რეგიონალური ძალაუფლება თანამედროვე სახელმწიფოში

სულიკო გრიგალაშვილი
სტუ-ს ასისტენტ პროფესორი

Резюм

Региональная власть в современном государстве В Статье рассмотрено вопросы организаций власти на уровне административной-терыториальной единицы первого порядка, которую мы условно называем региональной властью. Организация региональной власти тесно связано с организацией обшенациональной власти. Как правило, етот стандарт задается в национальной конституции. В некоторых странах характеризуется асимметрией и регионы имеют разлычные формы ее организаций. Отмечено, что организация власти как унитарных, так и федеративных государствах зависит от основных параметров организаций территориального управления и самоуправления.

В статье также рассмотрено вопросы – модель выборного губернатора, парламентский и квазипарламентский модели, монархическая модель и другие.

****

რეგიონალური ხელისუფლების ორგანიზაცია ჩვეულებრივ მჭიდროდ არის დაკავშირებული საერთო სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციასთან. არსებობს ამ კავშირის ორი იდეალურ-ტიპობრივი ფორმა:

- ცენტრალიზებულ სახელმწიფოში რეგიონული ხელისუფლების ძირითადი პრინციპია ცენტრალური ხელისუფლების მხრივ კონტროლი, რაც გულისხმობს პოლიტიკურად დამოკიდებული ორგენოების შექმნას.
- ფედერაციულ სახელმწიფოში რეგიონული ხელისუფელება ჩვეულებრივ არის საერთო სახელმწიფოს პროექცია, რომელიც შემდგომ დაბალ სამმართველო დონეზე იმეორებენ ორგანიზაციულ ფორმებს.

მნიშვნელოვან საკითხია განსხვავება ან რეგიონული ხელისუფლების რეგიონთაშორისი კავშირის არსებობა. ერთ სახელმწიფოში სიტუაცია სიმეტრიულია და ყველა რეგიონში მოქმედებს რეგიონული ხელისუფლების ორგანიზების ერთი და იგივე სტანდარტი. როგორც წესი, ეს სტანდარტი არის ეროვნული კონსტიტუცია. სხვა ქვეყნებში სიტუაცია რეგიონულ ხელისუფლების დონეზე ასიმეტრიითაა დამახასიათებელი და რეგიონებს აქვთ მისი ორგანიზების სხვადასხვა ფორმები

ვაანალიზებთ რა რეგიონულ ხელისუფლებას, უნდა ამოვიდეთ ძალაუფლების დაყოფის სამი შტოდან. ამასთან როგორც გამოცდილება გვიჩვენებს სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციას რეგიონულ დონეზე ხშირად აქვს თავისი სპეციფიკა და შეიძლება ძირეულად განსხვავდებოდეს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანიზებისაგან. რეგიონული ხელისუფლების საფუძველს ძირითადად შეადგენს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება, რომელიც ერთმანეთთან გარკვეულ დამოკიდებულებაში არის.

რეგიონული ხელისუფლების ორგანიზება სხვადასხვა უნიტარულ და ფედერაციულ სახელმწიფოში დამოკიდებულია ტერიტორიული

მმართველობის და თვითმმართველობის ორგანიზების ძირითადი პარამეტრებით.

- ფედერაციულ სახელმწიფოში წარმოიშობა განსაკუთრებული ფენომენი ფედერაციის დონეზე ავტონომიური რეგიონული ხელისუფლების მიმართ, რომელსაც ქავს განსაზღვრული უფლებამოსილება
- უნიტარულ სახელმწიფოში სიტუაცია დამოკიდებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელისაგან. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფრო განვითარებულ ქვეყნებში ის ასე თუ ისე არსებობს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დონეზე და გამოდის ამავე დონეზე რეგიონული ხელისუფლებით. სხვა ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობა ადმინისტრაციულ -ტერიტორიულ დონეზე შეიძლება არ არსებობდეს.

არჩევითობის მოდელი

ამ შემთხვევაში რეგიონებში ტარდება პირდაპირი სახალხო არჩევნები, მათ შორის გუბერნატორის, რომელიც არის ფედერაციული სუბიექტის პირველი პირი. ცნება ,,გუბერნატორი" შეიძლება ჩაითვალოს საერთოდ, რადგან ის უფრო ხშირად გამოიყენება რეგიონის პირველი პირის თანამდებობის აღსანიშნავად.

არჩევითი გუბერნატორის მოდელი ჩვეულებრივ ასოცირდება რეგიონული ხელისუფლების უფრო ძლიერ და აუცილებელ პერსონიფიცირებულ ხელისუფლებასთან. ნამდვილად რეგიონის პირველი პირი სახალხო ნდობის მანდატით სარგებლობს და შესაბამისად ლეგიტიმურობის მაღალი დონით გამოირჩევა.

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ეს მოდელი უფრო მეტად დამახასიათებელია ფედერაციული სახელმწიფოსათვის, რომელიც საპრეზიდენტო რესპუბლიკას წარმოადგენს. ფედერაციის კლასიკურ მაგალითად, სადაც ტარდება გუბერნატორის არჩევნები, არის ა.შ.შ. აქ ყველა შტატში ირჩევა გუბერნატორი. მათი უფლებამოსილების ვადა არის 4 წელი, რაც ამ ქვეყნის პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადას

შეესაბამისება. ამერიკული შტატების ლეგისლატურა ასევე მოგვაგონებს საერთო სახელმწიფო პარლამენტს: ისინი ორპალატიანები არიან (ნებრასკასაგან განსხვავებით, სადაც ლეგისლატურა ერთპალატიანია). ამგვარად, თუ გუბერნატორის არჩევისას სიტუაცია ყველა შტატისათვის სიმეტრიულია, ლეგისლატურათა შორის არის განსხვავება.

არჩევითი გუბერნატორის მოდელი დამახასიათებელია ლათინო ამერიკის ფედერაციებისათვის., რომელთა კანონმდებლობა ა.შ.შ.-ს კანონმდებლობის გავლენის ქვეშ ფორმირდებოდა (მექსიკა, არგენტინა, ბრაზილია, ვენესუელა). აქ თვით ფედერაციების შექმნის ისტორია ძალიან გვაგონებს ა.შ.შ.-ს ისტორიას. ამ მხრივ არჩევითი გუბერნატორის მოდელს შეიძლება ვუწოდოთ -რეგიონული ხელისუფლების ამერიკული მოდელი.

აქვე უნდა ავღნიშნოთ, რომ ლათინო ამერიკული ფედერაციები ისეთივე სტაბილურები არ არიან, როგორც ა.შ.შ-ში. ამიტომ იქ ყოველთვის არ შეიძლება ისაუბრო არჩევნების თანმიმდევრობის შესახებ. მაგალითად;. ბრაზილიაში არჩევნები აღდგენილი იქნა 1982 წელს. ვენესუელაში კი ეს ისტორია იწყება მხოლოდ 1989 წლიდან, მანამდე გუბერნატორები პრეზიდენტის მიერ ინიშნებოდა. ამასთან უფლებამოსილების ვადა ხუთიდან ოთხ წლამდე შეიკვეცა. ეს ორი სხვადასხვა ქვეყანა რელიგიურად, ტრადიციებით, კულტურით და პოლიტიკური ტემპერამენტიც კი განსხვავებულია. ამ ქვეყნების ადგილმდებარეობამ განსაზღვრა მათი შეხედულებები დემოკრატიის მიმართ, როგორ შეიძლება ინტეგრაცია საერთაშორისო საზოგადოებაში. ამის გამო იყო, რომ ეს საზოგადოებები სხვადასხვანაირად აღმოჩნდნენ მზად გარკვეული რეფორმებისა და ცვლილებებისთვის.

შემთხვევითი არ არის ის, რომ ეს მოდელი გადაღებული იქნა მიკრონეზიის ფედერაციული შტატების მიერ- წყნარ ოკეანეში ა.შ.შ.-ს დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე. აქ ირჩევენ გუბერნატორებს ლეიტენანტ-გუბერნატორებთან წყვილში. მათი განსაკუთრებულობა იმაში მდგომარეობს, რომ ეს მოდელი არ შეიძლება იყოს საერთო სახელმწიფოს მოდელის პროექცია: ფედერაციულ დონეზე პრეზიდენტს ირჩევს პარლამენტი. ეს სხვათა შორის ხაზს უსვამს ხელისუფლების დეცენტრალიზაციას მიკრონეზიაში, რომლის შტატებში არჩევით ხელისუფლებას უდიდესი მნიშნელობა აქვს.

არჩევითი გუბერნატორის მოდელი გამოიყენება ნიგერიაში. აფრიკის უდიდეს სახელმწიფოში პოლიტიკური სტაბილურობა ქრონიკულია. ლეგისლატურა ნიგერიის შტატებში თემების პალატად იწოდება, მისი რაოდენობა განსხვავდებულია და მიერთებულია იმ ადგილების რაოდენობასთან , რომელსაც შტატი ფლობს ეროვნულ პარლამენტში.

არჩევითი გუბერნატორის მოდელი ასევე გამოიყენება ორსუბიექტიან ფედერაციაში, სადაც თითოეული სუბიექტს აქვს მაღალი დამოუკიდებლობა. ასეთ ფედერაციებში სუბიექტების ხელმძღვანელები, დამოუკიდებელი ქვეყნების მსგავსად, შეიძლება იწოდებოდნენ პრეზიდენტებად. განვიხილოთ სიტუაცია ბოსნია და ჰერცოგოვინაში. მისი ერთ-ერთი სუბიექტი--სერბეთის რესპუბლიკა ატარებს საკუთარი პრეზიდენტის საყოველთაო არჩევნებს, ასევე პარლამენტის--სახალხო სკუპჩინის არჩევას. აქ ხელისუფლება რთულადაა მოწყობილი ორი ეთნოკონფესიური ჯგუფების არსებობის პირობებში, რომელთა შორის თანასწორობა დაცულია. აქ პრეზიდენტის პოსტზე წარდგენილი იქნება კანდიდატი ბოსნიელებისაგან (მუსულმანები) და ხორვატებისაგან (კათოლიკეები).

ამასთან ერთად ყოველწლიურად გათვალისწინებულია როგორც პრეზიდენტის, ისე ვიცე პრეზიდენტის როტაცია. ე.ი. გამარჯვებული ბოსნიელი ან ხორვატი ყოველწლიურად უთმობს ადგილს ერთმანეთს. მისი პარლამენტიც ორპალატიანია ხალხთა პალატა ფორმირდება ყველა ხალხის თანაბარი წარმომადგენლობით (30 ადგილი), სხვა ხალხის 14 ადგილის დამატებით (სერბები და სხვ). ზუსტად ეს პალატა ირჩევს ერთ ბოსნიელს და ერთ ხორვატს პრემიერ -მინისტრად და ვიცე-პრემიერად და ისინი 4 წლის განმავლობააში მონაცვლეობით ასრულებენ მოვალეობას.

როცა განვიხილავთ არჩევითი გუბერნატორის მოდელს, უნდა გვახსოვდესასიმეტრიის შესახებ ფედერაციული სახელმწიფოსათვის არის დამახასიათებელი. ა.შ.შ. და ლათინო ამერიკული ფედერაციისათვის ტიპიურია დედაქალაქის (ფედერაციული) ოკრუგების ფენომენი, მაგრამ ამასთან ფედერაციული ოკრუგების ხელმძღვანელები ჩვეულებრივ გუბერნატორების მსგავსად ირჩევიან.

დედაქალაქი, სხვა ქალაქის მსგავსად ჩვეულებრივ არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტები. ამის შედეგად, ვაშინგტონში, რომელიც პრაქტიკულად ეთანხმება კოლუმბიის ოკრუგს, ირჩევენ მერს. იმ შემთხვეევში, თუ ქალაქი ითვლება ფედერაციის სრულყოფილ სუბიექტად, გამოიყენება რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურების მონაცვლეობა(მაგ; ბერლინი, ვენა და ა.შ.)

კვაზიპარლამენტური მოდელი

რეგიონული ხელისუფლების ორგანიზაციის თავისებური ფორმები არსებობს ბრიტანეთის ყოფილ დომინიონებში, რომლებმაც საერთო სახელმწიფო დონეზე შეინარჩუნეს გენერალ-გუბერნატორის ინსტიტუტი, რომელიც ბრიტანეთის სამეფოს წარმოადგენს. მმართველობის მიხედვით, ეს ინსტიტუტი არქაული და ფორმალურია, მაგრამ მისი არსებობა გვაიძულებს განვიხილოთ სიტუაცია ცალკე კანადასა და ავსტრალიაში. საქმე იმაშია, რომ ამ ქვეყნებში რეგიონული ხელისუფლება, რომელიც საერთო სახელმწიფო ხელისუფლების პროექციაა, თავის თავში მოიცავს სამეფო ტახტის წარმომადგენლობის ელემენტს. ერთდროულად ის ფუნქციონირებს რესპუბ-

ლიკის პარლამენტის პრინციპით, ამიტომ მას შეიძლება ვუწოდოთ კვაზიპარლამენტი.

ავსტრალიის შტატის გუბერნატორი - ეს ბრიტანეთის სამეფოს წარმომადგენელია, რომელიც, თუმცა ფორმალურად ასრულებს რიგ მნიშვნელოვან ფუნქციებს (რეგიონული ლეგისლატურის მიერ მიღებული კანონების და რეგიონიული პალატის დადგენილების დამტკიცება). რეგიონულ თვითმმართველობას შტატში წარმოადგენს ორპალატიანი პარლამენტი და პრემიერ-მინისტრი(ტერიტორიებზე იკრიბება ერთპალატიანი ლეგისლატურები).

კანადაში რეგიონულ ხელისუფლება ასევე გვაგონებს პარლამენტის რესპუბლიკის მოდელს. ბრიტანეთის სამეფოს წარმომადგენლობის სიმბოლოა პროვინციის ლეიტენანტ-გუბერნატორი, რეგიონულ მთავრობასთან შეთანხმებით არის დანიშნული. რეგიონული თვითმმართველობა წარმოდგენილია ასამბლეებით (კვებეკში--ის ორპალატიანია), რომელიც აყალიბებს მთავრობას პრემიერ-მინისტის მეთაურობით.

ორივე მოდელისათვის საერთო მახასიათებელია ბრიტანეთის სამეფოს წარმომადგენლის არსებობა, რომელსაც შეუძლია შეასრულოს მნიშვნელოვანი ფორმალური ფუნქციები. ამასთან ერთად რეალური პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესი დაკავშირებულია რეგიონულ თვითმმართველობასთან, რომელიც პარლამენტური რესპუბლიკის მოდელის მიხედვით ფუნქციონირებს. ამასათან ერთად ავსტრალიის რეგიონისთვის დამახასიათებელია ბიკამერალიზმი, რომელიც კანადაში მხოლოდ კვებეკში არსებობს.

მონარქიის მოდელი

განსაკუთრებული სიტუაცია დგება იმ ფედერაციებში, სადაც ყველა ან სუბიექტების ნაწილის სათავეში დგანან მონარქები - მემკვიდრე მმართველები.

რეგიონულ დონეზე აბსოლუტური მონარქის მოდელი არის გაერთიანებული არაბთა ემირატები. აქ ემირატების მეთაურებად ითვლებიან მემკვიდრე პრინცები - ემირები და შეიჰები. მმართველობის მოდელი ჯერ კიდევ შუა საუკუნეებში ჩამოყალიბდა, როცა შეიჰი იყო შედარებით ძლიერი ტომის ლიდერი და გამოიყენებოდა პირდაპირი ტომობრივი დემოკრატიის ინსტიტუტები(მეჯლისი, როგორც ტომის წევრთა საერთო კრება). ლეგისლატურა აქ არ არსებობს.

დღეს მხოლოდ აბუ-დაბიში შეიძლება საუბარი უფრო განვითარებულ და დივერსიფიცირებულ მმართველობის ფორმაზე. დედაქალაქის ემირატში მოქმედებს საკონსულტაციო საბჭო თავისი სპიკერით, აღმასრულებელი საბჭო პრინცის მეთაურობით, უმაღლესი მმართველის წარმომადგენელი დასვლეთ და აღმოსავლეთ რეგიონებში, ასევე კუნძულ დასზე. სხვა ემირატებში შენარჩუნებულია აბსოლუტური მონარქია ხელისუფლების სუსტად დივერსიფიცირებული ინსტიტუტებით. მეჯლისები ტრადიციული დემოკრატიის ფორმად გვევლინებიან, ისინი ხშირად არ იკრიბებიან და არ გააჩნიათ სერიოზული უფლებამოსილება.

პარლამენტური მონარქიის მოდელი რეგიონულ დონეზე არსებობს მალაიზიაში, უფრო სწორად 13-დან 9 შტატში,, რომელიც წარმოადგენს ტრადიციულ მალაის სულთანატს. მალაიზიის კონსტიტუციის თანახმად, შტატების მემკვიდრე მმართველები თავიანთ ტერიტორიაზე ითვლებიან რელიგიური მმართველებად , ანუ რეგიონულ მონარქიას მალაიზიაში აქვს თეოკრატიის ნიშნები. ამავე დროს რეგიონული თვითმმართველობა მალაიზიაში კარგად არის განვითარებული, რომელიც პარლამენტურ მოდელს ან ნაწილობრივ ინდო-პაკისტანურ მოდელს გვაგონებს.

ყველა შტატში ხუთი წლით ირჩევა საკანონმდებლო კრება. აღმასრულებელ ხელისუფლებას წარმოადგენს აღმასრულებელი საბჭო მთავარი მინისტრით. მთავარი მინისტრი და აღმასრულებელი საბჭოს წევრები ინიშნებიან შტატის მმართველის მიერ. მალაიზიის განსაკუთრეულობა მდგომარეობს იმ 4 შტატის არსებობაში, რომელიც არ არიან სულთანატები. ამ შტატებში რეგიონული ხელისუფლების ორგანიზაციის მოდელი გვაგონებს ინდო-პაკისტანურს. აქ გუბერნატორები ინიშნებიან მალაიზიის უმაღლესი მმართველის მიერ ოთხი წლით შესაბამის შტატის მთავარი მინისტრის რეკომენდაციით.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. Черникова В.В.- Политическая регионалистика. М. 2004 г.
2. Туровский Р.Ф.- Политическая регионалистика. М. 2006 г.
3. Ермакова Н.А. –Типология регионов для целей региональной политики. М. 2007
4. Иванова М.В. –Введение в регионоведение. М. 2011 г.
5. Гладкий Ю.Н. Чистобаев Н.В.- Регионоведение.М. 2003 г.