



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი

სამართლის ჟურნალი

№2, 2021



უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

საქართველოს კონსტიტუციური ცვლილებები ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსის, უფლებამოსილებათა გამიჯვნისა და ტერიტორიული მოწყობის საკითხების განსაზღვრა-გადაწყვეტის მცდელობის თვალსაზრისით

წინამდებარე სტატიაში განხილულია საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებები ტერიტორიული მოწყობის საკითხების გადაწყვეტის მცდელობის თვალსაზრისით.

განალიზებულია უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები და ე.წ. „ნარჩენი კომპეტენციები“.

ასევე სტატიაში ყურადღება ეთმობა საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსის განსაზღვრისა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის რეგულაციებს.

წარმოჩენილია თუ რა პრობლემები არსებობდა ამ თვალსაზრისით გასულ პერიოდში და რა საკითხები იქნა გადაწყვეტილი.

საბოლოო ჯამში კი წარმოდგენილი სტატია გამოკვეთს კონსტიტუციაში დამაზუსტებელი ნორმების გაჩენის მიზანშეწონილობას ტერიტორიული მოწყობის საკითხებში.

საკვანძო სიტყვები: კონსტიტუცია, ავტონომიური რესპუბლიკა, კომპეტენცია, ტერიტორიული მოწყობა, კანონმდებლობა.

1. შესავალი

ჩვენი ქვეყანა დიდი ხნის განმავლობაში მოკლებული იყო შესაძლებლობას, დამოუკიდებლად განესაზღვრა თავისი სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმა. ქართული მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრივი ტრადიციებისა და ისტორიული განვითარების გათვალისწინების გარეშე თავს მოხვეულმა სახელმწიფო წყობილების სისტემამ მრავალი რთული პრობლემა წარმოშვა, რომელთა გადაწყვეტაც ვერ მოხერხდა მე-20 საუკუნის 90-იან წლებში და მანამდე არსებული რეალობის გათვალისწინებით.

ზოგადად, სახელმწიფოს მართვის სისტემა გულისხმობს სახელმწიფოს სწორი და გამართული ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი სტრუქტურის ჩამოყალიბებას. სახელმწიფო ტერიტორიული ერთეული იქმნება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ სახელმწიფო პოლიტიკის გატარების აუცილებლობასა და მოქალაქეთა ადგილობრივი ინტერესების გამოხატვის უფლებებს შორის წონასწორობის უზრუნველყოფისა და მის შესაბამისად, ქვეყნის განვითარების მიზნით.

ყველა დემოკრატიული სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითად პრობლემას წარმოადგენს სწორედ წონასწორობის უზრუნველყოფა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ სახელმწიფო პოლიტიკის გატარების მოთხოვნასა და მოქალაქეთა ადგილობრივი ინტერესების გამოხატვის უფლებებს შორის. დემოკრატიული სახელმწიფოს ხელისუფლება, თავისი ქმედებით, უნდა ისწრაფოდეს ერის ერთიანობისაკენ, ეროვნული უსაფრთხოების განმტკიცებისაკენ, ამასთან პიროვნების ზნეობრივი სრულყოფისა და შინაგანი თავისუფლებისაკენ.

დღეისათვის საქართველოში საზოგადოებრივი მართვის სტრუქტურა ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია და იგი ისტორიული ფაქტორებისა და პოლიტიკური კულტურის ძლიერი ზეგავლენის ქვეშ მიმდინარეობს. ამ თვალსაზრისით, ხელისუფლების დეცენტრალიზაცი-

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

სა და დეკონცენტრაციის პროცესში, ქვეყნის ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივ მოწყობას, სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთეულებისათვის შესაბამისი სტატუსების მინიჭებას, უფლება-მოსილებათა გამიჯვნასა და სათანადო მართვის სისტემის სრულფასოვან ჩამოყალიბებას ფუნდამენტური მნიშვნელობა ენიჭება, მით უფრო მაშინ, როდესაც საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა დარღვეულია, აფხაზეთისა და სამაჩაბლოს ტერიტორიები ოკუპირებულია და სახელმწიფო ხელისუფლება ვერ ახორციელებს თავის იურისდიქციას ამ ტერიტორიებზე.

2. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავება

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება 1992 წლის 11 ოქტომბერს არჩეულ საქართველოს პარლამენტს მოუხდა.

1993 წლის 16 თებერვალს შექმნილი 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შემუშავებელი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობა, რომელიც 118 ნევრისგან შედგებოდა და მას მაშინდელი მთავრობის მეთაური თავმჯდომარეობდა, როგორც ცნობილია, გაჭიანურდა და ვერ მოხერხდა თავდაპირველად დათქმულ დროში პროექტის შემუშავება და გამოქვეყნება. 1993 წლის შემოდგომიდან კი საკონსტიტუციო კომისიას კონსტიტუციის პროექტის დამოუკიდებელი ვარიანტები წარუდგინა სხვადასხვა პოლიტიკურმა ორგანიზაციამ და საინიციატივო ჯგუფმა. სულ 12 პროექტი იქნა წარდგენილი.

მართვა-გამგეობის ფორმის მიხედვით, ხუთ პროექტში გათვალისწინებული იყო შერეული ფორმა, რომელიც პირობითად „ფრანგულ სისტემას“ უახლოვდებოდა. ამ პროექტებში პრეზიდენტს მინიჭებული ჰქონდა მეტ-ნაკლებად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებანი. ორ პროექტში (ეროვნული დამოუკიდებლობის პარტია, „ხმა ერისა“) ჩამოყალიბებული სისტემა საპრეზიდენტოს უახლოვდებოდა, რადგანაც ერთი პიროვნება ერთდროულად სახელმწიფოს მეთაურიც უნდა ყოფილიყო და მთავრობის მეთაურიც. ორ პროექტში (საქართველოს კომუნისტური პარტიისა და ზ. ოკუჯავასი) იგულისხმებოდა საბჭოთა რესპუბლიკის არსებობა. ერთ პროექტში (ბანკი „აისი“) ლაპარაკი იყო საბჭოთა რესპუბლიკაზე, რომელსაც ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტი ემატებოდა. ორი პროექტი (რესპუბლიკური პარტიისა და ალ. შუშანაშვილის) ითვალისწინებდა **საპარლამენტო რესპუბლიკის შექმნას**.

რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევნები ხალხის მიერ **ორ ტურად** გათვალისწინებული იყო ექვს პროექტში; საყოველთაო არჩევნები პირველ ტურში და პარლამენტის მიერ მეორეში შემოთავაზებული იყო ერთ პროექტში; კიდევ ერთი პროექტი აფიქსირებდა **პრეზიდენტის არაპირდაპირ არჩევას ხალხის მიერ; პროექტში პრეზიდენტს პარლამენტი ირჩევდა**.

საკონსტიტუციო კომისიაში წარდგენილი პროექტების ეს მოკლე მიმოხილვა იმის მაჩვენებელია, თუ რა განწყობა და მოსაზრებები არსებობდა XX საუკუნის 90-იანი წლების პირველ ნახევარში საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანიზებასთან დაკავშირებით.

უცხოელი ექსპერტების დახმარებით და უშუალო მონაწილეობით შეიქმნა კონსტიტუციის ორი პროექტი:¹

ა) საქართველოს რესპუბლიკური პარტიის ეგიდით შემუშავებული, რომელიც ითვალისწინებდა **იტალიის ან გერმანიის მსგავს კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკის შექმნას;**

¹ *მაცაბერიძე მ.*, საქართველოს პოლიტიკური სისტემა, თბ., 2019, 233-238.

ბ) საკონსტიტუციო კომისიის სამდივნოში შექმნილი პროექტი, რომელიც ახლოს იდგა საფრანგეთის მსგავსი ტიპის შერეული მართვა-გამგეობის შექმნის იდეასთან, რომელიც პრეზიდენტის შედარებით შეზღუდულ უფლებამოსილებებს ითვალისწინებდა.

ეს ორი მიმართულება დომინირებდა სარედაქციო კომისიაში. 1994 წლის ბოლოსთვის კი მოხერხდა ერთიანი, **შეთანხმებული პროექტის შექმნა, თუმცა** პროექტზე შემდგომი მუშაობის შედეგად **გაფართოვდა პრეზიდენტის უფლებამოსილება** და სახელმწიფოს ხელისუფლების მოწყობის საფრანგეთის მსგავსი მოდელი შეიცვალა ამერიკის შეერთებული შტატების მსგავსი ტიპის მოწყობის მოდელით.² შედეგად, 1995 წლის 29 მაისს საკონსტიტუციო კომისიას წარედგინა პროექტი, რომელსაც **ენოდა სახელმწიფოს მეთაურის პროექტი**. მასში გაზრდილი იყო პრეზიდენტის ხელისუფლება პარლამენტისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ხარჯზე. პრეზიდენტი იმავდროულად წარმოადგენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურსაც.

დღევანდელი გადმოსახედიდან, სახელმწიფოს მეთაური, როგორც სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემის ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტი შეიძლება განიხილებოდეს როგორც აღმასრულებელი, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლების წარმომადგენლადაც.

პარლამენტში კონსტიტუციის განხილვის დროს უაღრესად მწვავედ იდგა პრეზიდენტის უფლებამოსილებისა და **ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხი**. ამასთან, ოპოზიციის ნაწილი მზად იყო, წასულიყო გარკვეულ კომპრომისზე პრეზიდენტობის საკითხში, **მაგრამ გამორიცხავდა რაიმე დათმობებს სახელმწიფო მოწყობის საკითხში**.

1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების პერიოდში საკონსტიტუციო კომისიას სხვადასხვა ორგანიზაციამ წარუდგინა კონსტიტუციის 12 პროექტი. მათგან 5 საქართველოს **უნიტარულ რესპუბლიკად აცხადებდა** აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსით. 7 პროექტი ითვალისწინებდა **სამხარეო დაყოფას**, აქედან ერთი (სახალხო პარტია) საქართველოს **ფედერაციულ რესპუბლიკად აცხადებდა**.³

1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების წინა პერიოდში სახელმწიფო მეთაურის სახელით წარმოდგენილ იქნა პროექტი, რომლის თანახმად, საქართველო **ფედერაციული რესპუბლიკა უნდა ყოფილიყო**.⁴ მის სუბიექტებად იგულისხმებოდნენ: **აფხაზეთი, აჭარა, ცხინვალის თვითმმართველი ოლქი და მხარეები**, რომლებიც პროექტში განსაზღვრული არ იყო. აფხაზეთისა და აჭარის კონსტიტუციებს შეიმუშავებდნენ და საქართველოს პარლამენტის მიერ მოწონების შემდეგ დაამტკიცებდნენ აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები. ცხინვალის ოლქის თვითმმართველობის ფარგლები უნდა განსაზღვრულიყო საქართველოს რესპუბლიკის ორგანულ კანონში ოლქის შესახებ და ამ ოლქის წარმომადგენლობით ორგანოს მიერ მიღებულ წესდებაში.

დამახასიათებელია სახელმწიფოს მეთაურის მიდგომა, რომელიც ფედერალიზმზე საუბრობდა როგორც იძულებით გადასადგმელ ნაბიჯზე: „ძალიან დიდი და, სიმართლე გითხრათ, მძიმე ანალიზის შემდეგ ჩვენ მივედით იმ დასკვნამდე, რომ სრულიად საქართველოს ტერიტორიულ მოწყობაში გათვალისწინებული უნდა იყოს ფედერალური საფუძვლები“. აფხაზეთის პრობლემა რომ არ არსებულებო, „შეიძლება არც გაჩენილიყო ფედერალიზმის იდეა“.

² Constitution of the United States, Article II, Section 1, Published by the united states Senate, in operation since 1789.

³ *მაცაბერიძე მ.*, საქართველოს პოლიტიკური სისტემა, თბ., 2019, 214.

⁴ გაზ. „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1 ივლისი, 1995.

ოპოზიციის წარმომადგენლები კი მიუთითებდნენ, რომ თავისთავად ფედერაცია არ შეიძლება მიჩნეულ იქნეს სახელმწიფოს მოწყობის საუკეთესო ფორმად, საქართველოსთვის კი ფედერალიზმი წარმოდგებოდა ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესის წინააღმდეგ მიმართულ აქტად. თვლიდნენ, რომ საქართველოს ფედერალური დანაკუნებით ქართული სახელმწიფოებრიობის იდეა მოკვდებოდა. საქართველოს ფედერაციული მოწყობა კი არ განეიტრალებდა სეპარატისტულ ტენდენციებს, არამედ პირიქით, დამატებით პრობლემებს შექმნიდა⁵.

