

ფედერალიზმი როგორც საქართველოში ისტორიულად არსებული ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა

ფედერალიზმი წარმოადგენს არსებული ეთნიკური, რელიგიური და სხვა სახის კონფლიქტების გადანაცვების ერთ-ერთ ყველაზე უფრო ოპტიმალურ და დემოკრატიულ გზას. იგი, როგორც თვითმყოფადობის რეალიზაციის ფორმა, ესწრაფვის მრავალფეროვნებას ერთიანობაში. იგი ერთდროულად იცავს სხვადასხვა სოციუმების ინდივიდუალურ თავისებურებებს და იმავდროულად აერთიანებს მათ ერთიან სისტემაში. დამოუკიდებელი საქართველოს არსებობის ისტორიაში, რამდენიმე კონსტიტუციისა და მათში მთელი რიგი დამატება-ცვლილებების შეტანის მიუხედავად, დღემდე ქვეყნის ტერიტორიული მონყობის საკითხი საქართველოს სახელმწიფოს კონსტიტუციური მშენებლობის ერთ-ერთ ყველაზე აქტუალურ პრობლემად რჩება. ისტორიული გამოცდილება თვალნათლივ გვიჩვენებს, რომ საქართველოსთვის თავისი არსებობის არცერთ ეტაპზე ტრადიციული არ ყოფილა სახელმწიფოს მართვის ცენტრალიზებული პრინციპი. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიული მონყობა ფედერაციულ სანქსიებზე გაცილებით სრულად შეესაბამება ქვეყნის ისტორიულ განვითარებას, ტრადიციებსა და ეროვნულ ინტერესებს და უზრუნველყოფს, როგორც ქვეყნის უსაფრთხოების განმტკიცებას, ასევე მის ეკონომიკურ აღმავლობასა და სოციალურ-კულტურულ პროგრესს. აღნიშნული მოდელი ხელს შეუწყობს ჩვენი ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენასა და არსებული კონფლიქტების მშვიდობიანი გზით დარეგულირებას.

საკვანძო სიტყვები: სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია, კონსტიტუცია, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, ფედერალიზმი, კონფლიქტები, ეთნიკური უმცირესობა.

1. შესავალი

საზოგადოების განვითარების თითქმის ყველა ეტაპზე უმნიშვნელოვანეს პრობლემად რჩება მსოფლიოში არსებული სხვადასხვა ხასიათის კონფლიქტების მონესრიგება და მაქსიმალური განეიტრალება, რადგან ამის გარეშე შეუძლებელია სტაბილური სახელმწიფოს შექმნა და განვითარება.

საზოგადოებაში არსებული კონფლიქტები არაერთგვაროვანია, როგორც თავისი წარმოშობით (სოციალური, ეკონომიკური, რელიგიური, ეთნიკური და სხვა), ასევე მიმდინარეობით. სათავე ამგვარი კონფლიქტებისა უმეტესად შორეულ წარსულში იწყება და საზოგადოების განვითარების მიუხედავად, თავისი ხასიათით ძალიან ხშირად სულ უფრო რთულდება, ახალ-ახალ მასშტაბებს იძენს და არაერთი ქვეყნის საშინაო თუ საგარეო პოლიტიკაში სერიოზულ პრობლემებს ქმნის.

* თსუ იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

მეოცე საუკუნის დასასრულს სოციალისტური სისტემის რღვევამ კონფლიქტების (უმეტესად ეთნიკური და სოციალური) ახალი კერები წარმოშვა მთელს მსოფლიოში, განსაკუთრებით კი რუსეთსა და ევროპაში¹. ამ კონფლიქტებით გამოწვეული უარყოფითი შედეგები, როგორც წესი, სცილდება ერთი ქვეყნის ფარგლებს და მსოფლიო პოლიტიკის ნაწილად იქცევა.

სადღესოდ მეცნიერებაში განსხვავებული მოსაზრებები არსებობს, როგორც არსებული კონფლიქტების შეფასების, ისე მათი დაძლევის გზების შესახებ. თუნდაც ჩვენი ქვეყნის მაგალითით, ძნელია დავეთანხმოთ კონფლიქტოლოგთა ერთი ნაწილის მოსაზრებას, კონფლიქტების, როგორც პროგრესისა და საზოგადოების განვითარების მასტიმულირებელ საშუალებად აღიარების შესახებ. რეალობა გვიჩვენებს, საზოგადოებაში არსებულ სოციალურ და ეთნიკურ კონფლიქტებს უმეტესად ისეთი ნეგატიური შედეგები მოაქვთ ადამიანთა ცალკეული ჯგუფებისა თუ ქვეყნებისთვის, რომ ისინი მთელი მსოფლიოს ყურადღების ცენტრში ექცევიან და ცალკეული სახელმწიფოების მთავრობები, სხვადასხვა ქვეყნების წამყვანი პოლიტიკოსები თუ საზოგადოებრივი დარგის მეცნიერები მათი მოწესრიგებისა და განეიტრალების აუცილებლობას განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ და საამისოდ არა ერთი მეცნიერულ კონცეფციას იმუშავებენ.

საზოგადოებაში არსებული სხვადასხვა ხასიათის და, განსაკუთრებით, ეთნიკურ ნიადაგზე აღმოცენებული კონფლიქტების განეიტრალება ურთულესი, მეტად ხანგრძლივი პროცესი და ერთ-ერთი ურთულესი ამოცანაა და ამის გამო მათი საბოლოო ლიკვიდაცია დღესდღეობით ძალზე ხანგრძლივი პროცესი და უმეტეს შემთხვევებში თითქმის შეუძლებელია. ამიტომ, არსებული რეალობიდან გამომდინარე, ყველა ის მოდელი, რაც აღნიშნული კონფლიქტების მოგვარების მიზნით იქმნება, ძირითადად მათი მაქსიმალური განეიტრალებისკენ არის მიმართული.

დამოუკიდებელი საქართველოს არსებობის ისტორიაში, რამდენიმე კონსტიტუციისა და მათში მთელი რიგი დამატება ცვლილებების შეტანის მიუხედავად, ამ დრომდე ვერ გამოიძენა ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის ყველაზე ოპტიმალური ფორმა.

დღემდე ქვეყნის ტერიტორიული მონყობის საკითხი საქართველოს სახელმწიფოს კონსტიტუციური მშენებლობის ერთ-ერთ ყველაზე აქტუალურ პრობლემად რჩება. მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, მხოლოდ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ მოხდება მისი საბოლოო განსაზღვრა. არაერთხელ გახდა მოცემული მუხლი კრიტიკის ობიექტი. დღესაც, როდესაც საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილებით² შექმნილ საკონსტიტუციო კომისიაში დაისვა საკითხი, თუ რამდენად მიზანშეწონილია აღნიშნული ნორმის არსებობა კონსტიტუციის ძირითად ნაწილში, მაშინ, როდესაც, საქართველოს ტერიტორიული მონყობა მეტნაკლებად უკვე განსაზღვრულია (მაგალითად: საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის“ ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის თაობაზე“, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი). შესაბამისად, საკონსტიტუციო კომისიაში მიმდინარეობს მსჯელობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის საქართველოს კონსტიტუციის გარდამავალ დებულებებში გადატანის თაობაზე.

სახელმწიფოს ძირითად კანონში ტერიტორიული მონყობის საკითხის ასეთი ზოგადი სახით ჩამოყალიბებამ მრავალი პრობლემა შეუქმნა ქვეყანას. მით უფრო, რომ შეუძლებელია ზუსტი ვარაუდი, თუ როდის დასრულდება საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა.

¹ ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ეთნიკური კონფლიქტების დაძლევის საშუალება, ჟურნ. „სამართალი“, №6-7, 1999, 15.

² იხ. საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის №1479-3ს დადგენილება.

წლების წინ, ვითარების სათანადოდ გათვალისწინებით, კონკრეტულად რომ განსაზღვრულიყო ჩვენი სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის მოდელი, ეს ქვეყნის ტერიტორიული გამთლიანების პროცესისთვის აშკარად წინგადადგმული დადებითი ნაბიჯი იქნებოდა და რეალურად შეიქმნებოდა ამჟამად არსებულ სიტუაციაზე უკეთესი მდგომარეობა. შესაბამისად, სადღეისოდ გაცილებით მიზანშეწონილი იქნება არა მისი გადატანა გარდამავალ დებულებებში, არამედ აღნიშნული პრობლემის გადაჭრის ყველაზე მომგებიანი გზების ძიება და საზოგადოებისთვის საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ოპტიმალური მოდელის შეთავაზება.

თანამედროვე სამართლის თეორიაში ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ერთ-ერთ აღიარებულ ფორმას წარმოადგენს ფედერაციული მოწყობა. დღესდღეობით სულ უფრო მეტი ქვეყანა ისწრაფვის ფედერალიზმისკენ. ქვეყნის ფედერალურ საწყისებზე მოწყობის მოთხოვნით აქტიურად გამოდიან ძირითადად ის ქვეყნები, სადაც მიმდინარეობს ეთნიკური თუ რელიგიური უმცირესობის წინააღმდეგობრივ-სეპარატისტული მოძრაობები და სამოქალაქო ომები. ფედერალიზმის, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ერთ-ერთი ფორმის აქტიულობას იურიდიულ-პოლიტიკურ მეცნიერებაში, განაპირობებს მსოფლიოს ხალხთა მრავალფეროვნულობა თუ რელიგიური მრავალფეროვნება, რომელთა სურვილსაც წარმოადგენს სტაბილურ და თავისუფალ გარემოში, ერთმანეთის გვერდით მშვიდობიანი თანაცხოვრება. ფედერალიზმის ერთ-ერთი მთავარი მიზანია ხალხთა შორის მიაღწიოს ერთიანობა ისე, რომ მაქსიმალურად იქნეს შენარჩუნებული ცალკეული ინდივიდების თვითმყოფადობა, ინდივიდუალურობა, კულტურა, ტრადიციები და წეს-ჩვეულებები. ფედერალიზმი ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის მეშვეობით უზრუნველყოფს ფედერაციის სუბიექტებისა და ცენტრალური ხელისუფლების მიზნებისა და ღირებულებების ერთიანობას.³

ფედერალიზმი ასევე წარმოადგენს მშვიდობის მასტიმულირებელ საშუალებას. სახელმწიფოს ფედერალურ საწყისებზე მოწყობის მთავარი დამახასიათებელი ნიშანია ის, რომ იგი მხარეებს უბიძგებს, დადონ იარაღი და გადაწყვეტილებები მიიღონ მშვიდობიანი, პოლიტიკურ-დიპლომატიური გზებით.

საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა ფედერაციულ საწყისებზე გაცილებით სრულად შეესაბამება ქვეყნის ისტორიულ განვითარებას, ტრადიციებსა და ეროვნულ ინტერესებს და უზრუნველყოფს, როგორც ქვეყნის უსაფრთხოების განმტკიცებას, ასევე მის ეკონომიკურ აღმავლობასა და სოციალურ-კულტურულ პროგრესს. აღნიშნული მოდელი ხელს შეუწყობს ჩვენი ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას, არსებული კონფლიქტების მშვიდობიანი გზით დარეგულირებას და საშუალებას მისცემს ეთნიკურ აფხაზებსა და ოსებს, საქართველოს შემადგენლობაში უფრო ფართოდ განახორციელონ თავიანთი პოლიტიკურ-სამართლებრივი და კულტურული უფლებები.

