
გერმანიისა და საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობების მოკლე შედარებითი მიმოხილვა

ულის შპრინგორუმი*
დავით ხანთაძე**

1. შესავალი

საქართველოში თვითმმართველობის ხანმოკლე ისტორიამ ცხადყო, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ჩამოყალიბების სტადიაშია და მისი ეფექტიანობის ხარისხი ჯერ კიდევ დაბალია, რაც ნათლად გამოჩნდა 2002 წლის 2 ივნისის არჩევნებზეც. წინამდებარე მიმოხილვის მიზანია იმ მიზეზებში გარკვევა, რომლებიც ხელს უშლიან მის სრულყოფილ ფუნქციონირებას საკანონმდებლო დონეზე თუ საზოგადოებაში ამ ინსტიტუტისადმი არსებული დამოკიდებულების სახით, გერმანიისა და საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობების შედარების საფუძველზე.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმოშობა

გერმანიისა და საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემების შედარებისას აღსანიშნავია მათი წარმოშობის განსხვავებული საფუძვლები. გერმანიაში ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების დამოუკიდებლად მოგვარების წინამძღვრები სოფლად ჯერ კიდევ შუა საუკუნეებში ყალიბდება, თუმცა თვითმმართველობის ნამდვილი აღმავლობა უკავშირდება ვაჭრების გილდიების და ხელოსნების ამქრების მიერ საქალაქო მმართველობაში მონაწილეობის უფლებისათვის ბრძოლას. ამ პროცესების დაგვირგვინებამ 1808 წელს ბარონ ფონ შტაინის მიერ შექმნილი ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელი უნდა მივიჩნიოთ. მართალია, ეს უკანასკნელი სრულფასოვან, საყოველთაო დემოკრატიის ეტალონად ვერ ჩაითვლება, რადგან არჩევნებში მონაწილეობის პრივილეგიას მხოლოდ მინათმფლობელებსა და დამოუკიდებელ მენარმეებს ანიჭებდა, ხოლო სუსტ სქესს ზემოხსენებული უფლების გარეშე ტოვებდა, მაინც მნიშვნელოვან ისტორიულ ეტაპად ითვლება გერმანიის თვითმმართველობის ჩამოყალიბებაში.¹

საქართველოში, უპირატესად აგრარულ ქვეყანაში, მსგავსი პროცესების დაწყებას აფერხებდა ფეოდალიზმის უალტერნატივობა და ქალაქური ცხოვრების განვითარების დაბალი დონე.² კარჩაკეტილი ეკონომიკური ყოფა, ტრადიციის ერთგული საზოგადოება არ იძლეოდა თვითმმართველობის ჩამოყალიბებისათვის საჭირო იმპულსებს. მართალია, მეცხრამეტე საუკუნეში შეიქმნა თვითმმართველობის სისტემა, მაგრამ იგი როგორც არა საზოგადოებრივი ცხოვრების შინაგანი განვითარების ლოგიკური შედეგი, არამედ დანესებული ზემოდახელების მიერ, ადვილად იქცა საკუთარი კორპორაციული ინტერესების განხორციელებაზე ორიენტირებულ ბიოროკრატიულ ინსტიტუტად.³ საბჭოური სისტემა კი, თავისი

* ბორჯომი-ხარაგაულის ეროვნული პარკის კომუნალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტის ხელმძღვანელი.

** პროექტის ხელმძღვანელის თანაშემწე, თსუ-ს ევროპული სამართლის მაგისტრატურის მაგისტრანტი.

¹ Pötzsch, Die deutsche Demokratie, 1997, 94.

² მე-19 მე-20 საუკუნეების მიჯნაზე არსებული სოციალურ-პოლიტიკური მდგომარეობის შესახებ იხ.: ჯორჯაძე, თხზულებანი, წიგნი მე-2, ჩვენი საზოგადოებრიობა, 1911, 212.

³ იხ. ხიზანიშვილი, რჩეული იურიდიული ნაწერები, 1982, 86.

სტატია 30

ცენტრალიზაციით, გამორიცხავდა ადგილობრივი მოსახლეობის ავტონომიის იდეას. მხოლოდ 1991 წელს, საქართველოს დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ხდება აქტუალური ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეა, მაგრამ მის სრულფასოვან განხორციელებას საგრძნობლად ზღუდავს მოსახლეობის ერთგვარი შინაგანი გაუცხოება ამ ინსტიტუტის მიმართ.

3. სამართლებრივი საფუძვლები

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი, რომლის თანახმად, „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით, მაგრამ ისე, რომ არ შეილახოს სახელმწიფოს სუვერენიტეტი“.

გერმანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას უზრუნველყოფს ძირითადი კანონის 28-ე მუხლი და ფედერალური მინების კონსტიტუციები.⁴ ამ მუხლის 1-ლი პუნქტის მე-2 წინადადების თანახმად, ხალხს ფედერალურ მინებში, რაიონებში და თემებში უნდა ჰყავდეს წარმომადგენლობა, რომელიც შედგება საყოველთაო, პირდაპირი, თავისუფალი, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან. ზემოთქმული დებულების იმპერატიული ხასიათი ადასტურებს ამ ინსტიტუტის მნიშვნელობას თანამედროვე გერმანიაში. იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულს და მათ გაერთიანებას (რაიონს) ენიჭება ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების დამოუკიდებლად გადაწყვეტის უფლება.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ორივე ქვეყანაში ძირითადი კანონის (კონსტიტუციის) განსაზღვრებას მინიმალური გარანტიის ხასიათი აქვს და იგი შეიძლება განვრცობილ იქნას გერმანიაში ფედერალური მინის კონსტიტუციით,⁵ ხოლო საქართველოში შესაბამისი ორგანული კანონით.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის⁶ თანახმად, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სოფელში, თემში, დაბაში, ქალაქში და აგრეთვე იმ ქალაქში, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში.⁷ გერმანიაში არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მსგავსად, საქართველოშიც ადგილობრივი თვითმმართველობა, ცენტრალურ და ადგილობრივ მმართველობის შემდეგ, წარმოადგენს სამდონიანი მოწყობის ქვედა დონეს.

აღსანიშნავია, რომ გერმანიაში და საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სისტემაში რაიონს განსხვავებული ფუნქცია ენიჭება. გერმანიაში თემთა გაერთიანებას (რაიონს) გააჩნია საკუთარი ადგილობრივი თვითმმართველობა, მაშინ, როცა საქართველოში ორგანული კანონის თანახმად, იგი შეადგენს სახელმწიფო ადგილობრივი მმართველობის ერთეულს, ანუ ცენტრალურ მმართველობას ადგილობრივ დონეზე. საქართველოში რაიონის დონეზე იქმნება საკრებულო, შემდგარი მასში შემავალი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოების თავმჯდომარეებისგან. ასეთი ადმინისტრაციული ერთეულისთვის ეს საკითხის არატრადიციულ გადაწყვეტას ნიშნავს. თუმცა რაიონებს, როგორც ადგილობრივ მმართველობებს, აქვთ კანონით განსაზღვრული კომპეტენციები, რომლებიც მოიცავს ცენტრალური მმართველობის მიერ რაიონებისთვის გადაცემულ სახელმწიფო ფუნქციებს (დეკონცენტრაცია).

⁴ იხ. მაგ. ბავარიის კონსტიტუციის მე-11 მუხლი, 1998 წლის 22 აგვისტოს მდგომარეობით.

⁵ იხ. *Tettinger, Besonderes Verwaltungsrecht, Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Auflage, 15.*

⁶ ორგანული კანონი არის კანონი, რომლის ლეგიტიმაცია განპირობებულია კონსტიტუციით. იხ. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლის მე-4 პუნქტი.

⁷ „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი. ტერიტორიული ერთეულების ცნებები განსაზღვრულია საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 14 მაისის № 321 ბრძანებულებით.

სტატია

ის ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში,⁸ როგორც საქართველოში, ისე გერმანიაში წარმოადგენენ თვითმმართველ კორპორაციებს, მაგრამ იმავდროულად ახორციელებენ ადგილობრივი მმართველობის ფუნქციებს.

შემდეგი განსხვავება განპირობებულია ამ ქვეყნებში არსებული სახელმწიფო სტრუქტურის სპეციფიკით. გერმანიაში, როგორც ფედერაციულ რესპუბლიკაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები მოქცეულია ფედერალური მინისტრის კომპეტენციის ფარგლებში. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურას სათანადო დებულებით ადგენს ფედერალური მინისტრია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები კი ძირითადად იდენტიფიცირებულია, რადგან ისინი ძირითადად ფედერაციის კანონმდებლობით განისაზღვრება.⁹ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა განისაზღვრება 1997 წლის 16 ოქტომბერს მიღებული საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“. რაც შეეხება საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას, იგი გარდამავალი ხასიათისაა და გათვალისწინებულია მისი შეცვლა კონსტიტუციური კანონით.¹⁰

საქართველოში მმართველობის დეცენტრალიზაციის პროცესი დღეს, ისევე როგორც მეცხრამეტე საუკუნეში, წარმოადგენს ხელისუფლების ერთგვარ ნებელობით აქტს, რომლის მნიშვნელობის გაცნობიერება მოსახლეობის მიერ აუცილებელია რეფორმების შემდგომი განხორციელებისათვის.

4. ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის სტრუქტურა

გერმანიაში, ისევე როგორც საქართველოში, საკრებულო არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალური ორგანო, რომელიც ირჩევა პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით ოთხი წლის ვადით¹¹.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს ორივე სახელმწიფოში წარმოადგენს გამგეობა. საქართველოში გამგებლის და მერის არჩევის წესი დამოკიდებულია თვითმმართველი ერთეულის სიდიდეზე: იმ თვითმმართველ ერთეულებში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000-ზე მეტია, ისევე როგორც იმ ქალაქებში, რომლებიც რაიონის შემადგენლობაში არ შედიან, იგი აირჩევა პირდაპირ მოსახლეობის მიერ.¹² რაიონის დონეზე მთავარ მოხელეს წარმოადგენს გამგებელი, რომელიც შეიძლება შევადაროთ გერმანიის ლანდრატს¹³.

მართალია, საქართველოში გამგეობა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის, აგრეთვე რაიონის დონეზე აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენს, მაგრამ იგი დამოკიდებულია გამგებელზე, რომელიც უფლებამოსილია შეარჩიოს გამგეობის წევრები. ამდენად, ძნელია გამგეობის შედარება გერმანულ გამგეობასთან (მაგისტრატთან) ან რაიონის კომისიასთან, რადგან ისინი, როგორც წესი, გამოხატავენ საკრებულოში არსებულ პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობას.

⁸ იხ. იქვე მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი 2000 წლის 28 ივნისის მდგომარეობით (ქალაქები, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში: ბათუმი, რუსთავი, სოხუმი, ფოთი, ქუთაისი და ცხინვალი).

⁹ იხ. Heinz, *Interkommunale Kooperation in Stadtregion: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, in *Stadt & Region - Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*, 2000, 178.

¹⁰ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად კონსტიტუციური კანონი საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია.

¹¹ იხ. „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-9 მუხლი.

¹² საქართველოს დედაქალაქში და ფოთში მერი ინიშნება პრეზიდენტის მიერ. იხ. „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტის ბ) ქვეპუნქტი და კანონი „საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ“.

¹³ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის რაიონის აღმასრულებელი ორგანოს თავმჯდომარე.

სტატია

აქ შეიძლება აღინიშნოს, რომ თუ გერმანიაში საჯარო ცხოვრებას ინსტიტუტები განსაზღვრავენ, რომელთა მეშვეობითაც ხდება საზოგადოების გარკვეული ჯგუფების ინტერესების არტიკულირება, საქართველოში ეს პროცესი პიროვნულ ხასიათს ატარებს, რაც ნათლად ჩანს გამგებლის როლში.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველოს იმ ქალაქებში, რომელთა ამომრჩევლების რაოდენობა 5000-ს აღემატება, მერი აირჩევა მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნების გზით, ხოლო თვითმმართველობის იმ ერთეულში, რომლის მოსახლეობა არ აღემატება 5000-ს, მერი აირჩევა საკრებულოს შემადგენლობიდან და იგი იმავდროულად საკრებულოს თავმჯდომარეა. სამხრეთ გერმანიის ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელის შესაბამისად კი პირდაპირი არჩევნების გზით არჩეული გამგებელი წარმომადგენლობითი ორგანოს თავმჯდომარეც არის.¹⁴

საქართველოს იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში, აღმასრულებელ ორგანოს ეწოდება მთავრობა და შედგება არა უმეტეს 15 წევრისაგან. ადგილობრივი თვითმმართველობის იმ ერთეულში, რომლის მოსახლეობის რაოდენობა არ აღემატება 3000 კაცს, გამგებელი აგრეთვე საკრებულოს შემადგენლობიდან აირჩევა, მაგრამ გამგეობა აღარ იქმნება. გამგებელი არის ერთადერთი აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც იმავდროულად საკრებულოს თავმჯდომარეა.¹⁵

5. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები, როგორც გერმანიაში, ისე საქართველოში, ფლობენ დელეგირებულ და ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას, რომელიც თავის მხრივ შედგება სავალდებულო და ნებაყოფლობითი ფუნქციებისაგან. დელეგირებული უფლებამოსილება მოიცავს ფუნქციებს, რომლებსაც ცენტრალური ხელისუფლება გადასცემს ადგილობრივ თვითმმართველობას. ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ ფუნქციებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ახორციელებენ დამოუკიდებლად, ხოლო დელეგირებულ ფუნქციებს — შესაბამისი ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოს ზედამხედველობით.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას განეკუთვნება: ადგილობრივი ორგანოების დებულებების დამტკიცების უფლება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობა და ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღება, შესრულება და კონტროლი, აგრეთვე ადგილობრივი სამსახურების და შესაბამისი საწარმოების შექმნა და ლიკვიდაცია. დელეგირებული ფუნქციების მაგალითებია: სამოქალაქო აქტების რეგისტრაცია, გარემოსდაცვითი, სანიტარული და ვეტერინარული ღონისძიებების განხორციელება.¹⁶

6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლები

ზემოთ ჩამოთვლილი ფუნქციების შესასრულებლად საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ფინანსური უზრუნველყოფა. საქართველოს კონსტიტუციისგან განსხვავებით გერმანიის ფედერაციის ძირითადი კანონის 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მე-3 წინადადება ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ დამოუკიდებლობას.¹⁷ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, საგადასახადო კოდექსში დადგენილი ზღვრული ოდენობის

¹⁴ *Tettingen* (მე-5 სქოლიო), 18 ff.

¹⁵ იხ. „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹⁶ იხ. იქვე მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁷ საქართველოს განსხვავებული მაგალითისათვის იხ. იქვე 36-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

სტატიები

დაცვით, შეუძლიათ დაადგინონ გადასახადები: ეკონომიკური საქმიანობისათვის, სათამაშო ბიზნესის, საკურორტო, სასტუმროს, რეკლამის და ადგილობრივი სიმბოლიკის გამოყენებისათვის.¹⁸ ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლის წყაროს წარმოადგენს აგრეთვე ისეთი გადასახადები, რომელთა ოდენობას ადგენს ცენტრალური ხელისუფლება, როგორცაა მიწის, ქონების და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის დაწესებული გადასახადი.¹⁹ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში გერმანიისგან განსხვავებით არსებობს მხოლოდ ვერტიკალური ფინანსური გათანაბრება, ანუ ადგილობრივი ბიუჯეტი გამოთანაბრებით ტრანსფერს ლეზულობს ცენტრალური ბიუჯეტიდან.²⁰ გერმანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების შემოსავლები იკრიბება და შემდეგ ნაწილდება გარკვეული კოეფიციენტის შესაბამისად, რასაც ჰორიზონტალური ფინანსური გათანაბრება ეწოდება.

საკრებულოს აქვს მოსაკრებლების დადგენის უფლებამოსილება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი, როგორც საქართველოში, ისე გერმანიაში, იღებს გამოთანაბრებით და მიზნობრივ ტრანსფერებს. გამოთანაბრებითი ტრანსფერების გამოყენებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები განსაზღვრავენ დამოუკიდებლად, მიზნობრივი ტრანსფერების გამოყენებას კი განსაზღვრავს ცენტრალური ხელისუფლება.

შემოსავლები

გადასახადები: ეკონომიკური საქმიანობისთვის, სათამაშო ბიზნესის, საკურორტო, სასტუმროს, რეკლამის, ადგილობრივი სიმბოლიკის გამოყენებისათვის, მიწის, ქონების, მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის, ბუნებრივი რესურსების გამოყენებისათვის, მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადების ნაწილი;

მოსაკრებლები: მშენებლობის დაწყების, ვაჭრობის, გარე რეკლამის, საზოგადოებრივი ადგილების სარგებლობის შეზღუდვისათვის, არქიტექტურული ობიექტის იერსახის შეცვლისათვის, ავტოტრანსპორტის პარკირებისათვის;

სახელმწიფო ტრანსფერები: გამოთანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერები.

7. სამართლებრივი ზედამხედველობა

რაც შეეხება სამართლებრივ ზედამხედველობას, ამ ფუნქციას გერმანიაში ახორციელებს ფედერალური მიწის შინაგან საქმეთა სამინისტრო, რომელსაც თავის მხრივ შეუძლია აღნიშნული უფლებამოსილების დელეგირება რაიონებზე. რაიონის ლანდრატი (გამგებელი), როგორც სახელმწიფო ადმინისტრაციის ქვედა ორგანო, ბევრ ფედერალურ მიწაში, ასევე ახორციელებს ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ფედერალური მიწის მთავრობისაგან დელეგირებული ფუნქციების შესრულებაზე.²¹

საქართველოში გამგეობას (მერიას) და მის პერსონალს ზედამხედველობას უწევს საკრებულო. აქ არ ვხვდებით გერმანიის მსგავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ზედამხედველობას. შინაგან საქმეთა სამინისტროსაც არ აქვს ზედამხედველობის ფუნქციები. საქართველოში ჩვენ არ ვხვდებით არც ადგილობრივი თვითმმართველობის დარგობრივ სამინისტროს. გერმანიაში ამ ფუნქციას ახორციელებს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, რაც აადვილებს მიზანმიმართული პოლიტიკის გატარებას ამ მნიშვნელოვან სფეროში.

¹⁸ იხ. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, კარი XIII, ადგილობრივი გადასახადები.

¹⁹ იხ. „საბიუჯეტო სისტემასა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“, საქართველოს კანონის 30-ე მუხლი.

²⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 35-ე და 35¹ მუხლები, 2001 წლის 2 აგვისტოს მიღებული ცვლილებების გათვალისწინებით.

²¹ *Schwerdtfeger, Öffentliches Recht in Fallbearbeitung, 9. Auflage, 92 ff.*

8. დასკვნა

როგორც საქართველოს, ისე გერმანიის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემებში ვხვდებით პირდაპირი დემოკრატიის ელემენტებს. საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ მოინვიონ საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა, რისთვისაც საჭიროა ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1/5-ის მოთხოვნა. გერმანიაში ამისათვის საჭიროა 5-დან 10%-მდე ამომრჩეველთა მოთხოვნა, რაც დამოკიდებულია შესაბამისი ფედერაციული მიწის კანონმდებლობაზე. გერმანიის ზოგიერთი ფედერალური მიწის კანონმდებლობის თანახმად, მოსახლეობას შეუძლია მოითხოვოს ცალკეული საკითხის რეფერენდუმის საშუალებით გადაწყვეტა, რისთვისაც საჭიროა ამომრჩეველთა 10-დან 15%-დე მხარდაჭერა²². საქართველოს კანონმდებლობა კი ასეთ ინსტრუმენტს არ ითვალისწინებს. ამასთან, გერმანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულფასოვანი განხორციელება გულისხმობს მოსახლეობის აქტიურ მონაწილეობას, ე.წ. „*lebendige Demokratie*“-ს. იგი აფუძნებს გაერთიანებებს და მათი საშუალებით უძღვება ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მასზე მართვის მიზნით გადაცემულ ობიექტებს.

საქართველოში კი მოსახლეობა საზოგადო ცხოვრების მოწყობაში არ ფლობს მსგავს ფუნქციას. ამ პრობლემის დაძლევა სცილდება საკუთრივ თვითმმართველობის ფარგლებს და იგი შესაძლებელია მხოლოდ საქართველოში დამკვიდრებული სოციალური ცხოვრების წესის მნიშვნელოვნად შეცვლის შემთხვევაში. ერთიანი სამართლებრივი სივრცის აღქმა ყოველი მოქალაქის მიერ გამორიცხავდა ჯერ კიდევ არსებულ დაპირისპირებას სახელმწიფო ინსტიტუტებსა და საზოგადოებას შორის.²³ ამ პრობლემის დასაძლევად მნიშვნელოვანია მოსახლეობის აქტიური ჩაბმა ეკონომიკურ პროცესებში, რაც თავის მხრივ განაპირობებდა მის გააქტიურებას სოციალური ცხოვრების სხვა სფეროებშიც, მათ შორის ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

²² მაგალითად, ბავარიის კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ 1998 წლის 22 აგვისტოს მდგომარეობით, 18⁺ მუხლის მე-6 პუნქტში ადგენს რეფერენდუმის ჩატარების მოთხოვნისთვის საჭირო მხარდამჭერ მოსახლეობის პროცენტულ რაოდენობას, რაც დამოკიდებულია შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის მოსახლეობის სიდიდეზე.

²³ *Leipold, Institutionenbildung in der Transformation, in: Spontaner oder gestalteter Prozeß? Hömann (Hrsg.), Die Rolle des Staates in der Wirtschaftsformation osteuropäischer Länder, 148.*