3. ტერიტორიული მოწყობის საფუძვლები კონსტიტუციაში

საქართველოს კონსტიტუცია, რომელიც მიღებულ იქნა 1995 წლის 24 აგვისტოს, **ლიად ტოვებდა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხს.**⁶ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისა და მისი მოწყობის საკითხებთან დაკავშირებულ დებულებებს განსაზღვრავდა კონსტიტუციის პირველივე თავი კერძოდ:

საქართველო არის **დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო**, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, **მათ შორის აფხაზეთის ასსრ-ში და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით** და 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი **დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით**. საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა, ხოლო სახელწოდება – „საქართველო“.

შესაბამისად, საქართველოს **სახელმწიფოს ტერიტორია განისაზღვრა 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით**. საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა და სახელმწიფო საზღვრების ხელშეუხებლობა დასტურდებოდა საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, აღიარა სახელმწიფოთა მსოფლიო თანამეგობრობამ და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიის გასხვისება გამოცხადდა, როგორც აკრძალული ქმედება, ხოლო სახელმწიფო საზღვრების შეცვლა შესაძლებელი იქნებოდა მხოლოდ მეზობელ სახელმწიფოსთან დადებული ორმხრივი შეთანხმებით.

საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა კი უნდა განსაზღვრულიყო კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ. ამ ჩანაწერით კონსტიტუციურმა კანონმდებელმა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობა **ლიად დატოვა**. ამით ხელისუფლებაც უფრო თავისუფალი იქნებოდა, სოხუმისა და ცხინვალის სეპარატისტულ რეჟიმებთან მოლაპარაკების გზით შემდგომში განესაზღვრა ამ რეგიონების სტატუსი საქართველოს შემადგენლობაში.

ასევე, კონსტიტუციაში მითითებული იყო **თვითმმართველობისა და უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები**. აღნიშნულის თანახმად,

საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს მოაწესრიგებდნენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფოს სუვერენიტეტის შეუღალავად. ადგილობრივი

⁵ გაზ. „კავკასიონი“, 30 მაისი, 1995.

⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995.

თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრებოდა ორგანული კანონით.

ამომწურავად განისაზღვრებოდა ის საკითხები, რომლებიც მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნებოდა. მაგალითად, კანონმდებლობა საქართველოს მოქალაქეობის, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, ემიგრაციისა და იმიგრაციის, ქვეყანაში შემოსვლისა და გასვლის, საქართველოში სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დროებით ან მუდმივად ყოფნის შესახებ; სახელმწიფო საზღვრების სტატუსი, რეჟიმი და დაცვა; ტერიტორიული წყლების, საჰაერო სივრცის, კონტინენტური შეღვისა და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის სტატუსი, მათი დაცვა; სახელმწიფოს თავდაცვა და უშიშროება, სამხედრო ძალები, სამხედრო მრეწველობა და იარაღით ვაჭრობა და ა. შ.ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები კი ცალკე უნდა განსაზღვრულიყო.

ასევე აღსანიშნავია 1995 წლის კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქციის მე-4 მუხლიც, რომლის მიხედვით, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნებოდა ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი.

რესპუბლიკის საბჭო შეიქმნებოდა პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან, ხოლო სენატი – აფხაზეთში, აჭარაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავდა ორგანული კანონი.

სენატზე საუბრისას, აღსანიშნავია, გ. გოგიაშვილის მოსაზრებაც, რომელიც აღნიშნავს, რომ იმ კანონპროექტებზე, რომლებიც უშუალოდ წამოჭრიან ტერიტორიული ერთეულების მდგომარეობას, სავალდებულო უნდა იყოს ზედა პალატის თანხმობა, ასევე მას ექნება ვეტოს უფლებაც.⁷

მნიშვნელოვანია ასევე პირველივე თავის მე-8, მე-10 და მე-11 მუხლებიც, რომელთა მიხედვით განისაზღვრებოდა შემდეგი: საქართველოს სახელმწიფო ენა არის ქართული, ხოლო აფხაზეთში აგრეთვე – აფხაზური, საქართველოს დედაქალაქი არის თბილისი. საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოები კი დადგენილია ორგანული კანონით.

გარდა აღნიშნულისა, ასევე მნიშვნელოვანია საქართველოს კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქციის ის მუხლებიც, რომლებიც აჭარისა და აფხაზეთის საკითხებს უშუალოდ მიემართებოდა. კერძოდ, 55-ე, 67-ე და 89-ე მუხლები ითვალისწინებდა ისეთ განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს აჭარისა და აფხაზეთისათვის, როგორცაა: პარლამენტის თავმჯდომარის თითო მოადგილის არჩევა აფხაზეთიდან და აჭარიდან არჩეულ პარლამენტის წევრთაგან მათივე წარდგინებით; საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლეს წარმომადგენლობითი ორგანოებისთვის და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების სარჩელისა თუ წარდგინების საფუძველზე ორგანული კანონით დადგენილი წესით მიეღო გადაწყვეტილება აფხაზეთის, აჭარის ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხებზე.

⁷ გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., 2000, 262.

როგორც იკვეთება კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქცია როგორც აჭარის, ასევე აფხაზეთის შემთხვევაში, მათ არანაირ სტატუსზე არ უთითებს, თუმცა აღნიშნული მიდგომა იცვლება 2000 წლის 20 აპრილის საკონსტიტუციო ცვლილებებით.⁸

2000 წლის 20 აპრილის დამატება და ცვლილებები ერთი შეხედვით მიუთითებს მხოლოდ სიტყვების ცვლილებებზე, თუმცა აღნიშნული, მნიშვნელოვანი შინაარსობრივი საკითხებია აჭარასა და აფხაზეთთან მიმართებაში.

შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული ცვლილებებით იკვეთება აჭარის, როგორც სამართლის სუბიექტის, სამართლებრივი ნორმით დადგენილი მოცემულობა, კერძოდ, კონსტიტუციის ცვლილებები პირდაპირ მიუთითებს, რომ აჭარა არის საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკა, რაც კონსტიტუციის პირვანდელ რედაქციაში მითითებული არ ყოფილა. თუმცა ამ თვალსაზრისით აფხაზეთის საკითხს ჯერჯერობით კვლავ ღიად ტოვებს.

ამასთან ერთად, კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქციის მე-3 მუხლს, რომელშიც განსაზღვრული იყო საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული კონკრეტული საკითხები, ემატება მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“.

