

# ს ა ქ ა რ თ ა ლ მ ც ო დ ნ ე ო ბ ა

გიორგი ხეცურიანი

მაგისტრანტი, საქართველოს უნი-  
ვერსიტეტი, სამართალმცოდნეო  
ბის ფაკულტეტი

## ტერიტორიული მოწყობის საკითხი საქართველოს კონსტიტუციაში

ტერიტორია (ლათ. Teritorium – ოლქი, ტერიტორია) ყოველი სა-  
ხელმწიფოს არსებობისათვის აუცილებელი ელემენტია. ეს გახლავთ იმ  
სახმელეთო, საზღვაო, თუ საჰაერო სივრცეთა ერთობლიობა, რომელ-  
ზეც ვრცელდება სახელმწიფო სუვერენიტეტი [16, 149]. როგორც ნესი,  
ტერიტორიები დაყოფილია იმგვარ ერთეულებად, რომ მაქსიმალურად  
იყოს უზრუნველყოფილი ხელისუფლების ფუნქციონირება, დაცული  
იყოს ქვეყნის მთლიანობა. მხედველობაში მაქვს ცენტრალურ და ადგი-  
ლობრივ ორგანოებს შორის დამყარებული სამართლებრივი კავშირის  
ფორმა და უფლებამოსილებათა ჰარმონიული დაბალანსება, რაც საბო-  
ლოდ განსაზღვრავს სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ტიპს.  
ეს თემატიკა იმდენად მნიშვნელოვანია, რომ მის მოწესრიგებას ხშირად  
კონსტიტუციების მთელი რიგი ნორმები ეძღვნება.

სამწუხაროდ, საქართველოს უზენაეს კანონში ხსენებული საკითხი  
დროებით რეგულაციის გარეშეა დატოვებული. საუბარია, საქართვე-  
ლოს კონსტიტუციის მეშვიდე მუხლის მესამე პუნქტზე, რომლის მი-  
ხედვითაც, საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყო-  
ბა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გა-  
მიჯვნის პრინციპის საფუძველზე **ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქარ-  
თველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ**. კანონმდებლის ამ-  
გვარ გადაწყვეტილებას მთელი რიგი ისტორიულ-პოლიტიკური წინაპი-  
რობები უდევს საფუძვლად, რომლის განხილვაც, საჭიროა ნაშრომის  
მიზნებიდან გამომდინარე.

ჯერ კიდევ 1918 წლის 26 მაისიდან მოყოლებული ახლად შექმნილი  
საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკისათვის ერთ-ერთ მთავარ  
საკითხს კონსტიტუციის შემუშავება წარმოადგენდა. დროებითი პარლამენტის,  
ეროვნული საბჭოს მიერ საარჩევნო კანონის მიღების შემდეგ,  
1919 წლის 14-16 თებერვალს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ჩა-  
ტარდა დამფუძნებელი კრების არჩევნები, რომელშიც უმრავლესობა სო-

ციალ-დემოკრატიულმა პარტიამ მოიპოვა. დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის 21 თებერვალს მიღებულ იქნა საქართველოს პირველი კონსტიტუცია. ეს გახლდათ იმ დროისათვის ერთ-ერთი პროგრესული კონსტიტუცია, რომელმაც ფაქტობრივად მხოლოდ 4 დღე იმუშავა, რადგან 1921 წლის 25 თებერვალს რუსეთის მე-11 არმიის მიერ მოხდა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ოკუპაცია. დაიწყო 70 წლიანი საბჭოური პერიოდი. მოგვიანებით, 1991 წლის 31 მარტს საქართველოში ჩატარდა რეფერენდუმი, სადაც ამომრჩეველთა 90,3 %-მა ხმა მისცა საქართველოს დამოუკიდებლობას. 1991 წლის 9 აპრილს უზენაესმა საბჭომ 12 საათსა და 30 წუთზე ერთხმად მიიღო გადაწყვეტილება დამოუკიდებლობის აღდგენის შესახებ [6, 272, 279, 291; 5, 153-155, 160-161, 172-176]. ამ ფაქტიდან დაახლოებით 4 წლის შემდეგ 1995 წლის 24 აგვისტოს მიიღეს საქართველოს ახალი კონსტიტუცია. სახელმწიფო ტერიტორია განისაზღვრა 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით (საბჭოთა კავშირის დაშლის დღე), თუმცა სამწუხაროდ, უზენაესი კანონის მიღებისას ტერიტორიული კონფლიქტების გამო, აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქცია აღარ ვრცელდებოდა. შესაბამისად, სახელმწიფოს დანაწევრებული ტერიტორია არ შეიძლებოდა გამხდარიყო და არც გამხდარა კონსტიტუციური რეგულაციის საგანი [7, 6]. სწორედ ამიტომ, კანონმდებელმა საქართველოს ტერიტორიული მონყობის ფორმის განსაზღვრა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდგომ გადაწყვიტა [17, 147].

**ტერიტორიული მონყობის ფორმები.** თანამედროვე სამყაროში სახელმწიფოს როლის გაზრდამ, ცენტრალურ ხელისუფლებას ისეთი ფუნქციები შემატა, რომ, ფაქტობრივად, შეუძლებელი აღმოჩნდა ყველა დაკისრებული ამოცანის ერთდროულად გადაჭრა. საჭირო გახდა ცენტრალური ორგანოების განტვირთვა უფლებმოსილებების ადგილობრივი ორგანოებისთვის მინიჭების ან დელეგირების გზით, რადგან პრაქტიკასა და სამართლებრივ დოქტრინაში გაბატონებული აზრის თანახმად, ადგილობრივი ორგანოები ლოკალურ პრობლემებს უკეთ უმკლავდებიან [8, 93].

სახელისუფლებო ძალაუფლების გადანაწილების თავისებურებების მიხედვით სამართლებრივ ლიტერატურაში გამოყოფენ ტერიტორიული მონყობის სამ ძირითად ფორმას: უნიტარიზმს, ფედერალიზმსა და რეგიონალიზმს [9, 113]. მოკლედ განვიხილავ თითოეულის ძირითად მახასიათებლებს.

**უნიტარული** (ლათ. Unos – ერთი) მოდელი ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული ტერიტორიული ორგანიზაციის ტიპია. სხვა სახელმწიფო მოწყობის<sup>1</sup> ვერტიკალურ ფორმებთან შედარებით, იგი ყველაზე მარტივად მიიჩნევა, რადგან უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორია იყოფა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობა [16, 150]. ეს საკმაოდ პროგრესული ორგანიზაციაა, ვინაიდან ცენტრალური ორგანოებისთვის ძალზე გამარტივებულია გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმი, ცენტრის ხელში კონცენტრირებულია სახელმწიფოს სრული რესურსები. ეს კი ხელს უწყობს ეკონომიკურ, კულტურულ განვითარებას. ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მოქმედებს ერთიანი სამართლის, საერთო სასამართლოებისა და საბიუჯეტო სისტემა [10, 147].

ადმინისტრაციული ერთეული სტრუქტურული, ორგანიზაციული და მმართველობითი კომპეტენციის ფარგლების მიხედვით, შეიძლება იყოს **ცენტრალიზებული, შედარებით დეცენტრალიზებული, დეცენტრალიზებული**.

**ცენტრალიზებული უნიტარული** სახელმწიფოს ტერიტორიულ ერთეულებს ზევიდან ქვევით ყველა დონეზე მართავს ცენტრის მიერ დანიშნული მმართველი ან მმართველობითი ორგანო. როგორც წესი ასეთ დროს ტერიტორიას საერთოდ არ გააჩნია ავტონომიურობის ელემენტი, რადგან ძალზე ძლიერია ცენტრალური ხელისუფლების გავლენა ადგილობრივ ორგანოზე. ზოგი მკვლევრის აზრით, ეს არის ერთ-ერთი არადემოკრატიული ფორმა, რადგან ხელისუფლების ძალაუფლება ძირითადად ცენტრის ხელშია კონცენტრირებული [16, 111-114].

**შედარებით დეცენტრალიზებული უნიტარული** ფორმის დროს ცენტრის მიერ დანიშნულ მოხელეებთან ერთად, პარალელურად, არსებობს არჩევითი ორგანოებიც (როგორც წესი ადგილობრივი თვითმმართველობა); თუმცა აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივად არჩეული ორგანოს კომპეტენცია, რიგ შემთხვევებში, ძალზე დაბალია და ფართო უფლებამოსილებებით ცენტრის მიერ დანიშნული მოხელეები სარგებლობენ [16, 114-115].

რადიკალურად განსხვავებულადაა საქმე **დეცენტრალიზებული უნიტარული** ფორმის შემთხვევაში. ამ დროს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული

---

<sup>1</sup> სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის ფორმას ზოგჯერ სახელმწიფო მოწყობის ფორმადაც მოიხსენიებენ ხოლმე, ეს იდენტური შინაარსის მატარებელი ტერმინებია.

ერთეულები ყველა დონეზე მთლიანად იმართება ადგილობრივი ორგანოების არჩევნებში არჩეული პირების მეშვეობით, ხოლო დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხის პირობებში ცენტრისა და ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციები გამიჯნულია ნორმატიულ დონეზე [10, 150].

უნიტარული სახელმწიფო ერთიანია, მის ტერიტორიაზე არ გახლავთ არც რეგიონები და არც ფედერაციის სუბიექტები, თუმცა სავსებით შესაძლებელია გარკვეულ ტერიტორიას მიენიჭოს ფართო *ავტონომია*. თავად ტერმინის – „ავტონომია“, ეტიმოლოგიური მნიშვნელობიდან, რომ ვიმსჯელოთ, ეს გახლავთ ტერიტორიული ერთეულის შესაძლებლობა გააჩნდეს საკუთარი (auto) წესები (nomos). *ტერიტორიული ავტონომია* გულისხმობს, სახელმწიფოს განსაზღვრული ტერიტორიული ერთეულისთვის ისტორიული, კულტურული, თუ მკვიდრი მოსახლეობის სპეციფიური თავისებურებების გათვალისწინებით, სხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულთან შედარებით ფართო სტატუსის მინიჭებას [16, 152-153]. შესაბამისად, სავსებით შესაძლებელია, უნიტარულ სახელმწიფოში არსებობდეს ერთი ან რამდენიმე განსხვავებული კომპეტენციებით აღჭურვილი ავტონომია, რომელიც უპირატესი უფლებამოსილებებით ისარგებლებს ყველა სხვა დანარჩენ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებთან შედარებით.

**ფედერაციული** (ლათ. Federare – გაერთიანება, კავშირის განმტკიცება; Federatio – გაერთიანება, კავშირი) სახელმწიფო უნიტარულისგან განსხვავებით მეტად დემოკრატიულ ტერიტორიულ-პოლიტიკურ ორგანიზაციის ფორმად მიიჩნევა. მისი დემოკრატიულობა იქიდან გამომდინარეობს, რომ იგი ძირითადად დეცენტრალიზაციის პრინციპს ემყარება [11, 117]. ფედერალიზმის სამშობლოდ აშშ ითვლება. სწორედ აქ ჩამოყალიბდა პირველად ფედერაციული სახელმწიფო საკონსტიტუციო დონეზე [12, 48]. სახელმწიფო მონოყოების ეს მოდელი, ტრადიციულად, ტერიტორიული (აშშ, გერმანია, ავსტრია) ან ეროვნული (ბელგია, ეთიოპია, რუსეთი) ნიშნით იქმნება. მისი ტერიტორია, უნიტარულისგან განსხვავებით, ერთიანი არ გახლავთ და იგი შედგება ქვაზისახელმწიფოებრივი წარმონაქმნების, ფედერაციის სუბიექტებისგან [10, 152-154]. ამ უკანასკნელის ქვაზისახელმწიფოებრივი ბუნება იმაში მდგომარეობს, რომ თითოეულ ფედერაციის სუბიექტს აქვს საკუთარი კონსტიტუცია, მთავრობა, პარლამენტი, საკუთარი სასამართლო და სამართლის სისტემა, დროშა, ჰიმნი და ა. შ. [13, 118]. ერთგვარად, ეს განპირობებულია იმით, რომ ფედერაციაში შემავალი ტერიტორიული

