

კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში  
(1995 – 2009 წ.წ.),  
მისი განვითარების პერსპექტივა

კონსტანტინე კანდელაკი, დავით ლოსაბერიძე, ზაზა რუხაძე, იური ტაბუცაძე, ვახტანგ ხმალაძე,  
ზურაბ ჯიბლაშვილი

ნაშრომი მომზადებულია ფონდის „ღია საზოგადოება – საქართველო“ ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის პროგრამის შიდა პროექტის: „დებატები და კვლევა ქართულ კონსტიტუციაზე“ ფარგლებში

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მადლობას უხდის პროექტის „დებატები და კვლევები საქართველოს კონსტიტუციაზე“ ყველა მონაწილეს, განსაკუთრებით ავტორთა ჯგუფს: **ვახტანგ ხმალაძეს, ზაზა რუხაძეს, ზურა ჯიბლაშვილს, იური ტაბუცაძეს, დავით ლოსაბერიძეს და კონსტანტინე კანდელაკს**

ნაშრომის ენობრივ/ტექნიკურ დახვეწასა და მომზადებაში მონაწილობდნენ ქალბატონი მანანა მაჩხანელი და ბატონი თეიმურაზ რეხვიაშვილი, ნაშრომის დიზაინი უზრუნველყო თორნიკე ლორთქიფანიძემ.

*შესაძლებელია, ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ არ ეთანხმებოდეს ნაშრომში ცალკეული ავტორის მიერ გამოთქმულ ზოგიერთ მოსაზრებას*

1. შესავალი .....	6
2. კონსტიტუციონალიზმის იდეა. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი .....	9
3. სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის კონსტიტუციური სისტემები .....	13
3.1. საპარლამენტო სისტემა.....	13
3.2. საპრეზიდენტო სისტემა .....	17
3.3. ნახევრად საპრეზიდენტო (მმართველობის შერეული ფორმის) სისტემა.....	23
4. ტარიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემები .....	27
5. კონსტიტუციონალიზმი ავსტრიაში საპარლამენტო .....	30
6. 1995 წლის საპარლამენტო კონსტიტუცია .....	33
6.1. სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის კონსტიტუციური პრინციპები 1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით .....	33
6.2. ხელისუფლების დანაწილების მოდელი 2004 წლის თებერვლამდე.....	33
6.3. ხელისუფლების დანაწილების მოდელი 2004 წლის თებერვლის შემდეგ .....	36
7. საპარლამენტო ტარიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემები.....	43
8. კონსტიტუციური პროცესის განვითარების პერსპექტივა.....	49
8.1. სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის რეფორმის პერსპექტივა .....	49
8.2. ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პერსპექტივა .....	50
9. დასკვნა.....	57

საქართველოში ბოლო თხუთმეტი წლის განმავლობაში მეორედ დაიწყო კონსტიტუციის შემუშავების პროცესი. პროცესის ხელმეორედ დაწყება ცხადყოფს, რომ პირველი მცდელობა ქვეყანაში კონსტიტუციური მართლწესრიგის დამყარებისა მარცხით დასრულდა. ეს მარცხი ფაქტობრივად ჯერ კიდევ 2003 წლის „ვარდების რევოლუციამ“ გააფორმა. თუ არ გვსურს, ხელმეორედ მცდელობაც მარცხით დასრულდეს, პროცესი და მისი შედეგი არ უნდა განვიხილოთ მხოლოდ სამართლებრივი პოზიციიდან, პოლიტიკური და სოციალური პროცესებისაგან დამოუკიდებლად და მათ გაუთვალისწინებლად. სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიები, პოლიტიკური თუ საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, ყველა, ვინც დაინტერესებულია კონსტიტუციური პროცესის წარმატებით, ვალდებულია კონსტიტუციის ახალი რედაქციის კონცეფციისა და საკუთრივ პროექტის შემუშავებისას მიმართოს მეთოდს, რომელიც, ერთი მხრივ, ემპირიული ფაქტების, ხოლო, მეორე მხრივ, ისტორიულ, პოლიტიკურ და იურიდიულ მეცნიერებათა მიერ დადგენილ დებულებათა განზოგადების საშუალებას იძლევა.

გასული საუკუნის 80-იანი წლების ბოლოსა და 90-იანი წლების დასაწყისში ბრძოლა საქართველოს დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრიობის აღდგენისათვის დასავლეთის დემოკრატიული სამყაროსა და საბჭოთა ტოტალიტარიზმის მძაფრი ურთიერთდაპირისპირების ფონზე მიმდინარეობდა. ეს ბრძოლა ადამიანის უფლებათა დაცვის ლოზუნგით დაიწყო და იგი არა მარტო ეროვნულ-განმათავისუფლებელი, არამედ ანტიკომუნისტურიც იყო. ეროვნულ-განმათავისუფლებელმა მოძრაობამ თავის მიზნად იმთავითვე დასავლური ტიპის სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნა გამოაცხადა. ეროვნული სახელმწიფოს აღდგენა და დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნა, ფაქტობრივად, საერთო-ეროვნულ პოლიტიკურ დოქტრინად იქცა.

მოვლენათა განვითარებამ ცხადყო, რომ ჩვენი საზოგადოება ამ დოქტრინის განხორციელებისათვის, ძირითადად ობიექტურ მიზეზთა გამო, მოუშზადებელი აღმოჩნდა. საქმე ის არის, რომ დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური რეჟიმის ფილოსოფიური საფუძველია ლიბერალიზმი, ხოლო სამართლებრივი საფუძველი – კონსტიტუციონალიზმის კონცეფცია, რომლის უმთავრესი პრინციპი გახლავთ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. ლიბერალურ-დემოკრატიული პრინციპების კონსტიტუციური სამართლის ნორმებად ქცევისა და ამ ნორმების რეალურად ფუნქციონებისათვის აუცილებელია ისეთი საზოგადოების არსებობა, რომელიც გამოირჩევა უმცირესობებისადმი შემწყნარებლობით, რომელშიც დამკვიდრებული და დაცულია კერძო საკუთრების ინსტიტუტი, ან რომელსაც, სულ ცოტა, გაცნობიერებული მანაც აქვს ასეთი ინსტიტუტის არსებობის აუცილებლობა. ლიბერალურ-დემოკრატიული პრინციპების კონსტიტუციურ რეჟიმად ქცევის სოციალური საყრდენია საშუალო მესაკუთრეთა მრავალრიცხოვანი ფენა. მეფის რუსეთისა და საბჭოთა კავშირის პროვინციის სტატუსით არსებულ საქართველოში კი 200 წლის განმავლობაში ვერ განვითარდა საშუალო ცნობიერება და ვერ ჩამოყალიბდა საზოგადოებრივი მოთხოვნილება დემოკრატიულ სახელმწიფო ინსტიტუტებზე. XX საუკუნის 80-იანი წლებიდან მოყოლებული, გააქტიურებული სწრაფვა ეროვნული დამოუკიდებლობისა და პიროვნული თავისუფლებისაკენ გამოიხატებოდა არასასურველი პოლიტიკური რეჟიმის მიმართ წინააღმდეგობაში და არ გულისხმობდა რაიმე კონკრეტული სასურველი პოლიტიკური სისტემის შექმნას. იგულისხმებოდა, რომ ის, რაც არასასურველს შეცვლიდა, სასურველი აღმოჩნდებოდა. ხელისუფლების სადავეებისაკენ მიმავალი ყოველი ახალი პოლიტიკური ლიდერისაგან საზოგადოება მოითხოვდა ძველი, არასასურველი რეჟიმის დანგრევას და არ აყენებდა რამდენადმე მკაფიო მოთხოვნებს ახალი რეჟიმის თუნდაც კონტურების შესახებ. შესაბამისად, საკუთარ უფლებებსა და შესაძლებლობებში არასაკმარისად გათვითცნობიერებელი ხალხი გამოთიშული აღმოჩნდა სადამფუძნებლო კონსტიტუციური პროცესიდან ანუ იმის განსაზღვრის პროცესიდან, თუ როგორი სახელისუფლებო მოდელით უნდა იმართებოდეს ქვეყანა და რითი უნდა იყოს უზრუნველყოფილი დემოკრატიული მმართველობის შეუქცევადობა და ადამიანის უფლებათა დაცვა. მრავალი ტერმინი (მათ შორის, „ხელისუფლებისა და ხალხის კონსტიტუციით შებოჭვა“ და „ხელისუფლების დანაწილება“) ისე დამკვიდრდა თანამედროვე განათლებული საშუალო ქართველის ლექსიკაში, რომ მას რეალური შინაარსი არ შეუძენია.

ახლაც ისე ჩანს, რომ კონსტიტუციური რეფორმა მეტწილად აღქმულია, როგორც ახალი კონსტიტუციური დებულებების ნორმატიული სახით ჩამოყალიბების აუცილებლობა. თუმცა, ფრიად საკამათოა, რამდენად ეფექტიანი შეიძლება იყოს კონსტიტუციურ დებულებათა რეგლამენტაცია რეალური პოლიტიკური კომპრომისების მიღწევამდე. დღესდღეობით მთავარ დილემად რჩება კონსტიტუციური მმართველობის მოდელის არჩევანის საკითხი. უდავოა, რომ პირველადი სწორედ პოლიტიკური კომპრომისია და შემდეგ ამ კომპრომისის სამართლებრივი გაფორმება. თუმცა, სწორედ მიმდინარე პოლიტიკური პროცესების ფონზე, მართებული არ იქნებოდა სამართლებრივი მხარის მნიშვნელობისთვისაც არ გაგვესვა ხაზი. საქმე ისაა, რომ საბოლოოდ სწორედ სამართლებრივმა მხარემ უნდა ასახოს ხსენებული პოლიტიკური კომპრომისი და ჩამოაყალიბოს შესაბამისი მმართველობის ფორმა. შესაბამისად, ერთი მხრივ, სამართლებრივმა ნორმებმა ანუ მომავალმა კონსტიტუციურმა რეგლამენტაციამ უნდა ასახოს სოციალურ-პოლიტიკური რეალობა და მის ფარგლებში მიღწეული კომპრომისი, ანუ, ფაქტობრივად, ფორმალური თვალსაზრისით უნდა გააფორმოს ესა თუ ის კონსტიტუციური მექანიზმი; მეორე მხრივ (გამომდინარე პირველი გარემოებიდან), კონსტიტუციურად რეგლამენტირებული სამართლებრივი ნორმები შესაძლებელია თავად აღმოჩნდეს რეფორმის ნარმართველი და განმსაზღვრელი, რადგან კონსტიტუციური რეფორმის არსებულ რეალობაში, როგორც სახელმწიფო, ისე საზოგადოებრივ წრეებში, მკვეთრად გამოიხატება ის ორგანიზაციული, პარტიული თუ სხვა ინტერესები, რომლებიც ამ ნორმების უკან დგას.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიმდინარე პროცესების ფონზე განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ხელისუფლების ორგანიზაციის სხვადასხვა სამართლებრივი ფორმის ანალიზს, რათა სწორი დასკვნები გაკეთდეს მმართველობის ფორმის არჩევის დროს.

ხელისუფლების ორგანიზაციისა და მმართველობის ფორმის საკითხი, დასაბამიდან მოყოლებული, რამდენიმე უცვლელ კითხვას სვამს: როგორი ხელისუფლება გვჭირდება და როგორ მოვანყოთ იგი? რა უნდა იყოს ჩვენთვის სასურველი ხელისუფლების მიზანი? როდის, რატომ და როგორ შეიძლება შევენიშნა დედათ ჩვენ მიერ არჩეულ ხელისუფლებას და ა.შ.

ბოლო პერიოდის კონსტიტუციურ-სამართლებრივმა პრაქტიკამ ნათლად აჩვენა, რომ დემოკრატიული ღირებულებებისა და ფასეულობების პრეტენზიის მქონე საზოგადოებების, მათი კონსტიტუციების მთავარი ამოცანა და დილემა ხელისუფლების ორგანიზაციის (უფრო კონკრეტულად – მის ფარგლებში საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა ფორმირებისა და მათი ურთიერთობის) საკითხია. ჩვენი კონსტიტუციური რეფორმის საკითხიც არსებითად ამ დილემის წინაშე დგას: როგორ მოვანყოთ უფრო დაბალანსებული ხელისუფლება, როგორ მივიღოთ ხელისუფლება, რომელიც მორიგი პოლიტიკური სელექციის ეტაპამდე შეინარჩუნებს იმ მინიმალურ პატივისცემასა და მხარდაჭერას მაინც, რომ რეველუციის უფლებაზე აღარ ვიფიქროთ.

წმინდა პროფესიულ და სამართლებრივ-პოლიტიკურ დონეზე, ჩვენს კონკრეტულ ვითარებაში, ეს დილემა რამდენიმე საკვანძო საკითხში შეიძლება გამოიხატოს, კერძოდ:

- ▶ ვინ უნდა იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების წყარო;
- ▶ უნდა ჰქონდეს თუ არა აღმასრულებელ ხელისუფლებას საკანონმდებლო უფლებამოსილება და რა მოცულობით შეიძლება ფლობდეს მას;
- ▶ ვინ უნდა იყოს სახელმწიფოს მეთაური და რა როლი უნდა ჰქონდეს მას ხელისუფლების ორგანიზაციაში;
- ▶ როგორი უნდა იყოს პოლიტიკური პარტიების როლი ხელისუფლების ორგანიზაციაში და როგორია მათი შესაბამისი მზაობის ინდექსი.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ მოქმედი კონსტიტუცია თითქმის არაფერს ამბობს ქვეყნის ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. ეს საკითხები უშუალო კავშირშია ხელისუფლების ზოგადი ორგანიზაციის საკითხთან, რომლის კონსტიტუციურ დონეზე გადაწყვეტის გარეშე ვერ შეიქმნება ხელისუფლების გონივრული ორგანიზაციის ჩამოყალიბებისა და სტაბილური განვითარების წინაპირობები. კარგად გვესმის ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხის სირთულე, მით უფრო 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ შექმნილ ვითარებაში, მაგრამ ვფიქრობთ, რომ **აუცილებელია ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის სისტემის საფუძვლების განსაზღვრა**, ოღონდ დეტალიზაციის გარეშე, რაც აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის პრობლემების პოლიტიკური გადაწყვეტის პროცესში უნდა გადაწყდეს. რაც შეეხება ადგილობრივ თვითმმართველობას, **საჭიროა კონსტიტუციით განისაზღვროს თვითმმართველობის სისტემა და თვითმმართველობის საქმიანობის გარანტიები**, რის გარეშეც ძალიან გართულდება ნამდვილი თვითმმართველობის დამკვიდრება.

ყოველივე ეს ნათლად აჩვენებს ჩვენი კონსტიტუციური რეფორმის მოდელური არჩევანის აუცილებლობასა და სირთულეს.

ამჟამად საქართველოში მტკიცედ ჩამოყალიბდა აზრი მოქმედი კონსტიტუციის არსებითად შეცვლის აუცილებლობაზე<sup>1</sup> და იმისათვის, რომ საზოგადოებას გაუადვილდეს სწორი დასკვნის გაკეთება, მიზანშეწონილად მივიჩნით, განგვემარტა კონსტიტუციონალიზმის იდეის არსი და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი და დაგვეხასიათებინა სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის ის კონსტიტუციური სისტემები, რომლებიც ეფუძნება კონსტიტუციონალიზმის იდეას, აგრეთვე, განგვემარტა თვითმმართველობის თანამედროვე პრინციპები და თვითმმართველობის სისტემების განვითარების ტენდენციები. გარდა ამისა, წინამდებარე ნაშრომში გაანალიზებულია პოსტსაბჭოურ საქართველოში მიმდინარე კონსტიტუციური პროცესი და მოქმედი კონსტიტუცია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან შესაბამისობის თვალსაზრისით; წარმოდგენილია ჩვენი თვალსაზრისი კონსტიტუციის ახალი რედაქციის კონცეფციის თაობაზე და ის საფუძველი, რამაც განაპირობა ჩვენი არჩევანი.

<sup>1</sup> ამაზე მიუთითებს თუნდაც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნა კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მოსამზადებლად. აღარაფერს ვამბობთ ბოლო წლების განმავლობაში ექსპერტების, საერთაშორისო ორგანიზაციების, პოლიტიკური პარტიებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მოთხოვნებსა და რეკომენდაციებზე.

დემოკრატია ნიშნავს ხალხის მმართველობას. დემოკრატიის უმთავრესი პრინციპის თანახმად, ქვეყნის მართვა-გამგეობას ხელისუფლება ხალხის თანხმობით უნდა ახორციელებდეს. ხალხის თანხმობის ფორმება უშუალო (მაგალითად, რეფერენდუმი) ან წარმომადგენლობითი დემოკრატია. წარმომადგენლობითი დემოკრატიისას ხალხის ნების გამოსატყობის მიზნით წარმომადგენლების მეშვეობით ხდება. ეს კი ნიშნავს, რომ ძალაუფლება ამ წარმომადგენელთა უმრავლესობის ხელში ხვდება. ერთი შეხედვით, შეიძლება ითქვას, რომ ამგვარად ხორციელდება ხალხის უმრავლესობის ნება, თუმცა, წარმომადგენელთა ეს უმრავლესობა, როგორც წესი, ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე ნაკლებს არჩეულია ხოლმე. უმრავლესობის ნების განხორციელებისას კი (მით უფრო მაშინ, როცა ეს მხოლოდ წარმომადგენელთა და არა ამომრჩეველთა უმრავლესობის ნებაა) ყოველთვის არსებობს უმცირესობის დაჩაგვრის საფრთხე. გარდა ამისა, პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლებისთვის დამახასიათებელია სწრაფვა თვითგაფართოებისა და ყველგან და ყველგან თავისი ყოფნის გაძლიერებისაკენ, რაც საფრთხეს უქმნის ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს.

სწორედ დემოკრატიის ამ თანდაყოლილ საფრთხეთაგან საზოგადოებისა და მისი ყოველი კონკრეტული წევრის დაცვას ემსახურება კონსტიტუციონალიზმის იდეა. ამ იდეის თანახმად, ხელისუფლება ისე უნდა განხორციელდეს, რომ, ერთი მხრივ, ხელი შეუშალოს დემოკრატიის ანუ ხალხის მმართველობის გადახრას დესპოტიზმისაკენ, ხოლო მეორე მხრივ, შეუძლებელი იყოს დიქტატურის (ერთი პირის, ერთი პარტიის თუ რომელიმე ჯგუფის დიქტატურის) დამყარება. ხელისუფლების სტაბილურობა უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს არა იმით, რომ „გამარჯვებულმა მიიღოს ყველაფერი“, არამედ „გამარჯვებულისა“ და „დამარცხებულის“ თანამშრომლობის აუცილებლობითა და გარდაუვალობით, რათა „დამარცხებულის“ სრული განადგურების შესაძლებლობამ მტრად არ აქციოს იგი. ამ ამოცანას წყვეტს კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის განმარტებული კონსტიტუცია, რომლის მიზანია როგორც სახელმწიფოს (ვგულისხმობთ ხელისუფლებას), ისე ხალხის გონივრული შეზღუდვა.

იმისათვის, რომ სახელმწიფო არ გასცდეს პოლიტიკურ სისტემაში მისთვის განკუთვნილ ადგილს და იმავდროულად ჯეროვნად განხორციელოს თავისი ფუნქციები, საჭიროა მისი მოწყობისა და ფუნქციონირების გარკვეული მოთხოვნების დაცვა. ერთ-ერთი ასეთი მოთხოვნაა სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ოპტიმალური სისტემის ჩამოყალიბება **ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის** საფუძველზე.

*„ყოველ საზოგადოებას, რომელშიც უზრუნველყოფილი არ არის უფლებების განხორციელება და დამკვიდრებული არ არის ხელისუფლების დანაწილება, არა აქვს კონსტიტუცია“ – ნათქვამია საფრანგეთში 1789 წელს მიღებულ ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციაში.*

**ხელისუფლების დანაწილება სახელმწიფოს მოწყობისა და ფუნქციონირების ისეთი წესებია, რომლებიც გამორიცხავს თვითნებობას მმართველთა მხრიდან და ანარქიას მართულთა მხრიდან.**

სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების მოძღვრების ცალკეულ მხარეებზე ჯერ კიდევ დიდი ხნის წინ მსჯელობდნენ დიდი ბერძენი ფილოსოფოსები. მეტნაკლებად დასრულებული სახით მას აყალიბებდნენ ჯონ ლოკი და შარლ მონტესკიე, ხოლო ამ იდეის იურიდიული ფორმალიზაცია და ინსტიტუციური განხორციელება უკავშირდება დიდი რევოლუციების ეპოქას.

აქედან მოყოლებული, თითქმის ყველა არასოციალისტური კონსტიტუცია ითვალისწინებს მას, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის ძირითად პრინციპს, თუმცა, სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციები ხელისუფლების დანაწილების სხვადასხვა ვარიანტის იყენებენ.

<sup>2</sup> ეს ნაწილი აღებულია ნაშრომიდან „საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის“. ვ. ხმაღაძე, ა. დემეტრაშვილი, ა. ნალბანდოვი, ლ. რამიშვილი, დ. უსუფაშვილი, ზ. ჯიბლაშვილი – კრებული: საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები. დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი. თბილისი, 2005.

ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური მოდელი ხელისუფლების სამ განშტოებად – საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო განშტოებებად – დანაწილებაა. ეს მოდელი პირველად XVIII საუკუნეში ინგლისში დაინერგა. დროთა განმავლობაში, ხელისუფლების დანაწილების კლასიკურმა მოძღვრებამ და, უფრო მეტად, სახელმწიფო პრაქტიკაში მისმა განხორციელებამ გარკვეული სტრუქტურული და შინაარსობრივი ცვლილებები განიცადა.

*„ხელისუფლების დანაწილებისა და მოწყობის მრავალი სხვადასხვა გზა არსებობს. საკითხის ნებისმიერ გადაწყვეტას აქვს არსებობის უფლება, თუ თავისუფლების შეზღუდვის საშუალებები გამორიცხული ან თავიდან აცილებულია“.*<sup>3</sup>

ცხადია, არსებობს არაერთი მოდელი, რომელიც აკმაყოფილებს კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციას და, ერთი შეხედვით, არსებითი მნიშვნელობა არ უნდა ჰქონდეს იმას, თუ რომელს აირჩევს სახელმწიფო. მაგრამ ისიც აშკარაა, რომ ყველა მოდელი ერთნაირად არ მოერგება კონკრეტულ სახელმწიფოს იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ყოველი ქვეყანა უნიკალურია თავისი ისტორიული გამოცდილებით, გავლილი გზით, ტრადიციებითა და ქვეყანაში ისტორიულად ჩამოყალიბებული ურთიერთობებით. სახელმწიფოს მოწყობის მოდელის არჩევაზე გავლენას ახდენს არჩევანის გაკეთების მომენტში ქვეყნის მდგომარეობაც, ქვეყანაში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსი და საზოგადოების მოლოდინი. არჩევანის უმეტდომოდ გაკეთება არც ისე ადვილია, მაგრამ ერთი რამ უდავოდ შეიძლება ითქვას: **სახელმწიფოს მოწყობის მოდელი უნდა შეესაბამებოდეს ხელისუფლების დანაწილების კონცეფციას**, რომლის თანამედროვე გაგებაც მოიცავს:

ა) სახელმწიფო ხელისუფლების პორიზონტალურ და ვერტიკალურ გამიჯვნა-გადანაწილებას, ანუ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას იერარქიულად დამოუკიდებელი (უფლებამოსილების გამიჯვნა) საკუთარი უფლებამოსილების მქონე (უფლებამოსილების გადანაწილება) სხვადასხვა განშტოების მიერ. ხელისუფლების გამიჯვნა-გადანაწილების ხარისხი კონსტიტუციური კანონმდებლობით განისაზღვრება და ხელისუფლების დანაწილების აუცილებელ განუყოფელ ელემენტს წარმოადგენს. ჩვეულებრივ, ხელისუფლების სამ განშტოებას ასახელებენ – საკანონმდებლოს, აღმასრულებელსა და სასამართლოს, თუმცა, ბოლო დროს, არცთუ იშვიათად, ხელისუფლების განშტოებებად მოიხსენიება საპრეზიდენტო, საკონტროლო, საზედამხებველო, საარჩევნო და სხვა ხელისუფლებაც;

ბ) კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განონასწორების წესებს, რომელთა მეშვეობითაც სხვადასხვა განშტოებას შეუძლია დანარჩენი განშტოებანი გააკონტროლოს და წინ აღუდგეს მათ მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას ან/და თავისი უფლებამოსილების ფარგლებიდან გასვლას;

გ) განშტოებათა თანამშრომლობას, რაც განპირობებულია განშტოებათა ერთგვაროვანი სახელმწიფოებრივი ბუნებით. სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად საკითხებში ხელისუფლების ყველა განშტოების მოქმედება ურთიერთშეთანხმებული უნდა იყოს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი იქნება სახელმწიფოს მართვა, რაც გამოიწვევს ანარქიასა და საზოგადოების ინტერესების შელახვას.

იმისდა მიხედვით, როგორაა გადაჭრილი ზემოაღნიშნული საკითხები, გვაქვს სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა მოდელი, რომლებსაც, ჩვეულებრივ, სამი ტიპის მოდელად ყოფენ – *საპრეზიდენტო, საპარლამენტო (რესპუბლიკა და მონარქია) და ნახევრად საპრეზიდენტო (მმართველობის შერეული ფორმის)* სისტემებად. მოდელის თითოეულ ტიპს მრავალი ვარიაცია აქვს. ის, თუ რამდენად შეესაბამება ესა თუ ის მოდელი კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციას, ანუ რამდენად უზრუნველყოფს იგი უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას და სახელმწიფო მმართველობის ეფექტიანობას, დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე, რომელთაგან განსაკუთრებული მნიშვნელობა კონსტიტუციურ კანონმდებლობას აქვს. სახელდობრ, ის, თუ როგორაა გამიჯნული და გადანაწილებული სახელმწი-

<sup>3</sup> ანდრამ შაიო. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. აირის საქართველო, „სეზანი“, თბილისი, 2003. გვ. 92.



ფო ხელისუფლება, რამდენად ეფექტიანია კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განონანსორების მექანიზმები, რამდენად გარდაუვალია ხელისუფლების განშტოებათა თანამშრომლობა, რამდენად უზრუნველყოფს საარჩევნო სისტემა უმცირესობის (ოპოზიციის) წარმომადგენლობას<sup>4</sup>, განაპირობებს უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვისა და მმართველობის ეფექტიანობის ხარისხს, სტაბილურობის დონეს და პოლიტიკური კრიზისის მდგომარეობიდან „რბილად“ გამოსვლის შესაძლებლობას ან შეუძლებლობას. სხვა ფაქტორებს შეიძლება მივაკუთვნოთ:

- ▶ ხელისუფლების ლეგიტიმურობა ანუ ხელისუფლების დეკლარირებული მიზნების თანხვედრა საზოგადოების უმრავლესობის მიზნებთან და მისწრაფებებთან: ამ ფაქტორს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ხელისუფლების განშტოებათა თანამშრომლობის კომპონენტისთვის;
- ▶ პარტიული სისტემა და პოლიტიკურ სარბიელზე პარტიულ ძალთა კონფიგურაცია: დომინანტი სახელისუფლებო პარტიისა და სუსტი ოპოზიციის არსებობის ან რეალური ოპოზიციის არარსებობის პირობებში ძლიერდება ხელისუფლების განშტოებათა თანამშრომლობის კომპონენტი და მკვეთრად სუსტდება ან საერთოდ აღარ მოქმედებს კონტროლის (ურთიერთშეკავების) და განონანსორების კომპონენტი მაშინაც კი, როდესაც იგი კანონმდებლობითაა გათვალისწინებული;
- ▶ სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტები, უმთავრესად, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები და არასამთავრობო ორგანიზაციები;
- ▶ საზოგადოების პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის დონე.

აქვე აუცილებელია აღინიშნოს, რომ პოსტსაბჭოური ქვეყნების უმრავლესობისათვის, რომლებმაც უარი თქვეს კლასიკურ პარლამენტარიზმზე, დამახასიათებელია პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის, მნიშვნელოვნად გაფართოებული უფლებამოსილება პრაქტიკულად რაიმე შემკავებული და გამანონანსორებელი ელემენტების გარეშე. ამან მოგვცა დეფორმირებული საპრეზიდენტო ან ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემები, რომლებსაც *სუპერსაპრეზიდენტო* ან *აბსოლუტური პრეზიდენტიალიზმის* სისტემასაც უწოდებენ ხოლმე. ასეთი მდგომარეობა შეიძლება აიხსნას „ძლიერი საპრეზიდენტო ხელისკენ“ სწრაფვით, როგორცაა, არცთუ იშვიათად, ქარიზმატული ლიდერი გვევლინება. არადა, ცხადია, რომ უაღრესად სახიფათოა მმართველობის ისეთი ფორმის შემოღება, რომელიც გათვლილი იქნება ძალიან დიდი ძალაუფლების მქონე „კარგ“ მმართველზე. და არა მარტო იმიტომ, რომ მმართველი შეიძლება „ცუდი“ აღმოჩნდეს, არამედ იმიტომაც, რომ დიდი და უკონტროლო ძალაუფლება გამრყენლად მოქმედებს და, როგორც წესი, კარგ მმართველსაც ცუდად აქცევს.

სახელმწიფოს მეთაურის ცნება თავისთავად არ შეიცავს განსაზღვრებებს მისი უფლებამოსილების ფარგლების შესახებ, ანუ განსაზღვრული არ არის, კონსტიტუციურ დემოკრატიაში სად გადის სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილების ზღვარი. მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ არ არსებობს სამართლებრივი ფასეულობები, რომლებიც უნდა განსაზღვრავდნენ მისი უფლებამოსილების ფარგლებს. ასეთი განმსაზღვრელი კრიტერიუმებია ხელისუფლების განშტოებათა შორის ხელისუფლების გამიჯვნა-გადანაწილება, ხელისუფლების განშტოებათა კონტროლი (ურთიერთშეკავება), ნონანსორობა და მათ შორის კონსტიტუციით განსაზღვრული თანამშრომლობა და კონკურენცია, რაც ხელისუფლების სხვა ინსტიტუტების მსგავსად უნდა ზღუდავდეს პრეზიდენტსაც.

კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის განხორციელებას უზრუნველყოფს მხოლოდ ისეთი მოდელი, რომელიც „ცუდ“ ხელისუფალსაც კი არ აძლევს ქვეყნისთვის დიდი ზიანის მიყენების შესაძლებლო-

<sup>4</sup> მაგალითად, მაღალი საარჩევნო ზღურბლი პროპორციული სისტემით არჩევნებისას, განუვითარებელი პარტიული სისტემის, დემოკრატიული ტრადიციების უქონლობის, პოლიტიკური და სამართლებრივი ცნობიერების დაბალი დონის ფონზე, ხელს უწყობს დომინანტი პარტიის, ე. წ. სახელისუფლებო პარტიის გაჩენას. თუ ამის შედეგად საპარლამენტო უმრავლესობა პრეზიდენტის პარტიამ მოიპოვა, რის ალბათობაც ძალიან დიდია, ძალზე სუსტი, ლამის ფორმალური ხდება კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განონანსორების კომპონენტი.

ბას. ეს კონცეფცია გულისხმობს ხელისუფლების იმგვარ დანაწილებას და მის განშტოებათა ისეთ ურთიერთობას, რომ ვერც ერთმა განშტოებამ ვერ მიითვისოს სხვისი უფლებამოსილება, ვერ აიძულოს სხვა განშტოება იმოქმედოს საკუთარი ნების წინააღმდეგ, ვერ იმოქმედოს უკონტროლოდ და დაუსჯელად. დანაწილებული ხელისუფლება შეიძლება ნაკლებად ეფექტიანი აღმოჩნდეს, თუ საპარლამენტო უმრავლესობა ვერ შეიქმნა (ნებისმიერ სისტემაში) ან შეიქმნა, მაგრამ ოპოზიციური აღმოჩნდა (საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში). ცხადია, ერთ ხელში თავმოყრილი ძალაუფლება შეიძლება უფრო ეფექტიანი იყოს, ვიდრე დანაწილებული, მაგრამ, თუ ეს ეფექტი უარყოფითი აღმოჩნდა, ზიანის მიყენებისგან ქვეყნის დაცვა გაცილებით რთული იქნება, ვიდრე დანაწილებული ხელისუფლების შემთხვევაში. სწორედ ამიტომ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის პრინციპების დარღვევა უაღრესად სახიფათოა ნებისმიერი ქვეყნისთვის, მით უფრო საქართველოსთვის, რომელშიც არ არსებობს დემოკრატიული მმართველობის ტრადიცია.

### 3 სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის კონსტიტუციური სისტემა

სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის კონსტიტუციური სისტემებიდან ყველაზე ძველი და ევროპაში ყველაზე უფრო გავრცელებული **საპარლამენტო სისტემა** – საპარლამენტო რესპუბლიკა ან პარლამენტური მონარქია. ასეთი სისტემა ევროპის 28 სახელმწიფოშია, ასეთივე სისტემა იაპონიაში, ავსტრალიაში, კანადაში, ისრაელში, თურქეთში, ინდოეთში, მაროკოში და სხვ.

**საპრეზიდენტო სისტემა**, რომელიც პირველად აშშ-ში შეიქმნა, გავრცელებულია ცენტრალური და სამხრეთ ამერიკისა და აფრიკის ქვეყნებში, ევროპაში კი იგი მხოლოდ კვიპროსშია.

**ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა**, რომელიც 1958 წელს საფრანგეთში შარლ დე გოლის ინიციატივით შეიქმნა, გასული საუკუნის 70-იან წლებში შემოიღო პორტუგალიამ, 90-იან წლებში შემოიღეს ფინეთმა, რუმინეთმა და ლიტვამ, ხოლო უკვე ამ საუკუნეში – ხორვატია (2001 წ.) და უკრაინამ (2004 წ.), სადაც მანამდე სუპერსაპრეზიდენტო სისტემები იყო.

რაც შეეხება ყოფილი საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში მყოფ სახელმწიფოებს, ყველგან, გარდა ბალტიის სახელმწიფოების, მოლდოვის, უკრაინისა და ტაჯიკეთისა, სუპერსაპრეზიდენტო სისტემაა, რომელშიც დარღვეულია კონსტიტუციონალიზმის კონცეფცია და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი.