საქართველოს კონსტიტუციაში 2002 წლის 10 ოქტომბერს განხორციელებული ცვლილებებით⁹, ანალოგიური დათქმა კეთდება აფხაზეთის შემთხვევაშიც. კერძოდ, კონსტიტუციის მე-3 მუხლს ემატება კიდევ ერთი პუნქტი და ყალიბდება შემდეგი შინაარსით – „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“. შესაბამისი ცვლილებები კეთდება კონსტიტუციის სხვა ჩანაწერებშიც და, აჭარის მსგავსად, აფხაზეთის შემთხვევაშიც მიეთითება რომ აფხაზეთიც არის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს შემადგენლობაში.

კონსტიტუციის შემდგომი ცვლილებებიდან უნდა აღინიშნოს კონსტიტუციის მესამე მუხლში კიდევ ერთი პუნქტის გაჩენაც, 2012 წლის 29 ივნისს. კერძოდ მიეთითა, რომ „ქალაქ ლაზიკის სტატუსი და უფლებამოსილებანი განისაზღვრება ორგანული კანონით“.¹⁰

4. საქართველოს 2017 წლის კონსტიტუციური ცვლილებები

საქართველოს კონსტიტუციაში ახალი ცვლილებები, რომლებიც, მათ შორის, ტერიტორიული მოწყობის საკითხებთან იყო დაკავშირებული, შევიდა 2017 წლის 13 ოქტომბერს.¹¹ ამ ცვლილებებით ფაქტობრივად მთლიანად ახლიდან ჩამოყალიბდა როგორც მთლიანი კონსტიტუცია, ასევე მათ შორის მისი პირველი თავი შესაბამის მუხლთა დასათაურებით. რიგ შემთხვევებში ჩანაწერები უცვლელად იყო დატოვებული. კერძოდ ეს ცვლილებები მოიცავდა შემდეგს:

⁸ „საქართველოს კონსტიტუციაში დამატებისა და ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს № 260 კონსტიტუციური კანონი.

⁹ „საქართველოს კონსტიტუციაში დამატებისა და ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს № 1089 კონსტიტუციური კანონი.

¹⁰ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს № 6602 კონსტიტუციური კანონი, 29/06/2012.

¹¹ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს № 1324 კონსტიტუციური კანონი, 13/10/2017.

საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის აფხაზეთის ასსრ-ში და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით და 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით.

საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია განსაზღვრულია 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით. საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა და სახელმწიფო საზღვრის ხელშეუხებლობა დადასტურებულია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, აღიარებულია სახელმწიფოთა მსოფლიო თანამეგობრობისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიის გასხვისება აკრძალულია. სახელმწიფო საზღვრის შეცვლა შეიძლება მხოლოდ მეზობელ სახელმწიფოსთან დადებული ორმხრივი შეთანხმებით. აღნიშნული ჩანაწერები კონსტიტუციის მანამდე არსებულ რედაქციებშიც არსებობდა.

მეორე მუხლი დასათაურდა, როგორც **სახელმწიფო სიმბოლოები**. მანამდე არსებული რედაქცია ამ მუხლში აერთიანებდა სახელმწიფო საზღვრების ხელშეუხებლობას, ტერიტორიულ მონყობას და თვითმმართველობის საკითხებს, **თუმცა ახალი 2017 წლის რედაქციით, ტერიტორიული მონყობის რსაფუძვლებს** (მათ შორის, უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს, აჭარის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსებს, თვითმმართველობის თემებს, ანაკლიის საკითხსა და ა. შ.) **ცალკე მე-7 მუხლი დაეთმო**.

სახელმწიფო სიმბოლოების მუხლი ეხება შემდეგს, რომ საქართველოს სახელმწიფოს სახელწოდებაა „საქართველო“, საქართველოს დედაქალაქი არის თბილისი. საქართველოს **სახელმწიფო ენა არის ქართული, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში – აგრეთვე აფხაზური**. სახელმწიფო ენა დაცულია ორგანული კანონით. საქართველოს **სახელმწიფო დროშა, გერბი და ჰიმნი დადგენილია ორგანული კანონით, რომელიც გადაისინჯება კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის განსაზღვრული წესით**. აქ იკვეთება ქართული ენის დაცვის სტანდარტის ამალგება და სახელმწიფო ენის სტატუსის მომწესრიგებელი ნორმების ორგანული კანონის რანგში აყვანა. ამასთან კონსტიტუცია ძალაში ტოვებს აფხაზური ენის მნიშვნელობას.

მნიშვნელოვანია განსაკუთრებული ყურადღება გავამახვილოთ განსახილველი ცვლილებების მე-7 მუხლზე, რომელიც შესაბამისი სათაურიდან გამომდინარე განსაზღვრავს, რომ **კონსტიტუციაში არსებობს ტერიტორიული მონობის საფუძველები და გარკვეულ მიმართულებებს გვთავაზობს ამ სახით. მაგალითად, მე-4 პუნქტი მიუთითებს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს**.

ახლებურად ყალიბდება ის საკითხებიც, რომლებიც საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება. მაგალითად, კანონმდებლობაში ნაცვლად „ემიგრაციისა და იმიგრაციისა“, მიეთითა სრულად „**მიგრაციის**“ საკითხები; ფარმაცევტული საშუალებების კანონმდებლობაში „**პრეპარატის**“ ნაცვლად მიეთითა „**საშუალებები**“; „**სამხედრო ძალების**“ ნაცვლად განისაზღვრა – „**შეიარაღებული ძალები**“; ტერმინმა „**ავიაციამ**“ მოიცვა – აეროპორტები და აეროდრომები, საჰაერო ტრანსპორტის

კონტროლი და საჰაერო ტრანსპორტის რეგისტრაცია; „მეტეოროლოგიური სამსახურის“ ნაცვლად აისახა მთლიანად მეტროლოგია და ა. შ.

როგორც იკვეთება განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხთა ჩამონათვალში **გარკვეული საკითხები მხოლოდ გადაადგილებულია** სხვადასხვა პუნქტში, თუმცა არის საკითხები რომლებიც ძველი რედაქციისგან განსხვავებით ახალი და არსებითია, მაგალითად, კანონმდებლობა მეცნიერებათა ეროვნული აკადემიის შესახებ, სასამართლოები და პროკურატურა, ფულის ემისია, მხოლოდ როგორც „სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის“ ვაჭრობის კანონმდებლობა. ასევე, **საგულისხმოა, რომ ზოგიერთმა ზემოთ აღნიშნულმა ტერმინოლოგიურმა ჩასწორებამ მოიცვა და გააერთიანა რამდენიმე მანამდე არსებული ჩანაწერი**, მაგალითად, ავიაცია. ამასთან, კონსტიტუციაში აისახა მანამდე სხვადასხვა კანონმდებლობაში ასახული ცვლილებებიც (ტერმინი „სახელმწიფო უსაფრთხოება“, „შეიარაღებული ძალები“ და ა. შ.)

