

ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის თეორიულ-სამართლებრივი საფუძვლები

სალომე კარალიძე

კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის
დოქტორანტი; ბათუმის შოთა რუსთაველის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის მოწვეული ლექტორი
ელ-ფოსტა: salome.karalidze@bsu.edu.ge
ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6085-0415>

აბსტრაქტი. წინამდებარე სტატიაში შესწავლილია ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის თეორიულ-სამართლებრივ საფუძვლები შედარებითი კონსტიტუციური სამართლის და საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის კონტექსტში. კვლევის მიზანია ტერიტორიული მოწყობის ძირითადი მოდელების - უნიტარული სახელმწიფოს, ფედერაციისა და ავტონომიის - სამართლებრივი ბუნების ანალიზი და მათი თეორიული კლასიფიკაციის შემუშავება, ასევე საქართველოს კონსტიტუციური მოდელის შეფასება საერთაშორისო სტანდარტებისა და შედარებითი გამოცდილების ჭრილში. ნაშრომი ეყრდნობა შედარებით-სამართლებრივ, ისტორიულ-სამართლებრივ და ფორმალურ-სამართლებრივ მეთოდებს. კვლევა ადასტურებს, რომ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ განამტკიცა უნიტარული სახელმწიფოს მოდელი, თუმცა ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსის მოუწესრიგებლობა და ტერიტორიული მთლიანობის „გაყინვის კლაუზულა“ ქმნის განსაკუთრებულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ფენომენს, რომელსაც შედარებით კონსტიტუციონალიზმში ანალოგი თითქმის არ მოეძებნება. სტატია ასევე განიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურ გარანტიებს, მხარეების სამართლებრივ ბუნებას და დეცენტრალიზაციის პერსპექტივებს ევროინტეგრაციის კონტექსტში.

საკვანძო სიტყვები: ტერიტორიული მოწყობა; უნიტარული სახელმწიფო; ფედერალიზმი; ავტონომია; საქართველოს კონსტიტუცია; კონსტიტუციონალიზმი; დეცენტრალიზაცია; ადგილობრივი თვითმმართველობა; ტერიტორიული მთლიანობა; მხარეები

შესავალი. ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხი კონსტიტუციური სამართლის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს თეორიულ და პრაქტიკულ პრობლემას წარმოადგენს. სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა განსაზღვრავს ხელისუფლების განაწილების პრინციპებს, სახელმწიფოებრივ ერთიანობასა და ადგილობრივი საზოგადოებების მმართველობით ავტონომიას შორის ბალანსს. ამ გადაწყვეტილების სამართლებრივი გაფორმება კი, უპირველეს ყოვლისა, კონსტიტუციის პრეროგატივაა.

თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში სამ კლასიკურ მოდელს გამოყოფს: უნიტარულ სახელმწიფოს, ფედერაციასა და კონფედერაციას. თუმცა, XX საუკუნის მეორე ნახევრიდან, განსაკუთრებით კი პოსტ-კომუნისტური გარდაქმნების შემდეგ, ამ მოდელებს შორის მკაფიო ზღვარი სულ უფრო მეტად იშლება. „ჰიბრიდული“ ტერიტორიული სისტემები, ასიმეტრიული ფედერაციები და პოლიტიკური ავტონომიის სხვადასხვა ფორმა სულ უფრო ხშირი მოვლენა ხდება შედარებითი კონსტიტუციური სამართლის სივრცეში (Elazar, 1987, 12).

საქართველო ამ კონტექსტში განსაკუთრებით საინტერესო შემთხვევას წარმოადგენს. 1991 წელს საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, ახალ დამოუკიდებლობა ქართული სახელმწიფო აღმოჩნდა პროვოცირებული, მწვავე ეთნო-პოლიტიკური კონფლიქტების წინაშე - აფხაზეთსა და სამხ-

რეთ ოსეთში. ამ ფონზე 1995 წელს მიღებულმა კონსტიტუციამ განამტკიცა უნიტარული სახელმწიფოს მოდელი, ამავედროულად კი ტერიტორიული მოწყობის საბოლოო გადაწყვეტა „გაყინა“ - ანუ გადადო ვითარების ნორმალიზაციამდე (ქანთარია, უგრეხელიძე, 2020, 45). ეს კომპრომისული გადაწყვეტა დღემდე განაპირობებს ქართული კონსტიტუციური სამართლის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან დაუმთავრებელ საკითხს.

კვლევის ობიექტს წარმოადგენს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის სამართლებრივი ფორმები საერთაშორისო შედარებით-სამართლებრივ და ქართულ კონსტიტუციურ კონტექსტში. კვლევის საგანია ამ ფორმების განმსაზღვრელი თეორიული კატეგორიები, კონსტიტუციური ნორმები და მათი პრაქტიკული განხორციელების მექანიზმები.

წინამდებარე ნაშრომის მეცნიერული სიახლე მდგომარეობს იმაში, რომ საქართველოს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის კონსტიტუციური მოდელი გაანალიზებულია არა მხოლოდ კლასიკური უნიტარული სახელმწიფოს პარადიგმის ფარგლებში, არამედ შემოთავაზებულია მისი განხილვა, როგორც „გადავადებული ტერიტორიული კონსტიტუციონალიზმის“ (Deferred Territorial Constitutionalism) დამოუკიდებელი მოდელისა. აღნიშნული კონცეფცია აღწერს ისეთ კონსტიტუციურ მდგომარეობას, როდესაც სახელმწიფო ინარჩუნებს უნიტარული სახელმწიფოს კონსტიტუციურ იდენტობას, თუმცა ტერიტორიული მოწყობის საბოლოო არქიტექტურის განსაზღვრას მომავალ კონსტიტუციურ აქტს უკავშირებს. ავტორის შეფასებით, საქართველოს კონსტიტუციური გამოცდილება ამ თვალსაზრისით განსხვავდება როგორც კლასიკური უნიტარული სახელმწიფოების, ასევე ფედერაციული და ავტონომიური მოდელებისგან და ქმნის დამოუკიდებელი თეორიული კატეგორიის ჩამოყალიბების საფუძველს.

