ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ԶԱՐԻԿՅԱՆ ԿԱՐԵՆ ԲԱՐՍԵՂԻ

ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՓՈԽՕԳՆՈՒԹՅԱՆ ԻՆՍՏԻՏՈՒՏԻ ԿԱՏԱՐԵԼԱԳՈՐԾՄԱՆ ԱՐԴԻ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

ԺԲ.00.02 «Հանրային իրավունք – սահմանադրական, վարչական, ֆինանսական, մունիցիպալ, բնապահպանական, եվրոպական իրավունք, պետական կառավարում» մասնագիտությամբ իրավաբանական գիտությունների թեկնածուի գիտական աստիճանի հայցման ատենախոսության

Սեղմագիր

Երևան - 2013

ЕРЕВАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ЗАРИКЯН КАРЕН БАРСЕГОВИЧ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА ВЗАИМОПОМОЩИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - “ Публичное право – конституционное, административное, финансовое, муниципальное, экологическое, европейское право, государственное управление”

Ереван - 2013

Ատենախոսության թեման հաստատվել է
Հայ-ռուսական (սլավոնական) համալսարանում

Գիտական ղեկավար՝ իրավ. գիտ. դոկտոր,
պրոֆեսոր **Գ.Բ. ԴԱՆԻԵԼՅԱՆ**

Պաշտոնական ընդդիմախոսներ՝ իրավ. գիտ. դոկտոր
Ա.Հ. ԵՐԻՑՅԱՆ

իրավ. գիտ. թեկնածու
Վ.Վ. ՌԱՖԱՅԵԼՅԱՆ

Առաջատար կազմակերպություն՝ ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիա

Ատենախոսության պաշտպանությունը կայանալու է 2013 թ. ապրիլի 26-ին ժամը 14^{00}-ին Երևանի պետական համալսարանում գործող ԲՈՀ-ի իրավաբանության 001 մասնագիտական խորհրդի նիստում (0025, Ալեք Մանուկյան 1)։

Ատենախոսությանը կարելի է ծանոթանալ Երևանի պետական համալսարանի գրադարանի գիտաշխատողների ընթերցասրահում։

Սեղմագիրն առաքվել է 2013 թ. մարտի 26-ին։

Մասնագիտական խորհրդի գիտ. քարտուղար
իրավ. գիտությունների թեկնածու, դոցենտ Ա.Գ. Վաղարշյան

Тема диссертации утверждена в Российско-Армянском (Славянском) университете

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор **Г.Б. ДАНИЕЛЯН**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
А.Г. ЕРИЦЯН

кандидат юридических наук
В.В. РАФАЕЛЯН

Ведущая организация: Академия Государственного Управления РА

Защита состоится 26-го апреля 2013 г., в 14^{00} часов на заседании специализированного совета ВАК-а 001 по юриспруденции при Ереванском государственном университете (0025, г. Ереван, ул. Алека Манукяна 1).

С диссертацией можно ознакомится в читальном зале научных работников библиотеки ЕГУ.

Автореферат разослан 26-ого марта 2013 г.

Ученый секретарь специализированного совета,
кандидат юридических наук, доцент А.Г. Вагаршян

Ատենախոսության ընդհանուր բնութագիր

Հետազոտվող թեմայի արդիականությունը՝ Վերջին դարաշրջանում մասնավոր անձանց և հանրային իշանության մարմինների փոխհարաբերություններն էապես վերաիմաստավորվել են։ Ներկայումս կառավարման արդյունավետությունը գլխավորապես դիտարկվում է պետական իշխանության սահմանափակման միջոցով հասարակության բարեկեցությանը հասնելու համար առավել նպաստավոր պայմանների ստեղծման համատեքստում։ Ընդ որում, վարչարարությունը կոչված է կանոնակարգելու մասնավոր անձի և հանրային իշխանություն կրող մարմնի փոխհարաբերություններն այնպիսի հիմնարար արժեքների պահպանմամբ, ինչպիսիք են մարդու իրավունքներն ու ազատությունները, իրավունքի գերակայությունը, կառավարման թափանցիկությունը, հաշվետվողականությունը և օրինականությունը։

Իրավական պետության կայացման գործընթացում վարչարարության արդյունավետության սկզբունքի տեսական արժեքավորման և իրավակիրառ հարցադրումների շրջանակում անխուսափելիորեն նշանակալից հրատապություն ու արդիականություն են ձեռք բերում վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի բովանդակության, կիրառման եղանակների, ձևերի ու սահմանների հիմնախնդիրները։ Ընդ որում, առանցքային նշանակություն է տրվում, հատկապես, տվյալ ինստիտուտի կատարելագործման հիմնահարցերին, քանի որ դրանք սերտորեն փոխկապակցված են ընդհանրապես վարչարարության բարելավման հիմնահարցի հետ։ Խնդրի հրատապությունը պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում վարչական մարմինների փոխօգնության հասկացությանը տրված է խիստ սահմանափակ բնորոշում, այն չի ներառում վարչարարության բոլոր շերտերում վարչական մարմինների փոխօգնությանն առնչվող հարցերը։ Արդյունքում վարչական մարմինները, իրավակիրառ պրակտիկայում փոխօգնության դիմելիս, հաճախ բախվում են դեռևս իրավունքի տեսությամբ և օրենսդրությամբ սպառիչ ու համալիր պատասխաններ չունեցող այնպիսի հիմնահարցերի, ինչպիսիք են՝ փոխօգնության սահմանները, դրսևորման եղանակները, իրավական հիմքերը և այլն։ Այս և նմանաբնույթ այլ կարևոր խնդիրների ուսումնասիրության և դրանց վերաբերյալ համարժեք արդյունքների ձևավորման անհրաժեշտությունից էլ բխում է վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի հետազոտության, դրա հասկացության բացահայտման՝ դրանում ընդգրկված հասկացությունների համալիր վերլուծության հիման վրա, և բարելավման ուղիները նախանշելու անհրաժեշտությունը։

Վարչական մարմինների փոխօգնությունը, որպես վարչական իրավունքի ինքնուրույն ինստիտուտ, ըստ էության, նոր է և դեռևս բավարար չափով փորձարկում չի անցել, այն գրեթե անծանոթ է նաև հետխորհրդային պետությունների իրավունքին։ Թերևս, տրամաբանական է, որ այս ինստիտուտն ամբողջական ու համալիր կարգով դեռևս հետազոտված չէ ԱՊՀ պետությունների (այդ թվում՝ Հայաստանի Հանրապետության) իրավագետների կողմից, ավելին՝ բացակայում են վերջինիս ձևավորման ու բարելավման անգամ հայեցակարգային մոտեցումների ուղենիշները։ Ստեղծվել է մի իրավիճակ, երբ վարչական մարմինները գործնականում հաճախ հարկադրված

են լինում կիրառել այս ինստիտուտը, քանի որ դրա կարիքն անչափ մեծ է, սակայն դրա հիմքում դրված չեն անհրաժեշտ գիտագործնական հետազոտությունների արդյունքները։ Վարչական մարմինների փոխօգնությանն առնչվող հարցադրումների վերաբերյալ գիտագործնական հետազոտությունների բացակայության հետևանքով հիշյալ ինստիտուտը չափազանց դժվարությամբ է ներթափանցում իրավակիրառ պրակտիկա, և, ինչպես ցույց են տալիս գործնական վերլուծությունները, վարչական մարմինները նույնիսկ խիստ անհրաժեշտության դեպքում չափազանց հազվադեպ են դիմում տվյալ ինստիտուտի կիրառմանը։

Թեմայի արդիականությունը մեծապես պայմանավորված է նաև մարդու իրավունքների և ազատությունների ապահովման ու պաշտպանության առավել հուսալի ու արդյունավետ կառուցակարգերի ձևավորման անհրաժեշտությամբ։ Մեր երկրի պարագայում արդեն իսկ ակնհայտ է, որ վարչական մարմինների կողմից քաղաքացիների դիմումները, բողոքները քննարկելու և լուծելու ընթացակարգերը բավարար չափով չեն համապատասխանում մարդու իրավունքների և ազատությունների ապահովման ներկայիս հայեցակարգի պահանջներին։ Ընդ որում, արմատացած «բյուրոկրատական քաշքշուկների» պրակտիկան այլևս չի կարող համարվել զուտ անցումային շրջանի խնդիր։ Խորհրդային միության փլուզումից արդեն ավելի քան երկու տասնամյակ է անցել, սակայն դեռևս ձևավորված չեն ժողովրդավարական պետությանը ոչ հարիր և անընդունելի այս և նմանաբնույթ այլ արատավոր երևույթներն իսպառ վերացնելուն ուղղված հստակ կառուցակարգեր, թեպետ՝ ընդունվել և կիրառման մեջ են դրվել հիմնավորված ու իրատեսական կառավարական ծրագրեր։ Ինչպես հայտնի է, վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի համարժեք ընկալման ու կիրառման շնորհիվ կյանքի է կոչվում, այսպես կոչված, կառավարման ոլորտում «մեկ պատուհանի սկզբունքը», որը, հանդիսանալով «բյուրոկրատական քաշքշուկների» խնդրի լուծմանն ուղղված կարևոր լծակ, իր ներդրումն ունի նաև կոռուպցիայի դեմ պայքարում։ Ասվածից բխում է, որ բարձրացված հարցերի համակողմանի հետազոտության արդյունքները կարող են ունենալ անհրաժեշտ գիտագործնական նշանակություն՝ դրանց լուծման գործում։

Մյուս կողմից՝ թեմայի հետազոտության անհրաժեշտությունը թելադրված է կառավարման ոլորտում առկա այնպիսի բացերի լրացման անհրաժեշտությամբ, որոնք փոխօգնության անհրաժեշտ կառուցակարգերի բացակայության պատճառով վարչական մարմիններին կանգնեցնում են գրեթե անլուծելի խնդիրների առջև։ Մասնավորապես, դա պայմանավորված է միևնույն բնագավառում տարբեր վարչական մարմիններին միանման լիազորություններով օժտելու հետ կապված խնդրով։

Նշված հարցադրումների արդիականությունը պայմանավորված է նաև այն հանգամանքով, որ քննարկվող ոլորտում գործող շատ իրավական ակտերում կարելի է նկատել վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտին առնչվող նորմեր, սակայն դրանք հավուր պատշաճի համակարգված չեն և, ըստ էության, հանդիսանում են որպես այլ ինստիտուտների առանձին տարրեր։