ერთეულები არიან არა სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილები, არამედ ერთი საერთო სახელმწიფოს დამაარსებელი სუბიექტები, რომლებიც სახელმწიფოს დაარსების შემდეგაც ინარჩუნებენ ადგილობრივ ძალაუფლებას (თუმცა მათ არ აქვთ სეცესიის უფლება, ანუ არ შეუძლიათ ფედერაციისგან ცალმხრივად გამოყოფა). ისინი თავიანთ საქმიანობაში არიან დამოუკიდებელი და არ ექვემდებარებიან ცენტრალური ხელისუფლების ადმინისტრაციის კონტროლს; ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ცენტრს საერთოდ არ გააჩნია ფედერაციის სუბიექტზე ზეგავლენის მოხდენის საშუალება. ფედერალიზმის პირობებში ყოველთვის არსებობს ხელისუფლების ორი დონე: საერთო ფედერაციული და ფედერაციის სუბიექტის ხელისუფლება. მათი კომპეტენციის გამიჯვნის მიუხედავად, ფედერაციის სუბიექტი მაინც ორმაგი ზეგავლენის ობიექტია. კერძოდ, მასზე ერთდროულად ვრცელდება ადგილობრივი და ცენტრალური კანონმდებლობა. სწორედ საკანონმდებლო სისტემის უზრუნველყოფის მიზნით ფედერაციულ სახელმწიფოში არსებობს ორპალატიანი პარლამენტი. ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლები შედიან პარლამენტის სპეციალურ ორგანოში – სენატში (ზედა პალატა). სენატის გადაწყვეტილებები საკანონმდებლო თვალსაზრისით იმდენად მნიშვნელოვანია, რომ მას თავისუფლად შეუძლია განსაზღვროს ქვეყნის პოლიტიკურ-სამართლებრივი პერსპექტივები [9, 118-122].

**რეგიონალიზმი** პირველად ესპანეთსა და იტალიაში აღმოცენდა. ტერიტორიული მონყობის ეს ფორმა უნიტარულისგან წარმოიშვა, თუმცა მოგვიანებით იგი მკაცრად დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს ფარგლებსაც კი გასცდა. ამასთან, იგი ფედერალიზმისგანაც განსხვავდება მთელი რიგი მახასიათებლებით [9, 123]. რეგიონალიზმი მიიჩნევა, ერთგვარ ჰიბრიდულ მოდელად, რომელიც უნიტარული და ფედერაციული სახელმწიფოს ნიშნების მატარებელია. სახელმწიფოს ყველა ტერიტორიულ ერთეულს, რეგიონს, მინიჭებული აქვს ავტონომია (უნიტარულ სახელმწიფოში შესაძლოა არსებობდეს რამდენიმე ავტონომიური ერთეული). რეგიონი შესაძლოა ასიმეტრიული ბუნების იყოს, რაც გულისხმობს იმას, რომ სავსებით დასაშვებია ზოგ ტერიტორიულ ერთეულს ავტონომიის განსხვავებული ხარისხი გააჩნდეს [10, 160-163]. ფედერაციის სუბიექტის მსგავსად რეგიონი აღჭურვილია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებით, მას გააჩნია საკუთარი შემოსავლის წყარო, ადგილობრივი საგადასახადო სისტემა, თუმცა მთელ სახელმწიფოში მოქმედებს ერთიანი სასამართლო სისტე-

მა. უნიტარიზმის მსგავსად ადგილობრივ ტერიტორიულ ერთეულს არ გააჩნია საკუთარი კონსტიტუცია და როგორც წესი ქვეყნის უზენაესი კანონი თავად ითვალისწინებს რეგიონების უფლებამოსილებათა ნუსხას, რაც ერთგვარად კომპეტენციის გამიჯვნას უტოლდება. ამასთან, ტერიტორიულ ერთეულს უნდა გააჩნდეს საკუთარი სტატუტი, წესდება, რომლის მიღებისას იგი დამოუკიდებელია. სტატუტი განამტკიცებს რეგიონის ავტონომიასა და საკანონმდებლო სტრუქტურის ინსტიტუციონალურ-სამართლებრივ საკითხებს. აღსანიშნავია, რეგიონის კიდევ ერთი თვისება, რომელიც დამახასიათებელი არაა არც ფედერაციის სუბიექტებისა, და მითუმეტეს, არც უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ერთეულისათვის. თითოეულ რეგიონს აქვს უფლება განსაზღვრული წესითა და ფორმით მონაწილეობა მიიღოს საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობასა და სხვა საერთაშორისო ურთიერთობებში. რეგიონის ეს უფლება შეუზღუდავ უფლებად ითვლება [7, 68-72]. საკანონმდებლო თვალსაზრისით რეგიონალური სახელმწიფო შედგება ორპალატიანი პარლამენტისგან, თუმცა ფედერალიზმთან შედარებით, ზედა პალატა უფრო ნაკლები უფლებამოსილებებით სარგებლობს და მას არ შეუძლია არსებითი ზეგავლენა მოახდინოს ქვეყნის პოლიტიკურ-სამართლებრივ ბედზე. სახელმწიფომ შესაძლოა მიიღოს ჩარჩო კანონი, რომლის დეტალურად რეგულირება, ადგილობრივ დონეზე, რეგიონის კომპეტენციაა. ფუნქციური თვალსაზრისით რეგიონალიზმი ფედერალიზმთან უფრო ახლოს დგას, თუმცა რეგიონზე ვრცელდება ადმინისტრაციული კონტროლი, რაც ყოველად მიუღებელია ფედერალიზმისთვის. რეგიონში ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელიც ლოკალური მნიშვნელობის საკითხების მოგვარებას უზრუნველყოფს [9, 124-125].

**საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმა.** როგორც ვახსენე, ობიექტური მიზეზების გამო, კანონმდებელმა დროებით თავი აარიდა საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმის კონსტიტუციაში მითითებას, თუმცა საკანონმდებლო ნორმების საფუძველზე მაინც შესაძლებელია ქვეყნის სახელმწიფო მოწყობის ტიპის განსაზღვრა. ამ მხრივ არანაკლებ მნიშვნელოვანია საქართველოს უზენაესი კანონის პირველი მუხლის პირველი პუნქტის პირველივე წინადადება, რომლის მიხედვითაც საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო. ეს ძალიან საინტერესო ნორმაა, რადგან როგორც წესი უნიტარული სახელმწიფოების კონ-

სტიტუციებში ტერიტორიული მოწყობის ფორმა მიეთითება პირდაპირ სიტყვით „**უნიტარული**“ ან ტერმინით „**ერთიანი და განუყოფელი**“. შესაბამისად, სავსებით ბუნებრივია, რომ ზოგიერთი მეცნიერის აზრით, საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის პირველი მუხლი სახელმწიფოს უნიტარულ წყობას უსვამს ხაზს [9, 129]. გამოთქმულ მოსაზრებას ვეთანხმები და ვთვლი, რომ მიუხედავად სახელმწიფო მოწყობის საკითხის ღიად დატოვებისა<sup>1</sup>, ზემოთ ნახსენები ჩანაწერი, ერთგვარად, სახელმწიფოში ფუნქციურად მოქმედ უნიტარიზმზე მიუთითებს (მითუმეტეს, რომ მსგავსი შინაარსის ტერმინს არაერთი უნიტარული ქვეყნის კონსტიტუციებში ვხვდებით, მაგალითად: რუმინეთი, ჩეხეთი, ხორვატია და სხვა [19, 279; 443; 496]). მართლაც, საქართველოს ტერიტორიაზე არ არსებობს არც ქვაზისახელმწიფოებრივი წარმონაქმნები და არც მკაცრად დეცენტრალიზებული რეგიონები, არამედ იგი დაყოფილია ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ ერთეულად, რომელთაგან სამს, დანარჩენებთან შედარებით, ფართო ავტონომია გააჩნია. უფრო კონკრეტულად, სახელმწიფოს ტერიტორიული დაყოფა ასე გამოიყურება: განსხვავებული სტატუსით არსებობს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა, ხოლო ცხინვალის რეგიონის ადგილას შექმნილია დროებითი ტერიტორიული ერთეული (თითოეულ მათგანზე საუბარი მექნება ქვემოთ). ქვეყნის დანარჩენი ნაწილები დღეისათვის გაერთიანებულია ცხრა მხარედ: მცხეთა-მთიანეთი, შიდა ქართლი, ქვემო ქართლი, კახეთი, სამცხე-ჯავახეთი, იმერეთი, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი, გურია, სამაგრელო-ზემო სვანეთი. ტერიტორიული დანაწილების ამ დონეზე (ე. წ. ზედა დონეზე; რეგიონალური დონე) 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების შემდეგ მმართველობას ახორციელებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები – რწმუნებულ-გუბერნატორები. ისინი თანამდებობაზე ინიშნებიან მთავრობის მიერ და მათი უფლებამოსილებათა წრე საკმაოდ ფართოა, მაგალითად: მთავრობის დავალებით საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ცალკეული ღონისძიების განხორციელებისთვის კონტროლის განწევა, სათათბირო ხმის უფლებით მთავრობის სხდომებში მონაწილეობის მიღება, უფლებამო-

<sup>1</sup> იგულისხმება საქართველოს კონსტიტუციის მეშვიდე მუხლის მესამე პუნქტი.

სიღების ფარგლებში სამართლებრივი აქტების გამოცემა და სხვა. ცენტრის ხელში ძალაუფლების დიდი კონცენტრაციის შედეგად, რეგიონული მმართველობა მთლიანად ცენტრალიზებულია. ეს ფაქტი ერთგვარ დისბალანსს ქმნის, რადგან ამ დონეზე არ არსებობს ძალაუფლების გამანონასწორებელი სხვა საშუალება [9, 130-131]. სრულიად განსხვავებული მდგომარეობა გვაქვს შედარებით დაბალ ტერიტორიულ დონეზე, კერძოდ, ადგილობრივ თვითმმართველ ორგანოებში, სადაც უკვე ნათლად შეიმჩნევა ადგილობრივი ძალაუფლების მაღალი დეცენტრალიზაციის ტენდენცია. ადგილობრივი თვითმმართველობა არის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. თვითმმართველი ერთეული არის მუნიციპალიტეტი. მუნიციპალიტეტი დასახლებაა (თვითმმართველი ქალაქი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები, ან დასახლებათა ერთობლიობა (თვითმმართველი თემი), რომელსაც გააჩნია ადმინისტრაციული საზღვრები და ადმინისტრაციული ცენტრი. მუნიციპალიტეტს ჰყავს არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები (რომლებიც ფორმირდება ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ არჩევნების გზით), რეგისტრირებული მოსახლეობა, აქვს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი, შემოსავლები. მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია [1, თავი მეცხრე; 2, მუხლი მე-2]. აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველი ერთეული სარგებლობს საკმაოდ ფართო საკუთარი უფლებამოსილებებით [2, მუხლი მე-16]. იგი ცენტრალური ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებებს, ასევე სარგებლობს ე. წ. ნარჩენი უფლებებით.