ავტორის შეფასებით, საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის არსებული მოდელი წარმოადგენს გარდამავალ კონსტიტუციურ კონსტრუქციას, რომელიც ერთდროულად ინარჩუნებს უნიტარული სახელმწიფოს ფორმალურ სტაბილურობას და დეცენტრალიზაციის დინამიკურ მოთხოვნებს. შესაბამისად, მისი საბოლოო სამართლებრივი ფორმის განსაზღვრა არ შეიძლება დარჩეს მხოლოდ პოლიტიკური კონიუნქტურის შედეგზე დამოკიდებული და საჭიროებს მკაფიო კონსტიტუციურ-ნორმატიულ გადაწყვეტას.

კვლევის მიზანი: ტერიტორიული მოწყობის თეორიული მოდელების სამართლებრივი ბუნების ანალიზი; საქართველოს კონსტიტუციური მოდელის შეფასება შედარებითი გამოცდილების ქრილში; ტერიტორიული მოწყობის სამართლებრივი გამოწვევების იდენტიფიცირება; დეცენტრალიზაციის კონსტიტუციური პერსპექტივების გამოკვეთა.

მეთოდები. კვლევა ეფუძნება შედარებით-სამართლებრივ მეთოდოლოგიას, რომლის ფარგლებში შეირჩა ტერიტორიული მოწყობის განსხვავებული მოდელების მქონე სახელმწიფოები - საფრანგეთი, გერმანია, ესპანეთი, კანადა და ფინეთი. აღნიშნული სახელმწიფოები შეირჩა მიზანმიმართული შერჩევის (purposeful sampling) პრინციპით, რადგან თითოეული მათგანი წარმოადგენს ტერიტორიული ორგანიზაციის განსხვავებულ სამართლებრივ მოდელს: ცენტრალიზებულ უნიტარიზმს, კოოპერატიულ ფედერალიზმს, ასიმეტრიულ ავტონომიასა და სპეციალური სტატუსის მქონე ტერიტორიულ ერთეულებს.

შედარებითი ანალიზი განხორციელდა სამი ძირითადი კრიტერიუმის მიხედვით: ა) ტერიტორიული ერთეულების კონსტიტუციური სტატუსი; ბ) კომპეტენციათა განაწილების მექანიზმი; გ) ტერიტორიული ერთეულების მონაწილეობა სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაში.

დამატებით გამოყენებულია ისტორიულ-სამართლებრივი მეთოდი საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ევოლუციის შესასწავლად, ფორმალურ-სამართლებრივი მეთოდი კონსტიტუციური ნორმების ინტერპრეტაციისთვის და სისტემური ანალიზის მეთოდი ტერიტორიული ორგანიზაციის ინსტიტუტების ურთიერთკავშირის გამოსაკვლევად.

მსჯელობა: უნიტარული სახელმწიფო კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში განიმარტება, როგორც სახელმწიფო, რომელშიც სუვერენიტეტი განუყოფელია და ცენტრალური ხელისუფლება იერარქიულად უზენაესია ნებისმიერი ტერიტორიული ერთეულის მიმართ. ამ მოდელის თეორიული საფუძვლები სათავეს იდებს ჟან ბოდენის სუვერენიტეტის კლასიკური კონცეფციიდან, რომლის თანახმადაც სახელმწიფო ხელისუფლება შეიძლება იყოს მხოლოდ ერთიანი, განუყოფელი და უზენაესი (Bodin, 1576/1992, 25). ბოდენისეული კონცეფცია XVII-XVIII საუკუნეებში განავითარა ჟან-ჟაკ რუსომ, რომელმაც „საზოგადოებრივი ხელშეკრულების“ თეორიაში სუვერენიტეტი განმარტა, როგორც ერის ერთიანი ნება, რომელიც გაუყოფელია თავისი ბუნებით (Rousseau, 1762/1968, 69).

უნიტარული სახელმწიფოს ძირითადი სამართლებრივი ნიშნებია: პირველი - ნორმატიული ერთიანობა, რაც გულისხმობს, რომ კონსტიტუცია და ცენტრალური კანონმდებლობა მოქმედებს მთელ ტერიტორიაზე ერთნაირი იურიდიული ძალით; მეორე - კანონის უზენაესობა, ანუ პარლამენტის ექსკლუზიური უფლება, განსაზღვროს ტერიტორიული ერთეულების სტატუსი და კომპეტენცია; მესამე - ადმინისტრაციული ერთგვაროვნება, რაც ნიშნავს ადმინისტრაციული სტრუქტურების ერთიანობას მთელ ქვეყანაში (Dicey, 1885/1982, 39).

თანამედროვე სახელმწიფოთმცოდნეობაში, „სუფთა“ უნიტარიზმის კონცეფცია სულ უფრო მეტად ერთვის დეცენტრალიზაციის ელემენტებს. ეს პროცესი განსაკუთრებით მკაფიოდ გამოიხატება ფრანგული სამართლებრივი სისტემის ევოლუციაში. საფრანგეთში, როგორც კლასიკური ცენტრალიზმის ქვეყანაში, 1982 წლის დეცენტრალიზაციის კანონებით და 2003 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით მნიშვნელოვნად გაფართოვდა ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციები, თუმცა კონსტიტუციის პირველი მუხლი კვლავ ანიჭებს სახელმწიფოს „განუყოფელ“ ხასიათს (Loughlin, 2000, 56). ანალოგიური ტენდენცია შეინიშნება იტალიასა და ესპანეთში, სადაც უნიტარული მოდელი ავტონომიური რეგიონების ფართო სისტემებით შეივსო.

ამ ევოლუციის თეორიული ახსნისათვის სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოიყენება „ახალი უნიტარიზმის“ ან „დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს“ კონცეფცია, რომელიც გამიჯნავს ფორმალურ სუვერენიტეტს (რომელიც ცენტრს ეკუთვნის) და ფუნქციური მმართველობის განაწილებას (რომელიც ტერიტორიულ ერთეულებს გადაეცემა) (Watts, 1999, 8).