კონსტიტუციით უნდა კონკრეტულად განისაზღვროს აფხაზეთის, აჭარის, სამხრეთ ოსეთისა სამართლებრივი სტატუსი. ასევე, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ოდენობის გათვალისწინებით, საქართველოს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივ სისტემაში თბილისს უნდა ჰქონდეს განსაკუთრებული სტატუსი. ამასთან, აუცილებელია, განსხვავებული სტატუსის მქონე სუბიექტებს შორის არსებობდეს კომპეტენციათა ასიმეტრია.

ამასთან, ფედერალიზმის იდეოლოგია ყველანაირად ხელს უწყობს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ხალხის დაახლოებასა და პოლიტიკური სისტემის დემოკრატიული საფუძვლების ჩამოყალიბებას. ერთის მხრივ, იგი ცალკეულ ტერიტორიულ ერთეულებს ანიჭებს პოლიტიკურ,

³ Elazar J. D., Federalism on the World Scene, Update on Law-Related Education, Vol. 19, № 3, 1995, 43.

ეკონომიკურ და კულტურულ სფეროებში ავტონომიურობას, ხოლო, მეორეს მხრივ, უზრუნველყოფს მათ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სამხედრო ინტეგრირებას ერთიან სახელმწიფოში. შესაბამისად, ფედერალიზმის ერთ-ერთი უმთავრესი ძალა გამოიხატება მის უნარში, რომ ერთი ქვეყნის ფარგლებში სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფებს შორის უზრუნველყოს მშვიდობიანი თანაარსებობა. საქართველოშიც, ქვეყნის ფედერაციული მოწყობის განმსაზღვრელი მოტივი უნდა გახდეს ეთნიკური კონფლიქტების დარეგულირება მშვიდობიანი გზით და ქართველების, აფხაზებისა და ოსების თანაცხოვრების სათანადო უზრუნველყოფა ერთიან სახელმწიფოში.

რაც შეეხება საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიას, იგი დაიყოფა მხარეებად, ანუ საქართველოს სამხარეო მოწყობა კონსტიტუციურად იქნება რეგლამენტირებული. სამხარეო მოწყობა, პირველ რიგში, უნდა ეფუძნებოდეს ტერიტორიათა ინფრასტრუქტურულ და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პოტენციალს და უნდა ითვალისწინებდეს მხარეთა სოციალურ-ეკონომიკური გათანაბრების პრინციპს. მათი კომპეტენცია უნდა იყოს სიმეტრიული და გაცილებით ნაკლები, ვიდრე აჭარის, აფხაზეთის, სამხრეთ ოსეთისა და თბილისის სტატუსი.

2. ფედერალიზმის არსი და მისი დამახასიათებელი ნიშნები

ფედერალიზმი წარმოადგენს სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ერთ-ერთ ფორმას. იურისპრუდენციაში ფედერალიზმს სხვადასხვაგვარად განმარტავენ.

ელაზარის სიტყვებით, ფედერალიზმი არის იმ ხალხთა შორის დადებული ღვთაებრივი და სამოქალაქო შეთანხმება, რომლებიც ისწრაფვიან გაერთიანებისკენ.⁴

სოციოლოგი არონი წერდა, რომ ფედერალიზმი არის ეთნიკური კონფლიქტების ჩიხიდან გამოსვლისა და წესრიგის დამყარების ერთადერთი კომპლექსური საშუალება.⁵

თუმცა იმ შემთხვევაში, თუკი ფედერალიზმი არ ეფუძნება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითად პრინციპებს, იგი უკუშედეგს გამოიღებს, კერძოდ, სხვადასხვა ეთნიკურ, რელიგიურ, ეროვნულ ჯგუფებს შორის გააღვივებს შუღლსა და დაპირისპირებას. აღნიშნულის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს 1917 წელს რუსეთში მომხდარი რევოლუციის შედეგად ხელისუფლებაში მოსული ტოტალიტარული რეჟიმი, რომელმაც რუსეთის ტერიტორიაზე მცხოვრებ ცალკეულ ეთნიკურ ჯგუფებს გარკვეულ სფეროებში ვითომ მისცა დამოუკიდებლად მოქმედების შესაძლებლობა და მიანიჭა ავტონომიის სტატუსი, თუმცა მხოლოდ ფორმალური ხასიათის. შედეგად, ფორმალური ავტონომიის პირობებში მცხოვრებ ხალხებს შორის გამძაფრდა უკმაყოფილება და დაპირისპირება. თითოეულ ეთნიკურ ჯგუფს სურდა რეალური თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობის მოპოვება, რაც ზოგიერთ შემთხვევაში გადაიზარდა სისხლიან კონფლიქტებში (მაგალითად: ჩეჩნეთის ავტონომიური რესპუბლიკა, ბოსნია და ჰერცეგოვინა). შესაბამისად, მხოლოდ დემოკრატიულ და სამართლებრივ ღირებულებებზე დაფუძნებული ფედერალიზმი უზრუნველყოფს ხალხთა შორის მშვიდობასა და ურთიერთპატივისცემას.⁶

დღევანდელი გავრცელებული შეხედულებით, ფედერალიზმი წარმოადგენს საზოგადოების დემოკრატიული განვითარების, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უზრუნველყოფის ყველაზე მყარ გარანტიას.⁷

⁴ Elazar J.D., *Federalism and the Way to Peace*, Institute of Intergovernmental Relations, Queens University Kingston, 1994, 4.

⁵ Федерализм, Энциклопедический словарь, инфра-м, Москва, 1997, 248.

⁶ Elazar J. D., *Federalism on the World Scene*, Update on Law-Related Education, Vol. 19, № 3, 1995, 44.

⁷ *Курашвили К.Т.*, Федеративная организация российского государства, Москва, 2000, 20.

მისი დადებითი მხარეები არის ხაზგასმული ენციკლოპედიურ ლექსიკონებშიც - ფედერალიზმი ეს არის გაერთიანება, რომელიც ფედერაციის სუბიექტთა ტერიტორიებისგან ახდენს სახელმწიფოს, როგორც ერთიანისა და მთლიანის, გეოპოლიტიკური სივრცის ფორმირებას.⁸

სახელმწიფოს ფედერაციულ საწყისებზე მოწყობა გულისხმობს ფედერაციის სუბიექტებს შორის არსებულ სპეციალურ შეთანხმებას. ეს არის თავისუფალი შეთანხმება, იმდენად, რამდენადაც მთლიანად დამოკიდებულია მასში შემავალი სუბიექტების თავისუფალი ნების გამოვლენაზე. ფედერაციაში შესვლით სუბიექტი ინტეგრაციას ახდენს საერთო სახელმწიფოებრივ სისტემაში.⁹

იურიდიული თვალსაზრისით, შესაძლებელია, ამგვარად ჩამოყალიბდეს ფედერალიზმის განმარტება - ფედერალიზმი ეს არის სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმა, რომელიც შედგება სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნებისგან, კერძოდ, შეზღუდული სუვერენიტეტის მქონე ფედერაციის სუბიექტებისგან. ფედერალიზმი მოდელია ერთიანი სახელმწიფოსი, რომლის შემადგენლობაში მყოფ სუბიექტებს საკუთარი ხელისუფლების ორგანოები, სასამართლო და სახელმწიფოებრიობის რიგი ნიშნები აქვთ, თუმცა სახელმწიფოს არ წარმოადგენენ.

თავისი არსით, ფედერალიზმი, უნიტარიზმთან შედარებით, უფრო პროგრესულ და დემოკრატიულ ფორმად არის აღიარებული. მისი დემოკრატიულობის ხარისხის განმსაზღვრელად მიჩნეულია სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის მაღალი დონე. ამ თვალსაზრისით განასხვავებენ ხელისუფლების ორ დონეს: ფედერალურსა და ფედერაციის სუბიექტების ხელისუფლებას. საერთო ფედერალურ დონეზე სახელმწიფო ხელისუფლებას ახორციელებს ორპალატიანი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომლის ერთ-ერთი, კერძოდ, ზედა პალატა, უმაღლეს წარმომადგენლობაში სწორედ ფედერაციის სუბიექტის ინტერესებს გამოხატავს.¹⁰

საგულისხმოა ის, რომ ფედერალიზმი, როგორც ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმა, სტიმულირებას ახდენს ისეთი ღირებულებებისა, როგორიცაა: უმცირესობათა უფლებების დაცვა და მათი ჩართულობა საერთო სახელმწიფოებრივი საკითხების მოგვარების პროცესში, ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია, სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს შექმნა.¹¹

ფედერაციის დროს სახელმწიფოს ცალკეულ ტერიტორიულ ერთეულებს გააჩნიათ სახელმწიფოებრიობის ძირითადი ელემენტები: საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება, სახელმწიფო აპარატი, ფინანსური დამოუკიდებლობა და სხვა. შესაბამისად, ფედერაციულ სახელმწიფოში მოქმედებენ ცენტრალური ხელისუფლებისა და ფედერაციის სუბიექტების უმაღლესი ორგანოები, რითაც რეალიზებულია ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია.

აღსანიშნავია, რომ ფედერაციული სისტემის ერთიანობის პრინციპზე აგება უზრუნველყოფს ფედერაციის, როგორც ერთიანი სუვერენული სახელმწიფოს სახით არსებობას. ამით რეალიზდება ფედერალიზმის ისეთი მნიშვნელოვანი პრინციპი, როგორიც გახლავთ განსხვავებულ ტერიტორიულ ერთეულთა ინტეგრაციის ფუნქცია. ამ ფუნქციის მნიშვნელობასა და ფედერალური სახელმწიფოს ერთიანობაზე მიუთითებს თუნდაც ის გარემოება, რომ ამ დროს არსებობს

⁸ Федерализм, Энциклопедический словарь, инфра-м, Москва, 1997, 244.

⁹ Schmitt C., Constitutional Theory, Duke University Press, 2008, 384.

¹⁰ დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 2005, 160.

¹¹ Wiessner S., Federalism: An Architecture for Freedom, New Europe Law Review, Vol. 1:129, 1992-1993, 138.

საერთო სახელმწიფოებრივი კომპეტენცია და ფედერალურ ორგანოთა ერთიანი სისტემა.¹²

იურიდიულ მეცნიერებაში გამოყოფენ ფედერაციის შექმნის ორ კლასიკურ ფორმას: არახელშეკრულებით – კონსტიტუციურს, რომელიც იქმნება ცენტრის მიერ ფედერაციის წევრებისთვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭებით (გერმანია, კანადა, ინდოეთი) და ხელშეკრულებით (აშშ, შვეიცარია, ავსტრალია). თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ორი ფორმა ერთმანეთს არ გამოირიცხავს და არ ენიშნაღმდეგება, რადგან ხელშეკრულებით ან შეთანხმებით ფორმირებული ურთიერთობა შესაძლებელია კონსტიტუციურადაც გაფორმდეს, ისევე, როგორც კონსტიტუციურად შექმნილი ფედერაციის დროსაც დასაშვებია, მოქმედებდეს ხელშეკრულებების მექანიზმი.