აქვე მნიშვნელოვანია კიდევ ერთი საკითხი. კერძოდ, კონსტიტუციის მანამდე მოქმედი რედაქციიდან ამოღებულია პუნქტი, რომლის მიხედვით, **ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრებოდა.**

ასევე ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ კონსტიტუციური ცვლილებებით, აღარ მიეთითება აჭარისა და აფხაზეთის სტატუსის კონსტიტუციური კანონით განსაზღვრის შესახებ, არამედ მითითება კეთდება მხოლოდ იმაზე, რომ „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონებით, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება, რომელიც პირდაპირ არის დაკავშირებული სახელმწიფოებრივ მოწყობასთან, არის შემდეგი:

თუ აქამდე მითითებული იყო კონსტიტუციაში, რომ „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.“, ახალმა რედაქციამ სხვაგვარად განსაზღვრა ეს საკითხი. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად,

„საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა გადაისინჯება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.“

რაც შეეხება, **ადგილობრივ მნიშვნელობის საკითხებს, ამავე მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტების შესაბამისად**, მიეთითება, რომ „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან. თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია კანონმდებლობის დაცვით თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღებაც კანონით არ გამოირიცხება თვით-

მმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან. ამასთან, ორგანული კანონით **ანაკლიაში იქმნება განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა**, სადაც ვრცელდება სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმი. ორგანული კანონით შეიძლება შეიქმნას ასევე სხვა განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონები სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმით.

მოცემულ ჩანაწერებში სრულიად ახალია „**სუბსიდიარობის პრინციპის**“ შემოღება, ასევე, ანაკლიისათვის „**განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის**“ სტატუსის მინიჭება. ამასთანავე, კონსტიტუციის ახალი რედაქცია აჩენს ახალ საფუძვლებს იმისთვის, რომ ორგანული კანონით შეიძლება შეიქმნას ასევე **სხვა განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონები სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმით**. ამასთან, მანამდე არსებული რედაქციიდან ამოღებულია ჩანაწერი ქალაქ ლაზიკის სტატუსისა და უფლებამოსილების ორგანული კანონით განსაზღვრის შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ ათეული წლის წინ მსოფლიოში იერარქიულ მართვასა და მკაცრ ცენტრალიზაციას თანდათან უკვე სუბსიდიურობის პრინციპზე დაფუძნებული დეცენტრალიზებული მართვის მოდელი ანაცვლებდა. ვინაიდან სტანდარტიზაციისა და შედეგებზე ზედამხედველობის მკაცრმა სისტემამ უარყოფითი შედეგიც შეიძლება მოგვიტანოს, აქ მნიშვნელოვანია გარკვეული ბალანსის გამოძებნა, რათა სისტემისთვის დამახასიათებელი დადებითი ეფექტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიისათვის საფრთხის გარეშე იქნეს გამოყენებული. თუმცა დეცენტრალიზაციის თანამედროვე ტენდენციებისა და სუბსიდიურობის პრინციპის საყოველთაო აღიარების პირობებში ადგილობრივი ორგანოების მიერ მიღებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვნად იმატებს და სულ უფრო სხვადასხვა სფეროს მოიცავს. სავალდებულო ზედამხედველობის ინსტიტუტი ნელ-ნელა კარგავს ეფექტიანობას, ამდენად, წარმოიქმნება აუცილებლობა, ზედამხედველობას მხოლოდ განსაკუთრებული სახის და შინაარსის გადაწყვეტილებები დაექვემდებაროს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ზედამხედველობის სისტემა იტვირთება და შემჭიდროებულ ვადებში ეფექტური კონტროლის განხორციელება შეუძლებელი ხდება.¹²

საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წლის 13 ოქტომბრის შემდეგ მართალია სხვა ცვლილებებიც შევიდა, თუმცა მათ უშუალოდ კონსტიტუციის პირველ თავში, მათ შორის ტერიტორიული მოწყობის საკითხებში, რაიმე არსებითი არ შეუცვლია.

საკითხი, რომელსაც ასევე შევხებით, არის ე. წ. „ნარჩენი კომპეტენციები“. შეიძლება ითქვას რომ კონსტიტუცია ამომწურავად ჩამოთვლის უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნებულ საკითხებს. რაც შეეხება, ავტონომიური რესპუბლიკების შემთხვევაში, მაგალითად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობის სფეროები, უკვე დადგენილია „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით.¹³ გარდა იმისა რომ მოცემული კანონის პირველივე მუხლში მითითებულია, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა არის საქართველოს განუყოფელი ტერიტორიული ერთეული, ამავე კანონის მე-2 მუხლი ჩამოთვლის იმ კონკრეტულ უფლებამოსილებებს, რომლებიც განეკუთვნება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს, რომლებსაც დამოუკიდებლად ახორციელებენ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოები.

¹² კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შედარებითი ანალიზი), თბ., 2012, 254-258.

¹³ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 20/02/2008.

განსაკუთრებული უფლებამოსილებების ფარგლებში, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკას შეუძლია შექმნას სამინისტროებიც კონკრეტულ სფეროებში. ეს სფეროებია: ეკონომიკა, სოფლის მეურნეობა, ტურიზმი, ჯანმრთელობა და სოციალური დაცვა, განათლება, კულტურა, სპორტი და ახალგაზრდული პოლიტიკა, გარემოს დაცვა. აღნიშნულ სფეროებში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკას **შეუძლია განახორციელოს ნებისმიერი უფლებამოსილება**, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ საკუთარ უფლებამოსილებას და რომლის განხორციელებაც საქართველოს კანონმდებლობით არ გამოირიცხება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებიდან.