Հիշյալ հարցադրումների նկատմամբ գիտագործնական հետաքրքրությունն էապես աճել է նաև այն նկատառումով, որ տեսական անհրաժեշտ հետազոտությունների բացակայությունն անխուսափելիորեն հանգեցնում է արտասահմանյան երկրնե-

րի համապատասխան փորձի ընդօրինակմանը։ Դրական նշանակություն ունենալով հանդերձ, այդ երևույթը հղի է բազմաթիվ անցանկալի հետևանքներով, քանի որ յուրաքանչյուր իրավական ինստիտուտ կարող է կիրառման արդյունավետություն ապահովել միայն այն դեպքում, երբ վերջինիս համար ստեղծվում են համապատասխան պայմաններ, ապահովվում է դրա կիրառմանն առնչվող խնդիրների լուծման համակողմանիությունն ու իրավական մյուս ինստիտուտների հետ վերջինիս փոխհամաձայնեցված գործունեությունը։ Այդ բարդ խնդիրների արդյունավետ լուծումը հնարավոր է միայն այն դեպքում, երբ առկա են գիտական հետազոտությունների արդյունքում պատշաճ կարգով մշակված անհրաժեշտ հիմնադրույթներ։

Ի դեպ, Հայաստանի Հանրապետության դեպքում նման հետազոտություններն առավել կարևոր են, քանի որ մեր երկրում հնարավոր է խոսել ոչ թե վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի գործունեության պատմական փորձի, այլ սոսկ այդ ինստիտուտի առանձին տարրերի սաղմերի ձևավորման մասին։ Ընդ որում, այս ինստիտուտը դեռևս չի ընկալվում որպես վարչարարության բարելավման համար անհրաժեշտ գործոն։ Դրանից, իհարկե, չի նսեմանում հիշյալ ինստիտուտի սոցիալական արժեքը, սակայն անհամարժեք ընկալումը հանգեցնում է նրան, որ որոշ սոցիալ-հոգեբանական խոչընդոտներ են ստեղծվում վերջինիս արդյունավետ կիրառման համար։

Խնդրի առանձնահատկությունը կայանում է նաև նրանում, որ վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտն ընդհանրապես համեմատաբար «երիտասարդ» իրավական երևույթ է և վերջինիս առնչությամբ միասնական մոտեցումներ դեռևս չեն ձևավորվել նաև արտասահմանյան երկրներում։ Այլ կերպ ասած, ներկայումս բացակայում է մի այնպիսի համընդհանուր հայեցակարգ, որն ավերապահորեն ընդունելի լիներ բոլոր երկրների համար։ Այս առումով ևս ընդգծելի է դառնում, հատկապես մեր երկրի առանձնահատկությունների հաշվառմամբ, համապատասխան հետազոտություններ կատարելու անհրաժեշտությունը։

Վերոհիշյալ հանգամանքներով է պայմանավորված թեմայի ընտրությունը, արդիականությունը և հետազոտության հրատապությունը։

Թեմայի ուսումնասիրության վիճակը։ Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի վերաբերյալ գիտական հետազոտությունների առնչությամբ հարկ է նկատել, որ հայրենական իրավունքի տեսությունում և կոնկրետ վարչական իրավունքի հիմնախնդիրներին նվիրված աշխատություններում այդպիսիք գրեթե բացակայում են։ Նկատի ունենք այն, որ չեն իրականացվել քննարկվող հարցադրումներին նվիրված ամբողջական, համակողմանի հետազոտություններ։ Կարծում ենք, որ այդ իրավիճակը պայմանավորված է մի շարք գործոններով. անկախություն ձեռք բերած ժողովրդի համար անխուսափելիորեն հրատապ դարձան այնպիսի հարցադրումներ, որոնք նախապես կանխատեսել և ծրագրավորել հնարավոր չէր։ Բացի այդ, բացակայում էր այդ ոլորտում խորհրդային տարիներին կատարված որևէ ամբողջական գիտական հետազոտություն, քանզի հիշյալ ինստիտուտը Խորհրդային միության իրավական համակարգին խորթ է եղել։

Թեմայի ուսումնասիրության վիճակի տեսանկյունից գրեթե նույն իրավիճակը կարելի է նկատել նաև վարչական իրավունքին նվիրված ռուսական գիտական աշխատություններում։

Ըստ էության, այդ ինստիտուտի առնչությամբ հետազոտությունների կարելի է հանդիպել արտասահմանյան իրավագետների մոտ, մասնավորապես՝ Քեմբրիջի, Օքսֆորդի, Հարվարդի, Յեյլի և այլ հեղինակավոր համալսարանների պրոֆեսորներ Ջ. Ֆրիմանի, Ջ. Ռոսսիի, Ա. Կասսեսեի, Ջ. Գերսենի, Ն. Կատյալի, Ջ. դե Շազոյի, Է. Բիբերի, Կ. Բրեդլիի, Է. Ֆրոմաժոյի, Ջ. Բրոգինիի, Պ. Բեռնասկոնիի, Պ.Լ Մանֆրինիի, Պ. Վոլկենի, Է. Լոբեինշտեյնի, Ա. Կիամպիի, Թ. Շվարցի և այլոց աշխատություններում։ Սակայն թեմայի յուրահատկությունն այնպիսին է, որ դրան առնչվող հետազոտություններում անխուսափելիորեն նպատակահարմար է մեծ տեղ հատկացնել ներազգային պետաիրավական առանձնահատկությունների համակողմանի հետազոտմանը։ Ինչևէ, փաստն այն է, որ հիշյալ հեղինակների հետազոտությունները, թերևս, համարժեք գիտագործնական նշանակություն չեն ունեցել և դրանք որևէ կերպ չեն արտացոլվել հայրենական իրավագետների աշխատություններում, ինչը դարձյալ բացատրվում է վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի նկատմամբ ակնհայտ թյուր մոտեցումներով։

Դրա հետ մեկտեղ արժեքավոր և, հատկապես, վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի ձևավորման ուղենիշների առնչությամբ սկզբունքային նշանակություն ունեցող դատողություններ են բովանդակում հայ իրավագետներ Գ. Հարությունյանի, Ն. Այվազյանի, Գ. Դանիելյանի, Հ. Եղյանի, Հ. Թովմասյանի, Վ. Եղիգարյանի և այլոց աշխատությունները։ Նշված իրավագետների աշխատությունները, թեպետ, անմիջականորեն նվիրված չեն վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի հետազոտմանը, այնուամենայնիվ, պարունակում են այդ ինստիտուտի կայացման, վերջինս համասեռ ինստիտուտներից սահմանազատելու, քննարկվող ոլորտում օրենսդրության զարգացման առավել արդյունավետ ուղիներին առնչվող արժեքավոր գիտական դրույթներ։

Հետազոտման առարկան, նպատակը և խնդիրները։ Աշխատությունում հետազոտված են Հայաստանի Հանրապետությունում վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի անհրաժեշտության, ձևավորման նախադրյալները և կատարելագործման ուղիները, դրանց առնչությամբ առկա իրավական, սոցիալական և քաղաքական հիմնախնդիրները, այդ ինստիտուտի դերը՝ մարդու իրավունքների պաշտպանության և վարչարարության բարեփոխման խնդիրների լուծման գործում։

Հետազոտության նպատակն ընդգրկուն է. այն առնչվում է վարչական մարմինների փոխօգնության ձևավորման, զարգացման գործընթացի վրա ազդող բազմաբնույթ գործոնների ուսումնասիրությանն ու վերլուծությանը և հետապնդում է այդ ոլորտում ձեռք բերված արտասահմանյան երկրների համապատասխան գործնական փորձի ու տեսական լուծումների համակողմանի հետազոտման արդյունքում Հայաստանի Հանրապետությունում հիշյալ ինստիտուտի ձևավորման և զարգացման առավել արդյունավետ ուղիները կանխորոշելու, քննարկվող ոլորտում ծագող հարաբերությունների օրենսդրական կարգավորման առավել ընդունելի լուծումներ առաջադրելու նպատակ։

Նշված նպատակին հասնելու նկատառումով փորձ է արվել լուծելու հետևյալ խնդիրները՝

- պարզաբանել վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի պատմական նախադրյալները և դրանց դերը՝ այդ ինստիտուտի կայացման ու կատարելագործման համատեքստում,
- առաջ քաշել վարչական մարմինների փոխօգնության եզրույթի բնորոշման հիմնախնդիրները և առաջադրել դրանց լուծման արդյունավետ ուղիները,
- բացահայտել վարչական մարմինների փոխօգնության նպատակն ու խնդիրները, սկզբունքները, տրամադրման հիմքերը և շրջանակը,
- առաջադրել լուծումներ վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի կատարելագործմանը նպաստող իրավական և գործնական մեխանիզմների մշակման և կիրառման խնդիրների առնչությամբ,
- ուսումնասիրել վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի բարելավման գործընթացում միջազգային փորձի կիրառման առանձնահատկությունները,
- վերլուծել մարդու իրավունքների ապահովման, վարչական մարմինների գործունեության արդյունավետության բարձրացման, գործադիր իշխանության ոլորտում օրինականության ապահովման և կոռուպցիայի դեմ պայքարի տեսանկյունից վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի դերի ու նշանակության բարձրացմանն առնչվող հարցադրումները:

Հիշյալ ուսումնասիրությունների և վերլուծության արդյունքում խնդիր է դրվել համարժեքորեն բացահայտելու վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի կայացման առկա նախադրյալները և կանխորոշելու կատարելագործման հնարավոր ուղիները:

Հետազոտության գիտական նորույթը: Ատենախոսության գիտական նորույթը, նախ և առաջ, արտահայտված է հետազոտության արդյունքներից բխող տեսական հետևություններում, եզրահանգումներում և գործնական առաջարկություններում: Ատենախոսությունը հայրենական իրավագիտության մեջ առաջին համակողմանի և ամբողջական գիտական մենագրությունն է ազգային իրավական համակարգում վարչական մարմինների փոխօգնության հիմնահարցերի վերաբերյալ:

Աշխատությունում կատարված հետազոտությունների արդյունքներով պաշտպանության են ներկայացված մի շարք եզրակացություններ, տեսական դրույթներ և առաջարկություններ, որոնք, հանդիսանալով գիտական նորույթ, հանգում են հետևյալին:

1. Պետական մարմինների համակարգի աստիճանական ապակենտրոնացման, տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինքնուրույնության աճի բնականոն գործընթացների համատեքստում վարչական մարմինների գործունեությունում առավելապես հորիզոնական հարաբերությունների ձևավորման, զուգահեռաբար պետական կառավարման համակարգում անկախ վարչական մարմինների հիմնադրման պայմաններում, երբ անխուսափելի են դառնում էությամբ միմյանց չափազանց մոտ, իսկ առանձին դեպքերում գրեթե նույնական գործառույթներն ու լիազորությունները միաժամանակ տարբեր վարչական մարմիններին վերապահելու երևույթը, որպես վարչական մարմինների համագործակցության առավել արդյունավետ ու ի-

բատեսական եղանակ, առանցքային կառուցակարգային արժեք ունի նշված խնդիրների լուծմանը հարմարեցված վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտը:

2. Մշակվել է «վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտ» եզրույթի նոր բնորոշումը, ըստ որի, ըստ էության, նորովի են մեկնաբանվում այդ ինստիտուտի կիրառման սահմանները, ներքին բովանդակությունը և իրավական նշանակությունը: Մասնավորապես, պաշտպանության է ներկայացվել այն եզրահանգումը, համաձայն որի հիշյալ բաղադրիչները, հիմնականում, կազմում են հետևյալ համակարգը. փոխօգնության այլ տարատեսակներից սահմանազատելու հիմքերը, վարչական մարմինների փոխօգնության շրջանակներում աջակցություն հայցող մարմինների շրջանակը, փոխօգնության նպատակների և խնդիրների, դրա տրամադրման սահմանների և մերժման հիմքերի չափանիշները և այլն: Իրավաբանական գրականությունում ներկայացված՝ փոխօգնության տարբերակման երկու հիմնական չափանիշներից (կառուցակարգային և գործառութային) զատ, առաջարկվել է ևս մեկ չափանիշ՝ ընթացակարգային, որը թույլ է տալիս լիարժեք բացահայտել վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի բովանդակությունը:

3. Առաջարկվել են վարչական մարմինների փոխօգնության իրավական հիմքերը կատարելագործելու հիմնադրույթները, մասնավորապես, առանձնացվել են հիմնախնդրին առնչվող ընթացակարգային հարցադրումները և դրանցով պայմանավորված օրենսդրական բարեփոխումներ կատարելու հիմնական ուղղությունները: Հիմնավորվել է հիշյալ ինստիտուտի կայացման բնականոն գործընթացն ապահովելու նկատառումով, այսպես կոչված, միջանկյալ (որոշակի փուլում անցման շրջանի խնդիրներ լուծելու համար) եղանակներ կիրառելու անհրաժեշտությունը, որի արդյունքում կձևավորվի վարչական մարմինների փոխօգնության հետ կապված հարաբերությունների այնպիսի համակարգ, որը հետագայում հիմք կարող է հանդիսանալ համապատասխան իրավական կարգավորումների զարգացման համար:

4. Համակարգվել են մեր երկրում առկա այն գործոնները, որոնց անխուսափելի բարեփոխման դեպքում միայն հնարավոր կլինի փաստացի լուծումներ առաջադրել վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի անխափան կիրառման նկատառումով: Մասնավորապես, վարչական մարմինների փոխօգնության գործնական բարդությունների ուսումնասիրության արդյունքում կառավարման ոլորտում վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի կիրառումն ապահովելու նպատակով առաջարկվել է կառավարության կողմից մշակել և հաստատել վարչական մարմինների փոխօգնության կիրառման ծրագիր, որում հստակ բացահայտված կլինեն բարեփոխման ուղղություններն ու եղանակները: Օրենսդրական բարեփոխումներին առնչվող կոնկրետ առաջարկություններն իրենց արտացոլումն են ստացել թեմային առնչվող հարցադրումներին նվիրված հատվածներում: Առաձնակի քննարկման նյութ է դարձել կառավարման ոլորտում «մեկ պատուհանի» սկզբունքի կիրառման իրավական հիմքերի բարելավման հարցը:

5. Հիմնավորվել է այն եզրահանգումը, որի համաձայն իրավունքի գերակայությամբ թելադրված վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտը նպատակաուղղված է առաջին հերթին մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատություններ-

րի գործնականում իրացման և պաշտպանության կառուցակարգերի արդյունավետության ապահովմանը և բարելավմանը:

6. Լիազորությունների կրկնություններին առնչվող համալիր հետազոտության արդյունքում հիմնավորվել է այն եզրահանգումը, ըստ որի այդ երևույթը (ընդ որում, խոսքը տվյալ դեպքում ակնհայտ անհիմն և անհարկի ձախողում առաջացնող կրկնությունների մասին չէ), ինքնին հանդիսանալով որպես կառավարման ոլորտի բացասական գործոն, այնուամենայնիվ, ողջամիտ սահմաններում ու անհրաժեշտ վերահսկողություն ապահովելու պայմաններում կարող է ունենալ նաև դրական դրսևորումներ՝ նպաստելով վարչական մարմինների միջև կառուցողական մրցակցության ձևավորմանը, վարչական մարմինների տեղեկացվածության բարձրացմանը, կառավարման ոլորտում վարչական մարմինների միասնական մոտեցումների դրսևորմանը և, ի վերջո, միասնական վարչարարության մշակույթի ձևավորմանը:

Ընդ որում, այն մասամբ մեղմում է վարչական մարմինների գործունեությունում անհարկի ներփակ գործելաոճ դրսևորելու միտումների հավանականությունը և կոռուպցիոն երևույթները: Բոլոր դեպքերում, մենք այս երևույթը գնահատում ենք որպես անվերապահորեն բացասական, պարզապես գտնում ենք, որ մինչև դրա բացառումը, հարկ է այն դարձնել հնարավորինս վերահսկելի և տվյալ փուլի շրջանակներում օգտակար, հընթացս հանգամանորեն ուսումնասիրելով վիճակը, որպեսզի հնարավոր լինի ճշգրիտ որոշել, թե կրկնվող լիազորությունը, ի վերջո, կոնկրետ որ մարմնին է նպատակահարմար վերապահել:

Միաժամանակ, նկատի ունենալով այն, որ փոխօգնության եղանակների վերաբերյալ օրենսդրությամբ ամրագրված դրույթները գործնականում բավարար չեն լինում անհրաժեշտ օպերատիվությամբ, խորությամբ ու շրջանակներով ապահովելու փոխօգնության ինստիտուտի կիրառումը, առաջարկվել է ներդնել նաև այնպիսի կազմակերպական լծակներ, որոնք առավել արդիական ու արդյունավետ կդարձնեն հիշյալ ինստիտուտը: Մասնավորապես, այդպիսիք կարող են համարվել շահագրգիռ վարչական մարմինների միջև հուշագրեր ստորագրելը, համատեղ գործող աշխատանքային հանձնախմբերի ձևավորումը և այլն:

Հետազոտության ընդհանուր մեթոդաբանությունը և մասնավոր (հատուկ) մեթոդներն ու եղանակները: Նկատի ունենալով, որ անհրաժեշտություն է առաջացել հիմնավորված գիտական կանխորոշումներ անելու նպատակով վերլուծելու ոչ միայն արդի, այլև պատմական անցյալում գոյատևած իրավական ինստիտուտները, մասնավոր և համընդհանուր հարցադրումները, աշխատությունում համամասնորեն կիրառվել են ինչպես ընդհանուր, այնպես էլ՝ հատուկ մեթոդներ: Մասնավորապես, աշխատության մեթոդաբանության առանցքը հանդիսացել է քննարկման առարկա իրավական երևույթների իմացաբանության, դրանց ձևավորման ու պատմական զարգացման ընդհանուր օրինաչափությունների վերլուծության դիալեկտիկական մեթոդը, որը զուգակցվել է այնպիսի մասնավոր մեթոդների հետ, ինչպիսիք են պատմահամեմատական, իրավահամեմատական, համակարգային, տրամաբանական, ձևական-իրավական, մոդելավորման, փորձագիտական գնահատումները և այլն:

Աշխատությունում մասամբ օգտագործվել են նաև կոնկրետ սոցիոլոգիական հետազոտությունների, իրավակիրառ պրակտիկայի և քննարկվող ոլորտին առնչվող

վիճակագրական այլ տվյալների վերլուծության արդյունքները: Դրանք, մասնավորապես, դրվել են վարչական մարմինների փոխօգնության իրավական հիմքերի կատարելագործմանն առնչվող հարցադրումների ուսումնասիրության հիմքում:

Պաշտպանության համար առաջադրված եզրահանգումների հիմքում դրվել են ոչ միայն սահմանադրական իրավունքին, վարչական իրավունքին, ինչպես նաև պետության և իրավունքի տեսությանն առնչվող, այլև ընդհանուր քաղաքական և իրավական ուսմունքների, միջազգային իրավունքի վերաբերյալ գիտական աշխատություններում արտացոլված հիմնադրույթները:

Հետազոտման նորմատիվ-իրավական հիմքը: Ատենախոսության նորմատիվ-իրավական հիմքն են կազմում Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը, Հայաստանի Հանրապետության միջազգային պայմանագրերը, օրենքները, ենթաօրենսդրական ակտերը, օտարերկրյա օրենսդրական ակտերը: Հետազոտությունների ընթացքում հիմք են ընդունվել նաև Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի նախադեպային վճիռները, ազգային դատական ատյանների դատական ակտերը, այլ երկրների դատարանների դատական ակտերը:

Հետազոտության գիտագործնական նշանակությունը: Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի կայացման և զարգացման կազմակերպական և իրավական հարցադրումների գիտական հետազոտությունը հնարավորություն է տվել առանձնացնելու բարելավման կարիք ունեցող օրենսդրական ակտերը, կանխորոշելու դրանցում առկա բացթողումներն ու թերությունները վերացնելու ուղիներն ու եղանակները, սահմանելու իրավական կանոնակարգման կարիք ունեցող հարաբերությունների շրջանակը, վեր հանելու պետական կառավարման ոլորտում առկա թերություններն ու բացթողումները: Աշխատության արդյունքներն ունեն որոշակի գիտագործնական նշանակություն՝ նշված հարցադրումների առնչությամբ գործնական լուծումներ մշակելու և ներդնելու նպատակով:

Գիտական հետազոտությունների արդյունքներով մշակվել են Հայաստանի Հանրապետությունում վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի բարելավման գործընթացին ուղղված կազմակերպական և իրավական միջոցառումների մի ամբողջ համալիր:

Պաշտպանության առաջադրված եզրահանգումները և դրույթները հնարավորություն են տալիս հետագայում հնարավորինս առավել առարկայական դարձնելու վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտին առնչվող գիտական հետազոտությունները, օգտագործելու դրանք՝ քննարկվող ինստիտուտի այս կամ այն դրսևորման կապակցությամբ առավել խորացված հետազոտություններ իրականացնելիս:

Վերոհիշյալ նկատառումներով հանդերձ աշխատության մեջ տեղ գտած եզրահանգումները և առաջարկությունները հետաքրքրություն են ներկայացնում գիտական և պրակտիկ աշխատողների համար, մասնավորապես, պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման ոլորտի հանրային ծառայողների, դասախոսների և բոլոր նրանց համար, ովքեր իրավիճակի բերումով հանդես կգան որպես վերոհիշյալ բնույթի իրավահարաբերության մասնակիցներ:

Հետազոտության արդյունքների հիմնավորվածությունը և արժանահավատությունը: Աշխատությունում հետազոտության արդյունքները հիմնված են վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի վերաբերյալ ինչպես հայրենական, այնպես էլ արտասահմանյան երկրների համապատասխան իրավական ինստիտուտների կազմակերպման և իրավական կարգավորման փորձի գիտական համակողմանի ու անաչառ վերլուծության վրա և հիմնավորված ու փաստարկված են իրավակիրառ պրակտիկայի նյութերով:

Ուսումնասիրության արդյունքների ներդրումն ու փորձարկումը: Հետազոտության արդյունքներն արտացոլված են հեղինակի կողմից հրապարակված առանձին գիտական հոդվածներում՝ «Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի ձևավորման նախադրյալները», «Վարչական մարմինների և դրանց փոխօգնության ինստիտուտի էությունը», «Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտը վարչարարության բարելավման համատեքստում» և «Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի սահմանադրաիրավական հիմքերը (իրավահամեմատական վերլուծություն)» վերտառություններով: Դրանցում արտացոլվել են ատենախոսության մի շարք կարևորագույն դրույթներ:

Ատենախոսության հիմնական դրույթները քննարկվել են Հայ-ռուսական (Սլավոնական) համալսարանի սահմանադրական և մունիցիպալ իրավունքի ամբիոնի նիստերում: Ատենախոսության առանձին դրույթները տեղ են գտել Հայ-ռուսական (Սլավոնական) համալսարանում անցկացված տարեկան գիտաժողովում (2012թ.) հեղինակի կողմից ներկայացված զեկույցում:

Հետազոտության արդյունքներն արտացոլված են նաև Հայաստանի Հանրապետության վարչական դատարանում քննվող դատական գործերի վերաբերյալ հեղինակի կողմից տրված եզրակացություններում, դատական ակտերի նախագծերում, օրինագծերի վերաբերյալ եզրակացություններում: Դրանք ներկայացվել են նաև տարբեր միջազգային կազմակերպությունների կողմից անցկացված սեմինարների ընթացքում:

Աշխատության կառուցվածքը: Հետազոտության առջև դրված խնդիրների համաչափ լուծման նկատառումներով պայմանավորված, ընտրվել է աշխատության այնպիսի կառուցվածք, որը հնարավորություն է տվել անհրաժեշտ խորությամբ ներկայացնել հետազոտության առարկան կազմող հիմնախնդիրները: Ատենախոսությունը բաղկացած է ներածությունից, երեք գլուխներից և եզրափակիչ մասից:

Ատենախոսության հիմնական բովանդակությունը

Ատենախոսության ներածությունում հիմնավորվում է թեմայի արդիականությունը, թեմայի ուսումնասիրության վիճակը, հետազոտության նպատակն ու խնդիրները, ընդգծվում են գիտական նորույթը, տեսական և գործնական նշանակությունը, թվարկվում են ուսումնասիրության նորմատիվ, փորձառնական, մեթոդաբանական հիմքերը, տեսական աղբյուրները, ձևակերպվում են պաշտպանության ներկայացվող հիմնական դրույթները, ինչպես նաև ներկայացվում են ուսումնասիրության արդյունքների փորձարկումը և գործնական նշանակությունը:

Ատենախոսության առաջին գլուխը, որը կրում է «Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտը վարչական իրավունքի համակարգում» վերտառությունը, բաղկացած է երեք պարագրաֆից։

Առաջին գլխի առաջին՝ «Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի ձևավորման պատմական նախադրյալները» վերտառությամբ պարագրաֆում քննարկվում են այն պատմական գործոնները, որոնք, ձևավորելով համապատասխան արժեհամակարգ, կանխորոշել են տվյալ ինստիտուտի ընկալման ժամանակակից մոտեցումները, և դրանցով պայմանավորված վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի ներկա դրսևորումները։

Մասնավորապես, պետական մարմինների ապակենտրոնացման, տեղական ինքնակառավարման մարմինների անկախության ձեռքբերման, պետական կառավարման համակարգում անկախ վարչական մարմինների հիմնադրման հանգամանքներով պայմանավորված վարչական մարմինների միջև հորիզոնական հարաբերությունների ձևավորմանը զուգահեռ պետական համակարգում երբեմն ոչ ճիշտ կառավարման արդյունքում էությամբ միմյանց չափազանց մոտ խնդիրներն ու լիազորությունները միաժամանակ տարբեր վարչական մարմիններին վերապահելու խնդիրը լուծելու ուղղությամբ առկա է երկու հնարավոր տարբերակ. առաջինը՝ հարկ է փորձել հասնելու իրավակարգավորման կատարյալ մեթոդաբանության և սահմանել վարչական մարմինների լիազորություններն այնպես, որ բացառվեն դրանց կրկնությունները, ինչպես նաև ստեղծել վարչական մարմիններում բոլոր հնարավոր տեղեկությունների բանկ, որոնք անհրաժեշտ կլինեն տվյալ վարչական մարմիններին իրենց լիազորություններն իրականացնելիս, երկրորդ՝ ստեղծել վարչական մարմինների համագործակցության այնպիսի արդյունավետ կառուցակարգ, որի պարագայում անհրաժեշտ չի լինի, որպեսզի յուրաքանչյուր վարչական մարմին ինքնուրույն լուծի կառավարման իրեն վերապահված բոլոր խնդիրները և միայն սեփական միջոցներով լուծելու անհնարինության կամ միայն անհամաչափ ջանքեր գործադրելու միջոցով լուծման ենթակա լինելու դեպքում հնարավորություն ընձեռնվի վերջիններիս դիմել մեկ այլ վարչական մարմնին՝ աջակցություն ստանալու նպատակով։

Թեև երկու տարբերակներն էլ իրատեսական են, այդուհանդերձ, եթե առաջինը պայմանավորված է օրենսդրական տեխնիկայի լուրջ բարդություններով, որոնք դեռևս սեղմ ժամկետում ամբողջությամբ հաղթահարելի չեն, ապա նույնը չի կարելի ասել երկրորդի մասին։ Բացի այդ, երկրորդ տարբերակն ունի որոշ առավելություններ։

Առաջին գլխի երկրորդ՝ ««Վարչական մարմինների փոխօգնություն» եզրույթի բնորոշման հիմնախնդիրները» վերտառությամբ պարագրաֆում բացահայտվում է «վարչական մարմինների փոխօգնություն» եզրույթը՝ դրանում ընդգրկված հասկացությունների համալիր վերլուծության հիման վրա։

Այսպես, «վարչական մարմինների փոխօգնություն» եզրույթը կազմող և բովանդակային առումով միմյանցից տարբերվող «վարչական մարմիններ», «օգնություն» և «փոխադարձություն» հասկացությունների վերլուծության հիման վրա առանձնացվում են վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտին բնորոշ հետևյալ հատկանիշները. (1) այն հնարավոր է բացառապես վարչական մարմինների միջև, (2)

քրեական և քաղաքացիական վարույթի շրջանակներում տրամադրվող փոխօգնությունից տարբերվում է ընթացակարգային առանձնահատկություններով՝ վարչարարության ընթացքում իրականացվելու հանգամանքով, (3) փոխօգնությունը համագործակցությունից տարբերվում է նրանով, որ երկրորդ դեպքում սուբյեկտները գործում են միասին և համաձայնեցված՝ հետապնդելով ընդհանուր նպատակ, իսկ փոխօգնությունը իրականացվում է միայն օգնություն տրամադրող վարչական մարմնի կողմից և ուղղված է օգնություն հայցող վարչական մարմնի գործառույթների կատարումն ապահովելուն կամ հեշտացնելուն, (4) փոխօգնությունը հնարավոր է միայն այն վարչական մարմինների միջև, որոնք միմյանց հետ չունեն ենթակայական կապեր, (5) կանոնակարգված չէ վերադաս մարմնի հրամանով:

Արդյունքում պարզ է դառնում, որ վարչական մարմինների փոխօգնությունն առավել ընդգրկուն հասկացություն է, և դրան բնորոշ են առավել լայն շրջանակի հատկանիշներ, քան սահմանված է մեր օրենսդրությունում և ընկալվում է գործնականում: Վարչական մարմինների փոխօգնությունը տեսականորեն բազմաթիվ մարմինների միջև փոխգործակցության դրսևորման ձև է, որն իրականացվում է ոչ միայն կոնկրետ վարչական վարույթի ընթացքում, այլև վարչարարության մյուս հատվածներում, որտեղ կարող են նաև ուղղակիորեն չշոշափվել քաղաքացիների իրավունքները և պարտականությունները: Ըստ այդմ, այս ինստիտուտն ուղղված է վարչարարության բոլոր հատվածներում արդյունավետության ապահովմանը և վարչական մարմինների համար ունի կենսական նշանակություն իրենց բոլոր ների պատշաճ իրականացման տեսանկյունից:

Առաջին գլխի երրորդ ՝«Վարչական մարմինների փոխօգնության տրամադրման նպատակն ու խնդիրները» վերտառությամբ պարագրաֆում վեր է հանվում օրենսդրի կողմից գործածվող «իրենց լիազորություններն իրականացնելու համար» արտահայտությամբ վարչական մարմինների փոխօգնության նպատակն ու խնդիրներն օրենքում համարժեքորեն չարտահայտելու խնդիրը:

Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի էությունից հետևում է, որ վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի նպատակն առավել լայն է և չի սահմանափակվում միայն օրենքով կարգավորման առարկա վարչական մարմինների լիազորությունների իրականացման անհրաժեշտությամբ: Այն ընդհանրապես ուղղված է վարչական մարմինների գործառույթների պատշաճ իրականացման ապահովմանը և վարչական մարմնի առջև դրված խնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ որևէ լիազորության բացակայության պայմաններում պայմաններ է ստեղծում կյանքի կոչելու օրենսդրի պատվիրանները:

Միաժամանակ, վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի նպատակի ու խնդիրների առնչությամբ հարցադրումները կանխորոշում են փոխօգնության տրամադրման սկզբունքների հետ կապված հարցերը:

Վերլուծության արդյունքում պարզ է դառնում, որ «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքում թվարկված վարչարարության ընդհանուր սկզբունքները mutatis mutandis (այնքանով, որքանով իրենց էությամբ կիրառելի են) կարող են ելակետային նշանակություն ունենալ նաև փոխօգնություն տրամադրելիս: Միաժամանակ առկա են այնպիսի հիմնադրույթներ, որոնք իրենց բնույ-

թով լիարժեքորեն կիրառելի են վարչական մարմինների կողմից միմյանց օգնություն տրամադրելիս։ Դրանք են՝ որոշակիությունը, գաղտնիությունը և արդյունավետությունը։

Հաջորդիվ, վարչական մարմինների փոխօգնության նպատակն ու խնդիրները՝ մի կողմից, փոխօգնության տրամադրման սկզբունքները՝ մյուս կողմից, եզրագծում են այն հիմքերը և շրջանակները, որոնցով կաշկանդված են վարչական մարմինները միմյանց օգնություն տրամադրելիս։

Այսպես, վարչական մարմինների գործառույթների արդյունավետ իրականացման խնդիրը կանխորոշում է վարչական մարմիններին փոխօգնության հարցով դիմելու հիմքը, այն է՝ տվյալ վարչական մարմինն իր սեփական միջոցներով ի զորու չէ լուծելու ՀՀ Սահմանադրությամբ և օրենքներով իր առջև դրված խնդիրները։ Ընդ որում, արդյունավետության սկզբունքը պահանջում է, որպեսզի վարչական մարմինը փոխօգնության հայցով դիմի միայն այն վարչական մարմնին, որը օրենքով հնարավորություն ունի ձեռնարկելու այնպիսի միջոցներ, որոնք կապահովեն հայցող վարչական մարմնի վարչարարության արդյունավետությունը։ Իսկ եթե այդպիսի մարմինները մի քանիսն են, ապա ընտրությունը պետք է կանգնի այն վարչական մարմնի վրա, որը առավել արդյունավետ կարգով կտրամադրի հայցվող օգնությունը։

Վարչական մարմինների փոխօգնության տրամադրման շրջանակներն էապես եզրագծվում են նաև օրինականության սկզբունքի հիման վրա, որպիսի պարագայում հայցվող վարչական մարմինը փոխօգնություն տրամադրելիս պետք է ստուգի հայցվող օգնության տրամադրման համար ձեռնարկվելիք միջոցների իրավաչափությունը և փոխօգնություն տրամադրելու համար անհրաժեշտ գործողությունների կատարման համար օրենքով լիազորված լինելու հանգամանքը։

Գաղտնիության սկզբունքից ելնելով վարչական մարմինները չեն կարող պահանջել և ստանալ գաղտնիք պարունակող տեղեկությունները, իսկ որոշակիության սկզբունքը պահանջում է, որպեսզի հայցող վարչական մարմինը հիմնավորի, թե ինչպես է օգտագործելու հայցվող օգնությունը։

Երկրորդ գլուխը կրում է «Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի բարելավման հիմնական ուղիները» վերտառությունը և բաղկացած է երեք պարագրաֆից։

Երկրորդ գլխի առաջին՝ «Վարչական մարմինների փոխօգնության տրամադրման գործնական բարդությունները և դրանց հաղթահարման արդյունավետ ուղիները» վերտառությամբ պարագրաֆում ուսումնասիրվում են անհրաժեշտ փորձի պակասով, օրենսդրական բացերով և այլ գործոններով պայմանավորված գործնական բարդությունները և առաջարկվում են դրանց հաղթահարմանն ուղղված կառուցակարգային մոտեցումներ։

Մասնավորապես, վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի առնչությամբ համապատասխան գիտական հետազոտությունների, ինչպես նաև մեթոդական ձեռնարկների բացակայության պատճառով վարչական մարմինները ներկայումս չեն տիրապետում խնդրո առարկա ինստիտուտի վերաբերյալ համարժեք գիտելիքներ։ Մյուս կողմից՝ «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքը, սահմանելով փոխօգնության դիմելու կարգը, փոխօգնություն

չտրամադրելու հիմքերը և փոխօգնության կարգով ձեռնարկվող միջոցների իրավաչափության հարցը, որևէ կերպ չի անդրադարձել այն խնդրին, թե կոնկրետ ինչ՞ եղանակներով կարող է իրականացվել այն։ Արդյունքում վարչական մարմինները, նաև վարչարարական փորձի պակասով պայմանավորված, նույնիսկ մյուս վարչական մարմինների օգնությանը դիմելու խիստ անհրաժեշտության դեպքում հաճախ ուղղակի խուսափում են փոխօգնության ընձեռած հնարավորություններից օգտվելուց։

Նկատի ունենալով, որ օրենքում ամրագրված որևէ ինստիտուտ լիարժեք կարող է կյանքի կոչվել միայն այն դեպքում, երբ դրա համար առկա է գործնականում ձևավորված համապատասխան հարաբերությունների ու կառուցակարգերի գոնե նվազագույնը, երբ նշված հարաբերությունների մասնակիցները պատրաստակամ են և շահագրգիռ՝ այդ հարաբերությունների կատարելագործման և դրանց առնչվող բարելավված օրենսդրություն ունենալու հարցում, իսկ օրենսդրական բարեփոխումների համար առկա են համապատասխան օբյեկտիվ գործոններ, առաջարկվում է կիրառել, այսպես կոչված, միջանկյալ (որոշակի փուլում անցման շրջանի խնդիրներ լուծելու համար) եղանակներ, որոնց արդյունքում կձևավորեն վարչական մարմինների փոխօգնության հետ կապված հարաբերությունների այնպիսի իրավիճակ, որը հետագայում հիմք կհանդիսանա համապատասխան իրավական կարգավորումների համար։ Ըստ այդմ, թե՛ այս ոլորտում օրենսդրական հետագա բարեփոխումները, թե՛ կառավարության ծրագրերը պետք է ընթանան այնպես, որ գերակայությունը տրվի փոխօգնության այնպիսի եղանակների ներդրմանը, որոնք իրականություն կդարձնեն վարչական մարմինների փոխօգնության պրակտիկան։

Դրանց ցանկում կարող են տեղ գտնել վարչական մարմինների միջև խորհրդակցությունների անցկացումը, որոնք իրականացվում են փորձի փոխանակման և շահագրգիռ վարչական մարմինների կարծիքների հավաքագրման միջոցով, փոխըմբռնման հուշագրեր ստորագրելու միջոցով վարչարարության ընթացքում միմյանց օգնություն ցուցաբերելու կարգի և բովանդակության վերաբերյալ որոշակի պայմանավորվածություն ձեռք բերելը, հանրային կառավարման ոլորտում մշտապես գործող մարմիններ ստեղծելու միջոցով համատեղ վարչարարական քաղաքականության մշակումը, որը նպատակ է հետապնդում կառավարման առավել բարդ ոլորտներում համադրել մի քանի տարբեր վարչական մարմինների ջանքերը։ Բացի այդ, հարկ է կառավարման ոլորտում ներդնել ուղեցույցների միջոցով վարչական մարմինների պաշտոնատար անձանց փոխօգնությանն առընչվող հիմնական և կողմնորոշիչ դրույթներին ծանոթացնելու պրակտիկան։ Դրանց օգնությամբ հնարավոր կլինի բարձրացնել ծառայողների պատրաստվածությունը և արհեստավարժությունը վարչական մարմիններից օգնություն հայցելու և նրանց օգնություն ցուցաբերելու հարցում։

Երկրորդ գլխի երկրորդ՝ «Վարչական մարմինների փոխօգնության իրավական հիմքերի կատարելագործումը» վերտառությամբ պարագրաֆում քննարկման առարկա է դառնում իրավական բարեփոխումների այն ուղիները, որոնք պետք է դրվեն վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի բարելավման հիմքում։

Նկատի ունենալով, որ վարչական մարմինների փոխօգնության կիրառման հիմնական խնդիրները պայմանավորված են վարչական մարմինների կողմից այդ ինս-

տիտուտի նկատմամբ ձևավորված սխալ մոտեցումներով, իսկ երբեմն որևէ մոտեցման բացակայությամբ, ինչպես նաև այն հանգամանքով, որ վարչական մարմինները լիարժեք չեն ընկալում այս ինստիտուտի դերը և նշանակությունը վարչարարության արդյունավետության հարցում, առաջարկվում է նախ ստեղծել վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի դերի և նշանակության համարժեք ընկալման ձևավորման համար անհրաժեշտ նախապայմաններ:

Այս հարցում մեծ նշանակություն է տրվում սահմանադրական հարթությամբ խնդրո առարկա ինստիտուտի ամրագրման հարցին, հաշվի առնելով այն իրողությունը, որ Սահմանադրությունը մարդու հիմնական իրավունքներն ու ազատությունները սահմանելու և պետական համակարգը իշխանությունների տարանջատման սկզբունքի համաձայն կազմակերպելու հետ մեկտեղ իրականացնում է նաև գաղափարախոսական (դաստիարակչական) գործառույթ՝ հանրության մոտ ձևավորելով հավուր պատշաճի վերաբերմունք Սահմանադրությունում ամրագրված որևէ ինստիտուտի նկատմամբ:

Ընդ որում, արտասահմանյան երկրների՝ խնդրին առնչվող փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ որոշ պետությունների սահմանադրությունները ներառում են վարչական մարմինների փոխօգնության սկզբունքը (Գերմանիայի Դաշնություն, Ավստրիայի Հանրապետություն, Հարավ-Աֆրիկյան Հանրապետություն): ՀՀ Սահմանադրությունում նման սկզբունքի ամրագրումը կարող է էական նշանակություն ունենալ վարչական մարմինների փոխօգնությունը գործնականում առավել իրականանալի դարձնելու տեսանկյունից վարչարարության արդյունավետության բարձրացման հարցում: Բնականաբար, նկատի ունենալով, որ սահմանադրությունն առավել լայն շրջանակի խնդիրներ է կարգավորում, հաշվի առնելով նշված ինստիտուտի առնչությամբ դեռևս անբավարար իրավակիրառ պրակտիկան, Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունում նպատակահարմար է ամրագրել ոչ թե զուտ վարչական մարմինների փոխօգնության սկզբունքը, այլ, ընդհանրապես, փոխօգնության և համագործակցության սկզբունքը հանրային կառավարման մարմինների փոխհարաբերություններում:

Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի սահմանադրական ամրագրումից զատ և նկատի ունենալով տվյալ ինստիտուտի իրավական հիմքերի առնչությամբ օրենսդրությունում առկա անորոշ դրույթները, առաջարկվում են «վարչական մարմին», «վարչարարություն» և «վարչական մարմինների փոխօգնություն» հասկացությունների որոշակիության սկզբունքին համահունչ հետևյալ բնորոշումները.

ա) վարչական մարմին է հանդիսանում հանրային կառավարման գործառույթ և հանրային նշանակության գործունեություն իրականացնող ցանկացած մարմին,

բ) վարչարարությունը հանրային իրավահարաբերություններում ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց իրավունքների և ազատությունների իրացման և պաշտպանության ապահովմանն ուղղված վարչական մարմնի այն գործունեությունն է, որը վերջիններիս համար առաջացնում է իրավական և փաստական հետևանքներ: Վարչարարություն չէ օրենսդրական և դատավարական գործունեությունը,

գ) վարչական մարմինների փոխօգնությունը մի վարչական մարմնի կողմից մեկ այլ վարչական մարմնին վերջինիս գործառույթների արդյունավետ ու պատշաճ իրականացման նպատակով տրամադրվող աջակցությունն է։

Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի իրավական ամրագրման առումով կարևորվում է, հատկապես, ձեռնպահ մնալ տարբեր իրավական ակտերում միաբնույթ հարաբերությունների կարգավորման շրջանակներում իրավական նորմեր ամրագրելու պրակտիկայից, ինչն անխուսափելիորեն հանգեցնում է ոչ միայն իրավակիրառ բարդությունների, այլև հակասությունների և տարընթերցումների։ Այս խնդիրը մասնավորապես ի հայտ է գալիս բազմաթիվ օրենքներում վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտին բնորոշ նորմեր չհամակարգված ձևով ներառված լինելու տեսքով։

Երկրորդ գլխի երրորդ՝ «Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի բարելավման գործում միջազգային փորձի կիրառման առանձնահատկությունները» վերտառությամբ պարագրաֆում վերլուծության են ենթարկվում միջազգային փոխօգնությանն առնչվող հարցադրումները, նկատի ունենալով այս ոլորտում կուտակված վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի կիրառման հարուստ փորձի առկայությունը։

Ընդ որում, հաշվի առնելով վարչական իրավունքի գլոբալացման գործընթացի արդյունքում ներկայումս միջազգային և համաշխարհային վարչական իրավունքի տեսության ի հայտ գալը, վարչական մարմինների միջազգային փոխօգնությունը նույնպես դիտարկվում է երկու հարթության վրա. առաջինը՝ ներպետական և օտարերկրյա վարչական մարմինների միջև իրականացվող փոխօգնություն, երկրորդ՝ միջազգային կազմակերպությունների վարչական մարմինների միջև և նրանց ու ներպետական վարչական մարմինների միջև փոխօգնությունը։

Չնայած, որ որոշ բնագավառներում (հիմնականում մաքսային վարչարարության ոլորտում) Հայաստանի Հանրապետության և մի շարք երկրների միջև (առավելապես ԱՊՀ երկրների) կնքվել են վարչական փոխօգնությանն առնչվող պայմանագրեր, այս հարցում առկա ձեռքբերումները չեն կարող բավարար համարվել։ Վարչական մարմիններն առավել ակտիվ և նախաձեռնող պետք է գտնվեն այս հարցերում և իրենց կողմից իրականացվող վարչարարության արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով դիմեն կառավարությանը տարբեր երկրների հետ տարբեր ոլորտներում համաձայնագրեր կնքելու առաջարկություններով։ Նշվածը հանարավորություն կընձեռի նրանց հաղորդակցվելու օտարերկրյա վարչական մարմինների հետ և ուսումնասիրելու և անհրաժեշտության դեպքում ընդօրինակելու նրանց լավագույն փորձը։

Ինչ վերաբերում է միջազգային կազմակերպություններից օգնություն ստանալու խնդրին, ապա «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքը չի սահմանում որևէ դրույթ այդ հարցի շուրջ։ Թեև որոշ հատուկ օրենքներ պարունակում են միջազգային փոխօգնության որոշ տարրերի մասին առանձին դրույթներ (օրինակ՝ 2008 թվականի նոյեմբերի 27-ին ընդունված «Փախստականների մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը), այդուհանդերձ իրավակիրառ պրակտիկայի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ դա բավարար չէ նույնիսկ այդ ո-

լորտներում միջազգային վարչական փոխօգնությունն իրականություն դարձնելու համար։ Իսկ վարչական մարմինները, նույնիսկ խիստ անհրաժեշտության դեպքում չկիրառելով միջազգային փոխօգնության ինստիտուտը, լիարժեք հնարավորություն չեն ունենում իրականացնելու ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց իրավունքների ապահովման իրենց գործառույթը։

Ըստ այդմ, առաջարկվում է օրենսդրորեն սահմանել վարչական մարմինների համաշխարհային փոխօգնության ինստիտուտի կիրառման հիմքերը և կարգը, հաշվի առնելով, որ ներկայիս մարտահրավերները (տարածված միգրացիա, տնտեսության ոլորտում զանգվածային իրավախախտումներ և այլն) ուղղակի պարտավորեցնում են առավել գործնական դարձնել ներպետական և միջազգային կազմակերպությունների վարչական մարմինների միջև փոխօգնությունը։

Երրորդ գլուխը կրում է «Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի բարելավման նշանակությունը մարդու իրավունքների պաշտպանության և գործադիր իշխանության ոլորտում օրինականության ապահովման համատեքստում» վերտառությունը և բաղկացած է երկու պարագրաֆից։

Երրորդ գլխի առաջին՝ «Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտը և մարդու իրավունքների ու ազատությունների պաշտպանության խնդիրները» վերտառությամբ պարագրաֆում քննարկվում է մարդու իրավունքների վերաբերյալ վերջին դարերում ձևավորված մոտեցումներով պայմանավորված հանրային իրավահարաբերություններում մարդու իրավունքների նորովի ընկալումները և վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի ազդեցությունը դրանց ապահովման և պաշտպանության հարցում։

Այսպես, վարչարարությունը, հանդիսանալով հասարակության մասնավոր հատվածի և հանրային իշխանություն կրողների միջև հանրային բնույթի հարաբերությունները կարգավորող գործունեություն, այսօր կոչված է կառավարման այս ոլորտում կիրառել այնպիսի ընթացակարգեր, որոնք կերաշխավորեն մարդու՝ Սահմանադրությամբ և օրենքներով ամրագրված իրավունքները և ազատությունները։ Ժողովրդավարական պետությունում կառավարման արդյունավետությունը պետք է դիտարկել որպես հասարակության բարեկեցությանը հասնելու համար առավել նպաստավոր պայմանների ստեղծում, այլ ոչ թե ձևական առումով վարչահրամայական լիազորությունների հստակ կատարման անհրաժեշտություն։ Կառավարումը պետք է իր նպատակներին հասնի այնպիսի հիմնարար արժեքների պահպանման միջոցով, ինչպիսիք են օրինականությունը, թափանցիկությունը, հաշվետու լինելը, քաղաքացիների նկատմամբ հարգանքը և այլն։

Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտը, վարչական մարմինների տեղեկացված լինելու աստիճանի բարձրացման, միատեսակ իրավակիրառ պրակտիկայի ապահովման, քաղաքացիների համար հնարավորինս կանխատեսելի միջավայրի ստեղծման և այլ միջոցներով նպատակ հետապնդելով էապես բարձրացնել վարչարարության արդյունավետությունը, կոչված է ինչպես նպաստելու մարդու իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված կառուցակարգերի լիարժեք գործունեությանը, անպես էլ հանդես գալու որպես իրավունքների ապահովման ինքնուրույն երաշխիք։

Մարդու իրավունքների ու ազատությունների ապահովման մեկ այլ երաշխիք է «բյուրոկրատական քաշքշուկների» վերացմանն ուղղված խնդրո առարկա ինստիտուտի նկրտումները: Հիշյալ երևույթը, մեծ տեղ զբաղեցնելով մեր իրականությունում ու հանդիսանալով կառավարման անբաժանելի մասնիկը, լուրջ ստվեր է գցում մարդու իրավունքների երաշխավորման, ապահովման ու պաշտպանության բնագավառում ՀՀ միջազգային պարտավորությունների բարեխիղճ կատարման առնչությամբ Հայաստանի Հանրապետության իշխանությունների կողմից ձեռնարկվող միջոցառումների վրա:

Բացի այդ, վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտն ուղղված է պետություն-քաղաքացի փոխհարաբերություններում հավասարակշռվածության ապահովմանը՝ գերակայությունը տալով մարդու իրավունքներին, և, հատկապես, լայն հնարավորություններ է ընձեռում ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց համար անմիջականորեն մասնակցելու վարչական մարմինների գործունեությանը՝ վերահսկելի դարձնելով վարչարարության որոշակի (առավել նշանակալի) հատվածները: Նշված հանգամանքը, թերևս, առանցքային է վարչական իրավունքի հետագա զարգացման հայեցակարգում:

Երրորդ գլխի երկրորդ ՝«Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտը՝ որպես գործադիր իշխանության մարմինների գործունեությունում արդյունավետության բարձրացման, օրինականության ապահովման և կոռուպցիայի դեմ պայքարի լծակ» վերտառությամբ պարագրաֆում վերլուծության առարկա է «դրական» լիազորությունների կրկնությունների պարագայում վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի կարևորությունը գործադիր իշխանության մարմինների գործունեությունում արդյունավետության բարձրացման, օրինականության ապահովման և կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում:

Մասնավորապես, լիազորությունների կրկնության խնդիրն ինքնին հանդիսանալով բացասական երևույթ, որոշ դեպքերում և համապատասխան իրավակարգավորումների պայմաններում վարչական մարմինների միջև ստեղծում է առողջ մրցակցություն, թույլ է տալիս նրանց փնտրելու ու գտնելու խնդիրների նոր լուծումներ: Իսկ վարչական մարմինների միջև կառուցողական մրցակցության ձևավորումը կարող է նախադրյալներ ստեղծել գործի քննության բազմակողմանիության ապահովման, միանձնյա գործող վարչական մարմնի սխալների դեմ ապահովագրվածության, վարչական մարմինների միջև փոխզիջման ձևավորման համար, որոնք, կարող են հանգեցնել վարչարարության արդյունավետության բարձրացմանը:

Նման պայմաններում նախադրյալներ են ստեղծվում նաև վարչական մարմինների միջև փոխզսպման և հակակշռման համակարգի ապահովման համար: Այսպես, հայցվող վարչական մարմինը, մեկ այլ վարչական մարմնին օգնություն տրամադրելիս, նախ ստուգում է օգնություն հանդիսացող գործողության օրինականությունը, որն իրենից ներկայացնում է նաև հայցող վարչական մարմնի տվյալ գործունեության օրինականության անուղղակի ստուգում: Հայցվող մարմնի այս իրավասությունը կարող է հայցող մարմնի նկատմամբ զսպման ուրույն լծակ հանդիսանալ, որը նախադրյալներ է ստեղծում վարչական մարմինների միջև փոխազդեցությունների վրա հենված հարաբերությունների ներդաշնակ համակարգ: Վարչական մարմինների

փոխազդեցությունը միմյանց նկատմամբ պարզապես ռեսուրսների և իշխանության մրցակցություն չէ, այն յուրահատուկ հակակշիռ է կառավարման տարբեր բնագավառներում նրանց հայեցողության նկատմամբ։

Բացի այդ, փոխօգնության ինստիտուտի կիրառմամբ վարչական մարմինների կողմից ընդհանուր վարչարարական պրակտիկա մշակելու պարագայում բավարար պայմաններ կստեղծվեն վարչարարության բնագավառում կամայականության դրսևորումները նվազագույնի հասցնելու գործընթացում։ Այսպես, վարչական մարմինները, ծանոթ լինելով միմյանց փորձին, ստպված կլինեն զերծ մնալ միատեսակ փաստական հանգամանքների նկատմամբ անհավասար մոտեցում ցուցաբերելու պրակտիկայից, եթե առկա չէ դրանց տարբերակման որևէ հիմք։ Իսկ կամայականությունն այսօր դիտարկվում է որպես կոռուպցիա առաջացնող խնդիրներից մեկը։

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործընթացում վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի դերը պայմանավորված է նաև նրանով, որ այն ուղղված է կառավարման ոլորտում «մեկ պատուհանի» սկզբունքի կյանքի կոչմամբ բյուրոկրատական քաշքշուկների վերացմանը։ Այսպես, ֆիզիկական և իրավաբանական անձինք իրենց իրավունքներն իրականացնելու համար հաճախ ստիպված են լինում այնպիսի փաստաթղթեր հայթայթել և ներկայացնել վարչական մարմնին (վերջինիս պահանջով), որոնց առկայությունը պարտադիր չէ օրենքով։ Դա, բնականաբար, հանգեցնում է ոչ միայն անձանց իրավունքների խախտման, այլ առաջացնում է նաև կոռուպցիոն ռիսկ, քանի որ ֆիզիկական և իրավաբանական անձինք երբեմն հարկադրաբար դիմում են հակաօրինական քայլի և իրենց իրավունքը ժամանակին և ամբողջ ծավալով իրականացնելու համար կոռուպցիոն հարաբերությունների մեջ են մտնում պաշտոնատար անձանց հետ։

Ատենախոսության հիմնական եզրահանգումները

Պետական կառավարման բարեփոխման բնականոն ընթացքն ապահովելու տեսանկյունից վարչարարություն իրականացնելու իրավասությամբ օժտված մարմինների համագործակցված, փոխհամաձայնեցված ու համակարգված գործունեությունն առանցքային նշանակություն ունի, իսկ այդ համատեքստում վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտը ձեռք է բերել աննախադեպ արդիականություն։ Արտաքուստ կարող է թվալ, որ վարչական մարմինների միջև ցանկացած բնույթի փոխհարաբերության հարցն ինքնին խնդրահարույց չէ և կարող է սպառիչ ու արդունավետ կարգավորման առարկա դառնալ հենց կառավարման համակարգին բնորոշ դասական եղանակներով ու մեթոդաբանությամբ։ Սակայն կառավարման արդի միտումներն անխուսափելիորեն առաջացնում են նոր հիմնախնդիրներ ու իրավիճակներ, որոնց լուծման համար պահանջվում են միանգամայն այլ մոտեցումներ ու լծակներ։

Սույն աշխատությունում համակարգված բացահայտվել են վարչական մարմինների փոխօգնության բովանդակության ու իրականացման եղանակների վրա անմիջական ազդեցություն ունեցող այնպիսի գործոնները, ինչպիսիք են գործադիր իշխանության ոլորտում հարաբերական անկախություն ունեցող պետական մար-

մինների ի հայտ գալը, միջազգային համագործակցության նոր դրսևորումները, պետական միջամտության սահմանների վերանայման անհրաժեշտությունը և այլն։ Իսկ դրանց համակողմանի վերլուծությունը բերել է այն եզրահանգման, որ վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի համակողմանի բարելավման համար հավասարապես անհրաժեշտ են ինչպես կազմակերպական-իրավական, այնպես էլ սոցիալ-հոգեբանական բնույթի միջոցառումներ։ Ընդ որում, արվել է այն հիմնարար եզրակացությունը, ըստ որի այդ ողղությամբ բարեփոխումներ իրականացնելիս նպատակահարմար է ոչ թե անմիջապես և սեղմ ժամկետում ձեռնամուխ լինել կուտակված խնդիրները բացառապես հստակ ու կանխատեսելի իրավական կարգավորումների միջոցով լուծելուն, այլ առավել հիմնավորված է համարվել հնարավորինս արդյունավետ օգտագործել իրավակիրառ պրակտիկայում ձևավորված ավանդույթները, մեղմելով, իսկ հետագայում բացառելով դրանց վնասակար ազդեցությունը։ Այդպիսի մեթոդաբանությունը հնարավորություն կտա, նախ լիարժեք բացահայտելու իրավական բարեփոխումների առավել խորքային հարցադրումները, բարեփոխումների իրական խոչընդոտները և դրանց վերացման առավել արժեքավոր ուղիները։

Այլ կերպ ասած, սույն աշխատությունում փորձել ենք ղեկավարվել ոչ թե արդեն ավանդույթի ուժ ստացած մեթոդաբանությամբ, երբ անմիջապես առանձնացվում են հիմնախնդիրները և առաջադրվում դրանց անհապաղ ու մեկ փուլով լուծումներ, ինչը հաճախ հետագայում նոր, նախկինում չնախատեսված խնդիրներ է առաջացնում, այլ առաջարկել ենք կառավարել ու վերահսկելի դարձնել դեռևս կառավարման միջազգային չափանիշներին ոչ այնքան համահունչ իրավակիրառ պրակտիկան, փորձել բացահայտել այնպիսի բաղադրիչներ, որոնք բացասական հետևանք ունեն ոչ թե իրենց էության, այլ ոչ արդյունավետ կիրառման պատճառով և մշակել վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի բարելավման ուղենիշները՝ բոլոր գործոնների համակողմանի հաշվառմամբ։

Մասնավորապես, յուրաքանչյուր հասարակություն, իրականացնելով իրավական բարեփոխումներ, ընտրում է պետականության զարգացման այնպիսի ուղիներ, որոնք հնարավորինս համահունչ են ազգային առանձնահատկություններին, ժողովրդավարության գաղափարներին և դրանց առնչությամբ ձևավորված միջազգային չափանիշներին։ Ընդ որում, ուշադրության կենտրոնում են, հատկապես, այն ուղղությունները, որոնք բխում են համընդհանուր շահերից և կարող են երկրի զարգացումն ուղղորդել դեպի համամարդկային արժեքները։ Մասնավորապես, նկարագրված գործընթացում ընդգծված հրատապություն ունեն մարդու իրավունքների և ազատությունների ապահովման, պաշտպանության և երաշխավորման համար արդյունավետ կառուցակարգեր ստեղծելու հարցադրումները։

Չնայած, որ հիշյալ գերխնդրի լուծման տեսանկյունից վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտը համեստ դերակատարում ունի, իրագործվող բարեփոխումների համատեքստում վերջինիս անտեսումը պարզապես կասկածելի կդարձնի պետական կառավարման համակարգում մարդու իրավունքների ու ազատությունների պաշտպանությանն ուղղված բազմաթիվ միջոցառումների ձեռնարկման հաջողությունը։ Աշխատությունում բերված են փաստարկներ, որոնք աներկբայորեն ի

ցույց են դնում խնդրո առարկա ինստիտուտի անհամարժեք ընկալման ազդեցությունը դրա հետ փոխկապակցված շատ այլ ինստիտուտների արդյունավետության վրա։ Արդյունքում մարդ-պետություն փոխհարաբերություններում բարենպաստ միջավայր է ստեղծվում ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց իրավունքների ոտնահարման, կամայականությունների դրսևորման և կառավարման ոլորտում կոռուպցիոն երևույթների ներթափանցման համար։