ფედერაციას, ზოგადად, საფუძვლად უდევს შემდეგი ძირითადი პრინციპები: ფედერაციასა და მის სუბიექტებს გააჩნიათ სახელმწიფოებრიობის წყარო; უნდა უზრუნველყოფილ იქნეს ფედერაციის სუბიექტების თანასწორობა პირველ რიგში, ფედერალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში; ფედერაციის ნებისმიერი მოქალაქისთვის ფედერაციის ყველა სუბიექტის ტერიტორიაზე უნდა მოხდეს იმავე უფლებების მიკუთვნება, რომელსაც მკვიდრი მოსახლეობა ფლობს; აკრძალულია ფედერაციის სუბიექტის ფედერაციის შემადგენლობიდან ცალმხრივად გასვლა, ანუ სეცესიის უფლების გამოყენება.¹³

იურისპრუდენციაში გამოყოფენ ფედერაციის ცნების შემდეგ ძირითად მახასიათებელ ნიშნებს:

1. ფედერაციული სახელმწიფო ხელს უწყობს საქმიან, ადგილობრივ მოთხოვნებზე ორიენტირებული გადაწყვეტილებების მიღებას. ფედერალური წესრიგის პირობებში მოქალაქეებს აქვთ პოლიტიკურ პროცესებში აქტიური მონაწილეობის მეტი შესაძლებლობა;¹⁴

ასევე, ფედერალიზმი ხელს უწყობს მთელი ქვეყნის მასშტაბით ეფექტური მენეჯმენტის განხორციელებას. ფედერაციის სუბიექტის მმართველობით ორგანოში დასაქმებული საჯარო მოხელე უფრო კარგად იცნობს ადგილობრივ პრობლემებს, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელი. შესაბამისად, ადგილობრივი მოხელე ფედერალურ დონეზე უფრო ეფექტურად და სწრაფად გადაწყვეტს არსებულ პრობლემებს.¹⁵

2. ფედერაცია მასში შემავალ სუბიექტებს აერთიანებს საერთო პოლიტიკურ სისტემაში და ფედერაციის სუბიექტების უფლებამოსილების შეზღუდვა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს გათვალისწინებული იქნება ფედერალური კონსტიტუციით;

3. ფედერაციული შეთანხმება მიზნად ისახავს არა დროებითი, არამედ მუდმივი წესრიგის დამყარებას, ანუ ფედერალიზმმა უნდა უზრუნველყოს ხანგრძლივი და უსაფრთხო სისტემის არსებობა. ამის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს ვენის 1820 წლის აქტში დაფიქსირებული შემდეგი თეზისი: „ფედერაცია არის ურღვევი კავშირი, შესაბამისად მისი არც ერთი სუბიექტი უფლებამოსილი არ არის განახორციელოს სეცესიის უფლება;“

4. ფედერალურ ხელისუფლებასა და სუბიექტებს შორის დადებული ფედერაციული შეთანხმება წარმოადგენს განსაკუთრებული სახის კონსტიტუციურ ხელშეკრულებას. სუბიექტების მიერ მიღებული კონსტიტუცია აუცილებლად უნდა ეფუძნებოდეს ფედერალურ კონსტიტუციას;¹⁶

¹² რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, 1999, 186.

¹³ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბ., 2008, 154.

¹⁴ ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, ქართული სამართლის მიმოხილვა, თბ., 1999, 19.

¹⁵ Rubin L., Malcolm Feeley E., Federalism: Some Notes on a National Neurosis, 41 UCLA Law Review, 1993-1994, 910.

¹⁶ Schmitt C., Constitutional Theory, Duke University Press, 2008, 386.

5. ფედერაციული სახელმწიფო ამცირებს ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას ხელისუფლებათა ბალანსირების გზით, რაც მიიღწევა ხელისუფლებათა ვერტიკალური დანაწილებით. შესაბამისად, ფედერალიზმი უზრუნველყოფს ინდივიდუალური თავისუფლების მაღალ ხარისხს სახელმწიფოში და ქმნის სახელმწიფოებრივი სისტემის სტაბილურობის დამატებით გარანტიას;¹⁷

ფედერალიზმი გამორიცხავს ისეთი მმართველობის დამკვიდრებას, როდესაც ერთი პირის ან ჯგუფის ხელში იყრის თავს ქარბი ძალაუფლება. როგორც აღინიშნა, სახელმწიფო ხელისუფლებას ახასიათებს დეცენტრალიზაციის მაღალი დონე, ძალაუფლება გადანაწილებულია ცენტრალურ და ფედერაციის სუბიექტებს შორის. შესაბამისად, თითქმის შეუძლებელია, რომ ფედერაციული მოწყობის სახელმწიფოში განხორციელდეს ერთპიროვნული, ტოტალიტარული მმართველობა.¹⁸

6. ფედერაცია მიზნად ისახავს, რომ თითოეული სუბიექტისთვის ერთიან სახელმწიფოებრივ ჩარჩოში უზრუნველყოს პოლიტიკური არსებობა. ფედერაციის სუბიექტების არსებობა გარანტირებულია იმ ურთიერთკავშირით, რომელიც არსებობს ფედერალურ სახელმწიფოსა და მის სუბიექტებს შორის;

7. გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ ფედერაციის სუბიექტების საზღვრების შეცვლა ან გაუქმება შესაძლებელია მხოლოდ მათი თანხმობის შემთხვევაში;

8. სახელმწიფოს ფედერაციული მოწყობა უზრუნველყოფს თავისი ნევრების დაცულობასა და უსაფრთხოებას ყოველგვარი გარეგანი ჩარევისა და საშიშროებისგან. ქვეყნის შიგნით კი იგი მიზნად ისახავს ფედერაციის სუბიექტებს შორის სამოქალაქო მშვიდობის დამყარებას;¹⁹

9. ფედერალიზმი მნიშვნელოვნად ამაღლებს საზოგადოების პოლიტიკური კულტურის დონეს. ფედერაციულ სახელმწიფოში არსებული პოლიტიკური ცენტრები, როგორც წესი, არ წარმოადგენენ ერთიანი პოლიტიკური შეხედულების მქონე ადამიანების გაერთიანებას. განსხვავებული პოლიტიკური იდეოლოგიისა და ორიენტაციის მქონე ძალები იძულებულნი არიან ერთმანეთში წარმართონ დიალოგი, პატივი სცენ ერთმანეთის აზრებსა და პოზიციებს. ფედერალური სისტემისთვის დამახასიათებელია პოლიცენტრიზმი, რაც საშუალებას აძლევს ოპოზიციას, რომ ალტერნატიული პოლიტიკური პროგრამა ნაწილობრივ მაინც განახორციელონ ფედერაციის სუბიექტის დონეზე და ამით დაამტკიცონ ხელისუფლებაში მოსვლის მზადყოფნა;²⁰

ამასთან, ფედერალიზმი ხელს უწყობს ქვეყნის შიგნით არსებული სოციალური პრობლემების ახალი ინოვაციური გზებით მოგვარებას, რადგან ფედერაციის სუბიექტების მართვის ორგანოები გადანაცვლებების მიღების პროცესში ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებისგან განსხვავებით უფრო ნაკლებად არიან შებოჭილნი.²¹

¹⁷ ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, ქართული სამართლის მიმოხილვა, თბ., 1999, 20.

¹⁸ Rosenn S. K., Federalism in the Americas in Comparative Perspective, Inter-American Law Review, Vol. 26, 1994-1995, 6-7.

იხ. ასევე Rubin L., & Malcolm Feeley E., Federalism: Some Notes on a National Neurosis, 41 UCLA Law Review, 1993-1994, 903. სტატიაში განხილულია, რომ სახელმწიფოს ფედერაციულ საწყისებზე მოწყობა ეწინააღმდეგება ძალაუფლების ერთი ორგანოს/პიროვნების ხელში კონცენტრაციას და მიმართულია პოლიტიკური კრიზისების დროულად და ეფექტურად მოგვარებისკენ.

¹⁹ Schmitt C., Constitutional Theory, Duke University Press, 2008, 386-387.

²⁰ ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 1999, 19-20.

²¹ Rosenn S.K., Federalism in the Americas in Comparative Perspective, Inter-American Law Review, Vol. 26, 1994-1995, 6-7.

10. ფედერალიზმის უპირობო მოვალეობას წარმოადგენს სუბიექტებს შორის არსებული კონფლიქტების მშვიდობიანი და სამართლებრივი გზით მოგვარება;

11. ფედერაცია ვერ იარსებებს მისი წევრი სუბიექტების საქმეებში ჩარევის გარეშე, ვინაიდან ფედერაცია არის პოლიტიკური ერთობა, მას უნდა ჰქონდეს თავისი სუბიექტების „მართვის“ უფლება. მანვე უნდა განსაზღვროს ფედერაციული სახელმწიფოს შენარჩუნებისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფისთვის აუცილებელი მეთოდები.²²

გავრცელებული შეხედულებით, თანამედროვე საზოგადოებაში ტერიტორიული მოწყობის დამკვიდრებულ ფორმათა შორის, ფედერალიზმი წარმოადგენს არსებული პრობლემების გადაწყვეტის ყველაზე უფრო დემოკრატიულ გზას. იგი უზრუნველყოფს გარკვეულ ტერიტორიაზე მცხოვრები ეროვნული უმცირესობისთვის ინდივიდუალური თავისებურებებით ცხოვრების საშუალების მიცემას, ანუ ფედერალიზმი, როგორც თვითმყოფადობის რეალიზაციის ფორმა, ესწრაფვის მრავალფეროვნებას ერთიანობაში. იგი ერთდროულად იცავს სხვადასხვა სოციუმების ინდივიდუალურ თავისებურებებს და იმავდროულად აერთიანებს მათ ერთიან სისტემაში.

სახელმწიფოს ფედერალურ საწყისებზე შექმნა გამოხატავს ხალხის სუვერენულ ნებას, რომ კონსტიტუციური ან სახელშეკრულებო გზით შექმნან ერთიანი სახელმწიფო, სადაც სახელმწიფოს, შემადგენელი ნაწილებისა და მოქალაქეთა ინტერესები ჰარმონიულ შესაბამისობაში იქნებიან.²³

ასევე საგულისხმოა, რომ ფედერალიზმი უზრუნველყოფს ფედერაციაში შემავალი მოსახლეობისთვის ეფექტური სერვისის შეთავაზებას. ასეთ პირობებში უმცირესობებს აქვთ გაცილებით მეტი შესაძლებლობა, რომ დაიცვან თავიანთი უფლებები და თავისუფლებები, მონაწილეობა მიიღონ ერთიანი სახელმწიფოებრივი ნების ფორმირებასა და განხორციელებაში.²⁴

Gregory VS Aschroft-ის საქმეზე შეერთებული შტატების უზენაესმა სასამართლომ განმარტა, რომ ფედერალიზმი მნიშვნელოვნად ზრდის მოქალაქეთა შესაძლებლობას, ჩაერთონ სახელმწიფოს მშენებლობის პროცესში და აქტიური მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაში.²⁵

ამასთან, ფედერალიზმის იდეოლოგია ხელს უწყობს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ხალხის დაახლოებასა და პოლიტიკური სისტემის დემოკრატიული საფუძვლების ჩამოყალიბებას. ერთის მხრივ, იგი ცალკეულ ტერიტორიულ ერთეულებს ანიჭებს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და კულტურულ სფეროებში ავტონომიურობას, ხოლო მეორეს მხრივ, უზრუნველყოფს მათ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სამხედრო ინტეგრირებას ერთიან სახელმწიფოში.²⁶

ფედერალიზმი ეფუძნება ერთ ფუნდამენტურ იდეას, რომლის მიხედვითაც ფედერაციის სუბიექტები ფედერაციაში უნდა გაერთიანდნენ მხოლოდ თავისუფალი ნების გამოვლენის შემთხვევაში. აღნიშნული პრინციპის განუხრელი დაცვის აუცილებლობა დაადასტურა უკანასკნელ პერიოდში, თუნდაც ჩეხოსლოვაკიის, იუგოსლავიისა და სსრკ-ს დაშლამ. დასახელებულ სახელმწიფოთა ფედერაციული მოწყობის საფუძველი იყო არა მასში შემავალი სუბიექტების მხოლოდ სურვილი, არამედ შიში და ძალდატანება, რითაც იგნორირებული იყო ყველაზე მნიშვნელოვანი ელემენტი ფედერალიზმის ცნებისა, იმ ხალხთა მუდმივ სურვილსა და თანხმობას

²² Schmitt C., *Constitutional Theory*, Duke University Press, 2008, 386-387.

²³ *Курташвили К.Т.*, Федеративная организация российского государства, Москва, 2000, 20.

²⁴ *Wiessner S.*, *Federalism: An Architecture For Freedom*, *New Europe Law Review*, Vol. 1:129, 1992-1993, 140.

²⁵ *Rubin L., Malcolm Feeley E.*, *Federalism: Some Notes on a National Neurosis*, 41 *UCLA Law Review*, 1993-1994, 907.

²⁶ *Курташвили К.Т.*, Федеративная организация российского государства, Москва, 2000, 20-21.

რომ გულისხმობს, რომლებიც განევრიანებული არიან ფედერაციულ სახელმწიფოში. აქედან გამომდინარე, ფედერალიზმი და საყოველთაოდ აღიარებული ხალხთა თვითგამორკვევის უფლება კი არ ეწინააღმდეგებიან, არამედ ავსებენ და ამთლიანებენ ერთმანეთს.²⁷

მიუხედავად ზემოთ ჩამოთვლილი დადებითი მხარეებისა, შესაძლებელია გამოიყოს ფედერალიზმის რამდენიმე უარყოფითი თვისებაც. მაგალითად: ფედერალიზმი ხელს უშლის ეკონომიკური განვითარების ტემპებს, ვინაიდან არსებობს ბიზნესის დაწყებისა და წარმოების დამაბრკოლებელი რეგულაციები, როგორც საერთო სახელმწიფო, ისე ადგილობრივ დონეზე. ასევე მნიშვნელოვნად იზრდება სახელისუფლებო ხარჯები, მაგალითისთვის შესაძლებელია მოვიყვანოთ ამერიკის შეერთებული შტატები, სადაც ცენტრალური და შტატების სახელისუფლებო ორგანოების რიცხვი აჭარბებს 83 000-ს. ასევე, გარკვეულ შემთხვევებში, ცენტრალურ ხელისუფლებას, სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის შესანარჩუნებლად და კონსტიტუციური წესრიგის დასაცავად შესაძლოა ცალკეულ რეგიონებში დაჭირდეს სამხედრო ოპერაციების ჩატარებაც.²⁸

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ფედერალიზმის მთავარი იდეაა მრავალფეროვნების არსებობა ერთ მთლიანობაში. ფედერალური წესრიგი არის ერთადერთი რეალური გარანტი იმისა, რომ უზრუნველყოფილ იქნას სხვადასხვა ინტერესების, კულტურის, ისტორიის, რელიგიისა და ადათ-წესების მქონე ჯგუფებს შორის მშვიდობიანი თანაარსებობა. გავრცელებული შეხედულებით, ფედერალიზმი არის ინსტიტუციური შეთანხმება, რომლის მეშვეობითაც ცენტრალური ხელისუფლება გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში აქტიურად თანამშრომლობს ფედერაციაში შემავალ სუბიექტებთან.²⁹

შესაბამისად, ფედერალიზმის მთავარი ძალა გამოიხატება მის უნარში, რომ ერთი ქვეყნის ფარგლებში სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფებს შორის უზრუნველყოს მშვიდობიანი თანაარსებობა. საქართველოშიც, თუკი, სახელმწიფო ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობის ამ ფორმას აირჩევს, ქვეყნის ფედერაციული მოწყობის განმსაზღვრელი მოტივი უნდა გახდეს ეთნიკური კონფლიქტების დარეგულირება მშვიდობიანი გზით და ქართველების, აფხაზებისა და ოსების თანაცხოვრების უზრუნველყოფა ერთიან სახელმწიფოში.

3. ფედერალიზმი, როგორც საქართველოში ისტორიულად არსებული ფორმა

ნებისმიერ სახელმწიფოს არსებობის, მისი ისტორიის, წარმატების თუ წარუმატებლობის ერთ-ერთი უმთავრესი ფუნდამენტია ქვეყნის ტერიტორიულ-პოლიტიკური დაყოფა, რაც არა მხოლოდ მის პოლიტიკურ სახეს, კულტურულ, ეკონომიკურ და სოციალურ მდგომარეობასაც განსაზღვრავს.³⁰

ფედერალიზმს, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმას - აქვს განვითარების მრავალსაუკუნოვანი ისტორია. იურიდიულ დოქტრინაში ფედერალური სახელმწიფოების შექმნის ოთხი, ძირითადი გზას განასხვავებენ: პირველი დ როდესაც არსებული რამდენიმე კოლონია/ ტერიტორიული ერთეული გამოთქვამს გაერთიანებისა და ფედერაციის

²⁷ *Wiessner S.*, Federalism: An Architecture For Freedom, *New Europe Law Review*, Vol. 1:129, 1992-1993, 129.

²⁸ *Rosenn S.K.*, Federalism in the Americas in Comparative Perspective, *Inter-American Law Review*, Vol. 26, 1994-1995, 7-8.

²⁹ *Chen P.*, Federalism and Rights: A Neglected Relationship, *South Texas Law Review*, Vol. 40, 1999, 850.

³⁰ *მელიქიშვილი გ.*, სამხრეთ-დასავლეთ საქართველოს მოსახლეობის უძველესი გაერთიანებები, საქართველოს ისტორიის ნარკვევები, ტომი I, 1970, 361.

შექმნის სურვილს (მაგალითად: შვეიცარიის კონფედერაცია, ამერიკის შეერთებული შტატები); მეორე – კოლონიალისტური რეჟიმების მიერ „ხელოვნურად“ შექმნილი ფედერაციები (მაგალითად: ავსტრალია, კანადა); მესამე – როდესაც სახელმწიფოში კულტურულ-პოლიტიკური ნიშნით იქმნება ფედერაციული სისტემა (მაგალითად: ბელგია); მეოთხე – სამხედრო ინტერვენციის შედეგად შექმნილი ფედერაციები (მაგალითად: გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, რომელიც შეიქმნა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მოკავშირე სახელმწიფოების აქტიური ჩარევით).³¹

ნებისმიერ შემთხვევაში, სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმის განსაზღვრისას, სასურველია, გათვალისწინებულ იქნას ამ ქვეყნის ისტორიული განვითარების გზა და მისი თავისებურებები. ტრადიციულად მიუღებელმა, ან უკვე არსებულისგან რადიკალურად განსხვავებული ფორმის შემოღებამ შესაძლებელია ხალხიცა და ქვეყანაც მძიმე შედეგებამდე მიიყვანოს.

სახელმწიფო წყობილების მოდელი მრავალ ასპექტთან ერთად, პირველ რიგში, ქვეყნის საერთო წინსვლას და მისი ტერიტორიული მთლიანობის შენარჩუნებას უნდა უწყობდეს ხელს.

3.1 სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმა საქართველოს ადრეულ ხანაში

თავისი მრავალსაუკუნოვანი ისტორიის მანძილზე საქართველოს ძალზე იშვიათად ჰქონდა შესაძლებლობა, რომ დამოუკიდებლად განესაზღვრა ქვეყნის ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის ფორმა. ამასთან, ისტორიული გამოცდილება თვალნათლივ გვიჩვენებს, რომ დამოუკიდებელი არსებობისა და ძლიერების პერიოდშიც კი, ჩვენი ქვეყნისთვის ერთადერთი და ტრადიციული ფორმა არ ყოფილა სახელმწიფოს მართვის ცენტრალიზებული პრინციპი. საქართველო ყოველთვის შედგებოდა ეთნოგრაფიული, სამეურნეო თუ ეკონომიკური პირობებით განსხვავებული მხარეებისგან, რაც მოითხოვდა თითოეული რეგიონისადმი მართვის სპეციფიურ მიდგომას.³²

კავკასია ერთ-ერთი ის რეგიონია, სადაც სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნები ჯერ კიდევ უძველესი დროიდან არსებობდა. მათ შორის მნიშვნელოვანი ადგილი ეკავათ ამიერკავკასიის ტერიტორიებზე წარმოქმნილ სახელმწიფოებრივ ერთეულებს, რომელთაგან ჩვენთვის განსაკუთრებით საყურადღებოა ასურულ თუ ურარტულ ლურსმულ წარწერებში მოხსენიებული ისეთი გაერთიანება, როგორც იყო „ზემო ზღვისპირა ქვეყნები“. თანამედროვე ისტოგრაფიაში არსებული საფუძვლიანი მოსაზრებით, აღნიშნული ტერმინი შავ ზღვას და „შავი ზღვის სანაპიროზე მდებარე მხარეს გულისხმობდა.“³³

შავი ზღვის სანაპიროზე მდებარე ქვეყნებს შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო კოლხეთის ანუ კოლხას სამეფო. „არგონავტების მითიდან“ ნათლად ჩანს, რომ კოლხეთი (კოლხა) ერთიანი და ძლიერი, კულტურულად და ეკონომიკურად დაწინაურებული პოლიტიკური ერთეულია თავისი სამეფო ქალაქებით, ძლიერი მეფით, პროვინციების გამგებლებით, რომ მისი გავლენა განვრცობილია არა მხოლოდ მეზობელ პროვინციებში, არამედ საკმაოდ შორეულ ქვეყნებშიც. კოლხეთის სამეფომ უდიდესი როლი შეასრულა იმ კულტურული ერთობის ჩამოყალიბებასა და განმტკიცებაში, რომელიც ცნობილია „კოლხური კულტურის“ სახელით.³⁴

³¹ Schuk H.P., Federalism, Case Western Reserve Journal of International Law 5, 2006, 8, <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2659&context=fss_papers>, [06.07.2016].

³² გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., 2000, 234.

³³ მელიქიშვილი გ., სამხრეთ-დასავლეთ საქართველოს მოსახლეობის უძველესი გაერთიანებები, საქართველოს ისტორიის ნარკვევები, ტომი I, თბ., 1970, 361-362.

³⁴ იქვე, 371.

ძვ.წ. აღრიცხვის VIII-V საუკუნეებში გარეშე მტერთა შემოსევების შედეგად კოლხეთის სამეფო დასუსტდა. მის სათავეში ძლევამოსილი მეფის ნაცვლად, გვევლინება „არხონტი“ (ერისთავი), რომელიც გარკვეულ ხარკს უხდის ირანს. მეოთხე საუკუნის ბოლოს, დასუსტებული კოლხეთი (ეგრისი) მშვიდობიანი გზით, კერძოდ კი დინასტიური ქორწინებით უერთდება ქართლის ახლადწარმოქმნილ სამეფოს. საქართველოს ისტორიაში ეს იყო პოლიტიკური უნიის (ფარნავაზი - ქუჯი) პირველი ფაქტი.³⁵

ძველი ქართული თუ უცხოური საისტორიო წყაროების თანახმად ერთიანი ქართული სახელმწიფოს წარმოშობა და ქართული სამეფოს დინასტიის დაარსება დაუკავშირდა მეფე ფარნავაზის სახელს, რომელიც ლეონტი მროველის გადმოცემით, ეგრისის მმართველ ქუჯისთან კავშირში ახერხებს ქართლის დამპყრობელთა დამარცხებას და ამ ორი კუთხის - ქართლის და ეგრისის გაერთიანებას.³⁶

ფარნავაზი გამეფებისთანავე იწყებს რეფორმათა გრძელ ციკლს, რომლის საბოლოო მიზანსაც ქვეყნის ძლიერების განმტკიცება წარმოადგენს, სხვა უმნიშვნელოვანეს ღონისძიებებთან ერთად, რომელთაგან განსაკუთრებულია „ქართული ენის განვრცობა“ ანუ მის სახელმწიფო ენად გამოცხადება და „ქართული მნიგნობრიობის“ შექმნა.³⁷

ფარნავაზმა განახორციელა ქართულ სახელმწიფოში პირველი ადმინისტრაციული რეფორმა. კერძოდ, „მოაწყო მან სამეფო სპარსთა სამეფოს მსგავსად, დაყო იგი ცალკე ოლქებად - საერისთაოებად, რომელთა სათავეშიც ჩააყენა ერისთავები, ხოლო ცენტრალური ოლქის (შიდა ქართლის) მმართველობა სპასპეტს - მთავარსარდალს მიანდო, გაამაგრა ქალაქი მცხეთა და ქართლის სხვა ქალაქები და ციხეები.“³⁸

ფარნავაზის მიერ გატარებული ადმინისტრაციული რეფორმის შედეგად ქვეყანა დაიყო 8 საერისთაოდ, რომელთაც სათავეში ერისთავები ჩაუყენა, შიდა ქართლის მმართველად კი, როგორც აღვნიშნეთ, სპასპეტი დაადგინა. „ქართლის ცხოვრებაში“ ვკითხულობთ: „მაშინ ფარნავაზ უშიშ იქმნა ყოველთა მტერთა თავისთაგან და მეფე იქმნა ყოველისა ქართლისა და ეგრისისა ზედა. და განამრავლნა ყოველნი მხედარნი ქართლისანნი, განაწესა ერისთავნი რვანი და სპასპეტ“.³⁹

ფარნავაზ მეფის მიერ საქართველოს ცალკეულ მხარეებად დაყოფა იმდენად გონივრულად გააზრებული და ყოველმხრივ მოფიქრებული იყო, რომ ისტორიული ბედ-იღბლის არაერთი ცვლილების მიუხედავად, ამ რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბებული ქვეყნის პოლიტიკური რუკა საუკუნეთა მანძილზე უცვლელი რჩებოდა.

ქართლის სამეფოში ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ სფეროში განხორციელებული შემდგომი უმნიშვნელოვანესი ცვლილებები, რომლებიც ასევე ქვეყნის გაძლიერება-განმტკიცებისაკენ იყო მიმართული და რომელთაც არსებითად განსაზღვრეს სახელმწიფოს პოლიტიკური სახე, უკავშირდება ვახტანგ გორგასლის სახელს, რომლის საქმიანობათა შორის ქვეყნის ადმინისტრაციულ რეფორმას განსაკუთრებული ადგილი უკავია.

ვახტანგ მეფემ კარგად იცოდა, რომ ამგვარი რეფორმების და ქვეყნის ეკონომიკურ-პოლიტიკური გაძლიერების გარეშე ირანელთა მოძალებულ თავდასხმებს ვერ ალაგმავდა. გორ-

³⁵ მელიქიშვილი გ., ქართველ ტომთა გაერთიანებები საქართველოს ტერიტორიაზე ძვ.წ. II ათასწლეულის ბოლოს, ძვ.წ. III საუკუნეში, საქართველოს ისტორია ტომი I, თბ., 2006, 39.

³⁶ ქართლის ცხოვრება სიმონ ყაუხჩიშვილის რედაქციით, ტომი I, თბ., 1955, 21-22.

³⁷ იქვე, 26.

³⁸ მელიქიშვილი გ., ქართლი (იბერია) ძვ. VI-IV საუკუნეებში, ქართლის სამეფოს წარმოქმნა, 1970, 439.

³⁹ ქართლის ცხოვრება სიმონ ყაუხჩიშვილის რედაქციით, ტომი I, 1955, 24-25.

გასაღს ფაქტიურად არ შეუცვლია ფარნავაზის მიერ გატარებული ადმინისტრაციული დაყოფის წესი, მან მხოლოდ ქართლის სამეფოს დაუმატა ერთი საერისთაო ჰერეთის სახით.⁴⁰ მაგრამ, რაც ყველაზე მთავარია, მის დროს ისტორიული საქართველოს უდიდესი ნაწილი კვლავ ერთი ხელისუფლების ქვეშ გაერთიანდა. გორგასალმა მტკიცე ცენტრალიზებულ მმართველობას დაუქვემდებარა ყოველი ადმინისტრაციული ერთეული, თუმცა, იმავე დროულად, მტკიცედ განუსაზღვრა მათ ტერიტორიული არეალიც და მმართველთა უფლება-მოვალეობანიც, როგორც თავიანთ საგანგებლო მხარეში, ისე ქვეყნის საერთო ხელისუფალის თუ ერთიანი საქართველოს სახელმწიფოებრივი ამოცანების წინაშე.

ეკონომიკურად, პოლიტიკურად თუ უფლებრივად ეს დანაყოფები არ იყვნენ გათანაბრებული, მაგრამ ყოველი მათგანი ერთიანი საქართველოს ხელისუფალს ემორჩილებოდა. რასაკვირველია, თანამედროვე გაგებით თუ ტერმინოლოგიით იმ პერიოდში ფედერალური მოწყობის ფორმაზე საუბარი შეუძლებელია, მაგრამ ამგვარი ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ დაყოფას, რა მიზნითაც არ უნდა მომხდარიყო იგი, უკვე გააჩნდა ფედერალიზმის პირველი ნიშნები, თუნდაც იმ კუთხით, რომ ის ქვეყანაში ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპს, ცალკეულ რეგიონებში ადგილობრივი, ფართო უფლებების მქონე თვითმმართველობის შემოღებას ამკვიდრებდა.

VIII-IX საუკუნეების მიჯნაზე საქართველოს ტერიტორიაზე რამდენიმე ცალკეული, ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი სამეფო-სამთავრო წარმოიშვა, „იქმნა სიმრავლე მთავართა ქუეყანა ქართლისასა“, რისი უმთავრესი მიზეზიც გახლდათ, როგორც ქვეყნის ეკონომიკური და პოლიტიკური დეგრადირება, ისე არაბ დამპყრობელთა მფლობელობის ხასიათი, რომლებიც არა მარტო ხელს უშლიდნენ საქართველოს საზოგადოებრივ და სამეურნეო აღმავლობას, ასევე ყოველნაირად აბრკოლებდნენ ძლიერი ადგილობრივი ხელისუფლების შექმნის მცდელობასაც კი - „რამეთუ ვინმე გამოჩნდის შვილთა შორის ვახტანგისათა, რომელიც ღირს იყო მეფედ, იქმნის შემცირებული სარკინოზთაგან“.⁴¹

ამგვარმა ვითარებამ ხანგრძლივად დააკნინა და დააძაბუნა ქვეყანა, ცენტრალიზებული მართვა-გამგეობის მოშლამ და დამოუკიდებელ მცირე ერთეულებად დაქუცმაცებამ მძიმე კვალი დაატოვა საქართველოს ეკონომიკურ, პოლიტიკურ, თუ სოციალურ მდგომარეობას.

ცნობილ ქართველ ისტორიკოსთა საფუძვლიანი მოსაზრებით, ქვეყნის გონივრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფას ჩვენი სახელმწიფოს განვითარების ყოველ ეტაპზე უდიდესი მნიშვნელობა ჰქონდა. კერძოდ, ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლების გაძლიერებას მოსდევდა გარეშე მტერთა შემოსევებისგან წარმატებული თავდაცვა, სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა და ქვეყნის შიგნით არსებული კონფლიქტების მოსპობა, ასევე სახელმწიფოს საგარეო და საშინაო ვითარების გაუმჯობესება, ეკონომიკური და კულტურული წინსვლა.

საქართველოს ისტორიის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პერიოდია X-XI სს., ბაგრატ მე-სამის გამეფებით (975-1014 წწ) იწყება ჩვენი ქვეყნის ტერიტორიაზე არსებული ცალკეული პოლიტიკური ერთეულების გაერთიანება. მისი მეფობის ბოლო წლებში ერთ სამეფოდ იყო შეკრული „დასავლეთ საქართველო, შიდა ქართლი, კახეთ-ჰერეთი, თრიალეთი და ყოფილი ქართველთა საკურაპალატო ბასიანამდე, გაერთიანების გარეშე იყო დარჩენილი მხოლოდ თბილისი და მისი მიდამოები.“⁴²

⁴⁰ *მეტრეველი რ.*, ქართლის ცხოვრება, მთავარი რედაქტორი 2008, 200-201.

⁴¹ ქართლის ცხოვრება *ს. ყაუხჩიშვილის* რედაქციით, ტომი I, 1955, 250.

⁴² *ბერძენიშვილი მ.*, ისტორიულ-გეოგრაფიული მიმოხილვა, საქართველოს ისტორიის ნარკვევები, ტომი III, 1979, 67.