საინტერესოა სასამართლო პრაქტიკაც ამგვარი უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თვალსაზრისით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2016 წლის 29 სექტემბრის გადაწყვეტილებით არ გაიზიარა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს პოზიცია იმის თაობაზე, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის **ქონებასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის მონესრიგება ამ ქონების მართვისა და გამგეობის კომპეტენციის ქვეშ მოიაზრება და არ წარმოადგენს სამოქალაქო სამართალს**. მოცემულ შემთხვევაში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი ცალმხრივად ადგენს მესამე პირების ქონებრივ ვალდებულებებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონებასთან დაკავშირებით, კერძოდ, ამ ქონებით უნებართვოდ სარგებლობის კომპენსირების წესებს. ასეთი საკითხების გადაწყვეტა სცდება ქონების მართვისა და განკარგვის კომპეტენციას და **წარმოადგენს სამოქალაქო სამართლის რეგულირებას, რაც საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის თანახმად, მხოლოდ საქართველოს უმაღლესი ორგანოების გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხია**.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტი („ქონებით მოსარგებლე, რომელსაც არ აქვს ამ ქონებით მართლზომიერად სარგებლობის უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტი და რომელიც ქონებას სამენარმეო საქმიანობისათვის/ კომერციული მიზნით იყენებს, ვალდებულია, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების სამინისტროს წერილობითი მოთხოვნის თანახმად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გადაიხადოს სარგებლობაში გადაცემის საფასური) აწესრიგებს, **ერთი მხრივ, სამოქალაქო სამართლის, მეორე მხრივ, საპროცესო სამართლის კანონმდებლობას** მიკუთვნებულ საკითხებს. აღნიშნული საკითხები საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ქ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მიეკუთვნება მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოს, საქართველოს პარლამენტის განსაკუთრებულ გამგებლობას. შესაბამისად, სახეზეა მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხის გადაწყვეტა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ. ამავე დროს, როგორც აღინიშნა, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, დაუშვებელია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული უფლებამოსილებების დელეგირებაც კი. ამგვარად, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტო-

ნომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტი არაკონსტიტუციურია საქართვე-
ლოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „უ“ ქვეპუნქტთან მიმართებით.¹⁴

უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხის ანალიზისას აღსანიშნავია, თავად **აჭარის
ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღებისა და ცვლილებების შეტანის პრო-
ცესიც**. აჭარის პირველი კონსტიტუცია დამტკიცებულია 2008 წლის 20 თებერვალს. ავტონო-
მიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიიღება აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკის უმაღლესი
საბჭოს მიერ სრული შემადგენლობის ორი მესამედით, ხოლო ძალაში შედის „აჭარის ავტონო-
მიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს **ორგანული კა-
ნონის ამოქმედებისთანავე**. აქ სახეზე გვაქვს კონსტიტუციის მიღების ორ **ეტაპიანი სისტე-
მა**¹⁵, ერთის მხრივ ადგილობრივ დონეზე, ხოლო მეორეს მხრივ ცენტრალურ დონეზე. ანალო-
გიურია მისი გადასინჯვის წესიც. ავტონომიური გაერთიანების მიერ ძირითადი აქტის მიღე-
ბის მსგავსი წესი დამახასიათებელია რეგიონული სახელმწიფოებისთვის (ესპანეთი¹⁶, იტა-
ლია¹⁷). მსგავსი ორეტაპიანი რეგულირება არ არსებობს აფხაზეთის შემთხვევაში. შესაბამი-
სად საინტერესო ხდება, თუ როგორ დარეგულირდებოდა ეს საკითხი შესაბამისი კონსტიტუ-
ციური კანონის მიღების შემთხვევაში – „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“.

უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თვალსაზრისით ასევე მნიშვნელოვანია **აფხაზეთის ავ-
ტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია**.¹⁸ კერძოდ, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბ-
ლიკა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დამოუკიდებლად წყვეტს მის გამგებლო-
ბაში შემავალ საკითხებს, **ხოლო აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა ახორციელებს
ასევე უფლებამოსილებებს, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობით არ მიეკუთვნე-
ბა სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას** და რომლის გან-
ხორციელება საქართველოს კანონმდებლობით არ გამოირიცხება აფხაზეთის ავტონომიური
რესპუბლიკის უფლებამოსილებიდან.

აღნიშნული ანალიზი ცხადყოფს, რომ კონსტიტუცია ამ ცვლილებებით თანდათანობით
შესაძლებლობის ფარგლებში ცდილობს ხელი შეუწყოს ტერიტორიული მონყობის საკითხის
გადაწყვეტას. ვინაიდან ისეთი მნიშვნელოვანი გამონკვევები, როგორიცაა უფლებამოსილება-
თა გამიჯვნა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ავტონომიურ რესპუბლიკებს შორის, განსა-
კუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების ნუსხა, „ნარჩენი კომპეტენციები“ და
ა.შ., არის მნიშვნელოვანი წინაპირობა ტერიტორიული მონყობის საკითხის გადაწყვეტის სა-
ფუძვლების შესაქმნელად. თუმცა საბოლოოდ მონყობის რა ფორმა განისაზღვრება, ისიც
კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა უნდა გადაწყვიტოს.

აღსანიშნავია, ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციური გამოცდილება ც სახელმწიფო წყო-
ბილების ფორმის განსაზღვრის თვალსაზრისით. რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში პირდაპირ
არის მითითებული თუ რა ფორმის სახელმწიფოს წარმოადგენს ესა თუ ის ქვეყანა ტერიტო-

¹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 29 სექტემბრის №3/4/641 გადაწყვე-
ტილება საქმეზე „ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება „აჭარის ავტონო-
მიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის
კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე“.

¹⁵ გონაშვილი ვ., კვერენჩილაძე გ., კახიანი გ., ჭილაძე ნ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., საქართველოს
საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 151.

¹⁶ გონაშვილი ვ., იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუ-
ციები, თბ., 2007, ნაწ. 3, 163.

¹⁷ იქვე, ნაწ. 5, 325.

¹⁸ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 21/11.2019.

რიული მოწყობის თვალსაზრისით. მაგალითად., ბელგიის კონსტიტუციის პირველივე მუხლის თანახმად, ბელგია წარმოადგენს ფედერაციულ სახელმწიფოს, რომელიც შედგება გაერთიანებებისა და რეგიონებისგან.¹⁹ ბრაზილიის რესპუბლიკის ტერიტორიული მოწყობის საკითხს არეგულირებს ბრაზილიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუცია. კონსტიტუციის როგორც სათაურიდან, ასევე პირველივე მუხლიდან იკვეთება, რომ ბრაზილიის რესპუბლიკის ტერიტორიული მოწყობის ფორმა არის – ფედერაციული რესპუბლიკა.²⁰ ბულგარეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით, ბულგარეთის რესპუბლიკა უნიტარულ სახელმწიფოს წარმოადგენს და მასში დაუშვებელია ავტონომიების არსებობა,²¹ და ა.შ.

