

ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՄԱՐԴՈՒ ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐ

ՈՒԺԻ ԿԵՆՏՐՈՆ ԵՎ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ԳՈՐԾՈՆ

Խորհրդարանական խմբակցությունների
գործառույթը, կառուցվածքը եվ աշխատածեվը՝
Գերմանիայի Բունդեսթագի օրինակով

Միխայել Շեֆեր
Փետրվար 2020



Խորհրդարանական ժողովրդավարության հաջողության գրավականը խմբակցությունների ուժեղ դիրքն է Խորհրդարանական համակարգերում: Առանց խմբակցությունների Խորհրդարաններն ազդեցիկ կարծիք ունեցող անհատապաշտների նպատակազուրկ խառնաժողով են, որոնք ի վիճակի չեն քաղաքական լուծումներ գտնելու:



Խմբակցությունները Խորհրդարանական անցուդարձին կառուցվածք են հաղորդում, գործում են որպես տարբեր հասարակական շահերի միջնորդ ու հանգուցակետ և կազմակերպում Խորհրդարանական կարծիքի ձևավորումն ու որոշումներ կայացնելը:



Ներկայացվող տեքստը պրակտիկայի հիման վրա Գերմանիայի Բունդեսթագի օրինակով վերլուծում է խմբակցությունների կարգավորիչ ուժը և մատնանշում, թե ինչ նախադրյալներ պետք է ապահովել, որպեսզի խմբակցությունները հնարավորինս արդյունավետ իրականացնեն իրենց հատկացված առանցքային դերը:

Բովանդակություն

1.	ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ	2
2.	ԽՄԲԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ՊՐԱԿՏԻԿԱՅՈՒՄ – ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐ, ԽՆԴԻՐՆԵՐ, ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹՆԵՐ	4
2.1	Ընտրական իրավունք և խմբակցության ձևավորում	4
2.2	Խմբակցությունների իրավական կարգավիճակը	4
2.3	Խմբակցությունները՝ որպես քաղաքական շահերի հանգուցակետ ու միջնորդ	5
2.4	Կուսակցությունների և խմբակցությունների միջև հարաբերությունը– կուսակցական-ծրագրային աշխատանք և օրենսդրական աշխատանք	6
2.5	Խմբակցությունների ֆինանսական միջոցները	6
3.	ԽՄԲԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՆԵՐՔԻՆ ԿԱՌՈՒՅՎԱԾԸ. ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՎԱԾԸ, ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԵՐ, ԿԱՌՈՒՅՎԱԾԸ	8
3.1	Կազմակերպական կառուցվածք	8
3.2	Խմբակցության անդամների իրավունքներն ու պարտականությունները	10
3.3	Միասնական կամքի ձևավորման և որոշումների կայացման ընթացակարգերը	10
4.	ՄԻՋԽՄԲԱԿՑԱՅԻՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ	13
4.1	Համագործակցությունն իշխանական խմբակցությունների միջև	13
4.2	Համագործակցությունն ընդդիմադիր խմբակցությունների միջև	13
4.3	Համագործակցությունն իշխանական և ընդդիմադիր խմբակցությունների միջև	14
5.	ԱՄՓՈՓՈՒՄ ԵՎ ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ	17

1

Ներածություն

Հանրային ընկալման մեջ խորհրդարանները նախևառաջ ծառայում են որպես քաղաքական վեճի թատերաբեմ: Դրանք լավագույն բեմահարթակն են փաստարկների, ինչպես նաև ամենահամոզիչ գաղափարների ու հայեցակարգերի մրցակցության համար: Խորհրդարանական քննարկումների կենտրոնում կանգնած է առանձին պատգամավորը: Նրա ճառասացական տաղանդն ու հռետորական հմտություններն են որոշում խորհրդարանական բանավեճի որակը, ընթացքը և ազդեցությունը: Պառլամենտարիզմի աստեղային ժամեր են համարվում մեծամասամբ այն քննարկումները, որոնց բնորոշ են հիշողության մեջ մնացող և երբեմն նույնիսկ պատմություն կերտող առանձնապես փայլուն ճառերն ու հիշարժան ելույթները:

Բայց խորհրդարանները միայն (ու նաև առաջին հերթին) բեմահարթակ չեն: Նրանք միաժամանակ օրենքների դարբնոց և վերահսկողական ատյան են: Օրենսդրական աշխատանքը, ինչպես նաև կառավարության գործունեությանը աջակցություն ցուցաբերելն ու այդ գործունեությունը վերահսկելը ժողովրդավարական պետությունում խորհրդարանին վերապահված ամենակարևոր գործառույթներն են: Այդ երկու գործառույթները հնարավորինս նպատակային և արդյունավետ իրականացնելու համար մեծ կազմակերպչական աշխատանք է անհրաժեշտ: Երկու գործառույթներն էլ պահանջում են սիստեմատիկ ու կառուցվածքավորված գործելակերպ, կշռադատված մեթոդներ ու գործընթացներ: Լավ օրենսդրության նպատակը հիմնախնդիրների կայուն լուծումն է: Այն պետք է ուղղված լինի տարբեր շահերը հավասարակշռելուն և իրար հետ ներդաշնակելուն: Պետք է փորձագետներ ներգրավել և լսել շահագրգիռ կողմերին: Զննադատության և առարկությունների համար ևս պետք է բավարար ասպարեզ ու ժամանակ լինի: Կառավարության նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողությունը կարող է ապահովվել միայն այն ժամանակ, եթե մանրամասնորեն կարգավորվել են ընդդիմության իրավունքները և մեթոդների վերաբերյալ պարտադիր պայմանավորվածություններ են ձեռք բերվել:

Տասնյակ կամ հարյուրավոր անհատապես գործող պատգամավորների ազատ վարվեցողության պայմաններում այս ամենը միավորելն ու հստակեցնելը անհեռաՆկար գործ է կլինել: Այստեղ միանգամայն գործնականորեն խաղի մեջ են մտնում խորհրդարանական խմբակցությունները: Խորհրդարանական առօրյայի ներքին

կազմակերպման գործում նրանք հույժ կարևոր դեր ունեն: Ազդեցիկ կարծիք ունեցող, փոքրիշատե մեծ թիվ կազմող անհատապաշտների խառնաժողովից քաղաքական խմբավորումների ընկալելի թվաքանակ կազմելով՝ խմբակցություններն էապես նպաստում են խորհրդարանական անցուդարձում կառուցվածք ձևավորելուն: Այդ խմբերի ներսում տեղի են ունենում բովանդակությունների նախնական համաձայնեցումներ, որոնք տալիս են քաղաքական բանավեճերի ուրվապատկերը և դեպի դուրս տեսանելի դարձնում քաղաքական կարծիքների սպեկտրը: Իդեալական դեպքն այն է, որ այդ խմբերն ի վիճակի են փոխհամաձայնության գալ խորհրդարանական այնպիսի գործընթացների կոնկրետ ձևավորման շուրջ, որոնք բավարարում են լավ օրենքների ընդունման համար անհրաժեշտ վերոնշյալ պահանջները:

Ներկայացվող տեքստն անդրադառնում է այն նախադրյալներին, որոնք պետք է ապահովված լինեն, որպեսզի խմբակցությունները կարողանան իրականացնել խորհրդարանական անցուդարձում իրենց վերապահված գործառույթները:

Խորհրդարանական աշխատանքում խմբակցությունների դերի ու գործառույթների սույն դիտարկումն ու վերլուծությունը կատարվում են գերազանցապես Գերմանիայի Բունդեսթագի օրինակով: Միջխորհրդարանական միությունը՝ ազգային խորհրդարանների համաշխարհային միավորումը, ներկայումս ունի 179 անդամ: Բազմաթիվ ազգային խորհրդարաններ ևս կարող են ծառայել որպես կողմնորոշիչ կետ և համեմատության մասշտաբ: Այդ խորհրդարաններից յուրաքանչյուրի վերաբերյալ առանձին-առանձին տեղեկացված չլինելով հանդերձ՝ կարելի է ամենայն ստուգությամբ ասել, որ դրանցից ոչ մեկը մյուսին ճշգրտորեն նման չէ: Թե ինչպես են հասարակությունները կազմակերպում իրենց խորհրդարանները, և թե ինչպես են խորհրդարաններն իրենք կազմակերպում իրենց աշխատանքը, կախված է բազմաթիվ ու տարբեր գործոններից՝ քաղաքական համակարգից, պատմական արմատներից, ազգաբնակչության կազմից, քաղաքական աշխարհագրությունից և շատ այլ բաներից: Հաջողված պառլամենտարիզմի համար գոյություն չունի համընդհանուր գործաժողովան պատճենաթուղթ, բայց կան հաջողության գործոններ, որոնք օգնում են նպատակամիտված և արդյունավետ կազմակերպելու խորհրդարանական աշխատանքը՝ ի համապատասխանություն քաղաքացիների հանդեպ

ստանձնած պատասխանատվության, քաղաքացիներ, որոնք արդարացի պահանջներ ու սպասելիքներ ունեն իրենց կողմից ընտրված խորհրդարանականներից: Ստորև կանդիդատանալք այդ գործոններին:

Այն ամենը, ինչը ընդհանրապես վերաբերում է խորհրդարանին, վերաբերում է նաև խորհրդարանական խմբակցություններին: Թե ինչպես են ինքնակազմակերպվում, ինչպես են առանձին կետերով իրականացնում իրենց գործառնությունները և ներդաշնակվում խորհրդարանական անցուդարձին, երկրից երկիր զգալիորեն տարբեր են: Խմբակցությունների համար չկա նաև պարտադիր կառուցվածքային պլան, որը հարմար լիներ ցանկացած քաղաքական համակարգի:

Այդ պատճառով ներկայացվող վերլուծության նպատակը պարտադիր ստանդարտներ և գործողության ցուցումներ մշակելը չէ: Բայց Գերմանիայի Բունդեսպագի օրինակով խմբակցությունների դերի, գործառնությունների և ներքին կառուցվածքի վերլուծությունից կարելի է առաջնորդող ուղենիշներ և առաջարկություններ արտածել, որոնք ձևավորվող և հատկապես նաև երիտասարդ խորհրդարաններին ու խմբակցություններին ամուր ժողովրդավարական պառլամենտարիզմի տանող ճանապարհին սեփական աշխատանքի համար կարող են խթաններ ու կողմնորոշումներ տալ: Ուստիև, այս գրքույկն առաջին հերթին ուղղված է միջազգային ընթերցողներին:

2

ԽՄԲԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ՊՐԱԿՏԻԿԱՅՈՒՄ – ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐ, ԽՆԴԻՐՆԵՐ, ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹՆԵՐ

2.1 ԸՆՏՐԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ ԵՎ ԽՄԲԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՁԵՎԱՎՈՐՈՒՄ

Գերմանիայի Բունդեսթագի անդամների սահմանված թիվը 598 է: Այդ մանդատների կեսը տրվում է ամեն չորս տարին մեկ անցկացվող ընտրությունների ժամանակ ընդհանուր առմամբ 299 մարզային ընտրատարածքներում մրցակիցների նկատմամբ հաղթանակ տարած թեկնածուներին: Այդ՝ այսպես կոչված 299 անմիջական (մեծամասնական՝ ծ. խ.) թեկնածուներից բացի՝ ևս 299 պատգամավոր Բունդեսթագ է անցնում ընտրական ցուցակներով: Այդ տեղերը, ըստ ձայների համապատասխան հարաբերակցության, բաշխվում են կուսակցությունների միջև, որոնք կարողացել են հավաքել ձայների ավելի քան հինգ տոկոսը:

Ինչպես ընտրատարածքներում անմիջական թեկնածուների առաջադրման, այնպես էլ ընտրական ցուցակների կազմման ժամանակ ակնառու դեր են խաղում քաղաքական կուսակցությունները: Դա հատուկ է այդպես մտածված: Կուսակցությունները Գերմանիայի պետական կառուցվածքում ունեն սահմանադրական կարգավիճակ: Գերմանիայի Սահմանադրության՝ Զիմսական օրենքի հոդված 21-ը կուսակցություններին վերապահում է ժողովրդի քաղաքական կամքի ձևավորմանը մասնակցելու գործառույթ և պարտավորեցնում նրանց որպես կուսակցություն ճանաչվելու համար ունենալ ժողովրդավարական սկզբունքներին համապատասխանող ներքին կանոնակարգ՝ դրա հետ կապված բոլոր իրավունքներով հանդերձ: Թե կուսակցություններն իրենց գործառույթներն ինչ կանոնների համաձայն պետք է իրականացնեն, և թե կոնկրետ ինչպես է կազմակերպվում թեկնածուների առաջադրման գործընթացը, ամենայն մանրամասնությամբ սահմանված է կուսակցությունների մասին առանձին օրենքում և ընտրությունների մասին օրենքում:

Անկախ թեկնածուների ինքնաառաջադրումը ընտրություններին թեև սկզբունքորեն թույլատրված է (եթե թեկնածուները կարող են աջակիցների բավարար քանակի մասին ապացույց ներկայացնել), այդուհանդերձ, Բունդեսթագի 70-ամյա պատմության ընթացքում միայն մի քանի՝ թվով շատ քիչ թեկնածուների է հաջողվել առանց որևէ

կուսակցության աջակցության դառնալ Բունդեսթագի անդամ:

2.2 ԽՄԲԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎԻՃԱԿԸ

Այսպիսով՝ Բունդեսթագի պատգամավորները, որպես կանոն, անդամակցում են որևէ կուսակցության, երբ մտնում են Բունդեսթագ: Ըստ այդմ՝ խմբակցությունների ձևավորումը տեղի է ունենում որոշակի ինքնաբերականությամբ: Խմբակցությունը նախ ոչ ավել, ոչ պակաս Բունդեսթագում ներկայացված որևէ կուսակցության պատգամավորների միավորումն է:

Բայց օրենքը չի պարտադրում լինել որևէ խմբակցության անդամ: Ազատ ընտրված պատգամավորները սկզբունքորեն իրենք են որոշում՝ որպես խմբակցություն միավորվել, թե՛ ոչ: Խմբակցությունները հանրային (խորհրդարանական) կառավարման համակարգի մաս չեն: Ի տարբերություն կուսակցությունների և ի տարբերություն առանձին պատգամավորների, որոնք Գերմանիայի Սահմանադրության մեջ (Զիմսական օրենքի հոդված 38) հիշատակվում են որպես «ամբողջ ժողովրդի ներկայացուցիչներ», խմբակցությունները Զիմսական օրենքում չունեն նաև սահմանադրաիրավական ամրագրում: Խմբակցությունները պետության սահմանադրական կառուցվածքում հաստատուն տեղ չունեն: Դրանք Բունդեսթագի անկախ անդամների ազատ միավորումներ են: Այդուհանդերձ, խմբակցությունները միաժամանակ նաև ավելին են, քան զուտ մասնավոր և ոչ ֆորմալ խմբավորում: Դրանց առանձնահատուկ դիրքը բխում է այն իրավունքներից ու պարտականություններից, որոնք վերապահված են իրենց պատգամավորների մասին օրենքով (որն առաջին հերթին կարգավորում է առանձին պատգամավորների կարգավիճակը) և Բունդեսթագի կանոնակարգով:

Պատգամավորների մասին օրենքը («Գերմանիայի Բունդեսթագի անդամների իրավահարաբերությունների մասին» կարճ ձևակերպում ունեցող մի քանի պարագրաֆներով կարգավորում է խմբակցությունների աշխատանքի համար անհրաժեշտ որոշ սկզբունքներն ու

Նշածողերը: Օրենքը նախ սահմանում է, որ խմբակցությունները Բուհետթագի անդամների միավորումներն են: Խմբակցության նվազագույն մեծությունը համապատասխանում է Բուհետթագի ընտրությունների համար նախատեսված անցումային շեմին՝ խմբակցություն ձևավորելու համար անհրաժեշտ է ապահովել անդամների թվի առնվազն հինգ տոկոսը:

Համադաշնային ընտրությունների հինգ տոկոսի շեմը, ինչպես նաև խմբակցությունների համար օրենքով սահմանված նվազագույն մեծությունը ապահովում են տեսանելի և կիրառելի կառույցները, որոնք Բուհետթագի արդյունավետության և աշխատունակության նախադրյալներն են:

Այսկերպ հաջողությամբ կանխվում է խորհրդարանի հնարավոր տրոհումը բազմաթիվ մանր խմբավորումների: Միևնույն ժամանակ շեմն ընտրվել է այնպես, որ ապահովված լինի հասարակական նշանակություն ունեցող առկա բաղաբանական ուժերի պատշաճ ներկայացուցչականություն, և որ նաև նոր բաղաբանական շարժումներն ունենան Բուհետթագ մտնելու հեռանկարային հնարավորություն, եթե ազգաբնակչության շրջանում ունեն նկատելի աջակցություն և ընդունված են:

Պատգամավորների մասին օրենքը ձևակերպում է նաև խմբակցությունների առանցքային խնդիրը. նրանք «մասնակցում են Բուհետթագի գործառնությունների իրականացմանը»: Սրանից ածանցվում է այդ խնդիրների իրականացման համար Բուհետթագի բյուջեից ֆինանսական հատկացումներ ստանալու՝ նույնպես պատգամավորների մասին օրենքում ամրագրված իրավունքը: Դրան զուգակցվում է նաև խմբակցությունների հաշվետվություն ներկայացնելու՝ նույն օրենքով կարգավորված խիստ պարտականությունը:

Սրանով հիմնականում արդեն սպառվում են պատգամավորների մասին օրենքի ընդհանուր ղեկավար սկզբունքները: Ի տարբերություն այդ օրենքի՝ Բուհետթագի կանոնակարգը բազմաթիվ մանրամասն կարգավորումներ է պարունակում, որոնք խմբակցությունների համար մեծ նշանակություն ունեն: Կանոնակարգը խմբակցություններին իրենց գործառնությունները իրականացնելու համար անհրաժեշտ գործիքները է տալիս: Խմբակցության կարգավիճակի հետ են կապված հիմնարար կարևորություն ունեցող բազմաթիվ խորհրդարանական իրավունքներ: Օրինակ՝ միայն խմբակցություններն ունեն (կամ Բուհետթագի անդամների հինգ տոկոսը) օրենսդրական նախաձեռնություններ, այսինքն՝ իրենց օրինագծերը կամ առաջարկությունները Բուհետթագ ներկայացնելու իրավունք: Կոնկրետ ցանկություն ունեցող առանձին պատգամավորներն այդպես կապվում են իրենց խմբակցությունների հետ: Առանց վերջիններիս աջակցության խորհրդարանում նրանք չեն հասնի իրենց հարցի քննարկմանը: Այս կարգավորումը թեև զգալիորեն սահմանափակում է առանձին պատգամավորներին, բայց նաև ապահովում է, որ խորհրդարանը չհեղեղվի անհատական, չհամաձայնեցված ու չնշանակված առանձին նախաձեռնություններով, այլ խորհրդարանում քննարկվեն միայն այնպիսի նախաձեռնություններ, որոնք խմբակցության

ներսում նախապես հստակեցվում են և ունեն որոշակի թվով աջակիցներ:

Այնուհետև խմբակցություններն ունեն գործադիր իշխանության նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողություն իրականացնելու կարևոր իրավունքներ: Նրանք կարող են պաշտոնական հարցումներ անել կառավարությանը, ունեն նաև առանձնապես հրատապ կարևորության հարցերը կարճաժամկետ կտրվածքով լիազումար Նիստի օրակարգ մոցնելու հնարավորություն («Հրատապ հարցերի ժամ»): Նրանք կարող են պահանջել առանձին քննարկման առարկաների վերաբերյալ անցկացնել անվանական քվեարկություն, ինչպես նաև առաջարկել ստուգել խորհրդարանում քվեումի առկայությունը: Բացի դրանից՝ նրանք կարող են (ինչը հատկապես կարևոր է ընդդիմության համար) որոշակի ժամկետների ավարտից հետո պահանջել լիազումար Նիստում օրինագծերի և այլ նախաձեռնությունների վերաբերյալ քննարկում անցկացնել, որոնք այլընտրանք են կառավարության գործող բաղաբանականության համար:

Բայց խմբակցությունների գործառնությունը դեռևս չի սահմանափակվում ֆորմալ առումով երաշխավորված այդ իրավունքներով: Թեև Բուհետթագն ունի ծավալուն կանոնակարգ, որը ներառում է 114 պարագրաֆ ու բազմաթիվ հավելվածներ, որոնք մանրամասնորեն շատ հարցեր են կարգավորում, այդուհանդերձ, խորհրդարանական առօրյայում էական նշանակություն ունեցող հարցերը Բուհետթագում քննարկվում են կանոնակարգից դուրս՝ միջխմբակցային պայմանավորվածությունների ճանապարհով: Վերջիններս վերաբերում են, օրինակ, ձևավորվելիք մասնագիտական հանձնաժողովների թվաքանակին ու մեծությանը, լիազումար Նիստերի ժամանակ ելույթների տևողությանն ու բաշխմանը՝ հասնելով մինչև ամենշաբաթյա օրակարգի վերաբերյալ պայմանավորվածությանը: Միջխմբակցային այդ համագործակցությունը, որին հետագայում դեռևս կանոնադաշնանք, Բուհետթագի աշխատանքի միջուկն է՝ հիմնավորելով խմբակցությունների դիրքը՝ որպես խորհրդարանական ընդհանուր մեխանիզմի ուժային կենտրոններ և կառավարման կետեր:

2.3 ԽԱՐԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ՝ ՈՐՊԵՍ ԶԱՂԱԶԱԿԱՆ ՇԱՅԵՐԻ ՀԱՆԳՈՒՑԱԿԵՏ ԵՎ ՄԻՋՆՈՐԴ

Խմբակցություններն ունեն կառուցվածքակազմիչ դեր, հակազդում են տրոհմանը և փնջում շահերը: Եվ այս հանգամանքը գործում է տարբեր առումներով: Կարծիքի ձևավորման և խորհրդարանական որոշումների կայացման գործընթացում խմբակցություններն ունեն միջնորդ օղակի գործառնությո, որը միայն իրենք կարող են իրականացնել: Խմբակցություններում է կուտակվում բազմաթիվ տարբեր աղբյուրներից եկող տեղեկատվությունը: Որպես իրենց ընտրատարածքների ներկայացուցիչներ՝ պատգամավորները տարածաշրջանային բազմաբնույթ շահերի խոսափողն են: Ընտրատարածքներում բաղաբացիներն իրենց տարածքային պատգամավորների միջոցով ունեն հատկապես իրենց հուզող բաղաբանական

թեմաների վերաբերյալ արտահայտվելու հնարավորություն: Քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչները՝ ի դեմս պատգամավորների, որոնք որոշակի ոլորտների փորձագետներ են (առողջապահությունից մինչև տրանսպորտային ենթակառուցվածքներ և մարդու իրավունքների հարցեր), տեսնում են իրենց կոնսակտային անձանց:

Համատեղ շահեր հետապնդող միությունները (գյուղացիական միությունից մինչև բուհերի միավորում) ջանում են կապ ստեղծել համապատասխան իրավասություն ունեցող խորհրդարանական հանձնաժողովի անդամների հետ: Իսկ տնտեսությունն ու արհեստակցական միությունները ոչ միայն մշտական կապի մեջ են խմբակցությունների հետ, այլև Բուհեթաթագում մասամբ ներկայացված են սեփական գործիչներով, որոնք Բուհեթաթագի անդամության ժամանակահատվածում սահմանափակում կամ կասեցնում են իրենց մասնագիտական գործունեությունը:

Որոշակի կարծիք ձևավորելու նպատակով խմբակցությունում քննարկվում ու համեմատվում են այդ բոլոր տեղեկությունները: Դրանք արտացոլվում են խորհրդարանական կարգով շատ հաճախ ծավալուն փոփոխությունների ենթարկվող օրինագծերի վերաբերյալ քննարկումներում: Կամ էլ դրանք տեղ են գտնում խմբակցության որոշումներում կամ առաջարկություններում, որտեղ Դաշնային կառավարությանը կոչ է արվում ամենատարբեր հարցերի առնչությամբ դիմել կոնկրետ գործողությունների: Բայց համապատասխան շահերն ու պահանջները ներառելով բաղաբանական կամքի ձևավորման և որոշումների կայացման գործընթացի մեջ՝ խմբակցությունները և իրենց պատգամավորները գործում են ոչ որպես միայն միջնորդներ: Ընդհակառակը, նրանք բաղաբանական որոշումները միությունների ներկայացուցիչներին, բաղաբանական հասարակությանը և ոչ վերջին հաշվով ընտրողներին պարզաբանելու և փոխանցելու գործում ևս կենտրոնական դերակատարում ունեն: Հասարակայնությանը խորհրդարանական աշխատանքի մասին իրազեկելը խմբակցությունների առանցքային գործառնություններից մեկն է:

2.4 ԿՈՒՍԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԵՎ ԽՄԲԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԻՋԵՎ ՀԱՐԱԲԵՐՈՒԹՅՈՒՆԸ - ԿՈՒՍԱԿՑԱԿԱՆ-ԾՐԱԳՐԱՅԻՆ ԱՇԽԱՏԱՆՔ ԵՎ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԱՇԽԱՏԱՆՔ

Խմբակցություններն ամենատարբեր հասարակական, տնտեսական, սոցիալական և այլ բազմապիսի շահերի հանգուցակետ ու միջնորդ են: Քաղաքական գործունեության տարբեր մակարդակները՝ համայնքից մինչև Եվրոպական Միություն, ի դեմս խմբակցությունների արտահայտվելու ասպարեզ են գտնում: Միանգամայն հասկանալի է, որ այդ լայն սպեկտրն օգտագործվում է գործնական խորհրդարանական աշխատանքի հետ մեկտեղ նաև կուսակցական-ծրագրային աշխատանք իրականացնելու համար: Բայց դա ոչ թե Բուհեթաթագում խմբակցությունների համար սահմանված գործառնություն է, այլ վերապահված է բաղաբանական կուսակցություններին:

Խմբակցությունների խնդիրը սահմանափակվում է Գերմանիայի Բուհեթաթագի գործառնությունների իրականացմանը մասնակցելով: Օրենքը բացորոշ կերպով արգելում է նույնիսկ իրենց խորհրդարանական գործառնությունները իրականացնելու համար խմբակցություններին տրամադրված ֆինանսական միջոցները կուսակցական նպատակներով օգտագործելը: Դա մի կողմից Բուհեթաթագում չներկայացված և այդ պատճառով համապատասխան ռեսուրսների մատչելիություն չունեցող կուսակցությունների հանդեպ շանսերի հավասարության հարց է, բայց մյուս կողմից՝ նաև աշխատանքի արդյունավետ բաժանման հարց: Բուհեթաթագն առաջին հերթին օրենքների դարբնաց է: Լավ օրենքներ ստեղծելը ժամանակ ու կենտրոնացում է պահանջում: Խմբակցությունների նպատակն է բաղաբանական ծրագրերի հիմնադրությունները վերածել կոնկրետ կանոնների և համընդհանուր կերպով գործող իրավունքի: Այդ կոնկրետ օրինաստեղծ աշխատանքը բաղաբանական ծրագրային հիմնադրությունների զարգացման հետ միակցելն անխուսափելիորեն կհանգեցնի նրան, որ օրենսդրական աշխատանքը կտարրալուծվի հիմնադրությամբ հարցերի քննարկումներում և նշանակալիորեն կկորցնի իր արդյունավետությունը: Այդ երկու ոլորտների տարանջատումը մեծապես նպաստում է Գերմանիայի բաղաբանական համակարգի գործունակությանը:

2.5 ԽՄԲԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ՄԻՋՈՑՆԵՐԸ

Ինչպես արդեն հիշատակվել է, Գերմանիայի Բուհեթաթագի խմբակցություններն իրենց գործառնություններն իրականացնելու համար միջոցներ են ստանում դաշնային բյուջեից: Խմբակցությունների համար նախատեսված դրամական նպաստը բաղկացած է երեք մասից: Յուրաքանչյուր խմբակցությունն ամսական ստանում է միասնական բազային գումար՝ անկախ խմբակցության մեծությունից: Բացի դրանից՝ խմբակցությունները մեկ շնչի հաշվով յուրաքանչյուր պատգամավորի համար գումար են ստանում: Այն խմբակցությունները, որոնք կառավարող կոալիցիայի անդամ չեն, լրացուցիչ նպաստ են ստանում բազային գումարի տասնհինգ և մեկ շնչի հաշվով՝ գումարի տասը տոկոսի չափով: Ընդդիմության համար նախատեսված այդ հավելավճարը ծառայում է այն խմբակցությունների ուժեղացմանը, որոնց հիմնական խնդիրը խորհրդարանական առանցքային գործառնության՝ կառավարության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելն է: Կառավարության մաս կազմող խմբակցություններն օրինաստեղծման գործընթացում կարող են բազմիցս օգտվել նախարարությունների փորձագիտական հնարավորություններից: Այս ճանապարհը, որպես կանոն, փակ է ընդդիմության համար: Հավասար հարթությունում մնալու և հավասար հնարավորություններ ապահովելու համար ընդդիմադիր խմբակցությունների կառուցվածքային բացը հավասարակշռվում է լրացուցիչ ֆինանսական ռեսուրսներով:

Պետությունից ստացած միջոցների գերակշիռ մասը՝ շուրջ 75 տոկոսը, խմբակցությունները ծախսում են անձնակազմի վրա: Գերմանիայի Բուհեթաթագի խմբակցություններն ընդհանուր առմամբ ունեն 1200 աշխատակից,

այդ թվում մեծ թվով գիտական հարցերով խորհրդատուներ, բայց նաև գրասենյակային աշխատողներ ու տեխնիկական անձնակազմ: Աշխատակիցների խնդիրն է գործառնությունների իրականացման հարցում օժանդակել խմբակցությանը: Աշխատակիցների ներգրավումը կուսակցական նպատակներին, օրինակ, ընտրապայքարի շրջանակներում, կատեգորիկ արգելված է: Նույնը վերաբերում է ընտրատարածքներում աշխատակիցների ներգրավմանը՝ պատգամավորների աշխատանքին աջակցելու համար:

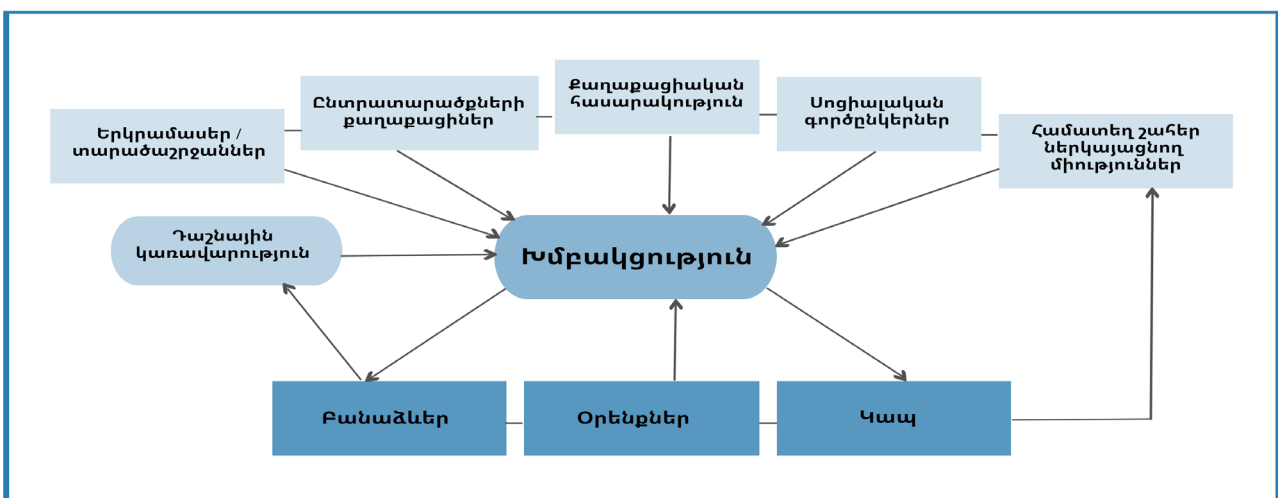
Խմբակցությանը տրամադրված միջոցների մեկ այլ կարևոր մաս հատկացվում է հանրային կապերին: Խմբակցությունների համար օրենքով սահմանված գործառնությունների մեջ է մտնում նաև իրենց աշխատանքի մասին հանրությանն իրազեկելը: Դա կարող է տեղի ունենալ միջոցառումների, հրապարակումների տեսքով կամ սոցիալական լրատվամիջոցներով: Այստեղ ևս պետք է ուշադրություն դարձնել, որ կուսակցությունների համար թույլատրելի գովազդի սահմանները պահպանվեն: Խմբակցությունների հանրային կապերի նյութերը չեն կարող օգտագործվել ընտրապայքարի նպատակներով, որպեսզի, ինչպես արդեն նշվել է, Բուկետթագում ներկայացված կուսակցությունները խորհրդարանում չներկայացված կուսակցությունների նկատմամբ մրցակցային առավելություն չունենան:

Սահմանված կանոնների պահպանման նկատմամբ վերահսկողությունն իրականացնում է Դաշնային հաշվեքննիչ պալատը՝ անկախ վերահսկողական մարմինը, որն ունի փաստաթղթերն ուսումնասիրելու լայն իրավունքներ և կանոնավոր կերպով քննում է ոչ միայն խմբակցությունների, այլ նաև դաշնային նախարարու-

թյունների կողմից միջոցների պատշաճ և արդյունավետ օգտագործումը: Եթե որևէ խմբակցություն խախտում է խմբակցության միջոցներն ընտրապայքարի նպատակներով օգտագործելու արգելանքը, ապա կիրառվում են ազդու տույժեր՝ չարաշահված միջոցների եռապատիկի չափով:

Խմբակցությունների տրամադրության տակ գտնվող միջոցների չափը որոշում է քուլջետային օրենքն ստեղծողը, այսինքն՝ Բուկետթագը: Տարին մեկ անգամ Բուկետթագի նախագահը հաղորդում է հրապարակում՝ առաջարկելով, թե խմբակցությունների ֆինանսական միջոցներն արդյոք և ինչ ծավալով պետք է համապատասխանեցվեն: Այդ առաջարկը ներառում է նաև գնաճը և աշխատանքային պայմանագրերը, երբեմն նաև նոր պահանջները (օրինակ՝ վերջին դեպքը վերաբերում էր կիբեռանվտանգությանը), որոնք հնարավոր չէ իրականացնել առանց լրացուցիչ ֆինանսական ծախսերի: Առաջին հայացքից տարօրինակ է թվում, որ խորհրդարանն է որոշում, թե որքան փող պետք է իրեն տրամադրվի: Բայց պետք է նկատի ունենալ, որ Դաշնության հաշվեքննիչ պալատը վերահսկում է, որ բանը չհասնի պետական միջոցների վատնմանն ու անարդյունավետ օգտագործմանը: Բայց առավել տարօրինակ կլիներ, եթե հենց խորհրդարանին ֆինանսական միջոցներ հատկացնելու հարցերում ոչ թե օրենսդիրը, այլ, ենթադրենք, կառավարությունը որոշեր, թե ինչ միջոցներ պետք է ունենա կառավարության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող ամենակարևոր առյուծը: Ինքնին հասկանալի հանգամանք է, ինչպես նաև դերաբաշխման և խորհրդարանի ինքնագիտակցության հարց, որ խորհրդարանի միջոցների վերաբերյալ որոշում կայացնելու իրավունքը խորհրդարանինն է՝ որպես քուլջետային օրենքն ընդունողի:

Պատկեր 1.
Խմբակցությունները՝ որպես միջնորդ



3

ԽՄԲԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՆԵՐՔԻՆ ԿԱՌՈՒՑՎԱԾԸ. ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՈՎԱԾԸ, ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԵՐ, ԿԱՌՈՒՑՎԱԾԸ

Միասնական ներխմակցային որոշումների կայացման գործընթացում խմբակցության պատգամավորների ներկայացրած տարածքային, սոցիալական, տնտեսական և այլ բազմաբնույթ շահերի ամբողջ ծավալին համակարգված հետամուտ լինելու համար առաջին հերթին անհրաժեշտ է մի բան՝ հստակ կարգավորված կառուցվածքներ ու ընթացակարգեր:

Դրա համար դարձյալ իրավական հիմք է պատգամավորների մասին օրենքը: Այն պարտավորեցնում է խմբակցություններին «իրենց կազմակերպական կառուցվածքը և աշխատանքը հիմնել խորհրդարանական ժողովրդավարության վրա և կողմնորոշել խորհրդարանական ժողովրդավարությունը»: Դրան ավելանում է նաև այն, որ խմբակցությունները պարտավոր են ունենալ գրավոր ձևակերպված կանոնակարգեր: Գերմանիայի Բունդեսթագի խմբակցությունների կանոնակարգերը բազմաթիվ մանրամասներով նման են իրար: Դրանք հիմնականում կարգավորում են երեք բան. առաջին՝ խմբակցության կազմակերպական կառուցվածքը, երկրորդ՝ անդամների իրավունքներն ու պարտականությունները և երրորդ՝ խմբակցության ներսում համատեղ որոշումների կայացման ընթացակարգերը՝ ներառյալ խմբակցության պաշտոնական ներկայացուցիչների ներխմակցային ընտրությունները:

3.1 ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՈՎԱԾ ԿԱՌՈՒՑՎԱԾԸ

Գերմանիայի Բունդեսթագի խմբակցությունները ղեկավարում են խմբակցության մեկ կամ մի քանի Նախագահներ: Բունդեսթագի վեց խմբակցություններից երկուսն ունեն երկուական Նախագահ, ինչը խմբակցության ղեկավարությունում կարող է գեներալային հավասարություն ապահովել: Բացի դրանից՝ նման խմբակցությունները հնարավորություն ունեն խմբակցության ղեկավարությունում արտացոլելու խմբակցության ներսում առկա տարբեր քաղաքական թևերը: Այդպես որոշակի հանգամանքներում խմբակցության ղեկավարների ընտրության ժամանակ կարելի է խուսափել հակադիր որոշումներ կայացնելուց:

բոլոր խմբակցություններն ունեն փոխնախագահներ, որոնց թիվը խմբակցությունից խմբակցություն տարբեր է: Խմբակցության փոխնախագահները պատասխանատու են որոշակի քաղաքական ոլորտների համար և համակարգում են իրենց իրավասության ոլորտներում իրականացվող քաղաքականությունը: Խմբակցության ղեկավար կազմի մեջ են մտնում նաև խորհրդարանական կառավարիչները, որոնց թիվը ևս խմբակցությունից խմբակցություն տարբեր է: Վերջիններիս գործառնությունն առաջին հերթին Բունդեսթագի լիազումար Նիստերին խմբակցության մասնակցությունը Նախապատրաստելն ու կազմակերպելն է (այսինքն՝ Նշելը, թե ինչպես պետք է ըստ պայմանավորվածության քվեարկել), խմբակցության անունից ելույթ ունեցողների նստատեղերը ճիշտ կազմակերպելը և այլն: Բացի դրանից՝ նրանք մասամբ պատասխանատու են խմբակցության ներքին կազմակերպվածքի համար, օրինակ՝ անձնակազմային հարցերի, խմբակցության ֆինանսական միջոցների կամ տեղեկատվական տեխնիկայի ապահովման համար: Առանձնակի դիրք ունեն Առաջին խորհրդարանական կառավարիչները. նրանք ամբողջապես պատասխանատու են խմբակցության աշխատանքի անխաթար ընթացքի համար, համակարգում են խմբակցության ստորաբաժանումների աշխատանքը, կարգավորում են խմբակցության մասնակցությունը խորհրդարանական քննարկումներին և մյուս խմբակցությունների Առաջին խորհրդարանական կառավարիչների հետ համատեղ կանոնավոր հանդիպումների ժամանակ ներկայացնում խմբակցությունները:

Խմբակցությունների Նախագահները, խմբակցությունների փոխնախագահները և խորհրդարանական կառավարիչները, որպես կանոն, կազմում են խմբակցությունների առավել նեղ ղեկավար կազմը՝ խմբակցության գործադիր վարչությունը: Այդ՝ առավել նեղ ղեկավար մարմնից զատ՝ առնվազն մեծ խմբակցություններն ունեն նաև Ընդլայնված խմբակցային վարչություն, որի կազմում խմբակցության գործադիր վարչության անդամներից բացի՝ ընդգրկված են մի շարք այլ ընտրված անդամներ: Թեկնածուների առաջադրման ժամանակ ուշադրություն է դարձվում, որ ներկայացված լինեն մասնագետ գործիչների լայն սպեկտրն ու տարբեր տարածքային խմբերը:

Խմբակցության Նախագահից կամ Նախագահներից զատ՝

Այդպես խմբակցության վարչությունը ներկայացնում է ընդհանուր խմբակցության ներկայացուցչական պատկերը: Կազմի նման առանձնահատկության շնորհիվ Վարչությունն ունի վաղ նախագծուչացման կարևոր գործառնություն: Խմբակցության ներսում ուրվագծվող թեմատիկ կոնֆլիկտները խմբակցության վարչությունում շատ շուտ են նկատվում և կարող են նախքան ամբողջ խմբակցությանը հասնելը՝ կանխարգելիչ կերպով հարթվել:

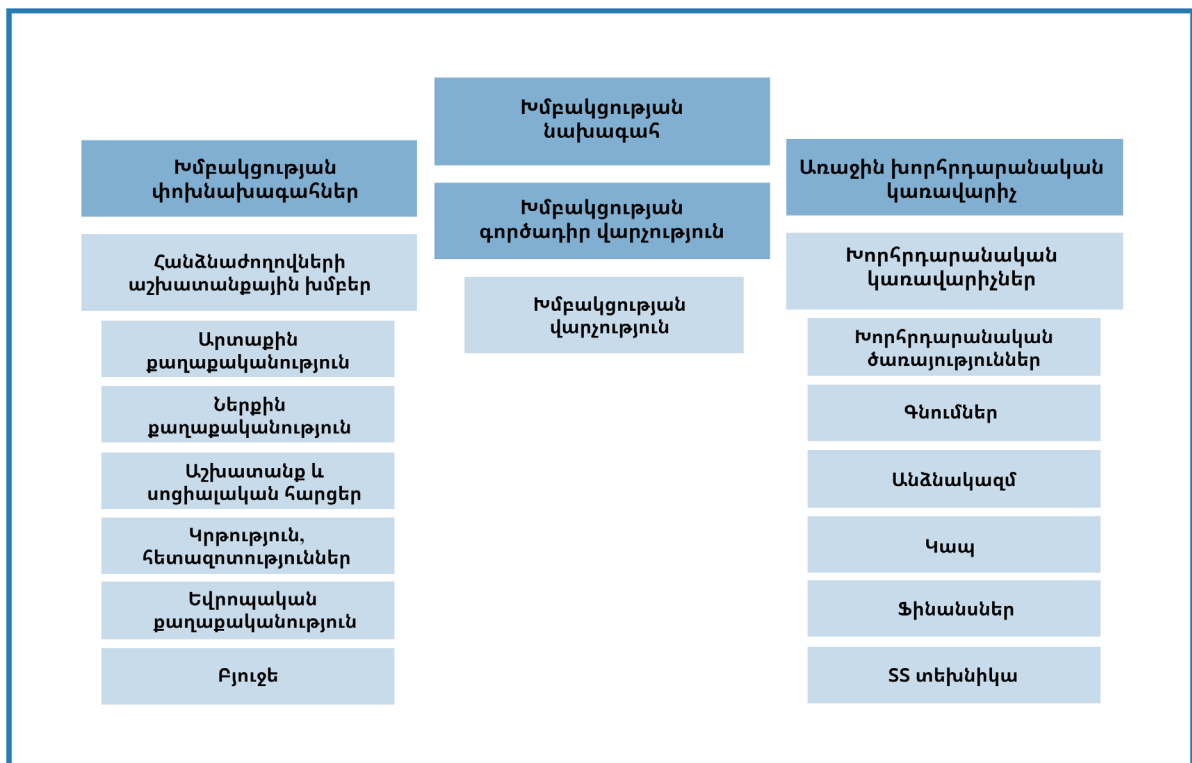
Խմբակցության՝ Բունդեսբադի մասնագիտական որևէ հանձնաժողովում ընդգրկված անդամները համապատասխան մասնագիտական աշխատանքային խումբ են կազմում: Մասնագիտական աշխատանքային խմբերն իրենց միջից ընտրում են խոսնակ, որը, որպես խոսնակ կամ խմբի ղեկավար, համապատասխան հանձնաժողովում ներկայացնում է խմբակցությունը: Բացի դրանից՝ որոշ խմբակցություններ ստեղծում են այլ աշխատանքային խմբեր (օրինակ՝ փոխհատվող որոշակի թեմաների առնչությամբ) և նշանակում են հանձնակատար, որն առանձնակի ուշադրությամբ պետք է զբաղվի որոշ թեմաներով կամ թիրախային խմբերով:

Այդ բոլոր պաշտոններն ու գործառնությունները, համաձայն ժողովրդավարական կառուցվածքի վերաբերյալ օրենսդրական պահանջի, բաշխվում են ներխմակցային ընտրությունների միջոցով: Յուրաքանչյուր պաշտոնատար անձ ունի ամբողջ խմբակցության կողմից ժողովրդավարական ճանապարհով ստացած լեգիտիմ մանդատ, որը նրան իրավունք է տալիս խմբակցությունը ներկայացնել

դրսի համապատասխան ոլորտում:

Համապատասխան կանոնակարգերում կարգավորված ֆորմալ կառուցվածքից զատ՝ բոլոր խմբակցություններում կարելի է հանդիպել ոչ ֆորմալ տարբեր կառույցների, որոնք վճռորոշ նշանակություն ունեն համատեղ քաղաքական որոշումներ կայացնելու գործընթացի համար: Հատկապես մեծ խմբակցություններում կարևոր դեր են խաղում հայրենակցական միավորումները՝ այսպես կոչված երկրամասային խմբերը, որոնց ինքնասահմանման հիմքում ընկած է Գերմանիայի 16 դաշնային երկրամասերից որևէ մեկից համատեղ ծագումը: Բացի դրանից՝ բոլոր խմբակցություններում կան ոչ կայուն թևային կապեր, որոնք իրենց ընկալում են որպես վճռականորեն ձախ կամ վճռականորեն պահպանողական կամ նաև որպես պրագմատիկ կենտրոնամետ: Չպետք է լիովին մերժել այն ենթադրությունը, որ նման թևային խմբավորումները կրում են խմբակցության տրոհման սաղմը: Թևերի միջև ծագած կոնֆլիկտները խմբակցության համար կարող են ունենալ ծանր հետևանքներ: Մյուս կողմից՝ պրակտիկան նաև ցույց է տալիս, որ թևերը կարող են նպաստել հենց խմբակցության տանիքի ներքո տարբեր դիրքորոշումների մեծ ընդգրկույթ միավորելուն, եթե հաջողվի պահպանել միավորիչ ընդհանրությունների կայուն շրջանակը: Ընդ որում՝ միավորիչ գործոնը խմբակցության անդամների համատեղ արժեքային ըմբռնումն է, որն արտահայտվում է կուսակցական պատկանելությամբ:

Պատկեր 2.
Խմբակցության կառուցվածքը



3.2 ԽԱՐԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԱՆԴԱՄՆԵՐԻ ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐՆ ՈՒ ՊԱՐՏԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Գերմանիայի Սահմանադրությունը (Հիմնական օրենքի հոդված 38) պատգամավորներին օժտում է ուժեղ մանդատով և մեծ անկախությամբ: Ըստ Սահմանադրության՝ նրանք «ամբողջ ժողովրդի ներկայացուցիչներ են, կախված չեն հանձնարարություններից ու ցուցումներից և ենթարկվում են միայն իրենց խղճին»:

Անդամակցելով որևէ խմբակցության՝ պատգամավորներն ստանձնում են ինքնապարտավորություն, որը կարող է որոշակի լարումային հարաբերության մեջ գտնվել սահմանադրաիրավականորեն երաշխավորված անկախության հետ: Ընդհիվ խորհրդարանական անցուդարձում խմբակցությունների բացառիկ իրավունքների՝ առանձին պատգամավորի համար բաղաբական ազդեցության ու կերտման որոշակի հնարավորություններ է բացում ընդհանրապես միայն որևէ խմբակցության պատկանելը: Ընդհակառակը, խմբակցությունը՝ առանձին պատգամավորների ամբողջությունը, ակնկալում է, որ բոլոր անդամները կպահպանեն որոշակի կանոններ, առանց որոնց խմբակցությանը չի հաջողվի համատեղ և արդյունավետ հանդես գալ:

Բոլոր պատգամավորների փոխադարձ պարտավորության մեջ առաջինը խմբակցության ժողովի ընդունած որոշումների պարտադիր լինելն է: Վստահ լինելու համար, որ խմբակցության դիրքորոշումները կստանան խորհրդարանական մեծամասնության անհրաժեշտ ձայները, պարտադիր է, որ Բունդեսթագի լիազումար նիստում քվեարկությունների ժամանակ խմբակցությունը քվեարկի միասնական: Միասնականից շեղվող քվեարկությունը համարվում է անթույլատրելի: Բացառություն կարող է լինել միայն խիստ սահմանափակ կատեգորիայի որոշումների ժամանակ: Եթեկական սկզբունքային հարցերի պարագայում, ինչպես օրինակ, Էֆթանագիայի կամ օրգանների դոնորության օրենսդրական կարգավորման հարցի դեպքում, խմբակցությունը հրաժարվում է պարտադիր համատեղ դիրքորոշում մշակել և ընձեռում է քվեարկության ազատություն, այսինքն՝ չեղարկվում է խմբակցության գծին համապատասխան քվեարկելու պարտականությունը:

Այնուհետև Բունդեսթագի խմբակցությունների մեծամասնության կանոնակարգերը կարգավորումներ են պարունակում քվեարկությունների ժամանակ պատգամավորների ներկայության պարտավորության վերաբերյալ: Սովորական պարտավորությունների մեջ են մտնում նաև ակտիվ գործակցությունը հանձնաժողովների աշխատանքին և խմբակցության մարմինների մասնակցությունը նիստերին:

Այս՝ ավելի ֆորմալ պարտականություններից զատ՝ խմբակցության միասնականությունն ու բաղաբական գործունեությունը կապված են մի շարք հիմնականում ոչ ֆորմալ ինքնահանձնառումներից, որոնք միայն մասամբ են արտացոլվում խմբակցությունների կանոնակարգերում: Սրանց թվին պետք է դասել բաց ժողովրդավարական