ქვემოთ აღწერილია მხოლოდ საპარლამენტო, საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემების ძირითადი მახასიათებლები. აქვე შევნიშნავთ, რომ ამ სისტემების განხილვისას არ შევეხებით სასამართლო ხელისუფლებას, მიუხედავად მისი უმნიშვნელოვანესი როლისა ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, ვინაიდან სამივე სისტემა უზრუნველყოფს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას.

#### 3.1. საპარლამენტო სისტემა

მმართველობის საპარლამენტო სისტემა ხელისუფლების დანაწილების ისეთი სისტემაა, რომელიც ხელისუფლების ორგანიზაციისას ეფუძნება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ პარლამენტის უპირატესობის პრინციპს. პარლამენტი არის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, ქმნის აღმასრულებელ ხელისუფლებას (მთავრობას) და აკონტროლებს მის საქმიანობას, მთავრობა ახორციელებს ქვეყნის მმართველობას, სასამართლო ხელისუფლება – მართლმსაჯულებას და კონსტიტუციურ კონტროლს, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურს (პრეზიდენტს ან მონარქს) მეტწილად პოლიტიკური სისტემის სარეზერვო ინსტიტუტის როლი აკისრია. იგი არ ფლობს დიდ, რეალურ ხელისუფლებას, ძირითადად წარმომადგენლობით ფუნქციებს ასრულებს და განასახიერებს ქვეყნისა და ერის მთლიანობას, თუმცა მას მნიშვნელოვანი როლი აკისრია ისეთი სახელმწიფო ინსტიტუტების ფორმირებაში, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან აღმასრულებელ ხელისუფლებას (მაგალითად, სასამართლო ხელისუფლების ფორმირებაში). სახელმწიფოს მეთაურის როლი იზრდება სამთავრობო და საპარლამენტო კრიზისების დროს. როდესაც მთავრობა კარგავს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერას ან მისი მუშაობა პარალიზდება პარლამენტში არსებული პოლიტიკური დაჯგუფებების დაპირისპირების შედეგად, მნიშვნელოვნად იზრდება სახელმწიფოს მეთაურის როლი პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ხოლო საკითხთა ის წრე, რომლებსაც იგი დამოუკიდებლად, თავისი შეხედულებისამებრ წყვეტს, საგრძნობლად ფართოვდება.<sup>5</sup> თუ საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი რეალური აღმასრულებელი ძალაუფლებითაა აღჭურვილი, საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტს ან მონარქს ასეთი ძალაუფლება საერთოდ არა აქვს.

<sup>5</sup> Чиркин В. Е. «Сравнительное конституционное право». Москва. Юрист. 1996. стр. 601.

საპარლამენტო სისტემის ერთ-ერთი მთავარი დამახასიათებელი ნიშანია პარლამენტის გადამწყვეტი როლი მთავრობის შექმნასა და საქმიანობაში: მთავრობა იქმნება ახალარჩეული პარლამენტის მიერ საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით<sup>6</sup> (სხვადასხვა მოდელში ეს გამოიხატება პარლამენტის მიერ პრემიერ-მინისტრისთვის ან მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებით, პრემიერ-მინისტრის დანიშვნით, არჩევით ან დამტკიცებით, ანდა, იშვიათად, სახელმწიფოს მეთაურისა და პარლამენტის შეთანხმებით) და მოქმედებს ახალი პარლამენტის არჩევამდე, თუ მანამდე არ დაკარგა პარლამენტის ნდობა. აქედან გამომდინარე, მთავრობის შემადგენლობას განაპირობებს საპარლამენტო უმრავლესობის სტრუქტურა: თუ უმრავლესობა ერთ პარტიას აქვს, რაც ძალიან იშვიათად ხდება, მთავრობაც ერთპარტიულია;<sup>7</sup> ჩვეულებრივ, ასეთი რამ არ ხდება, პარლამენტში ორი ან მეტი პარტიისაგან იქმნება უმრავლესობის უზრუნველმყოფი კოალიცია და, შესაბამისად, – კოალიციური მთავრობა. ამრიგად, როგორც წესი, მთავრობა არის პროდუქტი პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობისა და მისი სტაბილურობა დამოკიდებულია უმრავლესობის შემქმნელი კოალიციის სტაბილურობაზე. უნდა შევნიშნოთ, რომ უმრავლესობის უზრუნველმყოფი კოალიციის შექმნის შეუძლებლობა ან არსებული კოალიციის დაშლა და ახლის ვერ შექმნა, ჩვეულებრივ, იწვევს სახელმწიფოს მეთაურის მიერ პარლამენტის (ორპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში – ქვედა პალატის) დათხოვნასა და რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნას.

საპარლამენტო სისტემაში პრობლემები შეიძლება შეიქმნას მთავრობის სტაბილურობის თვალსაზრისით. პრობლემის წყარო შესაძლო პარტიული ან/და უპარტიო „სიჭრელა“<sup>8</sup>, რაც, როგორც წესი, იწვევს არამდგრადი საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობას და, შედეგად, მთავრობისთვის უნდობლობის ხშირ გამოცხადებას და ახალი მთავრობის შექმნის პროცესის გაჭიანურებას. ამის გამო, მთელ XIX საუკუნესა და XX საუკუნის პირველი ნახევარშიც ვეროპის ქვეყნებისთვის, რომელთა დიდ უმრავლესობაშიც მმართველობის საპარლამენტო სისტემა იყო, დამახასიათებელი იყო სამთავრობო კრისიზების სიმრავლე, რაც საფრთხეს უქმნიდა სახელმწიფოს ფუნქციობას და აფერხებდა მის სტაბილურ განვითარებას. ამ პრობლემისაგან თავის დასაღწევად სახელმწიფოთა მთელმა რიგმა შემოიღო მთავრობის სტაბილურობისა და სამთავრობო პოლიტიკის გატარების უზრუნველმყოფი კონსტიტუციური პროცედურები, მათ შორის, უნდობლობის გამოცხადების გართულებული პროცედურა, მაგალითად, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის წესი, რომლის თანახმად, ერთი კენჭისყრით ხდება მოქმედი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება და ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევა, რაც მთლიანად გამორიცხავს „უმთავრობო“ პერიოდს და იცავს ქვეყანას პარლამენტის შესაძლო უპასუხისმგებლო და გაუნონანსორებელი გადაწყვეტილებისაგან.<sup>9</sup> ამის შედეგად, XX საუკუნის მეორე ნახევრის დინამიკური კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთი უმთავრესი მახასიათებელი სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების (მთავრობის) მდგომარეობის განმტკიცება, მისი როლისა და აქტივობის ზრდა იყო. მთავრობა იქცა არა მხოლოდ პარლამენტის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის აღმასრულებლად, არამედ თავად აიღო პოლიტიკის განსაზღვრის ინიციატივა. კლაუს შტერნი მიიჩნევს, რომ კანცლერის შერჩევისა და კანონის მისაღებად „საბოლოო სიტყვა“ ეკუთვნის გერმანიის პარლამენტს, მაგრამ, იმავდროულად, მთავრობა ფლობს „პირველ სიტყვას“ პოლიტიკური ინიციატივის გამოხატვისათვის.<sup>10</sup> ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობები იქცნენ პარლამენტის მიერ ქვეყნის პოლიტიკის განსაზღვრის ფუნქციის განხორციელების უმთავრეს და პირველად წყაროდ. „აღმას-

<sup>6</sup> გამოაკლისია ე.წ. ვესტმინსტერის მოდელი (ბრიტანული სისტემა), რომელშიც პრემიერ-მინისტრად დედოფალი ნიშნავს საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერს, მიუხედავად იმისა, მოიპოვა თუ არა ამ პარტიამ საპარლამენტო უმრავლესობა.

<sup>7</sup> ასეთი რამ შესაძლებელია მოხდეს მხოლოდ იქ, სადაც არსებობს ერთი ან ორი, დაახლოებით თანაბარი ძალის მქონე, დომინანტური პარტია, სხვა პარტიები კი მათზე გაცილებით სუსტები არიან.

<sup>8</sup> ამ „სიჭრელს“, პარტიულსა თუ უპარტიოს, მნიშვნელოვანწილად განაპირობებს საარჩევნო სისტემა და სუსტი, არამდგრადი პარტიული სისტემა.

<sup>9</sup> უნდა შევნიშნოთ, რომ ნდობის საკითხს ზოგჯერ პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნების გამართვის მიზნით სვამენ. საქმე ისაა, რომ, თუ მთავრობამ დასვა მისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხი და ნდობა ვერ მიიღო, მას შეუძლია პრეზიდენტს მიმართოს პარლამენტის დათხოვნის წინადადებით, რის შემდეგაც პრეზიდენტს შეუძლია თავისი შესვლულებისამებრ დაითხოვოს ან არ დაითხოვოს პარლამენტი, თუ მან დადგინო ვადაში ვერ აირჩია ახალი პრემიერ-მინისტრი.

<sup>10</sup> Stern K. Das staatsrecht der BRD. Munchen, 1977. I. S. 788.

რულებელმა ხელისუფლებამ მოახერხა მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობის მოპოვება და დაიკავა დომინანტის მდგომარეობა, რომელიც არ იმართება პარლამენტის ინსტრუქციებით. გარდა ამისა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეუძლია ზეგავლენა მოახდინოს პარლამენტის ... საქმიანობაზე, რომელიც თეორიულად აღმასრულებელი ხელისუფლების მართვას უნდა ემსახურებოდეს. სხვა სიტყვებით, აღმასრულებელი ხელისუფლება პარლამენტს იყენებს საქმიანობის ფორმალურ წარმართველად.<sup>11</sup> თუმცა, საბოლოო გადაწყვეტილება პარლამენტს ეკუთვნის და მის მხარდაჭერაზე დამოკიდებული, რამდენად შეძლებს მთავრობა თავისი პოლიტიკის გატარებას.

XX საუკუნის კონსტიტუციონალიზმში თავი იჩინა აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციების სტაბილურობის გაძლიერების ტენდენციამ. ამან ახლებურად წარმოაჩინა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის განხორციელება პარლამენტს, სახელმწიფოს მეთაურსა და მთავრობას შორის საპარლამენტო სისტემის სხვადასხვა მოდელებში. მართალია, მთავრობა ფორმალურ-კონსტიტუციურად პარლამენტზე დამოკიდებული, მაგრამ, მეორე მხრივ, როგორც მ. აბელიანი აღნიშნავს, „მართველობის საპარლამენტო სისტემა შორს გასცდა ხელისუფლების დანაწილებისა და მთავრობაზე საპარლამენტო კონტროლის მოდელს, რადგანაც მოხდა მთავრობისა და პარლამენტის აშკარა შერწყმა“.<sup>12</sup> გერმანული კონსტიტუციონალიზმის მკვლევარი თ. მაუნცი მთავრობაზე პარლამენტის კონტროლის შეფასებისას აღნიშნავს: „გვაქვს ძალთა განონანსორება (დაბალანსება) ბუნდესტაგსა და ფედერალურ მთავრობას შორის, მაგრამ არა ფედერალური მთავრობის დაქვემდებარება ბუნდესტაგისადმი, ამ სიტყვის თვისობრივი გაგებით“.<sup>13</sup> ხოლო ა. შაიოს თანახმად, „საპარლამენტო სისტემაში საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებები ერთმანეთთან თანაარსებობენ უცნაური გადახლართულობით იმ შემთხვევითი ვითარების ჩათვლით, როცა ... მთავრობა ... ხელმძღვანელობს პარლამენტს. ზოგ სახელმწიფოში ... მთავრობა პარლამენტს არც კი ეკითხება, თუ როგორი პოლიტიკური კურსი უნდა გაატაროს“.<sup>14</sup>

კონსტიტუციონალისტთა ასეთი შეფასებები არის ბუნებრივი რეაქცია მთავრობათა დღევანდელ დომინანტურ მდგომარეობასა და მათ ხელში ძალაუფლების კონცენტრაციის საფრთხეზე. სწორედ ამ თვალსაზრისით და ამ შეფასებების გათვალისწინებით განსაკუთრებული მიშვნელობა ენიჭება პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადების რეგლამენტირების სწორი ფორმების შერჩევას, რათა, ერთი მხრივ, არამყარმა პარტიულმა სისტემამ არ გამოიწვიოს ქვეყანაში ქრონიკული სამთავრობო კრიზისი, ხოლო, მეორე მხრივ, პარტიულმა დისციპლინამ და ერთ საპარლამენტო ვადაში დომინანტური პარტიის არსებობამ არ შთანთქას პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი საკონტროლო ფუნქცია.

ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ ძალაუფლების კონცენტრაციის შიშის არსებობის საფუძველი უფრო მეტად მყარი პარტიული სისტემის პირობებშია, როდესაც არსებობს ორი დომინანტური პარტია, რომლებიც ერთმანეთს ენაცვლებიან ხელისუფლების სათავეში. არამყარი პარტიული სისტემისა და დომინანტური პარტიების არარსებობის პირობებში კი ამგვარ შიშს საფუძველი არა აქვს. აღმოსავლეთ ევროპაში აღმოცენებულმა ახალი დემოკრატიის საპარლამენტო რეჟიმებმა აჩვენა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის სტაბილურობის კონსტიტუციური გარანტიების არსებობისას სისტემა ხელს უწყობს კოალიციების შექმნას, მიუხედავად პარტიებს შორის ბუნებრივი განსხვავებებისა.

ასეთ სისტემაში სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი ან მონარქი) არ მიეკუთვნება ხელისუფლების არც საკანონმდებლო, არც აღმასრულებელ და არც სასამართლო განშტოებას. იგი ხელისუ-

<sup>11</sup> ანდრამ შაიო. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. აირის საქართველო, „სეზანი“, თბილისი, 2003. გვ. 115.

<sup>12</sup> Der Bundestag von innen gesehen. Munchen, 1969.S. 151.

<sup>13</sup> Maunz Th. Deutsches staatsrecht. Munchen. 1980. S. 67.

<sup>14</sup> ა. შაიო. ხელისუფლების თვითშეზღუდვა. კონსტიტუციონალიზმის შესავალი. აირის საქართველო, „სეზანი“, თბილისი, 2003. გვ. 211.

ფლების კლასიკურ განმტობებათა მიმართ ერთგვარად აღმატებულ მდგომარეობაშია, მაგრამ არა ძალაუფლების ფლობის მაღალი ხარისხისა და ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებათა თვალსაზრისით, არამედ სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუციური ავტორიტეტის ძალით, და, უმთავრესად, მორალურ ავტორიტეტს განასახიერებს.

საპარლამენტო სისტემაში მთავრობის მეთაურს (პრემიერ-მინისტრს, კანცლერს, მთავრობის თავმჯდომარეს) თანამდებობაზე ნიშნავს სახელმწიფოს მეთაური. მაგრამ ეს ნესი არსებითად ფორმალური ხასიათისაა. სახელმწიფოს მეთაური არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური და არც მთავრობის მეთაურის შერჩევაშია თავისუფალი. იგი მთავრობის მეთაურად ნიშნავს პირს, რომელსაც მხარს უჭერს საპარლამენტო უმრავლესობა<sup>15</sup>. ზოგან ეს პროცედურა საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციების ვალდებულებითაცაა შეზღუდული.

საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტის/მონარქის დისკრეციულ უფლებამოსილებათა წრე ვიწროა და თავის აქტებს, რომლებიც ასე თუ ისე უკავშირდება აღმასრულებელ უფლებამოსილებას, იგი მთავრობის მეთაურის, ზოგ შემთხვევაში კი შესაბამისი მინისტრის თანხმობით (თანახელმწიფოს მქვანის მიხედვით) ახორციელებს. ამით ამ აქტებით გამოწვეულ შედეგებზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას ან თანახელმწიფო მინისტრს და არა პრეზიდენტს. აღმასრულებელი ხელისუფლება მთლიანად მთავრობის ხელშია, მისი მეთაური კი, პოლიტიკური გავლენის თვალსაზრისით, სახელმწიფოს პირველ პირადაა მიჩნეული. ამ პირობებში, მით უფრო უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის დამკვიდრების შემდეგ, სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქცია შემოიფარგლა ხელისუფლების განმტობებათა მიმართ მიუკერძოებელი არბიტრის ნეიტრალური, მაგრამ ქმედითი ფუნქციით. იგი, იმავდროულად, წარმოადგენს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო ურთიერთობებში, განასახიერებს ქვეყნის ერთიანობას, არის სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, მონაწილეობს ისეთი სახელმწიფო ინსტიტუტების (მათ შორის, სასამართლოს) ფორმირებაში, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან პოლიტიკურ ხელისუფლებას. ამ ზოგადი მახასიათებლების გათვალისწინებით, საპარლამენტო სისტემაში სახელმწიფოს მეთაური – პრეზიდენტი/მონარქი თავის უფლებამოსილებებში მკაცრად შემოიფარგლება სახელმწიფოს მეთაურის კონსტიტუციური სტატუსით და მისი უფლებამოსილებები არ იჭრება აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში. პრეზიდენტის/მონარქის, როგორც მიუკერძოებელი არბიტრის, ობიექტურობის გარანტიებს კონსტიტუციით დადგენილი და მკაცრად განსაზღვრული „თამაშის წესები“ ქმნის. იგი პარლამენტისა და მთავრობის ყოველდღიურ პოლიტიკურ შეხლა-შემოხლაზე ზევით დგას და პოლიტიკური კრიზისის წარმოქმნისას, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, მან უნდა უზრუნველყოს მათი ურთიერთობის მოწესრიგება. მისი, როგორც არბიტრის, როლის შესრულებას ხელს უწყობს მის მიმართ საზოგადოებისა და პოლიტიკური პარტიების ნდობის მაღალი ხარისხი. ეს განპირობებულია იმით, რომ იგი ტრადიციულად არ მიეკუთვნება არც ერთ პოლიტიკურ პარტიას და არ მონაწილეობს არც მთავრობისა და არც პარლამენტის ყოველდღიურ საქმიანობაში, რის გამოც დაცულია იმ უკმაყოფილებისა და პროტესტისაგან, რომელსაც ბუნებრივად იწვევს პარლამენტისა და, უმეტესად, მთავრობის მოქმედება საზოგადოებისა და პოლიტიკური პარტიების ნაწილში. სახელმწიფოს მეთაურის ასეთი მდგომარეობის გამო, პოლიტიკური კრიზისის წარმოქმნისას, ქვეყანაში ყოველთვის რჩება ნდობით აღჭურვილი უმაღლესი თანამდებობის პირი, რომელსაც არ ეხება საპროტესტო ტალღა, რაც შესაძლებლობას აძლევს მას, კონსტიტუციური გზით „რბილად“ გამოიყვანოს ქვეყანა კრიზისის მდგომარეობიდან. მაგალითად, პრეზიდენტი ვალდებულია, დაითხოვოს პარლამენტი, თუ ის ორი-სამი თვის განმავლობაში ქმედუუნარო აღმოჩნდა (ვერ გამართა სხდომები ან ვერ მიიღო გადაწყვეტილებები), ან თუ პარლამენტმა არ დაამტკიცა მთავრობის მიერ წარდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი და ვერც ახალი მთავრობა შექმნა; პარლამენტისა და მთავრობის პრინციპული შეუთანხმებლობის შემთხვევაში, თუ მთავრობამ ვერ მიიღო პარლამენტის ნდობა, იგი უნდა გადადგეს, მაგრამ მთავრობის მოთხოვნით და შექმნილი მდგომარეობის შეფასების საფუძველზე, პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტიც დაითხოვოს ან არ დაითხოვოს და დაინყოს ახალი მთავრობის ფორმირება.

<sup>15</sup> როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, გამონაკლისია ვესტმინსტერის მოდელი, რომელშიც პრემიერ-მინისტრად ინიშნება საპარლამენტო არჩევნებში პირველ ადგილზე გასული პარტიის ლიდერი, მიუხედავად იმისა, მოიპოვებს თუ არა ეს პარტია მანდატების უმრავლესობას.

## პოლიტიკური კრიზისიდან „რბილად“ გამოსვლის ასეთი შესაძლებლობა სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის არც ერთ სხვა სისტემაში არ არსებობს.

ხელისუფლების დანაწილების საპარლამენტო სისტემა საკმაოდ გავრცელებულია თანამედროვე მსოფლიოში, განსაკუთრებით კი – ევროპის ქვეყნებში. თუმცა, ეს ქვეყნები არ აცდენილან აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერების საერთო ტენდენციას და, ამ ტენდენციის ფონზე, ერთმანეთისაგან რამდენადმე განსხვავებული „უხელისუფლებო“ პრეზიდენტის/მონარქის ინსტიტუტებიც შემოიღეს. მთელმა რიგმა ქვეყნებისა დაამკვიდრა რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის პრინციპები. შესაბამისად, გამყარდა მთავრობის სტაბილურობის გარანტიები და ამას არც ერთი სახელმწიფოსთვის ხელი არ შეუშლია, დაემკვიდრებინა პრეზიდენტის/მონარქის „უხელისუფლებო“ ინსტიტუტი. როგორც ვხედავთ, ე.წ. „ძლიერი“ პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება (საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემები) არ ყოფილა სტაბილური და ძლიერი აღმასრულებელი ხელისუფლების არსებობის უზრუნველყოფის ერთადერთი გზა.

რამდენიმე სიტყვა უნდა ითქვას საპარლამენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტის არჩევის წესზე. საპარლამენტო რესპუბლიკათაგან დაახლოებით ერთ მესამედში პრეზიდენტი პირდაპირი, საერთო სახალხო არჩევნებით აირჩევა. ევროპის ძველი დემოკრატიის ქვეყნებიდან ასე ირჩევენ პრეზიდენტს მხოლოდ ავსტრიაში, ირლანდიასა და ისლანდიაში, ხოლო ახალი დემოკრატიის ქვეყნებიდან – ბულგარეთში, სერბეთში, სლოვაკეთსა და სლოვენიაში. ყველა სხვა სახელმწიფოში პრეზიდენტი ე.წ. არაპირდაპირი არჩევნებით აირჩევა: გერმანიაში, იტალიასა და ინდოეთში პრეზიდენტს საარჩევნო კოლეგია<sup>16</sup> ირჩევს, ხოლო სახელმწიფოთა თითქმის ორ მესამედში – პარლამენტი.

საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევა (საარჩევნო კოლეგიის ან პარლამენტის მიერ) პარლამენტთან და, აქედან გამომდინარე, მთავრობასთან მისი ჰარმონიული თანამშრომლობის ერთგვარი წინაპირობაა, ვინაიდან იგი არა მხოლოდ არჩევის მომენტისათვის, არამედ მეტ-ნაკლებად ხანგრძლივი დროის მანძილზე<sup>17</sup> პარლამენტის კვალიფიციური უმრავლესობის მხარდაჭერით სარგებლობს<sup>18</sup>. ასეთი ვითარება, პრეზიდენტის ავტორიტეტის გათვალისწინებით, ზრდის ხელისუფლების სისტემის ჰარმონიული საქმიანობის პერსპექტივას. გარდა ამისა, ასეთი წესი ერთგვარი თავის დაზღვევაა ისეთი არასასურველი მოვლენისაგან, როგორცაა საერთო-სახალხო არჩევნებით არჩეული პრეზიდენტის შესაძლო გადამეტებული პოლიტიკური ამბიციის, გამონეწეული მისი ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხით, რაც საფრთხეს შეუქმნის პოლიტიკურ სტაბილურობას. ასეთი მოვლენის აღბათობა განსაკუთრებით მაღალია ე.წ. ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში დაბალი პოლიტიკური კულტურისა და სამოქალაქო საზოგადოების სისუსტის გამო. სწორედ ამან განაპირობა საპარლამენტო რესპუბლიკების დიდ უმრავლესობაში პრეზიდენტის არაპირდაპირი არჩევნების დამკვიდრება. მიგვაჩნია, რომ არაპირდაპირი არჩევნების ორი მოდელიდან უპირატესობა საარჩევნო კოლეგიის მიერ არჩევას უნდა მიენიჭოს, მით უფრო ერთპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში, ვინაიდან ეს ზრდის პრეზიდენტის, როგორც ძლიერი არბიტრის, ლეგიტიმაციის ხარისხს და, როგორც შედეგი, ხელს უწყობს უფრო სტაბილური პოლიტიკური გარემოს ჩამოყალიბებას.

### 3.2. საპრეზიდენტო სისტემა

მმართველობის საპრეზიდენტო სისტემას ხელისუფლების დანაწილების თეორიასთან აიგივებენ, რამდენადაც იგი აშშ-ის კონსტიტუციის შექმნას უკავშირდება, რადგან „დამფუძნებელი მამების“ ძირითადი სახელმძღვანელო სწორედ ხელისუფლების დანაწილების სამართლებრივ-პოლიტიკური იდეები იყო. უნდა

<sup>16</sup> საარჩევნო კოლეგია შედგება პარლამენტის წევრებისა და ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ თავისი შემადგენლობიდან არჩეული დელეგატებისაგან.

<sup>17</sup> გავითვალისწინოთ, რომ პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა, ჩვეულებრივ, 4 წელია, ხოლო პრეზიდენტისა – 5.

<sup>18</sup> პრეზიდენტი, როგორც წესი, აირჩევა 2/3-ის ან 3/5-ის უმრავლესობით, რაც განაპირობებს მის მხარდაჭერას არა მარტო საპარლამენტო უმრავლესობის, არამედ ოპოზიციის ნაწილის მიერაც.

ითქვას, რომ მმართველობის არცერთ სისტემაში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი არ არის ისე თანამიმდევრულად და მკაფიოდ განხორციელებული, როგორც საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში – აშშ-ში. საპრეზიდენტო სისტემის უმთავრეს განმსაზღვრელად სწორედ ხელისუფლების აღმასრულებელ და საკანონმდებლო განშტოებათა გამიჯვნა მიიჩნევა. აღსანიშნავია, რომ ხელისუფლების დანაწილების საკითხის განხილვა ისტორიულად წინ უძღოდა მმართველობის საპრეზიდენტო ფორმის გაჩენის იდეას. თუმცა, საპრეზიდენტო რესპუბლიკა არ ემყარება ხელისუფლების განშტოებათა აბსოლუტურ დამოუკიდებლობას და არც ხელისუფლების მნიშვნელოვანი ფუნქციების კონცენტრაციას პრეზიდენტის ხელში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ის დეფორმირებული ნახევრად საპრეზიდენტო, ან სულაც სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის სახეს მიიღებდა. სახელწოდებამ „საპრეზიდენტო რესპუბლიკა“ არ უნდა შეგვიყვანოს შეცდომაში, რომ ის თითქოსდა პრეზიდენტის განსაკუთრებულ როლს ეფუძნება. არა, ეს მხოლოდ ხელისუფლების დანაწილების ერთ-ერთი ვარიანტია.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში ხელისუფლების ორივე პოლიტიკური განშტოების – საკანონმდებლო და აღმასრულებელ განშტოებათა – ფორმირების წყარო ხალხია. საპარლამენტო რესპუბლიკისაგან განსხვავებით, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება საკანონმდებლოს ერთგვარ გაგრძელებას წარმოადგენს დელეგირებული ფუნქციებით, საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში ხელისუფლების ორივე პოლიტიკური განშტოება ცალ-ცალკე აირჩევა – ისინი უშუალოდ იღებენ ლეგიტიმაციას ხალხისაგან. შესაბამისად, ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ განშტოებათა ერთიმეორისაგან დამოუკიდებლად ფორმირება მნიშვნელოვანწილად განაპირობებს მათ ურთიერთდამოუკიდებლობასაც. ანუ აღმასრულებელი (საპრეზიდენტო) ხელისუფლების ფორმირება ხდება საკანონმდებლო ორგანოსაგან დამოუკიდებლად, მისი პოლიტიკური მხარდაჭერის – ნდობის გარეშე და ის შემდგომი მოქმედებისათვისაც არ საჭიროებს სენატის პოლიტიკურ ნდობას. ამიტომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში ხშირად იქმნება ისეთი მდგომარეობა, როდესაც საკანონმდებლო ორგანოში უმრავლესობას ფლობს ერთი პარტია, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება მიკუთვნებული აქვს მისადმი ოპოზიციურად განწყობილ პოლიტიკურ ძალას.

მიუხედავად ურთიერთდამოუკიდებლობის ასეთი ფორმისა, ისინი არ არიან ერთურთს მონყვეტილი და მათ შორის არსებობს კონსტიტუციით გარანტირებული ურთიერთკავშირიც ურთიერთშეკავებისა და განონანსწორების სისტემის სახით. ურთიერთობათა ამ სისტემაში ხელისუფლების ორივე განშტოება ერთგვარად „იძულებულიც“ კია ითანამშრომლოს ერთმანეთთან და წავიდეს კომპრომისზე.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში, აშშ-ის მაგალითზე, მინისტრები – სახელმწიფო მდივნები თანამდებობაზე ინიშნებიან სენატის (ზედა პალატის) თანხმობით. იმ შემთხვევებში, როდესაც თეთრ სახლსა და სენატს სხვადასხვა პოლიტიკური ძალები აკონტროლებენ, მინისტრის თანამდებობაზე წარდგენილი კანდიდატის პოლიტიკური ნიშნით ჩაგდების პრეცედენტი არ დაფიქსირებულა. კანდიდატურის განხილვისას უმთავრესად მისი პიროვნული თვისებები და შესაბამისი სფეროს მართვის უნარი, მისი პოლიტიკური მონიჭულობა იხილება ხოლმე. თუმცა, სენატის თანხმობა მათ დანიშვნაზე არ განაპირობებს მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას სენატის წინაშე.

აშშ-ის პრეზიდენტი მინისტრებს, როგორც კონსტიტუციის II მუხლის მე-3 ნაწილით გათვალისწინებულ „თანამდებობის პირებს“, თანამდებობაზე ნიშნავს სენატის თანხმობით. მაგრამ კონსტიტუციაში აღარაფერია ნათქვამი მათი თანამდებობიდან განთავისუფლების წესის შესახებ. საკანონმდებლო ხელისუფლების უზენაესობის მომხრეებს მიაჩნდათ, რომ, რაკილა მინისტრები მათი თანხმობით ინიშნებოდნენ, ეს მათი გათავისუფლების უფლებასაც აძლევდათ, მაგრამ სენატში კენჭისყრამ საკითხი ამგვარად არ გადაწყვიტა. ამ საკითხზე დაევა დიდხანს გაგრძელდა, მაგრამ უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებით საბოლოოდ გაიმარჯვა პრინციპმა, რომ არ შეიძლება პრეზიდენტი, რომელიც პასუხისმგებელია აღმასრულებელი ხელისუფლების მუშაობაზე, ვინმემ აიძულოს, იმუშაოს იმასთან, ვისთანაც არ სურს და არ ძალუქს.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> ა. ორახელაშვილი. განაწილებული მმართველობა ამერიკის შეერთებულ შტატებში. გვ. „სამშობლო ფორტე“; იანვარი, 1996 წ.



აშშ-ის კონსტიტუციის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის პრეზიდენტს. ამიტომაც, მთავრობა (რომელიც საერთოდ არცაა კონსტიტუციური ორგანო), გასხვავებით საპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებისაგან, აშშ-ში არ არის კოლეგიური ორგანო. მთავრობა არამცთუ არ გამოსცემს აქტს, მის სხდომაზე კოლეგიური გადაწყვეტილებაც კი არ მიიღება. პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთადერთი მატარებელია; მთავრობა კი პრეზიდენტის დამხმარე ორგანოა აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში. მმართველობის ამ სისტემის შინაარსს ყველაზე უკეთ გადმოსცემს აბრაამ ლინკოლნის ცნობილი გამოხატულება: „შიდი „წინააღმდეგ“, „ერთი მომხრე“ – „მომხრე“ გადის“.<sup>20</sup> ის ერთი მომხრე სწორედ პრეზიდენტი გახლდათ – აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მეთაური.

მართალია, საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში განსაკუთრებით თანამიმდევრულადაა გატარებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი „ურთიერთშეკავებისა და განონანსორების“ მოქმედი რეალური სისტემის თანხლებით (იგი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ქმედუნარიანობის დაცვის სისტემური მექანიზმია), რომელიც საშუალებას იძლევა განონანსოროს ხელისუფლების ყოველი განშტოება შეზღუდული, მაგრამ ეფექტიანი ურთიერთკონტროლით, მაგრამ, ხელისუფლების ორგანიზაციის საკითხი მარტივად არ გადაწყვეტილა „მამა დამფუძნებლებს“ შორის. მათ, ერთი მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით ძლიერი აღმასრულებელი ხელისუფლების შექმნა სურდათ, მეორე მხრივ კი, ამ საკითხს (ხელისუფლების განშტოებათა შორის ურთიერთობის ბალანსის დარღვევის შიშით) ფრთხილად ეკიდებოდნენ. შედარებით ადვილი მისაღწევი გახდა აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების ერთი პირისთვის (პრეზიდენტისთვის) დაკისრება.<sup>21</sup> ამის მიზანი თანაბარი ძალის რამდენიმე აღმასრულებელს შორის კონფლიქტის თავიდან აცილება და, იმავდროულად, წარმოებულ პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი სუბიექტის უფრო აშკარად გამოკვეთა გახლდათ.<sup>22</sup> ზემოთქმული იმის ფიქრის საფუძველს გვაძლევს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთი პიროვნების – პრეზიდენტის – დონეზე დაყვანა სულაც არ ნიშნავდა „ძლიერ“ საპრეზიდენტო ხელისუფლებას. ესეც აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში სირთულეების თავიდან აცილების უზრუნველყოფი ერთგვარი სამართლებრივი მეხამრიდი – პასუხისმგებელი სუბიექტის ნათლად გამოკვეთა – იყო.

საქართველოში კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობისას კლასიკურ საპრეზიდენტო რესპუბლიკას რეალური დამცველი არ ჰყოლია და მმართველობის ამა თუ იმ სისტემის არჩევის საფუძველიც იყო არა სხვადასხვა სისტემებში ხელისუფლების დანაწილების განხორციელების ფორმა, მისი თავისებურებები, ხელისუფლების თითოეული განშტოების დამოუკიდებლობის ხარისხი და მათი ეფექტიანი მოქმედება, არამედ მხოლოდ პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა არეალი. 1995 წელს, გართულებული საკონსტიტუციო პროცესის დროს კანონმდებელმა „გამოსავალი“ კონსტიტუციის პროექტისაგან სრულიად განსხვავებული კონსტიტუციით – საქართველოს საპრეზიდენტო რესპუბლიკად გარდაქმნით – შემოგვთავაზა. ეს მრავალგზის ითქვა და დაინერა. ახლა ეს თემა არ არის ჩვენი მსჯელობის საგანი. თუმცა, აქვე მაინც უნდა ვთქვათ, რომ ამგვარმა უპასუხისმგებლო მოქმედებამ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ჩვენი შემდგომი არაჯანსაღი კონსტიტუციური განვითარების და, შესაბამისად, სამართლებრივ-პოლიტიკური დესტაბილიზაციის საქმეში.

