

LEHA

პარლამენტარიზმის კვლევითი
ცენტრი



7
ოთარ მელქაძე
გიორგი თევდორაშვილი

რეპიონალიზმი
სახელმწიფოს ტერიტორიული
ორბანიზაციის ფორმა

პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია

ნომერი XVIII

მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი



საქართველოს პარლამენტი
საგარეო ურთიერთობების
და დიპლომატიის
კომიტეტი
11/04/04

ოთარ მელქაძე,
გიორგი თევდორაშვილი

რეპონალიზმი — სახელმწიფოს
ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა

(ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით)

თბილისში!

*ქვემოთაა და
საყვარელ სუბიექტთა
დატანა სხვა
თბილისში*

გამომცემლობა „სფინქსი“

თბილისი
2003

12.04.04.

წინამდებარე მონოგრაფია, პირველად ქართულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მეცნიერებაში, ერთიან კომპლექსში განიხილავს სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის იშვიათი ფორმის — რეგიონალიზმის თეორიულ და პრაქტიკულ თავისებურებებს. სახელმწიფოს პოლიტიკურ-ტერიტორიული მონყობის მოცემულმა მოდელმა ფეხი აიდგა, განვითარდა და ჩამოყალიბდა ისეთ მონინავე ევროპულ ქვეყნებში, როგორც ესპანეთი და იტალიაა. არსებული პრობლემების ერთგვაროვნების გათვალისწინებით, ევროპული გამოცდილების კვალობაზე, რეგიონალიზმის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნების ღრმა ანალიზის ფონზე ნიგნში განხილულია საქართველოში რეგიონალიზმის ექსტრაპოლაციის შესაძლებლობა. სწორედ ამ თემას ეძღვნება მონოგრაფიის დასკვნითი თავი.

მონოგრაფია განკუთვნილია იურისტებისა და პოლიტოლოგებისთვის, იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტებისა და ასპირანტებისთვის, პარლამენტარებისთვის და ყველა იმ მკითხველისთვის, ვისაც საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილება და საქართველოს პოლიტიკურ-ტერიტორიული ორგანიზაციის პრობლემა აინტერესებს და აფიქრებს.

შინაარსი

წინათქმა 5

თავი პირველი

**სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის
ფორმის ცნება და სახეები**

- 1-1. ტერიტორიული ორგანიზაციის ძირითადი ფორმები 8
- 1-2. რეგიონალიზმი — უნიტარიზმიდან ფედერაციისაკენ 35
- 1-3. რეგიონი და რეგიონალიზმი 55

თავი მეორე

რეგიონალიზმის ესპანური მოდელი

- 2-1. ესპანური რეგიონალიზმის ისტორიული წანამძღვრები 75
- 2-2. ესპანური რეგიონალიზმის კონსტიტუციური საფუძვლები 88
- 2-3. ესპანური რეგიონალიზმის
პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნება. 119

თავი მესამე

რეგიონალიზმის იტალიური მოდელი

- 3-1. იტალიური რეგიონალიზმის ისტორიული წანამძღვრები 136
- 3-2. იტალიური რეგიონალიზმის კონსტიტუციური საფუძვლები 144
- 3-3. იტალიური რეგიონალიზმის
პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნება 173

თავი მეოთხე
რეგიონალიზმის ქართული პერსპექტივა

4-1. ტერიტორიული ორგანიზაციის ტრანსფორმაციის თავისებურებები საქართველოში	191
4-2. სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული ორგანიზაციის რეგულირების საკითხი ქართულ კანონმდებლობაში	202
4-3. საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული ორგანიზაციის სრულყოფისთვის	214
დანართი 1	230
დანართი 2	231
დანართი 3	232
ავტორთა შესახებ	233

ამ მცირე შესავლის სახით ვახდენთ წინამდებარე მონოგრაფიის პრეზენტაციას. უპირველესად, საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის მეორე მუხლის მესამე პუნქტის შინაარსს შევახსენებთ: „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.“ დიახ, სწორედ ასე ჩამოაყალიბა კანონმდებელმა ეს უმნიშვნელოვანესი და რთული კონსტიტუციური ნორმა, როგორც ჩანს, გამიზნულად, რათა სულმოუთქმელად იკითხებოდეს და ველოდებოდეთ მის აღსრულებას.

მკითხველს კარგად მოეხსენება საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის ამ აუთოქმედებელი ნორმის შედეგად წარმოქმნილმა თეთრმა ლაქამ რამდენი შავი დღე გაუთენა ქვეყანას და მის მოსახლეობას. ცხადია, სახელმწიფოს დანაწევრებული ტერიტორია არ შეიძლებოდა გამხდარიყო და არც გამხდარა კონსტიტუციური რეგულირების საგანი.

კონსტიტუციის მიღებიდან რვა წელზე მეტი გავიდა. ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე არც საქართველოს იურისდიქციის აღდგენა მოხერხდა, არც მოლაპარაკებების შედეგია საგრძნობი და არც კონსტიტუციური კანონპროექტის კონცეპტუალური მონახაზი ჩამოაყალიბებულა.

ერთხელ ითქვა და მას შემდეგ ქვეყნის გამთლიანების იმედი ცალსახად ფედერალიზმის იდეას დაუკავშირდა. ეს უკვე ჩვენეული ტრადიციაა, როდესაც ინფორმაციული შეზღუდულობის გამო, პრობლემებზე იმ ჭრილში ვმსჯელობთ რაც ციციტ, ან თუნდაც ერთხელ მაინც გავვიგია. არც არაფრად გვიღირს სახელმწიფოებრიობის პერსპექტივაც ასე მარტივად გადავწყვიტოთ. ხომ ფაქტია, რომ ქართული კანონმდებლობის სტატისტიკური მონაცემებით ტრაბახის ფონზე არც სხვათა გამოცდილების პირდაპირ კალკირებას და არც პარლამენტში, ე.წ. ხმების უმრავლესობით მიღებული მოჭარბებული ქართული „ნოვაციებით“ გადაჯერებას მოუცია ბევრი საქმეში სასურველი შედეგი. უდავოდ ამის გამოც ჭირს საერთო ენის გამონახვა და საქართველოს ტერიტორიულ ერთეულებში წამოჭრილი საკითხების დარეგულირება.

გვინდა თუ არა, ქვეყნის პოლიტიკურ-ტერიტორიული მოწყობის პრობლემა ორი კლასიკური მოდელის — უნიტარიზმისა და ფედერალიზმის ფარგლებში უნდა იყოს განხილული. ამ დროს, ქართული უნიტარიზმი იმდენად შორსაა ფედერალიზმისგან, რომ შეიძლება, როგორც

ყოველთვის, ერთი უკიდურესობიდან — მეორეში აღმოვჩნდეთ, თანაც ისე, რომ გამოსავლის სახით სხვა ვარიანტი აღარც შემოგვჩრჩეს.

ტერმინი „შერეული“ — კონსტიტუციურ სამართალში მიმდინარე დინამიზმის ერთი აქტიური მახასიათებელია. პრობლემის გადაწყვეტის შესაძლო ვარიანტის კლასიკურ მოდელებში თუ მექანიზმებში ძიების პროცესში, ე.წ. ჰიბრიდიზაციის მეთოდი იძლევა შერეულ ვარიანტებს. დღეს კონსტიტუციონალიზმში ახალი შერეული ფორმაციები ჩამოყალიბდა და ფუნქციონირებს მმართველობის ახალი ფორმის სახით, საარჩევნო სისტემაში და პოლიტიკურ-ტერიტორიული მოწყობის ახალი მოდელის სახით.

მაგრამ შერეული სისტემა თუ მოდელი, ორი ვარიანტის მექანიკურ შერევას არ ნიშნავს. უბრალო შერევასაც არ ითვალისწინებს მხოლოდ. ასეთმა მიდგომამ, რბილად რომ ვთქვათ, ბევრი უხერხულობა დაამკვიდრა ქართულ კანონმდებლობაში. შერეული სისტემა, წინასწარი ღრმა ანალიზის გზით, გარკვეული პროცესის სახით, შესაბამისი კორექტივების მეშვეობით, როდესაც პრიორიტეტული კონცეფცია, შერევის გზით იმდენ და იმდაგვარ თავისებურებებს იძენს, რომ იდეა საბოლოო სახეს ლეგულობს, პრაქტიკით გამოიცდება და მკვიდრდება ცხოვრებაში. ამ გზით შექმნილი ზოგიერთი „ნოვაცია“ ერთი ქვეყნის სამართლებრივ სისტემაში ფორმდება, მაგრამ თუ იგი მიმდევრების რალაც ჯგუფის მიერაც იქნება გაზიარებული, ახლადფორმირებული შერეული სისტემა კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში არსებულ ტრადიციულ კლასიფიკატორში პოულობს თავის ადგილს. სწორედ ასეთი სიახლეა სახელმწიფოთა პოლიტიკურ-ტერიტორიული მოწყობის რეგიონალური მართვის მოდელი.

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

უკანასკნელ ხანებში ქართველი პოლიტიკოსებისგანაც გაისმის წინადადებები საქართველოში რეგიონალური მოდელის დანერგვის შესახ-

ებ. ასეთი მოსაზრება ჩვენც გაგვიჩნდა, მაგრამ წინადადება ერთია, საკითხი კი სერიოზულ შესწავლას საჭიროებს. სწორედ ამის გარკვეული მცდელობაა წარმოდგენილი მონოგრაფიაში. იქნებ მართლაც რეგიონალიზმში მოცდებნით გამოსავალი. ჩვენი მთავარი მიზანიც ევროპული გამოცდილების ქართულ რეალობასთან მიმართებით არგუმენტირებული გააზრებაა.

რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის გამოცდილება განსაკუთრებით აქტუალურია იმ მულტიეთნიკური სახელმწიფოებისთვის, სადაც მძაფრად დგას ეთნიკური პრობლემა, გადაუწყვეტელია ტერიტორიული მთლიანობის საკითხი და მკვეთრი ეკონომიკური დისბალანსია ცალკეულ რეგიონებს შორის. ჩვენც სწორედ ასეთი მოტივაციის საფუძველზე ავირჩიეთ ესპანური და იტალიური გამოცდილება. დეტალურად განვიხილეთ რეგიონალიზმის ისტორიული ნანამძღვრები ამ ქვეყნებში, გავაანალიზეთ მათი კონსტიტუციური სამართლის წყაროები და მაქსიმალური სიზუსტით წარმოვადგინეთ მოქმედი მოდელის სამართლებრივი ბუნება. დღეს ამ ქვეყნების კანონმდებლობა კონსტიტუციურ სამართალში რეგიონალიზმის კლასიკად არის მიჩნეული, ხოლო ანალიზის ფრონტალური თვალსაწიერი შედარებითი მეთოდის უტყუარობის გარანტიას იძლევა.

ევროპული გამოცდილების ქართულ სინამდვილესთან შედარებითი ანალიზის მეთოდით შეპირისპირებით ბევრი საერთო ნიშან-თვისება წარმოჩინდა ისტორიული, ეთნიკური და ეკონომიკური თვალსაზრისით, რამაც იმ დასკვნამდე მიგვიყვანა, რომ საყოველთაო განსჯისთვის გამოგვეტანა საქართველოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის რეგიონალიზაციის იდეა. ამასთან დაკავშირებით, გარკვეული მოსაზრებებიც ჩამოვაცალიბეთ. წინადადებები შეიძლება განსხვავებულიც არსებობდეს. ვფიქრობთ, მთავარი მაინც ესპანეთისა და იტალიის გამოცდილების განმსაზღვრელი სამართლებრივი ფაქტურაა და ის, რომ კანონმდებელი დავაინტერესოთ ამ საკითხით და კონკრეტული გამოცდილებით.

ოთარ მელქაძე
გიორგი თევდორაშვილი

თავი პირველი.

სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმის ცნება და სახეები

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

სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმებზე მსჯელობისას, აუცილებლად მიგვაჩნია სახელმწიფოს ფორმის ცნებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი არსებითი საკითხის განხილვა, რისთვისაც ცალკეულ მეცნიერთა შეხედულებებისა და ჩვენეულ მოსაზრებათა შეჯერების შედეგად დავაზუსტებთ სახელმწიფოს ფორმისა და ტერიტორიული მოწყობის ფორმის ცნებასთან დაკავშირებულ თეორიულ საკითხებს.

1-1. ტერიტორიული ორგანიზაციის ძირითადი ფორმები

სახელმწიფოსა და სამართლის თეორიაში სახელმწიფოს ფორმის ცნებას ფუძემდებლური მნიშვნელობა ენიჭება. ცალკეული მეცნიერები განსხვავებული არგუმენტების შესაბამისი ფორმულით ადასტურებენ აღნიშნულ ჭეშმარიტებას. სამართლის თეორიის რუსი მკვლევარი მ. მარჩენკო მიიჩნევს, რომ სახელმწიფოს ფორმის შესწავლა ითვალისწინებს სახელმწიფო მოწყობის, მისი ძირითადი შემადგენელი ელემენტების, შინაგანი სტრუქტურის, სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ძირითადი მეთოდების ანალიზს.¹ ამ მხრივ ერთობ ამომწურავია გ. ინკირველის მიერ ჩამოყალიბებული განმარტება, რომლის თანახმად, სახელმწიფოს ფორმა მოიაზრებს სახელმწიფო ორგანოების სტრუქტურასა და ორგანიზაციას, რაც თავის მხრივ ასახვას პოულობს მართვა-გამგეობისა და სახელმწიფო წყობილების ფორმაში.²

ამასთან, ერთი თავისებურება უდავოდ გასათვალისწინებელია. ბოლო ხანებში, მრავალი ქვეყნის კონსტიტუციურმა სამართალმა, სახ-

¹ Теория государства и права, под ред. Марченко М.Н., Москва. „Зерцало“, 1999, с. 96

² გ. ინკირველი, სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია, თბილისი, 1999, გვ. 37

ელმწიფო მოწყობის თვალსაზრისით, სახელმწიფო მმართველობის კლასიკურ მოდელებშიც კი გარკვეული კორექტივები შეიტანა და შედეგად, ერთგვაროვანი ფორმის პირობებში, არსებითი მნიშვნელობა ცალკეულ მათგანში დამკვიდრებულ პოლიტიკურ რეჟიმს ენიჭება. ასე რომ, ზოგადად, სახელმწიფო ორგანოების სტრუქტურა, განსაკუთრებით მისი ორგანიზაცია და, მაშასადამე, საქმიანობის ფორმები, პოლიტიკური რეჟიმის გავლენის გარეშე, უბრალოდ წარმოუდგენელია. ამდენად, სახელმწიფოს ფორმის ცნება, მისი არსის სრული გააზრების მიზნით, საზღვარგარეთის ქვეყნებში მიმდინარე პროცესების გათვალისწინებით, დაკონკრეტებას საჭიროებს. როგორც სამართლის თეორიის მკვლევარი ვ. ნერსესიანი აღნიშნავს, სახელმწიფოს ფორმის ცნება თავის არსში სახელმწიფო, პოლიტიკური რეჟიმის ცნებასაც უნდა აერთიანებდეს, ვინაიდან სახელმწიფო ფორმა სახელმწიფო ხელისუფლების წარმოშობის, ორგანიზაციისა და განხორციელების წესს წარმოადგენს¹.

სახელმწიფო, პოლიტიკური რეჟიმის ცნება კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში შედარებით ახალია და, შესაბამისად, შინაარსობრივი თვალსაზრისით, ნაკლებად არის შესწავლილი. ტოტალიტარულ სახელმწიფოში, სადაც პოლიტიკური ინტერესების პლურალიზმი უარყოფილი ან თუნდაც უგულვებლყოფილია, რეალურად, „პოლიტიკური რეჟიმისა“ და „სახელმწიფო რეჟიმის“ ცნებები გაიგივებულია. დემოკრატიული განვითარების პირობებში, როდესაც აღიარებულია სამოქალაქო საზოგადოების ფუძემდებლური პრინციპები და საზოგადოებაც მათი დამკვიდრების კენ მიისწრაფვის, „პოლიტიკური რეჟიმის“ ცნება ყველა პოლიტიკური ინსტიტუტის, მათ შორის, სახელმწიფოსა და პოლიტიკური პარტიების, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მხოლოდ შემეცნებით კატეგორიებს კი არ ეფუძნება, არამედ მათი საქმიანობის პრაქტიკასაც მოიცავს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, „სახელმწიფო რეჟიმის“ ცნება დამოუკიდებელ მნიშვნელობას იძენს და საკუთრივ სახელმწიფოს ფუნქციონირების მეთოდების, ხერხების, ფორმებისა და საშუალებებს დასახასიათებლად გამოიყენება.

სახელმწიფოს ფორმის სამეცნიერო-შემეცნებითი კვლევა საშუალებას გვაძლევს გავანალიზოთ სახელმწიფოს ფორმასა და მის შინაარსს შორის არსებული კავშირები. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება მეცნიერება სახელმწიფოსა და სამართლის თეორიის შესახებ. რაც შეეხება კონ-

¹ Нерсесян В.С., *Общая теория государства и права*, Москва, „Норма“, 2001, с.

სტიტუციურ სამართალს, იგი მიზნად ისახავს სახელმწიფოს ფორმის პრობლემატიკის პრაქტიკულ-პოლიტიკურ კვლევას, რომელიც შედარებითი-სამართლებრივი კვლევის მეთოდის გამოყენების საფუძველზე, გვაძლევს საშუალებას ღრმად გავაანალიზოთ სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის ამა თუ იმ ფორმის ქმედუნარიანობა, მმართველობითი სტრუქტურების სტაბილურობა, ტერიტორიული ორგანიზაციის ამა თუ იმ ფორმის ეფექტურობა. თეორიული ასპექტების პრაქტიკული რეალიზაციისას აუცილებელია ამა თუ იმ სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი ინდივიდუალური ნიშნების, კონკრეტული პირობებისა და თავისებურებების გათვალისწინება.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში სახელმწიფოს ფორმები ყალიბდება სხვადასხვა კომპლექსური და რთული მოვლენების ზემოქმედების პირობებში, რომლებიც თავს იჩენს ცალკეული ერების ისტორიული განვითარების ამა თუ იმ ეტაპზე, იქნება ეს ბუნებრივ-გეოგრაფიული, ისტორიული, პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური თუ კულტურულ-რელიგიური ფაქტორები. არის შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფოს ფორმის ჩამოყალიბებაზე ზემოქმედებას ახდენს სუბიექტური, პიროვნული ფაქტორიც. აღნიშნულის საილუსტრაციოდ გენერალ შარლ დე გოლის მაგალითის დასახელება შეიძლება, ვინაიდან ცნობილია, თუ როგორი ზეგავლენა იქონია მისმა პიროვნებამ საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის კონსტიტუციურ წყობასა და სახელმწიფო ინსტიტუტების ფორმირებაზე. თუმცა, როგორც საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილება მეტყველებს, განმსაზღვრელ გავლენას სახელმწიფოს ფორმებზე, მის ელემენტებზე კონკრეტულ სახელმწიფოში ფორმირებული სოციალურ-ეკონომიკური გარემო და პოლიტიკური სისტემა განაპირობებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ძნელია არ დავეთანხმოთ რუსი კონსტიტუციონალისტის, ვ. ჩირკინის მოსაზრებას, რომლის თანახმად, ნახევრად ფეოდალურ-თეოკრატიული საზოგადოებრივი ურთიერთობები, საერთო-კულტურული ჩამორჩენილობა, ეკონომიკური სტაგნაციის პირობები, პოლიტიკური სისტემის ავტორიტარული ხასიათი სრულიად სხვა სახის სახელმწიფოს ფორმებს განაპირობებს, ვიდრე სამართლებრივი კულტურის მაღალი დონე, მზარდი ეკონომიკა და მდგრადი პლურალიზმი.¹ სწორედ საშუალო ფენის დომინანტური მდგომარეობა ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში, თავისი მისწრაფებით სტაბილურობისკენ, თავისუფალი კონკურენციისკენ, კომპრომისები-

¹ Сравнительное конституционное право, отв. ред. Чиркин В.Е., Москва, «Международные отношения», 2002, с. 250

სა და ზოგიერთ შემთხვევაში, კონსენსუსის ძიებისკენ, ჭეშმარიტად ჰუმანისტური და დემოკრატიული ღირებულებების მქონე საზოგადოებისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმირების სანინდარია.

სახელმწიფოს ფორმის ცნება გულისხმობს: სახელმწიფო ორგანოების მოწყობას, ანუ ხელისუფლების პორიზონტალურ განაწილებას საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა შორის; საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიულ ორგანიზაციას, ანუ ხელისუფლების ვერტიკალურ განაწილებას სახელმწიფოსა და მის ტერიტორიულ, ან სახელმწიფოებრივ ერთეულებს შორის; სახელმწიფოს პოლიტიკური ინსტიტუტების საზოგადოებასთან ურთიერთობის ავტორიტარულ და დემოკრატიულ მეთოდებს, ანუ რეჟიმებს. როგორც ი. ლეიბო მიიჩნევს, სწორედ ამ მეთოდების რეალიზაციის შედეგად ყალიბდება სახელმწიფო სტრუქტურების საქმიანობის სამართლებრივ ნორმებზე დამყარებული ნესრიგი.¹

სახელმწიფო ფორმის სამელემენტოანი ცნებიდან, ჩვენი განსაკუთრებული ყურადღება ტერიტორიული ორგანიზაციის ცნებასთან არის დაკავშირებული. მაგრამ, ვიდრე უშუალოდ ცნების შინაარსს და მისთვის დამახასიათებელ ნიშნებს შევხებოდეთ, ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ თავად სახელმწიფო წყობილების ტერმინის ირგვლივ კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს.

რუსი კონსტიტუციონალისტები, ბ. სტრაშუნი და ს. კაშკინი მიიჩნევენ, რომ საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის ცნების აღსანიშნავად გაცილებით კორექტულია ტერიტორიული წყობილების, ორგანიზაციის ცნების გამოყენება,² ვინაიდან, ტერმინი — „სახელმწიფო წყობილება“, როგორც მას ტერიტორიული ორგანიზაციის აღსანიშნავად, ვინრო გაგებით იყენებენ, ზუსტად არ ასახავს ტერიტორიული მოწყობის დეფინიციას და „სახელმწიფო წყობის“, „სახელმწიფოს სტრუქტურის“ ცნებებთან არის დაკავშირებული. კონსტიტუციური სამართლის პრაქტიკაში სახელმწიფო წყობილების ტერმინის დამკვიდრება 1936 წლის საბჭოთა კავშირის კონსტიტუციამ გამოიწვია, რომლის მეორე თავს, სადაც რეგლამენტირებული იყო ქვეყნის ტერი-

¹ Лейбо Ю.И., Формы государства в зарубежных странах // Конституционное право зарубежных стран, Под общей ред. Баглая М.В., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М., Москва, „Норма-инфра М“, 1999, с.141

² Страшун Б.А., Кашкин С.Ю., Территориальная организация публичной власти. // Конституционное (государственное) право зарубежных стран, под ред. Б.А. Страшуна, Москва, „БЕК“ 1996, с. 653

ტორიული ორგანიზაციის საკითხები, სწორედ ასე ეწოდებოდა. თუმცა საბჭოთა კავშირის 1977 წლის კონსტიტუცია ამგვარ ტერმინს უკვე აღარ ითვალისწინებდა. თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოთა კონსტიტუციების უმრავლესობას არა უბრალოდ განსხვავებული — „ტერიტორიული ორგანიზაციის“, „სახელმწიფო ორგანიზაციის“ ცნებები შემოაქვთ, არამედ ასევე იწოდება კონსტიტუციების შესაბამისი თავებიც. ასე მაგალითად, ბრაზილიის 1988 წლის კონსტიტუციის მესამე თავს ეწოდება „Da Organizacao do Estado“ (სახელმწიფოს ორგანიზაცია), მსგავსი ტერმინები გამოიყენება ასევე ესპანეთისა და სხვა სახელმწიფოების კონსტიტუციურ კანონმდებლობაში. ამ დროს საქართველოს კონსტიტუცია ტერმინს — „წყობილება“ პირველივე მუხლში იყენებს, სადაც საუბარია დემოკრატიულ რესპუბლიკაზე, როგორც ქართული სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმაზე.

სახელმწიფოს წყობილების ფორმის ცნებაზე საუბრისას ვ. ჩირკინი აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოს წყობილება — ეს არის ქვეყნის პოლიტიკურ-ტერიტორიული ორგანიზაცია, ის ურთიერთდამოკიდებულება, რაც არსებობს სახელმწიფოს, როგორც მთელსა და მის შემადგენელ ნაწილებს შორის.¹

ორივე ცნება აქტიურად გამოიყენება სამართლის თეორიაში. მაგრამ, ვინაიდან წინამდებარე ნაშრომის თემატიკის გათვალისწინებით, ხშირად მოგვიწევს ამ ცნებებით აპელირება, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია აღვნიშნოთ, რომ ტერმინი „სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია“, ჩვენი აზრით, უფრო ზუსტად ასახავს საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული განაწილების შინაარსს და საშუალებას იძლევა, აღნიშნული სამართლებრივი დეფინიცია შედარებით მკვეთრად გაიმიჯნოს კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში არსებული სხვა იურიდიული კატეგორიებისგან.

გ. ინკირველის განმარტებით, სახელმწიფო წყობილების ფორმის ქვეშ მოიაზრება სახელმწიფოს შინაგანი აგებულების ტერიტორიულ-ორგანიზაციული თავისებურებანი, ის ურთიერთდამოკიდებულება, რაც არსებობს სახელმწიფოს, როგორც მთელსა და მის შემადგენელ ნაწილებს შორის, ხელისუფლების ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის². შედარებით მარტივად გამოხატავს ტერიტორიული მონყოფის ცნების შინაარსს ვ. კორელსკი, რომელსაც მიაჩნია, რომ ტერი-

¹ Конституционное право развивающихся стран // Основы организации государства. Москва, «Наука», 1992, с 24

² გ. ინკირველი, მითითებული ნაშრომი, გვ. 36

ტორიული ორგანიზაციის ცნება მოიცავს სახელმწიფო ხელისუფლების ტერიტორიულ ორგანიზაციას, სახელმწიფოს, როგორც მთელის მიმართებას მის შემადგენელ ნაწილებთან¹. ზემოაღნიშნულ მოსაზრებებს იზიარებს ვ. ნერსესიანცი, რომლის მიერ ჩამოყალიბებულ ფორმულირებაში, ვფიქრობთ, ამკარაა ტერიტორიული ორგანიზაციის რუსული მოდელის გავლენა. ვ. ნერსესიანცს მიაჩნია, რომ სახელმწიფო წყობილების ფორმა ეს არის სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების ტერიტორიული (და ეროვნულ-ტერიტორიული) ორგანიზაციისა და სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამის სუბიექტებს შორის ურთიერთობის წესი².

ჩვენი აზრით, ამ ორი ტერმინის თავისებურებების ერთიან კომპლექსში გააზრების პირობებში, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ცნება, ერთი მხრივ, გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილებას სახელმწიფოს, როგორც მთელსა და ტერიტორიებს, როგორც მის შემადგენელ ნაწილებს შორის, მეორე მხრივ, სახელმწიფოს ეროვნულ-ტერიტორიული ორგანიზაციას, ანუ იმ ურთიერთობას, რომელიც სახელმწიფოს ცენტრალურ და რეგიონალურ ორგანოებს შორის ყალიბდება და არსებობს.

ცხადია, ნებისმიერი სახელმწიფოს ხელისუფლება მხოლოდ იმ ტერიტორიაზე ვრცელდება, რომელსაც მისი სუვერენიტეტი მოიცავს. შესაბამისად, ქვეყნის ტერიტორიაზე ფუნქციონირებს საერთო-სახელმწიფო ორგანოთა სისტემა, რომელიც უმაღლესი სუვერენული ხელისუფლებით არის აღჭურვილი და ადგილობრივ (სახელმწიფოს სუბიექტის) ორგანოთა სისტემა, რომლის იურისდიქცია მხოლოდ ქვეყნის კონკრეტულ ტერიტორიაზე ვრცელდება. ამ უკანასკნელის ფორმირება სპეციალური ტერიტორიული წარმონაქმნის საზღვრებში მიმდინარეობს, რომელსაც მოცემული სახელმწიფოს ფარგლებში გარკვეული სამართლებრივი სტატუსი და სახელისუფლებო უფლებამოსილება აქვს.

საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიულ ორგანიზაციაზე მსჯელობისას და, ზოგადად, სახელმწიფოს ფორმის არსობრივი განხილვისას, განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს მის შემადგენელ ელემენტებს შორის კავშირის ზოგადი ანალიზი, მით უმეტეს, როდესაც ამგვარ

¹ Корельский В.М., Понятие формы государства // Теория государства и права, под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова, Москва, «Норма», 2001, с. 178

² ვ. ნერსესიანცი, მითითებული ნაშრომი, გვ. 250

კავშირის სამართლის თეორიის მეცნიერებაში ნაკლები ყურადღება ეთმობა.

სახელმწიფოს ფორმა, როგორც სახელმწიფოს შინაარსით განპირობებული მისი გარეგნული ნიშნების ერთობლიობა, წარმოადგენს ერთიან სამართლებრივ კატეგორიას, ერთიან დეფინიციას და, ცხადია, მისი შემადგენელი ელემენტები — მართვა-გამგეობის ფორმა, ტერიტორიული წყობილების ფორმა და სახელმწიფო (პოლიტიკური) რეჟიმი, როგორც ერთი სამართლებრივი ცნების ქვეშ გაერთიანებული ხელისუფლების სამსახოვანი გამოვლინება (წარმოშობის, ორგანიზაციის და განხორციელების ერთგვარი წესი), ლოგიკურად ერთმანეთთან განსაზღვრულ კავშირში უნდა იყოს. მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ, რომ სახელმწიფოს ფორმის ჩამოყალიბებაზე და, შესაბამისად, მისი სამივე ელემენტის ფორმირებაზე ერთგვაროვანი ფაქტორები ზემოქმედებს.

აღნიშნულ სამ ელემენტს შორის არსებული კავშირი მათი ურთიერთგანპირობებულობით არის წარმოდგენილი. სახელმწიფო (პოლიტიკური) რეჟიმის შინაარსის სრული შეცნობის მიზნით ვამბობთ, რომ მმართველობისა და ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმებს, როგორც მისი არსის მნიშვნელოვან განმსაზღვრელ ფაქტორებს, სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმის აგებულების თავისებურებები ავსებს და განაპირობებს. ავტორიტარიზმის არსებობა შეუთავსებელია მმართველობის დემოკრატიული ფორმის პრინციპსა და ფედერალურ ტერიტორიულ ორგანიზაციასთან, ვინაიდან ავტორიტარული რეჟიმები ხელისუფლების სრულ ცენტრალიზაციასა და უნიტარიზაციას ითვალისწინებს. ეს მაშინ, როდესაც მიჩნეულია, რომ ფედერალიზმი სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და პოლიცენტრიზმის მაღალი ხარისხის გამო, საზოგადოების ჰარმონიული თანაცხოვრების ერთ-ერთი დემოკრატიული და პროგრესული ფორმაა. თუმცა, ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ მოცემული თეზა ასე მარტივად და კატეგორიულად არ შეიძლება მივიღოთ, ვინაიდან მულტიეთნიკური საზოგადოების მშვიდობიან განვითარებას სხვა მნიშვნელოვანი წანამძღვრებიც უნდა ახლდეს.

სახელმწიფო წყობილების ფორმა თავის თავში შეიცავს მოცემულ სახელმწიფოში საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული სტრუქტურირების საფუძველს, პრინციპებსა და მთელ რიგ თავისებურებებს. სწორედ ზემოთ აღნიშნული ფაქტორების ერთობლიობა განაპირობებს ტერიტორიული ორგანიზაციის ამა თუ იმ მოდელის სამართლებრივ

ბუნებას და სპეციფიკას, რომელიც არ შეიძლება შემთხვევითი გარემოებების თანხვედრით ჩამოყალიბდეს, და რაც მთავარია, ყოველი კონკრეტული სახელმწიფოს წყობილების ფორმა ყოველთვის დეტერმინირებული და ინდივიდუალურია.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმები საზღვარგარეთის ქვეყნებში საკმაოდ რთული და მრავალფეროვანია. მიუხედავად ამისა, კონსტიტუციურ სამართალში აღიარებულია საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის ორი ძირითადი ფორმა — უნიტარული და ფედერალური. თუმცა სახელმწიფოთა ტერიტორიული ორგანიზაციის ასეთი კლასიფიკაცია სულაც არ გამორიცხავს ტერიტორიული მოწყობის შერეული ფორმების არსებობას, რომელთა უფრო ფართო დამკვიდრებისა და დამოუკიდებელ სამართლებრივ ფენომენად ჩამოყალიბების პერსპექტივა რეალურად იკვეთება, თუ არ ვიტყვით, რომ ზოგიერთი მათგანი სისტემატიზირებული და ფართოდ გავრცელებული, მიზეზთა გამო, ჯერ კიდევ არ არის, თორემ იურიდიულ ლიტერატურაში, მათ შორის სახელმძღვანელოებში, შემოთავაზებულ ნაირსახეობათა კლასიფიკატორში კარგა ხანია ფიგურირებს.

უნიტარული სახელმწიფო ტერიტორიული ორგანიზაციის შედარებით მარტივ ფორმას წარმოადგენს. უნიტარიზმი (ლათ. unus - ერთი) ერის პოლიტიკური ერთიანობის შესახებ არსებულ კლასიკურ წარმოდგენებს ასახიერებს და სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ცენტრალიზაციის პრინციპს აღნიშნავს¹. თუმცა უნიტარიზმი თავისთავად საკმაოდ მდიდარია ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების შიდა რესურსებით, რასაც ჩვენ მიერ ქვემოთ განხილული ევროპული სახელმწიფოების მაგალითებიც მოწმობს, რომლებიც დეცენტრალიზაციის პროცესების დასაკმაყოფილებლად ტერიტორიული ერთეულების ავტონომიზაციის სხვადასხვა ფორმებს იყენებენ. ამჟამად არსებულ დემოკრატიულ სახელმწიფოთა უმრავლესობა ტერიტორიული მოწყობის ფორმის მიხედვით უნიტარულია, თუმცა დემოკრატიული ინსტიტუტების დამკვიდრების თვალსაზრისით ისინი საკმაოდ მნიშვნელოვან ეფექტს აღწევენ დეცენტრალიზაციის სხვადასხვა ფორმის გამოყენების გზით. თავად რეგიონალიზმიც, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა, ხომ უნიტარული ტერიტორიული მოწყობის წიაღში ფორმირებული და აღიარებული ტერიტო-

¹ Юридическая энциклопедия. Под общей ред. Тихомирова М.Ю., Москва, „Юриформцентр“, 2001, с.885

რიული მონყობის მოდელია. ამდენად, დღეს უკვე შეიძლება ითქვას, რომ საბჭოთა სახელმწიფოსა და სამართლის თეორიაში გავრცელებული შეხედულება უნიტარიზმის, როგორც ტერიტორიული მონყობის ცალსახად მარტივი ფორმის შესახებ, თანამედროვე უნიტარული სახელმწიფოების გამოცდილების გათვალისწინებით, რბილად რომ ვთქვათ, არაზუსტია.

კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში უნიტარული სახელმწიფოს ორ ძირითად ნიშან-თვისებას გამოვყოფთ: პირველი ასეთი ნიშანი ის არის, რომ ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების სამართლებრივ სტატუსს ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს. ეს თეორიული მოსაზრება, ვფიქრობთ, პრაქტიკამ მრავალმხრივ გამოსცადა და დღეს დავას არ ინვესს ის საკითხი, რომ სწორედ ცენტრალური ხელისუფლება ადგენს სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთეულების რაოდენობრივ და ტიპობრივ მხარეს და მათ გამგებლობას მიკუთვნებული კომპეტენციის ჩარჩოებსა და მოცულობას. მეორე ძირითადი ნიშანია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის პირდაპირი ან ირიბი კონტროლი და ესეც ცენტრალური ხელისუფლების ნორმატიული აქტებით რეგულირებადი სფეროა.

ხელისუფლების ამგვარი ცენტრალიზაციის მიუხედავად, უნიტარიზმი არ გულისხმობს ადგილობრივი მმართველობის უნიფიკაციას. უნიტარულ სახელმწიფოში, როგორც წესი, გარანტირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირების უფლება. ამასთან, საკანონმდებლო დონეზეა განსაზღვრული ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი მმართველობის საქმიანობაში ჩაურევლობის პრინციპი. აღნიშნულის დასტური აგრეთვე კონკრეტული პრაქტიკაა: ხშირად უნიტარულ სახელმწიფოებში ვხვდებით ადგილობრივი თვითმმართველობის საკმაოდ მოქნილ და ურთიერთგანსხვავებულ სისტემებს და ეს, ჩვეულებრივ სახელმწიფო მმართველობის შედეგობრივი მხარის სასარგებლოდ მუშაობს.

უნიტარიზმი, გარდა ზემოაღნიშნული ძირითადი ნიშნებისა, როგორც წესი, სხვა ისეთი ნიშან-თვისებებითაც ხასიათდება, რომლებიც მას ტერიტორიული ორგანიზაციის სხვა ფორმებისგან განასხვავებს:

- უნიტარულ სახელმწიფოს ერთიანი კონსტიტუცია აქვს, რომელიც ქვეყნის ტერიტორიაზე შეუზღუდავად ვრცელდება;
- უნიტარიზმი ქვეყანაში ერთიან სახელმწიფო ორგანოთა სისტემის არსებობას ითვალისწინებს (სახელმწიფოს მეთაური, მთავრობა,

პარლამენტი), რომლის იურისდიქცია მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე გამოწვევის გარეშე ვრცელდება. ამ დროს, სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების და მათდამი დაქვემდებარებული ცენტრალური ადმინისტრაციის ფუნქციური, საგნობრივი და ტერიტორიული კომპეტენცია, რომელიმე რეგიონალური წარმონაქმნის იურისდიქციით, არც იურიდიულად და არც ფაქტობრივად არ იზღუდება;

— უნიტარული წყობილების ერთ-ერთი მახასიათებელია ასევე ერთიანი მოქალაქეობა. ქვეყნის შემადგენლობაში არსებულ ტერიტორიულ ერთეულებს საკუთარი მოქალაქეობა არ გააჩნიათ და სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მოქმედებს პირის ერთიანი სახელმწიფოსადმი პოლიტიკურ-სამართლებრივი კუთვნილების პრინციპი;

— უნიტარულ სახელმწიფოში სამართლის ერთიანი სისტემა მოქმედებს. ადგილობრივი მმართველობის და თვითმმართველობის ორგანოები საქმიანობისას ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტებით ხელმძღვანელობენ და ამ თვალსაზრისით, საკუთრივ მათი ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობაც სამართლის ერთიან სისტემას დაქვემდებარებულ ხასიათს ატარებს;

— უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მოქმედებს ერთიანი სასამართლო სისტემა, რომელიც მთელი სახელმწიფოსთვის ერთიანი მატერიალური და პროცესუალური სამართლის ნორმებით ხელმძღვანელობს. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში მოქმედი სასამართლო ორგანოები ქვეყნის ცენტრალიზებული სასამართლო სისტემის ქვედა რგოლია;

— უნიტარიზმის შესახებ კლასიკური თეორიებიდან გამომდინარე, უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორია დაყოფილია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, რომელთაც არ გააჩნიათ პოლიტიკური დამოუკიდებლობის რაიმე ნიშნები. ტერიტორიულ ერთეულებში შექმნილი ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები გარკვეულწილად ექვემდებარებიან მმართველობის ცენტრალურ ორგანოებს, მათი სამართლებრივი სტატუსი საერთო სამართლებრივ სისტემაში მოქმედი ნორმებით განისაზღვრება და ისინი მთლიანობაში მთელი ქვეყნის მმართველობის ერთიან ორგანოთა სისტემას ქმნიან.

ამგვარად, უნიტარიზმი ითვალისწინებს სახელმწიფო აპარატის ცენტრალიზაციას, ტერიტორიულ ერთეულებში შექმნილი მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობის პირდაპირ ან ირიბ კონტროლს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან. ისტორიულად, საჯარო ხელისუფლების უნიტარული ტერიტორიული ორგანიზაცია პროგრესული ნაბიჯი იყო და მან

სსსრ-ში 1977 წლის 17
სახელმწიფო უშიშროების
მინისტროს
1977 წლის 10 თვის 17

შეცვალა ფეოდალური დანაწევრებულობა და პარტიკულარიზმი. უნიტარული ტერიტორიული ორგანიზაციის დამკვიდრება თავის დროზე განპირობებული იყო ერთიანი ბაზრის ფორმირებისა და სახელმწიფო მმართველობის სრულყოფის აუცილებლობით.

კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში უნიტარული სახელმწიფოების კლასიფიკაციის ერთ-ერთ საფუძვლად სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის ხარისხია მიჩნეული. ამის მიხედვით გამოყოფენ ცენტრალიზებულ, შედარებით დეცენტრალიზებულ და დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებს.

სრული ცენტრალიზაციის პირობებში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანოები, როგორც წესი, ცენტრიდან დანიშნული მოხელეებ; ის მიერ იმართება, ხოლო არჩევითი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არ არსებობს (სუდანი, მალაიზია). ინდონეზიაში მოხელეები, რომლებიც ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას ხელმძღვანელობენ, ან პირდაპირ ცენტრიდან ან ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ არჩეულ კანდიდატთა რიცხვიდან ინიშნებიან. ზოგიერთ ევროპულ სახელმწიფოში (პოლონეთი, ბულგარეთი) ტერიტორიული მოწყობის საოლქო დონეს არ გააჩნია არჩევითი ორგანოები და ადმინისტრაციულ მმართველობას ახორციელებს ცენტრალური მთავრობის მიერ დანიშნული მოხელე.

შედარებითი დეცენტრალიზაციის შემთხვევაში, უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიულ ერთეულში მოქმედებს, როგორც ცენტრალური ადმინისტრაციის მიერ დანიშნულ მოხელეთა ინსტიტუტი (პრეფექტები საფრანგეთში), ასევე უშუალოდ მოსახლეობის მიერ არჩეული მუნიციპალური ორგანოები (ფრანგული დეპარტამენტის საბჭოები) და ეს შესაძლებელია თუნდაც ერთი სახელმწიფოს მაგალითზე. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი არჩევითი ორგანოების უფლებამოსილება საგრძნობლად შეზღუდულია, ხოლო სამთავრობო ემისიები არა მხოლოდ ფართო ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ, მუნიციპალური საბჭოების საქმეებში ჩარევის უფლებამოსილებაც აქვთ მინიჭებული.

მნიშვნელოვნად განსხვავდება ხელისუფლების ორგანიზაცია დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოში, სადაც ადგილობრივი ხელისუფლება არჩევითი ორგანოებით არის წარმოდგენილი (ინგლისის საგრაფოების საბჭოები). ასეთ პირობებში ცენტრის კონტროლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე გაშუალებული ხასიათს ატარებს და გამოხატულებას პოულობს საბიუჯეტო და

ფულად-საკრედიტო ხასიათის რეგულირებით. ამასთან, დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხის პირობებში ნორმატიულ დონეზეა გამიჯნული კომპეტენცია მმართველობის ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის. მეტიც, დეცენტრალიზებული სახელმწიფოს ფარგლებში შეიძლება არსებობდეს ტერიტორიული ავტონომია, რომელიც სახელმწიფოს ტერიტორიის ნაწილის კონსტიტუციურად განმტკიცებული თვითმმართველობის უფლებით არის აღჭურვილი.

ტერიტორიულ ავტონომიებს შორის უფლებამოსილების მოცულობის მიხედვით განასხვავებენ პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ ავტონომიებს. აღნიშნულთან დაკავშირებით, მისაღებად მიგვაჩნია ი. ლეიბოს მოსაზრება, რომლის თანახმადაც, უნიტარული სახელმწიფოს ფარგლებში მოქმედი პოლიტიკური ავტონომია დახასიათებულია როგორც სპეციალური საკანონმდებლო აქტით განმტკიცებული განსაკუთრებული იურიდიული სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეული, რომელსაც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების საკანონმდებლო რეგულირების უფლებამოსილება აქვს.¹ პოლიტიკური ავტონომიის სტატუსით სარგებლობენ მოტლანდია და ჩრდილოეთი ირლანდია გაერთიანებული სამეფოს შემადგენლობაში. საოლქო ავტონომია აღიარებულია იტალიისა და ესპანეთის კონსტიტუციებით, პოლიტიკური ავტონომიის უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს ქურთებით დასახლებულ ტერიტორიას ერაყში.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის პრაქტიკა ადასტურებს, რომ რიგ შემთხვევებში პოლიტიკური ავტონომიის კომპეტენცია შედარებით ფართოა, ვიდრე ფედერაციის სუბიექტებისა. მაგალითად შეიძლება გრენლანდიის და ფარერის კუნძულებზე 1982 წელს ჩატარებული რეფერენდუმის შედეგები გავიხსენოთ, როდესაც ამ რეგიონების მოსახლეობამ გამოიყენა თავისი კონსტიტუციური უფლება, გამოხატა საკუთარი ნება და არ გააერცვლა ევროგაერთიანების იურისდიქცია აღნიშნული რეგიონების ტერიტორიაზე.

ადმინისტრაციული ავტონომიის ორგანოები არ არიან აღჭურვილნი კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილებით, თუმცა მათი კომპეტენცია უფრო ფართოა, ვიდრე ცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთეულების ადმინისტრაციებისა. მათი უფლებამოსილება ავტონომიის ფარგლებში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების მოწესრიგებით არის შემოსაზღვრული. ამასთან, ადმინისტრაციული ავტონომია შეიძლება მონაწილეობდეს მისი სტატუსის

¹ ი. ლეიბო, მითითებული ნაშრომი, გვ.124

განმსაზღვრელი აქტების შემუშავებაში. ჩინეთში, სადაც ასზე მეტი ადმინისტრაციული ავტონომიაა, მოსახლეობა ირჩევს ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოს, ავტონომიურ ტერიტორიულ ერთეულს, სახელმწიფოს კანონმდებლობის სრული დაცვით, შეუძლია ჩაერთოს საგარეო ეკონომიკურ ურთიერთობებში.

უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ადმინისტრაციული ავტონომიის შექმნა, როგორც ნესი, განსხვავებული ეთნოსის დასახლების არსებობას უკავშირდება. მოლდოვაში ადმინისტრაციული ავტონომიის სტატუსით სარგებლობს გაგაუზებით დასახლებული ორი ადმინისტრაციული ერთეული. ნიკარაგუაში ატლანტიკის ოკეანის სანაპიროზე მდებარე ორი ტერიტორიული ერთეულისთვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭება განპირობებული იყო ამ ტერიტორიებზე ინდიელი ტომების დასახლებებით.

უნიტარული სახელმწიფოებისთვის დამახასიათებელია აღნიშნული ტერიტორიისთვის სპეციალური სტატუსის მინიჭება. თუმცა ადმინისტრაციული ავტონომია შეიძლება ფედერაციის სუბიექტის შემადგენლობაშიც შეიქმნას. ასე მაგალითად, ინდოეთის ერთ-ერთ შტატში, ასამში, ავტონომიის სტატუსით აღჭურვილია ძველი ტომებით — ნაგა და მიზოთი დასახლებული ტერიტორიები. ამ დასახლებებისთვის ფედერალურ და შტატის კანონმდებლობაში, ადგილობრივი ტრადიციების სასარგებლოდ, მთელი რიგი შეღავათებია დანესებული.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის შემდეგ, რეგიონალიზმის მიერ ფედერალიზმიდან ნასესხები იდეების სრული შესატყვისობის შეფასების მიზნით, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციის ზოგადი მონახაზის წარმოდგენა. აღსანიშნავია, რომ ფედერალიზმი და ტერიტორიული მონყობის ფედერალური მოდელი ხშირად იმ ქვეყნებშიც, სადაც ამ მოდელს არა აქვს პრაქტიკული გამოყენება, აქტიური კვლევის საგანია.

„ფედერალიზმის“ ეტიმოლოგიური მნიშვნელობა ვრცლად არის განხილული სამართლის თეორიის ქართველ ავტორთა ნაშრომებში.¹ თავისი წარმოშობით „ფედერალიზმი“ ლათინური სიტყვაა — „fidelus“, რაც ნიშნავს კავშირს, გაერთიანებას². თუმცა ტერმინი მოგვიანებით, XVI – XVII საუკუნეებში, იძენს თანამედროვე მნიშვნელობას, როდესაც

¹ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური ნესრიგი, თბილისი, 2000, 524 გვ; გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, „ინტელექტი“, 2000, 287 გვ; Курашвили К.Т. Федеративная организация Российского государства, Москва, „Компания Спутник+“, 2000, 173 стр.

² Федерализм, энциклопедический словарь, Москва, „Инфра-М“, 1997, с. 244

ფრანგმა განმანათლებლებმა საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის ალტერნატიულ ფორმებზე დაიწყეს მსჯელობა.

ფედერალურმა ტერიტორიულმა ორგანიზაციამ რიგ ქვეყნებში უნიტარული ტერიტორიული მოწყობა შეცვალა. აღნიშნულის ნათელ დადასტურებად შედარებით, „ახალგაზრდა“ ფედერაცია — ბელგია გვესახება. საჯარო ხელისუფლების ფედერალური ორგანიზაციის დამკვიდრების ათვლის წერტილად XVIII საუკუნე უნდა მივიჩნიოთ, როდესაც ფედერალიზმის ხორცშესხმა, 1787 წლის კონსტიტუციის საფუძველზე პირველი დემოკრატიის ქვეყანაში — ამერიკის შეერთებულ შტატებში განხორციელდა. პირველი ევროპული ფედერაცია 1848 წელს მიღებული კონსტიტუციის საფუძველზე კანტონების ბაზაზე ფედერირებული შვეიცარია გახლდათ.

დასავლურ ლიტერატურაში ფედერალური ტერიტორიული მოწყობის არსის ანალიზისას ზოგიერთი ავტორი მხოლოდ მის ცალკეულ ნიშნებზე ამახვილებს ყურადღებას, თორემ, წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელია ევროპული მკვლევარების, ს. ფრიდრიხისა და პ. ლიბანდის მიერ ჩამოყალიბებული ფორმულირებები: „სახელმწიფო, რომელიც საერთოა რამდენიმე სახელმწიფოსთვის“¹, „რთული სახელმწიფო, შემდგარი არასუვერენული სახელმწიფოებისგან“², ფედერალიზმის არსის ამსახველ სრულყოფილ დეფინიციად მივიჩნიოთ.

ცალკეულ მკვლევართა მიერ ჩამოყალიბებული დეფინიციები კი შედარებით სრულყოფილ წარმოდგენას ქმნის ფედერალური ტერიტორიული მოდელის ანალიზისთვის. როგორც გ. ინსკირველი მართებულად აღნიშნავს, ფედერალური სახელმწიფო წარმოდგენს რთულ, ანუ საკავშირო სახელმწიფოს, რომლის ტერიტორიაც დაყოფილია გარკვეული, მეტ-ნაკლები დამოუკიდებლობის მქონე სახელმწიფოებრივ ერთეულებად.³ მსგავსს პოზიციას აფიქსირებს ვ. ნერსესიანიცი, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ იგი უფრო აკონკრეტებს განსახილველ საგანს და მიიჩნევს, რომ ფედერალური სახელმწიფო წარმოდგენილია როგორც ერთიანი სუვერენული საკავშირო სახელმწიფო, რომლის სუბიექტები თავიანთი ტერიტორიული და ეროვნულ-ტერიტორიული წარმონაქმნების ფარგლებსა და ერთიანი ფედერალური სახელმწიფოს სუვერენიტეტის ჩარჩოებში ფლობენ დამოუკიდებელ სახელმწიფოებრივ-სამართ-

¹ Fridrich C. Federalism, national and internal, in theory and pract. 1963, P. 47.

² Liband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1901, P. 100.

³ გ. ინსკირველი, მითითებული ნაშრომი, გვ. 36

ლებრივ სტატუსს, აქვთ თავიანთი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემა და საკუთარი კანონმდებლობა.¹

შედარებით მარტივად აყალიბებს ფედერალიზმის ზოგად ცნებას ზოგიერთი ახალგაზრდა ქართველი მკვლევარი, რომელთა აზრით, ფედერალიზმი შეიძლება დეფინირებულ იქნეს, როგორც პოლიტიკური ორგანიზაციის პრინციპი, რომელშიც მეტად თუ ნაკლებად დამოუკიდებელი წევრები ერთიანდებიან ერთ, მაღალ საფეხურზე მდგომ მთლიანში.²

ფედერალიზმის განმარტებებიდან ნათლად ჩანს მისი, როგორც საკმაოდ მრავალფეროვანი სამართლებრივი, და არა მხოლოდ სამართლებრივი ფენომენის, რთული ბუნება. საკმარისია აღინიშნოს, რომ თანამედროვე დასავლეთის იურიდიული ლიტერატურა ფედერალიზმის შესახებ 500-ზე მეტ თეორიასა და სკოლას აღიარებს (ზოგიერთი შეხედულებით — 650). ფედერალური თეოლოგია და ფედერალიზმის ფილოსოფია კი დიდი ტრადიციების მქონე დამოუკიდებელ სამეცნიერო მიმდინარეობად ჩამოყალიბდა. შესაბამისად, მისი ყოველმხრივი კვლევა სცილდება სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის შესწავლის მიზანს და კომპლექსური კვლევის საგანს წარმოადგენს.

მიგვაჩნია, რომ არსებული მოსაზრების თანახმად, თუ „ფედერალიზმი“ სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპს, უფრო ზუსტად კი, პრინციპების ერთობლიობას მოიცავს, მაშინ ფედერაცია, როგორც ტერიტორიული ორგანიზაციის ამ პრინციპებზე დამყარებული სახელმწიფო ნყობილება, მნიშვნელოვანი ელემენტების კონკრეტულ სტრუქტურულ სქემას, მოდელს წარმოადგენს, რომელიც განსაზღვრული ნიშან-თვისებებით ხასიათდება.

ფედერალურ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ორგანიზაციაზე მსჯელობისას არსებითია იმ საკითხთა წრე, რომელიც დაკავშირებულია სუვერენიტეტის პრობლემასთან, ფედერალურ ცენტრსა და სუბიექტებს შორის კომპეტენციის განაწილებასთან, საკავშირო სახელმწიფოს შემადგენლობაში შემავალი სუბიექტების უფლებამოსილების მოცულობის სიმეტრიულობასთან და ა.შ.

ფედერალური სახელმწიფო, მისი სამართლებრივი ბუნებიდან გამომდინარე, გაცილებით დემოკრატიულია, ვიდრე უნიტარული ტერი-

¹ ვ. ნერსესიანი, მითითებული ნაშრომი, გვ. 251.

² კ. კუბლაშვილი, ევროპის კავშირი — ერთიანი ევროპული სახელმწიფო? ევროპის კავშირის ფედერაციული განვითარების პერსპექტივები. „სამართალი“, 2002 წ., №4, გვ.43

ტორიული ორგანიზაციის საფუძველზე შექმნილი სახელმწიფო. სწორედ ამიტომ ტერიტორიული ორგანიზაციის ფედერალური მოდელი უფრო მეტად მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის პირობებშია გავრცელებული. თუმცა არსებობს გამონაკლისებიც, კერძოდ: ბელგიის, კანადის, ავსტრალიის და მალაიზიის მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ ფედერალიზმი მმართველობის მონარქიული ფორმის პირობებშიც ნარმატებით ფუნქციონირებს.

ტერიტორიული ორგანიზაციის ფედერალური მოდელის სამართლებრივ საფუძველს შეიძლება, ერთ შემთხვევაში, დამოუკიდებელ სუბიექტებს, ხოლო მეორე შემთხვევაში, ცენტრსა და სუბიექტებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება წარმოადგენდეს. ასეთ ერთობლიობას, ე.წ. ხელშეკრულებითი ფედერაცია ეწოდება (რუსეთი). როგორც სხვადასხვა სახელმწიფოების გამოცდილებით დასტურდება (აშშ, შვეიცარია, არაბეთის გაერთიანებული საამიროები), ფედერაციული სახელმწიფოს ფორმირების ალიარებულ გზას კონფედერაციის ფედერაციად ტრანსფორმაცია წარმოადგენს. ფედერალური მოდელი შეიძლება უნიტარული სახელმწიფოს ფედერალიზაციის შედეგად ჩამოყალიბდეს, როდესაც მისი ტერიტორიული ერთეულები ფედერაციის სუბიექტის სტატუსითა და შესაბამისი უფლებამოსილებით აღიჭურვება, როგორც ეს ბელგიაში განხორციელდა.

უნიტარული ორგანიზაციის მსგავსად ფედერალურ ტერიტორიულ ორგანიზაციასაც აქვს მისთვის დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნები:

— უნიტარული ორგანიზაციის მოდელის არსებული ნაირსახეობებისგან განსხვავებით, ფედერალური სახელმწიფოს ტერიტორია, პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული თვალსაზრისით, არ წარმოადგენს აბსოლუტურ მთლიანობას. იგი შედგება სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნების სახით მოქმედი ფედერაციის სუბიექტებისგან;

უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთი სახელმწიფოს შემადგენლობაში ფედერაციის სუბიექტების მსგავსი სტატუსით სარგებლობენ ცალკეული ტერიტორიები, მიუხედავად იმისა, რომ თავიანთი სამართლებრივი მდგომარეობით ფედერაციის სუბიექტს არ განეკუთვნებიან. ჩვენი დაკვირვებით ასეთი პრაქტიკა ძირითადად ფედერალური სახელმწიფოების დედაქალაქების მიმართ ვლინდება. საუკუნეების წინ ასეთი ნოვაცია ამერიკის შეერთებულ შტატებში იქნა აპრობირებული, როცა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონყობის სისტემაში კოლუმბიის ფედერალური ოლქი დამოუკიდებელი ტერიტორიული ერთეულის სახით გამოიყო, იმ მოტივაციით, რომ მის ტერიტორიაზე მდე-

ბარეობს ქვეყნის დედაქალაქი ვაშინგტონი. შემდეგ მსგავსი მოდელი დამკვიდრდა ბელგიაში, ბრაზილიაში, მექსიკაში, ავსტრალიასა და ინდოეთში. დასახელებული ქვეყნების დედაქალაქები გამოყოფილნი არიან ფედერაციის სუბიექტებისგან და განცალკევებულ ტერიტორიებზე მდებარეობენ, აღჭურვილი არიან განსაკუთრებული სტატუსით და ფედერალურ ტერიტორიებად იწოდებიან. ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციის პირობებში დედაქალაქის განცალკევებულ ტერიტორიაზე განთავსება ფედერაციის სუბიექტების თანასწორობის ერთგვარ გარანტიად უნდა განვიხილოთ. აღნიშნული ზოგადი წესიდან არის გამონაკლისებიც: მაგალითად, ბერლინი კონსტიტუციურად პირდაპირ ფედერაციის სუბიექტად არის აღიარებული. განსხვავებული მდგომარეობაა ამ თვალსაზრისით სხვა ფედერაციებშიც. ავსტრიის დედაქალაქი ვენა სწორედ ერთ-ერთი სუბიექტის ტერიტორიაზე მდებარეობს, ამასთან, ამ სუბიექტის მოსახლეობა რაოდენობრივად მნიშვნელოვნად სჭარბობს დანარჩენი მინის მოსახლეობას. ანალოგიური მდგომარეობაა შვეიცარიაში, სადაც დედაქალაქი ერთ-ერთი კანტონის ტერიტორიაზეა განთავსებული.

— ფედერაციის სუბიექტი, როგორც წესი, საკავშირო კონსტიტუციის ძალით, დამფუძნებელი ხელისუფლებით აღიჭურვება, რაც იმას ნიშნავს, რომ ფედერაციის სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანო უფლებამოსილია მიიღოს საკუთარი კონსტიტუცია;

ამასთან, თითქმის ყველა სახელმწიფოს კონსტიტუცია აღიარებს სუბორდინაციის პრინციპს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ფედერაციის სუბიექტის კონსტიტუცია შესაბამისობაში უნდა იყოს ქვეყნის ძირითად კანონთან (გერმანია, შვეიცარია). მეტიც, ზოგიერთ ფედერაციაში საკუთრივ სუბიექტების კანონმდებლობის უნიფიკაციის მიზნით სხვადასხვა ორგანიზაციული ღონისძიებაც ტარდება. კერძოდ, ამ მიზანს ემსახურება ამერიკის შეერთებულ შტატებში 1892 წლიდან მოქმედი შტატების კანონმდებლობის უნიფიკაციისთვის უფლებამოსილ წარმომადგენელთა ეროვნული კონფერენცია. ამ პრობლემით გერმანიაში მიწების იუსტიციის მინისტრთა კონფერენციაა დაკავებული, რომლის მუშაობასაც ფედერალური იუსტიციის მინისტრი ხელმძღვანელობს. თუმცა რიგი ფედერალური სახელმწიფოებისა, მათ შემადგენლობაში შემავალ სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნს არ ანიჭებენ სამართლებრივ კომპეტენციას, შეიმუშაოს თავისი კონსტიტუცია და ისინი ერთი საერთო კონსტიტუციით რეგულირებად ქვეყნების ჯგუფს შეადგენენ (ინდოეთი, პაკისტანი, ნიგერია).

— ფედერაციის სუბიექტი საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში აღჭურვილია კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილებით;

ცხადია, მიღებული კანონები მხოლოდ მოცემული სუბიექტის ტერიტორიაზე მოქმედებს და სრულ შესაბამისობაში უნდა იყოს საერთო-სახელმწიფოებრივ კანონმდებლობასთან. ფედერალური კანონმდებლობის პრიორიტეტულობის პრინციპი აღიარებულია ყველა ფედერაციაში. ასე რომ, საკუთრივ ფედერალური კანონმდებლობა შეუზღუდავად ვრცელდება ნებისმიერი სუბიექტის ტერიტორიაზე. ამასთან, ფედერალური ხელისუფლება იტოვებს უფლებას, რათა შეიმუშაოს ფედერაციის კონკრეტული სუბიექტის საქმიანობის მარეგულირებელი სპეციალური კანონი. შედეგად, სახელმწიფოებრივი ერთეულის ტერიტორიაზე ორმაგი სამართლებრივი სისტემა მოქმედებს — ფედერალური და ადგილობრივი.

— ფედერალური კონსტიტუცია და სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნის ძირითადი კანონი განსაზღვრავს ფედერაციის სუბიექტის სასამართლო ორგანოთა სისტემის შექმნის, ორგანიზაციისა და მისი იურისდიქციის გავრცელების ფარგლებს;

ფედერაციის სუბიექტების რაოდენობის მიუხედავად, ადგილობრივი სასამართლო სისტემა, როგორც წესი, ყველა წარმონაქმნში ერთგვაროვანია. სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეები ადგილობრივი სასამართლოების მიერ განიხილება, როგორც ფედერაციის სუბიექტის, ასევე საერთო-ფედერალური მატერიალური და პროცესუალური ნორმების გამოყენებით.

— ფედერაციის ერთ-ერთ ფორმალურ მახასიათებელს წარმოადგენს ორმაგი მოქალაქეობის ინსტიტუტი;

თითოეული მოქალაქე ითვლება, ერთი მხრივ, საკავშირო სახელმწიფოს მოქალაქედ და, მეორე მხრივ, შესაბამისი სუბიექტის მოქალაქედ. ამ შემთხვევაში საუბარია, ერთი და იმავე სახელმწიფოს მოქალაქეობის ორდონიანობასა და არა ორმაგი მოქალაქეობის ინსტიტუტზე. ფედერაციის სუბიექტის მოქალაქეობის შესაძენ აუცილებელ წინა პირობას საერთო-ფედერალური მოქალაქეობის მიღება წარმოადგენს. მთელი რიგი ფედერალური სახელმწიფოებისა კონსტიტუციურად განამტკიცებენ ორი დონის მოქალაქეობის პრინციპს. ორი დონის მოქალაქეობის შესახებ შესაბამისი დებულებები განმტკიცებულია აშშ-ის კონსტიტუციით, ანალოგიური დებულებებია გერმანიის, შვეიცარიის და ავსტრიის ძირითად კანონებში. თუმცა ზოგიერთი ფედერაციის

კონსტიტუცია მხოლოდ საკავშირო სახელმწიფოს მოქალაქეობას აღიარებს (ინდოეთი, მალაიზია).

ჩვენი აზრით, ფედერალური სახელმწიფოს მოქალაქეობის ორდონანოების პრინციპის მოქმედების შემთხვევაში, ფედერაციის წევრი სუბიექტის მოქალაქეობის აღიარება მხოლოდ იურიდიული ფიქციაა, ვინაიდან მას არ უკავშირდება რაიმე სახის სამართლებრივი შედეგი. მით უფრო, რომ საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით ფედერაციის ყველა მოქალაქე თანაბარი სტატუსით სარგებლობს.

— ფედერალური სახელმწიფო ორპალატიანი პარლამენტით ხასიათდება;

დღეს თითქმის ყველა ფედერაციაში ბიკამერალური საპარლამენტო სისტემაა დამკვიდრებული, გამონაკლისს მხოლოდ პაკისტანი წარმოადგენდა 1956 — 1958 წლებში. ფედერალური სახელმწიფო მონყობის პირობებში, ორპალატიანი წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანოს არსებითი თავისებურება ის არის, რომ ქვედა პალატა საერთო-საკავშირო წარმომადგენლობის ორგანოდ განიხილება და ტერიტორიულ საარჩევნო ოლქებში აირჩევა, ხოლო ზედა პალატა ფედერაციის სუბიექტების ინტერესების გამომხატველია. არსებობს ზედა პალატის ფორმირების ორი გზა: პირველი, როცა მოსახლეობის რაოდენობის მიუხედავად ზედა პალატაში ფედერაციის ყველა სუბიექტი თანაბარი დეპუტაციით არის წარმოდგენილი (აშშ, ავსტრალია, ბრაზილია, მექსიკა, შვეიცარია), ხოლო მეორე, როცა ზედა პალატაში სუბიექტის წარმომადგენლობა მისი მოსახლეობის რაოდენობაზე დამოკიდებული (გერმანია, კანადა, ინდოეთი, ავსტრია).

ქვეყნის ფედერალური მონყობის პირობებში, მმართველობის მოდელის ჩამოყალიბება-ამოქმედების გზაზე ერთ-ერთ ყველაზე რთულად დასარეგულირებელ პრობლემას ფედერალურ ცენტრსა და სუბიექტებს შორის კომპეტენციის იურიდიული და ფაქტობრივი გამიჯვნის საკითხი წარმოადგენს. ფედერაციული სახელმწიფოს საკავშირო პარლამენტი-სა და სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნების საკანონმდებლო ორგანოებს შორის საგნობრივი კომპეტენციის გამიჯვნის მიზნით, აუცილებელია მათ შორის სახელისუფლებო ბალანსის განმსაზღვრელი პრინციპების დადგენა, ვინაიდან სწორედ მასზე დამოკიდებული სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნის სამართლებრივი მდგომარეობა საკავშირო სახელმწიფოში და იმ ურთიერთობების ხასიათი, რაც მყარდება ცენტრსა და სუბიექტებს შორის.

ფედერაციის ცენტრისა და სუბიექტების კომპეტენცია, როგორც საკანონმდებლო წესით ფიქსირებული უფლებამოსილებების ერთობლიობა, საზღვარგარეთის ფედერალური სახელმწიფოების პრაქტიკაში კლასიფიცირებულია ოთხ ძირითად სახედ: პირველი — ეს არის საკავშირო ცენტრის კომპეტენცია; მეორე — ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენცია; მესამე — ფედერალური ცენტრისა და სუბიექტის ერთობლივი, ე.წ. „კონკურენციული კომპეტენცია“, ხოლო მეოთხე, ე.წ. „ნარჩენი კომპეტენცია“. მთლიანობაში, ფედერალური სახელმწიფოს ორდონიანი სახელისუფლებო სისტემის კომპეტენციის ზოგადი, ჯამური სქემა, ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის კომპეტენციის განაწილება-გამიჯვნის ინვარიანტული კომპლექსის მოქმედების საშუალებასაც ითვალისწინებს.

ფედერალური ცენტრის კომპეტენცია გულისხმობს, რომ მხოლოდ საკავშირო სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოები ფლობენ კონსტიტუციით განსაზღვრულ საკითხთა რეგულირების სახელისუფლებო უფლებამოსილებას. ასეთ შემთხვევებში, ფედერალური ხელისუფლების კომპეტენციას, როგორც წესი, განეკუთვნება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხები, როგორცაა: ქვეყნის თავდაცვა, სამხედრო ძალების მთავარსარდლობა, ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა, გადასახადების აკუმულირება, ფედერალური სახელმწიფო სტრუქტურების ორგანიზაცია, ფედერალურ ცენტრსა და მის სუბიექტებს შორის ურთიერთობის რეგულირება და სხვ.

ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენცია მოიცავს იმ საკითხთა ნუსხას, რომლის გადაწყვეტაც მინდობილი აქვს საკავშირო სახელმწიფოს წევრ სუბიექტს. მათ რიცხვს განეკუთვნება ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება და შესრულება, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, კულტურის, განათლების სფეროების ხელმძღვანელობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია და სხვ. საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში ფედერაციის სუბიექტები გამოსცემენ კანონებს. ფედერალური კონსტიტუცია ადგენს იმ ტიპის საკანონმდებლო აქტების ჩამონათვალს, რომელთა გამოცემის უფლებაც აქვთ ფედერაციის სუბიექტების საკანონმდებლო ორგანოებს. თუ ამერიკის შეერთებული შტატების შემთხვევაში ლეგისლატურები უფლებამოსილნი არიან მიიღონ სამოქალაქო და სისხლის სამართლის კოდექსები, ავსტრიაში, გერმანიაში და შვეიცარიაში ფედერაციის სუბიექტების ტერიტორიაზე მოქმედებს მხოლოდ საერთო-ფედერალური სისხლის სამართლის და სამოქალაქო კანონმდებლობა.

ფედერალური ცენტრისა და სუბიექტების ერთობლივი გამგებლობა გულისხმობს, რომ კონკურენციულ კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების რეგულირების უფლებამოსილება შეუძლია როგორც ცენტრს, ასევე ფედერაციის სუბიექტს. ამასთან, ერთობლივი კომპეტენცია ითვალისწინებს ფედერალური ცენტრის მიერ ჩარჩო-კანონის მიღებას, რომლის შემდგომ დეტალურ სამართლებრივ რეგლამენტაციას უზრუნველყოფს ფედერაციის ნევრი წარმონაქმნი. კომპეტენციის გამიჯვნის მოცემული სისტემა ითვალისწინებს, რომ ფედერაციის სუბიექტის მიერ იმ შემთხვევაში ხდება ერთობლივ კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების რეგლამენტაცია, როდესაც საკანონმდებლო ინიციატივით არ სარგებლობს ფედერალური ცენტრი, უფრო სწორად, ეს ის საკითხებია, რომლებიც ფედერაციის სუბიექტის რეგულირებას მანამდე ექვემდებარება, ვიდრე ცენტრის მიერ არ იქნება მიღებული შესაბამისი კანონი. რაც შეეხება ნარჩენ კომპეტენციას, იგი მოიცავს იმ უფლებამოსილებებს, რომლებიც ვერ აისახა ქვეყნის ძირითად კანონში და არ განეკუთვნება კომპეტენციათა ზემოაღნიშნულ სახეებს.

მოკლედ, ასეთი კომპლექსის სახით წარმოდგება კომპეტენციის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრაქტიკაში აღიარებული სახეობები. მაგრამ არანაკლებ მნიშვნელოვანია იმის განხილვა, თუ რა ფორმებით არის დარეგულირებული საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციებში ცენტრისა და სუბიექტის კომპეტენციათა ბალანსის საკითხი. ფედერალური ქვეყნების კონსტიტუციებში კომპეტენციის განსაზღვრისა და გადმოცემის რამდენიმე ფორმა არსებობს.

კომპეტენციის რეგლამენტაციის პირველი ფორმა გათვალისწინებულია იმ კონსტიტუციებში, რომლებიც „დუალისტური ფედერალიზმის“ თეორიის თანახმად, ფედერალური ცენტრის კომპეტენციას განამტკიცებენ. ყველა ის საკითხი, რომლებიც არ აისახა ფედერალური ხელისუფლების კომპეტენციაში, ფედერაციის სუბიექტის გამგებლობას მიეკუთვნება. კომპეტენციის გამიჯვნის ასეთი სისტემა არსებობს ამერიკის შეერთებულ შტატებში, მექსიკაში, ბრაზილიაში, შვეიცარიაში, ავსტრალიასა და ზოგიერთ სხვა ფედერალურ სახელმწიფოში. თუმცა კონსტიტუციური დანაწესების რეალიზაციის პროცესში, მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში თანდათანობით ჩამოყალიბდა ერთობლივი კომპეტენცია, რაც საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ორგანოს განმარტებებში აისახა.

მეორე ფორმა წარმოდგენილია იმ სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში, სადაც კონსტიტუციურად არის რეგლამენტირებული ორი სახის

კომპეტენცია, ერთი მხრივ, ფედერალური ცენტრის კომპეტენცია, ხოლო მეორე მხრივ, ან ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენცია (კანადა), ან ფედერალური ცენტრისა და მისი სუბიექტების კონკურენციული კომპეტენცია (გერმანია). გერმანიის კონსტიტუცია არაფერს ამბობს ნარჩენი კომპეტენციის თაობაზე, თუმცა ქვეყნის ძირითადი კანონი, ე.წ. კონკურენციულ სანჯისებზე, ფედერაციის სუბიექტების გამგებლობის სფეროდ მოიაზრებს მათ. მაგრამ აღნიშნული პრეროგატივა მიწების ადმინისტრაციებს უპირობოდ არ ეკუთვნით, რადგან კონსტიტუცია რეგულირების განსხვავებული ნესის არსებობასაც უშვებს. საგულისხმოა, რომ გერმანიის ძირითადი კანონი მიწების კანონმდებლობაზე ფედერალური კანონმდებლობის პრიორიტეტს აღიარებს, თუმცა არ შეიცავს მითითებას ამგვარი პრიორიტეტის მხოლოდ ნარჩენი კომპეტენციის სფეროში მოქმედების თაობაზე. ყოველივე ეს გვაფიქრებინებს, რომ გერმანიის კონსტიტუციამ მიწების საკანონმდებლო კომპეტენციაში ფედერალური კანონმდებლობის ინტერვენციის შესაძლებლობა დაუშვა. პრაქტიკულად, ეს იმას ნიშნავს, რომ ნარჩენი კომპეტენციის სფეროს ფედერაციის სუბიექტის კანონმდებლობა არეგულირებს, რა თქმა უნდა, ფედერალური კანონმდებლობის კონცეპტუალურ საფუძვლებთან შესაბამისობაში, ვიდრე არ მოხდება აღნიშნული ინტერვენცია და იმავე სფეროს თავის რეგულაციაში არ მოაქცევს ფედერალური კანონმდებლობა.

მესამე ფორმის სახით მოიაზრება კომპეტენციის ისეთი გამიჯვნა, როდესაც ფედერალური კონსტიტუცია საკავშირო ხელისუფლებასა და სუბიექტებს შორის კომპეტენციის სამსაფეხუროვანი გამიჯვნის პრინციპს ითვალისწინებს (ინდოეთი, მალაიზია). ამ ქვეყნების კონსტიტუციებით განსაზღვრულია საკუთრივ ფედერალური ცენტრის კომპეტენცია, დადგენილია ასევე ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენცია, თუმცა მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე შეიძლება ფედერალურმა ხელისუფლებამაც მიიღოს გადაწყვეტილება. კომპეტენციის მესამე ჯგუფს განეკუთვნება ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების რეგლამენტაცია, რომელთა ირგვლივ გადაწყვეტილება შეიძლება მიიღოს როგორც საკავშირო პარლამენტმა, ასევე ადგილობრივმა საკანონმდებლო ორგანომ, თუმცა საერთო-ფედერალური კანონი ყოველთვის პრიორიტეტულია. იმ საკითხების გადაწყვეტა, რომლებიც ვერ მოექცა კომპეტენციათა ზემოაღნიშნული სამი სახის ჩამონათვალში, განეკუთვნება ან ფედერალური ცენტრის გამგებლობას (ინდოეთი), ან სუბიექტის კომპეტენციას (მალაიზია).

კომპეტენციის განსაზღვრის მეოთხე ფორმა, რომელიც ავსტრიაში კონსტიტუციურად არის გაფორმებული და ამდენად, ავსტრიული მოდელის სახელითაა ცნობილი, ყველაზე რთულია თავისი შინაარსით. ფედერაციასა და სუბიექტებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნის ავსტრიული ფორმა უფლებამოსილებათა ოთხ ჯგუფს გამოყოფს. პირველი ჯგუფი განსაზღვრავს საერთო-საკავშირო საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების გამგებლობას მიკუთვნებულ სფეროებს, როგორცაა: საგარეო ურთიერთობები, ფულის ბრუნვა, საფოსტო, სატელეგრაფო კომუნიკაციების საკითხები. მეორე ჯგუფის საკითხები, როგორცაა: მოქალაქეობა, თემის წევრობა, საბინაო უზრუნველყოფა; საგზაო პოლიცია ფედერალური პარლამენტის საკანონმდებლო რეგულირების სფეროა, ხოლო აღმასრულებელი უფლებამოსილებები დელეგირებული აქვთ მინების ადმინისტრაციებს. მესამე ჯგუფი სხვადასხვა სფეროს მონესრიგების მიზნით (მინის რეფორმა, კურორტების მოვლა-პატრონობა, შრომითი ურთიერთობები), ითვალისწინებს ფედერალური ცენტრის მიერ საკანონმდებლო რეგულირების ძირითადი პრინციპების განსაზღვრას. ამ საკითხების რეგლამენტაციის მიზნით, მინები გამოსცემენ კანონებს და უზრუნველყოფენ მათ აღსრულებას. მეოთხე ჯგუფი ითვალისწინებს მთლიანად სუბიექტების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოებისთვის საკმაოდ მცირერიცხოვანი საკითხების რეგულირების დელეგირებას.

კომპეტენციის განსაზღვრისა და გამიჯვნის ზემოაღნიშნული ძირითადი სისტემები გავრცელებულია თანამედროვე ფედერალური სახელმწიფოების უმრავლესობაში. თუმცა, ბუნებრივია, ისინი სრულად ვერ ასახავენ დღეს არსებულ მრავალფეროვნებას და ვერც ცალკეული ფედერაციების ყველა შესაძლო თავისებურებას მოიცავენ.

ფედერაციის სუბიექტები საკანონმდებლო და აღმასრულებელი სტრუქტურების მეშვეობით უზრუნველყოფენ მათდამი მიკუთვნებული კომპეტენციის რეალიზაციას. მათი ორგანიზაცია და საქმიანობის წესი მონესრიგებულია ან საერთო ფედერალური კონსტიტუციით (ინდოეთი, რამდენიმე შტატის გარდა), ან ფედერაციის სუბიექტების ძირითადი კანონებით (აშშ, მექსიკა, არგენტინა, გერმანია, შვეიცარია). ფედერაციის წევრი წარმონაქმნების სახელმწიფო ორგანოთა სისტემა და, ზოგადად მმართველობის ფორმა, როგორც წესი, ფედერალური მოდელის იდენტურია.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური გამოცდილება, კომპეტენციის გამიჯვნის კონსტიტუციური წესის გარდა, სახელმეკ-

რულებო წესსაც იცნობს. ასეთ სახელმწიფოებს კონსტიტუციურ-სახელშეკრულებო ფედერაციაებადაც მოიხსენიებენ.¹ სახელშეკრულებო ფედერაციის თვალსაჩინო მაგალითს რუსეთის სახელმწიფო წარმოადგენს, რომელიც 89 სუბიექტისგან შედგება და არა მხოლოდ ფედერაციის სუბიექტთა რიცხოვნობით, ტერიტორიულადაც მსოფლიოს უდიდესი ფედერაციაა. რუსული ფედერალიზმი სახელშეკრულებო ხასიათისაა, ვინაიდან ფედერალურ და ფედერაციის სუბიექტების სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნა ხდება არა მხოლოდ ქვეყნის კონსტიტუციით, არამედ სახელმწიფოს მიერ ფედერაციის სუბიექტებთან გაფორმებული ხელშეკრულებებითაც, რომელთა საფუძველზე ფედერაციის სუბიექტების უფლებამოსილებათა სიმეტრია სერიოზულად არის დარღვეული.

რუსეთის ტერიტორიული ორგანიზაცია სწორედ იმით გამოირჩევა, რომ მის ტერიტორიაზე სხვადასხვა კომპეტენციის და იურიდიული ბუნების სუბიექტები მოქმედებენ, როგორცაა: ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ერთეული — რესპუბლიკა, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული — მხარე და ოლქი, ეროვნულ-ტერიტორიული — ავტონომიური ოლქი, ავტონომიური ოკრუგი. სწორედ ტერიტორიული ერთეულების მრავალფეროვნებაა ის უმთავრესი ფაქტორი, რომელიც ფედერალიზმის რუსული მოდელის მკვეთრ ასიმეტრიას განაპირობებს.

ასე რომ, სიმეტრიულობის ხარისხი შეიძლება დაირღვეს არა მხოლოდ ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციის ფარგლებში, არამედ საჯარო ხელისუფლების ქვემდებარე, განსხვავებული ტერიტორიული ორგანიზაციის მრავალფეროვნების პირობებშიც. სიმეტრიულობის არსი სახელმწიფოს შემადგენელი ერთეულებისთვის თანაბარი კომპეტენციის მიკუთვნებას გულისხმობს. ასიმეტრიულობა კი ჩნდება ისეთ შემთხვევაში, როდესაც რომელიმე წევრი წარმონაქმნის (რეგიონის) კომპეტენცია და ქვეყნის ძირითადი კანონით განმტკიცებული მისი სამართლებრივი სტატუსი სხვა სუბიექტების (რეგიონების) იურიდიულ სტატუსსა და უფლებამოსილებას სჭარბობს. მაგრამ ფედერალიზმთან დაკავშირებით წამოჭრილი ასიმეტრიის პრობლემა, სპეციალური სტატუსის მქონე ტერიტორიების საკითხთან დაკავშირებით, რა თქმა უნდა, გარკვეულ ფარგლებში, უნიტარული სახელმწიფოების პრაქტიკაშიც აქტუალურია.

¹ ო. მელქაძე, კ. ყურაშვილი, რუსეთის ფედერაცია//საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, თბილისი, 1999, გვ. 281.

ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციის ჩვენეული ანალიზი იმ მიზანს ემსახურება, რომ წარმოვაჩინოთ, თუ რამდენად აქტუალურია დღეს განვითარების სტადიაზე მყოფი ცალკეული ერებისა და სახელმწიფოებისთვის საჯარო ხელისუფლების ფედერალურ ორგანიზაციასთან დაკავშირებული პრობლემები. ამ მიმართებით წარმოდგენას უდავოდ ავსებს ის ფაქტორი, რომ სუვერენულ სახელმწიფოთა უმრავლესობის ტერიტორიულ ორგანიზაციას უნიტარული მოდელი უდევს საფუძვლად.

ფედერაციის ცნებასთან არის დაკავშირებული კონფედერაციის ცნებაც. ვ. კორელსკი და ვ. პერევალოვი კონფედერაციას ტერიტორიული ორგანიზაციის ერთგვარ ალტერნატიულ, მესამე ფორმადაც კი მიიჩნევენ.¹ ამ შეხედულებას იზიარებს მ. მარჩენკოც, იმ განსხვავებით, რომ იგი კონფედერაციას სახელმწიფო წყობილების შედარებით იშვიათ ფორმად განიხილავს.²

ზემოაღნიშნული ავტორების მოსაზრებებს ვერ გავიზიარებთ, ვინაიდან მიგვაჩნია, რომ მიუხედავად ამ ორი ტერმინის — „კონფედერაციისა“ და „ფედერაციის“ ეტიმოლოგიური მსგავსებისა, კონფედერაცია გულისხმობს ერთ ან რამდენიმე სფეროში საერთო მიზნების განსახორციელებლად სუვერენულ სახელმწიფოთა ნებაყოფლობით გაერთიანებას. ამგვარი გაერთიანების მოტივაცია შეიძლება უკავშირდებოდეს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სამხედრო სფეროებს.

ჩვენი აზრით, ამ ორ ცნებას შორის მრავალსაუკუნოვანი პრაქტიკით დამკვიდრებული თანაფარდობის შეცნობის მიზნით, მართებულია საყოველთაოდ აღიარებული ფორმულით ვისარგებლოთ, რომლის თანახმად, ფედერაცია საკავშირო სახელმწიფოს წარმოადგენს, კონფედერაცია კი სახელმწიფოთა კავშირის ერთგვარი ფორმაა, რომელიც შესახელმწიფოებრივ გაერთიანებად უნდა ვაღიაროთ. მიუხედავად იმისა, რომ კონფედერაციის ორგანოები თავიანთი ფუნქციების განსახორციელებლად გარკვეულ გადანყვეტილებებს იღებენ, ისინი კანონებს არ გამოსცემენ. მათ მიერ მიღებული გადანყვეტილებები თავისი იურიდიული ბუნებით საერთაშორისო სამართლებრივი ხასიათისაა და არა შიდაეროვნული. ამ აქტების ადრესატებს კავშირის ნევრი სახელმწიფოები წარმოადგენენ და არა ფიზიკური

¹ ვ. კორელსკი, ვ. პერევალოვი, მითითებული ნაშრომი, გვ. 188.

² მ. მარჩენკო, მითითებული ნაშრომი, გვ. 98.

და იურიდიული პირები, როგორც ეს კანონების ამოქმედების შემთხვევაში ხდება (თუმცა გარკვეული გამოწვევები ამ ზოგადი ნებისმიერ შემთხვევაში).

კონფედერაციამ, როგორც ამას პრაქტიკით გამოცდილი მისი სამართლებრივი ბუნება ადასტურებს, ვერ შეძლო ერთიან სახელმწიფოებრივ ორგანიზმად დამკვიდრება. ასეთ განცხადებას მრავალი მიზეზი უდევს საფუძვლად და უპირველესად ის, რომ მას არ გააჩნია საერთო სტრუქტურის სახით წარმოდგენილი აღმასრულებელი ორგანოები. ამდენად, კონფედერაციის დონეზე მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულებას კავშირის წევრი ქვეყნების მმართველობითი სტრუქტურები უზრუნველყოფენ. ყველაფერი ეს კი იმას ნიშნავს, რომ კონფედერაცია არ ხასიათდება სახელმწიფო ორგანოთა ერთიანი სისტემით, როგორც ეს ფედერალური სახელმწიფოებისთვის არის დამახასიათებელი. თავად კონფედერაციის დონეზე, მისი ორგანოები იქმნება დელეგაციის პრინციპის საფუძველზე და არა არჩევნების ან დანიშვნების გზით. კონფედერაციის მეთაურის თანამდებობა ექვემდებარება როტაციას და აღიჭურვება თავმჯდომარის, კოორდინატორის, მაგრამ არა ხელმძღვანელის იმპერატიული უფლებამოსილებით. ბუნებრივია, რომ კონფედერაცია არ ამყარებს პოლიტიკურ-სამართლებრივ ურთიერთობებს მოქალაქეებთან ან ქვეშევრდომებთან, როგორც ეს ერთიანი ორგანიზმის სახით შეკრული სახელმწიფოს ინსტიტუტისთვის არის დამახასიათებელი.

კონფედერაციის ერთი არსებითი თავისებურება ის არის, რომ გაერთიანების დამფუძნებელ აქტში აღიარებულია კონფედერაციაში გაერთიანებული სახელმწიფოების სუვერენული უფლება — გამოვიდნენ სახელმწიფოთა კონფედერაციული კავშირიდან. ასეთი გადანაცვლების რეალიზაცია შეიძლება კონფედერაციის წევრი სახელმწიფოების შეთანხმების გზით ან კონფედერაციის სადამფუძნებლო ხელშეკრულების დენონსაციის ფორმით განხორციელდეს. თუმცა ე.წ. სეცესიის აღნიშნული უფლება შეიძლება განხორციელდეს კონფედერაციის შექმნის შესახებ დადებული ხელშეკრულების მოქმედების ვადის გასვლის საფუძველზეც.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში კონფედერაცია სამართლიანად სარგებლობს სახელმწიფოთა დროებითი გაერთიანების რეპუტაციით. მსოფლიო პრაქტიკა ცალსახად იმის დამადასტურებელია, რომ კონფედერაციამ როგორც სახელმწიფოთა გაერთიანებამ, დროის გამოცდას ვერ გაუძლო და ყველა შემთხვევაში

ტრანსფორმაცია განიცადა ფედერაციად ან დაიშალა ცალკე სახელმწიფოებად. შვეიცარია 1291-1787 წლებში კონფედერაციას წარმოადგენდა, მოგვიანებით იგი ფედერაციად გარდაიქმნა, თუმცა სახელმწიფოს სახელწოდება დღესაც ძველებურად ჟღერს — „შვეიცარიის კონფედერაცია“. კონფედერაციული ანაქრონიზმის გამოხატულების სახით არის შენარჩუნებული 7 ნევრისგან შემდგარი ფედერალური საბჭო — კოლეგიალური ორგანო: ერთდროულად მთავრობა — პრემიერ-მინისტრის გარეშე და სახელმწიფოს კოლექტიური მეთაური, რომლის საპატიო ხელმძღვანელი, ე.წ. პრეზიდენტი, ყოველწლიურად იცვლება როტაციის წესით. მიგვაჩნია, რომ ამ ხნის მანძილზე, აღნიშნულ შვეიცარიულ ფენომენს მხოლოდ ისტორიული დატვირთვა აქვს. 1580 — 1795 წლებში კონფედერაციას განეკუთვნებოდა ნიდერლანდებიც, რომელიც ამჟამად უნიტარული სახელმწიფოა, თუმცა ტერიტორიული ორგანიზაციის ორგანული ფორმის ძიება დღესაც გრძელდება. ამჟამად კონფედერაცია თავისი კლასიკური ნიშნებით აღარ არსებობს, თუ არ გავითვალისწინებთ, რომ გარკვეულად კონფედერაციული ელემენტების მატარებელია ევროკავშირი, რომელიც თანდათანობით ფედერაციის ნიშნებს იძენს, ასევე კონფედერაციის ნიშნებით ხასიათდება 1997 წელს გაფორმებული რუსეთ-ბელარუსის კავშირი.

ზემოაღნიშნული ნიშნების ანალიზის გათვალისწინებით, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ კონფედერაცია არ წარმოადგენს ტერიტორიული მონყობის ფორმას და მკვეთრად განსხვავდება საჯარო ხელისუფლების ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციისგან. ამ მხრივ, კონფედერაციის შესახებ ჩვენი შეხედულება სრულად ემთხვევა სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის რუსი მკვლევარების: კ. არანოვსკის, ვ. ნერსესიანცის, ს. კაშკინისა და ბ. სტრაშუნის მოსაზრებებს.¹ თუმცა აქვე ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ მთელი ეს მსჯელობა თეორიული კატეგორიისა, ვინაიდან პრაქტიკას კარგა ხანია მოსწყდა სახელმწიფოთა კონფედერაციული გაერთიანებების არარსებობის გამო.

თანამედროვე ეტაპზე საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის მრავალფეროვნებაში არსებული უნიტარული და ფედერაციული ტერიტორიული ორგანიზაციის ძირითადი ნიშნების ღრმა ანალიზი იმის დასკვნის საფუძველს იძლევა, რომ ძალზე რთულია წმინდა უნიტარული ტერიტორიული მონყობის მქონე სახელმწიფოების

¹ ვ. ნერსესიანცი, მითითებული ნაშრომი, გვ. 253; Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран, Москва, «Форум» - «Инфра-М» 1999, с.208; ბ. სტრაშუნი, ს. კაშკინი, მითითებული ნაშრომი, გვ. 653

დასახელება. ის ქვეყნებიც კი, რომელთა კონსტიტუცია სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპად უნიტარიზმს აღიარებს, ზოგ შემთხვევაში სცილდება უნიტარული მოდელის ჩარჩოებს და კონსტიტუციურ დანაწესებს უნიტარული მოდელის თაობაზე ფორმალზად აქცევს. დღეს არსებულ უმრავლეს უნიტარულ სახელმწიფოებში მეტნაკლები სიმწვავეით დგას სპეციალური სტატუსის მქონე ტერიტორიების საკითხი. მსგავსი რეგიონები ქვეყნის სხვა ტერიტორიებისგან განსხვავებული, გაფართოებული კომპეტენციით სარგებლობენ. ასეთ სახელმწიფოთა რიგში მოიაზრება არა მხოლოდ ესპანეთი და იტალია, არამედ დანია, ფინეთი, პორტუგალია, ნიდერლანდები და სხვ. მიუხედავად იმისა, რომ ამ სახელმწიფოთა ძირითადი კანონები განამტკიცებენ უნიტარიზმს, როგორც ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის საფუძველს, ყველა მათგანის ტერიტორიაზე, გამონაკლისის სახით, მოქმედებს სპეციალური სტატუსის მქონე ერთი ან რამდენიმე ავტონომიური ტერიტორიული გაერთიანება. ასეთი გამონაკლისები, რა თქმა უნდა, გარკვეულ გავლენას ახდენენ უნიტარიზმის კლასიკურ გაგებაზე.

ზოგიერთ სახელმწიფოში ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია იმდენად მაღალია, რომ ქვეყნის ყველა რეგიონს ტერიტორიული ავტონომიის სტატუსი აქვს მინიჭებული (ესპანეთი, იტალია). ასეთი სახელმწიფოების ტერიტორიული ორგანიზაცია კი განკერძოებულ, რეგიონალური ორგანიზაციის მოდელს ქმნის. სწორედ ამ გამოცდილების ანალიზსა და განზოგადებას ეძღვნება წინამდებარე მონოგრაფიის სპეციალური თავები.

1-2. რეგიონალიზმი — უნიტარიზმიდან ფედერაციისკენ

წინამდებარე ქვეთავის ასეთი დასათაურება შემთხვევითი ნამდვილად არ არის, მასში განსახილველი საკითხის მნიშვნელოვანი ფაქტორია აქცენტირებული. რეგიონალიზმი უნიტარიზმის ნოყიერ ნიადაგზე აღმოცენდა და როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელი, კლასიკურ ფედერალიზმამდე შუალედური ფორმაციის სახით ჩამოყალიბდა. მაგრამ მანამდე მოცემული მოდელი რთული პროცესის გავლით ფორმირდებოდა. ჩვენი მიზანიც, ვიდრე რეგიონალიზმის აღიარებას დავადასტურებთ, ამ პროცესის დინამიკის წარმოჩენაა — მთელი თავისი, ე.წ. „ინფრასტრუქტურით“. ჩვენი აზრით, სხვა ქვეყნის კონსტიტუციურ თავისებურებებზე დამკვიდრებული გამოცდილების საკუთარი პრობლე-

მებისთვის მისადაგების სრულფასოვნების პროგნოზირება ასეთი ინფორმაციის გარეშე წარმოუდგენელია.

გასათვალისწინებელია, რომ რეგიონალური ტერიტორიული მოდელი უნიტარული სახელმწიფოს ჩარჩოებში საჯარო ხელისუფლების ფართო დეცენტრალიზაციის შედეგად განვითარდა, რამაც მრავალი თავისებურება წარმოშვა. ამდენად, უნიტარული ტერიტორიული ორგანიზაციის პირობებში, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, ავტონომიის საკითხი რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის არსისა და პრაქტიკაში არსებული თავისებურებების ღრმა ანალიზის საფუძველზე განვიხილოთ. ჩვენი აზრით, ლოკალური ავტონომიის საკითხი რეგიონალიზმისთვის ისევე აქტუალურია, როგორც უნიტარიზმისა და ფედერალიზმის პირობებში. მაგრამ, თუ უნიტარული ორგანიზაციის პირობებში ავტონომიის პრინციპი ფართოდ არის გავრცელებული, რეგიონალურ და ფედერალურ ტერიტორიულ ორგანიზაციას საფუძველად სწორედ ეს პრინციპი უდევს.

უნიტარული სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სქემაში ტერიტორიული ავტონომიის არსებობა თავისთავად უკვე დეცენტრალიზაციის პირდაპირი განსახიერებაა, ხოლო მისი უფლებამოსილებების მოცულობა ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის გრადაციის ხარისხის გამომხატველი. მოცემული დებულების მართებულობას უნიტარული ორგანიზაციის წმინდა თეორიული ენციკლოპედიური განმარტებაც ადასტურებს, რომლის თანახმად, უნიტარული სახელმწიფო, ტერიტორიული ორგანიზაციის ისეთი ფორმაა, რომლის პირობებშიც სახელმწიფოს ტერიტორია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად და დაყოფილი.¹ ენციკლოპედიური დეფინიცია, წმინდა უნიტარულ სახელმწიფოში, ხელისუფლების სრული ცენტრალიზაციის პირობებში, განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ტერიტორიების არსებობას გამოირიცხავს. თუმცა სახელმწიფო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის პრაქტიკამ თავისი კორექტივები შეიტანა თეორიულ დანაწესში და, როგორც აღვნიშნეთ, ამჟამად იშვიათია კლასიკური უნიტარული სახელმწიფოები, რომელთა მაგალითად ჩვენ შეგვიძლია თურქეთი, იაპონია და საბერძნეთი დავასახელოთ.

ევროპის კონტინენტზე, რომელიც მსოფლიოს რეგიონებს შორის ეროვნული თვალსაზრისით ყველაზე მეტად კონსოლიდირებული სივრცეა, არსებობს ქვეყნები მოსახლეობის მულტიეთნიკური შემადგენლობით (ბელგია, შვეიცარია, ესპანეთი, დიდი ბრიტანეთი) და ქვეყნები, სადაც განსხვავებული ეროვნული ჯგუფების მსხვილი დასახლებებია (ფინეთი, შვედე-

¹ Юридическая энциклопедия, Под общей ред. Тихомирова М.Ю. Москва, „Юриформцентр“, 2001, с.885

თი). მნიშვნელოვანია, რომ ყველა დასახელებულ სახელმწიფოში ეროვნული საკითხი რეალურად იდგა, ხოლო ზოგიერთში ამჟამადაც აქტუალურია. ამიტომ ავტონომიის პრობლემა საკმაოდ აქტიურად განიხილება და შედარებით სრულყოფასაც სწორედ ევროპის კონტინენტზე აღწევს.

დემოკრატიული სახელმწიფოები იძულებულნი არიან, ანგარიში გაუწიონ იმ გარემოებას, რომ მათი ტერიტორია განსხვავებული კულტურის, ყოფისა და უნარ-ჩვევების მქონე ეროვნული ჯგუფებითა თუ ეთნოსებით არის დასახლებული. დღეს შეიძლება იმის აღნიშვნა, რომ ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციურ პრაქტიკაში თავმოყრილია გამოცდილება, რომელიც სხვადასხვა ეთნოსის ჰარმონიულ თანაცხოვრებას უზრუნველყოფს. მაგრამ მსგავსმა პრობლემებმა სხვა სახელმწიფოებშიც იჩინა თავი და სწორედ ამიტომ ავტონომიის პრობლემას XX საუკუნისა და XXI საუკუნის მიჯნაზე აქტუალობა არ დაუკარგავს. პირიქით, სწორედ ამ ეტაპზე მოხდა მისი კონცეპტუალური და პრაქტიკული განვითარება-სრულყოფა. ცხადია, ავტონომიისა და ავტონომიურობის პრობლემისადმი ასეთი ყურადღება იმით არის გამოწვეული, რომ იგი ზოგადად, საჯარო ხელისუფლების ორგანიზაციის უფრო ფართო — სახელმწიფოებრიობის დინამიზმისა და სტაბილურობის პრობლემის შემადგენელი ნაწილია. ამიტომ, ჩვენი აზრით, ავტონომია სახელმწიფოს დეცენტრალიზაციის, ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის ხელისუფლების განაწილების ერთგვარ ფორმადაც უნდა განვიხილოთ.

საკუთრივ ტერმინი „ავტონომია“, როდესაც მას სახელმწიფოს ტერიტორიულ ორგანიზაციასთან მიმართებით ვიყენებთ, თავისი ეტიმოლოგიური დატვირთვით, ხაზს უსვამს ტერიტორიული ერთეულის შესაძლებლობას იცხოვროს თავისი (Auti) ნორმებით, წესებით (Nomos).

დასავლურ ლიტერატურაში, სადაც ამ პრობლემას დიდი ყურადღება ეთმობა, ავტონომიის დეფინიციაზე რამდენიმე მნიშვნელობით საუბრობენ.¹ ფრანგი მკვლევარი დელპერე ადგილობრივ ავტონომიას მოიაზრებს როგორც სახელმწიფოს ორგანიზაციის საშუალებას, პოლიტიკური კოლექტივების ცხოვრების წესს, მათი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მოღვაწეობის ფილოსოფიას და გამოყოფს მის ისეთ ფორმებს, როგორიცაა: ფუნქციონალური, ფინანსური და ორგანული ავტონომია.² ფედერალიზმის ქართველი მკვლევარი გ. ხუბუა გამოყოფს პარალელურ, იერარქიულ, ტერიტორიულ, პერსონალურ, კულტურულ,

¹ La Barbera A. Diritto pubblico regionale. Milano, 1973. P. 47-48

² Le autonomie local, nei paesi della Comunita economica Europea, Napoli, 1981, P.354-359

ორგანიზაციულ, რეგიონალურ, კომუნალურ, ფუნქციურ და ენობრივ ავტონომიას¹, ხოლო ი. ლეიბო ავტონომიას მოიაზრებს როგორც ქვეყნის ამა თუ იმ ნაწილის ეთნიკური, ისტორიული და გეოგრაფიული თავისებურებების გათვალისწინებით სახელმწიფო ფუნქციების დეცენტრალიზაციის ფორმას. აღნიშნულის საფუძველზე იგი გამოყოფს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ავტონომიის ცნებებს.²

შეიძლება ითქვას, რომ მიუხედავად ცნებათა სიმრავლისა, ჯერ კიდევ სერიოზულ პრობლემად რჩება საკითხი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ავტონომიურობის განმაპირობებელი ძირითადი ფაქტორების კომპლექსური არგუმენტაციის შესახებ. ჩვენი აზრით, ტერიტორიული ერთეულის ავტონომიურობის განმსაზღვრელი კომპლექსური არგუმენტების სახით, სამი უმთავრესი პირობა-ფაქტორი უნდა გამოვყოთ: პირველი — ეს ეთნიკური ჯგუფის ან მისი წარმომადგენლობისთვის ადგილობრივ დონეზე ეროვნულ-კულტურული თვითმყოფადობის შენარჩუნებისთვის აუცილებელი პირობების შექმნა; მეორე — ეთნიკური თემისთვის ან ეროვნული უმცირესობისთვის საერთო-სახელმწიფოებრივ დონეზე გარკვეული უფლებების მიკუთვნება; მესამე — მოსახლეობის ეთნიკური შემადგენლობის გათვალისწინებით, განსაზღვრული ტერიტორიისთვის დამოუკიდებლობის ამა თუ იმ ხარისხის მინიჭება.

ავტონომიების სახესხვაობათა მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, ცნებათა სიმრავლის ანალიზის გათვალისწინებით, შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ თუ ტერიტორიული ავტონომიის ცნების გარშემო აზრთა სხვადასხვაობა არ შეიმჩნევა, ექსტერიტორიული ავტონომიის განსაზღვრებასთან დაკავშირებით, პირიქით, მათი სიმრავლეა დამახასიათებელი. საქმე ის არის, რომ საბჭოთა კონსტიტუციური სამართლის წყაროებში ეროვნულ-კულტურული ავტონომიის პრობლემატიკის ანალიზს ნაკლები ყურადღება ეთმობოდა და ამ მხრივ საბჭოური კონცეფცია, ძირითადად, უარყოფითად იყო შეფასებული. ეს მაშინ, როდესაც ამ საკითხის გარშემო აქტიური მსჯელობა მიმდინარეობდა და დღესაც მიმდინარეობს დასავლურ იურიდიულ ლიტერატურაში.³ ევროპის ქვეყნების ტერიტორიული ორგანიზაციის პრაქტიკაც ექსტერიტორიული ავტონომიის სიცოცხლისუნარიანობის სასარგებლოდ

¹ გ. ხუბუა, მითითებული ნაშრომი, გვ. 98.

² ი. ლეიბო, მითითებული ნაშრომი, გვ. 128.

³ Varsanyi Ju. Border in Fate. A Study of Mideuropean Diffused Ethnic Minorities // *Revue de Droit International de sciences diplomatiques et politiques*. 1982, №1, P. 50-53.

მეტყველებს და ნათელყოფს, რომ მსგავსი ავტონომია განსაზღვრულ პირობებში ერთიან სახელმწიფოში ეთნიკური ჯგუფების თავისებურებების შენარჩუნების ეფექტური საშუალებაა.

საკუთრივ ტერმინი „ექსტერიტორიული“ ლათინური წარმოშობის სიტყვაა (ex - გარეშე, გარე; territorialis - ტერიტორიასთან დაკავშირებული) და ნიშნავს ტერიტორიის საზღვრებს გარეთ.¹ ამდენად, ტერმინი „ექსტერიტორიული ავტონომია“ კონკრეტული ტერიტორიის ფარგლებს გარეშე არსებულ ავტონომიას აღნიშნავს. ექსტერიტორიული ავტონომიის შემთხვევაში ავტონომიური უფლებებით უშუალოდ უმცირესობა აღიჭურვება და არა ის ტერიტორია, რომელზეც იგი სახლობს, როგორც ეს ტერიტორიული ავტონომიის პირობებში ხდება. ექსტერიტორიული ავტონომია არა იმდენად სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმას წარმოადგენს, რამდენადაც იმ პირობების, ნორმების ერთობლიობას, რომელიც საშუალებას აძლევს უცხო ქვეყნის ტერიტორიაზე მოსახლე ეროვნულ ჯგუფებს, ტერიტორიული წარმონაქმნის გარეშე, ისარგებლონ ფართო სოციალურ-კულტურული უფლებებით.

საზღვარგარეთის ქვეყნების ტერიტორიული ორგანიზაციის პრაქტიკაში შედარებით ფართოდ გავრცელებულია პერსონალური და კორპორაციული ექსტერიტორიული ავტონომიები.

პერსონალური ავტონომია იმ შემთხვევაში გამოიყენება, როდესაც ეთნიკური უმცირესობა არ არის თავმოყრილი კონკრეტულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში, არ წარმოადგენს მისი შემადგენელი მოსახლეობის უმრავლესობას და ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე განსახლებული. ამ შემთხვევაში, სახელმწიფო-სამართლებრივი დაცვის ობიექტს განეკუთვნება, როგორც კონკრეტული ეთნიკური ჯგუფი, ასევე მისი ცალკეული წარმომადგენელი. მინიჭებული უფლებებით სარგებლობის საკითხს თავისუფლად ნყვეტენ ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლები. სახელმწიფო ქმნის ყველა პირობას ეთნიკური ჯგუფის ეროვნულ-კულტურული თვითმყოფადობის შენარჩუნებისთვის და ასიმილაციის თავიდან აცილების უზრუნველყოფის მიზნით. პერსონალური ავტონომიის კონცეფცია, მისი მაქსიმალური რეალიზაციის პირობებში, ითვალისწინებს ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენლების შეუზღუდავ უფლებას, ისარგებლონ თავიანთი კულტურის მიღწევებით, მისდიონ ნებისმიერ აღმსარებლობას, ილაპარაკ-

¹ Юридическая энциклопедия, Под общей ред. Тихомирова М.Ю. Москва, „Юриформцентр“, 2001, с.944

კონ მშობლიურ ენაზე, შექმნან საკუთარი გაერთიანებები, ისარგებლონ უფლებით შეისწავლონ მშობლიური ენა, ტრადიციები და კულტურის ისტორია.

პერსონალური ავტონომიის აღიარების ფორმები სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებულია. დანიური უმცირესობის უფლებების აღიარება გერმანიაში და შესაბამისად, გერმანულენოვანისა დანიაში, ამ ქვეყნებს შორის წარმოებული მოლაპარაკებების შედეგად, ორივე სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა მიერ ერთობლივი გადანიჭვითი უფლებების საფუძველზე განხორციელდა. ნორვეგიის ძირითად კანონში განმტკიცებულია ხელისუფლების ვალდებულება შეუქმნას პირობები და ხელი შეუწყოს აბორიგენულ საამის მოსახლეობას საკუთარი კულტურის, ენისა და ცხოვრების წესის განვითარება-შენარჩუნებისთვის (მუხ. 110-ა).

შვედეთის ხელისუფლება ხელს უწყობს ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების მისწრაფებას შეინარჩუნონ და განავითარონ მშობლიური კულტურული და საზოგადოებრივი უნარ-ჩვევები. სახელმწიფო იმ პოზიციაზე დგას, რომ საკანონმდებლო ან სხვაგვარი დანანესი არ შეიძლება შეიცავდეს დებულებას, რომელიც ეროვნული უმცირესობის წარმომადგენლის მიმართ არა კეთილგანწყობას აფიქსირებს. მსგავსი კონსტიტუციური დებულებები პრაქტიკულად ხორციელდება და ამის დასტურია შვედეთში მოქმედი საამის 15 ათასიანი მოსახლეობის მრავალრიცხოვანი საზოგადოებრივი გაერთიანებები — საამის შვედური კავშირი, შვედეთის საამელთა ასოციაცია, საამის ახალგაზრდული ორგანიზაცია და ა.შ.

ანალოგიური სურათია ავსტრიაში: მკვიდრი ავსტრიელი მოსახლეობა საერთო რაოდენობის 92,1 პროცენტს შეადგენს, ხოლო ეროვნულ უმცირესობებს ხორვატები, უნგრელები და სხვა ერების წარმომადგენლები შეადგენენ.¹ ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ ავსტრიული კანონმდებლობა სახელმწიფოს მხრიდან უმცირესობების უფლებების დაცვასა და პატივისცემას უზრუნველყოფს. მეტიც, კანონი ეროვნული უმცირესობის თვითმყოფადი კულტურის შენარჩუნების მიზნით, სახელმწიფოს მიერ მათი დაფინანსების ფორმებსაც ითვალისწინებს, განსაზღვრულია ორენოვანი ტოპოგრაფიული დასახლებები ქვეყნის იმ ტერიტორიებზე, რომლის მოსახლეობის მეოთხედს ეროვნული უმცირესობა წარმოადგენს, ასეთ დასახლებებში ნებადართულია

¹ Брук С.И., Население мира, этнодемографический справочник. М., 1986, С. 189-191

გერმანულთან ერთად უმცირესობის ენის ოფიციალური საქმის ნარმოების ენად გამოყენებაც (მუხლები 3-5)¹.

ფინეთში იურიდიულად აღიარებულ ეთნიკურ ჯგუფებს განეკუთვნებიან შვედური უმცირესობა, რომელიც მოსახლეობის მხოლოდ 6 პროცენტს შეადგენს და ადგილობრივი მაცხოვრებლები — საამი. კანონმდებლობა ნორმების მთელ კომპლექსს ითვალისწინებს, რომლებიც ეთნიკური უმცირესობების მიერ ეროვნულ-კულტურული თვითმყოფადობის შენარჩუნებისთვის აუცილებელ პირობებს განამტკიცებენ. აღნიშნულის საილუსტრაციოდ განათლების სფეროში არსებული საკანონმდებლო ნორმებიც საკმარისია. საბავშვო ბაღების შესახებ 1973 წლის კანონი მუნიციპალიტეტებს ავალდებულებს სკოლამდელი ასაკის ბავშვები უზრუნველყონ მშობლიური, შვედური და საამის ენების სწავლებით. სკოლაში მოსწავლის მშობლიური ენის მიხედვით სასწავლო ენად გამოიყენება ფინური ან შვედური. ერთიანი სკოლის შესახებ 1983 წლის კანონის თანახმად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შექმნას დანაყოფითი სკოლა ეთნიკური უმცირესობისთვის, თუ მოსწავლეთა რაოდენობა 13-ს აღემატება. თუ დასახლებაში 40-90 მოსწავლეზე მეტია, საშუალო სკოლა იქმნება. ამგვარი სკოლების ხელმძღვანელობა ევალება მუნიციპალიტეტის სპეციალურ სამსახურს, რომელიც უმცირესობათა სკოლების კურირების მიზნით იქმნება.

ექსტერიტორიული ავტონომიის კიდევ ერთ სახეს კორპორაციული ავტონომია წარმოადგენს, რომელიც შედარებით იშვიათად გვხვდება (ფინეთი, ნორვეგია, ავსტრია). ასეთ შემთხვევაში, მოქალაქეები, რომლებიც ამა თუ იმ ქვეყნის ტერიტორიაზე ცხოვრობენ და იურიდიულად აღიარებულ ეთნიკურ ან ეროვნულ უმცირესობას განეკუთვნებიან, უფლებამოსილი არიან საერთო-სახელმწიფო დონეზე შექმნან მათი ინტერესების გამომხატველი გაერთიანებები. ამგვარი ფორმით გათვალისწინებულია ისეთი მექანიზმის შექმნა, რომლის ძალითაც თავიდან იქნება აცილებული სახელმწიფოსა და ექსტერიტორიულ თემს ან ზოგადად უმცირესობას შორის რაიმე წინააღმდეგობა. უმცირესობათა მიერ შექმნილი გაერთიანება საშუალებას იძლევა მოხდეს ამა თუ იმ პრობლემის თაობაზე უმცირესობის შეხედულებების, მათი ინტერესების სინთეზი, კონცენტრაცია, რაც საშუალებას აძლევს სახ-

¹ Федеральный закон от 7 июля 1976 года О правовом положении национальных меньшинств//Австрийская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985., С.326-338

ელმნიფოს განსაზღვროს ეროვნული პოლიტიკის პრიორიტეტი ასეთი კატეგორიის მოქალაქეთა მიმართ.

მაგალითად, ფინეთში მოქმედებს შვედი ეროვნების მოქალაქეების მიერ შექმნილი, 75 წევრისაგან შემდგარი სახალხო ასამბლეა. ფუნქციონირებს ასევე 20 წევრიანი საამის პარლამენტი. მსგავსი ორგანიზაცია, რომელიც საამის ეთნოსის წარმომადგენელთა ინტერესების გამომხატველია, მოქმედებს ნორვეგიაშიც. პირველი არჩევნები ამ გაერთიანებაში 1989 წელს შედგა. ეთნიკური უმცირესობების ამგვარ გაერთიანებებს არა აქვთ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების უფლება. ისინი უფლებამოსილი არიან სახელმწიფო დაწესებულებების და კერძო ორგანიზაციების წინაშე დასვან ნებისმიერი საკითხი, რომელიც ეთნიკური უმცირესობების ინტერესებს ეხება და მოითხოვონ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება. ფინეთის და ნორვეგიის კანონმდებლობა ითვალისწინებს მოთხოვნას, რომლის თანახმად შვედების და საამის ეთნიკური ჯგუფის ინტერესებში შემავალი ნებისმიერი საკითხის გადაწყვეტამდე აუცილებელია მათ გაერთიანებებთან კონსულტაცია.

ეროვნული და ეთნიკური უმცირესობების ინტერესების გამომხატველი ანალოგიური ორგანიზაციები შექმნილია ავსტრიის ფედერალური კანცლერის უწყებასთანაც. მათ განეკუთვნება ეროვნულ უმცირესობათა საბჭოები, რომელიც ფედერაციისა და მინის მთავრობებთან არსებული სათათბირო ორგანოებია. ამგვარი საბჭოები ოთხი წლის უფლებამოსილების ვადით იქმნება და შედგება ეროვნული უმცირესობების ინტერესების გამომხატველი ორგანიზაციების ან რელიგიური გაერთიანებების მიერ წარდგენილი კანდიდატებისგან. საბჭოებში წარდგენილ კანდიდატებს, მინების ადმინისტრაციების აზრის გათვალისწინებით, საერთო-ფედერალური მთავრობა ნიშნავს.

ეროვნული უმცირესობების შესახებ კანონის თანახმად, საბჭოებმა უნდა წარმოადგინონ და დაიცვან ეროვნული უმცირესობების კულტურული, სოციალური და ეკონომიკური ინტერესები. ისინი გამოხატავენ აზრს იმ საკანონმდებლო დანაწესებზე, რომლებიც ეროვნული უმცირესობების ინტერესებს ეხება და აყალიბებენ წინადადებებს უმცირესობების მდგომარეობის გაუმჯობესების თაობაზე.

კონსტიტუციური სამართლის პრაქტიკაში ფართოდ არის აღიარებული ტერიტორიული ავტონომია. ტერიტორიული ავტონომიის ცნება XIX საუკუნეში განვითარდა, როგორც ლიბერალურ-დემოკრატიული მოძრაობის ფუძემდებლური პრინციპი და, როგორც ესპანელი ავტორე-

ბი აღნიშნავენ, ფაქტობრივად, ადგილობრივი თვითმართველობის კონცეფციის გაფართოებულ ინტერპრეტაციას წარმოადგენდა.¹

კონსტიტუციური სამართლის თეორიისა და საკუთრივ საზღვარგარეთის ქვეყნებში ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის კონკრეტული ფორმების ანალიზი საფუძველს გვაძლევს აღვნიშნოთ, რომ ტერიტორიული ავტონომიის ცნება, სახელმწიფოს განსაზღვრული ტერიტორიისთვის, მისი სპეციფიკური თავისებურებების გათვალისწინებით, სხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებთან შედარებით ფართო უფლებამოსილებების მინიჭებას მოიაზრებს. ზოგიერთი მკვლევარი ტერიტორიულ ავტონომიას პოლიტიკურ ავტონომიასთან აიგივებს, ვინაიდან იგი ითვალისწინებს ქვეყნის შიგნით, განსაზღვრული ტერიტორიის ფარგლებში, პოლიტიკური, საკანონმდებლო ხელისუფლებისა და ცენტრალური ადმინისტრაციისგან განსხვავებული პოლიტიკური კურსის არსებობას.² ტერიტორიული ავტონომიის თავისებურებების უკეთ წარმოჩენის მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ხაზი გაუსვათ ექსტერიტორიულ და ტერიტორიულ ავტონომიებს შორის არსებულ ძირითად სხვაობას. თუ ტერიტორიული ავტონომია კონკრეტულ ტერიტორიაზე მდებარეობს და სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნისთვის დამახასიათებელი მატერიალური ნიშნებითაა აღჭურვილი, ექსტერიტორიული ავტონომია არ არის მატერიალი ზებული და მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე მცხოვრები ამა თუ იმ ეთნიკური ან ეროვნული უმცირესობისთვის გარკვეული უფლებამოსილების მინიჭებას ითვალისწინებს. ჩვენ მიერ განხილული ზოგიერთი ქვეყნის მაგალითი ცხადყოფს, რომ ცალკეულ შემთხვევებში ექსტერიტორიული ავტონომია სავსებით საკმარისია მულტიეთნიკური საზოგადოების ჰარმონიული თანაცხოვრებისთვის.

ევროპის სახელმწიფოებში ტერიტორიული ორგანიზაციის შესწავლამ ნათლად დაგვანახა, რომ ტერიტორიული ავტონომიის ბუნება არაერთგვაროვანია. თუ ერთ შემთხვევაში ტერიტორიული ავტონომია გულისხმობს ქვეყნის მხოლოდ გარკვეული ნაწილისთვის, მისი ისტორიული, ეთნიკური და ეკონომიკური თავისებურებებიდან გამომდინარე, განსაკუთრებული, ფართო უფლებამოსილებების მინიჭებას, მეორე სახის ტერიტორიული ავტონომია ითვალისწინებს ქვეყნის ყველა რეგიონისთვის ავტონომიური სტატუსის მინიჭებას, ანუ სახელმწიფოს რეგიონალიზაციას. ტერიტორი-

¹ Ciannini M.S. *Autonomia, estado y partidos//Autonomia y partidos politicos. Madrid, 1984. P.16*

² Bardusco A. *Lo Stato regionale italiano. Milano, 1980. P.3; Nacionalismo y regionalismo en Espana. Cordoba, 1985. P. 155*

ული ავტონომიის ეს უკანასკნელი ფორმა მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში დემოკრატიული განვითარების ახალ ეტაპზე ფორმირებულ სახელმწიფოებში გამოიკვეთა და მან შედარებით ფართო აღიარება ესპანეთსა და იტალიაში პოვა. ტერიტორიული ავტონომიის ორივე ფორმა საჯარო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პირობებში ვითარდება და ფუნქციონირებს, მაშინ, როდესაც უნიტარული ტერიტორიული ორგანიზაციის პირობებში, ექსტერიტორიული ავტონომიის არსებობა არ ითვალისწინებს ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის გარდუვალობას.

საერთო და განსხვავებული ნიშნების კვანძის სახით ტერიტორიული ავტონომიის პრობლემები მკაფიოდ წარმოჩინდება ცალკეული ქვეყნების მაგალითზე. ამდენად, მათი სრული კომპლექსის შეფასების მიზნით, მიზანშეწონელად მიგვაჩნია ამ პრობლემის კონკრეტული მოდელების მიხედვით განხილვა. ცალკეული ტერიტორიისთვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭების საკითხთან დაკავშირებით გარკვეულ ინტერესს იწვევს დანიის, ფინეთის, დიდი ბრიტანეთის, პორტუგალიის ტერიტორიული ორგანიზაციის გამოცდილება. დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს ფარგლებში ტერიტორიული ავტონომიის ფუნქციონირება, როგორც ნესი, არ არის მხოლოდ ეთნიკური ფაქტორით განპირობებული და, შესაბამისად, ხელისუფლების დეცენტრალიზაციაც ნამდვილად არ შეიძლება მხოლოდ ეთნიკური ფაქტორით იყოს დეტერმინირებული. განსაზღვრული ტერიტორიისთვის სპეციალური სტატუსის მინიჭებას მთელი რიგი წინამძღვრები განაპირობებენ. მათ შორის რეგიონის გეოგრაფიული ადგილმდებარეობა, ისტორიული წარსული, ეკონომიკური განვითარების ხარისხი, თვითმმართველობის ფორმები და სხვ. ტერიტორიული ავტონომიის ფორმირებისას, ეთნიკური ფაქტორი წამყვანია, თუ კონკრეტული ეთნიკური უმცირესობა გარკვეულ ტერიტორიაზე კომპაქტურადაა დასახლებული და ქვეყნის ამ რეგიონში უმრავლესობას წარმოადგენს. ამასთან, ხაზი უნდა გავუსვათ იმ გარემოებას, რომ ავტონომიური უფლებამოსილებებით სარგებლობს არა მხოლოდ ეთნიკური ჯგუფი, არამედ მთლიანად იმ ტერიტორიის მოსახლეობა, რომელიც ამ ეთნოსით არის დასახლებული.

საგულისხმოა ფინეთის გამოცდილება, სადაც ალანდის კუნძულებს მინიჭებული აქვთ ტერიტორიული ავტონომია. კუნძულებზე დასახლებულია 23 ათასი შვედურენოვანი და 1100 ფინურენოვანი მოქალაქე¹. ფინეთის მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვებისთანავე, კუნ-

¹ შონაცემები მოყვანილია Muntti K. The protection of persons belonging to national minorities in Finland. Turku, 1991. P. 3.

ძულებზე სეპარატისტულმა მოძრაობამ იმძლავრა და ალანდის კუნძულების მოსახლეობის უმრავლესობამ შვედეთთან მიერთების მოთხოვნა წამოაყენა. 1921 წელს საკითხი ერთა ლიგაშიც კი განიხილეს. თუმცა პრობლემა საბოლოოდ ორ სახელმწიფოს — ფინეთსა და შვედეთს შორის გამართული მოლაპარაკების გზით გადაწყდა და შვედეთს ალანდის კუნძულების ფინეთის შემადგენლობაში არსებობა დადასტურდა, რაც შვედი მოსახლეობისთვისაც მისაღები აღმოჩნდა, ვინაიდან აღიარებულ იქნა ამ ტერიტორიაზე შვედური ენის, კულტურისა და ყოფითი უნარ-ჩვევების შენარჩუნებისთვის საჭირო პირობების შექმნის აუცილებლობა.

ამჟამად ამ რეგიონის სამართლებრივი მდგომარეობა ალანდის კუნძულების ავტონომიის შესახებ 1991 წლის 16 აგვისტოს აქტით განისაზღვრება. ავტონომიური პროვინციის ოფიციალურ ენად შვედურია აღიარებული, რომელიც მის ტერიტორიაზე განთავსებულ ყველა სახელმწიფო ორგანოში შეუზღუდავად გამოიყენება. შვედური ენა აღიარებულია ასევე როგორც სახელმწიფოსა და პროვინციის ერთობლივი საზოგადოებრივი გაერთიანების — ალანდის დელეგაციის სამუშაო ენა, შვედურ ენაზე წარმოებს ასევე ოფიციალური მიმონერა ცენტრალურ და ავტონომიის ორგანოებს შორის (მუხ. 38).

საკანონმდებლო დანაწესები უფრო შორსაც წავიდა და ფედერაციული ორგანიზაციისთვის დამახასიათებელი ისეთი ინსტიტუტიც კი შემოიღო, როგორც პროვინციის მოქალაქეობაა. ალანდის მოქალაქეობა ენიჭება მის ტერიტორიაზე დაბადებულ ყველა ადამიანს, რომლის ერთ-ერთ მშობელს მაინც აქვს მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი ავტონომიის ტერიტორიაზე. პროვინციის მოქალაქეობა ქვეყნის იმ მოქალაქეებსაც ენიჭებათ, რომლებიც არანაკლებ ხუთი წლისა მუდმივად ცხოვრობენ ავტონომიური პროვინციის ტერიტორიაზე და განსაზღვრულ დონეზე ფლობენ შვედურ ენას (მუხ. 7). ავტონომიაში მუდმივად ცხოვრება აუცილებელი წინა პირობაა ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად და მინის მფლობელობისთვის. როგორც ჩანს, იმავე ფედერაციის სუბიექტის მოქალაქეობისგან განსხვავებით, ალანდის ავტონომიის მოქალაქეობას სავსებით რეალური დატვირთვა აქვს და მას კონკრეტული სამართლებრივი შეზღუდვები უკავშირდება. ავტონომიის შესახებ კანონის თანახმად, პროვინციამ შეიძლება საკანონმდებლო გზით ნება დართოს ფინეთის, დანიის, ისლანდიისა და ნორვეგიის იმ მოქალაქეებს, რომლებსაც არა აქვთ მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი ალანდის კუნძულებზე, მიიღონ მონაწილეობა მუნიცი-

პალურ არჩევნებში (მუხ. 67). მათ შეიძლება ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებშიც დაიკავონ თანამდებობები, თუმცა პოლიციაში მხოლოდ ფინეთის მოქალაქეების მუშაობა დაიშვება (მუხ. 24).

ავტონომიური სტატუსის მქონე კუნძულების საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენციას განეკუთვნება განათლების, კულტურის, ჯანმრთელობის დაცვის, საშინაო ვაჭრობის, ადგილობრივი მმართველობისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვასთან დაკავშირებული ურთიერთობების სამართლებრივი რეგლამენტაცია. მეტიც, ავტონომიის შესახებ კანონმდებლობა კუნძულებს უფლებას ანიჭებს, გამოიყენონ საკუთარი დროშა სავაჭრო-საზღვაო ფლოტზე, იქონიონ საკუთარი სოციალური უზრუნველყოფის და სამაუნწყებლო მომსახურების სისტემა. ავტონომიის პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტები დასამტკიცებლად გადაეცემა ფინეთის პრეზიდენტს. ისინი ასევე საჭიროებენ ალანდის დელეგაციისა და ქვეყნის უზენაესი სასამართლოს თანხმობას ვიზირების სახით. ქვეყნის კანონმდებლობით პრეზიდენტი აღჭურვილია უფლებით მთლიანად ან ნაწილობრივ გააუქმოს წარმოდგენილი კანონპროექტი, თუ იგი საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს სტაბილურობასა და მშვიდობიანობას ან მიჩნეულ იქნება, რომ ავტონომიის პარლამენტი კანონშემოქმედებითი საქმიანობისას გასცდა საკუთარ კომპეტენციას.

ალანდის კუნძულებს აქვთ ერთი მანდატი ფინეთის პარლამენტში. ავტონომიის პარლამენტი უფლებამოსილია, შეზღუდული საკანონმდებლო ინიციატივით მიმართოს ფინეთის საკანონმდებლო ორგანოს, მხოლოდ მისივე გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე. ავტონომიისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე საკანონმდებლო აქტების ძალაში შესვლამდე ქვეყნის პარლამენტმა უნდა გაითვალისწინოს ავტონომიის პარლამენტის პოზიცია. პროვინციის მთავრობა უფლებამოსილია წარდგეს ინიციატივით ცენტრალური ადმინისტრაციის წინაშე საზღვარგარეთის ქვეყნებთან სავაჭრო-ეკონომიკური ხელშეკრულებების დადების მიზანშეწონილობის თაობაზე. თავის მხრივ, ქვეყნის მთავრობა, ავტონომიის სახელისუფლებო სტრუქტურებს უზრუნველყოფს ინფორმაციით საზღვარგარეთის ქვეყნებთან მიმდინარე მოლაპარაკებების შესახებ იმ შემთხვევაში, თუ ამგვარი დიპლომატიური კონტაქტები ალანდის კუნძულების ინტერესებს ეხება. საჭიროების შემთხვევაში, ავტონომიის წარმომადგენლები მონაწილეობენ ამგვარ საერთაშორისო შეხვედრებში.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, ნათელი წარმოდგენა იქმნება უნიტარული ფინეთის შემადგენლობაში ალანდის

კუნძულების ავტონომიურ სტატუსზე. კუნძულების საკმაოდ ფართო ავტონომიამ ადგილობრივი პრობლემებიც მოაგვარა, ქვეყანას ერთიან ევროპაში მშვიდობიანი განვითარების საშუალებაც მისცა და დღეს ფინეთი მსოფლიო თანამეგობრობას სეპარატიზმის გამოვლინებით არ ახსენებს თავს. ქვეყანა ევროკავშირის 15 წევრ-სახელმწიფოთა შორის ერთ-ერთია და ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით ევროპის მონინავე სახელმწიფოთა რიგშია.

უნიტარული ტერიტორიული ორგანიზაციის პირობებში, ცენტრსა და ავტონომიას შორის ხელისუფლების განაწილების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია ასევე დანიის გამოცდილებაც, რომლის შემადგენლობაში მოქმედებს ფარერის კუნძულებისა და გრენლანდიის ავტონომიები. ფარერის კუნძულებზე ნორმანდთა მემკვიდრე დაახლოებით 36 ათასი ფარერელი და 8 ათასი დანიელი მოქალაქე სახლობს. გრენლანდიის მოსახლეობას 10 ათასი დანიელი და 42 ათასი ინუიტი, კუნძულის აბორიგენი მოსახლე შეადგენს.¹

ფარერის კუნძულების სამართლებრივი მდგომარეობა განისაზღვრება ავტონომიის შესახებ 1963 წლის კანონით, ხოლო გრენლანდიისა — ავტონომიის შესახებ 1978 წლის აქტით. აღნიშნულ ტერიტორიულ ავტონომიებში ოფიციალურ ენებად ადგილობრივი მოსახლეობის მშობლიური ენებია აღიარებული, თუმცა პარალელურად გამოიყენება სახელმწიფო ენაც — დანიური.

დანიის შემადგენლობაში არსებული ტერიტორიული ავტონომიების განსაკუთრებული სტატუსი გამოიხატება მათთვის საერთაშორისო ურთიერთობებში მონაწილეობის უფლებამოსილების დელეგირებით, ასევე ბუნებრივი რესურსების მოპოვებისა და გამოყენების სფეროში მიკუთვნებული უფლებებით. ერთგვარი პარადოქსია, მაგრამ ფაქტია, რომ გრენლანდია და ფარერის კუნძულები ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შემადგენლობიდან 1985 წელს რეფერენდუმის გადაწყვეტილების საფუძველზე გამოვიდნენ, მაშინ, როდესაც დანია ამ გაერთიანების სრულუფლებიანი წევრი იყო.

გრენლანდიის ავტონომიის შესახებ კანონის მე-13 და მე-16 მუხლები, საერთაშორისო სფეროში მონაწილეობის თვალსაზრისით, საკმაოდ დანვრილებით არეგულირებენ გრენლანდიასა და დანიის სამეფოს შორის ურთიერთობებს. მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი საკითხების სამართლებრივი რეგლამენტაცია ცენტრის გამგებლობას მიეკუთვნე-

¹ მონაცემები მოყვანილია ს. ბრუკის დასახელებული ნაშრომის მიხედვით. გვ. 219, 628-629.

ბა, გრენლანდიის წარმომადგენლებს შეუზღუდავად შეუძლიათ დაესწრონ იმ მოლაპარაკებებს, რომლებიც კუნძულის კომერციულ ინტერესებს შეეხება. კანონმდებლობით გათვალისწინებულია სახელმწიფოთაშორისი ხელშეკრულებების პროექტების წინასწარი შეთანხმება კუნძულის ადმინისტრაციასთან და ამ უკანასკნელის სამართლებრივი საშუალება, ქვეყნის საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან მჭიდრო თანამშრომლობით, აწარმოოს მოლაპარაკება საზღვარგარეთის ქვეყნების ხელისუფლებასთან. ავტონომიის ხელისუფლების თხოვნით და მისივე დაფინანსებით საზღვარგარეთის სახელმწიფოებში მოქმედ დანიის საელჩოებში ქვეყნის მთავრობის გადაწყვეტილებით კუნძულის საკითხების კურიერების მიზნით შეიძლება გამოყოფილ იქნეს სპეციალური წარმომადგენელი.

ცენტრსა და ავტონომიას შორის დავის საგანს წარმოადგენდა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის საკითხი, ვინაიდან გრენლანდიის აბორიგენი მოსახლეობა სერიოზულ პრეტენზიას აცხადებდა მათ დამუშავებაზე და არ იზიარებდა მინერალური რესურსების შესახებ 1969 წლის კანონის დანაწესს იმის თაობაზე, რომ კუნძულის წიაღისეული დანიის გამგებლობას განეკუთვნებოდა. 1975 წელს კუნძულის ხელისუფლებამ საგანგებო რეზოლუციაც კი მიიღო, რომლითაც სცადა დაემტკიცებინა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის უფლება. 1978 წელს ავტონომიის სტატუსის განმსაზღვრელ აქტზე მუშაობისას ცენტრსა და რეგიონს შორის მოხდა პოზიციების შეჯერება, რის შედეგადაც კანონის მე-8 მუხლით აღიარებულ იქნა ადგილობრივი მოსახლეობის უფლება, განკარგონ გრენლანდიის ბუნებრივი რესურსები. 1979 წელს პარიტეტულ საწყისებზე, ხუთ-ხუთი წარმომადგენლით ცენტრიდან და რეგიონიდან, შეიქმნა ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, ნავთობის ერთობლივი კომიტეტი, რომელიც უზრუნველყოფს კუნძულის ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ერთიანი პოლიტიკის შემუშავებას.

ავტონომიების სტატუსის მარეგულირებელი აქტებით გათვალისწინებულია ცენტრალურ და ავტონომიის ორგანოებს შორის კონფლიქტების გადაწყვეტის მექანიზმი. წინააღმდეგობის წარმოშობის შემთხვევაში, დავა განსახილველად გადაეცემა საგანგებო კომისიას, რომლის მუშაობაშიც პარიტეტულ საწყისებზე მონაწილეობენ ცენტრისა და ავტონომიათა ხელისუფლების მიერ დანიშნული წარმომადგენლები, ასევე დანიის უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მიერ დანიშნული მოსამართლეები. თუ კომისია ვერ მიიღებს გადაწყვეტილებას, დავა განსახილველად გადაეცემა მოსამართლეთა კორპუსს. ასეთ

შემთხვევებში დანიის მთავრობას ერთადერთი პრეროგატივა აქვს — მას შეუძლია საგანგებო კომისიის მიერ გადანიშნული მთავრობის მიღებამდე ავტონომიის სადავო აქტის მოქმედების შეჩერება.

ფინეთისა და დანიის ტერიტორიული ორგანიზაციის თავისებურებების განხილვა მოწმობს, რომ კონკრეტულ სახელმწიფოში, ტერიტორიული ინსტიტუციონალური რეფორმების გატარებისას, ამ ქვეყნებში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა და, როგორც ჩანს, სხვა ქვეყნებშიც, ანალოგიური ვითარების შემთხვევაში ყურადღება უნდა დაეთმოს რეგიონისა და მთლიანად ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეს, ისტორიულ წარსულს, საზოგადოების პოლიტიკურ კულტურას, მისი სოციალური სტაბილურობის ხარისხს, ადგილობრივ ტრადიციებსა და ყოფით უნარ-ჩვევებს. ასეთი ზოგადი მოსაზრების არგუმენტი, უპირველესად, ის არის, რომ ყველა ზემოაღნიშნული მახასიათებლის მიხედვით, ორივე სახელმწიფოსთვის სავსებით ორგანული და მისაღები გამოდგა ეროვნული და ეთნიკური უმცირესობების ინტერესების სრულყოფილი და დიფერენცირებული დაცვისთვის შერჩეული ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელი.

უნიტარიზმის პირობებში ტერიტორიული ორგანიზაციის თავისებურებებით ხასიათდება დიდ ბრიტანეთში დამკვიდრებული მოდელიც. განსხვავებული ფორმებით, მაგრამ უელსშიც, შოტლანდიაშიც და ჩრდილოეთ ირლანდიაშიც მოსახლეობის დიდი ნაწილი აშკარად მოითხოვს ამ რეგიონების დამოუკიდებლობას. ასე მაგალითად, უელსა და შოტლანდიაში წამოყენებულია თვითმმართველობის, ხოლო ჩრდილოეთ ირლანდიაში — ბრიტანეთისგან სრული დამოუკიდებლობის მოთხოვნა. ქვეყნის ხელისუფლების მიდგომა ამ საკითხისადმი ფრთხილია და ერთიანი სახელმწიფოსთვის მისაღები ტერიტორიული ორგანიზაციის ოპტიმალური ფორმების ძიებით გამოიხატება, რაც საშუალებას მისცემს ხელისუფლებას უზრუნველყოს ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის გარკვეული სინთეზი.

1975 და 1977 წლებში ქვეყნის პოლიტიკური ცხოვრების დღის წესრიგში შოტლანდიისა და უელსისთვის ადმინისტრაციული ავტონომიის სტატუსის მინიჭების საკითხი დაისვა. მაგრამ კანონპროექტებით გათვალისწინებული ავტონომიების სტატუსი იმდენად შეზღუდული იყო, რომ 1979 წელს ადგილებზე გამართულ რეფერენდუმზე მოსახლეობის მხარდაჭერა ვერ მოიპოვა. 1997 წელს ქვეყნის მთავრობა კვლავ დაუბრუნდა შოტლანდიისა და უელსისთვის ავტონომიის მინიჭების საკითხს, შესაბამისი კანონპროექტები წარდგენილ იქნა პარლამენ-

ტში და ამავე წლის სექტემბერში გამართული რეფერენდუმის საფუძველზე ისინი ამოქმედდა. ავტონომიათა სტატუსის განმსაზღვრელი კანონებით გათვალისწინებულია შოტლანდიისა და უელსის პარლამენტების შექმნა, რაც სახელმწიფოს მართვის პოლიტიკაში ბრიტანეთის სამეფოს დეცენტრალიზაციაზე ორიენტაციას ადასტურებს. ამასთან, შოტლანდიის პარლამენტის უფლებამოსილება განსხვავდება უელსის საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენციისგან. შოტლანდიის პარლამენტის გამგებლობას განეკუთვნება ადგილობრივი მმართველობის, ეკონომიკური განვითარების, საბინაო კეთილმოწყობის, სატყეო და სასოფლო მეურნეობის, თევზჭერისა და გარემოს დაცვის, ჯანმრთელობის დაცვის, განათლებისა და სპორტის სფეროების საკანონმდებლო რეგულირება. კონსტიტუციურ წყობილებასთან, საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკასთან, ეროვნულ უსაფრთხოებასთან, ფულადსაკრედიტო პოლიტიკასთან, მომსახურებისა და პროდუქციით ვაჭრობის ერთიანი ბაზრის რეგულირებასთან, სატრანსპორტო კომუნიკაციებსა და ტელერადიომაუწყებლობასთან დაკავშირებული უფლებამოსილება ბრიტანეთის პარლამენტის პრეროგატივაა. შოტლანდიის პარლამენტი ოთხი წლის ვადით არჩეული 129 წევრისგან შედგება, რომელთაგან 73 წევრი მაჟორიტარული, ხოლო 56 დეპუტატი პროპორციული სისტემით აირჩევა. მიუხედავად იმისა, რომ შოტლანდიაში მოქმედებს ავტონომიის აღმასრულებელი ხელისუფლება, შოტლანდიის საქმეთა მინისტრის თანამდებობა ბრიტანეთის მინისტრთა კაბინეტში შენარჩუნებულია.

განხორციელებული რეფორმით უელსის საკანონმდებლო ასამბლეისთვის ერთგვარად შეზღუდული კომპეტენცია იქნა დადგენილი. ასამბლეა 60 წევრისგან შედგება და შოტლანდიის პარლამენტისგან განსხვავებით, კანონშემოქმედებითი ფუნქციით არ არის აღჭურვილი. მის კომპეტენციას განეკუთვნება საკითხთა საკმაოდ ვიწრო წრის, კერძოდ, ჯანმრთელობის დაცვის, საბინაო მშენებლობის, განათლების, კულტურისა და სპორტის სფეროების ნორმატიული რეგულირება.

ჩრდილოეთ ირლანდიასთან ურთიერთობაში არსებული სირთულეები ამ ტერიტორიების ბრიტანეთთან მიერთების ისტორიით არის განპირობებული, როდესაც 1801 წლის კანონით ირლანდია ბრიტანეთს მიუერთდა და დიდი რაოდენობის კოლონისტებით იქნა დასახლებული. 1949 წელს ირლანდიის სამხრეთის და ჩრდილო-დასავლეთის მხარეებმა დიდი ბრიტანეთისგან დამოუკიდებლობა აღიდგინეს, ხოლო ჩრდილო-აღმოსავლეთი ნაწილი ბრიტანეთის შემადგენლობაში დარჩა და

ჩრდილოეთი ირლანდიის სახელით იწოდება. 1922 — 1972 წლებში ჩრდილოეთ ირლანდიაში „სტორმონტის სისტემის“ სახელით ცნობილი ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურა მოქმედებდა, რომელიც ორპალატიანი პარლამენტისა და მის წინაშე ანგარიშვალდებული მთავრობის ფუნქციონირებას ითვალისწინებდა. 1972 წელს ბრიტანეთის ამ ნაწილში გაუქმებულ იქნა ადგილობრივი მმართველობა და ცენტრის პირდაპირი მმართველობა დამყარდა. ამასთან, დიდი ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრის კაბინეტის შემადგენლობაში შემოღებულ იქნა ჩრდილოეთ ირლანდიის საქმეთა სახელმწიფო მდივნის თანამდებობა, რომელიც ორმაგი წარმომადგენლობის ფუნქციას ასრულებს. ეს ინსტიტუტი წარმომადგენს ცენტრალურ ხელისუფლებას რეგიონში და რეგიონს — ცენტრალურ ხელისუფლებაში.

ჩრდილოეთი ირლანდიის ტერიტორია საგანგებო კანონმდებლობით იმართება და მისი სტატუსი განსხვავდება შოტლანდიისა და უელსის ავტონომიური სტატუსისგან. აღსანიშნავია, რომ ჩრდილოეთ ირლანდიასთან მიმართებით ტერიტორიული ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმა ჯერაც არ არის დასრულებული და ენტონი ბლერის კაბინეტის ინიციატივით ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პროცესი ამჟამადაც გრძელდება. ნიშანდობლივია, რომ ტერიტორიული ორგანიზაციის ბრიტანული მოდელის ანალიზის შედეგად ფედერალიზმის ცნობილი მკვლევარი დ. ელაზარი დაასკვნის, რომ ბრიტანეთში თანდათანობით აღიარებას პოულობს ფედერალიზმის ნიშნები¹.

თუ ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება პირდაპირ ითქვას, რომ ფინეთში, დანიასა და დიდ ბრიტანეთში ტერიტორიული ავტონომიის აღმოცენების საფუძველი ეთნიკურ და ეროვნულ ფაქტორებთან არის დაკავშირებული, ამ დროს, პორტუგალიაში გადამწყვეტი გეოგრაფიული ფაქტორი აღმოჩნდა და ამის დასტური ის არის, რომ მადეირას და აზორის არქიპელაგების კუნძულებს ავტონომიის სტატუსი აქვთ მინიჭებული.

პორტუგალია დაყოფილია 20 ტერიტორიულ ერთეულად, რომელთაგან 18 ქვეყნის კონტინენტურ ნაწილზე მდებარე ადმინისტრაციული ოლქებია. კუნძულოვანი ტერიტორიებისთვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭება გეოგრაფიული მდებარეობის გარდა, ამ რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონითა და მოსახლეობის ავტონომიური მმართველობის კენ ისტორიული სწრაფვითაც იყო განპირობებული.

¹ Elazar D. Exploring Federalism. New York, 1978, P. 33

პორტუგალიაში ავტონომიათა სტატუსის განმსაზღვრელ აქტს ოლქის მიერ შემუშავებული და ქვეყნის პარლამენტის მიერ მიღებული სტატუტი წარმოადგენს. სწორედ სტატუტებით ჩამოყალიბებული სტატუსიდან გამომდინარე, ავტონომიურ გაერთიანებებში, ცენტრალური ხელისუფლების ზედამხედველობით, ხელისუფლების ორგანოთა განკერძოებული სისტემა მოქმედებს. ცენტრის კონტროლი რამდენიმე მიმართულებით ხორციელდება, რომელთა შორის ცალკე აღნიშვნას საჭიროებს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ავტონომიურ ოლქში დანიშნული მინისტრის უფლებამოსილება. მისი საზედამხედველო კომპეტენცია ავტონომიის ადმინისტრაციული სამსახურების საქმიანობაზე ვრცელდება და ფედერაციის სუბიექტში მოქმედი გუბერნატორის ფუნქციების მსგავსია, რაც ავტონომიის საკანონმდებლო ასამბლეის ფართო უფლებამოსილების დაბალანსებას ისახავს მიზნად. საოლქო ასამბლეის მიერ კანონის მიღებიდან 15 დღის ვადაში დეკრეტი წარედგინება რესპუბლიკის მინისტრს, რომელმაც უნდა დაამტკიცოს იგი ან ვეტო დაადოს. მინისტრის ვეტო შეიძლება დაძლეულ იქნეს ოლქის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. ავტონომიათა ნორმატიულ აქტებზე ზედამხედველობას პორტუგალიის საკონსტიტუციო სასამართლოც უზრუნველყოფს.

ავტონომიათა უმაღლესი ორგანოების კომპეტენცია მნიშვნელოვნად გაფართოვდა 1997 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ. ავტონომიის სტრუქტურები უფლებამოსილი არიან კანონპროექტები ქვეყნის პარლამენტში წარადგინონ, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განსაზღვრული ჩარჩო-კანონის გათვალისწინებით წარმართონ ფისკალური პოლიტიკა რეგიონში, უზრუნველყონ ავტონომიის გამგებლობაში არსებული ქონების განკარგვა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ფორმირება, ადმინისტრაციული ერთეულის საზღვრების განსაზღვრა, ავტონომიის ეკონომიკური განვითარების გეგმის შემუშავება, საერთო-სახელმწიფო უწყებების რეგიონალური დანაყოფების საქმიანობაზე ზედამხედველობა, დასახლებული პუნქტებისთვის ქალაქის ან სოფლის კატეგორიის მიკუთვნება, ქვეყნის ეკონომიკური, ფულად-საკრედიტო და ფისკალური პოლიტიკის შემუშავებაში მონაწილეობა.

პორტუგალიის კონსტიტუცია ავტონომიური ოლქის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების დათხოვნას იმ შემთხვევაში ითვალისწინებს, როდესაც მათი მხრიდან კონსტიტუციური მოთხოვნების დარღვევის რეალური საფრთხე იქმნება. ასეთ სიტუაციაში რეგიონის მმართველობას უშუალოდ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული მინისტრი უზრუნველყოფს.

ტერიტორიული ავტონომიის განხილული ფორმა სულ ცოტა ხნის წინ კორსიკაში მომძლავრებული სეპარატისტული მოძრაობის დასაძლევად გამოიყენა საფრანგეთის ხელისუფლებამ, როდესაც ქვეყნის პარლამენტმა მხოლოდ ორი ხმის უპირატესობით მიიღო კანონი კუნძულისთვის შეზღუდული ავტონომიის მინიჭების თაობაზე. ოპტიმისტები საფრანგეთის ხელისუფლებიდან მიიჩნევდნენ, რომ კანონპროექტის მიღებით ბოლო მოეღებოდა კორსიკის დამოუკიდებლობისთვის მიმდინარე 25-წლიან ბრძოლას, რომელსაც ასეულობით კაცის სიცოცხლე შეენირა. პარლამენტში კანონის განხილვას წინ უსწრებდა საკმაოდ რთული დებატები ქვეყნის მთავრობასა და კორსიკის ასამბლეის წევრებს შორის.

მიღებული კანონის ძალით, კორსიკას მინიჭებული აქვს უფლება უზრუნველყოს საერთო-სახელმწიფო კანონების ადაპტირება საზოგადოებრივი ცხოვრების ისეთ სფეროებში, როგორცაა: ტრანსპორტი, კულტურა და სოფლის მეურნეობა. თუმცა ასეთ საკანონმდებლო კორექტირებისთვის, ცენტრალური ხელისუფლების შესაბამისი წინასწარი დასტურია საჭირო. ამასთან, კანონის თანახმად, ავტონომიის სკოლებში ნებადართულია კორსიკული ენის სწავლება. ასეთია ის მწირი უფლებამოსილებანი, რომელსაც კორსიკისთვის „ნაწყალობები“ ავტონომიური სტატუსი ითვალისწინებს. ბუნებრივია, ამ კანონის მიღების გზით ვერ იქნა დაძლეული სეპარატისტული მოძრაობა კუნძულზე, სადაც დღესაც მძიმე კრიმინოგენული ვითარებაა. ამასთან, პოლიტიკური ოპოზიცია ცენტრალურ ხელისუფლებას ძალადობის წინაშე კაპიტულაციაში დებს ბრალს.

იმ ქვეყნებს შორის, სადაც ტერიტორიული ავტონომიები ფუნქციონირებს, განსაკუთრებული ადგილი იტალიასა და ესპანეთს უკავია. პირველად ამ ქვეყნების პრაქტიკაში გვხვდება ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელი, რომელიც ითვალისწინებს ავტონომიური სტატუსის მინიჭებას არა ცალკეული ტერიტორიისთვის, არამედ ქვეყნის ყველა რეგიონისთვის. იტალიაში დამკვიდრებული მოდელი „ოლქების სახელმწიფოს“ სახელითაა ცნობილი, ხოლო ესპანეთი „ავტონომიური გაერთიანებებისგან შემდგარი სახელმწიფოს“ სახელით მოიხსენიება (El Estado de las autonomías). რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპები მოგვიანებით გაზიარებულ იქნა შრი-ლანკასა და, 1996 წლის კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკაში.¹

¹ Чиркин В. Е. «Государствование», Москва, Юрист, 1999, с. 191

თუმცა ესპანეთისა და იტალიის შემთხვევაში შესაძლებელია მსჯელობა ტერიტორიული მონყობის რეალურ შედეგებზე, ვინაიდან ამ ევროპულ სახელმწიფოებში რეგიონალიზმის, როგორც ნორმატიული წესრიგის, აპრობაციის პერიოდი შედარებით ხანგრძლივი, ჩამოყალიბებული და ქმედუნარიანია.)

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბუნებრივად გვეჩვენება ის ფაქტი რომ რეგიონის ცნება და, შესაბამისად, რეგიონალიზმის, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის, პრინციპები, კონსტიტუციურად პირველად იტალიის 1947 წლის და ესპანეთის 1978 წლის ძირითად კანონებში იქნა აღიარებული. რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაცია უნიტარული კონსტიტუციური დანაწესების ჩარჩოებში ხელისუფლების მაქსიმალურ დეცენტრალიზაციას ითვალისწინებს, თუმცა ამგვარი დანაწესი პრაქტიკულად ფორმალური ხასიათისაა. ამასთან, ორივე ევროპულ სახელმწიფოში ტერიტორიული ორგანიზაციის მარეგულირებელი კონსტიტუციური დებულებებისა და საკუთრივ აპრობირებული ტერიტორიული მონყობის მოდელის ორიგინალურობის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ მიუხედავად იმისა, რომ რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაცია ერთი შეხედვით ფედერალიზმისა და უნიტარიზმის დადებითი ნიშნების სინთეზის მცდელობას წარმოადგენს, რეგიონალიზმი ტერიტორიული ორგანიზაციის უნიტარულ და ფედერაციულ სისტემებს შორის შუალედური, საკმარისად თვითმყოფადი ნიშნების მქონე ფორმაა. ესპანეთისა და იტალიის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაცია ერთგვარად გამოეყო უნიტარიზმის თეორიულ კონცეფციას, მაგრამ არც ფედერალიზმთან შეიძლება მისი გაიგივება. ყოველ შემთხვევაში, იმის თქმა მაინც შეიძლება, რომ ეს არის ერთიდან — მეორისკენ მიმართული პროცესი, ანუ დინამიკა შეზღუდული მოტივაციით.

ორივე სახელმწიფოს შემთხვევაში, რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის სასარგებლოდ გაკეთებული არჩევანი გარკვეული წანამძღვრებით იყო განპირობებული. რეგიონებისთვის ავტონომიის სტატუსის აღიარებისას, მხედველობაში იქნა მიღებული ისტორიული წარსული, მოსახლეობის ეთნიკური შემადგენლობა, რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების არათანაბარი დონე და ცხოვრებისეული სხვა ობიექტური ფაქტორები.

1-3. რეგიონი და რეგიონალიზმი

საჯარო ხელისუფლების რეგიონალურ ტერიტორიულ ორგანიზაციაზე მსჯელობა რეგიონისა და რეგიონალიზმის ცნების შეჯერებით უნდა დავიწყოთ. რეგიონი ლათინური სიტყვაა, „*regio*“, „*regionis*“, და ნიშნავს მიწას, ზღვარს, საზღვარს. საკუთრივ ლათინური „*regio*“ აღმოცენდა ტერმინისაგან „*regulus*“, რაც ნიშნავს მართვას. ქართულ საბჭოთა ენციკლოპედიაში რეგიონი განმარტებულია როგორც დიდი ტერიტორიული ერთეული (მაგალითად, ბუნებრივი, ეკონომიკური, პოლიტიკური და სხვ.).¹ ინგლისური ენის განმარტებით ლექსიკონში რეგიონი მოცემულია რამდენიმე მნიშვნელობით. ერთი მხრივ, იგი ნიშნავს ხმელეთის ან სივრცის უწყვეტ დიდ ნაწილს, განსაზღვრულ უბანს, ტერიტორიას და მეორე მხრივ, აღნიშნავს ინტერესთა სფეროს ან უბრალოდ, სფეროს.² სწორედ ამ უკანასკნელი მნიშვნელობით გამოიყენება რეგიონის ცნება მედიცინაში, სადაც ის ადამიანის სხეულის ზონებს აღნიშნავს. ტერმინი „რეგიონი“ აქტიურად გამოიყენება ასევე ეკონომიკაში, პოლიტოლოგიაში, ფილოსოფიაში, სოციოლოგიაში და სხვა სამეცნიერო დისციპლინებში.

იურიდიული ენციკლოპედიის მიხედვით რეგიონი წარმოადგენს დიდ ოლქს, მეზობელ სახელმწიფოთა ჯგუფს ან განსაზღვრული საერთო ნიშნებით გაერთიანებულ რაიონებს, ტერიტორიებს.³

თანამედროვე მნიშვნელობით ტერმინი „რეგიონი“ პირველად ანტიკურ რომში გვხვდება, სადაც ის ქალაქის ადმინისტრაციულ ერთეულს აღნიშნავდა, რომელთა რაოდენობა რომში 14-ს აღწევდა. რომის რეგიონებს არ გააჩნდათ ავტონომიური უფლებები და არც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ფუნქციებით იყვნენ აღჭურვილნი.

სიტყვა „რეგიონი“, როგორც ტერიტორიული ერთეულის აღმნიშვნელი ტერმინი, რეაბილიტაციას საფრანგეთის III რესპუბლიკის პერიოდში განიცდის (1870 – 1940 წწ.). რეგიონალური მოძრაობა სათავეს იღებს ფრანგულ პროვინციებში, ბრეტანასა და პროვანსში. მე-20 საუკუნის დასაწყისში საფრანგეთში ჯერ 1901 წელს გამოქვეყნებულ მანიფესტში „*Manifeste de la federation regionaliste francaise*“, მოგვიანებით 1911 წელს ჩარლზ ბრენზის გამოკვლევაში „*La Regionalisme*“ ფართო საზოგადოებისთვის საჯაროდ იწყება მსჯელობა რეგიონალიზმის დეფინიციასა და მის ფუნქციებზე.⁴

¹ ქართული საბჭოთა ენციკლოპედია, ტ. 8, თბილისი, 1984, გვ. 324

² *The American heritage dictionary of the English language*, Editor – William Morris, Boston, 1971, P.1095

³ *Юридическая Энциклопедия. Под общей редакцией Тихомирова М.Ю.*, Москва, „Юриформцентр“, 2001, с.741

⁴ გ. ხუბუა, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 59

მეორე მსოფლიო ომის დროს ევროპაში „რეგიონის“ ცნება სამხედრო მნიშვნელობას იძენს. ასე მაგალითად, ინგლისის მშვიდობიანი მოსახლეობა დაცვის მიზნით ომის დროს ათ რეგიონად იყო დაყოფილი.

კონსტიტუციურ დონეზე ტერმინი „რეგიონი“ პირველად ესპანეთის რესპუბლიკის დროინდელი 1931 წლის ძირითადი კანონით განმტკიცდა, რომლის თანახმად, ესპანეთი შედგებოდა კომუნების, პროვინციებისა და რეგიონებისგან. იმავდროულად, ესპანურ ლიტერატურაში რეგიონი განისაზღვრა, როგორც ერის ტერიტორიული ნაწილი, რომელიც ყალიბდება გეოგრაფიული; ისტორიული და სოციალური მახასიათებლებისგან და რომელიც შეიძლება დაყოფილიყო პროვინციებად, დეპარტამენტებად და სხვა ადმინისტრაციულ ერთეულებად. ესპანეთში ტერიტორიული ორგანიზაციის კონცეფციების განხილვისას ცნებათა და კრიტერიუმთა სიმრავლიდან სახელმძღვანელოდ აღიარებულ იქნა ოლქის (რეგიონის) სოციოლოგიური განმარტება, რომლის თანახმად ოლქი განიხილებოდა როგორც ტერიტორიული ერთობის, ეკონომიკურ უწყობის, ფსიქოლოგიური წყობისა და ენის ერთიანობის საფუძველზე ჩამოყალიბებული ადამიანთა სტაბილური ჯგუფი, რომელიც განსაკუთრებული კულტურული გარემოს საფუძველზე იყო კონსოლიდირებული.¹

ამჟამად მოქმედი 1978 წლის ესპანეთის ძირითადი კანონის მეორე მუხლის თანახმად, კონსტიტუცია ეფუძნება ურღვევ ერთიანობას ესპანელი ერისა, რომელიც ერთიანი და განუყოფელია ყოველი ესპანელისთვის. იგი აღიარებს და გარანტიებს უწესებს ეროვნებისა და რეგიონების ავტონომიის უფლებას და აგრეთვე მათ შორის სოლიდარობას. თუ იმას გავითვალისწინებთ, რომ ესპანეთი რეგიონული მონყობის ქვეყანაა, მოცემული დებულებებიდან უპირველესად ის ამოიკითხება, რომ ქვეყნის ძირითადი კანონი რეგიონალური თვითმართველობის კონსტიტუციურ გარანტიას განამტკიცებს.

რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპები გაზიარებულ იქნა იტალიის 1947 წლის კონსტიტუციაშიც. იტალიის დამფუძნებელმა კრებამ გადაწყვიტა ოლქის ავტონომიური სტატუსი მიენიჭებინა რაიონებისთვის, რომლებიც ოფიციალური სტატისტიკის საფუძველზე ტრადიციულად ოლქებად მოიხსენიებოდა.

¹ Васильева Т. А., Областная автономия: итальянский и испанский вариант, Ж «Советское государство и право» 1988, №11, стр. 127

² Конституция Испании// Конституции зарубежных государств, Москва, Бек, 1997 стр. 298

იტალიასა და ესპანეთში ამჟამად მოქმედი კონსტიტუციების საფუძველზე ყველაზე უფრო ნათლად განხორციელდა ტერიტორიული ორგანიზაციის რეგიონალური მოდელი, რომლის უმთავრესი პრინციპია ქვეყნის ყველა რეგიონისთვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭება. თუმცა თავად რეგიონები ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში ავტონომიურობის განსხვავებული ხარისხით სარგებლობენ.

მე-20 საუკუნის ბოლოს რეგიონის განსაზღვრება საერთაშორისო სამართლებრივ აქტებშიც აისახა. ევროპარლამენტმა 1978 წლის 18 ნოემბრის რეგიონალურ ქარტიაში რეგიონი განსაზღვრა, როგორც ტერიტორია, რომელიც გეოგრაფიული თვალსაზრისით, გარკვეულ მთლიანობას შეადგენს ან არის იმ ტერიტორიების კომპლექსი, რომლებიც ჩაკეტილ სტრუქტურას წარმოადგენენ და რომელთა მოსახლეობისთვის დამახასიათებელია განსაზღვრული საერთო ელემენტები.

რეგიონალიზმის ინსტიტუციონალიზაციის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია 1996 წლის 4 დეკემბერს ბაზელში გამართულ ევროპის რეგიონთა ასამბლეის სხდომაზე მიღებული აქტი — „რეგიონალიზმის დებულება (წესდება)“ (Statement of the Regionalism), რომლის პირველივე მუხლში რეგიონი განსაზღვრულია, როგორც საჯარო ტერიტორიული ერთეული, რომელიც სახელმწიფოებრიობის იერარქიულ სქემაში დაბალ დონეს შეესაბამება და აღჭურვილია შესაბამისი პოლიტიკური ხელისუფლებით. აღნიშნული დებულების თანახმად, ერთი მხრივ, რეგიონი აღიარებულია კონსტიტუციით ან კანონით, რომელიც იცავს მის ავტონომიურობას, თვითმყოფადობას, კომპეტენციას და ორგანიზაციის ფორმას. მეორე მხრივ, რეგიონის სტატუსს განამტკიცებს მისი წესდება (სტატუტი), რომელიც სულ მცირე უნდა განსაზღვრავდეს მის ორგანიზაციას და კომპეტენციას. დებულების არსი იმითაც არის საინტერესო, რომ მისი მოთხოვნით რეგიონის სტატუსის გადასინჯვა მისი მონაწილეობის გარეშე დაუშვებელია, ხოლო კონკრეტული ქვეყნის შიგნით რეგიონებს შეიძლება ჰქონდეთ განსხვავებული სტატუსი მათი ისტორიული, პოლიტიკური, სოციალური ან კულტურული თავისებურებების გათვალისწინებით (მუხლი 1).¹

საკითხის არსებითი განხილვის მიზნით, უპირველესად, უნდა განვსაზღვროთ ურთიერთმიმართება რეგიონალიზმსა და რეგიონალიზაციას შორის. მიგვაჩნია, რომ რეგიონალური მოძრაობა, თუკი ის არ

¹ რეგიონალიზმის დებულების სრული ტექსტი ინგლისურ ენაზე მოცემულია ინტერნეტის საიტზე: www.europaregions.com და ქართულად თარგმნილია ჩვენ მიერ.

ისწრაფვის სეპარატიზმისა ან სახელმწიფოს სრული ფედერალიზაცია
ისკენ, ემსახურება ქვეყნის დეცენტრალიზაციას და ავტონომიების
სულ ცოტა, მეტი თავისუფლების მქონე ტერიტორიული ერთეულები
ფორმირებას. სწორედ ეს პროცესი იწოდება რეგიონალიზაციად. შესა
ბამისად, რეგიონი ამ შემთხვევაში გაგებულ უნდა იქნეს როგორც სუბ
ეროვნული გაერთიანება, ერთეული. ტერმინ „რეგიონის“ მნიშვნელოზ
დამოკიდებულია მის განმარტებაზე. რეგიონი შეიძლება განმარტებულ
იქნეს, როგორც სახელმწიფოზე უფრო პატარა, მაგრამ დაბაზე, პრო
ვინციაზე, დეპარტამენტზე უფრო დიდი ერთეული. ჩვენი აზრით, რე
გიონს შეიძლება მივაკუთვნოთ ტრადიციული ფრანგული პროვინციებ
ის მსგავსი კლასიკური ისტორიული რეგიონები ან წარსულში
დამოუკიდებელი ტერიტორიები, როგორცაა კატალონია, უელსი და
ლომბარდია.

თუ სახელმწიფოში არსებობს დეცენტრალიზაციისკენ მიმართულ
ძლიერი პოლიტიკური მოძრაობა, ქვეყნის ყველა შემადგენელი ნაწილ
შეიძლება რეგიონალიზაციის შედეგად რეგიონად გარდაიქმნას, ი
შემთხვევაშიც კი, თუ ადრე ეს მხარეები არასოდეს განიხილებოდნენ
ცალკეულ რეგიონებად. რეგიონალური იდენტიფიკაციისა და ერთობის
განცდა, მაშასადამე, რეგიონალური მოძრაობა წარმოიშევა, თუკი არ
სებობს ხანგრძლივი რეგიონალური ტრადიციები, საერთო წარსული და
თანაცხოვრების გამოცდილება, განსხვავებული ლინგვისტური გარე
მო.

რეგიონალიზმი, როგორც პოლიტიკური მოძრაობა, თუ იგი საკმაოდ
ძლიერი და აგრესიულია, ემსგავსება ნაციონალურ სეპარატიზმს, ეთ
ნიკური უმცირესობის მისწრაფებას სახელმწიფოებრივი თვითდამკვი
დრებისკენ. ამ დროს, ერთგვაროვანი მიზნის არსებობის პირობებში
შეიძლება განსხვავებული იყოს მისი რეალიზაციის ხარისხი. როგორც
გერმანელი მკვლევარი, ჰანს იურგენ პული მიიჩნევს, ბასკებისა და კატა
ლონიელების რეგიონალური მოძრაობა უფრო მძლავრია, ვიდრე ბოს
ნიელებისა და მაკედონიელების ეროვნული მოძრაობა.¹ ცალკეული ეთ
ნოსისა და რეგიონის გამოცდილების გათვალისწინებით, რეგიონალიზმი
და ნაციონალიზმი ხშირად იდენტურ ფუნქციურ ნიშნებს შეიცავს, რის
გამოც ბევრი კატეგორია და დეფინიცია, რომლებიც დღევანდელ
პირობებში ნაციონალიზმთან მიმართებით აქტუალურია, უდავოდ
გასათვალისწინებელი ხდება რეგიონალიზმის ანალიზის პირობებში.

¹ Hans-Jurgen Puhle, "Regions, Regionalism and Regionalization in 20th-Century Europe", P. 2. //www.oslo2000.uio.no

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სავსებით მართებულად მიგვაჩნია გ. ხუბუას დასკვნა იმის თაობაზე, რომ რეგიონალიზმის საკითხისადმი მიძღვნილ ლიტერატურაში ბევრი მომხრე ჰყავს „პერსისტენციურ თეორიას“, რომლის მიხედვითაც რეგიონალიზმი არის ძველი ეთნიკური კონფლიქტების სიცოცხლის გაგრძელება თანამედროვე ეროვნულ სახელმწიფოებსა და ცივილიზებულად ჩამოყალიბებულ საზოგადოებებში.¹

რეგიონალიზაციას, როგორც პროცესს, ე. წ. ეტაპობრივი თავისებურებები ახასიათებს: მე-19 საუკუნეში ევროპის ქვეყნებში არსებული ნაციონალური მოძრაობებისგან განსხვავებით, მე-20 საუკუნეში განვითარებული რეგიონალიზმი აღმოცენდა არა სახელმწიფოს არამედ რეგიონის გარშემო. საზოგადოდ კი ის დაუპირისპირდა ცენტრალიზებულ სახელმწიფოს და ერთგვარად შეძლო ეროვნული სახელმწიფოს იმ თეორიის ხელყოფა, რომელიც საკმაოდ ფეხმოკიდებულია საფრანგეთში, გერმანიაში, დიდ ბრიტანეთსა და სხვა ევროპულ სახელმწიფოებში. რეგიონალიზმის მოძრაობა, ისე როგორც ეს ხდება ბასკების და ირლანდიელების მაგალითზე, ხშირად სეპარატისტულ შინაარსს იძენს და მიზნად ისახავს კონკრეტულ რეგიონში მოსახლე ეთნოსის მიერ ეროვნული სახელმწიფოს დამკვიდრებას, რომელიც თავს მოუყრის და ამ იდეის ქვეშ გააერთიანებს ეთნოსს.

თეორიული თვალსაზრისით, „რეგიონის“ ცნება „ერის“ განსაზღვრების მსგავსად, ერთგვარ ფიქციად, კონსტრუქციად წარმოგვიდგება. თუ „რეგიონის“ ცნება მიზნად ისახავს იმის მტკიცებას, რომ ამა თუ იმ საერთო მახასიათებლის არსებობა საკმარისია განსაზღვრული რაოდენობის ადამიანთა თანაცხოვრებისთვის, „ერის“ დეფინიციის შემთხვევაში, აუცილებელია სახეზე იყოს ლინგვისტური და კულტურული ერთობის ნიშნების, აღმსარებლობის, ტრადიციების და ყოფითი უნარ-ჩვევების, საერთო წარსულის თანხვედრა, რათა საზოგადოების დიდმა ჯგუფმა, მასამ შეძლოს მშვიდობიანი თანაცხოვრება ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში. ამასთან, უდავოდ ყურადსაღებია ორი აუცილებელი პირობის თანაარსებობის საჭიროება: როგორც ერის განვითარებისა და ეროვნული თვითშეგნების ფორმირებისთვის არსებითია სახელმწიფოს არსებობა, ასევე რეგიონის მკვიდრთა ჰარმონიული თანაცხოვრებისთვის მნიშვნელოვანია ავტონომიური თვითმართველობის გარკვეული სისტემის არსებობა.