საკითხის განხილვისას აუცილებელია თავად ტერიტორიული მოწყობის ფორმების განმარტებაც. ზოგადად, სახელმწიფო წყობილების ფორმაში იგულისხმება სახელმწიფოს შინაგანი აგებულების ტერიტორიულ-ორგანიზაციული თავისებურებანი, ის ურთიერთდამოკიდებულება, რაც არსებობს სახელმწიფოს, როგორც მთელსა და მის შემადგენელ ნაწილებს შორის, ხელისუფლების ცენტრალურსა და ადგილობრივ ორგანოებს შორის. ამ მხრივ ქვეყნები ძირითადად იყოფა მარტივ (უნიტარიზმი) და რთულ (ფედერაცია, კონფედერაცია) სახელმწიფოებად.²²

ფედერალიზმი წარმოადგება ლათინური სიტყვისაგან: „ფოედუს“ და ნიშნავს „კავშირს“, „გაერთიანებას“. ²³ ერთიანობის პრინციპზე აგება უზრუნველყოფს ფედერაციის, როგორც ერთიანი სუვერენული სახელმწიფოს სახით არსებობას.²⁴

სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის გავრცელებული ფორმაა ასევე უნიტარული მოდელი. სიტყვა „უნიტარული“ წარმოადგება ლათინური სიტყვისგან და ნიშნავს „ერთს“. უნიტარული მოწყობა გულისხმობს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე სახელმწიფოს ხელისუფლების ერთიან სამართლებრივ და პოლიტიკურ ორგანიზაციას.²⁵

განსხვავება სახელმწიფო მოწყობის ფორმებს შორის²⁶ გამოიხატება იმაში, რომ:

- უნიტარული სახელმწიფო შედგება მხოლოდ ადმინისტრაციული ან პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული ერთეულებისგან;
- ფედერაციული სახელმწიფოს ერთეულები სახელმწიფოს მსგავსი წარმონაქმნებია, სუვერენიტეტის გარეშე.
- კონფედერაციის დროს კი სახელმწიფოს ნაწილები ფაქტობრივ სუვერენიტეტს ინარჩუნებენ.

თანამედროვე (კონსტიტუციური) სამართლის თეორიაში გამოყოფენ ასევე რეგიონულ ფორმასაც²⁷, რომელიც უნიტარული სახელმწიფოსგან განსხვავებით დეცენტრალიზაციის

¹⁹ La Constitution Belge, coordonné du 17 février 1994, Titre Ier, Art. 1er.

²⁰ Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, Texto promulgado em 05 de outubro de 1988, Título I, Art. 1º.

²¹ Конституция на Република България, Конституция на Република България, приета от Народното събрание на 13 юли, 1991, Чл. 2. (1).

²² იბნკირველი გ., სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია, თბ., 1997, 50-51.

²³ ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი, თბ., 2000, 14.

²⁴ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 1999, 186.

²⁵ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბ., 2016, 150.

²⁶ მაცაბერიძე მ., საქართველოს პოლიტიკური სისტემა, თბ., 2019, 299.

²⁷ დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 124.

უფრო მაღალი ხარისხითა და ტერიტორიული ერთეულების უფრო მაღალი ავტონომიურობით ხასიათდება.

არის რიგი შემთხვევებიც, როდესაც არაფედერაციული სახელმწიფოების ავტონომიური რეგიონები დამოუკიდებლობის ფედერაციულ მასშტაბებსაც კი აღწევენ (მაგალითად, ესპანეთი, სპეციალური სტატუსის მქონე რეგიონები იტალიაში)²⁸ ზოგიერთი დოქტრინა კი უნიტარულ დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოს განიხილავს როგორც გარდამავალ ფორმას ფედერაციულ და უნიტარულ სახელმწიფოს შორის.²⁹

ასევე კონფედერაციასთან ერთად, ზოგიერთი მეცნიერის მიერ სახელმწიფო მონყობის გარკვეულ ფორმად განიხილება თანამეგობრობაც. კერძოდ, ეს იშვიათი, კონფედერაციაზე უფრო ამორფული, მაგრამ მაინც სახელმწიფოთა ორგანიზებული გაერთიანებაა, რომელთაც ახასიათებს გარკვეული სახით ერთგვაროვანი ნიშნები (ეკონომიკა, სამართალი, ენა, კულტურა, რელიგია და ა.შ.). თანამეგობრობა ეს არ არის უბრალოდ კავშირი, არამედ დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თავისებური გაერთიანებაა. თანამეგობრობას, როგორც სახელმწიფოთა გაერთიანებას შეიძლება ჰქონდეს გარდამავალ ხასიათი. ის შეიძლება განვითარდეს კონფედერაციაშიც და ფედერაციაშიც.³⁰

5. დასკვნა

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, იკვეთება, რომ ავტონომიური რესპუბლიკების უფლებამოსილებათა გამიჯვნისას ძირითადად გატარებულია **უნივერსალობის პრინციპი**, რომლის მიხედვით, საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკა გარდა განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხებისა, **ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებსაც რიგ სფეროებში** (მაგალითად, აჭარის შემთხვევაში – ეკონომიკა, სოფლის მეურნეობა, ტურიზმი, ჯანმრთელობა და ა. შ.), იმ შემთხვევაში თუ ეს არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ გამგებლობას ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს და რომლის განხორციელებაც საქართველოს კანონმდებლობით არ გამოირიცხება ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებიდან.

ეს ნიშნავს იმას, რომ კონსტიტუციაში განხორციელებულმა ბოლო დროინდელმა ცვლილებებმა ე.წ. „ნარჩენი კომპეტენცია“ შესაბამის სფეროებში მიაკუთვნა ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებებს, რაც გარკვეულ ნაბიჯს წარმოადგენს დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით. თუმცა, კვლავ რჩება „ნარჩენი კომპეტენციების“ მეორე ნაწილი, რომლებიც არც ზემოთ მითითებულ სფეროებში არ შედის და არც ცალსახად ცენტრალურ ხელისუფლებას არ მიეკუთვნება. შეიძლება ითქვას, რომ „ნარჩენი კომპეტენციები“ ორად გაიყო ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ავტონომიურ რესპუბლიკას შორის. ერთი ნაწილი სახელმწიფომ გადასცა ავტონომიას, ხოლო მეორე ნაწილი თავად დაიტოვა.

ზოგადად, როგორც ცნობილია, ავტონომიური რესპუბლიკის ყველაზე გავრცელებული განმარტებიდან გამომდინარე,³¹ ავტონომიური რესპუბლიკა არის **სახელმწიფოს შემადგენ-**

²⁸ *Pernthaler P.*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Aufl, Wien, 1996, 289.

²⁹ *Pernthaler P., Kathrin I., Weber K.*, Der Föderalismus im Alpenraum, Wien, 1882, 44.

³⁰ *ცნობილაძე პ.*, კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 1997, 80-81.

³¹ საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, ენციკლოპედიური განმარტებები, <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=163>> [21.12.2021].

ლობაში პოლიტიკური ავტონომიის საწყისებზე შექმნილი სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნი, რომელსაც თუმცა დამოუკიდებლობა არ გააჩნია, მაგრამ აქვს თავისი ტერიტორია, კანონმდებლობა, ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოები და სახელმწიფოებრიობის სხვა ატრიბუტიკა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ პირველ რიგში ავტონომია არის თავად სტატუსი აფხაზეთისა და აჭარისათვის, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა დაადგინა, ხოლო რაც შეეხება ამ ავტონომიის ფარგლებს, გარდა საქართველოს კონსტიტუციისა, უკვე უშუალოდ აზუსტებს ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციები. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, აფხაზეთსა და აჭარას, ძირითად სტატუსს, უკვე თავად კონსტიტუციის მე-7 მუხლი განუსაზღვრავს, როდესაც ის ამბობს რომ აჭარა და აფხაზეთი არიან ავტონომიური რესპუბლიკები. ეს არის მათი სტატუსი, ხოლო დანარჩენი წარმოადგენს უკვე ამ სტატუსის ფარგლებს. ეს ანალიზი იძლევა იმის თქმის საფუძველს, რომ კონსტიტუციური სტატუსი ავტონომიურ რესპუბლიკებთან მიმართებაში უკვე კარგად არის გამოკვეთილი და ამ თვალსაზრისით აქამდე არსებული ხარვეზები კონსტიტუციის ჩანაწერებში, აღმოფხვრილია.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო პერიოდის კონსტიტუციური ცვლილებებით, რომლებსაც ასევე თან ახლდა ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციების ცვლილებებიც, უფლებამოსილებები უკეთესად გაიმიჯნა და რეგლამენტირებული იქნა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ავტონომიურ რესპუბლიკებს შორის. მაგალითად, გადაიხედა და დაზუსტდა არამხოლოდ უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები, არამედ ჩამოყალიბდა უშუალოდ ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული უფლებამოსილებები. ამასთან, ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული უფლებამოსილებები იმიჯნება სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციებისგან. ასევე, კონსტიტუციაში დაზუსტდა, რომ ანაკლიაში იქმნება განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა, სადაც ვრცელდება სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმი.

საბოლოო ჯამში, შესაძლებელია გაკეთდეს დასკვნა, რომ კონსტიტუციური ცვლილებები როდესაც საუბრობს იმ გარემოებებზე, რომ ტერიტორიული მონყობის საკითხი კი არ „განისაზღვრება“ როგორც ამას კონსტიტუციის ძველი რედაქცია უთითებდა, არამედ „გადაისინჯება“, ეს მიანიშნებს იმაზე, რომ ე.ი. გარკვეულწილად ახალი კონსტიტუციური ცვლილებები შეეცადა უკვე გადაენწყვიტა ტერიტორიული მონყობის საკითხი, თუმცა თუ ეს მართლაც ასეა, მაშინ რა ფორმაა ეს? უნიტარული, ფედერაციული თუ რაიმე კიდევ სხვა? კონსტიტუციაში ამაზე არაფერია ნათქვამი, არც სხვა კანონები იძლევიან რაიმე დათქმას ამის შესახებ. შესაბამისად, ჩნდება მოსაზრება, რომ თუ ტერიტორიული მონყობის ფორმა განსაზღვრული არ არის, ასეთ შემთხვევაში უნდა შეცვლილიყო თუ არა ჩანაწერი „განსაზღვრა“, „გადასინჯვით“. რამაც შესაძლოა, სამომავლოდ კონსტიტუციური დაზუსტებების წინაპირობები წარმოქმნას. ახალი კონსტიტუციური ცვლილებების საბოლოო მიზანი კი აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის მოსახლეობასთან ერთად, ჩვენი ქვეყნის ტერიტორიული მონყობის საკითხის გადაწყვეტაა.

ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 24/08/1995.
2. „საქართველოს კონსტიტუციაში დამატებისა და ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს №260 კონსტიტუციური კანონი, 20/04/2000.
3. „საქართველოს კონსტიტუციაში დამატებისა და ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს №1089 კონსტიტუციური კანონი, 10/10/2002.
4. „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს № 6602 კონსტიტუციური კანონი, 29/06/2012.
5. „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს №1324 კონსტიტუციური კანონი, 13/10/2017.
6. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 20/02/2008.
7. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 21/11/2019.
8. გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბ., 2016, 150.
9. გონაშვილი ვ., კვერენჩილაძე გ., კახიანი გ., ჭილაძე ნ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბ., 2017, 151.
10. გონაშვილი ვ., იურისტები სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის – საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, თბ., 2007, ნან. 3, 163; ნან. 5, 325.
11. გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., 2000, 262.
12. დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 124.
13. ინჩკირველი გ., სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია, თბ., 1997, 50-51.
14. კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შედარებითი ანალიზი), თბ., 2012, 254-258.
15. მაცაბერიძე მ., საქართველოს პოლიტიკური სისტემა, თბ., 2019, 214, 233-238, 299.
16. რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 1999, 186.
17. ცნობილაძე პ., კონსტიტუციური სამართალი, თბ., 1997, 80-81.
18. ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი, თბ., 2000, 14.
19. საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, ენციკლოპედიური განმარტებები, <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=163>> [21.12.2021].
20. გაზ. „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1 ივლისი, 1995.
21. გაზ. „კავკასიონი“, 30 მაისი, 1995.
22. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 29 სექტემბრის №3/4/641 გადაწყვეტილება საქმეზე „ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე.“
23. Constitution of the United States, Article II, Section 1, Published by the united states Senate, in operation since 1789.
24. La Constitution Belge, coordonné du 17 février 1994, Titre Ier, Art. 1er.
25. Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, Texto promulgado em 05 de outubro de 1988, Título I, Art. 1º.
26. *Pernthaler P.*, Allgemeine Staatslehr und Verfassungslehre, Auft, Wien, 1996, 289.
27. *Pernthaler P., Kathrin I., Weber K.*, Der Föderalismus im Alpenraum, Wien, 1882, 44.
28. Конституция на Република България, Конституция на Република България, приета от Народното събрание на 13 юли 1991 г., Чл. 2. (1).