აშშ-ის 1787 წლის კონსტიტუციამ მკვეთრად გამოიწვია ხელისუფლების განშტოებათა უფლებამოსილებები და დაადგინა მათი ურთიერთობის პრინციპები, რაც ურთიერთშეკავებისა და განონანსორების მექანიზმში გამოიხატება, მაგრამ თანამშრომლობა ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ განშტოებათა შორის ცვალებადობითა და არაერთფეროვნებით ხასიათდება. ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური გაფორმებით არ დასრულებულა მის განშტოებათა შორის სამოქმედო სფეროებს რეალური გაყოფა და ორი საუკუნის მანძილზე ხან საპრეზიდენტო ხელისუფლების, ხან კი კონგრესის გავლენის ზრდა სა-

<sup>20</sup> Маклаков В. В. Конституции Буржуазных государств. 1982 г., Москва. Ю.Л. стр. 15.

<sup>21</sup> აშშ-ის კონსტიტუცია: კომპრომისის ხელოწვევა. თბილისი; 1997 წ.; გვ. 93-94.

<sup>22</sup> იქვე. გვ. 94.

ხელმწიფოს მართვის თანმდევი პროცესი იყო. ამ მხრივ საყურადღებოა *კეი ლაუსონის* მოსაზრება, რომლის თქმითაც, „საპრეზიდენტო სისტემა ხასიათდება სუსტი კავშირით საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა შორის და ძალაუფლების ბალანსის ცვალებადობით“.<sup>23</sup> მათ შორის ურთიერთობის ბალანსის ცვალებადობა, უპირველეს ყოვლისა, დამოკიდებულია კონგრესში პრეზიდენტის პოლიტიკის მხარდაჭერის ხარისხზე, საზოგადოებაში პრეზიდენტის რეიტინგსა და კიდევ სხვა სუბიექტურ გარემოებებზე. თუმცა, მათი ურთიერთობა ყოველთვის თანამშრომლობის პრინციპს ეფუძნება და, ამდენად, არც „კონსტიტუციური კალაპოტიდან“ სერიოზული ამოვარდნები ყოფილა. „ამ ურთიერთობების ამერიკული გამოცდილება სულაც არ არის მათ შორის ვარდებით მოფენილი მეგობრობის ხიდი, მაგრამ ის არ ამწვავებს ნეგატიურ ინტონაციებს, უფრო სწორად, საკანონმდებლო დონეზე ახდენს მის ნიველირებას და, რადგან ყველაფერი ურთიერთობის კულტურასა და პრაქტიკაზეა დაფუძნებული, ჩანს, რომ ყველამ იცის თავისი საქმე და ჩვეული მონდომებითა და სინდისიერებით ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობას“.<sup>24</sup> ამერიკელი ხელისუფალნი თანამშრომლობის მაღალი კულტურის გამოუმუშავების აუცილებლობის წინაშე ხელისუფლების კონსტიტუციურმა ორგანიზაციამ დააყენა და ლოგიკური იქნება, თუ ვიტყვი, რომ გზადაგზა მისი სწავლაც უხდებოდათ. სენატში ჯორჯ ვაშინგტონის პირველ სტუმრობასაც ორდღიანი დებატები მოჰყვა იმის თაობაზე, თუ „სად უნდა მჯდარიყო პრეზიდენტი, რომ დაცული ყოფილიყო როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების პრესტიჟი“.<sup>25</sup> აშშ-ის აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოების ისტორიული ურთიერთობისათვის თვალის ყოველი გადავლება გვიმტკიცებს იმ აზრს, რომ მმართველობის „წმინდა ამერიკული“ მოდელი „თანამშრომლობას აძლევს უპირატესობას“.<sup>26</sup>

ამერიკული კონსტიტუციის შემქმნელები ძალიან ფრთხილად ეპყრობოდნენ კონგრესსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის საკითხს და მათ უფლებათა მკაცრ გამიჯვნას ანიჭებდნენ უპირატესობას, ისე, რომ მათ ურთიერთობაში კონფლიქტების წარმოქმნის შესაძლებლობა მინიმუმამდე ყოფილიყო დაყვანილი და სახელმწიფო მართვისათვის ორივეს სათანადო სადავეები ჰქონოდა ხელთ. კონსტიტუცია ითვალისწინებს, რომ ხელისუფლების განმტოებები ერთდროულად იყვნენ ერთმანეთისაგან გაყოფილნიც და ურთიერთდამოკიდებულნიც, იყვნენ ავტონომიურებიც და ურთიერთმოქმედნიც.<sup>27</sup> ამერიკის ხელისუფლების, როგორც ერთიანი ორგანიზმის, სახე შემდეგი ფორმულირებით შეიძლება გამოიხატოს: პრეზიდენტს პლუს კონგრესი უდრის ძლიერ ხელისუფლებას. არავითარ შემთხვევაში ცალკე „ძლიერი“ პრეზიდენტი, რაც დღემდე, რბილად რომ ვთქვათ, არასწორად გვაქვს აღქმული. „ხელისუფლების სიძლიერე მისი შტოების განონასწორებასა და შეკავშირებაზეა დამოკიდებული, როცა ყოველი მათგანი თავის საქმეს აკეთებს“.<sup>28</sup>

როდესაც სახელმწიფო მმართველობის სისტემის შერჩევისას მხედველობაში მისაღებ უამრავ ობიექტურ და სუბიექტურ ფაქტორებზე ვსაუბრობთ, ცალკეულ პოლიტიკურ ლიდერთა ფაქტორის გათვალისწინებით, აუცილებლად უნდა აღვნიშნოთ, რომ სწორედ ამ ნიშნით ხასიათდებოდა საქართველოს კონსტიტუციის შექმნის პროცესი. იმ დროისათვის პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობა საკმაოდ დიდი უფლებების მქონე პრეზიდენტის მომხრეთა სასარგებლოდ იყო. არადა, კლასიკურ საპრეზიდენტო რესპუბლიკას იმ ეტაპზე რეალური დამცველი არ ჰყოლია, რადგანაც იგი ერის ბუნებრივი მოთხოვნილებიდან არ გამომდინარეობდა და მისი შემდგომი დამკვიდრების ერთადერთი წყარო კონკრეტული პოლიტიკური ფიგურის არსებობა გახლდათ.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფო რეჟიმი მხოლოდ დუალისტურია.<sup>29</sup> სახელმწიფო რეჟიმი, უმთავრესწილად ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონსტიტუციური განხორციელებიდან

<sup>23</sup> კეი ლაუსონი. ადამიანთა საზოგადოების სახელმწიფოებრივი მოწყობა; კრებული-რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო; შემდგენელი და რედაქტორი ო. მელქაძე; თბილისი. „უფლება“; 1996, გვ. 152.

<sup>24</sup> მელქაძე. ო. „ფიქრები ახალ კონსტიტუციაზე“; გაზ. „საქართველოს პარლამენტი“; №16; 2 ნოემბერი, 1995. გვ. 18.

<sup>25</sup> ჯეიმს თომას ფლექსნერი. „ჯორჯ ვაშინგტონი და მისი პრეზიდენტობა“; გაზ. „კავკასიონი“; 11 მარტი; 1994. გვ. 12.

<sup>26</sup> მელქაძე ო. რა დავანახა საკონსტიტუციო პროცესმა. გაზ. „ქართული ქრონიკა“; 19 ოქტომბერი; №12 1995, გვ.5.

<sup>27</sup> Чиркин В. Е. «Сравнительное конституционное право». Москва. Юрист. 1996. стр. 433.

<sup>28</sup> მელქაძე. ო. დასახ. ნაშრ. გვ. 5.

<sup>29</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Отв. Ред. Б. А. Страшун. Общая часть. Тома 1-2.1996г. Москва. Издательство БЕК. Стр.312.

გამომდინარე, ყალიბდება მას შემდეგ, რაც ამ პრინციპის განხორციელებით იქმნება მმართველობის ესა თუ ის სისტემა. დუალისტური სახელმწიფო რეჟიმი ხელისუფლების იმგვარი ორგანიზაციისათვის დამახასიათებელი არსებითი ნიშანია, როდესაც ხელისუფლების განმტოებათა შორის გამავალი ზღვარი აშკარაა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი კონსტიტუციურად, ასე ვთქვათ, კლასიკურ დონეზე განხორციელებული. დუალისტური სახელმწიფო რეჟიმი მხოლოდ საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვისაა დამახასიათებელი და ასეთ რესპუბლიკებში მხოლოდ ასეთი რეჟიმი მოქმედებს. ამ პირობებში აღმასრულებელი ხელისუფლების წყარო არის არა საკანონმდებლო ხელისუფლება, არამედ უშუალოდ ხალხი. ხალხი ირჩევს აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნულ ხელმძღვანელს – პრეზიდენტს და, შესაბამისად, პარლამენტი, საპარლამენტო სისტემებისაგან განსხვავებით, არ წარმოადგენს ხელისუფლების კონცენტრაციის ცენტრს. იგი არ არის სახალხო სუვერენიტეტის დამცველი სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთი ორგანო. ამ პირობებში სახალხო სუვერენიტეტის დაცვა გაყოფილია სახელმწიფო ხელისუფლების ორ განმტოებას – აღმასრულებელსა (პრეზიდენტი) და საკანონმდებლოს (პარლამენტი) – შორის.

მართალია, მთელი რიგი საპრეზიდენტო რესპუბლიკების (აშშ, ფილიპინები და სხვ.) კონსტიტუციები პრეზიდენტს მხოლოდ როგორც უმაღლეს აღმასრულებელს მოიხსენიებენ და როგორც სახელმწიფოს მეთაურზე, უშუალოდ არც ერთ თანამდებობის პირსა და ორგანოზე არ მიუთითებენ, მაგრამ მათი პრეზიდენტები, რეალურად, სახელმწიფოს მეთაურის რანგში გვევლინებიან. ეს კი სწორედ მათი აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში ყოფნითაა განპირობებული. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის პირვანდელმა რედაქციამ – 69-ე მუხლმა – აღნიშნული ფაქტობრივი გარემოება იურიდიულადაც გაამყარა. ამ დებულებით, საქართველოს პრეზიდენტი იყო „საქართველოს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური“.

როგორც რიჩარდ ნოიშტადტი ამბობს, სატიტულო ფურცელზე გამოტანილი სიტყვა „საპრეზიდენტო“ სხვას არაფერს ნიშნავს, გარდა იმისა, რომ იგი მიეკუთვნება პირადად პრეზიდენტს.<sup>30</sup> ერთპიროვნული „საპრეზიდენტო“ ხელისუფლების განხორციელებისას პრეზიდენტი აბსოლუტურად დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას და იგი თავის სათათბირო ორგანოებთან (მთავრობა, უშიშროების საბჭო და ა.შ.), ვალდებულებითი თვალსაზრისით, იურიდიულად არ არის დაკავშირებული.

ხელისუფლების განმტოებათა განონასწორების სისტემა არ არის მრავალი წვრილმანი გადატვირთული და იგი ყოველი განმტოების მხრიდან მოიცავს რამდენიმე ფუნდამენტურ ურთიერთშემაკავებელ უფლებამოსილებას:

### **საკანონმდებლო ხელისუფლება**

აღმასრულებელ (საპრეზიდენტო) ხელისუფლებასთან მიმართებით:

- ▶ სახელმწიფო მდივნების (მინისტრების) და სხვა თანამდებობის პირთა დანიშვნა სენატის თანხმობით;
- ▶ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა;
- ▶ თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენება იმპიჩმენტის წესით.

სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით:

- ▶ თანამდებობიდან მოსამართლის გადაყენება იმპიჩმენტის წესით;
- ▶ სასამართლოების შექმნა და გაუქმება.

### **აღმასრულებელი (საპრეზიდენტო) ხელისუფლება**

საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან მიმართებით:

- ▶ მიღებული კანონისთვის შეყოვნებითი ვეტოს დადება;

<sup>30</sup> Ричард Нойштадт, Президентская власть и нынешние президенты. стр. 31. М. 1997.

- ▶ ამა თუ იმ კანონის მიღების თხოვნა.

სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით:

- ▶ მოსამართლეების დანიშვნა;
- ▶ შეწყობა.

### სასამართლო ხელისუფლება

საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან მიმართებით:

- ▶ საკანონმდებლო აქტების კონსტიტუციურობის განსჯა;

აღმასრულებელ (საპრეზიდენტო) ხელისუფლებასთან მიმართებით:

- ▶ აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტების კონსტიტუციურობის განსჯა;
- ▶ დასკვნის მომზადება იმპიჩმენტის წესით ნარდგენილ ბრალდებაზე.

მმართველობის ნებისმიერი ფორმა, კონკრეტული სამართლებრივ-პოლიტიკური და ორგანიზაციული თვალსაზრისით, შეიცავს როგორც დადებით, ისე ნაკლოვან მხარეებს. რაც შეეხება კონკრეტულად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის დადებით და უარყოფით მხარეებს, მათ რიგში ყველაზე უფრო განზოგადებულად შეიძლება გამოვყოთ შემდეგი მახასიათებლები:

### უპირატესობები:

- ▶ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მკაფიო გამოხატვა და ხელისუფლების განშტოებისათვის თანაბარი პირობები პოლიტიკური შეჯიბრებითობისათვის;
- ▶ ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ განშტოებათა ერთიმეორისაგან დამოუკიდებლად და გამიჯნულ ვადებში ფორმირება, რაც უზრუნველყოფს თითოეული მათგანის დამოუკიდებლობას და კონკურენტუნარიანი პოლიტიკური გარემოს შექმნას;
- ▶ აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობა და მისი უწყვეტობა კონსტიტუციით განსაზღვრულ ვადაში;
- ▶ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაზე პასუხისმგებელი პირის გამოკვეთა საყოველთაოდ არჩეული პრეზიდენტის სახით;<sup>31</sup>
- ▶ პრეზიდენტის მიერ ძალაუფლების უზურპაციის თავიდან აცილების ღონისძიებათა ეფექტიანი სისტემის არსებობა: იმპიჩმენტი, ორ ვადაზე მეტი ხნით არჩევის აკრძალვა, დამოუკიდებელი სასამართლო, პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის არარსებობა, ძალაუფლების შეზღუდვა ქვედა – ფედერაციის სუბიექტთა – დონიდან, საპარლამენტო კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმების არსებობა და ა.შ;
- ▶ გადაწყვეტილებათა მიღების ოპერატიულობა, რაც განპირობებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული ბუნებით.

### ნაკლოვანებები:

- ▶ პასუხისმგებლობის დაქსაქსულობა ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ განშტოებათა შორის;
- ▶ ხელისუფლების მკვეთრი, მკაფიოდ გამოხატული და ხისტი დანაწილება ზოგჯერ იწვევს თანამშრომლობისა და ქმედითი ბალანსის დეფიციტს, რაც სისტემას, განსხვავებით საპარლამენტო

<sup>31</sup> ამ პოზიციის მიმდევართა აზრით, საპარლამენტო სისტემებში, კოალიციაში იკარგება პასუხისმგებლობის მატარებელი ასეთი მკაფიო სუბიექტი.

რესპუბლიკისაგან, ხდის ნაკლებად მოქნილსა და მობილურს. ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ განშტოებათა ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელი წესით ფორმირება ზრდის მათ შორის ხშირი დაძაბულობის წარმოქმნის რისკს;

- ▶ აქედან გამომდინარე, დიდია სისტემის ავტორიტარულ რეჟიმად გარდაქმნის საფრთხე, მით უფრო მაშინ, როდესაც პრეზიდენტს ზურგს უმაგრებს საკანონმდებლო ორგანოში თავისი პარტიის უმრავლესობა – ამ დროს შესაძლოა დაირღვეს კონტროლისა და ბალანსის ეფექტიანობა. ეს კი ხელისუფლებას გახდის უფრო მეტად ერთიანს, ვიდრე დანაწილებულს, რითაც იზრდება პრეზიდენტის ძალაუფლების ფართოდ განვრცობის რისკი, რამაც, შესაძლოა, უკიდურესად არასასურველი (არადემოკრატიული) რეჟიმის სახეც კი მიიღოს;
- ▶ მკაცრად განსაზღვრული უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე აღმასრულებელი ხელისუფლების შეცვლის შეუძლებლობა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. ამ ვადაში პრეზიდენტი შესაძლოა ასცდეს ლეგიტიმაციას (ამომრჩეველთა განწყობას) და არ არსებობს მისი შეკავებისა და კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმები. ეს რისკი განსაკუთრებით შეიძლება გაიზარდოს მეორე ვადაში. ამისათვის იმპიჩმენტის პროცედურა არასაკმარისადაა მიჩნეული;
- ▶ აქ მოქმედებს პრინციპი – „მოგებული იღებს ყველაფერს“ და „ნაგებული აგებს ყველაფერს“. ეს პრინციპი კი საპრეზიდენტო არჩევნებში დამარცხებულ პარტიას მომავალ არჩევნებამდე უკარგავს ქვეყნის პოლიტიკის წარმართვაში აქტიური მონაწილეობის შესაძლებლობას, რაც სცილდება ლიბერალური დემოკრატიის ფარგლებს. ჩვენთვის ამ ნაკლოვანი მხარის მთავარი მომენტი ისაა, რომ ეს პრინციპი იწვევს მოგებულ და ნაგებულ პარტიათა შორის ყველაზე მწვავე კრიზისამდე მისული კონფლიქტების შექმნის დიდ საფრთხეს. ამ შემთხვევაში პოლიტიკურ ბატალიებში პოლიტიკური სუბიექტების მონაწილეობა ე.წ. ნულოვანი შედეგით იწყება და მრავალი პოლიტიკური სუბიექტის პრეტენზია, დადოს ფსონი ქვეყნის პოლიტიკურ მართვაში, პრაქტიკულად ქრება.

დადებითი და უარყოფითი მხარეების ეს ჩამონათვალი, რასაკვირველია, არ გულისხმობს, რომ ისინი სხვადასხვა გარემოებებსა და პირობებში სტატიკურად არსებობენ და აუცილებლად შეიძლება გამოიხატონ ნებისმიერ დროს და ნებისმიერ სივრცეში, სადაც მმართველობის ეს ფორმა არსებობს. აქ, უბრალოდ, საუბარია იმაზე, რომ მმართველობის ეს ფორმა ზოგჯერ, განსაკუთრებით კი, ახალი, განვითარებადი დემოკრატიის ქვეყნებისათვის, უფრო მეტი რისკის შემცველია არასტაბილურობის შექმნის თვალსაზრისით (თუმცა ამ პერსპექტივას მმართველობის არც სხვა ფორმები გამორიცხავენ). ამას ადასტურებს ხელისუფლების არაკონსტიტუციური გზით არცთუ იშვიათი ცვლა ლათინური ამერიკისა და აფრიკის სახელმწიფოებში.

### **3.3. ნახევრად საპრეზიდენტო (მმართველობის შერეული ფორმის) სისტემა**

მმართველობის შერეული ფორმის სისტემა (იგივე ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა), როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ძირითადად ევროპის მცირე ნაწილშია გავრცელებული. მას დასაბამი საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციამ მისცა. ამ მოდელის აღმოცენება პასუხი იყო საფრანგეთის IV რესპუბლიკის არამდგრად საპარლამენტო სისტემაზე. ახალი კონსტიტუციით სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში დომინანტური როლი დაეკისრა პრეზიდენტს.

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში თავი მოიყარა როგორც საპრეზიდენტო, ასევე საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელმა ნიშნებმა, რაც გამოწვეული იყო ხელისუფლების სტაბილურობის უზრუნველყოფის სურვილით. საფრანგეთმა უარი თქვა საპარლამენტო სისტემის ფარგლებში ხელისუფლების სტაბილურობის გაძლიერების ზემოთ აღწერილ მოდელზე (იხ. პუნქტი 3.1) და, მკვეთრად გააფართოვა რა პრეზიდენტის უფლებამოსილების ფარგლები, შეზღუდა პარლამენტის უფლებამოსილება,

რაც, შეიძლება ითქვას, მთლიანად განაპირობა ქვეყნის ქარიზმატული ლიდერის – გენერალ შარლ დე გოლის ფაქტორმა.

ფრანგული მოდელის ძირითადი მახასიათებლებია:

- ▶ პრეზიდენტის – სახელმწიფოს მეთაურის პირდაპირი, საერთო-სახალხო არჩევნები;
- ▶ აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიციფალურობა (ორთავიანობა) – აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის როგორც პრეზიდენტს, ასევე მთავრობას, თანაც ისე, რომ გაუმიჯნავია მათი უფლებამოსილებანი;
- ▶ პრეზიდენტის უფლება, დამოუკიდებლად, პარლამენტის დამტკიცების გარეშე დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი და მისი წინადადებით – მთავრობის წევრები;
- ▶ პრეზიდენტის უფლება, უხელმძღვანელოს მთავრობას და მოინვიოს მთავრობის სხდომები;
- ▶ პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის ქვედა პალატის დათხოვნის შეუზღუდავი უფლება და ამ გადანყვეტილების, ფაქტობრივად, საკუთარი შეხედულებით მიღება;
- ▶ პარლამენტის შეზღუდული (მკაცრად განსაზღვრული) საკანონმდებლო უფლებამოსილება და პრეზიდენტისა და მთავრობის ფართო საკანონმდებლო უფლებამოსილება;
- ▶ სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღება აღმასრულებელი ხელისუფლების გადანყვეტილებით, თუ პარლამენტმა დადგინდ ვადაში არ მიიღო მთავრობის მიერ წარდგენილი პროექტი;
- ▶ პრეზიდენტის შეყვანებითი (სუსპენზიური) ვეტოსა და პრემიერ-მინისტრის საკანონმდებლო ინიციატივის თანაარსებობა;
- ▶ საპარლამენტო სისტემიდან შენარჩუნებულია მთავრობის პასუხისმგებლობა პარლამენტის ქვედა პალატის წინაშე (მთავრობის გადადგომის ვალდებულება მისთვის უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში) და პრეზიდენტის აქტების თანახელმონერის (კონტრასიგნების) ვალდებულება. თუმცა, საკმაოდ ფართოა იმ საკითხთა წრე, რომლებზე გამოცემული პრეზიდენტის აქტებიც არ ექვემდებარება თანახელმონერას.

როგორც ვხედავთ, ამ მოდელში აღმასრულებელ ხელისუფლებას (პრეზიდენტი და მთავრობა) მკვეთრად დომინანტური მდგომარეობა უკავია პარლამენტის მიმართ<sup>32</sup> და, ერთი შეხედვით, ეს უზრუნველყოფს მის სტაბილურ საქმიანობას. მაგრამ მასში დევს „ნალმი“ ბიციფალური აღმასრულებელი ხელისუფლების სახით, რომელიც გარკვეულ პირობებში შეიძლება „აფეთქდეს“ და გამოიწვიოს მძიმე კრიზისი. საქმე ისაა, რომ პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილებათა განსხვავებული ვადებისა და, შესაბამისად, მათი სხვადასხვა დროს არჩევის გამო, პრეზიდენტს შეიძლება ჰყავდეს ან არ ჰყავდეს თავისი საპარლამენტო უმრავლესობა.

მაშინ, როდესაც პრეზიდენტს არ ჰყავს თავისი საპარლამენტო უმრავლესობა, იგი იძულებული ხდება, მთავრობა დააკომპლექტოს თავისი პარტიული ოპოზიციის ლიდერთაგან, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის შედგენა პარლამენტის ქვედა პალატის მიერ დამტკიცებას არ საჭიროებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ქვედა პალატა უნდობლობას გამოუცხადებს პრეზიდენტის გუნდისაგან შედგენილ მთავრობას და პრეზიდენტს მოუწევს ან მდგომარეობასთან შეგუება და ოპოზიციური მთავრობის დანიშ-

<sup>32</sup> ასეთი მდგომარეობა იმდენად მნიშვნელოვნად არღვევს ბალანსს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა შორის ამ უკანასკნელის სასარგებლოდ, რომ საეჭვოდაც კი ხდის ამ მოდელის შესაბამისობას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან.

ვნა, ან ქვედა პალატის დათხოვნა, რაც უკვე პოლიტიკური კრიზისის მაჩვენებელია. პრეზიდენტის მიმართ ოპოზიციური მთავრობის შემთხვევაში კი, თუ პრეზიდენტი ნებაყოფლობით არ ჩამოშორდა (ფაქტობრივად და არა ფორმალურ-იურიდიულად) აღმასრულებელ ხელისუფლებას და არ შეეგუა საპარლამენტო სისტემის პრეზიდენტისთვის დამახასიათებელ ფაქტობრივ მდგომარეობას, მათი ურთიერთობა შეიძლება იმდენად გართულდეს, რომ ამან მძიმე შედეგი გამოიწვიოს. ასეთი მდგომარეობა ბუნებრივი შედეგია ქვეყანაში ორი პოლიტიკური ლიდერის გაჩენისა: ერთი – საყოველთაო წესით არჩეული პრეზიდენტის და მეორე – საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკური ლიდერის – პრემიერ-მინისტრისა. მათი შესაძლო დაპირისპირების ალბათობას ზრდის პრეზიდენტისა და მთავრობის ფუნქციათა მკაფიოდ გამოჯვანის არარსებობა და, აქედან გამომდინარე, ამა თუ იმ საკითხის გადაწყვეტისას „ხელის გადანევის პრინციპით“ მოქმედების შესაძლებლობა.

იმ შემთხვევაში კი, როდესაც პრეზიდენტს ჰყავს მყარი საპარლამენტო უმრავლესობა, მთავრობაც მისი პარტიული გუნდის წევრებისაგან კომპლექტება და, პარტიულ დისციპლინაზე დაყრდნობით, პრეზიდენტი, ფაქტობრივად იქვემდებარება რა მთავრობასა და პარლამენტს, ქვეყნის ცენტრალური ფიგურა და რეალური მმართველი ხდება. ამან კი ქვეყანა შეიძლება ავტორიტარულ მმართველობამდე მიიყვანოს<sup>33</sup>. უნდა შევნიშნოთ, რომ „ხელის გადანევის პრინციპით“ მოქმედებისაგან არც ამ შემთხვევაში ვართ დაზღვეული, თუ დაბალია პარტიული დისციპლინა და თუ პრემიერ-მინისტრი პარლამენტის მეტი მხარდაჭერით სარგებლობს, ვიდრე პრეზიდენტი.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიცეფალურობით გამოწვეული ეს პრობლემები ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მარადიული და დღემდე დაუძლეველი კონცეპტუალური პრობლემაა და საკმაოდ დიდი რისკის შემცველია, მით უფრო მაშინ, როდესაც ქვეყანაში დაბალია პოლიტიკური კულტურა და არ არსებობს დემოკრატიული მმართველობის ტრადიცია.

უნდა აღინიშნოს, რომ საფრანგეთში ასეთი პრობლემები პრაქტიკულად არ შექმნილა, თუმცა ამ საფრთხეებზე მიუთითებდნენ როგორც ფრანგი კონსტიტუციონალისტები, ასევე ოპოზიციაში მყოფი პარტიები – როგორც მემარცხენეები, ასევე მემარჯვენეები. მაგრამ პრეზიდენტის თანამდებობის მოპოვების შემდეგ წყვეტდნენ ამაზე საუბარს<sup>34</sup>. ზემოთ აღწერილ შესაძლო კრიზისებს საფრანგეთი ასცდა დიდი პოლიტიკური კულტურისა და ხანგრძლივი დემოკრატიული ტრადიციების არსებობის წყალობით – პარლამენტში თავისი უმრავლესობის მქონე პრეზიდენტები არ იქცნენ ავტორიტარ მმართველებად, ხოლო ასეთი უმრავლესობის არმქონე პრეზიდენტებმა დათმეს თავისი ამბიციები და ფაქტობრივად იქცნენ „უხელისუფლებო“ პრეზიდენტებად.

საფრანგეთისაგან განსხვავებული მიზეზები ჰქონდა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის შემოღებას სხვა ქვეყნებში. უმეტეს შემთხვევებში ამას წინ უძღოდა ერთი სამართლებრივ-პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური სისტემიდან აბსოლუტურად განსხვავებულ სისტემაზე გადასვლის მტკივნეული პროცესის დაწყება და იმის განცდა, რომ ამის გაკეთებას მხოლოდ „ძლიერი ხელი“ შეძლებდა (არ დაგვაიწყდეს არც ქარიზმატიული ლიდერის ფაქტორი). პორტუგალიაში ეს სისტემა შემოიღეს სალაზარის დიქტატურის, ხოლო რუმინეთში ჩაუშესკუს კომუნისტური დიქტატურის დამხობის შემდეგ; ფინეთში, სადაც სუპერსაპრეზიდენტო სისტემა იყო, თანდათან ამცირებდნენ პრეზიდენტის უფლებამოსილებას და ბოლოს ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემამდე მივიდნენ; ხორვატიაში ამ სისტემით შეიცვალა იუგოსლავიის დაშლის შედეგად ახლად აღმოცენებული სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა; ლიტვასა და უკრაინაში კი ეს სისტემა შემოიღეს საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ (უკრაინაში 2004 წლამდე სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა იყო). ეს მოდელები მნიშვნელოვნად განსხვავდება როგორც ერთიმეორის, ასევე მათი პროტოტიპის – ფრანგული მოდელისაგან. ფრანგული მოდელისაგან არსებითი განსხვავება გამოიხატება პარლამენტის გადამწყვეტ როლში მთავრობის ფორმირებისა და მისთვის ნდობა-უნდობლობის გამოცხადების საკითხებში და პარლამენტის განუსაზღვრელ უფლებამოსილება-

<sup>33</sup> მაგალითის სახით შევნიშნავთ, რომ ხორვატიის ყოფილმა პრეზიდენტმა ფრანკო ტუჯმანმა თავისი მყარი საპარლამენტო უმრავლესობის პირობებში ფაქტობრივად მიაღწია ავტორიტარული რეჟიმის დამკვიდრებას.

<sup>34</sup> როგორც ჩანს, ყველას უჭირს დიდი ძალაუფლების დათმობა (!).

ში. საკუთრივ მოდელს შორის მთავარი განსხვავება კი პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლების რამდენადმე შეზღუდვის, პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლების საფუძვლებისა და მთავრობაზე საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერების სხვადასხვა სქემებშია. მაგალითად, ლიტვასა და ხორვატიაში პრეზიდენტის უფლებები იმდენადაა შეზღუდული, რომ მათ ზოგჯერ ნახევრად საპარლამენტო რესპუბლიკასაც უწოდებენ.

მიუხედავად ასეთი განსხვავებებისა, ყველა მოდელს აქვს ერთი **საერთო ნიშანი** – აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერება აღმასრულებელი ფუნქციებით პრეზიდენტის აღჭურვის გზით – და ერთი **საერთო პრობლემა** – აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვილ პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ფუნქციათა მკაფიოდ გამიჯვნის პრობლემა. აღმასრულებელი ხელისუფლების ამგვარი კონსტიტუციური დუალიზმი იძლევა იმის იურიდიულ საფუძველს, რომ მთავრობის ხელმძღვანელობაზე პრეტენზია ჰქონდეთ პრეზიდენტსაც და პრემიერ-მინისტრსაც<sup>35</sup>. ამ სისტემაში პოლიტიკური პროცესის განვითარება მთლიანად დამოკიდებულია მოცემული დროისათვის არსებულ პოლიტიკურ კონიუნქტურაზე: პარტიული სისტემის სიმყარეზე, საზოგადოებაში პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ავტორიტეტზე, პარლამენტში მათი მხარდაჭერის ხარისხზე, სტრატეგიული საკითხების შესახებ თვალსაზრისსა და, რაც არცთუ უმნიშვნელოა, პოლიტიკურ კულტურაზე.

---

<sup>35</sup> მაგალითის სახით შევნიშნავთ, რომ სწორედ ამ დუალიზმმა გამოიწვია 1999 წლის კრიზისი რუმინეთში, რომელიც პრემიერ-მინისტრის გადადგომით დასრულდა – მას უნდობლობა თავისივე საპარლამენტო უმრავლესობამ გამოუცხადა.



ხელისუფლების ზოგადი, ოპტიმალური ორგანიზაციის პრობლემის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია ტერიტორიული თვითმმართველობის საკითხი. თვითმმართველობის განვითარებისა და მისი უფლებამოსილების გაფართოების პროცესი თანამედროვე სახელმწიფოთა განვითარების შემადგენელი ნაწილია. ამის გარეშე შეუძლებელია ისეთი სახელმწიფო სისტემის შექმნა, რომელიც დააკმაყოფილებს თანამედროვეობის მოთხოვნებს.

**თვითმმართველობის საფუძვლად უნდა მივიჩნიოთ სუბსიდიარობის პრინციპი: ძალაუფლება განხორციელებული უნდა იყოს მმართველობის იმ დონეზე, რომელიც ყველაზე უფრო ახლოს არის ხალხთან.**

სუბსიდიარობის პრინციპი არის აუცილებელი პირობა იმისა, რომ ხელისუფლების ყველა დონეზე განხორციელდეს წარმატებული საჯარო პოლიტიკა და მის განხორციელებაში მონაწილეობა მიიღონ მოსახლეობის ფართო ფენებმა. ამასთანავე გასათვალისწინებელია, ადგილობრივ ხელისუფლებას რამდენად ეფექტიანად და წარმატებით შეუძლია მისთვის მიკუთვნებული უფლებამოსილების შესრულება.

ზედა საფეხურზე მდგომი სისტემა დაბალ საფეხურზე მდგომი სისტემის პრობლემის მოგვარებაში შეიძლება ჩაეროს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამ უკანასკნელს საკუთარი ძალებით არ შეუძლია საკითხის გადაწყვეტა.