ფედერალიზმი, როგორც სახელმწიფოებრივი მოწყობის პრინციპი, გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციურ გამიჯვნას ცენტრალურ მთავრობასა და ფედერაციული სუბიექტების ხელისუფლებას შორის, ისე, რომ თითოეულ დონეს გარანტირებული ავტონომია გააჩნია თავისი კომპეტენციის სფეროში. ფედერალიზმის კლასიკური განმარტება ეკუთვნის ალექსანდრ ჰამილტონს, ჯეიმს მედისონსა და ჯონ ჯეის - „ფედერალისტის“ ავტორებს, - რომლებმაც აღნიშნული პრინციპი 1787 წლის ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის თეორიულ საფუძვლად გამოაცხადეს (Hamilton, Madison, Jay, 1788/2003, 45).

თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურა ფედერალიზმის რამდენიმე ძირითად სახეს გამოყოფს. ღუალური ფედერალიზმი (აშშ-ის კლასიკური მოდელი) გულისხმობს ცენტრისა და სუბიექტების კომპეტენციათა მკვეთრ გამიჯვნას, ისე რომ თითოეული დონე თავის სფეროში სრულიად დამოუკიდებელია. კოოპერატიული ფედერალიზმი (გერმანიის მოდელი) ეფუძნება ცენტრსა და ლანდებს შორის ურთიერთთანამშრომლობას კანონმდებლობის მიღებისა და განხორციელების პროცესში - კერძოდ, ფედერალური კანონების განხორციელება ძირითადად ლანდების ადმინისტრაციებს ეკისრებათ (Hesse, 1962, 26). ასიმეტრიული ფედერალიზმი კი გულისხმობს სუბიექტების სხვადასხვა სამართლებრივ სტატუსს - კლასიკური მაგალითია კანადა, სადაც კვებეკი განსხვავებულ უფლებამოსილებებს ფლობს სხვა პროვინციებთან შედარებით (Kymlicka, 1995, 29).

ფედერალიზმის ძირითადი სამართლებრივი ნიშნებია: პირველი - კონსტიტუციური გარანტია, ანუ სუბიექტების ავტონომია განმტკიცებულია კონსტიტუციის დონეზე და ცენტრი ვერ ახდენს მის

ლიკვიდირებს ცალმხრივად; მეორე - კომპეტენციითა გამიჯვნა, ანუ კონსტიტუცია ზუსტად განსაზღვრავს, რა საკითხები განეკუთვნება ცენტრის, რა - სუბიექტების, და რა - საერთო კომპეტენციებს; მესამე - სუბიექტების მონაწილეობა ცენტრალურ გადაწყვეტილებებში, ჩვეულებრივ ორპალატიანი პარლამენტის მეშვეობით (Elazar, 1987, 33); მეოთხე - კონსტიტუციური სასამართლოს განსაკუთრებული როლი კომპეტენციური კონფლიქტების გადაწყვეტაში.

ავტონომია, ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის კატეგორიად, არ წარმოადგენს დამოუკიდებელ მოდელს, არამედ ფუნქციონირებს, როგორც გარკვეული შუალედური ფორმა უნიტარულ სახელმწიფოსა და ფედერაციას შორის. ფართოდ გაზიარებული განმარტებით, ტერიტორიული ავტონომია გულისხმობს „ტერიტორიული ერთეულის ეთნიკური, კულტურული ან ადმინისტრაციული განსხვავებულობის სამართლებრივ აღიარებას და შიდა საქმეებში გარკვეული თვითმმართველობის გარანტიას, ხელისუფლების ცენტრალიზებული სტრუქტურის შენარჩუნებით“ (Ghai, 2000, 8).

ავტონომიისა და ფედერაციული სუბიექტის სამართლებრივი განსხვავება რამდენიმე ძირითად ასპექტში ვლინდება. ფედერაციული სუბიექტი ფლობს კონსტიტუციურად გარანტირებულ სუვერენიტეტის ელემენტებს, მისი სტატუსის ცვლილება მოითხოვს მის თანხმობას, ხოლო ავტონომიური ერთეულის სტატუსი შეიძლება, პრინციპში, შეიცვალოს ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებით, თუნდაც კონსტიტუციური ცვლილების გზით (Lapidoth, 1997, 45). ავტონომია, ამდენად, ფორმალურად განეკუთვნება უნიტარული სახელმწიფოს ლოგიკას, მაგრამ შინაარსობრივად იძლევა მმართველობის ისეთ სიმძლავრეს, რომელიც ზოგჯერ ფედერაციულ სუბიექტებზე ნაკლები არ არის.

ევროპული გამოცდილება ამ მხრივ მდიდარია. ესპანეთში „ავტონომიური თემების“ სისტემა (Comunidades Autónomas), შექმნილი 1978 წლის კონსტიტუციით, ქვეყანას ეფექტურად აქცევს „ნახევრად-ფედერაციულ“ სახელმწიფოდ, რადგან ბასკეთსა და კატალონიას გააჩნიათ საკანონმდებლო, სასამართლო და საგადასახადო ავტონომია, რომელიც ბევრ ფედერაციულ სუბიექტზე უფრო ფართოა (Moreno, 2001, 51). იტალიაში კონსტიტუცია განასხვავებს „ჩვეულებრივი სტატუსის“ (15 რეგიონი) და „განსაკუთრებული სტატუსის“ (5 რეგიონი - სიცილია, სარდინია, ვ. აოსტა, ტრენტინო-ზემო ადიჯე, ფრიული-ვენეცია-ჯულია) ავტონომიებს, სადაც უკანასკნელები სარგებლობენ კონსტიტუციით განმტკიცებული განსაკუთრებული სტატუსით (Palermo, Woelk, 2003, 38). ფინეთის შემადგენლობაში შემავალი ოლანდია კი საერთაშორისო ხელშეკრულებით გარანტირებული ავტონომიის იშვიათ მაგალითს წარმოადგენს (Hannikainen, 1994, 22).

XX საუკუნის ბოლოდან კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერება სულ უფრო მეტად ამხვილებს ყურადღებას სამი კლასიკური მოდელის კონვერგენციის ფენომენზე. Ronald Watts-ის კვლევამ, რომელმაც 24 ფედერალური სისტემა შეისწავლა, აჩვენა, რომ „სუფთა“ ფედერაციები და „სუფთა“ უნიტარული სახელმწიფოები სინამდვილეში არარსებობენ - ყველა სახელმწიფო ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის კონტინუუმის სადმე განლაგდება (Watts, 1999, 14). ეს დაკვირვება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პოსტ-კომუნისტური ტრანსფორმაციის სახელმწიფოების ანალიზისთვის, სადაც ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმებმა სწრაფი და ხშირად არათანმიმდევრული ევოლუცია განიცადა.