საქართველოს საბოლოო გაერთიანება დავით IV აღმაშენებლის მოღვაწეობას უკავშირდება. მან 1122 წელს „აილო თბილისი და ამით საქართველოს გაერთიანება დაამთავრა.“⁴³

ქვეყნის ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი ხელისუფალი, ფარნავაზ მეფიდან დაწყებული, ცდილობდა, გამოეძებნა სახელმწიფოს შიდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ყველაზე ოპტიმალური გზები, რადგან თითოეულმა მათგანმა კარგად იცოდა, რომ ქვეყნის შინაგანი ძლიერება, მტკიცე ცენტრალიზებული ხელისუფლება, გონივრულ პოლიტიკას დაქვემდებარებული რეგიონები, მოწესრიგებული ურთიერთობა მათ შორის და ასევე ცენტრსა და ცალკეულ მხარეებს შორის, იყო ის ფუნდამენტური საფუძველი, რასაც ემყარებოდა, როგორც სახელმწიფოს სიძლიერე, ასევე საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმატება.

ქართული სახელმწიფოს ხელისუფალნი ჩვენი ისტორიის ყოველ ეტაპზე ცდილობდნენ გამოეძებნათ მშვიდობიანი და მეგობრული ურთიერთობის გზები მეზობელ სახელმწიფოებთან, განსაკუთრებით კავკასიაში მცხოვრებ ხალხებთან.

საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ დამოუკიდებლობისა და ძლიერების ხანაში, განსაკუთრებით, დავით IV აღმაშენებლის (1089-1125 წწ.) და თამარის (1184-1213 წწ.) მეფობის ჟამს, საქართველო არა მარტო ახალ სამფლობელოებს იერთებდა (შირვანი, ჭანეთი, სინოპი და სხვა), ეკონომიკურად, პოლიტიკურად, თუ კულტურულად განვითარების შედეგებით დაბალ საფეხურზე მდგომი ქვეყნები (რანი, ძურძუკეთი, აზრუმის და რუმის საამიროები, ერზინკის სასულთნო და სხვა), ქალაქები (თავრეფი, ზენჯანი, მარანდი და სხვა), ასევე კავკასიის მთის ხალხები, საკუთარი ნებით შედიოდნენ მის მფარველობაში და მტკიცედ მორჩილებდნენ საქართველოს ხელისუფალთ. ამ გარემოებათა მიუხედავად, იქ არსებული მართვა-გამგეობის წესები ფაქტიურად უცვლელი რჩებოდა, რაც ქართველ ხელისუფალთა გონივრულ პოლიტიკასა და შორსმჭვრეტელობაზე მეტყველებდა. მათ მშვენივრად იცოდნენ, რომ კავკასიის ხალთა ერთიანობა წარმოადგენდა ისეთ დიდ ძალას, რომელსაც შეეძლო საკადრისი პასუხი გაეცა ნებისმიერი მოძალადისათვის.⁴⁴

მეცამეტე საუკუნის დასაწყისში საქართველოში მონღოლთა შემოჭრამ და მათმა დამპყრობლურმა პოლიტიკამ მთლიანად მოშალა ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობა და საქართველოს სამეფოს საბოლოო დანაწევრებას შეუწყო ხელი. ერთიანი საქართველო სამ ნაწილად დაიშალა - დასავლეთ საქართველო, სამცხე და აღმოსავლეთ საქართველო, რამაც ქვეყანას გამოუხსნორებელი ზიანი მიაყენა. მონღოლებმა საქართველოში სამხედრო-ადმინისტრაციული რეფორმა გაატარეს და საქართველო მონღოლთა სახელმწიფოს შემადგენლობაში შევიდა, როგორც ცალკე სამხედრო-ადმინისტრაციული ერთეული, რვა დუმანად დაყოფილი „გურჯისტანის ვილაიეთი“.

ქვეყნის ხელახალი გაერთიანება და მონღოლთა ბატონობის უღლის გადაგდება უკავშირდება გიორგი V ბრწყინვალის (1314-1346 წ.წ.) სახელს. მან 1329-1334 წლებში დაიკავა იმერეთი და სამცხე და კვლავ აღადგინა საქართველოს სახელმწიფოს ერთიანობა.⁴⁵ მის მიერ გაერთიანებულმა ქვეყანამ მხოლოდ XV საუკუნის მეორე ნახევრამდე იარსება და 1490 წელს ამგვარი საბოლოო დაშლა-დანაწევრებით დაასრულა არსებობა - იმერეთის, ქართლის და კახეთის სამეფოები და სამცხის საათაბაგო.⁴⁶

⁴³ ბერძენიშვილი მ., ისტორიულ-გეოგრაფიული მიმოხილვა, საქართველოს ისტორიის ნარკვევები, ტომი III, 1979, 67.

⁴⁴ ლორთქიფანიძე მ., საქართველოს ფეოდალური მონარქიის გაძლიერება, საქართველოს ისტორია, 1988, 152-153. ასევე იხ. ქართლის ცხოვრება რ. მეტრეველის რედაქციით, 2008, 509.

⁴⁵ ლომინაძე გ., მონღოლთა ბატონობა საქართველოში და ბრძოლა მის წინააღმდეგ, საქართველოს ისტორიის ნარკვევები, ტომი III, 1979, 629.

⁴⁶ იქვე, 748-750.

1762 წელს, დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში უკანასკნელად, ერეკლე II გააერთიანა ქართლისა და კახეთის სამეფოები. გონიერმა მმართველმა კარგად იცოდა, რომ სწორი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმების გარეშე ვერც თავგასულ ფეოდალებს ალაგმავდა და ვერც მოძალებულ მტერს აღუდგებოდა წინ. ამასთან, შეუძლებელი იქნებოდა სახელმწიფოს ეკონომიკურ-პოლიტიკურ თუ კულტურულ წინსვლაზე ფიქრიც კი. ამიტომ, 1743-1777 წლებში ერეკლე მეორემ ჯერ არაგვის, შემდეგ კი ქსნის საერისთაოები გააუქმა და ამასთან ერთად შეზღუდა ძლიერი სათავადოების უფლებები.

მან ცენტრალური მმართველობის განმტკიცების მიზნით ქართლ-კახეთის განაპირა მხარეები დაიქვემდებარა. თუმცა იმავდროულად ცენტრალური ხელისუფლების მოშლამ, საერთო მმართველობის უგულვებელყოფამ, ცალკეული მხარეების ამბიციებმა და მეზობელ რეგიონებთან არაჯანსაღმა დამოკიდებულებამ განსაკუთრებით იჩინა თავი დასავლეთ საქართველოში, სადაც აფხაზეთის სამეფოს და სვანეთის სამთავროს წვრილ-წვრილ სამფლობელოებად დაქუცმაცებამ მათ შორის შუღლს, დაპირისპირებას და სისხლისმღვრელ შეტაკებებს შეუწყო ხელი. დასუსტებულ ქვეყანას არც გარეშე მტრები აკლებდნენ ხელს.

3.2 საქართველოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმა 1783-1918 წლებში

ამიერკავკასიის ხალხთა გაერთიანებას აქტიურად ეწინააღმდეგებოდნენ გარეშე, განსაკუთრებით რუსეთის იმპერიული ძალები, რომლებიც ამ კავშირში მრისხანე მეტოქეს, საპირ-წონე რეალურ ძალას ხედავდნენ და ყველანაირად ცდილობდნენ ამ სურვილის აღმოფხვრას, ეროვნული შუღლის გაღვივებას და კავკასიის ხალხების დაპირისპირებას.

1783 წელს დადებული გეორგიევსკის ტრაქტატით საქართველო ნებაყოფლობით შევიდა რუსეთის მფარველობაში. ხელშეკრულების პირობებით უნდა შენარჩუნებულიყო საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა და რუსეთი ქვეყნის შინაურ საქმეებში არ უნდა ჩარეულიყო, მაგრამ 1801 წლის 18 იანვარს, გიორგი XIII-ის გარდაცვალების შემდეგ, პავლე I-მა სპეციალური მანიფესტით საბოლოოდ გააუქმა ქართლ-კახეთის სამეფო და რუსეთს შეუერთა. მოგვიანებით, კერძოდ კი 1810 წელს ასეთივე ბედი ეწია იმერეთის სამეფოსაც. ამ ყველაფერმა საქართველო დაპყრობილ, ოკუპირებულ ქვეყნად აქცია.

მეფის რუსეთმა საქართველოში შემოიღო ისეთივე პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული წყობა, როგორც იყო რუსეთში, კერძოდ ქართლის და კახეთის გუბერნიები დაიყო მაზრებად. დასავლეთ საქართველოში კი შეიქმნა იმერეთის სამხედრო ოლქი. უმძიმესმა ეროვნულმა და სოციალურმა პირობებმა გამოიწვია გლეხობის მრისხანე აჯანყებები მთიულეთსა (1804) და კახეთში (1812), თუმცა ორივე მათგანმა საბოლოოდ მარცხი განიცადა. საქართველოს არსებობის ისტორიაში მმართველობის ახალი ფორმის მოთხოვნა, კერძოდ, საქართველოს საპარლამენტო რესპუბლიკად გამოცხადების იდეა წამოაყენა თავად-აზნაურთა 1832 წლის შეთქმულების ერთმა ნაწილმა, თუმცა არც შეთქმულთა გეგმებს ეწერა განხორციელება და მეფის რუსეთის ხელისუფალთა მიერ შეთქმულების მონაწილენი სასტიკად იქნენ დასჯილნი.

დიდი ქართველი მწერალი და საზოგადო მოღვაწე ილია ჭავჭავაძე, რომელმაც უდიდესი როლი შეასრულა XIX საუკუნის საქართველოში ეროვნული თვითშეგნების გამოღვიძებისა და ეროვნული ცნობიერების აღორძინების საქმეში, საქართველოს ხსნის გზას ფედერალიზმისა და უნიტარიზმის შერწყმაში ხედავდა. მისი აზრით, ნორმალურ ქვეყანაში ეს ორი ფორმა ერთმა-

ნეთს ხელს არ უშლიდა, პირიქით, ავსებდნენ და ამთლიანებდნენ ერთმანეთს. ილიას შეხედულებით, აუცილებელი იყო ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის საერთო ინტერესებისთვის დაქვემდებარება.

ქვეყნის დამოუკიდებლობისთვის ბრძოლის ფორმები მოგვიანებით ფედერალიზმის, ეროვნული სახელმწიფო სტრუქტურების აღდგენის, საკუთარი ტერიტორიული მოწყობისა და საქართველოსთვის ავტონომიის მოთხოვნით შეცვალეს 1904 წელს შექმნილმა სოციალისტ-ფედერალისტთა პარტიამ და მისმა ლიდერმა არჩილ ჯორჯაძემ.

სოციალისტ-ფედერალისტთა პარტიის წევრებმა დიდი მუშაობა გაშალეს საქართველოში. მათ ჰქონდათ თავისი ლეგალური პერიოდული გამოცემები: „ცნობის ფურცელი“, „სახალხო გაზეთი“, „სახალხო ფურცელი“, „სოციალისტ-ფედერალისტი“, და სხვა, რომლებშიც მოითხოვდნენ საქართველოს სახელმწიფოებრიობის აღდგენას, აყენებდნენ საქართველოს ავტონომიისა და ფედერალიზმის იდეას. იგივე მოთხოვნები იყო ჩამოყალიბებული მათ პროგრამასა და წესდებაში.⁴⁷ მათი აზრით, ავტონომია უნდა ყოფილიყო პირველი საფეხური დამოუკიდებლობისთვის ბრძოლის გზაზე. შიდა პარტიულმა უთანხმოებამ, განსაკუთრებით კი კომუნისტური რეჟიმის უმკაცრესი წნეხის ქვეშ მოქცევამ, დევნამ და რეპრესიებმა შემდგომში სოციალისტ-ფედერალისტთა პარტიის გარდუვალი კრახი გამოიწვია.

1918-1921 წლებში რუსეთის იმპერიის რღვევამ საქართველოს თავისუფლება მოუტანა, მაგრამ რუსეთში პროლეტარიატის დიქტატურის გამარჯვების შემდეგ ბოლშევიკურმა ორგანიზაციებმა თავისი საქმიანობა გაააქტიურეს ამიერკავკასიაშიც. მოსალოდნელი „წითელი საფრთხის“ თავიდან ასაცილებლად თბილისში შეიქმნა „ამიერკავკასიის კომისარიატი“ ევგენი გეგეჭკორის ხელმძღვანელობით, ჩამოყალიბდა „ეროვნული საბჭოები“ და „ეროვნული პოლკები“.⁴⁸

ამიერკავკასიის ხალხებს დიდი ხნის შემდეგ პირველად მიეცა საშუალება, თვითონ განესაზღვრათ საკუთარი ბედ-იღბალი და მათ შორის, ტერიტორიული მოწყობის ფორმაც. რეალურად მოაზროვნე პოლიტიკური პარტიები კარგად გრძნობდნენ, რომ ცალ-ცალკე რუსული ბოლშევიზმისგან თავის დაცვას ვერ შეძლებდნენ, ამიტომ მათ მიიღეს ერთადერთი სწორი გადაწყვეტილება - 1917 წლის 10 (23) თებერვალს მოიწვიეს „ამიერკავკასიის სეიმი“, რომელსაც ბოლშევიკებმა საპროტესტო მიტინგები დაუპირისპირეს. რუსმა კომუნისტებმა თავიდანვე გააცნობიერეს, რომ სეიმის არსებობა ამიერკავკასიაში მათ საკუთარი პოლიტიკის განხორციელების საშუალებას არ მისცემდა და სამკვდრო-სასიცოცხლო ბრძოლა გამოუცხადეს ამ რესპუბლიკების დამოუკიდებლობისკენ სწრაფვას.

რუსეთის ბოლშევიკურმა კომუნისტურმა პარტიამ ჯერ კიდევ 1917 წლის დეკემბერში მიიღო დადგენილება ამიერკავკასიაში საბჭოთა ხელისუფლების დამყარების შესახებ და კავკასიის დროებით საგანგებო კომისრად დანიშნა ს. შაუმიანი, რომელიც 1918 იანვრიდან უკვე თბილისშია და ხელმძღვანელობს შეიარაღებული აჯანყების სამზადისს. ბოლშევიკები აწყობენ მასობრივ გამოსვლებს ლეჩხუმში, ცხინვალის რეგიონსა და აფხაზეთში.

ამიერკავკასიის კომისარიატი ყოველ ღონეს ხმარობდა, რომ წინ აღდგომოდა საბჭოთა რუსეთის ძალადობრივ ქმედებას და საერთაშორისო ძალების მხარდაჭერით 1918 წლის 9 (22) აპრილს ქმნის „დამოუკიდებელი ამიერკავკასიის ფედერაციულ რესპუბლიკას“. ეს იყო ერთადერთი შემთხვევა ამიერკავკასიის ხალხების ისტორიაში, როცა მათ საკუთარი სურვილით მო-

⁴⁷ ქართული საბჭოთა ენციკლოპედია, ტომი 9, 1985, 495.

⁴⁸ საქართველოს სსრ, ქართული საბჭოთა ენციკლოპედია, 1981, 81.

ახდინეს თანასწორუფლებიანი გაერთიანება, რომელსაც შეეძლო მომავალში მზარდ ძალად ქცეულიყო და რეალურად დაპირისპირებოდა საბჭოთა რუსეთის დამპყრობლურ პოლიტიკას.

ბოლშევიკური ძალების ზენოლისა და აქტიური პროვოკაციული ქმედებების შედეგად დამოუკიდებელი ამიერკავკასიის ფედერაციულმა რესპუბლიკამ მხოლოდ 35 დღე იარსება და საქართველოს, აზერბაიჯანისა და სომხეთის დამოუკიდებელ რესპუბლიკებად დაიშალა, მაგრამ მან ამიერკავკასიის ხალხებს აჩვენა გადარჩენისა და თვითმყოფადობის შენარჩუნების ერთადერთი სწორი გზა.

3.3 პირველი დემოკრატიული რესპუბლიკისა და საბჭოთა პერიოდის ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმა

1918-121 წლებში არსებული თავისუფალი საქართველოს რესპუბლიკა, რომელსაც სათავეში სოციალ-დემოკრატები ედგნენ, იყო ავტონომიების მქონე უნიტარულ-დეცენტრალიზებული სახელმწიფო. დამოუკიდებელი საქართველოს პირველი კონსტიტუცია (1921წ.) არ ითვალისწინებდა ქვეყნის ფედერალურ მოწყობას, მაგრამ კონსტიტუციის 107-ე მუხლით საქართველოს განუყოფელ ნაწილებს — აფხაზეთს (სოხუმის ოლქი), სამუსლიმანო საქართველოს (ბათუმის მხარე) და ზაქათალას (ზაქათალის ოლქი) ენიჭებოდათ ადგილობრივ საქმეებში ავტონომიური მმართველობა, ხოლო დანარჩენი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებისთვის უზრუნველყოფილი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობა. კონსტიტუცია ასევე ითვალისწინებდა ეროვნულ უმცირესობათა ფართო კულტურულ ავტონომიასა და მათი ინტერესების დაცვას.⁴⁹

ფედერალური პრინციპით ქვეყნის მოწყობის იდეა ხელახლა წამოჭრა წითელი არმიის მიერ საქართველოს ოკუპაციის შემდეგ საფრანგეთში გადახვენილმა ქართულმა ემიგრაციამ. 1925-1939 წლებში პარიზში გამოდიოდა ქართველ ნაციონალისტთა გაზეთი „თეთრი გიორგი“ სადაც იბეჭდებოდა საქართველოს ფედერალურ მოწყობასთან დაკავშირებული მრავალრიცხოვანი წერილები. ავტორთა უმრავლესობის აზრით, ტერიტორიული ორგანიზაციის ეს ფორმა უნდა დაყრდნობოდა არსებულ ისტორიულ გამოცდილებას. ისინი საქართველოს ცალკეულ კუთხეებს განიხილავდნენ გამოკვეთილი ინდივიდუალური სახის, ისტორიის, ზნე-ჩვეულებებისა და კულტურის მქონე ნაწილებად და მიაჩნდათ, რომ საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებაში ყველა მხარის წარმომადგენელთა მონაწილეობა ამ კუთხეებს შორის ყოველგვარ დაპირისპირებას გამორიცხავდა.⁵⁰

ქვეყნის ფედერალური პრინციპით მოწყობის იდეამ რადიკალურად განსხვავებული განხორციელება ჰპოვა კომუნისტების ინიციატივით შექმნილ ამიერკავკასიის ფედერაციაში, რომელშიც საქართველო შევიდა, როგორც ერთ-ერთი სუბიექტი და ამავე ფორმით გაერთიანდა შემდეგ სსრ კავშირის შემადგენლობაში.

ამიერკავკასიის რესპუბლიკათა ფედერაციის შექმნას კომუნისტების პოლიტიკური და იდეოლოგიური მიზნები დაედო საფუძვლად: „საქართველოსა და ამიერკავკასიაში სოციალისტური რევოლუციის გამარჯვების შემდეგ, კომუნისტური ორგანიზაციების წინაშე დადგა პროლეტარიატის დიქტატურის შენარჩუნებისა და განმტკიცების ამოცანა... ამის ერთ-ერთ პირო-

⁴⁹ გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., 2000, 239-240.

⁵⁰ კაშია ჯ., ფიქრები ცივილიზაციის განვითარების გზებზე, ქალაქ-სახელმწიფოებსა და საქართველოს ფედერალურ მოწყობაზე, „თემი“, 1994, №2, 3.

ბას წარმოადგენდა ბურჟუაზიულ-ნაციონალისტური პარტიების მიერ ამიერკავკასიის ხალხთა შორის გაღვივებული ეროვნული შუღლისა და მტრობის აღმოფხვრა, ხალხთა მეგობრობის განმტკიცება... ამ დიდი ამოცანის წარმატებით გადაჭრის ერთ-ერთ საიმედო საშუალებად ბოლშევიკების პარტიას მიაჩნდა ამიერკავკასიის რესპუბლიკათა ფედერაციული გაერთიანება.⁵¹

ფედერაციულ გაერთიანებას განსაკუთრებულად საჭირო და მისაღებ ფორმად მიიჩნევდნენ რუსი კომუნისტები, თუმცა იქვე მიუთითებდნენ, რომ ფედერაციული სახელმწიფოს რუსული მოდელის შაბლონური გადმოტანა მიუღებელი იქნებოდა ამიერკავკასიაში, განსხვავებული ისტორიული თავისებურებების გამო. 1921 წლის 3 ივლისს რკპ(ბ) ცენტრალური კომიტეტის კავკასიის ბიურომ სპეციალური დადგენილებით ამიერკავკასიის კომუნისტებს დაუსახა რესპუბლიკათა ფედერაციული გაერთიანების პროგრამა, ხოლო იმავე წლის ბოლოს ზოგიერთი სამეურნეო ორგანოების გაერთიანების შემდეგ გადაჭრით დაისვა საკითხი ამ რესპუბლიკების ფედერაციული გაერთიანების შესახებ.⁵²

ამ გაერთიანების წინააღმდეგ აქტიურად გამოდიოდა ქართველი კომუნისტების მცირე ჯგუფი, ე.წ. ნაციონალ-უკლონისტები, რომლებიც იმავდროულად შედიოდნენ ცენტრალური კომიტეტის შემადგენლობაში და საბჭოთა რუსეთის სახელისუფლებო წრეებშიც აშკარად აფიქსირებდნენ საკუთარ პოზიციას. მათი წინააღმდეგობის მიუხედავად 1921 წლის 10 დეკემბერს ბაქოში გაიხსნა ამიერკავკასიის საბჭოების მე-3 ყრილობა, რომელმაც მოიწონა ამიერკავკასიის საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების შემდგომი დაახლოების იდეა და შექმნა ამიერკავკასიის ფედერაციული სახელმწიფო, აირჩია ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტი და კონსტიტუციურად განამტკიცა ამ სახელმწიფოს შექმნა.⁵³