քննարկման մշակույթ՝ ապահովելու փոխադարձ պարտավորությունը, ինչը շեղվող կարծիքներ է թույլ տալիս և հարգանք է պահանջում փոքրամասնության դիրքորոշման հանդեպ: Այս կապակցությամբ պարբերաբար նաև շեշտվում է (և, ի դեպ, ցավոք, նույնքան հաճախ նաև խախտվում է) ներքին քննարկումների խորհրդապահությունը: Կամավոր սահմանված ոչ ֆորմալ կանոնների շարքին է պատկանում նաև այն, որ խմբակցության անդամները Բունդեսթագի լիազումար նիստերին ելույթ ունենալիս մշտապես պետք է ներկայացնեն խմբակցության դիրքորոշումը, և որ բոլոր հրապարակային առիթներում խմբակցությունը պետք է հանդես գա համախմբված ձևով և որպես միասնություն:

Այդուհանդերձ, կանոնները խախտելու դեպքում անմիջական ազդեցության որևէ սանկցիոն մեխանիզմ գոյություն չունի: Նման մեխանիզմը համատեղելի չէր լինի մանդատի սահմանադրաիրավականորեն երաշխավորված ազատության հետ: Բայց կանոնների պարբերական խախտումները, օրինակ, քվեարկությունների ժամանակ կրկնվող շեղումները, ուշ թե շուտ, անշուշտ, հանգեցնում են մի տեսակ սոցիալական վտարակության (իզոլյացիայի՝ ծ. թ.) խմբակցության մյուս անդամների կողմից, ովքեր հավատարիմ են մնում համատեղ կողմնակցին (բավական հաճախ նաև դեմ գնալով սեփական համոզմունքներին), որովհետև գիտեն, որ համատեղ հաջողությունը կախված է կարգապահությունից ու համախմբվածությունից: Ի դեպ, չի բացառվում, որ իր պահվածքով խմբակցությանը ծանր վնաս հասցրած (օրինակ՝ ընդհանուրից շեղվող քվեարկության պատճառով կարևոր քվեարկությունների ձախողումը) պատգամավորի դեմ խմբակցությունից հեռացնելու վարույթ հարուցվի: Նման գործընթաց է կանոնակարգերի մեծ մասը: Այստեղ խոչընդոտները շատ են և խիստ հազվադեպ են հեռացնում: Բայց որպես վերջին ելք այս ճանապարհը կա:

3.3 ՄԻԱՍՆԱԿԱՆ ԿԱՄՔԻ ՁԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ԵՎ ՈՐՈՇՈՒՄՆԵՐԻ ԿԱՅՈՑՄԱՆ ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԵՐԸ

Համատեղ ընդունված կանոններին ենթարկվելու պատրաստակամությունը (կանոններ, որոնք երբեմն պատգամավորներից պահանջում են քվեարկել խմբակցության մեծամասնության կարծիքի օգտին՝ սեփական համոզմունքին հակառակ) մեծապես կախված է մեծամասնական համապատասխան որոշման ձևից: Արդյո՞ք սեփական դիրքորոշումը ներկայացնելու բավարար հնարավորություն է եղել: Արդյո՞ք բերված փաստարկները խելամոռի են գնահատվել ու կշռադատվել: Արդյո՞ք խմբակցությունում հարցերը բավականաչափ մանրամասն են քննարկվել: Միայն այս հարցերի դրական պատասխանի դեպքում է հնարավոր ձեռնպահ մնալ սեփական դիրքորոշումից և կարևորել խմբակցության շահը: Իսկ ինչպե՞ս է տեղի ունենում համատեղ որոշելու ներխմակցային գործընթացը: Ինչպե՞ս է խմբակցությունը դիրքորոշվում որևէ հարցի վերաբերյալ: Եվ ինչպե՞ս է սովորական պատգամավորին հաջողվում խմբակցությունը միավորել իր նախաձեռնության շուրջ:

Ցանկացած դիրքորոշման բովանդակային բոլոր դրույթները, որպես կանոն, ձևավորվում են մասնագիտական աշխատանքային խմբում, որը կազմված է Բուհային տնտեսական տեսության 24 մասնագիտական (մշտական՝ ծ.թ.) հանձնաժողովներում ընդգրկված որևէ խմբակցության անդամներից: Մասնագիտական այդ աշխատանքային խմբերը խմբակցությունների ամենափոքր մասնագիտական միավորներն են: Քանի որ փոքր խմբակցությունները կարող են հանձնաժողով գործողել միայն երկու կամ երեք պատգամավոր, ապա սովորաբար մի քանի աշխատանքային խմբեր միավորվում են մի աշխատանքային շրջանակի մեջ: Այդ աշխատանքային խմբերը կամ շրջանակներն այն տեղն են, որտեղ մշակվում և քննարկվում են խմբակցության բաղաբանական նախաձեռնությունները (առաջին հերթին սեփական օրինագծերը կամ լիազումար նիստ անցկացնելու առաջարկությունները): Որոշումների նախագծերի մեծ մասը, օրինակ, տնտեսական կամ կրթական բաղաբանական վերաբերյալ, որպես կանոն, չի սահմանափակվում միայն մեկ առանձին մասնագիտական ոլորտով: Օրինակ՝ ամեն անգամ, երբ խոսքը պետական բյուջեից լրացուցիչ ծախսերի մասին է, խմբակցության բյուջետային հարցերով զբաղվող պատգամավորներն իրենց կարծիքը հայտնելու իրավունք են պահանջում: Եթե որևէ մասնագիտական աշխատանքային խումբ մշակել է որոշման նախագիծ, ապա նախագծի վերաբերյալ եզրակացություն ստանալու նպատակով այն փոխանցվում է այլ աշխատանքային խմբերի, որոնց իրավասության բնագավառին այդ նախագիծը կարող է վերաբերել: Քննարկմանը ներգրավված աշխատանքային խմբերն այնուհետև ներկայացնում են սեփական մասնագիտական տեսանկյունն արտահայտող դիրքորոշումներ: Պատասխանատու աշխատանքային խումբը հավաքում և գնահատում է այդ եզրակացությունները և հաշվի է առնում իրենց տեսանկյունից ընդունելի առաջարկությունները: Շրջանառության մեջ դրված ցանկացած նախագծի քննարկման գործընթացը կարող է նաև շաբաթներ տևել: Անհրաժեշտության դեպքում համատեղ նախագիծ մշակելու նպատակով աշխատանքային խմբերի իրավասու մասնագետներից կարող է ձևավորվել նաև փորձագիտական շրջանակ: Լայնածավալ բարեփոխումների ժամանակ, որպես կանոն, այդպես է արվում:

Մասնագիտական բոլոր ոլորտների միջև վերջնականորեն համաձայնեցրած նախագիծն ի վերջո ներկայացվում է վարչության մարմիններին: Խմբակցության գործադիր վարչությունը և խմբակցության վարչությունը տեքստի վերաբերյալ տալիս են իրենց գնահատականը և վճռում, թե արդյոք այն պետք է ներկայացվի ամբողջ խմբակցությանը՝ որոշում կայացնելու համար: Եթե նշված երկու մարմիններից որևէ մեկում կոնֆլիկտ է նշմարվում, ապա անհրաժեշտության դեպքում նախագիծը մեկ անգամ ևս քննարկելու նպատակով վերադարձվում է պատասխանատու աշխատանքային խմբին: Եթե վարչության մարմինները տալիս են իրենց հավանությունը, ապա նախաձեռնությունը ներառվում է խմբակցության ժողովի առաջիկա նիստի օրակարգում, այնտեղ ներկայացվում, քննարկվում է, որից հետո ֆորմալ որոշում է ընդունվում: Միայն այդ որոշումից հետո է նախագիծն

ստանում խմբակցության պաշտոնական հավանությունը և կարող է ներկայացվել Բուհային տնտեսական տեսության ինստիտուտին:

Մոտավորապես նույնանման ընթացք ունեն Դաշնային կառավարության կողմից Բուհային տնտեսական տեսության ներկայացված օրինագծերի և այլ նախագծերի քննարկումները: Այդ նախագծերը մեծամասամբ լիազումար նիստում առաջին ընթերցումից հետո հետագա քննարկման համար ուղարկվում են համապատասխան մասնագիտական հանձնաժողով և այլ հանձնաժողովներ: Պատասխանատու մասնագիտական հանձնաժողովը քննարկում է օրենքի նախագիծը և քննարկումների ավարտին որոշում ընդունելու առաջարկություն ներկայացնում: Որոշում ընդունելու վերաբերյալ առաջարկության մեջ ներառվում են քննարկմանը մասնակցած մյուս հանձնաժողովների եզրակացությունները: Թե համապատասխան հանձնաժողովներում կառավարության որևէ նախագծի վերաբերյալ ինչպիսի վերաբերմունք կունենան խմբակցությունները, նախապես քննարկվում է խմբակցության մասնագիտական աշխատանքային խմբում: Թե խմբակցությունն ինչպես է քվեարկելու հանձնաժողովներում, այնուհետև՝ լիազումար նիստում եզրափակիչ քննարկման ու որոշելու ժամանակ, համաձայնեցվում է և եթե անհրաժեշտ է, ֆորմալ քվեարկությամբ սահմանվում է խմբակցության ժողովում:

Ուրվագծված գործընթացներից անխուսափելիորեն բխում է մարմինների նիստերի և քվեարկության ընթացակարգերի կրկնվող հաջորդականությունը:

– Նախագծերը, որոնց վերաբերյալ խմբակցությունը պետք է որոշում ընդունի, և լիազումար նիստում պետք է քննարկվեն, խմբակցության վարչական մարմիններին ներկայացվում են ամենաուշը այդ միջոցառումներին նախորդող շաբաթվա մեջ:

– Լիազումար նիստից առաջ՝ երկուշաբթի օրը, նիստ են անցկացնում վարչական մարմինները: Նրանք որոշում են, թե որ նախագծերը պետք է որոշման համար ներկայացվեն խմբակցությանը:

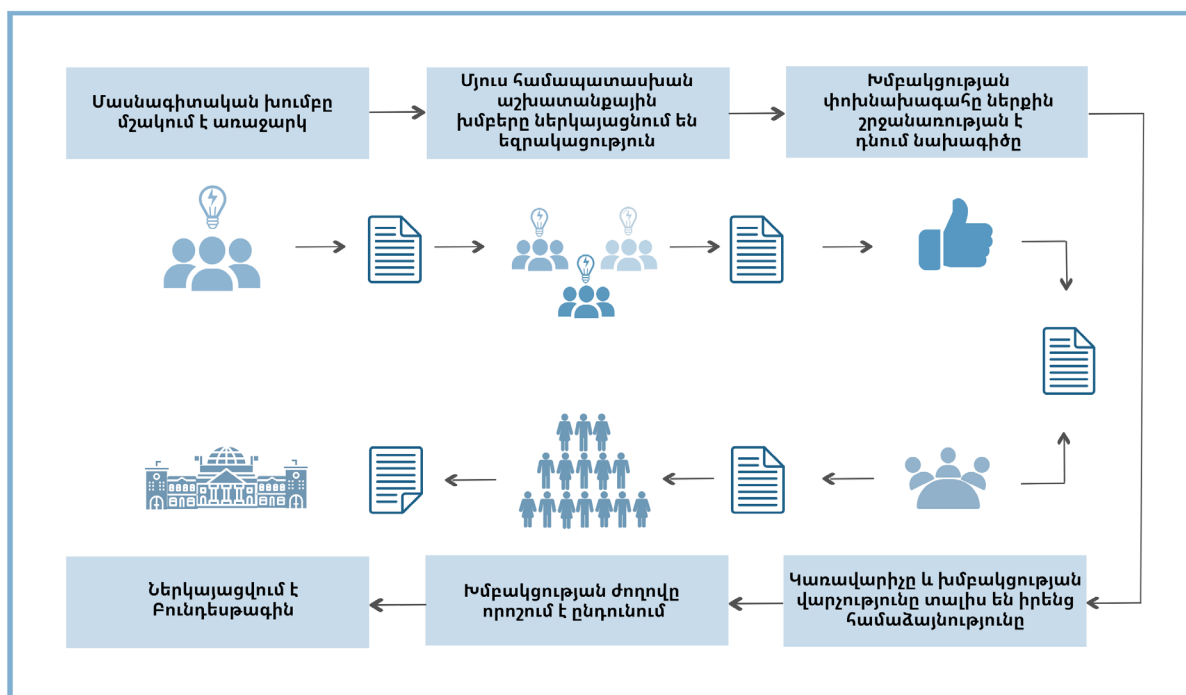
– Երեքշաբթի առավոտյան աշխատանքային խմբերը նիստ են անցկացնում և նախապատրաստում հանձնաժողովների նիստերը, որոնք, որպես կանոն, տեղի են ունենում չորեքշաբթի օրը:

– Երեքշաբթի ճաշից հետո տեղի է ունենում ամբողջ խմբակցության նիստը: Նիստի սկզբում նախագահը, ընդունված սովորույթի համաձայն, ներկայացնում է ընդհանուր բաղաբանական իրադրությունը, ապա սկսվում է կարծիքների փոխանակում: Այնուհետև ներկայացվում, քննարկվում և որոշումով հաստատվում են խմբակցության մասնագիտական աշխատանքային խմբերից հաստատման ներկայացված նախագծերը: Եվ վերջում, անցնելով առաջիկա լիազումար նիստերի օրակարգով, քննարկվում է այն հարցը, թե խմբակցությունն ինչպես պետք է քվեարկի յուրաքանչյուր առանձին կետի վերաբերյալ:

- Չորեքշաբթի օրը 24 մասնագիտական հանձնա-
ժողովները նիստեր են անում և քվեարկում որոշում
ընդունելու առաջարկությունների և ստացված եզրա-
կացությունների վերաբերյալ:
- Չորեքշաբթի կեսօրից մինչև ուրբաթ երեկո տեղի են
ունենում լիազումար նիստերը:

Այս գործընթացը կրկնվում է ամենշաբաթյա ռեժիմով: Այն ապահովում է, որ խմբակցությունները կարողանան խնամքով համաձայնեցված սեփական նախաձեռնություններով սկսել նիստերի անցկացման շաբաթը և համախմբված ու միասնականորեն հանդես գալ որոշումներ կայացնող միջխմբակցային մարմիններում, հանձնաժողովներում և վերջում՝ նաև լիազումար նիստում:

Պատկեր 3. Նախագծերի քվեարկություն



ՄԻՋԽՄԲԱԿՑԱՅԻՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ

Գերմանիայի Բունդեսթագում խորհրդարանական գործընթացները մեծապես կրում են կառավարող և ընդդիմադիր խմբակցությունների հակամարտության կնիքը: Գերմանիան խորհրդարանական ժողովրդավարության երկիր է: Դա առաջին հերթին նշանակում է, որ կառավարության ղեկավարն ընտրվում է խորհրդարանի կողմից: Վերևում ուրվագծված անձնավորված համամասնական ընտրության իրավունքը, որը կիրառվում է Բունդեսթագի ընտրությունների ժամանակ և որպես հիմնադրույթ նախատեսում է մանդատների համամասնական բաշխում ըստ կուսակցությունների հավաքած ձայների տոկոսային հարաբերության, մինչև հիմա մշտապես հանգեցրել է (մի եզակի բացառությամբ) այնպիսի ընտրական արդյունքների, որոնց պարագայում չի եղել մի առանձին կուսակցության միանձնյա կառավարման հնարավորություն:

4.1 ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ԿԱՌԱՎԱՐՈՂ ԿՈՒՍԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԽՄԲԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԻՋԵՎ

Հետևաբար, Դաշնային կանցլեր ընտրելու համար ձայների բավարար բանակություն ստանալու նպատակով անհրաժեշտ են մեկից ավելի խմբակցություններ, որոնք պայմանավորվում են մի համատեղ թեկնածուի վերաբերյալ: Այս առնչությամբ կառավարության համատեղ ծրագրի շուրջ նախապես ինտենսիվ բանակցություններ են տեղի ունենում, որոնց մասնակցում են կուսակցություններն ու համապատասխան խմբակցությունները: Հաջողության դեպքում այդ բանակցություններն ավարտվում են մանրամասն մշակված համաձայնագրով, որով հիմնավորվում է համատեղ կոալիցիան:

Կոալիցիոն պայմանագիրը հիմնվում է մասնակից կուսակցությունների ծրագրերի վրա և կազմում է ծրագրային ընդհանրությունների հատվածքը:

Պայմանագիրն օրենսդիր մարմնի բառամյա գործունեության ընթացքում ծառայում է որպես կոալիցիայի ղեկավար պլան և աշխատանքային ծրագիր: Բունդեսթագի լիազուրմար նիստում կառավարության ղեկավարի ընտրությամբ հաստատվում է կառավարման առաջադրանքը, որը հիմնականում կոալիցիոն խմբակցությունների միջև ձեռք բերված համաձայնության իրականացումն է: Ինչպես

ներխմակցային հարաբերություններում, այնպես էլ կառավարություն ձևավորած խմբակցությունների միջև հարաբերություններում կան որոշակի պարտադիր կանոններ ու մեթոդներ, որոնք մասամբ ամրագրված են կոալիցիոն պայմանագրում: Այդ պարտադիր կանոններից է կոալիցիոն գործընկերների կողմից մշտապես համախմբված ու համատեղ քվեարկելու և հատկապես կոալիցիոն խմբակցությունների դեմ ընդդիմադիր խմբակցությունների հետ փոփոխական մեծամասնություն չկազմելու պարտավորությունը:

Խորհրդարանական նախաձեռնությունները մշտապես Բունդեսթագ են ներկայացվում միայն համատեղ՝ որպես կոալիցիոն նախաձեռնություններ, որն իր հերթին մեծացնում է համակարգման ու համաձայնեցման աշխատանքի ծավալը: Սովորաբար, կոալիցիոն պայմանագրերը պարունակում են նաև կառավարումը կազմակերպելու և վեճերը հարթելու մեթոդներ՝ մեծամասամբ այսպես կոչված կոալիցիոն հանձնաժողովի տեսքով, որի կազմում ընդգրկվում են կուսակցությունների նախագահները և խմբակցությունների ղեկավարները: Ամեն անգամ հանձնաժողովի այդ նիստը հրավիրվում է այն դեպքում, երբ սկզբունքային նշանակություն ունեցող որոշումների ընդունման անհրաժեշտություն է լինում, կամ երբ կոալիցիոն պայմանագիրն իրականացնելիս կոնֆլիկտներ են առաջանում, որոնք չեն լուծվում կոալիցիոն խմբակցությունների համապատասխան գործիչների միջև:

4.2 ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ԸՆԴԴԻՄԱԴՐԻ ԽՄԲԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԻՋԵՎ

Ի տարբերություն կառավարող խմբակցությունների՝ ընդդիմադիր խմբակցությունները զերծ են նման հարկադրականություններից: Նրանք գործում են մյուս խմբակցություններից սկզբունքորեն անկախ:

Կանոնակարգը, ինչպես արդեն նշվել է, կարևոր իրավունքներ է վերապահում ընդդիմությանը, որոնք ծառայում են նրա գործառնությունների իրականացմանը: Ընդդիմադիր խմբակցությունները ստանում են լրացուցիչ միջոցներ՝ որպես փոխհատուցում նախարարությունների հասանելիության սահմանափակության (ի տարբերություն կառավարող խմբակցությունների) և որպես կառավարության

քաղաքականության այլընտրանքներ մշակելու համար անհրաժեշտ ռեսուրսներ:

Ընդդիմության որոշ կարևոր իրավունքների համար, սակայն, անհրաժեշտ են քվորումներ, որոնք ավելի բարձր տոկոս են կազմում, քան պատգամավորների հինգ տոկոսանոց նվազագույն շեմը: Դա վերաբերում է հետաքննող հանձնաժողովներ ստեղծելուն, որի համար անհրաժեշտ է Բուկոնյաթագի անդամների մեկ քառորդի առաջարկությունը: Նույն քվորումը վերաբերում է նաև մասնագիտական հանձնաժողովում լսում անցկացնելու հայտին: Դաշնային սահմանադրական դատարանում բողոք ներկայացնելու համար ևս անհրաժեշտ է պատգամավորների 25 տոկոսի համաձայնությունը: Միշտ չէ, որ որևէ ընդդիմադիր խմբակցություն այդ գործիքներն ակտիվացնելու համար միայնակ կարող է հավաքել անհրաժեշտ ձայների քանակություն: Նման դեպքերում ընդդիմության ներսում համաձայնության ու համագործակցության անհրաժեշտություն է առաջանում: Դրան հակառակ, ընդունված չէ ընդդիմադիր կուսակցությունների միջև երկարատև կտրվածքով համագործակցություն: Ընդդիմադիր խմբակցությունների նպատակը սեփական պրոֆիլն ընդգծելն ու գործող կառավարությանը որպես այլընտրանք նշմարելի դառնալն է: Իսկ մյուս խմբակցությունների հետ սեփական համապատասխան դիրքորոշումը ոչ հստակ կերպով երևան բերող փոխզիջումները այնքան էլ չեն ծառայում դրան: Այդ պատճառով, որպես կանոն, գործում է հետևյալ հիմնադրույթը. «Օպոզիցիայում» ոչ մի կոալիցիա»:

4.3 ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆԸ ԿԱՌԱՎԱՐՈՂ ԵՎ ԸՆԴԴԻՄԱԴՐԻ ԽՄԲԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԻՋԵՎ

Համագործակցություն, սակայն, տեղի է ունենում ոչ միայն կոալիցիայի ներսում և երբեմն-երբեմն միայն՝ ընդդիմադիր խմբակցությունների միջև: Գերմանիայի Բունդեսթագում կանոնավոր և ինտենսիվ համագործակցություն են իրականացնում նաև կառավարությունը և ընդդիմությունը:

Խորհրդարանական անցուդարձի կարգավորման սկզբունքային փաստաթուղթը Բունդեսթագի կանոնակարգն է: Խմբակցություններին վերապահված արդեն հիշատակված իրավունքներից զատ՝ այն մանրամասն ցուցումներ է պարունակում առանցքային կազմակերպական հարցերի վերաբերյալ՝ Բունդեսթագի կազմակերպական կառուցվածքից, լիազումար նիստերի անցկացումից, հանձնաժողովներում նախագծերի քննարկումից մինչև քաղաքացիներից ստացված դիմում-բողոքների մշակման վերաբերյալ մանրամասն կարգավորումները:

Բայց որոշ առանցքային հարցեր կանոնակարգում մանրամասն չեն կարգավորվում: Իսկ որոշ բաներ, որոնց համար կանոնակարգն, ըստ էության, դրույթներ է նախատեսում, խմբակցությունների միջև համաձայնեցվում են սահմանված բուն ընթացակարգից շեղվող ոչ ֆորմալ ճանապարհով:

Ընթացակարգային և կառուցվածքային հարցերում խմբակցությունների ոչ ֆորմալ համագործակցությունը,

որպես կանոն, սկսվում է օրենսդրական մարմնի գործունեության ժամանակաշրջանի արդեն իսկ սկզբում: Յուրաքանչյուր Նոր գումարման սկզբում Նախ խնդրո առարկա է դառնում մի շատ ձևական, բայց հետագա անցուդարձի համար խիստ կարևոր վճիռ՝ թվաքանակական հաշվարկման համատեղ մեթոդի վերաբերյալ փոխըմբռնումը, որի օգնությամբ իրենց մանդատների քվոտայի համամասնությամբ տեղերի քվոտաներ են հատկացվում խմբակցություններին:

Տեղերի հատկացման մի անգամ պայմանավորված այս մեթոդը հետագայում ամեն անգամ կիրառվում է Բունդեսթագի և Նրա մարմինների ձևավորման ընթացքում: Դրա շնորհիվ ապահովվում է խմբակցությունների ներկայացվածությունը բոլոր մարմիններում՝ իրենց մեծությանը համապատասխան:

Այնուհետև խմբակցությունները ընտրական փուլի սկզբին պայմանավորվում են Բունդեսթագի Նախագահության թվակազմի վերաբերյալ, որտեղ, համաձայն կանոնակարգի, յուրաքանչյուր խմբակցություն ունի առնվազն մեկ փոխնախագահ, որն ընտրվում է Բունդեսթագի կողմից:

Կառուցվածքի վերաբերյալ մի այլ հիմնարար որոշում վերաբերում է ստեղծվելիք մասնագիտական հանձնաժողովների թվին ու համապատասխան մեծությանը: Անգամ եթե այդ հարցն ըստ կանոնակարգի կարող է և լուծվել մեծամասնությամբ, այդուհանդերձ, փաստացի տեղի է ունենում միջխմբակցային համաձայնեցում, որի վերաբերյալ բանակցություններն ընթանում են (ինչպես ընթացակարգերի և կառուցվածքի վերաբերյալ բոլոր միջխմբակցային բանակցությունները) Առաջին խորհրդարանական կառավարիչների մակարդակով: Հանձնաժողովներում (նախապես պայմանավորված հաշվարկային մեթոդին համապատասխան) համամասնորեն ներկայացված են բոլոր խմբակցությունները: Համամասնորեն են բաշխվում նաև հանձնաժողովների նախագահների տեղերը: Թե որ խմբակցությունը որ հանձնաժողովի նախագահությունը կստանա, կամ այդ հարցն ազատ կերպով դարձյալ համաձայնեցվում է Առաջին խորհրդարանական կառավարիչների մակարդակով, կամ կիրառվում է այսպես կոչված հասանելիության մեթոդը (Սենտ Լազյուի մեթոդ՝ ծ. թ.), որի դեպքում խմբակցությունները հերթով՝ իրենց պատգամավորների թվի մեծության հերթականությամբ, կարող են ընտրել որևէ հանձնաժողովի նախագահի պաշտոնը:

Օրենսդրական մարմնի գործունեության ժամանակաշրջանի սկզբում ամենադժվարին և ամենաբարդ խնդիրը խորհրդարանական քննարկումների անցկացման վերաբերյալ որոշակի սխեմայի շուրջ պայմանավորվածություն ձեռք բերելն է: Այստեղ ևս հիմքում դրվում է համամասնության սկզբունքը: Կառավարությունը և ընդդիմությունը լիազումար նիստերում քվոտա պետք է ստանան ըստ իրենց մեծության: Դա վերաբերում է ինչպես լիազումար նիստի օրակարգում սեփական թեմաների ընդգրկման իրավունքին, այնպես էլ համապատասխան ելույթների համար տրամադրվող ժամանակին: Կանոնակարգը այդ հարցն ամեն անգամ մեծամասնությամբ որոշելու հնարավորություն է նախատեսում՝ առանց ընդդիմությանը

ներգրավելու պարտադրանքի: Բայց կանոնակարգը միևնույն ժամանակ յուրաքանչյուր խմբակցությանը, այսինքն՝ նաև ընդդիմությանը, որոշակի իրավունքներ է վերապահում օրակարգում թեմաներ ընդգրկելու: Հակասական թվացող այս կարգավորումներում առկա է ընթացակարգային հարցերի անվերջ քննարկումներով լիազուրկ նիստն իր բուն աշխատանքից շեղելու հնարավորություն: Այդ բանը թույլ չտալու համար տեղի է ունենում միջխմբակցային համաձայնեցում, որը կարգավորում է յուրաքանչյուր խմբակցության համար նախատեսված քննարկման պատուհանը և թույլի ճշգրտությամբ սահմանում յուրաքանչյուր խմբակցության ելույթների ժամանակը:

Մեծամասամբ որոշակի ջանքերով և խիստ մանրամասնորեն ձեռք բերված այդ պայմանավորվածություններն անցյալում իրենց արդարացրել են մշտական հուսալիությամբ, արդյունավետությամբ ու կայունությամբ: Խորհրդարանի առօրյա աշխատանքում դրանց դիմելը զգալիորեն թեթևացնում է բոլոր մասնակիցների գործը: Բունդեպագը նիստեր է անցկացնում տարին 20-22 շաբաթ: Այդ շաբաթներից յուրաքանչյուրի համար պետք է մշակվի լիազուրկ նիստի օրակարգ, որն օրենսդրական աշխատանքը արդյունավետ շարունակելու հնարավորություն է ստեղծում՝ միաժամանակ հաշվի առնելով ընդդիմության իրավունքները և օրինական պահանջները:

Նիստերի շաբաթվա օրակարգը մշակվում է խմբակցությունների խորհրդարանական կառավարչությունների՝ կրկնվող պարբերականությամբ անցկացվող նիստերում: Նիստերի շաբթն սկսելու նախորդող չորեքշաբթի օրվա երկրորդ կեսին աշխատանքային մակարդակով հանդիպում է տեղի ունենում: Այդ հանդիպման ժամանակ կոալիցիոն խմբակցությունները նախ պայմանավորվում են օրակարգի հարցերի շուրջ, որոնք ուզում են ներկայացնել հաջորդ լիազուրկ նիստին: Ընդդիմադիր խմբակցությունները փոխանցում են այն թեմաները, որոնց շուրջ կամենում են քննարկում անցկացնել իրենց տրամադրված ժամանակային պատուհանների ընթացքում: Թեմատիկ առումով նույն ուղղության օրակարգային հարցերի շուրջ անհրաժեշտության դեպքում համատեղ քննարկման պայմանավորվածություն է ձեռք բերվում: Չգրված մի օրենք յուրաքանչյուր խմբակցության թույլ է տալիս ուրիշ նախագծեր ներկայացնել՝ ի լրումն մեկ այլ խմբակցության օրակարգային հարցի, եթե այն թեմատիկ առումով համապատասխանում է: Աշխատանքային մակարդակով նման համաձայնեցման արդյունքը օրակարգի նախնական նախագիծն է: Վերջինս ամեն անգամ նորից ուղարկվում է խմբակցություններ և վերջում որոշում կայացնելու նպատակով ներկայացվում այսպես կոչված Ավագների խորհրդին՝ խորհրդարանի ինքնակառավարման կենտրոնական մարմնին, որտեղ խմբակցությունները ներկայացված են ի դեմս իրենց խորհրդարանական կառավարիչների և այլ անդամների: Ավագների խորհուրդը հավաքվում է ամեն հինգշաբթի օրվա երկրորդ կեսին և հաջորդող շաբաթվա նիստերի օրակարգի վերաբերյալ որոշում է ընդունում:

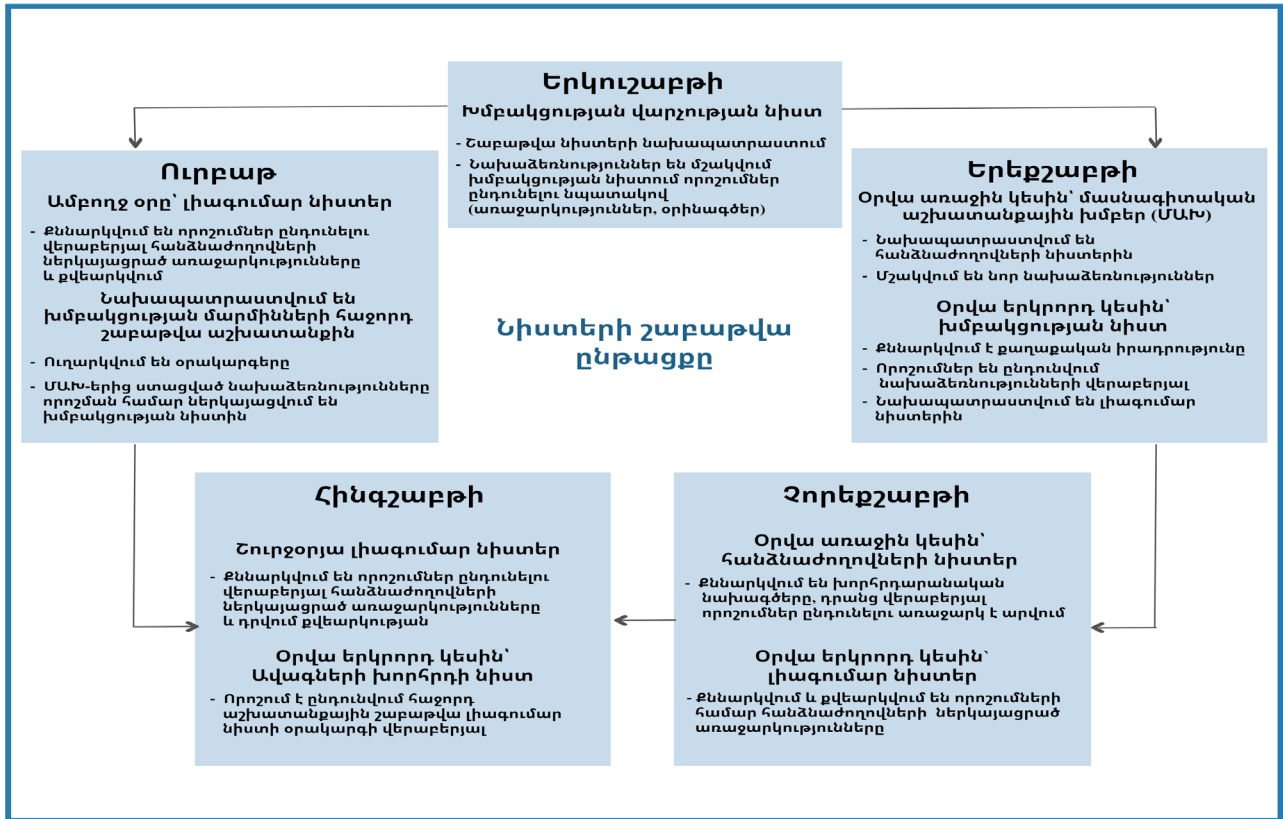
Նիստերի շաբաթվա մեջ հանդիպում են Առաջին խորհրդարանական կառավարիչները՝ քննարկելու ընթացիկ

շաբաթվա օրակարգի վերջին փոփոխությունները: Ժամանակին չլրամշակված օրինագծերը հանվում են օրակարգից:

Խմբակցությունների համաձայնության առկայությամբ լիազուրկ նիստի օրակարգում քննարկման են ներառվում արագորեն մշակված նախագծերը: Հայտարարվում են հրատապ հարցերի ժամերը, հստակեցվում են ելույթների ժամանակները և այլն: Ընթացիկ շաբաթվա օրակարգը վերջնականորեն պատրաստ է լինում միայն Առաջին խորհրդարանական կառավարիչների քննարկումների ավարտին: Հաջորդ օրը՝ չորեքշաբթի օրվա երկրորդ կեսին, այս ցիկլը նորից սկսվում է:

Ակնհայտորեն զարմանալի է թվում, որ խմբակցությունների միջև այդ սերտ համագործակցությունը շարունակվում է նաև կոալիցիայի և ընդդիմության սահմաններից այն կողմ: Փաստացի այս հանգամանքը գործում է նաև այնպիսի փուլերի ժամանակ, երբ բաղաբաղական վեճն ստանում է առանձնահատուկ սրություն ու թեժություն: Դրա հաջողության համար պետք է ապահովված լինի երկու նախադրյալ՝ խորհրդարանի կանոնակարգված աշխատանքում բոլոր խմբակցությունների կամ առնվազն դրանց ակնհայտ մեծամասնության համատեղ շահագրգռվածությունը և համամասնական ներկայացուցչականության համընդհանուր ընդունումը՝ որպես կանոնակարգման գերագույն սկզբունք: Եթե այդ երկու սկզբունքային հարցերում կա համերաշխություն, ապա միջխմբակցային պայմանավորվածության մեթոդից հավասարաչափ շահում են բոլոր մասնակից կողմերը՝ կառավարող խմբակցությունները և ընդդիմադիր խմբակցությունները: Իսկ խորհրդարանը՝ որպես ամբողջություն, զգալիորեն շահում է արդյունավետության ու նպատակայնության տեսանկյունից:

Պատկեր 4.
Նիստերի ընթացակարգը



ԱՄՓՈՓՈՒՄ ԵՎ ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Ինչպես պարզորոշ կերպով երևում է, լավ կազմակերպված ու քաղաքականապես ուժեղ խմբակցություններն անհրաժարելի են խորհրդարանները գործունակ դարձնելու համար: Նրանք խորհրդարանական անցուդարձին շնորհում են կառուցվածք, տեսանելի են դարձնում քաղաքական դիրքորոշումներն ու կոնֆլիկտային գծերը, կազմակերպում են խորհրդարանում միասնական կամքի ձևավորման և որոշում ընդունելու գործընթացը և դրանով խորհրդարանը դարձնում այն, ինչ պետք է լինի՝ քաղաքական մարտահրավերների և հիմնախնդիրների լուծման դարբնոց:

Այդ իսկ պատճառով գործուն պառլամենտարիզմի համար իմաստալից և անհրաժեշտ է նպատակաուղղված խթանել խմբակցությունների ձևավորումը: Դա կարող է տեղի ունենալ տարբեր եղանակներով.