„კონსოციაციური დემოკრატიის“ კონცეფცია კიდევ ერთ მნიშვნელოვან ანალიტიკურ ჩარჩოს გვთავაზობს: ეთნიკურად ან კულტურულად მრავალფეროვან სახელმწიფოებში ტერიტორიული ავტონომია შეიძლება გახდეს კონფლიქტის მოწესრიგების ეფექტური მექანიზმი, თუ იგი ჯგუფებს თვითმმართველობის საშუალებას აძლევს, ამაჯდროულად კი სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ინარჩუნებს (Lijphart, 1977, 42). ეს კონცეფცია პირდაპირ რელევანტურია საქართველოს შემთხვევის ანალიზისთვის, რომელსაც შემდეგ ქვეთავში განვიხილავთ.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია მიღებულ იქნა განსაკუთრებულ ისტორიულ-პოლიტიკურ გარემოებებში. 1991-1993 წლების შეიარაღებული კონფლიქტების შედეგად, ქვეყანა აღმოჩნდა ფაქტობრივი ტერიტორიული დაშლის პირისპირ - აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი (სამაჩაბლო) სცდებოდა ცენტრალური ხელისუფლების ეფექტური კონტროლის სფეროს. ამ ფონზე კონსტიტუციის შემქმნელები იდგნენ უმძიმესი დილემის წინაშე: ერთი მხრივ, საჭირო იყო სახელმწიფოებრივი ერთიანობის კონსტიტუციური განმტკიცება, მეორე მხრივ კი - ისეთი ნორმების ჩამოყალიბება, რომლებიც რეალურ ვითარებას შეესაბამებოდა და მომავალ მოლაპარაკებებს არ გამორიცხავდა (ქანთარია, უგრეხელიძე, 2020, 47).

საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლი აღგენს სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის საფუძვლებს. მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საქართველო არის ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია მთელ მის ტერიტორიაზე საქართველოს მოქალაქეთა ნების გამოვლინებით 1991 წლის 31 მარტის რეფერენდუმზე.“ ეს ფორმულირება მნიშვნელოვანია რამდენიმე სამართლებრივი თვალსაზრისით: პირველი, იგი კონსტიტუციურ დონეზე ამყარებს სახელმწიფოს უნიტარულ ბუნებას; მეორე, ეს ბუნება დაკავშირებულია 1991 წლის რეფერენდუმის შედეგებთან, რაც მას განსაკუთრებულ ლეგიტიმაციას ანიჭებს; მესამე, „განუყოფელობის“ პრინციპი გამორიცხავს ნებისმიერი ტერიტორიული ერთეულის სეცესიის კონსტიტუციურ შესაძლებლობას (გოცირიძე, 2016, 112).

კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი კი აღგენს ე.წ. „გაყინვის კლაუზულას“: „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება საქართველოს იურისდიქციის მთელ ტერიტორიაზე სრულად აღდგენის შემდეგ კონსტიტუციური კანონით.“ ეს ნორმა სამართლებრივ მეცნიერებაში განსხვავებული შეფასებების საგანი გახდა. ერთი მხრივ, იგი განიმარტება, როგორც პრაგმატული კომპრომისი - შეუძლებელი იყო ფედერალური თუ ავტონომიური მოწყობის კონსტიტუციური განმტკიცება იმ ტერიტორიებზე, რომლებზეც ეფექტური კონტროლი არ არსებობდა (Wheatley, 2005, 113). მეორე მხრივ, ნორმის კრიტიკოსები მიუთითებენ, რომ გაყინვის კლაუზულა სინამდვილეში ქმნის კონსტიტუციურ ვაკუუმს - სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა კანონმდებლობის ყველაზე ფუნდამენტურ ელემენტს წარმოადგენს, რომლის „გადაღება“ ნებისმიერ, კონსტიტუციის მიღების მომენტში გაურკვეველ, ვადამდე კონსტიტუციური სახელმწიფოს პრინციპებთან ძნელად შეთავსებადია (Slider, 1997, 163). ავტორის აზრით, „გაყინვის კლაუზულა“ წარმოადგენს აუცილებელ, თუმცა დროებით კონსტიტუციურ კომპრომისს, რომლის ხანგრძლივად შენარჩუნება ზრდის სამართლებრივი გაურკვევლობის რისკს. ამდენად, მისი არსებობა გამართლებულია მხოლოდ იმ დრომდე, სანამ შესაძლებელი გახდება ტერიტორიული მთლიანობის რეალური აღდგენის პირობებში კონსტიტუციური მოდელის სრულფასოვანი განსაზღვრა.

შედარებითი კონსტიტუციური სამართლის პერსპექტივიდან, „გაყინვის კლაუზულის“ ანალოგები ნაწილობრივ გვხვდება სხვა პოსტ-კონფლიქტური სახელმწიფოების კონსტიტუციებში. ბოსნია-ჰერცეგოვინის 1995 წლის დეიტონის შეთანხმება ასევე აღგენდა „გარდამავალ“ ტერიტორიულ მოწყობას, თუმცა, განსხვავებით საქართველოს შემთხვევისა, ეს მოწყობა გარე საერთაშორისო გარანტიებით იყო გამყარებული (Bieber, 2006, 78). საქართველოს შემთხვევა, ამდენად, წარმოადგენს კონსტიტუციური სამართლის უნიკალურ ფენომენს, სადაც ტერიტორიული მოწყობის ფუნდამენტური საკითხი კონსტიტუციურ-სამართლებრივ გაურკვევლობაში იმყოფება.

საქართველოს კონსტიტუცია ცნობს ორ ავტონომიურ რესპუბლიკას - აფხაზეთსა და აჭარას. თუმცა, ამ ორი ავტონომიური ერთეულის სამართლებრივი სტატუსი არსებითად განსხვავებულია, რაც კონსტიტუციაში ექვსი მუხლის მეშვეობით ვლინდება.

აფხაზეთის სამართლებრივი სტატუსი კონსტიტუციაში არსებითად არაა დარეგულირებული - ტერიტორიული კონფლიქტის გამო ვერ ხერხდება კონსტიტუციური კანონის მიღება, რომელიც

ავტონომიის სამართლებრივ ჩარჩოს განსაზღვრავდა. კონსტიტუციის 89-ე მუხლი მხოლოდ ადგენს, რომ „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სახელმწიფო ორგანოები" მოქმედებენ, თუმცა მათი კომპეტენციის სფერო, ურთიერთობა ცენტრალურ ხელისუფლებასთან და ავტონომიის კონკრეტული შინაარსი კონსტიტუციით განუსაზღვრელი რჩება (ქანთარია, უგრეხელიძე, 2020, 89). ეს ვითარება, შედარებითი სამართლის კუთხით, არა მხოლოდ იურიდიული ანომალიაა, არამედ პრაქტიკული სახელმწიფო მმართველობის სერიოზული გამოწვევა.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა განსხვავებული სამართლებრივი ევოლუციის გზას გაჰყვა. 1991 წლამდე, საბჭოთა პერიოდში, აჭარა სარგებლობდა ავტონომიური სტატუსით ყარსის 1921 წლის საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე. 1995 წლის კონსტიტუციამ ეს სტატუსი შეინარჩუნა, თუმცა 2004 წლამდე მისი სამართლებრივი შინაარსი ბუნდოვანი რჩებოდა - ფაქტობრივად, რეგიონი ასლან აბაშიძის ავტოკრატიული მმართველობის ქვეშ იმყოფებოდა, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების ეფექტური კონტროლის მიღმა მოქმედებდა (Jones, 2013, 178). 2004 წელს, ავტოკრატიული რეჟიმის შეცვლის შემდეგ, „საქართველოს ორგანული კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ" მნიშვნელოვნად გარდაქმნა ავტონომიის სამართლებრივ სტრუქტურას. ახალი ჩარჩო ამცირებდა ავტონომიის ფარგლებს, ადგენდა ცენტრის სასარგებლო კონსტიტუციურ ბალანსს და, ფაქტობრივად, საქართველოში ავტონომიის „ევოლუციური" გაგებუნეცა განაპირობა (Nodia, Pinto-Scholtbach, 2006, 89).

ავტორის შეფასებით, საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკების არსებული ასიმეტრია არ წარმოადგენს სისტემურ დეფექტს, არამედ ასახავს სახელმწიფოს პოლიტიკური განვითარების რეალურ პირობებს. თუმცა, გრძელვადიან პერსპექტივაში აუცილებელია ავტონომიური სტატუსების უფრო მკაფიო კონსტიტუციური დიფერენცირება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული უფლებამოსილებების გაურკვევლობა.

ავტონომიური რესპუბლიკების სამართლებრივი სტატუსის შეფასებისას, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ვენეციის კომისიის 2004 წლის დასკვნას, რომელიც აღნიშნავდა, რომ საქართველოს ავტონომიური სტრუქტურების სამართლებრივი ბაზა არასრულია და ევროსაბჭოს სტანდარტებთან სრული შესაბამისობის მიღწევა მოითხოვს ავტონომიის კომპეტენციების უფრო მკაფიო კონსტიტუციურ განსაზღვრასა და განმტკიცებას (Venice Commission, 2004, 14).

საქართველოს ტერიტორიული ადმინისტრაციის სისტემის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს მხარეების ინსტიტუტი. მხარეები შეიქმნა 1994 წელს, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით, - ჯერ კიდევ კონსტიტუციის მიღებამდე, - და 1995 წლის კონსტიტუციამ ისინი ინსტიტუციური სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ჩართო. კონსტიტუციის მე-3 თავი ადგენს სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორის ინსტიტუტს: ეს თანამდებობის პირი ინიშნება პრეზიდენტის მიერ, ანგარიშვალდებულია მის წინაშე და ახორციელებს ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციებს მხარის ტერიტორიაზე.

მხარეების სამართლებრივი ბუნება კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში განსხვავებულ კვალიფიკაციებს იწვევს. ზოგი მკვლევარი მათ განიხილავს, როგორც ადმინისტრაციულ ოლქებს - ანუ ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრაციის ინსტრუმენტს, - რომელთა ძირითადი დანიშნულება ცენტრალური პოლიტიკის ადგილობრივ დონეზე განხორციელებაა და არა ტერიტორიული ავტონომია (Wheatley, 2005, 134). ამ კვალიფიკაციის სასარგებლოდ მეტყველებს ის ფაქტი, რომ მხარის გამგეობა, სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორის ხელმძღვანელობით, არ არის წარმომადგენლობითი ორგანო - მის შექმნაში ადგილობრივ მოსახლეობას არ მიუღია მონაწილეობა და ის არ არა ანგარიშვალდებული ადგილობრივი ამომრჩეველის წინაშე. ეს ფუნდამენტურად განასხვავებს მხარეებს ავტონომიური ერთეულებისგან და, მით უფრო, ფედერაციული სუბიექტებისგან (Slider, 1997, 158).

შედარებითი სამართლის პერსპექტივიდან, ქართული მხარეების სისტემა ყველაზე მეტად ფრანგული პრეფექტურის ინსტიტუტს შეიძლება მივამსგავსოთ - ცენტრის წარმომადგენელი ადგილობრივ დონეზე, რომელიც ახორციელებს ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკას და ზედამხედველობს ადგილობრივი მმართველობის კანონიერებაზე (Loughlin, 2000, 134). ეს შედარება კარგად ასახავს ქართული ადმინისტრაციული სისტემის ცენტრალიზებულ ხასიათს.

ავტორის მოსაზრებით, მხარეების არსებული მოდელი ეფექტურია ცენტრალური მმართველობის ერთიანობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, თუმცა ის სუსტდება დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების მიმართულებით. შესაბამისად, სისტემის შემდგომი რეფორმა უნდა იყოს მიმართული ადგილობრივი წარმომადგენლობითი მექანიზმების გაძლიერებისკენ, ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლის სრული დაკარგვის გარეშე.

ადგილობრივი თვითმმართველობა კონსტიტუციური სამართლის ისეთ ინსტიტუტს წარმოადგენს, სადაც ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპები ყველაზე პირდაპირ ეხება მოქალაქეთა ყოველდღიურ ცხოვრებას. საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 თავი, „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, ადგენს ამ ინსტიტუტის ძირითად კონსტიტუციურ გარანტიებს. კონსტიტუციის 104-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო - აირჩევა პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი, საიდუმლო კენჭისყრით“, რაც წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფუნდამენტურ პრინციპს ასახავს ადგილობრივ დონეზე.

ევროპის ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიასთან (1985) შესაბამისობის თვალსაზრისით, საქართველო 2004 წელს შეუერთდა ამ საერთაშორისო ხელშეკრულებას, რომელიც ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ მინიმალურ სტანდარტებს. ქარტიის მე-3 მუხლი განმარტავს ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც „ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში, მართონ და განკარგონ საჯარო საქმეთა მნიშვნელოვანი ნაწილი საკუთარი პასუხისმგებლობით და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებში“ (European Charter of Local Self-Government, 1985, Art. 3). ქართული კანონმდებლობის ევოლუცია 2005 წლის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონიდან 2014 წლის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსამდე“ ზოგადად ქარტიის სტანდარტებთან დაახლოების ტენდენციას ადასტურებს (Nodia, Pinto-Scholtbach, 2006, 145).

2017 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებმა კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადადგა ადგილობრივი დემოკრატიის განმტკიცებისაკენ - კონსტიტუციამ პირველად მოიცვა დებულებები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის გარანტიებს ეხება. თუმცა, მკვლევართა შეფასებით, ფინანსური დეცენტრალიზაციის პრაქტიკა კვლავ ჩამორჩება კონსტიტუციური ნორმების დეკლარირებულ პრინციპებს - მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების 80%-ზე მეტი სახელმწიფო ტრანსფერებზეა დამოკიდებული, რაც ეფექტური ფინანსური ავტონომიის მიღწევას ართულებს (გოცირიძე, 2016, 289).

საქართველოს კონსტიტუციური მოდელის ანალიზი აჩვენებს, რომ მისი კლასიფიცირება მხოლოდ უნიტარული სახელმწიფოს კატეგორიაში ვერ ასახავს არსებული სისტემის სრულ სამართლებრივ ბუნებას. მართალია, კონსტიტუცია საქართველოს ერთიან და განუყოფელ სახელმწიფოდ აცხადებს, თუმცა ამავე დროს ტერიტორიული მოწყობის საბოლოო ფორმას უკავშირებს მომავალ კონსტიტუციურ კანონს. ასეთი კონსტრუქცია განსხვავდება როგორც ფედერაციული მოდელისაგან, სადაც ტერიტორიული არქიტექტურა კონსტიტუციითაა განსაზღვრული, ისე კლასიკური უნიტარული სახელმწიფოსაგან, სადაც ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხები სრულად დადგენილია კონსტიტუციის მიღების მომენტიდან.

აღნიშნული გარემოება საფუძველს იძლევა, საქართველოს მოდელი განვიხილოთ როგორც „გადავადებული ტერიტორიული კონსტიტუციონალიზმის“ (Deferred Territorial Constitutionalism)

მაგალითი. ამ მოდელის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ კონსტიტუცია წინასწარ განსაზღვრავს სახელმწიფოს ერთიანობისა და სუვერენიტეტის პრინციპებს, თუმცა ტერიტორიული ორგანიზაციის საბოლოო კონსტრუქციის ფორმირებას უკავშირებს მომავლის პოლიტიკურ-სამართლებრივ გარემოებებს. შედარებითი ანალიზი აჩვენებს, რომ მსგავსი კონსტიტუციური მიდგომა სრულყოფილი სახით პრაქტიკულად არ გვხვდება თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში. მიუხედავად იმისა, რომ ბოსნია და ჰერცეგოვინა, სუდანი და ზოგიერთი პოსტ-კონფლიქტური სახელმწიფო შეიცავს გარდამავალ ტერიტორიულ მექანიზმებს, საქართველოს შემთხვევა განსხვავებულია იმით, რომ ტერიტორიული მოწყობის საკითხი გადავადებულია არა დროებითი გარდამავალი რეჟიმის, არამედ მუდმივმოქმედი კონსტიტუციური ნორმის საფუძველზე. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციური გამოცდილება შეიძლება ჩაითვალოს ტერიტორიული მოწყობის დამოუკიდებელი თეორიული კატეგორიის ფორმირების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მაგალითად თანამედროვე შედარებით კონსტიტუციურ სამართალში.

ტერიტორიული მთლიანობისა და ხალხთა თვითგამორკვევის პრინციპებს შორის კოლიზია თანამედროვე საერთაშორისო სამართლის ერთ-ერთ ყველაზე მწვავე თეორიულ და პრაქტიკულ პრობლემას წარმოადგენს. გაეროს წესდების მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი კრძალავს სახელმწიფოთა ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფას, ხოლო იმავე წესდების პირველი მუხლი ცნობს ხალხთა თვითგამორკვევის პრინციპს. ეს ორი ნორმა, ფორმალურად ერთ დოკუმენტში მოქცეული, პრაქტიკაში ხშირად ურთიერთსაპირისპირო სამართლებრივ მოთხოვნებს წარმოშობს (Cassese, 1995, 53).

საერთაშორისო სამართლის დოქტრინა ამ კოლიზიის გადაჭრის რამდენიმე კონცეფციას გვთავაზობს. შიდა თვითგამორკვევის კონცეფცია, რომელიც გაეროს 1970 წლის „მეგობრული ურთიერთობების დეკლარაციაში“ იქნა ჩამოყალიბებული, ამტკიცებს, რომ ხალხთა თვითგამორკვევა ძირითადად ნიშნავს ეფექტური მონაწილეობის უფლებას ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში, და არა სეცესიის უფლებას. სეცესია კი შეიძლება განხილულ იქნეს მხოლოდ „ultima ratio“-ს - საბოლოო გამოსავლის - სახით, მაშინ, როდესაც ჯგუფი სრულიად გამორიცხულია სახელმწიფოს პოლიტიკური სისტემიდან (Cassese, 1995, 112). კანადის უზენაესმა სასამართლომ 1998 წლის „კვებეკის საქმეში“ ეს პრინციპი კიდევ უფრო განავითარა, დაადგინა რა, რომ კვებეკს სეცესიის „ცალმხრივი“ უფლება არ გააჩნდა, ვინაიდან კანადა კვებეკელებს პოლიტიკური თვითგამორკვევის ეფექტურ შესაძლებლობას აძლევს (Reference re Secession of Quebec, 1998, para. 138).

საქართველოს შემთხვევაში ეს კოლიზია განსაკუთრებულ სამართლებრივ სიმძიმეს იძენს. 2008 წლის აგვისტოს ომისა და რუსეთის მიერ აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის „დამოუკიდებლობის“ ცნობის შემდეგ, ტერიტორიული მთლიანობის პრინციპი პირდაპირ დაუპირისპირდა ე.წ. „კოსოვოს პრეცედენტის“ ლოგიკით. საერთაშორისო სამართლის მეცნიერება ამ კონტექსტში ორ ბანაკად გაიყო: ერთი ჯგუფი მიიჩნევს, რომ კოსოვოს საქმეში საერთაშორისო სასამართლოს 2010 წლის სათათბირო დასკვნა - „დამოუკიდებლობის დეკლარაცია არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სამართლის ზოგად ნორმებს“ - ქმნის „რემედიალური სეცესიის“ პრეცედენტს; მეორე ჯგუფი კი ამტკიცებს, რომ ეს დასკვნა ექსკლუზიურად კოსოვოს კონტექსტზე ვრცელდება და პოსტ-საბჭოთა სივრცეში ანალოგიურად ვერ გამოიყენება (Weller, 2008, 34).

ქართული კანონმდებლობა ამ გამოწვევაზე რეაგირებს „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ 2008 წლის კანონით, რომელიც სამართლებრივ ჩარჩოს ქმნის ოკუპირებულ ტერიტორიებთან ურთიერთობისთვის და საერთაშორისო სამართლის ნორმებს ეყრდნობა ტერიტორიული მთლიანობის პოზიციის სამართლებრივი გამყარებისათვის. კანონი ადგენს, რომ „ოკუპირებული ტერიტორია“ წარმოადგენს საქართველოს განუყოფელ ნაწილს, სადაც საქართველოს კანონმდებლობა მოქმედებს, თუმცა ამ ნორმის პრაქტიკული განხორციელება ობიექტური მიზეზების გამო შეუძლებელია (ქანთარია, უგრეხელიძე, 2020, 134).

ოკუპირებული ტერიტორიების სამართლებრივი სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის ერთ-ერთ ყველაზე რთულ პრობლემას წარმოადგენს. კონსტიტუციური ნორმებისა და სინამდვილის გამიჯვნა ამ შემთხვევაში განსაკუთრებულ სიმძიმეს იძენს: ერთი მხრივ, კონსტიტუცია ამ ტერიტორიებს საქართველოს განუყოფელ ნაწილად მიიჩნევს; მეორე მხრივ კი, ეფექტური მმართველობის არარსებობა ქმნის დე-ფაქტო სახელმწიფოებრიობის ფენომენს, რომელიც საერთაშორისო სამართლის კუთხით კვლავ დარჩება პრობლემური.

საერთაშორისო სამართლის პოზიციიდან, „დე-ფაქტო სახელმწიფოების“ ფენომენი მოცემულ სივრცეში ფართო სამეცნიერო კვლევის საგანი გახდა. Pegg-ის განმარტებით, „დე-ფაქტო სახელმწიფო“ არსებობს მაშინ, როდესაც არსებობს „ორგანიზებული პოლიტიკური ხელმძღვანელობა, რომელმაც მიაღწია შიდა ლეგიტიმაციას, ახდენს სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციების განხორციელებას განსაზღვრულ ტერიტორიაზე, რომელიც გრძელდება გარკვეული პერიოდის განმავლობაში, - მაგრამ ვერ ახერხებს საერთაშორისო სამართლებრივ აღიარებას“ (Pegg, 1998, 26). ეს განმარტება ზუსტად ახასიათებს გამყოფი ხაზების მიღმა არსებულ ვითარებას.

საქართველოს ევროინტეგრაციის პროცესი ტერიტორიული მოწყობის საკითხზე უშუალო გავლენას ახდენს. 2022 წელს ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მიღებამ - ოფიციალურად კი 2023 წლის დეკემბერში - საქართველო ვალდებულიყო, ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოვებულიყო, მათ შორის მმართველობის დეცენტრალიზაციის კუთხით. ევროკომისიის 2023 წლის „საქართველოს შესახებ“ მოხსენება კონკრეტულად მიუთითებს ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერების, ფისკალური დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების გაფართოების აუცილებლობაზე, როგორც ევროინტეგრაციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პირობაზე (European Commission, 2023, 67).

ევროკავშირის გამოცდილება ტერიტორიული მოწყობის სფეროში მდიდარ საყრდენ მასალას სთავაზობს საქართველოს. „სუბსიდიარობის პრინციპი“, რომელიც ევროკავშირის შესახებ მაასტრიხტის ხელშეკრულებით 1992 წელს ევროპულ სამართლებრივ წესრიგში შევიდა, ადგენს, რომ გადაწყვეტილებები უნდა მიიღებოდეს ქვედა დონეზე - ადგილობრივ ან ეროვნულ - თუ ეს შესაძლებელია. ეს პრინციპი პირდაპირ კოორდინირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიის ფილოსოფიასთან და ქართული სახელმწიფოს ცენტრალიზებული მმართველობის მოდელის გარდაქმნის გზამკვლევს გვთავაზობს (Watts, 1999, 67).

კონსტიტუციური სამართლის პერსპექტივიდან, ქართული ტერიტორიული სისტემის ევოლუციის სამი ძირითადი მიმართულება იკვეთება. პირველი - ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ბაზის გაფართოება, მუნიციპალიტეტებისათვის საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების კონსტიტუციური გარანტიების განმტკიცების გზით. მეორე - რეგიონული განვითარების პოლიტიკის სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნა, სადაც მხარეებს, ადმინისტრაციული ერთეულების სახით, შეიძლება მიენიჭოთ სოციალურ-ეკონომიკური დაგეგმარების ფუნქციები ევროკავშირის „სტრუქტურული ფონდების“ მოდელის ანალოგიით. მესამე - ავტონომიური რესპუბლიკების კომპეტენციების კონსტიტუციური კონკრეტიზაცია, განსაკუთრებით აჭარის შემთხვევაში, ევროსაბჭოს სტანდარტებთან შესაბამისობის გასაუმჯობესებლად (Venice Commission, 2004, 22).

Wheatley-ს ანალიზი, რომელიც პოსტ-საბჭოთა სამხრეთ კავკასიის ტერიტორიული კონფლიქტების სამართლებრივ ასპექტებს სწავლობს, ხაზს უსვამს, რომ ევროინტეგრაცია და ტერიტორიული კონფლიქტების მოგვარება ურთიერთდამაკავშირებელ პროცესებს წარმოადგენენ: ეფექტური მმართველობის დემონსტრირება, მათ შორის სამართლებრივ სახელმწიფოსა და ადგილობრივი დემოკრატიის სფეროში, ნდობის მშენებლობის ინსტრუმენტი შეიძლება გახდეს გრძელვადიანი კონფლიქტის ტრანსფორმაციის პროცესში (Wheatley, 2005, 201).

კვლევამ აჩვენა, რომ თანამედროვე კონსტიტუციურ სამართალში ტერიტორიული მოწყობის კლასიკური მოდელები - უნიტარული სახელმწიფო, ფედერაცია და ავტონომია - სულ უფრო მეტად კონვერგენციას განიცდიან და პრაქტიკაში მკაცრად გამიჯნულ კატეგორიებად აღარ ფუნქციონირებენ. საქართველოს კონსტიტუციური მოდელი ამ კონტექსტში წარმოადგენს უნიტარული სახელმწიფოს სპეციფიკურ ფორმას, სადაც ტერიტორიული მოწყობის საბოლოო არქიტექტურა გადაადებულია კონსტიტუციური ნორმით, რაც ქმნის „გაყინული კონსტიტუციური გადაწყვეტის“ თავისებურ მოდელს.

კვლევამ ასევე აჩვენა, რომ ქვეყნის მთავარი გამოწვევაა ავტონომიური და დეცენტრალიზებული მექანიზმების არასაკმარისი ინსტიტუციონალიზაცია, რაც ზღუდავს ეფექტური ტერიტორიული მმართველობის განვითარებას. შესაბამისად, საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის მომავალი უნდა განიხილებოდეს როგორც ევოლუციური პროცესი, რომელიც მოითხოვს ეტაპობრივ კონსტიტუციურ განვითარებას სუბსიდიარობისა და დემოკრატიული მმართველობის პრინციპების საფუძველზე.

გამოყენებული წყაროები და ლიტერატურა

- საქართველოს კონსტიტუცია: საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო (2017 წლის რედაქცია). საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge>
- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“: საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 2014 წლის 5 თებერვალი. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge>
- საქართველოს ორგანული კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“: საქართველოს ორგანული კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“, 2004 წლის 1 ივლისი. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge>
- საქართველოს კანონი „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“: საქართველოს კანონი „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“, 2008 წლის 23 ოქტომბერი. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge>
- საქართველოს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“: საქართველოს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“, 1998 წლის 26 მაისი. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge>
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია: აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 2008 წლის 15 სექტემბერი. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge>
- გაეროს წესდება: გაეროს წესდება, 1945. United Nations Treaty Series, Vol. 1, p. XVI.
- გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია: გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია 2625 (XXV) - „სახელმწიფოთა შორის მეგობრული ურთიერთობებისა და თანამშრომლობის საერთაშორისო სამართლის პრინციპების შესახებ დეკლარაცია“, 1970.
- ევროპის ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტია: ევროპის ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტია, 1985 წლის 15 ოქტომბერი. European Treaty Series, No. 122. სტრასბურგი: ევროსაბჭო.
- ასოცირების შეთანხმება საქართველოსა და ევროკავშირის შორის: ასოცირების შეთანხმება საქართველოსა და ევროკავშირის შორის, 2014 წლის 27 ივნისი. Official Journal of the European Union, L 261/4.
- მაასტრიხტის ხელშეკრულება: მაასტრიხტის ხელშეკრულება (ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულება), 1992. Official Journal of the European Union, C 191.
- ქანთარია, უგრეხელიძე: ქანთარია ბ., უგრეხელიძე მ., საკონსტიტუციო იდეები და პროცესები ქართულ პუბლიცისტიკაში (1990-1995), თბილისი 2020
- International Court of Justice. (2010). *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo (Advisory Opinion)*.
- Supreme Court of Canada. (1998). *Reference re Secession of Quebec*, 2 S.C.R. 217.

- Venice Commission. (2004). *Opinion on the Constitutional Situation in Georgia and the Powers of the Autonomous Republic of Adjara* (CDL-AD(2004)008).
- European Commission. (2023). *Georgia Report 2023* (SWD(2023) 697 final).
- Bodin, J. (1992). *On sovereignty* (J. Franklin, Trans.). Cambridge University Press. (Original work published 1576)
- Dicey, A. V. (1982). *Introduction to the study of the law of the constitution*. Liberty Fund. (Original work published 1885)
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2003). *The Federalist Papers* (G. Wills, Ed.). Bantam Books. (Original work published 1788)
- Rousseau, J.-J. (1968). *The social contract* (M. Cranston, Trans.). Penguin Books. (Original work published 1762)
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.
- Watts, R. L. (1999). *Comparing federal systems* (2nd ed.). McGill-Queen's University Press.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. Yale University Press.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford University Press.
- Lapidoth, R. (1997). *Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts*. United States Institute of Peace Press.
- Ghai, Y. (2000). Autonomy and ethnicity: Negotiating competing claims in multi-ethnic states. In Y. Ghai (Ed.), *Autonomy and ethnicity* (pp. 1–28). Cambridge University Press.
- Moreno, L. (2001). *The federalization of Spain*. Frank Cass.
- Hesse, K. (1962). *Der unitarische Bundesstaat*. C. F. Müller.
- Jones, S. F. (2013). *Georgia: A political history since independence*. I. B. Tauris.
- Wheatley, J. (2005). *Georgia from national awakening to Rose Revolution: Delayed transition in the former Soviet Union*. Ashgate.
- Bieber, F. (2006). *Post-war Bosnia: Ethnicity, inequality and public sector governance*. Palgrave Macmillan.
- Pegg, S. (1998). *International society and the de facto state*. Ashgate.