როგორც ვხედავთ, საქართველოში არსებობს მუნიციპალური სისტემის სქემა, სადაც ჩამოყალიბებულია თვითმმართველობის ფუძემდებლური პრინციპები და ცენტრალური ხელისუფლებისგან ორგანული კანონით გამიჯნული კომპეტენცია, რაც მეტად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში სახელმწიფოს ჩაურევლობას, დემოკრატიული ფასეულობების ამალვებას, ძალაუფლებათა დაბალანსებასა და დეცენტრალიზაციას [18, 212-217].

რაც შეეხება საქართველის ტერიტორიაზე არსებულ ავტონომი-

ებს, მიმაჩნია, რომ საჭიროა მათთვის დამახასიათებელი თავისებურებების ცალ-ცალკე განხილვა.

**აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა.** როგორც ა. დემეტრაშვილი თავის ნაშრომში აღნიშნავს, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას საკმაოდ ეკლექტური სტატუსი აქვს და მის მსგავს ტერიტორიულ ერთეულს საზღვარგარეთის ქვეყნები, ფაქტობრივად, არ იცნობენ [14, 119-120]. 2017 წელს ძალადაკარგულად გამოცხადდა კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ და ამავე წელს მის სანაცვლოდ ამოქმედდა კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“. ამ ნორმატიული აქტის მეორე მუხლის მიხედვით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება: აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების მიღება, მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილება-საქმიანობის წესისა და საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის კანონის მიღება და მისი შესრულების კონტროლი, ბალანსზე არსებული ქონების, მინის, ტყისა და წყლის რესურსების მართვა-განკარგვა, ასევე სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა, განვითარება, მნიშვნელოვანი საავტომობილო გზებისა და სხვა ინფრასტრუქტურის მართვა, ავტონომიური რესპუბლიკის საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, შემოქმედებითი და სპორტული დაწესებულებების შექმნა, მართვა, მხარდაჭერა, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ჯილდოებისა და საპატიო ნოდებების დადგენა, მინიჭება, საარქივო სამსახურის მართვა. განსაკუთრებული უფლებების წრე არც ისე ფართოა; წინა კონსტიტუციურ კანონთან შედარებით, ახალი – უფრო შეზღუდულ უფლებამოსილებებს გვთავაზობს. ამასთან, ე. წ. ნარჩენი უფლებების განხორციელება ცენტრის კომპეტენციაა. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკას გააჩნია საკუთარი კონსტიტუცია (ორგანული კანონი), რომელიც უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციას, ასევე აქვს საკუთარი დროშა და გერბი (ისინი უნდა შეიცავდეს საქართველოს დროშისა და გერბის ელემენტებს). მმართველობის თვალსაზრისით აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას გააჩნია **უმადლესი საბჭო** და **მთავრობა** უმადლესი საბჭო არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმადლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებების

ფარგლებში ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობასა და კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს, აკონტროლებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას. მისი ფორმირება ხდება ადგილობრივად რეგისტრირებული მოსახლეობის, საქართველოს მოქალაქეების მიერ საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით გზით (არაუმეტეს 21 დეკემბერი აირჩევა 4 წლის ვადით).

მთავრობა არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც წარმოდგენილია მთავრობის თავმჯდომარისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრებისაგან. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას და მთავრობის თავმჯდომარეობის კანდიდატის მიერ დასახელებულ მინისტრების კანდიდატურებს საქართველოს პრეზიდენტი წარუდგენს უმაღლეს საბჭოს, რომელიც ამტკიცებს მათ თანამდებობაზე სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერით [3, მუხლები: მე-2, მე-3, მე-4]. ამ შემთხვევაში, მართალია თავმჯდომარეს უშუალოდ უმაღლესი საბჭო ამტკიცებს, მაგრამ მიმაჩნია, რომ მთავრობის თავმჯდომარის წარდგენის უფლების საქართველოს პრეზიდენტისთვის მინიჭებით, ამკარად იგრძნობა ცენტრალური ხელისუფლების გავლენა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს თანამდებობის პირზე. ეს კი რასაკვირველია, მიუთითებს, რომ ხსენებულ ტერიტორიულ ერთეულში, მიუხედავად მისი განსხვავებული სტატუსისა, მაინც ვაწყდებით დაბალი დეცენტრალიზაციის ხარისხს.

**აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა.** საქართველოს კონსტიტუციის მესამე მუხლის მეოთხე პუნქტის მიხედვით აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი უნდა განისაზღვროს საქართველოს კონსტიტუციური კანონით – აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ. თუმცა ამ უკანასკნელის არ არსებობის პირობებში მოქმედებს 1978 წლის აფხაზეთის კონსტიტუცია [17, 160], რომელიც შეესაბამება საქართველოს მოქმედ კონსტიტუციას. აფხაზეთი არის საქართველოს შემადგენლობაში მყოფი ავტონომიური ერთეული. მას გააჩნია საკუთარი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო – აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო და აღმასრულებელი ორგანო – აფხაზეთის მთავრობა, რომლის თავმჯდომარეც არის აფხაზეთის უმაღლესი თანამდებობის პირი. ამ უკანასკნელს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს უმაღლესი საბჭო საქართველოს პრეზიდენ-

ტის თანხმობით. აფხაზეთში მოქმედებს საერთო სასამართლოების სისტემა, ასევე პროკურორები ინიშნებიან საქართველოს მთავარი პროკურორის მიერ. აფხაზეთის კონსტიტუცია არ შეიცავს განსაკუთრებული უფლებამოსილებების ჩამონათვალს, ისინი ადგილობრივი გამგეობის საკითხებს დამოუკიდებლად წყვეტენ, თუმცა ტექსტში მოხსენიებულია, ძირითადად, ორი საკუთარი უფლება: ბიუჯეტისა და ადგილობრივი გადასახადების შემოღების შესახებ. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მსგავსად აფხაზეთსაც საკმაოდ ეკლექტური სტატუსი გააჩნია. მას ვერ მივიჩნევთ ვერც ქვაზისახელმწიფოებრივ წარმონაქმნად, რადგან ავტონომიის ძალზე დაბალი ხარისხი გააჩნია (მიუხედავად იმისა რომ აფხაზეთს აქვს საკუთარი კონსტიტუცია და სახელმწიფო სიმბოლოები) და ვერც დეცენტრალიზებული მმართველობის სუბიექტად, რადგან უფლებამოსილებათა განხორციელების თვალსაზრისით იგი უშუალოდ ექვემდებარება ცენტრალურ ხელისუფლებას. ამ ფაქტორს კი გარკვეული ბუნდოვანება შეაქვს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიული სტატუსის განსაზღვრისას; თუმცა ეს პრობლემა, რასაკვირველია დროებითია და იგი აუცილებლად მოგვარდება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის აღდგენის შემდგომ [14, 125-126].

**ცხინვალის რეგიონის (ე. წ. „სამხრეთ-ოსეთის“) ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული.**

2007 წლის 13 აპრილს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი – „ყოფილი სამხრეთ-ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ“. კანონი განსაზღვრავს ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების ფორმასა და წესს ამ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულ აღდგენამდე. კანონმდებლის მიზანია ხელი შეუწყოს კონფლიქტის მშვიდობიან მოგვარებას, ცხინვალის რეგიონის ტერიტორიაზე კონსტიტუციური წესრიგის აღდგენას, ადგილობრივი მოსახლეობისა თუ ეთნიკური ჯგუფების უფლებების, თავისუფლებების დაცვას, მათი ინტერესების უზრუნველყოფას, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქისთვის ავტონომიური სტატუსის განსაზღვრისა და დემოკრატიული არჩევნების ჩატარებისათვის შესაბამისი პირობების შექმნას. ამ კანონით ტერიტორიულ ერთეულზე მმართველობას ახორციელებს დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული

ერთეულის ადმინისტრაცია, რომლის ძირითადი ფუნქციებია: სახელმწიფო მმართველობის განხორციელება დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქისთვის ავტონომიური სტატუსის განსაზღვრასთან დაკავშირებით მოლაპარაკებების წარმოება, კომპეტენციის ფარგლებში საქართველოს სახელმწიფო ორგანოებთან თანამშრომლობა, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების მიზნით შესაბამისი გეგმებისა და პროექტების შემუშავება და მათი მომზადების პროცესში ადგილობრივი საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა, სამშვიდობო პროცესებისა და მოლაპარაკებების დასაჩქარებლად სხვა აუცილებელი ღონისძიებებისთვის ხელის შეწყობა, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე მცხოვრებთა შორის ურთიერთნდობის განმტკიცებისთვის ხელის შეწყობა, საერთაშორისო, ჰუმანიტარული პროექტების შესრულების კოორდინაცია, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის ხელშეწყობა და საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება [4, 1-4-ე მუხლები]. ლიტერატურაში გამოთქმული აზრის თანახმად, დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული წარმოადგენს სახელმწიფოს მიერ დეცენტრალიზაციის გამოვლინებას [14, 126]. ქვეყნის ეს ნაწილი, სამწუხაროდ, 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ რუსეთის ფედერაციის ჯარების მიერ ოკუპირებულია და საქართველოს ხელისუფლების უფლებამოსილება ამ ტერიტორიაზე დროებით შეჩერებულია.

საქართველოს სტრატეგია, რუსეთის ფედერაციის მიერ ოკუპირებული აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/ე. წ. სამხრეთ ოსეთის მიმართ, გამორიცხავს სამხედრო გზით კონფლიქტის გადაწყვეტას და გულისხმობს მშვიდობიანი, დიპლომატიური გზებით სრული დეოკუპაციის მიღწევას, ამ ტერიტორიებისა და მოსახლეობის რეინტეგრაციას საქართველოს კონსტიტუციურ სივრცეში [20].

**საქართველოს ტერიტორიული მონყობის სამომავლო პერსპექტივა.** ლიტერატურაში საქართველო განხილულია, როგორც დეცენტრალიზებული ასიმეტრიული უნიტარული სახელმწიფო [14, 119]. ამ მხრივ მიმაჩნია, რომ ჩვენი სახელმწიფოს ტერიტორიული მონყობის მოდელი შეიცავს *შედარებით დეცენტრალიზებული ფორმის ნიშნებსაც*, რადგან მიუხედავად ადგილობრივი თვითმმართველობის ფართო ავტონომიისა და ნორმატიულ დონეზე მინიჭებული კომპეტენციისა, რეგიონული მმართველობა ზედა დონეზე მთლიანად ცენტრალიზე-

ბულია, ვინაიდან რწმუნებულ-გუბერნატორებს თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს მთავრობა. შესაბამისად, ამ მოდელს ვერ განვიხილავთ კლასიკურ დეცენტრალიზებულ უნიტარიზმად, სადაც ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები ყველა დონეზე მთლიანად იმართება ადგილობრივი ორგანოების არჩევნებში არჩეული პირების მეშვეობით (თუმცა ზოგად ტენდენციას საქართველოში დეცენტრალიზაციისკენ აქვს გეზი ალებული). რადიკალურად განსხვავებულია საკითხი ტერიტორიული მოწყობის ასიმეტრიულობასთან დაკავშირებით. ამ მხრივ, ყველაფერი ნათელია, რადგან სახეზეა სამი განსხვავებული სტატუსის მატარებელი ტერიტორიული ერთეული, თუმცა სამომავლოდ ეს ვითარება დიდი ვარაუდით შეიცვლება. მხედველობაში მაქვს საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველ პუნქტი, რომლის მიხედვითაც საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. როგორც ვხედავთ, მოცემულმა ნორმამ ორპალატიანი (ბიკამერალური) პარლამენტის შექმნისთვის ორი წინაპირობის აუცილებლობას გაუსვა ხაზი:

- 1) **ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირება** – უნდა ითქვას, რომ ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა დამოუკიდებლად, ეფექტურად, გამართულად ფუნქციონირებდეს. საქართველოში ეს პროცესი თეორიულ და პრაქტიკულ დონეზე დიდი ხანია დაწყებულია. დღეისათვის ჩვენ გვაქვს ცალკეული კონსტიტუციური ფუნქციონირების ნორმები და ორგანული კანონი, რომელიც ამ საკითხს არეგულირებს.
- 2) **ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის აღდგენა**, რაც რეალურად საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისა და ოკუპირებული ტერიტორიების დაბრუნების შემდეგ არის შესაძლებელი [7, 202-203].

დღეისათვის, ტერიტორიული ერთეულების მისწრაფება დეცენტრალიზაციისკენ იმდენად დიდია, რომ ფაქტობრივად ნორმატიულ დონეზეა გათვალისწინებული მათი ქვაზისა სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნად ან ფართო დეცენტრალიზაციის მქონე რეგიონად ჩამოყალიბების საკითხი. სახელმწიფოში ორპალატიანი პარლამენტის ფუნქციონირება სწორედ აღნიშნული სუბიექტების არსებობის შემთხვევაშია შესაძლებელი. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმის განსაზღვრასთან დაკავშირებით, ფედერალიზმმა სამეცნიერო-სამარ-

თლებრივ ლიტერატურაში დიდი მხარდაჭერა დაიმსახურა. ზოგი მეცნიერის აზრით, ეს არის საუკეთესო გზა საქართველოში ეთნიკური პრობლემების გადასაჭრელად. ამას ემატება ე. ნ. ბოდერნის დოკუმენტი – „კომპეტენციათა გამიჯვნის პირობები თბილისსა და სოხუმს შორის“, რომელიც ითვალისწინებს სუვერენული აფხაზეთის მიერთებას ფედერალური შეთანხმების საფუძველზე [9, 138]. მიუხედავად ამისა, ჩემი პირადი პოზიცია რეგიონალიზმის მომხრეების სასარგებლოდ იხრება. ჯერ ერთი კონსტიტუციის პირველი მუხლის დათქმა **ერთიანი და განუყოფელი** სახელმწიფოს შესახებ გამორიცხავს ფედერალიზმს. აღნიშნულ შემთხვევაში, ასევე, მთლიანად უნდა გაუქმდეს რეგიონული მმართველობა არსებული ფორმით, რადგან ფედერალიზმი არ იცნობს ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინსტიტუტს (თუმცა, ამ მხრივ, ცვლილებები გარდაუვალია რეგიონალიზმის პირობებშიც, რადგან დღეისათვის რეგიონული მმართველობა მთლიანად ცენტრალიზებულია). ამასთან, სრულიად ვეთანხმები ო. მელქაძისა და გ. თევდორაშვილის ნაშრომში მოყვანილ შეხედულებას, რომლის მიხედვითაც ფედერალური ტერიტორიული მოწყობის ორგანიზაცია საზოგადოებისგან საგანგებო ფსიქოლოგიურ დამოკიდებულებასა და აღქმას მოითხოვს, რომლის არ არსებობა აშკარად თვალში საცემია არათუ სოციალურ, არამედ პოლიტიკურ დონეზეც; თანაც ჯერ არ განხორციელებულა სახელმწიფოს სრული დეცენტრალიზაცია და რეგიონული მოწყობის ევროპული მოდელები ბოლომდე არ არის შესწავლილი [7, 216]. ამავე დროს, საქართველოს გეოგრაფიული მდებარეობისა და პოლიტიკურ-სტრატეგიული მნიშვნელობის გათვალისწინებით მეზობელი ქვეყნების ღია და ფარული ინტერესები საქართველოს ცალკეული ტერიტორიების მიმართ საკმაოდ მაღალია. სახელმწიფოს ტერიტორიის ფედერაციის სუბიექტებად დანაწილებამ შესაძლოა ნაახალისოს მეზობელი ქვეყნების მხრიდან სეპარატისტული პროპაგანდა. ასეთ პირობებში შესაძლოა ქვეყანა დანაწევრებამდეც კი მივიდეს. ამიტომ ვთვლი, რომ ლტოლვა ფედერალიზმისკენ ნაადრევია საქართველოსთვის.

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის სამომავლო პერსპექტივებზე საუბრისას თავს ვერ ავარიდებთ ქვეყნის ასიმეტრიულ ბუნებასთან დაკავშირებულ თემას. საკითხი ეხება საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველ პუნქტს, რომლის მიხედვითაც სენატი უნდა შედგებოდეს აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის

ავტონომიურ რესპუბლიკაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისგან. ყურადღება გასამახვილებელია შემდეგ დათქმაზე: „აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში..“ როგორც ვხედავთ, ამ ნორმაში ტერიტორიული ერთეულები არასრულად არის ჩამოთვლილი, ეს კი მეცნიერთა ნაწილის თვალსაზრისით იმაზე მიუთითებს, რომ სამომავლოდ სახელმწიფოს ტერიტორიული მონყობა ასიმეტრიული იქნება და ჩამოთვლილ ტერიტორიულ ერთეულებს სხვებთან შედარებით უფრო ფართო უფლებამოსილება ექნებათ მინიჭებული. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ ჩვენი ქვეყნის ტერიტორიული მონყობის ფაქტორებს, ალბათობის მაღალი ხარისხით გარდაუვალია ქვეყნის სამომავლო ასიმეტრიული მონყობა [7, 202-217].

**დასკვნა.** საქართველოს კონსტიტუცია კონკრეტულად არ განსაზღვრავს საქართველოს სახელმწიფო მონყობის ტიპს. ძირითადი კანონის შემუშავებისას, იმ პერიოდში არსებული შიდა პოლიტიკური პრობლემების გამო, ქვეყნის ტერიტორია არ გამხდარა მონესრიგების საგანი. მიუხედავად ამისა, საკანონმდებლო ნორმების სისტემური ანალიზის საფუძველზე მაინც შესაძლებელია ქვეყნის სახელმწიფო მონყობის ტიპის განსაზღვრა.

ფაქტია, რომ დღეისათვის გარკვეულ დაბრკოლებებს ქმნის ქვეყნის ტერიტორიული მონყობის ფორმის არ არსებობა. ეს პრობლემა სამომავლოდ აუცილებლად გადაიჭრება. კანონმდებელს საქართველოს სახელმწიფო მონყობის ტიპის განსაზღვრისას, არჩევანის გაკეთება ფედერალიზმსა და რეგიონალიზმს შორის მოუწევს. აღნიშნული დასკვნის გაკეთების საფუძველს იძლევა საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტი, რომლის მიხედვითაც საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. თანამედროვე პრაქტიკისა და სამეცნიერო დოქტრინაში გაბატონებული შეხედულების თანახმად ორპალატიანი პარლამენტი სახელმწიფოში ქვაზისახელმწიფოებრივი ნარმონაქმების ან ფართო დეცენტრალიზაციის მქონე რეგიონების არსებობის შემთხვევაში ფუნქციონირებს. ქვეყნის გეოპოლიტიკური მდე-

ბარეობის გამო, სამომავლოდ ძალზე ფრთხილად და გონივრულად უნდა მოვეკიდოთ სახელმწიფო მონეობის ფორმის განსაზღვრის საკითხს, სწორედ ამიტომ ნაშრომში შეფასებული, შეჯამებულია რეგიონალიზმისა და ფედერალიზმის დადებითი და უარყოფითი შედეგები.

### დამონებული წყაროები და ლიტერატურა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, წყარო: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=35>
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, წყარო: <https://www.matsne.gov.ge/document/view/2244429?publication=39>
3. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ, წყარო: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3811829?publication=0>
4. საქართველოს კანონი ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ, წყარო: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/24280?publication=1>
5. დ. ჭუმბურიძე, ვ. კიკნაძე, ხ. ქოქრაშვილი, ლ. სარალიძე, საქართველო რუსეთის ურთიერთობა XVIII-XXI საუკუნეებში (სამეცნიერო ლიტერატურისა და დოკუმენტების მიხედვით), ნიგნი II, თბილისი, 2016.
6. მ. სანაძე, თ. ბერაძე, შესავალი საქართველოს ისტორიაში, თბილისი, 2015.
7. ო. მელქაძე, გ. თევდორაშვილი, რეგიონალიზმი სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა, თბილისი, 2003.
8. გ. ხუბუა, ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000.
9. დ. გეგენავა, ბ. ქანთარია, ლ. ცანავა, თ. თევზაძე, ზ. მაჭარაძე, პ. ჯავახიშვილი, თ. ერქვანია, თ. პაპაშვილი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მესამე გამოცემა, თბილისი, 2015.
10. ო. მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008.
11. ო. მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი, თეორიული საკითხები, ბათუმი, 2003.
12. გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000.
13. ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010.

14. ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008.
15. პ. კაკტე, ფ. შელენ-სუკრამანიანი, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012.
16. ვ. გონაშვილი, ქ. ერემაძე, გ. თევდორაშვილი, გ. კახიანი, გ. კვერენ-ჩხილაძე, ნ. ქილაძე, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016.
17. ვ. გონაშვილი, ქ. ერემაძე, გ. თევდორაშვილი, გ. კახიანი, გ. კვერენ-ჩხილაძე, ნ. ქილაძე, შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2017.
18. ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2002.
19. თ. ალექსიძე, ა. დემეტრაშვილი, გ. ინაური, ქ. მესხიშვილი, თ. უკლევა, ვ. ხაბურძანია, ზ. ჯიბლაშვილი, ლ. ნულაია, ნ. ხუნდაყიშვილი, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნიგნი I, თბილისი, 2005.
20. საქართველოს მთავრობა, სახელმწიფო სტრატეგია ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ, წყარო: [gov.ge/files/224\\_31227\\_132584\\_SMR-Strategy.ge.pdf](http://gov.ge/files/224_31227_132584_SMR-Strategy.ge.pdf)

**Giorgi Khetsuriani**

*Student on master's degree course,  
University of Georgia, School of Law*

## **The Issue of Territorial Arrangement in the Constitution of Georgia**

### **Summary**

The constitution of Georgia does not specifically define the type of the state arrangement of Georgia. Due to internal political problems during the development of the basic law, the territory of the country did not become the subject of arrangement. Nevertheless, based on the systematic analysis of legislative norms, it is still possible to determine the type of state arrangement of the country.

The purpose of the article is to demonstrate the problems of Georgia's territorial arrangement, the ways of solving them and evaluating future prospects.

Actually, the issue of non-existence of territorial arrangement of the country, creates certain obstacles. This problem will definitely be solved in the future. While determining the type of Georgia's state arrangement, the legislator will have to make a choice between federalism and regionalism. The basis for making this conclusion is the paragraph 1 of Article 37 of the Constitution of Georgia, which states that after the formation of relevant conditions and formation of local self-government bodies throughout the territory of Georgia, the Parliament of Georgia shall be composed of two chambers: the Council of the Republic and the Senate. According to the modern practice and scientific doctrine, two-chamber Parliament functions in case of the state-oriented or broad decentralized regions in the state. Due to the country's geopolitical location, in the future we should consider very carefully and wisely the issue of determining the form of state arrangement. That is why this work evaluates and summarizes the advantages and disadvantages of regionalism and federalism, the expected results.

In addition to the above-mentioned issues, the article discusses the main specifications of the state arrangement models- unitarism, federalism and regionalism, the peculiarities of governance of the territorial-administrative units of Georgia on regional as well as local self-government levels. The quality and authority of Adjara and the Autonomous Republic of Abkhazia and the so-called Autonomous District of South Ossetia are separately evaluated.