მმართველობის დეცენტრალიზაცია სამ ძირითად კომპონენტს მოიცავს – პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ დეცენტრალიზაციას:

- ▶ პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია – ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევა და მათთვის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების უფლების მინიჭება საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში;
- ▶ ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია – თვითმმართველობის ორგანოებისთვის ფართო უფლებამოსილებათა გადაცემა, მათ შორის, სახელმწიფო საქმეების მართვისა და საჯარო მომსახურების სფეროში;
- ▶ ფისკალური დეცენტრალიზაცია – თვითმმართველობისთვის მისი უფლებამოსილების განხორციელებისთვის აუცილებელი ფინანსების გადაცემა.

თვითმმართველობის ორგანოთა ფუნქცია არის მოსახლეობისთვის მომსახურების განწევა. საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ მოსახლეობის ყოველდღიურ საჭიროებათა (ადმინისტრირება ადგილობრივ დონეზე, კომუნალური სამსახურები, საყოფაცხოვრებო პრობლემების მოგვარება, მინიმალური სოციალური გარანტიები) დაკმაყოფილება, როგორც ეფექტურობის (საჭირო საქმის კეთება), ისე ეფექტიანობის (საქმის კარგად კეთება) თვალსაზრისით, ბევრად უფრო კარგად ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ. ამისი აუცილებელი პირობა კი მოსახლეობასთან სიახლოვეა, რაც შესაძლებლობას აძლევს მოსახლეობას, მუდმივი და უშუალო ურთიერთობა ჰქონდეს მის მიერვე არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან, აკონტროლოს მათი საქმიანობა და უშუალოდ ჩაერთოს გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში.

ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერებისა და დეცენტრალიზაციის პროცესი კიდევ ორ დამატებით მიზანს ისახავს:

- ▶ ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტების შექმნას, რაც აუცილებელია როგორც პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივი კადრების ზრდის (და ამ გზით პოლიტიკური პლურალიზმის გაძლიერების)

რების), ისე საჯარო მოხელეთა კვალიფიციური კორპუსის ჩამოყალიბებისათვის. როგორც წესი, ქვეყნის პოლიტიკური ელიტა თუ მმართველი ბიუროკრატია თავის აღმასვლას სწორედ ადგილობრივი დონიდან იწყებს;

- ▶ დეცენტრალიზაციას დეზინტეგრაციის წინააღმდეგ. ბევრი, განსაკუთრებით მრავალენიკური ქვეყნისათვის ძალაუფლების გადანაწილება სხვადასხვა სახის უმცირესობათა (პოლიტიკურ, ეთნიკურ, რელიგიურ და სხვ.) ბუნებრივი უფლებების დაკმაყოფილების საშუალებად იქცა ისე, რომ ამან არათუ ავნო საერთო-ეროვნულ ინტერესებს, არამედ ინტეგრაციული პროცესების გაძლიერებას შეუწყო ხელი.

დასავლეთ ევროპის ქვეყნებმა 1968 წელს მიიღეს დეკლარაცია თვითმმართველობის უფლებათა შესახებ, რომელსაც 1981 წლიდან კონვენციის სახე მიეცა და სავალდებულო გახდა ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნებისათვის. 1984 წელს, რომის უმაღლესი დონის შეხვედრისას, ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნების მიერ აღიარებულ იქნა ევროპული ქარტია თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც 1985 წელს კონვენციად იქცა.

ქარტია ითვალისწინებს ოთხი ტიპის ავტონომიის (პოლიტიკური, ეკონომიკური, ადმინისტრაციული, ფინანსური) არსებობას.

თვითმმართველობის სისტემის შექმნის პროცესი თავისთავად უზარმაზარი თემაა. მისი ძირითადი სფეროებია:

- ▶ ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხის გადანყვეტა (სუბნაციონალურ დონეთა რაოდენობა და სიდიდე);
- ▶ უფლებამოსილებათა გამიჯვნა (ექსკლუზიური, დელეგირებული და საერთო უფლებამოსილებები);
- ▶ ფინანსური და ქონებრივი საკითხები (საკუთარი შემოსავლები, მიზნობრივი და გამოთანაბრებითი ტრანსფერები, მუნიციპალური ქონება);
- ▶ სტრუქტურათა ფორმირების (არჩევნები) და საქმიანობის (რეგლამენტაციები) წესი;
- ▶ სახელმწიფო ზედამხედველობის ფორმები (სასამართლოს როლის ზრდა);
- ▶ გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების აქტიური მონაწილეობა (პირდაპირი დემოკრატიის ფორმები).

ყოველივე ეს მოითხოვს სუბნაციონალურ დონეთა რაოდენობისა და სიდიდის განსაზღვრას, რაც ყველა ქვეყანამ საკუთარი ტრადიციების, რეალობისა და საჭიროების მიხედვით უნდა გადანყვეტოს.

ტერიტორიული მოწყობისა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ყველა შემთხვევისთვის ერთნაირი ეფექტიანი მოდელი არ არსებობს. ყველა სახელმწიფო თვითონ განსაზღვრავს თავისთვის ოპტიმალურ სისტემას.

ტერიტორიული მოწყობის უმთავრესი საკითხებია თვითმმართველობის თუ მმართველობის დონეთა რაოდენობისა და ერთი და იმავე დონის ერთეულთა უფლებამოსილების განსაზღვრა. საქმე ისაა, რომ, ობიექტურ მიზეზთა გამო, ერთი და იმავე დონის ტერიტორიული ერთეულები ხშირად მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან ტერიტორიის სიდიდით, მოსახლეობის რაოდენობით, ეკონომიკური განვითარების დონითა და პოტენციალით, რაც შეუძლებელს ხდის მათთვის ერთი და იმავე უფლებამოსილების მინიჭებას. ამას მივყავართ ე.წ. **ასიმეტრიულ რეგიონალიზმამდე**. ეს კი, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე, საკმაოდ დიდ სიძნელებებს ქმნის.

მიუხედავად ამ პრობლემებისა და მოდელების მრავალფეროვნებისა, მაინც შესაძლებელია გარკვეულ ლი კანონზომიერების დადგენა.

ქვეყნები შეიძლება რამდენიმე პირობით ჯგუფად დაიყოს მათი ტერიტორიის სიდიდის, მოსახლეობის რაოდენობისა და თვითმმართველობის დონეთა რაოდენობის მიხედვით, იმისდა მიუხედავად, მათი მოწყობა ფედერალურია თუ უნიტარული (იხ. ცხრილი).

ქვეყნის მოსახლეობა	დიდი ქვეყნები: 15 მლნ-ზე მეტი	საშუალო ზომის ქვეყნები: 3 – 15 მლნ.	მცირე ზომის ქვეყნები: 3 მლნ-ზე ნაკლები
დონეთა რაოდენობა	3	2	1
<b>რეგიონალური დონის მოსახლეობა</b> (რეგიონი, პროვინცია, შტატი, მინა, რესპუბლიკა, მხარე, სხვ.)	<b>1 მლნ.</b> (გაერთ. სამეფო, საბერძნ., ჩეხეთი) – <b>6 მლნ. ან მეტი</b> (აშშ, გერმანია) <b>საშუალოდ 2 – 3 მლნ.</b> (საფრანგეთი, იტალია, კანადა, ესპანეთი, პოლონეთი)	<b>არ არის</b>	<b>არ არის</b>
<b>შუალედური დონის მოსახლეობა</b> (რაიონი, საგრაფო, სხვ.)	<b>100 ათასი</b> (აშშ, პოლონეთი, ესტონეთი) – <b>1 მლნ.</b> (ესპანეთი, ნიდერლანდები) <b>200 ათასი – 400 ათასი</b> (გერმანია, გაერთ. სამეფო, შვედეთი, დანია, ლიტვა, საბერძნეთი, შვეიცარია, ირლანდია, ფინეთი) <b>500 ათასი – 600 ათასი</b> (იტალია, საფრანგეთი, უნგრეთი, რუმინეთი)		<b>არ არის</b>
<b>მუნიციპალური დონის მოსახლეობა</b>	<b>2 ათასი</b> (საფრანგეთი, პორტუგალია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, შვეიცარია) – <b>20 ათასი ან მეტი</b> (ირლანდია, ნიდერლანდები, შვედეთი, ლიტვა, ბულგარეთი) <b>საშუალოდ 7 – 18 ათასი</b> (აშშ, ევროპის თითქმის ყველა ქვეყანა, რუსეთი)		

როგორც ვხედავთ, ევროპის დიდ ქვეყნებსა და აშშ-ში მმართველობის სამი დონეა. ევროპის საშუალო ზომის ქვეყნები ორი დონით კმაყოფილდებიან, რადგან მესამე დონის შექმნა მხოლოდ დიდ დამატებით ხარჯებს იწვევს, ხოლო მათი ეფექტიანობა ძალზედ დაბალია. მცირე ზომის, მათ შორის, ე.წ. ჯუჯა სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ ერთი (მუნიციპალური) დონე არსებობს.

საკმაოდ მრავალფეროვანია სხვადასხვა ქვეყნის სუბნაციონალური დონის ერთეულთა უფლებამოსილებანი. მაგალითად, ესპანეთში ყველა ავტონომიურ საზოგადოებას აქვს თავისი სტატუტი, რომელსაც იღებს მისი წარმომადგენლობითი ორგანო და ამტკიცებს პარლამენტი; იტალიაში არსებობს „ჩვეულებრივი“ და „სპეციალური სტატუსის“ მქონე რეგიონები, რომელთა სტატუტებიც მტკიცდება კონსტიტუციური კანონით. სუბნაციონალურ ერთეულთა უფლებამოსილებები ერთმანეთისაგან განსხვავებულია და ხშირად – საკმაოდ მნიშვნელოვნად.

დიდ ქალაქებს და, განსაკუთრებით, დედაქალაქებს, როგორც წესი, აქვთ განსაკუთრებული სტატუსი. მათი მართვის დეცენტრალიზების საკვანძო საკითხია მმართველობის პირველადი ერთეულების ოპტიმალური რაოდენობის დადგენა, რაც მრავალ ფაქტორზეა დამოკიდებული. ევროპის ქალაქების პრაქტიკა ამ მხრივ მეტად ჭრელ სურათს იძლევა, თუმცა გარკვეული კანონზომიერებების დანახვა მაინც შესაძლებელია. ევროპის საშუალო და მცირე ქვეყნების დედაქალაქთა უმეტესობაში მათი ადმინისტრაციული ერთეულების მოსახლეობის რაოდენობა მერყეობს 30-დან 60 ათასამდე (ბრატისლავა, ოსლო, ვენა, ვილნიუსი, სტოკჰოლმი, ამსტერდამი, ბრიუსელი, სოფია, ტალინი, ზაგრები, სკოპიე და ა.შ.), ხოლო დიდი ქვეყნების დედაქალაქებში, რომლებიც წარმოადგენენ მეგაპოლისებს, ადმინისტრაციულ ერთეულებში მცხოვრებთა რიცხვი მერყეობს 90-დან 140 ათასამდე (ლონდონი, ვარშავა, პარიზი, მადრიდი, რომი). ყველა ამ ქალაქში, მცირე გამოწვევის გარდა, ტერიტორიული ერთეულები თვითმმართველობებს წარმოადგენენ. უკიდურეს შემთხვევაში, მათ მინიჭებული აქვთ მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული ფუნქციები მაინც.

კონსტიტუციებში, ჩვეულებრივ, მხოლოდ ტერიტორიული მოწყობისა და თვითმმართველობის საფუძვლებია მოცემული, ხოლო ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ჩამონათვალი და მათი უფლებამოსილებები კონსტიტუციური ან სხვა მაღალი რანგის კანონებით განისაზღვრება ხოლმე. თუმცა, ზოგან ეს საკითხებიც კონსტიტუციით არის განსაზღვრული.

წინამდებარე ნაშრომის შესავალში აღვნიშნეთ, რომ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ჩვენი საზოგადოება მოუზადებელი აღმოჩნდა დემოკრატიულ ინსტიტუტებზე კონკრეტული პოლიტიკური დაკვეთის ფორმულირებისა და არტიკულირებისათვის, და მივეუბნებოდით ამის ობიექტურ მიზეზებზე. ასეთ ვითარებაში განსაკუთრებით გაიზარდა პოლიტიკური ელიტების როლი, რომლებსაც საზოგადოებისათვის უნდა შეეთავაზებინათ ის, რაზეც საზოგადოებაში მოთხოვნა არ იყო. თუმცა, 1990 წლიდან მოყოლებული, ხელისუფლების სადავეებთან აღმოჩენილმა არც ერთმა პოლიტიკურმა ლიდერმა და მის გარშემო შემოკრებილმა დაჯგუფებამ არ იტვირთა ეს ამოცანა და დეზორიენტირებულ საზოგადოებას არ შესთავაზა კონსტიტუციონალიზმისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებზე დაფუძნებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელი. ხელისუფლებაში მოსულ ყოველ ლიდერს უჩნდებოდა იმის განცდა, რომ მას შესასრულებელი ჰქონდა რაღაც განსაკუთრებული ისტორიული პოლიტიკური მისია და მისი განხორციელების გზაზე სამართლის უზენაესობა და ხელისუფლების დანაწილება დაბრკოლებებს წარმოადგენდა და არა ამ მისიის შესრულების იარაღს. მართალია, კონსტიტუციის უზენაესობის უარყოფა და ძალაუფლების ერთ ხელში კონცენტრაცია ზოგი ლიდერისთვის შესაძლოა დროებითი ტაქტიკური ნაბიჯი იყო და ზოგისთვის – მსოფმლხედველობის ქვაკუთხედი, მაგრამ ამით შინაარსობრივად არაფერი იცვლებოდა.

შესაბამისად, 1990 წლიდან დღემდე ქვეყანა იმართებოდა ან კონკრეტული მმართველის პოლიტიკურ გემოვნებაზე და ხელისუფლების განმტკიცების ამოცანებზე მორგებული კონსტიტუციით, ან საერთოდ კონსტიტუციის გარეშე. რაც ყველაზე სამწუხაროა, ამ ხნის განმავლობაში არც ერთ მმართველს არ უმართია ქვეყანა ისე, რომ საზოგადოებას გასჩენოდა კონსტიტუციის უზენაესობის განცდა, ანუ არც ერთ მმართველს არ დაუყენებია კონსტიტუცია საკუთარ ინტერესებზე მაღლა და არ მიუგია მისთვის ჯეროვანი პატივი. საკუთარი თავის კონსტიტუციაზე მაღლა დაყენებისა და კონსტიტუციისადმი უპატივეცემლობის გამოხატვის ფორმები კი საკმაოდ მრავალფეროვანი იყო – დანყებული კონსტიტუციური ნორმების პირდაპირი და აშკარა იგნორირებით და დამთავრებული ვინრო პოლიტიკური ინტერესების შესაბამისი კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელებით.

წინანდობლივია ისიც, რომ ქვეყნის მმართველების მიერ კონსტიტუციონალიზმზე განხორციელებულ ყოველ ძალადობას „გაგებით“ ხვდებოდა არა მხოლოდ მმართველი პოლიტიკური ელიტა, არამედ ინტელექტუალური ელიტების უდიდესი უმრავლესობაც. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციაზე დაფუძნებულმა კონსტიტუციამ და კონსტიტუციური რეჟიმის აუცილებლობამ საზოგადოების კონსტიტუციურად გათვითცნობიერებული ნაწილის დიდ უმრავლესობაშიც კი ვერ დაიმკვიდრა სათანადო საზოგადოებრივი ღირებულება. იგი საზოგადოების ამ ნაწილისთვისაც კი დარჩა მმართველობის პოლიტიკურ-სამართლებრივ იარაღად ხელისუფალის ხელში და ვერ მოხდა მისი, როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოებრიობის საფუძვლის, გააზრება. საზოგადოების აღნიშნული ნაწილი დროდადრო ხელისუფალს წაუყენებს ხოლმე კონსტიტუციურ პრეტენზიებს და ადანაშაულებს მას ქვეყნის ძირითადი კანონის იგნორირებაში. მაგრამ უმეტესად ეს ხდებოდა არა კონსტიტუციის დასაცავად, არამედ უკვე მობეზრებული, არასასურველი მმართველის დასამხობად – სასურველი მმართველის ხელისუფლებაში მისვლისთანავე საზოგადოების აღნიშნული ნაწილი ივინყებდა კონსტიტუციას და მასზე „ზრუნვას“ ახალ, „გონიერ“ მმართველს მიანდობდა ხოლმე.

ცხადია, ეს უსაფუძვლოდ არ ხდებოდა. გასული საუკუნის 90-იანი წლების საქართველოს მდგომარეობა – რამდენიმე ნაწილად გახლეჩილი საზოგადოება, რუსეთის მიერ ინსპირირებული მძიმე პოლიტიკური კონფლიქტები აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში, მყარად დადგენილი სახელმწიფო ტერიტორიი-

<sup>36</sup> ამ ნაწილში გამოყენებულია ფრაგმენტები ნაშრომებიდან: ი. ტაბუცაძე, ვ. ხმალაძე. „ახალი წყობილებისაკენ – კონსტიტუციური პროექტებით. თვალსაზრისი მიმდინარე კონსტიტუციურ პროცესზე“. გაზეთი „7 დღე“, 1994 წ., №7 და „საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განმტკიცებათა შორის“. ვ. ხმალაძე, ა. დემეტრაშვილი, ა. ნალბანდოვი, ლ. რამიშვილი, დ. უსუფაშვილი, ზ. ჯიბლაშვილი – კრებული: საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები. დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი. თბილისი, 2005.

სა და მესაკუთრეთა საშუალო ფენის არარსებობა, განადგურებული ეკონომიკა, ნომენკლატურული პრივატიზაცია, სახელმწიფო სტრუქტურების ემბრიონული მდგომარეობა – უკიდურესად ართულებდა ლიბერალურ-დემოკრატიული პრინციპების კონსტიტუციურ რეჟიმად ქცევას. გარდა ამისა, ცნობილია, რომ მართვის დემოკრატიული რეჟიმი სრულიადაც არ არის სახელმწიფოს ფაქტობრივი და იურიდიული არსებობის აუცილებელი პირობა და ზოგჯერ სწორედ ავტოკრატიული რეჟიმები ქმნიდნენ დემოკრატიული სახელმწიფოს აშენების ეკონომიკურ და სოციალურ საფუძვლებს.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საზოგადოების ერთ ნაწილში ლოგიკურად გაჩნდა აზრი იმის შესახებ, რომ საქართველოს თავისი განვითარების იმ ეტაპზე ლიბერალურ-დემოკრატიულ პრინციპებზე აგებული კონსტიტუცია კი არა, ავტოკრატიული რეჟიმი ესაჭიროებოდა. სხვანი, რომლებიც იმდროინდელ პარლამენტშიც, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაშიც და საზოგადოებაშიც უმცირესობას წარმოადგენდნენ, მიიჩნევდნენ, რომ საქართველოს არჩევანი უნდა გაეკეთებინა პოლიტიკური წყობილების ისეთი ფორმის სასარგებლოდ, რომელიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფდა პოლიტიკური და სოციალური კომპრომისის შესაძლებლობას, ადამიანის უფლებათა რეალურ დაცვას და ქვეყანაში დასავლური ცივილიზაციის ღირებულებათა თანდათან დამკვიდრებას. ამ უმცირესობის მიერ ასეთ ფორმად საპარლამენტო რესპუბლიკა იქნა მიჩნეული. მაგრამ მათი აზრი დარჩა „ხმად მლაღადებლისა უდაბნოსა შინა“. გაიმარჯვა „ძლიერი ხელის“ საჭიროების თვალსაზრისმა და მის ოპტიმალურ ფორმად არჩეულ იქნა საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, რომლის შემოღება, იმავდროულად, უზრუნველყოფდა ხელისუფლების დანაწილების, როგორც მართვის დემოკრატიული საწყისის, ფორმალურ შენარჩუნებას. ამით მარჯვედ ისარგებლა ქართულმა კომუნისტურ-კომკავშირულმა ნომენკლატურამ და ფორმალურ-იურიდიულადაც უზრუნველყო ხელისუფლებაში დაბრუნება ხელისუფლების სათავეში თავისი ლიდერის მოყვანით. მაგრამ, საბედნიეროდ თუ საუბედუროდ, საქართველოში არც ავტოკრატიული რეჟიმის დამყარების პირობები არსებობდა. უნაყოფოა პარალელების ძებნა საქართველოსა და ფრანკისტულ ესპანეთს ან პინოჩეტის ჩილეს შორის. საქართველოსაგან განსხვავებით, ამ ქვეყნებს მყარი სახელმწიფოებრივი სუვერენიტეტი და კაპიტალისტური ცხოვრების წესის ხანგრძლივი გამოცდილება გააჩნდათ. გარდა ამისა, მათ ჰყავდათ ძლიერი არმია და პოლიცია, რომელთაც ამ ქვეყნების ავტოკრატიული რეჟიმები ეყრდნობოდა. ამიტომ ავტოკრატიული რეჟიმის ნაცვლად მივიღეთ უიდეო, ღრმად კორუმპირებული რეჟიმი, რომელიც ორიენტირებული იყო არა საერთო ეროვნული პრობლემების მოგვარებაზე, არამედ თავისი კეთილდღეობის უზრუნველყოფასა და შენარჩუნებაზე.

კონსტიტუციის ამ კარდინალური საკითხისადმი მაშინ და, სამწუხაროდ, დღესაც არსებული ორგვარი მიდგომა, რა თქმა უნდა, არ შეიძლება მხოლოდ კონსტიტუციურ მსოფლმხედველობათა შორის განსხვავებით აიხსნას. იგი, უპირველეს ყოვლისა, საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკური და სოციალური პროცესების ანარეკლია. თითქმის ყველა პოსტკომუნისტურ ქვეყანაში ბრძოლა მიმდინარეობდა და მიმდინარეობს ზომიერ და რადიკალ ანტიკომუნისტებს შორის, ორივენი კი ებრძვიან კომუნისტურ თუ ნეოკომუნისტურ ნომენკლატურას, რომლის უსაშველო მოძალეა ხელისუფლებაში აშკარად აფერხებს მართვის ლიბერალურ-დემოკრატიულ პრინციპებზე ამ ქვეყანათა გადაყვანას. ამ მხრივ საქართველო ვერ იქნება და არც არის გამონაკლისი. ჩვენი მდგომარეობა აღმოსავლეთ ევროპისა და ბალტიის ქვეყნებისაგან იმით განსხვავდება, რომ ქართული რადიკალიზმი უფრო რადიკალურია, ხოლო ქართული კომუნისტური თუ ნეოკომუნისტური ნომენკლატურა – უფრო რეაქციული, რაც დაპირისპირების უფრო მაღალ ხარისხს ქმნის. ცნობილია, რომ რადიკალური ძალები განსაკუთრებით არიან მიდრეკილნი ქარიზმატული ლიდერისადმი, ხოლო ასეთი ლიდერის ავტორიტეტის გამოყენებით რომელიმე მათგანის გამარჯვების სამართლებრივი (კონსტიტუციური) დაფიქსირება ქვეყანაში დაპირისპირების ახალი ეტაპის დაწყების წინაპირობაა. ამიტომ სახელმწიფოს პოლიტიკური მოწყობის ფორმის არჩევასა იმაზე კი არ უნდა ვიფიქროთ, რომელი ფორმა უფრო მისაღები ამა თუ იმ პიროვნების ან პოლიტიკური და სოციალური ჯგუფისათვის, არამედ იმაზე, თუ რომელი ფორმა უფრო ეფექტიანად გადაწყვეტს ეროვნული სახელმწიფოს არსებობასთან და განვითარებასთან დაკავშირებულ პრობლემებს.

საზოგადოებისა და პოლიტიკურ-ინტელექტუალური ელიტების მხრიდან ზოგადად კონსტიტუციონალიზმისა და კონსტიტუციისადმი ამგვარ დამოკიდებულებასთან ერთად ხელისუფლების დანაწილების პრინ-

ცივის დამკვიდრებას ხელი შეუშალა საქართველოში დამკვიდრებულმა ფაქტობრივად ერთპარტიულმა პოლიტიკურმა სისტემამაც. მიუხედავად იმისა, რომ, 1990 წლის ოქტომბრიდან მოყოლებული, ყველა არჩევნებში მრავალი პოლიტიკური პარტია მონაწილეობდა და ქვეყნის პარლამენტი ფორმალურად ერთპარტიული არასოდეს ყოფილა, ყოველ მოცემულ ეტაპზე გამარჯვებული პარტია თავს ერთადერთ რეალურ პოლიტიკურ მოთამაშედ აღიქვამდა და სახელმწიფო ინსტიტუტებზე სრული პარტიული მეთვრეობისა და კონტროლის დამყარებისკენ ისწრაფვოდა. მმართველი პარტიის ამგვარი თვითაღქმა და სახელმწიფოსთან შეზრდის ტენდენცია სხვა არაფერი იყო, თუ არა საბჭოთა პერიოდის კომუნისტური პარტიის ტრადიციების გაგრძელება. ამ ტრადიციებში კი ცენტრალური ადგილი ეკავა პოლიტიკური ლიდერი-ბელადის ფიგურას, რომლის პირობებშიც ხელისუფლების დანაწილება პრინციპულად დაუშვებელი მოვლენაა – რადგან მაშინ გამოვა, რომ ბელადი ვეღარ იქნება ბელადი (ყველაფერში ყველაზე ბრძენი და, შესაბამისად, ყველაფერში გადამწყვეტი სიტყვის მქონე). შესაბამისად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, რომელიც 1996-2003 წლებში კონსტიტუციის ტექსტის დონეზე მაინც იყო სათანადოდ გარანტირებული, არასოდეს ქცეულა უმაღლესი სახელისუფლებო ინსტიტუტების ფორმირებისა და ფუნქციონირების ფუნდამენტურ პრინციპად. პოლიტიკური ისტებლიშმენტის ყველაზე უფრო განათლებული და ლიბერალურ-დემოკრატიულად მოაზროვნე ნაწილისთვისაც კი ხელისუფლების დანაწილება ზოგადად სასურველ, მაგრამ საქართველოს პირობებში მიუღწეველ დოქტრინად დარჩა. მმართველი პოლიტიკური ლიდერების მიერ ხელისუფლების უკიდურესი კონცენტრაციის თაობაზე ყველაზე უფრო მწვავედ მოსაუბრე ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების უდიდესი უმრავლესობაც კი თავად უკიდურესად ავტორიტარული სტილით იმართება და მათთვის უცხოა ძალაუფლების დანაწილება და ურთიერთდაბალანსება პოლიტიკური პარტიის შიგნითაც კი. მეტიც: აქტიური არასამთავრობო ორგანიზაციების უდიდესი უმრავლესობაც ერთმმართველობის პრინციპზეა აგებული და თავად ვერ ახერხებენ იმ პრინციპების ერთგულებას, რაზეც ხელისუფლებას მიუთითებენ.

ამდენად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პოსტსაბჭოურ საქართველოში კონსტიტუციონალიზმისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებზე არც სათანადო საზოგადოებრივი მოთხოვნილება არსებობდა და ვერც პოლიტიკურმა ელიტებმა უზრუნველყვეს ამ დემოკრატიული სიკეთის შეთავაზება საზოგადოებისათვის. თუმცა, ამ უკანასკნელთა მხრიდან იყო გარკვეული მცდელობები, როგორც კონსტიტუციის ტექსტის დონეზე ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაფუძნებული მოდელის დამკვიდრებისა, ისე ამ პრინციპისთვის შინაარსის გამოცვლისა და „ქართული მოდელის“ შექმნისა. ქვემოთ სწორედ ამ თვალსაზრისითაა გაანალიზებული 1995 წლის საქართველოს კონსტიტუცია მისი თავდაპირველი სახით (მოკლე ანალიზი) და 2004 წლის თებერვლიდან დღემდე შეტანილი ცვლილებების შემდეგ.

**6.1. სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის კონსტიტუციური პრინციპები 1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით**

თანამედროვე საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების ბუნებისა და მოწყობის ძირითადი მახასიათებლები განსაზღვრულია 1995 წლის კონსტიტუციით, სახელდობრ:

- ა) პრეამბულით, რომელშიც გაცხადებულია საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნება „... დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველყონ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი ...“;
- ბ) პირველი მუხლით – „საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“;
- გ) მე-5 მუხლით, რომლის მიხედვითაც:

- „1. საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში.
- 2. ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით.
- 3. არავის არა აქვს უფლება მიითვისოს ან უკანონოდ მოიპოვოს ხელისუფლება.
- 4. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“;

დ) მე-7 მუხლით, რომლის თანახმად, „სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“.

კონსტიტუციის ამ ფუძემდებლურ დებულებათა განხორციელებას კონსტიტუციის რამდენიმე ათეული მუხლი ეძღვნება, რომლებიც განსაზღვრავენ სახელმწიფო ხელისუფლების მოდელის სახეს და რომელთა მიხედვითაც შეგვიძლია ვიმსჯელოთ ხელისუფლების განმტოებებზე, ხელისუფლების გამიჯვნა-გადანაწილების ხარისხზე, კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განწონასწორების მექანიზმების სახეებსა და ეფექტიანობაზე და სხვ.

**6.2. ხელისუფლების დანაწილების მოდელი 2004 წლის თიბაჩვლამდე**

1995 წლიდან 2004 წლის თებერვლამდე, ხელისუფლების დანაწილების მოდელის მიხედვით, საქართველო საპრეზიდენტო რესპუბლიკას უნდა მივაკუთვნოთ. მას ჰქონდა ამ მოდელისთვის დამახას-

<sup>37</sup> ეს ნაწილი ძირითადად აღებულია ნაშრომიდან „საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განმტოებათა შორის“. ვ. ხმალაძე, ა. დემეტრაშვილი, ა. ნალბანდოვი, ლ. რამიშვილი, დ. უსუფაშვილი, ზ. ჯიბლაშვილი – კრებული: საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები. დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი. თბილისი, 2005.

სიათებელი თითქმის ყველა ის ნიშანი, რომლებიც ზემოთ აღვწერეთ (იხ. პუნქტი 3.2), თუმცა, გარკვეულწილად, დარღვეული იყო წონასწორობა ხელისუფლების განშტოებათა შორის პრეზიდენტის სასარგებლოდ (რეალურად ეს წონასწორობა მნიშვნელოვნად დარღვეული აღმოჩნდა, განსაკუთრებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლის ნაწილში, რისი ერთ-ერთი მიზეზიც მთელ ამ პერიოდში პრეზიდენტის მხარდამჭერი საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობა იყო). სწორედ ამიტომ მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ამ პერიოდში საქართველოში მოქმედი სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის სისტემის აღწერა. ყურადღებას, ძირითადად, კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განწონასწოების სისტემასა და ხელისუფლების განშტოებათა თანამშრომლობაზე შევაჩერებთ.

სახელმწიფო ხელისუფლება კლასიკურ სამ განშტოებად იყო დაყოფილი – საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებად. საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებდა პარლამენტი, აღმასრულებელ ხელისუფლებას – პრეზიდენტი, ხოლო სასამართლო ხელისუფლებას – საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოები. პარლამენტის არჩევნები იმართებოდა ოთხ წელიწადში ერთხელ, ხოლო პრეზიდენტისა – ხუთ წელიწადში ერთხელ. ხელისუფლების სამივე განშტოება მკაფიოდ იყო გამიჯვნილი, მაგრამ მათ არ შეეძლოთ ერთმანეთისაგან აბსოლუტურად იზოლირებულად მოქმედება (ყველაზე ნაკლებად ეს სასამართლო ხელისუფლებას ეხება).

კონსტიტუცია შემდეგნაირად განსაზღვრავდა პარლამენტის, პრეზიდენტისა და სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციებს:

- ▶ „საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს“ (მუხლი 48);
- ▶ „1. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური.  
2. საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. იგი უზრუნველყოფს ქვეყნის ერთიანობას და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად.  
3. საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელია საგარეო ურთიერთობებში“ (მუხლი 69);
- ▶ „1. სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით.  
2. სასამართლოს აქტები სავალდებულოა ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და პირისათვის ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე.  
3. სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ მხოლოდ სასამართლოები...“ (მუხლი 82).

ამ ფუნქციათა შესასრულებლად ხელისუფლების ორგანოებს მინიჭებული ჰქონდათ სათანადო კონსტიტუციური უფლებამოსილებები. როგორც პარლამენტს, ასევე პრეზიდენტს ჰქონდათ მთელი რიგი დისკრეციული უფლებამოსილებებისა, თუმცა ძალაუფლების ნაწილი მათ შორის იმგვარად იყო გადანაწილებული, რომ უმნიშვნელოვანეს საკითხთა გადაწყვეტაში ხელისუფლების ორივე განშტოება მონაწილეობდა. სახელდობრ:



- ▶ პარლამენტის მიერ კანონის მიღებისას პრეზიდენტს ჰქონდა შეყოვნებითი (სუსპენზიური) ვეტოს უფლება, რომლის დაძლევაც პარლამენტს შეეძლო სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით;
- ▶ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, საზოგადოდ აღიარებულ სუბიექტებთან ერთად, ჰქონდა პრეზიდენტსაც, რაც დამახასიათებელი არ არის კლასიკური საპრეზიდენტო სისტემისთვის (მიიჩნევა, რომ ასეთი პრივილეგია არღვევს ნონასწორობას პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ამ უკანასკნელის სასარგებლოდ);
- ▶ საერთაშორისო ხელშეკრულებას დებდა პრეზიდენტი, მაგრამ მის რატიფიცირებას, დენონსირებასა და გაუქმებას ახდენდა პარლამენტი;
- ▶ საგანგებო და საომარ მდგომარეობას აცხადებდა პრეზიდენტი, მაგრამ ამტკიცებდა პარლამენტი;
- ▶ ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს ნიშნავდა და ათავისუფლებდა პრეზიდენტი, მაგრამ მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით;
- ▶ მთავრობის წევრებს (მინისტრებს) თანამდებობაზე ნიშნავდა პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით, მაგრამ თანამდებობიდან ათავისუფლებდა ერთპიროვნულად;
- ▶ უზენაესი სასამართლოსა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს ირჩევდა, ხოლო გენერალურ პროკურორსა და კონტროლის პალატის თავმჯდომარეს თანამდებობაზე ნიშნავდა პარლამენტი, მაგრამ მხოლოდ პრეზიდენტის წარდგინებით. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, გენერალური პროკურორის, კონტროლის პალატის თავმჯდომარისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის თანამდებობიდან გადაყენება შეიძლებოდა მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით (იმპიჩმენტის წესით შეიძლებოდა თანამდებობიდან მთავრობის წევრის გადაყენებაც);
- ▶ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს იღებდა პარლამენტი, მაგრამ მისთვის ბიუჯეტის პროექტის წარდგენის უფლება მხოლოდ პრეზიდენტს ჰქონდა და პარლამენტს პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე არ ჰქონდა მასში ცვლილების შეტანის უფლება. თუ პარლამენტი არ მიიღებდა ბიუჯეტს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მხოლოდ იმის უფლება ჰქონდა, რომ სახელმწიფოს მიერ ადრე ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი ხარჯები დაეფარა წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით.

პრეზიდენტს არ ჰქონდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება, ხოლო პარლამენტი უფლებამოსილი იყო იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაეყენებინა პრეზიდენტი (თუმცა, იმპიჩმენტის პროცედურა ძალიან რთული იყო). პარლამენტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია, საზოგადოდ, მთავრობის საქმიანობის კონტროლია, რასაც იგი ახორციელებს პარლამენტის კომიტეტების, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების, აგრეთვე მინისტრისთვის შეკითხვის მიცემის მეშვეობით, რასაც მან პარლამენტის სხდომაზე უნდა უპასუხოს. მაგრამ იმის გამო, რომ მთავრობა, როგორც კოლექტიური ორგანო, პასუხისმგებელი არ იყო პარლამენტის წინაშე, მთავრობის შეკავების ბერკეტები ძალიან სუსტი იყო – პარლამენტს არ ჰქონდა მინისტრისა და მთავრობის გადაყენების უფლება (არ არსებობდა უნდობლობის ვოტუმი), გარდა იმპიჩმენტის წესით მინისტრის გადაყენების უფლებისა, რაც შეეძლო განეხორციელებინა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მინისტრი დაარღვევდა კონსტიტუციას ან ჩაიდენდა სისხლის სამართლის დანაშაულს.

კონტროლის (შეკავების) და განონასწორების სისტემაში, საზოგადოდ, უაღრესად მნიშვნელოვან როლს ასრულებს დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლება. უნდა ითქვას, რომ ჩვენთან, კონსტიტუციური ნორმების თვალსაზრისით, სასამართლო ხელისუფლების სისტემა შეესაბამებოდა საყო-

ველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს (თუმცა, ცხადია, სამართლიანი სასამართლოს არსებობისთვის ეს მხოლოდ აუცილებელი, მაგრამ არა საკმარისი პირობაა). იგი დამოუკიდებელი იყო ხელისუფლების დანარჩენ განშტოებათაგან (თუ არ ჩავთვლით იმას, რომ მის ბიუჯეტს პრეზიდენტი და პარლამენტი განსაზღვრავდნენ). მართლმსაჯულების განხორციელება დაკისრებული ჰქონდათ საერთო სასამართლოებს, ხოლო საკონსტიტუციო კონტროლისა – საკონსტიტუციო სასამართლოს. იმის გამო, რომ ხელისუფლების როგორც საკანონმდებლო, ასევე აღმასრულებელი განშტოება (აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები) თავისი კომპეტენციის ფარგლებში დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებებს, რომელთა გაუქმების უფლებაც მეორე განშტოებას არა აქვს, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი, რომელიც სათანადო სარჩელის ან წარდგინების საფუძველზე წყვეტდა ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის საკითხს, სახელმწიფო ორგანოთა შორის კომპეტენციის გამო წარმოქმნილ დავას, რეფერენდუმისა და არჩევნების კონსტიტუციურობის საკითხთან დაკავშირებულ დავას. უზენაესი სასამართლო და საკონსტიტუციო სასამართლო მონაწილეობდნენ პრეზიდენტის, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრების, გენერალური პროკურორის, კონტროლის პალატის თავმჯდომარისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების იმპიჩმენტის პროცედურაში. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ პროკურატურა იყო სასამართლო ხელისუფლების დანესებულება და მისი ფუნქცია განისაზღვრებოდა სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელებით, მოკვლევასა და სასჯელის მოხდაზე ზედამხედველობით და სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერით.

ამ მოდელის მიმართ სხვადასხვა დროს ყველაზე უფრო ხშირად გამოთქმული პრეტენზიებიდან შეიძლება გამოვყოთ შემდეგი:

- ა) მოდელის სიხისტე (პრეზიდენტი ვერ დაითხოვს პარლამენტს, ხოლო პარლამენტი – მთავრობას: უფლება არა აქვთ; პარლამენტი თანამდებობიდან ვერ გადააყენებს პრეზიდენტსა და მთავრობის წევრს: უფლება აქვს, მაგრამ პრაქტიკულად თითქმის შეუძლებელია) და, აქედან გამომდინარე, ჩიხური მდგომარეობის შექმნის მაღალი ალბათობა პრეზიდენტისა და პარლამენტის დაპირისპირებისას, თუ პრეზიდენტი დაკარგავს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერას;
- ბ) პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივისა და შეყოვნებითი ვეტოს უფლებების ერთდროული არსებობა, რაც პრეზიდენტს აძლევს პარლამენტზე ზემოქმედების ამ მოდელისთვის უჩვეულო დამატებით ბერკეტს;
- გ) აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის სისუსტე და არაეფექტიანობა (არ არსებობს უნდობლობის ვოტუმი);
- დ) სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებაზე პარლამენტის ზეგავლენის სისუსტე (პარლამენტს არა აქვს პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე ბიუჯეტში რაიმე ცვლილების შეტანის უფლება);
- ე) მაღალი საარჩევნო ზღურბლი პარტიული სიებისათვის საპარლამენტო არჩევნებში.

### 6.3. ხელისუფლების დანაწილების მოდელი 2004 წლის თაჯიკის ვიდეო

2003 წლის ნოემბერში, „ვარდების რევოლუციად“ ნოდებული მოვლენისა და პრეზიდენტ შევარდნაძის გადადგომის შემდეგ, ხელისუფლებაში მოსულმა პოლიტიკურმა ლიდერებმა შეიმუშავეს კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი, რომელიც ხანმოკლე და ფორმალური განხილვის შემდეგ 2004 წლის 6 თებერვალს პარლამენტმაც მიიწონა. აღნიშნული ცვლილებებით მთლიანად შეიცვალა ხელისუფლების დანაწილების მოდელი და, შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემა საქართველოში. ამის შემდეგ, 2009 წლის 1 ოქტომბრამდე, კონსტიტუციაში კიდევ 15-ჯერ შევიდა ცვლილება.

ცვლილებათა ძირითადი შედეგი იყო პრეზიდენტის უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი გაფართოება, პარლამენტის მნიშვნელოვანი დასუსტება, ხელისუფლების ახალი აღმასრულებელი ორგანოს – მთავრობის<sup>38</sup> კონსტიტუირება და პროკურატურის სისტემის გამოყვანა სასამართლო ხელისუფლების განშტოებად.

ცვლილებათა შინაარსიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ხელისუფლების ტრადიციული სამი განშტოების დამატებით ჩამოყალიბდა ხელისუფლების კიდევ ერთი განშტოება – სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლება პრეზიდენტის სახით, რომლის მანამდე არსებულ საკმარისად ფართო უფლებამოსილებას მეტ-ნაკლები მოცულობით დაემატა დანარჩენი სამი განშტოების უფლებამოსილებათა ნაწილი. ან ასეც შეიძლება ითქვას, რომ, მიუხედავად მთავრობის ინსტიტუტის შემოღებისა, აღმასრულებელი ხელისუფლება პრეზიდენტის ხელში დარჩა, ოღონდ ისე, რომ პასუხისმგებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედებაზე ეკისრება არა მას, არამედ მთავრობას და, ამასთანავე, პრეზიდენტის უფლებამოსილებას დაემატა საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებათა უფლებამოსილების ნაწილი. ასეთი ცვლილებით მნიშვნელოვნად დაირღვა კონსტიტუციონალიზმის კონცეფცია და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი და გზა გაეხსნა ფაქტობრივი საპრეზიდენტო ერთმმართველობის დამყარების შესაძლებლობას.

ცვლილებები (რაოდენობრივი თვალსაზრისით) ყველაზე ნაკლებად სასამართლო ხელისუფლებას შეეხო, მაგრამ ორი ცვლილება კონცეფციური და, ამდენად, ძალიან მნიშვნელოვანია. სახელმწიფო, შემოღებულ იქნა ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი (თუმცა მისი ამოქმედება სათანადო კანონის მიღებაზეა დამოკიდებული<sup>39</sup>) და პროკურატურის სისტემა ჯერ გამოყვანილ იქნა სასამართლო ხელისუფლებიდან, ოღონდ ისე, რომ მისი უფლებამოსილება და ადგილი სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში აღარ განისაზღვრა და ამის გადაწყვეტა ორგანულ კანონს მიენდო, შემდეგ კი, 2008 წლის ცვლილებით, შეყვანილ იქნა იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში და დაექვემდებარა იუსტიციის მინისტრს, თანაც ისე, რომ მისი უფლებამოსილება კონსტიტუციით კვლავ განუსაზღვრელი დარჩა და ამის გადაწყვეტა ამჯერად უკვე უფრო დაბალი რანგის, ჩვეულებრივ კანონს მიენდო. ეს თავისთავად სახიფათოა, რადგან კონსტიტუციური შეზღუდვის არარსებობისას შესაძლებელი ხდება პროკურატურის უფლებამოსილების მკვეთრად გაზრდა მიმდინარე პოლიტიკური მიზნებიდან გამომდინარე. მესამე ცვლილებით საკონსტიტუციო სასამართლოში შესაძლო მოსარჩელეთა ჩამონათვალს დაემატა საქართველოს მთავრობა. შეიცვალა უზენაესი სასამართლოს სტატუსიც – 2006 წლიდან იგი უმაღლესი საკასაციო სასამართლოა. გარდა ამისა, საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა ასაკობრივი ცენზი შემცირდა 28 წლამდე, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა ასაკობრივი ცენზი – 30 წლამდე.

უნდა აღინიშნოს კიდევ ერთი, ჩვენი აზრით, ძალიან მნიშვნელოვანი ცვლილება: გაუქმდა სამხედრო ძალების, სახელმწიფო უშიშროებისა და პოლიციის უწყებათა შერწყმის ან სხვაგვარი გაერთიანების ამკრძალავი ნორმა. სულ მალე კი მოხდა სახელმწიფო უშიშროებისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროების, ანუ სახელმწიფო უშიშროებისა და პოლიციის შერწყმა, რითაც მივიღეთ შეიარაღებული ძალოვანი უწყება, რომლის გამანონსანსორებელი ძალა ქვეყანაში აღარ არის. ეს კი დიდ ხიფათს უქმნის ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვისა და კონსტიტუციური მართლწესრიგის უზრუნველყოფას.

ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება პრეზიდენტისა და პარლამენტის კონსტიტუციურმა სტატუსებმა და მათმა ურთიერთმიმართებამ განიცადა. პრეზიდენტის – სახელმწიფოს მეთაურის – უფლებამოსილებაში თავი მოიყარა როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო სისტემებისთვის დამახასიათებელმა უფლებამოსილებებმა, პრაქტიკულად, რაიმე გამანონსანსორებელი მექანიზმების გარეშე.

<sup>38</sup> თუმცა, საკითხავია, არის კი მთავრობა დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლება?

<sup>39</sup> უნდა შევნიშნოთ, რომ ეს კანონპროექტი პარლამენტმა უკვე მიიღო, მაგრამ ჯერ არ არის ხელმოწერილი. მისი ამოქმედება გათვალისწინებულია 2010 წლიდან. ამ კანონის თანახმად, ნაფიცი მსაჯულების მონაწილეობით განიხილება სისხლის სამართლის კოდექსის მხოლოდ ერთი მუხლით გათვალისწინებული დანაშაული და ისიც მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის თბილისშია ჩადენილი (?!).

კონსტიტუციური ინსტიტუტების სისტემაში პრეზიდენტის როლი, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, უპირატესად იმით განისაზღვრება, თუ რამდენად არის ის აღჭურვილი აღმასრულებელი ხელისუფლებით. განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებები „ძლიერი საპრეზიდენტო ხელის“ სურვილით იყო განპირობებული და ამ ცვლილებათა შედეგად პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ფაქტობრივად ერთადერთ წყაროდ იქცა. მართალია, მთავრობამ პარლამენტის ნდობა უნდა მიიღოს, მაგრამ ეს წმინდა ფორმალობაა, რადგან, თუ პარლამენტმა ნდობა არ გამოუცხადა მთავრობას, პრეზიდენტი მაინც დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს და დაითხოვს პარლამენტს. დღეისათვის, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციამ ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოდ მთავრობა გამოაცხადა, სახელისუფლებო სისტემის მთლიანი კონსტიტუციური ორგანიზაცია იმგვარი გახლავთ, რომ მივიღეთ აღმასრულებელი ხელისუფლების გაორებული პრეზიდენტის მკვეთრი უპირატესობით. ხელისუფლების კონსტიტუციური ორგანიზაცია პრაქტიკულად გამორიცხავს პრეზიდენტის ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მთავრობის ფორმირების შესაძლებლობას. მთავრობა მთლიანად პრეზიდენტის კონტროლქვეშა მოქცეული. ახალი მთავრობის ფორმირება მოსდევს არა პარლამენტის, არამედ პრეზიდენტის არჩევას და იგი რეალურად მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებელი (მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად პასუხისმგებელია პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე) და მანამ ვერ იქნება გადაყენებული, სანამ ისარგებლებს პრეზიდენტის ნდობით (არის ერთადერთი გამონაკლისი – თუ პარლამენტი სრული შემადგენლობის სამი მესუთედის უმრავლესობით უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი ვალდებულია გადააყენოს იგი. ეს კი მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება შესაძლებელი, თუ პარლამენტში იქნება სამმესუთედის ოპოზიციური უმრავლესობა).

ამ სისტემაში არ არსებობს უფლებამოსილებათა გამიჯვნა პრეზიდენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. პრეზიდენტი:

- ▶ ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს (პარლამენტის მხოლოდ ფორმალური მონაწილეობით);
- ▶ თანხმობას აძლევს პრემიერ-მინისტრს მინისტრის დანიშვნაზე;
- ▶ უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და იუსტიციის მინისტრები;
- ▶ უფლებამოსილია მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას;
- ▶ უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნული არღვევს როგორც მთავრობის დამოუკიდებლობას, ასევე საპარლამენტო კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინას. პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებათა ასეთი დისბალანსი დამახასიათებელია სუპერსაპრეზიდენტო სისტემისთვის, რომელშიც უგულვებელყოფილია სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმთავრესი პრინციპი – ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი.

პრეზიდენტი ფორმალურად აღარ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, მაგრამ იგი „ნარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“ (მუხლი 69), 78-ე მუხლის თანახმად კი „მთავრობა ... უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. მთავრობა პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე“. გამოდის, რომ მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი პრეზიდენტის დამხმარე ორგანოა და არა დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლება. მიუხედავად ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობისთვის პასუხისმგებლობა

მხოლოდ მას ეკისრება და არა პრეზიდენტს, რომელიც „ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“. მივიღეთ მოვალეობის აშკარად არაადეკვატური პასუხისმგებლობა. ცხადია, რომ პრემიერ-მინისტრი, როგორც მთავრობის ხელმძღვანელი, აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში არ წარმოადგენს ხელმძღვანელს. იგი მხოლოდ დამხმარე, საკოორდინაციო საქმიანობით შემოიფარგლება. მას პრეზიდენტის მიერ მთავრობისათვის განსაზღვრულ ძირითად მიმართულებათა შესრულების ხელმძღვანელობა ევალება და იგი, თავისი სამართლებრივი მდგომარეობით, მხოლოდ „ადმინისტრაციული პრემიერის“ ფუნქციების მატარებელია. მთავრობა კი თავისი არსით, მიუხედავად ფორმალური უფლებებისა, პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო და მის გადაწყვეტილებათა შემსრულებელია.

ახალი მოდელის მიხედვით, ძალზე მძიმე მდგომარეობაში არიან ჩაყენებული მთავრობის წევრები – მინისტრები. ამას განაპირობებს მათი ორმაგ დაქვემდებარებაში მოქცევა. კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტიც და პრემიერ-მინისტრიც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებენ ფუნქციებისა და მმართველობის სფეროების რაიმე სახით გამოჯვრის გარეშე, თუმცა იმგვარად, რომ პრემიერ-მინისტრი პასუხისმგებელია პრეზიდენტის წინაშე მთავრობის საქმიანობაზე. ამასთან, მთავრობის წევრების საქმიანობის კოორდინაციას ახორციელებს პრემიერ-მინისტრი და იგი უძღვება მთავრობის სხდომებს (გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც პრეზიდენტი მოისურვებს ამის გაკეთებას). ასეთ სიტუაციაში მინისტრები, ერთი მხრივ, ვალდებული არიან იმუშაონ პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით და შეასრულონ მისი მითითებები, ხოლო, მეორე მხრივ, იძულებული არიან ფხიზლად ადევნონ თვალი პრეზიდენტის (და მისი ადმინისტრაციის შესაბამისი მოხელეების) განწყობებს და მოსაზრებებს. მინისტრის საქმიანობით უკმაყოფილო პრეზიდენტს შეუძლია თავად გამოსცეს მინისტრისთვის სავალდებულო აქტები, გააუქმოს მინისტრის გადაწყვეტილებები, მოიწვიოს მთავრობის სხდომა და იქ მიაღწიოს მინისტრის პოლიტიკის კორექტირებას ან სულაც დაითხოვოს მთელი მთავრობა. ასეთ პირობებში მინისტრები იძულებული ხდებიან რაიმე მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებამდე ორივე ხელმძღვანელისგან მიიღონ დასტური, რაც ხშირად შესაძლოა ვერც მოხერხდეს ან რამაც შესაძლოა საგრძნობლად გააჭიანუროს გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი. ამასთანავე, პრემიერ-მინისტრის მიმართ პრეზიდენტის დომინანტური პოზიციის გამო, ხშირად ამ უკანასკნელის მიერ პრესკონფერენციაზე გამოთქმული მითითებაც კი მეტი ძალის იქნება მინისტრისთვის, ვიდრე პრემიერ-მინისტრის თავმჯდომარეობით მთავრობის სხდომაზე ამავე საკითხზე მიღებული განსხვავებული გადაწყვეტილება.

მკვეთრად გაიზარდა პრეზიდენტის უფლებები სამართალშემოქმედებით სფეროში. ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, რომ პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, მაგრამ არა მიზანშეუნოლობის გამო (ეს სწორია, რადგან იგი ფორმალურად არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური), არამედ იმ შემთხვევაში, „თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს“ (მუხლი 73.3). ეს დებულება ორი მიზეზის გამო არ შეესაბამება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს.

პირველი მიზეზი – ზემოაღნიშნული დებულებიდან გამომდინარეობს, რომ მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები უნდა შეესაბამებოდეს პრეზიდენტის აქტებს. აქ დადგენილია სამართლებრივი აქტების ხისტი, ინსტიტუციური იერარქია და მხედველობაში არ არის მიღებული არც უფლებამოსილების გადანაწილება ამ ინსტიტუტებს შორის და არც ის, რომ როგორც პრეზიდენტის, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტები კანონქვემდებარე აქტებია და გამოიცემა მხოლოდ კანონის საფუძველზე და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს ის გარემოებაც, რომ კონსტიტუციის 78.3-ე მუხლი მთავრობის საქმიანობის განმსაზღვრელ სამართლებრივ აქტებად მოიხსენიებს არა მხოლოდ ქვეყნის კონსტიტუციასა და კანონებს, არამედ პრეზიდენტის აქტებსაც, რაც საფუძველს აცლის მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი და დამოუკიდებელი ორგანოს, ცნებას კლასიკური კონსტიტუციური კონცეფციის თვალსაზრისით.

მეორე მიზეზი – ზემოხსენებული დებულებით პრეზიდენტს დაეკისრა საკონსტიტუციო კონტროლისა და ადმინისტრაციული იუსტიციის ტვირთი და მიენიჭა კვაზი-სასამართლო ფუნქციები, ეს კი სასამართლო ხელისუფლების უფლებამოსილების სფეროში შეჭრა<sup>40</sup>.

პრეზიდენტს მიენიჭა უფლება, საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე გამოსცეს კანონის ძალის მქონე დეკრეტები (თუ დათხოვია პარლამენტი), აგრეთვე დეკრეტით დაამტკიცოს სახელმწიფო ბიუჯეტი, თუ პარლამენტი დადგენილ ვადაში არ დაამტკიცებს მას (ადრე დეკრეტების გამოცემის უფლება პრეზიდენტს მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროს ჰქონდა). ეს არის პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემა პრეზიდენტისთვის, კონსტიტუციით დადგენილი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონცეპტუალური უარყოფა ხელისუფლების საკანონმდებლო განშტოების მიმართ. ამ უფლების მინიჭებით საგადასახადო და საბიუჯეტო სფეროში საკანონმდებლო პოლიტიკის განმსაზღვრელი, ნაცვლად პარლამენტისა, დროებით (თუმცა ეს დრო არც ისე მცირეა – დაახლოებით 4 თვე) ხდება პრეზიდენტი<sup>41</sup>.

სამართალშემოქმედებით სფეროში პრეზიდენტის უფლებათაგან უნდა აღვნიშნოთ საკანონმდებლო ინიციატივისა და შეყოვნებითი ვეტოს უფლებათა ერთდროული არსებობა, რაც უცხოა როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისთვის. ერთ ხელში მოქცეული ორივე უფლება აძლიერებს პარლამენტზე ზემოქმედების შესაძლებლობას და, შესაბამისად, ასუსტებს პარლამენტის დისკრეციულ უფლებამოსილებას საკანონმდებლო პოლიტიკის განხორციელების სფეროში. ერთი შეხედვით, პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება თითქოს შეზღუდულია, ვინაიდან კონსტიტუციაში ჩაინერა, რომ იგი ამ უფლებით სარგებლობს მხოლოდ „განსაკუთრებულ შემთხვევებში“. თუმცა, გაურკვეველია, რა იგულისხმება ამ „განსაკუთრებულ შემთხვევებში“ და ვინ განსაზღვრავს ამ შემთხვევებს. რადგან პრაქტიკულად წარმოუდგენელია, რომ პარლამენტმა საკუთარი ინიციატივით სპეციალური კანონით განსაზღვროს ასეთი შემთხვევები (კონსტიტუცია არ მოუთხოვს კანონზე და ამიტომ პრეზიდენტი ადვილად შეხსდება საკონსტიტუციო სასამართლოს მეშვეობით ასეთი კანონის გაუქმებას), ან პრეზიდენტმა თავად შეიტანოს პარლამენტში კანონპროექტი ასეთი თვითშეზღუდვის შესახებ, გამოდის, რომ პრეზიდენტი ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში თავად განსაზღვრავს „შემთხვევის განსაკუთრებულობას“, ანუ პრეზიდენტი სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის შეუზღუდავი უფლებით. მართალია, მთავრობასაც ასევე შეუზღუდავი საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს, მაგრამ აშკარაა, რომ ყველა შემთხვევაში, როდესაც პრეზიდენტი გადაწყვეტს კანონპროექტის ინიცირებას, მთავრობა თავს შეიკავებს ალტერნატიული ინიციატივისაგან.

კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად მნიშვნელოვნად შეიცვალა პარლამენტის სტატუსი და შემცირდა მისი, როგორც ნორმათშემოქმედებითი, ასევე პოლიტიკური წონა. ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება ის გახლავთ, რომ პრეზიდენტს მიეცა პარლამენტის დათხოვნის უფლება. მაგრამ მთავარი დათხოვნის უფლება კი არაა (ასეთი უფლება დამახასიათებელია როგორც საპარლამენტო, ისე ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისთვის), არამედ ის, თუ რა შემთხვევებში აქვს პრეზიდენტს ამის უფლება. ეს შემთხვევებია:

- ▶ *ახალი მთავრობის ფორმირება*. თუ პარლამენტმა ნდობა არ გამოუცხადა პრეზიდენტის მიერ ახალშექმნილ მთავრობას, პრეზიდენტი დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს (ხოლო იგი, პრეზიდენტის თანხმობით, – მინისტრებს) და დაითხოვს პარლამენტს, ხოლო, თუ ამ დროს მას არა აქვს პარლამენტის დათხოვნის უფლება,<sup>42</sup> შექმნის მთავრობას და დათხოვნის აკრძალვის ვადის ამონაწერადან ერთი თვის ვადაში პარლამენტს ხელახლა წარუდგენს მთავრობას ნდობის მისაღებად და თუ ნდობა ვერ მიიღო, დაითხოვს პარლამენტს;

<sup>40</sup> ამის შესახებ თავის დასკვნაში ვენეციის კომისიამაც მოუთითა.

<sup>41</sup> გაიხსენოთ, რომ პარლამენტების შექმნის უმთავრესი მიზეზი საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრა იყო.

<sup>42</sup> პრეზიდენტს არა აქვს პარლამენტის დათხოვნის უფლება პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის განმავლობაში, პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყებიდან მის დასრულებამდე, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს და პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში.

- ▶ *მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება.* თუ პარლამენტმა უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობას, პრეზიდენტი ან გადააყენებს მთავრობას, ან არა, ხოლო, თუ მომდევნო 90-ე – მე-100 დღეების შუალედში პარლამენტი კვლავ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტი ან გადააყენებს მთავრობას, ან დაითხოვს პარლამენტს, მაგრამ თუ ეს პერიოდი დაემთხვა პარლამენტის დათხოვნის აკრძალვას, უნდობლობის განმეორებით გამოცხადებას კენჭი შეიძლება ეყაროს მხოლოდ აკრძალვის ვადის ამონურვიდან 15 დღეში და, თუ პარლამენტმა კვლავ გამოუცხადა უნდობლობა მთავრობას, პრეზიდენტს უკვე ექნება პარლამენტის დათხოვნის უფლება;
- ▶ *პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობისადმი ნდობის საკითხის დასმა სახელმწიფო ბიუჯეტის, საგადასახადო კოდექსის და მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონპროექტების გამო.* თუ პარლამენტმა მთავრობას ნდობა არ გამოუცხადა, პრეზიდენტი ან გადააყენებს მთავრობას, ან დაითხოვს პარლამენტს;
- ▶ *სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღება.* თუ პარლამენტმა კონსტიტუციით დადგენილი წესის დაცვით წარდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტი არ მიიღო 3 თვის განმავლობაში, პრეზიდენტი ან გადააყენებს მთავრობას, ან დაითხოვს პარლამენტს.

როგორც ვხედავთ, პრეზიდენტი მისთვის სასურველი მთავრობის ფორმირების ან შენარჩუნების შეუძლებლობის შემთხვევაში (რაც მხოლოდ ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობის შედეგი შეიძლება იყოს) დისკრეციულად წყვეტს პარლამენტის დათხოვნისა და უარყოფილი მთავრობის დანიშვნის თუ შენარჩუნების საკითხს. მაშასადამე, პრეზიდენტმა მთავრობისადმი ნდობის საკითხის დასმა პარლამენტის დათხოვნის პროვოცირებისთვისაც შეიძლება გამოიყენოს. კონსტიტუცია უნდობლობის გამოცხადებას პრაქტიკულად მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათს აძლევს. ამასთან, პარლამენტი ნებისმიერ დროს შეიძლება ემსხვერპლოს ამგვარ „რეკომენდაციას“. ეს კი სხვა არაფერია, თუ არა მუდმივი შანტაჟის ქვეშ პარლამენტის მოქცევა და, ცხადია, ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის შემთხვევაში, იგი განწირულია ან დათხოვნისთვის, ან უპრინციპობისა და კონფორმიზმისთვის.

საკონსტიტუციო ცვლილებებით შეიზღუდა პარლამენტის საკანონმდებლო ფუნქცია. საკანონმდებლო პროცესის საწყის სტადიას საკანონმდებლო ინიციატივა წარმოადგენს. მართალია, ეს უფლება დარჩა პარლამენტის ფრაქციას, კომიტეტსა და პარლამენტის წევრს, მაგრამ კონსტიტუციის 67-ე მუხლს დამატა მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც, „თუ მთავრობა კანონით გათვალისწინებულ ვადაში არ წარმოადგენს შენიშვნებს პარლამენტში განსახილველ კანონპროექტთან დაკავშირებით, კანონპროექტი მთავრობის მიერ მოწონებულად ჩაითვლება“. კონსტიტუციაში ამგვარი ნორმის გაჩენამ ბუნებრივად დასვა პარლამენტის კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მთავრობის მონაწილეობის კონკრეტული მექანიზმების შექმნის აუცილებლობა. ძნელი სავარაუდოა, თუ რა სახის მექანიზმები ჩაიდება მითითებულ კანონში (თუ კანონებში), მაგრამ ის უკვე აშკარაა, რომ პარლამენტი კენჭს ვერ უყრის კანონპროექტს მანამ, სანამ მთავრობა კანონით დადგენილ ვადაში არ გამოხატავს თავის პოზიციას. ეს ნიშნავს იმასაც, რომ მთავრობამ შეიძლება კონსტიტუციაზე დაყრდნობით ამგვარი უფლება მოითხოვოს ყველა კანონპროექტთან დაკავშირებით. ამდენად, ეს თითქოსდა პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის გასაიოლებლად (დასკვნის წარუდგენლობა მოწონების ტოლფასია) შემოღებული ნორმა, სინამდვილეში, ამ საქმიანობაში მთავრობის როლის ზრდას იწვევს.

კიდევ უფრო ამძიმებს პარლამენტის მდგომარეობას 93-ე მუხლის მე-8 პუნქტი, რომლის თანახმადაც: „კანონპროექტი, რომელიც იწვევს მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საფინანსო წელთან დაკავშირებული ზემოაღნიშნული კანონპროექტები – მთავრობის მიერ პარლამენტთან შეთანხმებული სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრების ფარგლებში“. ძალიან ძნელია მოი-

ძებნოს კანონპროექტი, რომელიც არ იწვევს რაიმე ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან ფინანსური ვალდებულებების აღებას. მაგრამ რომც დაფუძვალთ, რომ ასეთი კანონპროექტი შესაძლოა მოიძებნოს, ამ შემთხვევაშიც პარლამენტი იძულებულია, დამოკიდებული იყოს მთავრობის პოზიციაზე იმიტომ, რომ მაინც მთავრობამ უნდა თქვას საბოლოო სიტყვა იმის თაობაზე, იწვევს კანონპროექტი ზემოაღნიშნულ შედეგებს თუ არა. აქ შეიძლება დაისვას ასეთი შეკითხვა: თუ კანონპროექტი ობიექტურად არ იწვევს არავითარ დამატებით ხარჯებს, მაგრამ სასურველი არ არის მთავრობისათვის და მთავრობა განაცხადებს (თუნდაც უმართებულოდ), რომ კანონპროექტი ასეთ ხარჯებს იწვევს – რა უნდა ქნას ამ შემთხვევაში პარლამენტი? თუ ზემოაღნიშნულ საკანონმდებლო პროცედურებს დავემტკიცებთ იმას, რომ მთავრობას უფლება აქვს ბიუჯეტთან, საგადასახადო კოდექსთან და მთავრობის უფლებამოსილებებთან დაკავშირებულ კანონპროექტებს მიაბას ნდობის საკითხი (81-ე მუხლი) და დათხოვნის მუქარით აიძულოს პარლამენტი, დაეთანხმოს მის პოზიციას და იმასაც, რომ პრეზიდენტი ინარჩუნებს ვეტოს მძლავრ მექანიზმს, ნათელი ხდება, რომ პარლამენტი ან უნდა შეეგუოს საკანონმდებლო საქმიანობაში მთავრობის დომინანტობას, ან შინ უნდა წავიდეს.

აღსანიშნავია 2008 წელს მიღებული ორი ცვლილება: პირველი ცვლილებით შემცირდა პროპორციული სისტემით ასარჩევ პარლამენტის წევრთა რაოდენობა და ამჟამად 75-75 წევრი აირჩევა როგორც პროპორციული, ისე მაჟორიტარული სისტემით და იმის გათვალისწინებით, რომ ე.წ. ადმინისტრაციული რესურსი განსაკუთრებით ეფექტიანად გამოიყენება მაჟორიტარული სისტემით არჩევნებისას, მკვეთრად გაიზარდა მმართველი პარტიის შესაძლებლობა „გაიყვანოს“ მისთვის სასურველი კანდიდატები.

მეორე ცვლილებით კონსტიტუციურად დაკანონდა გუბერნატორის – ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში პრეზიდენტისა და მთავრობის წარმომადგენლის – ინსტიტუტი, რითაც გაძლიერდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალიზაციის ხარისხი ისედაც მცირე უფლებების მქონე ადგილობრივი თვითმმართველობების ფონზე.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, მხოლოდ ერთი დასკვნის გამოტანაა შესაძლებელი – საქართველოში ხელისუფლების დღეს არსებული კონსტიტუციური მოდელი ვერანაირად ვერ თავსდება ხელისუფლების დანაწილების ვერც ერთ მეტ-ნაკლებად აღიარებულ დემოკრატიულ მოდელში. დეფორმირებულია ხელისუფლების დანაწილების ის კომპონენტები, რომლებიც სახელისუფლებო უფლებამოსილებათა რაციონალურ გამიჯვნას, აგრეთვე ხელისუფლების განშტოებათა შორის კონტროლს (ურთიერთშეკავებას) და განონასწორებას გულისხმობს.



ისტორიულად საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა შესაძლებელია. ესენია ე. წ. პირველი, ანუ ადგილობრივი (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და მეორე, ანუ რეგიონული (მხარე, კუთხე, პროვინცია) დონეები. საუკუნეთა განმავლობაში ისინი იქმნებოდნენ გარკვეულ, გეოგრაფიულად განსაზღვრულ, ერთიანი ეკონომიკური თუ სოციალური პირობების მქონე ტერიტორიებზე. უცხოელთა მიერ (რომი, არაბები, მონღოლები, ირანი, ოტომანთა იმპერია, რუსეთი და სხვ.) საქართველოს დაპყრობის პერიოდშიც ცალკეულ პროვინციათა საზღვრები, უცხოური ადმინისტრაციის კონტროლქვეშ ყოფნის მიუხედავად, თითქმის უცვლელი რჩებოდა. ბუნებრივია, ცალკეულ ადმინისტრაციულ ერთეულთა საზღვრების უცვლელობა განპირობებული იყო არა ჩამოყალიბებული ტრადიციის დაურღვევლობის სურვილით, არამედ ეკონომიკურ-გეოგრაფიული ფაქტორების ზეგავლენით.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, საქართველოში საზოგადოებრივი ცხოვრების მთელ რიგ სფეროებში განხორციელებული ძირეული ძვრების მიუხედავად, ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა პრაქტიკულად არ შეცვლილა. ასევე, ფაქტობრივად დეკლარირების დონეზე დარჩა რეალური თვითმმართველობის ჩამოყალიბება. ეს გამოწვეული იყო ქვეყნის ხელისუფლებაში გაბატონებული აზრით, რომელიც ქვეყნისა და სახელმწიფოებრიობის გადარჩენის ერთადერთ გზად მართვის მკაცრად ცენტრალიზებული სისტემის არსებობას გულისხმობდა. სამწუხაროდ, თვითმმართველობის პრობლემებისადმი ასეთი მიდგომა პრაქტიკულად დღემდე არ შეცვლილა.

1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციამ ღიად დატოვა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. კონსტიტუციაში მხოლოდ ის ჩაინერა, რომ „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“ [მუხლი 2, პუნქტი 3] და „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფოს სუვერენიტეტის შეუღლებად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით“ [მუხლი 2, პუნქტი 4].

2005 წლისათვის საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა ფაქტობრივად სამდონიანი იყო:

- ▶ ზედა, ე.წ. რეგიონალური დონე: 9 რეგიონი<sup>43</sup>, რომლებთან ერთადაც, პირობითად, დედაქალაქიც შეიძლება მოვიხსენიოთ (თბილისის სტატუსი ცალკე კანონით განისაზღვრება), აგრეთვე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები. ეს დონე *de facto* არსებობს, თუმცა კანონმდებლობით დადგენილი არ არის. რაც შეეხება ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქს, მისი ერთი ნაწილი ძირითადად შიდა ქართლის რეგიონში შედიოდა, ხოლო მეორე ნაწილზე საქართველოს იურისდიქცია ფაქტობრივად არ ვრცელდებოდა;
- ▶ საშუალო დონე: 60 რაიონი, 4 თემი, რომელთა სტატუსიც გათანაბრებული იყო რაიონთან, და 4 ქალაქი (გარდა თბილისისა),<sup>44</sup> რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში. რაიონული დონე, კანონმდებლობის თანახმად, 2006 წლამდე სახელმწიფო მმართველობის სტრუქტურული ერთეული იყო: ამ ერთეულებში არჩევითი იყო წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო, ხოლო მისი აღმასრულებელი ორგანოს (გამგეობის/მერიის) ხელმძღვანელი (გამგებელი/მერი) ინიშნებოდა პრეზიდენტის მიერ;
- ▶ ქვედა დონე: 1004 ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი). ეს

<sup>43</sup> ყოველ რეგიონში ინიშნებოდა პრეზიდენტის რწმუნებული, რომელსაც 2008 წლიდან სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი ეწოდა.

<sup>44</sup> ამ რაოდენობაში არ შედის ის ერთეულები, რომლებზედაც ფაქტობრივად არ ვრცელდებოდა საქართველოს იურისდიქცია.

იყო ერთადერთი, იურიდიულად დაცანონებული თვითმმართველობის დონე: არჩევითი იყო წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო, რომელიც ქმნიდა აღმასრულებელ ორგანოს – გამგეობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის შემდგომი განვითარება უშუალოდ უკავშირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის საქართველოს ტერიტორიაზე ამოქმედებას (2005 წლის აპრილი).

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ ახალმა ხელისუფლებამ განაცხადა თვითმმართველობის რეფორმის აუცილებლობის შესახებ. დეცენტრალიზაციისადმი ინტერესის მნიშვნელოვანი ზრდა განაპირობა როგორც ქვეყანაში მინდინარე შიდა პროცესებმა (სამოქალაქო საზოგადოებისა და ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტების გაძლიერება, ქვეყნის შემდგომი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური განვითარების საჭიროება), ასევე საერთაშორისო და, განსაკუთრებით, ევროპული ორგანიზაციების მოთხოვნებმა.

2006 წელს არსებითად შეიცვალა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა: საერთოდ გაუქმდა ქვედა დონე და ერთადერთ (როგორც თვითმმართველ, ისე ტერიტორიულ) ერთეულად ყოფილი რაიონების ფარგლებში ფორმირებული მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა, რომელშიც პირდაპირი არჩევნებით აირჩეოდა წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო, რომელიც ქმნიდა აღმასრულებელ ორგანოს – გამგეობას. ამის შედეგად ისედაც სუსტი ადგილობრივი ხელისუფლება უფრო მეტად დაშორდა მოსახლეობას. იმავდროულად, დეცენტრალიზაციის ნაცვლად გაძლიერდა ცენტრალიზაციის პროცესი. დაიწყო თვითმმართველობათა ისედაც შეკვეცილი უფლებების კიდევ უფრო შეზღუდვა. თუ 2005-2006 წლებში ეს შეზღუდვა უფრო არაფორმალური ხასიათისა იყო, 2007 წლიდან შემზღუდავი დებულებები უკვე იურიდიულადაც გაფორმდა ახალი საკანონმდებლო აქტებისა და ადრე მიღებულ კანონებში ცვლილებათა შეტანის გზით.

რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრებას ართულებს ის გარემოებაც, რომ საზოგადოებას ჯერ კიდევ მკაფიოდ არ აქვს წარმოდგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და ფუნქციები, ხოლო ხელისუფლებას ჩამოყალიბებული არა აქვს ნათელი და თანამიმდევრული პოლიტიკა, რის გამოც სხვადასხვა პერიოდში სხვადასხვა ინტენსივობით მიმდინარე რეფორმები ურთიერთინააღმდეგობით ხასიათდებოდა.

ამჟამად საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა ფაქტობრივად ორდონიანია:

- ▶ ზედა, ე.წ. რეგიონალური დონე: 9 რეგიონი, რომლებიც *de facto* არსებობს, თუმცა კანონმდებლობით დადგენილი არ არის, აგრეთვე თბილისი, რომლის სტატუსიც ცალკე კანონით განისაზღვრება, და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები. 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიებს მინიჭებული აქვს ოკუპირებული ტერიტორიების სტატუსი. ზემოაღნიშნულ 9 რეგიონში დანიშნულია სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი;
- ▶ ქვედა დონე: 59 მუნიციპალიტეტი და ხუთი თვითმმართველი ქალაქი, თბილისის<sup>45</sup> ჩათვლით.<sup>46</sup> ამ ერთეულებში პირდაპირი არჩევნებით აირჩევა წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო, რომელიც ქმნის აღმასრულებელ ორგანოს – გამგეობას/მერიას.

ამ სისტემისათვის დამახასიათებელია მთელი რიგი პრობლემებისა, რომლებიც შემდეგნაირად შეიძლება დავაჯგუფოთ<sup>47</sup>:

<sup>45</sup> თუმცა, თბილისი მხოლოდ ფორმალურად შეიძლება მივაკუთვნოთ ქვედა დონეს, რეალურად კი იგი ზედა დონის ერთეულის ფარგლია, თუ უფრო მეტი არა.

<sup>46</sup> ამ რაოდენობაში არ შედის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული ერთეულები.

<sup>47</sup> ამ ნაწილში გამოყენებულია ფრაგმენტები ნაშრომიდან „სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის“. თ. ზოიძე, დ. ლოსაბერიძე, დ. მელუა, ა. სტეპანიანი, თ. შერგელაშვილი, ი. ხაინდრავა, ზ. ხალილოვი, ლ. ხომერიკი – კრებული: საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები. დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტი. თბილისი, 2005.

- ▶ **ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელის ნაკლოვანებები.** 2005-2006 წლებში განხორციელებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის მიზნად გამოცხადებული იყო თვითმმართველობებისათვის რეალური რესურსების გადაცემა. გარდა იმისა, რომ თვითმმართველობებს რეალურად არ მიუღიათ საკუთარი რესურსები და კიდევ უფრო დამოკიდებულნი გახდნენ ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, ისინი, გამსხვილების შედეგად, უფრო მეტად დაშორდნენ მოსახლეობას. ყოფილი ქვედა დონის საკრებულოთა ტერიტორიებზე მუნიციპალური ორგანოების რწმუნებულთა შტატის შემოღება საქმეს ვერ შევლის, ვინაიდან, ერთი მხრივ, მათ არა აქვთ შესაბამისი უფლებამოსილება და რესურსები, ხოლო მეორე მხრივ, ისინი ვერ იქნებიან ადგილობრივი თემების მოსახლეობის ნების გამოხატველნი და ანგარიშვალდებულნი მათ წინაშე;
- ▶ **უფლებამოსილებების მკაფიო საკანონმდებლო გაუმიჯნაობა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის, ასევე ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელებაში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა.** ამჟამად ჩანს ხელისუფლების ცენტრალიზაციის მაღალი დონე. ამასთანავე, მთელი რიგი უფლებამოსილებებისა მკაფიოდ არ არის გამიჯნული ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის, ნორმატიულ დონეზე რეგლამენტირებული არ არის თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა აღსრულების მექანიზმები. ცენტრალური ხელისუფლება სულ უფრო აქტიურად ერევა თვითმმართველობათა ექსკლუზიურ და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებში. ორგანულ კანონში შეტანილი ბოლო ცვლილებების (2009 წ.) თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობათა მიერ კანონმდებლობის უხეში დარღვევით მანამდე განუხლები ხარჯების უმეტესობა (რაც იწვევდა ადგილობრივი ბიუჯეტების სახსრების არამიზნობრივ და არაეფექტიან ხარჯვას) კანონიერად გამოცხადდა. ხშირია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივ თვითმმართველობათა ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელების ფაქტები (ადგილობრივი გზების დაგება, ფასადების შეღებვა, ხიდების აღდგენა და სხვ.), განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდში და ა.შ.;
- ▶ **„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ვეროპული ქარტიის უხეში დარღვევები.** ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედი სისტემა ხშირად წინააღმდეგობაში მოდის ან ქარტიის სულისკვეთებასთან, ან მის კონკრეტულ მოთხოვნებთან. მაგალითად:
  - ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელება ეწინააღმდეგება ქარტიის მე-3 მუხლის პირველ პუნქტს („ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი ნილი თავისი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად“) და მე-4 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებს („ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, კანონის ფარგლებში აქვთ სრული თავისუფლება განახორციელონ თავიანთი ინიციატივა ნებისმიერი საკითხის მიმართ, რომელიც არ გამოირიცხება მათი უფლებამოსილებიდან ან რომელიც მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს“ და „როგორც წესი, სახელმწიფო უფლებამოვალეობების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიკისა და ეფექტიანობის მოთხოვნების გათვალისწინებით“);
  - დელეგირებული უფლებების განხორციელებისას ადგილობრივი ინიციატივის იგნორირება ეწინააღმდეგება ქარტიის მე-4 მუხლის მე-5 და მე-6 პუნქტებს („ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაში, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ენიჭებათ, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, თავისუფლება განახორციელონ დელეგირებული უფლებამოსილებები ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით“ და „რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უნდა გაეწიონ კონსულტაციები სათანადო დროს და შესაბამისი გზებით ყველა იმ საკითხის დაგეგმვისა და მათზე გადწყვეტილების მიღების პროცესში, რომლებიც მათ პირდაპირ ეხებათ“);

- თვითმმართველობების ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელებისას ცალკეული სამინისტროსა და რეგიონში გუბერნატორის – პრეზიდენტისა და მთავრობის რწმუნებულის მხრიდან კონტროლი წინააღმდეგობაშია ქარტიის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტთან („ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე, როგორც წესი, მიზნად უნდა ისახავდეს კანონსა და კონსტიტუციურ პრინციპებთან შესაბამისობის მიღწევას. ამასთან, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მაღალი დონის ხელისუფლების ორგანოების მიერ იმ ამოცანების შესრულებასთან დაკავშირებით, რომლებიც მათ დელეგირებული აქვთ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის“);
  - ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განხორციელებისას ცენტრიდან მიღებული მიზნობრივი ტრანსფერების დიდი ხვედრითი წილი არ შეესაბამება ქარტიის მე-9 მუხლის მე-2 და მე-7 პუნქტებს („ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროები თანაზომიერნი უნდა იყვნენ კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ მათ უფლებამოვალუბებთან“, „იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სუბსიდიები არ იქნება გამოყენებული სპეციალური პროექტების დასაფინანსებლად. სუბსიდირება არ ზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლებას გაატარონ დამოუკიდებელი პოლიტიკა თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში“);
  - ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტების დიდი დამოკიდებულება სახელმწიფო ბიუჯეტზე, თვითმმართველობებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სახსრების გამოყოფა მათთან წინასწარი შეთანხმების გარეშე და, შესაბამისად, ადგილობრივი ბიუჯეტების მიღება სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ არ შეესაბამება ქარტიის მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტში აღწერილ ნორმას („ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებთან სათანადო წესით უნდა გაიმართოს კონსულტაციები იმ გზების შესახებ, რომლებითაც უნდა მოხდეს მათთვის გათვალისწინებული სახსრების გადანაწილება“);
- ▶ ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლების სიმწირე და ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულების მაღალი ხარისხი.** ბოლო წლებში გატარებული რეფორმების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლები შემცირების ტენდენციით ხასიათდება და ეს, ძირითადად, საშემოსავლო გადასახადის ცენტრალურ ბიუჯეტში გადატანას და ქონების გადასახადზე დაწესებულ შეღავათებს უკავშირდება. ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლის ყველაზე დიდი წილი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული ფინანსური დახმარებებია. ეს განაპირობებს ცენტრალურ ხელისუფლებაზე ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოკიდებულების მაღალ ხარისხს და, შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის ხარისხის მკვეთრ შემცირებას. მაგალითად, 2008 წელს ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა მთლიანი შემოსავლების მხოლოდ 20%-მდე მიიღეს საგადასახადო შემოსავლების სახით. ქონების გადასახადის სახით მიღებული შემოსავალი 9% იყო, ხოლო ადგილობრივი მოსაკრებლების სახით მიღებული შემოსავალი – დაახლოებით 3,6% (თბილისისა და აჭარის გამოკლებით ეს მაჩვენებელი 1,3%-ია). კაპიტალური შემოსავლები ძირითადად თბილისისა და აჭარისთვის არის რეალური შემოსავლის მომტანი, ხოლო დანარჩენი თვითმმართველობებისთვის მისი წილი მინიმალურია;
- ▶ თვითმმართველობის ხარჯვით პოლიტიკაში უხეში ჩარევა და ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებაში არსებული საქმიანობის დაფინანსების იძულება.** 2007-2009 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებიდან მთლიანი ხარჯის 6 – 9 პროცენტი იხარჯებოდა ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებაში არსებული საქმიანობის დასაფინანსებლად. და ეს იმ დროს, როცა ადგილობრივ თვითმმართველობებს დაუფინანსებელი რჩებათ საკუთარი ექსკლუზიური უფლებამოსილებით გათვალისწინებული საქმიანობა. აღსანიშნავია, რომ არამიზნობრივი ხარჯების მნიშვნელოვანი ნაწილი ყველა მუნიციპალიტეტისათვის ერთგვაროვანია, რაც იმის მანიშნებელია, რომ მათი დაფინანსება ხდება არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ნება-სურვილით, არამედ

ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული დირექტივებით. მწირი საბიუჯეტო შემოსავლებიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობების ხარჯებიც შეზღუდულია. მათი უდიდესი ნაწილი თვითმმართველობის აპარატისა და სხვა მიმდინარე ხარჯების დაფინანსებას ხმარდება და რეალურ განვითარებაზე ორიენტირებული პროგრამების დაფინანსება არ ხორციელდება. ამის გამო მაღალია მოსახლეობის მიგრაცია სოფლებიდან ქალაქებში, ხოლო ქალაქებიდან – დედაქალაქში. შედეგად, ქვეყნის მოსახლეობის დაახლოებით 1/3 დედაქალაქშია კონცენტრირებული. დედაქალაქს, ერთ სულ მოსახლეზე გადათვლით, ყველაზე მაღალი საბიუჯეტო შემოსავლები აქვს და ყველაზე უკეთ აქვს მონესრიგებული ინფრასტრუქტურა. დედაქალაქის ბიუჯეტი დაახლოებით 2-ჯერ აღემატება ქვეყნის ყველა სხვა დანარჩენი თვითმმართველობების ბიუჯეტების ჯამს (ავტონომიური რესპუბლიკების გამოკლებით). დანამდვილებით შეიძლება ითქვას, რომ მთელი ეკონომიკური აქტივობა და, შესაბამისად, ფინანსები, ერთ ქალაქშია თავმოყრილი;

- ▶ **მწირი ქონებრივი ბაზა.** საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური მდგრადობის ჩამოყალიბებას ხელს უშლის თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის პროცესის გაჭიანურება, ქონების განკარგვის საკითხში რეალური დამოუკიდებლობის არარსებობა და ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის მაღალი ხარისხი ადგილობრივი ფინანსების განაწილების საკითხებში. თვითმმართველობებისათვის გადაცემული ქონება ძლივს ყოფნის მათი ექსკლუზიური საქმიანობის განხორციელებას და ამ ქონების განკარგვით (პრივატიზაცია, მართვის უფლებით გადაცემა, იჯარა და სხვ.) დამატებითი შემოსავლის მიღების საშუალება არ ეძლევათ;
- ▶ **ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში და გადანყვეტილებათა მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უაღრესად დაბალი დონე;**
- ▶ **საარჩევნო სისტემის პრობლემები.** საკრებულოთა არჩევნების წესი არ იძლევა ამომრჩეველთა უმრავლესობის ნების გამოხატვის შესაძლებლობას. კერძოდ, ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით მაჟორიტარული სისტემით არჩევნებისას გამარჯვებული ვლინდება ხმათა ფარდობითი უმრავლესობით, ეს უმრავლესობა კი შეიძლება ხმათა მხოლოდ რამდენიმე პროცენტი აღმოჩნდეს. თბილისის საკრებულოს არჩევნებისას კი გამოყენებულია სისტემა, რომელიც თეორიაში ყველაზე უფრო უსამართლოდ მიიჩნევა;
- ▶ სრულიად გაურკვეველია სოფლების, თემების (ორი ან მეტი დასახლების, როგორც წესი, რამდენიმე სოფლის გაერთიანება), დაბების (არანაკლებ 3000 მოსახლისაგან შემდგარი დასახლება, რომელიც ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრის ფუნქციებს) და ქალაქების (არანაკლებ 5000 მოსახლისაგან შემდგარი მსხვილი დასახლება, რომელსაც გააჩნია საქალაქო მეურნეობა და წარმოადგენს ეკონომიკურ და კულტურულ ცენტრს) სტატუსი და განვითარების პერსპექტივა;
- ▶ **აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი.** 2004 წლის 1 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ. მისი შეფასებისას პრაქტიკულად სრულად დაემთხვა ერთმანეთს ქართველ და ვენეციის კომისიის ექსპერტთა აზრი, რომლის თანახმადაც, ამ კანონის შინაარსი პირობითად თუ მიესადაგება ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსს. უფლებამოსილებები თბილისსა და ბათუმს შორის ფორმალურად გამიჯნულია, მაგრამ ამ კანონით აგებულია იმგვარი იერარქიული სტრუქტურა, რომელიც აჭარის ხელისუფლების ორგანოებს საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების მარაონეტებად აქცევს. ეს კანონი არსებით წინააღმდეგობაშია არა მხოლოდ ავტონომიურობის იდეასთან, არამედ რეალური თვითმმართველობის თანამედროვე გაგებასთანაც კი.
- ▶ **ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებული რეგიონების (სამცხე-ჯავახეთი და ქვემო ქართლი) პრობლემები.** ამ რეგიონების პრობლემები არსებითად არ განსხვავდება საქართვე-

ლოს სხვა რეგიონების პრობლემებისაგან, რომლებიც სახელმწიფოს მიერ ერთიანი სტრატეგიული თუ ტაქტიკური ხედვის არარსებობითა და სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოუწყობლობით უნდა აიხსნას, რასაც კიდევ უფრო აძლიერებს სილატაკის მაღალი დონე, მოსახლეობის სოციალური დაუცველობა, კორუფციული ურთიერთობისა და პატრიმონიალური სისტემის დომინანტი, სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლისა და უსაფრთხოების სისტემების სისუსტე და რეალური თვითმმართველობის არარსებობა. მაგრამ ადგილობრივი რადიკალური პოლიტიკური დაჯგუფებები ცდილობენ ამ პრობლემებისთვის ეთნიკური შეფერილობის მიცემას და მათ არაერთხელ წამოუყენებიათ სეცესიონისტური და ირედენტისტული მოთხოვნები;

- ▶ რაც შეეხება აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის – ამჟამად ოკუპირებული ტერიტორიების – პრობლემებს, მათი მოგვარება, სამწუხაროდ, სცდება დეცენტრალიზაციისა თუ სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხს და საერთაშორისო პოლიტიკის რანგშია გადასული.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, აუცილებლად მიგვაჩნია არსებული სისტემის რეფორმირება და ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის საფუძვლების, აგრეთვე ახალ სისტემაზე გადასვლის ვადების კონსტიტუციაში ასახვა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი გახდება თანამიმდევრული რეფორმის განხორციელება და მდგრადი სისტემის ჩამოყალიბება, რაც უფრო გაამძაფრებს ზემოაღნიშნულ პრობლემებს.

### 8.1. სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის რეფორმის პერსპექტივა

ამჟამინდელი საქართველოს წინაშე, ჩვენი აზრით, დგას სამი უმთავრესი ამოცანა: პირველი – ქვეყანაში არსებულ სოციალურ და პოლიტიკურ ძალთა კონსოლიდაცია, მეორე – კონსტიტუციით დეკლარირებულ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა რეალური უზრუნველყოფა და მესამე – სიღრმისეული ეკონომიკური რეფორმის გატარება. სხვა სახელმწიფოებრივ პრობლემათა, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემათა, გადაჭრა ამ ძირითად ამოცანათა წარმატებით გადაწყვეტაზე დამოკიდებული შესაბამისად, ქვეყნის პოლიტიკური მოწყობის ფორმის არჩევა ამ ინტერესით უნდა იყოს განპირობებული. რაც შეეხება საკითხის წმინდა თეორიულ მხარეს, უწინარეს ყოვლისა, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ხელისუფლების დანაწილება არის არა მმართველობის ფორმა, არამედ მმართველობის პოლიტიკური პრინციპი, რომლის საფუძველშიც დევს დებულება: **ადამიანმა კი არ უნდა მართოს, არამედ კანონმა**. ამ დებულების მიხედვით, სახელმწიფო არის სხვადასხვა სოციალურ ფენას შორის მიღწეული კომპრომისის შედეგი და, იმავდროულად, კომპრომისის რეალურად განხორციელების შესაძლებლობა. სადაც მიღწეულია კომპრომისი, იქ რაღაც ფორმით არსებობს ხელისუფლების დანაწილებაც, ე.ი. სახელმწიფოს მართვის მეტ-ნაკლებად დემოკრატიული წესი. ამიტომ ხელისუფლების დანაწილების მოდელის არჩევისას მაქსიმალურად უნდა იქნეს გათვალისწინებული საზოგადოების შემადგენლობა და მისი კონსოლიდაციის ხარისხი, მისი ტრადიციები, კულტურა და მოლოდინი.

მმართველობის ნებისმიერი ფორმა, რომელსაც ირჩევს სახელმწიფო და საზოგადოება, კონკრეტული სამართლებრივ-პოლიტიკური და ორგანიზაციული თვალსაზრისით შეიცავს როგორც დადებით, ისე ნაკლოვან მხარეებს. შესაბამისად, კონსტიტუციურმა სამართლებრივმა პრაქტიკამ შექმნა კიდევ მმართველობის კლასიკური მოდელების სხვადასხვა ვარიანტები, რომლებიც არსებობს სხვადასხვა სახელმწიფოში, ამ სახელმწიფოებისა და საზოგადოებების წინაშე არსებული მიზნებისა და ამოცანების შესაბამისად (როგორც ობიექტური, ისე სუბიექტური თვალსაზრისით), რაც მათი უნიკალურობიდან და მრავალფეროვნებიდან გამომდინარეობს.

პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ იმ ქვეყნებში, რომლებშიც საშუალო მესაკუთრეთა უზარმაზარი მასის არსებობის გამო მაღალია ეკონომიკური განვითარების დონე და საზოგადოების კონსოლიდაციის ხარისხი და არის დემოკრატიული ცხოვრების მყარი ტრადიცია, საპრეზიდენტო მმართველობის რეჟიმი ძალზე ეფექტიანია,<sup>48</sup> და პირიქით, იმ ქვეყნებში, რომლებშიც სახელმწიფო აღმშენებლობის საწყის ეტაპზე, საშუალო მესაკუთრეთა ფართო სოციალური ფენის არარსებობის გამო, დაბალია საზოგადოების კონსოლიდაციის ხარისხი და არ არის დემოკრატიული ცხოვრების სათანადო გამოცდილება<sup>49</sup>, საპრეზიდენტო მმართველობა, ჩვეულებრივ, გადაიზრდება ხოლმე ავტოკრატიულ მმართველობაში ან ანარქიაში. ამ ქვეყნებში, როგორც წესი, თავს იჩენს ხოლმე საპრეზიდენტო სისტემაში არსებული რისკის ფაქტორები და სწორედ ეს სისტემა იქცევა მძაფრი სამოქალაქო დაპირისპირების უპირველეს პირობად, ვინაიდან პრეზიდენტად მოვლენილი ქარიზმატული ლიდერი ვერ ან არ უზრუნველყოფს ქვეყნის მართვაში ყველა ძირითადი სოციალური ფენისა და პოლიტიკური ძალის ჩართვას და, შედეგად, ვერ უზრუნველყოფს ქვეყნის სტაბილურ განვითარებას. საქართველომ უკვე რამდენჯერმე იწვნია ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტისა თუ სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტთა შემოღებისა და მათთვის დიდი ძალაუფლების გადაცემის კატასტროფული შედეგები: ეროვნული კონსოლიდაციისა და წარმატებული რეფორმების ნაცვლად მივიღეთ დანაწევრებული საზოგადოება და მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობა.

<sup>48</sup> მაგალითად, აშშ, სადაც დაახლოებით თანაბარი ძალის მქონე ორი პარტიის არსებობა განაპირობებს პარტიული სისტემის მდგრადობას, დომინანტური სახელისუფლებო პარტიის წარმოქმნის შეუძლებლობას და, როგორც შედეგს, ხელისუფლებაში ამ ორი პარტიის მონაცვლეობით მოსვლას.

<sup>49</sup> მაგალითად, ცენტრალური და სამხრეთ ამერიკისა და აფრიკის ქვეყნები, სადაც არამდგრადი მრავალპარტიული სისტემა და სუსტი პარტიები ხელს უწყობს დომინანტური სახელისუფლებო (პრეზიდენტის) პარტიის წარმოქმნას.

საპრეზიდენტო სისტემის შემოღების მომხრეთა ნაწილი აცნობიერებს, რომ თავისი კლასიკური ფორმით ამ სისტემის საქართველოში დანერგვა არ ესადაგება ქვეყანაში არსებულ სოციალურ და პოლიტიკურ რეალიებს. ამიტომ ისინი უპირატესობას ანიჭებენ მმართველობის „შერეული ფორმის“ სისტემას – ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემას. მათი განზრახვა განპირობებულია საპრეზიდენტო სისტემის „სიხისტის“ თავიდან აცილების, ხელისუფლების განშტოებათა შორის ბალანსისა და ძლიერი აღმასრულებელი ხელისუფლების შენარჩუნების სურვილით. მაგრამ, თუ ჩავუკვირდებით, ხსენებული მოდელი უკუეფექტს იძლევა. ამ მოდელში, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ (იხ. ნაწილი 3.3), ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური ტრიადის (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებები) ნაცვლად იქმნება ახალი სისტემა, რომელშიც აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის არა მხოლოდ პრეზიდენტს (საპრეზიდენტო სისტემაში), ან მხოლოდ მთავრობას (საპარლამენტო სისტემაში), არამედ – ორივეს, თანაც, ფუნქციათა გაუმიჯნავად. ამ სისტემის ანალიზიდან ჩანს, რომ მასში არსებული სისტემური რისკის ფაქტორები ბევრად უფრო სახიფათოა, ვიდრე საპრეზიდენტო სისტემისთვის დამახასიათებელი რისკის ფაქტორები.

ამჟამად მიმდინარე კონსტიტუციური პროცესის უმთავრესი ამოცანაა სახელმწიფო ხელისუფლების მონეობის ისეთი მოდელის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფს ეროვნულ კონსოლიდაციას, ეკონომიკურ განვითარებას და საზოგადოებრივი ცხოვრების ლიბერალურ-დემოკრატიულ პრინციპებზე თანდათან გადაყვანას.

ეროვნული კონსოლიდაცია შეუძლებელია პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქვეყნის ძირითად პოლიტიკურ და სოციალურ ძალთა ჩართვის გარეშე, ხოლო ეკონომიკური განვითარება – სტაბილური საკანონმდებლო ბაზისა და ამ ბაზის შემქმნელი პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სტაბილური მთავრობის გარეშე.

*ისტორიული გამოცდილებისა და საქართველოს დღევანდელი მდგომარეობის გათვალისწინებით, ამ ამოცანის შესრულება სხვა სისტემებზე მეტად ძალუძს საპარლამენტო სისტემას, ოღონდ მის ისეთ ვარიანტს, რომელშიც უზრუნველყოფილია მთავრობის სტაბილურობა და ისეთი საარჩევნო სისტემა, რომელიც მოგვცემს ქვეყანაში მოქმედი ძირითადი პოლიტიკური ძალების პარლამენტში წარმოდგენის შესაძლებლობას.*

რასაკვირველია, ამ დასკვნას საფუძვლად უდევს მხოლოდ თეორიული ანალიზი და სხვა სახელმწიფოთა მრავალწლიანი გამოცდილება. ხოლო ის, თუ რამდენად მიიღწევა ზემოთ აღწერილი შედეგი ჩვენთან, დამოკიდებულია ძირითადი პოლიტიკური პარტიების მზაობაზე – გონივრულად და რაციონალურად გამოიყენონ კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებები და შესაძლებლობები. ერთი კი ცხადია: საპარლამენტო სისტემა ხელს შეუწყობს მდგრადი მრავალპარტიული სისტემის შექმნას.

საპარლამენტო სისტემის დახასიათებას აღარ შევეუდგებით, ეს საკითხი უკვე საკმაოდ ფართოდ განვიხილეთ (იხ. პუნქტი 3.1), აღვნიშნავთ მხოლოდ იმას, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც მოქმედებს ასეთი სისტემა, ჩვეულებრივ, არ ხდება პოლიტიკური ოპოზიციის გარიყვა და მკვეთრი დაპირისპირება პარლამენტსა და მთავრობას შორის. მაგრამ, თუ დაპირისპირება მაინც მოხდა, არსებობს კრიზისიდან გამოსვლის ქმედითი კონსტიტუციური მექანიზმები. აქედან გამომდინარე, მინიმუმამდეა დაყვანილი სამოქალაქო დაპირისპირების ალბათობა.

## **8.2. ტარიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პარსაპეტივა**

თვითმმართველობის არსებული სისტემის ნაკლოვანებებისა და დაბალი ეფექტიანობის გამო, რაც 7.2 პუნქტში აღვწერეთ, დღის წესრიგში დადგა მისი რეფორმის საკითხი, რასაც არა მხოლოდ ექსპერტთა,



არამედ უკვე სახელისუფლებო წრეებშიც აღნიშნავენ. ცვლილებებს ითხოვენ ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლებიც. ისიც უნდა შევნიშნოთ, რომ ასეთ პირობებში, როდესაც რაიონული დონე მეტად დიდია თვითმმართველობისათვის და, ამავე დროს, მას არ გააჩნია საკმარისი რესურსები გაფართოებული უფლებამოსილების შესასრულებლად, ჩნდება ადგილობრივი ხელისუფლების მეტისმეტი პოლიტიზაციის საფრთხე, რაზეც ევროპის საბჭოც მიუთითებს (დოკ. №10779). სრულიად აშკარაა რაიონზე უფრო მცირე ზომის თვითმმართველი ერთეულების შექმნის საჭიროება. ამაზე მიუთითებს არა მხოლოდ ზემოთ მოყვანილი ანალიზი, არამედ განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებაც. შედარებისთვის: თუ ადრე არსებული პირველი დონის თვითმმართველობებში საშუალოდ 4 354 მცხოვრები იყო, დღევანდელი მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი, თბილისის გაუთვალისწინებლად, 48 380-ია. ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში კი (ევროსაბჭოს 47 წევრი ქვეყნიდან – 40-ში), ისევე, როგორც რიგი განვითარებული ქვეყნების (აშშ, იაპონია და ა.შ.) მუნიციპალიტეტებში, საშუალოდ 7-დან 18 ათასამდე მცხოვრებია.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ლოგიკურია 3 შესაძლო ვარიანტის განხილვა:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის დონედ დასახლებების განსაზღვრა;
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის დონედ მუნიციპალიტეტების განსაზღვრა;
3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემის შემოღება.

**პირველ ვარიანტში** თავიდან ვერ ავიცილებთ ისედაც მწირი ადგილობრივი რესურსების შემდგომ დაქუცმაცებას, რაც ფაქტობრივად გამოიწვევს საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულ უუნარობას და სახელმწიფო ხელისუფლებაზე სრულ მატერიალურ დამოკიდებულებას. ასეთ შემთხვევაში დეცენტრალიზაცია საერთოდ ვერ განხორციელდება, რადგან:

- ა) აუცილებელი გახდება თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა მკვეთრად შეზღუდვა;
- ბ) ადგილობრივი საზოგადოებრივი მომსახურების განხორციელებისათვის აუცილებელი გახდება სახელმწიფოს საფინანსო და მატერიალური ვალდებულებების მნიშვნელოვნად გაზრდა.

ეს გაზრდის ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობას საზოგადოებრივი მომსახურების პროგრამების განხორციელების სფეროში, რაც თავისთავად გამოიწვევს ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის მნიშვნელოვან ზრდას. ეს მოდელი არ საჭიროებს რაიონული დონის გაუქმებას, რომელიც ამ შემთხვევაში ლოგიკურად გადაიქცევა სახელმწიფო მმართველობის დონედ, რომელსაც მოსცილდება თვითმმართველობითი „ანტურაჟი“ არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოს სახით. ასეთი პერსპექტივა მაინცდამაინც მიმზიდველი არ უნდა იყოს არც ერთი ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლებისათვის, რომ აღარაფერი ვთქვათ თვითმმართველობის იდეის სრულ პროფანაციაზე.

**მეორე ვარიანტიც** თვითმმართველობის ერთდონიან მოდელს ითვალისწინებს, მაგრამ არა რაიონულ, არამედ მუნიციპალურ დონეზე. მისი განხორციელების შემთხვევაში რაიონული რგოლი ფაქტობრივად დაკარგავს ფუნქციებს თავისი უფლებამოსილების გადანაწილებით, ერთი მხრივ, ქვემოთ – მუნიციპალურ (ქალაქების, დაბების, თემებისა და სოფლების) დონეზე, ხოლო მეორე მხრივ, – ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ ერთეულებზე, შედარებით მსხვილ ტერიტორიულ (სამხარეო) დონეზე. ამ შემთხვევაში აუცილებელი იქნება 2006 წლამდე არსებული ქვედა დონის (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანება-გამსხვილება.

ამ მოდელის ძლიერი მხარეა ის გარემოება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მუნიციპალური დონე შეძლებს იმ ვალდებულებათა შესრულებას, რომელიც მას გადაცემული აქვს ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სახით და რომელთა შესრულებაც, მსოფლიოში არსებული პრაქტიკიდან გა-

მომდინარე, მუნიციპალიტეტთა პრეროგატივას წარმოადგენს. რაც შეეხება იმ ფუნქციასა და შესრულებას, რომლებიც, როგორც წესი, სახელმწიფოს ვალდებულებაა და, ამავე დროს, დიდ ფინანსურ ხარჯებთანაა დაკავშირებული (განათლება, ჯანდაცვა, სოციალური დაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი), გამართლებული იქნებოდა მათი თავმოყრა არა რაიონულ (რომელიც ასევე საჭიროებს დოტაციებს ცენტრიდან), არამედ უფრო მსხვილ, რეგიონულ (სამხარეო) დონეზე, რომელსაც აღნიშნული ფუნქციების შესასრულებლად ბევრად მეტი საშუალება ექნება. ამ შემთხვევაში ეს ფუნქციები შეიძლება შეასრულოს ცენტრალურმა ხელისუფლებამ დეკონცენტრირებული მმართველობის სისტემის მეშვეობით ან რეგიონმა, როგორც სახელმწიფო მმართველობის სტრუქტურამ. ეს ფუნქციები შეიძლება შეასრულოს ზოგიერთმა მუნიციპალიტეტმაც, რომელთაც ექნებათ მათი შესრულების საშუალება (ძირითადად, დიდმა ქალაქებმა).

ამ მოდელის განხორციელების შემთხვევაში მუნიციპალიტეტები მართლაც შეიძენენ რეალური თვითმმართველობის ფუნქციებს, მაგრამ რეგიონული მნიშვნელობის საკითხთა გადაწყვეტა აღმოჩნდება არა არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოების, არამედ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული მმართველობის ორგანოს ხელში, რომელიც ანგარიშვალდებული იქნება არა რეგიონის მოსახლეობის, არამედ ცენტრალური ხელისუფლების წინაშე. ეს კი არ შეესაბამება ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მოთხოვნებს და, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, არ იძლევა იმ პრობლემათა გადაჭრის შესაძლებლობას, რომლებზედაც 7.2 პუნქტში გვექონდა საუბარი.

**მესამე ვარიანტი** წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიან სისტემას. ქვედა დონე არის მუნიციპალური დონე, ზედა დონე – სამხარეო (რეგიონული) დონე, ხოლო რაიონული დონე უქმდება. ცენტრალურ ხელისუფლებას, ზედა და ქვედა დონეთა თვითმმართველობათა შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილება უნდა დაეფუძნოს სუბსიდიარობის პრინციპს.

ამ მოდელის დანერგვის შემთხვევაში ადრე არსებული პირველი დონის თვითმმართველი ერთეულების (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) სიმცირის გამო (ტერიტორიის, მოსახლეობის, ადგილობრივი რესურსებისა და სამრეწველო პოტენციალის, საგადასახადო ბაზისა და ადგილობრივი შემოსავლების სიმცირე), მათი გამსხვილების გარეშე, პრაქტიკულად შეუძლებელი იქნება მათთვის რაიმე მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების გადაცემა. რესურსებისა და შემოსავლების სიმცირის პირობებში, თვითმმართველობის სხვადასხვა დონეთა შორის უფლებამოსილებათა დანაწილებისას ვერ მოხერხდება სუბსიდიარობის პრინციპის პრაქტიკაში დამკვიდრება – ქვედა დონეზე ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილი შეივსება ისევე ზედა დონის თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ბიუჯეტების ხარჯზე. ამის გამო უფლებამოსილებათა გამიჯვნა თვითმმართველობის ქვედა და ზედა დონეთა შორის მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს მიიღებს. პრაქტიკულად კი ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელება ისევე ზედა დონის ადგილობრივ ორგანოებს დააწევრება. სწორედ ამიტომ ქვედა დონეზე რეალური თვითმმართველობის განხორციელება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ ადრე არსებული პირველი დონის ტერიტორიული ერთეულების გაერთიანება-გამსხვილების პირობით. ამ რეფორმის კრიტერიუმები უნდა იყოს ადგილობრივი ტერიტორიის, მოსახლეობის, ბუნებრივი რესურსების, სამრეწველო პოტენციალის, საგადასახადო ბაზისა და ადგილობრივი შემოსავლების ისეთი დონის უზრუნველყოფა, რაც ადეკვატური იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვედა დონის უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის. გარდა ამისა, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული დასახლებათა ტრადიციული ურთიერთობა და თავსებადობა. ასეთი რეფორმა უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსების მნიშვნელოვან ზრდას და, იმავდროულად, მოსახლეობასთან ადგილობრივ ორგანოთა საკმაო „სიახლოვეს“, რაც გააფართოებს საზოგადოებრივ მომსახურებას<sup>50</sup>, გააუმჯობესებს მის ხარისხს და უფრო ხელმისაწვდომს გახდის მას.

ცალკე განხილვას იმსახურებს თბილისის თვითმმართველობის სისტემა. თავისი მასშტაბითა და პოტენციალით თბილისი სხვა რეგიონებზე მეტი თუ არა, ფარდი მაინც არის. ამიტომ მისი სტატუ-

<sup>50</sup> ქვედა დონის თვითმმართველობის რესურსების გაზრდა შესაძლებელს გახდის ამჟამად არსებული რაიონის უფლებამოსილებათა უდიდესი ნაწილის მათთვის გადაცემას.

სი ზედა დონის თვითმმართველობის სტატუსზე ნაკლები არ უნდა იყოს. ხოლო მოსახლეობასთან თვითმმართველობის „სიახლოვის“ უზრუნველსაყოფად საჭიროა მისი დაყოფა დაახლოებით 25 უბნად, ნაცვლად დღევანდელი 6 რაიონისა, და ყოველ უბანში თვითმმართველობის არჩევით ორგანოთა შექმნა.

რაც შეეხება ზედა – სამხარეო (რეგიონულ) დონეს, ქვედა დონეზე შედარებით დიდი მუნიციპალიტეტების შექმნას ბუნებრივად მიყვავართ რეგიონული დონის შექმნის აუცილებლობამდე, რაც, თავის მხრივ, გამოიწვევს პირველ ვარიანტს. მეორე და მესამე ვარიანტებიდან კი, ჩვენი აზრით, უპირატესობა მესამე ვარიანტს უნდა მიენიჭოს. ასეთი სქემა ამჟამად არის და მომავალში კიდევ უფრო მკვეთრი ფორმით იქნება საქართველოს ევროინტეგრაციული პროცესის ერთერთი უმთავრესი პირობა. ზედა დონის თვითმმართველობის უფლებამოსილებაში უნდა იყოს საზოგადოებრივი მომსახურების ის სახეები, რომელთა განხორციელებაც ძნელი ან შეუძლებელი იქნება მუნიციპალურ დონეზე, ხოლო, სუბსიდიარობის პრინციპიდან გამომდინარე, არ უნდა შედიოდეს ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებაში.

ისმის კითხვა: რამდენი და რომელი მხარეები (რეგიონები) უნდა შეიქმნას და როგორი უნდა იყოს მათი უფლებამოსილება – ერთნაირი თუ განსხვავებული?

საექსპერტო და პოლიტიკურ ნრეებში ამ კითხვაზე პასუხის რამდენიმე ვარიანტი განიხილება:

- ა) მხარეები (რეგიონები), გარდა აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა, საერთოდ არ უნდა შეიქმნას;
- ბ) უნდა შენარჩუნდეს აფხაზეთი და აჭარა, როგორც ავტონომიური სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნები, და შეიქმნას ახალი უფრო მცირე რეგიონული თვითმმართველი ერთეულები (სხვადასხვა მოსაზრებით 12-დან 20 ერთეულამდე), ნაცვლად ამჟამად არაფორმალურად არსებული 9 რეგიონისა;
- გ) უნდა შენარჩუნდეს აფხაზეთი და აჭარა, როგორც ავტონომიური სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნები, და შეიქმნას თვითმმართველი მხარეები (რეგიონები) ამჟამად არაფორმალურად არსებული სახით;
- დ) რაც შეეხება ცხინვალის რეგიონს (ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქს), აქ მოსაზრებები რადიკალურად განსხვავებულია: დანყებული იმით, რომ ასეთი რეგიონი საერთოდ არ უნდა არსებობდეს და დამთავრებული იმით, რომ მას ისეთივე სტატუსი უნდა ჰქონდეს, როგორც ექნება აფხაზეთს;
- ე) უფლებამოსილებების თაობაზე: მხარეებისთვის (რეგიონებისთვის) ძირითადად 2 ვარიანტი განიხილება – სიმეტრიული, ანუ ერთნაირი უფლებამოსილებები და ასიმეტრიული, ანუ განსხვავებული უფლებამოსილებები; აფხაზეთისთვის – განსაკუთრებული პოლიტიკური ავტონომიის სტატუსი, აჭარისთვის – ისეთივე სტატუსი, როგორც ექნება მხარეებს (რეგიონებს) ან უფრო მაღალი პოლიტიკური სტატუსი, ხოლო ცხინვალის რეგიონისთვის – კულტურული ავტონომიის ან პოლიტიკური ავტონომიის სტატუსი.

ამ ალტერნატივებს შორის არჩევანი რამდენიმე ფაქტორის გათვალისწინებით უნდა გაკეთდეს:

- ▶ **ტრადიციული ურთიერთობები:** ისტორიული წანამძღვრების მიმოხილვისას ჩვენ შევხვებთ საქართველოში ბუნებრივად ჩამოყალიბებული კუთხეების არსებობას, რომელთაც, გარდა ისტორიული ფაქტორებით გამოწვეული ერთიანობისა, სოციალურ-ეკონომიკური ერთიანობაც ახასიათებთ;

- ▶ **თვითკმარობა:** საქართველოს მხარეთა უმეტესობისთვის დამახასიათებელია სხვადასხვა სახის სოციალური, ეკონომიკური და სხვა რესურსების ურთიერთშევისებადობა მხარის შიგნით, რაც ზრდის მათ სოციალურ-ეკონომიკურ პოტენციალს;
- ▶ **სუბსიდიარობის პრინციპის დაცვისა და რეალური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის** აუცილებელია თვითმმართველობებისათვის იმ უფლებამოსილებათა მნიშვნელოვანი ნაწილის გადაცემა, რომელიც ამჟამად ცენტრალური ხელისუფლების ხელშია. ამავე დროს, საქართველოში იკვეთება რეგიონები, რომელთაც გააჩნიათ საკმარისი რესურსები ამ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის და რომელთა გადაცემა უფრო მცირე მასშტაბის ტერიტორიული ერთეულებისათვის არ არის მიზანშეწონილი (მაგ., განათლება, ჯანდაცვა, მნიშვნელოვანი ფისკალური და ეკონომიკური უფლებამოსილებები, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა და ა. შ.);
- ▶ ავტონომიურ ერთეულებთან ურთიერთობისას ეკონომიკური და პოლიტიკური ბალანსის შესანარჩუნებლად მიზანშეწონილია ისეთი რეგიონების არსებობა, რომელთა მასშტაბები ავტონომიური ერთეულების ფარდი იქნება;
- ▶ რეგიონების არსებობა მომავალში პარლამენტის ზედა პალატის ფორმირების საფუძველი გახდება;
- ▶ **უფლებამოსილებები:** მხარეთა განსაკუთრებული (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებების განსაზღვრისას გასათვალისწინებელია მათი ერთი ნაწილის, სხვებთან შედარებით, მნიშვნელოვნად ნაკლები პოტენციალი (მოსახლეობის რაოდენობის, ტერიტორიის, ეკონომიკური პოტენციალის თვალსაზრისით).

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენი აზრით, არჩევანი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემისა (მსხვილი მუნიციპალიტეტები და რეგიონები) და მხარეთა (რეგიონთა) ასიმეტრიული განსაკუთრებული (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებების სასარგებლოდ უნდა გაკეთდეს. მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს და გაიმიჯნოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიებისა და მხარეების და ქვედა დონის თვითმმართველობათა ფუნქციები. თვითმმართველობების ფინანსური თვითკმარობის უზრუნველყოფის მიზნით ზოგიერთი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის გარკვეული ნაწილი უნდა დარჩეს თვითმმართველობას და უნდა დაიხვეწოს გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა.

ამრიგად მივიღებთ:

- ▶ ქვედა დონის თვითმმართველობას – 300-350 მუნიციპალიტეტს, თითოეულს საშუალოდ 10-15 ათასი მცხოვრებით, რომლებშიც ერთიანდება საქართველოში (გარდა აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონისა) არსებული 3766 დასახლება. ყველა ქალაქი, დიდი დაბა და დიდი სოფელი იქნება დამოუკიდებელი მუნიციპალიტეტი, ხოლო მცირე დაბები და სოფლები გაერთიანდებიან თემებში. თემებზე გაერთიანებას საფუძვლად უნდა დაედოს დასახლებათა ტრადიციული ურთიერთობა და თავსებადობა, აგრეთვე ეკონომიკური და ბუნებრივი პირობები. უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი თემები არსებობდა როგორც შუასაუკუნეების განმავლობაში, ასევე XX საუკუნის 30-იან წლებამდე. მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობის ორგანოებია: პირდაპირი არჩევნებით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო – **საკრებულო** და აღმასრულებელი ორგანო – **მერია** (ქალაქებში) და **გამგეობა** (თემებში). მერიის/გამგეობის ხელმძღვანელი მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნებით არჩეული **მერი** (ქალაქში) და **გამგებელი** (თემში, დიდ დაბაში, დიდ სოფელში). მოსახლეობის ინტერესების დაცვის მიზნით თემში შემავალ ყველა დასახლებულ პუნქტში (გარდა თვითმმართველი ერთეულის ცენტრისა), აგრეთვე ქალაქის უბნებში, აირჩევა **მამასახლისი** და **მრჩეველთა საბჭო** (საზოგადოებრივ საწყისებზე);

▶ ზედა დონის სამხარეო (რეგიონალურ) თვითმმართველობას (და არა ფედერაციის სუბიექტებს) – 9 მხარეს, რომელთა ტერიტორიები, ძირითადად, დღევანდელი რეგიონების ტერიტორიებს ემთხვევა. ისინი ასრულებენ ფუნქციებს, რომლებიც თავისი ბუნებით თვითმმართველობის ფუნქციებია, მაგრამ რომელთა შესრულებაც მუნიციპალიტეტებს არ ხელენიფებათ. ასეთი რეგიონები თავიანთი ზომებით აბსოლუტურად თავსდებიან ევრორეგიონების კლასიფიკაციის III კატეგორიაში (დაახლოებით 100 ათასიდან 1 მილიონამდე მცხოვრები). მხარეთა სტატუსები ერთნაირი უნდა იყოს, ხოლო განსაკუთრებული (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებები უნდა შეესაბამებოდეს მათ შესაძლებლობებს. მხარის თვითმმართველობის ორგანოებია: პირდაპირი არჩევნებით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო – **საბჭო** და საბჭოს მიერ შექმნილი აღმასრულებელი ორგანო – **მთავრობა**. მთავრობის ხელმძღვანელია საბჭოს მიერ არჩეული **მმართველი**;

▶ თბილისი, რომელსაც, ჩვენი აზრით, უნდა ჰქონდეს მხარის (რეგიონის) სტატუსი, უნდა ასრულებდეს თვითმმართველობისა და დედაქალაქისათვის სახელმწიფოსაგან კანონით მინიჭებულ ფუნქციებს. იგი უნდა დაიყოს მუნიციპალიტეტებად – უბნებად (სავარაუდოდ, 25 ერთეულად). სხვა თვითმმართველი ერთეულებისაგან განსხვავებით, დედაქალაქის უბანთა უფლებამოსილებები უფრო შეზღუდული უნდა იყოს, რაც განპირობებულია ქალაქის, როგორც ერთიანი ურბანული ორგანიზმის, შეუფერხებელი ფუნქციების საჭიროებით. თბილისის თვითმმართველობის ორგანოებია: პირდაპირი არჩევნებით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო – **საბჭო** და საბჭოს მიერ შექმნილი აღმასრულებელი ორგანო – **მთავრობა**. მთავრობის ხელმძღვანელია საბჭოს მიერ არჩეული **მერი**. თბილისის მუნიციპალიტეტების – უბნების თვითმმართველობის ორგანოებია: უბნის მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნებით არჩეული **უბნის საკრებულო**, საკრებულოს მიერ არჩეული **უბნის გამგებელი** და მისი წარდგენით დამტკიცებული გამგობა.

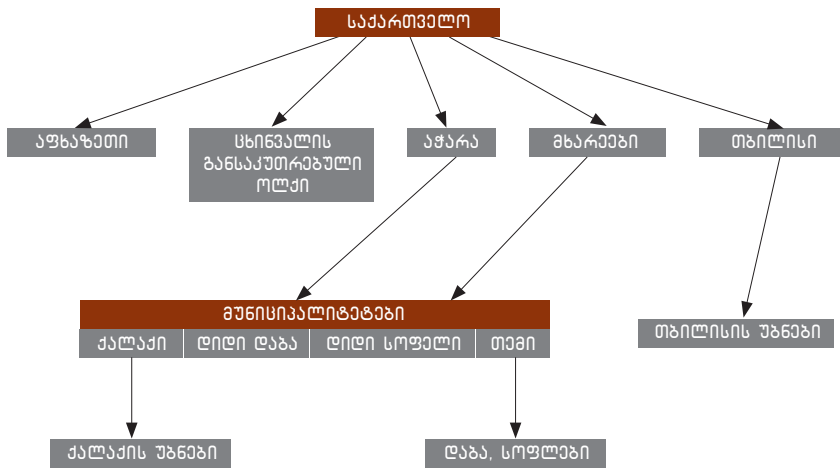
რაც შეეხება დღევანდელ ავტონომიებსა და ცხინვალის რეგიონს:

▶ **აჭარა** – სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მონყობისა და თვითმმართველობის პრინციპების შესაბამისად აჭარას უნდა ჰქონდეს ავტონომიისათვის მიკუთვნებული განსაკუთრებული უფლებამოსილებები, სახელმწიფოსაგან დელეგირებული უფლებამოსილებები და ცალკე კანონით განსაზღვრული, ერთობლივ უფლებამოსილებას მიკუთვნებული უფლებამოსილებები. აჭარის ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემა – უმაღლესი საბჭო და მთავრობა – უნდა დაეფუძნოს საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელს და მისი შექმნა დამოკიდებული არ უნდა იყოს საქართველოს ხელისუფლებაზე. საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლებასა და აჭარის ხელისუფლებას შორის დავა უფლებამოსილებათა გამიჯვნის შესახებ უნდა წყდებოდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ.

▶ **აფხაზეთი** – აფხაზეთს უნდა ჰქონდეს განსაკუთრებული სტატუსი, რომელიც აფხაზეთის პრობლემის პოლიტიკური გადაწყვეტის პროცესში უნდა გადაწყდეს.

▶ **ცხინვალის რეგიონი** – არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით, ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქს, რომელსაც ცხინვალის განსაკუთრებული ოლქი შეიძლება ეწოდოს, აფხაზეთისა და აჭარისაგან განსხვავებული, მათ სტატუსზე უფრო დაბალი სტატუსი შეიძლება მიენიჭოს, რომელიც, იმავდროულად, განასხვავებს მას საქართველოს სხვა მხარეებისაგან (კულტურული და ენობრივი ავტონომიის კუთხით). ეს სტატუსიც, ისევე, როგორც აფხაზეთისა, არსებული პრობლემის პოლიტიკური გადაწყვეტის პროცესში უნდა გადაწყდეს.

ტერიტორიული მონყობის ზემოთ აღწერილი სისტემა სქემატურად შემდეგნაირად გამოიყურება:



წარმოდგენილი ანალიზი ნათლად გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფოს მონყობის ნებისმიერი მოდელი მეტ-ნაკლები რისკების შემცველია, მაგრამ, სახელმწიფო ხელისუფლების სტაბილურობისა და შესაძლო პოლიტიკური კრიზისების თანმდევი რისკების თვალსაზრისით, ყველაზე უფრო სახიფათოა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი, მით უფრო ჩვენთან – დემოკრატიული მმართველობის ტრადიციის არარსებობისა და დაბალი პოლიტიკური კულტურის გამო. ამის უმთავრესი მიზეზია აღმასრულებელი ხელისუფლების მიკუთვნება ერთდროულად ორი სხვადასხვა კონსტიტუციური ინსტიტუტისთვის – პრეზიდენტისა და მთავრობისთვის, როდესაც ბოლომდე გაურკვეველი რჩება, თუ სად გადის ზღვარი აღმასრულებელ ფუნქციებში პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის. ამიტომ, ჩვენი აზრით, **არჩევანი მხოლოდ საპარლამენტო და საპრეზიდენტო სისტემებს შორის უნდა გაკეთდეს**. თუმცა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ეროვნული კონსოლიდაციისა და სახელმწიფოს სტაბილური განვითარების უზრუნველსაყოფად, პოლიტიკური კრიზისების შექმნის რისკების შესამცირებლად და შესაძლო კრიზისიდან მინიმალური დანაკარგით გამოსვლის შესაძლებლობის გასაძლიერებლად, ამ ორი სისტემიდან **უპირატესობას საპარლამენტო სისტემას ვანიჭებთ**. მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ ამჟამად არსებული სისტემიდან საპარლამენტო სისტემაზე გადასვლა და სრული მოცულობით მისი ამოქმედება მეყსეულად ვერ მოხერხდება და ამას არცთუ მცირე დრო დასჭირდება: პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებათა არსებითი ცვლილება მოითხოვს შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის შეცვლას და, შესაბამისად, სათანადო რეფორმის განხორციელებას, თანაც, ეს რეფორმა ისე უნდა განხორციელდეს, რომ არ შეფერხდეს ხელისუფლების საქმიანობა. ამიტომ აუცილებელი იქნება კონსტიტუციის გარდამავალი დებულებებით ზუსტად განისაზღვროს გარდამავალი პერიოდი და საპარლამენტო სისტემაზე გადასვლის ეტაპები, თითოეული ეტაპის შინაარსი და ვადა და კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმების ამოქმედების ვადები.

კარგად გვესმის, რომ, უპირველეს ყოვლისა, უნდა შევთანხმდეთ სახელმწიფო ხელისუფლების მონყობის სისტემისა და შერჩეული სისტემის ფარგლებში კონკრეტული მოდელის თაობაზე, და ეს უნდა იყოს საზოგადოებრივი შეთანხმება. ცხადია, რომ ასეთი შეთანხმების მიღწევის აუცილებელი წინაპირობაა შეთანხმება ქვეყანაში მოქმედი ძირითადი, მეტ-ნაკლები გავლენის მქონე პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ძალების უდიდეს ნაწილს შორის.

ისიც უნდა შევნიშნოთ, რომ სრულიად აუცილებლად მიგვაჩნია კონსტიტუციისათვის იმ ნაწილის დამატება, რომლითაც განისაზღვრება ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მონყობის საფუძვლები (აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის პრობლემების გათვალისწინებით) და ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების უზრუნველმყოფი ნორმები.

სწორედ ამიტომ, მთელი საზოგადოების, სახელმწიფოსა თუ საზოგადოების სახელით მოქმედი ყველა სუბიექტის წინაშე, ვინც პასუხისმგებლობა და მზაობა გამოამჟღავნა ამ პროცესში მონაწილეობაზე, განსასჯელად გამოგვაქვს მოსაზრებები, რომლებიც დასახული ამოცანის შესასრულებლად, ჩვენი აზრით, გათვალისწინებული უნდა იქნეს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მომზადებისას. ამ მოსაზრებებს საფუძვლად უდევს კონსტიტუციონალიზმის კონცეფცია და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, აგრეთვე ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ და ზემოთ მოყვანილი ანალიზი.

დასკვნის I ნაწილი ეხება სახელმწიფო ხელისუფლების მონყობას, ხოლო II ნაწილი – ტერიტორიულ სახელმწიფოებრივ მონყობასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> დასკვნის II ნაწილი ეყრდნობა კონცეფციას, რომელიც წარმოდგენილია ნაშრომში „საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონყობის და ხელისუფლების დონეებს შორის ადმინისტრაციული, ფინანსური, ქონებრივი და სამართლებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნის კონცეფტუალური მოდელი“, თბილისი, 2005.

# I

მოსაზრებათა ნაწილი საერთოა როგორც საპარლამენტო, ასევე საპრეზიდენტო სისტემებისთვის და ამიტომ ასეთ შემთხვევებში აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ვსაუბრობთ (საპარლამენტო რესპუბლიკის შემთხვევაში ეს არის მთავრობა, ხოლო საპრეზიდენტო რესპუბლიკის შემთხვევაში – პრეზიდენტი და მის დაქვემდებარებაში არსებული სამთავრობო სტრუქტურა), ხოლო მოსაზრებათა ნაწილი მხოლოდ საპარლამენტო რესპუბლიკას ეხება და ამიტომ ამ დროს მთავრობას ვახსენებთ. ყურადღება გამახვილებულია კონსტიტუციის სტაბილურობის უზრუნველყოფაზე, პარლამენტის არჩევისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების შექმნის წესებზე, ხელისუფლების განშტოებათა მიერ ურთიერთკონტროლისა და განონანსორების საშუალებებზე და, ამ თვალსაზრისით – სასამართლო ხელისუფლებაზეც, სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების წესზე, ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობის პრინციპებზე.

1. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღვნიშნოთ, რომ **კონსტიტუციის სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით აუცილებლად მიგვაჩნია მისი მიღებისა და გადასინჯვის წესის გართულება**. მაგალითად, კონსტიტუციაში ცვლილება ძალაში უნდა შევიდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მას 2/3-ის უმრავლესობით მიიღებს ერთი მოწვევის პარლამენტი და ასეთივე უმრავლესობით დადასტურებს მომდევნო მოწვევის პარლამენტი.

ამჟამად კი, არსებული პოლიტიკური ვითარების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია პარლამენტის მიერ კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიღება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მისი მხარდაჭერა დადასტურდება პლებისციტით.

2. მიუხედავად იმისა, თუ ხელისუფლების რომელი მოდელი იქნება არჩეული, **საქართველოს სეპარატისტულ რეგიონებთან დაკავშირებული პრობლემის პოლიტიკური გადაწყვეტის შესაძლებლობის გამოჩენამდე მიზანშეწონილია ერთპალატიანი პარლამენტის დატოვება**. პერსპექტივაში, ანუ ზემოაღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტის შემდეგ, ჩვენი აზრით, აუცილებელი იქნება ორპალატიანი სისტემაზე გადასვლა, რაც უნდა გამოვიყენოთ ამ პრობლემის პოლიტიკურად გადაწყვეტის ხელშესაწყობად. ეს პრობლემა რომ არ არსებობდეს, საერთოდ ვერ ვხედავთ ჩვენისთანა პატარა სახელმწიფოსთვის ორპალატიანი პარლამენტის საჭიროებას. მიუხედავად რიგი დადებითი თვისებებისა, ორპალატიანი პარლამენტში ჭიანჭურდება, და ზოგჯერ ძალიანაც, საკანონმდებლო პროცესი. გარდა ამისა, მისი შენახვაც უფრო ძვირი ჯდება. ინფორმაციისთვის: ევროპის 22 სახელმწიფოში, რომელთა მოსახლეობაც 16 მილიონს არ აღემატება, ერთპალატიანი პარლამენტებია.

3. იმისათვის, რომ მაქსიმალურად იქნეს გათვალისწინებული ამომრჩეველთა ნება, **მიზანშეწონილად მიგვაჩნია პარლამენტის არჩევა მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით პროპორციული სისტემით: ან რეგიონული პარტიული სიებით, ან ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემით**.

ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ **თუ პარლამენტის არჩევნებისთვის გადაწყდება მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის გამოყენება (მთლიანად ან ნაწილობრივ) ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, აუცილებლად მიგვაჩნია, რომ პირველ ტურში არჩეულად ჩაითვალოს ის კანდიდატი, რომელიც არჩევნების მონაწილეთა ხმების ნახევარზე მეტს მიიღებს, ხოლო თუ პირველ ტურში გამარჯვებული ვერ გამოვლინდა, მეორე ტურში კენჭი ეყაროს ორი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატს, რომელთაგან გამარჯვებულიც მიღებული ხმების ფარდობითი უმრავლესობით გამოვლინდება**. ასეთი წესი უზრუნველყოფს არჩეული პარლამენტის წევრის ლეგიტიმაციის შედარებით მაღალ ხარისხს (თუმცა, პროპორციულ არჩევნებთან შედარებით ბევრად დაბალს), განსხვავებით ერთტურიანი არჩევნებისაგან, როდესაც გამარჯვებული პირველივე ტურში ფარდობითი უმრავლესობით გამოვლინდება (ამ დროს, ბევრი კანდიდატის არსებობის შემთხვევაში, გამარჯვებულის მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობა შესაძლებელია ნახევარზე ბევრად ნაკლები აღმოჩნდეს).



*ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩევნებისას, ლეგიტიმაციის ხარისხის თვალსაზრისით, ბევრად უფრო უკეთესი შედეგი მიიღწევა, თუ გამოიყენება ე.წ. „ალტერნატიული ხმის მიცემის“ მეთოდი.<sup>52</sup>*

4. თითქმის 15 წელია მიმდინარეობს დავა საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესის თაობაზე, რომელიც თითქმის ყოველი არჩევნების წინ იცვლება, მაგრამ, განურჩევლად იმისა, ვის ხელშია ხელისუფლება, არ იცვლება ერთი პრინციპი: ყველა დონის საარჩევნო კომისიაში, ცხადად თუ ფარულად, უმრავლესობა სახელისუფლებო პარტიის ხელში რჩება. ამის გამო, სხვა მიზეზებზე რომ არაფერი ვთქვათ, საზოგადოებაში დამკვიდრდა დიდი უნდობლობა საარჩევნო ადმინისტრაციის და, აქედან გამომდინარე, მთლიანად არჩევნების მიმართ, რაც გაზრდილი აბსენტიზმის უმთავრეს მიზეზად იქცა. ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების ასეთი წესი არაერთხელ იქცა ვეროსაბჭოს ვენეციის კომისიისა და ეუთოს საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის<sup>53</sup> კრიტიკის საგნად. საზოგადოებაში არჩევნებისადმი ნდობის აღსადგენად და საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების გათვალისწინებით, **აუცილებლად მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციის გარდამავალი დებულებებით განისაზღვროს საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი და კომისიების დაკომპლექტება მოხდეს საარჩევნო სუბიექტების მიერ კომისიების წევრებად სათანადო კვალიფიკაციის მქონე პირთა პარიტეტის წესით დანიშვნის მეთოდით, ხოლო ხელისუფლების მიერ დანიშნულ წევრთა რაოდენობა შემოიფარგლოს ორგანიზაციული საქმიანობის დაწყებისთვის საკმარისი მინიმუმით – ერთი-ორი პირით. ასეთი წესის მოქმედების ვადა მიზანშეწონილია განისაზღვროს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის საფუძველზე პარლამენტის არჩევნებისა და მომდევნო პარლამენტის არჩევნების გამართვისთვის საკმარისი ვადით.**

გარდა ამისა, დიდი ხანია პრობლემად იქცა ამომრჩეველთა სიების სანდობა. ამ პრობლემის გადაჭრა შესაძლებელია ამომრჩეველთა აღრიცხვის იმ მეთოდით, რომელიც მრავალ ქვეყანაში გამოიყენება – ეს არის ამომრჩეველთა წინასწარი რეგისტრაციის მეთოდი. ამიტომ **მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, კონსტიტუციის გარდამავალი დებულებებით განისაზღვროს, რომ, ვთქვათ, 10 წლის განმავლობაში, ამომრჩეველთა სიები შედგება ამომრჩეველთა წინასწარი რეგისტრაციის საფუძველზე, ბიომეტრული პარამეტრების გამოყენებით.** ბიომეტრული პარამეტრების გამოყენება გამორიცხავს ერთი და იმავე ამომრჩევლის რამდენიმეჯერ რეგისტრაციას, თუნდაც სხვადასხვა გვარით, მისამართით ან ყალბი საბუთით.

5. **აუცილებლად მიგვაჩნია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურა და საქმიანობის წესი ორგანული კანონით განისაზღვროს, ოღონდ, იმ პირობით, რომ აიკრძალოს იმ უწყებათა შერწყმა ან სხვაგვარი გაერთიანება, რომლებიც პასუხს აგებენ სამხედრო ძალებზე, სახელმწიფო უშიშროებასა და პოლიციაზე.** ეს აკრძალავს უაღრესად მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს ზოგადი უსაფრთხოების, მათ შორის, ხელისუფლების უზურპირებისაგან თავდაცვის უზრუნველსაყოფად, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის ორგანული კანონით განსაზღვრა ხელს შეუწყობს სტრუქტურის სტაბილურობას.

<sup>52</sup> ამ დროს კენჭისყრისას ამომრჩეველი „1“-ს უწერს იმ კანდიდატს, რომლის არჩევაც უნდა, „2“-ს – იმ კანდიდატს, რომელსაც არჩევდა, პირველი რომ არ ყოფილიყო, „3“-ს – იმ კანდიდატს, რომელსაც არჩევდა, პირველი ორი რომ არ ყოფილიყო და ა.შ. არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელსაც არჩევნების მონაწილეთა ნახევარზე მეტი დაუწერს „ერთიანს“. თუ ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მიიღო ამდენი ხმა, ბოლო ადგილზე გასული კანდიდატის ყველა ბიულეტენი გადაეცემა მათში „2“-ით აღნიშნულ კანდიდატებს. თუ ამ გადაცემის შედეგად რომელიმე კანდიდატს აღმოაჩნდება ბიულეტენების ნახევარზე მეტი, იგი არჩეულად ჩაითვლება, თუ არადა, გადანაწილება ბოლოს წინა ადგილზე გასული კანდიდატის ბიულეტენები და ა.შ., სანამ რომელიმე კანდიდატს არ აღმოაჩნდება ბიულეტენების ნახევარზე მეტი. ეს წესი იძლევა არჩევნების ერთ ტურად ჩატარების საშუალებას, თანაც ისე, რომ პირი არჩეული იყოს ამომრჩეველთა ნახევარზე მეტის მიერ და არა – მცირე პროცენტით.

<sup>53</sup> Venice Commission “Code of Good Practice in Electoral Matters” (Opinion No. 190/2002) (CDL-EL(2002)); Venice Commission “Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe” (Opinion No. 352/2005) (CDL-AD (2006) 018); Venice Commission “Joint Opinion on the Election Code of Georgia as revised up to July 2008” (Opinion No. 454/2007) (CDL 2008/119); OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report 2008 on the Georgia Parliamentary Elections and OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report 2008 on the Georgia Presidential Elections.

6. პროკურატურის მნიშვნელობიდან გამომდინარე და რეპრესიულ ინსტიტუტად მისი გადაქცევისაგან თავდაცვის მიზნით, *პროკურატურის ადგილი სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემაში და მისი ფუნქცია კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ იგი იყოს იუსტიციის სამინისტროს სტრუქტურული ერთეული, ოღონდ დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით. მას უნდა ჰქონდეს სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერის, მოკვლევაზე, გამოძიებასა და სასჯელის აღსრულებაზე ზედამხედველობის ფუნქციები და დანაშაულის გამოძიების უფლება, თუ ეჭვმიტანილი გამოძიების სახელმწიფო დეპარტამენტის პასუხისმგებელი თანამშრომელია.* პროკურატურის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით მიზანშეწონილია, რომ მთავარ პროკურორს თანამდებობაზე 5 წლის ვადით, პარლამენტის თანხმობით, ნიშნავდეს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო თანამდებობიდან მისი განთავისუფლება უნდა შეიძლებოდეს მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობით ან იმპიჩმენტის წესით. იუსტიციის მინისტრის უფლებამოსილების შეწყვეტა არ უნდა იწვევდეს მთავარი პროკურორის უფლებამოსილების შეწყვეტას.

7. დანაშაულის გამოძიებისას (პოლიტიკური თუ უწყებრივი ინტერესებით გამოძიებაზე ზემოქმედების თავიდან აცილების მიზნით), *მიზანშეწონილია გამოძიების სახელმწიფო დეპარტამენტის – აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი სტრუქტურული ერთეულის – შექმნა, რომელიც განახორციელებს დანაშაულთა გამოძიებას. უნდა აიკრძალოს საუწყებო ან უწყებათაშორისი სხვა საგამოძიებო ორგანოების შექმნა. გამონაკლისია პროკურატურა, რომელიც ახორციელებს დანაშაულის გამოძიებას, თუ ეჭვმიტანილი გამოძიების სახელმწიფო დეპარტამენტის პასუხისმგებელი თანამშრომელია, პარლამენტის მიერ დანიშნული საგანგებო პროკურორი და პოლიცია, რომლის უფლებამოსილებაში მსუბუქი დანაშაულის გამოძიება შეიძლება დარჩეს.* გამოძიების სახელმწიფო დეპარტამენტის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით მიზანშეწონილია, რომ მის დირექტორს თანამდებობაზე 5 წლის ვადით, პარლამენტის თანხმობით, ნიშნავდეს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო თანამდებობიდან მისი განთავისუფლება უნდა შეიძლებოდეს მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობით ან იმპიჩმენტის წესით.

უნდა აღვნიშნოთ, რომ ამ უწყების შექმნა შესაძლებლად მიგვაჩნია მხოლოდ მმართველობის საპარლამენტო სისტემის შექმნისა და კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ამოქმედების შემდეგ.

8. იმ შემთხვევაში, თუ პროკურატურა შეყვანილი იქნება აღმასრულებელი ხელისუფლების (იუსტიციის სამინისტროს) სისტემაში, საპარლამენტო კონტროლის შესაძლებლობის გაძლიერების მიზნით, *მიზანშეწონილად მიგვაჩნია პარლამენტის მიერ დანიშნული საგანგებო პროკურორის ინსტიტუტის შემოღება და მისი უფლებამოსილების ფარგლების განსაზღვრა.* პარლამენტს უფლება უნდა ჰქონდეს, დანაშაულის ნიშნების შემცველი განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხის გამოსაძიებლად დანიშნოს საგანგებო პროკურორი.

9. კონტროლის პალატის ძირითადი ფუნქცია სახელმწიფო სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებისა და ხარჯვის კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის კონტროლია. რადგან სახელმწიფო სახსრების ძირითადი მხარჯველი აღმასრულებელი ხელისუფლებაა, რომელიც საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით სარგებლობს, ამიტომ, ობიექტური კონტროლის უზრუნველსაყოფად, მისი მაკონტროლებლის შექმნისას გადამწყვეტი სიტყვა მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობას არ უნდა ეკუთვნოდეს. ამიტომ *მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ კონტროლის პალატის თვმჯდომარის დანიშვნისა თუ არჩევისას სავალდებულო იყოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა, ოღონდ, იმ პირობით, რომ მას მხარს უნდა უჭერდეს საპარლამენტო ოპოზიციის აბსოლუტური უმრავლესობაც.*

10. სახალხო დამცველი ზედამხედველობას უნევს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას. უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის საფრთხე კი ძირითადად ხელისუფლების მხრიდან მოდის. ამიტომ *მიზანშეწონილია პარლამენტის მიერ სახალხო დამცველის არჩევა კვალიფიციური უმრავლესობით (3/5-ის ან 2/3-ის უმრავლესობით), ოღონდ იმ პირობით, რომ მას მხარს უნდა უჭერდეს*

**საპარლამენტო ოპოზიციის აბსოლუტური უმრავლესობაც, ხოლო თანამდებობიდან განთავისუფლება – მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით.** ეს უზრუნველყოფს მისი ლეგიტიმაციის მაღალ ხარისხს, როგორც წესი, საპარლამენტო ოპოზიციის აზრის გათვალისწინებას და ხელისუფლებისაგან მის დამოუკიდებლობას. გარდა ამისა, პოლიტიკური მოტივებით სახალხო დამცველის უფლებამოსილების შეზღუდვისაგან დაცვის მიზნით, საჭიროა, რომ **მისი ძირითადი უფლებამოსილებები კონსტიტუციით განისაზღვროს.**

**11. აუცილებელია ზუსტად განისაზღვროს პრეზიდენტისა თუ მინისტრის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის დადგენის პროცედურა.** ამ პროცედურის დაუდგენლობამ შესაძლოა მნიშვნელოვანი პრობლემა შექმნას პრეზიდენტის ან მინისტრის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების ფაქტობრივი შეუძლებლობის შემთხვევაში, როდესაც იგი არ ან ვერ აცხადებს ამის შესახებ. ასეთ შემთხვევაში შესაძლოა სადავო გახდეს მისი უფლებამოსილების გადასვლის კანონიერება კონსტიტუციით განსაზღვრულ მისი მოვალეობის შემსრულებლებზე.

**12. ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში მნიშვნელოვან, რაც შემთხვევებში კი – გადამწყვეტ როლს სასამართლო ხელისუფლება ასრულებს.** ამიტომ აუცილებლად მიგვაჩნია, ერთი მხრივ, მისი დამოუკიდებლობის გაძლიერება და, მეორე მხრივ, მოსამართლის პროფესიონალიზმისა და, როგორც პროფესიული, ასევე ცხოვრებისეული გამოცდილებისადმი უფრო მკაცრი მოთხოვნების დანერგვა.

**ამ მიზნით რეკომენდებულია:**

- ა) **სასამართლო ხელისუფლების საბჭოს<sup>54</sup> ძირითადი ფუნქცია განისაზღვროს პირველი ინსტანციის სასამართლოების მოსამართლეთა კანდიდატურების შერჩევით, სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატურების რეკომენდებით და ყველა ინსტანციის მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხის განხილვით;**
- ბ) **საბჭოს სრული დეპოლიტიზება: საბჭოს წევრებს დიდი (10 – 15 წლის) პროფესიული გამოცდილების მქონე მოსამართლეთა, მათ შორის, ყოფილ მოსამართლეთა, ადვოკატთა და სწავლულ იურისტთაგან თანაბარი რაოდენობით, ხანგრძლივი ვადით (8 – 10 წლით) და მხოლოდ ერთხელ არჩევის უფლებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით უნდა ირჩევდეს პარლამენტი. საბჭოს წევრობა შეუთავსებელი უნდა იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრობასთან, პოლიტიკურ საქმიანობასთან და საჯარო სამსახურთან. საბჭოს წევრის თანამდებობიდან ვადაძვე განთავისუფლება უნდა შეიძლებოდეს მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით და კონსტიტუციით განსაზღვრულ ობიექტურ გარემოებათა წარმოქმნისას (ასაკი, თანამდებობრივი შეუთავსებლობა და ა.შ.). გარდა ამ წევრებისა, საბჭოს შემადგენლობაში უნდა შედიოდეს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, ხოლო საპარლამენტო რესპუბლიკის შემთხვევაში – აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტი. საპარლამენტო რესპუბლიკის შემთხვევაში საბჭოს თავმჯდომარე უნდა იყოს პრეზიდენტი<sup>55</sup>, ხოლო სხვა შემთხვევაში – უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე;**
- გ) **მოსამართლის ასაკობრივი ცენზის გაზრდა და ნამსახურობის ცენზის შემოღება: პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლისთვის – 30-65 წელი და სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება, სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლისთვის – 35-65 წელი და პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლედ მუშაობის რამდენიმეწლიანი გამოცდილება, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლისთვის – 40-70 წელი და სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლედ მუშაობის რამდენიმეწლიანი გამოცდილება;**

<sup>54</sup> ამ საბჭოს ფუნქციის გათვალისწინებით, უფრო სწორი იქნება, რომ მას ერქვას სასამართლო ხელისუფლების საბჭო და არა იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.

<sup>55</sup> საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტისთვის ამ ფუნქციის დაკისრებას განაპირობებს მისი სტატუსი, კერძოდ, ის, რომ იგი არ მონაწილეობს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში, რის გამოც მის მიერ ამ ფუნქციის შესრულებისას მინიმუმამდე დაყვანილი შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის არსებობა.

დ) ყველა ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლეთა, და არა მხოლოდ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა, თანამდებობაზე გამწესების წესისა და ვადის განსაზღვრა: პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნა სულ ცოტა 10 წლის ვადით, ხოლო სააპელაციო და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა – უვადოდ. პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლის 10 წლის ვადით დანიშვნა უზრუნველყოფს მის, ასე ვთქვათ, „თანამდებობრივ“ გამოცდას, ხოლო სააპელაციო და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნა გაზრდის მათი დამოუკიდებლობის ხარისხს;

ე) საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განსახილველი საკითხების განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობის გამო, რეკომენდებულია, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ დანიშნის უფლებების მქონე პირთა წრე შეიზღუდოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებით, მათ შორის, ყოფილი მოსამართლეებით, სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლედ მუშაობის რამდენიმეწლიანი გამოცდილების მქონე მოსამართლეებით, სულ ცოტა 15 წლის პროფესიული გამოცდილების მქონე ადვოკატებითა და სულ ცოტა 10 წლის პროფესიული გამოცდილების მქონე სწავლული იურისტებითა და უნივერსიტეტის სამართლის პროფესორებით; გარდა ამისა, მათი ასაკობრივი ცენზი განისაზღვროს 40-70 წლით.

13. ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია აღმასრულებელი ხელი-სუფლების შექმნისა და პარლამენტთან მისი ურთიერთობის საკითხებს.

ეს საკითხები საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვის საკმაოდ დაწვრილებითაა აღწერილი 3.2 პუნქტში და ამიტომ მათ აღარ შეეხებათ. მხოლოდ იმას აღვნიშნავთ, რომ ამ სისტემის არჩევის შემთხვევაში, განსხვავებით 1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციისაგან (2004 წლის ცვლილებებამდე), პრეზიდენტს – აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს – არ უნდა ჰქონდეს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, არ უნდა არსებობდეს სახელმწიფო (ე.წ. „უპორტფელო“) მინისტრის თანამდებობა, უნდა გაძლიერდეს საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები (მაგალითად, ამ დასკვნაში მოყვანილი ხერხებით), უნდა გამარტივდეს იმპიჩმენტის პროცედურა და უნდა აღდგეს საპრეზიდენტო არჩევნებში ამომრჩეველთა მონაწილეობის სავალდებულო 50-პროცენტის კვორუმი, რომლის გაუქმებამ შეიძლება მნიშვნელოვნად დააკნინოს მისი წარმომადგენლობითი ხასიათი და, შესაბამისად, ამ ინსტიტუტის ლეგიტიმურობის ხარისხი.

ქვემოთ წარმოდგენილი მოსაზრებები მხოლოდ საპარლამენტო რესპუბლიკას ეხება:

ა) მთავრობა უნდა იყოს სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთი უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ ფარგლებში წარმართავს და ახორციელებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, ხელმძღვანელობს სამოქალაქო და სამხედრო უწყებებს. მას ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი და პასუხისმგებელია მისი საქმიანობისათვის პარლამენტის წინაშე. მინისტრები კოლეგიურად პასუხისმგებელი არიან მთავრობის, ხოლო პიროვნულად – თავისი უწყების საქმიანობაზე პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის წინაშე;

ბ) მთავრობის შექმნაზე პასუხისმგებლობა პარლამენტს უნდა ეკისრებოდეს, ანუ იგი უნდა ირჩევდეს პრემიერ-მინისტრს და ნდობას ან უნდობლობას უცხადებდეს მას, ე.ი. მთლიანად მთავრობასაც. საპარლამენტო რესპუბლიკებში მთავრობის შექმნის არსებული ორიოდ წესიდან, ჩვენი აზრით, ოპტიმალურია შემდეგი წესი: ახალი პარლამენტის არჩევის ან მთავრობის გადადგომის შემდეგ, საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციის საფუძველზე, პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტი; პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატმა პარლამენტს უნდა წარუდგინოს მთავრობის პოლიტიკური პროგრამა და მთავრობის შემადგენლობა, რომლის შექმნასაც იგი აპირებს; თუ პარლამენტმა სითითი შემადგენლობის უმრავლესობით არ აირჩია პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატი, მან თავად უნდა დაასახელოს კანდიდატები და მათგან აირჩიოს პრემიერ-მინისტრი. ამ პროცედურის ყოველი ნაწილისთვის ზუსტად განსაზღვრული მოკლე ვადები უნდა დადგინდეს.

თუ უმრავლესობა ერთ პარტიას აქვს, რისი ალბათობაც მრავალპარტიული სისტემისა და სამართლიანი არჩევნების შემთხვევაში ძალზე დაბალია, პრემიერ-მინისტრად აირჩევა ამ პარტიისთვის სასურველი პირი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ჩვეულებრივ, იქმნება კოალიციური უმრავლესობა და, შესაბამისად, – კოალიციური მთავრობა. ასეთი მთავრობის მდგრადობა დამოკიდებულია საპარლამენტო კოალიციის მდგრადობაზე.

თუ პარლამენტმა არ აირჩია პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატი და ვერც თვითონ აირჩია პრემიერ-მინისტრი<sup>56</sup>, პრეზიდენტს უჩნდება უფლება, პარლამენტის თავმჯდომარესთან კონსულტაციის შემდეგ, ან დაითხოვოს პარლამენტი, ან არ დაითხოვოს და პრემიერ-მინისტრად დანიშნოს ის პირი, რომელმაც პრემიერ-მინისტრის არჩევნისას ყველაზე მეტი ხმა მიიღო. რა თქმა უნდა, პრეზიდენტმა უნდა მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც უფრო მეტად შეუწყობს ხელს კრიზისის დაძლევას;

**გ) მთავრობის სტაბილურობის, აგრეთვე, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთკონტროლისა და თანამშრომლობის ელემენტების გასაძლიერებლად აუცილებლად მიგვაჩნია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემოღება.**

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის განხორციელება, ანუ პარლამენტის მიერ მთავრობის გადაყენება მხოლოდ ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევის გზით (იხ., აგრეთვე, პუნქტი 3.1), შესაძლებელია ან პარლამენტის ინიციატივით, ან როგორც პარლამენტის რეაქცია მთავრობის მიერ ნდობის მოთხოვნაზე.

პირველი შემთხვევა მარტივია: თუ პარლამენტში წარმოიშვა მკვეთრი უკმაყოფილება მთავრობის პოლიტიკის ან მის კონკრეტულ მოქმედებათა გამო, პარლამენტს შეუძლია დასვას პრემიერ-მინისტრისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხი, რაც განხორციელებული არა უნდობლობის რეზოლუციისთვის კენჭისყრით, არამედ სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევით. თუ პარლამენტმა ახალი პრემიერ-მინისტრი ვერ აირჩია, მოქმედი მთავრობა თავის ადგილზე დარჩება.

მეორე შემთხვევა წარმოადგენს მთავრობისთვის პრინციპული საკითხის ძლიერი ლობირების შესაძლებლობას. სახელდობრ, თუ პარლამენტმა მხარი არ დაუჭირა მთავრობის მიერ წარდგენილ კანონპროექტს ან სამთავრობო პროგრამას, ხოლო მთავრობისთვის ამ საკითხს პრინციპული მნიშვნელობა აქვს, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია მოითხოვოს მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება. თუ მთავრობამ ნდობა მიიღო, კანონპროექტი თუ პროგრამა მიღებულად ჩაითვლება. მაგრამ, თუ ნდობა ვერ მიიღო (რაც გამოიწვევს მთავრობის გადადგომას), პრემიერ-მინისტრს შეუძლია პარლამენტში „თან გაიყოლოს“: მას უფლება აქვს, პრეზიდენტს მოსთხოვოს პარლამენტის დათხოვნა. ამის შემდეგ პარლამენტს უფლება ეძლევა, კონსტიტუციით დადგენილ შეზღუდულ ვადაში (როგორც წესი, ორ-სამ კვირაში), აირჩიოს ახალი პრემიერ-მინისტრი. მაგრამ თუ პარლამენტმა ეს ვერ შეძლო, პრეზიდენტმა უნდა შეაფასოს შექმნილი მდგომარეობა და ან პარლამენტი უნდა დაითხოვოს, ან დაინყოს ახალი მთავრობის შექმნის პროცედურა.

ასეთი წესი ნათლად გვიჩვენებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის იმ უპირატესობას, რომელიც სახელისუფლებო კრიზისისა და პოლიტიკური სისტემის არამდგრადობის თავიდან აცილებაში ეფინდება. მრავალპარტიული სისტემის (განსაკუთრებით კი – არამყარი პარტიული სისტემის) პირობებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი არის ის მექანიზმი, რომელიც ანეიტრალებს პარლამენტში მთავრობის კონკრეტული არაპოპულარული ნაბიჯების გამო დაგროვილ ემოციებს და ამით იცავს სახელისუფლებო სისტემას მთავრობათა ხშირი ცვლისაგან. იმ ძირითადი პრინციპიდან გამომდინარე, რომლებზედაც აგებულია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა, პარლამენტი ვერ გადააყენებს მთავრობას პრემიერ-მინისტრის შემცვლელის გარკვევის გარეშე. როგორც ვხედავთ, ასეთი წესი პრაქტიკულად გამოირიცხავს ხანგრძლივ სამთავრობო და საპარლამენტო კრიზისებს (მდგომარეობას, როდესაც ძველი მთავრობა გადაყენებულია, ახალი კი არ არის შექმნილი).

<sup>56</sup> ეს შეიძლება მოხდეს მაშინ, როდესაც პარლამენტში ვერ იქმნება კოალიციური უმრავლესობა.

სწორედ ასეა ეს საკითხი გადანყვეტილი მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ მიღებულ რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში. ამ ქვეყნებში პარლამენტის დათხოვნის ძირითადი წინაპირობა არის მთავრობის ფორმირების საკითხში საკუთარი უუნარობის გამოვლენა.

მაშასადამე, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მოიცავს პრაქტიკულად ყველა რესურსს, დაწყებული პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობით და დამთავრებულს მისი სტაბილურობის გარანტიებით. შესაბამისად, აღარ ჩნდება დამატებითი რესურსების ძიების საჭიროება პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობებში. გარდა ამისა, მუდამ არსებობს მთავრობის შემადგენლობის ფორმირებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტი, უპირველეს ყოვლისა, პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის სახით, ხოლო მათი პოლიტიკური პლატფორმისა და მსოფლმხედველობის შეუთავსებლობის შემთხვევაში – მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის სახით. ამიტომ, იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი ვერ შეძლებს დამოუკიდებლად მთავრობის ფორმირებას, პრეზიდენტს უჩნდება პარლამენტის დათხოვნის უფლება და მთავრობის ფორმირების კოლეგიური ტვირთი უკვე პრეზიდენტთან ერთად ახალარჩეულ პარლამენტს დაეკისრება;

**დ) განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებისას პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთპასუხისმგებლობის საკითხი. ამ საკითხში პირველი სიტყვა მთავრობას, ხოლო საბოლოო სიტყვა პარლამენტს უნდა ეკუთვნოდეს.** ეს ნიშნავს, რომ ბიუჯეტის პროექტის წარდგენის უფლება მხოლოდ მთავრობას უნდა ჰქონდეს და მისი თანხმობის გარეშე არ უნდა შეიძლებოდეს ბიუჯეტის პროექტში ისეთი ცვლილების შეტანა, რომელიც ინვესტს სახელმწიფოს ხარჯის ზრდას ან შემოსავლის შემცირებას. მეორე მხრივ, მთავრობას უფლება არ უნდა ჰქონდეს, პარლამენტის თანხმობის გარეშე აიღოს სახელმწიფო სესხი ან რაიმე ფინანსური ვალდებულება, აგრეთვე, გადაიჭანოს ხარჯი ბიუჯეტის ერთი ნაწილიდან მეორეში.

თუ პარლამენტმა მომდევნო საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ვერ მოახერხა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღება, მთავრობას უფლება უნდა ჰქონდეს ხარჯი გასწიოს მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ ადრე ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად და მხოლოდ წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით.

თუ პარლამენტმა საბიუჯეტო წლის დაწყების შემდეგ, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ვადაში, არ დაამტკიცა მთავრობის მიერ წარდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი და ვერც მთავრობა გადააყენა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის წესით, პრეზიდენტმა უნდა დაითხოვოს პარლამენტი.

**14. პრეზიდენტის ადგილი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში და ფუნქციები გამომდინარეობს მისი, როგორც სახელმწიფოს მეთაურისა და არბიტრის, სტატუსიდან.** ამ სტატუსიდან გამომდინარე, პრეზიდენტი ვერ ჩაერევა მთავრობის საქმიანობაში, მას არ უნდა ჰქონდეს პოლიტიკური გაერთიანების წევრობისა და სხვის საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის უფლება, რაც გამომწვეულია პრეზიდენტის პოლიტიკური ნეიტრალურობის შენარჩუნების აუცილებლობით. მაგრამ მას უნდა ჰქონდეს სახელმწიფოს მეთაურისთვის დამახასიათებელი ისეთი უფლებამოსილებები, როგორიცაა პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის ხელმოწერა და გამოქვეყნება; შეყოვნებითი ვეტოს უფლება; სახელმწიფოს წარმომადგენლობა საერთაშორისო ურთიერთობებში; საერთაშორისო ხელშეკრულებათა დადება, ოლონდ, მთავრობის მიერ წარმოებული მოლაპარაკების საფუძველზე; ელჩების აკრედიტაცია; ელჩების დანიშვნა და უმაღლესი სამხედრო წოდებების მინიჭება, ოლონდ, მთავრობის წარდგენით; არჩევნების დანიშვნა; მოქალაქეობისა და თავშესაფრის მიცემის საკითხების გადანყვეტა; შეწყალების უფლება; საგანგებო და ომის მდგომარეობათა გამოცხადება კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და სხვ.

**15. პრეზიდენტს, როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, უფლება უნდა ჰქონდეს, საგანგებო ან ომის მდგომარეობის დროს მთავრობის წარდგენით გამოსცეს კანონის ძალის მქონე აქტები – დეკრეტები, რომლებიც დაუყოვნებლივ უნდა წარედგინოს პარლამენტს დასამტკიცებლად.** ასეთი ექსტრემალური მდგომარეობის დროს შეიძლება საჭირო გახდეს ნორმატიული სახის გადანყვეტილებათა სწრაფად მიღება. მაგრამ სწრაფი გადანყვეტილების მიღება ყოველთვის გარკვეული საფრთხის შემცველია.

სწორედ ამიტომ მიზანშეწონილია, რომ დეკრეტის გამოცემაში მონაწილეობდნენ პრეზიდენტიც და მთავრობაც. დეკრეტი გამოცემისთანავე შედის ძალაში, მაგრამ იგი უმოკლეს ვადაში პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს და თუ არ დაამტკიცა, დეკრეტი ძალას დაკარგავს. ეს პარლამენტის მნიშვნელოვანი საკონტროლო ფუნქციაა.

**16. პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლება და ვალდებულება მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს და განპირობებული უნდა იყოს კონსტიტუციით განსაზღვრული კონკრეტული გარემოებებით და არა პოლიტიკური მოტივაციით.** ეს უნდა იყოს კონსტიტუციური (სამთავრობო თუ საპარლამენტო) კრიზისის განმუხტვის ფორმა. სამ ასეთ გარემოებაზე წინამდებარე დასკვნის მე-13 პუნქტში მივუთითეთ. ამით შეიძლება დაემატოს პარლამენტის დათხოვნის ვალდებულება მისი ქმედუუნარობის შემთხვევაში, ანუ იმ შემთხვევაში, თუ სესიების პერიოდში ზედიზედ ორი ან სამი თვის განმავლობაში ვერ იმართება პარლამენტის სხდომები ან პარლამენტი ვერ ახორციელებს საკანონმდებლო ფუნქციას.

**17. პრეზიდენტს, როგორც სახელმწიფოს მეთაურსა და არბიტრს, უფლება უნდა ჰქონდეს, დანიშნოს მოსამართლეები, პარლამენტს ასარჩევად წარუდგინოს ან მისი თანხმობით დანიშნოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები, კონტროლის პალატის თავმჯდომარე, პარლამენტის თანხმობით დანიშნოს მთავარი პროკურორი და სახელმწიფო საგამოძიებო დეპარტამენტის დირექტორი.** ასეთი ნორმის მიზანშეწონილობას საფუძვლად უდევს პრეზიდენტის პოლიტიკური ნეიტრალურობა და აღნიშნული თანამდებობის პირების მიმართ ინტერესთა კონფლიქტის წარმოქმნის უაღრესად დაბალი ალბათობა.

**18. სავალდებულო უნდა იყოს პრეზიდენტის აქტების თანახელმონერა (კონტრასიგნაცია).** პრეზიდენტის ყველა აქტი, გარდა კონსტიტუციით ან კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, ძალაში უნდა შევიდეს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის, კომპეტენტური მინისტრის ან პარლამენტის თავმჯდომარის სათანადო თანახელმონერით. ამ აქტებზე პასუხისმგებლობა თანახელმომწერს ეკისრება. ასეთი წესი უზრუნველყოფს, ერთი მხრივ, პრეზიდენტის მონაწილეობას სახელისუფლებო ფუნქციების განხორციელებაში, ხოლო მეორე მხრივ, იცავს პრეზიდენტს მისი მოქმედებით გამოწვეული შესაძლო პრეტენზიებისაგან.

**19. პარლამენტს უნდა ჰქონდეს იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენების უფლება. ამასთან, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, გაუქმდეს მოქმედი კონსტიტუციით გათვალისწინებული შუალედური კენჭისყრა, რომლითაც სასამართლოს დასკვნის შემდეგ განისაზღვრება, კენჭი ეყაროს თუ არა თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენების საკითხს. გარდა ამისა, აუცილებლად მიგვაჩნია, განისაზღვროს სასამართლოს მიერ დასკვნის მომზადების ვადა და ამ დასკვნის მიღების შემდეგ პარლამენტში საკითხის განხილვისა და კენჭისყრის ვადები.**

**20. პრეზიდენტის არჩევა მიზანშეწონილად მიგვაჩნია არაპირდაპირი არჩევნებით, საარჩევნო კოლეგიის ან პარლამენტის მიერ, არჩევნების პირველ ტურში კვალიფიციური (3/5-ის ან 2/3-ის) უმრავლესობით.** პრეზიდენტის არჩევის ასეთი წესი ქმნის პარლამენტთან (ე.ი. მთავრობასთანაც) და ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობით ორგანოებთან მისი ჰარმონიული თანამშრომლობის წინაპირობას, ვინაიდან იგი არა მხოლოდ არჩევის მომენტისათვის, არამედ მეტ-ნაკლებად ხანგრძლივი დროის მანძილზე<sup>57</sup> მათი კვალიფიციური უმრავლესობის მხარდაჭერით სარგებლობს<sup>58</sup>. ასეთი ვითარება, პრეზიდენტის ავტორიტეტის გათვალისწინებით, ზრდის ხელისუფლების სისტემის ჰარმონიული საქმიანობის პერსპექტივას. გარდა ამისა, ასეთი წესი ერთგვარი თავის დაზღვევაა ისეთი არასასურველი მოვლენისაგან, როგორიცაა საერთო-სახალხო არჩევნებით არჩეული პრეზიდენტის შესაძლო გადამეტებული პოლიტიკური ამბიციის, გამოწვეული მისი ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხით, რაც საფრთხეს შეუქმნის პოლიტიკურ სტაბილურობას.

<sup>57</sup> გავითვალისწინოთ, რომ პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა 4 წელია, ხოლო პრეზიდენტისა – 5.

<sup>58</sup> კვალიფიციური უმრავლესობით პრეზიდენტის არჩევა განაპირობებს მის მხარდაჭერას არა მარტო საპარლამენტო უმრავლესობის, არამედ ოპოზიციის ნაწილის მიერაც.

## II

ქვემოთ წარმოდგენილია წინადადებები, რომლებიც ეხება კონსტიტუციაში ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების ასახვას და რომლებიც ეფუძნება 8.2 პუნქტში წარმოდგენილ კონცეფციას. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ამ კონცეფციის შესაბამისი რეფორმა, განსაკუთრებით, ქვედა დონის თვითმმართველობათა შექმნა, საკმაოდ დიდ დროს მოითხოვს და ეს დრო კონსტიტუციის გარდამავალი დებულებებით უნდა განისაზღვროს.

1. აუცილებელია კონსტიტუციით განისაზღვროს საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და თვითმმართველობის სტრუქტურა: აფხაზეთი, აჭარა, ცხინვალის განსაკუთრებული ოლქი და მხარეთა ჩამონათვალი, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა.

2. გარდამავალ დებულებებში უნდა აღინიშნოს, რომ აფხაზეთისა და ცხინვალის განსაკუთრებული ოლქის სტატუსები განისაზღვრება უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, არსებული პრობლემების პოლიტიკური გადაწყვეტის პროცესში და აისახება კონსტიტუციაში.

3. მიზანშეწონილია განისაზღვროს აჭარის, მხარეთა, დედაქალაქისა და მუნიციპალიტეტთა მმართველობის სისტემები და მათი შექმნის წესები, განსაკუთრებულ (ექსკლუზიურ) უფლებამოსილებას (როგორც სავალდებულოს, ასევე ნებაყოფლობით) და საერთო უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხები, აგრეთვე აჭარის კონსტიტუციის მიღების წესი.

4. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ თვითმმართველ ერთეულებს აქვთ თავისი ტერიტორია, სახელწოდება, თვითმმართველი ერთეულის ცენტრი, საკუთარი ქონება (მათ შორის, განუხსენიებელი ქონება), საკუთარი შემოსავლები, დამოუკიდებელი ბიუჯეტი.

5. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ აჭარის, მხარეთა, დედაქალაქისა და მუნიციპალიტეტთა საბიუჯეტო მოწყობა ეფუძნება ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობის, ყოვლისმომცველობის, გამჭირვალობის, დამოუკიდებლობის, ანგარიშვალდებულების, გამოთანაბრების, დაბალანსების, მიზნობრიობისა და უნივერსალურობის პრინციპებს.

6. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ აჭარის, მხარეთა, დედაქალაქისა და მუნიციპალიტეტთა ბიუჯეტების საკუთარი შემოსულობები შედგება საგადასახადო შემოსავლების (ადგილობრივი გადასახადებისა და ზიარი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების), არასაგადასახადო შემოსავლების, კაპიტალური შემოსავლების, გამოთანაბრებითი ტრანსფერების (მხოლოდ მუნიციპალიტეტებისათვის), მიზნობრივი და კაპიტალური ტრანსფერების (მხარეებისთვის), გრანტებისა და სესხებისაგან.

7. უნდა განისაზღვროს, რომ საქართველოს კანონით დგინდება ადგილობრივი გადასახადების სახეები, ზღვრული განაკვეთები და გადასახადისაგან განთავისუფლების პირობები, ხოლო მათი შემოღება და კონკრეტული განაკვეთის დადგენა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებაა. ადგილობრივი გადასახადები მთლიანად ადგილობრივ ბიუჯეტში უნდა შედიოდეს.

8. უნდა განისაზღვროს, რომ მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადები წარმოადგენს ზიარ გადასახადებს და კანონით განისაზღვრება ამ გადასახადებიდან მხარისა და თვითმმართველობის კუთვნილი წილი, თანაც იმ პირობით, რომ შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოს ჰქონდეს თავისი წილის ფარგლებში გადასახადის განაკვეთის დადგენის უფლება.