- խմբակցություններին բացառիկ կերպով որոշակի խորհրդարանական իրավունքներ վերապահելը կարևոր խթան է քաղաքականապես միատարր խմբեր ձևավորելու համար, որոնք ապահովում են անհրաժեշտ քվորումը: Խորհրդարանական նախաձեռնություններ ներկայացնելու իրավունքը աջակիցների որոշակի նվազագույն թվի հետ կապելն, ի դեպ, խթանում է ոչ միայն խմբակցությունների ձևավորումը: Դա թեև սահմանափակում է առանձին պատգամավորի՝ նախաձեռնություններ ներկայացնելու հնարավորությունները, բայց միևնույն ժամանակ կանխում է խորհրդարանն առանձին նախաձեռնություններով հեղեղելու այլևս անկառավարելի վտանգը:

- խմբակցություններին լիազումար նիստի օրակարգում սեփական նախաձեռնություններ ընդգրկելու իրավունք վերապահելը խմբակցություններն ինքնաբերաբար դարձնում է խորհրդարանական գործընթացների սահմանման առանցքային դերակատարներ: Այս հանգամանքը ևս կարևոր խթան է, որ առանձին պատգամավորները կազմակերպվեն խմբակցությունների տեսքով:

- Վերջապես, նույնը վերաբերում է նաև խորհրդարանական փոքրամասնության և ընդդիմության կարևոր իրավունքները որևէ խմբակցության քվորումի հետ կապելուն: Եթե կառավարության նկատմամբ գործուն և արդյունավետ վերահսկողությունը հնարավոր է միայն այս ձևով, ապա դա ընդդիմադիր պատգամավորների համար խմբակ-

ցություն ձևավորելու կարևոր դրդապատճառ է:

Որպեսզի խմբակցությունները կարողանան իրականացնել իրենց իրավունքներից բխող սեփական գործառնությունները, նպատակահարմար է ձևակերպել իրավական շրջանակ, որը խմբակցությունների աշխատանքում կծառայի որպես ղեկավար ուղենիշ:

- խմբակցությունների մասին օրենքը, որը նշում է խմբակցությունների ձևավորման համար նախադրյալները, սահմանում խմբակցությունների նվազագույն մեծությունը, պարտավորեցնում պահպանել ներքին կազմակերպվածքի որոշակի սկզբունքներ, հստակեցնում նրանց իրավական կարգավիճակը և առաջին հերթին ապահովում նաև անհրաժեշտ ռեսուրսներով, կարևոր գործիք է խմբակցություններին պետական հաստատությունների համակարգում իրենց սեփական տեղը հատկացնելու համար:

Սեփական ֆինանսական միջոցներով ապահովելը պարտադիր է, որպեսզի խորհրդարանական խմբակցությունը կարողանա պատշաճ կերպով իրականացնել իր տարատեսակ գործառնությունները: Խմբակցությունները երբեք չեն կարողանա աշխատել մեծ նախարարությունների ապարատների հետ հավասար մակարդակով: Բայց նրանք պետք է ի վիճակի լինեն իրականացնելու սեփական փորձագիտությունը: Ընդ որում՝ պետության կողմից խմբակցություններին հատկացվող ֆինանսական միջոցների ծավալի վերաբերյալ որոշում կայացնելը պետք է լինի հենց խորհրդարանի իրավասությունը: Հնարավոր չարաշահումները կանխելու համար պետք է ստեղծել հաշվետվողականության և անկախ ֆինանսական վերահսկողության համակարգ: Ոչ մի դեպքում կառավարության գործը չպետք է լինի որոշել, թե ինչ ռեսուրսներ պետք է տրամադրվեն խորհրդարանին՝ այն հաստատությանը, որի հիմնական գործառնություններից մեկը հենց այդ կառավարության նկատմամբ վերահսկողությունն է:

Խմբակցություններում տարատեսակ շահերի և քաղաքական ազդեցությունների առկայության պարագայում անհրաժեշտ է խմբակցության ներսում պայմանավորվել բոլոր անդամների համար պարտադիր ու պարտավորեցուցիչ որոշակի կանոնների շուրջ:

Առաջարկում ենք, որ յուրաքանչյուր խմբակցություն անպայմանորեն ունենա սեփական կանոնակարգը, որը պետք է պարունակի առնվազն հետևյալ տարրերը.

- Մանրամասն մշակված կազմակերպական կառուցվածք, որտեղ հստակորեն սահմանված են խմբակցության բոլոր ստորաբաժանումների և պաշտոնների գործառնությունները, ինչպես նաև ստորակարգությունը:

- Բոլոր անդամների համար պարտադիր իրավունքների ու պարտականությունների կատալոգ: Ընդ որում՝ խմբակցության ժողովի ընդունած որոշումների պարտադրականությունը գերագույն հիմնականոն է՝ առանց որի չի կարող ապահովվել խմբակցության համախմբվածությունը:

- Ոչ պակաս կարևոր է ներսում բաց քննարկում անցկացնելու և դրսում համախմբված հանդես գալու համատեղ պարտավորությունը: Այս երկու հանգամանքն աջաթող անող խմբակցությունը չի կարողանալու քաղաքական մարտունակություն դրսևորել և ի վերջո միգրացե Նոյնիսկ քայքայվի:

- Խմբակցության ներսում պաշտոնների և գործառնությունների ժողովրդավարական սկզբունքներով բաշխման հստակ կարգավորումներ: Որպես կանոն՝ բաշխումն իրականացվում է խմբակցության ժողովում անցկացվող ընտրություններով:

Միասնական կամքի ձևավորման և որոշումների կայացման մեթոդների մանրամասն նկարագրություն: Խմբակցության միասնականության համար կարևոր է, որ բոլոր քաղաքական որոշումները ներխմբակցային քննարկումների վերջում ընդունվեն խմբակցության բոլոր անդամների ընդհանուր ժողովի կողմից:

Խմբակցությունն իր անդամներից կարող է ակնկալել և պահանջել հավատարմություն ու որոշումներին ենթարկվել միայն այն դեպքում, եթե որոշումների կայացումն ու պաշտոնների բաշխումը տեղի են ունենում թափանցիկ, ժողովրդավարական մեթոդներով:

- Անգամ եթե ինքնին հասկանալի է թվում, այդուհանդերձ, պետք է այստեղ շեշտել հետևյալը. հանձնաժողովների նիստերին, լսումներին, լիազումար նիստերի քննարկումներում միասնական դիրքորոշմամբ հանդես գալու ցանկություն ունեցող խմբակցությանն անհրաժեշտ է, որ այդ հարցերը ներսում նախապես սերտորեն համաձայնեցվեն: Ուստի՝ իմաստալից և անհրաժեշտ է լիազումար նիստերի շաբաթվա սկզբում նախատեսել խմբակցության մարմինների հանգամանալից նիստեր, որպեսզի մանրամասնորեն սահմանվի համատեղ գիծ:

- Անպայմանորեն պետք է խստորեն տարբաժանել քաղաքական կուսակցությունների և խմբակցությունների ոլորտները: Անշուշտ, կան սերտ աղերսներ: Երկուսն էլ՝ կուսակցություններն ու խմբակցությունները, աշխատում են համատեղ քաղաքական սկզբունքների հիմքի վրա: Բունդեսթագի անդամները հաճախ նաև պաշտոններ են զբաղեցնում կուսակցություններում:

Այդուհանդերձ, աշխատանքի հստակ բաժանումն ի վերջո փոխաշահվում է: Դժվար և բարդ օրենսդրական աշխատանքին զուգահեռ կուսակցության քաղաքական ծրագրային նպատակների վրա աշխատանքին նվիրվող խմբակցությունը չի կարող կենտրոնացված և արդյունավետորեն հետամուտ լինել իր առանցքային խնդիրներին: Կուսակցությունը՝ ծրագրի դարբնոց, խմբակցությունը՝ օրենքների դարբնոց: Աշխատանքի բաժանման այս ձևը նպատակահարմարության և արգասավորության տեսանկյունից իրեն արդարացրել է:

Որպեսզի խմբակցությունները նպաստեն պառլամենտարիզմի կայացմանը, նրանք պետք է ի վիճակի լինեն գործելու խորհրդարանական անցուդարձում որպես կարգավորման գործոն, որպես զանազան հասարակական շահերի հասցեատեր և նպաստել, որ խորհրդարանը՝ որպես ամբողջություն, ապահովի իր գործառնության իրականացումը՝ կայացնել խնամքով նախապատրաստված, լավ հիմնավորված ու համընդհանուր բարօրությանը ծառայող որոշումներ և վերահսկել դրանց կատարումը կառավարության կողմից:

Այդ բարձր պահանջը կարող են բավարարել միայն այն խմբակցությունները, որոնք ընկալում են իրենց միաժամանակ որպես քաղաքական ուժի կենտրոն և կարգավորման գործոն՝ ընդհանուր քաղաքական պատասխանատվությամբ:

ՀԵՂԻՆԱԿԻ ՄԱՍԻՆ

Դր. Միխայել Շեֆերը Գերմանիայի Բունդեսթագում Գերմանիայի սոցիալ-դեմոկրատական կուսակցության (ԳՍԴԿ) խմբակցության կառավարիչն է: Ունի խորհրդարանական աշխատանքի 20 տարվա փորձ և եղել է խմբակցության շատ նախագահների խորհրդական: Որպես պաշտպանության նախարարության և արտաքին գործերի նախարարության ղեկավար շտաբների նախկին աշխատակից՝ նա միաժամանակ ունի կառավարման համակարգում աշխատանքի և գործադիր իշխանության ու խորհրդարանի միջև համագործակցության համապատասխան փորձ:

ՀՐԱՊԱՐԱԿՈՂԻ ՄԱՍԻՆ

Ֆրիդրիխ Էբերտ Հիմնադրամ / Հայաստանյան գրասենյակ
Մոսկովյան փողոց 31 / 0002 Երեւան

Պատասխանատու՝
Ֆելիքս Հեթթ
Տարածաշրջանային համակարգող
Հեռ՝ +374 10 53 69 13
<http://www.fes-caucasus.org/>

Հրապարակումները պատվիրել՝
info@fes.am

Ֆրիդրիխ Էբերտ Հիմնադրամի կողմից հրապարակված նյութերը կոմերցիոն նպատակներով օգտագործելը չի թույլատրվում:

ՈՒԺԻ ԿԵՆՏՐՈՆ ԵՎ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ԳՈՐԾՈՆ

Խորհրդարանական խմբակցությունների գործառույթը,
կառուցվածքը և աշխատանքը՝ Գերմանիայի Բունդեսթագի
օրինակով



Գործունակ և քաղաքականապես ուժեղ խմբակցությունները ժողովրդավարական խորհրդարանների համար կարևոր նախապայման են: Խմբակցությունները խորհրդարանական անցուղարձին տալիս են կարգուկանոն և կառուցվածք: Միայն նրանց գործունեության շնորհիվ է, որ որպես ժողովրդի ներկայացուցիչներ ընտրված, ուժեղ կարծիքի տեր անհատապաշտների նպատակադուրկ խառնաժողովը դառնում է արդյունավետ օրինաստեղծ մեխանիզմ և քաղաքական մարտահրավերների ու լուծումների դարբնոց:

Խմբակցությունները խորհրդարանական ինքնակազմակերպման ներխորհրդարանական բոլոր տեսակի ընթացակարգերի համաձայնեցման գործում ունեն վճռորոշ դերակատարում: Նրանք կազմակերպում են միասնական կարծիքի ձևավորման և որոշումների կայացման գործընթացը ինչպես իրենց սեփական շաբեքում, այնպես էլ ընդհանուր առմամբ խորհրդարանում: Այդ խնդիրները հաղթահարելու համար պետք է որոշ հիմնարար նախադրյալներ ապահովվեն:

Անհրաժեշտ է մանրամասն, օրենսդրորեն հնարավորինս ամրագրված իրավական շրջանակ, որը կձևակերպի խմբակցությունների կազմավորման պայմաններն ու կանոնները և նրանց կօժտի անհրաժեշտ իրավունքներով ու իրավասություններով:

Խմբակցությունների ներքին կառուցվածքը պետք է համապատասխանի հիմնական ժողովրդավարական սկզբունքներին: Բոլոր պաշտոններն ու պատասխանատու տեղերը պետք է զբաղեցվեն ընտրությունների ճանապարհով: Քաղաքական որոշումները պետք է մշակվեն թափանցիկ ընթացակարգերով և խմբակցության բոլոր անդամների մասնակցությամբ:

Խորհրդարանական բեմահարթակում հաջողությամբ գործել ցանկացող խմբակցությունները պետք է ներսում բաց քննարկման մշակույթ ապահովեն և դրսում հանդես գան միասնականորեն: Դրա համար հիմք է միասնական վարքականոնին, խմբակցության անդամների փոխադարձ շփումների ֆորմալ և ոչ ֆորմալ կանոններին հետևելու պարտավորվածությունը:

Վերջապես և ոչ վերջին հաշվով, խմբակցությունները պետք է ունենան համարժեք նյութական ու կադրային ռեսուրսներ, որպեսզի հնարավոր լինի հավասար մակարդակում իրականացնել վերահսկողություն կառավարության նկատմամբ և ապահովել, որ օրենքների և այլ նախաձեռնությունների խորհրդարանական քննարկումներում առկա լինի ոլորտային փորձագիտության առավելագույն բարձր մակարդակ:

Այդպես զինված խմբակցությունները կապահովեն իրենց կրկնակի գործառույթը՝ որպես կարգավորման գործոն ու քաղաքական ուժի կենտրոններ, և դրանով էապես կնպաստեն խորհրդարանական գործունեության արդյունավետությանն ու լեգիտիմությանը: