქიფანიძე, ალექსანდერე ბენდიანიშვილი, როლანდ თოფჩიშვილი, ბიძინა სავანელი და სხვები ერთხმად აღიარებდნენ, რომ საქართველოს გადაარჩენდა უნიტარული სახელმწიფოს ჩამოყალიბება, თუმცა პასუხგაუცემელი რჩებოდა კითხვები, როგორ უნდა მომხდარიყო ეს, რა რეალური მექანიზმები არსებობდა საქართველოს ტერიტორიალური ერთიანობის აღსადგენად და აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ურთულესი პრობლემის გადასაწყვეტად.

საზოგადოებისათვის, აფხაზეთის პრობლემა კვლავ მუდმივი განსჯის თემას რჩება. იგი ურთულესი და მოუგვარებელი პრობლემაა, რომელმაც 2012 წლის ოქტომბრიდან, ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ, უფრო რეზონანსული გახდა ქართულ საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ სივრცეში.

ფედერაციული მოდელის უგულებელყოფამ და უნიტარული იდეოლოგიის თავისუფანისცემამ ძირი გამოუთხარა პიროვნული, სოციალური და პოლიტიკური თავისუფლების გაგებას. მითუმეტეს შევარდნაძის ეპოქაში დამკვიდრებულმა ღრმა კორუფციამ და ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევამ, კიდევ უფრო მეტად განუმტკიცა პოსტ-

⁴⁷ კვესელავა ი., ფედერალიზმი, უნიტარიზმი, თვითმმართველობა (ისტორია და პრაქტიკა), თბ., 2014.

საბჭოური საქართველოს ნომენკლატურას აზრი იმის შესახებ, რომ ფედერალიზმი მიუღებელი იქნებოდა ქვეყნისათვის. თუმცა საქართველოს საზოგადოებრივი აზრი არსებითად მხარს უჭერდა ფედერალიზმის მოდელს.

ცხადია, არსებობს ფედერალიზმის ძველებური და ახლებური გაგება; თანამედროვე გაგებაში შემეცნებულია ქრისტიანული კულტურული მატრიცა და თანამედროვე სოციალური ფილოსოფიის, სოციოლოგიისა და პოლიტოლოგიის მიღწევები, მითუმეტეს, საქართველოს ცხოვრება არასოდეს ყოფილა თავისუფალი სიხლისაგან, რომელიც ამკვიდრებდა „ქართულ ქრისტიანიზმს“, „ქართულ ლიბერალიზმს“ თუ „ქართულ ფედერალიზმს“.

ჟ. კაშიას მონოგრაფიისადმი მიძღვნილ რეცენზიაში პროფესორი ამირან ბერძენიშვილის შენიშვნით: „ფედერალური წყობა არა მხოლოდ პოლიტიკური, არამედ სოციალური სისტემაა და მის საფუძველს წარმოადგენს თავისუფალი პიროვნება და თავისუფალი საზოგადოება“.

თუ გავიზიარებთ ჟ. კაშიას მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ „თავისუფალი საზოგადოება მხოლოდ ფედერალურ პრინციპებზე აგებული საზოგადოებაა“, მაშინ საქართველოს, როგორც საკაცობრიო ერთეულს, შეუძლია განვითარდეს თავისი საკუთარი პრინციპების მიხედვით, და სხვათაგან მისცეს საშუალება განავითაროს თავისი თავი; გეოპოლიტიკური, გეოეკონომიკური და ცივილური განვითარების ინტერესთა გათვალისწინებით შექმნას ისეთი საერთო ხელშემწყობი პირობები და საშუალებები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მის გაუთქვეფავად მოთავსებას უფრო დიდ ერთობაში, თავისუფლებისა და სუვერენობის სრული შენარჩუნებით“. მისივე სიტყვებით „არცერთ დღემდე არსებულ ფორმას სოციალურ-პოლიტიკური წყობისა არ ჰქონია ისეთი შესაძლებლობები, როგორც აღმოაჩნდა ფედერალურ წყობას, დაფუძნებულს მოქალაქეობისა და თავისუფლების, სუვერენულ, პროცესუალურ, თვითმმართველობრივ და თვითდამხვეწავ პრინციპებზე, რომლის საფუძველი ქრისტიანული ცივილიზაციის მატრიცაშია ფესვგადგმული“.⁴⁸

ამ შემთხვევაში ჟ. კაშიას მხდეველობაში აქვს ერთი მხრივ, ფედერალიზმის კავშირი პლურალიზმთან მისი „მრავალთა ერთობის“ იდეიდან მომდინარეობის გამო,

⁴⁸ კვესელავა ი., ფედერალიზმი, უნიტარიზმი, თვითმმართველობა (ისტორია და პრაქტიკა), თბ., 2014.

მეორე მხრივ, დემოკრატიული საზოგადოების მიერ აღიარებულ თავისუფლებისა და ღიაობის იდეასთან ერთად, რომელიც გულისხმობს სხვადასხვაგვაროვანთა ერთობას პოლიტიკაში და სოციალურ ცხოვრებაში. უფრო ზუსტად, ფედერალიზმი თანხვედრაშია იმ წყობასთან, რომელშიც ყველა ერთად დადგენილი და მუდმივი ფორმით მონაწილეობს ცენტრალური ერთობის პოლიტიკური თუ სოციალური ნების ჩამოყალიბებაში.

ცხადია, შეუძლებელი იქნებოდა მარტო პლურალიზმის აღიარებით შემოფარგვლა, მაშინ როდესაც ქართულ სინამდვილეში ფედერალისტური წყობა დაკავშირებულია ავტონომიურ ერთობასთან და, შესაბამისად, ხელისუფლება ძალაუფლების გადანაწილებაში და განხორციელებაში უნდა დაეყრდნოს ავტონომიურ ტერიტორიულ ხელისუფლებას, როდესაც ეს უკანასკნელი მუდმივი და დადგენილი წესით მონაწილეობს ცენტრალური ერთობის სტრუქტურებში და გადაწყვეტილებებში.

ფედერალიზმი ეფუძნება ჰორიზონტალური მმართველობის საფუძველზე სოციალური და პოლიტიკური წყობის ორგანიზების პრინციპს. ამიტომ ა. ბერძენიშვილი ჟ. კაშიას წიგნზე საუბრისას ფედერალიზმის არსის საუკეთესო დახასიათებად მის სამ კონსტიტუციურ პრინციპს მიიჩნევს - ძალაუფლების განყოფილება, ავტონომიურობა და თანამონაწილეობა. მათი მოკლე დახასიათება შემდგომში მდგომარეობს:

1. ცენტრალურ ანუ ფედერალურ ხელისუფლებას და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის საკანონმდებლო კომპეტენციის ზუსტი განსაზღვრა. ცენტრისა და რეგიონების ძირეული ინტერესების შეთანხმება;

2. ხელისუფლების ყოველი წყობის სუვერენულობა კანონისა და სამართლის აღსრულების საკუთარ სივრცეში, ყოველგვარი იერარქიული კონტროლის გარეშე. მითუმეტეს, მხოლოდ დამოუკიდებელმა სასამართლო ხელისუფლებამ უნდა განახორციელოს სამართლებრივი კონტროლი. გადაწყვეტილებათა კონსტიტუციური და სამართლებრივი შესატყვისობის თვალსაზრისით.

3. თანამონაწილეობის პრინციპი ნიშნავს, რომ ფედერაციული ერთეულები უნდა იყვნენ წარმოდგენილნი და თანამონაწილეობდნენ ფედერალურ გადაწყვეტილებებში. მითუმეტეს, თუ არსებობს ფედერალური ორპალატიანობა, სადაც განსაკუთრებული უფლებებით აღჭურვილი მეორე პალატა (სენატორები, უზუცესები) მეტ-ნაკლებად

თანაბრად წარმოადგენს ყველა ფედერალურ ერთეულს საერთო ჰარმონიულობის მისაღწევად.

ჟ. კაშიას აზრით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ საქართველოს შინაგანი წყობა არის „ბუნებრივად პოლიცენტრალური და მრავალსახოვანი“. ყოველ მის კუთხესა და რეგიონს აქვს თავისი პირველადი განვითარებისათვის საკმარისი და აუცილებელი პროდუქტის წარმოების ყველა შესაძლებლობა, რაც ქმნის საქართველოს შიდა ბაზრის განვითარების საწინდარს. ყოველივე ეს კი არის საქართველოს რეგიონთა ფედერირების ანუ შეკავშირების მძლავრი საშუალება.

საბოლოოდ, ჟ. კაშიას მოსაზრებებს ფედერალიზმსა და პიროვნული თუ ეროვნული თავისუფლებების ურთიერთდამოკიდებულებების შესახებ, მივყავართ იმ დასკვნამდე, რომ ფედერალიზმი არ არის დახშული სქემა და არც მზა ყალიბი, რომელსაც ყველამ უნდა მისდიოს. იგი უნდა გავიგოთ, როგორც სახელმწიფოს ფედერალიზაციის განუწყვეტელი პროცესი. თუმცა სახელმწიფოები თავიანთი შესაძლებლობებიდან და არსებული ვითარებიდან გამომდინარე თვითონ უნდა წყვეტდნენ ამ პრობლემას.

მთლიანად უნდა გავიზიაროთ ა. ბერძენიშვილის დასკვნაც იმის შესახებ, რომ ცხადია, საქართველოს შეუძლია წავიდეს პიროვნული და ეროვნული თავისუფლების გზით. ამ გზის ერთ-ერთი სერიოზული ორიენტირი: ჟ. კაშიას თეორიული კონცეფციის ფორმით - არსებობდა, ხოლო მისი მიღება საზოგადოების და პოლიტიკური ელიტის გადასაწყვეტი პრობლემა იყო.

სხვათა შორის, უნიტარიზმის იდეოლოგიის მიმდევარი პროფესორი ედუარდ კოდუაც დადებითად გამოეხმაურა ჟ. კაშიას დასახელებულ ნაშრომს, მაგრამ არ იზიარებდა ავტორის მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ ისტორიულად საქართველო აგებული იყო ფედერალიზმის პრინციპებზე. მისი შენიშვნით, „იმჟამინდელ ვითარებაში, ფედერალიზმის პრინციპის გატარება არა თუ არ შეასუსტებდა, არამედ გაამლიერებდა სეპარატისტულ მისწრაფებებს. კვლავ ძალუმად იფეთქებდა ურთიერთშუღლი და შინაური აშლილობა. მითუმეტეს, ქართველებს ჯერაც არ გვქონდა ერთიანი ეროვნული ცნობიერება“.⁴⁹

⁴⁹ კვესელავა ი., ფედერალიზმი, უნიტარიზმი, თვითმმართველობა (ისტორია და პრაქტიკა), თბ., 2014.

საქართველო იმყოფებოდა თავისი ადგილის დამკვიდრებისათვის ბრძოლის პროცესში და ეროვნულ სახელმწიფოდ ორგანიზების გზაზე მყოფი ქვეყნისთვის მისაღები იყო ფედერალიზაციის მოდელი. მითუმეტეს, ევროპაში არსებობდა სპეციფიკური სტატუსის მქონე, ეროვნული ნიშნით გამოყოფილი ტერიტორიები (ესპანეთი) ამ კონტექსტში საინტერესო ჩანს ნ. ნათაძის მიერ შემოთავაზებული წინადადება, რომ თუ დაფიქსირდებოდა სახელწოდება „რესპუბლიკა აფხაზეთი“, მაშინ აუცილებელი იყო აფხაზეთის სახელწოდება ასე მიგვეღო: აფხაზურ-ქართული, ან ქართულ-აფხაზური რესპუბლიკა აფხაზეთი. ნ. ნათაძე არ გამორიცხავდა ასეთ დასახელებასაც, აფხაზეთის ფედერალური რესპუბლიკა - საქართველოს შემადგენლობაში.

ფედერალიზმისა და უნიტარიზმის პრობლემაზე იყო საუბარი პროფესორების ე. ბატიაშვილის და ო. გოგიაშვილის წერილში „სახელმწიფო მმართველობა: „ფედერალიზმი“, თუ „უნიტარიზმი“. ავტორების ყურადღებას ამახვილებდნენ ქვეყნის სახელმწიფო მოწყობის საკითხებზე და ასკვნიდნენ, რომ „იმისდა მიუხედავად, რა ფორმას და ხასიათს ატარებდა „ქართული ქვეყნების“ კონსოლიდაციის ხარისხი, სახელმწიფო მმართველობის ძირითადი პრინციპი და სტრატეგიული ხაზი ყოველთვის ფედერალიზმისა და უნიტარიზმის გარკვეულ კონგლომერატს შეადგენდა. თვით ჩვენი ისტორიის „ოქროს ხანაში“, როცა ქართველი ერის პოლიტიკურმა კონსოლიდაციამ მაღალ ხარისხს მიაღწია, ქვეყნის მმართველობა ხუთ ცნობილ ცენტრალურ უწყებასთან ერთად, ფართო, ადგილობრივ, თვითმმართველობას ეფუძნებოდა. ისე რომ, „დავითის ძალისხმევის ხაზი“, მიუხედავად გარეგნულად გამოკვეთილი უნიტარული ხასიათისა, ფედერალიზმზე სამხარეო და სათემო მმართველობას განასახიერებდა.

აფხაზეთის პრობლემის გადაწყვეტის საკითხი მაშინვე დაისვა, როდესაც 1990 წლის ოქტომბერში, კომუნისტური რეჟიმი ეროვნული ხელისუფლებით შეიცვალა და ზვიად გამსახურდიას გარემოცვაში თანდათანობით მომწიფდა ქართულ-აფხაზური ურთიერთობების პოლიტიკური მოწესრიგების იდეა.

1990 წლისათვის პოსტსაბჭოური საქართველო შეიცავდა ორ ავტონომიურ ერთეულს (აფხაზეთი და აჭარა). რაც შეეხება სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქს, ის 1990 წლის შემოდგომაზე გააუქმა ცხინვალის ხელისუფლებამ, როდესაც თავი ავტონომიურ რესპუბლიკად გამოაცხადა, ხოლო თვით-გამოცხადებული ავტონომიური

რესპუბლიკა თავის მხრივ გააუქმა საქართველოს ეროვნულმა ხელისუფლებამ 1990 წლის დეკემბერში. ამდენად, ამ დროისათვის საქართველო იყო სამსუბიექტიანი ფედერაცია: აჭარა, აფხაზეთი და დანარჩენი საქართველო.

უდავოა, აფხაზეთის ავტონომიურობა სრულიად კანონზომიერი მოვლენა იყო, ხოლო აფხაზეთის თვითიდენტიფიკაცია საჭირო რეალობა. ისტორიული, პოლიტიკური და სამართლებრივი თვალსაზრისით, სრულიად კანონზომიერი ჩანდა ქართულ-აფხაზური შეთანხმება, რუსეთის ჩარევის გარეშე. ამიტომ ზ. გამსახურდიას ხელისუფლებამ საფუძველი ჩაუყარა საქართველო-აფხაზეთის სამომავლო ურთიერთობებს, რაც გამოვლინდა კიდევაც ვ. არძინბას თბილისში ჩამოსვლაში და შემდეგ აფხაზე ხალხისთვის საარჩევნო კანონის შემუშავებაში თუმცა, სამხედრო გადატრიალებამ საბედისწერო დარტყმა მიაყენა საქართველოს ერთიან სახელმწიფოებრივ ცხოვრებას. მითუმეტეს, ისტორიულად ცნობილი იყო აფხაზეთის სამეფოს გადამწყვეტი როლი ქართულ-აფხაზური ურთიერთობის ჩამოყალიბებაში, რაც ქართული სახელმწიფოებრიობის საფუძველთა საფუძველს წარმოადგენდა. მართებულად წერს გურამ სანადირაძე: „იმდროინდელი აფხაზეთის სამეფოს მცხოვრებნი იყვნენ არა მხოლოდ აფხაზები, არამედ მარგველები, რაჭველები, გურულები, მეგრელები და სვანები, მაგრამ ამ მრავალ ტომთა გაერთიანებას სათავე სწორედ აფხაზეთის სამთავრომ დაუდო, ხოლო საკითხის დასმა, თუ რამდენად არიან დღევანდელი აფხაზები იმდროინდელი აფხაზების გენეტიკული შთამომავალნი, სამართლებრივი თვალსაზრისით, არასერიოზულია“.⁵⁰

საქართველოს გზა ფედერალურ მოწყობამდე მიდიოდა, მაგრამ სამხედრო გადატრიალების შემდეგ ახალი ხელისუფლების უნიტარულმა ხედვამ ქვეყანა ქართულ-აფხაზურ ომამდე მიიყვანა. ცხადია, საუკეთესო ვარიანტი იყო მრავალსუბიექტიანი, საქართველოს ისტორიული მხარეების მომცველი ფედერაციის შექმნა, როდესაც ფედერაცია მოეწყობოდა არა ეთნიკური ნიშნით, როგორც ეს ეთნოფედერაციის შემთხვევაში ხდება, არამედ ისტორიულ-ტერიტორიული პრინციპით. კომპაქტურად დასახლებული არამკვიდრი ეთნიკური უმცირესობები, რომლებიც სინამდვილეში, მეზობელი ერების დიასპორებს წარმოადგენდნენ, უნდა დასჯერებოდნენ მხოლოდ კულტურულ ავტონომიას. მითუმეტეს, ამგვარი დიასპორები არ იყვნენ სახელმწიფოს

⁵⁰ კვესელავა ი., ფედერალიზმი, უნიტარიზმი, თვითმმართველობა (ისტორია და პრაქტიკა), თბ., 2014.

შემქმნელები ერები და ამიტომაც მათი სპეციფიკური უფლებები სრულიადაც არ გულისხმობდა ქვეყნის განვითარების პოლიტიკის განსაზღვრის უფლებასაც. ერთადერთი გამონაკლისი იყო აფხაზეთი, რომელიც ერთსა და იმავე დროს ისტორიულ მხარესაც წარმოადგენდა და ეთნკურ ავტონომიასაც.

ი. კვესელავას თავის წიგნში გამოთქვამდა თავის მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ თუ ვინმეს ჰქონდა უფლება პრეტენზია ჰქონოდა სახელმწიფოებრიობასთან ეს იყო აფხაზეთი. ამიტომ იგი მიიჩნევდა, რომ იმ პერიოდში ქართულ-აფხაზეთი თანამშრომლობის დამკვიდრების გზაზე უმნიშვნელოვანესი იყო გამსახურდია-არძინბას შეთანხმება, რომელიც გზას უხსნიდა საქართველო-აფხაზეთის ფედერაციული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებას.

სამწუხაროდ, 1992 წლიდან განვითარებულმა, შევარდნაძის და შემდგომ, 2003 წლიდან მიმდინარე პოლიტიკურმა და სამხედრო პროცესებმა იმდენად გაზარა ქართულ-აფხაზეთი ურთიერთობის ხიდი, რომ მისი აღდგენა ვერ მოხერხდა. „არათუ ფედერაცია, ან კონფედერაცია, არამედ უნიაკ კი სახვეწარი გაგვიხდა. რეალური პოლიტიკით თუ ვიხელმძღვანელებთ, ახლა საუბარი მხოლოდ დამოუკიდებელი აფხაზეთის საქართველოსთან თავისუფალ ასოცირებაზე შეიძლება. ყველა სხვა შანსი უიმედოდ დავკარგეთ“ - წერდა გაზეთი „სარანგი“, 1997 წლის მაისში.

მოვლენათა განვითარება გვიჩვენებდა, რომ უაფხაზეთოდ საქართველოს ფედერალური მოწყობის იდეა დღის წესრიგიდან ქრებოდა და შეიძლება მთლიანად მოხსნილიყო პოლიტიკური სცენიდან. მოგვიანებით, „ნაციონალური მოძრაობის“ ხელისუფლების ლექსიკონში თანდათანობით გაქრა სახელწოდება ცხინვალის რეგიონი, ისევე გაჩნდა ტერმინი „სამხრეთ ოსეთი“ და ხელისუფლება მზად იყო მისთვის მაქსიმალური ხარისხის ავტონომია მიენიჭებინა. შესაბამისად, ეს უკვე ნიშნავდა ნაბიჯს ეთნოფედერაციისკენ და მომავალში საქართველოში მცხოვრები სხვა დიასპორების სწრაფვას ჰქონოდათ ანალოგიური სტატუსი (ჯავახეთის სომხები, ბორჩალოს აზერბაიჯანელები).

უფრო ადრე, შევარდნაძის მმართველობის წლებში რუსეთის დახმარებით ღიად დაისვა ქვეყნის სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხი. პრობლემის მოგვარებაში ჩაერთვნენ ხელისუფლებისა და ოპოზიციის პოლიტიკური კლასის წარმომადგენლები.

1997 წლის თებერვალში, კონსერვატიულმა პარტიამ, „მცხეთური მანიფესტის“ სახელით შექმნილ დოკუმენტში გამოაცხადა, რომ ცენტრსა და რეგიონებს შორის ურთიერთობის მოწესრიგების მთავარი ფაქტორი საქართველოს ფედერალური მოწყობა იყო, რომელსაც უნდა მოჰყოლოდა მართვის ეფექტიანი სტრუქტურების შექმნის, ეკონომიკური რეფორმების წარმართვის და სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბების პროცესი. „მცხეთური მანიფესტის“ ავტორები ფიქრობდნენ, რომ ქვეყნის ფედერალიზაცია მოაწესრიგებდა ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პრობლემის გადაჭრას და გააძლიერებდა ქართული სახელმწიფოს პოზიციებს კავკასიის რეგიონში და მთლიანად საერთაშორისო არენაზე.

ქართული სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური აზროვნება, საქართველოს სახელმწიფო მოწყობასთან დაკავშირებით, ორად იყო გაყოფილი. ერთმა ნაწილმა ქვეყნის მოწყობის ფედერალიზაციას დაუჭირა მხარი. პრაგმატულად განწყობილი ადამიანები ფიქრობდნენ, რომ ქვეყანაში დაშლის პროცესი იყო დაწყებული და ასეთ ვითარებაში ხსნის გზა ფედერაციაზე გადიოდა, რომელიც იქნებოდა სეპარატიზმის გამანეიტრალელებელი პოლიტიკური საშუალება ანუ სხვადასხვა ეთნოსების თანაარსებობის ყველაზე მისაღები ფორმა. აღნიშნულ მოსაზრებას მომხრეები ჰყავდა როგორც ხელისუფლებაში, ასევე ოპოზიციაში, თუმცა არსებობდნენ ისეთებიც, რომლებიც კატეგორიულად ეწინააღმდეგებოდნენ ფედერალიზმის იდეას და მის მომხრეებს სამშობლოს მოღალატეებს უწოდებდნენ. ისინი ვერ იცნობიერებდნენ, რომ საქართველო, სომხეთისა და აზერბაიჯანის მსგავსად წარმოადგენდა მონოლითურ სახელმწიფოს. ქვეყნის მოსახლეობის 30 პროცენტზე მეტი არაქართული იყო. არსებობდა აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის პრობლემაც, მითუმეტეს ეთნიკურ აფხაზს სხვა სამშობლო არ გააჩნდა და ამიტომ უმართებულო არ იყო მხარი დაგვეჭირა ქართულ-აფხაზური ერთიანი სახელმწიფოს იდეისათვის.

2005 წლის იანვრის ბოლოს, გაზეთ „24 საათში“, გამოქვეყნდა ისტორიის მეცნიერებათა დოქტორის, პროფესორ დ. შველიძის სტატია „უნიტარიზმი თუ ფედერალიზმი“. ავტორი ასახელებდა საზოგადოების ორ ბანაკად დაჯგუფებულ ადამიანებს, ერთის მხრივ, ფედერალისტებს, რომლებიც თავს პროგრესისტებად მიიჩნევდნენ და ფიქრობდნენ, რომ საქართველოს უნიტარიზმის ტრადიცია თითქმის

არ ჰქონდა“ და უნიტარისტებს, რომელთა მტკიცებით ქართული სახელმწიფო ტრადიციულად უნიტარული იყო.

დ. შველიძის აზრით, ქართულ სახელმწიფოს თვითონ უნდა ეპოვნა ერთი სახელმწიფოს ფარგლებში ორი ერის თანაცხოვრების გზები, ხოლო ნებაყოფლობითი ფედერალიზაციის საკითხის დაყენება დღის წესრიგში შესაძლებელი გახდებოდა რამდენიმე წინაპირობის განხორციელების შემთხვევაში:

1. ლტოლვილთა და დევნილთა უპირობო დაბრუნება აფხაზეთში;

2. სამშვიდობო ძალების ინტერნაციონალიზაციას;

3. რუსეთის სამხედრო ბაზების გაყვანა საქართველოს ტერიტორიიდან და სხვა კომპონენტების გათვალისწინება, რომელთა მიზანი იყო რუსეთის სამხედრო, პოლიტიკური და ეკონომიკური ზეწოლის ნეიტრალიზაციის უზრუნველყოფა აფხაზურ-ქართული ურთიერთობის მოგვარება-გადაწყვეტის საკითხში.

ცხადია, აღნიშნული არცერთი პუნქტი არ განხორციელდებოდა და, საერთოდ, ქართულ-აფხაზური დიალოგის დასაწყებად ულტიმატურული მოთხოვნების წამოყენება გაუმართლებელი ჩანდა. ქართველი პოლიტიკოსები და, სამწუხაროდ მეცნიერებიც ვერ იცნობიერებდნენ, რომ ამ გზით ვერ მოგვარდებოდა ურთიერთობები საქართველოში მცხოვრებ ორ მკვიდრ ერს შორის, მითუმეტეს აფხაზებს რუსეთის ყვე-ლანაირი მხარდაჭერა ჰქონდათ გარანტირებული, ხოლო საქართველოს სუსტი ხელისუფლება დასავლური ილუზიებით იკვებებოდა და პრობლემის გადაწყვეტის რეალური გზები არ ჩანდა.

საქართველოში ვერ გაიგეს, ჯერ კიდევ 1995 წელს, ორმახათის ტრადიციულ რადიო-ინტერვიუში ე. შევარდნაძის სიტყვა-სიტყვით ნათქვამი შემდეგი ფრაზა: „დგება გადამწყვეტი დღეები საქართველოში კონფლიქტების დარეგულირების თვალსაზრისით. კონფლიქტთა გადაწყვეტის ერთადერთი საშუალება საქართველოს ფედერალიზაცია _ სწორედ მომავალი „საქართველოს ფედერაციული რესპუბლიკა“ გახდება ქართულ-ოსური და აფხაზეთის კონფლიქტის მოგვარების გარანტია“.⁵¹

2005 წლის დასაწყისისათვის საქართველოს პოლიტიკურ და სამეცნიერო წრების ნაწილში ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის მოგვარების ერთ-ერთ საშუალებად ქვეყნის

⁵¹ კვესელავა ი., ფედერალიზმი, უნიტარიზმი, თვითმმართველობა (ისტორია და პრაქტიკა), თბ., 2014.

ფედერალური მოწყობა მოიაზრებოდა. პროფესორი გიორგი ანჩაბაძე ფიქრობდა, რომ საქართველოს თავისი ისტორიული განვითარებით ფედერალიზმი შეესაბამებოდა. მისი აზრით, დიდი ხნის მანძილზე საქართველო დასავლური ფეოდალიზმის ტიპის ქვეყანა იყო, რაც თავისთავად, ახლოს იდგა ფედერალიზმის პრინციპებთან. საქართველოს შვიდი სამეფოსაგან შემდგარი და სხვადასხვა ტერიტორიული და პოლიტიკური ერთეულები ქმნიდნენ. ავტონომიები იყო დემოკრატიულ და საბჭოთა საქართველოშიც, სადაც ასიმეტრიული ფედერალიზმის პრინციპები მოქმედებდა. თუ თანამედროვე საქართველოში დამკვიდრდებოდა ფედერალიზმი უფრო რეალური თვითმმართველობა განამტკიცებდა სახელმწიფოს ერთიანობას, ვიდრე საბჭოური მენტალიტეტის გადმონაშთი - უნიტარიზმი.

ნიშანდობლივია, რომ ომის წინ აფხაზები თვითონ ითხოვდნენ ფედერაციულ სტატუსს საქართველოს შემადგენლობაში, მაგრამ სამხედრო გადატრიალებამ ეს პროცესი შეაჩერა. თუმცა, მოვლენების შემდგომმა განვითარებამ აჩვენა, რომ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა შესაძლებელი იყო ორი - საქართველოსა და აფხაზეთის სუბიექტის არსებობით, სადაც იქნებოდნენ სხვა ფედერალური სუბიექტებიც, მაგრამ ყველაზე მაღალი დონის ფედერალური სუბიექტები მაინც აფხაზეთი და საქართველო იყო.

ამ პოზიციას იზიარებდნენ სამართლის პროფესორები: თემურ ჩილაჩავაც, ლალი გაბისონია, მალხაზ ღვინჯილია. ისინი დარწმუნებულნი იყვნენ, რომ მსოფლიო პროცესები საქართველოსთვის სასიკეთოდ განვითარდებოდა და აფხაზი პოლიტიკოსებისათვის მისაღები იქნებოდა. საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ოთხივე მეცნიერი დადებითად აფასებდა აფხაზეთის პრეზიდენტის სერგეი ბაღაფშის პიროვნებას და შესაძლებლად მიაჩნდათ მასთან დიალოგი ქართულ-აფხაზურ ურთიერთობებზე.

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხი კვლავ გააქტიურდა 2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნების პერიოდში. მოძრაობა „უნიტარული საქართველოს“ მომხრეები ფედერალიზმის ალტერნატივად ლიბერალური დემოკრატიის პრინციპებზე დამყარებულ, დეცენტრალიზებულ და უნიტარულ საქართველოს მიიჩნევდნენ, რაც, მათი აზრით, ყველაზე უკეთ უზრუნველყოფდა აფხაზეთის ფართო ავტონომიას, ეთნიკურ უმცირესობათა კულტურულ ავტონომიას და მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე

ადგილობრივ თვითმმართველობას. მაგალითად, ქართველ კონსერვატორთა ერთ-ერთი ლიდერი ვ. კუკავა ფიქრობდა, რომ არც აფხაზეთი უნდა ყოფილიყო ფედერალიზაციის სუბიექტი. შესაბამისად, მისტვის მისაღები ჩანდა დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს კონცეფცია.

ამასობაში ევროპულ ქვეყნებში ძლიერდება ფედერალური სახელმწიფო მოწყობის მიმდევარი ქვეყნები, მათ შორის, ფაქტობრივად, ფედერალიზმზე უფრო დაბალ ხარისხში მყოფი შვეიცარია, სადაც სახელმწიფოს პოლიტიკური მმართველობა სამი დონისაგან შედგება და მასში ფედერალური მთავრობა, 26 კანტონი და 2400 მუნიციპალიტეტი ფუნქციონირებს. თითოეულ კანტონს ფართო ავტონომია აქვს მინიჭებული. ჰყავს თავისი პარლამენტი, სასამართლო და აქვს საკუთარი კონსტიტუცია და კანონები.

1291 წელს დაარსებული რვამილიონიანი შვეიცარია, რომელსაც გერმანულ, ფრანგულ, იტალიურ და რომანულ ენაზე მოსაუბრე მოსახლეობა ჰყავს, მრავალ-კულტუროსანი და მრავალენოვანი სახელმწიფოა. შვეიცარიის ოთხივე ლინგვისტურ რეგიონს აქვს საკუთარი რადიოსადგური და გაზეთები. უმაღლესი პოლიტიკური ძალაუფლება 7 წევრისაგან შემდგარი მთავრობის ხელშია, რომელიც ასევე ფედერალური საბჭოს სახელითაა ცნობილი. შვეიცარიის ორპალატიანი, 246 დეპუტატისაგან შემდგარ პარლამენტში 8 პარტიაა წარმოდგენილი, რომელთაგან მხოლოდ 5 პარტიაა მთავარი მოთამაშე პოლიტიკურ არენაზე და პარლამენტშიც.

შვეიცარია დღევანდელ მსოფლიოში ერთადერთი კონფედერაციული სახელმწიფოა, რომელშიც იურიდიულად და კონსტიტუციურად ყველაფერი ისეა გადაწყვეტილი, რომ ქვეყანაში შემავალი 30-მდე კანტონიდან, ვერცერთი ვერ დასვამს საკითხს კონფედერაციიდან გასვლის შესახებ.

შვეიცარიელი ერი მრავალ ენებზე მოლაპარაკე ეთნიკური ჯგუფებიდან ჩამოყალიბდა, რომელთა კონკურენცია და უთანხმოება, არასდროს მიდის იმ დონემდე, როცა ქვეყნის ინტერესები ზარალდება. ხალხი, რომლებსაც ზოგჯერ ერთმანეთის ენაც კი არ ესმით, ავლენენ უფრო დიდ ეროვნულ შეგნებას, ვიდრე მთელი ქართულ ენაზე მოსაუბრე ერი.

შვეიცარია, თანდათანობით მიღებულმა ეკონომიკურმა სიძლიერემ, ამბიციების დაოკებამ, განსხვავებული შეხედულებების განზე გადადებამ, სამაგალითოდ კონსოლიდირებულ ქვეყნად აქცია. ის ფედერაციული წყობის მქონე წარმატებული დემოკრატიული ქვეყნის მაგალითია, რომელსაც რკინის ხელი არ სჭირდება და არც დაშლის ემინია. „შვეიცარიელი ხალხის პარტიის“ ლიდერის და მილიარდელი ქრისტოფ ბლოხერის თეზა „ჩვენ სუვერენული ქვეყანა ვართ“, მტკიცედ ინარჩუნებს აქტუალობას მთელ ქვეყანაში. მისი ცნობილი გამოთქმა, რომ „შვეიცარია შვეიცარიისათვის უნდა იყოს და არა ევროკავშირისათვის“, მოწონებას იმსახურებს ქვეყნის პოლიტიკურ წრეებში.

შვეიცარია ცდილობს იყოს ბოლომდე ნეიტრალური. არ გაებას სახელმწიფო-თაშორისო ორგანიზაციების ქსელში, თუმცა განზე არ დგას საგარეო პოლიტიკისაგან. ნატოსთან და ევროკავშირთან აქვს ორმხრივი შეთანხმებების მთელი პაკეტი და მისი პარადიგმულობაც იმაში მდგომარეობს, რომ შვეიცარია სხვებს უფრო სჭირდებათ, ვიდრე შვეიცარიას – სხვები. თუმცა ამ ქვეყანას ჰყავს შესანიშნავი სამხედრო ძალა, რათა დაიცვას ნეიტრალიტეტი, თავისუფლება და დამო-უკიდებლობა.

შვეიცარია ურთულესი პოლიტიკური სისტემის მქონე ქვეყანაა, დაქსელილი ავტონომიით და კომპლექსური ურთიერთდამოკიდებულებით რეგიონულ, საკანტონო და ფედერალურ ორგანოებს შორის. ასეთ ვითარებაში – რუსეთიდან გამუდმებით მოსალოდნელი საფრთხეების ფონზე, საქართველოსში გამოითქმებოდა ვარაუდები, რომ არ იყო გამორიცხული რუსეთის „მფარველობაში“ დაბრუნების სანაცვლოდ, საქართველოს მიეღო შეთავაზება შეექმნა კონფედერაცია აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთთან ერთად.

ცხადია, ყოველივე ეს დადებითთან ერთად რეალურ საფრთხესაც მოიცავს, დაკავშირებული იქნებოდა ფასადურ დამოუკიდებლობასთან, არასრულ სუვერენიტეტთან, რუსული გავლენის ლეგიტიმაციასთან და დასავლეთისათვის საბოლოოდ მიხურულ კართან. ორი არჩევანიდან საქართველომ ერთ-ერთი უნდა აირჩიოს. აქ სახალხო დიპლომატია პრობლემას ვერ გადაწყვეტს და ალბათ, ქართველებს, აფხაზებს და ოსებს გაუჭირდებათ „გაშვეიცარელება“, თუმცა საქართველოში მცხოვრებ სომხებს, აზერბაიჯანელებსა და რუსებს ეს ტენდენციები ახასიათებთ და ალბათ გამორიცხული არ არის შორეულ მომავალში საქართველო იქცეს კავკასიის „შვეიცარიად“.

სამწუხაროდ, საქართველო დიდხანს ვერ არკვევდა ტერიტორიული მოწყობის როგორი ფორმა უნდა ჰქონოდა ან მმართველობის რა ფორმით სურდა ცხოვრება? თუმცა, ახალი ხელისუფლება ცდილობს ამ მიმართულებით კონკრეტული ნაბიჯები გადადგას და საკონსტიტუციო ცვლილებები განახორციელოს. ამ მხრივ უადრესად საინტერესოა ამერიკის, ევროპისა და სხვა ქვეყნების საკონსტიტუციო საწყისები და გამოცდილება.

ქართული ფედერალიზმის ისტორია და პრაქტიკა საუკუნეებს ითვლის. ეხლა საჭიროა საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმის კონსტიტუციურად დაკანონება და შემდეგ პრაქტიკულად ამუშავება. თუმცა ეს შეუძლებელი იქნება ქვეყნის ტრადიციული განვითარების გეზის, ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებების და, რაც მთავარია, აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის პრობლემის გადაჭრის გარეშე.

2.2. საქართველოს ფედერაციული მოწყობის პოზიტიური და ნეგატიური ასპექტები

საქართველოს ფედერაციული მოწყობის პროცესი მოითხოვს ფრთხილ მიდგომას და ყველა იმ შესაძლო (პოზიტიური და ნეგატიური) ასპექტის მეცნიერულ გააზრებას, რომელთანაც არის დაკავშირებული მართვის ფედერალური პრინციპების დანერგვა.

გასული საუკუნის ბოლოდან მოყოლებული, საქართველოში ფედერაციული მოდელის უგულვებელყოფისა და უნიტარული იდეოლოგიის თაყვანისცემის შედეგად საფრთხე შეექმნა პიროვნული, სოციალური და პოლიტიკური თავისუფლების გაგებას. აღნიშნულ პერიოდში ტერიტორიული მთლიანობის რღვევამ და აქ დამკვიდრებულმა ღრმა კორუფციამ პოსტსაბჭოური საქართველოს ნომეკლატურას კიდევ უფრო განუმტკიცა აზრი იმის შესახებ, რომ ფედერალიზმი მიუღებელი იქნებოდა ქვეყნისთვის.⁵²

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველო დამოუკიდებელი, განუყოფელი და ერთიანი სახელმწიფოა. დღევანდელი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული და

⁵²კველესავა ი., გახოკიძე ჯ., გვენეტაძე ე., საქართველოს ტერიტორიული და სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური მოწყობის, მმართველობის და თვითმართველობის ასპექტები (ისტორიულ, პოლიტიკური და სამართლებრივი ანალიზი), თბილისი 2018, 27-28.

პოლიტიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობა ქვეყანაში ცენტრალური იურისდიქციის აღდგენის შემდეგ განისაზღვრება.

უნიტარული საქართველოს სახელმწიფოს გადასვლა ფედერაციულ წყობაზე არაერთხელ ყოფილა განხილვის საგანი. მიზეზი რომელიმე მხარის სეპარატისტული მისწრაფება, ავტონომიის ძლიერი სურვილი, განსხვავებული ხედვა, იდეოლოგია ან უბრალოდ ახირება შეიძლება ყოფილიყო.

ფედერაციული მოწყობის მოდელი რა ფაქტორების გათვალისწინებით შეიძლება იყოს საქართველოსთვის მომგებიანი, ერთ-ერთი ფაქტორია, ძალის კონცენტრაციის შეზღუდვა სახელმწიფოს ძირითად წერტილში დედაქალაქში, აღნიშნულ შემთხვევაში ქვეყანა მხოლოდ თბილისზე აღარ იქნება დამოკიდებული ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური განვითარების მხრივ, შესაბამისად ძალაუფლების დანაწილება ცენტრსა და ქვეყნის სხვა სუბიექტებს შორის ხელს შეუწყობს ურთიერთკონტროლსა და თანამშრომლობას.

საქართველოს დედაქალაქის მაქსიმალური გადატვირთვა დღესდღეობით ქვეყნისთვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს, რადგან მოსახლეობის მესამედი თბილისშია თავმოყრილი. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ წარმოდგენილი ანგარიშის⁵³ მიხედვით, 2019 წლის 1 იანვრის მონაცემებით, ქ. თბილისში რეგისტრირებულია 316800 კომპანია, რაც მნიშვნელოვნად აღემატება საქართველოს სხვა რეგიონებში არსებულ სიტუაციას (მაგ., გურიაში 17440 კომპანიაა, იმერეთში - 98466 და ა.შ.). რაც შეეხება მოსახლეობის რაოდენობის სტატისტიკას, საქართველოში მცხოვრები 37296000 ადამიანიდან თბილისში ცხოვრობს დაახლოებით მესამედი (და ეს მხოლოდ ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით, რეალურად კი ეს სხვაობა ბევრად უფრო დიდია). რა თქმა უნდა, აღნიშნული ფაქტორები მნიშვნელოვნად აფერხებს საქართველოს, როგორც ერთიანი სახელმწიფოს განვითარებას, სოციალური თვალსაზრითაც.

მართალია, მსოფლიოში არსებობს სხვა ფედერალური ქვეყნების გამოცდილებები, სადაც აღნიშნულმა ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულმა მოწყობამ ვერ უზრუნველყო დედაქალაქების განტვირთვა, მაგალითად, მექსიკა, სადაც ქვეყნის

⁵³საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ბიზნეს რეგისტრი 2019 1 იანვარი, იხ. www.geostat.geნანახია [1.02.2019]

მთლიანი მოსახლეობი თითქმის მეხუთედი (12294193 მოსახლე) მეხიკოში ცხოვრობს.⁵⁴ ასევე, არგენტინა, სადაც ქვეყანაში მცხოვრები 45101781 მოსახლიდან ბუენოს-აირესში დაახლოებით 13000000 ცხოვრობს.⁵⁵ თუმცადა, ჩემი აზრით, ეს არის ინდივიდუალური, თითოეულ ქვეყნაზე განსხვავებული პერსპექტივის მქონე მოვლენა და ნაკლებად დამოკიდებული მხოლოდ ტერიტორიული მოწყობის იდეოლოგიაზე. ამის დასტურად შეგვიძლია ბევრი მაგალითი დავასახელოთ ცენტრალიზებული უნიტარული ქვეყნებისა, სადაც კიდევ უფრო გადატვირთულია დედაქალაქები. ასე რომ ჩემი ღრმა რწმენით საქართველოს ფედერაციული მოწყობის შემთხვევაში, გაძლიერებული მხარეების და რეგიონების რეალობაში, ქვეყანა შეძლებს დედაქალიქდან სიმდიდრის, ადამიანური რესურსის თუ სხვა სიკეთეების რეგიონებზე გადანაწილებას.

ფედერაციული მოწყობის სამომავლო გეგმებზე საუბრისას უპირველესყოვლისა გასათვალისწინებელია აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის სტატუსი მომავალ სახელმწიფო მოწყობის გეგმებში.

აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის 4 ნოემბერს, საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების კომიტეტის პირველი შეხვედრის მეორე სესიაზე სიტყვით გამოსვლისას შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრმა პაატა ზაქარეიშვილმა განაცხადა, რომ საქართველო მზადაა, ფედერაციული მოწყობის საკითხი განიხილოს, სადაც აფხაზეთს განსაკუთრებული სტატუსი ექნება.⁵⁶

საქართველოს მომავალი უნდა იყოს ფედერაციული მოწყობა. ფედერაცია არის მომავალი. ასიმეტრიულ რეგიონალიზმზე დაფუძნებული, სადაც სხვადასხვა რეგიონს შეიძლება ჰქონდეს სხვადასხვა სტატუსი. ეს არის შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში ყოფილი სახელმწიფო მინისტრის ხედვა, იგი ასევე განმარტავდა, რომ ეს იდეა არ არის ახალი და ყოველთვის მუსირებდა საქართველოში.⁵⁷

რა თქმა უნდა, როდესაც ჩვენ საქართველოს ფედერაციულ მოწყობაზე ვსაუბრობთ, იგულისხმება, რომ აღნიშნული მოდელი ჩვენი ტერიტორიის ფარგლებში აფხა-

⁵⁴ Mexico population 2019, World population review, ob. <http://worldpopulationreview.com> [20.01.2019].

⁵⁵ Argentina population live, worldometers, ob., <http://www.worldometers.info> [20.01.2019].

⁵⁶ ოკუპირებული აფხაზეთი ფედერაციული მოწყობის შესახებ მოლაპარაკებებს უარყოფს, ტაბულა, 2015, ob: <http://www.tabula.ge/> [1.02.2019].

⁵⁷ განსაკუთრებული სტატუსი აფხაზეთს - საქართველოს ფედერაციული მოწყობის შორეული პერსპექტივა, ნეტგაზეთი, ob. www.netgazeti.ge [1.02.2019].

ზეთის, როგორც ფედერაციის სუბიექტის მოქცევასაც ითვალისწინებს, ეს ერთმნიშვნელოვნად მისაღები მოდელია, თუმცა უახლოეს მომავალში წარმოუდგენლად რთულად მისაღწევი. იმ რეალობაში სადაც, ქართულ და აფხაზურ მხარეს შორის არსებობს ერთადერთი მოლაპარაკებების ფორმატი (ჟენევის მოლაპარაკებების ფორმატი) სადაც ამაზე საუბარიც არ ყოფილა.

ჩემი აზრით, ყინულის ღლობისთვის, პირველ რიგში უნდა გაიხსნას გამყოფი ხაზები, აღდგეს ადამიანების ურთიერთობები, განვითარდეს ვაჭრობა, ვეცადოთ სოციალურ, კულტურულ და პოლიტიკური ურთიერთობების ჩამოყალიბებას და შემდეგ უკვე შეგვეძლება ტერიტორიულ მოწყობაზე და სტატუსზე საუბარი.

ასევე მნიშვნელოვანია სანამ ეს ყველაფერი მოლაპარაკებების საგანი გახდება ხელისუფლება და საზოგადოება უნდა შეჯერდეს ერთ ჩამოყალიბებულ სახელმწიფო მოწყობის ვარიანტზე.

რუსეთი ფედერაციის მიერ ოკუპირებული, ასევე რუსეთის მიერვე დამოუკიდებლად აღიარებული აფხაზეთის და ე.წ. სამხრეთ ოსეთის „სახელმწიფოები“, მათი ერების უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ნაცვლად სრული ასიმილაციის საფრთხეს უქმნის მათ.⁵⁸

რეალურად, დღესდღეობით სრულ იზოლაციაში მყოფი ორი ტერიტორიაა, რომელთა განვითარება, წარმატება, ეკონომიკური მდგომარეობა თუ სხვა დამოკიდებულია მხოლოდ რუსეთის ხელისუფლების კეთილ ნებაზე, ამასთან ერთად, როდესაც ამ ყველაფერს თან ახლავს უამრავი ეთნიკური თუ შიდა პოლიტიკური პრობლემა, საქართველო როგორც სახელმწიფო შესაძლოა იქცეს აფხაზი და ოსი ერების ეროვნული იდენტობის დამცველი. შესაბამისად ავტონომიურობის ხარისხთან მიმართებაში უნდა დავეყრდნოთ აფხაზი და ოსი ერების იდენტურობის დაცვის პრინციპს და მიეცეთ მათ განვითარების ფართო შესაძლებლობა.

ფედერაციული მოწყობის ასეთუისე წარმატებული და დაბალანსებული მოდელი დაანახებდა მთელ მსოფლიოს და განსაკუთრებით, ოკუპირებულ ტერიტორიებს, რომ საქართველო სერიოზულად ეკიდება რეგიონებისათვის ძალაუფლების განაწილების

⁵⁸გორაძე გ., ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2012, 293.

საკითხს და რეგიონული ავტონომია თანამედროვე საქართველოს ფუნქციონირების განუყოფელი ელემენტია.

მართალია, საქართველოს ხელისუფლების აქამდე შეთავაზებული ყველა ვარიანტი უარყოფილ იქნა ეგრეთ წოდებული აფაზეთი და სამხერეთ ოსეთი ხელისუფლების მიერ, მაგრამ მოვა დრო როდესაც ეს ვარიანტები ისევ აქტუალური იქნება. საქართველოს მხარის მიერ გაჟღერებული შეთავაზებებიდან გამოსარჩევია 2008 წლის 28 მარტს განცხადებული „ახალი სამშვიდობო გეგმა“,⁵⁹ ასევე 2005 წლის ეუთოს ლიუბლიანას მინისტრიალზე წარდგენილი ინიციატივა და სხვა.

საქართველოში ფედერალიზმი რა თქა უნდა, მყისიერად ვერ განვითარდება, ამას დრო სჭირდება. ეს პროცესი შეიძლება ბევრ წინააღმდეგობასაც წააწყდეს. ერთ-ერთი ასეთი წინააღმდეგობა არის ის, რომ ბევრმა, შესაძლოა, ფედერალიზმი ბალკანიზაციისკენ გადადგმულ ნაბიჯად შეაფასოს და მასში საქართველოს ქვესახელმწიფოებად დაყოფის საფრთხე დაინახოს - პროცესისა, რომელიც რუსეთის ჩარევით უკვე მიმდინარეობს. თუმცა, ფედერალური ქვეყნების გამოცდილებას თუ გავითვალისწინებთ, მოვლენების ასეთი განვითარება არ არის მოსალოდნელი, განსაკუთრებით ისეთი საუკუნოვანი ეროვნული ნარატივისა და ისტორიის მქონე ქვეყანაში, როგორც საქართველოა.⁶⁰

ქვეყნის დეცენტრალიზაციის აუცილებლობა თვალნათლივ ჩანს, აუცილებელია კანონის ფარგლებში, რაც შეიძლება მეტი უფლებამოსილებების გადაცემა ცენტრალური ხელისუფლებიდან რეგიონებზე და უფრო მეტი პასუხისმგებლობის მქონე მმართველობითი ორგანოების ჩამოყალიბება ადგილზე, ეს შესაძლოა მოხდეს როგორც, ფედერაციული მოწყობის ჩარჩოებში ასევე უნიტარული მოწყობის რეალობაშიც, ამაზე დავა მომავალში უფრო კონსტრუქციული და შედეგის მომტანი იქნება, თუმცადა ფედერაციაზე მოწოდებები ემსახურება აფხაზური საზოგადოებისთვის იმის შეხსენებას, რომ საქართველო მზად არის ნებისმიერი სახის დიალოგისთვის.

დღევანდელი მდგომარეობით, საქართველო შეიძლება განისაზღვროს როგორც დეცენტრალიზებული ასიმეტრიული უნიტარული სახელმწიფო. საქართველოში კონსტიტუციურად აღიარებულია აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების

⁵⁹საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, იხ. <http://www.mfa.gov.ge/>, [15.01.2019].

⁶⁰რა პერსპექტივა აქვს ფედერალიზმს საქართველოში? ტაბულა, 2010 იხ. www.tabula.ge [15.01.2019].

არსებობა. ორივეს გააჩნია საკუთარი კონსტიტუცია, კანონმდებლობა და სიმბოლოები. ფუნქციონირებს⁶⁴ მუნიციპალიტეტი და 5 თვითმმართველი ქალაქია. თითოეულ მათგანს გააჩნია თავიანთი მმართველობის ორგანოები, როგორცაა, რამოდენიმე ათეული დეპუტატისაგან დაკომპლექტებული საკრებულო, გამგეობა თავისი აპარატით, სხვადასხვა სამსახურების ხელმძღვანელები და ადმინისტრაციული პერსონალი.

ჩემი აზრით, საქართველოს ფედერალური განვითარებისაკენ მიმავალ გზაზე ბევრიგამოწვევის დაძლევა მოუწევს. სამწუხაროდ, საქართველო დეცენტრალიზებული მხოლოდ ფორმალურადაა, რადგან ადგილობრივი ხელისუფლება რეალურად არ ფუნქციონირებს მთელი ქვეყნის მასშტაბით და ისინი აბსოლუტურად დამოკიდებულები არიან ცენტრალურ ხელისუფლებაზე.

საქართველოს ფედერაციული მოწყობის შემთხვევაში სახელმწიფო ხელისუფლება, ასე ვთქვათ, გეოგრაფიულად მიუახლოვდება ხალხს. ასევე ფედერალური მართვის სისტემა ხელს შეუწყობს საქმიანი, ადგილობრივ მოთხოვნებზე ორიენტირებული გადაწყვეტილებების მიღებას. ფედერალური წესრიგის პირობებში მოქალაქეებს ექნებათ პოლიტიკურ პროცესში აქტიური მონაწილეობის მეტი შესაძლებლობები. ფედერალური სისტემის არსებობის შემთხვევაში ადგილობრივი პრობლემატიკა მათთვის უფრო ნაცნობი იქნება, ფედერალიზმი ჩამოაყალიბებს სახელმწიფოს ლეგიტიმაციის დამატებით საფუძვლებს, რითაც უზრუნველყოფს სოციალურ მშვიდობას და გააადვილებს მოქალაქეთა ინტეგრაციას სახელმწიფოში.

ფედერალიზმის ერთ-ერთი უპირატესობა პოლიცენტრიზმია, მიჩნეულია, რომ ის ხელს შეუწყობს პოლიტიკური პროცესების განვითარების თანაბრობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. როგორც, წესი ასეთ დროს სახელმწიფოში არსებული პოლიტიკური ცენტრები არ წარმოადგენენ ერთ პოლიტიკურ ძალას, მათი განსხვავებულობა კი ხელსუწყობს პოლიტიკური კულტურის ამაღლებას. საქართველოს პირობებში მსგავს ერთი შეხედვით დადებით მოვლენას, შესაძლოა ახლდეს მნიშვნელოვანი ნეგატიური ასპექტები კერძოდ: ფედერალიზმმა შესაძლოა განამტკიცოს ბიუროკრატიული ელემენტები სახელმწიფოს მართვაში.⁶¹

⁶¹გორაძე გ., ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2012, 259.

რა თქმა უნდა, როდესაც ვსაუბრობთ დემოკრატიულობის დონის ამაღლებაზე, პოლიტიკურ კულტურის განვითარებაზე და სხვა ფედერალიზმის დადებით ასპექტებზე, ვერ გავეცევით მის უარყოფით ფაქტორებსაც, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ხაზი, რომელიც სახელმწიფოს ტვირთად დააწვება, ეს არის ფედერალიზმის ფასი. აღნიშნული ტერიტორიული მოწყობა საკმაოდ ძვირი ჯდება, ფედერალური მთავრობა და პარლამენტი, სუბიექტთა მთავრობისა და პარლამენტის ჩათვლით, ასევე პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების შედარებით გართულებული პროცესი უფრო ძვირია, ვიდრე უნიტარულ სახელმწიფოში არსებული მთავრობა და ერთი პარლამენტი.

ფედერაციული მოწყობის თანმდევ რისკებზე საუბრისას, ბუნებრივია გვერდს ვერ ავუვლით მნიშვნელოვან გამოწვევას, რომელიც ეხება რეგიონალური და ადგილობრივი ეკონომიკური უთანასწორობის ჩამოყალიბებას. არსებობს ალბათობა იმისა, რომ ფედერაციის სუბიექტების ეკონომიკური განვითარება მეტად განსხვავებული იყოს.⁶²

აღსანიშნავია, რომ ბევრი გამოჩენილი მეცნიერი ფედერალიზმს მიიჩნევს უფრო დემოკრატიულ მოწყობის ფორმას, ვიდრე უნიტარიზმს, ფედერალიზმის დემოკრატიულობა იმით არის განპირობებული, რომ იგი ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპზეა აგებული.

სახელმწიფოს ფედერაციული მოწყობა, რათქმაუნდა ყოველთვის ვერ შეძლებს დაიცვას ქვეყნები არადემოკრატიული პროცესებისგან, არსებობს მაგალითები როდესაც ფედერაციული მოწყობის რეალობაშიც წარმოიქმნა სერიოზული პრობლემები, როგორცაა: სამოქალაქო ომი (მაგალითად ნიგერიაში)⁶³, ეთნიკური და რელიგიური შუღლი (ინდოეთსა და მალაიზიაში)⁶⁴, სამხედრო დიქტატურული რეჟიმების დამყარება (ლათინური ამერიკის ქვეყნებში)⁶⁵ და სხვა, შესაბამისად ფედერალიზმისა და დემოკრატიის პირდაპირი მნიშვნელობით გაიგივება მცდარია.

დღესდღეობით სხვა მრავალ პრობლემასთან ერთად საქართველოში ერთ-ერთი გამოწვევაა პოლიტიკაში პროფესიონალი და გამოცდილი კადრების ნაკლებობა,

⁶²Rivera T., Federalism: Concepts, Issues, Problems, U.P. Department of Political Science Center for People Empowerment in Governance (GenPEG). 2007.

⁶³XX საუკუნის კონფლიქტები, 2011 ობ. <http://humansgeography.blogspot.com> [15.01.2019].

⁶⁴ფოქსი ჯ., ეთნორელიგიური კონფლიქტები მესამე სამყაროში: რელიგიის როგორც კონფლიქტის მიზეზის როლი, ობ. <http://www.culturedialogue.com>, [12.01.2019].

⁶⁵მაგშტატი თ. გავიგოთ პოლიტიკა იდეები, ინსტიტუტები და პრობლემები, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბ., 2010, 261.

მეცნიერთა აზრით ფედერაციული მოწყობა ხელს უწყობს პოლიტიკური ამბიციების ადგილზე დაკმაყოფილებას, რაც მნიშვნელოვანია პოლიტიკური ლიდერის მომზადების პროცესში.⁶⁶ რაც შემდგომ მნიშვნელოვნად ადგება ქვეყნას. ადგილზე დაღვინებული და შემდგომ დიდ ასპარეზზე გამოსული პოლიტიკოსების მრავალი ცნობილი ფაქტს ვიცნობთ, მაგალითად: აშშ-ის ბოლო 12 პრეზიდენტიდან 9 პრეზიდენტად არჩევამდე შტატის გუბერნატორი იყო.

ფედერაციული მოწყობის რეალობაში, სადაც ვსაუბრობთ ადგილობრივი კადრების გამოზრდაზე და მათ პროფესიონალად ჩამოყალიბებაზე, უნდა ვახსენოთ ასევე იმ რისკის შესახებ, რომელიც ახასიათებს სახელმწიფოს ფედერაციულ მოწყობას, კერძოდ: ადგილობრივი პოლიტიკური გუნდების თუ პოლიტიკოსების მეტად გაძლიერება და მათი გავლენა მიმდინარე პროცესებზე, ამ დროს საშიშროება წარმოიქმნება, თუ რამდენად კანონიერად და ქვეყნის ინტერესები ფარგლებში მოხდება ამ ძალის გამოყენება. ვინაიდან ჩვენ ვიცით მაგალითები ფედერაციული ქვეყნებისა სადაც ეს მოვლენები ქვეყნისთვის არცთუ ისე სასიკეთოდ განვითარდა, კერძოდ: ფილიპინები, სადაც ფედერაციულ სუბიექტებში რეალურ ძალაუფლებას ფლობენ ადგილობრივი კლანური წარმონაქმნები.⁶⁷

არსებული რაიონული დაყოფის პირობებში, ტერიტორიული ერთეულების მცირე ზომის გამო, ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს პრაქტიკულად არანაირი რესურსი არ გააჩნიათ, როგორც საფინანსო-საბიუჯეტო, ისე ადამიანური, თუ საკანონმდებლო უფლებამოსილება, რათა მათზე კანონით მინიჭებული უფლება-მოვალეობები განახორციელონ. რაიონული ბიუჯეტები იმდენად მცირეა, რაც რაიონის სიმცირის გარდა საბიუჯეტო სისტემის მოწყობაზეც არის დამოკიდებული, სადაც ადგილობრივ ბიუჯეტებს პრაქტიკულად შემოსავლები არა აქვთ და ცენტრალური ბიუჯეტების ტრანსფერებზე არიან დამოკიდებულნი, რომ შეუძლებელი ხდება ადგილობრივი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება, ადგილზე არსებული სხვადასხვა სახის პრობლემების გადაჭრა და ადგილობრივი ეკონომიკის რაიმე სახით წახალისება თვითმმართველობის ორგანოების მხრიდან.

⁶⁶ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური პრინციპი, თბ., 2000, 9.

⁶⁷Reylan B., Federalism: Issues, Risks and Disadvantages, 2007, 11.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფოს აღმშენებლობის დროს აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ განვითარებული და შემდგარი ქვეყნების გამოცდილება. ჩვენთვის მაგალითი უნდა იყოს სიდიდისა და მოსახლეობის რაოდენობის გათვალისწინებით ჩვენი მსგავი ევროპული ქვეყნები. მაგალითისათვის შესაძარებლად მოვიყვანთ ჩეხეთს, ხორვატიას, უნგრეთსა და ბულგარეთს.

საქართველოს მოსახლეობა დღეისათვის ოფიციალური მონაცემებით 4 469 000 შეადგენს, ხოლო ტერიტორია 69,700 კვ.კმ-ია. ჩეხეთი ყოფილი სოციალისტური სახელმწიფო მდებარეობს აღმოსავლეთ ევროპაში, რომლის მოსახლეობა შეადგენს 10,562,214 ადამიანს, ხოლო სიდიდით მიახლოებით საქართველოს ტოლია 78,866 კვ. კმ. დაყოფილია 14 ადმინისტრაციულ ერთეულად, მათ შორის დედაქალაქი პრაღა. ხორვატიის მოსახლეობა შეადგენს 4,284,889 ადამიანს, ხოლო სიდიდით – 56,594 კვ. კმ. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა 20 კაუნტი და ცალკე დედაქალაქი ზაგრები. უნგრეთის მოსახლეობა შეადგენს 9,942,000 ადამიანს, ხოლო სიდიდით – 93,030 კმ. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა 19 კაუნტი და ცალკე დედაქალაქი ბუდაპეშტი. ბულგარეთის მოსახლეობა შეადგენს 7,364,570 ადამიანს, ხოლო სიდიდით – 110,994 კმ. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა 27 ობლასტი და ცალკე დედაქალაქი სოფია.

შედარებისათვის მოვიყვანთ მსოფლიოს უდიდესი სახელმწიფოების მონაცემებსაც. აშშ-ში 50 შტატი არსებობს და შესაბამისად 50 გუბერნატორი ყავთ. რუსეთში 83 ფედერციის სუბიექტია (მათ იქ მხარე, ოლქი ან რესპუბლიკა ჰქვიათ), თუმცა რუსეთის ხელისუფლება მიიჩნევს, რომ ეს ძალზე ბევრია და მათი შემცირება-გაერთიანების პროცესი დაიწყო. უკრაინაში, რომლის მოსახლეობა 48457000 შეადგენს და საქართველოს სიდიდით თითქმის 10-ჯერ აღემატება 603628 კვ/კმ. 27 ოლქი (ობლასტი) არსებობს, კიევის და ყირიმის ავტონომიის ჩათვლით.

მართალია, ფედერალური სისტემა არ იქნება საქართველოში დღეს არსებული პრობლემის იდეალური მოგვარების საშუალება, მაგრამ მისი პოტენციალის გაუთვალისწინებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერებასა და მოქალაქეთა

თვითმმართველობაში მონაწილეობის გაზრდაში, ალბათ, უდიდესი შესაძლებლობის დაკარგვა იქნებოდა.

ფედერაციული სახელმწიფო არ შეიძლება ეფუძნებოდეს უნივერსალურ, ზოგად პრინციპებს. ფედერალიზმი სწორედაც რომ მსგავსი, ზოგადი პრინციპების უარყოფა, არ არსებობს ფედერაციული სახელმწიფოს უნივერსალური მოდელი. თითოეული ფედერაციული სახელმწიფო უნიკალურია.⁶⁸ აღნიშნავს, გ. ხუბუა.

თუმცა, არსებობს მეცნიერთა ჯგუფი, რომელიც მიიჩნევს, რომ ფედერალური ქვეყნების გამოცდილებების გათვალისწინებით, აუცილებელია არსებობდეს ზოგადი პრინციპები, რაც უზრუნველყოფს ფედერაციის შენარჩუნებას, დაცვას და განვითარებას, ასევე ფედერაციის სუბიექტებს შორის ბალანსს.⁶⁹

ბევრი ვისაუბრეთ ფედერალიზმის დადებით მხარეებზე მაგრამ ასევე გასათვალისწინებელია ნაკლოვანებები, მათ შორის, ხელოვნური ერთეულების წარმოქმნა ქვეყნის განვითარებისთვის არ უნდა იყოს ხელსაყრელი. ეკონომიკური თვალსაზრისით შესაძლოა წარმოიქმნას დისბალანსი, დასუსტდეს რომელიმე მხარე, აღმოსავლეთმა დასავლეთთან შედარებით რეგრესი განიცადოს. მართალია, ფედერაციული სახელმწიფოს კონსტიტუცია კრძალავს ფედერალური ტერიტორიის სეპარატისტულ მისწრაფებას, მაგრამ ხშირად იკვეთება ინტრაკომუნალური ომის მცდელობაც.⁷⁰

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ფედერაციული სისტემის კრიტიკოსები ხშირად მიუთითებენ, რომ მსგავსი მოდელის დანერგვის შემთხვევაში საგარეო საფრთხე კერძოდ: რუსეთი და მისი ინტერსები უფრო საშიში და რეალური იქნება, თუმცაღა საკმარისია თვალი გადავავლოთ საქართველოს უახლოეს ისტორიას და ნათლად დავინახავთ, რომ თუნდაც ცენტრალიზებული უნიტარიზმი თუ სხვა სახის სახელმწიფო მოწყობის მოდელი აღნიშნულ საფრთხეს ვერ გაანეიტრალებს.

გეოგრაფიული, ეკონომიკური და სოციალური ასპექტებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილი იქნება საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა დღეისათვის არსებული მხარეების საზღვრების მიხედვით, რაც ისტორიულად არის ჩამოყალიბებული. ხოლო, რაც შეეხება, რაიონულ მოწყობას, რომელიც საქართველო-

⁶⁸ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური პრინციპი, თბ., 2000, 13.

⁶⁹ Bataveljić Dragan., *Federalism: The Concept, Development and Future*, 2012, 27.

⁷⁰ფედერაციული საქართველო, *Political ideologies*, იბ. <https://politikuriideologiebi.wordpress.com/> [17.01.2019].

სათვის განვითარების არცერთ ეტაპზე არ იყო დამახასიათებელი, ევროპის თითქმის არც ერთ ქვეყანაში არ გამოიყენება და არ წარმოადგენს ნორმალურ მასშტაბს ადგილობრივი ტერიტორიული ორგანოსათვის.⁷¹

⁷¹კილაძე ა., საქართველოს ადმინისტრაციულ–ტერიტორიული მოწყობის ანალიზი და პერსპექტივები, 2017, www.primegeorgia.ge [20.01.2019].

დასკვნა

წარმოდგენილი ნაშრომის ზემოთ აღნიშნული კვლევის პროცესში შევეცადეთ ყურადღებით შეგვესწავლა თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებული თემატიკისადმი მიძღვნილი სამეცნიერო ნაშრომები, პუბლიკაციები, შრომები და სხვა ბეჭდვითი გამოცემები; ასევე შევეცადეთ მოგვეხდინა მათი რანჟირება და საპრეზიდენტო მმართველობისა და ფედერაციული მოწყობის კონკრეტული შემთხვევებისა და მისი ქართული კონტექსტის სისტემური შეფასებისა და ანალიზის საფუძველზე ჩამოვაყალიბეთ შემდეგი დასკვნები:

ფედერალიზმი მრავალმხრივი ცნება და სახელმწიფო მოწყობის ფორმაა; პოლიტიკური იდეოლოგიით და პრაქტიკით, დოქტრინებით, ტრადიციებითა და პრაგმატული მოსაზრებებით; ის სოციო-კულტურული ფენომენია, რომელიც კომპრომისების მიების მუდმივ პროცესშია ფედერალურ ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის. ისტორიულ-პოლიტიკური, სტრუქტურულ-ანალიტიკური, ფილოსოფიურ-დოგმატური და სხვა მეთოდებით ფედერალიზმის სხვადასხვა ასპექტებს სწავლობენ პოლიტოლოგები, სამართალმცოდნეები, ისტორიკოსები, სოციოლოგები, ფილოსოფოსები, ფსიქოლოგები, ეთნოლოგები და სხვა სფეროს წარმომადგენლები, რომლებიც ხაზს უსვამენ ფედერალიზეს ვიწრო და ფართო გაგებას, როდესაც პირველ შემთხვევაში წინ იწევა თვითმმართველობისა და მმართველობის კონსტიტუციური ასპექტები ტრადიციულ ფედერაციულ სახელმწიფოებში, სხვა მხრივ კი იგი მოიცავს დეცენტრალიზებულ ქვეყნებს, სადაც გამოყენებულია თვითმმართველობისა და ხელისუფლებაში წილობრივი მონაწილეობის პრინციპები.

კვლევისას ნათლად გამოჩნდა, რომ, სამწუხაროდ, ქართულ პოლიტიკურ აზროვნებასა და ქართულ პოლიტიკურ პრაქტიკაში არსებობს განსხვავებული მიდგომები სახელმწიფო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ფორმების შესახებ. სახელმწიფოს სამომავლო განვითარებისათვის ძალიან მნიშვნელოვანია საზოგადოებრივი კონსენსუსი საკვლევ საკითხებთან დაკავშირებით. ქართულ პოლიტიკურ აზრთა ფართო სპექტრში, სამწუხაროდ, ძირითადად ფედერალიზმისა და უნიტარიზმის იდეებისადმი ცალსახა დამოკიდებულებები სჭარბობს. ხდება ორივე ფორმის

გამოცხადება ან მხოლოდ „სიკეთედ“ ან მხოლოდ „ბოროტებად“, ზღაპრულ პანაცეად ან სასიკვდილო შხამად, ძლიერ ან სუსტ მოდელებად. პრობლემის ასეთი გამარტივება, რაღა თქმა უნდა, სწორი არ არის. ძნელი წარმოსადგენია მოიძებნოს ცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს, ისეთი მაგალითი, როგორც თავის დროზე სსრკ იყო. მაგრამ ამან იგი ვერ გადაარჩინა, რადგანაც უნიტარული სახელმწიფო არ ნიშნავს აუცილებლად ძლიერ ხელისუფლებას, ისევე, როგორც ფედერაციული არ ნიშნავს სუსტს, მაგრამ უნიტარულ სახელმწიფოში არსებობს იმის საშიშროება, რომ საზოგადოება იყოს ზედმეტად შებოჭილი ტოტალიტარიზმის კორსეტით, მაშინ როცა ფედერალიზმის დროს ამგვარი დაშვება აპრიორულად გამორიცხულია. საკვლევი პრობლემის შესახებ მეცნიერთა და პოლიტიკოსთა განსხვავებული შეხედულებები ეფუძნება წარსულის მემკვიდრეობისა და თანამედროვე მოთხოვნებისა და რეალობის განსხვავებულ აღქმას. ჩვენი ქვეყნის ისტორიულ-ეროვნულ მემკვიდრეობის კვლევისას ისინი აპელირებენ ჩვენი ქვეყნის ისტორიის ცალკეულ მონაკვეთებზე, ხშირად დროის კონტექსტიდან ამოგლეჯილად და ახდენენ მათ პოლიტოლოგიურ ანალიზს. ინერციისა და კონსერვატიზმის დაძლევა არ წარმოდგენს სტიქიური და სპონტანური პროცესის შედეგს და მოითხოვს რაციონალურ და მიზანდასახულ ძალისხმევას, მიმართულს ახალი ისტორიული რეალობის გასაცნობიერებლად, რომელშიც ჩვენი ქვეყნის წარსულისა და აწმყოს პოლიტოლოგიურანალიზთან ერთად განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, დროის მოთხოვნისა და საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებას.

მიგვაჩნია, რომ საქართველოს ფედერალური მოწყობა არის არა უბრალოდ აუცილებლობა, არამედ პოლიტიკური მიზანშეწონილობა თუ ჩვენ გვსურს შევინარჩუნოთ საქართველოს სახელმწიფოებრიობა და მისი ტერიტორიული მთლიანობა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ აღიარებულ საზღვრებში. ამიტომ ჩვენი ქვეყნის წარსულისა და აწმყოს პოლიტოლოგიურ ანალიზთან ერთად განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, დროის მოთხოვნასა და საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებას.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. აბაშიძე ზ., ცივი ომი წარსული თუ დღევანდელი, თბ., 2009.
2. ბუცხრიკიძე ა., პოლიტიკური ლიდერი, თბ., 2009.
3. გამსახურდია ზ., საქართველოს სულიერი მისია, თბ., 1991.
4. გამსახურდია ზ., აირჩიე ქართველო ხალხო, თბ., 2001.
5. გამსახურდია კ. ზ., დინების საწინააღმდეგ, თბ., 1997.
6. გონაშვილი ვ., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები. თბ., 2007.
7. გორაძე გ., ფედერალიზმის პერსპექტივები ქართულ სინამდვილეში, თბ., 2009
8. გორაძე გ., ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში კრიტიკული ანალიზი, თბ., 2012,
9. გურემიძე ს., ლიბია კადაფის რეჟიმის დამხობის შემდგომ, თანამედროვე ახლო აღმოსავლეთი. თბ., 2013.
10. დავითაშვილი ზ., ნაციონალიზმი და გლობალიზმი, თვ., 2003.
11. დუნდუა ს., ლიბერალური დემოკრატია და სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის პროცესი თანამედროვე საქართველოში, თბ., 2001.
12. ინასარიძე კ., „პატარა ოქროს ხანა“ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა „1918-21“. თბ., 1984.
13. კაშია ჟ., თავისუფლება და ფედერალიზმი, თბ., 1997.
14. კვესელავა ი., საქართველოს უახლესი ისტორიის ქრონიკები I., თბ., 2007.
15. კვესელავა ი., საქართველოს უახლესი ისტორიის ქრონიკები II., თბ., 2008.
16. კვესელავა ი., ფედერალიზმი, უნიტარიზმი, თვითმართველობა (ისტორია და პრაქტიკა), გამომცემლობა უნივერსალი, თბ., 2014.
17. კველესავა ი., გახოკიძე ჯ., გვენეტაძე ე., საქართველოს ტერიტორიული და სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური მოწყობის, მმართველობის და თვითმმართველობის ასპექტები (ისტორიულ, პოლიტიკური და სამართლებრივი ანალიზი), თბ., 2018.
18. კუპრაშვილი ჰ., ევროპის პოლიტიკური მმართველობის სისტემა, თბილისი 2017.

19. ლობჯანიძე დ., საქართველოს პოლიტიკური და სამართლებრივი სისტემის მოდერნიზაცია, დის., თბ., 2008.
20. ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი. თბ., 2005.
21. მაგშტატი თ. გავიგოთ პოლიტიკა იდეები, ინსტიტუტები და პრობლემები, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბ., 2010.
22. მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, შემუშავება-მიღება, ტ. 1. თბ., 1993.
23. მაცაბერიძე მ., პოლიტიკური პროცესები საქართველოში, თბ., 2007.
24. მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), სფინქსი, თბ., 2003
25. მონტესკიე შ., რჩეული თხზულებები, თბ., 1995.
26. მჭედლიშვილი გ., ქართული პარლამენტარიზმის სათავეებთან. თბ., 1991.
27. ჟორდანიას ნ, სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია, თბ., 1918.
28. ჟორჯოლიანი გ., ბერეკაშვილი თ., მუსხელიშვილი მ., დემოკრატიზაცია, თბ., 2001.
29. რურუა ნ., თავისუფლების კანონი, თბ., 2003.
30. რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი. ბათუმი, 1999.
31. რცხილაძე გ., ამერიკის შეერთებული შტატების საგარეო პოლიტიკის საფუძვლები ამერიკელი და ევროპელი ავტორების მიხედვით, თბ., 2008.
32. საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები: Pro et Contra: რედ.: ვ. კეშელავა, ვ. ლორთქიფანიძე. აღმოსავლეთ-დასავლეთის ურთიერთობების კვლევის საერთაშორისო ცენტრი, საქ. მეცნ. აკად. პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, თბ., 1999.
33. სიხარულიძე გ., ფედერალიზმი მითი და რეალობა. თბილისი, 2004.
34. სურგულაძე პ., საქართველო თავისუფლებისკენ. სტამბოლი, 1917.
35. ტუხაშვილი ლ.. ნარკვევები ქართული დიპლომატიის ისტორიიდან, წიგნი I, თბ., 1994.
36. ფუკუიამა ფ., ისტორიის დასასრული, თბ., 2008.

37. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. “სეზანი“, თბ., 2003.
38. შარაძე გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა 1918-1921წწ. თბ., 2002.
39. შევარდნაძე ე., ფიქრები წარსულსა და მომავალზე, თბ., 2008.
40. შუბითიძე ვ., ბუცხრიკიძე ა., იმიჯოლოგია, თბ., 2009.
41. შუბითიძე ვ., ფერაძე ვ., პოლიტოლოგია, თბ., 2009.
42. Stefan Oeter, Föderale Zuständigkeitsordnung und der Grundsatz dezentraler Aufgabenerledigung. „Перспективы федерализма и регионализма на Южном Кавказе. Сборник конференции.“ Тбилиси, 2003 г. Ст.36-55.
43. ჩიქოვანი ნ., საქართველოს კულტურული რაობა და ცივილიზაციური კუთვნილება ცივილიზაციათა თეორიის კონტექსტში, თბ., 2005.
44. წერეთელი ა., ჩანაწერები ხუთ ტომად, თბ., 1890.
45. ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური პრინციპი, თბ., 2000.
46. ჯავახიშვილი ი., ქართველი ერის ისტორია. წიგნი 1, თბ., 1984.
47. ჯავახიშვილი ი., ქართული სამართლის ისტორია, წიგნი 1. თბ., 1984.
48. ჯავახიშვილი ი., სურგულაძე ა., ლისტი. ისტორიული რარიტეტები. თბ., 1989.
49. ჯონსი ს. საქართველოს პოლიტიკური ისტორია დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ. თბ., 2012.
50. ქ. ჯიჯეიშვილი. ქართული დემოკრატიის სათავეებთან, თბ., 2002.
51. ჰეგელი გ. ფ., ლექციები ისტორიის ფილოსოფიაზე, თბ., 2001.

ელექტრონული წყაროები:

52. XX საუკუნის კონფლიქტები, 2011 იხ. <http://humansgeography.blogspot.com>
53. განსაკუთრებული სტატუსი აფხაზეთს - საქართველოს ფედერაციული მოწყობის შორეული პერსპექტივა, ნეტგაზეთი, იხ. www.netgazeti.ge.
54. კილაძე ა., საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ანალიზი და პერსპექტივები, 2017, www.primegeorgia.ge.

55. რა პერსპექტივა აქვს ფედერალიზმს საქართველოში? ტაბულა, 2010 იხ. www.tabula.ge.
56. ოკუპირებული აფხაზეთი ფედერაციული მოწყობის შესახებ მოლაპარაკებებს უარყოფს, ტაბულა, 2015, იხ: <http://www.tabula.ge/>
57. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ბიზნეს რეგისტრი 2019, 1 იანვარი, იხ. www.geostat.ge
58. საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, იხ. <http://www.mfa.gov.ge/>
59. საქართველოს საერთაშორისო ახალგაზრდული ასოციაცია, სახელმწიფო, თბილისი, 2010.
60. ფოქსი ჯ., ეთნორელიგიური კონფლიქტები მესამე სამყაროში: რელიგიის როგორც კონფლიქტის მიზეზის როლი, იხ. <http://www.culturedialogue.com>
61. ფედერაიული საქართველო, Political ideologies, <https://politikuriideologiebi.wordpress.com>
62. ჩითინაშვილი თ., უნიტარიზმი VS ფედერალიზმი, 2017, იხ. www.civuscsla.wordpress.com
63. A history of Federalism in United State, 2018 იხ. <https://brewminate.com/>
64. The peace plans: Annan plan, 2016, იხ. www.cyprus-mail.com
65. Federalism in Germany, German Culture, 2019 იხ. www.germanculture.com.ua
66. Mexico population 2019, World population review, იხ. <http://worldpopulationreview.com>
67. Argentina population live, worldometers, იხ., <http://www.worldometers.info>
68. www.localhistories.org/england.html (ინგლისის ისტორია)
69. www.parliament.co.uk (ინგლისის პარლამენტის ვებ-გვერდი)
70. www.constituteproject.org/constitution/United_Kingdom_2013.pdf
(დიდი ბრიტანეთის კონსტიტუცია)