რეგიონალიზმის, როგორც პოლიტიკური იდეოლოგიის მქონე მოძრაობის, განხილვისას, საჭიროდ მიგვაჩნია ერთგვარი სისტემატი-

¹ გ. ხუბუა, მითითებული ნაშრომი, გვ. 65

ზაცია მოვახდინოთ იმ საერთო ნიშნებისა, რომლებიც მას ევროპულ სივრცეში ახასიათებს. უპირველესად, უნდა გამოვყოთ ის, რომ ყველა ევროპულ სახელმწიფოში სახეზეა რეგიონალური მოძრაობის ორგანიზაციის, მისი მიზნების, მისწრაფებების საზოგადოებრივი მხარდაჭერა. გასათვალისწინებელია ის ტენდენციაც, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებაზე რეგიონის ზეგავლენისა და ძალაუფლების გაძლიერების ფონზე, თვალში საცემია, შეიძლება ითქვას, გამოკვეთილია, პოლიტიკური გაერთიანებების ძალთა მობილიზაციის მცდელობა, რომელიც ზოგიერთ შემთხვევაში სავსებით მიუღებელ ძალადობის ფორმების გამოყენებითაც კი გამოირჩევა. რეგიონალური მოძრაობის გარკვეულ დონეზე მისი ძირითადი მოთხოვნებია: თვითგამორკვევის უფლების რეალიზაცია; თვითმმართველობით ინსტიტუტების განმტკიცება; დეცენტრალიზაციის ინსტიტუციონალიზაცია, ბიუროკრატიის დეცენტრალიზაციის ჩათვლით; კულტურული და ყოფითი ტრადიციების შენარჩუნება-განვითარებისთვის ხელშემწყობი გარემოს შექმნა.

ფედერალური სახელმწიფოს შემთხვევაში, სადაც ფედერაციის სუბიექტების ხელისუფლებას კონსტიტუციურად აქვთ მიკუთვნებული რეგიონალური თვითმმართველობის გარკვეული კომპეტენცია, აღიარებულია მათი ავტონომიური სტატუსი და სახელისუფლებო ინსტიტუტებიც დეცენტრალიზირებულია, რეგიონალიზმი, როგორც პოლიტიკური მოძრაობა, სუსტდება. ამ მხრივ, ერთგვარი გამონაკლისია კვებეკი. ფედერალური კანადის შემადგენლობაში, სადაც ეროვნული თვითგამორკვევის პრინციპზე დამყარებული რეგიონალური მოძრაობა საკმაოდ ძლიერი და აქტიურია.

რეგიონალიზმზე მსჯელობისას აუცილებლად მიგვაჩნია იმ ფაქტორების განხილვა, რომლებიც ზემოქმედებს მასზე არა მხოლოდ პოლიტიკური მოძრაობის ფორმირების პროცესში, არამედ მის შემდგომ აქტივიზაციაზეც. თუ ბასკეთში, კატალონიასა და კორსიკაში მიმდინარე პროცესებით ვიმსჯელებთ, რეგიონალიზმის დამოუკიდებელ პოლიტიკურ მოძრაობად ფორმირება სოციალურ-ეკონომიკური, ლინგვისტური თუ ინსტიტუციონალური გარემოებების ზემოქმედებით ვითარდებოდა. აღნიშნული ჩამონათვალის სახით, მოცემულ ფაქტორთა ნარმოდგენა, ჩვენი აზრით, ოთხი ძირითადი, განზოგადებული კატეგორიის ფარგლებში იქნებოდა მართებული:

— რეგიონალიზმის პოლიტიკური მოძრაობის მაპროვოცირებელ ერთერთ ფაქტორს სახელმწიფოს შიგნით რეგიონების სოციალურ-

ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის არსებული სხვაობა წარმოადგენს და ამ პრინციპს ეფუძნება ე. წ. შინაგანი კოლონიზაციის თეორია;

ბასკებისა და კატალონიის რეგიონებში მე-19 საუკუნის დამლევს განვითარებულმა რეგიონალიზმმა განსაკუთრებული ძალა შეიძინა, ერთი მხრივ, პოლიტიკური განკერძოების, ხოლო მეორე მხრივ, ქვეყნის სხვა რეგიონებთან მიმართებით სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დისპარიტეტის მიზეზით. თუმცა უელსისა და ფლამანდრიის შემთხვევაში, განსხვავებული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეს რეგიონალიზმის მომძლავრებაზე გადამწყვეტი ზემოქმედება არ მოუხდენია, რამაც საბოლოოდ ბელგიის ფედერალიზაციის დამკვიდრება განაპირობა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ რეგიონალიზმის მძლავრ პოლიტიკურ მოძრაობად ფორმირების თვალსაზრისით, ეკონომიკური განვითარების დონე ყოველთვის პირდაპირ კავშირში არ არის რეგიონის პოლიტიკურ კლიმატთან. მაგრამ ასეთი ფონი მაინც თამაშობს როლს შესაბამისი პოლიტიკური აღმძრავის თვალსაზრისით. უელსი, ტრადიციულად, ორ განსხვავებულ ნაწილად იყოფოდა: შედარებით განვითარებულ სამხრეთად და განუვითარებელ ჩრდილოეთად. ირლანდიაში, რომელიც დამოუკიდებლობის გამოცხადების პერიოდისთვის ეკონომიკური აღმავლობით არ გამოირჩეოდა, ძლიერი ნაციონალური მოძრაობა საკმარისი ბიძგი აღმოჩნდა რეგიონალიზმის განვითარებისთვის;

— რეგიონში თვითმყოფადი, ქვეყნის სხვა ტერიტორიული ერთეულებისგან განსხვავებული, ლინგვისტური და კულტურული გარემო ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება საკმარისი აღმოჩნდეს რეგიონალიზმის ან ნაციონალიზმის პოლიტიკურ მოძრაობად ფორმირებისთვის.

აღნიშნულის ერთ-ერთ გამოხატულებას ადგილობრივი ნაციონალისტური და რეგიონალისტური პოლიტიკური გაერთიანებების შექმნა და გააქტიურება წარმოადგენს. ანდალუზიისა და კანარის კუნძულების მაგალითი ცხადყოფს, რომ მიუხედავად სიძნეელებისა, განსხვავებულმა კულტურულმა და ლინგვისტურმა გარემომ შეიძლება რეგიონალიზმის მომძლავრება განაპირობოს, თუმცა, თუ პროცესზე სხვა დამატებითი ფაქტორებიც არ მოახდენს ზეგავლენას, იგი შეიძლება მასობრივ პოლიტიკურ მოძრაობაში არ გადაიზარდოს;

— მესამე ფაქტორი, რომელიც ზემოქმედებას ახდენს რეგიონალიზმის პოლიტიკური მოძრაობის ჩამოყალიბება-განვითარებაზე, კონკრეტული რეგიონის პირობებში მოქმედი სპეციფიკური ადმინის-

ტრაციული და პოლიტიკური ინსტიტუტების არსებობით არის განპირობებული.

ვფიქრობთ, ამ შემთხვევაში ამის მიზეზი შეიძლება ისიც იყოს, რომ ხშირად ადგილობრივი, ისტორიულად ჩამოყალიბებული ინსტიტუტების როლი რეგიონის პოლიტიკურ ცხოვრებაში სათანადოდ არ არის შეფასებული.

ცნობილია, რომ კატალონია შუა საუკუნეებში დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნის სახით არსებობდა, ხოლო ბასკების ქვეყანა ისტორიულად ავტონომიურობის განსაზღვრული ხარისხით ყოველთვის სარგებლობდა. შესაბამისად, ვინაიდან ორივე ესპანურ რეგიონს საუკუნეების მანძილზე დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი ჰქონდა, ამ რეგიონებში თანამედროვე პერიოდშიც სახელისუფლებო ინსტიტუტები საკმაოდ ძლიერია. რასაც ვერ ვიტყვით გალისიაზე, რომელიც მთელი თავისი არსებობის მანძილზე ლეონის სამეფოს შემადგენლობაში იყო გაერთიანებული და სწორედ ამიტომაც გალისიაში რეგიონალისტური მოძრაობა საგრძნობლად გვიან განვითარდა, ანუ იმ დროისთვის, როდესაც ავტონომიურმა რეგიონალურმა სტრუქტურებმა ფუნქციონირების განსაზღვრული გამოცდილება შეიძინეს;

— ფაქტორთა მეოთხე კატეგორიის გამოყოფა მიზანშეწონილია იმის გათვალისწინებით, რომ რეგიონალურმა პოლიტიკურმა მოძრაობამ საკმაოდ რთული ხასიათი შეიძინა ბასკეთსა და ჩრდილოეთ ირლანდიაში, სადაც ის გაცდა მშვიდობიანი განვითარების კალაპოტს.

ორივე რეგიონში ადგილობრივი პოლიტიკური პარტიები თვითგამორკვევის უფლების რეალიზაციის მისაღწევად იარაღს მიმართავენ, რასაც ათეულობით უდანაშაულო კაცის სიცოცხლე ეწირება. ტერორიზმის მომძლავრება ბასკეთსა და ჩრდილოეთ ირლანდიაში ფაქტორთა მთელი კომპლექსით არის განპირობებული, რომელთა შორის ისტორიული წარსული, ვფიქრობთ, გადამწყვეტი უნდა იყოს. ჩვენი აზრით, როგორც ბასკეთში, ასევე ჩრდილოეთ ირლანდიაში რეგიონალიზმის პოლიტიკური მოძრაობის მოთავეებს სწორედ ისტორიული სამართლიანობის აღდგენის სურვილი ამოძრავებთ. თუმცა, ორივე შემთხვევაში, და განსაკუთრებით ბასკეთის რეგიონში, მიმდინარე პროცესის თვალსაზრისით, სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორებიც მნიშვნელოვანია.

რეგიონალიზმის პოლიტიკური მოძრაობის გამომწვევი ფაქტორების ზემოაღნიშნული კლასიფიკაცია, ცხადია, პირობითია, ვინაიდან ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში მოქმედებს საკმაოდ სპეციფიკურ ფაქ-

ტორთა კომპლექსი. ჩვენ მიერ წარმოდგენილი რეგიონალიზმის პოლიტიკური მოძრაობის განმაპირობებელი ფაქტორების ერთგვარი კლასიფიკატორი მიზნად ისახავს იმ გარემოებების წარმოჩენას, რომლებიც კონკრეტულ შემთხვევაში შეიძლება გადამწყვეტი აღმოჩნდეს რეგიონალიზმის და ნაციონალიზმის პოლიტიკური მოძრაობების გააქტიურებისთვის.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, რეგიონალიზმი, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელი, საერთაშორისო სამართლებრივ აქტებშიც პოულობს ასახვას, რის ნათელ ილუსტრაციასაც 1988 წლის 18 ნოემბრის რეგიონალური ქარტია და 1996 წლის 4 დეკემბრის რეგიონალიზმის დებულება წარმოადგენს. იმ სახელმწიფოებისთვის, რომლებმაც აღიარეს აღნიშნული აქტები, მათში შემოთავაზებულმა ნორმებმა, უთუოდ იტვირთეს შესაბამისი რეგიონების სამართლებრივი მდგომარეობის, მათი ავტონომიური სტატუსის საერთაშორისო სამართლებრივი გარანტიის ფუნქცია, ხოლო სხვა შემთხვევაში მათ შეუძლიათ სანიმუშო სახელმძღვანელოს როლი იკისრონ.

1996 წელს ევროპის რეგიონთა ასამბლეის მიერ მიღებული რეგიონალიზმის დებულება, მიუხედავად იმისა, რომ სარეკომენდაციო ხასიათისაა, რეგიონალური ტერიტორიული მონყობით დაინტერესებული სახელმწიფოებისთვის საგულისხმო საორიენტაციო აქტს წარმოადგენს. მით უფრო, რომ იგი მიღებულ იქნა ასამბლეის სხდომაზე, რომლის მუშაობაში მონაწილეობას იღებდა ევროპის 300-მდე რეგიონი.

რეგიონალიზმის დებულება 13 მუხლს აერთიანებს, სადაც მოცემულია რეგიონის დეფინიცია, დადგენილია რეგიონის სტრუქტურული ორგანიზაცია, დაფინანსების წყაროები, განსაზღვრულია სახელმწიფოსა და რეგიონის ურთიერთობის პრინციპები, რეგიონის საერთაშორისო ურთიერთობებში მონაწილეობის ფორმები და მისი დამოკიდებულება ევროკავშირთან.

დებულების პირველივე მუხლი რეგიონის დეფინიციას ეთმობა. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, რეგიონი მოიაზრება, როგორც პოლიტიკური ხელისუფლების მქონე საჯარო ტერიტორიული ერთეული. რეგიონის ინსტიტუციონალური სტრუქტურა წარმოდგენილია საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების სახით. ამასთან, აღმასრულებელი ხელისუფლება პასუხისმგებელია წარმომადგენლობითი ასამბლეის წინაშე შიდა კანონმდებლობის აღსრულების თაობაზე.

დებულების ცალკე მუხლი ეთმობა ცენტრსა და რეგიონებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნის საკითხს, რომელიც დარეგულირებული უნდა იქნეს ქვეყნის კონსტიტუციით ან კონსტიტუციური კანონით. აქვე განსაზღვრულია რეგიონის კომპეტენციას მიკუთვნებული სფეროების სანიმუშო ზოგადი ჩამონათვალი. მათ განეკუთვნება: რეგიონის ეკონომიკური პოლიტიკა; რეგიონალური განვითარება, ბინათმშენებლობა; ტელეკომუნიკაციები და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურა; ენერგომატარებლები; სოფლის მეურნეობა და ბუნებრივი გარემოს დაცვა; განათლება და მეცნიერება; კულტურა და მასშედიის განვითარების ხელშეწყობა; ჯანმრთელობის დაცვა; ტურიზმი და სპორტი; პოლიცია და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა (მუხლი 3).

დებულებაში საზგასმულია ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულება რეგიონის მონაწილეობის გარეშე არ მიიღოს გადაწყვეტილებები იმ საკითხებზე, რომლებიც დაკავშირებულია რეგიონსა და მის განვითარებასთან.

რეგიონს უნდა ჰქონდეს ფინანსური ავტონომია და ქონება, რომელიც საკმარისი იქნება რეგიონალური კომპეტენციის განსახორციელებლად. მატერიალური სახსრების ხარჯვა უნდა ემყარებოდეს ეკონომიკური ურობის, ეფექტურობის, ოპტიმიზაციის პრინციპებს, ამასთან, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს საბიუჯეტო წესრიგის გამჭვირვალობა. აქვე ცალსახად არის აღიარებული, რომ რეგიონის ბიუჯეტის განკარგვა შესაბამისი კანონმდებლობის საფუძველზე უნდა მიმდინარეობდეს (მუხლი 4).

რეგიონის ფინანსურ წყაროებად მიჩნეულია ადგილობრივი და საერთო-სახელმწიფო გადასახადები. დებულება ყურადღებას იმაზეც ამახვილებს, რომ რეგიონალურ სტრუქტურებს ნათელი წარმოდგენა უნდა ჰქონდეთ ფინანსური სახსრების იმ მოცულობაზე, რომელიც აუცილებელია მის კომპეტენციას მიკუთვნებული ფუნქციების სრულად განსახორციელებლად. საერთო-სახელმწიფო კანონმდებლობა უნდა განამტკიცებდეს რეგიონის უფლებამოსილებას, რეგიონალური დაფინანსების უზრუნველსაყოფად დაადგინოს ადგილობრივი გადასახადები. ამასთან, კანონმდებლობა უნდა განსაზღვრავდეს ადგილობრივი გადასახადის შემოღების წესსა და პირობებს.

რეგიონის ფინანსური წყაროების განმსაზღვრელი ნორმების ანალიზი, იმის აღნიშვნის საფუძველს გვაძლევს, რომ დებულების თანახმად, საფინანსო სფეროში რეგიონს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები აქვს მინიჭებული. თუმცა ისიც გასათვალისწინებელია, რომ უფლ-

ბამოსილებათა რეალიზაცია მკაცრად რეგლამენტირებული და მონეს-რიგებული უნდა იყოს საერთო-სახელმწიფო და ადგილობრივი კანონმ-დებლობით. დეფიციტის დასაფარად დებულებით აღიარებულია რეგიონ-ის უფლება, გააფორმოს საკრედიტო ხელშეკრულება. თუმცა ამ შემთხვევაშიც გათვალისწინებულ უნდა იქნეს საკანონმდებლო შეზღუდვები, რაც დაკავშირებულია კრედიტის ოდენობასთან.

დებულებით განმტკიცებულია რეგიონის უფლება, ქვეყნის პარლამენტში თავისი წარმომადგენლების საქმიანობის შედეგად, მონაწილეობა მიიღოს საერთო-სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილების ფორმირების პროცესში. რეგიონი მონაწილეობს ასევე იმ ორგანოს ფორმირებაში, რომელიც მონოდებულია გადაწყვიტოს სახელმწიფოსა და რეგიონს, ასევე რეგიონებს შორის კომპეტენციის თაობაზე წარმოქმნილი დავები. ანალოგიურად, ცენტრალური ხელისუფლება უფლებამოსილია კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული წესითა და ფორმებით განახორციელოს განსაზღვრული კონტროლი რეგიონების საქმიანობაზე. მთლიანობაში, ცენტრალური ხელისუფლებისა და რეგიონების ურთიერთდამოკიდებულება უნდა ემყარებოდეს ურთიერთპატივისცემის, თანამშრომლობისა და სოლიდარობის პრინციპებს. დებულებით აღიარებულია რეგიონთა უფლება, გააფორმონ შეთანხმება ერთმანეთს შორის.

დებულება რეგიონული სტრუქტურებისა და თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების თანამშრომლობის პრინციპს აღიარებს, რათა რეგიონმა შეუფერხებლად შეძლოს მიკუთვნებული თუ მოპოვებული კომპეტენციის რეალიზაცია. ქვეყნის კანონმდებლობის სრული დაცვით აღიარებულია რეგიონის უფლება ცენტრალური ხელისუფლების თანხმობით გააფორმოს საერთაშორისო შეთანხმება და განზრახულობათა ოქმი, მიიღოს მონაწილეობა საერთაშორისო პროექტების განხორციელებაში, სხვა რეგიონებთან ერთად ან მათგან განკერძოებით, გახსნას თავისი წარმომადგენლობები საზღვარგარეთის ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებში. თუმცა აქვე აქცენტირებულია ერთი საყურადღებო დათქმა იმის შესახებ, რომ საერთაშორისო შეთანხმების ან ხელშეკრულების გაფორმების თაობაზე რეგიონმა კონსულტაციები უნდა აწარმოოს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან (მუხლი 10).

დებულებაში ცალკე მუხლი აქვს დათმობილი რეგიონთა და ევროკავშირის ურთიერთობას, სადაც განმტკიცებულია რეგიონთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ ევროკავშირის სტრუქტურების მუშაობაში, იყოლიონ თავიანთი წარმომადგენლები საერთო-სახელმწიფო დელეგაცი-

ის შემადგელობაში. ამასთან, დაშვებულია, რომ ევროკავშირის სტრუქტურებში რეგიონის წარმომადგენლების ინტერესები არ ემთხვეოდეს ცენტრალური ხელისუფლების პოზიციას. საერთო-სახელმწიფოებრივ ორგანოები, რეგიონის სახელისუფლებო ინსტიტუტებთან თანამშრომლობით, უზრუნველყოფენ ევროკავშირის დონეზე მიღებული გადაწყვეტილებების ქვეყნის შიგნით იმპლემენტაციას.

რეგიონალიზმის დებულების მუხლების ანალიზი ცხადყოფს, რომ დებულება და, შესაბამისად, ევროპული თანამეგობრობა რეგიონს განიხილავს, როგორც ოპტიმალური ფორმის მქონე სუბსახელმწიფოებრივ ერთეულს, რომელსაც შეუძლია ავტონომიური უფლებამოსილების ფარგლებში გადანაცვლოს რეგიონალური მნიშვნელობის პრობლემები. ცხადია, ინიციატივის სწორი გადანაწილება ცენტრსა და პერიფერიებს, რეგიონებს შორის ხელს შეუწყობს საერთო-სახელმწიფოებრივ ამოცანების რაციონალურ გადანაცვლებას.

რეგიონალიზმის, როგორც პოლიტიკური მოძრაობის იურიდიული გაფორმების პროცესის განხილვა იმის მაჩვენებელია, რომ საუკუნის დასაწყისში რეგიონის ცნება და მასთან ერთად რეგიონალიზმი, როგორც პოლიტიკური მოძრაობა, ჩანასახოვანი ფორმით წარმოდგებოდა, ხოლო როდესაც XX საუკუნის მეორე ნახევარში რეგიონალიზაცია ორი ევროპული სახელმწიფოს ტერიტორიულ ორგანიზაციას დაედო საფუძვლად რეგიონალიზმის პოლიტიკური მოძრაობა კონსტიტუციურად გაფორმდა და საერთაშორისო აღიარებაც მოიპოვა.

გ. ხუბუას მონოგრაფიაში, „ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური ნესრიგი“, გაზიარებულია ევროპულ იურიდიულ ლიტერატურაში წარმოდგენილი რეგიონალიზმის კლასიფიკაციის ერთგვარი სქემა, რომელიც სამი სახის რეგიონალიზმს გამოყოფს.¹

რეგიონალიზმის პირველ სახეს განეკუთვნება შინასახელმწიფო რეგიონალიზმი, რომელიც რეგიონალიზაციის ორ განსხვავებულ ტენდენციას აერთიანებს. პირველი, როდესაც ცალკეული ტერიტორიული ერთეულების ძლიერი ავტონომიური მისწრაფებების არსებობისას სახეზეა რეგიონალიზაცია „ქვევიდან“ და მეორე — ქვეყნის „ზევიდან“ რეგიონალიზაცია, რაც გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების ინიციატივით სახელმწიფოს რეგიონალიზაციას და სახელმწიფოს საქმიანობის პოლიტიკური მოდერნიზაციის საშუალებას წარმოადგენს.²

¹ გ. ხუბუა, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 66 — 72

² იქვე, გვ. 66

რეგიონალიზმის მეორე სახეს წარმოადგენს ევროპული ინტეგრაციის პროცესების განვითარების შედეგად ჩამოყალიბებული ტრანსნაციონალური რეგიონალიზმი, რომელიც საერთო-ევროპულ პროცესებში რეგიონების როლის გააქტიურებას ითვალისწინებს და მრავალფეროვნების მიუხედავად მათ ჰარმონიულ კულტურულ და ეკონომიკურ ინტეგრაციას უწყობს ხელს. ცხადია რეგიონების როლის ზრდამ, დღის წესრიგში დააყენა რეგიონების მონაწილეობით მთელი რიგი საერთაშორისო ორგანიზაციების შექმნის აუცილებლობა, როგორცაა ევროპის რეგიონთა ასამბლეა, ევროპის რეგიონებისა და კომუნების კონგრესი და სხვ.

რეგიონალიზმის მესამე სახედ საერთაშორისო რეგიონალიზმი სახელდება, რომლის წარმოშობა მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ ევროპაში განვითარებულმა პროცესებმა განაპირობა. შეიქმნა მთელი რიგი სამხედრო თუ ეკონომიკური ხასიათის რეგიონალური გაერთიანებები. რეგიონალური თანამშრომლობის ეს ფორმა განსაკუთრებით აქტიუალური იყო საბჭოთა კავშირის არსებობის პერიოდში, როდესაც დასავლეთი დიდ ყურადღებას უთმობდა მსოფლიო პოლიტიკური სისტემის ბიპოლარულ ხასიათს, რის გამოც აქტიურად მიმდინარეობდა კოლექტიური უსაფრთხოების სისტემების დამკვიდრება.

რეგიონალიზმის ზემოაღნიშნული პირველი ორი სახე თუ სახეებით მართებულად შეგვიძლია სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმად განვიხილოთ, რომელიც ქვეყნის რეგიონალიზაციასა და ევროპულ სივრცეში რეგიონების, როგორც ერთიანი სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთეულების როლის აქტივიზაციას უწყობს ხელს, მესამე სახე — საერთაშორისო რეგიონალიზმი, რომელიც სამხედრო, ეკონომიკურ თუ სხვა სფეროებში სახელმწიფოთა მიერ რეგიონალური გაერთიანებების შექმნას ითვალისწინებს, ჩვენი აზრით, არ შეიძლება გავაიგივოთ რეგიონალიზმთან, ანუ პოლიტიკურ მოძრაობასა და სუვერენული სახელმწიფოს საზღვრებში საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიულ ორგანიზაციის მოდელთან, როგორადაც იგი წარმოგვიდგენია. მიგვაჩნია, რომ საერთაშორისო რეგიონალიზმი ერთ რეგიონში მდებარე სახელმწიფოთა ეკონომიკური, სამხედრო თანამშრომლობის ფორმას წარმოადგენს, რომლის ორგანიზაცია და საქმიანობის წესი საერთაშორისო-სამართლებრივი რეგულირების საგანია და მას რაიმე არსებითი კავშირი სახელმწიფოს ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულების — რეგიონების სტატუსსა და ორგანიზაციასთან არ გააჩნია.

რეგიონალიზმის, როგორც თვითმყოფადი ნიშნების მქონე ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმის მეტი სიცხადით წარმოდგენის მიზნით მიზანშეწონილად მიგვაჩნია მისი შედარება ტერიტორიული ორგანიზაციის უნიტარულ და განსაკუთრებით ფედერალურ მოდელებთან რომელთა ერთგვარ სინთეზასაც ის წარმოადგენს. სწორედ, ერთი მხრივ უნიტარიზმის, ხოლო, მეორე მხრივ, ფედერალიზმის პოზიტიური მხარეების შეჯერების ტენდენციამ განაპირობა რეგიონალიზმის განვითარება. აღნიშნულის ყველაზე ნათელ დადასტურებას ესპანეთის დიქალიის მაგალითი წარმოადგენს, სადაც რეგიონალიზმი კონსტიტუციურად გაფორმდა, როგორც ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა. მაგრამ, როგორც ცალკეული ტერიტორიების გამოცდილებამ ცხადყო (ალანდის კუნძულები ფინეთის შემადგენლობაში, ფარერის კუნძულები და გრენლანდია დანიის შემადგენლობაში, კორსიკა საფრანგეთში და სხვ.) რეგიონებთან დაკავშირებული საკითხები აქტუალურია სხვა ქვეყნებშიც. სხვაობა ამ შემთხვევაში იმაში მდგომარეობს, რომ ესპანეთსა და იტალიაში საუბარია ქვეყნის სრულ რეგიონალიზაციაზე, ანუ ყველა რეგიონს აქვს ავტონომიურობის განსაზღვრული ხარისხი, ხოლო ევროპის სხვა ქვეყნებში მხოლოდ ცალკეული ტერიტორიები სარგებლობენ ავტონომიის სტატუსით.

ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციის მსგავსად რეგიონალიზმი ითვალისწინებს რეგიონების აღჭურვას საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებით, თუმცა სასამართლო ორგანოთა განკერძოებული სისტემა რეგიონში არ ფუნქციონირებს. რეგიონალური ორგანიზაციის პირობებში, ქვეყნის ძირითადი კანონი, როგორც წესი, შეიცავს რეგიონების გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხთა ნუსხას, რაც ფედერაციასა და მის სუბიექტებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნის ანალოგიურია. რეგიონთა სახელისუფლებო სტრუქტურების ორგანიზაცია განსაზღვრულია მათი სტატუტებით, რომლებიც არ წარმოადგენს კონსტიტუციას, თუმცა არც ჩვეულებრივ საკანონმდებლო აქტებს განეკუთვნება და ზოგიერთი მათგანი კონსტიტუციური კანონით მტკიცდება. ესპანეთის შემთხვევაში, ეროვნული ავტონომიის წესდების შემუშავებას რეგიონი უზრუნველყოფს, ხოლო მის დამტკიცებას ქვეყნის პარლამენტი. ამგვარი მექანიზმის წყალობით სტატუტის შეცვლა კვლავ ორივე მხარის მონაწილეობით არის შესაძლებელი, რაც მას მაღალი დონის საკმაოდ სტაბილური აქტის კატეგორიას აკუთვნებს.

ზოგიერთი დამახასიათებელი ნიშანი რეგიონალიზმს უნიტარიზმთან აახლოებს. რეგიონებს არ გააჩნიათ კონსტიტუციები (თუმცა ზოგიერ-

თი ფედერაციის სუბიექტსაც, მაგალითად, ინდოეთის, პაკისტანის შტატებს არ გააჩნიათ კონსტიტუციები), ხოლო მათი სტატუტები ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დამტკიცებას ექვემდებარება. რეგიონებში მოქმედებს ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის ინსტიტუტი, რომელიც რეგიონის საკანონმდებლო აქტების ვიზირებას უზრუნველყოფს. მან შეიძლება კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ მიიჩნიოს რეგიონის მიერ მიღებული აქტი და უარი თქვას მის ვიზირებაზე, რაც უნიტარულ სახელმწიფოში მოქმედი ადმინისტრაციული მეურვეობის ინსტიტუტის მსგავსია და ფედერაციული ტერიტორიული ორგანიზაციისთვის არ არის დამახასიათებელი.

იტალიის ცენტრალური ხელისუფლება, კანონმდებლობით განსაზღვრულ პირობებში, უფლებამოსილია დაითხოვოს საოლქო საბჭო. რეგიონთა საზღვრების შეცვლა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული აქტებით ხორციელდება, რეგიონებთან მხოლოდ კონსულტაციების გამართვაა გათვალისწინებული.

ცენტრსა და რეგიონებს შორის ურთიერთობის სიცოცხლისუნარიანობა ბევრად არის განპირობებული არა მხოლოდ კომპეტენციათა საკმარად ხისტი რეგლამენტაციით, როგორც ქვეყნის ძირითადი კანონის, ასევე ავტონომიის სტატუტისა და მიმდინარე კანონმდებლობის დონეზე, არამედ მნიშვნელოვანია ასევე დავების გადაწყვეტის მექანიზმი. ამ შემთხვევაში არსებითია ადმინისტრაციული იუსტიციის ინსტიტუტისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი. ამ მხრივ სამაგალითოა ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლო, რომლის მიერ კანონთა არაკონსტიტუციურობის საკითხი შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც სახელმწიფოს, ასევე რეგიონის ინიციატივით. მეტიც, საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვის საგანს კომპეტენციათა შესახებ დავებიც განეკუთვნება.

აღსანიშნავია, რომ როგორც ესპანეთის, ასევე იტალიის ტერიტორიული ორგანიზაციისთვის ერთგვარი ასიმეტრიაა დამახასიათებელი. მაგალითად, კატალონია, ბასკეთი, გალისია და ანდალუზია ესპანეთის შემადგენლობაში შედარებით მაღალი სტატუსით სარგებლობენ, რადგანაც ამ რეგიონებში მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ისტორიულ-ტერიტორიული, არამედ ეროვნულ-ეთნიკური ფაქტორებიც და ამიტომ მათ ეროვნულ ავტონომიებს უწოდებენ, განსხვავებით დანარჩენი 13 ისტორიული ავტონომიისგან.

ანალოგიური სურათია იტალიაში, სადაც 20 ოლქიდან ხუთი — ტრენტინო-ალტო-ადიჯე, ვალე-დ'აოსტა, ფრიული-ვენეცია-ჯულია, სიცილი-

ია და სარდინია, ავტონომიური ოლქის სპეციალური სტატუსით სარგებლობენ, რომელიც შედარებით ფართო უფლებამოსილებებსა და ფუნქციებს ითვალისწინებს და განპირობებულია აღნიშნული ოლქების გეოპოლიტიკური და ეთნიკური თავისებურებებით. თუკი ზემოთ ხსენებულ პირველ სამ ოლქს სპეციალური ავტონომიის სტატუსი მათი განსაკუთრებული ეთნიკურ-ლინგვისტური შემადგენლობის გამო მიენიჭა, სიცილიასა და სარდინიასთან მიმართებით გადამწყვეტი ამ რეგიონების ჩამორჩენილი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა და მომძლავრებული სეპარატისტული მოძრაობა აღმოჩნდა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციის მსგავსად, რეგიონალურ სახელმწიფოებშიც შეიძლება დარღვეული იყოს ტერიტორიული ორგანიზაციის სიმეტრია, რაც როგორც იტალიისთვის, ასევე ესპანეთისთვის დამახასიათებელ თავისებურებას წარმოადგენს. თუმცა უნდა აღვნიშნოთ, რომ რეგიონალიზმის ასიმეტრიული ბუნება არ გვაძლევს საფუძველს რეგიონალიზმი ასიმეტრიულ ფედერალიზმთან გავაგივივოთ. შესაბამისად, ვერ გავიზიარებთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ყოფილი წევრის, ა. აბაშიძის მოსაზრებას, რომელიც რეგიონალიზმსა და ასიმეტრიულ ფედერალიზმს იდენტურ ცნებებად განიხილავს.¹

რეგიონალიზმის თავისებურებებზე მთელი ჩვენი მსჯელობის სისტემატიზაციის მიზნით, აქვე წარმოვადგინოთ რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციისთვის დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნების ე.წ. განზოგადებულ კლასიფიკატორს:

— რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაცია სახელმწიფოს ყველა რეგიონისთვის, მხარისთვის ავტონომიური სტატუსის მინიჭებას ითვალისწინებს. ამასთან, როგორც ესპანეთისა და იტალიის გამოცდილება მოწმობს, ისტორიული, ეთნიკური, ლინგვისტური და სხვა თავისებურებებიდან გამომდინარე რეგიონებს შეიძლება ავტონომიურობის განსხვავებული ხარისხი მიენიჭოს, ანუ რეგიონალიზმი შეიძლება ასიმეტრიული ბუნების მატარებელი იყოს. როგორც ესპანეთის, ასევე იტალიის ტერიტორიული ორგანიზაციის გამოცდილება მეტყველებს, რომ ასიმეტრია რეგიონალიზმის ერთგვარ ორგანულ თავისებურებად იქცა;

— რეგიონალიზმის პირობებში რეგიონს არ გააჩნია დამფუძნებელი ხელისუფლება. რეგიონალურ ტერიტორიულ ერთეულს თავისი სტატ-

¹ ა. აბაშიძე, საქართველოს სახელმწიფოებრივ-კონსტიტუციური მონყობის საკითხები კონსტიტუციაში, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, 2000 წ, №1, გვ.27

უტი, წესდება უნდა ჰქონდეს, რომლის მიღების წესი განსხვავდება ჩვეულებრივი საკანონმდებლო აქტის მიღების პროცედურისგან. თუმცა ესპანეთის შემთხვევაში, მაგალითად, სტატუტის მიღების წესის დიფერენცირება საკუთრივ ავტონომიის სტატუსზეა დამოკიდებული. რეგიონის სტატუტი განსაზღვრავს მის კომპეტენციას, განამტკიცებს ავტონომიის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი სტრუქტურების ინსტიტუციონალურ მოწყობას, მათი შექმნის წესსა და ორგანიზაციას. რეგიონის სტატუტი კომპეტენციათა გამიჯვნის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის საფუძველზე განსაზღვრავს რეგიონის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხთა ნუსხას;

— რეგიონალურ ტერიტორიულ გაერთიანებაში ფუნქციონირებს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები. რეგიონალური პარლამენტი პირდაპირი არჩევნების გზით ყალიბდება. მმართველობის სისტემა რეგიონებში, როგორც წესი, უნიფიცირებულია და ორგანიზაციის ერთიან პრინციპებს ემყარება;

— რეგიონის საკანონმდებლო ორგანო კანონშემოქმედებითი ფუნქციით არის აღჭურვილი. მაგალითად, იტალიის ოლქების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მიღებული აქტები იტალიის კონსტიტუციურ თეორიასა და პრაქტიკაში კანონებად იწოდება (კონსტიტუციის 127-ე მუხლი)¹. თუმცა აღნიშნულს უფრო სიმბოლური მნიშვნელობა აქვს და, ჩვენი აზრით, არცთუ მართებული, რომლის დახმარებითაც იტალიელმა კანონმდებელმა, როგორც ჩანს, გადაწყვიტა, უბრალოდ ხაზი გაესვა ადგილობრივი სამართლებრივი რეგულირების სფეროში ოლქების ფართო ავტონომიისთვის. რეალურად, საკითხთა წრე, რომლის გარშემოც მიიღება ე.წ. საოლქო „კანონები“ სახელმწიფოს მიერ განისაზღვრება და ავტონომიის სუვერენული ხელისუფლებიდან არ გამოდინარეობს;

— რეგიონს, შემოსავლების დამოუკიდებელი წყაროს სახით, ადგილობრივი საგადასახადო სისტემა აქვს. ადგილობრივი საფინანსო-საგადასახადო პოლიტიკის წარმართვის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, ის ფაქტი, რომ რეგიონში მოქმედი გადასახადების შემოღების წესი, მათი ნაირსახეობა და ოდენობა რეგლამენტირებული უნდა იყოს ადგილობრივი კანონმდებლობით და, ზოგადი პრინციპების სახით, განსაზღვრული უნდა იყოს საერთო-სახელმწიფოებრივი კანონმდებლო-

¹ იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია // მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები (ნიგნი 1), შემდგ. ა. დემეტრაშვილი, თბილისი, 1992 წ; ასევე Конституции зарубежных государств, Москва, Бек, 1997 г. стр. 233-275

ბით. ადგილობრივი საფინანსო-საგადასახადო პოლიტიკის დანვრილებითი საკანონმდებლო რეგლამენტაციის ჩარჩოებში მოქცევა იმ მიზანს ემსახურება, რომ იმთავითვე მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი ცენტრსა და რეგიონებს შორის ფინანსური ხასიათის დაგების წარმოშობის შესაძლებლობა;

— რეგიონში მოქმედებს ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმართველობის ორგანოთა სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადანყვეტას. რეგიონის სტრუქტურებისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა სახით პრაქტიკულად სახეზეა ორდონიანი მმართველობითი სისტემა, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოთა სისტემა ემატება, საბოლოო ჯამში რეგიონალური მოწყობის ქვეყანაში, როგორც მინიმუმ, სამდონიან მმართველობითი სისტემა ფუნქციონირებს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია კომპეტენციათა გამიჯვნისა და რეალიზაციის ფორმების დანვრილებითი რეგლამენტაცია, როგორც ცენტრალურ, ასევე რეგიონალურ დონეზე, რათა მაქსიმალურად შემცირდეს ხელისუფლების დონეებს შორის დაპირისპირების საფრთხე;

— ყურადსაღებია რეგიონალიზმის, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის, კიდევ ერთი ნიშანი, რომელიც ნათლად იკვეთება რეგიონალიზმის განვითარების თანამედროვე ეტაპზე. რეგიონს, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განსაზღვრული წესითა და ფორმით, უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობასა და სახელმწიფოთაშორის მოლაპარაკებებში. ეს უფლება შეუზღუდავია, როდესაც საერთაშორისო შეთანხმების ან მოლაპარაკების საგანს რეგიონის ინტერესები, მისი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიასთან დაკავშირებული საკითხები წარმოადგენს.

მიუხედავად იმისა, რომ ერთი შეხედვით რეგიონს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები აქვს, მისი სტატუსი თვისებრივად განსხვავდება ფედერაციის სუბიექტის სამართლებრივი მდგომარეობისგან, რაც აშკარად ჩანს ნაშრომის პირველ თავში განხილული ფედერალიზმის ნიშნებთან შედარებისას. ამასთან, მნიშვნელოვანი სწორედ ის გარემოებაა, რომ რეგიონალიზმის ყველა ზემოაღნიშნული ნიშანი პრაქტიკულ რეალიზაციას უნიტარული სახელმწიფოს ფარგლებში აღწევს.

რეგიონალიზმისთვის დამახასიათებელი ჩვენ მიერ გამოყოფილი ნიშნები და საკუთრივ, ესპანეთისა და იტალიის ტერიტორიული ორგა-

ნიზაციის თავისებურებების მომავალ თავებში განხილვა, ცხადყოფს რეგიონალიზმისთვის, როგორც ტერიტორიული ორგანიზაციისთვის, დამახასიათებელი ორიგინალური ნიშნების არსებობას, რაც ცფვიქრობთ, ნათლად ადასტურებს მის თვითმყოფად ხასიათს.

მიუხედავად იმისა, რომ რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაცია ფედერალიზმისა და უნიტარიზმის პოზიტიური ნიშნების ერთგვარი სინთეზის მცდელობას ნარმოადგენს, ზოგიერთი მკვლევარი მისი შეფასებისას ერთგვარ სკეპტიციზმს გამოხატავს. რუსი კონსტიტუციონალისტი ვ. ჩირკინი მიიჩნევს, რომ რეგიონალიზმი გარკვეულ პირობებში შეიძლება გასცდეს უნიტარული ორგანიზაციის დანაწესებს და სეპარატისტულ მოძრაობაში გადაიზარდოს.¹ არადა, ამგვარ შეხედულებას თავისი ობიექტური საფუძველი ნამდვილად აქვს. მაგრამ ისიც ხომ ცნობილია, რომ ესპანეთში რეგიონალური მოდელის დანერგვა, სხვა პრობლემათა შორის, სწორედ სეპარატისტული მოძრაობის დაძლევის მიზანს ემსახურებოდა.

დაბოლოს, დასკვნის სახით, ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ ტერიტორიული ორგანიზაციის ნებისმიერი მოდელის კონკრეტული საზოგადოების პირობებში ეფექტური და სრულყოფილი რეალიზაცია დამოკიდებულია, უპირველესად, იმ კონკრეტულ გარემო ფაქტორებზე, სადაც ხორციელდება ესა თუ ის მოდელი, მეორე მხრივ, ამა თუ იმ ინსტიტუტის ფუნქციონირების ეფექტურობაზე კონკრეტულ გარემოში, ვინაიდან ერთ სიტუაციაში ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელის დადებითი მხარეები უარყოფით მნიშვნელობას იძენს და პირიქით. სწორედ ცალკეული ქვეყნისა და საზოგადოებისთვის ტერიტორიული ორგანიზაციის ადეკვატური, ორგანული ფორმების ძიებამ საბოლოოდ განაპირობა რეგიონალიზმის, როგორც საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის ჰიბრიდული მოდელის ფორმირება.

¹ Чиркин В.Е., Модели современного федерализма: сравнительный анализ, «Государство и право», 1994, №№8-9, Стр. 158

თავი მეორე რეგიონალიზმის ესპანური მოდელი

მართებულად მიგვაჩნია სან-ფრანცისკოს უნივერსიტეტის პროფესორის, კეი ლაუსონის მოსაზრება, იმის თაობაზე, რომ სახელმწიფოთა უმრავლესობა მეტად დიდია იმისთვის, რომ ხელისუფლება მხოლოდ ერთი დონით იმართებოდეს. არსებობს საკითხები, რომელთა გადანყვეტა მხოლოდ სახელმწიფოებრივ დონეზეა შესაძლებელი და მიზანშეწონილი, ზოგიერთი პრობლემა კი ლოკალური ხასიათისაა და სახელმწიფოებრივი მასშტაბით მისი შეფასება და მოგვარება არაეფექტურია.¹ როგორც ჩანს, სწორედ ეს ლოგიკა დაედო საფუძვლად სახელმწიფო მმართველობის იტალიურ და ესპანურ მოდელებს, როდესაც მათ პირველად დანერგეს ტერიტორიული ორგანიზაციის ისეთი სქემა, რომელიც გარკვეულ დამოუკიდებლობას ანიჭებს არა ცალკეულ ტერიტორიულ ერთეულებს, არამედ ქვეყნის შემადგენელ ყველა რეგიონს.

როგორც აღვნიშნეთ, იტალიასა და ესპანეთში რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის სასარგებლოდ გაკეთებული არჩევანი განსაზღვრულ ფაქტორთა ერთობლიობით იყო ნაკარნახევი. მათ შორის, უდავოდ საყურადღებოა, რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის დისპარიტეტის ფონზე არსებული ლინვვისტური და ეთნიკური თავისებურებები. ქვეყნის მართვა-გამგეობის თვალსაზრისით, აღნიშნულ ფაქტორთა ზეგავლენა ნებისმიერი ქვეყნის სახელმწიფოებრიობის განვითარების ისტორიულ წარსულთან არის დაკავშირებული. ამდენად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, თანამედროვე ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელის ღრმა ანალიზი მისი ისტორიული ფესვებისა და გარდაქმნის დინამიკურ პროცესთან კავშირში განვიხილოთ, ვინაიდან ასეთი მიდგომა არ გამოირიცხავს არსებული მოდელის ავ-კარგის ობიექტური შეფასების შესაძლებლობას. როგორც ესპანელი მკვლევარი, ხოაკინ გარსიო მორილიო აღნიშნავს, ისევე როგორც მრავალი სხვა პოლიტიკური ფენომენის, ესპანეთის პოლიტიკური სისტემის გასაგებად საჭიროა მისი ისტორიული საფუძვლების ცოდნა, რადგან ხელისუფლების ესპანური

¹ კეი ლაუსონი, ადამიანთა საზოგადოების პოლიტიკური მოწყობა, მოხსენება ამერიკის ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის კონფერენციაზე რეგიონალიზმისა და თვითმმართველობის საკითხებზე (27-2, IV, 1996)

მოდელი, ძირითადად, ქვეყნის ისტორიული ევოლუციით არის განპირობებული.¹

ესპანელი კონსტიტუციონალისტის პოზიციას სრულად ეხმანება ახალგაზრდა ქართველი მკვლევარის, გ. გოგიაშვილის მოსაზრება, რომელიც მიიჩნევს, რომ კონკრეტული სახელმწიფოს განვითარების ისტორიული პროცესის ცოდნისა და შექმნილი სიტუაციის შორსმჭვრეტელო ანალიზის გარეშე, უძლურნი ვიქნებით განვსაზღვროთ ტერიტორიული მონყობის რომელი ფორმაა მისაღები სახელმწიფოსთვის.² ჩვენ ვიზიარებთ აღნიშნულ ავტორთა მოსაზრებებს, ვინაიდან მიგვაჩნია, რომ როგორც ესპანეთის, ისე ნებისმიერ სხვა სახელმწიფოსთან მიმართებით საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის ამა თუ იმ მოდელის ორგანულობა, კონკრეტული საზოგადოების სინამდვილეში, ბევრად დეტერმინირებულია სახელმწიფოს ისტორიული განვითარების კანონზომიერებით.

სწორედ ამიტომ ჯერ იმ ისტორიულ ფონს ვაანალიზებთ, რომელმაც ბიძგი მისცა რეგიონალიზმის იდეის პრაქტიკულ ხორცშესხმას ესპანეთში და აღნიშნული ფაქტორების მნიშვნელობის გათვალისწინებით სახელმწიფოებრივი განვითარების იმ ეტაპებს განვიხილავთ, რომელმაც ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის მოქმედი მოდელის ჩამოყალიბება განაპირობა. მხოლოდ ამის შემდგომ განვიხილავთ ესპანური რეგიონალიზმის საკანონმდებლო წყაროებს და მის სამართლებრივ და პოლიტიკურ ბუნებას.

2-1. ესპანური რეგიონალიზმის ისტორიული წანამძღვრები

ხმელთაშუა ზღვისპირეთის რუკას თვალს თუ გადავავლებთ, ანტიკური ცივილიზაციის სამი ცენტრი იკვეთება. ეს არის ბალკანეთის, აპენინის და პირენეს ნახევარკუნძულები. სწორედ ამ ნახევარკუნძულებზე აღმოცენდა და განვითარდა ანტიკური ცივილიზაცია. ჭეშმარიტად, ბალკანეთის ნახევარკუნძულზე ჩამოყალიბდა ძველი ბერძნული კულტურა; აპენინის ნახევარკუნძული ცნობილია როგორც ძველი რომაუ-

¹ ხოაკინ გარსიო მორილიო, რეგიონალიზმსა და ფედერალიზმს შორის: ხელისუფლების ტერიტორიული სტრუქტურა ესპანეთში, მოხსენება ამერიკის ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის კონფერენციაზე რეგიონალიზმისა და თვითმართველობის საკითხებზე (27-2, IV, 1996)

² გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, გამომცემლობა „ინტელექტი“, 2000, გვ.8-9

ლი ცივილიზაციის სამშობლო, რომელმაც კიდევ უფრო განავითარა ელინური კულტურის მდიდარი მემკვიდრეობა, ხოლო პირენეს ნახევარკუნძულზე ვითარდება, მართალია, შედარებით ნაკლები სიძლიერის, მაგრამ თავისებური და ღრმად ორიგინალური იბერიული კულტურა.

ანტიკური ესპანეთი, ანუ იბერია,¹ რომის პირველ პროვინციას წარმოადგენდა, რომელიც რომაელებმა იტალიის ტერიტორიის, მათ შორის, სიცილიისა და სარდინიის, ფარგლებს მიღმა დაიპყრეს. რომაელთა დაპყრობამდე დიდი ხნის მანძილზე პირენეს ნახევარკუნძულზე იბერიული კულტურა ვითარდებოდა. დაკავებული ტერიტორიებისა და დამორჩილებული ხალხების უნიფიკაციის ძლიერი პოლიტიკით ცნობილმა რომაელებმა შეძლეს მთლიანად ჩაეხშოთ იბერთა ცივილიზაციის ჯერ კიდევ მყიფე საფუძვლები, რასაც რომის იმპერიის დროინდელ კულტურასთან მისი სრული ასიმილაცია მოჰყვა. ამ პერიოდის შემდეგ, ესპანეთის ისტორიის მკვლევარებს თვითმყოფადი იბერიული კულტურის განვითარებაზე მსჯელობა შეუძლებლად მიაჩნიათ.²

უძველესი ცნობები ანტიკური ესპანეთის, ანუ უცნობი ქვეყნის — Hesperia-ს შესახებ ძველი ბერძნული წყაროებიდან მომდინარეობს. სწორედ ამ დასახელებას უკავშირებდნენ ბერძნები საბერძნეთიდან დასავლეთით მდებარე ყველა მათთვის უცნობ ქვეყანას. არგონავტების შესახებ მითში Hesperia-ში ავზონიის ზღვისპირა ქვეყანა, ანუ იტალია იგულისხმება.³ ჰომეროსის ეპოსში ჯერ კიდევ არ მოიხსენიება Hesperia. ამ გეოგრაფიული დასახელების გამოჩენა ბერძნების მიერ დასავლეთით მდებარე ტერიტორიების უკეთეს გაცნობას უკავშირდება. მოგვიანებით ზოგადი სახელწოდება Hesperia დიფერენცირებას განიცდის, ემიჯნება იტალიის აღმნიშვნელ დასახელებას და ესპანეთი მოიხსენიება როგორც „Hesperia Ultima“.⁴ ანტიკურ მითში Hesperos ღამის ვარსკვლავის აღმნიშვნელი სიტყვაა, მაშინ როდესაც დილის, ალიონის ვარსკვლავი აღინიშნებოდა სიტყვით Phosphoros. ძველი ბერძნების წარმოდ-

¹ იბერია — დასახელება, როგორც სტრაბონი და ავიენი (Avien, ora maritime, 249; Strabo, III, 4, 7) აღნიშნავენ, აფრიკაში მდებარე მდინარის სახელწოდებას უკავშირდება (აშფაყად — რიო ტინტო). სწორედ ამ მდინარესთან სიახლოვეს უნდა ყოფილიყო იბერიელთა წინაპრების დასახლებები. იბერიელებზე მსჯელობენ ძველი ბერძნებიც, რომლებიც იბერიელებს მიაკუთვნებენ ტარტესიელებს, ესდენებს და ილერგეტებს. იბერიელთა აფრიკულ წარმოშობაზე მეტყველებს ესპანეთის რეგიონებში შემორჩენილი ზოგიერთი ადგილმდებარეობის აფრიკული სახელწოდებაც.

² Мишулин А.В., Античная Испания, Москва, 1952, стр. 6.

³ Appolod, III, 311. IV., P. 590, 660

⁴ Hesperia Ultima: Horat., Carm. I, P. 26.

გენებში სამყარო ამ ორ ვარსკვლავს შორის იყო მოქცეული. სწორედ აღმოსავლეთით მანათობელი ვარსკვლავი Phosphoros უკვალავდა გზას კოლხეთის სამეფოსკენ მიმავალ იაზონსა და მის მეგობრებს.

ასეთია მოკლედ თანამედროვე ესპანეთის დასახელების ეტიმოლოგიური, უფრო ზუსტად, მითოლოგიური ისტორია, რომელიც კიდევ ერთი, დამატებითი არგუმენტის სახით, ადასტურებს დღევანდელი ესპანეთის ტერიტორიაზე მოსახლე ხალხების უძველეს წარმომავლობას.

იბერიელთა და კელტ-იბერიელთა რომის იმპერიამდელი კულტურა და, ზოგადად, ცივილიზაცია, დღესაც წარმოადგენს მკვლევართა დიდი ინტერესის საგანს, მასთან დაკავშირებული სხვადასხვა არქეოლოგიური თუ ლინგვისტური წყარო თანამედროვეთა შორისაც აქტუალურია. რომამდელი ესპანეთი ღრმად აქვთ შესწავლილი ესპანელ ავტორებს.¹ მნიშვნელოვანია სხვა ევროპელი მკვლევარების, კერძოდ კი, ნიბურის და ჰუმბოლდტის შრომები, რომლებმაც პირველებმა წამოჭრეს თემა აპენინის ნახევარკუნძულზე იბერიელთა და კელტ-იბერიელთა კულტურის როლის შეფასების შესახებ.² ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ჰუმბოლდტი ბასკებს იბერიელთა მემკვიდრედ განიხილავს. აღნიშნული მოსაზრება უდავო ფაქტად აღიქმებოდა და განიხილებოდა მოგვიანებით წარმოშობილ ყველა ეთნოგრაფიულ თუ ლინგვისტურ თეორიებში.

როგორც აღვნიშნეთ, რომაელთა მიერ ამ ხალხების დამორჩილების შემდეგ იბერიელთა დამოუკიდებელი განვითარება შეწყდა. თუმცა აპენინის ნახევარკუნძულის მკვიდრ მოსახლეობას არ შეუწყვეტია ბრძოლა დამოუკიდებლობისთვის, მაგრამ ამ ბრძოლას შედეგი დიდი ხნის მანძილზე არ მოუტანია.

ზემოაღნიშნული მცირე ისტორიული ექსკურსი ესპანეთის სახელმწიფოებრიობის განვითარების რთულ და ხანგრძლივ ისტორიას ადასტურებს. თუმცა მიუხედავად უძველესი ისტორიისა, ქვეყნის ერთიან სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების პროცესი საუკუნეების მანძილზე გაგრძელდა. ამ პროცესის დასრულება 1479 წელს, იზაბელა კასტილიელისა და ფერდინანდ არაგონელის ქორწინებას უკავშირდება. ამ კავშირმა

¹ Bosch – Cimpera, *Etnologia de la peninsula Iberia*. Barcelona, 1932, P. 5-8.

² Niebuhr, *Vorlesungen über Länder und Völkerkunde der antiken Welt*, Berlin, 1851; Humboldt, *Prüfung der Untersuchungen über die Urbewohner Hispaniens Vermittels der vaskischen Sprachen*, Berlin, 1821.

განაპირობა ერთიანი სახელმწიფოს შექმნა კარლოს V-ის და საბოლოოდ მისი ძის, ფილიპეს მეფობის პერიოდში.

XV საუკუნეში ესპანეთის ერთიან სახელმწიფოდ ფორმირების მიუხედავად, ქვეყნის შიგნით ეროვნული ინტეგრაციის პროცესი საგრძნობლად გაჭიანურდა, ასე, რომ, საკმაოდ დიდი ხნის განმავლობაში რეგიონები დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით იყვნენ აღჭურვილნი. კატალონია თვითმმართველობის საკმაოდ მაღალ დონეს ინარჩუნებდა, მას „Generalidad“ ნოდებული საკუთარი მთავრობაც ჰყავდა. ბასკეთის ავტონომიური სტატუსი პირველად 1425 წელს იქნა აღიარებული. მისი ურთიერთობა ესპანეთის სამეფო ტახტთან ხელშეკრულების (fueros) საფუძველზე რეგულირდებოდა, რომელიც ავტონომიის მაღალ ხარისხს ითვალისწინებდა. დროთა განმავლობაში სამეფო ხელისუფლება ძლიერდებოდა და რეგიონთა ავტონომია ფორმალურ შინაარსს იძენდა. მმართველობაში დისბალანსის გაღრმავების პროცესმა ერთ ტენდენციას ჩაუყარა საფუძველი: როგორც კი ესპანეთის სახელმწიფოებრიობის წინაშე კრიზისული პერიოდი დგებოდა, ქვეყნის რეგიონები და ცალკეული ქალაქები ცენტრის აბსოლუტიზმის მიერ შეზღუდული უფლებების აღდგენის მოთხოვნებით იწყებდნენ გამოსვლას.

XVIII საუკუნის დასაწყისში მეფე კარლოს II გარდაიცვალა ისე, რომ მემკვიდრე არ დაუტოვებია. ამან რეალურად შეცვალა ვითარება. ტახტის ორ პრეტენდენტს შორის, ავსტრიის ჰერცოგ კარლოსსა და ფრანგ ფილიპე ბურბონს შორის დაიწყო ომი, რომელშიც ბრიტანეთი, საფრანგეთი და ავსტრიის იმპერია ჩაერთვნენ. ომში ფილიპემ გაიმარჯვა და ესპანეთის სამეფო ტახტიც მან დაიკავა. ვინაიდან კატალონია საომარი მოქმედებების პროცესში ავსტრიის ჰერცოგს უჭერდა მხარს, ბურბონთა სამხედრო ძალები ბარსელონაში შევიდნენ და ადგილობრივი მთავრობის მეთაური დააპატიმრეს. ამასთან, ფილიპემ არსებული ტერორით ორგანიზაციის მოდერნიზება გადაწყვიტა, რისთვისაც 1714 წელს „ახალი მოწყობის“ სახელით ცნობილი კანონი მიიღო, რომლის ძალითაც შეზღუდა კატალონიის ავტონომიური უფლებები და გააძლიერა სამეფო ტახტის სახელისუფლებო უფლებამოსილებები. ამ დროიდან მოყოლებული ავტონომიის აღდგენა კატალონიელთა ძირითად მიზნად იქცა.

განსხვავებული სიტუაცია იყო მეორე დიდ რეგიონში — ბასკეთში, სადაც ტახტის წარუმატებელი პრეტენდენტის მხარდამჭერებმა თავიანთი უფლებების აღსადგენად მოგვიანებით ბრძოლა დაიწყეს და ზედიზედ რამდენიმე ომი გააჩაღეს. თუმცა მათი ბრძოლა შეფასდა

როგორც რეაქციული, ვინაიდან ისინი არსებითად ქვეყანაში მიმდინარე მოდერნიზაციის წინააღმდეგ გამოდიოდნენ. XIX საუკუნის დასასრულს, ბასკეთის ინდუსტრიალიზაციამ და ამ რეგიონის მზარდმა ეკონომიკურმა წინსვლამ სხვა რეგიონებიდან მოსახლეობის შემოღინება განაპირობა, რამაც ბასკეთში ეთნიკური მოძრაობის გააქტიურება გამოიწვია და საბოლოოდ, რეგიონალური პოლიტიკური გაერთიანების „ბასკთა ნაციონალური პარტიის“ წარმოშობის მიზეზი გახდა. ETA-ს სახელით ცნობილი პოლიტიკური ჯგუფი (Euskadi Tierra Astakasuna – ეუსკადი — თავისუფალი მიწა) ესპანეთის სამეფოსთან საუკუნეების მანძილზე მოქმედი ხელშეკრულების აღდგენასა და, შესაბამისად, ფართო ავტონომიის მინიჭებას მოითხოვს.

XIX საუკუნეში ესპანეთის სახელმწიფოებრიობისა და ტერიტორიული ორგანიზაციის განვითარების თვალსაზრისით, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი და საყურადღებო ეტაპი 1873 წლის 11 თებერვალს უკავშირდება, როდესაც კორტესის გადაწყვეტილებით, ესპანეთის ისტორიის მანძილზე პირველად, მართვა-გამგეობის ფორმად რესპუბლიკა გამოცხადდა. ხელისუფლებაში რესპუბლიკელები მოვიდნენ, რომელთა უმრავლესობას ფედერალისტები შეადგენდნენ. თითქმის ერთი წლის თავზე, სამხედრო-მონარქისტული გადატრიალების შედეგად, 1874 წლის 2 აპრილს რესპუბლიკური წყობილება დამხოვილ იქნა. ესპანეთის მეხუთე რევოლუციის ხანმოკლე პერიოდი (1868 – 1874 წწ.) ესპანური ფედერალიზმის ოქროს ხანად იქცა. ეს იყო ერთადერთი მომენტი ქვეყნის ისტორიაში, როდესაც ესპანელი ფედერალისტები ძალზე ახლოს იყვნენ თავიანთი შეხედულებების პრაქტიკულ რეალიზაციასთან. თუმცა მიუხედავად ფედერალისტების მცდელობის მარცხისა, მათი იდეები კიდევ დიდხანს იყო აქტუალური ქვეყნის პროგრესულად მოაზროვნეთა წრეებში.¹

რით მოხიბლა ფედერალიზმის კონცეფციამ ესპანელები? საქმე ის არის, რომ საჯარო ხელისუფლების ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციის იდეის მიმდევრებმა ფედერალური რესპუბლიკის ბაზაზე ესპანეთის სახელმწიფო წყობილების ლოგიკურად და თეორიულად დასაბუთებული მოდელი წარმოადგინეს. ფედერალისტები ერთადერთი პოლიტიკური ძალა აღმოჩნდა სახელმწიფოს განვითარების იმ

¹ აღნიშნულის დასტურს ის ფაქტი წარმოადგენს, რომ რესპუბლიკური ფედერალისტური პარტია, თითქმის ექვსი ათეული წლის შემდეგ, 1931 წლის აპრილში მეორე რესპუბლიკის საპარლამენტო უმრავლესობის კოალიციაში შევიდა.

ეტაპზე, რომელიც ეროვნული ავტონომიის ყველაზე მწვავე პრობლემის პოზიტიური გზით გადაჭრის ფორმას სთავაზობდა საზოგადოებას. გარდა ამისა, მათი კონცეფცია ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის ყველაზე რადიკალურ ალტერნატივას წარმოადგენდა და თავისთავად ცხადია, მას აშკარად ემხრობოდნენ ხელისუფლების აბსოლუტიზმით შევინროებული რეგიონები. იმდროინდელი მთავრობის თავმჯდომარე პი ი მარგალიო ესპანურ ფედერალიზმს ასე ახასიათებდა: „მიუხედავად იმისა, რომ ესპანური ფედერალიზმი იკვებებოდა სხვადასხვა იდეოლოგიური წყაროებით, იგი ჩამოყალიბდა ორი გაგებით. ერთი მხრივ, ფედერალიზმმა დაუშვა ავტონომიაში ინტეგრირებული სხვადასხვა მხარეთა და პოლიტიკურ გაერთიანებათა ინტერესების დამთხვევა, ხოლო მეორე მხრივ, ფედერალიზმი წარმოადგენდა ესპანეთში არსებული პოლიტიკური მდგომარეობის შესაბამის ფორმას, რადგანაც მრავალი დამოუკიდებელი სამეფოს საფუძველზე წარმოქმნილი ეროვნული რეგიონები, თავიანთი საკუთარი ენითა და ტრადიციებით საჭიროებდნენ დაცვას.“¹

ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციის კონცეფცია, ესპანეთის პირველ რესპუბლიკასთან ერთად, ისტორიის კუთვნილებად იქცა. გენერალმა პავიამ დაშალა, პრაქტიკულად დაარბია კორტესი და დახურა პარლამენტის შენობა. გადატრიალებისთანავე ჩამოყალიბდა დროებითი მთავრობა, რომელიც მონარქიის რესტავრაციას გადანყვეტს და სამეფო ტახტზე ინვეცს ალფონს XII-ს.

მონარქიული მართვა-გამგეობა წმინდა სახით 1923 წლამდე არსებობდა, როდესაც ხელისუფლება ალფონს XIII-სთან ერთად სამხედროებმა გაინანთეს. ექვს წელზე მეტი ხნის მანძილზე ესპანეთის ხელისუფლების სათავეში ერთდროულად, მონარქი და დიქტატორი პრიმო დე რივერა იყვნენ. ეს უკანასკნელი ესპანეთში მუსოლინის ფაშისტური რეჟიმის დამკვიდრებას ისახავდა მიზნად, თუმცა ესპანელთა უმრავლესობამ უარყო დიქტატურის იდეა. ამგვარად, ფაშისტური დიქტატურა, რომელიც იტალიაში 1922 წლიდან დამკვიდრდა, პირველი ცდით ესპანეთში ფეხს ვერ იკიდებს. როგორც ჩანს, ესპანურ საზოგადოებაში ჯერ კიდევ მოუზადებელი იყო ნიადაგი ფაშისტური ძალების ხელისუფლებაში მოსვლისთვის. დიქტატურა და მასთან ერთად მონარქის ხელისუფლებაც დამხობის გზით მიდიოდა და XX საუკუნის 20-იანი წლების ესპანეთი რესპუბლიკის რესტავრაციისთვის ემზადებოდა. ამ

¹ ლელა ჯანაშვილი, „ესპანური რეგიონალიზმის ევოლუცია კონსტიტუციურ კანონმდებლობაში“, „აღამიანი და კონსტიტუცია“, 2002, №4, გვ.59

პერიოდში, როგორც ეს ესპანეთისთვის იყო დამახასიათებელი, დამოუკიდებლობის მოსურნე რეგიონებში კვლავ დაიძაბა ვითარება, ამჯერად უკვე სერიოზული საორგანიზაციო სტრუქტურების შექმნის დონეზე: კატალონიაში 1922 წელს მემარცხენე ნაციონალისტური გაერთიანება „ესტატ კატალან“ („კატალონიის სახელმწიფო“) შეიქმნა, რომელიც კატალონიისთვის დამოუკიდებლობის მინიჭების მოთხოვნით გამოდიოდა, გარდა ამისა, კატალონიის, ბასკეთის და გალისიის ნაციონალურმა მოძრაობებმა ალიანსი შექმნეს, რომლის მთავარ მოთხოვნას ამ რეგიონებისთვის ავტონომიების სტატუსის მინიჭება წარმოადგენდა.

მთელმა ამ პროცესმა ესპანეთში ისეთი პოლიტიკური ფონი შექმნა, რომ 1931 წლის აპრილში აშკარად გამოიკვეთა საპარლამენტო არჩევნებში რესპუბლიკური ორიენტაციის პარტიების შესაძლო გამარჯვება. ქვეყნის დედაქალაქსა და რეგიონებში მიმდინარე მასობრივმა გამოსვლებმა აიძულა რევოლუციური კომიტეტი 13 აპრილს გამოეცხადებინა, რომ ყველა ღონეს იხმარდა ქვეყანაში რესპუბლიკური წყობილების დასამყარებლად. უკვე 14 აპრილს, როდესაც მონარქმა დატოვა ესპანეთი, რევოლუციური კომიტეტი დროებით მთავრობად გარდაიქმნა და ამგვარად ესპანეთში მშვიდობიანი გზით იქნა აღდგენილი რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის ფორმა. ცხადია, პირველი რესპუბლიკის ხანმოკლე გამოცდილებიდან გამომდინარე, ბევრი ესპანელისთვის სწორედ მართვა-გამგეობის ამ ფორმასთან ასოცირდებოდა სასურველი პოლიტიკური უფლებები და თავისუფლებები.

მეორე რესპუბლიკის 1931 წლის კონსტიტუციამ, თანამედროვე კონსტიტუციურ კონცეფციებზე დაყრდნობით, როგორც კატალონიას, ასევე ბასკეთს, თვითმმართველობის მაღალი დონე განუსაზღვრა. 1932 წელს კორტესი კატალონიის ავტონომიის შესახებ კანონპროექტის დამუშავებას შეუდგა. საგანგებოდ შექმნილმა საპარლამენტო კომისიამ ძირეულად შეცვალა კატალონიელების მიერ წარმოდგენილი პროექტი და იგი ქვეყნის ძირითად კანონთან შესაბამისობაში მოიყვანა. კომისიის მუშაობის შედეგად, შედარებით ზომიერი გახდა პროექტის ტექსტი, იგი არ შეიცავდა ბევრი ესპანელისთვის გამაღიზიანებელ დებულებებს — „ესპანელი ხალხების ფედერაციის შესახებ“. თუმცა კომისიის მიერ დამუშავებული ეს პროექტიც სერიოზული დებატების მიზეზი გახდა კორტესში. კატალონიელებს ესპანეთის ორგანული ერთიანობის რღვევას სდებდნენ ბრალად და ამგვარი შეფასებებით არა მხოლოდ პოლიტიკოსები, არამედ საზოგადოების სხვა წარმომადგენლებიც გამო-

დიოდნენ. მოგვიანებით, ანტიკატალონიური მოძრაობის ზეგავლენით კორტესმა სტატუტის („Estatutos“) პროექტის მხოლოდ ცხრა მუხლი დაამტკიცა. ესპანეთის პარლამენტის მიერ ავტონომიური თვითმმართველობის პრინციპები განისაზღვრა ბასკეთთან მიმართებითაც. თუმცა ამ შემთხვევაშიც რეგიონის მიერ შემუშავებულმა პროექტმა სერიოზული ცვლილება განიცადა. პარალელურად მიმდინარეობდა დემოკრატიული ხასიათის რეფორმები საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია 1932 წლის 25 თებერვლის კანონი სამოქალაქო ქორწინებისა და განქორწინების შესახებ, რომლის ძალითაც განქორწინების შესაძლებლობა, განსხვავებით ადრე არსებული ძალზე რთული კათოლიკური წესისა, გამარტივებული სამოქალაქო პროცედურით იქნა დაშვებული. დიდი მნიშვნელობის მატარებელი იყო აგრარული რეფორმა, რომელიც კორტესის მიერ მიღებული მთელი რიგი საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე მიმდინარეობდა და რეგიონების ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობას ისახავდა მიზნად.

მიუხედავად გატარებული ღონისძიებებისა, ხელისუფლებამ მაინც ვერ შეძლო ქვეყნის წინაშე მდგარი პრობლემების დაძლევა, რის გამოც სულ მალე ესპანელთა ნდობა დაკარგა. ამით ისარგებლეს ფაშისტურმა წრეებმა ქვეყნის შიგნით, ვითარება კვლავ დაიძაბა, განახლდა მასობრივი გამოსვლების ტალღები, რაც სერიოზულ არეულობებში გადაიზარდა. უკვე 1936 წელს ესპანეთში რეალურად გამოიკვეთა სამოქალაქო ომის საფრთხე, ორ ბანაკად გახლეჩილ ქვეყანაში ფაშიზმი ხელისუფლებისთვის გადამწყვეტი ბრძოლისთვის ემზადებოდა. 1939 წელს სამწლიანი სამოქალაქო ომისა და დაპირისპირების შემდგომ ქვეყანაში გენერალ ფრანკოს დიქტატურა დამყარდა.

რესპუბლიკის დაცემას, უპირველეს ყოვლისა, საგარეო ფაქტორმა შეუწყო ხელი. გენერალ ფრანკოს დიდი დახმარება გაუწიეს იტალიისა და გერმანიის ფაშისტურმა რეჟიმებმა. ამას დაერთო სერიოზული უთანხმოებები ქვეყნის შიგნით ანტიფაშისტურ ძალებს შორის, რასაც რესპუბლიკის იმდროინდელი ხელისუფლებითა და მისი რეფორმებით უკმაყოფილო და იმედგაცრუებული მოსახლეობის მასობრივმა გამოსვლებმა შეუქმნეს მომგებიანი ფონი.

1936 — 1939 წლების სამოქალაქო ომის შემდგომ ესპანეთში დამყარებული ფაშისტური დიქტატურის კონსტიტუციურ გაფორმებას თითქმის ოცდაათი წელი დასჭირდა და საბოლოოდ მისი ლეგალიზაცია 1967 წლის 10 იანვარს პრომულგირებული ძირითადი კანონის მნიშ-

ენელობის მქონე რიგით მერვე აქტის მიღებით დასრულდა. ფრანკოს რეჟიმის პერიოდში მოქმედი კონსტიტუცია თავისი ორიგინალურობით გამოირჩეოდა, რადგანაც რამდენიმე ძირითადი კანონის მნიშვნელობის მქონე აქტისგან შედგებოდა, რომელთა სისტემატიზაცია 1967 წელს ორგანული კანონის მიღების შემდეგ დიქტატორის მიერ გამოცემული სპეციალური დეკრეტით განხორციელდა.

ფრანკოს ხანგრძლივი დიქტატურის მანძილზე ხელისუფლება ზედმინეწითი ცენტრალიზაციის კურსს ახორციელებდა, რამაც, ცხადია, კატალონიური და ბასკური თვითმმართველობის უკიდურესი შეზღუდვა გამოიწვია. შესაბამისად, ამ რეგიონებში მოსახლეობის მთავარი მისწრაფების საგანი კვლავაც რეგიონალური თვითმმართველობისა და ავტონომიის მოპოვება დარჩა, ხოლო დემოკრატიული რეჟიმის აღდგენა რეგიონული თვითმმართველობის აღდგენასთან იქნა გაიგივებული.

როგორც ფედერალიზმის ესპანელი მკვლევარი ლუის მორენო აღნიშნავს, ფრანკოს რეჟიმი ხელისუფლებაში მოსვლისთანავე ორი პათოლოგიური ლტოლვიტით — ანტიკომუნიზმითა და ანტისეპარატიზმით ხასიათდებოდა.¹ კომუნიზმი ესპანეთის იმპერიული ხელისუფლების კონცეფციისა და ზოგადად დასავლური ქრისტიანული ცივილიზაციისთვის საფრთხედ აღიქმებოდა. ეროვნული ერთობის ფრანკოსეული კონცეფცია 1939 — 1976 წლებში ხელისუფლებაში უწყვეტად მყოფი რეაქციული კოალიციის უცვლელ და უდავო დოგმად იქცა, რომელიც ესპანეთის ხალხების კულტურულ და ეთნიკურ მრავალფეროვნებას დაუპირისპირდა. ფაქტობრივად, ფრანკოიზმის მიერ რეგიონების კულტურულმა და ლინგვისტურმა შევიწროებამ სერიოზული ბიძგი მისცა ქვეყანაში ავტონომიურობისა და ეთნიკური ნაციონალიზმის გააქტიურებას და იგი კიდევ უფრო დიდი სიმწვავეთ დააყენა დღის წესრიგში. საქმე ის არის, რომ რეგიონთა შევიწროება მოსახლეობის ეთნიკური ჯგუფებისთვის დამახასიათებელ კულტურულ სხვაობათა უნიკიფიკაციის მცდელობით გამოიხატა, ვინაიდან თავად არსებულ განსხვავებებს და მრავალფეროვნებას ფრანკოიზმი სკეპტიკურად უყურებდა. მაშინ, როდესაც, ამგვარი განსხვავებების სიცხადე არათუ ეჭვს იწვევდა, არამედ პირდაპირ ასაბუთებდა ფრანკოსეული კონცეფციის მცდარობას. მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, ფრანკომ თამამად წამოაყენა ეროვნული ჰომოგენიზაციის პროგრამა. მისი მმართველობის პერიოდში რომელიმე რეგიონის მიერ ავტონომიის მოთხოვნით გამოს-

¹ Luis Moreno, *Federalization and Ethno territorial Concurrence in Spain*, *The Journal of Federalism*, 1997, P.67

ვლა აღიქმებოდა, როგორც სეპარატიზმი, რაც სახელმწიფო უშიშროების წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულის ერთ-ერთ სახეობად იქნა მიჩნეული და დაკანონდა კიდევ 1944 წლის სისხლის სამართლის კოდექსის 122-ე მუხლით. ფრანკოს რეჟიმის იდეოლოგია ესპანეთის ეთნოტერიტორიულ განსხვავებებს უნიკალური ესპანური სულის ორგანულ თავისებურებად განიხილავდა და არა უმეტეს. თუმცა რეალური სურათი, ცხადია, განსხვავდებოდა დოგმატური შეხედულებებისგან.

მთელი მისი ხანგრძლივი პოლიტიკური სიცოცხლის მანძილზე ფრანკოს იდეოლოგიამ ვერ შეძლო ესპანეთის შინაეთნიკური მრავალფეროვნების აღმოფხვრა. პირიქით, იმის თქმაც კი შეიძლება, რომ მან აბსოლუტურად საპირისპირო შედეგი გამოიწვია. სწორედ ფრანკოს რეჟიმი და მისი იდეოლოგია აღმოჩნდა რეგიონალური მოძრაობის გააქტიურების გადამწყვეტი კატალიზატორი. ფრანკოს ხელისუფლება ესპანელი ერის ერთობის იდეის პროპაგანდას ეწეოდა, რომლის დამკვიდრებას ის ცენტრალიზაციისა და დიქტატურის მეთოდებით ცდილობდა, რასაც ცოტა რამ ჰქონდა საერთო სახელმწიფო სტრუქტურის განვითარების ისტორიულ პროცესთან. ფრანკოს მმართველობის თითქმის ორმოცწლიანი პერიოდი მნიშვნელოვანია იმით, რომ მისმა მეცადინეობამ პრობლემა კი არ მოაგვარა, არამედ ერთგვარად გააღრმავა და საბოლოოდ კი ბიძგი მისცა ქვეყნის რეგიონალიზაციას, რაც მოგვიანებით, ფრანკოს ხელისუფლებიდან წასვლის შემდეგ განხორციელდა. რეგიონალიზაციის დამკვიდრება ათწლეულობით შეფერხდა, იმის გათვალისწინებით, რომ ფრანკო ერთადერთი დიქტატორი იყო ფაშისტური სამყაროდან, რომელმაც ფაშიზმის დამხობიდან კიდევ დიდ ხანს შეძლო ხელისუფლების შენარჩუნება და ყოველგვარი გადატრიალებისა და რევოლუციის გარეშე მშვიდობიანი გზით დატოვა პოსტი.

მეორე მსოფლიო ომში ფაშიზმის დამარცხების შემდეგ, ესპანეთში გარკვეული ზედაპირული რეფორმები გატარდა, რაც დიქტატორული მმართველობის გარეგნული ნიშნების ლიბერალიზაციას ისახავდა მიზნად. ფრანკოს მმართველობის ბოლო წლებში მისი ინიციატივითა და თავმჯდომარეობით რეგენტთა საბჭო შეიქმნა და დიქტატორმა ტახტის მემკვიდრედ საზღვარგარეთ მყოფი ხუან კარლოსი აღიარა, მიუხედავად იმისა, რომ ხუან კარლოსი არ ფარავდა ფრანკოს რეჟიმის მიმართ თავის უარყოფით დამოკიდებულებას და ჯერ კიდევ ახალგაზრდობაში, შეეიცარიიდან წარმოგზავნილი მანიფესტებით ამხედრებდა თავისუფლებისთვის მებრძოლ თანამემამულეებს. სამართლიანობა მოითხოვს აღვნიშნოთ, რომ ფრანკომ სავსებით რეალურად გათვალა

სამოქალაქო ომებითა და რევოლუციებით გადაღლილი ესპანეთის პოლიტიკური განვითარების პერსპექტივა, როდესაც სიცოცხლეშივე ხელისუფლების მემკვიდრედ მონარქია აღიარა. ამ გადანყვეტილების ძალით, ფრანკოს გარდაცვალებისთანავე, 1975 წელს ხელისუფლება ხავერდოვანი გზით გადაეცა სამეფო ტახტს, კერძოდ, ალფონს XIII-ის მემკვიდრეს, ხუან კარლოსს.

თავდაპირველად, რეალური ხელისუფლება, განსაკუთრებით შეიარაღებული ძალები, ფრანკისტული ძალების ხელში იყო. სამხედროები, სეპარატიზმის შიშით, სერიოზულად უპირისპირდებოდნენ რეგიონალური თვითმმართველობის აღდგენის იდეის პრაქტიკული რეალიზაციის ნებისმიერ მცდელობას. მით უფრო, რომ მოსალოდნელი დემოკრატიული რეფორმები სწორედ ავტონომიური მმართველობის აღდგენასთან იყო ასოცირებული. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ახალ კონსტიტუციაზე მუშაობისას საჭირო იყო რეგიონალური ავტონომიის ისეთი ფორმით აღდგენა, რომელიც არც სამხედროებს გააღიზიანებდა და, იმავედროულად, დემოკრატიზაციის პროცესის განვითარებასაც უზრუნველყოფდა, მაგრამ ასეთი „ზომიერება“ არავითარ შემთხვევაში წამგებიანი არ უნდა ყოფილიყო. სწორედ ეს იყო მნიშვნელოვანი, ვინაიდან, როგორც რუსი მკვლევარი ტ. ვასილევა ესპანურ წყაროებზე დაყრდნობით აღნიშნავს, რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის დამკვიდრება, უპირველეს ყოვლისა, ეროვნული საკითხის გადანყვეტას ემსახურებოდა. XIX საუკუნის დასასრულს ქვეყანაში ოთხი ეროვნული ჯგუფი შეიქმნა — კასტილიური, ბასკური, კატალონიური და გალისიური.¹ მდგომარეობას ისიც ამწვავებდა, რომ ფრანკოს რეჟიმის პირობებში აღიარება მხოლოდ კასტილიურმა ჯგუფმა მოიპოვა. მეორე არანაკლებ მნიშვნელოვანი იყო საგარეო ფაქტორი: ესპანეთი ცდილობდა ევროპული თანამეგობრობის სრულუფლებიანი წევრი გამხდარიყო, რისთვისაც აუცილებელი შეიქნა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაცია ევროპულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოეყვანა.

1975 წელს ფრანკოს გარდაცვალება ესპანეთის ისტორიაში ახალი ეპოქის ათვლის წერტილად შეიძლება მივიჩნიოთ. 1976 წლის ივლისში ხელისუფლებაში ახალგაზრდა პოლიტიკოსის, ადოლფ სუარესის მთავრობა მოვიდა, რომლის ინიციატივით განხორციელებულმა, ე.წ. „პოლიტიკურმა რეფორმამ“ შესაძლებლობა მისცა ესპანეთს, ორმოცი

¹ Васильева Т. А., Областная автономия: итальянский и испанский вариант, «Советское государство и право» 1988, №11, стр. 127

წლის მანძილზე პირველად ოპოზიციის მონაწილეობით ჩატარებულიყო საპარლამენტო არჩევნები. ამ არჩევნებმა დასაბამი მისცა ქვეყანაში დემოკრატიის დამკვიდრების პროცესს. რუსი ისტორიკოსის, ი. პოპოვის აზრით, ესპანეთში ამ პერიოდის დემოკრატიული გარდაქმნებიორეტაპად შეიძლება დაიყოს: პირველი — ეს არის პერიოდი 1976 წლის ივლისიდან 1977 წლის ივნისამდე, როდესაც ოპოზიციური პოლიტიკური გაერთიანებების ფართო მონაწილეობით ჩატარდა საპარლამენტო არჩევნები და მეორე — ეს არის პერიოდი 1977 წლის ივნისიდან 1978 წლის დეკემბრამდე, როდესაც საერთო-ეროვნული რეფერენდუმის ძალით ესპანეთის რიგით მეთერთმეტე კონსტიტუცია ძალაში შევიდა.

1978 წლის კონსტიტუციამ მმართველობის ფორმად კონსტიტუციური მონარქია აღიარა, ხოლო რაც შეეხება ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმას, ძირითადად კანონმა ქვეყნის ისტორიაში აქამდე უცნობი ტაქტიკური სვლა განახორციელა. მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობის პრობლემა, ძირითადად, კატალონიასა და ბასკეთს (გარკვეული ასპექტით, გალისიასაც) უკავშირდებოდა, გადანყვეტილ იქნა რეგიონული ავტონომიის პრინციპის გამოყენება ყველა რეგიონისთვის. როგორც ესპანელი მკვლევარი ხოაკინ გარსიო მორილიო ხატოვნად აღნიშნავს, ამ სისტემას ეწოდა „ყავა ყველასთვის“.² უნდა ითქვას, რომ ამ შემთხვევაშიც „ზომიერებამ“ ითამაშა გადამწყვეტი როლი, ვინაიდან მხოლოდ ორი ისტორიულად მებრძოლი რეგიონისთვის ავტონომიის სტატუსის მიკუთვნება შეიძლება შეფასებულიყო როგორც სეპარატისტულად განწყობილ რეგიონებში ნაციონალური მოძრაობის გამარჯვება და ახალი გართულებების ტალღა გამოენვია სხვა რეგიონებში, რომელთაც, აგრეთვე, გარკვეული პრეტენზიები ჰქონდათ. ახლებური კონსტიტუციური გადანყვეტის პირობებში კი ქვეყნის რეგიონალიზაციის შემოთავაზებული ფორმა სახელმწიფოს ტერიტორიული მონყობის ახალ მოდელად უნდა ყოფილიყო აღქმული. კატალონია და ბასკეთი ავტონომიები გახდნენ, მაგრამ ძირითადი კანონის მე-8 მუხლის საფუძველზე ყველა რეგიონს გაუჩნდა ავტონომიის მოპოვების საშუალება.

ამდენად, ტერიტორიული ორგანიზაციის შემოთავაზებულ სტრატეგიულ ცვლილებებს, მიღებული გადანყვეტილების პოლიტიკური ფორ-

¹ Попов И.В., Законодательная деятельность правительства А.Суареса по подготовке выборов в кортесы (первая половина 1977 года) // Проблемы Испанской истории, Москва, „Наука“, 1984, стр.215

² ხოაკინ გარსიო მორილიო, მითითებული ნაშრომი, გვ. 4

ნის გათვალისწინებით, უფრო ეფექტური ტაქტიკური ნაბიჯის დანიშნულება ეკისრებოდა, რომელიც რეალურად მიმართული იყო არა იმდენად ყველა რეგიონისთვის პოლიტიკური ავტონომიის უზრუნველყოფისკენ, რამდენადაც კატალონიის და ბასკეთის ავტონომიის პოლიტიკური შედეგების ერთგვარი განეიტრალებისკენ. ამიტომ 1978 წლის ესპანეთის ძირითადი კანონით წარმოდგენილი ტერიტორიული ორგანიზაციის მექანიზმი ორ პრინციპს ეყრდნობა: პირველი — ეს არის ავტონომიის მინიჭება ყველა რეგიონისთვის, ხოლო მეორე, ავტონომიური რეგიონების ორი კატეგორიის ჩამოყალიბება, ანუ ასიმეტრიული რეგიონალიზმის დამკვიდრება, რადგან კატალონიამ და ბასკეთმა იმთავითვე ავტონომიის განსაკუთრებული ხარისხი მოითხოვეს. უდავოდ ბევრისმთქმელი და რეალობასთან ახლოსაა ხოაკინ გარსიო მორილიოს მხატვრული შედარების ფორმა, როდესაც სპორტული ტერმინოლოგიის ენით ესპანეთში დამკვიდრებულ ასიმეტრიას „პირველი ლიგის“ და „მეორე ლიგის“ ავტონომიების მექანიზმს უწოდებს, როდესაც პირველი ლიგა ოთხი რეგიონით არის წარმოდგენილი.¹

ესპანელი კანონმდებლისა და მთლიანად საზოგადოებისთვის მოულოდნელად, ფაქტორთა მთელი კომპლექსის ზემოქმედებით, როგორცაა ცენტრალიზმის წინააღმდეგ რეაქცია, თავისუფლების შეგრძნება, რეგიონებს შორის ისტორიული, სოციალურ-ეკონომიკური, ლინგვისტური განსხვავებები, ასევე, რეგიონში ახალი პოლიტიკური თანამდებობების გაჩენის შესაძლებლობამ, ავტონომიის მოთხოვნის სურვილი აღძრა ესპანეთის ყველა რეგიონში, მათ შორის, კასტილიასა და ანდალუზიაში, რომლებიც ტრადიციულად ერთიანი, ცენტრალიზებული ესპანეთის იდეასთან იყვნენ გაიგივებული. შესაბამისად, ჯერ ყველა ესპანური რეგიონი ავტონომიურ ერთეულად იქცა, შემდეგ ზოგიერთმა რეგიონმა დაიწყო პირველი — ეროვნული ავტონომიის კატეგორიის მოთხოვნა. ანდალუზია, რომელსაც ისტორიულად ავტონომიის სურვილი არასოდეს გაუმყლავნებია, ეროვნული ავტონომიების რიგში გადავიდა, მას კიდევ სხვა რეგიონები მიჰყვა და ასიმეტრიული მოდელიც დამკვიდრდა. სულ თანამედროვე ესპანეთში 17 ავტონომიური ერთეული — რეგიონია წარმოდგენილი.

მთელი აღწერილი პროცესისა და შედეგების ანალიზი გვაძლევს საშუალებას დავასკვნათ, რომ კონსტიტუციის შემუშავების წინა პერიოდში დემოკრატიულ ინსტიტუტებსა და ღირებულებებს მონატრებუ-

¹ იქვე

ლი ესპანური საზოგადოების ზემოქმედებითა და ქვეყნის განვლილი ისტორიული გამოცდილებიდან გამომდინარე, ესპანეთში კონსტიტუციურად განმტკიცებული ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელი ორ მთავარ პრინციპზეა აგებული: პირველი — ეს არის ესპანელი ერის ურღვევი ერთიანობა, რომელიც ცალსახად აღიარებულია ძირითადი კანონის მე-2 მუხლში და მეორე — ეს არის ესპანეთის, როგორც მულტიეთნიკური შემადგენლობის სახელმწიფოს კონცეფცია, რომელიც ყველა რეგიონისა და ეთნოსისთვის თავისუფალი და დემოკრატიული განვითარების პირობებს ითვალისწინებს. მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული ორი პრინციპით მოხდა ერთგვარი სინთეზი ესპანეთის ისტორიაში გამოკვეთილი ორი იდეოლოგიური მიმდინარეობისა, როგორიცაა, ერთი მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლების, მათ შორის, ფრანკოს რეჟიმის, მისწრაფება ცენტრალიზაციისკენ და, მეორე მხრივ, რეგიონების საუკუნოვანი მოთხოვნა ქვეყნის ავტონომიზაციის თაობაზე — ფართო თვითმმართველობის უფლებით. ამგვარი დასკვნის გაკეთების საფუძველს ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციის ტექსტის ანალიზი უთუოდ იძლევა.

2-2. ესპანური რეგიონალიზმის კონსტიტუციური საფუძვლები

სახელმწიფო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის თანამედროვე მოდელი ესპანეთში 1978 წლის კონსტიტუციის საფუძველზე დამკვიდრდა.¹ ესპანეთი კონსტიტუციური განვითარების რთული და მდიდარი ტრადიციების მქონე სახელმწიფოა. პირველი კონსტიტუცია კორტესის მიერ ჯერ კიდევ 1812 წელს იქნა მიღებული. აღსანიშნავია, რომ ყველა შემდგომი კონსტიტუცია, რომლებიც ლიბერალურ-დემოკრატიული ხასიათით გამოირჩეოდნენ, სწორედ 1812 წლის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს ეფუძნებოდა.

1978 წლის ძირითადი კანონის მომზადების პერიოდი თხუთმეტი თვე გაგრძელდა. პროცესი 1977 წლის 25 ივლისს დაიწყო, როდესაც კორტესმა მხარი დაუჭირა საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის გადაწყვეტილებას. კომისია პარიტეტულ პრინციპებზე წარმოდგენილი 36 დეპუტატ-

¹ ესპანეთის კონსტიტუციის ტექსტი მოცემულია: Конституция Испании // Конституции зарубежных государств. Москва, „Бек“, 1997, стр.297; Испания. Конституция и законодательные акты, Москва, „Прогресс“, 1982, стр. 29; Constitucion Espanola, Madrid, 1987; Les Constitutions de l' Europe des Douze, Paris, 1994.

ტისგან დაკომპლექტდა და მან ძირითადი კანონის პროექტის პირველადი რედაქცია შეიმუშავა. 1978 წლის 20 ივნისს კონსტიტუციის პროექტი დეპუტატთა კონგრესის უმრავლესობის მიერ მონონებულ იქნა, სენატმა გარკვეული ცვლილებებით პროექტი 5 ოქტომბერს მიიღო. საბოლოოდ ძირითადი კანონის პროექტი კორტესის მიერ 1978 წლის 31 ოქტომბერს იქნა დამტკიცებული.

1978 წლის 6 დეკემბერს კონსტიტუციის პროექტი რეფერენდუმზე იქნა გატანილი, სადაც ამომრჩეველთა დიდი უმრავლესობის მხარდაჭერა მოიპოვა. მას არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა 87,8%-მა დაუჭირა მხარი, რამაც საარჩევნო უფლების მქონე მოქალაქეთა საერთო რაოდენობის 58,9%-ს შეადგინა, რეფერენდუმში მონაწილეთა 7,8%-მა უარყო ძირითადი კანონის წარმოდგენილი პროექტი, ხოლო 4,3% ამომრჩევლის ხმა ბათილად იქნა ცნობილი. კონსტიტუცია ძალაში შევიდა 1978 წლის 29 დეკემბერს, მისი ტექსტის მონარქის მიერ ხელის მოწერისა და ოფიციალურ ბეჭდით ორგანოში გამოქვეყნების შემდეგ.

ესპანეთის მოქმედი, რიგით მეთერთმეტე 1978 წლის კონსტიტუცია იმ კონსტიტუციათა რიცხვს მიეკუთვნება, რომლებიც ევროპის სახელმწიფოებში მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში იქნა მიღებული. კონსტიტუციონალიზმის, ე. წ. „მეორე ტალღის“ სხვა კონსტიტუციების მსგავსად ესპანეთის კონსტიტუციამ სრულად შეითვისა იმ დემოკრატიული ტენდენციებისთვის დამახასიათებელი თავისებურებები, რომლებიც ევროპაში ტოტალიტარული რეჟიმების დამხობის შემდეგ განვითარდა. საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის თვალსაზრისით, ესპანურ კონსტიტუციაში ასახულია ესპანეთის 1931 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ტერიტორიული ორგანიზაციისა და სხვა ქვეყნების გამოცდილება, კერძოდ, ავტონომიის შესახებ დებულებებზე შეიმჩნევა გერმანიის 1949 წლის და იტალიის 1947 წლის ძირითადი კანონების გავლენა.

აღსანიშნავია, რომ 1978 წლის კონსტიტუციის ტექსტზე მუშაობისას ესპანელი ავტორები იტალიური კანონმდებლობის პრინციპებს, კონტინენტურ სისტემას მიკუთვნებულ ქვეყნებში, რეგიონალური პრობლემის მოგვარების წარმატებულ გადანაცვლად მიიჩნევდნენ,¹ ხოლო თვით ესპანეთში ამგვარი გამოცდილების დანერგვამ ტერიტორიული ორგანიზაციის შედარებით თანამედროვე და მოქნილი მოდე-

¹ Lombardi G. La nuova Costituzione di Spagna, Torino, 1979, P.114; Murgadas E.A. la via italiana e la autonomia regionale, Madrid, 1977, P.31-32; Beneyto G. Las autonomías, El podrs regional en España, Madrid, 1980, P. 63.

ლის დამკვიდრება განაპირობა, რაც რეგიონების მიერ ფართო ინიციატივის გამჟღავნების საშუალებას იძლევა.

ესპანეთის კონსტიტუცია არა მხოლოდ საჯარო ხელისუფლების მოქმედი ტერიტორიული ორგანიზაციის, არამედ მთლიანად სახელმწიფოს პოლიტიკური სისტემის ძირითად სამართლებრივ წყაროს წარმოადგენს. თუმცა, ტერმინი „უნიტარული“ ძირითადი კანონის ტექსტში ნახსენები არ არის, კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში აღიარებული ტერიტორიული ორგანიზაციის ნიშნების მიხედვით კლასიფიკაციისას ესპანეთი უნიტარულ სახელმწიფოთა რიგში ექცევა. ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციის ტექსტში არც ტერმინი „ფედერალური“ მოიხსენიება, მაგრამ ესპანელი კონსტიტუციონალისტი ლუის მორენო მაინც იმ აზრს ავრცელებს, რომ ძირითადი კანონის მთელი ტექსტი კვაზიფედერალიზმის ფილოსოფიითაა გამსჭვალული და ფედერალიზაციის კონცეფციას მის შინაარსში ცენტრალური ადგილი უკავია¹.

მორენოს მოსაზრებას იმ მოტივით ვერ გავიზიარებთ, რომ ესპანეთის ძირითადი კანონით განმტკიცებული ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელი თვისებრივად განსხვავდება კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში დადგენილი და ზემოთ ჩვენ მიერ უკვე განხილული ფედერალიზმისთვის დამახასიათებელი და განმსაზღვრელი ნიშნებისგან. მართალია, ესპანეთის ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელის შეფასების თაობაზე აზრთა სხვადასხვაობის გამომწვევი ძირითადი მიზეზი თავად კონსტიტუციური ნორმების ბუნდოვანებაა, მაგრამ ეს არ შეიძლება ესპანური რეგიონების სტატუსისა და სტრუქტურის ფედერაციის სუბიექტის სტატუსსა და სამართლებრივ ბუნებასთან გაიგივების საფუძველი გახდეს. მორენოს მოსაზრების საწინააღმდეგოდ მრავალი არგუმენტი არსებობს. იმ დროისთვის, როდესაც ესპანეთში კონსტიტუციის ტექსტზე მიმდინარეობდა მუშაობა, მთელ რიგ ქვეყნებში ფედერალიზმის კონცეფციამ აპრობაცია საუკუნოვანი გამოცდილების დონეზე გაიარა. ამასთან, ესპანური სახელმწიფოებრიობის განვითარების პროცესში, არცთუ ისე შორეულ წარსულში, ფედერალური ორგანიზაციის კონცეფცია საკმაოდ აქტივალური იყო. ასე რომ, არ შეიძლება სერიოზული კონსტიტუციური ნოვაცია უბრალო ტექნიკური ხარვეზის დონეზე იქნეს ახსნილი და შეფასებული. ის ფაქტი, რომ კონსტიტუციაში არც „უნიტარიზმი“ და არც „ფედერალიზმი“ არ არის დაფიქსირე-

¹ Luis Moreno, *Federalization and Ethno territorial Concurrence in Spain*, *The Journal of Federalism*, 1997, P.65

ბული, ამკარად იმის მაჩვენებელია, რომ ესპანელმა კანონმდებელმა ეს შეგნებულად გააკეთა, ვინაიდან იცოდა, რომ შუალედურ, უფრო ზუსტად, ახალ ჰიბრიდულ მოდელს ქმნიდა. მიგვაჩნია, რომ სწორედ კონსტიტუციის შემუშავების პერიოდისთვის, მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში აპრობირებული ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმების მიმართ აღნიშნულმა ორგანიზაციამ დამოკიდებულებამ განაპირობა ის ფაქტი, რომ ესპანეთის იმდროინდელმა ხელისუფლებამ ქვეყანაში ფართო ავტონომიაზე დაფუძნებული რეგიონალიზმის ინსტიტუციონალური სისტემა დაამკვიდრა.

კონსტიტუციის პრეამბულა ერთიანი ესპანელი ერის მიზნებისა და მისწრაფებების განსაზღვრით იწყება. თუმცა, აქვე ძირითადი კანონის დამტკიცების ერთ-ერთ მიზნად „ყველა ესპანელისა და ესპანეთის ხალხებისთვის“ ადამიანის უფლებათა განხორციელება, თავიანთი კულტურისა და ტრადიციების, ენებისა და ინსტიტუტების განვითარებაა აღიარებული.¹ ამგვარად, ძირითადი კანონის პრეამბულაშივე საუბარია ესპანეთზე, როგორც ესპანელი ხალხების განუყოფელ სამშობლოზე.

სუვერენიტეტის წყაროდ კონსტიტუციამ ხალხი აღიარა (მუხლი 1). ერთიანი სახელმწიფოებრიობის დამკვიდრების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ძირითადი კანონის მეორე მუხლი, რომლის თანახმად კონსტიტუცია ეფუძნება ესპანელი ერის ურღვევ ერთიანობას, ყოველი ესპანელისთვის განუყოფელ და ერთიან სამშობლოს, აღიარებს და გარანტიებს უნესებს ესპანეთის შემადგენელ ეროვნებათა და რეგიონების ავტონომიის უფლებას და მათ შორის სოლიდარობას.² მაგრამ კონსტიტუციის მეორე მუხლისა და, ზოგადად, ძირითადი კანონის ანალიზის საფუძველზე ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ 1981 წლის 2 თებერვლის გადაწყვეტილებაში ერთმნიშვნელოვნად ჩამოაყალიბა: „ავტონომია ლიმიტირებული, შეზღუდული ძალაუფლებაა, ავტონომია არ ნიშნავს სუვერენიტეტს. იგი არ შეიძლება დაუპირისპირდეს ცენტრალურ სახელმწიფოს, რადგან იგი თვით არის ნაწილი ამ მთელისა. მას სწორედ ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში ეძლევა მნიშვნელობა“.³ როგორც ჩანს, კონსტიტუციის ამოქმედებიდან სამი წლის თავზე, მაშინ როდესაც ავტონომიზაციის პროცესი ესპანეთში ჯერ

¹ Конституция Испании//Конституции зарубежных государств, Москва, „Бек“, 1997, стр. 297

² იქვე, გვ. 298.

³ Конституционное право зарубежных стран, Под ред. Б.А. Страшуна, Том 3, Страны Европы, 1997, стр.246

კიდევ არ იყო დასრულებული, ქვეყნის საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ორგანომ მკაფიოდ ჩამოაყალიბა თავისი შეფასება და პოზიცია ესპანეთში ტერიტორიული ორგანიზაციის ძირითადი პრინციპის მიმართ და აღნიშნა, რომ ავტონომია, როგორც ერთიანი სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილი და ავტონომიური სწორედ ცენტრალური ხელისუფლების მიმართ, ვერ დაუპირისპირდება სახელმწიფოს, რადგან სახელმწიფოს ფარგლებს გარეთ ავტონომია მოკლებულია შინაარსობრივ დატვირთვასა და არსებობის საფუძველს. ამას უნდა ნიშნავდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნა, რომ „მას (ავტონომიას) სწორედ ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში ეძლევა მნიშვნელობა“. საკონსტიტუციო სასამართლოს აღნიშნულმა გადანიშნულებამ კონსტიტუციური დებულებებში სიცხადე შეიტანა: ავტონომია არ ნიშნავს სუვერენიტეტს და „ვერ დაუპირისპირდება სახელმწიფოს“, რაც იმასაც ნათელს ჰფენს, რომ ფედერალიზმისგან განსხვავებით, საერთოდ არც დგება სეცესიის საკითხი. აღნიშნულის გათვალისწინებით, რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის მთავარ პრინციპს ძირითადი კანონის მეორე მუხლი შეიცავს, მასში გაცხადებულია ავტონომიათა შექმნის უფლება და გარანტირებულია ამგვარი უფლების რეალიზაცია ყველა მეზობლად მდებარე პროვინციისთვის, რომლებიც ისტორიული, ეკონომიკური და კულტურული განვითარების საერთო ნიშნებით ხასიათდებიან, ასევე იმ კუნძულოვანი ტერიტორიებისა და პროვინციებისთვის, რომლებიც ერთ ისტორიულ ოლქს (რეგიონს) შეადგენენ (მუხლი 143-1).

ესპანეთის სახელმწიფოს ოფიციალურ ენად კასტილიურია აღიარებული. თუმცა, კონსტიტუცია ავტონომიური გაერთიანების ენასაც ოფიციალურ ენად აღიარებს და კულტურულ მემკვიდრეობად აცხადებს ესპანეთის მდიდარ ლინგვისტურ თავისებურებებს (მუხლი 3).

კონსტიტუცია აღიარებს ავტონომიათა უფლებას, იქონიონ თავიანთი დროშა და საგერბო ნიშანი, რომლებიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ოფიციალურ დანესტრუქტურებებში ესპანეთის დროშასთან ერთად (მუხლი 4). აღნიშნული კონსტიტუციური უფლებით, პრაქტიკულად, ყველა რეგიონი სარგებლობს.

ძირითადი კანონი ავალდებულებს საჯარო ხელისუფლებას უზრუნველყოს ესპანეთის ხალხების ისტორიული, კულტურული და მხატვრული მემკვიდრეობისა და სიმდიდრის დაცვა, მიუხედავად მათი სამართლებრივი რეჟიმისა და კუთვნილებისა (მუხლი 46).

რეგიონალიზმის, როგორც სამართლებრივი ფენომენის, კონსტიტუციური დამკვიდრების თვალსაზრისით, მთავარია ესპანეთის ძირითადი კანონის VIII განყოფილება — „სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის შესახებ“, რომელსაც კონსტიტუციის 169 მუხლიდან 20 მუხლი აქვს დათმობილი. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ რამდენიმე მუხლს დამატებით და გარდამავალ დებულებებში, რომლებიც ავტონომიურ გაერთიანებებს ეძღვნება, შეიძლება დავასკვნათ, რომ 1978 წლის კონსტიტუციამ მნიშვნელოვანი ადგილი მიუჩინა საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხებს და ეს არც უნდა იყოს გასაკვირი, ვინაიდან ესპანეთის ახალი ძირითადი კანონის წინაშე მდგარ ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს ქვეყნის შემდგომი განვითარებისთვის უმწვავეი ეროვნული პრობლემის გადაჭრა წარმოადგენდა.

კონსტიტუციის მერვე განყოფილება სამ თავად არის წარმოდგენილი. პირველი თავი — „ზოგადი დებულებები“ ტერიტორიული ორგანიზაციის საერთო პრინციპებს განსაზღვრავს. ესპანეთის ტერიტორიული ორგანიზაცია მუნიციპალიტეტებს, პროვინციებს და ავტონომიურ გაერთიანებებს მოიცავს, რომლებიც რეგიონებად იწოდებიან. ძირითადი კანონი, საკუთარი საქმეების წარმოებისას, ტერიტორიული ორგანიზაციის ყველა აღნიშნული რგოლის ავტონომიურ უფლებას აღიარებს (მუხლი 137). კონსტიტუცია გარანტირებულად აცხადებს მე-2 მუხლით გათვალისწინებული სოლიდარობის პრინციპის განხორციელებას. ამასთან, სახელმწიფო მეთვალყურეობის ფუნქციას კისრულობს, რათა ქვეყნის რეგიონებს შორის დაცული იქნეს სამართლიანი და ადეკვატური ეკონომიკური ბალანსი და განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს კუნძულოვანი ტერიტორიების სპეციფიკურ თავისებურებებს. აქვე კონსტიტუცია ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ავტონომიური გაერთიანებების სტატუსტებს შორის სხვაობა არავითარ შემთხვევაში არ ანიჭებს ავტონომიებს რაიმე ეკონომიკური და სოციალური ხასიათის უპირატესობებს (მუხლი 138).

კონსტიტუცია მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე ყველა ესპანელი მოქალაქის თანაბარ უფლებას აღიარებს. ყველა დონის საჯარო ხელისუფლებას აკრძალული აქვს ესპანელთა ქვეყნის ტერიტორიაზე გადაადგილების, ადგილსამყოფელის შერჩევისა და ქონების გადაადგილების პირდაპირი ან არაპირდაპირი ფორმით შეზღუდვა.

მერვე განყოფილების მეორე თავი — „ადგილობრივი ადმინისტრაციის შესახებ“, ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციის საფუძვლებსა და სტრუქტურას განსაზღვრავს. ესპანეთში ქვეყნის ადმინისტრაციული

ერთეულია პროვინცია, რომელიც მუნიციპალიტეტების გაერთიანებას წარმოადგენს, იურიდიული პირის უფლებით სარგებლობს და სახელმწიფოს განსაზღვრულ ტერიტორიაზე მოქმედებს. ამჟამად ესპანეთში 50 პროვინციაა, რომელთა საზღვრები 1833 წლიდან, ძირითადად, უცვლელია. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ასეთი სტაბილურობა, მით უფრო, ბოლო ხანებში იმით არის განპირობებული, როგორც პროვინციების საზღვრების შეცვლა მხოლოდ ორგანული კანონის საფუძველზე დაიშვება (მუხლი 141). პროვინციის უფლებამოსილება განისაზღვრება საერთო-ეროვნული კანონითა და ავტონომიურ გაერთიანებათა კანონმდებლობით. პროვინციის უფლებამოსილებაში შედის მუნიციპალური სამსახურების საქმიანობის კოორდინაცია, მუნიციპალიტეტებისთვის ეკონომიკური, სამართლებრივი და ტექნიკური დახმარების განევა.

პროვინციებში ადგილობრივი მმართველობის განხორციელება დაკისრებული აქვთ დეპუტაციებს ან სხვა წარმომადგენლობით ორგანოებს, რომლებიც ოთხი წლის ვადით აირჩევა. ცენტრალური ხელისუფლება პროვინციებში წარმოდგენილია შინაგან საქმეთა მინისტრის მიერ დანიშნული გუბერნატორით. პროვინციის აღმასრულებელი ორგანოა მმართველი კომისია, რომელიც ავტონომიური გაერთიანების მთავრობის ანალოგიას წარმოადგენს პროვინციაში. კომისიის წევრები თანამდებობაზე ინიშნებიან და თავისუფლდებიან დეპუტაციის თავმჯდომარის მიერ.

კონსტიტუცია ხაზს უსვამს მუნიციპალიტეტების მნიშვნელობას და მათ იურიდიულ პირებად აღიარებს (მუხლი 140). მუნიციპალიტეტების კომპეტენციაში შედის განათლების სფერო, ხანძარსაწინააღმდეგო საქმიანობა, ჯანმრთელობის დაცვა, მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, ტურიზმი, სპორტული და კულტურული ღონისძიებების კოორდინაცია.

მუნიციპალიტეტში მმართველობას ახორციელებენ შესაბამისი საკრებულოები, რომლებიც მრჩევლებისა და ალკალდეებისგან შედგება. მრჩევლები აირჩევიან პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მდებარე დასახლებულ პუნქტებში აირჩევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები — სოფლის უხუცესები და მოსახლეთა ხუნტები, რომელშიც უხუცესები არიან გაერთიანებულნი.

ადგილობრივი თვითმმართველობა ავტონომიების საკანონმდებლო რეგულირების სფეროსაც წარმოადგენს. ამ მხრივ აღსანიშნავია კატალონიის პარლამენტის მიერ 1987 წლის პროვინციების საბჭოს კომპე-

ტენციის, მუნიციპალიტეტებისა და ადგილობრივი რეჟიმის, მათ შორის თანამშრომლობის ორგანიზაციის შესახებ მიღებული კანონი.

ესპანეთის კონსტიტუცია ადგენს, რომ ადგილობრივი ფინანსები, ძირითადად, შედგება ადგილობრივი გადასახადებით შემოსული თანხებისგან და საკმარისი უნდა იყოს ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მიერ კანონით დაკისრებული ფუნქციების განსახორციელებლად (მუხლი 142). აღნიშნული საკითხი დეტალურად რეგულირდება ადგილობრივი რეჟიმის საფუძვლების შესახებ 1985 წლის კანონითა და ადგილობრივი ფინანსების შესახებ 1988 წლის კანონით.

მერვე განყოფილების ყველაზე მოცულობითი მესამე თავი — „ავტონომიურ გაერთიანებათა შესახებ“, ავტონომიების შექმნის წესს, ცენტრსა და რეგიონებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნისა და მათი ორგანიზაციის საკითხებს ეთმობა. იტალიის კონსტიტუციისგან განსხვავებით, რომელმაც ავტონომიური ოლქების ჩამონათვალი განსაზღვრა (იტალიის კონსტიტუციის 116-ე და 131-ე მუხლები), ესპანელმა კანონმდებელმა უარი თქვა ავტონომიათა დადგენის ამგვარ წესზე და გენერალური კორტესის წინაშე ავტონომიის სტატუსის მინიჭებით დაინტერესებული მოსახლეობის წარმომადგენელთა შუამდგომლობის წესი დაადგინა, ანუ ესპანეთის ძირითადი კანონის თანახმად, ავტონომიათა შექმნის ინიციატივა „ქვემოდან“, ხალხისგან მომდინარეობს.

ესპანეთის კონსტიტუციამ ავტონომიურ გაერთიანებათა ფორმირების ორი გზა აღიარა (143-ე და 151-ე მუხლები). მათი შექმნის წესის ამგვარი დიფერენცირება იმით არის განპირობებული, რომ ქვეყნის კონსტიტუციით დაშვებულია ერთმანეთისგან განსხვავებული სტატუსის მქონე ავტონომიების შექმნა. მაგალითად, კატალონია, ბასკეთი, გალისია და ანდალუზია გაცილებით მაღალი სტატუსით სარგებლობენ, რადგანაც აქ მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ისტორიულ-ტერიტორიული, არამედ ეროვნულ-ეთნიკური და ეკონომიკური ფაქტორები და ამიტომ მათ ეროვნულ ავტონომიებს უწოდებენ.

ისტორიული რეგიონები, რომლებიც ძირითადი კანონის 143-ე მუხლის საფუძველზე იძენენ ავტონომიის სტატუსს, კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილებით სარგებლობენ, ხოლო 151-ე მუხლით აღჭურვილი ეროვნული ავტონომიის სტატუსის მქონე ტერიტორიული კოლექტივების უფლებამოსილების განსაზღვრისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება მათ სტატუტებს.

ისტორიული ავტონომიური გაერთიანების შექმნის თაობაზე, გენერალურ კორტესს შუამდგომლობით მიმართავს ისტორიული, ეკონომიკური და კულტურული გაერთიანების საერთო ნიშნების მქონე პროვინციათა დეპუტაცია ან კუნძულოვანი ტერიტორიების წარმომადგენლობითი ორგანო. ავტონომიის მოთხოვნის თაობაზე ეს პირობა უნდა შესრულდეს დაინტერესებული ადგილობრივი ერთეულის პირველი შეთანხმებიდან ექვსი თვის განმავლობაში. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მოთხოვნის უარყოფის შემთხვევაში, იმავე ინიციატივის განმეორება მხოლოდ ხუთი წლის შემდეგ დაიშვება (მუხლი 143).

ხუთწლიანი ვადის გასვლა აუცილებელია იმისთვის, რომ ზემოაღნიშნული წესით შექმნილი ისტორიული ავტონომიური გაერთიანების სტატუსი მისი გაფართოების მიზნით გადაისინჯოს. მსგავსი ვადით არ არიან შეზღუდულნი ეროვნული ავტონომიები, რომელთა შექმნის წესი განსხვავებულია.

ეროვნული ავტონომიის შექმნის ინიციატივით გამოდიან დაინტერესებული რეგიონის ტერიტორიაზე არსებული პროვინციების საბჭოების და მუნიციპალური საბჭოების 3/4 მაინც. გარდა ამისა, ინიციატივა ავტონომიის მინიჭების შესახებ მხარდაჭერილი უნდა იყოს ამ რეგიონის ტერიტორიაზე ჩატარებული რეფერენდუმით (მუხლი 151).

ესპანეთის კონსტიტუციის თანახმად, ყოველ ავტონომიურ გაერთიანებას უნდა ჰქონდეს თავისი საქმიანობის მარეგულირებელი ავტონომიის წესდება, სტატუტი, რომელიც მის მმართველობას დაედება საფუძვლად. იტალიისგან განსხვავებით, ესპანეთში სტატუტი თავად ავტონომიური გაერთიანების საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული აქტი არ არის, ვინაიდან, მას, ერთგვარად, დამფუძნებელი აქტის მნიშვნელობა აკისრია და მისი მიღება წინ უსწრებს რეგიონალური ავტონომიის შექმნას. სტატუტის მიღების წესი განსხვავდება ისტორიული და ეროვნული ავტონომიებისთვის.

ისტორიული ავტონომიის სტატუტის პროექტის შემუშავება ხდება ასამბლეის მიერ და დასამტკიცებლად გადაეცემა გენერალურ კორტესს (მუხლი 146). თავად ასამბლეა კი შედგება პროვინციისა და შესაბამისი კუნძულოვანი ტერიტორიის დეპუტაციის წევრების, ასევე მომავალი ავტონომიური გაერთიანების ტერიტორიიდან არჩეული დეპუტაციებისა და სენატორებისგან. გენერალური კორტესი ორგანული კანონის მიღების გზით ამტკიცებს სტატუტს. ავტონომიის სტატუტი უნდა შეიცავდეს ავტონომიური გაერთიანების იმ სახელწოდებას, რომელიც ყველაზე მეტად ესადაგება მის ისტორიულ სახეს; მითითე-

ბას ავტონომიის საზღვრების შესახებ; ავტონომიური გაერთიანების სახელისუფლებო ინსტიტუტების ადგილმდებარეობას, დასახლებას და სტრუქტურას; ავტონომიის კომპეტენციას კონსტიტუციური ნორმების ჩარჩოებში.

ეროვნული ავტონომიის წესდების მიღება შედარებით რთული პროცედურით ხორციელდება. მომავალი ავტონომიის პროვინციებიდან არჩეული დეპუტაცია და სენატორები ქმნიან დამფუძნებელ ასამბლევას, რომელიც შეიმუშავებს ავტონომიის სტატუტს. შემდგომ პროექტი გადაეცემა დეპუტატთა კონგრესის საკონსტიტუციო კომისიას, სადაც ის ასამბლეის წარმომადგენელთა მონაწილეობით ორი თვის მანძილზე უნდა იქნეს განხილული და მომზადდეს პროექტის საბოლოო რედაქცია. შემდგომი ეტაპია სტატუტის პროექტით განსაზღვრული მომავალი ავტონომიის საზღვრების ფარგლებში ორგანიზებულ რეფერენდუმზე მისი გატანა. თითოეულ პროვინციაში ხმათა უმრავლესობით მიღებული პროექტი დასამტკიცებლად გადაეცემა კორტესს, სადაც განიხილება და მიიღება ორივე პალატის ერთობლივ სხდომაზე. ეროვნული ავტონომიის სტატუტის მიღების ბოლო ეტაპი მონარქის მიერ მისი პრომოულგირებაა (მუხლი 151).

როგორც ისტორიული, ისე ეროვნული ავტონომიის სტატუტის მიღების პროცედურის სირთულე მის სტაბილურობას განაპირობებს. ავტონომიური გაერთიანების სტატუტის დამტკიცება ქვეყნის პარლამენტის მიერ ორგანიზებული კანონის მიღების გზით ხდება, რაც სტატუტს ქვეყნის კანონმდებლობის შემადგენელ ნაწილად აქცევს. ამდენად, მიღებული აქტი ორმაგ მნიშვნელობას იძენს: ერთი მხრივ, რეგიონის ძირითადი კანონია, მეორე მხრივ, ესპანეთის ორგანული კანონი. შესაბამისად, იგი შეიძლება შეიცვალოს მხოლოდ ორივე მხარის მონაწილეობით, ანუ რეგიონის უმაღლესი ორგანოსა და ქვეყნის პარლამენტის შეთანხმებით. ვინაიდან სტატუტები შეადგენს ესპანეთის კონსტიტუციური კანონმდებლობის ნაწილს, მათი შეცვლა პროცედურულად ძალზე რთულია, ხოლო ადგილობრივი მნიშვნელობით იგი თავად ხდება საზომი კანონის კონსტიტუციურობისა, ე.ი. ყოველი ახალი კანონი მასთან შესაბამისობაში უნდა იყოს მოყვანილი.

ესპანეთის კონსტიტუცია ერთმნიშვნელოვნად კრძალავს ავტონომიურ გაერთიანებათა ფედერაციის შექმნას. თუმცა სტატუტებით გათვალისწინებული წესების დაცვით დასაშვებია ავტონომიებს შორის ურთიერთდახმარების შესახებ ხელშეკრულების გაფორმება, რის თაობაზეც ინფორმაცია მიენოდება გენერალურ კორტესს, სხვა შემთხ-

ვევაში, ავტონომიებს შორის თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულება მხოლოდ კორტესის ნებართვით იდება (მუხლი 145).

ძირითადი კანონი ადგენს ცენტრალური ხელისუფლების გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს. სახელმწიფოს კომპეტენციაში რჩება: იმ ძირითადი პირობების რეგულირება, რომლებიც უზრუნველყოფს ესპანელთა თანასწორობას თავიანთი უფლებების, თავისუფლებებისა და კონსტიტუციური ვალდებულებების განხორციელებისას; ეროვნულობის განსაზღვრა, ემიგრაცია და იმიგრაცია, უცხოელთა სტატუსი და თავშესაფრის უფლება; საერთაშორისო ურთიერთობები; თავდაცვა და შეიარაღებული ძალები; მართლმსაჯულების განხორციელება; სავაჭრო, სისხლის, სასჯელალსრულების სამართალი, პროცესუალური კანონმდებლობა, გარდა ავტონომიურ გაერთიანებათა სამართლის თავისებურებიდან გამომდინარე შემთხვევებისა; შრომითი კანონმდებლობა; სამოქალაქო კანონმდებლობა, ავტონომიურ გაერთიანებებში მოქმედი ფუერალურ¹ და სპეციალურ უფლებათა გათვალისწინებით; კანონმდებლობა ინტელექტუალური და სამრეწველო საკუთრების შესახებ; სავაჭრო ვაჭრობა, საბაჟო და სატარიფო რეჟიმები; ფულად-საკრედიტო, სადაზღვევო და საბანკო სისტემების საერთო საფუძვლები; კანონმდებლობა ზომისა და წონის შესახებ, ზუსტი დროის დადგენა; ეკონომიკური საქმიანობის საერთო დაგეგმარების საფუძვლების განსაზღვრა და კოორდინაცია; სახელმწიფო ფინანსები და სახელმწიფო ვალი; სამეცნიერო-ტექნიკური გამოკვლევების საერთო კოორდინაცია და განვითარება; კანონმდებლობა ფარმაცევტული პრეპარატების შესახებ, ჯანმრთელობის დაცვის საერთო კოორდინაცია და საფუძვლების განსაზღვრა; სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის ეკონომიკური რეჟიმი და კანონმდებლობის საფუძვლები, ავტონომიურ გაერთიანებათა სამსახურების საქმიანობის შეუზღუდავად; საჯარო სამსახურისა და მოსამსახურეთა სამართლებრივი მდგომარეობის საფუძვლები; სავალდებულო ექსპროპრიაციის შესახებ კანონმდებლობის საერთო საფუძვლები; ადმინისტრაციული ხელშეკრულებებისა და კონცესიების შესახებ კანონმდებლობის საერთო საფუძვლები; საზღვაო თევზჭერა ავტონომიურ გაერთიანებებში მისი ორგა-

¹ *Derecho foral* - ფუერალური სამართალი, ანუ იმ პრივილეგიებისა და შეღავათების ერთობლიობა, რომლებიც გათვალისწინებული იყო ცალკეული პროვინციებისთვის განკუთვნილი სამეფო ქარტიებითა და ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ზოგიერთ რეგიონს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით — „fueros“.

ნიზაციის თავისებურებების გათვალისწინებით; სავაჭრო ფლოტი, საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ნავსადგურები, აეროპორტები; სანაპირო განათება და საზღვაო სიგნალიზაცია; საჰაერო სივრცის კონტროლი; საჰაერო ტრანსპორტი და ტრანზიტი; საჰაერო-სატრანსპორტო საშუალებების გადაადგილება და მოძრაობა; ფოსტა, ტელეგრაფი და ტელეფონი; რადიოკომუნიკაციები, საჰაერო და წყალქვეშა კაბელი; ჰიდრორესურსებითა და ჰიდრონაგებობებით სარგებლობა, კონცესია და კანონმდებლობა, თუ მათი გამოყენება ერთზე მეტი ავტონომიური გაერთიანების ინტერესებში შედის; გარემოს დაცვის შესახებ კანონმდებლობის საერთო საფუძვლები, ავტონომიურ გაერთიანებათა მიერ დამატებითი დამცავი ნორმების გამოყენების უფლების შეუზღუდავად; ტყით სარგებლობის შესახებ კანონმდებლობის საერთო საფუძვლები და საქონლის გადაადგილების მარშრუტები; ერთზე მეტი ავტონომიური გაერთიანების ინტერესების სფეროში შემავალი საზოგადოებრივი სამუშაოების უზრუნველყოფა; სამთო და ენერგეტიკული რეჟიმების საფუძვლები; იარაღით და ასაფეთქებელი ნივთიერებებით ვაჭრობის, სარგებლობის, მფლობელობის და წარმოების რეჟიმი; ბეჭდვითი, რადიო და სატელევიზიო და, ზოგადად მასობრივი საინფორმაციო და საკომუნიკაციო საშუალებების, სამართლებრივი რეჟიმის საფუძვლები, ავტონომიურ გაერთიანებებში მათი გამოყენებისა და განვითარების ინტერესების გათვალისწინებით; ეროვნული მხატვრული და კულტურული მემკვიდრეობის, ძეგლების დაცვა; სახელმწიფოს კუთვნილებაში არსებული მუზეუმები და არქივები, მათი ნაწილის ავტონომიური გაერთიანებების მიერ მართვის საშუალების გათვალისწინებით; საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვა, ავტონომიური გაერთიანებების მიერ პოლიციური სამსახურების შექმნა, მათი სტატუსებით განსაზღვრული წესითა და ორგანული კანონით დადგენილ ფარგლებში; აკადემიური და პროფესიული ტიტულებისა და ხარისხების მინიჭებისა და აღიარების პირობების რეგულირება და განათლების უფლების განხორციელების ხელშემწყობი ძირითადი ნორმების რეგლამენტაცია; სახელმწიფო სტატისტიკა; რეფერენდუმის გზით სახალხო კონსულტაციების ჩატარების ნებართვა.

ესპანეთის კონსტიტუცია დეტალურად განსაზღვრავს რეგიონალური ავტონომიური გაერთიანებების კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებსაც. მათ განეკუთვნება: თვითმმართველობის ორგანოთა ფორმირება; მუნიციპალიტეტების საზღვრების შეცვლა; მუნიციპალიტეტების ტერიტორიების კეთილმოწყობა; საზოგადოებრივი სამ-

უშაობები; დასახლებულ ადგილებში მდებარე საავტომობილო გზები, მაგისტრალური გზები და ადგილობრივი რკინიგზა; მინათმფლობელობა და მეცხოველეობა; საზღვაო ნავსადგურები, სპორტული აეროპორტები და არაკომერციული დანიშნულების სხვა მსგავსი ნაგებობები; ტყე და სატყეო მეურნეობა; გარემოს დაცვა; ადგილობრივი დანიშნულების საირიგაციო სისტემა; ჰიდროტექნიკური ნაგებობების პროექტირება, მშენებლობა და სარგებლობა; ნადირობა და თევზჭერა; ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა; მუზეუმები, ბიბლიოთეკები და კონსერვატორია; ავტონომიური გაერთიანებისთვის ღირებულების მქონე კულტურისა და არქიტექტურის ძეგლები; ავტონომიური გაერთიანების კულტურული განვითარების ხელშეწყობა; ტურიზმის, სპორტისა და გართობის ხელშეწყობა; სოციალური უზრუნველყოფა; ჯანდაცვა და ჰიგიენის საკითხები; შენობა-ნაგებობების დაცვა და უსაფრთხოება; ორგანული კანონით დადგენილი წესით ადგილობრივი პოლიციის მუშაობის კოორდინაცია (მუხლი 148).

ავტონომიურ გაერთიანებათა კომპეტენციის მიუხედავად, კულტურის განვითარებას სახელმწიფო ერთ-ერთ თავის ვალდებულებად განიხილავს და განსაკუთრებული ყურადღების სფეროში მოაქცევს. ცენტრალური ხელისუფლება ხელს უწყობს ავტონომიურ გაერთიანებათა შორის კულტურული კავშირების განვითარებას (მუხლი 149).

ესპანეთის კონსტიტუციაში მოცემული ცენტრალური ხელისუფლების გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების ჩამონათვალი, შეიძლება ითქვას, ამომწურავია. ამასთან, ძირითად კანონში გაცხადებულია, რომ საკითხები, რომლებიც არ არის მიკუთვნებული სახელმწიფოს გამგებლობას, ავტონომიურ გაერთიანებათა სტატუტების საფუძველზე შეიძლება გადავიდეს ამ უკანასკნელთა გამგებლობაში, ხოლო საკითხები, რომელთა რეგულირების უფლება არა აქვთ მიკუთვნებული ავტონომიებს, განეკუთვნება სახელმწიფოს კომპეტენციას, რომლის ნორმებსაც კოლიზიის შემთხვევაში გადამწყვეტი იურიდიული ძალა აქვს. საერთო-სახელმწიფოებრივი აქტები ყველა შემთხვევაში ავსებს ავტონომიურ გაერთიანებათა ნორმებს.

კონსტიტუციური დანაწესის თანახმად, ესპანეთის პარლამენტი უფლებამოსილია მოახდინოს ცენტრალური ხელისუფლების გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების რეგულირების უფლების ავტონომიური გაერთიანებისთვის დელეგირება, რა თქმა უნდა, საერთო-სახელმწიფოებრივი კანონით განსაზღვრული პრინციპების დაცვის პირობით. ამგვარი დელეგირება კორტესის მიერ მიღებული ორგანული კანონის

საფუძველზე ხორციელდება, რომელიც დელეგირების ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა შეიცავდეს მითითებას უფლებამოსილების განსახორციელებლად აუცილებელი დაფინანსების წყაროსა და სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლის ფორმების შესახებ. კონსტიტუციური მოთხოვნის საფუძველზე რეგიონის სტატუტი ავტონომიური გაერთიანების სტრუქტურულ ორგანიზაციას ითვალისწინებს. კერძოდ, რეგიონში მოქმედებს ავტონომიური გაერთიანების საკანონმდებლო ასამბლეა, რომელიც პროპორციული პრინციპით, ოთხი წლის ვადით არჩეულ რეგიონის ერთპალატიან საკანონმდებლო ორგანოს წარმოადგენს. ავტონომიაში ფუნქციონირებს სამთავრობო საბჭო, რომელიც აღმასრულებელი და ადმინისტრაციული ფუნქციებითაა აღჭურვილი. მის საქმიანობას საკანონმდებლო ასამბლეის მიერ თავისი შემადგენლობიდან არჩეული და მონარქის მიერ დამტკიცებული მთავრობის მეთაური ხელმძღვანელობს. ეს უკანასკნელი ნიშნავს მთავრობის დანარჩენ წევრებს, ხელმძღვანელობს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას და წარმოადგენს სახელმწიფოს ავტონომიურ გაერთიანებაში. აღმასრულებელი ხელისუფლება პასუხისმგებელია ავტონომიის საკანონმდებლო ასამბლეის წინაშე. სასამართლო ხელისუფლებას ავტონომიის უზენაესი სასამართლო ახორციელებს, რომელზე მაღლა მხოლოდ ესპანეთის უმაღლესი სასამართლო და საკონსტიტუციო სასამართლო დგას (მუხლი 152).

თუ ავტონომიური გაერთიანების სტრუქტურები არ ახორციელებენ მათზე ქვეყნის კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით დაკისრებულ ფუნქციებს ან ეროვნული ინტერესების საზიანოდ მოქმედებენ, სენატის წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობის თანხმობითა და ავტონომიური გაერთიანების მთავრობის მეთაურის წინასწარი გაფრთხილების შემდეგ, ესპანეთის მთავრობა უფლებამოსილია მიიღოს იძულების ზომები ავტონომიის მიერ კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების უზრუნველსაყოფად (მუხლი 155). ცენტრალური ხელისუფლების კონსტიტუციური უფლებამოსილება ავტონომიურ გაერთიანებებზე ნებისმიერ, მათ შორის სამხედრო, ზემოქმედების ფორმას ითვალისწინებს, რაც ობიექტურად შეიძლება აუცილებელი იყოს ერთიანი სახელმწიფოს შენარჩუნებისა და საერთო ეროვნული ინტერესების დასაცავად.

რეგიონალური ავტონომიური გაერთიანება ფინანსური ავტონომიით სარგებლობს, თუმცა ვალდებულია უზრუნველყოს თავისი ფინანსური პოლიტიკის კოორდინირება სახელმწიფო ხაზინასთან. ავტონომიის

დაფინანსების წყაროებს განეკუთვნება ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებანი, შემოსავლები ავტონომიის საკუთრებაში არსებული ქონებიდან, შემოსავალი საკრედიტო ოპერაციებიდან, ასევე კერძო სამართლის საფუძველზე წარმოებული ოპერაციების შედეგად მიღებული მოგებისგან (მუხლები 156, 157). რეგიონების დაფინანსების მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს ინტერტერიტორიული კომპენსირების ფონდი, რომელიც სახელმწიფო სახსრების რეგიონებს შორის განაწილებას უზრუნველყოფს, მათი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონის შესაბამისად. პრაქტიკულად, მისი მთავარი მიზანი რეგიონებს შორის არსებული ეკონომიკური დისპარიტეტის გათანაბრების ხელშეწყობაა.

ავტონომიური გაერთიანება სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით (მუხლი 87). რეგიონის საკანონმდებლო ასამბლეა უფლებამოსილია შეიმუშაოს კანონპროექტი და შემდგომი განხილვისთვის გადასცეს იგი გენერალურ კორტესს. ავტონომიის მთავრობა უფლებამოსილია გამოვიდეს რეგიონის სტატუსის გადასინჯვის ინიციატივით.

როგორც წესი, სტატუსებში არაფერია ნათქვამი ნორმაშემოქმედებით სფეროში რეგიონის მთავრობის უფლებამოსილებაზე, თუმცა ავტონომიის მთავრობა წარმატებით ახორციელებს ამ საქმიანობას. ავტონომიის საფინანსო უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, რეგიონის მთავრობა ახორციელებს ბიუჯეტის დაგეგმვას და პასუხისმგებელია მის შესრულებაზე.

ავტონომიური გაერთიანების მთავრობა, როგორც წესი, არ არის აღჭურვილი საგარეო-პოლიტიკური ფუნქციებით და ეს სფერო მთლიანად ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენს. თუმცა სტატუსები ითვალისწინებენ რეგიონალური ხელისუფლების უფლებამოსილებას, მიიღონ ინფორმაცია საგარეო პოლიტიკის იმ საკითხებზე, რომლებიც ავტონომიური გაერთიანების ინტერესებს შეეხება. ასეთ საკითხებს შეიძლება განეკუთვნებოდეს სასაზღვრო, საბაჟო ხასიათის საკითხები, საიმიგრაციო პოლიტიკა და სხვ.

ესპანეთის ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელის განხილვისას საყურადღებოა ძირითადი კანონის დამატებითი და გარდამავალი დებულებები, რომლებიც დაკავშირებულია რეგიონების მიერ ფუერალური უფლებებით სარგებლობასთან. კონსტიტუციის ძალით რეგიონებისთვის საუკუნეების მანძილზე მინიჭებული ფუერალური უფლებებითა

და პრივილეგიებით სარგებლობა ავტონომიურ გაერთიანებებს მხოლოდ კონსტიტუციისა და ავტონომიის სტატუტის შესაბამისად შეუძლიათ.

კონსტიტუციის გარდამავალი დებულებები ცალკეული პროვინციებისა და ქალაქების მიერ ავტონომიური გაერთიანებების ფორმირების საკითხებს ეძღვნება. ასე მაგალითად, საუბარია ნავარის ბასკეთის ავტონომიის შემადგენლობაში შესვლის პროცედურაზე, ქალაქების: სუეტასა და მელილიას მიერ ავტონომიური გაერთიანების შექმნის ნესზე. გარდამავალი დებულებები ითვალისწინებს კონსტიტუციის ძალაში შესვლამდე მოქმედ ავტონომიათა ორგანოების საქმიანობის შეწყვეტის საფუძვლებს: ავტონომიურ გაერთიანებათა დროებითი ორგანოები უქმდება იმ შემთხვევაში, როდესაც ამოქმედდება კონსტიტუციის საფუძველზე ფორმირებული რეგიონალურ ორგანოთა სისტემა; თუ ავტონომიური გაერთიანების შექმნის ინიციატივა განუხორციელებელი დარჩება კონსტიტუციით გათვალისწინებული პირობების შეუსრულებლობის მიზეზით; თუ ავტონომიური გაერთიანების სახელისუფლებო ორგანოები სამი წლის განმავლობაში არ ისარგებლებენ ავტონომიური გაერთიანების შექმნის კონსტიტუციური ინიციატივით.

ესპანური რეგიონალიზმის მოდელის სრულფასოვანი წარმოჩენის მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია კატალონიისა და ბასკეთის სტატუტების განხილვა, რომლებიც ერთდროულად, 1979 წლის 18 დეკემბერს იქნა მიღებული. ამ ორი აქტის დეტალური ანალიზი საშუალებას მოგვცემს კონკრეტული პარამეტრებით შევავსოთ ესპანეთის რეგიონის სამართლებრივი რეგულირების ამსახველი ზოგადი სურათი.

„კატალონიის ავტონომიის სტატუტის შესახებ“ კორტესის მიერ მიღებული ორგანული კანონი მოიცავს პრეამბულას, შესავალს და ოთხ განყოფილებად გაერთიანებულ 57 მუხლს. სტატუტის პრეამბულაშივე სახელმწიფოსთან, სხვა ეროვნულ ჯგუფებსა და რეგიონებთან კატალონიის ურთიერთობის საფუძვლად თავისუფალი სოლიდარობის პრინციპია გაცხადებული, რომელიც ესპანეთის ხალხების ერთიანობის ქეშმარიტ გარანტად არის აღიარებული. აქვე დეკლარირებულია კატალონიელი ხალხის კოლექტიური თანაცხოვრების უმაღლესი ფასეულობები — თავისუფლება, სამართლიანობა, თანასწორობა და აბსოლუტურად ლოგიკურია, რომ პრეამბულაში კატალონიელთა მიზნად მონიხნვე დემოკრატიული საზოგადოების ფორმირებაა გამოცხადებული.¹

¹ *Органический закон 4 от 18 Декабря 1979 года о статуте об автономии Каталонии // Испания. Конституция и законодательные акты. Москва, „Прогресс“, 1982, стр. 280.*

შესავალ განყოფილებაში — „ზოგადი დებულებანი“, გაცხადებულა, რომ კატალონია თვითმმართველობის განხორციელების მიზნით, კონსტიტუციისა და სტატუტის საფუძველზე ქმნის რეგიონალურ ავტონომიურ გაერთიანებას. კატალონიის ავტონომიის შემადგენლობაშია ბარსელონას, ჯერონის, ლერიდის და ტარაგონის პროვინციები (მუხბლი 2). კასტილიურთან ერთად ოფიციალურ ენად სტატუტი აღიარებს კატალონიურს. კატალონიას აქვს თავისი დროშა.

მიუხედავად იმისა, რომ ავტონომიური გაერთიანების მოქალაქეობას ესპანეთის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს, ყოველ შემთხვევაში, ამ ინსტიტუტზეა არაფერია ნათქვამი, ამ დროს, სტატუტი კატალონიელთა პოლიტიკურ სტატუსს ანიჭებს ყველა ესპანელ მოქალაქეს, რომლებსაც ქვეყნის კანონმდებლობის შესაბამისად აქვთ კატალონიის პროვინციებში ცხოვრებისთვის აუცილებელი ადმინისტრაციული საფუძველი. სტატუტში პირდაპირ დაისმის საკითხი კატალონიის მოქალაქეობაზე. თუმცა სტატუტი პოლიტიკური უფლებებით სარგებლობის თვალსაზრისით კატალონიელებს უთანაბრებს ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მცხოვრებ ესპანეთის იმ მოქალაქეებს, რომლებსაც კატალონიაში ცხოვრების ადმინისტრაციული საფუძველი აქვთ. ამკარაა, რომ კატალონიის სტატუტი კატალონიელებისა და ესპანეთის დანარჩენი მოქალაქეების ერთგვარ დიფერენცირებას ცდილობს და პოლიტიკური თუ სხვა ხასიათის უფლებებით სარგებლობას რეგიონის ტერიტორიაზე ცხოვრების ადმინისტრაციულ საფუძველს უკავშირებს (მუხბლები 6-8).

კატალონიის სტატუტი რეგიონალური ხელისუფლების ორგანოთა სისტემის აღსანიშნავად კრებსითი მნიშვნელობის ტერმინს იყენებს და მათ გენერალური მმართველობის სახით მოიხსენიებს (მუხბლი 29).

სტატუტი განსაზღვრავს ავტონომიური გაერთიანების უმაღლესი ორგანოების გამგებლობას მიკუთვნებულ სფეროებს. რეგიონის კომპეტენციას განეკუთვნება: სტატუტით დადგენილი წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ორგანიზაცია; კატალონიის სამოქალაქო კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანა და მისი განვითარება; გენერალური მმართველობის ორგანიზაციის მარეგულირებელი პროცესუალური და ადმინისტრაციულ-პროცესუალური ნორმების შემუშავება (უნდა ვივარაუდოთ, რომ ეს სწორედ ის საკითხებია, რომელთა ფურერალური სამართლის სახით დაშვებასაც ითვალისწინებს ესპანეთის ძირითადი კანონის გარდამავალი ნაწილი); კულტურა; ისტორიული, მხატვრული, არქიტექტურული, არქეოლოგიური და სამეცნიერო

მემკვიდრეობის დაცვა; არქივები, ბიბლიოთეკები, მუზეუმები და კულტურის სხვა ცენტრები; აკადემიები, რომელთა ცენტრები კატალონიამში განთავსებული; მუნიციპალიტეტების საზღვრებისა და სახელწოდებების დადგენა; რეგიონის ტერიტორიისა და სანაპიროს კეთილმოწყობა, ქალაქთმშენებლობა და ბინათმშენებლობა; მთები, სატყეო მეურნეობა, საქონლის გადაადგილების გზები და საძოვრები; ტურიზმი; საზოგადოებრივი სამუშაოები, რომელიც არ შეეხება სხვა რეგიონალურ ავტონომიურ გაერთიანებებს; რეგიონალური სარგებლობის რკინიგზა, სახმელეთო, საზღვაო და საჰაერო ტრანსპორტი, კავშირგაბმულობის ხაზები, ნავსადგურები, აეროპორტები და კატალონიის მეტეოროლოგიური სამსახური; სარწყავი სისტემები, რომელიც მხოლოდ კატალონიის ტერიტორიაზეა განთავსებული, ასევე არხები და ჰიდრავლიკური ნაგებობები, ელექტროენერჯის გენერაციის ობიექტები, თუკი წარმოებული ელექტროენერჯით მხოლოდ კატალონიის რეგიონი სარგებლობს; სამდინარო ნყლებში ორგანიზებული სანადირო და თევზსაჭერი მეურნეობა; ფარმაცევტული სამსახური კონსტიტუციით დადგენილი წესით; სავაჭრო კანონმდებლობის საფუძველზე შექმნილი ფასიანი ქალაქები და სხვა საქონლით ვაჭრობის ცენტრების შექმნა და რეგულირება; კოოპერატივებისა და ამხანაგობების ფუნქციონირების რეგულირება; მრეწველობის, ვაჭრობის, საზღვაოსნო და საკუთრების პალატები; პროფესიული კორპორაციები; კატალონიამში მოქმედი საგანმანათლებლო, კულტურული, მხატვრული, საქველმოქმედო და მათი მსგავსი ასოციაციები და დაწესებულებები; სოციალური უზრუნველყოფა; ახალგაზრდობის საქმეები; ქალთა მდგომარეობის გაუმჯობესება; ბავშვთა მზრუნველობისა და დაცვის საჯარო ორგანიზაცია მოქმედი კანონმდებლობის ფარგლებში; სპორტი და დასვენება; მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები; სანახაობითი ღონისძიებები; ლატარია, სპორტული ტოტალიზატორი და სათამაშო ბიზნესი; გენერალური მმართველობის სტატისტიკა (მუხლი 9).

კატალონიის სტატუტით განსაზღვრული რეგიონალური სტრუქტურების კომპეტენცია საკმაოდ ფართოა და მოცულობითი თვალსაზრისით, გარკვეულწილად, ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენციის იდენტურია. ავტონომიური გაერთიანების უფლებამოსილებები კიდევ უფრო სრული სახით წარმოჩინდება, თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ ავტონომია უფლებამოსილია შექმნას პოლიციის ადგილობრივი სამსახური, განავითაროს კანონმდებლობა და უზრუნველყოს მისი აღსრულება ისეთ სფეროებში, როგორცაა საჯარო სამსახურების და მოხ-

ელეთა სამართლებრივი მდგომარეობა და პასუხისმგებლობის ფორმები; იძულებითი ექსპროპრიაცია; ადმინისტრაციული კონტრაქტები და კონცესიები გენერალური მმართველობის კომპეტენციის ფარგლებში; ადგილობრივი მენარმეობის საქმიანობაში ჩარევა, თუ ამას მოითხოვს საერთო ინტერესები; საბანკო, საკრედიტო და სადაზღვევო სისტემა; ენერგეტიკული რეჟიმები და გარემოს დაცვა; თევზჭერის მეურნეობის რეგულირება.

მის გამგებლობას მიკუთვნებულ უფლებამოსილებებს კატალონიის ავტონომია რეგიონალურ ორგანოთა მეშვეობით ახორციელებს. სტატუტით ავტონომიური გაერთიანების ორგანოთა ტრადიციული ტრიადაა განმტკიცებული: პარლამენტი, აღმასრულებელი საბჭო, ანუ მთავრობა და მისი თავმჯდომარე, გენერალური მმართველობის თავმჯდომარის სახით. რეგიონის გენერალური მმართველობის ინსტიტუციონალურ მოწყობას სტატუტის მეორე განყოფილება — „გენერალური მმართველობა“ ეძღვნება.

კატალონიის პარლამენტი ახორციელებს კანონშემოქმედებით ფუნქციას, განიხილავს და ამტკიცებს ბიუჯეტს, უზრუნველყოფს პოლიტიკური და მმართველობითი საქმიანობის კონტროლსა და რეგულირებას. პარლამენტი აირჩევა ოთხი წლის ვადით საყოველთაო, პირდაპირი და თანასწორი არჩევნებით, ფარული კენჭისყრით. საარჩევნო კანონმდებლობა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპზეა აგებული (მუხლები 30-31).

პარლამენტის სტრუქტურა ითვალისწინებს თავმჯდომარის, პრეზიდენტის და მუდმივი კომისიების არსებობას, რომელთა შექმნის წესი რეგლამენტით განისაზღვრება. სტატუტითა და რეგლამენტით დადგენილი წესით ახორციელებს პარლამენტი საკანონმდებლო საქმიანობასაც. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობს მთავრობა და კატალონიის ტერიტორიული ორგანიზაციის ფარგლებში მოქმედი მუნიციპალურ გაერთიანებათა წარმომადგენლობითი ორგანო, რომლის შექმნის წესი რეგიონალური კანონით განისაზღვრება, გათვალისწინებულია ასევე სახალხო ინიციატივის ინსტიტუტიც (მუხლი 32).

გარდა იმისა, რომ კატალონიის პარლამენტი კანონშემოქმედებით საქმიანობას ეწევა, ის უფლებამოსილია საკანონმდებლო უფლებამოსილება რეგიონის მთავრობას გადასცეს იმ წესით, რომელიც გათვალისწინებულია კორტესის მიერ საკანონმდებლო ფუნქციის ესპანეთის მთავრობისთვის დელეგირებისას. პარლამენტის აღნიშნული უფლება-

მოსილების თაობაზე პირდაპირაა მითითებული რეგიონის სტატუტში (მუხლი 33). აღსანიშნავია ისიც, რომ კატალონიის პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტის პრომულგაცია ხდება მონარქის სახელით, გენერალური მმართველობის თავმჯდომარის მიერ. სტატუტი ოფიციალური ტექსტის მნიშვნელობას გენერალური მმართველობის მიერ კასტილიურ ენაზე მიღებულ აქტს ანიჭებს (მუხლი 33).

კატალონიის პარლამენტი უფლებამოსილია ესპანეთის სენატში დანიშნოს გენერალური მმართველობის წარმომადგენლები. ამასთან, სენატორები აირჩევიან საგანგებოდ ამ საკითხზე მოწვეულ სხდომაზე, საკუთრივ პარლამენტის წევრთა რიგებიდან. კატალონიის პარლამენტის წევრის მანდატის დაკარგვის შემთხვევაში სენატორს უფლებამოსილება უწყდება (მუხლი 34).

გენერალური მმართველობის თავმჯდომარე უზრუნველყოფს აღმასრულებელი საბჭოს, ანუ მთავრობის საქმიანობის კოორდინირებასა და წარმართვას. ის ერთდროულად რეგიონალური მმართველობის უზენაესი წარმომადგენელიც არის და სახელმწიფოს წარმომადგენელიც კატალონიის ავტონომიაში. თავმჯდომარე თანამდებობაზე აირჩევა პარლამენტის მიერ მისი შემადგენლობიდან და მტკიცდება მონარქის მიერ. მას ეკისრება პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე (მუხლი 36). ავტონომიის მთავრობის შექმნის წესი და აღმასრულებელი ფუნქციები განისაზღვრება კანონით. სტატუტი მთავრობას პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას აკისრებს რეგიონის პარლამენტის წინაშე (მუხლი 37).

სტატუტი კატალონიაში ავტონომიური გაერთიანების მართლმსაჯულების უმაღლესი სასამართლოს ფუნქციონირებას ითვალისწინებს, რომლის თავმჯდომარე თანამდებობაზე სასამართლო ხელისუფლების გენერალური საბჭოს წარდგინებით და მონარქის გადანყვეტილებით ინიშნება. მართლმსაჯულების უმაღლესი სასამართლო ავტონომიური გაერთიანების უზენაესი სასამართლო ინსტანციაა და მისი ორგანიზაციის წესი ესპანეთის ორგანული კანონმდებლობით განისაზღვრება.

კატალონიის სტატუტი, რეგიონის კანონმდებლობაზე ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს საზედამხედველო ფუნქციას აღიარებს. ამასთან, ავტონომიის სტატუტით გათვალისწინებულია ისეთი ორგანოს შექმნა, რომელიც რეგიონის მიმდინარე კანონმდებლობის სტატუტთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობას უზრუნველყოფს, ანუ რეგიონალურ დონეზე გათვალისწინებულია ერთგვარი საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ორგანოს შექმნა, თუმცა ის მხოლოდ სა-

კონსულტაციო ფუნქციებითაა აღჭურვილი (მუხლი 41). სტატუტი რეგიონში სახელმწიფო სახსრების ხარჯვაზე ზედამხედველი კონტროლის ორგანოს შექმნას ითვალისწინებს, რომლის ორგანიზაციასა და საქმიანობის წესს ცალკე კანონი არეგულირებს (მუხლი 42).

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ცენტრალურ ხელისუფლებასა და კატალონიის ავტონომიურ გაერთიანებას შორის ურთიერთქმედების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ ესპანეთის კონსტიტუცია რეგიონებში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის საქმიანობას ითვალისწინებს, რომლის უმთავრესი მიზანია სახელმწიფო და რეგიონალური სტრუქტურების საქმიანობის კოორდინაცია, რეგიონში სახელმწიფოს სახელით კანონმდებლობით განსაზღვრული სახელისუფლებო უფლებამოსილებების რეალიზაცია და რეგიონალური ტერიტორიული გაერთიანების ფუნქციონირებაზე ზოგადი ზედამხედველობა (კონსტიტუციის 154-ე მუხლი).

ავტონომიური გაერთიანების უფლებამოსილებების პრაქტიკული რეალიზაციის მიზნით, მნიშვნელოვანია ის, თუ როგორ წყდება რეგიონის დაფინანსების საკითხი. სწორედ ამ პრობლემის რეგულირებას ახდენს სტატუტის მესამე განყოფილება — „ეკონომიკა და ფინანსები“. გენერალური მმართველობის გამგებლობას მიკუთვნებული ქონების წყაროების ჩამონათვალი სტატუტში ზოგადი ხასიათისაა. მას მიეკუთვნება სტატუტის მიღების დროისთვის გენერალური მმართველობის გამგებლობაში არსებული ქონება, რომელიც მას გადასცეს ადრე არსებულმა რეგიონალურმა სახელმწიფო ორგანოებმა და რომელსაც გენერალური მმართველობა იურიდიულად აღიარებული ნებისმიერი წყაროდან შეიძენს. შედარებით დაწვრილებითია რეგიონის ფინანსური წყაროების რეგლამენტაცია. რეგიონის ფინანსები მიიღება: გენერალური მმართველობის მიერ დამტკიცებული საგადასახადო შემოსავლებიდან; ზოგიერთი საერთო-სახელმწიფო გადასახადიდან, რომელიც სტატუტით დადგენილი წესითა და ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებით ავტონომიის ხელისუფლების გამგებლობაში გადაეცემა; საერთო-სახელმწიფო გადასახადების აკრეფის პროცესში მონაწილეობის შედეგად მიღებული პროცენტებისგან; სახელმწიფო სამსახურების მიერ განეული მომსახურებიდან და კონცესიებიდან მიღებული შემოსავლებიდან; გენერალური მმართველობის მიერ თავისი უფლებამოსილებების რეალიზაციისას დადგენილი სპეციალური გადასახადებიდან; საერთო-სახელმწიფო გადასახადების გაზრდის შედეგად მიღებული ნამეტიდან; ინტერტერიტორიული კომპენსირების

ფონდიდან განსაზღვრულ შემთხვევებში მიღებული თანხებიდან; სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სხვა ასიგნებებიდან; საკრედიტო ოპერაციების წარმოებისა და სესხის გაცემიდან; კერძო-სამართლებრივი გარიგებებიდან მიღებული შემოსავლებიდან, ჩუქების, მემკვიდრეობით გადაცემის შედეგად მიღებული ქონებიდან; საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში დადგენილი ფინანსური ჯარიმებისა და სანქციებიდან (მუხლი 44).

კატალონიის გენერალური მმართველობა უზრუნველყოფს საგადასახადო სისტემის ადმინისტრირებას, გადასახადების აკრეფასა და კონტროლს მათ ხარჯვაზე. გენერალური მმართველობა მის კომპეტენციაში შემავალი ზოგიერთი ფუნქციის განსახორციელებლად უფლებამოსილია ნილობრივი მონაწილეობით შექმნას კერძო სამართლის იურიდიული პირები (მუხლი 54). სტატუტი ცალსახად განსაზღვრავს, რომ საერთო-სახელმწიფო საგადასახადო სისტემის ხელმძღვანელობა, გადასახადების აკრეფა და ამ პროცესის კონტროლი სახელმწიფო საგადასახადო ადმინისტრაციის კომპეტენციაა, თუმცა მას შეუძლია გენერალურ მმართველობაზე მოახდინოს თავისი კომპეტენციის დელეგირება (მუხლი 46).

ავტონომიის მთავრობა შეიმუშავებს რეგიონის ბიუჯეტს და მას დასამტკიცებლად წარადგენს კატალონიის პარლამენტში, რომელიც საკუთარი შეხედულებისამებრ ახდენს მის კორექტირებას და შესასრულებლად გადასცემს მთავრობას. რეგიონის ბიუჯეტი გენერალური მმართველობისა და მისდამი დაქვემდებარებული უწყებების შემოსავლისა და ხარჯვის ერთიანი აქტია (მუხლი 49).

კატალონიის სტატუტის მეოთხე განყოფილება „სტატუტის რეფორმა“ ავტონომიის ორგანიზაციის განმსაზღვრელი ძირითადი აქტის რევიზიასთან დაკავშირებულ პროცედურას ითვალისწინებს. სტატუტის გადასინჯვა შემდეგი წესით ხორციელდება:

— რეფორმის ინიციატივა უნდა მომდინარეობდეს ან ავტონომიის მთავრობისგან, ან კატალონიის პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედისგან, ან გენერალური კორტესისგან;

— ნებისმიერი ზემოაღნიშნული სუბიექტის მიერ ინიციატივის განხორციელების შემთხვევაში, რეფორმის თაობაზე წინადადება მოწონებულ უნდა იქნეს კატალონიის პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის უმრავლესობით, ესპანეთის გენერალური კორტესის მიერ მიღებულ უნდა იქნეს ორგანული კანონის ფორმით და რეფერენდუმზე ავტონომიის მოსახლეობის მიერ მხარდაჭერილი.

თუ პროექტი არ იქნა მიღებული ავტონომიის პარლამენტის მიერ, ან გენერალური კორტესის მიერ, ან უარყოფილ იქნა რეფერენდუმზე, მისი ხელახლა წარდგენა რეგიონის პარლამენტში დაიშვება მხოლოდ ერთი წლის შემდეგ (მუხლი 56).

სტატუტი შედარებით გამარტივებულ წესს ითვალისწინებს ისეთ შემთხვევაში, თუკი გათვალისწინებულია მხოლოდ ავტონომიის გენერალური მმართველობის რეორგანიზაცია და რეფორმა არ შეეხება რეგიონალური გაერთიანების სტატუსსა და მის ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობას (მუხლი 57).

ესპანური რეგიონალიზმის ასიმეტრიული ბუნების ნათლად წარმოჩენის მიზნით, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია ბასკეთის სტატუტის განხილვა. ბასკეთის რეგიონის შემთხვევაში რეალიზებულია ესპანური რეგიონალიზმის ის თავისებურება, როდესაც ავტონომიური ტერიტორიული ერთეული უფრო მცირე ავტონომიურ გაერთიანებებს მოიცავს: ბასკეთის რეგიონის შემადგენლობაში შედის ალავას, ჰიპოსკუას, ბისკაიის პროვინციები და ნავარა.

ბასკეთის სტატუტი, სტრუქტურის თვალსაზრისით, კატალონიის სტატუტის ანალოგიურია. სტატუტის შესავალ მუხლებში დეკლარირებულია ბასკი ხალხის (Euskal-Herria) მისწრაფება, ავტონომიური თვითმმართველობის განსახორციელებლად ესპანური სახელმწიფოს ფარგლებში შექმნას რეგიონალური ავტონომიური გაერთიანება სახელწოდებით Euskadi, ანუ ბასკთა ქვეყანა (მუხლი 1). აღსანიშნავია, რომ ბასკეთის ზემოთ ჩამოთვლილი პროვინციები ისტორიულ ოლქებს წარმოადგენენ და, თავის მხრივ, მათ განსაზღვრული ავტონომიური უფლებები აქვთ მინიჭებული: ბასკეთის სტატუტის თანახმად, მის შემადგენლობაში შემავალ ისტორიულ ოლქებს უფლება აქვთ აღადგინონ და შეინარჩუნონ საკუთარი ორგანიზაციული სტრუქტურა და თვითმმართველობის ორგანოები (მუხლი 3). ფაქტობრივად, ბასკეთის შემთხვევაში საქმე გვაქვს კონსტიტუციური სამართლის პრაქტიკაში იმ იშვიათ შემთხვევასთან, როდესაც ავტონომიური რეგიონის შემადგენლობაში რამდენიმე მცირე ავტონომია სტრუქტურირებული, ანუ ქვეყნის ავტონომიზაცია საფეხუროვანია და რამდენიმე დონის სახით არის წარმოდგენილი. საგულისხმოა, რომ მსგავს თავისებურებას იტალიის შემთხვევაშიც ვხვდებით (ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს ოლქი).

სტატუტი განსაზღვრავს ბასკეთის რეგიონის დროშის აღწერილობას და აღიარებს მის შემადგენლობაში შემავალი ისტორიული ოლქების დროშებსა და სხვა სიმბოლოებს (მუხლი 5). კასტილიურთან ერთად,

ბასკეთის ოფიციალურ ენად აღიარებულია El euskera — ბასკური ენა. სტატუტი ადგენს ბასკების პოლიტიკური სტატუსით მოსარგებლე პირთა კატეგორიას. მათ განეკუთვნებიან ის პირები, რომლებიც ქვეყნის კანონმდებლობის შესაბამისად, სარგებლობენ ავტონომიური გაერთიანების ტერიტორიაზე ცხოვრების უფლებით. ბასკეთში მცხოვრები პირების თანაბარი პოლიტიკური უფლებებით აღიჭურვებიან საზღვარგარეთ მცხოვრები პირები, რომლებიც ადრე სარგებლობდნენ ბასკეთში ცხოვრების უფლებით და შენარჩუნებული აქვთ ესპანეთის მოქალაქეობა (მუხლი 7).

სტატუტის მეორე განყოფილება — „ბასკეთის კომპეტენციის შესახებ“, რეგიონის გამგებლობას მიკუთვნებულ შემდეგ სფეროებს მოიცავს: მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული საზღვრების დადგენა, ისტორიული ოლქების უფლებამოსილებათა შეუზღუდავად; სტატუტის ნორმებით განსაზღვრული წესით ორგანიზაციული სტრუქტურისა და ავტონომიური თვითმმართველობის ორგანოების დადგენა; რეგიონის საარჩევნო კანონმდებლობა; ავტონომიის საჯარო მოხელეთა და ადგილობრივი ადმინისტრაციის სტატუტის განსაზღვრა; ადგილობრივი სამოქალაქო კანონმდებლობის შენარჩუნება, განვითარება-ცვლილებების შეტანა, ასევე ბასკეთისა და ისტორიული ოლქების ჩვეულებითი სამართლის განვითარება და მისი მოქმედების საზღვრების დადგენა; ადმინისტრაციული, ეკონომიკურ-ადმინისტრაციული და პროცესუალური ნორმები სამართალწარმოებისთვის, რომელიც ადგილობრივი თავისებურებებით ხასიათდება; რეგიონალური ავტონომიური გაერთიანების ქონების განკარგვა და ისტორიული მემკვიდრეობა; მთები, სატყეო მეურნეობა, საქონლის გადაადგილების გზები; მინათსარგებლობა და მეცხოველეობა საერთო ეკონომიკური პოლიტიკის შესაბამისად; შიდაწყლებში თევზჭერა, სანადირო და თევზსაჭერი მეურნეობა; ბასკეთის ტერიტორიაზე გამდინარე მდინარეებზე მონყობილი სარწყავი არხები, საირიგაციო სისტემები და ჰიდრავლიკური ნაგებობები; ელექტროენერჯის წარმოება, თუ მისი მოხმარება მხოლოდ რეგიონის ტერიტორიის ფარგლებში ხდება და არ სცდება რეგიონის საზღვრებს; მინერალური, თერმული და მინისქვეშა წყლები; სოციალური უზრუნველყოფა; რეგიონში მოქმედი მხატვრული, საგანმანათლებლო, კულტურული, საქველმოქმედო და სხვა მსგავსი ხასიათის ფონდები და ასოციაციები; მცირეწლოვანი ბავშვების, მსჯავრდადებულების მეურვეობით დაკავებული ორგანიზაციების სტრუქტურა, სამართლებრივი მდგომარეობა და ფუნქციონირების რეგლამენტაცია; ფარმაცევტული

საქმიანობა; სახელმწიფოსთან თანამშრომლობით წარმოებული სამეცნიერო და ტექნიკური გამოკვლევები; კულტურის სფერო; სახვითი ხელოვნების განვითარებაზე ორიენტირებული ორგანიზაციების საქმიანობის ხელშეწყობა; ისტორიული, მხატვრული, მონუმენტური, არქეოლოგიური და სამეცნიერო მემკვიდრეობა, ამასთან, რეგიონალური ავტონომიური გაერთიანება კისრულობს ვალდებულებას, დაიცვას აღნიშნული სიმდიდრე გატანისა და დატაცებისგან; არქივები, ბიბლიოთეკა და მუზეუმები, რომლებიც არ განეკუთვნება სახელმწიფოს გამგებლობას; სამრეწველო, სავაჭრო და ზღვაოსნობის პალატები, თევზის რენვის ამხანაგობები, მინათმფლობელობის პალატები; ქვეყნის კანონმდებლობით განსაზღვრული ნესით ნოტარიუსთა თანამდებობაზე დანიშვნა; პროფესიული კორპორაციები და მათი წევრების მიერ თავიანთი უფლებამოსილებების განხორციელება; სტატუსის რეგულირების ფარგლებს გარეთ დარჩენილი ავტონომიის საჯარო სექტორი; ეკონომიკური საქმიანობის, რეგიონის ეკონომიკური დაგეგმარების ხელშეწყობა; სახელმწიფოს მიერ საბანკო და საკრედიტო კანონმდებლობის საფუძველზე შემნახველი სალაროების და კოოპერაციული კრედიტის ინსტიტუტების განვითარება; შიდავაჭრობა, ავტონომიის ბაზრები და ბაზრობები; მომხმარებელთა უფლებების დაცვა; სავაჭრო საქმეების, ფასიანი ქაღალდებით ვაჭრობის ცენტრების შექმნა და რეგულირება; მრეწველობის განვითარება სტატუსით დადგენილი შეზღუდვებით; ქალაქთმშენებლობა, ბინათმშენებლობა, ტერიტორიისა და სანაპიროს კეთილმოწყობა; ბასკეთის სარკინიგზო, საჰაერო და საზღვაო მიმოსვლა; ნავსადგურები, აეროპორტები და მეტეოროლოგიური სამსახურები; ტრანსპორტის სფეროში არსებული სავაჭრო ცენტრები და სასაწყობო მეურნეობები; ადგილობრივი დანიშნულების საზოგადოებრივი სამუშაოები; სათამაშო ბიზნესი და ლატარია, სახელმწიფო სპორტული ტოტალიზატორის გარდა; ტურიზმი და სპორტი, დასვენება და გართობა; სანახაობითი ღონისძიებები; რეგიონალური სტატისტიკა; სოციალური განვითარება, ქალთა უფლებრივი მდგომარეობა (მუხლი 10).

ზემოაღნიშნულის გარდა, რეგიონის კომპეტენციას განეკუთვნება კანონმდებლობის განვითარება და აღსრულება საზოგადოებრივი ცხოვრების ისეთ სფეროებში, როგორცაა: გარემოს დაცვა და ეკოლოგია; იძულებითი ექსპროპრიაცია, რეგიონის გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხთა ფარგლებში ადმინისტრაციული კონტრაქტები და კონცესიები; საბანკო, სადაზღვევო და საკრედიტო სისტემების რეგულირება;

გეოთერმული რესურსები, სამთო და ენერგეტიკული რეჟიმები; მუნიციპალური წარმოების სფეროები და სანარმოთა საქმიანობაში საჯარო ხელისუფლების მონაწილეობის რეგლამენტაცია (მუხლი 11).

სტატუტით ცალკე განისაზღვრება ის სფეროები, სადაც ავტონომიური გაერთიანება უზრუნველყოფს საერთო-სახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის აღსრულებას. მათ განეკუთვნება: პენიტენციარული კანონმდებლობა; შრომითი კანონმდებლობა; საკუთრების რეესტრის მწარმოებელ მოხელეთა, ბირჟის აგენტების, მაკლერებისა და სავაჭრო წარმომადგენლების დანიშვნა, მათი საქმიანობის ფარგლების განსაზღვრა; ინტელექტუალური და სამრეწველო საკუთრება; ზომისა და წონის, ლითონების სინჯების სისტემების დანერგვა; საერთაშორისო ბაზრობები, რომლებიც რეგიონში იმართება; საჯარო სახელმწიფო სექტორი; სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ნავსადგურები და აეროპორტები, თუ სახელმწიფო უშუალოდ არ ხელმძღვანელობს მათ საქმიანობას; შიდასამგზავრო და სატვირთო გადაყვანა-გადაზიდვების ორგანიზაციის წესი; საზღვაო სანაპიროს რეგიონალური ნაწილის დაცვა სამრეწველო ნარჩენებით დაბინძურებისგან (მუხლი 12).

მიგვაჩნია, რომ ბასკეთის სტატუტის რამდენიმე მუხლის უბრალო კონსტატაციაც საკმარისია იმისთვის, რომ ავტონომიური გაერთიანების კომპეტენციის მოცულობაზე შეგვექმნას წარმოდგენა. თუმცა რეგიონის უფლებამოსილებათა წრე ამით არ ამოიწურება. სტატუტის საფუძველზე ბასკეთს მინიჭებული აქვს უფლება, იყოლიოს ავტონომიური გაერთიანების პოლიცია, რომლის საქმიანობას ბასკეთის მთავრობა ხელმძღვანელობს. სტატუტით განსაზღვრულია ის სფეროებიც, სადაც ერთმნიშვნელოვნად მხოლოდ ქვეყნის უშიშროების სამსახური და სამხედრო ძალები მოქმედებენ. მათ განეკუთვნება: ნავსადგურების და აეროპორტების დაცვა; საბაჟო კონტროლი; კონტრაბანდის წინააღმდეგ ბრძოლა; საერთო-ეროვნული ფისკალური ინტერესების დაცვა და ა.შ. რეგიონის სტატუტი იმ შემთხვევებსაც განსაზღვრავს, რომლებიც საერთო-სახელმწიფოებრივი სამხედრო ძალებისთვის წარმოადგენს საფუძველს, რათა საჭიროების შემთხვევაში ავტონომიური გაერთიანების საქმიანობაში ჩაერიონ. მათ განეკუთვნება:

— ბასკეთის მთავრობის შუამდგომლობა; ასეთ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლების სამხედრო დასწრება გრძელდება რეგიონის მთავრობის შესაბამის შუამდგომლობამდე;

— ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებით, თუკი არსებობს საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესების ხელყოფის რეალური

საფრთხე; თუმცა ამ დროს აუცილებელია ცენტრისა და რეგიონის მიერ პარიტეტული წარმომადგენლობის პრინციპის საფუძველზე ფორმირებული უშიშროების საბჭოს თანხმობა, რომელიც რეგიონის პოლიტიკისა და სახელმწიფოს შეიარაღებული ძალების საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით იქმნება. უკიდურესი აუცილებლობისა და კონსტიტუციით პირდაპირ განსაზღვრული ფუნქციების განსახორციელებლად სტატუტი დასაშვებად მიიჩნევს მთავრობის პასუხისმგებლობის ქვეშ უშიშროების ძალების ავტონომიური გაერთიანების კომპეტენციაში ჩარევას. ასეთ შემთხვევაში სტატუტი მთავრობას გენერალური კორტესის წინაშე ანგარიშვალდებულად აღიარებს (მუხლი 17).

რეგიონის უფლებამოსილებათა თვალსაზრისით კომენტირებადი განყოფილების კიდევ რამდენიმე მუხლია მნიშვნელოვანი. კერძოდ, სტატუტში გაცხადებულია, რომ ბასკეთის რეგიონს აქვს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი უფლებამოსილებები იმ სფეროებშიც, რომლებიც ავტონომიური გაერთიანების პარლამენტის შუამდგომლობით და ორგანული კანონის მიღების გზით სახელმწიფოს მიერ დელეგირებულია რეგიონის სახელისუფლებო სტრუქტურების მიმართ (მუხლი 20). შემდეგი მუხლები განსაზღვრავს სტატუტის ნორმების ადგილს სამართლის წყაროთა იერარქიულ სისტემაში.

სტატუტის ძალით ბასკეთი უფლებამოსილია, გააფორმოს ხელშეკრულებები კოოპერაციის შესახებ სხვა რეგიონალურ ავტონომიურ გაერთიანებებთან, თუმცა ამგვარი შეთანხმების ძალაში შესვლამდე შესაბამისი ინფორმაცია უნდა წარედგინოს გენერალურ კორტესს. ეს უკანასკნელი უფლებამოსილია ოცდაათი დღის ვადაში ჩამოაყალიბოს შეთანხმების გაფორმების სანინაღმდეგო არგუმენტები. ასეთ შემთხვევაში, რეგიონებს შორის თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულებამ ასამოქმედებლად უნდა გაიაროს საგანგებო პროცედურა (მუხლი 22).

კატალონიური სტრუქტურების მსგავსია ბასკეთის სტატუტის მეორე განყოფილებაში წარმოდგენილი რეგიონის სახელისუფლებო ორგანოთა ტრიადა. ხელისუფლება და მმართველობა ბასკეთში ხორციელდება პარლამენტის, მთავრობის და მისი თავმჯდომარის მიერ. ამასთან, ისტორიული ოლქები ავტონომიურნი არიან თავიანთი სტრუქტურული ორგანიზაციის განსაზღვრისას (მუხლი 24).

ბასკეთის პარლამენტი ისტორიული ოლქების თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენლებისგან შედგება, რომლებიც ოთხი წლის ვადით აირჩევიან საყოველთაო, თავისუფალი და პირდაპირი საარჩევნო

უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. საარჩევნო ოლქს წარმოადგენს ისტორიული ტერიტორიული ერთეული.

რეგიონის პარლამენტი ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას მის გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე, განიხილავს და ამტკიცებს ბიუჯეტს, წარმართავს და კოორდინირებას უწევს მთავრობის საქმიანობას. პარლამენტი თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარეს, ქმნის პრეზიდიუმს და მუდმივ კომისიებს. პარლამენტი ლეზულობს თავის რეგლამენტს და განსაზღვრავს ბიუჯეტს.

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ეკუთვნის პარლამენტს, მთავრობას და ისტორიული ოლქების წარმომადგენლობით ორგანოებს. ბასკეთის პარლამენტი ნიშნავს სენატორებს გენერალური კორტესის ზედა პალატაში (მუხლები 27 — 28).

ბასკეთის მთავრობა რეგიონში აღმასრულებელი და ადმინისტრაციული ფუნქციების განმახორციელებელ კოლეგიალურ ორგანოს წარმოადგენს. მთავრობის კომპეტენციას, მის ორგანიზაციულ სტრუქტურასა და წევრების სტატუსს რეგიონის პარლამენტი განსაზღვრავს (მუხლი 30). ბასკეთის მთავრობა სოლიდარულად პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, რაც არ გამორიცხავს უშუალოდ მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობას მისთვის მიწოდებული სფეროს მართვაზე. პარლამენტის წევრების მსგავსად, მთავრობის წევრებიც თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელებისას იმუნიტეტით სარგებლობენ.

მთავრობის თავმჯდომარე აირჩევა ბასკეთის პარლამენტის მიერ, ხოლო მტკიცდება მონარქის გადაწყვეტილებით. მთავრობის თავმჯდომარე თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობის წევრებს — მრჩეველებს, ხელმძღვანელობს მთავრობის საქმიანობას, ერთდროულად ბასკეთის უმაღლესი წარმომადგენელიც არის და სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენელიც რეგიონის ტერიტორიაზე (მუხლი 33).

სტატუტის მეორე განყოფილებაში ცალკე თავების სახით წარმოდგენილია დებულებები ბასკეთის სასამართლო სისტემის შესახებ და ისტორიული ოლქების ორგანიზაციული სტრუქტურის შესახებ. სტატუტის თანახმად, ავტონომიური გაერთიანების სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაცია ორგანული კანონით განისაზღვრება. რეგიონის ტერიტორიაზე უზენაეს სასამართლო ინსტანციას ბასკეთის უმაღლესი სასამართლო წარმოადგენს, რომლის თავმჯდომარე თანამდებობაზე მონარქის მიერ ინიშნება.

მოსამართლეებისა და მდივნების დანიშვნა წარმოებს სასამართლო ხელისუფლების შესახებ ორგანული კანონის ძალით. უპირატესობა ენიჭებათ ბასკური ჩვეულებითი სამართლის (euskera) მცოდნე პირებს. თუმცა არ დაიშვება რაიმე სახის დისკრიმინაცია წარმოშობისა და საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით. რეგიონალური ავტონომიური გაერთიანების შუამდგომლობის საფუძველზე, ორგანული კანონით დადგენილი წესით, უფლებამოსილი ორგანო უზრუნველყოფს მოსამართლეთა და მდივნების თანამდებობებზე ვაკანსიების საკონკურსო წესით დაკავების ორგანიზაციას. სტატუტის თანახმად, რეგიონალური ავტონომიური გაერთიანება თავისი კომპეტენციის განხორციელებისას თანამშრომლობს ესპანეთის იუსტიციის სამინისტროსთან.

ბასკეთის სტატუტის ცალკე თავი ეთმობა ისტორიული ოლქების სტრუქტურულ ორგანიზაციას. თითოეულ ისტორიულ ოლქს თავისი სამართლებრივი სტატუსი აქვს და ამის გათვალისწინებით სტატუტი განსაზღვრავს ისტორიული ოლქის გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხთა ჩამონათვალს. ოლქების კომპეტენციას განეკუთვნება: საოლქო სტრუქტურების ორგანიზაცია და საქმიანობის წესის დადგენა; ბიუჯეტის შემუშავება და მიღება; ტერიტორიული ერთეულების განსაზღვრა, რომლებიც თავიანთი ტერიტორიით აღემატება მუნიციპალიტეტებს, მაგრამ პროვინციებზე მცირეა; პროვინციისა და მუნიციპალიტეტის ქონების სტატუსი; მუნიციპალური საარჩევნო სისტემა; სტატუტით მათ გამგებლობას მიკუთვნებული ყველა სხვა საკითხი. სტატუტის თანახმად, ისტორიული ოლქის სტრუქტურები უფლებამოსილი არიან, სამოქმედო ტერიტორიაზე უზრუნველყონ მოქმედი კანონმდებლობის განვითარება და აღსრულება.

ისტორიული ოლქების წარმომადგენლობითი ორგანოები აირჩევიან პირდაპირი, თავისუფალი და საყოველთაო საარჩევნო უფლების საფუძველზე. ფარული კენჭისყრით, პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის საფუძველზე (მუხლი 37). კომპეტენციის თაობაზე ბასკეთის რეგიონსა და ისტორიულ ოლქებს შორის დავის საკითხებს განიხილავს საარბიტრაჟო კომისია, რომელიც ბასკეთის მთავრობის მიერ პარიტეტულ საწყისებზე იქმნება: ბასკეთის პარლამენტისა და შესაბამისი ისტორიული ოლქის წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრებისგან და რომელსაც ხელმძღვანელობს ბასკეთის უმაღლესი სასამართლოს თავმჯდომარე.

ბასკეთის სტატუტის განხილვისას, საკუთრივ რეგიონალიზმის ესპანური მოდელის ასიმეტრიული ბუნება წარმოჩინდება. კატალონიისა

და ბასკეთის სტატუტები, ერთი შეხედვით, კომპაქტურია და მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი რეგიონთა კომპეტენციის საკითხების რეგულირებას ეძღვნება. ორივე რეგიონის გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხთა წრე საკმაოდ ფართოა და, ჩვენი აზრით, სავსებით საკმარისია იმისთვის, რომ ტერიტორიულმა კოლექტივმა შეუზღუდავად უზრუნველყოს სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათის მოთხოვნების დაკმაყოფილება. ჩვენ დეტალურად გვაანალიზებთ ესპანეთის ძირითადი კანონისა და ორივე განხილული ავტონომიის სტატუტები კომპეტენციის გამიჯვნა-შეჯერების თვალსაზრისით და შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ესპანელმა კანონმდებელმა კონსტიტუციის შემუშავებისას ერთ არსებით ტენდენციას ჩაუყარა საფუძველი: ცენტრსა და რეგიონებს შორის მაქსიმალურად მკაფიოდ არის გამიჯნული კომპეტენცია — ერთი მხრივ, არის ცენტრის გამგებლობის სფეროები, მეორე მხრივ, რეგიონების კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხები. სწორედ აღნიშნულისკენ იყო მიმართული კონსტიტუციის ავტორთა და რეგიონალურ კანონმდებელთა ძალისხმევა, რამაც მაქსიმალურად შეამცირა კომპეტენციათა თაობაზე დავის წარმოშობის შესაძლებლობა.

სტატუტის ქვესამე განყოფილება — „ფინანსები და ქონება“, რეგიონის ფინანსური წყაროების რეგლამენტაციას ეძღვნება. სტატუტი განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფოსა და ბასკეთს შორის დაბეგვრის საკითხები რეგულირდება ზოგადი ეკონომიკური შეთანხმების ან ხელშეკრულებების ტრადიციული ადგილობრივი სისტემით. მხარეებს შორის აღნიშნული შეთანხმება სტატუტით განსაზღვრული პრინციპების საფუძველზე ფორმდება (მუხლი 41). ავტონომიის ბიუჯეტი მთავრობის მიერ მუშავდება, ხოლო მტკიცდება ავტონომიური გაერთიანების პარლამენტის მიერ (მუხლი 44).

სტატუტით განსაზღვრულია რეგიონის საბიუჯეტო შემოსავლების ძირითადი წყაროები:

— ისტორიული ოლქების შენატანები რეგიონალურ ბიუჯეტში, როგორც საერთო-რეგიონალური ხარჯების დაფინანსებაში მათი მონაწილეობის ფორმა;

— რეგიონალური ავტონომიური გაერთიანების შემოსავლების ის წყაროები, რომლებიც გათვალისწინებულია ესპანეთის კონსტიტუციით;

— ინტერტერიტორიული კომპენსირების ფონდიდან მიღებული თანხები და სახელმწიფო ბიუჯეტისგან მიღებული სხვა ასიგნებები;

— რეგიონების ქონებიდან მიღებული შემოსავლები;

— საკრედიტო ოპერაციების წარმოების და სასესხო ობლიგაციების გამოშვება;

— კონსტიტუციით და სტატუტით გათვალისწინებული სხვა წყაროებიდან მიღებული შემოსავლები (მუხლი 42).

სტატუტის ბოლო, მეოთხე განყოფილება მისი შეცვლის წესსა და პირობებს განსაზღვრავს. სტატუტში, როგორც ესპანეთის პარლამენტის მიერ მიღებულ ორგანულ კანონში, ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესი ეროვნული ავტონომიებისთვის დამახასიათებელი რთული პროცედურით ხასიათდება. კატალონიის მსგავსად ბასკეთის სტატუტის შეცვლის ინიციატივა ეკუთვნის ბასკეთის პარლამენტის წევრთა მესხეთედს, რეგიონის მთავრობას ან გენერალურ კორტესს. წინადადება მონონებულ უნდა იქნეს ბასკეთის პარლამენტის წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობით და ორგანული კანონის მიღების გზით მხარდაჭერილი გენერალური კორტესის მიერ. სტატუტში ცვლილებების შეტანის ბოლო ეტაპია კანონპროექტის რეფერენდუმის გზით მიღება და გამოქვეყნება. შედარებით გამარტივებულ წესს ითვალისწინებს სტატუტი იმ შემთხვევაში, როდესაც მისი გადასინჯვა დაკავშირებულია რეგიონის სტრუქტურულ ორგანიზაციასთან და არ შეეხება რეგიონის ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობას ან ისტორიული ოლქების სტატუსს (მუხლი 47).

ასეთია ესპანური რეგიონალიზმის მოდელის კონსტიტუციური, საკანონმდებლო საფუძვლები ცენტრსა და რეგიონში. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ, როგორც ყველა სხვა რეგიონში, ბასკეთშიც მოქმედებს ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის ინსტიტუტი, რომელსაც კონსტიტუცია, ტერიტორიული კოლექტივის საქმიანობაზე ზედამხედველობის თვალსაზრისით, სრულიად გამოკვეთილ უფლებამოსილებებს ანიჭებს. ორივე ავტონომიის სტატუტებით გათვალისწინებულია რეგიონების ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს ფორმირების პროცესში მონაწილეობის წესი, აღიარებულია გენერალურ კორტესში მათი საკანონმდებლო ინიციატივისა და ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების გეგმების შემუშავების პროცესში მონაწილეობის უფლებები.

საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის აღწერილი მოდელი ესპანეთში 1978 წლის კონსტიტუციის მიღებით დამკვიდრდა. ქვეყანაში განხორციელებულმა ტერიტორიული ორგანიზაციის კონსტიტუციურმა რეფორმამ გარკვეულწილად დააკმაყოფილა სწრაფვა დეცენტრალიზაციისა და ავტონომიზაციისკენ. ტერიტორიული მოწყობის

ესპანური მოდელის ქვეყნის ისტორიული განვითარების ქრილში განხილვის საფუძველზე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ რეგიონალიზმი ესპანური საზოგადოებისთვის სავსებით მისაღებ, ორგანულ ფენომენს წარმოადგენს. მართალია, დღესაც არსებობს მთელი ამ დინამიკური პროცესის თანამდევი გადაუნყვეტელი პრობლემები, მაგრამ შეიძლება ვიფიქროთ, რომ ნორმალური განვითარების პირობებში ეს არ შეუქმნის საფრთხეს სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას.

2-3. ესპანური რეგიონალიზმის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნება

ესპანეთში ტერიტორიული ორგანიზაციის კონსტიტუციური რეფორმის ძირითად მიზანს, ქვეყნის განვითარების მთელი ისტორიის მანძილზე არსებული უმწვეველი ეთნიკური პრობლემის დაძლევა წარმოადგენდა. ესპანეთის ძირითადმა კანონმა უარი თქვა ფრანკოიზმის ლოზუნგზე — „ესპანეთი — ერთი ხალხი, ერთი სამშობლო, ერთი სახელმწიფო“ და მას სხვა პრინციპი დაუპირისპირა — „მრავალფეროვნებაშია ჩვენი ბედნიერება“. პირველად ესპანეთის კონსტიტუციური განვითარების ისტორიაში აღიარებულ იქნა, რომ ერთიანობა აუცილებლად ეროვნული ერთგვაროვნების სინონიმს არ წარმოადგენს და სახელმწიფოს მულტიეთნიკურ შემადგენლობასთან სავსებით შეთავსებადია. ამ დროს ძალზე მნიშვნელოვანია ენისა და ატრიბუტიკის საკითხის „მომგებიანად“ გადაწყვეტა, როდესაც ცალსახად აღიარებული და შენარჩუნებული იქნება ავტონომიების ღირსება. მართალია, კონსტიტუციამ ოფიციალურ ენად კასტილიური აღიარა, მაგრამ ავტონომიური გაერთიანებებისთვის დასაშვებად მიიჩნია ადგილობრივი ენის ოფიციალურად გამოცხადება. კასტილიურის გარდა, ესპანეთში სამი ენაა გავრცელებული: კატალონიური, ბასკური და გალისიური, რომლებიც ხუთ რეგიონში გვხვდება (კატალონიური სალაპარაკო ენაა აგრეთვე ვალენსიაში და ბალეარის კუნძულებზე). შესაბამისად, კატალონიაში, ბასკეთში, გალისიაში, ვალენსიაში და ბალეარის კუნძულებზე ორ-ორი სალაპარაკო ენაა — ესპანური და ადგილობრივი, რომლებიც კონსტიტუციური დანაწესისა და ავტონომიათა სტატუტის საფუძველზე თანაბარი პირობებით უნდა სარგებლობდნენ. ამასთან, ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონის ლინგვისტური თავისებურებები ესპანეთის მდიდარ კულტურულ მემკვიდრეობად და საგანგებო ზრუნვისა და დაცვის ობიექტად იქნა აღიარებული (მუხლი 3).

რეგიონალურ ავტონომიურ გაერთიანებათა გამგებლობას მიეკუთვნება კულტურის, სამეცნიერო კვლევების, განათლების განვითარების საკითხები, მათ შორის, რეგიონისთვის მშობლიურ ენაზე (მუხლი 148). მომავალში გაურკვევლობის თავიდან აცილების მიზნით, კონსტიტუციამ დაადგინა, რომ რეგიონებში სახელმწიფო დროშასა და გერბთან ერთად გამოიყენება ადგილობრივი ჰერალდიკური სიმბოლოები.

კონსტიტუციის მეორე მუხლის ფორმულირება — „კონსტიტუცია ეფუძნება ესპანელი ერის ურღვევ ერთიანობას, ყოველი ესპანელისთვის განუყოფელ და ერთიან სამშობლოს; ის აღიარებს და გარანტიებს უნებს ესპანეთის შემადგენელ ეროვნებათა და რეგიონების ავტონომიის უფლებას“, განსაზღვრულ კითხვებს ბადებს. მით უფრო, რომ კონსტიტუციის პროექტის ამ მუხლის ფორმულირება სხვაგვარი იყო, კერძოდ, საუბარი იყო ესპანეთის ერთიანობასა და მისი ხალხების სოლიდარობაზე. ჩვენი აზრით, კონსტიტუციური ვარიანტის არგუმენტირების მიზნით საინტერესოა მადრიდში გამოქვეყნებული კონსტიტუციის კომენტარები, სადაც მოყვანილია ხარერო როდრიგეს დე მინიონის მოხსენება პარლამენტში, რომელშიც ის აღნიშნავს: „რა არის ერი? ერი — ეს არის ერთად ცხოვრების სურვილი; მაგრამ ნებაყოფლობითი თანაცხოვრებისთვის, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია, რომ თანაცხოვრება იყოს მოსახერხებელი. ამიტომ ერი წარმოადგენს ნებაყოფლობითი თანაცხოვრების რეჟიმს. შესაბამისად, თვითგამორკვევის პრინციპთან ერთად კონსტიტუციის პროექტში აღიარებულია თვითიდენტიფიკაციის პრინციპი იმათთვის, ვინც აცნობიერებს საკუთარ ინდივიდუალობას. სწორედ ეს თვითიდენტიფიკაცია შეესაბამება „ეროვნულობის“ კატეგორიას“. მინიონი დაასკვნის, რომ ეროვნებად აღიარება არ ნიშნავს რაიმე განსაკუთრებული პრივილეგიების მინიჭებას, არამედ გულისხმობს სხვა რეგიონებთან ერთად ავტონომიური სტატუსის მიღწევას.¹

განზოგადებული ტერმინი „ესპანელი ერი“ ხაზს უსვამს ესპანელი ხალხის კულტურულ, ისტორიულ და საზოგადოებრივ ერთობასა და ერთიანობას. თუმცა ამგვარ ერთიანობას ხელი არ შეუშლია ეროვნული ავტონომიის პრინციპის განხორციელებისა და კონსტიტუციის ტექსტში „ესპანეთის ხალხების“ ტერმინის დამკვიდრებისთვის, რაც, ვფიქრობთ, შემთხვევითი არ უნდა იყოს. ხალხის მიერ ეროვნული სუვე-

¹ *Comentarios a la Constitución. Madrid, 1980. P 41.*

ერენიტეტის პრინციპის საერთო-სახელმწიფო დონეზე რეალიზაცია რამდენიმე ფორმით ხდება. ესპანეთის მოსახლეობას ქვეყნის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობა უშუალო დემოკრატიის ისეთი ფორმების სახით შეუძლია, როგორცაა რეფერენდუმი და სახალხო-საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების რეალიზაცია.

ესპანურ დოქტრინაში ეროვნებათა ფორმირების რამდენიმე კრიტერიუმი გამოიყოფა: ისტორიული ერთობა, რომლის ყველაზე ნათელი გამოხატულებაა კულტურულ-ლინგვისტური ერთობა; განსაკუთრებული ეკონომიკური სივრცის შექმნა, რომელიც გულისხმობს არა მხოლოდ ერთიან ბაზარს, არამედ კაპიტალის კონცენტრაციის ცენტრების თავმოყრას; კოლექტიური ფსიქოლოგიისა და საერთო ნების რეალური გამოხატულების არსებობა; საკუთარი პოლიტიკური ინსტიტუტების დამკვიდრებისთვის ბრძოლა.¹ ამასთან, უდავოდ გასათვალისწინებელია ესპანურ ლიტერატურაში გამოთქმული შეხედულება იმის თაობაზე, რომ რეგიონსა და ერს შორის განსხვავება ბევრად არის გამოწვეული საკუთარი კოლექტიური იდენტურობის შეგრძნებითა და მისი შენარჩუნების დაუნიებელი სურვილის არსებობით.² ვფიქრობთ, სწორედ კოლექტიური იდენტურობის შეგრძნება, საერთო წარსულისა და ერთნაირი ყოფითი უნარ-ჩვევების აღქმა, კულტურული ერთიანობა და ლინგვისტური ერთობა განაპირობებს ეროვნულობის შეგრძნებას და ამ კრიტერიუმების არარსებობის შემთხვევაში, ერთ ტერიტორიულ არეალზე მოსაბლეს საზოგადოება, რეგიონი იქნება ეს თუ ოლქი, განსხვავდება ერისგან, როგორც განსაკუთრებული კატეგორიისგან. სწორედ აღნიშნული პრობლემისადმი დაინტერესებულმა მიდგომამ განაპირობა ის თავისებურებები, რომლითაც ესპანეთის კონსტიტუციური სამართალი ხასიათდება. ცხადია, ყოველივე აღნიშნული, შესაბამისად აისახა ესპანური რეგიონალიზმის პოლიტიკურ და სამართლებრივ ბუნებაზე.

ესპანური პრაქტიკის ანალიზიც სწორედ იმაზე მიგვანიშნებს, რომ არ შეიძლება კონკრეტული რეგიონის მოსახლეობის ლინგვისტური იდენტურობა ეროვნული ჯგუფის ერთობის ცნობიერებასთან გავაიგივოთ და პირიქით. აღნიშნულის დასადასტურებლად ბასკეთის მაგალითი გამოდგება. კატალონიასა და გალისიასთან შედარებით ბასკეთში ყველაზე მცირეა იმ ადამიანთა რიცხვი, რომლებიც თავისუფლად ფლობენ

¹ Valarino X.P. Las reivindicaciones autonomicas en Espana, P. 91; Nacionalismo y regionalismo en Espana, p. 20-21.

² El Estado de las automias. poder autonomico - Poder central. Madrid, 1981, P.53.

ბასკურ ენას. თუმცა ბასკეთში ყველაზე მწვავედაა გამოხატული ადგილობრივი მოსახლეობის სურვილი შეინარჩუნოს ინდივიდუალურობა. ერთი მხრივ, აღნიშნული გამოწვეულია თავად ბასკური ენის მნიშვნელოვანი განსხვავებით ესპანეთის რეგიონების სხვა რომანული ენებისგან, მეორე მხრივ, არსებობს ისტორიულ-პოლიტიკური ხასიათის მიზეზები. მათ შორის უმთავრესია ამ რეგიონში ფრანკოს დროინდელი ხელისუფლების რეპრესიები და ამით გამოწვეული ნაციონალისტურ-ტერორისტული დაჯგუფებების ყველაზე მაღალი აქტივობა ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკის წინააღმდეგ.

ძირითადი კანონის მიღების შემდეგ საფუძველი ჩაეყარა ახალ ტენდენციას: განსაკუთრებული ყურადღების ქვეშ მოექცა ეროვნებებისა და ლინგვისტური უმცირესობის პრობლემების სამართლებრივი მონესრიგების საკითხი. გამოცემულ იქნა მთელი რიგი აქტებისა, რომლებიც ლინგვისტური უმცირესობების სამართლებრივი სტატუსის სხვადასხვა ასპექტს არეგულირებს. განათლების სამინისტროს ინიციატივით, ლინგვისტური უმცირესობის კომპაქტური დასახლებების ადგილებში სავალდებულოდ გამოცხადდა შესაბამის ენაზე სწავლება, ინსტიტუტებსა და უნივერსიტეტებში გათვალისწინებულ იქნა შესაბამისი კათედრების გახსნა, აუცილებელი სახელმძღვანელოებისა და დიდაქტიკური მასალის მომზადება მშობლიურ ენაზე. აღნიშნული ღონისძიებები კონკრეტული ენის თაობაზე მიღებული საგანგებო დეკრეტების საფუძველზე ხორციელდება.¹ ტერიტორიული ადმინისტრაციის სამინისტრომ მიზანშეწონილად ჩათვალა მუნიციპალური და პროვინციის ორგანოების მუშაობის პრაქტიკაში ეროვნული უმცირესობების ენების დანერგვა, რათა ლინგვისტურ უმცირესობებს აზრის ადეკვატურად გამოხატვის მეტი გარანტიები შექმნოდა.

ესპანეთის რეგიონების სტატუტების შედარებითი კვლევის მეთოდით განხილვის შედეგად იმ დასკვნამდე მივიღვართ, რომ მიუხედავად მათი სტრუქტურების ერთგვაროვნებისა, შინაარსობრივი თვალსაზრისით აშკარად იგრძნობა ესპანელი კანონმდებლის ინდივიდუალური მიდგომა კატალონიის, ბასკეთის და გალიციის სტატუტებისადმი. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ვინაიდან ნაციონალისტურ პარტიებს არ ჰქონდათ რაიმე სერიოზული გავლენა გალიციაში და ეთნიკური

¹ მაგალითად, ესპანეთის მონარქის მიერ გამოცემული 1979 წლის 3 აგვისტოს სამეფო დეკრეტი №2003 ვალენსიის საგანმანათლებლო სისტემაში ვალენსიური ენის ინკორპორაციის შესახებ, გამოქვეყნებულია — Boletín oficial del Estado, 1979, 23 agosto.

ჯგუფის ერთობის შეგრძნებაც მოსახლეობას შედარებით სუსტად ჰქონდა განვითარებული, ამ რეგიონის სტატუტი დიდად არ განსხვავდება ქვეყნის სხვა რეგიონების ანალოგიური აქტებისგან.

კატალონიისა და ბასკეთის ავტონომიური გაერთიანებების სტატუტებში აშკარად შეიმჩნევა, თუ ამ რეგიონებისთვის რამდენად მნიშვნელოვანი იყო ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მათი მოთხოვნების დაკმაყოფილება, კერძოდ, ადგილობრივი სამოქალაქო სამართლის, ადმინისტრაციულ-პროცესუალური და პროცესუალური ნორმების სპეციფიკურობის იურიდიული აღიარება, რაც რეგიონის ორგანიზაციული სტრუქტურისა და ადგილობრივი სამართლის ხანგრძლივი მოქმედების შედეგს წარმოადგენს (კატალონიის სტატუტის მე-9 მუხლი, ბასკეთის სტატუტის მე-7 მუხლი); განსაკუთრებით კი საკუთარი პოლიციური სამსახურების შექმნის უფლების განმტკიცება. კატალონიის გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს შორისაა ნოტარიუსებისა და საკუთრების რეგისტრაციის მწარმოებელი პირების დანიშვნის უფლება (სტატუტის მუხლი 24), ხოლო ბასკეთში — სასამართლო ადმინისტრაციის მოსამსახურეების დანიშვნის პრეროგატივა (მუხლი 35). ამასთან, სტატუტები კრძალავენ რაიმე დისკრიმინაციას წარმოშობისა და საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით, თუმცა აშკარად გამოხატული ფორმით პრივილეგიას ანიჭებენ ადგილობრივი სამართლის მცოდნე პირებს, ხოლო ბასკეთში აუცილებელია ბასკური ენის ცოდნაც.

ვფიქრობთ, ეროვნული ავტონომიების სამართლებრივი მდგომარეობის სქემატური სახით წარმოდგენა კიდევ უფრო დაადასტურებს ჩვენს მოსაზრებას ავტონომიებისადმი ესპანელი კანონმდებლის ინდივიდუალური მიდგომის შესახებ (იხ. დანართი 1).

რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის მარეგულირებელი მუხლების შესწავლამ ცხადყო, რომ ისინი საკმაოდ დეტალური ხასიათისაა და ერთობ უჩვეულოც კი არის კონსტიტუციისთვის, მაგრამ ბუნებრივად მიგვაჩნია ქვეყნის ფართო დეცენტრალიზაციისა და სრული ავტონომიზაციის პირობებში. ესპანეთის ძირითადი კანონი შედარებით დანვრილებით არეგულირებს ცენტრალური ხელისუფლების გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხთა წრეს, განსაზღვრავს ავტონომიურ გაერთიანებათა კომპეტენციას, ითვალისწინებს განსაზღვრულ მოთხოვნებს სტატუტების შინაარსის მიმართ და შეიცავს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან რეგიონული სტრუქტურების საქმიანობის ზედამხედველობის პრინციპებს, რაც ვფიქრობთ, მინიმუმამდე ამცირებს ცენტრსა და რეგიონებს შორის კონფლიქტის წარმოშობის შესა-

ძლებლობას, განსაკუთრებით ასიმეტრიული რეგიონალიზმის პირობებში. ამასთან, კონსტიტუციური ნორმების ანალიზის საფუძველზე მიგვაჩნია, რომ ესპანეთის ავტონომიური რეგიონების უფლებამოსილება ტერიტორიული კოლექტივის საზოგადოებრივი ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროს მოიცავს, განსაკუთრებით, ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით, რომლის რეგულირება საერთო-ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის შესაბამისად ავტონომიის კომპეტენციაა.

ნაციონალისტურად განწყობილი რეგიონების მოთხოვნების დაკმაყოფილების შესახებ მსჯელობისას კიდევ ერთ მნიშვნელოვან საკითხზე გავამახვილებთ ყურადღებას. კატალონიისა და ბასკეთის სტატუტები მოიხსენიებს კატალონიის, და ბასკეთის მოქალაქეებს (კატალონიის სტატუტის მე-6 და მ მუხლები, ბასკეთის სტატუტის მე-7 და 9 მუხლები) და მათ პოლიტიკურ სტატუსს განსაზღვრავს. სტატუტების განხილვისას, ერთი შეხედვით, შეიძლება ისეთი შთაბეჭდილება შეიქმნას, რომ ორივე მოცემულ შემთხვევაში საუბარია მხოლოდ კატალონიისა და ბასკეთის ტერიტორიაზე მცხოვრებ ესპანეთის მოქალაქეებზე, რომლებსაც სტატუტები რეგიონების მოქალაქეებად მოიხსენიებს. თუმცა ამ ლოგიკით უფრო კორექტული იქნებოდა კატალონიის და ბასკეთის მაცხოვრებლებზე საუბარი. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ორივე რეგიონის სტატუტი განსაზღვრავს კატალონიისა და ბასკეთის მოქალაქეობის პოლიტიკური სტატუსით სარგებლობის კრიტერიუმებს, რომლებსაც რეგიონის ტერიტორიაზე ცხოვრების უფლებას უკავშირებს, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სტატუტებში განხორციელებულია გარკვეული მცდელობა რეგიონის მოქალაქეობის მსგავსი ინსტიტუტის დამკვიდრებისა, რათა ამგვარად მოხდეს რეგიონების მოქალაქეების დანარჩენი ესპანელებისგან ერთგვარი სამართლებრივი დიფერენცირება.

ესპანური რეგიონალიზმის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნების თვალსაზრისით, ძალზე საინტერესოა ამ მოდელის ასიმეტრიულობის ორმაგი ბუნება. როგორც აღვნიშნეთ, ესპანეთის სახელმწიფომ აღიარა ბასკეთის რეგიონის ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისებურებები. აღავას, ჰიპოსკუას, ბისკაიის პროვინციებმა ისტორიული ოლქების სტატუსი შეიძინეს (სტატუტის მე-2—3 მუხლები). სტატუტით, გარდა იმისა, რომ განისაზღვრა მათ კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხთა ნუსხა, დადგინდა, რომ ისტორიული ოლქების ორგანოებს უფლება აქვთ ბასკეთის მთავრობის მითითების საფუძველზე განავითარონ და ალასრულონ რეგიონის კანონმდებლობა თავიანთ ტერიტო-

რიაზე. რაც იმას ნიშნავს, რომ მართალია, ესპანური რეგიონების სამართლებრივი მდგომარეობა განსხვავებულია, რის გამოც სახეზე აშკარა ასიმეტრიაა, მაგრამ ამასთან, საკუთრივ ეროვნული ავტონომიის შიდასტრუქტურული ორგანიზაცია განსხვავდება დანარჩენი ავტონომიების სტრუქტურისგან. ზემოაღნიშნული მოკლე ანალიზის შედეგად უფრო ზუსტი იქნება დავასკვნათ, რომ რეგიონალიზმის ესპანური მოდელი ასიმეტრიის ორი დონით ხასიათდება: პირველი — ასიმეტრია ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციისას და მეორე, ასიმეტრიულობა რეგიონების შინაგანი სტრუქტურის თვალსაზრისით, ანუ პრაქტიკულად, სახეზეა როგორც კომპეტენციური, ასევე სტრუქტურულ-ორგანიზაციული ასიმეტრია.

ესპანური რეგიონალიზმის სამართლებრივი ბუნების თვალსაზრისით საინტერესოა, რომ ქვეყნის კონსტიტუცია ავტონომიური გაერთიანების სტრუქტურებზე კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოებსა და ზედამხედველობის შესაბამის მიმართულებებსაც განსაზღვრავს. ავტონომიური გაერთიანების საკანონმდებლო ორგანოს კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ქვეყნის კონსტიტუციასთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობას ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლო უზრუნველყოფს. ქვეყნის მთავრობა კონტროლს უწევს დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე ავტონომიის მიერ განხორციელებულ კანონშემოქმედებით საქმიანობას. ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოები უზრუნველყოფენ ზედამხედველობას ავტონომიური გაერთიანების მთავრობასა და მისი საქმიანობის რეგლამენტაციის თაობაზე მიღებული ნორმების კონსტიტუციასთან შესაბამისობაზე. საბიუჯეტო-საფინანსო სფეროში კონტროლს ესპანეთის კონტროლის პალატა ახორციელებს (მუხლი 153). ესპანეთის ძირითადი კანონი ავტონომიის ტერიტორიაზე ცენტრალური ხელისუფლების ადმინისტრაციის ფუნქციონირებას ითვალისწინებს, რომელსაც მთავრობის მიერ დანიშნული წარმომადგენელი ხელმძღვანელობს. ადმინისტრაცია უზრუნველყოფს ცენტრალური ხელისუფლებისა და რეგიონალური სტრუქტურების მუშაობის კოორდინაციას (მუხლი 154).

თანამედროვე პირობებში, როდესაც ესპანეთში დასრულებულია რეგიონალიზმის ინსტიტუციონალიზაცია, ეროვნულობის პრობლემა საბოლოოდ დაძლეულად მაინც არ შეიძლება ჩაითვალოს. ესპანეთის რუკაზე პრობლემატურ ტერიტორიად კვლავ ბასკეთის რეგიონი რჩება. ავტონომიის სტატუსის მინიჭებისა და საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებების მიუხედავად, ბასკური ნაციონალისტური პარტია მიიჩნევს,

რომ კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად ბასკეთისთვის მინიჭებული სტატუსი ვერ ასახავს პოლიტიკურ რეალობას და არ შეესაბამება ამ რეგიონის განსაკუთრებულ ადგილს ესპანეთის ისტორიაში. შექმნილი ვითარების ნორმალიზაციის მიზნით, ცენტრალური ხელისუფლება დათმობაზე წავიდა და ბასკეთს ალუდგინა ტრადიციული პრივილეგიები, განსაკუთრებით, საგადასახადო დაბეგვრის ავტონომიური სისტემის შექმნის თვალსაზრისით. კონფლიქტის გადაწყვეტის მიზნით, ესპანეთის ხელისუფლების მიერ განხორციელებული ღონისძიებების მიუხედავად, შედარებით აქტიური ნაციონალისტური დაჯგუფებები, უპირველესად ETA-ს სახელით ცნობილი გაერთიანება, აგრძელებენ ტერორისტულ საქმიანობას რეგიონისა და, მთლიანად, ქვეყნის ტერიტორიაზე, რომელიც მიმართულია სახელმწიფო თანამდებობის პირების, სამხედრო ობიექტების, ფრანგული კომპანიების წარმომადგენელთა წინააღმდეგ. ამ უკანასკნელთა მიმართ გააქტიურებული ტერორისტული საქმიანობა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის საქმეში საფრანგეთისა და ესპანეთის თანამშრომლობით არის გამოწვეული.

ყოველივე ზემოაღნიშნული უარყოფითად მოქმედებს არა მხოლოდ ბასკეთის პოლიტიკურ ცხოვრებაზე, არამედ რეგიონის ეკონომიკურ განვითარებაზეც. მუდმივი დაძაბულობის მიზეზით ესპანელი მენარმეები ერიდებიან კაპიტალის დაბანდებას რეგიონის მრეწველობაში. ორივე მხარემ არაერთხელ სცადა კონფლიქტის მოლაპარაკების გზით მოგვარება, მაგრამ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ ვერ შეძლო ETA-ს პოზიციის შეცვლა. დროთა განმავლობაში რეგიონის ნაციონალისტური ძალების მოთხოვნები უფრო გაიზარდა კიდევ. ადრე არსებულ ძირითად მოთხოვნებს — ბასკეთის თვითმმართველობის საკითხის რეფერენდუმზე გატანა; ნავარას ოლქის ბასკეთის ავტონომიური გაერთიანების შემადგენლობაში შეყვანა; პოლიციისა და სამხედრო შენაერთების გაყვანა რეგიონის ტერიტორიიდან; ბასკ ტერორისტ-პატიმართა განთავისუფლება; — უკანასკნელ ხანს კიდევ ერთი მოთხოვნა დაემატა, რაც საუკუნეების მანძილზე ბასკეთსა და ესპანეთის სამეფოს შორის მოქმედი ხელშეკრულების (fueros) აღდგენას გულისხმობს. ამჟამად, დამოუკიდებლობის გაფართოებისკენ მიმართული ბასკთა ნაციონალისტური პარტიების მოძრაობა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ შეფასებულია როგორც სეპარატიზმი, რასაც თავისი ობიექტური საფუძველი აქვს.

ბასკეთის პრობლემას არა მხოლოდ შინასახელმწიფოებრივი, არამედ აშკარად გამოხატული საერთაშორისო ასპექტი ახასიათებს.

ბასკებით დასახლებულია საფრანგეთის ტერიტორიაც, მაგრამ იქ ბასკურენოვანი დასახლება მონყვეტილია პოლიტიკურ ცენტრებს და სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური ცხოვრების პერიფერიაზე განთავსებული. ამასთან, ამ რეგიონში არ არსებობს რაიმე სერიოზული პოლიტიკური მოძრაობა, რომელიც ზემოქმედებას მოახდენდა ნაციონალური მოძრაობის განვითარებაზე. თუმცა ხშირად ETA-ს აქტივისტები, რომლებიც საფრანგეთს აფარებენ თავს, უშუალოდ არიან ჩართულნი საფრანგეთში ბასკური ნაციონალური მოძრაობის გააქტიურების პროცესში. როგორც ბასკური პრობლემის მკვლევარი პატრისია ელტონ მაიო აღნიშნავს, ბასკური ნაციონალური მოძრაობის მთავარ მიზანს 1945 წლიდან ფედერალურ ევროპაში ბასკური სახელმწიფოს შექმნა წარმოადგენდა.¹

ესპანური რეგიონების სტატუტებით მათ ფარგლებს გარეთ მცხოვრებ თანამემამულეებთან თანამშრომლობისა და კონტაქტების ხელშეწყობის კონცეფციაა გათვალისწინებული. ხშირ შემთხვევაში, საუბარია კონტაქტებზე, რომელიც ესპანეთის საზღვრებს სცდება. თუკი კასტილია-ლეონის სტატუტით ამ რეგიონის ფარგლებს გარეთ ესპანეთის ტერიტორიაზე მცხოვრები კასტილია-ლეონელების უფლებაა აღიარებული თავიანთი გაერთიანებებისა და ასოციაციების მეშვეობით მონაწილეობა მიიღონ რეგიონის სოციალურ-კულტურულ ცხოვრებაში (მუხლი 6), ბასკეთის სტატუტით რეგიონალური ხელისუფლება უფლებამოსილია, ესპანეთის მთავრობის წინაშე აღძრას შუამდგომლობა იმ სახელმწიფოებთან ხელშეკრულების ან შეთანხმების გაფორმების შესახებ, სადაც ბასკურენოვანი დასახლებებია (მუხლი 6). ანდალუზიის სტატუტით, რეგიონს ამგვარი შუამდგომლობით გამოსვლის უფლება აქვს იმ ქვეყნების მიმართ, სადაც რეგიონიდან ტრადიციულად მიემართებიან ემიგრანტები (მუხლი 23). ამგვარი ხელშეკრულების გაფორმების მიზანი უცხოეთში კომპაქტურად დასახლებული თანამემამულეების უფლებათა დაცვაა.

ერთი შეხედვით, ასეთი დაინტერესება რეგიონის ფარგლებს გარეთ მცხოვრები თანამემამულეების უფლებების დაცვითა და მათი რეგიონის სოციალურ-კულტურული ინტეგრაციის ხელშეწყობით მხოლოდ კონკრეტული რეგიონისთვის კი არ არის ნიშანდობლივი, არამედ როგორც გარკვეული ტენდენცია ზოგადად სახელმწიფოსთვისაც არის დამახასიათებელი. აღნიშნულის საილუსტრაციოდ, ესპანეთის და ლათ-

¹ Mayo P.E. The roots of identity. Three national movements in contemporary European politics. L., 1974, P. 114.

ინური ამერიკის ქვეყნების ურთიერთობა შეიძლება დავასახელოთ. კერძოდ, ესპანეთში ამჟამად დიდი ყურადღება ეთმობა ამ რეგიონის ქვეყნებთან არა მხოლოდ დიპლომატიური, პოლიტიკური, ეკონომიკური, და კულტურული ხასიათის კავშირების განვითარებას, არამედ ესპანურენოვანი ქვეყნების ერთიანობის იდეის მუსირებას, რაც ემსახურება ერთი მხრივ, საკუთარი მოდელის თეორიული საფუძვლების შემუშავება-დასაბუთებას და, მეორე მხრივ, მის გარკვეულ რეკლამირებას. ეს უკანასკნელი ფაქტორი, როგორც ჩანს, ამოქმედდა კიდეც. უკვე საჯაროდ მიმდინარეობს მსჯელობა იმის თაობაზე, რომ ესპანურენოვანი სახელმწიფოებისთვის მიუღებელია განვითარების ჩრდილოამერიკული ან ჩრდილოევროპული მოდელები, რომ აუცილებელია ენის, კულტურის, რელიგიის, სამართლის სისტემებისა და პოლიტიკური თავისებურებების მსგავსების საფუძველზე ამ ჯგუფის სახელმწიფოებისთვის ჩამოყალიბდეს განვითარების საკუთარი „ლათინურ-იბერიული“ გზა¹.

ესპანეთის კონსტიტუცია ითვალისწინებს ტერიტორიული კოლექტივების ურთიერთთანამშრომლობის უფლებას. თუმცა იმ შემთხვევაში, როდესაც თანამშრომლობა რეგიონალური სამსახურებისთვის დახმარებითა და მათ მიერ ერთობლივი საქმიანობის განევით გამოიხატება, რეგიონებმა ამის შესახებ გენერალურ კორტესს უნდა მიანოდონ ინფორმაცია. ნებისმიერი სხვა ფორმით თანამშრომლობისას, რეგიონებისთვის აუცილებელია გენერალური კორტესის თანხმობა. ამასთან, კონსტიტუცია კრძალავს ავტონომიურ გაერთიანებათა ფედერაციის შექმნას (მუხლი 145).

ესპანეთში ავტონომიზაციის პროცესი ოფიციალურად 1983 წლის მაისში დასრულდა. ამ პერიოდისთვის შექმნილი იყო 17 ავტონომიურ გაერთიანება, რომელთაგან კატალონია, ბასკეთი და გალისია შესაბამისი ეროვნული ჯგუფების: კატალონიელების, ბასკებისა და გალისიელების დასახლებებს მოიცავს. ჩვიდმეტი რეგიონიდან შვიდი ავტონომიური გაერთიანების შემადგენლობაში თითო პროვინციაა (ასტურია, ბალეარის კუნძულები, კანტაბრია, დედაქალაქი მადრიდი, მურსია, რიოხა და ნავარა). დანარჩენი ათი ავტონომიური გაერთიანება თავის შემადგენლობაში ორ და მეტ პროვინციას მოიცავს. როგორც აღვნიშნეთ, ყველა ავტონომიურ გაერთიანებას თავისი სტატუსი აქვს. მათგან ოთხი ეროვნული ავტონომიის სტატუსით სარგებლობს და მათი კომპეტენციის განსაზღვრისას: კონსტიტუციასთან ერთად მნიშვნელო-

¹ Wiarda H.J. Iberia and Latin America: reforming the historic link?// International Journal. 1981-1982, winter. P. 145- 147.

ბა ენიჭება სტატუსებსაც, რომელთა მიხედვით ეროვნული ავტონომიური გაერთიანების კომპეტენცია საკითხთა სამი ჯგუფის სახით არის წარმოდგენილი: პირველი — ეს არის ავტონომიური გაერთიანების გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხთა ფართო წრე; მეორე — საკითხები, რომელთა შესახებ სახელმწიფო საკანონმდებლო პრინციპებს ადგენს, ხოლო მათ შემდგომ მიზანმიმართებასა და აღსრულებას ეროვნული ავტონომია უზრუნველყოფს; მესამე — საკითხები, რომელთა საკანონმდებლო რეგულირებას ახორციელებს სახელმწიფო, ხოლო აღსრულებას უზრუნველყოფენ ავტონომიები.

შედარებით მარტივია ისტორიული ავტონომიების სტატუსის მიღების წესი. თუ ეროვნული ავტონომიის კომპეტენციის განსაზღვრისას ძირითადი სამართლებრივი წყარო კონსტიტუციის საფუძველზე შემუშავებული სტატუტია, ისტორიული ავტონომიური გაერთიანების შემთხვევაში, კომპეტენციის განსაზღვრისას სტატუტთან შედარებით უპირატესობა კონსტიტუციურ დანაწესს ენიჭება.

ესპანური რეგიონალიზმის სამართლებრივ ბუნებაზე მსჯელობისას, უდაოდ საყურადღებოა ის ფაქტორი, რომ 1978 წლის კონსტიტუციით ცენტრსა და რეგიონებს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნის ისეთი მექანიზმია დადგენილი, რომ მაქსიმალურად შემცირებულია უფლებამოსილებათა დუბლირება. ამასთან, გათვალისწინებულია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგიონებისთვის კომპეტენციის გარკვეული ფარგლების დელეგირების შესაძლებლობა. ესპანური მოდელი თავისი არსით იმის მაჩვენებელია, რომ უფლებამოსილებათა დელეგირების ინსტიტუტი განსაკუთრებით ქმედითია ასიმეტრიული რეგიონალიზმის პირობებში, როდესაც ადგილობრივად შექმნილი რეალობიდან გამომდინარე, შეიძლება წარმოიშვას რეგიონის მიერ ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაში შემავალი საკითხის რეგულირების აუცილებლობა. მაგრამ ამ დროს მნიშვნელოვანი ის არის, რომ ესპანეთის ძირითადი კანონი არა მხოლოდ დელეგირების ინსტიტუტს ითვალისწინებს, არამედ უფლებამოსილებათა ამგვარ გადაცემას ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლქვეშ აქცევს (მუხლი 150). თავის მხრივ, რეგიონების სტატუტებიც ითვალისწინებენ რეგიონის ხელისუფლების შუამდგომლობის საფუძველზე მათთვის გარკვეული უფლებამოსილებების დელეგირებას (კატალონიის სტატუტის 28-ე მუხლი, ბასკეთის სტატუტის მე-20 მუხლი). მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული მექანიზმის მეშვეობით ესპანური რეგიონალიზმის სიცოცხლისუნარიანობა მნიშვნელოვნად იზრდება.

ჩვენი აზრით, ესპანური რეგიონალიზმის ერთი მეტად ყურადსაღებო თავისებურება ის არის, რომ არსებობს მთელი რიგი საკითხებისა, მაგალითად, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა, არქივები და მუზეუმები, როდესაც კომპეტენციის ერთგვარ გრადაციას აქვს ადგილი და კონკრეტული ობიექტების მნიშვნელობიდან და დანიშნულებიდან გამომდინარე ხდება მისი ცენტრის ან რეგიონების გამგებლობაში მოქცევა. ასეთ შემთხვევებში, საზოგადოებრივი ცხოვრების ამა თუ იმ სფეროს რეგულირება ხისტად არ არის მიკუთვნებული მხოლოდ ცენტრის ან მხოლოდ რეგიონის კომპეტენციას, რაც ასევე დადებითად მოქმედებს ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელის ქმედითუნარიანობაზე.

საერთო-სახელმწიფო და რეგიონალური კანონმდებლობის ურთიერთმიმართების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ბასკეთის სტატუსის თანახმად, რეგიონის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სფეროებში საკანონმდებლო რეგულირების პრეროგატივა უპირატესად ავტონომიის კომპეტენციას განეკუთვნება. უდავოდ მნიშვნელოვანია ის პრიორიტეტი, რომ სტატუსტი რეგიონის გამგებლობას მიკუთვნებულ სფეროებში მოქმედ სამართლის ნორმებს ყველა სხვა დონის ნორმის მიმართ უპირატეს იურიდიულ ძალას ანიჭებს და მხოლოდ მათში არსებული ხარვეზების შემთხვევაში მიიჩნევა დასაშვებად საერთო-სახელმწიფოებრივი საკანონმდებლო ნორმების ამოქმედებას, ანუ საერთო-ეროვნული კანონმდებლობა მოქმედებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი რეგიონალურ კანონმდებლობაში რეგულირების თვალსაზრისით ვაკუუმი შექმნილი (მუხლი 21).

მსგავსი თავისებურება აღინიშნება კატალონიის სტატუსტიც, რომლის ძალითაც გენერალური მმართველობის გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებში რეგიონალური კანონმდებლობა უპირატესი იურიდიული ძალის მქონეა. ავტონომიის კანონმდებლობაში მხოლოდ ხარვეზის არსებობისას მოქმედებს ესპანეთის კანონმდებლობა (მუხლი 26).

ესპანური რეგიონალიზმის ზემოაღნიშნული თავისებურების ანალოგიას ფედერალურ სახელმწიფოებშიც კი ვერ შევხვდებით. პირიქით, თითქმის ყველა ფედერაციაში ცალსახად აღიარებულია ფედერალური კანონმდებლობის პრიმატი სუბიექტის სამართლის წინაშე, როგორც ფედერალიზმის ერთ-ერთი ფუნქციონალური პრინციპი. ასე მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის თანახმად, ფედერალური კონსტიტუცია და კანონები ქვეყნის უმაღლეს კანონებს წარმოადგენს და ნებისმიერი შტატის მოსამართლისთვის შესასრულებლად

სავალდებულოა, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც შტატის კონსტიტუცია და კანონები სანინაალმდეგო დანაწესს შეიცავენ (VI მუხლის მე-2 ნაწილი). ანალოგიურ მოთხოვნას ითვალისწინებს გერმანიის ძირითადი კანონი (მუხლი 28.1).

ცენტრალური ხელისუფლება ესპანეთში უფლებამოსილია შეიმუშაოს პრინციპები, რომლებიც მიზნად ისახავს ავტონომიურ გაერთიანებათა ნორმატიული აქტების ჰარმონიზაციას, იმ სფეროებშიც კი, რომელიც ამ უკანასკნელთა რეგულირების პრეროგატივას მიეკუთვნება. გენერალური კორტესი ასეთ გადანყვეტილებას თითოეული პალატის ნევრთა ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით იღებს (კონსტიტუციის მუხლი 150.3). თუმცა ცენტრალური ხელისუფლების აღნიშნული უფლებამოსილება უფრო რეგიონების კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას ემსახურება, მაგრამ საგულისხმოა, რომ ამ მიზნის განხორციელებისას ძირითადი კანონი რეგიონების სამართლებრივ სისტემასთან მიმართებაში საერთო-სახელმწიფო კანონმდებლობას ანიჭებს უპირატესობას.

ესპანეთში 1978 წლის კონსტიტუციით დამკვიდრებული ტერიტორიული ორგანიზაციის სამართლებრივმა კონსტრუქციამ, დროისა და ვითარებათა გავლენის ქვეშ, ერთგვარად განსხვავებული სახე მიიღო. ამკარად შეიმჩნევა ისტორიული ავტონომიების ფაქტობრივი სტატუსის ზრდა, რასაც მათი ეროვნული ავტონომიების ჯგუფში გადანაცვლება მოჰყვება. კერძოდ, ნავარა, კანარის კუნძულები და ვალენსია „დე ფაქტო პირველი კატეგორიის ავტონომიები“ გახდნენ და, როგორც აღნიშნავს ხოაკინ გარსიო მორილიო, ეს პროცესი კვალავაც გრძელდება.¹ ასე მაგალითად, 1992 წლის თებერვალში ესპანეთის ყველაზე მსხვილმა პოლიტიკურმა პარტიებმა — სახალხო პარტიამ და ესპანეთის მუშათა სოციალისტურმა პარტიამ, საერთო-ეროვნულ დონეზე ხელი მოაწერეს პაქტს ავტონომიის შესახებ (Pacto Autonomia), რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ორგანული კანონის საფუძველზე, რეგიონებისთვის სახელმწიფოს მიკუთვნებული კომპეტენციის დელეგირების გზით, ავტონომიური გაერთიანებებისთვის უფლებამოსილებების ზრდას ითვალისწინებს.

ესპანური რეგიონალიზმის სამართლებრივი და პოლიტიკური ბუნების ამგვარი ტრანსფორმაციის შესაძლებლობა კანონმდებელმა ძირითადი კანონის შემუშავებისას გაითვალისწინა, როდესაც კონსტიტუცი-

¹ ხოაკინ გარსიო მორილიო, მითითებული წყარო, გვ. 4

ის 148-ე მუხლით დაშვებულ იქნა ისტორიული ავტონომიის კომპეტენციის გადასინჯვის შესაძლებლობა მათი სტატუტების მიღებიდან ხუთი წლის გასვლის შემდეგ. ასე რომ, ავტონომიურობის ხარისხის ზრდის ფაქტობრივმა პროცესმა საკანონმდებლო გაფორმებაც რომ მიიღოს, საამისოდ კონსტიტუციური ცვლილებები შეიძლება არც იყოს საჭირო, ვინაიდან დეცენტრალიზაციის შემდგომ განვითარებას ზემოაღნიშნული კონსტიტუციური დებულება არ გამორიცხავს.

მიუხედავად რეგიონალიზმის ესპანური მოდელის შინაგანი წინააღმდეგობისა და გარკვეული სირთულეებისა, შეიძლება ითქვას, რომ მთლიანობაში ტერიტორიული ორგანიზაციის აპრობირებული ფორმა დღეს დამაკმაყოფილებლად მუშაობს. მით უფრო, თუ ესპანეთის კონფლიქტებით სავსე ისტორიულ წარსულს გავითვალისწინებთ, სისტემის მუშაობა დადებითადაც შეიძლება შეფასდეს. მიუხედავად ამისა, ოპტიმისტური მომავლისგან შორსაა ხოაკინ გარსიო მორილიოს შეხედულება იმის შესახებ, რომ ისტორიული ავტონომიების სამართლებრივი მდგომარეობის ფაქტობრივი ზრდა სერიოზულ საფრთხეს უქმნის ქვეყნის განვითარებას.¹ ორი წლის წინ არსებული სხვაობა ისტორიული და ეროვნული ავტონომიების კომპეტენციის ფარგლებს შორის ამჟამად თითქმის გათანაბრებულია. შესაბამისად, ეროვნული ავტონომიები განსხვავების შენარჩუნების მიზნით უფლებამოსილებათა გაფართოებისკენ მიისწრაფვიან.

საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის ესპანური მოდელის განხილვამ, ვფიქრობთ, აშკარად დაგვანახვა, რომ რეგიონები ესპანეთში საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებით არიან აღჭურვილნი: ავტონომიურ გაერთიანებებს მიღებული აქვთ თავიანთი სტრუქტურული ორგანიზაციის განმსაზღვრელი სტატუტები; რეგიონში ფუნქციონირებს სახელისუფლებო ორგანოთა ავტონომიური სტრუქტურა და ადგილობრივი სასამართლო ორგანოები; შექმნილია რეგიონალური პოლიციის სამსახური; ავტონომიებს თავიანთი ჰერალდიკური სიმბოლოებიც აქვთ. თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ ყოველივე ეს კომპეტენციათა საკმაოდ დეტალური გამოჯვანის პირობებში ხდება, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ავტონომიურ გაერთიანებას ესპანეთში ფედერალური სახელმწიფოს სუბიექტზე მეტი თუ არა ნაკლები ავტონომიურობის ხარისხი ნამდვილად არა აქვს, მიუხედავად ამისა, მათი სტატუსის ფედერაციის სუბიექტის სამართლებრივ მდგომარეობასთან

¹ იქვე.

გათანაბრება არ იქნებოდა მართებული და თეორიულად კორექტული. ესპანეთის რეგიონების სამართლებრივი ბუნება განსხვავდება ფედერალიზმის კონცეფციით გათვალისწინებული სუბიექტების სტატუსისგან შემდეგ გარემოებათა გამო:

— ესპანეთის რეგიონები არ ფლობენ დამფუძნებელ ხელისუფლებას. მათი სტატუტები ესპანეთის პარლამენტის მიერ ორგანული კანონის მიღების გზით მტკიცდება და ქვეყნის კანონმდებლობის საერთო სისტემის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს. შესაბამისად, მასში ცვლილებების შეტანა, თუნდაც ასეთი ინიციატივა რეგიონიდან მომდინარეობდეს, აუცილებლად საჭიროებს ესპანეთის პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო გზით განხილვა-დამტკიცებას;

— რეგიონები თავიანთი კომპეტენციის რეალიზაციისას ხელმძღვანელობენ არა მხოლოდ ქვეყნის კონსტიტუციით და საკუთარი სტატუტით, არამედ ქვეყნის კანონმდებლობით გათვალისწინებული პრინციპებით, რომელთაც ავტონომიური გაერთიანების საკანონმდებლო აქტების მიმართ უპირატესი იურიდიული ძალა აქვთ. კონსტიტუციური დანაწესის თანახმად, რეგიონები ცალკეულ უფლებამოსილებებს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან დელეგირების საფუძველზე ახორციელებენ;

— ესპანეთის ძირითადი კანონით განსაზღვრულია ავტონომიური გაერთიანების ორგანოთა საქმიანობაზე ზედამხედველობის უფლების მქონე სუბიექტთა წრე. კონსტიტუცია რეგიონში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის ინსტიტუტის ფუნქციონირებას ითვალისწინებს, რომელიც ავტონომიის სტრუქტურების მიმართ საკოორდინაციო და საზედამხედველო ფუნქციებითაა აღჭურვილი. ავტონომიის საკანონმდებლო საქმიანობაზე ზედამხედველობას ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლო უზრუნველყოფს, ხოლო საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვაზე მეთვალყურეობას ესპანეთის საანგარიშო პალატა ახორციელებს;

— ესპანეთის კონსტიტუციით განსაზღვრულია რეგიონების სტრუქტურული ორგანიზაციის ერთგვარი მოდელური ფორმა. თუ ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციის პირობებში სუბიექტთა შინაგარეულ უფლებო სტრუქტურის რეგლამენტაცია საკუთარი კომპეტენციის საგანია, ესპანეთის ძირითადი კანონი რეგიონის პარლამენტის, აღმასრულებელი საბჭოს, ანუ მთავრობისა და მართლმსაჯულების უმაღლესი სასამართლოს არსებობას ითვალისწინებს;

— საკანონმდებლო ბერკეტების გარდა, რეგიონების საქმიანობაზე ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ზემოქმედების ეფექტურ საშუალებად ფინანსური ინიექციების ფორმაც უნდა განვიხილოთ. კერძოდ, ცენტრალური ბიუჯეტიდან ასიგნებების გამოყოფა და ინტერტერიტორიული კომპენსირების ფონდის ფუნქციონირება რეგიონების ეკონომიკური განვითარების სტიმულირების პროცესზე ცენტრალური ხელისუფლების ზემოქმედების საშუალებას წარმოადგენს.

ვფიქრობთ, რომ ზემოაღნიშნული მახასიათებლები განასხვავებს ესპანეთის ტერიტორიულ ორგანიზაციას და, ზოგადად, რეგიონალიზმს ფედერალური მოდელისგან. შესაბამისად, ვერ გავიზიარებთ იმ შეხედულებებს, რომლებიც პერმანენტულად გამოითქმება კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში ესპანეთის ტერიტორიული მონყობის ფედერალური ბუნების შესახებ.

1978 წლის ძირითადი კანონით განხორციელებული ტერიტორიული ორგანიზაციის კონსტიტუციური რეფორმა მიუხედავად ჯერ კიდევ არსებული პრობლემებისა, მთლიანობაში, ქვეყნის შემდგომი განვითარებისთვის მისაღები ტერიტორიული მონყობის ფორმას ამკვიდრებს, რომელიც ესპანელი ხალხების მშვიდობიანი თანაცხოვრებისთვის ყველა აუცილებელ პირობას ითვალისწინებს. ამასთან, თუ ევროპაში სწრაფი ტემპებით მიმდინარე ინტეგრაციულ პროცესებს გავითვალისწინებთ, ცხადი ხდება, რომ ესპანეთის ცალკეულ რეგიონებში სეპარატისტულ განწყობილებას განვითარების რეალური პერსპექტივა არა აქვს და ერთიანი ესპანეთის განვითარებას ალტერნატივა არ გააჩნია.

თავი მასაჲ

რეგიონალიზმის იტალიური მოდელი

საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის იტალიური მოდელი რეგიონალიზმის პრინციპზეა აგებული, რაც, უპირველეს ყოვლისა, ქვეყნის შემადგენელი ოლქების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის არსებულმა დისპარიტეტმა განაპირობა. თუ ესპანური რეგიონალიზმის ძირითად განმსაზღვრელ ფაქტორს ეთნიკური პრობლემა წარმოადგენდა, იტალიის „ოლქების სახელმწიფოდ“ ფორმირება ქვეყნის სამხრეთის რეგიონების ეკონომიკური ჩამორჩენილობით აიხსნება. აღსანიშნავია, რომ სამხრეთის რეგიონები ქვეყნის მთელი ტერიტორიის ორ მეხუთედს, ხოლო მოსახლეობის 35 პროცენტს შეადგენენ. იტალიის ტერიტორიული ორგანიზაცია მერიდიანისტულ პოლიტიკაზეა დამკვიდრებული, პოლიტიკაზე, რომელიც ქვეყნის სამხრეთის რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კომპლექსურ ღონისძიებათა გეგმის რეალიზაციისკენ არის მიმართული.

იტალია ისტორიულად ვითარდებოდა როგორც სხვადასხვა ეკონომიკური, კულტურული და ლინგვისტური თავისებურების მქონე ოლქების კონგლომერატი. ქვეყნის პოლიტიკური გაერთიანების პროცესში ეს „განსხვავებები განმტკიცდა და ახალი, უფრო ფართო მნიშვნელობა შეიძინა, გადაიქცა მთელი ეროვნული ცხოვრების ძირეული დაპირისპირების წყაროდ“¹.

ესპანეთის მსგავსად, იტალიის ტერიტორიული ორგანიზაციის ჩამოყალიბების პროცესის შეფასება, ისტორიული წარსულის განხილვის გარეშე, უბრალოდ არასრულ წარმოდგენას შეგვიქმნის სახელმწიფოებრიობის ფორმირების საფუძვლების შესახებ. სწორედ ისტორიული გარემოს დინამიკაში განხილვა გვაძლევს საშუალებას სრულად გავაცნობიეროთ იტალიის ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელის ზოგიერთი თავისებურება, განვიხილოთ ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის მარეგულირებელი სამართლებრივი წყაროების განმსაზღვრელი ობიექტური ნანამძღვრები და სრულფასოვნად შევაფასოთ იტალიური რეგიონალიზმის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნება.

აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად უძველესი მემკვიდრეობისა, რომელიც ქვეყანას რომაული ცივილიზაციიდან მოსდგამს, იტალიის თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის ისტორია მხოლოდ საუკუნე-

¹ Лисовский Ю.П., Южный вопрос и социальные конфликты в Италии, Москва, 1979, с.16

ნახევარს მოიცავს. სახელმწიფოებრიობის განვითარების ამ ხანმოკლე მონაკვეთში იტალიამ კონსტიტუციური მონარქიის, ფაშისტური დიქტატურისა და დემოკრატიული რეფორმების ეტაპები განვლო და 1947 წლის 22 დეკემბერს მიღებული, ერთ-ერთი ყველაზე დემოკრატიული კონსტიტუციით მოვიდა ჩვენს დრომდე. იტალიის ძირითადმა კანონმა ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპად უნიტარიზმი აღიარა, თუმცა საჯარო ხელისუფლების ფართო დეცენტრალიზაცია და ოლქებისთვის ავტონომიურ უფლებამოსილებათა მინიჭება გაითვალისწინა.

3-1. იტალიური რეგიონალიზმის ისტორიული ნანამძღვრები

თითქმის საუკუნე-ნახევარია, რაც მსოფლიოს პოლიტიკურ რუკაზე იტალიის სახელმწიფო დაფიქსირდა. იტალიის ერთიან სახელმწიფოდ ფორმირების პროცესი 1861 წლის მარტში დასრულდა, როდესაც იტალიის სამეფოს შექმნა გამოცხადდა. ქვეყნისთვის, რომელიც საუკუნეების მანძილზე ფეოდალურ პარტიკულარიზმს, უცხოელთა ბატონობასა და ოლიგარქიულ აბსოლუტიზმს განიცდიდა, ერთიანი, დამოუკიდებელი სახელმწიფოს ჩამოყალიბება უდიდესი მნიშვნელობის ისტორიულ ფაქტს წარმოადგენდა. XIX საუკუნეში ერთ სახელმწიფოდ გაერთიანებულ იტალიურ საგრაფოებსა და ქალაქ-სახელმწიფოებს, თავისთავად, განვითარების მდიდარი ისტორია აქვთ, რომლის საფუძვლები უძველესი რომაული ცივილიზაციიდან იღებს სათავეს. სწორედ მონათმფლობელური რომის ეპოქიდან იწყება იტალიელი ერის ფორმირება¹.

შუა საუკუნეებში ქვეყნის ტერიტორიაზე აღმოცენებული ქალაქ-სახელმწიფოები, სხვა ევროპულ ქალაქებთან შედარებით, პოლიტიკური ორგანიზაციის უფრო მაღალი ფორმით გამოირჩეოდნენ. სწორედ ქალაქების განვითარებას მოსდევს აღორძინების პერიოდი, რომელმაც უდიდესი ზემოქმედება მოახდინა არა მხოლოდ იტალიური კულტურის, განათლების, მეცნიერების განვითარებაზე, არამედ ზოგადად, მსოფლიო კულტურის განვითარებაზეც.

აღორძინების ხანა ქვეყნის უკიდურესი დანაწევრებით, ფეოდალურ-კათოლიკური რეაქციითა და უცხოელთა დაპყრობითი ომებით შეიცვალა. შუა საუკუნეების პერიოდიდან უკვე გამოიკვეთა სამხრეთ რეგიონებსა და იტალიის ცენტრალურ და ჩრდილოეთ ნაწილებს შორის ეკონომიკური განვითარების მკვეთრი დისპროპორცია. ყოველივე განპირობებული იყო

¹ История Италии, том I, Под ред. – Акад. Сказкина С.Д., Москва, „Наука“, 1970, с.4

ქვეყნის ცენტრალურ და ჩრდილოეთით მდებარე ქალაქების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მაღალი დონით, მაშინ, როდესაც სამხრეთის რეგიონები მხოლოდ მინიმალური მოქმედებით ირჩენდნენ თავს.

შეიძლება ითქვას, რომ იტალიის სახელმწიფოს მემკვიდრეობით ერგო სამხრეთის რეგიონების ჩამორჩენილობის პრობლემა. თუმცა სამხრეთის ოლქების ეკონომიკურ ჩამორჩენილობას თავისი ობიექტური მიზეზები ჰქონდა. როგორც XIX საუკუნის დასასრულს ცნობილი მე-რიდიონალისტი ჯ. ფორტუნატო აღნიშნავდა „ბუნებრივი და გეოგრაფიული პირობები ქმნიან უზარმაზარ დაბრკოლებებს ადამიანთა საქმიანობისთვის და წარმოადგენენ ჩრდილოეთთან შედარებით სამხრეთის ჩამორჩენილობის ძირითად მიზეზს“.¹

1859 — 1861 წლების იტალიის ბურჟუაზიულ-დემოკრატიულმა რევოლუციამ ბიძგი მისცა ერთიანი იტალიური სახელმწიფოს ფორმირებას, მაგრამ საქმე ბოლომდე მაინც ვერ მიიყვანა. მიზეზი კი ის იყო, რომ რესპუბლიკურ-დემოკრატიულმა ძალებმა ვერ გაბედეს ანტი-ფეოდალურ ბრძოლაში აშკარად დაეჭირათ მხარი მოსახლეობისთვის. შედეგმაც არ დააყოვნა და ეროვნულ-განმათავისუფლებელ მოძრაობაში ჰეგემონური ადგილი ლიბერალურ-მონარქისტულმა ძალებმა დაიკავეს. ყოველივე ზემოაღნიშნულის შედეგად, მონარქიამ შეძლო გაერთიანებული იტალიის სახელისუფლებო სადავეების შენარჩუნება.

მკვლევარები გაერთიანებული იტალიის ისტორიული და კონსტიტუციური განვითარების პროცესში ოთხ ძირითად ეტაპს გამოყოფენ: პირველი ეტაპი ეს იყო ბურჟუაზიისა და მემამულეთა დიქტატურა კონსტიტუციური მონარქიის ფორმით (1861 — 1922 წლები);

მეორე ეტაპი — ფაშისტური დიქტატურა ასევე კონსტიტუციური მონარქიის ფორმით (1922 — 1943 წლები);

მესამე ეტაპი — ბურჟუაზიული დემოკრატია მონარქიის ფორმით (1943 — 1946 წლები);

მეოთხე ეტაპს განეკუთვნება ბურჟუაზიული დემოკრატია რესპუბლიკის ფორმით, რომელიც ანტიფაშისტური ბრძოლის შედეგად შეიქმნა, 1946 წლის 2 ივნისის რეფერენდუმის გადწყვეტილების საფუძველზე.²

¹ Compagna F. La questione meridionale. Milano, 1963, p. 8, ციტირებულია: Гоффе Н.В. Италия: проблема юга и региональная политика, Москва, „Наука“, 1983, с.15.

²ო. ბუიჩაშვილი, ო. მელქაძე, იტალიის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, „უფლება“, 1997, გვ. 5-6.

იტალიის გაერთიანება ბურჟუაზიული რევოლუციის შემდეგაც გაგრძელდა. მას შემდეგ რაც 1866 წელს იტალიას ვენეცია შეუერთდა, ხოლო მოგვიანებით 1870 წელს რომი, სახელმწიფოს გაერთიანების პროცესი, ფაქტობრივად, დასრულდა.

გაერთიანებულ სახელმწიფოს ძირითადი კანონი სჭირდებოდა. სწორედ ამიტომ 1848 წლის მარტში სარდინიის სამეფოში პირველად იქნა მიღებული კონსტიტუციური მნიშვნელობის აქტი — ალბერტინის სტატუტი, რომელიც მეფე კარლ ალბერტინის პატივსაცემად იწოდებოდა ასე და იტალიის გაერთიანების შემდეგ მთელი ქვეყნის ძირითად კანონად გამოცხადდა.

თავისი სამართლებრივი ბუნებით ალბერტინის სტატუტი ტიპურ ნაჩუქარ კონსტიტუციათა რიცხვს მიეკუთვნებოდა. ფრანგულ ენაზე, 84 მუხლისგან შემდგარ აქტში იტალია მონარქიული მართვა-გამგეობის ფორმის მქონე სახელმწიფოდ იყო აღიარებული, ხოლო გვირგვინი სალიკური წესის თანახმად, დინასტიის მამაკაც მემკვიდრეთა შორის უფროსს გადაეცემოდა. რომის პაპის ტრადიციული ზეგავლენით კათოლიკური მიმდინარეობა ერთადერთი ოფიციალური რელიგიად გამოცხადდა. მონარქის უფლებამოსილებები აბსოლუტური ხასიათისა იყო: ამტკიცებდა საკანონმდებლო აქტებს, ნიშნავდა სენატის — საკანონმდებლო ორგანოს ზედა პალატის სრულ შემადგენლობას, უფლებამოსილი იყო დაეთხოვა პარლამენტი და დაენიშნა ხელახალი არჩევნები. მონარქის უფლებამოსილებებში შედიოდა სამეფოს ყველა უმაღლესი თანამდებობის პირის დანიშვნა, ომის გამოცხადება, საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაცია, ამნისტიის შესახებ გადწყვეტილების მიღება.

აღსანიშნავია, რომ ალბერტინის სტატუტი სახალხო წარმომადგენლობის გარკვეული ნიშნების არსებობასაც ითვალისწინებდა. კერძოდ, საკანონმდებლო საქმიანობას მონარქთან ერთად ხალხის მიერ არჩეული ქვედა — დეპუტატთა პალატა და მონარქის მიერ დანიშნული სენატი ახორციელებდა. სტატუტი შეიცავდა ცალკე თავს მოქალაქის უფლებების, თავისუფლებებისა და ვალდებულებების შესახებ. სტატუტში ყოველგვარი კონსტიტუციური გარანტიების გარეშე დეკლარირებული იყო მოქალაქეთა თანასწორობა კანონის წინაშე, გაცხადებული იყო ზოგიერთი პირადი უფლება, საკუთრების უფლება, სიტყვის თავისუფლება. საარჩევნო უფლების რეალიზაცია სხვადასხვა ცენზის დაკმაყოფილებასთან იყო დაკავშირებული. თუმცა ყოველივე ეს საკმაოდ შეზღუდული ფორმით იყო გადმოცემული.

ბევრი ნოდებრივი და სამართლებრივი შეზღუდვის მიუხედავად, ალბერტინის სტატუტის მიღებამ იტალიაში, კონსტიტუციური მონარქიის ჩარჩოებში, დემოკრატიული ევოლუციის პროცესის დაწყება განაპირობა. იტალიის კონსტიტუციურ პრაქტიკაში ლიბერალიზმისა და დემოკრატიის ელემენტების შემდგომი განვითარება უკვე 1912 წელს საყოველთაო საარჩევნო უფლების შემოღებასთან არის დაკავშირებული. მაგრამ ქვეყნის დემოკრატიული განვითარება და კონსტიტუციური ინსტიტუტების ფორმირება 1922 წელს შეწყდა, როცა ფაშისტურ რეჟიმს სათავეში ბენიტო მუსოლინი ჩაუდგა. ამრიგად, იტალია პირველი სახელმწიფო აღმოჩნდა, სადაც ფაშისტური დიქტატურა ხელისუფლების სათავეში მოვიდა.

მუსოლინის დიქტატურის კონსტიტუციური გაფორმების თვალსაზრისით, საყურადღებოა 1925 წლის 25 დეკემბრის №2263 კანონი, რომლის თანახმად, საგრძნობლად გაიზარდა მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილებები, რომელიც თავის მანდატს უშუალოდ მონარქისგან ღებულობდა. მთავრობის თავმჯდომარე საკუთარი გადაწყვეტილებით, წარმომადგენლობითი ორგანოსგან დამოუკიდებლად, თანამდებობაზე ნიშნავდა და თანამდებობიდან ათავისუფლებდა მთავრობის წევრებს. ქვეყანაში ერთპარტიული სისტემა დამკვიდრდა და პარტიის თავმჯდომარე — ბელადი (დუჩე) იმავდროულად ითავსებდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის თანამდებობას. სერიოზულ ცვლილებას განიცდის წარმომადგენლობითი ორგანო — დეპუტატთა პალატა, რომლის უფლებამოსილებები ჯერ იზღუდება, ხოლო 1939 წლიდან იგი საერთოდ უქმდება და მის ნაცვლად ყალიბდება ფაშისტური პარტიისა და კორპორაციის პალატა, რომლის წევრები მთავრობის მიერ ფაშისტური პარტიისა და კორპორაციული დაწესებულებების შემადგენლობიდან ინიშნებიან. ასეთ დაწესებულებებს კი წარმოადგენდა იგივე დიდი ფაშისტური საბჭო, ფაშისტური პარტიის ეროვნული საბჭო, კორპორაციის ეროვნული საბჭო და სხვ.

ფაშისტური რეჟიმის პერიოდში მონარქიული მმართველობის ფორმა შენარჩუნებულ იქნა. ფორმალური დანაწესის თანახმად, მონარქი სახელმწიფოს მეთაური და უმაღლესი მთავარსარდალი იყო, ხოლო მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე მის დაქვემდებარებაში იყო მოქცეული. გვირგვინის ამგვარმა სამართლებრივმა ბუნებამ დადებითად იმოქმედა და პრაქტიკულად გაადვილა ფაშისტური რეჟიმის ლიკვიდაცია 1943 წელს, როდესაც იტალია დამარცხდა მეორე მსოფლიო ომში. ვითარება შედარებით მარტივად განიმუხტა, ყოველ შემთხვევაში, ფორ-

მალური თვალსაზრისით. დიდმა ფაშისტურმა საბჭომ 1943 წლის 25 ივლისის საგანგებო სხდომაზე უნდობლობა გამოუცხადა იტალიური ფაშიზმის ლიდერს, მუსოლინისა და მონარქს, ვიქტორ-ემანუელ III-ს რეკომენდაცია მისცა მთავრობის თავმჯდომარის თანამდებობაზე დაენიშნა მარშალი პ. ბადალიო. ანტიფაშისტური მოძრაობის ზემოქმედებით ხელისუფლების ახალი ორგანოები ჩამოყალიბდა, საწყის ეტაპზე შეიქმნა ეროვნული განთავისუფლების ადგილობრივი კომიტეტები, ხოლო 1945 წლის 5 მარტს — საერთო-სახელმწიფო ეროვნული ასამბლეა. ეროვნულ ასამბლეაში წარმოდგენილი ძირითადი პოლიტიკური გაერთიანებები — ქრისტიან-დემოკრატები, ლიბერალები, კომუნისტები და სოციალისტები კონსტიტუციური ნყობილებისა და პოლიტიკური ინსტიტუტების ძირეული ტრანსფორმაციის მოთხოვნით გამოდიოდნენ. 1946 წლის 2 ივნისის რეფერენდუმზე 54,3 პროცენტის მხარდაჭერით უარყოფილ იქნა მმართველობის მონარქიული ფორმა და არჩეულ იქნა დამფუძნებელი კრება. 1946 წლის 18 ივნისს იტალია ოფიციალურად გამოცხადდა რესპუბლიკად.

იტალიის ახალი კონსტიტუცია მიღებულ იქნა დამფუძნებელი კრების საზეიმო სხდომაზე 1947 წლის 22 დეკემბერს, 453 ნევრის მხარდაჭერით 83-ის წინააღმდეგ, 27 დეკემბერს ძირითადი კანონის ტექსტი პრომულგირებულ იქნა დროებითი მთავრობის თავმჯდომარის ბონომის მიერ და 1948 წლის 1-ლი იანვრიდან შევიდა ძალაში. სრულიად გასაგებია იტალიური საზოგადოების მისწრაფება, რაც შეიძლება სწრაფად გამიჯვნოდა ფაშისტურ წარსულს და დაემკვიდრებინა დემოკრატიული კონსტიტუციური ინსტიტუტები, რის საუკეთესო გარანტსაც 1947 წლის კონსტიტუცია წარმოადგენდა.

აქ შეიძლება ერთი არსებითი მოტივაციური პარალელი დავადგინოთ ჩვენი ყურადღების ცენტრში მოქცეული ორი ქვეყნის — ესპანეთისა და იტალიის რეგიონალისტურ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების განმსაზღვრელი პოლიტიკური ფონის მიმართ. იტალიისა არ იყოს, დემოკრატიული კონსტიტუციური რეფორმების გადაუდებელი განხორციელების მსგავსი მისწრაფება ესპანეთშიც შეიმჩნეოდა და ეს ბუნებრივია, ვინაიდან ორივე ევროპულ სახელმწიფოში დემოკრატიული პოლიტიკური ინსტიტუტების დამკვიდრებამდე ფაშისტური დიქტატურა არსებობდა. ტოტალიტარული წარსულის გათვალისწინებით, ახალი კონსტიტუციების მიღება და მათ საფუძველზე ინსტიტუციონალური ცვლილებების განხორციელება ფაშისტურ იდეოლოგიასა და პოლიტიკაზე ერთგვარი რეაქციის ფორმას წარმოადგენდა. მკაცრი ცენტრალ-

იზაციისკენ მიმართულმა ტოტალიტარულმა რეჟიმებმა, როგორც ეს მსგავს პირობებში მოსალოდნელი და ლოგიკურია, დადებითი ბიძგი მისცა დემოკრატიულ ძალთა გააქტიურებას. შედეგმაც არ დააყოვნა და ხელისუფლების ინიციატივითა და საზოგადოების მხარდაჭერით ორივე ქვეყანაში ახალი, დემოკრატიული ინსტიტუტები დამკვიდრდა.

იტალიამ და ესპანეთმა ერთიან სახელმწიფოდ ფორმირებამდე ფეოდალური დანაწევრების საკმაოდ რთული გზა განვლეს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ორივე ქვეყნის მაგალითზე მოულოდნელი არ ყოფილა ის გარემოება, რომ ფაშისტური რეჟიმებისგან განთავისუფლებულ საზოგადოებაში, სადაც ერთი ქვეყნის შემთხვევაში გამოკვეთილად იდგა ეთნიკური თვითგამორკვევის პრობლემა, ხოლო მეორე ქვეყნის დღის წესრიგში — რეგიონებს შორის არსებული მკვეთრი ეკონომიკური დისბალანსი, მწვავედ დაისვა საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის განსაზღვრის აუცილებლობის საკითხი. ამასთან, ისეთი გადაწყვეტილება უნდა მოქმედილიყო, რომელიც დიდი ბრძოლით მოპოვებულ ეროვნულ და სახელმწიფოებრივ ერთობას შეინარჩუნებდა და განამტკიცებდა. ხელისუფლების ტერიტორიული ინსტიტუციონალიზაციის პერსპექტივაზე მსჯელობისას საკითხთა მთელი კომპლექსი უნდა ყოფილიყო განხილული და გადანყვეტილი, მათ შორის, ხელისუფლების სტრუქტურული ორგანიზაცია ცენტრსა და რეგიონებში, კომპეტენციის ურთიერთგამიჯვნის საკითხი, ეთნიკური და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის ხელშემწყობი გარემოს ფორმირება. ამასთან, ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელი ორგანული უნდა ყოფილიყო იტალიისა და ესპანეთის სახელმწიფოებრივი განვითარებისთვის. შექმნილი ფონიდან გამომდინარე, იტალიის დამფუძნებელი კრებისთვის ესპანეთის 1931 წლის კონსტიტუციური გამოცდილება, ტერიტორიული ორგანიზაციის თვალსაზრისით, მისაღები აღმოჩნდა. ეს უკანასკნელი აღიარებდა რეგიონების თვითმმართველობის უფლებას. თუმცა, იმდენად მცირე ხანი იარსება ესპანეთის მეორე რესპუბლიკამ, რომ კონსტიტუციური დანაწესების რაიმე რეალური შედეგებით აპელირება შეუძლებელი იყო.

გაერთიანებული იტალიის ისტორიიდან, ჩვენ მიერ წარმოდგენილი მმართველობითი მოდელების მონაცვლეობის ოთხი ძირითადი ეტაპიდან, სამმა ქვეყნისთვის ისე ჩაიარა, რომ რეგიონებს შორის ეკონომიკური დისპროპორცია დაუძლეველი დარჩა და აღნიშნული პრობლემა სრული სიმწვავეთ იტალიის დემოკრატიულ რესპუბლიკას მემკვიდრეობით ერგო. შესაბამისად, ესპანეთისგან განსხვავებით, სა-

დაც რეგიონალიზმის სასარგებლო არჩევანი მძიმე ეთნიკური ვითარებითა და რეგიონების სეპარატისტული მოძრაობით იყო განპირობებული, იტალიაში გადამწყვეტი როლი სამხრეთის ოლქების სოციალურ-ეკონომიკურმა ჩამორჩენილობამ შეასრულა. ამჯერად რესპუბლიკაში ყველაფერი იმაზე იყო დამოკიდებული, თუ როგორ განვითარდებოდა საკონსტიტუციო რეფორმა და რა სამართლებრივი მექანიზმები დაედებოდა საფუძვლად აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტას.

სახელმწიფოებრივი განვითარების წინაშე არსებულმა პრობლემათა სიმრავლემ იტალიის კონსტიტუციური რეფორმის დროში გარკვეული გახანგრძლივება გამოიწვია. 1947 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული დემოკრატიული ინსტიტუტების ფორმირებასა და ამოქმედებას ხანგრძლივი პერიოდი დასჭირდა, ზოგიერთი მათგანი კი ამჟამადაც არ არის საბოლოოდ ჩამოყალიბებული. ასე მაგალითად, საოლქო თვითმმართველობის ფორმირება თითქმის 20 წელი გაგრძელდა და ტერიტორიული რეფორმა 70-იან წლებში დასრულდა; სხვადასხვა მიზეზით გაჭიანურდა საკონსტიტუციო სასამართლოს ამოქმედება; მხოლოდ 1970 წელს მოხდა საკანონმდებლო დონეზე სახალხო ინიციატივისა და რეფერენდუმის პროცედურის რეგლამენტაცია და შესაძლებელი გახდა უშუალო დემოკრატიის ამ ფორმების გამოყენება; ძირითადი კანონის ამოქმედებიდან 11 წლის განმავლობაში არ ფუნქციონირებდა მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭო; 90-იან წლებამდე უმოქმედოდ იყო კონსტიტუციური მოთხოვნა მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტის შემნის შესახებ (კონსტიტუციის 95-ე მუხლი).

ზოგიერთ შემთხვევაში ზემოაღნიშნული საკითხების დროული გადაწყვეტა ფერხდებოდა პოლიტიკური კონიუნქტურის გამო. კერძოდ, პოლიტიკურ პარტიებს განსხვავებული შეხედულებები ჰქონდათ ცალკეული კონსტიტუციური დანაწესის რეალიზაციასთან დაკავშირებით. მიუხედავად ამისა, ქვეყნის პოლიტიკური სპექტრი ერთსულოვანი იყო კონსტიტუციური რეფორმის განხორციელების აუცილებლობის საკითხში, აზრთა სხვადასხვაობა იქმნებოდა მხოლოდ რეფორმის მასშტაბებისა და მისი არსის გარშემო. რადიკალურად განწყობილ პარტიებს მიაჩნდათ, რომ აუცილებელი იყო კონსტიტუციური დებულებების სრული იმპლემენტაცია, დანარჩენ პოლიტიკურ გაერთიანებებს კონსტიტუციური მოთხოვნების საკმაოდ ორიგინალური განმარტებები ჰქონდათ შემუშავებული. სავარაუდოა, რომ პოლიტიკური ისტებლიშმენტის ურთიერთდაპირისპირებული დამოკიდებულება გახდა ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი რეფორმების ნელი ტემპისა.

ცხადია, იტალიის გაერთიანების შემდეგ განვითარებული პოლიტიკური პროცესებისა და წამოწყებული კონსტიტუციური რეფორმების პარალელურად, ხელისუფლების მთავარ საზრუნავს რეგიონების ეკონომიკური განვითარება წარმოადგენდა. ამ თვალსაზრისით ჩრდილოეთისა და სამხრეთის რეგიონებს შორის არსებული დისპარიტეტი მთავარ პრობლემად განიხილებოდა. იტალიის სახელმწიფოს შექმნის პერიოდიდან მოყოლებული, ე.წ. „სამხრეთის პრობლემის“ პოლიტიკური და სამართლებრივი გადაწყვეტის მიზნით ეკონომისტებს, პოლიტიკურ და სახელმწიფოებრივ მოღვაწეთა შორის მიმდინარეობდა და მიმდინარეობს აქტიური მსჯელობა. თუმცა, მისი სრული დაძლევა ხელისუფლებას ჯერჯერობით არ ძალუძს. იტალიის მთავრობა წლების განმავლობაში ცდილობს ქვეყნის სამხრეთის რეგიონებში მოიზიდოს ტრანსნაციონალური კორპორაციები, შეუქმნას ინვესტორებს შეღავათიანი გარემო.

აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკური განვითარების საკითხი დროთა განმავლობაში პოლიტიკურ ხასიათს იძენს და ჩრდილოეთის ოლქების მოსახლეობის უკმაყოფილების ზრდას განაპირობებს. იტალიური საზოგადოების სხვადასხვა წრეში ყალიბდება აზრი, რომ ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება მთლიანად ჩრდილოეთისა და ცენტრალურ ოლქებზეა დამოკიდებული და რომ ეს რეგიონები იძარცვება ქვეყნის დანარჩენი ოლქების მიერ.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ფორმირებული პოლიტიკური, ეთნიკური და სოციალურ-ეკონომიკური ფონის გათვალისწინებით, საკითხის გადაწყვეტის პერსპექტივა პოლიტიკურ-სამართლებრივი რეგულაციის პრიზმაში მოექცა. ამიტომ ახალი კონსტიტუციის ავტორთა წინაშე დაისვა ქვეყნისთვის მისაღები ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელის შემუშავების საკითხი, რომლის რაციონალურ გადაწყვეტას უნდა შეექმნა სახელმწიფოს შემდგომი სტაბილური განვითარებისთვის აუცილებელი კონსტიტუციური ნანამძღვრები.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, იტალიის ტერიტორიული ორგანიზაციის 1947 წლის კონსტიტუციურ მოდელზე ესპანეთის 1931 წლის ძირითადი კანონის დებულებებმა იქონია გავლენა. იტალია 20 ტერიტორიულ ერთეულად დაიყო და ყველა მათგანს მიენიჭა ავტონომიური ოლქის სტატუსი. თუმცა სიმეტრიულობა იტალიის შემთხვევაშიც დაირღვა და ფართო უფლებამოსილებების ეროვნულ-ტერიტორიულ ერთეულებთან ერთად, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ავტონომიებიც შეიქმნა, მაგრამ ესპანური მოდელისგან განსხვავებით, იტალიაში ეროვნულ-

ტერიტორიული ავტონომიურობის შექმნა ორმა — სოციალურ-ეკონომიკურმა და ეთნიკურ-ლინგვისტურმა მოტივაციამ განაპირობა.

ესპანეთის კონსტიტუციისგან განსხვავებით, იტალიის ძირითადმა კანონმა იმთავითვე განსაზღვრა ოლქების ნუსხა (მუხლი 131), მაგრამ მისი კორექტირების სამართლებრივი მექანიზმიც გაითვალისწინა (მუხლი 132). 1947 წლის კონსტიტუციის ძალით ქვეყანაში საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის ასიმეტრიული მოდელი დამკვიდრდა. თხუთმეტი ე.წ. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ავტონომიური ოლქის სამართლებრივი სტატუსი კონსტიტუციური ნორმებით რეგულირდება, ხოლო ხუთ ეროვნულ-ტერიტორიულ ავტონომიას საგანგებო, უფრო ფართო უფლებამოსილებები აქვს მინიჭებული. მათგან სამი ოლქი ეროვნული (ტრენტინო-ალტო-ადიჯე) და ეთნიკურ-ლინგვისტური (ფრიული-ვენეცია-ჯულია, ვალე-დ'აოსტა) უმცირესობებითაა დასახლებული, ხოლო კუნძულები სიცილია და სარდინია სოციალურ-ეკონომიკური თვალსაზრისით შედარებით განუვითარებელ ოლქებს წარმოადგენენ. როგორც იტალიელი პოლიტიკური მოღვაწე პ. ტოლიატი აღნიშნავდა: „ორ დიდ იტალიურ კუნძულზე შეიქმნა საგანგებო პოლიტიკური და ეკონომიკური პირობები და განსაკუთრებული ფსიქოლოგიური ატმოსფერო, რაც სწორედ ასეთი გადაწყვეტილების მიღებას მოითხოვდა“¹. ცხადია, იტალიელი მოღვაწის ეს შეხედულება დასახელებულ კუნძულებთან ერთად, შექმნილი სოციალურ-ეკონომიკური და ფსიქოლოგიური პირობების გათვალისწინებით, დანარჩენი სამი ოლქისთვის ფართო ავტონომიის მინიჭების ფაქტზეც უნდა განვევრცოთ.

3-2. იტალიური რეგიონალიზმის კონსტიტუციური საფუძვლები

იტალიის 1947 წლის კონსტიტუცია ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის რეგიონალური მოდელის უმთავრეს წყაროს წარმოადგენს. ქვეყნის ძირითადი კანონი მრავალპლანიანი, სკრუპულოზურად და დეტალურად შემუშავებული პოლიტიკურ-სამართლებრივი აქტია. კონსტიტუციის პროგრამულ დებულებათა შორის ერთ-ერთი ძირითადი, ფართო დეცენტრალიზაციის პრინციპის საფუძველზე, საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხის რეგულირებაა. ამდენად, არც ის ფაქტია შემთხვევითი, რომ იტალიის 1947 წლის კონ-

¹ Тольяти П. Речь в Учредительном собрании. Москва, 1959, С. 38

სტიტუციის შემუშავებისას გაზიარებულ იქნა ესპანეთის 1931 წლის ძირითადი კანონის მიდგომა ტერიტორიული ორგანიზაციის პრობლემისადმი. მით უფრო, რომ ორივე ევროპული სახელმწიფო მსგავსი სოციალური სტრუქტურითა და ეკონომიკური სისტემით ხასიათდება და კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობისას, ესპანეთშიც და იტალიაშიც, ეროვნული და ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული რაიონები ჩამოყალიბდა, რომლებიც ავტონომიურ თვითმმართველობაზე აცხადებდნენ პრეტენზიას. ისიც ნიშანდობლივია, რომ ორივე ქვეყანაში დემოკრატიული კონსტიტუციების ამოქმედება ფაშისტური რეჟიმების დამხობის ფონზე განხორციელდა, ხოლო ფრანკოსა და მუსოლინის მმართველობა მკაცრი ცენტრალიზაციით, ეთნიკური უმცირესობების მომძლავრებული მოძრაობებით ხასიათდებოდა. სწორედ ზემოაღნიშნულ ფაქტორთა კომპლექსის ზემოქმედებით, ესპანელმა და იტალიელმა კანონმდებელმა არჩევანი რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის სასარგებლოდ გააკეთა.

1947 წლის კონსტიტუცია იტალიის ერთიან, განუყოფელ სახელმწიფოს ამკვიდრებს და დათქმის სახით იმ ფაქტორებს ადგენს, რომლებმაც ტერიტორიულ წარმონაქმნებში მათი რეალიზაციით, ერთი მხრივ, ავტონომიების განვითარება უნდა უზრუნველყონ და მეორე მხრივ, ქვეყნის ერთიანობის მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენენ. კონსტიტუციაში ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ „რესპუბლიკა ერთიანი და განუყოფელია, აღიარებს ადგილობრივ ავტონომიებს და ხელს უწყობს მათ განვითარებას; სახელმწიფოზე დამოკიდებულ სამსახურებში ახორციელებს ყველაზე ფართო ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციას; თავისი კანონმდებლობის პრინციპები და მეთოდები მოჰყავს ავტონომიებისა და დეცენტრალიზაციის ამოცანებთან შესაბამისობაში“ (მუხლი 5).¹ მაშასადამე, სახელმწიფო არა მხოლოდ აღიარებს ავტონომიური ოლქის არსებობას, არამედ დეცენტრალიზაციის მაღალ დონესაც განსაზღვრავს. ავტონომიების შექმნა არა მხოლოდ ფაშისტური იტალიის მკაცრ ცენტრალიზაციასა და ავტორიტარიზმზე საპასუხო რეაქციად უნდა განვიხილოთ, არამედ უნდა აღვიქვათ, როგორც შედეგი საკმაოდ ძლიერი სეპარატისტული მოძრაობისა. ამასთან, საოლქო ავტონომიის შექმნა ქრისტიანულ-დემოკრატიული პარტიის ერთ-ერთ ძირითად მოთხოვნას წარმოადგენდა და იგი ჯერ კიდევ 1921 წლის კონგრესზე დადგა დღის წესრიგში.

¹ იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, იხ. Конституции зарубежных государств, Москва, „Бек“, 1997, стр. 243;

ძირითადი კანონის ტექსტზე მუშაობისას, მმართველობითი სისტემის ოპტიმიზაციის, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ფორმირების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის გააქტიურებისა და ადგილებზე ინიციატივების გაძლიერების მიზნით, უკვე არსებული ტერიტორიული ერთეულების — პროვინციებისა და კომუნების გარდა, ახალი ტერიტორიული ერთეულის — ოლქის კონსტიტუციური დამკვიდრება გადაწყდა და სწორედ ამ გამსხვილებული ტერიტორიული ერთეულის საფუძველზე საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის ახალი მოდელი იქნა შემოღებული. სიმეტრია იტალიაშიც დაირღვა. კერძოდ, 1947 წლის კონსტიტუციამ ორი კატეგორიის ოლქები გამოყო: თხუთმეტი ოლქი ჩვეულებრივი სტატუსით აღჭურვა, ხოლო ხუთ ოლქს სპეციალური სტატუსების საფუძველზე ავტონომიურობის განსაკუთრებული ფორმა და პირობები აქვთ დადგენილი.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, იტალიაში ბიკამერალური საპარლამენტო სისტემა დამკვიდრდა, რაც ხელს უწყობს ოლქების აქტიურ ჩართვას სახელმწიფოებრივ საქმეთა გადაწყვეტაში. რესპუბლიკის პარლამენტის ზედა პალატა — სენატი ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოა და, შესაბამისად, მის წევრებს ოლქები ირჩევენ. ოლქების წარმომადგენლობა სენატში შვიდ სენატორზე ნაკლები არ უნდა იყოს. გამონაკლისია მოლიზე და ვალე-დ'აოსტა, რომელთაგან პირველი ირჩევს ორ, ხოლო მეორე — ერთ სენატორს (მუხლი 57).

იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს მეთაური — პრეზიდენტი არაპირდაპირი წესით აირჩევა, ცხადია, საპრეზიდენტო არჩევნებში ოლქებიც მონაწილეობენ. კონსტიტუციის თანახმად, იტალიის პრეზიდენტის არჩევა ხდება პარლამენტის პალატების ერთობლივ სხდომაზე (მუხლი 83), ოლქების წარმომადგენლების მონაწილეობით. სახელმწიფოს მეთაურის არჩევნებში ყოველი ოლქის საოლქო საბჭოს მიერ არჩეული სამ-სამი დელეგატი მონაწილეობს. გამონაკლისი აქაც ვალე-დ'აოსტას ოლქია, რომელიც ერთ დელეგატს ირჩევს. აღნიშნული კონვენტის ხმათა ბალანსის გათვალისწინებით, საპრეზიდენტო არჩევნებში ოლქების წარმომადგენელთა მონაწილეობა ფორმალურ ხასიათს ატარებს, ვინაიდან ისინი საერთო ხმების მხოლოდ 7 პროცენტს ფლობენ. ამდენად, ასეთი უფლების ხაზგასმა უფრო საოლქო ავტონომიის პრინციპისადმი პატივისცემის მცდელობას მოასწავებს.

საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის იტალიური მოდელის დახასიათების მიზნით უნდა განვიხილოთ კონსტიტუციის

მეხუთე განყოფილება — „ოლქები, პროვინციები და კომუნები“, რომელიც 29 მუხლისგან შედგება.

იტალიის კონსტიტუცია ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელის შემადგენელ ერთეულებად ოლქებს, პროვინციებსა და კომუნებს ითვალისწინებს (მუხლი 114). ამასთან, ოლქები, როგორც ავტონომიური წარმონაქმნები, კონსტიტუციით დადგენილი პრინციპების საფუძველზე იქმნება და საკუთარი უფლებები და ფუნქციები აქვს (მუხლი 115).

ესპანეთის 1931 წლის კონსტიტუციისგან განსხვავებით, იტალიურ კონსტიტუციაში მოცემულია ავტონომიური ოლქების სრული ჩამონათვალი: პიემონტი, ვალე-დ'აოსტა, ლომბარდია, ტრენტინო-ალტო-ადიჯე, ვენეტო, ფრიული-ვენეცია-ჯულია, ლიგურია, ემილია-რომანია, ტოსკანა, უმბრია, მარკე, ლაციო, აბრუცი, მოლიზე, კამპანია, აპულია, ბაზილიკატა, კალაბრია, სიცილია და სარდინია (მუხლი 131). აღნიშნულ კონსტიტუციურ ნორმაში ცვლილებები 1963 წელს შევიდა, როდესაც 27 დეკემბრის №3 კონსტიტუციური კანონით გადამწყვეტილ იქნა მოლიზეს ოლქის შექმნა. ამასთან, იტალიელმა კანონმდებელმა განსაზღვრა, რომ სიცილიის, სარდინიის, ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს, ფრიული ვენეცია ჯულიასა და ვალე დ'აოსტას კონსტიტუციური კანონით მიღებული სპეციალური სტატუსების საფუძველზე ავტონომიის განსაკუთრებული ფორმები და პირობები მიეკუთვნათ (მუხლი 116).

აღნიშნული ხუთეულის სპეციალური სტატუსით აღჭურვა ორმა ფაქტორმა განაპირობა: სიცილიისა და სარდინიის ოლქები სოციალურ-ეკონომიკური თვალსაზრისით ყველაზე ჩამორჩენილი ოლქებია, ხოლო დანარჩენი სამი ოლქი საზღვრისპირა რეგიონებია, სადაც კომპაქტურად მოსახლეობს ეროვნული და ეთნიკურ-ლინგვისტური უმცირესობა.

ქვეყნის ძირითადი კანონი განსაზღვრავს ოლქების კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხთა ნუსხას, რომელთა თაობაზე ოლქები საერთო-ეროვნული კანონმდებლობის საფუძველზე შეიმუშავენ საკანონმდებლო აქტებს. ოლქების გამგებლობას განეკუთვნება: საოლქო დაქვემდებარებაში არსებული უწყებებისა და ადმინისტრაციული სამსახურების ორგანიზაცია; კომუნების ტერიტორიის კეთილმოწყობა; საოლქო და სასოფლო ადგილობრივი პოლიცია; ბაზრები და ბაზრობები; საქველმოქმედო დაწესებულებები, სანიტარული და სამედიცინო სამსახურები; სასკოლო დახმარება, სახელოსნო და პროფესიული განათლება; ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები და მუზეუმები; ურბანიზმი; ტურიზმი და სასტუმრო საქმე; საოლქო მნიშვნელობის

საავტომობილო მაგისტრალები და ტრამვაი; საოლქო მნიშვნელობის საგზაო, ნყალგაყვანილობის და სხვა საზოგადოებრივი სამუშაოები; ტბაზე ნაოსნობა და ნავმისადგომები; მინერალური და სამკურნალო წყლები; ტორფის წარმოება და კარიერები; ნადირობა; თევზჭერა შიდაწყლებში; სატყეო და სოფლის მეურნეობა; ხელოსნობა; კონსტიტუციური კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა საკითხები. ამასთან, კონსტიტუცია ადგენს, რომ საერთო-სახელმწიფო კანონმდებლობით ოლქი შეიძლება აღიჭურვოს უფლებამოსილებით, რათა საოლქო კანონების აღსრულების უზრუნველსაყოფად შესაბამისი ნორმები შეიმუშაოს (მუხლი 117). როგორც ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, კონსტიტუციით განსაზღვრული საოლქო კომპეტენცია არ არის ამომწურავი. მეტიც, სახელმწიფო უფლებამოსილია დელეგირების საფუძველზე ოლქს სხვა ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელების უფლებამოსილებაც გადასცეს (მუხლი 118). ოლქი, როგორც წესი, უფლებამოსილების რეალიზაციას საკუთარი სამსახურების მეშვეობით ახორციელებს ან მათი განხორციელების უფლებას პროვინციებსა და კომუნებს გადასცემს. კონსტიტუცია ოლქების ფინანსურ ავტონომიასაც ითვალისწინებს და განსაზღვრავს, რომ ოლქების განკარგულებაშია ადგილობრივი გადასახადები და სახელმწიფოებრივი დოტაციები იმ ოდენობით, რომელიც აუცილებელია ავტონომიის მიერ ფუნქციების სრულყოფილი რეალიზაციისთვის. კონსტიტუცია სამხრეთის რეგიონების ეკონომიკური ჩამორჩენილობის პრობლემის გათვალისწინებით ადგენს, რომ სახელმწიფოს მიერ საკანონმდებლო გზით ხორციელდება სპეციალური სახსრების გამოყოფა სამხრეთის ოლქებისა და კუნძულოვანი ტერიტორიების განვითარების მიზნით. ავტონომიური ოლქების საკუთრებაშია მოქცეული ადგილობრივი ქონება, რაც ასევე ავტონომიისთვის განსაზღვრული შემოსავლების წყაროს წარმოადგენს (მუხლი 119).

იტალიის ძირითადი კანონი განსაზღვრავს, რომ ოლქებს უფლება არა აქვთ დაანესონ რაიმე ბაჟი ან მოსაკრებელი ოლქებს შორის ტვირთის ტრანზიტზე, ექსპორტსა და იმპორტზე. ავტონომიის ხელისუფლებას ეკრძალება ასევე ოლქებს შორის პირებისა და ქონების გადაადგილებისა და იტალიის მოქალაქეებისთვის ქვეყნის ნებისმიერ ტერიტორიაზე მუშაობის უფლების შეზღუდვა (მუხლი 120).

საოლქო ავტონომია იტალიაში უფლებამოსილია, ჰყავდეს საკუთარი სახელისუფლებო ორგანოები და ჰქონდეს ოლქის შიდაორგანიზაციისა და საქმიანობის წესის განმსაზღვრელი საკანონმდებლო აქტი — სტატუტი. ძირითადი კანონი სავალდებულოდ მიიჩნევს სტატუტით განმტ-

კიცებული იყოს საოლქო კანონებისა და ადმინისტრაციული აქტების თაობაზე რეფერენდუმის ორგანიზაციისა და საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების რეალიზაციის საკითხები. სტატუტი მიიღება საოლქო საბჭოს წევრთა ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით და მტკიცდება იტალიის რესპუბლიკის კანონით (მუხლი 123).

ესპანური კონსტიტუციური დანაწესისა და პრაქტიკისგან განსხვავებით, იტალიაში სტატუტი უკვე შექმნილი საოლქო საბჭოს მიერ მიღებულ პირველ აქტს წარმოადგენს. ამასთან, იტალიაშიც სტატუტის მიღებაში ავტონომიურ გაერთიანებასთან ერთად ცენტრალური ხელისუფლებაც არის ჩართული და ოლქის უმთავრესი საკანონმდებლო აქტი — სტატუტი საერთო-სახელმწიფო კანონმდებლობის შემადგენელი ნაწილია. ამდენად, მისი ტექსტის შეცვლა კვლავ ორივე სუბიექტის — ცენტრისა და ავტონომიის მიერ შეჯერებული პოზიციის ჩამოყალიბებაზეა დამოკიდებული.

ოლქების ავტონომიური თვითმმართველობის უფლება — სტატუტის მიღებასთან ერთად, რეგიონში ავტონომიის სახელისუფლებო ორგანოების ფუნქციონირებას ითვალისწინებს და სახელმწიფო ორგანოთა ტრადიციული ტრიადა საოლქო საბჭოს, ჯუნტისა და მისი თავმჯდომარის სახითაა წარმოდგენილი (მუხლი 121). საოლქო საბჭო საკანონმდებლო ფუნქციით და ქვეყნის კონსტიტუციით განსაზღვრული რიგი სხვა უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი. საბჭოს მინიჭებული აქვს ქვეყნის პარლამენტში საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის უფლება. ოლქის აღმასრულებელი ორგანოა ჯუნტა. მისი თავმჯდომარის კომპეტენცია საოლქო კანონების პრომულგირება და იტალიის მთავრობის მითითებების შესაბამისად ოლქისთვის ცენტრიდან დელეგირებული ადმინისტრაციული ფუნქციების აღსრულებაა.

აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციური დანაწესის თანახმად, საერთო-სახელმწიფო კანონმდებლობით განსაზღვრულია საოლქო საბჭოს საარჩევნო სისტემა, წევრთა რაოდენობა, დადგენილია საბჭოს წევრთა — მრჩეველთა თანამდებობრივი შეუთავსებლობის შემთხვევები. კონსტიტუცია კრძალავს იტალიის პარლამენტის წევრისა და საოლქო საბჭოს მრჩევლის მანდატის შეთავსებას. ერთი და იგივე პირი არ შეიძლება ერთდროულად არჩეულ იქნეს ორი საოლქო საბჭოს შემადგენლობაში. საოლქო საბჭო თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარეს და ბიუროს, თანამდებობაზე ამტკიცებს ჯუნტის წევრებსა და მის თავმჯდომარეს. კონსტიტუციის ძალით საოლქო საბჭოს წევრებს მინიჭებული აქვთ შეზღუდული იმუნიტეტი. კერძოდ, ისინი არ შეიძლება

პასუხისგებაში მიეცნენ საკუთარი მოვალეობების შესრულებისას გამოთქმული აზრისა და კენჭისყრისას გამოხატული პოზიციის გამო (მუხლი 122).

იტალიის კონსტიტუციით განსაზღვრული რეგიონალიზმის სქემა ოლქებში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის — სამთავრობო კომისრის ინსტიტუტის ფუნქციონირებას ითვალისწინებს (მუხლი 124). კომისარი სახელმწიფო ადმინისტრაციას ხელმძღვანელობს და უზრუნველყოფს მისი საქმიანობის კოორდინაციას საოლქო სტრუქტურებთან. სამთავრობო ემისრის ინსტიტუტთან ერთად მოქმედებს ოლქების ნორმაშემოქმედებით საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინსტიტუტი, მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ამგვარი მეთვალყურეობა კანონით დადგენილ მოთხოვნებს უნდა ემყარებოდეს. ამასთან, იტალიის კანონმდებლობა გამონაკლის შემთხვევებსაც ითვალისწინებს, როდესაც ცენტრის არგუმენტირებული მოთხოვნის საფუძველზე საოლქო საბჭოს მიერ ამა თუ იმ საკითხის ხელახალი განხილვა კონტროლირდება (მუხლი 125).

რაც შეეხება ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ოლქებზე ზემოქმედებას, კონსტიტუციის ძალით, საოლქო საბჭო შეიძლება დათხოვნილ იქნეს: თუ მისი საქმიანობა ეწინააღმდეგება კონსტიტუციურ დანაწესებს ან სერიოზულად ხელყოფს კანონს; არ ასრულებს მთავრობის მოთხოვნებს, დაითხოვოს ჯუნტა და მისი თავმჯდომარე, თუ აღნიშნული სუბიექტები ხელყოფენ კონსტიტუციისა და ქვეყნის კანონმდებლობის მოთხოვნებს. მეტიც, საოლქო საბჭო შეიძლება დათხოვნილ იქნეს იმ შემთხვევაშიც, თუ ხშირი გადადგომების ან უმრავლესობის არარსებობის გამო ვერ ახორციელებს მასზე დაკისრებულ ფუნქციებს. მისი დათხოვნა დაიშვება, თუ ეს სახელმწიფოს უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარეობს (მუხლი 126). ძირითადი კანონით განსაზღვრულია საოლქო საბჭოს დათხოვნის წესიც. საბჭოს საქმიანობის შეწყვეტა ხორციელდება რესპუბლიკის პრეზიდენტის მოტივირებული დეკრეტით მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ის განხილულ იქნება საოლქო საკითხების შემსწავლელი პარლამენტის დეპუტატებისა და სენატორების ერთობლივი კომისიის მიერ. დათხოვნის შესახებ დეკრეტით იქმნება საგანგებო კომისია სამი რიგითი მოქალაქის შემადგენლობით, რომლებიც უნდა აკმაყოფილებდნენ საოლქო საბჭოს არჩევნებში პასიური საარჩევნო უფლების მქონე მოქალაქისთვის დადგენილ მოთხოვნებს. აღნიშნული კომისია სამთვიან ვადაში ნიშნავს საბჭოს ახალ არჩევნებს, ახორციელებს ადმინისტრაციულ ფუნქციებს და განიხილავს

გადაუდებელი მნიშვნელობის საკითხებს, რომლებიც დასამტკიცებლად დაუყოვნებლივ უნდა წარუდგინოს ახალარჩეულ საოლქო საბჭოს.

საოლქო საბჭოს მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტის თაობაზე ეცნობება სამთავრობო კომისარს, რომელმაც 30 დღის განმავლობაში უნდა მოიწონოს ოლქის მიერ მიღებული კანონი, თუ მისი წინააღმდეგი არ იქნება იტალიის მთავრობა. ქვეყნის ძირითადი კანონის თანახმად, კანონი უნდა გამოქვეყნდეს სამთავრობო კომისრის მიერ მისი ხელმოწერისა და ათი დღის ვადაში და ძალაში შედის გამოქვეყნებიდან მეთხუთმეტე დღეს. თუ საოლქო ხელისუფლება მიიჩნევს, რომ აქტის მნიშვნელობიდან გამომდინარე ის დაუყოვნებლივ უნდა გამოქვეყნდეს, რესპუბლიკის მთავრობის თანხმობით, საოლქო კანონი დაჩქარებული წესით გამოქვეყნდება (მუხლი 127).

მოცემული კონსტიტუციური ნორმის თანახმად, სამთავრობო კომისარს საოლქო კანონპროექტის ვიზირებისა და რესპუბლიკის მთავრობასთან შეთანხმებისთვის 30-დღიანი ვადა აქვს გამოყოფილი. თუ იტალიის მთავრობა მიიჩნევს, რომ კანონპროექტი ეწინააღმდეგება ეროვნულ ან სხვა ოლქების ინტერესებს და მიღებულია საოლქო კომპეტენციის გადაშეცემით, უკან დაუბრუნებს მას საოლქო საბჭოს ხელახალი განხილვისთვის. საბჭო უფლებამოსილია კანონპროექტის იმავე ტექსტს უყაროს კენჭი და წევრთა ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით მიიღოს იგი. ასეთ შემთხვევაში, ქვეყნის მთავრობა უფლებამოსილია კანონპროექტის ოლქის მიერ ხელახალი დამტკიცების შესახებ შეტყობინების მიღების დღიდან თხუთმეტი დღის განმავლობაში დასვას საკითხი აქტის კანონიერების შესახებ — საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე ან ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ — პარლამენტის პალატების წინაშე. მთავრობის მხრიდან გაურკვევლობის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლო განსაზღვრავს, თუ ვის კომპეტენციას მიეკუთვნება აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტა.

კონსტიტუცია, რესპუბლიკის კანონმდებლობით დადგენილი პრინციპების საფუძველზე, ოლქების შემადგენლობაში არსებულ პროვინციებსა და კომუნებს მოქმედ ავტონომიურ წარმონაქმნებად აღიარებს (მუხლი 128). პროვინციები და კომუნები სახელმწიფოებრივი და საოლქო დაყოფის ტერიტორიულ ერთეულებს წარმოადგენენ. პროვინციები შეიძლება დაიყოს ოლქებად, შესაბამისი ადმინისტრაციული ფუნქციებით. პროვინციებისა და კომუნების ადმინისტრაციული აქტების მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობის ფუნქცია საოლქო საბჭოს აკისრია, რაც კანონით განსაზღვრულ

ცალკეულ შემთხვევაში აქტის მიმღები ორგანოსთვის მისი გადასინჯვის თაობაზე მოტივირებული მოთხოვნის წარდგენის გზით შეიძლება განხორციელდეს (მუხლი 130).

მიუხედავად იმისა, რომ იტალიის 1947 წლის კონსტიტუციამ ქვეყნის შემადგენლობაში შემავალი ოლქების ნუსხა განსაზღვრა, მან მათი საზღვრების შეცვლის, მათგან პროვინციებისა და კომუნების გამოყოფის შესაძლებლობაც გაითვალისწინა, როგორც ეს 1963 წელს მოლიზეის ოლქის შექმნასთან დაკავშირებით მოხდა. ძირითადი კანონის თანახმად, საოლქო საბჭოების პოზიციათა განხილვის შემდეგ შეიძლება კონსტიტუციური კანონით მიღებულ იქნეს გადაწყვეტილება ოლქების შერწყმის ან ცალკე ოლქის შექმნის შესახებ, თუკი მისი ტერიტორიის მოსახლეობა მილიონს აღემატება და თუ ახალი ოლქის შექმნას მოითხოვენ დაინტერესებული მოსახლეობის მუნიციპალურ საბჭოთა არანაკლებ ერთი მესამედი, რაც გამომხატულია კიდევ რეფერენდუმზე მოსახლეობის უმრავლესობის ნების დადასტურებით.

კონსტიტუციის თანახმად, რეფერენდუმის შედეგებისა და მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, საოლქო საბჭოების მოსაზრებების განხილვის შედეგად პროვინციებისა და კომუნების სურვილით დაიშვება მათი გამოყოფა ერთი ოლქის შემადგენლობიდან და მეორე ოლქის შემადგენლობაში შესვლა (მუხლი 132). მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი წესით, კომუნების ინიციატივით, დაიშვება პროვინციათა საზღვრების შეცვლა და ერთი ოლქის შემადგენლობაში ახალი პროვინციების შექმნა. ამასთან, ოლქს, შესაბამისი მოსახლეობის აზრის გათვალისწინებით, კანონმდებლობის საფუძველზე შეუძლია თავის ტერიტორიაზე შექმნას ახალი კომუნები (მუხლი 133).

იტალიის ძირითადი კანონი, ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის შეჯერებული პოზიციის პირობებში, მოსახლეობის ნების შესაბამისად, ითვალისწინებს შესაძლებლობას ქვეყნის შემადგენლობაში შეიქმნას ახალი ოლქები, პროვინციები, კომუნები, შესაბამისად, შეიცვალოს მათი საზღვრები. კონსტიტუციის მეხუთე განყოფილების თანახმად, საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის მთავარ პრინციპს ტერიტორიული ერთეულის (ოლქის, პროვინციის, კომუნის) ავტონომიურობა წარმოადგენს. ტერიტორიულ ორგანიზაციასთან დაკავშირებული ურთიერთობები, რომელიც კონსტიტუციური რეგულირების საგნად არის წარმოდგენილი, პირობითად შეიძლება რამდენიმე ჯგუფად დავყოთ:

— სპეციალური და საერთო სტატუსის მქონე ოლქების განსაზღვრა;

— ცენტრსა და ოლქებს შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა;
— ოლქების ავტონომიურობა საკანონმდებლო საქმიანობისა და ფინანსების სფეროში;

— ოლქების შიდასტრუქტურული ორგანიზაციის განსაზღვრა;
— ოლქების, პროვინციებისა და კომუნების საზღვრების შეცვლასთან დაკავშირებული ურთიერთობების რეგულირება.

აღსანიშნავია, რომ ავტონომიათა შიდასტრუქტურული ორგანიზაციისა და მათ მიერ კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილებების რეგლამენტაციის თვალსაზრისით, იტალიის ძირითადი კანონი შედარებით დეტალური და იმპერატიულია, ვიდრე ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუცია. თუმცა, ამგვარ დეტალიზაციას ხელი არ შეუშლია იტალიური ოლქებისთვის საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები დაემტკიცებინათ, რის გამოც მათი სამართლებრივი მდგომარეობის ფედერაციის სუბიექტების სტატუსთან შედარებაც კი გამოიწვია. ზოგიერთი მკვლევარი, მაგალითად ტ. ვასილიევა, აღნიშნავს, რომ იტალიის ოლქების კომპეტენცია მოცულობითი თვალსაზრისით უახლოვდება, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში აჭარბებს ფედერაციის სუბიექტთა სტატუსს და შედარებისთვის მაგალითად ასახელებს ავსტრიული მინებისა და ინდოეთის შტატების უფლებამოსილებებს¹. საყურადღებოა, რომ იტალიის ოლქების სტატუსთან დაკავშირებული რუსი კონსტიტუციონალისტის შეხედულება ქართულ ლიტერატურაშიც არის გაზიარებული².

იტალიის პარლამენტმა 1953 წელს მიიღო კანონი „საოლქო ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, რომლის შინაარსის გაცნობის შედეგად, აშკარად დასტურდება ჩვენი მოსაზრება იტალიის ცენტრალური ხელისუფლების მცდელობაზე უზრუნველყოს ავტონომიათა შიდასტრუქტურული ორგანიზაციის შედარებით დეტალური საკანონმდებლო რეგულირება. აღნიშნული კანონის მთავარ მიზანს ოლქების ფუნქციონირების სხვადასხვა ასპექტის სამართლებრივი რეგლამენტაცია წარმოადგენს. კანონმა განსაზღვრა საოლქო ორგანოების ფორმირების წესი, დაადგინა საოლქო საბჭოს საარჩევნო სისტემა და საფუძვლები, რომლითაც შეიძლება საოლქო საბჭოს მრჩევლის თანამდებობაზე დასახელებული კანდიდატისთვის არჩევის უფლების ჩამორთმევა. კანონის ნორმების უმრავლესობა პროცედურული ხასიათისაა და საოლქო ორგანოთა ფორმირებისა და საქმიანობის რეგლამენტაციას ისახავს

¹ Васильева Т.А. Правовое положение областей с обычным статутом в Итальянской Республике., «Советское государство и право», 1983 г, №5, С.123

² ვ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000 წ., გვ. 87.

კონსტიტუცია და კანონი თავისთავად, მაგრამ საოლქო ავტონომიისთვის უფლებამოსილებათა მნიშვნელოვან წყაროს სტატუტი წარმოადგენს. როგორც იტალიურ იურიდიულ ლიტერატურაშია აღნიშნული, სტატუტები 1947 წლის კონსტიტუციის ახლებური და დიფერენცირებული ნაკითხვის მცდელობას წარმოადგენს.¹ ისინი უფრო ფართოდ განმარტავენ ოლქებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების მოცულობას.

თანამედროვე იტალიის კონსტიტუციური კანონმდებლობის ისტორიაში სიცილიის სტატუტი ერთი-ერთი ყველაზე ადრეული აქტია. კუნძულოვანი ავტონომიის სტატუტი პირველია, რომელიც ჯერ კიდევ 1946 წლის 15 მაისის სამეფო დეკრეტით დამტკიცდა. სიცილიისთვის სპეციალური ავტონომიური ოლქის სტატუსის მინიჭება 1947 წლის კონსტიტუციის ამოქმედებამდე იტალიის ამ კუნძულზე სეპარატისტული მოძრაობის დაძლევის სახედავად მიზნად. მოგვიანებით, იტალიის კონსტიტუციის ამოქმედების შემდეგ, 1948 წლის 26 თებერვალს ამ დროისთვის უკვე მოქმედი სტატუტი ხელახლა დამტკიცდა №2 კონსტიტუციური კანონით.

სიცილია ეოლიის, ეგადის, უსტიკასა და პანტელერიის კუნძულებთან ერთად იტალიის სახელმწიფოს პოლიტიკური ერთობის ფარგლებში, ქმნის ავტონომიურ ოლქს, რომლის დედაქალაქია პალერმო. ოლქის სახელისუფლებო ორგანოთა სისტემა საოლქო საბჭოს, საოლქო ჯუნტასა და ოლქის თავმჯდომარისგან შედგება.

საოლქო საბჭო პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნებით, ფარული კენჭისყრით ხუთი წლის ვადით არჩეული 90 წევრისგან შედგება. საბჭოს არჩევნების თარიღს ნიშნავს ოლქის თავმჯდომარე საბჭოს უფლებამოსილების გასვლამდე არა უადრეს ორმოცდაათი და არა უგვიანეს ოცდაათი დღისა. საოლქო საბჭო თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარეს, მის ორ მოადგილეს, საბჭოს მდივნებს და რეგლამენტის შესაბამისად აყალიბებს მუდმივ კომისიებს. ნიშანდობლივია, რომ თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელების დაწყებამდე საოლქო საბჭოს წევრები დებენ ფიცს, რომ შეასრულებენ თავიანთ მოვალეობებს იტალიისა და ოლქის კეთილდღეობისთვის. საოლქო საბჭოს დეპუტატები სარგებლობენ თავისუფალი მანდატით და პასუხს არ აგებენ მათ მიერ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისას და კენჭისყრაში მონაწილეობისას გამოხატული პოზიციის გამო (მუხლი 6).

¹ Cheli E. Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia. Bologna, 1978, p. 161.

სიცილიის საოლქო საბჭოს კომპეტენციას მიეკუთვნება შემდეგი სფეროების რეგულირება: სოფლისა და სატყეო მეურნეობა; მელიორაცია; საზოგადოებრივი ქონებით სარგებლობის უფლება; მრეწველობა და ვაჭრობა; ქალაქთმშენებლობა; ადგილობრივი მნიშვნელობის საზოგადოებრივი სამუშაოები; ტორფის საბადოები და კარიერები; საერთო სარგებლობის წყლები; თევზჭერა და ნადირობა; საქველმოქმედო საქმიანობა და შესაბამისი დანესებულებები; საოლქო სამსახურების ორგანიზაცია; ოლქის მოხელეთა სამართლებრივი და ეკონომიკური სტატუსი, რომელიც ნებისმიერ შემთხვევაში სახელმწიფო მოხელეთა სტატუსთან უნდა იყოს გათანაბრებული; დანყებითი განათლება, მუზეუმები, ბიბლიოთეკები, აკადემიები.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საოლქო საბჭო განსაკუთრებული პირობებიდან და საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე, უფლებამოსილია გამოსცეს კანონები და შექმნას საჯარო სამსახურები შემდეგ სფეროებში: ნებისმიერი სახის ტრანსპორტი და საოლქო კომუნიკაციები; საზოგადოებრივი ჯანდაცვა და ჰიგიენა; სანიტარული მომსახურება; საშუალო და უმაღლესი განათლება; კრედიტის რეგულირება, დაზღვევა; სოციალური და შრომითი კანონმდებლობა; სურსათის მარაგი; კომუნალური მომსახურების ორგანიზაცია; ყველა სხვა საკითხი, რომელიც უმეტესწილად ოლქის ინტერესებს შეეხება. საოლქო საბჭოს კომპეტენციაში შედის ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცებაც. სახელმწიფო ორგანოთა გამგებლობას მიეკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით განსაკუთრებული დაინტერესების შემთხვევაში საოლქო საბჭოს შეუძლია გამოხატოს თავისი პოზიცია ან მოამზადოს კანონპროექტი. საოლქო საბჭოში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობენ საბჭოს წევრები და ოლქის მთავრობა.

საოლქო საბჭო პირველივე სხდომაზე ირჩევს ოლქის თავმჯდომარეს და ჯუნტის წევრებს — ასესორებს, რომლებიც მისივე დავალებით უზრუნველყოფენ ცალკეული დარგების მართვას. თავმჯდომარე და საოლქო ჯუნტა ოლქის მთავრობას წარმოადგენს. მთავრობის საქმიანობის უმთავრესი მიმართულებაა საოლქო კანონების აღსრულების მიზნით აქტების გამოცემა. საოლქო ჯუნტის წევრები, ასესორები ანგარიშვალდებულნი არიან საოლქო საბჭოსა და ქვეყნის მთავრობის წინაშე.

სიცილიის ოლქის თავმჯდომარე ხელმძღვანელობს საოლქო მთავრობის საქმიანობას და წარმოადგენს ოლქს. ამასთან, თავმჯდომარე აღჭურვილია ორმაგი წარმომადგენლობის ფუნქციით და

იმავდროულად, იტალიის მთავრობას წარმოადგენს ოლქში. ოლქის თავმჯდომარე, მინისტრის სტატუსით, მონაწილეობას იღებს იტალიის მინისტრთა საბჭოს მუშაობაში და იმ შემთხვევაში, თუ განსახილველი საკითხი სიცილიის ოლქს შეეხება, აღჭურვილია გადაწყვეტი ხმის უფლებით.

ოლქი, სტატუტის თანახმად, სარგებლობს შესაძლებლობით საოლქო მთავრობის მიერ დანიშნული წარმომადგენლის მეშვეობით მიიღოს მონაწილეობა რკინიგზის ტარიფის შემუშავებაში და სახმელეთო, საზღვაო და საჰაერო სატრანსპორტო სამსახურების ორგანიზაციასა და რეორგანიზაციაში, თუკი მათი ფუნქციონირება დაკავშირებულია ოლქის ინტერესებთან.

სიცილიის ოლქის სახელისუფლებო ორგანოთა სისტემასთან დაკავშირებული ნორმების განხილვისას მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საოლქო საბჭოს მიერ სტატუტის სისტემატური დარღვევის შემთხვევაში სამთავრობო კომისარს უფლება აქვს იტალიის მთავრობის წინაშე აღძრას შუამდგომლობა მისი დათხოვნის შესახებ. თუმცა საბჭოს დათხოვნის შესახებ დეკრეტის გამოცემას წინ უნდა უსწრებდეს ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს შესაბამისი გადაწყვეტილება. საოლქო საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში, დროებით მმართველობას ახორციელებს მთავრობის მიერ დანიშნული სამწევრიანი კომისია, რომელიც ნიშნავს საოლქო საბჭოს არჩევნებს.

სიცილიის სტატუტში მეოთხე თავი ოლქში პოლიციის ფუნქციონირების ზოგად ასპექტებს ადგენს. აქ მთავარი ის არის, რომ ოლქის თავმჯდომარე საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას უზრუნველყოფს იტალიის პოლიციის მეშვეობით, რომელიც ოლქის ტერიტორიაზე მოქმედებისას საოლქო მთავრობას ექვემდებარება. ოლქის თავმჯდომარეს, ადგილზე შექმნილი ვითარების მოსანესრიგებლად, შეუძლია მოითხოვოს სახელმწიფოს შეიარაღებული ძალების მონაწილეობა. განსაკუთრებულ შემთხვევებში, თუკი საფრთხე ემუქრება სახელმწიფოს ინტერესებსა და უშიშროებას, საოლქო მთავრობისა და საბჭოს თავმჯდომარის ერთობლივი თხოვნის საფუძველზე, იტალიის მთავრობა თავად ხელმძღვანელობს ოლქის ტერიტორიაზე საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას. ოლქის თავმჯდომარე უფლებამოსილია მოტივირებული შუამდგომლობით მიმართოს ცენტრალურ ხელისუფლებას კუნძულიდან ადგილობრივი პოლიციის ცალკეული თანამდებობის პირის განწვევის შესახებ. ყოველივე აღნიშნული კი იმის მაჩვენებელია, რომ ადგილობრივი პოლიცია, ფაქტობრივად, ორმაგი დაქვემ-

დებარების ქვეშ იმყოფება. ამასთან, საოლქო მთავრობა ოლქის ინტერესებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის მიზნით, უფლებამოსილია შექმნას ადმინისტრაციული პოლიციის სპეციალური დანაყოფები.

სტატუტის ცალკე თავი არეგულირებს ოლქის ქონებასა და ფინანსებთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს. სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონება, გარდა სახელმწიფო უშიშროებისა და საერთოეროვნული სამსახურებისთვის აუცილებელი ქონებისა, გადაცემულია ოლქის მფლობელობაში. ოლქის გამგებლობაშია მოქცეული ასევე სატყეო მეურნეობა; ტორფის საბადოები; ისტორიული, არქეოლოგიური და მხატვრული ღირებულების მქონე ქონება; საოლქო სამსახურებისთვის განკუთვნილი ნაგებობები. ოლქის გამგებლობას განეკუთვნება უძრავი ქონება, რომელიც ოლქის ტერიტორიაზეა და არ ნარმოადგენს ვინმეს საკუთრებას.

საოლქო დაფინანსების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წყაროა ადგილობრივი გადასახადები, გარდა თამბაქოს მონოპოლიური წარმოებისა და სახელმწიფო ლატარიის დაბეგვრის სისტემისა, რაც, როგორც ჩანს, ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივას ნარმოადგენს. ოლქის ბიუჯეტში შედის ასევე სიცილიის ტერიტორიაზე მდებარე იმ საწარმოთა ფილიალების დაბეგვრის შედეგად მიღებული შემოსავლები, რომლის სათავე ოფისები ოლქის ფარგლებს გარეთ არის განთავსებული. სახელმწიფო ყოველწლიურად აფინანსებს ოლქში საზოგადოებრივ სამუშაოებს. აღნიშნული სუბსიდირების მთავარი მიზანია ხელი შეუწყოს ოლქის ეკონომიკურ განვითარებას. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ საბაჟო ტარიფების დამტკიცებამდე საოლქო მთავრობასთან კონსულტაციები იმართება. საოლქო მთავრობა უფლებამოსილია დამატებითი სახსრების მოზიდვის მიზნით შიდასესხების გაცემის ფორმას მიმართოს.

სიცილიასთან ერთად, ტრენტინო-ალტო-ადიჯე იმ ხუთ ავტონომიას განეკუთვნება, რომელთაც კონსტიტუცია განსაკუთრებულ სტატუსს ანიჭებს. ტრენტინო-ალტო-ადიჯესა და სპეციალური სტატუსის მქონე კიდევ რამდენიმე ავტონომიაში კომპაქტურად მოსახლეობს გერმანულენოვანი უმცირესობა. ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს სტატუტი 1972 წლის 31 აგვისტოს არის მიღებული და თორმეტი ნაწილისა და 105 მუხლისგან შედგება.

სტატუტის პირველი ნაწილი ზოგად დებულებებთან ერთად, ოლქისა და პროვინციების უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს. ტრენტი-

ნო-ალტო-ადიჯეს ავტონომიური ოლქი თავის შემადგენლობაში ორ პროვინციას — ტრენტოსა და ბოლცანოს მოიცავს. ამასთან, როგორც ოლქს, ასევე პროვინციებს რესპუბლიკის პრეზიდენტის დეკრეტით დამტკიცებული საკუთარი დროშა და გერბი აქვთ.

პირველი ნაწილი იმ სფეროებს განსაზღვრავს, რომელთა საკანონმდებლო რეგულირების უფლებამოსილება, ქვეყნის კონსტიტუციის შესაბამისად და ეროვნული ინტერესების დაცვით, მათ შორის, ოლქში მცხოვრები ეთნიკურ-ლინგვისტური უმცირესობების ინტერესების გათვალისწინებით, ოლქის კომპეტენციას განეკუთვნება. ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს საოლქო საბჭო უფლებამოსილია გამოსცეს საკანონმდებლო აქტები შემდეგ სფეროებში: საოლქო დანესებულებათა ორგანიზაცია და საოლქო დაფინანსების ქვეშ მყოფი დანესებულებების ორგანიზაცია; ოლქის კომუნებად დაყოფა; საზოგადოებრივი აუცილებლობისთვის საკუთრების ექსპროპრიაცია, რაც დაკავშირებული არ არის სახელმწიფო სახსრებით სამუშაოების ჩატარებასთან; მინის კადასტრის შედგენა და წარმოება; ხანძარსა და სანაღმდეგო უსაფრთხოება; სანიტარული დანესებულებებისა და საავადმყოფოების ორგანიზაცია; სავაჭრო პალატის ორგანიზაცია; კოოპერატიულ საქმიანობაზე ზედამხედველობა; მელიორაციასთან დაკავშირებული სამუშაოების დაფინანსება.

სტატუტით გათვალისწინებულია ოლქის კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილება შემდეგ სფეროებში: კომუნალური მოწყობა; სოციალური უზრუნველყოფის და საქველმოქმედო დანესებულებების ორგანიზაცია; საოლქო მნიშვნელობის საკრედიტო საზოგადოებებისა და შემნახველი საღაროების ორგანიზაცია (მუხლები 4-6). ამასთან, გარდა ზემოაღნიშნულისა, ოლქი უფლებამოსილია მიიღოს სადაზღვევო სფეროში ურთიერთობების მარეგლამენტირებელი საკანონმდებლო ნორმები, რომლებიც ავსებს და აზუსტებს ამ სფეროში საერთო-სახელმწიფო კანონმდებლობას (მუხლები 4-6).

ტრენტინო ალტო ადიჯეს სტატუტში პროვინციის კომპეტენცია საკმაოდ ვრცლად და დანვრილებით არის დარეგულირებული. პროვინცია უფლებამოსილია გამოსცეს ნორმატიული აქტები შემდეგ სფეროებში: პროვინციის დანესებულებათა ორგანიზაცია; ტოპონიმიკა, ბოლცანოს ტერიტორიის ორენოვანი მოსახლეობის გათვალისწინებით; ხალხური, ისტორიული და მხატვრული მემკვიდრეობის დაცვა; ადგილობრივი ჩვეულებები, ასევე ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურული დანესებულებები (ბიბლიოთეკები, აკადემიები, ინსტიტუტები,

მუზეუმები), აგრეთვე ბოლცანოს ტერიტორიაზე ცალკე ტელე-რადი-
ომაუწყებლობა; ქალაქთმშენებლობა; საზოგადოებრივი საკუთრებით
სარგებლობის უფლება; გარემოს დაცვა; მინათსარგებლობის საკითხე-
ბის რეგულირება; ხელოსნობა; სახელმწიფოს მიერ მთლიანად ან ნაწი-
ლობრივ დაფინანსებული მშენებლობის საკითხები; ნავმისადგომები
ტბებთან; ბაზრები და ბაზრობები; სტიქიური უბედურების პრევენცი-
ული ზომებისა და დახმარების აღმოჩენასთან დაკავშირებული საკითხ-
ები; მინერალური და თერმული წყაროები; ტორფის საბადოები; ნად-
ირობა და თევზჭერა; ალპური საძოვრების, ფლორისა და ფაუნის დაც-
ვა; ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები და წყალგაყ-
ვანილობა; პროვინციული დანიშნულების კომუნიკაციები და ტრანს-
პორტი; საჯარო სამსახურების ხელმძღვანელობა; ტურიზმი და სას-
ტუმრო საქმე; სოფლისა და სატყეო მეურნეობა; ექსპროპრიაცია სა-
ზოგადოებრივი საჭიროებისთვის პროვინციის კომპეტენციის ფარ-
გლებში; პროვინციისა და კომუნის მოსახლეობის დასაქმების ხელშე-
წყობი კომისიების შექმნა და საქმიანობა; ჰიდროტექნიკური სამუშაოე-
ბი; სოციალური უზრუნველყოფა და საქველმოქმედო დანესებულებე-
ბი; საბავშვო ბაღები; სასკოლო განათლება პროვინციის კომპეტენცი-
ის ფარგლებში; სკოლების მშენებლობა; პროფესიული აღზრდა და გა-
ნათლება (მუხლი 8). ამასთან, პროვინცია კანონით დადგენილი წესით
გამოსცემს საკანონმდებლო აქტებს შემდეგ სფეროებში: ადგილობრივი
ქალაქისა და სოფლის პოლიცია; დანყებითი და მეორე საფეხურის კო-
მისიების მუშაობა; საზოგადოებრივი სანახაობითი ღონისძიებები; სა-
ჯარო სამსახური; სამრეწველო პროდუქციის ზრდა; საერთო დანიშ-
ნულების წყლით სარგებლობა; ჰიგიენა და ჯანდაცვა; სპორტი და დასას-
ვენებელი ინფრასტრუქტურა.

თუ გავითვალისწინებთ სტატუტის ნორმებს იმის თაობაზე, რომ
სახელმწიფო უფლებამოსილია, მოახდინოს მმართველობითი ფუნქციე-
ბის ოლიქსა და პროვინციებისთვის დელეგირება, მათი განხორციელებ-
ისთვის აუცილებელი სათანადო სუბსიდირებით, აშკარა ხდება, რომ
ტრენტინო-ალტო-ადიჯესა და მის შემადგენლობაში შემავალ პროვინ-
ციებს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები აქვთ.

დეცენტრალიზაცია ადმინისტრაციული ფუნქციების დელეგირებ-
ის სახით გრძელდება, როდესაც ოლქი, სტატუტის თანახმად, უფლება-
მოსილია, პროვინციას გადასცეს ცალკეული ფუნქციების განხორ-
ციელების უფლება, ხოლო ეს უკანასკნელი თავის მხრივ, უფლებას

იტოვებს მოახდინოს უფლებამოსილებათა ნაწილობრივი დელეგირება კომუნებისთვის.

ლინგვისტური უმცირესობებით დასახლებული ოლქის ტერიტორიებზე მდებარე სკოლებში სწავლება მიმდინარეობს, როგორც იტალიურ, ასევე გერმანულ ენაზე. ლადინებით¹ დასახლებულ ადგილებში ლადინური ენაც სავალდებულოა (მუხლი 19).

სტატუტის მეორე ნაწილი ოლქისა და პროვინციის სტრუქტურული ორგანიზაციის საკითხებს მოიცავს. ოლქის სახელისუფლებო სტრუქტურა საოლქო საბჭოს, საოლქო ჯუნტასა და მისი თავმჯდომარისგან შედგება.

საოლქო საბჭო ადგილობრივი კანონმდებლობის საფუძველზე აირჩევა პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, პროპორციული საარჩევნო სისტემით, ხუთი წლის ვადით. საოლქო საბჭოს შემადგენლობა სამოცდაათი მრჩევლით განისაზღვრება. აქტიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობს ოლქის ტერიტორიაზე ოთხი წლის განმავლობაში უწყვეტად მცხოვრები მოქალაქე. საოლქო საბჭო ახორციელებს ოლქისთვის იტალიის კონსტიტუციით, სტატუტითა და მოქმედი კანონმდებლობით მინიჭებულ საკანონმდებლო უფლებამოსილებებს. საგულისხმოა, რომ საოლქო საბჭოს სესიები მონაცვლეობით იმართება ტრენტოსა და ბოლცანოში.

საოლქო საბჭო თავისი შემადგენლობიდან ორ წელიწადნახევრიანი ვადით ირჩევს საბჭოს თავმჯდომარეს, მოადგილესა და მდივნებს. ამასთან, თუკი თავმჯდომარე არჩეულ იქნა იტალიურენოვან მრჩეველთა რიცხვიდან, მოადგილე აირჩევა გერმანულენოვან დეპუტატთა შემადგენლობიდან, ხოლო მომდევნო ვადით საბჭოს ფორმირებისას ხდება საპირისპირო წესის გამოყენება.

თავმჯდომარის ან მისი მოადგილის მიერ მათზე დაკისრებული უფლებამოსილებების შესრულების შეუძლებლობის შემთხვევაში, საოლქო საბჭო უფლებამოსილია, სტატუტით გათვალისწინებული წესით გადააყენოს ისინი თანამდებობიდან.

კონსტიტუციური ნორმების საფუძველზე სტატუტი განსაზღვრავს ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებას დაითხოვოს საოლქო საბჭო. მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილების საფუძველზე მიღებული პრეზიდენტის მოტივირებული დეკრეტით საოლქო საბჭო შეიძლება დათხოვნილ იქნეს, თუკი ეს უკანასკნელი არღვევს კონსტიტუციას ან

¹ ლადინები — რეტორომანული წარმოშობის ლინგვისტური უმცირესობა რომელიც ოლქის რამდენიმე ზეგანზე მოსახლეობს.

კანონმდებლობას, ასევე, თუ საბჭო არ დაითხოვს ოლქის ჯუნტას კანონმდებლობის დარღვევისთვის. საოლქო საბჭო შეიძლება დათხოვნილ იქნეს ეროვნული უშიშროების ინტერესებიდან გამომდინარე. ყურადღებას იმას მივაპყრობთ, რომ ამ შემთხვევაში ეროვნული უშიშროების ინტერესების გაგება ძალზე ზოგადია და თავისუფალი ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა. გარდა ზემოაღნიშნულისა, სტატუტი ადგენს, რომ საოლქო საბჭოს დათხოვნა არ განაპირობებს პროვინციათა საბჭოების უფლებამოსილების შეწყვეტას (მუხლი 33).

სტატუტის თანახმად, საოლქო საბჭო უფლებამოსილია, გამოთქვას მოსაზრება და მოამზადოს პროექტი იმ საკითხებთან დაკავშირებითაც, რომლებიც მართალია, არ მიეკუთვნებიან მის კომპეტენციას, მაგრამ ავტონომიის არსებით ინტერესებთან არის დაკავშირებული. საოლქო საბჭოს თავმჯდომარე პროექტსა და მოსაზრებებს აგზავნის იტალიის მთავრობაში პარლამენტისთვის წარსადგენად, ხოლო ასლს გადასცემს სამთავრობო კომისარს (მუხლი 35).

საოლქო ჯუნტა შედგება საბჭოს მიერ მისი შემადგენლობიდან ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით არჩეული თავმჯდომარის, ორი მოადგილის, ნამდვილი და სათადარიგო ასესორებისგან. ჯუნტის უფლებამოსილების ვადა საოლქო საბჭოს უფლებამოსილების ვადით განისაზღვრება. საბჭო უფლებამოსილია, გამოითხოვოს ჯუნტის თავმჯდომარე ან წევრი, ამ უკანასკნელთა მიერ მოვალეობათა შეუსრულებლობის შემთხვევაში (მუხლი 38).

საოლქო ჯუნტის თავმჯდომარე წარმოადგენს ოლქს, ოლქთან დაკავშირებული საკითხების განხილვისას ესწრება მინისტრთა საბჭოს სხდომებს; სამთავრობო ინსტრუქციების შესაბამისად ახორციელებს ოლქისთვის დელეგირებულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს. საოლქო ჯუნტა, როგორც ოლქის აღმასრულებელი ორგანო, საოლქო საბჭოს მიერ მიღებული კანონების აღსრულების მიზნით გამოსცემს ნორმატიულ აქტებს; ახორციელებს მმართველობით ფუნქციებს საოლქო მნიშვნელობის საკითხებზე; მართავს ოლქის საკუთრებაში არსებულ ქონებას, და სპეციალური ორგანოების მეშვეობით აკონტროლებს სამრეწველო და სავაჭრო ხასიათის სამსახურებს; ახორციელებს კანონმდებლობით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს. სტატუტის თანახმად, საოლქო საბჭო უფლებამოსილია, საოლქო ჯუნტას გადასცეს მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხთა რეგულირების უფლება, გარდა კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილებისა (მუხლი 46).

პროვინციის სახელისუფლებო ორგანოთა სტრუქტურა ოლქის იდენტურია. პროვინციის ორგანოებს განეკუთვნება პროვინციის საბჭო, პროვინციის ჯუნტა და მისი თავმჯდომარე.

საოლქო საბჭოს წევრის მანდატი შეთავსებადია პროვინციის საბჭოს წევრობასთან და, ამდენად, პროვინციის საბჭო პროვინციიდან საოლქო საბჭოში არჩეული წევრებისგან შედგება. მისი უფლებამოსილების ვადა ხუთი წელია და საბჭო თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარეს, მის მოადგილესა და მდივნებს.

ბოლცანოსა და ტრენტოს პროვინციის ჯუნტა შედგება პროვინციის საბჭოს შემადგენლობიდან ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით არჩეული ჯუნტის თავმჯდომარის, მისი ორი მოადგილისა და ნამდვილი და სათადარიგო ასესორებისგან (მუხლი 50).

პროვინციის ჯუნტის კომპეტენციას განეკუთვნება: პროვინციის საბჭოს მიერ მიღებული აქტების აღსრულების მიზნით ნორმების გამოცემა; პროვინციის უფლებამოსილებებს მიკუთვნებულ საკითხებზე მმართველობითი ფუნქციების განხორციელება; პროვინციის ქონების განკარგვა და სპეციალური ორგანოების მეშვეობით პროვინციის სამსახურების საქმიანობაზე კონტროლი; კომუნების ადმინისტრაციებზე ზედამხედველობის განხორციელება; კანონმდებლობით მინიჭებული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

სტატუტის შესამე ნაწილი საოლქო და პროვინციის საკანონმდებლო აქტების მიღებასა და პრომულგირებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს არეგულირებს. საოლქო ან პროვინციის საბჭოს მიერ მიღებული კანონპროექტები ქვემდებარებით გადაეცემათ სამთავრობო კომისარს, შესაბამისად, ტრენტოში ან ბოლცანოში. კანონპროექტის პრომულგირება ხდება ოცდაათდღიანი ვადის გასვლის შემდეგ, იმ შემთხვევაში, თუ დროის ამ მონაკვეთში მთავრობამ კანონპროექტს საოლქო ან პროვინციის საბჭოს არ დაუბრუნა მისი ეროვნულ ინტერესებთან ან ერთ-ერთი პროვინციის ინტერესებთან შეუთავსებლობის მიზეზით, ან საოლქო (პროვინციის) საბჭოს მიერ კომპეტენციის გადაჭარბების მოტივით. ასეთ შემთხვევაში, საოლქო (პროვინციის) საბჭო უფლებამოსილია, ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით უცვლელად მიიღოს კანონპროექტი და თხუთმეტდღიანი ვადის გასვლის შემდეგ გამოაქვეყნოს ის, თუ მთავრობა, დროის ამ მონაკვეთში, კანონპროექტის კონსტიტუციურობის საკითხს არ დააყენებს საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე ან ინტერესთა შეუთავსებლობის მოტივით საკითხს განსახილველად არ შეიტანს პარლამენტში (მუხლი 55).

აღსანიშნავია, რომ ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს სტატუტის თანახმად, საოლქო და პროვინციის აქტების პრომულგირება ოლქის ოფიციალურ ბიულეტენში ხორციელდება იტალიურ და გერმანულ ენებზე, რითაც გერმანულენოვან უმცირესობას საშუალება ეძლევა მშობლიურ ენაზე გაეცნოს საოლქო კანონმდებლობას.

სტატუტის მეოთხე ნაწილი ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებების ორგანიზაციის წესს განსაზღვრავს და მთავარ პრინციპად ადგილობრივ დაწესებულებებში ლინგვისტური უმცირესობების წარმომადგენლობის პრინციპის დაცვას ითვალისწინებს.

სტატუტის მეხუთე ნაწილი საოლქო და პროვინციის საკუთრებაში არსებულ ქონებასთან დაკავშირებულ ნორმებს შეიცავს. საოლქო საკუთრებად მიჩნეულია საოლქო მნიშვნელობის რკინიგზა, საავტომობილო მაგისტრალები და წყალგაყვანილობა. ოლქის საჯარო დაწესებულებების შენობები და მასში განთავსებული ქონება, რომელიც კომუნალური მომსახურებისთვისაა განკუთვნილი, საოლქო მფლობელობაშია მოქცეული. ოლქის მფლობელობა ვრცელდება ასევე იმ მიწებზე, სატყეო მეურნეობასა და საბადოებზე, რომლებიც სახელმწიფო საკუთრებაშია.

სტატუტის მეექვსე ნაწილი ადგენს ოლქის, და პროვინციის ფინანსების განმსაზღვრელ ნორმებს. ოლქი უფლებამოსილია, დაადგინოს გადასახადი საცხოვრებელზე, სამკურნალო დაწესებულებებსა და ტურიზმზე; სახელმწიფოს საგადასახადო სისტემის ფარგლებში, საკანონმდებლო გზით დაადგინოს გადასახადები მშენებლობასა და მიწის ნაკვეთებზე. ანალოგიური უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი პროვინცია, მხოლოდ მათი რეალიზაცია საოლქო კანონმდებლობის ფარგლებში უნდა განხორციელდეს. სტატუტის თანახმად, დამატებითი სახსრების მოზიდვის მიზნით, ოლქი და პროვინცია უფლებამოსილი არიან, გამოსცენ შიდასესხები. აღსანიშნავია, რომ საკუთარი ბიუჯეტი აქვთ არა მხოლოდ ოლქსა და პროვინციას, არამედ კომუნასაც, რაც ყველა დონის ტერიტორიული კოლექტივის ფინანსურ ავტონომიას ადასტურებს.

სტატუტის მეშვიდე ნაწილი შეიცავს სახელმწიფოს, ოლქსა და პროვინციას შორის ურთიერთობების მარეგულირებელ ნორმებს. მიუხედავად დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხისა, ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს ორივე პროვინციაში — ტრენტოსა და ბოლცანოში ცალ-ცალკე მოქმედებს სამთავრობო კომისრის ინსტიტუტი, რომლის კომპეტენციას განეკუთვნება: მთავრობის მითითებების შესაბამისად სამთავრო-

ბო და პროვინციის სტრუქტურებს შორის ურთიერთობების კოორდინაცია, გარდა სასამართლო ორგანოთა სისტემის, თავდაცვისა და სარკინიგზო ტრანსპორტის სფეროებისა; პროვინციული და სხვა ადგილობრივი დაწესებულებების მიერ სახელმწიფოს მხრიდან დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებაზე ზედამხედველობა და პროვინციის ჯუნტის თავმჯდომარის ინფორმირება მის საქმიანობასთან დაკავშირებით გამოთქმული სამთავრობო შენიშვნების შესახებ; კანონმდებლობით განსაზღვრული აქტების მიღება და სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება (მუხლი 87). ამას გარდა, სამთავრობო კომისარი პასუხისმგებელია საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვაზე და ამ თვალსაზრისით ანგარიშვალდებულია შინაგან საქმეთა სამინისტროს წინაშე.

სტატუტის მეცხრე ნაწილი ოლქში ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების ფუნქციონირების წესს განსაზღვრავს და ადგენს, რომ ტრენტიმო-ალტო-ადიჯეში იქმნება ადმინისტრაციული იუსტიციის საოლქო ტრიბუნალი ბოლცანოს პროვინციისთვის ავტონომიური განყოფილებით, რომლის შემადგენლობა თანაბრად უნდა იყოს დაკომპლექტებული ლინგვისტურ უმცირესობათა წარმომადგენლებისგან, ამასთან, კომუნებში პროვინციის ჯუნტის მეთვალყურეობით მოქმედებს მომრიგებელ მოსამართლეთა ინსტიტუტი (მუხლები 90-96).

სტატუტის მეათე ნაწილი მთავრობის, საოლქო და პროვინციის ხელისუფლების საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებას განსაზღვრავს. სტატუტის თანახმად, საოლქო და პროვინციის კანონი შეიძლება საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრდეს ქვეყნის ძირითად კანონთან ან სტატუტთან მისი შეუსაბამობის, ან ლინგვისტურ უმცირესობათა თანასწორობის პრინციპის დარღვევის მოტივით. საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება აქვს მთავრობას. საოლქო კანონის გასაჩივრების უფლება აქვს ასევე ერთ-ერთი პროვინციის საბჭოს, ხოლო პროვინციის კანონისა — საოლქო საბჭოს ან მეორე პროვინციის საბჭოს (მუხლი 97). საოლქო ან პროვინციის ჯუნტის თავმჯდომარე უფლებამოსილია შესაბამისი საბჭოს გადაწყვეტილების საფუძველზე გაასაჩივროს რესპუბლიკის კანონები და სხვა სამართლებრივი აქტები, თუკი მათი დებულებები არ შეესაბამება ავტონომიის სტატუტს ან გერმანულენოვანი და ლადინურენოვანი უმცირესობების ინტერესების დაცვის პრინციპს. საერთო-ეროვნული კანონმდებლობის საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრების უფლება ოლქსა და პროვინციას იმ შემთხვევაშიც აქვთ მინიჭებული, თუ რესპუბლიკის საკანონმდებლო აქტი ოლქის ან პროვინციის სტატ-

უტით მინიჭებულ კომპეტენციაში იჭრება. კომპეტენციათა თაობაზე დავას სწორედ საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს (მუხლი 98).

ოლქის ძირითადი აქტით გერმანული ენა ოფიციალურ იტალიურ ენასთან არის გათანაბრებული. თუმცა საოლქო კანონების ორ ენაზე გამოქვეყნებისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა იტალიურ ენაზე პრომოულგირებულ აქტს ენიჭება (მუხლი 99). ბოლცანოს პროვინციის გერმანულენოვან მოსახლეობას შეუზღუდავი უფლება აქვს მინიჭებული გამოიყენოს გერმანული ენა სახელმწიფო დანესებულებებში, მათ შორის, სასამართლოშიც. ანალოგიური უფლებით სარგებლობს ტრენტოს ლადინურენოვანი უმცირესობაც, რომელსაც გარანტირებული აქვს დანყებითი განათლების მშობლიურ ენაზე მიღების შესაძლებლობა.

სტატუტის უკანასკნელი მეთორმეტე ნაწილი დასკვნით და გარდამავალ დებულებებს მოიცავს, რომელთა თანახმად, სტატუტის გადასინჯვა ხორციელდება კონსტიტუციური კანონისთვის გათვალისწინებული წესით და ინიციატორად შეიძლება გამოვიდეს საოლქო საბჭოც. თუმცა სტატუტი დასაშვებად მიიჩნევა ცალკეული ნორმების ჩვეულებრივი კანონის მიღების გზით გადასინჯვას.

სტატუტის თანახმად, საოლქო ან პროვინციის გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე, თუ საოლქო კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, რესპუბლიკის კანონები ვრცელდება (მუხლი 105). აღნიშნული დებულება ერთგვარი პრეზუმფციული ხასიათისაა და ოლქის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე საოლქო კანონმდებლობის უპირატეს იურიდიულ ძალას ითვალისწინებს.

ასეთიასპეციალური ავტონომიის — ტრენტინო ალტო ადიჯეს სტატუტი, რომელიც ოლქისთვის ძირითადი მნიშვნელობის აქტია და იტალიის პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური კანონით მტკიცდება. შედარების მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია თხუთმეტი, ე.წ. ჩვეულებრივი სტატუტის მქონე ავტონომიათაგან ერთ-ერთის — ლაციოს ოლქის სტატუტის განხილვა, რომელიც პარლამენტის მიერ 1971 წლის 23 მაისის №346 კანონით იქნა მიღებული.

სტატუტი ათი ნაწილისა და 53 მუხლისგან შედგება. მის პირველ ნაწილში საუბარია ლაციოზე, როგორც იტალიის რესპუბლიკის პოლიტიკური ერთობის ფარგლებში არსებულ ავტონომიურ ოლქზე, რომელსაც ქვეყნის კონსტიტუციით დადგენილ ჩარჩოებში გარკვეული უფლებამოსილებები და ფუნქციები აქვს. ლაციოს შემადგენლობაში გარდა რომისა, შესულია ფროზინონეს, ლათინის, რიეტის და ვიტერბოს პრო-

ვინციები. ოლქს საოლქო საბჭოს მიერ დამტკიცებული საკუთარი დრო-
შა და გერბი აქვს (მუხლი 2).

სტატუტის მეორე ნაწილი ოლქის უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს. საოლქო კომპეტენციის დამდგენი ნორმები ზოგადი ხასიათისაა და უპირველესად იმას ადასტურებს, რომ ლაციოს ოლქი ახორციელებს მისთვის კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებამოსილებებს, ეწევა კანონ-შემოქმედებით საქმიანობას, მაგრამ მიღებული ნორმები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ეროვნულ ან სხვა ოლქების ინტერესებს. გარდა ამისა, ოლქი სახელმწიფოს მხრიდან დელეგირებულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებსაც ახორციელებს და თავადაც გადასცემს კომუნებსა და პროვინციებს ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს (მუხლი 4).

სტატუტის მესამე ნაწილით საოლქო ხელისუფლების ინსტიტუციონალური სისტემაა წარმოდგენილი. საოლქო ორგანოებს განეკუთვნება საოლქო საბჭო, საოლქო ჯუნტა და მისი თავმჯდომარე.

საოლქო საბჭო თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარეს და ბიუროს. გარდა ამისა, მისი შემადგენლობიდან აირჩევა საოლქო ჯუნტის თავმჯდომარე და წევრები. საოლქო საბჭოს გამგებლობას განეკუთვნება: საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, ოლქის პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური განვითარების კურსის განსაზღვრა; კანონპროექტებისა და საკანონმდებლო წინადადებების წარდგენა პარლამენტში; საპრეზიდენტო არჩევნებში თავისი შემადგენლობიდან სამი დელეგატის დანიშვნა; საკანონმდებლო ან კონსტიტუციური რეფერენდუმის ჩატარების მოთხოვნის მიღება და განხილვა კონსტიტუციით დადგენილი წესით; საოლქო ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება; საოლქო გადასახადების დადგენა; ეროვნული პროგრამების შესახებ ოლქის პოზიციის ჩამოყალიბება; ოლქის კეთილმოწყობისა და ეკონომიკური განვითარების გეგმების განხილვა და დამტკიცება; საოლქო მნიშვნელობის საჯარო დანესებულებების ორგანიზაციის, სტრუქტურისა და დაფინანსების საკითხების გადაწყვეტა; მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით ახალი კომუნების შექმნა და უკვე მოქმედი კომუნების საზღვრების შეცვლა; პროვინციებისა და კომუნებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლების განსაზღვრა; ცენტრალური ორგანოების მოთხოვნის საფუძველზე ცალკეულ საკითხებზე ოლქის პოზიციის ჩამოყალიბება; საგანგებო პირობებში ჯუნტის მიერ მიღებული ადმინისტრაციული აქტების დამტკიცება; კანონმდებლობით და სტატუტით მინიჭებული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება (მუხლი 6).

საოლქო საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებული პროცედურული ნორმები სტატუტითა და მის საფუძველზე მიღებული რეგლამენტით განისაზღვრება. აღსანიშნავია, რომ კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, საოლქო საბჭოში იქმნება მუდმივმოქმედი კომისიები, რომლის მრჩეველებიც შეიძლება ჯუნტის წევრები იყვნენ. საოლქო საბჭოს წევრები სარგებლობენ თავისუფალი მანდატით და ისინი არ შეიძლება პასუხისგებაში მიეცნენ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას აზრის გამოხატვის გამო (მუხლი 15).

საოლქო საბჭო, სტატუტის თანახმად, კონტროლს უწევს ჯუნტის საქმიანობას. საკონტროლო ფუნქციის განმახორციელებელი ფორმებია: შეკითხვის უფლება, ინტერპელაცია, ჯუნტისა და მისი თავმჯდომარის საოლქო საბჭოს ან კომისიის სხდომაზე განსახილველ საკითხებთან დაკავშირებით მოწვევა. სტატუტით დადგენილი წესით შეიძლება შეიქმნას ჯუნტის საქმიანობის შემსწავლელი სპეციალური კომისია (მუხლი 13), ხოლო საოლქო საბჭოს წევრთა მეოთხედის წინადადების საფუძველზე და მისი შემადგენლობის უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, ჯუნტა მთლიანად ან მისი თავმჯდომარე შეიძლება დათხოვნილ იქნენ.

საოლქო ჯუნტა ოლქის აღმასრულებელი ორგანოა და შედგება თავმჯდომარის, მისი მოადგილის და არა უმეტეს თორმეტი წევრისგან. ჯუნტის წევრები კოლეგიალური გადაწყვეტილების საფუძველზე ხელმძღვანელობენ ცალკეული სამსახურების მუშაობას (მუხლი 20). სტატუტით განსაზღვრულია როგორც თავმჯდომარის, ასევე საოლქო ჯუნტის უფლებამოსილებები.

ჯუნტის თავმჯდომარე წარმოადგენს ოლქს; უზრუნველყოფს საოლქო და სხვა აქტების პრომოულგირებას; ხელმძღვანელობს სახელმწიფოს მიერ ოლქისთვის დელეგირებული ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელებას და ანგარიშს აბარებს ამის შესახებ ჯუნტასა და საბჭოს; იწვევს ჯუნტის სხდომებს, განსაზღვრავს მის დღის წესრიგს, თავმჯდომარეობს მის სხდომებს; კოორდინაციას უწევს მის მუშაობას და ხელმძღვანელობს საოლქო სამსახურების საქმიანობას; ახორციელებს კონსტიტუციით, სტატუტითა და საოლქო კანონმდებლობით ისთვის მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს (მუხლი 21).

საოლქო ჯუნტა უზრუნველყოფს საბჭოს მიერ დამტკიცებულ როგრამების შესრულებას; საჭიროების შემთხვევაში იღებს ზომებს საოლქო საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების განხორციელების მიზნით; საოლქო საბჭოში წარსადგენად ამზადებს ბიუჯეტის

პროექტს; იღებს გადანყვეტილებას ბიუჯეტის ცალკეული მუხლის ფარგლებში სახსრების გადანაწილების შესახებ; საოლქო კანონმდებლობის შესაბამისად მართავს ოლქის ქონებას და იღებს გადანყვეტილებას მასთან დაკავშირებული გარიგებების შესახებ; საოლქო საბჭოს შესაბამისი კომისიის მოსაზრების განხილვის შემდეგ იღებს გადანყვეტილებას საკონსტიტუციო სასამართლოში აქტის კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის ან კომპეტენციათა თაობაზე სარჩელის წარდგენის შესახებ; ახორციელებს საერთო ზედამხედველობას სახელმწიფო სამსახურების, დანესებულებებისა და საწარმოების საქმიანობაზე; ახორციელებს კონსტიტუციით, სტატუტითა და მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს (მუხლი 22).

ჯუნტის სხდომები, საოლქო საბჭოს სხდომებისგან განსხვავებით, მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში იმართება საჯაროდ. ჯუნტა და მისი თავმჯდომარე ანგარიშვალეულნი არიან საოლქო საბჭოს წინაშე. ამ უკანასკნელს სტატუტით დადგენილი წესით შეუძლია დაითხოვოს ჯუნტა ან მისი თავმჯდომარე. ჯუნტის სრული შემადგენლობის გადაყენება სახელობითი კენჭისყრით ხორციელდება, ხოლო მისი ცალკეული წევრებისა — ფარული კენჭისყრით (მუხლი 25).

ლაციოს ოლქის სტატუტის მეოთხე ნაწილი ახდენს საკანონმდებლო პროცედურის რეგლამენტაციას. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობს საოლქო ჯუნტა, საოლქო საბჭოს წევრი, არანაკლებ ხუთი კომუნალური საბჭო, პროვინციის, და ოლქის საბჭოს სულ ცოტა 5000 ამომრჩეველი. კანონპროექტები განიხილება კომისიების მიერ, რის შემდეგაც საოლქო საბჭოს სხდომაზე ეწყობა მუხლობრივი განხილვა. რეგლამენტი კანონპროექტების მიღების გამარტივებულ პროცედურასაც ითვალისწინებს (მუხლი 29).

საოლქო საბჭოს მიერ მიღებული კანონპროექტი ხუთი დღის ვადაში გადაეგზავნება სამთავრობო კომისარს. თუ გადაცემიდან ოცდაათი დღის ვადაში მთავრობა არ წარმოადგენს შენიშვნებს, კანონპროექტი მონონებულად ითვლება. სამთავრობო კომისრის მიერ ვიზირებიდან ათი დღის ვადაში კანონი უნდა გამოქვეყნდეს. სტატუტი ითვალისწინებს მთავრობის ვეტოს დაძლევის მექანიზმსაც. კერძოდ, საოლქო საბჭოს შეუძლია მთავრობის შენიშვნების გარეშე ხელახლა უყაროს კენჭი კანონპროექტს და მიიღოს იგი ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით. ასეთ შემთხვევაში კანონის პრომულგირება მოხდება მისი მიღებიდან თხუთმეტდღიანი ვადის გასვლის შემდეგ, თუ ამ პერიოდში მთავრობა

საკონსტიტუციო სასამართლოს არ მიმართავს კანონპროექტის არაკონსტიტუციურად ცნობის მოთხოვნით (მუხლი 32).

სტატუტის მეხუთე ნაწილი დათმობილი აქვს ოლქის პოლიტიკის განსაზღვრაში სახალხო მონაწილეობის ფორმებს, რა მიზნითაც საოლქო ხელისუფლება კონსულტაციებს მართავს პროფესიულ კავშირებთან, საზოგადოებრივ და კოოპერაციულ გაერთიანებებთან; ხელს უწყობს საზოგადოების წარმომადგენლებთან სხვადასხვა პრობლემური საკითხების გარშემო შეხვედრების ინიცირებას. სტატუტის აღნიშნული თავი განსაზღვრავს სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების რეალიზაციის ძირითად პრინციპებს. ყველა მოქალაქე სარგებლობს საოლქო საბჭოსთვის პეტიციის გაგზავნის უფლებით. პეტიცია შეიძლება შეეხებოდეს საზოგადოებრივ საჭიროებებს ან აუცილებლად გასატარებელ ღონისძიებებს. საზოგადოებრივი მონაწილეობის მნიშვნელოვან ფორმად განიხილება უშუალო დემოკრატიის კიდევ ერთი ფორმა — რეფერენდუმი, რომლის ჩატარების მოთხოვნით შეიძლება გამოვიდეს 50000 ამომრჩეველი; დადგენილი წესით მიღებული გადამწყვეტილებით ორი პროცენტის საბჭო ან ათი კომუნალური საბჭო, თითოეულ მათგანში კანონით განსაზღვრული წესით მიღებული გადამწყვეტილების საფუძველზე (მუხლი 39). კონსტიტუციის შესაბამისად, რეფერენდუმის ორგანიზაციისა და ჩატარების წესი განისაზღვრება საოლქო კანონით. რეფერენდუმის მოწყობა არ შეიძლება გადასახადების შემოღების ან ბიუჯეტის მოწონების მიზნით.

სტატუტის მეექვსე ნაწილი ადგილობრივი ავტონომიური გაერთიანებების ორგანიზაციასთან დაკავშირებულ ნორმებს შეიცავს. კონსტიტუციით განსაზღვრული ავტონომიისა და პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის პრინციპებიდან გამომდინარე, ოლქი თანამშრომლობს პროვინციებსა და კომუნებთან. ამგვარი თანამშრომლობის მიზანია ოლქის ცალკეული მხარეების თანაბარი ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული განვითარების უზრუნველყოფა. ოლქის მიერ პროვინციებისა და კომუნებისთვის უფლებამოსილებათა დელეგირება ხდება საგანგებო კანონის მიღების გზით, ხოლო ადმინისტრაციული ფუნქციების გადაცემა, როგორც წესი, გარკვეული ვადით ხორციელდება.

იტალიის კანონმდებლობის თანახმად, ადგილობრივი საჯარო ორგანოების მიერ მიღებულ აქტებზე ზედამხედველობას, მათ შორის, დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით გამოცემულ აქტებზე, საამისოდ შექმნილი საგანგებო ორგანო ახორ-

ციელებს. აღნიშნული ორგანოს მიერ პროვინციებისა და კომუნების აქტებზე კონტროლის განხორციელება მისი თვითინიციატივური უფლება არ არის, იგი მიღებული აქტის გადასინჯვის შეთავაზების შემთხვევაში ამოქმედდება.

სტატუტის მეშვიდე ნაწილი, პროგრამირებასა და სხვა სოციალურ-ეკონომიკურ პროცესებში ოლქის მონაწილეობის ზოგად პრინციპებს განსაზღვრავს. საოლქო ხელისუფლება ახორციელებს ადგილობრივი ეკონომიკური დაწესებულებების საქმიანობის კოორდინაციას და ხელს უწყობს ქალებისა და ახალგაზრდების დასაქმებას, ასევე სოფლის მეურნეობის, წარმოების, ვაჭრობის, ტურისტული საქმისა და კოოპერაციის განვითარებას; ხელს უწყობს მოქალაქეთა განათლების, ჯანდაცვის უფლების რეალიზაციას; ოლქის ტერიტორიის კეთილმოწყობას; გარემოს დაცვას.

სტატუტის მერვე ნაწილი საჯარო დაწესებულებებისა და მათი პერსონალის ორგანიზაციასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს არეგულირებს. ამ ნაწილში დეკლარირებულია ის ძირითადი პრინციპები, რასაც ემყარება საჯარო მოხელეთა კორპუსის ფორმირების პროცესი ოლქში (მუხლი 49). მეცხრე ნაწილის ნორმები ოლქის ფინანსური ავტონომიის წყაროების რეგლამენტაციას უზრუნველყოფენ. საოლქო შემოსავლებს განეკუთვნება მისი ქონებიდან მიღებული მოგება; საოლქო კანონმდებლობით დადგენილი გადასახადები; სახელმწიფოს საგადასახადო შემოსავლებიდან ოლქისთვის გათვალისწინებული კვოტით მიღებული სახსრები; საოლქო პროგრამების რეალიზაციის უზრუნველსაყოფად ეროვნული ფონდებიდან გამოყოფილი თანხები; სახელმწიფოს მიერ ცალკეული ოლქების განვითარების ხელშეწყობის მიზნით გამოყოფილი სახსრები; ნებისმიერი სხვა შემოსავლები და გადასახადები შემოღებული კანონით დადგენილი წესით (მუხლი 51).

ლაციოს ოლქის სტატუტის თანახმად, საბიუჯეტო წელიწადი ემთხვევა კალენდარულ წელიწადს. ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე არა უგვიანეს ორი თვით ადრე ჯუნტა საოლქო საბჭოს წარუდგენს მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტს, რომელიც ამტკიცებს მას მიმდინარე წლის თხუთმეტ დეკემბრამდე. ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, საოლქო საბჭო უფლებამოსილია, დაამტკიცოს დროებითი ბიუჯეტი, რომელიც მოქმედებს არა უმეტეს სამი თვის მანძილზე. საოლქო ჯუნტა ყოველი წლის ოცდაათ ივნისამდე საბჭოს წარუდგენს ანგარიშს გასული წლის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, რასაც თან ერთვის კონტროლიორთა კოლეგიის მოხსენება.

ლაციოს ოლქის სტატუტის მეათე ნაწილი საოლქო მნიშვნელობის სამეწარმეო საზოგადოებების შექმნასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს არეგულირებს. სტატუტის ამ ნაწილში აღიარებულია ოლქის უფლებამოსილება: შექმნას საოლქო მნიშვნელობის საწარმოები და დანესებულებები; ხელი შეუწყოს ადგილობრივი და ოლქის დანესებულებების გაერთიანების საფუძველზე ახალი საწარმოებისა და სამსახურების შექმნას, ოლქის ტერიტორიაზე არსებული სამეწარმეო საზოგადოებების საქმიანობას და იქონიოს წილი საწარმოებში. ამასთან, საბჭო ფლობს უფლებამოსილებას დანიშნოს ოლქის წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ხელმძღვანელები, განიხილოს და დაამტკიცოს მათი ბიუჯეტები და განვითარების გეგმები. საოლქო საწარმოებისა და ფინანსური საზოგადოებების საქმიანობაზე კონტროლი ჯუნტის უფლებამოსილებას განეკუთვნება. თუმცა ეს უკანასკნელი ყოველწლიურად წარადგენს საოლქო საბჭოში ანგარიშს ჩატარებული შემომწებების შედეგების შესახებ (მუხლი 54).

სიცილიის, ტრენტინო-ალტო-ადიჯესა და ლაციოს ოლქების სტატუტების განხილვამ ცხადყო, თუ რაოდენ ფართოა დეცენტრალიზაციის ხარისხი იტალიაში. თუმცა რეგიონალიზმის მსგავსი მოდელის დამკვიდრებას ხელი არ შეუშლია ხელისუფლების ცენტრალიზაციისთვის დამახასიათებელი მთელი რიგი ნიშნების განმტკიცებისთვის. სტატუტების, განსაკუთრებით კი სპეციალურ ავტონომიათა წესდებების განხილვისას, აშკარაა სამთავრობო კომისრის ფართო უფლებამოსილებები. ტრენტინო ალტო ადიჯესთან მიმართებით კი ოლქის ორივე პროვინციაში — ტრენტოსა და ბოლცანოში მოქმედებს სამთავრობო კომისრის ინსტიტუტი.

როგორც საკანონმდებლო გამოცდილებიდან ჩანს, იტალიაში კონსტიტუციასა და სტატუტებთან ერთად, ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის უნიფიცირების მიზნით, სპეციალური საკანონმდებლო აქტივ მოქმედებს, რაც კიდევ უფრო საგრძნობს ხდის ცენტრალური ხელისუფლების გავლენას რეგიონალიზმის იტალიურ მოდელზე.

3-3. იტალიური რეგიონალიზმის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნება

იტალიის კონსტიტუციამ ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის ფართო დეცენტრალიზაციისა და რეგიონალიზმის პრინციპის საფუძველზე, მიზნად დაისახა ქვეყნის რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური

განვითარების დონეებს შორის სხვაობის დაძლევა და ცალკეულ ავტონომიურ ოლქებში მცხოვრები ეროვნულ-ლინგვისტური უმცირესობებისთვის ფართო უფლებების სარეალიზაციოდ ხელსაყრელი გარემოს შექმნა.

1947 წლის კონსტიტუციის თანახმად, იტალია ოცი ავტონომიური ოლქისგან შედგება, რომელთა შორის ხუთი სპეციალური, უფრო ფართო უფლებამოსილებით სარგებლობს. იტალიის ძირითადი კანონის თანახმად, სტატუტი, როგორც ოლქის საქმიანობისა და მისი სტრუქტურული ორგანიზაციის განმსაზღვრელი ძირითადი ნორმატიული აქტი, ყველა ავტონომიას უნდა ჰქონდეს. კონსტიტუცია პირდაპირ განსაზღვრავს, რომ სიცილიას, სარდინიას, ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს, ფრიული-ვენეცია-ჯულიასა და ვალე-დ'აოსტას კონსტიტუციური კანონებით დამტკიცებული სპეციალური სტატუტების საფუძველზე ავტონომიის საგანგებო ფორმა და პირობები აქვთ (მუხლი 116). იტალიური რეგიონალიზმის ასიმეტრიისთვის დამახასიათებელი ერთ-ერთი ნიშან-თვისება ზემოაღნიშნულ კონსტიტუციურ დებულებაში იმთავითვე იკვეთება: საგანგებო უფლებამოსილების მქონე ავტონომიათა სტატუტები კონსტიტუციური კანონით მტკიცდება და, მაშასადამე, ქვეყნის ძირითადი კანონის — კონსტიტუციის შემადგენელი ნაწილია, მაშინ როდესაც დანარჩენი თხუთმეტი ოლქის სტატუტი ჩვეულებრივი, მიმდინარე კანონით მიიღება.

იტალიური სახელმწიფოთმცოდნეობის დოქტრინაში აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს სტატუტის სამართლებრივი ბუნების შესახებ. ავტორთა ერთი ჯგუფი (ჯ. მილე, კ. მორტატი, ფ. ვირგა) სტატუტებს დამფუძნებელ უფლებამოსილებას ანიჭებს და მიიჩნევს, რომ სტატუტის მიღებით ოლქის წარმომადგენლობითი ორგანო გადამწყვეტ როლს ასრულებს ავტონომიის სამართლებრივი ბუნების განსაზღვრისას.¹ არსებობს განსხვავებული მოსაზრებაც. ლ. პალადინს მიაჩნია, რომ ავტონომიური ოლქების ფუნქციები და მათი შიდაორგანიზაციის ძირითადი პრინციპები იტალიის 1947 წლის კონსტიტუციითაა განსაზღვრული და სტატუტები ოლქების მიერ ადმინისტრაციული და საკანონმდებლო ავტონომიის განხორციელებისთვის საჭირო მეთოდების დასაზუსტებლად განკუთვნილ ორგანიზაციულ ინსტრუმენტად უნდა განვიხილოთ.² მიუხედავად განსხვავებული თვალსაზრისისა, ჩვენი აზრით, მთავარი მაინც ის არის, რომ კონსტიტუციონალისტთა უმრავლესობა

¹ La Barbera G., *Diritto pubblico regionale*. Vol. Primo, Milano, 1974, p. 104

² Paladin L., *Diritto regionale, padova*, 1973, p. 34.

სტატუტს ოლქების საკანონმდებლო საქმიანობის პირველად აქტად მიიჩნევს.

სტატუტის სამართლებრივი ბუნების შესახებ ჩვენეული შეფასებისთვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია მისი მიღების წესის განხილვა. როგორც აღვნიშნეთ, სტატუტი საოლქო საბჭოს მიერ ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით მიიღება და დასამტკიცებლად ქვეყნის პარლამენტს გადაეცემა. აქ ყურადღება უთუოდ უნდა გავამახვილოთ მთელი ამ პროცესის ერთ განსაკუთრებულ თავისებურებაზე. საქმე ის არის, რომ იტალიის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო მოკლებულია სამართლებრივ შესაძლებლობას შეიტანოს ცვლილებები და დამატებები ოლქის მიერ მომზადებული სტატუტის ტექსტში. პარლამენტი უფლებამოსილია, ან დაამტკიცოს სტატუტი უცვლელად, ან საოლქო საბჭოს დაუბრუნოს ხელახალი განხილვისთვის. მთავარი კი ის არის, რომ ნებისმიერი ცვლილება სტატუტში შეიძლება შეტანილ იქნეს მხოლოდ საოლქო საბჭოს ინიციატივით. ჩვენი აზრით, მოცემული პროცედურის ლოგიკა, ერთი მხრივ, იმ შეხედულებას ადასტურებს, რომ სტატუტი საოლქო დანიშნულების აქტია, მეორე მხრივ, რამდენადაც იტალიის პარლამენტის მიერ ცვლილებების შეტანის უფლების გარეშე სტატუტის დამტკიცება მისი შემუშავების საბოლოო ეტაპია, გამოდის, რომ ამ აქტით მხოლოდ სტატუტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის აღიარება ხდება.

მიგვაჩნია, რომ იტალიური რეგიონალიზმის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნების სრული შეცნობის მიზნით კვლევა სახელმწიფო მმართველობის სისტემის დამახასიათებელი რამდენიმე თვისებრივი ბლოკის ანალიზის სახით უნდა წარვმართოთ. ასიმეტრიული რეგიონალიზმის იტალიური მოდელის განხილვისას პირველადია:

- ავტონომიური ოლქების ფორმირების წესი;
- ავტონომიათა სახელისუფლებო ინსტიტუციონალიზაცია;
- საოლქო ხელისუფლების კომპეტენცია;
- ოლქების და ცენტრის ურთიერთობა.

ამასთან, აღნიშნული საკითხების შედარებითი ანალიზის შემდეგ მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ყურადღება რეგიონალიზმის ბუნების განმსაზღვრელ კიდევ ერთ ფაქტორზე — ეროვნულ-ლინგვისტური უმცირესობების უფლებრივ მდგომარეობაზე გავამახვილოთ.

უნდა ვაღიაროთ, რომ წინა თავში მოცემული ცალკეული ოლქების უფლებამოსილებათა ერთობ მრავალსახა ჩამონათვალის ტექსტუალური შედარება არ იძლევა მკაფიო წარმოდგენას იტალიური რეგიონ-

ალიზმის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნების თავისებურებებზე. ამ-
იტომ მიზანშეწონილად მივიჩნით, მისთვის დამახასიათებელი ძირი-
თადი ნიშნები ერთგვარი სქემის სახით წარმოგვედგინა, რაც კიდევ
ერთხელ დაგვანახებს სპეციალურ და ჩვეულებრივ ავტონომიებს
შორის არსებულ სხვაობას და უფრო სრულ წარმოდგენას შეგვიქმნის
იტალიური რეგიონალიზმის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნების არ-
სებით თავისებურებებზე (იხ. დანართი 2).

ვფიქრობთ, შემოთავაზებულ სქემაში დაფიქსირებული თავისებუ-
რებები მთლიანობაში ადასტურებს ჩვენს შეხედულებას, რომლის
თანახმად, ტერიტორიული ორგანიზაციის კონსტიტუციური მოდელის
შემუშავებისას ნათლად ჩანს დამფუძნებელი ხელისუფლების ინდივიდ-
უალური მიდგომა ოლქებისადმი, განსაკუთრებით სპეციალური სტა-
ტუსის მქონე ავტონომიებისადმი, რამაც მათთვის დიფერენცირებუ-
ლი კომპეტენციის განმტკიცება განაპირობა. რაც შეეხება ჩვეუ-
ლებრივი სტატუსის მქონე ოლქებს, ისინი კონსტიტუციის მიღებიდან
ოც წელზე მეტი ხნის შემდეგ შეიქმნა, უმრავლესობის სტატუტები 1971
წლის მაის-ივლისში იქნა დამტკიცებული და ისინი მეტწილად ერთგ-
ვაროვანია. თუმცა ისიც ცნობილია, რომ სტატუტების მიღების პირვე-
ლივე წლებში ოლქებმა საკუთარი საგნობრივი კომპეტენციის ფართო
ინტერპრეტაცია მოახდინეს, რასაც, როგორც იტალიელი ავტორები
აღნიშნავენ, იშვიათი გამოწვევის გარდა, ცენტრალური ხელისუფლე-
ბა საკმაოდ ლიბერალურად მოეკიდა¹.

სტატუტით განსაზღვრულია ავტონომიის სახელისუფლებო ორგა-
ნოთა სისტემა. აღსანიშნავია, რომ საოლქო ორგანოების სტრუქტურ-
ისა და კომპეტენციის სამართლებრივი განმტკიცებისას გასათვალ-
ისწინებელია ორი ძირითადი მომენტი. ერთი მხრივ, საოლქო ორგანოე-
ბი სახელმწიფო ორგანოთა ერთიანი სისტემის შემადგენელი ნაწილია,
რის გამოც მათი ორგანიზაციის ცალკეული ასპექტები ისეთი საერთო-
სახელმწიფო კანონმდებლობით რეგულირდება, როგორცაა იტალიის
კონსტიტუცია და „საოლქო ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წე-
სის შესახებ“ 1953 წლის კანონი, მეორე მხრივ, ოლქი ალჭურვილია
უფლებამოსილებით დამოუკიდებლად შექმნას თავისი ორგანოები —
საოლქო საბჭო, ჯუნტა, აირჩიოს მისი თავმჯდომარე და გადანყვიტოს
მის სტატუსთან დაკავშირებული სხვა საკითხები.

¹ Le Regioni tra Costituzione e realtà politica. Torino, 1977, P. 62-68, 151

საოლქო ორგანოთა შორის წამყვანი ადგილი წარმომადგენლობით ორგანოს — საოლქო საბჭოს უკავია, რომელიც ხუთი წლის ვადით პროპორციული საარჩევნო სისტემით აირჩევა ოლქის მოსახლეობის მიერ. საბჭო ირჩევს ოლქის ჯუნტას, რომლის წევრები ცალკეულ დარგებსა თუ სფეროებს ხელმძღვანელობენ. საოლქო ჯუნტა ავტონომიის აღმასრულებელი ორგანოა და მის საქმიანობას თავმჯდომარე წარმართავს. აღსანიშნავია, რომ ავტონომიათა სახელისუფლებო ორგანოების სისტემა როგორც სპეციალურ, ისე ჩვეულებრივი სტატუსის მქონე ავტონომიებში ერთგვაროვანია და საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი ნიშნებით აღიჭურვება, რაც იტალიის რესპუბლიკაში მოქმედი მართვა-გამგეობის ფორმის გათვალისწინებით ლოგიკურად მიგვაჩნია. ოლქის მთავრობა ორივე ტიპის ავტონომიაში საოლქო საბჭოს წინაშეა ანგარიშვალდებული და ეს უკანასკნელი ჯუნტის დათხოვნის უფლებამოსილებითაც არის აღჭურვილი. ამრიგად, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების შიდასტრუქტურული ორგანიზაციის თვალსაზრისით იტალიის ოლქებში რაიმე არსებითი განსხვავება არ არის დადგენილი. საინტერესოა სასამართლო ორგანოთა სისტემა, რომლის ორგანიზაცია საერთო წესის თანახმად ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციას განეკუთვნება. თუმცა ტრენტინო-ალტო-ადიჯესა და ვალე-დაოსტას ჯუნტის თავმჯდომარეები, რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში, თავად ნიშნავენ მომრიგებელ მოსამართლეებსა და მათ თანაშემწეებს.

იტალიური რეგიონალიზმის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნების არსი ყველაზე ნათლად ავტონომიათა სტატუსის, მათი უფლებრივი მდგომარეობის განხილვისას წარმოჩინდება. „საოლქო ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონი საოლქო კომპეტენციასთან მიმართებით მხოლოდ ავტონომიათა საკანონმდებლო უფლებამოსილებების განხორციელების ზოგად ასპექტებზე ამახვილებს ყურადღებას. შედეგად, ოლქებისთვის კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილების მინიჭების საკითხმა იტალიელ იურისტთა შორის აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია. კონსტიტუციური სამართლის ტრადიციულ შეხედულებათა მიმდევრები საოლქო კანონს სამართლებრივ ფიქციად განიხილავენ, რომელსაც მხოლოდ ფორმალურად აქვს კანონის ძალა, რადგან სუვერენიტეტის არმქონე სუბიექტის მიერ მიიღება. თუმცა რეგიონალიზმის პრობლემების ცნობილ მკვლევართა ჯგუფი მიიჩნევს, რომ ოლქს სახელმწიფოს ტოლფასოვანი ხელისუფლება აქვს, მხოლოდ

იმ განსხვავებით, რომ ის არ არის კონსტიტუციური დონის. კერძოდ, ს. ფლოჯაიტის აზრით, საოლქო კანონი მართალია შეზღუდული ტერიტორიის ფარგლებში მოქმედ, მაგრამ მაინც პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მიერ მიღებულ აქტს წარმოადგენს¹.

ნორმატიული აქტების იერარქიის თვალსაზრისით, საოლქო კანონი საერთო-ეროვნულ საკანონმდებლო აქტებზე დაბალ საფეხურზე დგას და მას ნაკლები იურიდიული ძალა აქვს სამოქმედო ტერიტორიისა და რეგულირების საგნის შეზღუდულობის გამო. თუმცა ამ თვალსაზრისით საგულისხმოა ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს სტატუტის ნორმა, რომლის თანახმად, ოლქის ან პროვინციის გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების მონესრიგება საერთო-ეროვნული კანონმდებლობით მხოლოდ იმ შემთხვევაში დაიშვება, თუ საოლქო კანონით არ არის გათვალისწინებული მათი რეგულირება (მუხლი 105). ცხადია, აღნიშნული მუხლის თანახმად, საოლქო კანონმდებლობას, მის რეგულირებას მიკუთვნებული სფეროს ფარგლებში, ცალსახად გამოკვეთილი უპირატესობა ენიჭება.

იტალიის კონსტიტუცია საერთო-სახელმწიფო საკითხების გადაწყვეტაში ოლქის მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმას ითვალისწინებს: ოლქები მონაწილეობენ ცენტრალური ორგანოების ფორმირების პროცესში (კონსტიტუციის 57-ე და 83-ე მუხლები); მათ ეკუთვნით საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება (მუხლი 121); გამოთქვამენ მოსაზრებას ბიუჯეტის შემუშავებისას (კანონი 468).

სიცილიისა და ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს სტატუტების განხილვამ ცხადყო, რომ სპეციალური სტატუსის მქონე ავტონომიებს სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროში საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები აქვთ. ცალკეულ შემთხვევებში სპეციალური ავტონომიები საერთო-სახელმწიფო დონეზე მონაწილეობენ ეკონომიკური ხასიათის გადანაცვლებების მიღების პროცესში. კერძოდ, სიცილიის წარმომადგენლები მონაწილეობას იღებენ რკინიგზის ტარიფის შემუშავებასა და სხვა სახეობების სატრანსპორტო სანარმოების რეორგანიზაციის საკითხთა განხილვაში, როდესაც მათი ფუნქციონირება ოლქის ინტერესებს უკავშირდება.

ცალკე აღნიშვნის ღირსია სიცილიის სტატუტის ის თავი, რომელიც კუნძულზე ოლქის ხელისუფლებისადმი დაქვემდებარებული პოლიციის საქმიანობას ითვალისწინებს. როგორც ჩანს, სიცილიის სტატუტის

¹ Flogaitis S, La Notion de decentralization en France, en Allemagne et en Italien. Paris, 1979, P.285-300

მიღებისას ერთ-ერთ პრინციპულ საკითხად პოლიციის ორგანიზაციის პრობლემა განიხილებოდა. საყურადღებოა, რომ სიცილიის სტატუტის ეს ნაწილი კატალონიის სტატუტისა (მუხლი 13) და ბასკეთის სტატუტის (მუხლი 17) იმ ნორმებს ეხმიანება, რომლებიც ესპანურ რეგიონებში პოლიციური შენაერთების ფუნქციონირებას ითვალისწინებს.

იტალიაში სპეციალური სტატუსის მქონე ოლქები ფლობენ უფლებამოსილებას, ავტონომიის არსებით ინტერესებთან დაკავშირებულ საკითხებზე შეიმუშაონ კანონპროექტები და ჩამოაყალიბონ ავტონომიის მოსაზრება. ადგილობრივი ხელისუფლების გამგებლობაშია მოქცეული ოლქების ტერიტორიაზე არსებული სახელმწიფო ქონება, რაც დამატებითი სახსრების მოზიდვის წყაროა. სიცილიის სტატუტი ითვალისწინებს სახელმწიფოს ვალდებულებას ყოველწლიურად გამოუყოს ოლქს სუბსიდია ეკონომიკური განვითარების უზრუნველსაყოფად. მიუხედავად იმისა, რომ ოლქებს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები აქვთ, მათი ფინანსური საშუალებები ყოველთვის არ არის საკმარისი მათთვის კანონმდებლობით მინიჭებული და ცენტრიდან დელეგირებული ფუნქციების რეალიზაციისთვის. სწორედ ამიტომ იტალიური ავტონომიები საჭიროებენ სტაბილურ ფინანსურ ინიექციებს ცენტრიდან, რაც ზრდის მათ დამოკიდებულებას ცენტრალურ ხელისუფლებაზე.

თუ სპეციალური სტატუსის მქონე ხუთი ოლქის სტატუტები სოციალურ-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ სფეროებში ავტონომიათა საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებს ითვალისწინებენ, განსხვავებული სურათია ჩვეულებრივი სტატუსის მქონე ოლქებთან მიმართებით. ლაციოს სტატუტის მეორე ნაწილი, რომელიც ოლქის უფლებამოსილებებს შეეხება, საკმაოდ მოკრძალებულად გამოიყურება, ზოგადი ხასიათის ნორმებს შეიცავს და ყურადღებას ოლქის კანონშემოქმედებით უფლებამოსილებებზე ამახვილებს. თუმცა აქვე მოცემულია ლაციოს საოლქო საბჭოს კომპეტენცია, რომლის რეალიზაცია ავტონომიის სოციალურ-ეკონომიკური ინტერესების დაკმაყოფილებას უნდა უზრუნველყოფდეს. ნიშანდობლივია, რომ საოლქო საბჭოს უფლებამოსილებათა ნუსხა არ ითვალისწინებს უმაღლესი განათლების ორგანიზაციის, სოციალური და შრომით სფეროებში კანონმდებლობის შემუშავების, საოლქო დანიშნულების ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სფეროების რეგლამენტაციისა და ზოგიერთ სხვა საკითხს, რომელიც შედარებით დაწვრილებით არის განმტკიცებული სიცილიისა და ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს სტატუტებით (სიცილიის სტატუტის მე-17 მუხლი და ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს სტატუტის მე-8 მუხლი).

ოლქების კომპეტენციათა მოცულობებს შორის არსებული სხვაობა რეგიონალიზმის იტალიური ბუნების ასიმეტრიას ადასტურებს. ამასთან დაკავშირებით, უთუოდ ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ იტალიის ოლქების საგნობრივი და ფუნქციური კომპეტენციის დანვრილებითი ანალიზიდან, ოლქებისადმი კანონმდებლის დიფერენცირებული მიდგომა აშკარად ამოიკითხება. სპეციალური სტატუსის მქონე ავტონომიების სტატუსების განხილვისას ნათლად წარმოჩინდება ამა თუ იმ ოლქისთვის დამახასიათებელი პრობლემური საკითხები, რომელთა გადაწყვეტაც რეგიონალიზმის იტალიური მოდელის უმთავრესი მიზანია. ვფიქრობთ, სწორედ ამით აიხსნება ის აქცენტები, რომელიც სიცილიის სტატუსის შემთხვევაში ადგილობრივი პოლიციის ორგანიზაციის საკითხზეა გაკეთებული, ხოლო ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს სტატუსის შემთხვევაში პროვინციათა ფართო უფლებამოსილებებსა და ლინგვისტური უმცირესობების უფლებრივ მდგომარეობაზე.

საოლქო ხელისუფლების კომპეტენციაზე მსჯელობისას კიდევ ერთი საკითხი იმსახურებს ყურადღებას. ეს არის მმართველობითი უფლებამოსილებების დელეგირების პრინციპი, რომელიც ორივე ტიპის ავტონომიათა სტატუსებით არის განმტკიცებული. ამასთან, დელეგირება ხორციელდება, როგორც ცენტრიდან ავტონომიების მიმართ, ისე საოლქო ხელისუფლების მხრიდან პროვინციებისა და კომუნების მიმართ. ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს სტატუსი ხაზს უსვამს, რომ ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებათა დელეგირებას შესაბამისი დაფინანსებაც უნდა ახლდეს, რაც ოლქის მიერ ამ უფლებამოსილებების რეალიზაციის ერთგვარი გარანტიის სახით წარმოგვიდგება (მუხლი 16). თუმცა ადმინისტრაციული ფუნქციების ამგვარი დელეგირება სტატუსისა და საერთო-სახელმწიფო კანონმდებლობის საფუძველზე ხორციელდება. ჩვენეული შეფასების სახით აღვნიშნავთ, რომ დელეგირების ინსტიტუტი თავად ტერიტორიული ორგანიზაციის კონსტიტუციური მოდელის მოქნილობას და სტაბილურობას უწყობს ხელს. მაგრამ ამ შემთხვევაში აუცილებლად მიგვაჩნია აქცენტირება აღნიშნული პროცესის წარმართვაზე საკანონმდებლო პრინციპების დაცვით და საკანონმდებლო გზით იმ სფეროების განსაზღვრაზე, რომლებიც შეიძლება დელეგირების საგანი გახდეს. თუმცა არ გამოვრიცხავთ, რომ ამგვარმა დანაწესმა ფედერალური სახელმწიფოებისთვის ცნობილი ერთობლივი, ე.წ. „კონკურენციული“ კომპეტენციის ფორმა მიიღოს. მაგრამ მიგვაჩნია, რომ კომპეტენციათა გამიჯვნის საკითხში სიცხადე ხელს შეუწყობს ამ საკითხებზე მოსალოდნელი დავების წარმოშობის თავიდან აცილებას.

იტალიური რეგიონალიზმის პოლიტიკურ-სამართლებრივ ბუნებაზე მსჯელობისას კიდევ ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხი, უფრო ზუსტად, საკითხთა ბლოკი უნდა გამოვყოთ. ქვეყნის კონსტიტუციური კანონმდებლობა და ოლქების სტატუტები ცენტრსა და ოლქებს შორის ურთიერთობის ინსტიტუციონალურ სისტემას განამტკიცებენ. ამ თვალსაზრისით, უპირველესად უნდა აღვნიშნოთ, რომ ოლქის თავმჯდომარე ორმაგი წარმომადგენლობის ფუნქციით აღიჭურვება. კერძოდ, ის წარმოადგენს ოლქს საერთო-სახელმწიფო დონეზე და ამასთან, საკუთრივ ავტონომიაში სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლობის ფუნქცია აკისრია. ოლქის თავმჯდომარის ორმაგი წარმომადგენლობის ფუნქციის სამართლებრივ ბუნებაზე პირდაპირ საუბრობს სიცილიის სტატუტი, სადაც გაცხადებულია, რომ ოლქის თავმჯდომარე წარმოადგენს ცენტრალურ მთავრობას ოლქში და მინისტრის სტატუსით მონაწილეობს მინისტრთა საბჭოს მუშაობაში, როდესაც განსახილველი საკითხი ოლქს შეეხება (მუხლი 21).

ცენტრსა და ავტონომიებს შორის ურთიერთობის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია ოლქებში სამთავრობო კომისრის ინსტიტუტის ფუნქციონირება, რომლის არსებობა ერთ-ერთი უმთავრესი არგუმენტია იტალიის ტერიტორიული ორგანიზაციის ფედერალური კონცეფციისგან გამიჯვნის თვალსაზრისით. შეიძლება ითქვას, რომ სამთავრობო კომისრის ინსტიტუტი იტალიური რეგიონალისტიკისთვის დამახასიათებელი ერთი უმთავრესი ნიშან-თვისებაა, რომელიც თავის თავში ახდენს ხელისუფლების ცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციისთვის დამახასიათებელი ნიშნების თანაარსებობას განსაზღვრული პროპორციებით. სამთავრობო კომისრის ინსტიტუტი ყველა ოლქში მოქმედებს. მეტიც, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ტრენტინო ალტო ადიჯეს ოლქში სამთავრობო კომისარი ორივე პროვინციაშია წარმოდგენილი. კონსტიტუციისა და მიმდინარე კანონმდებლობის თანახმად, სამთავრობო კომისარი, ძირითადად, მაინც ცენტრალური ხელისუფლების ემისარია და ამაზე მისი უმთავრესი ფუნქციებიც მეტყველებენ, როგორიცაა:

— ავტონომიაში სახელმწიფო ადმინისტრაციის ხელმძღვანელობა და ოლქის მიერ განეული ადმინისტრაციული ფუნქციების კოორდინაცია, გარდა მართლმსაჯულების, თავდაცვისა და სარკინიგზო ტრანსპორტის სფეროებისა;

— სახელმწიფოს მიერ ოლქისთვის და ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებებისთვის დელეგირებული ფუნქციების შესრულებაზე

კონტროლი და საოლქო ჯუნტის თავმჯდომარისთვის მთავრობის მიერ გამოთქმული შენიშვნების შეტყობინება;

— ოლქში საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის უზრუნველყოფა. ამ მიზნით, ის უფლებამოსილია, გამოიყენოს სახელმწიფოს პოლიციის ძალები;

— საოლქო საბჭოს საკანონმდებლო საქმიანობაში მონაწილეობა, რაც გამოიხატება ოლქის მიერ მიღებული კანონპროექტის სამთავრობო კომისიისთვის წარდგენის აუცილებლობით.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სამთავრობო კომისარს საოლქო კანონის ვიზირებისთვის ოცდაათდღიანი ვადა აქვს გამოყოფილი, რომლის განმავლობაშიც ის უზრუნველყოფს კანონპროექტის ქვეყნის მთავრობასთან შეთანხმებას.

ოლქების ცენტრთან ურთიერთობის თვალსაზრისით, ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი ის არის, რომ ცენტრალური ხელისუფლება უფლებამოსილია, დაითხოვოს საოლქო საბჭო. საოლქო საბჭოს დათხოვნის საფუძვლები და წესი განსაზღვრულია ქვეყნის კონსტიტუციითა და მოქმედი კანონმდებლობით. იტალიის ძირითადი კანონი საოლქო საბჭოს დათხოვნას სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარეც ითვალისწინებს. „სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესები“ საკმაოდ ზოგადი ცნებაა და ამ პრინციპის დაცვის აუცილებლობით სახელმწიფოს ნებისმიერი გადაწყვეტილება შეიძლება გამართლებულ იქნეს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ საოლქო საბჭოს დათხოვნა შესაბამისი საპარლამენტო კომისიის დასკვნის მოსმენის შემდეგ დაიშვება (მუხლი 126). თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ იტალიის პარლამენტი უფლებამოსილია, ავტონომიის სტატუსის მონონებაზე უარი თქვას, ამ უკანასკნელის ქვეყნის კონსტიტუციასთან, კანონმდებლობასთან ან სხვა ოლქების ინტერესებთან შეუთავსებლობის, ასევე სტატუსის საერთო-ეროვნულ ინტერესებთან წინააღმდეგობის მოტივით, ნათელი ხდება, რომ საოლქო ხელისუფლება მნიშვნელოვანდ არის დამოკიდებული ცენტრზე.

იტალიური რეგიონალისტიკისთვის დამახასიათებელი საოლქო საბჭოს დათხოვნის პროცედურა და, მაშასადამე, ცენტრალური ხელისუფლების გარკვეული პრიმატი, ტერიტორიული ორგანიზაციის მოცემულ მოდელს არსებითად განასხვავებს ფედერალური მოწყობის მოდელისგან. ფედერალური სახელმწიფოს პარლამენტისა და, ზოგადად, ფედერალიზმის კონცეფციისთვის მიუღებელია ადგილობრივი ხელისუფლების დათხოვნა ან მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გაუქმე-

ბა. ამ შემთხვევაში წინააღმდეგობა შეიძლება მხოლოდ კანონშემოქმედებით პროცესთან იყოს დაკავშირებული, როდესაც ავტონომიის აქტის გაუქმების ერთადერთ საფუძველს შეიძლება მისი ქვეყნის კონსტიტუციურ კანონმდებლობასთან შეუსაბამობა წარმოადგენდეს.

იტალიური რეგიონალიზმის პოლიტიკურ-სამართლებრივ ბუნებაზე გარკვეული გავლენა ეროვნული უმცირესობების პრობლემამ იქონია. თუმცა ესპანეთისგან განსხვავებით, იტალიაში აღნიშნული საკითხი გადამწყვეტ როლს არ ასრულებს, რადგან მოსახლეობის 94 პროცენტი იტალიელები არიან.

ცალკეული ეთნიკური ჯგუფების სტატუსთან დაკავშირებული პრობლემები მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპაში საზღვრების შეცვლის მიზეზით იჩენს თავს. ამან, როგორც ჩანს, იტალიაზეც მოახდინა გარკვეული გავლენა. იტალიელი მკვლევარების ინფორმაციით, ყოველ ოლქს თავისი დიალექტი აქვს. საქმე ის არის, რომ ოცი ოლქიდან ცამეტში ლინგვისტური უმცირესობა მოსახლეობს. აქედან სამ ოლქში მათი კომპაქტური, საკმაოდ მრავალრიცხოვანი დასახლებაა. ამ ოლქებს განეკუთვნება ვალე-დ'აოსტა (100 000 ფრანგულენოვანი უმცირესობით), ტრენტინო-ალტო-ადიჯე (260 000 გერმანულენოვანი უმცირესობით) და ფრიული-ვენეცია-ჯულია (53 000 სლავური წარმოშობის უმცირესობით).¹

აღნიშნული ავტონომიების სტატუტები დიფერენცირებულად არეგულირებენ უმცირესობების პრობლემას. ფრიული-ვენეცია-ჯულიას ოლქში ლინგვისტური უმცირესობების თანასწორუფლებიანობაა დეკლარირებული (მუხლი 3). ამასთან, სამართლებრივი დაცვის ობიექტს უმცირესობისადმი მიკუთვნებული ცალკეული მოქალაქე წარმოადგენს. ვალე-დ'აოსტას სტატუტის თანახმად, სამართლებრივი დაცვის ობიექტს ზოგადად ეთნიკური ჯგუფი განეკუთვნება. იტალიური და ფრანგული ენები ოლქში გათანაბრებულია და დადგენილია, რომ სახელმწიფო აქტები ორივე ენაზე ქვეყნდება, გარდა სასამართლო აქტებისა, რომლებიც მხოლოდ იტალიურ ენაზე გამოიცემა. ოლქის სკოლებში საგნები ისწავლება პარიტეტულ პრინციპებზე, როგორც იტალიურ, ასევე ფრანგულ ენაზე.

ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს სტატუტი ეთნიკური უმცირესობების პრობლემას კიდევ უფრო მეტ ყურადღებას უთმობს როგორც პოლიტიკური, ისე ეკონომიკური თვალსაზრისით. გერმანული ენა ოლქში

¹ Corrado S. Elezioni e partiti in Europa. Milano, 1979. P. 278.

იტალიურ ენასთან არის გათანაბრებული, შესაბამისად, საოლქო აქტივობიც ორივე ენაზე ქვეყნდება. გერმანულენოვანი მოსახლეობა სარგებლობს უფლებით შეუზღუდავად გამოიყენოს მშობლიური ენა როგორც საოლქო, ასევე სახელმწიფო დაქვემდებარების დაწესებულებებში. მიმოწერისას მოხელეები ვალდებული არიან პასუხი გასცენ მოქალაქეს მის მშობლიურ ენაზე. საქმისწარმოება სასამართლოებში წარმოებს როგორც იტალიურ, ასევე გერმანულ ენაზე. მეტიც, დაკავების ან დაპატიმრების შემთხვევაში მოქალაქეს უფლება აქვს აირჩიოს სამართალწარმოების ენა.

ოლქის წარმომადგენლობით დაწესებულებებში, ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოებში და საგანმანათლებლო დაწესებულებებში რეზერვირებულია ადგილები გერმანულენოვანი მოსახლეობის წარგზავნილთათვის. ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს სტატუსტის თანახმად, საოლქო საბჭოს თავმჯდომარე და მისი მოადგილე განსხვავებულ ლინგვისტურ ჯგუფებს უნდა მიეკუთვნებოდნენ. ამასთან, ხუთი წლის ვადით არჩეული საოლქო საბჭო ორჯერ ირჩევს თავმჯდომარეს 2,5 წლის უფლებამოსილების ვადით. გადარჩევის ასეთი წესის თანახმად, თანამდებობაზე მოსახლეობის ორივე ლინგვისტური ჯგუფის წარმომადგენელი მონაცვლეობს. ჯუნტის წევრთა მანდატებიც საოლქო საბჭოში ორივე ლინგვისტურ ჯგუფს შორის ადგილების დადგენილი პროპორციით ნაწილდება (სტატუსტის 30-ე და 36-ე მუხლები).

ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს ოლქის პროვინციებს ტრენტოსა და ბოლცანოს მნიშვნელოვანი ავტონომიური უფლებები აქვთ. იტალიის სხვა პროვინციებისგან განსხვავებით ამ პროვინციების სტატუსი, მოსახლეობის განსაკუთრებული ეთნიკური შემადგენლობისა და მინიჭებული ფართო უფლებამოსილებების გამო, რეგულირდება არა რესპუბლიკის კანონმდებლობით, არამედ ოლქის სტატუსტით, რომლის თანახმად, პროვინციები კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილნი (მუხლი 8). საკმაოდ ორიგინალურია პროვინციათა საბჭოების ფორმირების წესი: საბჭოს შემადგენლობაში შედიან საოლქო საბჭოში პროვინციიდან არჩეული წევრები (მუხლი 48). აღნიშნული თავისებურებების გათვალისწინებით, ტრენტოსა და ბოლცანოს პროვინციების სამართლებრივი მდგომარეობის შეფასებისას ზოგიერთი მკვლევარი იმ დასკვნამდეც კი მიდის, რომ აღნიშნული ორი ტერიტორიული ერთეული პროვინციებს მხოლოდ სახელწოდებით განეკუთვნებიან, ხოლო სტატუსის სამართლებრივი ბუნებითა და ში-

ნაარსით ისინი შეიძლება ოლქებს გაუთანაბროთ.¹ საგულისხმოა, რომ ტრენტინო ალტო ადიჯეს შემადგენლობაში შემაჯავალი პროვინციების განსაკუთრებული სამართლებრივი მდგომარეობა ბასკეთის რეგიონში შემაჯავალი პროვინციების (ბასკაიის, ჰიპოსკუას, ალავეას პროვინციები) სტატუსის მსგავსია.

ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს სტატუტით პროვინციების სტატუსის ესოდენ დანერჩილებითი რეკლამენტაცია განპირობებულია მთელი რიგი ფაქტორებით. სამხრეთ ტიროლის პარტიამ, რომელიც წლების მანძილზე წარმოდგენილი იყო ქვეყნის პარლამენტში, საოლქო და პროვინციის საბჭოებში, მრავალჯერ სცადა იტალიური საზოგადოების ყურადღების მიქცევა თავისი მოთხოვნებისადმი. შედეგად, სტატუტის ტექსტში ორჯერ იქნა შეტანილი ცლილებები, რომლებიც გერმანულენოვანი მოსახლეობის უფლებების გაფართოებას ითვალისწინებდა.

იტალიის კონსტიტუცია საერთო-ეროვნულ დონეზე ლინგვისტური უმცირესობების დაცვის მიზნით შესაბამისი ნორმების მიღების მოთხოვნას ითვალისწინებს (მუხლი 6). ამჟამად ერთადერთ უმცირესობას, რომელიც ტერიტორიული ავტონომიის უფლებით არ სარგებლობს ტრენტინო-ალტო-ადიჯეში მოსახლე ოციათასიანი ლადინური წარმოშობის ეთნოსი განეკუთვნება. თუმცა ოლქის სტატუტის თანახმად, ლადინური უმცირესობა მანდატებს ფლობს საოლქო საბჭოს შემადგენლობაში და წარმოდგენილია ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოებში. გარდა ამისა, ისინი სარგებლობენ მშობლიურ ენაზე განათლების მიღების, ბეჭდვის, საკუთარი რადიომაუნყებლობის ორგანიზაციის, აგრეთვე, ტოპონიმიკისა და ტრადიციების შენარჩუნება-განვითარების უფლებით.

მიუხედავად იმისა, რომ მულტიეთნიკური ფაქტორი სხვადასხვა როლს ასრულებს ესპანეთსა და იტალიის პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ორივე ქვეყანაში შეიმჩნევა ერთგვარი მსგავსება ეროვნებათშორისი ურთიერთობების რეგულირებისას. უპირველეს ყოვლისა, აშკარაა ინდივიდუალური მიდგომა ეთნიკური ჯგუფებისადმი, მათი მოთხოვნების, რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მახასიათებლების გათვალისწინებით. აღსანიშნავია, რომ იტალიაში ეთნიკურ-ლინგვისტური უმცირესობების ინტერესების დასაცავად ნორმატიულ დონეზე განმტკიცებული საკმაოდ მრავალფეროვანი მექანიზმები გამოიყენება. თუმცა, მიუხედავად ცენტრალური ხელისუფლების ძალისხმევისა, ზოგი-

¹ Woodcock G. Regional government: the Italian example// Public administration, 1967, Winter, P.410

ერთ ეთნიკურ ჯგუფთან კონსესუსის მიღწევა ვერ ხერხდება. ამ შემთხვევაში ძირითადად საუბარია იმ ეთნოსებზე, რომელთა მიმართ წლების მანძილზე გამოიყენებოდა იძულებითი ასიმილაციისა და დისკრიმინაციის პოლიტიკა.

ზოგიერთ შემთხვევაში დაპირისპირება ცენტრსა და ოლქებს შორის ატარებს პოლიტიკურ ხასიათს და განპირობებულია ცენტრალური წარმომადგენლობითი ორგანოსა და საოლქო საბჭოს განსხვავებული პოლიტიკური შემადგენლობით, რაც ხშირად ცენტრსა და ადგილებზე სხვადასხვა პოლიტიკური კურსის რეალიზაციით გამოიხატება. უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლება მეტ ბერკეტს ფლობს სიტუაციაზე ზემოქმედების მიზნით, რაც ფინანსური ხასიათის გავლენის, კანონმდებლობის ინტერპრეტაციისა და სხვა ტიპის ღონისძიებების გატარებით გამოიხატება.

ცენტრსა და ოლქებს შორის, მათი კომპეტენციის ფარგლებში ურთიერთობათა ფორმებისა და საშუალებების ანალიზი ისეთ ვითარებას წარმოაჩენს, რომ საოლქო ავტონომიის კონცეფციის ცალკეული ელემენტების აღიარება ან უგულებელყოფა დამოკიდებულია კონკრეტული პოლიტიკური მომენტისადმი მხარეთა ინტერესზე, რაც, საბოლოოდ შეიძლება კონსტიტუციური მოდელისგან გადახრის მიზეზიც გახდეს. 80-90-იან წლებში იტალიაში არაერთხელ დაისვა საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის სრულყოფის საკითხი. პოლიტიკურ პარტიათა უმრავლესობა მიიჩნევდა, რომ ოლქები შეზღუდულები იყვნენ საკანონმდებლო სფეროებში და არ გააჩნდათ საკუთარი კომპეტენციის სარეალიზაციოდ აუცილებელი ფინანსური სახსრები. დაწყებული 1994 წლიდან მრავალჯერ გაისმა ქვეყნის ფედერაციად გარდაქმნის მოთხოვნა, რომლის ინციატორად ჩრდილოეთის ლიგა გამოდის.

ამჟამად იტალიაში დეცენტრალიზაციის პროცესი გრძელდება, რომელიც სახელმწიფო მმართველობის რეფორმირების აუცილებლობიდან გამომდინარე, ცენტრიდან ოლქებისადმი უფლებამოსილებათა ფართო დელეგირებას ითვალისწინებს. 1997 წლის 15 მარტის №59 კანონის თანახმად, მინისტრთა საბჭომ უნდა გამოსცეს დეკრეტები, რომელთა საფუძველზე ადმინისტრაციული უფლებამოსილებები გადაეცემა ოლქებსა და პროვინციებს. დელეგირება შეეხება იმ ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს, რომელთა რეალიზაცია შესაბამისი ტერიტორიული კოლექტივების განვითარებასა და მათი ინტერესების დაცვას ისახავს მიზნად და სწორედ ამიტომ შეიძლება ლოკალიზებულ იქნეს

კონკრეტული ტერიტორიის საზღვრებში. თუმცა კანონი დელეგირებისას დათქმის სახით გარკვეულ შეზღუდვებს განსაზღვრავს. კერძოდ, იკრძალება უფლებამოსილებათა გადაცემა საგარეო ვაჭრობისა და ურთიერთობების; თავდაცვისა და შეიარაღებული ძალების; სახელმწიფოსა და რელიგიურ კონფესიებს შორის ურთიერთობების; კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის; მოქალაქეობრივ მდგომარეობასა და სტატისტიკაზე ზედამხედველობის; მოქალაქეობის, იმიგრაციისა და ექსტრადიციის; არჩევნებისა და რეფერენდუმების ორგანიზაციის, გარდა საოლქო მნიშვნელობისა; სავალუტო სისტემის, საბაჟო და სახელმწიფო საზღვრების დაცვის; სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის; მართლმსაჯულების განხორციელების; საუნივერსიტეტო და დანყებითი განათლების პროგრამირების; შრომასა და კოოპერაციაზე ზედამხედველობის სფეროებში. აღნიშნული რეფორმა ეტაპობრივად უნდა განხორციელებულიყო.

ზემოთ აღნიშნული კანონის მიღებიდან ერთი წელიც არ იყო გასული, როცა 1998 წლის იანვარში დაიწყო ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის შესახებ საპარლამენტო კომისიის მიერ მომზადებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვა, რომელიც დაზუსტებული რედაქციით „რესპუბლიკის ფედერალურ მოწყობად“ იწოდებოდა.¹ მოგვიანებით, იმავე წლის მაისში მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება იტალიის ფედერალიზაციის საკითხის დღის წესრიგიდან მოხსნის შესახებ.² თუმცა პროექტით გათვალისწინებული ცალკეული სიახლეების პრაქტიკული განხორციელება შესაბამისი კანონების მიღების გზით გადანაცვდა. სწორედ ამიტომ ინტერესმოკლებული არ უნდა იყოს კონსტიტუციური კანონპროექტის ძირითადი მიმართულებების განხილვა.

აღნიშნული კონსტიტუციური რეფორმა უპირველეს ყოვლისა მიმართული იყო სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და მმართველობითი სისტემის სრული ტრანსფორმაციისკენ. კანონპროექტის თანახმად, გათვალისწინებული იყო იტალიის გარდაქმნა ფედერაციულ სახელმწიფოდ, რომლის პირველად ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულად მოიაზრებოდა კომუნა. იტალიის ოლქები, რომელთა რაოდენობა, არსებულის მსგავსად, ოცი უნდა ყოფილიყო, წარმოადგენდნენ ფედ-

¹ პროექტის ტექსტი იხ. Tersi F. La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana. Materiali di studio. VI edizione. Torino, 1998. P. 280-359.

² Федерализм, теория, институты, отношения. Отв. Ред.- Топорнин Б.Н. Москва, „Юристъ“, 2001, стр. 327

ერაცის სრულუფლებიან სუბიექტებს: კანონშემოქმედებითი საქმიანობის, საკუთარი ბიუჯეტის დამტკიცებისა და საგადასახადო სისტემის შემოღების უფლებით. კანონპროექტი ითვალისწინებდა ოლქის შემოსავლების არანაკლებ 50 პროცენტის საოლქო ბიუჯეტში მოქცევას. ფართო ავტონომიური უფლებამოსილებით აღიჭურვებოდა ოლქში შემავალი პროვინციები. სტატუტი წმინდა რეგიონული მნიშვნელობის აქტად იყო განხილული, რომელსაც საოლქო საბჭო ამტკიცებდა. ოლქები ადგილობრივი საარჩევნო კანონმდებლობის შემუშავების უფლება¹ მოსილებითაც აღიჭურვებოდნენ.

ცენტრალურ და საოლქო ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობათა კოორდინაციის მიზნით, კანონპროექტი ითვალისწინებდა მინისტრთა კაბინეტთან მუდმივმოქმედი ორგანოს შექმნას. ამასთან, ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციად კვლავაც საგარეო პოლიტიკა, ფულის ემისია, საზოგადოებრივი ნესრიგისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხების გადანყვეტა განიხილებოდა. გარდა ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციისა, პროექტით გათვალისწინებული იყო ოლქების ე. წ. ნარჩენი კომპეტენცია იმ სფეროებში, რომლებიც საერთო-ეროვნული კანონმდებლობის რეგულირების მიღმა რჩებოდა.

ფედერალური მოწყობის შესახებ კანონპროექტის მუხლები იმდამვარად იყო ჩამოყალიბებული, რომ მაქსიმალურად დაეჩქარებინა იტალიის ინტეგრაცია საერთო-ევროპულ სტრუქტურებში. ამასთან, მოცემული კანონპროექტი მიზნად ისახავდა ქვეყნის ჩრდილოეთის ეკონომიკურად განვითარებულ რეგიონებსა და სამრეწველო განვითარების თვალსაზრისით ჩამორჩენილ სამხრეთის ოლქებს შორის არსებული დიფერენციაციის დაძლევას. ამ მიზნით უნდა შექმნილიყო ე.წ. გათანაბრების ფონდი, რომლის საშუალებითაც მოხდებოდა ცალკეული ოლქების ფინანსური სუბსიდირება.

ფედერალური მოწყობის შესახებ კანონპროექტი, ვფიქრობთ, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ იტალიაში შექმნილ სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური დაპირისპირების დაძლევის ერთ-ერთ ალტერნატივად განიხილებოდა. თუმცა, კონსტიტუციური რეფორმის წარმოდგენილი სახით განხორციელების თაობაზე გადანყვეტილების შეცვლა და მისი მხოლოდ ცალკეული მიმართულებებისა და იდეების რეალიზაცია ცალსახად მიგვანიშნებს ხელისუფლებისა და პოლიტიკური სპექტრის პოზიციაზე, იმის თაობაზე, რომ თავად ტერიტორიული მოწყობის რეგიონალურ მოდელს დაპირისპირებათა რეგულირების რესურსი არ ამოუწურავს. ასეთი დასკვნის საფუძველი კი იმაში უნდა ვეძიოთ,

რომ მიუხედავად ჩვენ მიერ განხილული იტალიური სახელმწიფო მმართველობისთვის დამახასიათებელი ცენტრალიზმის ნიშნებისა, რომელთა მიზეზით რეგიონალიზმი არსებითად განსხვავდება ფედერალური მონყობის კონცეფციისგან, იტალიაში განხორციელებული საკმაოდ ფართო დეცენტრალიზაცია, შესაძლებელს ხდის არსებული პრობლემების რეგიონალიზმის ჩარჩოებში დაძლევას.

იურიდიულ და პოლიტიკურ ლიტერატურაში იტალიაში შემოთავაზებული სახელმწიფო მონყობის რეფორმა განიხილება როგორც სეპარატისტული მოძრაობის დაძლევის ერთგვარი ინსტიტუციონალური მექანიზმი, ვინაიდან საყოველთაოდ ცნობილია, რომ რესპუბლიკის ჩრდილოეთის მოსახლეობა აშკარად მოითხოვს ფართო ეკონომიკურ და პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას.

ყოველივე აღნიშნულის ფონზე, უდავოდ საგულისხმო ფაქტორია იტალიის ოლქებს შორის ნებადართული კოოპერირება და თანამშრომლობა (1975 წლის №382 კანონის პირველი მუხლი). ამგვარი თანამშრომლობის უამრავი ორმხრივ სასარგებლო მაგალითის მოყვანა შეიძლება. სწორედ ასეთთა რიგს განეკუთვნება პიემონტისა და ლიგურიის ოლქებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება პიემონტის საავტომობილო და სარკინიგზო მაგისტრალების გამოყენებით ლიგურიის სანავსადგურო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის თაობაზე.

დასკვნის სახით უნდა აღვნიშნოთ, რომ ტერიტორიული ორგანიზაციის შესახებ ესპანეთისა და იტალიის კონსტიტუციური ნორმების ანალიზი უდავოდ ცხადყოფს ორივე სახელმწიფოს კანონმდებლობისა და დოქტრინის ურთიერთგავლენას. იტალიელი და ესპანელი ავტორები აღიარებენ, რომ იტალიის 1947 წლის კონსტიტუციაზე მუშაობისას შესწავლილ იქნა ესპანეთის 1931 წლის ძირითადი კანონის გამოცდილება, კერძოდ, კატალონიისა და ბასკეთის ავტონომიათა სტატუსი. მოგვიანებით, ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციის მომზადებისას გაზიარებულ იქნა იტალიური გამოცდილება. ამგვარად, სერიოზული მუშაობის შედეგად ორ ევროპულ სახელმწიფოში ინსტიტუციონალურად განმტკიცებულ იქნა ტერიტორიული ორგანიზაციის მანამდე უპრეცედენტო ფორმა, რომელმაც ხელსაყრელი პირობები შექმნა, ერთი მხრივ, სახელმწიფოთა მთლიანობის შენარჩუნებისა და, მეორე მხრივ, რეგიონების თვითმმართველობის უფლების რეალიზაციის უზრუნველსაყოფად.

თავი მათხა

რეგიონალიზმის ქართული პერსპექტივა

რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის ესპანური და იტალიური ფორმების განხილვის მთავარ მიზანს ევროპული გამოცდილების ქართულ რეალობასთან მიმართებით გააზრების მცდელობა წარმოადგენს. სწორედ ამ ევროპული ქვეყნებისა და საქართველოს სახელმწიფოებრიობის განვითარების პროცესში არსებული მთელი რიგი სირთულეების ერთგვაროვნებით იყო ნაკარნახევი ჩვენში ტერიტორიული ორგანიზაციის გადაუჭრელი პრობლემის ფონზე მათი გამოცდილებით დაინტერესება. მით უფრო, რომ ქვეყნის ერთიანობისა და მართვის თვალსაზრისით, სახეზეა ამ სირთულეების განმაპირობებელი წინაისტორიული პარალელები:

— როგორც ესპანეთის და, განსაკუთრებით, იტალიის შემთხვევაში, საქართველოშიც ერთიანი დამოუკიდებელი სახელმწიფოს ფორმირება შედარებით გვიან მოხდა;

— რეგიონალიზმი, როგორც ქვეყნის ტერიტორიული მონყობის ოპტიმალური ფორმა, ესპანეთსა და იტალიაში ტოტალიტარული, ცენტრალიზებული რეჟიმების ხანგრძლივი არსებობის შემდეგ დამკვიდრდა. ერთპარტიული დიქტატურის სამოცდაათწლიანი პერიოდის დასრულების შემდეგ საქართველო ტერიტორიული ორგანიზაციის ანალოგიური, მოუგვარებელი პრობლემის წინაშე დგას;

— ეთნიკური ფაქტორი, რომლის რეგულირება ესპანური და იტალიური რეგიონალისტიკის ერთ-ერთ მთავარ მიზანს წარმოადგენს, საქართველოსთვისაც სერიოზულ პრობლემად ჩამოყალიბდა და ქვეყნის ტერიტორიული მონყობის კონსტიტუციური დაურეგულირებლობა განაპირობა. მეტიც, ესპანეთისა და იტალიის მსგავსად, სეპარატისტული მისწრაფებები დე იურე ქვეყნის შემადგენლობაში შემავალ ტერიტორიულ ერთეულებშიც მძლავრობს.

ფონი, რომლის გათვალისწინებითაც საქართველოში ტერიტორიული პრობლემის გადანყვეტა მოგვიწევს, მთელი რიგი განმსაზღვრელი ფაქტორებითა და თავად პროცესის მიმდინარეობით თუ სიმწვავეით, ესპანეთისა და იტალიის გამოცდილებასთან კავშირში შეიძლება განვიხილოთ. ამდენად, რეგიონალიზმის იურიდიული ბუნების გაანალიზების ჩვენ მიერ განხორციელებული პირველი კომპლექსური მცდელობა, ვფიქრობთ, ხელს შეუწყობს პრაქტიკაში ტერიტორიული ორგანიზაცი-

ის არსებულ ფორმათა შორის სწორ არჩევანს და რაციონალური ტერიტორიული მოდელის შემუშავებასა და დამკვიდრებას.

4-1. ტერიტორიული ორგანიზაციის ტრანსფორმაციის თავისებურებები საქართველოში

სამთავროებად და სამეფოებად დაქსაქსული ქართული სახელმწიფოსთვის ტერიტორიული მთლიანობის საკითხი ყოველთვის წარმოადგენდა მტკიცენულ პრობლემას. მიუხედავად ქართველი მეფეების ტიტანური ძალისხმევითა, ქვეყნის გამთლიანებას, როგორც ობიექტური მიზეზები — გარეშე დამპყრობთა გაუთავებელი აგრესია, ასევე სუბიექტური ფაქტორები — ცალკეული სამთავროების ლალატი და ურჩობა უპირისპირდებოდა და აუსრულებელი ოცნების კატეგორიაში გადაჰყავდა. მიუხედავად ქართველი ხალხის მრავალსაუკუნოვანი ისტორიისა, შეიძლება ითქვას, რომ „საქართველოს“, როგორც სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი ნიშნების მქონე ერთიანი გეოპოლიტიკური სივრცის შემცველ ცნებას, ხანმოკლე და ეპიზოდური ისტორია აქვს. ქართული მიწის საბოლოო გაერთიანება მხოლოდ XIX საუკუნის 60-იან წლებში, რუსეთის იმპერიის უღელქვეშ მოხერხდა. სწორედ ამ პერიოდიდან გააქტიურდა საქართველოში ეროვნული მოძრაობა, რომლის მთავარ მიზანს დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრიობის დამკვიდრება წარმოადგენდა. ამ მიზნის ხორცშესხმა 1918 წლის 26 მაისს გახდა შესაძლებელი, როდესაც ეროვნული საბჭოს სხდომაზე გამოცხადებულ იქნა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შესახებ. დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიღებით დამოუკიდებლობა კონსტიტუციურად გაფორმდა. თუმცა ამან ვერ შეაფერხა ბოლშევიკური ანექსია. საქართველოს დამოუკიდებლობა 1921 წლის 25 თებერვალს იძულებითი გასაბჭოებით იქნა შეწყვეტილი.

იმის გათვალისწინებით, რომ 1921 წლის 21 თებერვლის დემოკრატიული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი ქვეყნის ისტორიაში პირველ კონსტიტუციას წარმოადგენდა, მიზანშეწონილად ჩავთვალეთ ტერიტორიული მონყობის შესახებ მისი ცალკეული დებულებების განხილვა. თუმცა, ვიდრე დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციურ დანაწესებს განვიხილავდეთ, საჭიროდ მიგვაჩნია ტერიტორიული მონყობის შესახებ იმჟამინდელი პოლიტიკური სპექტრის მოსაზრებათა წარმოჩენა.

პოლიტიკური მრწამსიდან გამომდინარე, ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია უარყოფდა ფედერალიზმის იდეას. მათთვის ფედერაცია ისტორიული მოსაზრებების გამო მიუღებელი აღმოჩნდა. ისინი მიიჩნევდნენ, რომ საქართველო ისტორიულად მუდამ სამეფო იყო და მის საფუძველს არა დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა ერთიანობა, არამედ ერთი ერი წარმოადგენდა. ეროვნულ-დემოკრატებს ფედერაციული მოწყობა მხოლოდ და მხოლოდ იმ ქვეყნებისთვის მიაჩნდათ გამართლებულად, რომლებიც ისტორიულად კონფედერაციულ ელემენტებს შეიცავდნენ. ამასთან, მათი აზრით, ფედერაციული სტრუქტურის აუცილებლობა შესაძლოა დიდი ტერიტორიის მქონე ქვეყანაში წამოჭრილიყო, სადაც უნიტარული სისტემა ეფექტური მმართველობისთვის ვერ ქმნიდა ხელსაყრელ პირობებს.

საინტერესოა ქართველი ფედერალისტ-სოციალისტების თვალსაზრისი დამოუკიდებელი საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე. აღსანიშნავია, რომ ფედერალისტები იზიარებდნენ ეროვნულ-დემოკრატების პოზიციას. თუმცა მათ მიერ ფედერალიზმის უარყოფა ისტორიულ მოტივებთან ნაკლებად იყო დაკავშირებული. მათი არგუმენტები ქვეყნის შიდა და საგარეო პოლიტიკაში არსებულ პრობლემებს უკავშირდებოდა. ფედერალისტთა მიზანს საქართველოში სტრუქტურულად გამართული და ქვეყნისთვის ორგანული სისტემის დამკვიდრება წარმოადგენდა. კერძოდ, ისინი მიიჩნევდნენ, რომ სანამ საქართველოში ერი და სახელმწიფო ძალას არ მოიკრებდნენ, სახელმწიფოს ფედერალური სტრუქტურირება ქვეყნისთვის ზიანის მომტანი შეიძლება ყოფილიყო. ცნობილია ფედერალისტი ი. ბარათაშვილის სიტყვები საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წლის 2 ივლისის სხდომაზე: „მე დღეს ვუჭერ მხარს უნიტარულ სახელმწიფოს, თუმცა ფედერალისტი ვარ.“¹

ხელმძღვანელობდნენ რა სახელმწიფო ინტერესებით, ფედერალისტები მხარს უჭერდნენ ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულებისთვის ფართო უფლებამოსილებების დელეგირების პრინციპს, რაც მათი აზრით, არა მხოლოდ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრის, არამედ ამ ტერიტორიების განვითარების საუკეთესო საშუალება იქნებოდა. როგორც ჩანს, ფედერალისტები არ გამოორიცხავდნენ

¹ ციტირებულია: თეა ნულუკიანი, ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმა პოსტსაბჭოური პერიოდის საქართველოში, „საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის ბიულეტენი“ №48, თებერვალი, 2001, გვ. 8.

ფედერალიზმს, როგორც საქართველოს ტერიტორიული მონყობის სამომავლო ფორმას, თუმცა იმხანად ქვეყნის ტერიტორიული მონყობის რეალურ საფუძვლად მათ დეცენტრალიზებული უნიტარიზმი ესახებოდათ.

1921 წლის კონსტიტუციის პირველი მუხლის თანახმად, „საქართველო არის თავისუფალი, დამოუკიდებელი და განუყოფელი სახელმწიფო“.¹ მიუხედავად იმისა, რომ უნიტარიზმის ტერმინი პირველ მუხლში პირდაპირ გამოყენებული არ არის, თუ საკონსტიტუციო კომისიის სხდომებზე მიმდინარე დებატების სულისკვეთებას გავითვალისწინებთ, რომელიც უმრავლესობის აზრს წარმოადგენდა, ნათელი უნდა იყოს, რომ დამფუძნებლები განუყოფელ სახელმწიფოში უნიტარულ სახელმწიფოს გულისხმობდნენ. მათი აზრით, უნიტარული სახელმწიფო არ ენიშნებოდა რესპუბლიკის დემოკრატიულ ბუნებას, რადგანაც ეს ცნება შესაძლებლად მიიჩნეოდა თავის შემადგენლობაში როგორც ავტონომიური მმართველობის სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეულების, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტების შეთავსებას. ამასთან, გათვალისწინებული იყო, რომ უნიტარიზმი არ გამორიცხავდა ისეთ ავტონომიურ მმართველობას, რომლის დროსაც ავტონომიურობა არ გულისხმობდა „სახელმწიფოებრივი“ დამოუკიდებლობის მქონე წარმონაქმნების არსებობას.

პირველი რესპუბლიკის პერიოდში, ყველა პოლიტიკური მიმდინარეობა ეთანხმდებოდა იმ მოსაზრებას, რომ განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეულების არსებობა გარდაუვალი იყო. როგორც იმდროინდელი საგარეო საქმეთა მინისტრი, სოციალ-დემოკრატი აკაკი ჩხენკელი აღნიშნავდა, ეროვნულ უმცირესობებს „ყველაფერი უნდა მისცემოდეთ, რაც შესაძლებელი იქნებოდა და რაც სახელმწიფოს არ ავნებდა.“² მას ასევე მიაჩნდა, რომ ამ საკითხის გადწყვეტისას უპირველეს ორიენტირს სახელმწიფოს ინტერესები წარმოადგენდა.³

საქართველოს ზოგიერთი სასაზღვრო ტერიტორიისთვის ფართო ავტონომიის სტატუსის მინიჭების საკითხი განიხილებოდა არა მხოლოდ როგორც ამ ტერიტორიებზე მოსახლე ეთნიკურ და რელიგიურ უმცირესობებთან დაკავშირებული საკითხების მოგვარების საშუალება,

¹ კონსტიტუციის ტექსტი ციტირებულია: ა. სურგულაძე, პ. სურგულაძე, საქართველოს ისტორია, თბილისი, 1991, გვ. 345.

² მ. მაცაბერიძე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, „ცოდნა“, თბილისი, 1996.

არამედ როგორც მოსაზღვრე ძლიერ სახელმწიფოებთან მიმართებაში არსებულ პოლიტიკურ პრობლემათა გადაჭრის ხერხი. ასე მაგალითად, აჭარის — საქართველოს ამ ისტორიული მხარის თურქეთისგან უკან დაბრუნების წინა პირობას მისთვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭება წარმოადგენდა.

საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის მანძილზე აჭარისა და ზაქათალას საბოლოო ბედი ჯერ არ იყო ცნობილი. სწორედ აქედან გამომდინარე, კომისიის ზოგიერთი წევრი გამოდიოდა წინადადებით, რომ კონსტიტუციაში მხოლოდ აფხაზეთის ავტონომიური მმართველობის შესახებ შეეტანათ მუხლი, ხოლო ამ ორი ტერიტორიული ერთეულის სტატუსის რეგლამენტაციისგან მოცემულ ეტაპზე თავი შეეკავებინათ. კომისიის წევრთა მეორე ნაწილი მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუციაში ავტონომიურ ერთეულთა სტატუსის დაფიქსირება იმთავითვე ნათელს მოჰფენდა ქვეყნის ტერიტორიული მონყობის პრინციპებს და ამით საფუძველს ჩაუყრიდა სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას. როგორც ჩანს, უკანასკნელმა მოსაზრებამ უმრავლესობის მხარდაჭერა მოიპოვა და კონსტიტუციის მეთერთმეტე თავი ავტონომიური მმართველობის პრინციპებს მიეძღვნა.

მეთერთმეტე თავის („ავტონომიური მმართველობა“) დებულებების თანახმად, „საქართველოს რესპუბლიკის განუყოფელ ნაწილებს — აფხაზეთს (სოხუმის ოლქი), სამუსლიმანო საქართველოს (ბათუმის მხარე) და ზაქათალას (ზაქათალას ოლქი) ენიჭებათ ადგილობრივ საქმეებში ავტონომიური მმართველობა“ (მუხლი 107). მომდევნო მუხლში განსაზღვრულია, რომ ავტონომიათა „დებულებანი შემუშავებულ იქნება ცალკე კანონით“ (მუხლი 108). ცხადია, აღნიშნული კონსტიტუციური მოთხოვნის განხორციელება საქართველოს ანექსიის შედეგად შეუძლებელი გახდა.

საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა უმრავლესობა ავტონომიური მმართველობის სტატუსის მინიჭებას გამართლებულად მიიჩნევდა იმ შემთხვევაში, თუ მოცემული ტერიტორიული ერთეული დასახლებული იყო განსხვავებული ეთნოსით, მოიცავდა გარკვეული სიდიდის ტერიტორიას ან ეკონომიკური თვალსაზრისით განსაკუთრებული მნიშვნელობის ტერიტორიას წარმოადგენდა. მათი აზრით, განსხვავებული ეთნოსის უმრავლესობისგან გამოყოფა ავტონომიური სტატუსის მეშვეობით საჭირო და სასურველი იყო მაშინ, როდესაც ამგვარი სტატუსი ეთნიკური ჯგუფის კულტურული თვითმყოფადობის შენარჩუნებას ემსახურებოდა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ლოგიკურია, რომ დამოუკიდებლობის გამოცხადების პირველივე დღეებიდანვე მიმდინარეობდა მსჯელობა აფხაზეთის სტატუსის გარშემო. აფხაზეთა წარმომადგენლებთან თანამშრომლობის საფუძველზე, შემუშავდა აფხაზეთის ავტონომიური მმართველობის დებულება, რომელიც 1920 წლის დეკემბერში განსახილველად წარედგინა დამფუძნებელ კრებას. ამ დებულების თანახმად, ავტონომიური მმართველობა გულისხმობდა საკუთარ უფლებამოსილებებს შემდეგ სფეროებში: ადგილობრივი ფინანსები, განათლება, ადმინისტრაცია, სასამართლო სისტემა, საზოგადოებრივი წესრიგი, ჯანმრთელობის დაცვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები და სხვა ის უფლებამოსილებები, რომლებიც აფხაზეთის სახალხო საბჭოს დელეგირების საფუძველზე საქართველოს რესპუბლიკის კანონმდებლობით მიენიჭებოდა.

აფხაზეთის ავტონომიაში ოცდაათი წევრისგან შემდგარი საკანონმდებლო ორგანო — სახალხო საბჭო და მის მიერ არჩეული აღმასრულებელი ორგანო — აფხაზეთის კომისარიატი ფუნქციონირებდა. საბჭოსა და კომისარიატის წევრები, საჯარო მოსამსახურეების მსგავსად, ვალდებული იყვნენ ფიცი დაედოთ საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციის ერთგულებაზე. ადგილობრივი საბიუჯეტო სისტემა ავტონომიის ტერიტორიაზე მოკრებილი ზოგადსახელმწიფო გადასახადების გარკვეული ნაწილის ადგილობრივ ბიუჯეტში ჩარიცხვის პრინციპზე იყო აგებული.¹

აფხაზეთის ავტონომიური მმართველობის დებულება რესპუბლიკის პარლამენტის მიერ მტკიცდებოდა და მასში ცვლილებების შეტანის ინიციატივის უფლება აფხაზეთის სახალხო საბჭოსა და საქართველოს პარლამენტს ეკუთვნოდათ.

მნიშვნელოვან პოლიტიკურ საკითხად იქცა „სამუსლიმანო საქართველოს“, ანუ აჭარის რეგიონის სტატუსის განსაზღვრა, მისი თურქეთიდან საქართველოს შემადგენლობაში დაბრუნების შემდეგ. თავისი გამოკვეთილი პოზიცია დააფიქსირეს ქართველმა ფედერალისტებმა, რომლებიც ავტონომიურობის მიზანშეწონილობის ზემოხსენებული კრიტერიუმების მიხედვით, თუ აფხაზეთისთვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭების საკითხს დადებითად აფასებდნენ, აჭარისთვის ამგვარი სტატუსის მიკუთვნებას უსაფუძვლოდ მიიჩნევდნენ. მათი აზრით, მართალია, აჭარა დიდი ხნის განმავლობაში თურქეთის უღე-

¹ დაწვრილებით იხილეთ მ. მაცაბერიძეს მითითებული ნაშრომი.

ლქვემ იმყოფებოდა, მაგრამ ამის გამო აჭარლები საქართველოს სხვა მხარეების მაცხოვრებლებზე ნაკლებ ქართველებად არ უნდა ყოფილიყვნენ მიჩნეულნი და, აქედან გამომდინარე, მათთვის არც ავტონომიური მმართველობის სტატუსის მინიჭება იქნებოდა გამართლებული.

მიუხედავად ამგვარი პოზიციისა, სახელმწიფო იძულებული იყო ნაკისრი პოლიტიკური ვალდებულების შესრულების მიზნით აჭარისთვის მიენიჭებინა ავტონომიის სტატუსი, რაც ამ ტერიტორიის საქართველოს ფარგლებში დაბრუნების აუცილებელ ნინა პირობას წარმოადგენდა.

პირველი რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით, რომელიც მხოლოდ ოთხი დღის მანძილზე მოქმედებდა, განმტკიცებული საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელზე მსჯელობა და მისი სრულფასოვანი ანალიზი შეუძლებლად მიგვაჩნია. მითუმეტეს, იმ პირობებში, როდესაც მთელი რიგი საკანონმდებლო აქტების მიღება ანექსიის გამო ველარ მოხერხდა.

საბჭოთა საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია თანამიმდევრობით 1922, 1927, 1937 და 1978 წლების კონსტიტუციებით განისაზღვრა. აღნიშნული კონსტიტუციები არ გამოხატავდნენ ქვეყნის ეროვნულ ინეტერესებს და ამდენად, მათ საფუძველზე განმტკიცებული წეს-წყობილება არ ყოფილა ქართული საზოგადოებისთვის ორგანული. მეტიც, ეს კონსტიტუციები გარეშე ძალის მიერ თავს მოხვეული წყობის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენდა და მათი მიღებით ერთგვარად შეწყდა საქართველოს განვითარების ბუნებრივ-ისტორიული პროცესი.

საბჭოთა საქართველოს ტერიტორიული მონყობის სქემის ფორმირება 1921 წლის 4 მარტს დაიწყო, როდესაც ბოლშევიკური რუსეთის ხელშეწყობით შეიქმნა აფხაზეთის საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა, რომლის განვითარების ერთ-ერთ თავისებურებად ქართველი მეცნიერები 1921 წლის 28 დეკემბერს საქართველოსა და აფხაზეთს შორის სამოკავშირეო ხელშეკრულების ხელმოწერას მიიჩნევენ.¹ აღნიშნული ხელშეკრულების თანახმად, აფხაზეთი საქართველოს შემადგენლობაში შევიდა. შესაბამისად, 1922 წლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციაში ჩაინერა, რომ აფხაზეთის რესპუბლიკა საქართველოსთან დაკავშირებულია მათ შორის დადებული განსაკუთრებული სამოკავშირეო ხელშეკრულების საფუძველზე. იგივე ჩანანერი დაფიქსირდა 1927 წლის

¹ გ. ინწკირველი, სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია, თბილისი, თსუ, 1997, გვ. 101.

კონსტიტუციაში. თუმცა რუსეთის ფედერაციის გამოცდილების გათვალისწინებით, 1931 წლის აფხაზეთის საბჭოების VI ყრილობისა და საქართველოს საბჭოების VI ყრილობის დადგენილებების საფუძველზე 1937 და 1978 წლების კონსტიტუციაში აფხაზეთი საქართველოს სსრ შემადგენლობაში ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსით არის წარმოდგენილი.

აჭარის ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა 1921 წლის 16 ივლისს შეიქმნა და მისი განვითარებაც გარკვეული სპეციფიკურობით ხასიათდება. აჭარის ისტორიული მხარე XVI საუკუნის მეორე ნახევარში თურქ-ოსმალთა მიერ იქნა მიტაცებული და მისი დედასამშობლოსთან შემოერთება მხოლოდ რუსეთსა და თურქეთს შორის 1921 წლის 16 მარტს გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე მოხერხდა. სწორედ ამ შეთანხმების ძალით რუსეთმა აჭარისთვის ავტონომიური სტატუსის მინიჭების ვალდებულება იკისრა, რაც განხორციელდა კიდევ საქართველოს რევკომის 1921 წლის 16 ივლისის დეკრეტით.

სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის არსებობა 1922 წლის 20 აპრილს გაფორმდა რუსეთის კომუნისტური პარტიის ცენტრალური კომიტეტის კავკასიის ბიუროს გადანყვეტილების საფუძველზე საქართველოს სსრ ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტისა და სახკომსაბჭოს მიერ მიღებული დეკრეტით „სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის მოწყობის შესახებ“. ამგვარად, სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის შექმნა საქართველოს ისტორიულ რეგიონში, სადაც ოსური მოსახლეობა იმთავითვე უმცირესობას წარმოადგენდა, უშუალოდ რუსი ბოლშევიკების ინიციატივითა და მონაწილეობით განხორციელდა. 1990 წლის 11 დეკემბრის კანონით, საქართველოს უმაღლესმა საბჭომ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი გააუქმა, რასაც რეგიონში შეიარაღებული კონფლიქტის დანყება მოჰყვა.

ავტონომიურ რესპუბლიკებში ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო უმაღლესი საბჭო, ხოლო მმართველობის ორგანო — მინისტრთა საბჭო იყო. ავტონომიურ ოლქში ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს სახალხო დეპუტატთა საბჭო, ხოლო მმართველობის ორგანოს სახალხო დეპუტატთა საბჭოს აღმასრულებელი კომიტეტი წარმოადგენდა.

ამრიგად, საბჭოთა პერიოდში, საქართველოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფუნქციონირება სქემატურად პირამიდის სახით შეიძლება წარმოვიდგინოთ: ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები; ავტონომიური რესპუბლიკები (აფხაზეთისა და აჭარის); ავტონომიური ოლქი

(სამხრეთ ოსეთის) და დანარჩენი ტერიტორიული ერთეულები, რომლებიც უშუალოდ საბჭოთა რესპუბლიკის ცენტრალურ ხელისუფლებას ექვემდებარებოდნენ.

სამოცდაათი წლის მანძილზე საქართველოში არსებული ტერიტორიული ერთეულების ავტონომიურობის ორ ფორმას (ავტონომიური რესპუბლიკა და ავტონომიური ოლქი) შორის სხვაობა იმით გამოიხატებოდა, რომ ინსტიტუციური თვალსაზრისით, ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის მსგავს სისტემას წარმოადგენდა და ავტონომიურ ოლქთან შედარებით უფრო ფართო უფლებამოსილებებით სარგებლობდა. რაც შეეხება ავტონომიურ ოლქს, ის თვითადმინისტრირების უფრო დაბალ ხარისხს ითვალისწინებდა. სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის სახელმწიფო ორგანოებთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ ისინი უზრუნველყოფილი იყვნენ „საქართველოს სსრ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოებთან უშუალო ურთიერთობის უფლებით“.¹ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი რუსი ბოლშევიკების გადანაცვეტილების შედეგად ფორმირებული ხელოვნური წარმონაქმნი იყო. ოსების კომპაქტურად დასახლებულ ტერიტორიას, თუკი ასეთი იარსებებდა საქართველოს შემადგენლობაში, შეეძლო, სხვა ეთნოსების მსგავსად, შეუზღუდავად ესარგებლა კულტურული ავტონომიისთვის დამახასიათებელი უფლებებით.

იმთავითვე ისე იყო დადგენილი, რომ ავტონომიური ერთეულების ხელისუფლების მიერ მიღებული მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის დამტკიცებას საჭიროებდა. ასე მაგალითად, გადაწყვეტილებები ავტონომიური ერთეულის ფარგლებში ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის შესახებ მიიღებოდა ავტონომიური ერთეულის ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს მიერ შესაბამისი მმართველობის ორგანოს წარდგინების საფუძველზე. შემდეგ ეს გადაწყვეტილებები საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის მიერ მტკიცდებოდა. ავტონომიური ოლქის შემთხვევაშიც, მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიმღებ საბოლოო ინსტანციას საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი წარმოადგენდა.

¹ საქართველოს სსრ 1980 წლის 12 ნოემბრის კანონი „სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის შესახებ“, მუხლი 7 (საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, 1980, №11-ის დანართი).

80-იანი წლების დასასრულსა და 90-იანი წლების დასაწყისში საბჭოთა კავშირის დაშლის პერსპექტივა გარდაუვალი გახდა. 1990 წლის ოქტომბერში საქართველოში საბჭოთა სივრცეში პირველად ჩატარდა მრავალპარტიული არჩევნები, რომლის შედეგად ხელისუფლებაში ეროვნული ძალები მოვიდნენ. იმავე წლის ნოემბერში საქართველოში გარდამავალი პერიოდი გამოცხადდა. ახალი კონსტიტუციის შესამუშავებლად შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია. მანამდე კი უზენაესმა საბჭომ 1978 წლის 15 აპრილის კონსტიტუციის 185 მუხლიდან 33 მუხლი გააუქმა, დანარჩენში ცვლილებები შეიტანა და 16 ახალი რედაქციის მუხლი დაამატა. ამ ცვლილებებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო პრეზიდენტის ინსტიტუტის დამკვიდრება, ასევე პრეფექტებისა და საკრებულოების სისტემის შემოღება და 1990 წლის 11 დეკემბრის კანონით სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გაუქმება. როგორც ცნობილია, უზენაესი საბჭოს ამ უკანასკნელ გადაწყვეტილებას ცხინვალის რეგიონში შეიარაღებული დაპირისპირება მოჰყვა, რამაც ქვეყნის ამ ისტორიულ მხარეში საქართველოს იურისდიქციის შეწყვეტა გამოიწვია. თუმცა, ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ 1990 წლის 11 დეკემბრის კანონი ერთგვარი რეაქცია იყო 1990 წლის 20 სექტემბრის სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის დეკლარატა საბჭოს მიერ დემოკრატიული რესპუბლიკის დამოუკიდებლობის გამოცხადებაზე.

მოგვიანებით, ანალოგიურმა პრობლემებმა თავი იჩინეს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე, რასაც 1993 წელს აფხაზეთში სეპარატისტული მოძრაობის გამარჯვება მოჰყვა. საქართველოს ერთიანი სახელმწიფოს იურისდიქციის მოქმედება აფხაზეთშიც შეწყდა და ავტონომიური რესპუბლიკა დე ფაქტო ცენტრალური ხელისუფლების გამგებლობიდან გამოვიდა.

საყურადღებოა ის ცვლილებები, რაც საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულმა მოწყობამ სახელმწიფოს მეთაურის მიერ 1994 — 1997 წლებში მიღებული აქტების საფუძველზე განიცადა. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია რამდენიმე სიახლე. უპირველეს ყოვლისა, მოხდა რაიონებისა და ქალაქების ცხრა მხარედ გაერთიანება, რომელთა ადმინისტრაციული საზღვრები, მცირე გამონაკლისის გარდა, ქვეყნის ისტორიული კუთხეების საზღვრებს დაემთხვა.¹ მნიშვნელოვან ნოვაციას წარმოადგენდა საქართველოს მხარეებში სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის დამკვიდრება. სწორედ ამ მიზნით,

¹ კახეთი, შიდა ქართლი, ქვემო ქართლი, მცხეთა-მთიანეთი, იმერეთი, სამცხე-ჯავახეთი, სამეგრელო-ზემო სვანეთი, გურია, რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთი.

საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურმა — პარლამენტის თავმჯდომარემ 1994 — 1995 წლებში მიიღო მთელი რიგი აქტებისა.¹ რწმუნებულს ადგილებზე საერთო-სახელმწიფო ინტერესებისა და კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფა და სახელმწიფოს ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე კონტროლის ფუნქცია დაეკისრა. ვინაიდან რაიონის გამგებლის სახით სახელმწიფო უკვე წარმოდგენილი იყო ადგილობრივ დონეზე, რწმუნებულის ინსტიტუტის შემოღებით, რაიონების დონეზე სახელმწიფო მმართველობა ორდონიანი გახდა. ამასთან, სოფლების, თემების, ქალაქებისა და ცენტრალური დაქვემდებარების ქალაქების გამგებლები თანამდებობაზე, რაიონის გამგებლის მიერ, რწმუნებულის თანხმობით ინიშნებოდნენ.

სახელმწიფო რწმუნებული ახორციელებდა აგრეთვე კონტროლს გამგებლის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. მეტიც, აუცილებლობის შემთხვევაში შეეძლო შეეჩერებინა გამგებლის აქტის მოქმედება და მისი გაუქმების შესახებ წინადადებით მიემართა სახელმწიფოს მეთაურისთვის.

სახელმწიფო რწმუნებული ზედამხედველობდა სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების, სახელმწიფო ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების საქმიანობას. რწმუნებულის უფლებამოსილებებში შედიოდა აგრეთვე მართლწესრიგისა და კანონიერების უზრუნველყოფა. ასე მაგალითად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეგიონალური სამსახურების ხელმძღვანელების დანიშვნა რწმუნებულთან შეთანხმებით ხორციელდებოდა.

1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის მიღების შემდეგ გარკვეული პოლიტიკური წრეების ინიციატივით დაისვა ქვეყნის ძირითად კანონთან სახელმწიფოს მეთაურის ზემოაღნიშნული აქტების შეუსაბამობის საკითხი. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის 53-მა დეპუტატმა კონსტიტუციური სარჩელით მიმართა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს იმის თაობაზე, რომ სახელმწიფოს მეთაურის ზემოაღნიშნული აქტებით საქართველოში შეიქმნა ახალი ტიპის ად-

¹ საქართველოს სახელმწიფო მეთაურის 1994 წლის 17 აგვისტოს №174 განკარგულება „სამცხე-ჯავახეთის მხარეში საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის პირადი და სრულუფლებიანი წარმომადგენლის — სახელმწიფო რწმუნებულის აპარატის დროებითი სტრუქტურის, საშტატო განრიგისა და ხარჯთაღრიცხვის დამტკიცების შესახებ“; საქართველოს სახელმწიფო მეთაურის 1994 წლის 29 ოქტომბრის №347 ბრძანებულება „ქვემო ქართლის მხარეში საქართველოს სახელმწიფო რწმუნებულის თანამდებობის შემოღებისა და შესაბამისი დებულების დამტკიცების შესახებ“ და ა.შ.

მინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები — მხარეები, რაც ნინაალმ-დეგობაში მოდიოდა „საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 ნაწილთან, რომლის თანახმად, საქართველოს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობა უნდა განისაზღვროს კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ და არა სხვა რომელიმე სამართლებრივი აქტით“¹. სარჩელის ავტორთა აზრით, „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის 32-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო რწმუნებული საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენელია საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ტერიტორიულ ერთეულებში ან ცალკეულ დავალებათა შესასრულებლად“ საქართველოს კონსტიტუცია და მოქმედი კანონმდებლობა კი ტერიტორიული ერთეულის სახით არ იცნობს მხარეს.“²

არსებული საკანონმდებლო ხარვეზის გამოსწორების ერთგვარ მცდელობად უნდა მივიჩნიოთ საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 8 ივნისის №363 ბრძანებულება „საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის დებულების დამტკიცების შესახებ“. გარდა იმისა, რომ პრეზიდენტის აღნიშნული აქტით გაუქმებულ იქნა სახელმწიფოს მეთაურის მიერ 1994-1995 წლებში მიღებული ცალკეულ მხარეებში სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის მარეგლამენტირებელი აქტები, ბრძანებულების მიხედვით, სახელმწიფო რწმუნებულის თანამდებობები მხარეების ნაცვლად, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ტერიტორიულ ერთეულებში დანესდა. ასე რომ, საქართველოს პრეზიდენტის აღნიშნულ ბრძანებულებას არსებითად არ შეუცვლია სახელმწიფო რწმუნებულის სტატუსის სამართლებრივი ბუნება.

სახელმწიფო რწმუნებულის სტატუსზე მსჯელობისას საჭიროდ მიგვაჩნია ყურადღება გავამახვილოთ იმაზე, რომ 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციაში ამ ინსტიტუტზე არაფერია ნათქვამი. თუმცა ეს სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფო რწმუნებულის მსგავს ინსტიტუტზე (ცენტრალური ხელისუფლების ემისარზე რე-

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის განმწესრიგებელი სხდომის 1999 წლის 9 ნოემბრის №1/7/87 განჩინება, „აღმასრულებელი კონსტიტუცია“, №2 (2000), გვ. 104.

² იქვე.

გიონში) მომავალში ხელაღებით ვთქვათ უარი, მით უმეტეს, როდესაც დღეს საქართველოში მხარეები, ფაქტობრივად, არსებობენ არამხოლოდ როგორც ისტორიულ-გეოგრაფიული ტერიტორიული ერთეულები, არამედ როგორც ეკონომიკური და პოლიტიკური წარმონაქმნები.

ასეთია ტერიტორიული ორგანიზაციის განვითარების მოკლე ისტორია მეოცე საუკუნის საქართველოში. სწორედ ამ მემკვიდრეობით მოვიდა საქართველო დღევანდლამდე. სამომავლო მოსაზრებების ჩამოყალიბებისთვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განვიხილოთ ქვეყნის ამჟამინდელი ერთობ ამორფული ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმის საკანონმდებლო ბაზა, რომლის გაუთვალისწინებლობა, ვფიქრობთ, სამომავლო პერსპექტივებზე მსჯელობისას არასწორი იქნება.

4-2. სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული ორგანიზაციის რეგულირების საკითხი ქართულ კანონმდებლობაში

1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის ამოქმედების მომენტისთვის, ფორმალურ-იურიდიული თვალსაზრისით, საქართველოში ორი ავტონომიური რესპუბლიკა, ყოფილი ავტონომიური ოლქი და ისტორიული რეგიონების საზღვრებში ცხრა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული იყო წარმოდგენილი. მათგან აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკისა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე საქართველოს საერთო-სახელმწიფო იურისდიქცია არ ვრცელდებოდა. შექმნილი რეალობის გათვალისწინებით, ამჟამად მოქმედ კონსტიტუციაში აღინიშნა, რომ „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მონაცობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“ (მუხლი 2, პუნქტი 3).

ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას დაუკავშირა კონსტიტუციაში ორპალატიანი პარლამენტის შექმნის საკითხიც. ძირითადი კანონის თანახმად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ, საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა -- რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. ამასთან, რესპუბლიკის საბჭოს ფორმირება მოხდება პროპორციული წესით არჩეულ-

ლიწვერებისგან, ხოლო სენატის — აფხაზეთში, აჭარასა და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წვერებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული ხუთი წვერისგან (მუხლი 4).

როგორც კონსტიტუციის მეოთხე მუხლიდან ჩანს, ძირითადი კანონი საქართველოში ორპალატიანი პარლამენტის შექმნისთვის ორი წინა პირობის არსებობას ითვალისწინებს:

— ერთი — ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირება. აღნიშნული პროცესი უკვე დაწყებულია და ამჟამად მიმდინარეობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტური ფუნქციონირებისთვის აუცილებელი თეორიული და საკანონმდებლო საფუძვლების დამუშავება;

— მეორე — ეს არის საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნა, რაც ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას გულისხმობს. ეს უკანასკნელი კი სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მონყობის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღებისა და ტერიტორიული ერთეულების ფორმირების გზით უნდა წარიმართოს.

ამასთან, კონსტიტუციის მეოთხე მუხლი მომავალი ტერიტორიული ერთეულების არასრულ ჩამონათვალს შეიცავს. საუბარია აფხაზეთზე, აჭარასა და სხვა ტერიტორიულ ერთეულებზე. უნდა ვივარაუდოთ, რომ აღნიშნულ ორ ავტონომიურ ერთეულს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებთან შედარებით უფრო ფართო სტატუსი მიენიჭებათ. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ კონსტიტუციამ მომავალი ტერიტორიული ორგანიზაციის საფუძვლად ასიმეტრიული მოდელი განსაზღვრა. მაგრამ, ძირითადი კანონის მეოთხე მუხლის მოცემული ფორმულირება შეიძლება იმ ობიექტური მიზეზით აიხსნას, რომ კონსტიტუციის მიღების მომენტისთვის უკვე არსებობდა აფხაზეთისა და ე. წ. სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის პრობლემა. ბუნებრივია, ამ დროისთვის კანონმდებელს არც საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ჩამოთვლა შეეძლო. ჩვენი აზრით, საბჭოთა მემკვიდრეობისა და დღევანდელი რეალობის გათვალისწინებით, საქართველოსთვის ტერიტორიული მონყობის ასიმეტრიული სისტემა გარდაუვალია.

სწორედ დღევანდელი რეალობის ობიექტური შეფასების მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, უპირველესად, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციების ზოგადი მიმოხილვა, ვინაიდან ვფიქრობთ, რომ მომავალში საქართველოს ძირითადი კანონით გათვალისწინებული კონსტიტუციური კანონის მიღებისას, ერთგ-

ვარ ორიენტირად, ავტონომიური რესპუბლიკების დღეს მოქმედი კონსტიტუციების გათვალისწინება იქნება საჭირო.¹

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია 2000 წლის 24 ივნისს ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს მიერ იქნა მიღებული. იგი საკმაოდ ვრცელი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი აქტია, რომელიც პრემბულას, 8 კარს, 27 თავსა და 114 მუხლს მოიცავს. კონსტიტუციის რეგულირების საგანს წარმოადგენს ავტონომიური რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლების მონყობის ძირითადი პრინციპები, მისი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონყობა, ავტონომიური რესპუბლიკის სახელმწიფო სიმბოლოები. კონსტიტუცია დიდ ყურადღებას უთმობს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დეკლარირებას, ავტონომიური რესპუბლიკის სახალხო დამცველის ინსტიტუტის ფუნქციონირების გარანტიებს.

აჭარის კონსტიტუციის თანახმად, საკანონმდებლო ხელისუფლება ხორციელდება ორპალატიანი პარლამენტის მიერ. ქვედა პალატა — რესპუბლიკის საბჭო პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 35 დეპუტატისგან, ხოლო ზედა პალატა — სენატი ავტონომიური რესპუბლიკის ქალაქებსა და რაიონებში არჩეული თითო და ავტონომიური რესპუბლიკის მეთაურის მიერ დანიშნული სამი წევრისგან შედგება. სულ სენატორთა რაოდენობა ათს აღწევს. აჭარის პარლამენტის წევრად შეიძლება არჩეულ იქნეს ხუთი წლის განმავლობაში ავტონომიურ რესპუბლიკაში მცხოვრები 23 წლის ასაკს მიღწეული საქართველოს მოქალაქე. აღსანიშნავია, რომ ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულისთვის ბიკამერალური საპარლამენტო სისტემა კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში იშვიათობაა. კონსტიტუციის თანახმად, აჭარის პარლამენტის პალატების ერთობლივ სხდომებს ავტონომიური რესპუბლიკის მეთაური უძღვება. ავტონომიური რესპუბლიკის მეთაურად შეიძლება აირჩეს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, რომელიც არჩევნებამდე არანაკლებ ბოლო ათი წლის განმავლობაში რეგისტრირებულია და ცხოვრობს აჭარაში.

ავტონომიური რესპუბლიკის ძირითადი კანონის თანახმად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს მინისტრთა საბჭო — თავმჯდომარის, ორი პირველი მოადგილის, ორი მოადგილის, მინისტრების, განსაკუთრებულ დავალებათა მინისტრებისა და სახელმწიფო დეპარ-

¹ აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციების ტექსტები მოცემულია ნიგინიდან: საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, გ. გიორგაძე, ვ. თორდია, ვ. ხმალაძე, თბილისი, 2001, გვ. 279-367.

ტამენტების თავმჯდომარეების შემადგენლობით. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია ავტონომიური რესპუბლიკის მეთაური, რომელიც ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირია და, კონსტიტუციური დანაწესის საფუძველზე, საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებით სარგებლობს.

კონსტიტუციის თანახმად, ავტონომიური რესპუბლიკის სასამართლო სისტემა და სამართალწარმოების წესი დადგენილია საქართველოს კანონებით. მოსამართლეთა არჩევას როგორც საქალაქო და რაიონულ დონეზე, ასევე უმაღლესი სასამართლოს დონეზე საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით ავტონომიური რესპუბლიკის პარლამენტი უზრუნველყოფს.

აჭარის კონსტიტუცია საკონსტიტუციო სასამართლოსა და სახელმწიფო ხელისუფლების სათათბირო ორგანოების, კერძოდ, ავტონომიური რესპუბლიკის იუსტიციის საბჭოს, ეკონომიკური საბჭოსა და კანონიერების განმტკიცების, მართლწესრიგის დაცვის, კორუფციისა და ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის უშიშროების საბჭოს ფუნქციონირებას ითვალისწინებს.

კონსტიტუციაში ცალკე თავი აქვს დათმობილი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს. ბოლო თავები კონსტიტუციის მიღების, მასში ცვლილებების შეტანის წესსა და გარდამავალ დებულებებს ეთმობა. კონსტიტუციის ბოლო მუხლში აღნიშნულია, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკონსტიტუციო კომისია 2002 წლის ბოლომდე უზრუნველყოფს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალი კონსტიტუციის პროექტის მომზადებას. როგორც ჩანს, ამჟამად მოქმედი კონსტიტუცია დროებითი ხასიათისაა.

აჭარის კონსტიტუციური დებულებების ანალიზი ჩვენთვის მნიშვნელოვანია საქართველოს ტერიტორიული ორგანიზაციის სამომავლო პერსპექტივებზე მსჯელობის ჭრილში. ამ მხრივ არსებითია ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის პირველივე მუხლი, რომლის თანახმად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა არის სახელმწიფო მოწყობის მქონე პოლიტიკური ავტონომია საქართველოს შემადგენლობაში, რომლის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები მეორე მუხლშია განსაზღვრული. მათ განეკუთვნება: ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღება და კანონმდებლობა; ავტონომიური რესპუბლიკის მეთაურის და პარლამენტის არჩევნები; ავტონომიური რესპუბლიკის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგა-

ნოთა და მათში შემავალ უწყებათა და საქვეუწყებო დაწესებულებების შექმნის, უფლებამოსილების ფარგლების განსაზღვრის, საქმიანობის წესისა და საკადრო საკითხები, მათი მართვა და კონტროლი; ავტონომიური რესპუბლიკის სახელმწიფო სამსახური; ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლოს შექმნა, საკონსტიტუციო სასამართლოს, სახალხო დამცველის და პროკურატურის ინსტიტუტების შექმნა; ავტონომიური რესპუბლიკის იუსტიციის საბჭოს ორგანიზაციული საკითხები; ავტონომიურ რესპუბლიკაში კანონიერების განმტკიცება, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა და მართლწესრიგის სამსახურები, კონტროლი კონტრაბანდის, ნარკოტიკების გამოვლენაზე, ძეზნილთა დაკავებაზე, ცეცხლსასროლი იარაღის შენახვაზე, ტარებაზე, რეალიზაციაზე და გამოყენებაზე; ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია; ადგილობრივი მნიშვნელობის რეფერენდუმის, პლებისციტის და სახალხო განხილვის ორგანიზაცია; ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხები; ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო სისტემის შემუშავება, ბიუჯეტის მიღება და აღსრულება, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, გაუქმება და აკრეფა; ავტონომიური რესპუბლიკისთვის საჭირო სტატისტიკის წარმოება; ავტონომიურ რესპუბლიკაში სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ობიექტების მფლობელობის, სარგებლობისა და განკარგვის წესების დადგენა და მართვა; ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი მნიშვნელობის სარკინიგზო და საავტომობილო გზები და მოძრაობა; ავტონომიურ რესპუბლიკაში მიწის მართვა და განკარგვა; სოფლის მეურნეობა და ადგილობრივი მრეწველობა; მეცხოველეობა და ვეტერინარული სამსახური; ტყე და სატყეო მეურნეობა, საძოვრები; მინერალური და თერმული წყლების, ნატანის, ნიაღისეულისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების მოპოვება, გადამუშავებისა და გამოყენების მართვა და კონტროლი; ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე ბირთვული და ეკოლოგიურად საშიში ქიმიური ნივთიერებებისა და შხამქიმიკატების, ფეთქებადი, ასაფეთქებელი და საბრძოლო მასალის ტრანსპორტირების ნებართვა და რეგულირება; საშიში ნარჩენების უტილიზაცია; ავტონომიურ რესპუბლიკაში ელექტროსადგურებისა და კაშხალების მშენებლობა; ჰიდრო და ენერგორესურსების ექსპლუატაცია; ავტონომიურ რესპუბლიკაში ტურიზმის, დასვენებისა და სპორტის ორგანიზაცია; კურორტები, ნაკრძალები და პარკები, ბოტანიკური ბაღები; თევზჭერა ტერიტორიულ და შიდაწყლებში, სამონადირეო საქმე; ავტონომიურ რესპუბლიკაში საბირჟო საქმე; ბაზრობები და

გამოფენები, სათამაშო ბიზნესი და ლატარია; ავტონომიურ რესპუბლიკაში სურსათი და კონტროლი კვების პროდუქტების ხარისხზე, ადგილობრივი პროდუქციის წარმოების ლიცენზირება; ავტონომიურ რესპუბლიკაში ჯანმრთელობის დაცვა, სანიტარია და აფთიაქები, ბავშვთა სახლები, სათნოებისა და ინვალიდთა დაწესებულებები; ავტონომიურ რესპუბლიკაში საბინაო და კომუნალური მეურნეობა, ვაჭრობა, მოსახლეობის საყოფაცხოვრებო მომსახურება, საქალაქო მეურნეობა; არქიტექტურა, დაგეგმარება და განაშენიანება, ქალაქებისა და სხვა დასახლებული პუნქტების კეთილმოწყობა, შიდასაგზაო მშენებლობა და ადგილობრივი მნიშვნელობის ხიდები; ავტონომიურ რესპუბლიკაში საშუალო და უმაღლესი განათლების ორგანიზაცია; გამომცემლობა და პოლიგრაფიული საქმე; საარქივო სამსახური; ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი დღესასწაულების ორგანიზაცია და დაწესება; ავტონომიურ რესპუბლიკაში სახელმწიფო ჯილდოების, საპატიო ნიშნების, ნოდებების დაწესება და მინიჭება; აჭარისთვის რესპუბლიკური მნიშვნელობის სხვა საკითხების გადაწყვეტა.

როგორც ვხედავთ, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის გამგებლობას უფლებამოსილებათა საკმაოდ ვრცელი სპექტრი განეკუთვნება როგორც სოციალურ-ეკონომიკურ, ასევე კულტურის სფეროებში. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური ნორმების განხილვისას მნიშვნელოვანია ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღების წესი და მისი შემუშავების კონსტიტუციური პრინციპები.

საბიუჯეტო წლის დამთავრებამდე, არა უგვიანეს ორი თვისა, ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტს წარუდგენს პარლამენტს, რომელიც სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს მას. მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არა უგვიანეს სამი თვისა წარუდგენს პარლამენტს ანგარიშს ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ. ბიუჯეტის შესრულების საკითხის მოსმენისას ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრები და სახელმწიფო დეპარტამენტების თავმჯდომარეები თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში პარლამენტს წარუდგენენ ინფორმაციებს ბიუჯეტის შესრულების შესახებ. ბიუჯეტის შეუსრულებლობის შემთხვევაში პარლამენტი კენჭისყრაზე აყენებს შესაბამისი მინისტრის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების საკითხს. ამგვარად, კონსტიტუციურად განმტკიცებულია პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ინდივიდუალური ფორმა.

ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის წყაროებს განეკუთვნება: სახელმწიფო გადასახადები, სოციალურ-ეკონომიკური გრძელვადიანი ნორმატივებით გათვალისწინებული შემოსავლები, არასაგადასახადო შემოსავლები, ტრანსფერტები და საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა შემოსავლები. ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში მიემართება რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მდებარე ობიექტების პრივატიზაციიდან შემოსული თანხები. ავტონომიური რესპუბლიკის პარლამენტი უფლებამოსილია ორგანული კანონის საფუძველზე შემოიღოს ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის კანონიერებაზე ზედამხედველობას ახორციელებს ავტონომიური რესპუბლიკის კონტროლის პალატა.

ამგვარად, აჭარის ამჟამად მოქმედი კონსტიტუციის ანალიზიდან აშკარად ჩანს, თუ რაოდენ ფართო უფლებამოსილებებს მოიცავს ამ რეგიონის ავტონომიური სტატუსი. ვფიქრობთ, გარკვეული კორექტირების შედეგად დღეს არსებულ უფლებამოსილებათა ძირითადი ნაწილი მომავალში მისაღები იქნება ქვეყნის ახალი ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელისთვის და სწორედ აჭარის მსგავსი სტატუსი უნდა განესაზღვროს აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკასაც, ერთიანი საქართველოს შემადგენლობაში.

დევნილობაში ამჟამად მოქმედმა აფხაზეთის უზენაესმა საბჭომ 2000 წლის 8 დეკემბერს ცვლილებები და დამატებები შეიტანა აფხაზეთის ასსრ 1978 წლის 6 ივნისის კონსტიტუციაში. სრული ლეგიტიმაციის პირობებში ამ ცვლილებების მიღების მიზანს, ერთი მხრივ, სეპარატისტების კონტროლქვეშ მოქცეულ ტერიტორიაზე მიმდინარე პროცესისადმი დაპირისპირება წარმოადგენდა, ხოლო, მეორე მხრივ, ახალი რეალობის გათვალისწინებით საბჭოთა პერიოდში მიღებული აფხაზეთის კონსტიტუციის ძირეული განახლება.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 1978 წლის კონსტიტუცია თვისებრივად შეიცვალა, ფართოდ იქნა დეკლარირებული აფხაზეთში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების უფლებები და თავისუფლებები. კონსტიტუცია არ შეიცავს ავტონომიური რესპუბლიკის გამგეობლობას მიკუთვნებული სფეროების ჩამონათვალს. ავტონომიის ძირითად კანონში მითითებულია, რომ საქართველოსა და აფხაზეთის ერთობლივი და აფხაზეთის გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება. კონსტიტუციის თანახმად, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების უმაღლეს ნარმომადგენლობით ორგანოს

უმაღლესი საბჭო წარმოადგენს, რომლის საქმიანობას სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით არჩეული აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე ხელმძღვანელობს. ეს უკანასკნელი უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის მუშაობასაც წარმართავს.

აფხაზეთის მინისტრთა საბჭო ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოა, რომლის ფორმირებასაც ახდენს აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო, მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარის, მისი პირველი მოადგილისა და მოადგილეების, მინისტრების, სახელმწიფო დეპარტამენტების თავმჯდომარეებისა და უმაღლესი საბჭოს მიერ შექმნილი სხვა ორგანოების ხელმძღვანელების შემადგენლობით. მინისტრთა საბჭო ანგარიშვალდებულია ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე, ხოლო საბჭოს სესიებს შორის პერიოდში მისი პრეზიდიუმის წინაშე.

კონსტიტუციაში შესული ცვლილებები ავტონომიურ რესპუბლიკაში მართლმსაჯულების დემოკრატიულ პრინციპებსა და სასამართლო სისტემის ორგანიზაციის საფუძვლებს განსაზღვრავს.

აფხაზეთის კონსტიტუციით დადგენილია ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის მიღების წესი, რომელიც აჭარის ძირითადი კანონით განსაზღვრული წესის იდენტურია. ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო უფლებამოსილია, საქართველოს კანონის შესაბამისად შემოიღოს ადგილობრივი გადასახადები. ავტონომიური რესპუბლიკის სახსრების ხარჯვის მიზნობრიობაზე ზედამხედველობას აფხაზეთის კონტროლის პალატა უზრუნველყოფს.

როგორც აფხაზეთის კონსტიტუციური ნორმების ანალიზიდან ჩანს, კომპეტენციათა გამიჯვნის საკითხს აფხაზეთის უმაღლესმა საბჭომ, ობიექტურ მიზეზთა გამო, აარიდა თავი და ცენტრისა და ავტონომიის უფლებრივი გამიჯვნის საკითხის მოგვარება ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პერიოდისთვის გადადო. მიგვაჩნია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მეორე მუხლით გათვალისწინებული კონსტიტუციური კანონის მიღებისას, ავტონომიური რესპუბლიკების დღეს არსებული, საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები მეტ-ნაკლებად უცვლელი უნდა დარჩეს, თუმცა იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით ავტონომიათა კონსტიტუციები უდავოდ საჭიროებს სრულყოფას.

რაც შეეხება ყოფილი ავტონომიური ოლქის სტატუსის განმსაზღვრელ საკანონმდებლო ბაზას, მას შემდეგ, რაც 1990 წელს ეს რეგიონი სეპარატისტების მიერ სამხრეთ ოსეთის საბჭოთა რესპუბლიკად

გამოცხადდა და 9 დეკემბერს სამხრეთ ოსეთის, ე.წ. დამოუკიდებელი სახელმწიფოს უმაღლესი საბჭოს არჩევნები ჩატარდა, საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ 1990 წლის 11 დეკემბერს მიიღო კანონი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გაუქმების შესახებ. ეს არის და ეს. მას შემდეგ აღნიშნული რეგიონის მიმართ არანაირი საკანონმდებლო აქტი არ არის მიღებული. მხოლოდ იმას თუ აღვნიშნავთ, რომ საბჭოთა პერიოდში ავტონომიური ოლქის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ საკითხებს საქართველოს სსრ სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოები განაგებდნენ.

ამ დროს, სახელმწიფო მეთაურის ინიციატივით დამკვიდრებულმა სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტმა, ფაქტობრივად, დასაბამი მისცა ქვეყნის სამხარეო მონყობის იდეას. ქვეყანაში რეალურად არსებული ვითარების შეფასების მიზნით, საჭიროდ მიგვაჩნია სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის სამართლებრივი ბუნების განხილვა-გაანალიზება. ჩვენი აზრით, ეს არსებითია, ვინაიდან სახელმწიფო რწმუნებულის ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო ადმინისტრაციის უმაღლესი რგოლია და მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრავს ქვეყანაში აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციონირების ფორმებსა და ეფექტურობას. ამის თქმის საფუძველს გვაძლევს „საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის ივნისის №363 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულების ანალიზი. სხვა საქმეა, თუ როგორია მისი რეალიზაციის ხარისხი და სტაბილურობა.

დებულების პირველივე მუხლი განსაზღვრავს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებული არის საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენელი საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ტერიტორიულ ერთეულებში, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრეზიდენტი. სწორედ ამიტომ რწმუნებული პრეზიდენტის წინაშეა ანგარიშვალდებული და მის უმთავრეს ამოცანას, დებულებით მინიჭებული უფლებამოსილებებისა და პრეზიდენტის ცალკეული დავალებების შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის საფუძველზე საპრეზიდენტო ხელისუფლების განხორციელების უზრუნველყოფა წარმოადგენს.

პრეზიდენტის რწმუნებული შესაბამის ტერიტორიაზე უზრუნველყოფს საერთო-სახელმწიფო ინტერესებისა და კანონიერების დაცვას,

რეფორმების განხორციელებას, ხელს უწყობს სამოქალაქო საზოგადოებისა და კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებას; კოორდინაციასა და ზედამხედველობას უწევს თავდაცვისუნარიანობისა და მართლწესრიგის განმტკიცებას, ეკოლოგიური უსაფრთხოების ღონისძიებათა განხორციელებას, სამთავრობო დანებსებულებათა ტერიტორიული ორგანოებისა და სამსახურების, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების საქმიანობას; უზრუნველყოფს მუნიციპალური განვითარების პროგრამების მომზადებასა და განხორციელებას; შეიმუშავებს წინადადებებს ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხებზე; ახორციელებს ღონისძიებებს რაიონების, რაიონთაშორისი და საგარეო სოციალურ-ეკონომიკური ურთიერთობების განსამტკიცებლად; შეიმუშავებს და საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგენს წინადადებებს, დასკვნებსა და რეკომენდაციებს შესაბამის ტერიტორიაზე სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების, ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბება-განვითარების საკითხებზე (მუხლი 2).

სახელმწიფო რწმუნებულს, დებულებით გათვალისწინებული კომპეტენციის განსახორციელებლად, საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები აქვს მინიჭებული. კერძოდ, სახელმწიფო რწმუნებული:

— დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტს თავისი პირველი მოადგილის კანდიდატურას და ათანხმებს დანარჩენი მოადგილეების კანდიდატურებს; განსაზღვრავს და პრეზიდენტს წარუდგენს დასამტკიცებლად აპარატის სტრუქტურასა და სამტატო ნუსხას; სამსახურში იღებს აპარატის თანამშრომლებს;

— შესაბამის სამთავრობო დანებსებულებებთან ერთად აკონტროლებს მათი ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას და აძლევს მათ მითითებებსა და რეკომენდაციებს; კანონმდებლობით დადგენილი წესით სამთავრობო დანებსებულებებს გასცემს თანხმობას შესაბამისი ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელების დანიშვნა-განთავისუფლებაზე;

— აკონტროლებს ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა საქმიანობას, აძლევს მათ მითითებებსა და რეკომენდაციებს; უფლება აქვს ერთი თვის ვადით შეაჩეროს ადგილობრივი მმართველობის აღმასრულებელი ორგანოსა და მისი ხელმძღვანელის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები და დაუყოვნებლივ მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს მათი გაუქმების თაობაზე;

— უფლება აქვს კანონით დადგენილ შემთხვევებში პრეზიდენტის წინაშე დასვას საკითხი ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს

— საკრებულოს საქმიანობის შეწერების ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე;

— ისმენს სამთავრობო დანესებულებათა შესაბამისი ტერიტორიული ორგანოების, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების, სახელმწიფო საწარმოების, დანესებულებებისა და ორგანიზაციების ხელმძღვანელთა ინფორმაციას განეული მუშაობის შესახებ;

— უფლებამოსილია საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე დასვას ადგილობრივი მმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა გათავისუფლების საკითხი და წარუდგინოს საქართველოს პრეზიდენტს წინადადებები ადგილობრივი მმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა კანდიდატურების შესახებ;

— უფლებამოსილია სახელმწიფო და სხვა ორგანოებისგან, დანესებულებებისა და ორგანიზაციებისგან, თანამდებობის პირებისგან გამოითხოვოს კანონმდებლობით მისთვის დაკისრებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად საჭირო ინფორმაცია, დოკუმენტაცია და მასალები; ისარგებლოს კავშირგაბმულობისა და კომუნიკაციის სახელმწიფოებრივი, მათ შორის, სამთავრობო სისტემებით (მუხლი 3).

დებულების საფუძველზე სახელმწიფო რწმუნებული ახორციელებს კანონმდებლობით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს მართლწესრიგის, კანონიერების, ადამიანის უფლებების დაცვის, თავდაცვისა და უშიშროების სფეროებსა და ეკონომიკის, სოციალურ, სახელმწიფო საკუთრების ობიექტების აღრიცხვის, მართვისა და განკარგვის სფეროებში; რწმუნებული დებულების საფუძველზე აღჭურვილია უფლებამოსილებებით მინის, ბუნებრივი რესურსების გამოყენებისა და დაცვის სფეროში.

სახელმწიფო რწმუნებული კანონის საფუძველზე, კანონისა და საქართველოს პრეზიდენტის აქტების შესასრულებლად გამოსცემს განკარგულებებს, რომელიც თავისი იურიდიული ბუნებით ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტია. სახელმწიფო რწმუნებულთან მოქმედებს სათათბირო ორგანო — პრეზიდენტის რწმუნებულის საბჭო. რწმუნებულის საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, ფუნქციონირებს პრეზიდენტის რწმუნებულის აპარატი, რომელიც უზრუნველყოფს რწმუნებულის გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლსა და კოორდინაციას.

სახელმწიფო რწმუნებულის სტრუქტურაში აღსანიშნავია კიდევ ერთი ორგანოს — პრეზიდენტის რწმუნებულის ფონდის საქმიანობა, რომელიც იქმნება სოციალურ-ეკონომიკური და მუნიციპალური განვი-

თარების მიზნობრივი პროგრამების, შესაბამისი ტერიტორიული ერთეულის სტიქიური უბედურებისა და კატასტროფების შედეგების სალიკვიდაციოდ, ასევე სხვა ღონისძიებათა დასაფინანსებლად. ფონდის სახსრები იქმნება:

— ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული მიზნობრივი ტრანსფერებით;

— ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის ორგანოების) ნილობრივი შენატანებით;

— კანონით ნებადართული სხვა შემოსავლებით.

ამგვარად, სახელმწიფო რწმუნებულის სახით ქვეყნის ცხრავე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში მოქმედებს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებისა და შესაბამისი პასუხისმგებლობის მქონე ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული მოხელე, რომლის მთავარ ფუნქციას ქვეყნის კონსტიტუციისა და საერთო-სახელმწიფო ინტერესების დაცვის უზრუნველყოფა წარმოადგენს. ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის ამჟამინდელი კომპეტენციით ფუნქციონირება საჯარო ხელისუფლების ცენტრალიზებული მოწყობის სერიოზული გამოხატულებაა. როგორც ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, რწმუნებული უფლებამოსილია ადგილობრივი, არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოს — საკრებულოს უფლებამოსილების შეწყვეტის მოთხოვნითაც კი გამოვიდეს, რომ არაფერი ვთქვათ, ადგილებზე მისთვის მინიჭებულ სხვა სერიოზულ უფლებამოსილებებზე. ვფიქრობთ; გარკვეული ტრანსფორმაციის შემდეგ, რეგიონებში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის მსგავსი ინსტიტუტი შეიძლება მომავალშიც არსებობდეს. მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ პერსპექტივაში ამ ინსტიტუტმა ისეთი სამართლებრივი დატვირთვა უნდა შეიძინოს, რომელიც რეგიონალური საქართველოს პირობებში იქნებოდა მისაღები ვარკვეული კატეგორიის რეგიონებში მოქმედი ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლისთვის. ვფიქრობთ, ამ შემთხვევაშიც გასათვალისწინებელი იქნება ესპანური და იტალიური გამოცდილება

და კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის თვალსაზრისით, პერსპექტიულ რეფორმას საჭიროებს — საქართველოში ამჟამადაც შენარჩუნებულია სახელმწიფოს რაიონებად დაყოფის საბჭოთა პერიოდში დამკვიდრებული სისტემა. ამჟამად არსებულ ყველა რაიონში მოქმედებს ადგილობრივი თვითმმართველობისა (საკრებულოები) და მმართველობის (გამგეობა, მერია) ორგანოე-

ბი. რა თქმა უნდა, რეგიონალური რეფორმის პირობებში, ეს საკითხიც სათანადო გადანყვეტას მოითხოვს.

4-3. საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული ორგანიზაციის სრულყოფისთვის

საქართველოში დღეს არსებული ტერიტორიული, ეთნიკური და პოლიტიკური პრობლემებისა და 1995 წლის 24 აგვისტოს ძირითადი კანონის მესამე-მეოთხე მუხლების ანალიზის გათვალისწინებით, ცხადია, რომ ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის პერსპექტიული ვარიანტებიდან კლასიკური, ცენტრალიზებული უნიტარული ფორმა უნდა გამოვირცხოთ. მით უმეტეს, რომ საქართველოში გასაბჭოებიდან მოყოლებული, რომ არაფერი ვთქვათ, მის წინა პერიოდზე, ფუნქციონირებდნენ ფართო უფლებამოსილებების მქონე ავტონომიური ერთეულები, რომელთა სურვილი და მისწრაფება, შექმნან თუ არა დამოუკიდებელი, ფართო უფლებამოსილებების მქონე პოლიტიკური ცენტრი მაინც, საკმაოდ მომძლავრებულია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, მართებული იქნება მსჯელობის წარმართვა ორი ალტერნატივის — ფედერალიზმისა და ტერიტორიული მოწყობის ფართო დეცენტრალიზაციის, რეგიონალიზმის მიმართულებით. მაგრამ, ვიდრე რეგიონალურ მოდელზე, როგორც ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ერთ-ერთ რეალურ ალტერნატივაზე ვიმსჯელებდეთ, საჭიროდ მიგვაჩნია ყურადღება გავამახვილოთ საქართველოს შესაძლო ფედერალურ მოწყობასთან დაკავშირებულ ზოგიერთ უდავოდ გასათვალისწინებელ ფაქტორზე.

როგორც ჩანს, საქართველოს ფედერალიზაციას ბევრი მომხრე ჰყავს და ყველა თავისებურად ცდილობს საკუთარი პოზიციის გამყარებას. მათ შორის, მოქმედი კონსტიტუციითაც ხდება არგუმენტირება. სწორედ ძირითადი კანონის მესამე მუხლის ანალიზის საფუძველზე ქართველი კონსტიტუციონალისტი პ. ცნობილაძე გამოთქვამს მოსაზრებას საქართველოს ფედერალური მომავლის უალტერნატივო პერსპექტივის შესახებ.¹ თუმცა უნდა ვთქვათ, რომ არსებული კონსტიტუციური დანაწესი, თუ საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილებას გავითვალისწინებთ, მხოლოდ ფედერალური მოდელის დამკვიდრების ხელშემწყობ წინა პირობად არ უნდა განვიხილოთ. აღნიშნულის საილუს-

¹ პ. ცნობილაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, „მერიდიანი“, 1996, გვ. 89.

ტრაციოდ ჩვენ მიერ განხილული ესპანეთისა და იტალიის ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებებიც გამოდგება. მაგალითად, ესპანეთის 1978 წლის ძირითადი კანონით განსაზღვრულია არა მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული სფეროები (მუხლი 149), არამედ ავტონომიური ერთეულების უფლებამოსილებები (მუხლი 148). ოლქების კომპეტენცია იტალიის 1947 წლის კონსტიტუციითაც არის განსაზღვრული (მუხლი 117). საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ როგორც ესპანეთის, ასევე იტალიის პარლამენტები ორპალატიანია, რომელთაგან ქვედა პალატა საერთო-ეროვნული წარმომადგენლობის ორგანოა, ხოლო ზედა — ტერიტორიულ ერთეულებს წარმოადგენს. აქვე, ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ თანამედროვე კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში ბიკამერალური საპარლამენტო სისტემა კარგა ხანია მხოლოდ ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის კონკრეტული ფორმების გამოხატულებას აღარ უკავშირდება.

ამთავითვე უნდა ვაღიაროთ ჩვენი დამოკიდებულება აქსიომად ქცეულ შეხედულებაზე საქართველოს მომავალი ტერიტორიული მოწყობის ასიმეტრიული ბუნების თაობაზე. განსაკუთრებული უფლებამოსილებების მქონე აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიების არსებობის პირობებში ასიმეტრიული მოწყობა გარდაუვალი იქნება. ფედერალური მოწყობის პრინციპებსა და პერსპექტივაზე დანვრილებითი მსჯელობა მიზანშეუწონილად მიგვაჩნია, ვინაიდან ზოგად დონეზე მას უკვე შეეხებთ წინა თავებში. ამასთან, ფედერალიზმის სამართლებრივი ბუნება დანვრილებით არის განხილული და შეფასებული ქართველ მკვლევართა შრომებში.¹ აღსანიშნავია, რომ ფედერალიზმის იდეამ სახელისუფლებო წრეებშიც მოიკიდა ფეხი და მასზე საუბრობს ყველა, ვისთვისაც ნაცნობია, თუ არა ფედერალიზმის სამართლებრივი ბუნების დამახასიათებელი თავისებურებები. ხშირად საკითხისადმი ზედაპირული მიდგომა, ცალმხრივობის ელემენტებს წარმოშობს და ქვეყნის გამთლიანების, ხოლო სამომავლოდ მისი ტერიტორიული მთლიანობის შენარჩუნების პანაცეად განიხილება.

მიგვაჩნია, რომ ფედერალიზმი არ შეიძლება და არც უნდა განვიხილოთ როგორც ეროვნულ ნიადაგზე აღმოცენებული პრობლემების მოგვარების საშუალება. ეროვნული ნიშნით, როგორც წესი, არც ერთი

¹ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური ნებსრიგი, თბილისი, 2000; გ. გოგიაშვილი, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000; К. Курашвили, «Федеративная организация Российского государства», Москва, 2000.

თანამედროვე ფედერაცია არ არის ორგანიზებული. მსოფლიოში დღეს არსებული ვითარება იმის დასტურია, რომ სეპარატიზმის საფრთხე თანაბრად არსებობს, როგორც ფედერალიზმის, ისე უნიტარიზმის პირობებში და ამის ნათელ დადასტურებას პოსტსოციალისტური სივრცე წარმოადგენს. თუმცა ამ შემთხვევაში ფედერალიზმის იდეა მნიშვნელოვანი სახეცვლილებით იყო აღქმული (იუგოსლავია, სსსრ).

ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაცია საზოგადოებისაგან საგანგებო ფსიქოლოგიურ დამოკიდებულებას, აღქმას მოითხოვს. ამ თვალსაზრისით უდავოდ ვიზიარებთ გ. გოგიაშვილის შეხედულებას იმის თაობაზე, რომ ფედერალიზმის უმნიშვნელოვანეს საფუძვლად ხალხში გამომუშავებული მოვალეობის გრძნობა, ხელშეკრულებებისა და ვალდებულებებისადმი ერთგულების, პოლიტიკური კომპრომისების ნიჭია მიჩნეული.¹ ეს მაშინ, როდესაც ჩვენი რეალობიდან გამომდინარე, არა მხოლოდ საზოგადოების, არამედ საერთო-სახელმწიფოებრივი და რეგიონალური პოლიტიკური ცენტრების დონეზეც კი თვალში საცემია არათუ შეთანხმების, საერთოდ, დიალოგის კულტურის ნაკლებობა, რომ არაფერი ვთქვათ, ე.წ. „პასუხისმგებლობის“ ქართულ „ფენომენზე“.

დღევანდელ რეალობასთან კავშირში, ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს ფედერალურ-ტერიტორიული მონაცობის პერსპექტივაზე მსჯელობა აღნიშნული ცალმხრივობის დემონსტრირებად მიგვაჩნია. მით უმეტეს, რომ ქვეყანაში ჯერაც არ განხორციელებულა სრული დეცენტრალიზაცია, მხარეები და რაიონები კვლავც დანიშნული პირების მიერ იმართება. ესეც არ იყოს, დღემდე არ მომხდარა სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის რეგიონალური მონაცობის ევროპული გამოცდილების ღრმა შესწავლა ქართულ პერსპექტივასთან მისადაგების მიზნით.

ესპანეთისა და იტალიის გამოცდილების გათვალისწინებით, ჩვენი ქვეყნის დღევანდლობისა და წარსულის ანალიზის ფონზე საკვებით რეალურად გვესახება საქართველოს ტერიტორიული მონაცობა უნიტარიზმის პრინციპებზე ფორმირებული რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის საფუძველზე.

საქართველოს ტერიტორიული ორგანიზაციის კონტურების თაობაზე ჩვენეული ხედვის წარმოდგენამდე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია იმ ძირითადი პრინციპების განსაზღვრა, რომელიც საფუძვლად უნდა დაედოს მომავალი ტერიტორიული მოდელის კონსტრუქციას:

¹ გ. გოგიაშვილი, ფედერალიზმის პოლიტიკური მნიშვნელობა, პოლიტიკა, №4-6, 1998.

— ტერიტორიული მონყობის ნებისმიერი ფორმის პირობებში ქვეყანაში უნდა არსებობდეს ძლიერი, ინსტიტუციონალურად გამართული ცენტრალური ხელისუფლება, რომელიც აღჭურვილი იქნება საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესების რეალიზაციისა და დაცვისთვის აუცილებელი უფლებამოსილებებით. მათ შორის, ცენტრალურ ხელისუფლებას უნდა ჰქონდეს უფლება, საგანგებო პირობებში ჩაერიოს ადგილობრივ ორგანოთა საქმიანობაში. ასეთ საგანგებო სიტუაციადა განხილული უნდა იქნეს ისეთი პირობები, როდესაც ქვეყნის უსაფრთხოებას, მთლიანობას, კონსტიტუციური ნყობილების საფუძვლებსა და სახელმწიფოს ეკონომიკურ ინტერესებს საფრთხე ემუქრება;

— უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ქვეყანაში კონსტიტუციისა და საერთო-ეროვნული კანონმდებლობის განუხრელი დაცვა-შესრულება და ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების ერთიანი სტანდარტების მოქმედება. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ინსტიტუტის ეფექტური ფუნქციონირება და კონსტიტუციის 89-ე მუხლის მოთხოვნის პრაქტიკული რეალიზაცია, რომლის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლო „იღებს გადაწყვეტილებებს კონსტიტუციასთან კანონის, პრეზიდენტის, აფხაზეთის, აჭარის ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხებზე“, რა თქმა უნდა, ამ ნორმის ტერიტორიულ მოდელთან შესაბამისობაში მოყვანით;

— ტერიტორიული ერთეულების ფორმირებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული არა მხოლოდ მათი ისტორიულ-გეოგრაფიული საზღვრები, არამედ ეთნიკური სპეციფიკა, ადგილობრივი ადამიანური და ეკონომიკური რესურსები, რომელიც აუცილებელი იქნება არა მხოლოდ რეგიონის მიერ სოციალურ-ეკონომიკური მოთხოვნების დაკმაყოფილებისთვის, არამედ მისი შემდგომი ეკონომიკური განვითარებისთვის.

საქართველოს მოსახლეობის მულტიეთნიკური ბუნებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ კომპაქტურად დასახლებული ეთნიკური ჯგუფების შემცველი რეგიონების ადმინისტრაციული საზღვრები არ დაემთხვეს ეთნიკური ჯგუფების განსახლების საზღვრებს, ანუ რეგიონი არ უნდა იყოს მონოეთნიკური. ქართული მოსახლეობის ხვედრითი წილი რეგიონში ეფექტური მმართველობის განხორციელებას უნდა უზრუნველყოფდეს. მით უმეტეს, რომ რეგიონალიზმი ჩვენში მხოლოდ ეთნიკური პრობლემების მოგვარების ხელშეწყობას არ ისახავს მიზნად, არამედ სწორედ ცალკეული რეგიონების

სეპარატისტული მისწრაფებების განეიტრალებას ემსახურება, როგორც ამას ესპანეთისა და იტალიის შემთხვევაში ჰქონდა ადგილი;

— უნდა შემუშავდეს ცენტრსა და რეგიონებს შორის ურთიერთობების ისეთი ფორმები, რომლებიც ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ინტერესთა ჰარმონიზაციას შეუწყობს ხელს. ამასთან, უპირველესად ის არის გასათვალისწინებელი, რომ საქართველოში ავტონომიური მმართველობის გამოცდილება აჭარისა და აფხაზეთის გარდა, სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არ არსებობს;

— ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობისთვის, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია რეგიონალური განვითარების ერთიანი ფონდის შექმნა, რომლის ძირითადი საქმიანობის საგანი ტერიტორიული ერთეულების პროგრამული სუბსიდირება და ინვესტიციების მოზიდვა იქნება.

იტალიური ან ესპანური მოდელის წმინდა სახით ექსტრაპოლაცია, ქართული სინამდვილის გათვალისწინებით, ჩვენს ქვეყანაში საკმაოდ რთული იქნება. ვფიქრობთ, რეგიონალიზმის ევროპულმა გამოცდილებამ ჩვენში გარკვეული სახეცვლილება უნდა განიცადოს. აღნიშნული განპირობებული იქნება აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების განსაკუთრებული სტატუსით ერთიანი საქართველოს შემადგენლობაში. ვფიქრობთ, მათი სამართლებრივი მდგომარეობა უფრო ფართო იქნება, ვიდრე ესპანეთის ეროვნული და იტალიის სპეციალური ავტონომიებისა. სწორედ ამ ავტონომიური ერთეულების ფართო უფლებამოსილებები წარმოადგენს საქართველოში ასიმეტრიული მოდელის დამკვიდრების ძირითად მიზეზს, ვინაიდან ცალსახაა, რომ ქვეყნის სხვა ტერიტორიული ერთეულები მსგავსი სტატუსით არ აღიჭურვებიან.

აჭარა და აფხაზეთი საქართველოს შემადგენლობაში ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსით მეოცე საუკუნის ოციანი წლებიდან არიან წარმოდგენილი და მთელი ამ ხნის მანძილზე ფართო უფლებამოსილებებს ფლობენ. ამკარაა, რომ ამ ორ ავტონომიურ რესპუბლიკას განსაკუთრებული სტატუსი მომავალშიც შეუნარჩუნდებათ. მსგავსი საგანგებო უფლებამოსილებების მქონე ავტონომიური ერთეულები იტალიასა და ესპანეთშიც არსებობს. თუმცა საქართველოში განსხვავებული ვითარებაა. კერძოდ, სპეციალური სტატუსის მქონე იტალიური ოლქებისა და ესპანური ავტონომიური გაერთიანებებისგან განსხვავებით, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკებს დამფუძნებელი ხელისუფლება აქვთ მინიჭებული და მათი კონსტიტუციის შემუშავებაში, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტი მონაწილეობას არ ღებუ-

ლობს. მაშინ, როდესაც რეგიონალიზმის იტალიური და ესპანური მოდელის თანახმად, ქვეყნის პარლამენტი ორივე შემთხვევაში არა მხოლოდ მონაწილეობს ავტონომიათა სტატუტების შემუშავებაში, არამედ ამტკიცებს მათ. ქართულ სინამდვილეში აჭარასა და აფხაზეთთან მიმართებით განხორციელებულია ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციისთვის დამახასიათებელი ნიშანი, როდესაც ფედერაციის სუბიექტები „ადგილობრივ დონეზე ფლობენ ე.წ. დამფუძნებელ ხელისუფლებას“.¹

აღსანიშნავია, რომ იტალიასა და ესპანეთში რეგიონალური ორგანოების სტატუსი არ ითვალისწინებს მათი უფლებამოსილებების ხელშეუხებლობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ გარანტიებს. იტალიაში, ცენტრალური ხელისუფლება სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე, კანონით დადგენილი წესების დაცვით, უფლებამოსილია დაითხოვოს საოლქო საბჭო, ხოლო ესპანეთში ცენტრალური ხელისუფლება უფლებამოსილია, ავტონომიური გაერთიანების გამგებლობის საკითხებზე მიღებული ნორმატიული აქტების ეროვნულ კანონმდებლობასთან პარამონიზაციის უზრუნველსაყოფად, თავად მიიღოს საკანონმდებლო აქტები. მით უფრო, რომ კონსტიტუციის თანახმად, ცენტრალურ ხელისუფლებას უფლება აქვს, ავტონომიის მიერ ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობისას, პირდაპირი ჩარევითა და ზემოქმედების გზით აიძულოს რეგიონი დაიცვას საერთო-სახელმწიფო კანონმდებლობა. ვფიქრობთ, ჩვენშიც მიზანშეწონილი იქნება კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე, სახელმწიფოებრივი აუცილებლობისას, განისაზღვროს ტერიტორიულ ერთეულებზე ხელისუფლების ზემოქმედების გარკვეული ფორმები.

ამგვარად, რამდენიმე თვალში საცემი განსხვავება უკვე იკვეთება და სწორედ ამ ნიშან-თვისებების არსებობის შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ აჭარასა და, განსაკუთრებით, აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკებს მიენიჭებათ ყველაზე ფართო უფლებამოსილებები, რის გამოც მათი სტატუსი ფედერაციის სუბიექტის სტატუსზე ნაკლები არ იქნება. აღსანიშნავია, რომ რეგიონალიზმისთვის ამგვარი რამ უცხო არ არის, როგორც აღვნიშნეთ, რუსი მკვლევარი ტ. ვასილიევა მიიჩნევს, რომ იტალიის ოლქების კომპეტენცია მოცულობითი თვალსაზრისით ზოგიერთ შემთხვევაში აჭარბებს ფედერაციის სუბიექტის სტატუსს.²

¹ ზ. ჯინჯოლავა, ფედერაციის სუბიექტების სამართლებრივი სტატუსი, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2000, გვ. 19

² Васильева Т.А. Правовое положение областей с обычным статутом в Итальянской Республике., «Советское государство и право», 1983 г. №5, С.123.

ავტონომიური რესპუბლიკების მოქმედი კონსტიტუციები ცენტრის მიერ ავტონომიის ხელისუფლების საქმიანობაზე ზედამხედველობის და ამ საქმიანობაში მონაწილეობის არანაირ ფორმას არ ითვალისწინებენ. სწორედ ამიტომ, დღესაც და მომავალშიც, საერთო-სახელმწიფო კონსტიტუციის დაცვის თვალსაზრისით დიდი მნიშვნელობა მიენიჭება საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის მოთხოვნის რეალურ და ეფექტურ განხორციელებას, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ხდება იმ პირობებში, როდესაც საქართველოს შემადგენლობაში მყოფი ორი ავტონომიური რესპუბლიკა ალჭურვილი იქნება დამფუძნებელი ხელისუფლებით და ამ მხრივ მათი სტატუსი ფედერალური სახელმწიფოს სუბიექტის სამართლებრივ მდგომარეობას უახლოვდება.

მიგვაჩნია, რომ საქართველოს მომავალი ტერიტორიული ორგანიზაციის კონცეფციაზე მუშაობისას აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიები და სხვა ტერიტორიული ერთეულების ავტონომიური უფლებები განხილულ უნდა იქნეს, ერთ შემთხვევაში, როგორც საქართველოს მოქალაქეთა პოლიტიკური, ხოლო მეორე შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანიზაციის ფორმა. საქართველოში მცხოვრები ეთნიკურ-ლინგვისტური უმცირესობების სოციალურ-კულტურული თვითმყოფადობის შენარჩუნება და განვითარება კი ეროვნულ-კულტურული ავტონომიის ფორმების გამოყენებით უნდა განხორციელდეს.

შექმნილი პოლიტიკური ვითარება გვაფიქრებინებს, რომ აჭარასა და აფხაზეთთან ერთად სხვა ტერიტორიულ ერთეულებზე უფრო ფართო სტატუსი უნდა მიენიჭოს ცხინვალის რეგიონს. თუმცა თავისი მოცულობით ამ რეგიონის სამართლებრივი მდგომარეობა არ უნდა გაავსოთანაბროთ აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსს. იტალიური და ესპანური გამოცდილების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ქვეყნის ისტორიული მხარეებისგან განსხვავებით ყოფილი ავტონომიური ოლქის სტატუსი ქვეყნის პარლამენტის მიერ მიღებული ორგანული კანონით დამტკიცებული სტატუსის საფუძველზე განისაზღვროს. რეგიონალური ხელისუფლების გამგებლობის სფეროდ ამ შემთხვევაში უნდა განისაზღვროს ყველა ის საკითხი, რომლის რეგულირების უფლებამოსილება ქვეყნის სხვა მხარეებს მიენიჭებათ, მაგრამ ამ ჩამონათვალს უნდა დაემატოს ადგილობრივი, ეროვნული სპეციფიკით გამონვეული საკითხების რეგლამენტაციის უფლებამოსილება. ცხინვალის რეგიონთან მიმართებით დასაშვებად მიგვაჩნია, რომ ადგილობრივი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები მთლიანად არჩევითი იყოს და მათ ფორმირებაში ცენ-

ტრალური ხელისუფლება არ მონაწილეობდეს. თუმცა საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების მსგავსად, საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაცვისა და ერთიანი პოლიტიკის განხორციელებაზე ერთგვარი მონიტორინგის უზრუნველყოფის მიზნით, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის რეგიონშიც მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის ინსტიტუტის ფუნქციონირება.

ქვეყნის სამომავლო ტერიტორიული მოწყობის პრინციპებზე მსჯელობისას ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხად დედაქალაქის — თბილისის სტატუსის პრობლემა გვესახება. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია თბილისის რეგიონის ერთ-ერთ ცალკე არსებულ ტერიტორიულ ერთეულად დაფიქსირება და, შესაბამისად, მისი უფლებამოსილებების ცალკე კანონით განსაზღვრა. ასიმეტრიული რეგიონალიზმის პირობებში ასეთი მიდგომა საშუალებას მოგვცემს დედაქალაქი გავმიჯნოთ სხვა ტერიტორიული ერთეულებისგან და ავტონომიური კომპეტენციის მქონე რეგიონად წარმოვადგინოთ.

აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თბილისისა და ცხინვალის რეგიონების გარდა, საქართველოს ტერიტორიული ორგანიზაცია მომავალში შეიძლება ითვალისწინებდეს რამდენიმე მსხვილი ტერიტორიული ერთეულის არსებობას, რომლებიც ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის შედეგად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებებით აღიჭურვება. ვფიქრობთ, შესაძლებელია აღნიშნული ტერიტორიული ერთეულების დღევანდელი მხარეების საფუძველზე ფორმირება. მით უმეტეს, რომ სამხარეო დაყოფა (საერისთავოები) ტრადიციულია ქართული სახელმწიფოსთვის. საქართველო ისტორიულად მრავალი სხვადასხვა თავისებურების მქონე (გეოგრაფიული, ბუნებრივი, ეკონომიკური, კულტურული, სამეურნეო და სხვა ნიშნები) კუთხეების ერთიანობას წარმოადგენდა. სწორედ ამ ისტორიული პროცესის შედეგია, რომ დღეს სახეზეა მხარეები როგორც ეთნოგრაფიული, გეოგრაფიული და ეკონომიკური ტერიტორიული ერთეულები.

რეგიონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის იმპლემენტაციის მიზნით, უპირველესად აუცილებელია განხორციელდეს ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია-დეკონცენტრაცია. თუმცა საამისოდ აუცილებელია მხარეებში შეიქმნას რეგიონალური ხელისუფლების არჩევითი ორგანოები. დღეს სამხარეო სტრუქტურა მთლიანად დანიშნითია და ცენტრალიზებულია, რაც გამორიცხავს რეგიონის მოსახლეობის მონაწილეობას სამხარეო ხელისუფლების ფორმირებაში და ადგილებზე მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკურ პროცესებზე პასუხისმგებლობას

მთლიანად ცენტრალურ ხელისუფლებას უკავშირებს. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საქართველოში დღეს არსებულ ყველა რეგიონში ჩამოყალიბდეს რეგიონალური ხელისუფლების სტრუქტურა, შესაბამისი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების სახით, იტალიური საოლქო საბჭოებისა და ესპანური რეგიონების პარლამენტების მსგავსად, რომელთაც გადაეცემათ საერთო მნიშვნელობის ადგილობრივი პრობლემების გადასაწყვეტად აუცილებელი კომპეტენცია. მსგავსი დეცენტრალიზმი, ვფიქრობთ გაზრდის რეგიონებში ეკონომიკური, სოციალური და სხვა ხასიათის ადგილობრივი პრობლემების მოგვარების შესაძლებლობას, ხელისუფლების უნარს ეფექტურად და კონსტრუქციულად გადაჭრას პრობლემები ადგილზე და, ზოგადად, ხელს შეუწყობს რეგიონების განვითარებას.

ჩვენი აზრით, მსხვილი ტერიტორიული ერთეულების დონეზე სახელისუფლებო ორგანოთა ინსტიტუციონალური მოწყობა არ გამორიცხავს რაიონულ დაყოფას. ამ დროს სახელისუფლებო სისტემის გამართივებისა და რიცხოვნობის შემცირების მიზნით შესაძლებელია იტალიური გამოცდილების გაზიარება, როდესაც საოლქო საბჭოში არჩეული წევრები იმავდროულად პროვინციის საბჭოს წევრების მანდატს ითავსებენ. თუმცა არც ის არის გამორიცხული, რომ რეგიონებში ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების რეგულირების კომპეტენცია მხოლოდ ორ — რეგიონალურ და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე გაიმიჯნოს და ამით რაიონული რგოლის შენარჩუნების აუცილებლობა აღარ იყოს. მაგრამ ამ ვარიანტის სიცოცხლისუნარიანობა ბევრად იქნება დამოკიდებული რეგიონალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სისტემის ოპტიმალურ და რაციონალურ ფუნქციონირებაზე.

ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია და გარკვეული უფლებამოსილებების რეგიონებისთვის დელეგირება ხელს შეუწყობს პლურალისტური დემოკრატიის ფორმირებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნას, რაც, თავის მხრივ, საზოგადოების ყველა ფენისა და ჯგუფის ინტერესების თავისუფალი გამოხატვის პირობებს შექმნის. ხელისუფლების სხვადასხვა რგოლის არჩევითობა საშუალებას მისცემს პარლამენტის მიღმა ან საპარლამენტო უმცირესობაში მყოფ პოლიტიკურ პარტიებს რეგიონალურ დონეზე იქნენ წარმოდგენილი და რეგიონში უზრუნველყონ თავიანთი პოლიტიკური პლატფორმის რეალიზაცია.

უფლებამოსილებათა დეკონცენტრაცია ხელს შეუწყობს თავად ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობის ოპტიმიზაციას. უპირველეს

ყოვლისა, ცენტრალური ხელისუფლება განთავისუფლდება ადგილობრივი სპეციფიკის მქონე მთელი რიგი პრობლემების მოგვარების ვალდებულებისგან, რასაც ობიექტური და სუბიექტური მიზეზების გამო ხშირად ვერ ართმევს თავს. პასუხისმგებლობაც, შესაბამისად, ხალხის მიერ არჩეულ რეგიონალურ ხელისუფლებას დაეკისრება. მეორე — ცენტრალურ ხელისუფლებას მიეცემა საშუალება მთელი ძალისხმევა და ყურადღების კონცენტრაცია საერთო-სახელმწიფოებრივი საკითხების მოგვარებისკენ წარმართოს, როგორცაა, მაგალითად, ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა, ეკონომიკური და სამართლებრივი რეფორმები, თავდაცვა და უშიშროება, საგარეო პოლიტიკა და ა.შ.

რეგიონალურ ტერიტორიულ ერთეულებში აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირება შეიძლება ცენტრალური ხელისუფლების მონაწილეობით მოხდეს. კერძოდ, ქვეყნის პრეზიდენტმა რეგიონალურ საბჭოს მისივე შემადგენლობიდან შესთავაზოს დასამტკიცებლად ადგილობრივი მთავრობის თავმჯდომარე და დანარჩენი წევრები. შესაძლებელია ინიციატივა საბჭოსგან მომდინარეობდეს და თავად საბჭომ წარუდგინოს პრეზიდენტს კანდიდატურები აღნიშნულ თანამდებობებზე დასანიშნად. ვფიქრობთ, აღმასრულებელი რგოლის ფორმირების პროცესში სახელმწიფოს მეთაურის მონაწილეობა ხელს შეუწყობს ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობათა გარკვეულ ჰარმონიზაციას. ამასთან, პრეზიდენტს ანგარიშის განევა მოუწევს რეგიონალურ საბჭოში უმრავლესობით წარმოდგენილი პოლიტიკური ძალის მიმართ, რაც ხელს შეუწყობს ქვეყანაში პოლიტიკურ ძალთა კომპრომისების ხელოვნების დამკვიდრებას.

ამგვარად, ჩვენი მოსაზრებების გათვალისწინებით, საქართველოს ტერიტორიული ორგანიზაციის მომავალი მოდელი საკმაოდ რთული, ასიმეტრიული კონსტრუქციის სახეს ღებულობს. ქვეყნის შემადგენლობაში წარმოდგენილი იქნება აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკები, თბილისისა და ცხინვალის რეგიონები შედარებით ფართო უფლებამოსილებებით, ასევე სხვა ისტორიული ტერიტორიული ერთეულები გარკვეული ავტონომიური უფლებამოსილებებით, რაც აუცილებელი იქნება ადგილობრივი მნიშვნელობის სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათის საკითხების გადასაწყვეტად. ტერიტორიული მონაცემების სამომავლო მოდელი შეიძლება სქემატურადაც წარმოვიდგინოთ (იხ. დანართი 3).

აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიები, თბილისისა და ცხინვალის რეგიონები სხვა ტერიტორიულ ერთეულებთან ერთად კონსტიტუციის

მეოთხე მუხლის შესაბამისად წარმოდგენილი იქნებიან საქართველოს პარლამენტის ზედა პალატის — სენატის შემადგენლობაში, რაც უზრუნველყოფს ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულების მონაწილეობას საერთო-სახელმწიფო ნების ფორმირებაში. ბიკამერალური საპარლამენტო სისტემის პირობებში ზედა პალატა ტერიტორიული კოლექტივების ინტერესების გამომხატველი წარმომადგენლობითი ორგანო იქნება.

საქართველოს შემადგენლობაში ცხინვალისა და ქვეყნის სხვა ისტორიული რეგიონების ტერიტორიული ერთეულების სტატუსზე მსჯელობისას ერთ-ერთ საკითხად ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან მათ საქმიანობაზე მონიტორინგის განმახორციელებელი ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის ინსტიტუტის ფუნქციონირება მიგვაჩნია. ვფიქრობთ, ცენტრიდან რეგიონებში მივლინებული მოხელეებისა (შეიძლება მათ სახელმწიფო რწმუნებული ან სამთავრობო კომისარი ვუნოდოთ) და მათი აპარატის უპირველესი ამოცანა ცენტრალური და რეგიონალური სტრუქტურების ურთიერთობათა ჰარმონიზაციის ხელშეწყობა და საერთო-სახელმწიფო კანონმდებლობისა და ინტერესების დაცვა უნდა იყოს. ამ მიზნის უზრუნველსაყოფად, მისაღებად მიგვაჩნია რეგიონში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის სტატუსით ვალისწინებდეს მასთან რეგიონალური საბჭოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტის შეთანხმების ვალდებულებას, საფიქრებელია, რომ სახელმწიფო რწმუნებული ვეტოს უფლებითაც აღიჭურვოს.

მომავალი ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელზე მსჯელობისას ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია ცენტრსა და რეგიონებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნის საკითხი. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების სამართლებრივი მდგომარეობა ინდივიდუალურად, საქართველოს პარლამენტის მიერ კანონით დამტკიცებული რეგიონის დებულების საფუძველზე განისაზღვროს. ცხადია, ეს არ შეეხება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიებს. საქართველოს კონსტიტუციის მესამე მუხლის პირველი პუნქტით განმტკიცებულ ქვეყნის უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა გამგებლობას მიკუთვნებული სფეროების ჩამონათვალს, ერთობლივი გამგებლობის შესახებ ამავე მუხლის მეორე პუნქტით გათვალისწინებულ დათქმასა და ავტონომიური რესპუბლიკების ამჟამინდელ კონსტიტუციურ დანაწესს თუ მივიღებთ მხედველობაში, ცხადი ხდება, რომ კომპეტენცია ცენტრსა და რეგიონებს შორის სამ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს:

— ცენტრის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული უფლებამოსილებები;

— რეგიონების განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები;

— ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები.

საქართველოს წინაშე მდგარი ამოცანების მრავალფეროვნება შეუძლებელს ხდის სახელმწიფოს ფუნქციონირებისას წარმოშობილი ყველა საკითხის წინასწარ განსაზღვრასა და კომპეტენციის ნუსხაში შეტანას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, რჩება ერთადერთი გამოსავალი განისაზღვროს: ცენტრსა და რეგიონების განსაკუთრებულ კომპეტენციათა ჩამონათვალი, ხოლო მათ მიღმა დარჩენილი საკითხები ე.წ. „კონკურენციულ კომპეტენციას“ მივაკუთვნოთ, რაც კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში იმას ნიშნავს, რეგიონის სამართლებრივი აქტი ძალაში იქნება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ იმავე ხასიათის ურთიერთობების მარეგულირებელი აქტის მიღებამდე. ასე რომ, ერთობლივი კონკურენციული კომპეტენციის ფარგლებში ტერიტორული ერთეულების მიერ მიღებული აქტი ძალაშია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ იმავე ურთიერთობების მომწესრიგებელი აქტის მიღებამდე.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის პრაქტიკა იმას ადასტურებს, რომ აღნიშნული სისტემა მეტი მოქნილობით გამოირჩევა. კონკურენციული კომპეტენციის მექანიზმი, გარდა იმისა, რომ ამა თუ იმ სფეროში გამორიცხავს საკანონმდებლო ვაკუუმის არსებობას, შემდეგ ცენტრალურ ხელისუფლებას იმის პირობებსაც უქმნის, რომ ფუნდამენტურად მოაწესრიგოს ქვეყნის მართვის პროცესში წარმოშობილი პრობლემები.

ამასთან, მხედველობაში უნდა მივიღოთ, რომ საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია განამტკიცებს ცენტრალური ხელისუფლების განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ კომპეტენციას და ითვალისწინებს დათქმას ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების ცალკე კანონით განსაზღვრის შესახებ. მაგრამ გასათვალისწინებელია, რომ რეგიონების განსაკუთრებული კომპეტენცია სუბიექტების სამ სახეობას მოიცავს და უფლებამოსილებების პირველი ორი ჩამონათვალი ამის მიხედვით გადანაწილდება შესაბამის აქტში ან აქტებში. სხვა ყველაფერი ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების სახით დარჩება და ცალკეულ შემთხვევაში ის სხვადასხვა მოცულობით იქნება წარმოდგენილი.

სავარაუდოა, რომ განსაკუთრებული სტატუსის მქონე აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების სამართლებრივი მდგომარ-

ეობა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მოქმედი კონსტიტუციით განსაზღვრულ კომპეტენციაზე ნაკლები არ იქნება, ხოლო ცხინვალის რეგიონი ორგანული კანონით დამტკიცებული სტატუსის საფუძველზე შედარებით ფართო უფლებამოსილებებით აღიჭურვება. ასეთი პერსპექტივის გათვალისწინებით, დანარჩენი ტერიტორიული ერთეულების გამგებლობას შეიძლება შემდეგი სფეროები მივაკუთვნოთ:

— საერთო-სახელმწიფო კანონმდებლობით დადგენილი პრინციპების საფუძველზე რეგიონალური სახელისუფლებო ორგანოების ორგანიზაცია;

— ტერიტორიული ერთეულებისადმი დაქვემდებარებული უწყებებისა და ადმინისტრაციული დაწესებულებების ორგანიზაცია;

— საერთო-სახელმწიფო კანონმდებლობის საფუძველზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების შექმნა და ფუნქციონირება;

— ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება, მისი აღსრულება და ეკონომიკური განვითარების რეგიონალური პროგრამების შემუშავება-მიღება;

— რეგიონული მნიშვნელობის სოციალური და ჯანდაცვის პროგრამების შემუშავება და განხორციელება;

— პროფესიული და საშუალო განათლების დაწესებულებათა ორგანიზაცია და მართვა;

— ადგილობრივი მნიშვნელობის საგზაო მშენებლობა და სატრანსპორტო კომუნიკაციები;

— ადგილობრივი პრესისა და ტელემაუწყებლობის ორგანიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

— სასტუმრო საქმე, დასვენების ორგანიზაცია, ტურიზმი და სპორტი;

— ნადირობა და თევზჭერა;

— სატყეო მეურნეობა და გარემოს დაცვა;

— ადგილობრივი მნიშვნელობის ჰიდროტექნიკური ნაგებობების აგება და ექსპლუატაციის ორგანიზაცია;

— ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურული მემკვიდრეობის და ისტორიული ძეგლების დაცვა და მოვლა-შენახვა;

— შიდავაჭრობის რეგულირება, ადგილობრივი მნიშვნელობის ბაზრები და ბაზრობები;

— კულტურული ღონისძიებებისა და გასართობი ბიზნესის ორგანიზება;

— მინათსარგებლობის საკითხების სამართლებრივი რეგულირება.

ზემოაღნიშნული უფლებამოსილებების გარდა, რეგიონს დელეგირების საფუძველზე შესაძლებელია კანონით დადგენილი წესით გადაეცეს ცენტრის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული ცალკეული საკითხების აღსრულება, რასაც შესაბამისი დაფინანსებაც უნდა ახლდეს.

სახელმწიფო ამოცანების განხორციელება როგორც ცენტრში, ასევე ადგილებზე, შესაბამისი ფინანსური სახსრების გარეშე წარმოუდგენელია. ტერიტორიული ერთეულების ფინანსური ავტონომიის საკითხი ერთ-ერთი უმთავრესია ცენტრსა და რეგიონებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხის გადაწყვეტისას.

ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია საქართველოს კონსტიტუციის მესამე მუხლის დანაწესი, რომლის თანახმად, მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა გამგებლობას მიეკუთვნება საგადასახადო კანონმდებლობა. თუმცა ავტონომიურ რესპუბლიკებში ადგილობრივი ხელისუფლება უფლებამოსილია, კანონის საფუძველზე შემოიღოს ან გააუქმოს გადასახადები და მოსაკრებლები. ვფიქრობთ, აღნიშნული საკითხის ირგვლივ ცენტრი და ავტონომიები უნდა ჩამოყალიბდნენ. საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობით განსაზღვრული გადასახადებით დაბეგვრა მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე ერთიანი წესის დაცვით უნდა განხორციელდეს, ანალოგიური მოთხოვნა უნდა გავრცელდეს საბაჟო კანონმდებლობაზეც.

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ქვეყნის ტერიტორიაზე კონსოლიდირებული საგადასახადო შემოსავლების ნაწილი და ადგილობრივი გადასახადები რეგიონალური დაფინანსების ერთ-ერთ წყაროდ განისაზღვროს. ამასთან, ისიც გასათვალისწინებელია, რომ ქვეყნის რეგიონების ეკონომიკური განვითარების ბალანსის დაცვის ინტერესი ფინანსური გათანაბრების პრინციპის დანერგვის აუცილებლობას ბადებს. ზემოთ აღნიშნული რეგიონალური განვითარების ერთიანი ფონდის შექმნის მიზნით, შესაძლებლად მიგვაჩნია ესპანური გამოცდილების გაზიარება, სადაც საკმაოდ წარმატებით ფუნქციონირებს ინტერტერიტორიული კომპენსირების ფონდი, რომელიც რეგიონებს შორის სახელმწიფო სახსრების განაწილებას უზრუნველყოფს.

ამას გარდა, ტერიტორიული ერთეულების ხელისუფლებისთვის ფინანსური საშუალებების გადაცემის რამდენიმე ფორმა უნდა მოქმედებდეს:

— არამიზნობრივი ტრანსფერებით ცენტრალური ბიუჯეტიდან ადგილობრივი ბიუჯეტის შევსება;

— მიზნობრივი, პროგრამული დაფინანსება, რაც რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობის ეფექტურ ფორმას წარმოადგენს.

ვფიქრობთ, ცენტრალურ ხელისუფლებას უნდა ჰქონდეს განსაზღვრული რესურსით განმტკიცებული საშუალება, დააფინანსოს რეგიონის გამგებლობაში შემავალი ამა თუ იმ უფლებამოსილების პრაქტიკული რეალიზაცია, მათ შორის, დელეგირებული უფლებამოსილებების ნაწილში, რის გარეშეც რეგიონთა ავტონომიურობის სტატუსმა შეიძლება ძირითადი დანიშნულება დაკარგოს.

ამასთან, ადგილობრივ გადასახადებსა და მოსაკრებლების სისტემასთან ერთად, რეგიონალური ბიუჯეტის ფორმირების ერთ-ერთ წყაროს ტერიტორიული ერთეულისთვის გადაცემული სახელმწიფო ქონების ექსპლუატაციის შედეგად მიღებული შემოსავლები წარმოადგენს. ვფიქრობთ, უფლებამოსილებათა გამიჯვნისას მნიშვნელოვანი ყურადღება სწორედ ქონების ტერიტორიული ერთეულებისთვის გადაცემის საკითხს უნდა დაეთმოს და მუნიციპალური საკუთრების სტატუსი და იურიდიული ბუნება უნდა განისაზღვროს.

წინამდებარე ნაშრომში წარმოდგენილი მოსაზრებები საქართველოს რეგიონალური მონაცემების თაობაზე და, აქედან გამომდინარე, კონკრეტული წინადადებები, ცხადია, სამართლებრივ სისტემატიზაციას საჭიროებს. უპირველესად კონსტიტუციურად უნდა დადგინდეს ტერიტორიული მონაცემების შემოთავაზებული იერარქიული სტემა, დარეგულირდეს ცენტრისა და რეგიონების ურთიერთმიმართება, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხები ცენტრსა და კომპეტენციურად განსხვავებულ ტერიტორიულ ერთეულებს შორის. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში ყოველი დონის რეგიონისთვის უნდა განისაზღვროს კონსტიტუციური სამართლის წყაროების სისტემა, შესაბამისი კორექცია უნდა განიცადოს ორგანული კანონმდებლობის პაკეტმა.

წარმოდგენილ ნაშრომში ჩვენი მცდელობა იქითკენ იყო მიმართული, რომ საქართველოში რეგიონალიზმი წარმოგვედგინა როგორც ფედერალიზმის ალტერნატივა. ვფიქრობთ, იმის წარმოჩენა მაინც შეუძელით, რომ რეგიონალიზმი საქართველოსთვის რეალური პერსპექტივაა. საერთო ორივე შემთხვევაში ის არის, რომ უზრუნველვეყოთ ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა, რეალური ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი რეფორმების გატარება, თვითმმართველობის ტრადიციების დანერგვა. უნდა გავხსოვდეს, რომ არჩე-

დანართი 1

ძირითადი ნიშნები	კატალონია	ბასკეთი
ოლქის ფორმირების წესი	სტატუტი მტკიცდება ესპანეთის პარლამენტის მიერ მიღებული ორგანული კანონით	
ინსტიტუციონალური მონეობა	პარლამენტი და აღმასრულებელი საბჭო, ანუ მთავრობა, რომელიც იწოდება კრესითი ტერმინით — გენერალური საბჭო, მისი თავმჯდომარე	რეგიონის პარლამენტი, მთავრობა და მისი თავმჯდომარე
რეგიონის ხელისუფლების კომპეტენცია	რეგიონის კომპეტენციაშია: — ადგილობრივი პოლიციის ფუნქციონირება; — ადგილობრივი სამოქალაქო სამართლის კანონმდებლობა; — კანონმდებლობა ექსპროპრიაციის შესახებ; — სხვა უფლებამოსილებები.	რეგიონის კომპეტენციაშია: — ადგილობრივი პოლიციის ფუნქციონირება; — საარჩევნო კანონმდებლობა; — ადგილობრივი სამოქალაქო კანონმდებლობის შენარჩუნება-განვითარება; — სხვა უფლებამოსილებები.
განსაკუთრებული თავისებურებები	კატალონიაში გათვალისწინებულია რეგიონის კანონმდებლობის სტატუტთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობის განმხორციელებელი სათათბირო სტატუსის მქონე ორგანოს არსებობა.	ბასკეთის რეგიონის შემადგენლობაშია ფართო ავტონომიური თვითმმართველობის მქონე ალაფას, პიპოსკუას, ბისკაის პროვინციები და ნავარა.

დანართი 2

ძირითადი ნიშნები	სიცილია	ტრენტინო-ალტო-ადიჯე	ლაცია
ოლქების ფორმირების წესი	სტატუტი მტკიცდება კონსტიტუციური კანონით		სტატუტი მტკიცდება „ჩვეულებრივი“ კანონით
ინსტიტუციონალური სისტემა	საოლქო ხელისუფლების ორგანიზაციული სტრუქტურა ოლქებში ერთგვაროვანია: საოლქო საბჭო, მის წინაშე ანგარიშვალდებული ჯუნტა და მისი თავმჯდომარე. საოლქო ნარმომადგენლობა ჯუნტის თავმჯდომარეს აქვს დაკისრებული.		
საოლქო ხელისუფლების კომპეტენცია	<ul style="list-style-type: none"> — შრომითი და სოციალური კანონმდებლობის შემუშავების უფლება; — უმაღლესი განათლება; — სახელმწიფო ქონების განკარგვის უფლებამოსილება; — სხვა უფლებამოსილებები. 	<ul style="list-style-type: none"> — ადგილობრივი ტელერადიომანუფებლობა; — სახელმწიფო ქონების განკარგვის უფლებამოსილება — სხვა უფლებამოსილებები. 	<p>ლაციოს ოლქის კომპეტენცია შედარებით ზოგადია და სხვა ჩვეულებრივი ოლქების კომპეტენციის მსგავსია. ასე მაგალითად,</p> <ul style="list-style-type: none"> — სხვა ოლქების მსგავსად საოლქო ხელისუფლების გამგებლობაში მოქცეული ოლქებში განთავსებული საბ. ქონება; — ცენტრადან დელეგირებულ უფლებამოსილებებს შესაბამისი დაფინანსებაც უნდა ახლდეს (აღნიშნული უფლებამოსილებისგან უნდა განეხიზნოს სიცილიის სტატუტით დადგენილი ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულება, გამოუყოს ოლქს სუბსიდი) და ა.შ.
განსაკუთრებული კომპეტენცია	<ul style="list-style-type: none"> — ადგილობრივი პოლიცია; — სახელმწიფოს ვალდებულება განიხიოს ოლქის სუბსიდირება და სხვ. 	<ul style="list-style-type: none"> — პროინციების ფართო სტატუსი, რომელსაც ოქლის სტატუტში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა; — ადგილობრივი პოლიცია და სხვ. 	
ცენტრსა და ოლქებს შორის ურთიერთობა	სამთავრობო კომისარი ორივე ტიპის ავტონომიაში მოქმედებს. უფლებამოსილებათა დელეგირება ანალოგიურად ორივე ტიპის ავტონომიისთვის დაიშვება. თუმცა ტრენტინო-ალტო-ადიჯეს შემადგენლობაში შემავალ ორივე პროინციამ სამთავრობო კომისარი ცალ-ცალკე მივლინებული.		

დანართი 3

ტერიტორიული ერთეული	სტატუსის განსაზღვრის წყარო	უფლებამოსილებათა მოცულობა	ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლობა რეგიონში
აჭარა და აფხაზეთი	ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციები	მაქსიმალური უფლებამოსილებები	არ არის გათვალისწინებული
ცხინვალის რეგიონი	ორგანული კანონით დამტკიცებული სტატუტი	შედარებით ფართო უფლებამოსილებები	გაოცალისწინებულია, გარკვეული შეზღუდული ფუნქციები
თბილისის რეგიონი	ჩვეულებრივი კანონით მიღებული სტატუტი (ან დებულება)	შედარებით ფართო უფლებამოსილებები	არ არის გათვალისწინებული
სხვა ტერიტორიული ერთეულები	ჩვეულებრივი კანონით მიღებული დებულება	საერთო უფლებამოსილებები	გაოცალისწინებულია

ავტორთა შესახებ

ოთარ მელქაძე

დაიბადა 1938 წლის 8 აპრილს ქალაქ თბილისში. წარჩინებით დაამთავრა საშუალო სკოლა (1956), საქართველოს პოლიტექნიკური ინსტიტუტის ავტომატიკისა და გამოთვლითი ტექნიკის ფაკულტეტი (1961), ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკის ფაკულტეტი (1968).

1984 წელს დაიცვა დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის, ხოლო 1995 წელს იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად. ამჟამად, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის კათედრის პროფესორია და ხელმძღვანელობს მის მიერ 1996 წელს დაფუძნებულ მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევით ცენტრს, რომელიც ახალგაზრდა კონსტიტუციონალისტების გუნდს ამზადებს და პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერიას გამოსცემს. წინამდებარე მონოგრაფიის ჩათვლით გამოცემულია სერიის 18 ნიგნი.

პროფესორ ოთარ მელქაძეს გამოცემული აქვს 20 მონოგრაფია (8 თანაავტორობით), მისი რედაქტირებით და ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელობით გამოიცა 4 კრებული და ცნობარი, გამოქვეყნებული აქვს 80-ზე მეტი წერილი საქართველოს, საფრანგეთის, ჩეხეთის, რუსეთის და უნგრეთის იურიდიულ ჟურნალებში. „ტასის“ და გაეროს განვითარების პროგრამის ინგლისურენოვან გამოცემებში.

გიორგი თაყვალაშვილი

დაიბადა 1977 წლის 28 სექტემბერს ქალაქ თბილისში, წარჩინებით დაამთავრა საშუალო სკოლა (1994), ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი (1999) და ამავე ფაკულტეტის ასპირანტურა (2002) კონსტიტუციური სამართლის სპეციალობით.

2003 წელს დაიცვა დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად თემაზე – „რეგიონალ-

იზმი, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ესპანეთის და იტალიის მაგალითზე)“. რეგიონალიზმის თემასთან დაკავშირებით საქართველოს იურიდიულ ჟურნალებში გამოქვეყნებული აქვს ათამდე სამეცნიერო წერილი. თანაავტორობით გამოქვეყნებული აქვს ესპანეთის სახელმწიფო სისტემისადმი მიძღვნილი თავი „ცენტრის“ მიერ გამოცემულ კრებულში — „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი“ (კრებული).

ამჟამად, აგრძელებს სამეცნიერო-პედაგოგიურ საქმიანობას ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის კათედრაზე.

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

თბილისში, თბილისის რაიონში, ანდრონიკოვსკის ქ. 171/1 ადგილზე
მართლმადიდებელი ეკლესია (მ.წ.წ.) დაიწყო მუშაობა 1991 წელს.
ინტენსიურად იმუშავებდა მატერიალურ და ფინანსურ საშუალებების
მოზიდვის მიზნით (2005) მოხერხდა მატერიალური და ფინანსური
დახმარების მოზიდვა
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
ფინანსური და მატერიალური საშუალებების მოზიდვის მიზნით

„მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი“, რომელსაც იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი ოთარ მელქაძე თაოსნობს, გამოსცემს პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერიას.

წინამდებარე ნაშრომი ამ სერიის მეთვრამეტე წიგნია

უკვე გამოიცა:

ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი;

უცხოელ ავტორთა კრებული — რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო; შემდგენელი და რედაქტორი ო. მელქაძე;

ო. მელქაძე, საუბრები ქართულ კონსტიტუციაზე;

ო. მელქაძე, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა;

გ. კვერნჩხილაძე, ო. მელქაძე, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა;

ო. ბეჟიტაშვილი, ო. მელქაძე, იტალიის სახელმწიფო სისტემა;

ო. მელქაძე, ვ. ყურაშვილი, რუსეთის სახელმწიფო სისტემა;

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I — აშშ, გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი, იაპონია, იტალია, კანადა, რუსეთი, საფრანგეთი, უნგრეთი;

ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე;

ო. მელქაძე, ნ. რამიშვილი, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი;

ო. მელქაძე, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში;

ო. მელქაძე, ბ. დვალი, სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში;

მსოფლიო ქვეყნების სამართლებრივი სისტემები (30 ქვეყანა), ნაწილი I, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე;

ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე პრობლემები (ქართულ და ინგლისურ ენაზე);

ო. მელქაძე, ო. მახარაძე, პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით);

ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მუნიციპალური სამართალი, ნაწილი I; საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული II, ავსტრია, ეგვიპტე, ინდოეთი, ირანი, ისრაელი, პოლანეთი, პორტუგალია, საბერძნეთი, შვედეთი, შვეიცარია.

ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე;

ო. მელქაძე, კონსტიტუციალიზმი — თეორიის საკითხები.

მზადება გამოსაცემად:

ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია. მუნიციპალური სამართალი, ნაწილი II;

ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის კონსტიტუციური სამართალი (კონსტიტუციონალიზმი) — სახელმძღვანელო.

80-