ამიერკავკასიის ფედერაციული სახელმწიფო საბჭოთა რუსეთის ფედერაციისგან განსხვავდებოდა – თუ რუსეთის ფედერაციის სუბიექტებს წარმოადგენდნენ ავტონომიური რესპუბლიკები და ოლქები, ამიერკავკასიის ფედერაციის შემადგენლობაში შედიოდნენ სუვერენული რესპუბლიკები, რომლებმაც თითქოს ნებაყოფლობით შეიზღუდეს სუვერენიტეტი და გადასცეს ფედერალურ ხელისუფლებას. ისინი იწოდებოდნენ არა — მოკავშირე, არამედ – ხელშეკრულების დამდებ რესპუბლიკებად. რუსმა კომუნისტებმა მალევე დაინახეს, რომ მათი ინიციატივითა და ძალისხმევით შექმნილ ფედერაციას თუ კავკასიის სხვა ხალხებიც შეუერთდებოდნენ, და ამის რეალური საფრთხე უკვე არსებობდა, შეიქმნებოდა ძალა, რომელსაც შეეძლო მნიშვნელოვანი, მათგან დამოუკიდებელი გადანყვეტილებების მიღება. ამის მცდელობა უკვე იყო 1922 წლის ნოემბერში ქართველი ნაციონალურ-უკლონისტების მხრიდან, რომელთაც ერთ-ერთ არალეგალურ კრებაზე მიიღეს დადგენილება, ღიად გამოსულიყვნენ სტალინისა და ორჯონიკიძის ნაციონალური პოლიტიკის წინააღმდეგ და რკპ(ბ)-ს გვერდის ავლით გაერთიანებულიყვნენ მესამე ინტერნაციონალში.⁵⁴

რუსი კომუნისტები აქტიურად იწყებენ მოძრაობას რუსეთის გარშემო საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების გაერთიანების მიზნით. 1922 წლის ივლისში მოსკოვში შემდგარ თათბირზე განიხილეს არსებულ რესპუბლიკათა დამოუკიდებლობის ლიკვიდაციისა და მისი ფართო ავტონომიით შეცვლის საკითხი და ქართული წარმომადგენლობის წინააღმდეგობის

⁵¹ *კაჭარავა ი.*, ამიერკავკასიის რესპუბლიკათა ფედერაციული გაერთიანება, სსრ კავშირის შექმნა, საქართველოს ისტორიის ნარკვევები 8 ტომად, ტომი მე-7, თბ., 1976, 80.

⁵² იქვე, 84-85.

⁵³ იქვე, 95-96.

⁵⁴ იქვე, 94-97.

მიუხედავად მიიღეს „ავტონომიზაციის“ სახელწოდებით ცნობილი თეზისების პროექტი. თათბირის მონაწილე ქართველი ნაციონალ-უკლონისტები ასევე აქტიურად გამოდიოდნენ საქართველოში ავტონომიური ერთეულების შექმნის წინააღმდეგ. ამის მიუხედავად საბჭოთა საქართველოს მთავრობამ 1921 წლის 16 ივლისს - აჭარას და 1922 წლის 20 აპრილს – სამხრეთ ოსეთს მიანიჭა ავტონომიის უფლებები. 1921 წლის 21 მარტს კი აფხაზეთი გამოცხადდა დამოუკიდებელ საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკად და იმავე წლის დეკემბერში დადებული ხელშეკრულებით შევიდა საქართველოს შემადგენლობაში.⁵⁵

ცალკეულ რესპუბლიკებში წარმოქმნილმა წინააღმდეგობებმა რუსი ბოლშევიკები და მათი ხელმძღვანელობა მიიყვანა გადაწყვეტილებამდე, რომ ავტონომიზაციის ფორმით გაერთიანება შეეცვალათ დამოუკიდებელი საბჭოთა რესპუბლიკების გაერთიანებად, რაც კიდევ განხორციელდა 1922 წლის 30 დეკემბერს საბჭოების პირველ საკავშირო ყრილობაზე, რომელმაც გამოაცხადა სსრ კავშირის შექმნა. ფაქტიურად, ეს იყო სუვერენობას მოკლებული რესპუბლიკების არათანასწორუფლებიან და არანებაყოფლობით პრინციპს დაფუძნებული, სრულად არარეალური და მხოლოდ ქალაქდზე არსებული დამოუკიდებლობის მქონე რესპუბლიკების გაერთიანება რუსეთის ფედერაციის გარშემო.

მე-20 საუკუნის დასასრულს ძალისმიერ პოლიტიკაზე დაფუძნებული საბჭოთა კავშირის ერთიანობა დაიშალა და სხვა რესპუბლიკებთან ერთად საქართველომაც თავისუფლება მოიპოვა, მაგრამ რუსული იმპერიული ძალები იოლად არ შერიგებიან დროის სამართლიან განაჩენს. მათ კავკასია სისხლისღვრისა და ეროვნულ უმცირესობათა დაპირისპირების პოლიგონად აქციეს.

დღევანდელ საქართველოში კვლავ უმწვავეს პრობლემად რჩება ქვეყნის ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის საკითხი, მმართველობის ისეთი ფორმის გამოჩვენება, რომელიც საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას, ქართველი, აფხაზი და ოსი ხალხების მშვიდობიან თანაცხოვრებას შეუწყობს ხელს. ისტორიული გამოცდილება თვალნათლივ გვიჩვენებს, რომ საქართველოსთვის თავისი არსებობის არცერთ ეტაპზე ტრადიციული არ ყოფილა სახელმწიფოს მართვის ცენტრალიზებული პრინციპი. ამის გამო, როგორც თანამედროვე, ისე XIX-XX საუკუნის, ისე ამჟამინდელი ცნობილი ქართველი მოაზროვნეები და პოლიტოლოგები აღიარებენ და მხარს უჭერენ ქვეყნის ფედერალური მოწყობის ფორმას, როგორც ეროვნული კონფლიქტების აღმოფხვრისა და ქვეყნის გამთლიანების ყველაზე ეფექტურ საშუალებას, რომელიც რეგიონის სტაბილურობის, ერთიანობისა და სიმშვიდის გარანტი იქნება.

4. დასკვნა

ფედერალიზმს, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმას, მრავალსაუკუნოვანი ისტორია გააჩნია და ხანგრძლივი დროის მანძილზე იგი ძირითადად გამოიყენებოდა, როგორც სხვადასხვა ინტერესებისა და ტრადიციების მქონე რეგიონების შემაკავშირებელი და გამაერთიანებელი მექანიზმი, რომელსაც გაცილებით მეტი წარმატებით შეეძლო, როგორც საგარეო და თავდაცვით ურთიერთობებთან დაკავშირებული საკითხების მოგვარება, ისე ქვეყნის შინაპოლიტიკური ვითარების მოწესრიგება, ვიდრე განთითოებულ, ცალ-ცალკე არსებულ ტერიტორიულ ერთეულებს.

⁵⁵ საქართველოს სსრ, ქართული საბჭოთა ენციკლოპედია, 1981, 84.

დღესდღეობით გავრცელებული შეხედულების თანახმად, თანამედროვე საზოგადოებაში ტერიტორიული მონყობის დამკვიდრებულ ფორმათა შორის, ფედერალიზმი წარმოადგენს არსებული პრობლემების გადაწყვეტის ერთ-ერთ ყველაზე უფრო ოპტიმალურ და დემოკრატიულ გზას. იგი უზრუნველყოფს სხვადასხვა ინტერესების, კულტურის, ისტორიისა და ადათ-წესების მქონე ჯგუფებს შორის მშვიდობიან თანაარსებობას, ანუ ფედერალიზმი, როგორც თვითმყოფადობის რეალიზაციის ფორმა, ესწრაფვის მრავალფეროვნებას ერთიანობაში. იგი ერთდროულად იცავს სხვადასხვა სოციუმების ინდივიდუალურ თავისებურებებს და იმავედროულად აერთიანებს მათ ერთიან სისტემაში.

სახელმწიფოს ფედერალურ საწყისებზე შექმნა გამოხატავს ხალხის სუვერენულ, თავისუფალ ნებას, რომ კონსტიტუციური ან სახელშეკრულებო გზით შექმნან ერთიანი სახელმწიფო, სადაც სახელმწიფოს, მისი შემადგენელი ნაწილებისა და მოქალაქეთა ინტერესების ჰარმონიული თანაარსებობა იქნება უზრუნველყოფილი.

ისტორიული გამოცდილება თვალნათლივ გვიჩვენებს, რომ საქართველოსთვის თავისი არსებობის არცერთ ეტაპზე ტრადიციული არ ყოფილა სახელმწიფოს მართვის ცენტრალიზებული პრინციპი. ამის გამო, როგორც გასული საუკუნეების, ისე თანამედროვეობის ცნობილი ქართველი მოაზროვნეები აღიარებენ და მხარს უჭერენ ქვეყნის ფედერალური მონყობის ფორმას, როგორც ეროვნული კონფლიქტების აღმოფხვრისა და ქვეყნის გამთლიანების ყველაზე ეფექტურ საშუალებას, რომელიც რეგიონების სტაბილურობის, ერთიანობისა და სიმშვიდის გარანტი იქნება.

ფედერალიზმი, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმა, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ეთნოკონფლიქტების მოგვარების ეფექტურ საშუალებად. ფედერაციული სახელმწიფო არის ერთ-ერთი საუკეთესო მექანიზმი ეთნიკური უმცირესობებისთვის, რომ მათ გაცილებით თავისუფლად და მეტი წარმატებით განავითარონ თავისი ეროვნული და კულტურული თვითმყოფადობა. ამ გზით იგი რამდენადმე ანეიტრალებს კონფლიქტურ სიტუაციებს და ხელს უწყობს მათი მშვიდობიანი გზით მოგვარებას, ამავე დროს იცავს სახელმწიფოს ერთიანობასა და ტერიტორიულ მთლიანობას.

ამჟამად არსებული სიტუაციის გათვალისწინებით, როდესაც საქართველოს ხელისუფლების იურისდიქცია არ ვრცელდება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, გადაუდებლად აუცილებელია ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა საქართველოს დროული და გონივრული ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მონყობის უზრუნველსაყოფად, რამაც შესაძლებელია მნიშვნელოვნად დადებითი როლი შეასრულოს ქვეყნის გამთლიანების პროცესში, დაამშვიდოს და დაანყნაროს ქვეყანაში არსებული ეთნოკონფლიქტები.

შესაბამისად, სასურველია, დროულად და კონკრეტულად მოხდეს აღნიშნული რეგიონების როლის განსაზღვრა ქვეყნის მართვის საკითხებში, რაც ხელს შეუწყობს მხარეებს შორის ნდობის აღდგენას, კონფლიქტების დარეგულირებას და ერთიან სახელმწიფო სივრცეში მოქცევას, რაც ამ ხალხების მშვიდობიანი თანაცხოვრების გარანტია იქნება.