Ամփոփելով վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի բարելավման հիմնախնդիրների վերաբերյալ աշխատությունում բերված եզրահանգումները, հարկ է նկատել, որ Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրի կողմից վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի աստիճանաբար ամրագրումը հասարակական կյանքում տեղի ունեցած փոփոխությունների համարժեք արձագանքն է։ Չնայած, որ առաջին հայացքից կարող է տպավորություն ստեղծվել, որ վարչական մարմինները պետք է լիովին հնարավորություն ունենան լուծելու իրենց առջև դրված խնդիրները, այդուհանդերձ, իրականում դեռևս անհնար է հանրային կառավարման ոլորտի անթերի կանոնակարգումը, որի պայմաններում կբացառվի որևէ այլ վարչական մարմնի միջամտության անհրաժեշտությունը, քանի որ հասարակական հարաբերությունների կարգավորման նոր մարտահրավերների պայմաններում երբեմն անհնար է ի սպառ բացառել վարչական մարմինների փոխօգնության անհրաժեշտությունը թեկուզ այն պատճառով, որ բազմաթիվ դեպքերում այն թելադրված է օբյեկտիվ գործոններով։

Սակայն ակնհայտ է, որ վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի զուտ ամրագրումը Հայաստանի Հանրապեության օրենսդրությունում բավարար չէ տվյալ ինստիտուտի արդյունավետ կիրառման և դրա արդյունքում մարդու իրավունքների ապահովման կառուցակարգերի բարելավման համար։ Նշված խնդիրները կյանքի կոչելու նպատակով խիստ առաջնային են խնդրո առարկա ինստիտուտի բարելավման առնչությամբ հարցադրումները։

Առաջին հերթին, ակնառու է վարչական մարմինների փոխօգնության հասկացության բացահայտման անհրաժեշտությունը՝ դրանում ընդգրկված եզրույթների համակարգված պարզաբանման և հիշյալ ինստիտուտի նպատակի ու խնդիրների լուսաբանման հիման վրա։ Դա, նախ և առաջ, պայմանավորված է Հայաստանի Հանրապեության օրենսդրությունում այդ հարցադրումների ուղղությամբ տրված լուծումների անորոշությամբ։ Մասնավորապես, նշված մեթոդաբանությամբ իրականացված հետազոտության արդյունքում կարող ենք արձանագրել, որ վարչական մարմինների փոխօգնությունը միմյանց հետ ենթակայական կապի մեջ չգտնվող վարչական մարմինների միջև վարչարարության ընթացքում ցուցաբերվող և վերադաս մարմնի հրամանով չթելադրված այնպիսի աջակցությունն է, որն ուղղված է օգնություն հայցող վարչական մարմնի գործառույթների իրականացման ապահովմանը, հեշտացմանը և դրա արդյունավետության բարձրացմանը։

Վարչական մարմիններն ընկալվում են որպես վարչահրամայական լիազորություններով օժտված այնպիսի կառավարման մարմիններ, որոնք իրենց գործունեության ընթացքում միջամտում են մասնավոր սուբյեկտների գործունեությանը՝ վերջիններիս իրավունքների իրականացման և պաշտպանության նպատակով, իսկ վարչա-

բարությունը դիտարկվում է որպես հանրային իշխանության սուբյեկտների այնպիսի իրավաստեղծ գործունեություն, որն ուղղված է մասնավոր և հանրային շահերի միջև հավասարակշռվածության ապահովման հիման վրա պետության առջև Սահմանադրությամբ և օրենքներով դրված նպատակներին հասնելուն և չի առնչվում օրենքների ընդունման ու արդարադատության իրականացման հետ։

Առանցքային նշանակություն է տրվել վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի բարելավման այն ուղիներին, որոնք իրատեսական կդարձնեն հիշյալ երևույթի վերջնական ներթափանցումը մեր իրականություն և կստեղծեն դրա արդյունավետ կիրառման համար բավարար նախադրյալներ։ Ընդ որում, խնդրին հետևողական մոտեցում ցուցաբերելու արդյունքում պարզ է դառնում, որ ներկա փուլում գերակայությունը պետք է տրվի, այսպես կոչված, միջանկյալ (որոշակի փուլում անցման շրջանի խնդիրներ լուծելու համար) եղանակներ կիրառելու անհրաժեշտությանը, որի արդյունքում կձևավորեն վարչական մարմինների փոխօգնությանն առնչվող հարաբերությունների այնպիսի գործուն համակարգ, որը հետագայում հիմք կարող է հանդիսանալ համապատասխան իրավական կարգավորումների համար։

Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի բարելավման հաջորդ քայլի անհրաժեշտությունը պայմանավորված է այն խնդրով, որ ներկայումս Հայաստանի Հանրապետությունում լիարժեքորեն չի ընկալվում վարչական մարմինների փոխօգնության դերը և նշանակությունը։ Ուստի, հետևելով օտարերկրյա մի շարք պետությունների փորձին (Գերմանիա, Ավստրիա, Հարավ-Աֆրիկյան Հանրապետություն) համագործակցության և փոխըմբռնման սկզբունքի ամրագրումը Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունում կարող է նախադրյալներ ստեղծել վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի վերաիմաստավորման համար։

Բնականաբար, խնդրո առարկա ինստիտուտի բարելավման հիմնախնդիրները հետազոտելիս առանցքային նշանակություն են տրվում նաև միջազգային դրական փորձի ներդրման հնարավորությանը։ Մասնավորապես, նկատի ունենալով վարչական մարմինների միջազգային փոխօգնության հարուստ փորձը, հատկապես հետաքրքրություն են առաջացնում միջազգային փոխօգնության այն տարրերը, որոնք էական ազդեցություն կարող են ունենալ վարչական մարմինների ներպետական փոխօգնության բարելավման գործում։

Վերջապես, ինչպես ցանկացած իրավական ինստիտուտի, այնպես էլ վարչական մարմինների փոխօգնության բարելավմանը վերաբերող հարցադրումները չեն կարող քննարկման առարկա դառնալ առանց այդ ինստիտուտի և մարդու իրավունքների ու ազատությունների ապահովման և պաշտպանության կառուցակարգերի բարելավման փոխհարաբերությունների խնդիրներին անդրադառնալը։ Պետք է նկատել, որ մարդու իրավունքների ու ազատությունների ապահովման և պաշտպանության հարցադրումները չափազանց լայն շրջանակի խնդիրներ են արծարծում և զուտ դրանց իրականացմանն ուղղված կառուցակարգերի կատարելագործման խնդիրը բավարար չէ մարդու իրավունքների գերակայության սկզբունքի ապահովման տեսանկյունից։ Խնդիրն օրգանապես շաղկապված է նաև կառավարման ոլորտում արդյունավետության բարձրացմանն, օրինականության ապահովմանն ու կո-

ռուպցիայի դեմ պայքարին ուղղված միջոցառումների բարելավման հարցադրումների հետ։

Հետազոտությունների արդյունքները ցույց տվեցին, որ վարչական մարմինների փոխօգնությունը ժողովրդավարական ինստիտուտ է և հետապնդում է մեկ նպատակ. պետություն-քաղաքացի հարաբերությունների առավել արդյունավետ կանոնակարգում, որտեղ արդյունավետությունը դիտարկվում է որպես հասարակության բարեկեցությանը հասնելու համար առավել նպաստավոր պայմանների ստեղծում, այլ ոչ թե ձևական առումով վարչահրամայական լիազորությունների հստակ կատարման անհրաժեշտություն։ Իսկ խնդրո առարկա ինստիտուտի բարելավումը մեր կողմից մատնանշված ուղիներով կարող է առավել արդյունավետ դարձնել մարդու իրավունքների և ազատությունների ապահովումն ու պաշտպանությունն ինչպես ուղղակի ձևով, այնպես էլ միջնորդավորված ընթացակարգերով՝ ստեղծելով պայմաններ կառավարման ոլորտում արդյունավետության բարձրացման, օրինականության ապահովման և կոռուպցիայի նվազեցման համար։ Հատկապես մեծ է տվյալ ինստիտուտի դերը «բյուրոկրատական քաշքշուկների» արատավոր պրակտիկայի վերացման և «մեկ պատուհանի սկզբունքի» իրագործման գործընթացում, որն, անկասկած, կարող է էական նշանակություն ունենալ քաղաքացիների և վարչական մարմինների միջև փոխվստահության մթնոլորտի ձևավորման կարևոր հարցում։

Թեկնածուական ատենախոսության հիմնական դրույթներն արտացոլված են հեղինակի հետևյալ հրապարակումներում.

1. «Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի ձևավորման նախադրյալները» // Դատական իշխանություն, հունիս, 2012, 6/155, «Անտարես», էջեր 56-63,

2. «Վարչական մարմինների և դրանց փոխօգնության ինստիտուտի էությունը» // Դատական իշխանություն, նոյեմբեր, 2012, 11/160, «Անտարես» էջեր 48-55,

3. «Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտը վարչարարության բարելավման համատեքստում» // «Արդարադատություն» հանդես, դեկտեմբեր, 2012, 4 (19), «Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարության իրավաբանական ինստիտուտ» ՊՈԱԿ, էջեր 8-14,

4. «Վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի սահմանադրաիրավական հիմքերը» // Դատական իշխանություն, 1 (162) 2013, «Անտարես», էջեր 30-35։

Зарикян Карен Барсегович

Актуальные проблемы совершенствования института взаимопомощи административных органов в Республике Армения

Резюме

Диссертация посвящена комплексному и всестороннему изучению проблем, возникающих в рамках института взаимопомощи административных органов, и выявлению путей его совершенствования.

Несмотря на тот факт, что закон РА “Об основах администрирования и административном производстве” закрепляет институт взаимопомощи административных органов на законодательном уровне, на практике данный институт не работает по причине отсутствия соответствующего научно-практического опыта и определенных законодательных пробелов. Бездействие института взаимопомощи административных органов снижает эффективность их действия, не позволяет решить проблему дублирования полномочий, увеличивает коррупционные риски, порождает практику “бюрократических проволочек” и оказывает негативное воздействие на состояние обеспечения прав и свобод частных лиц. Сказанным определяется насущная необходимость и актуальность создания такой комплексной системы социально-правовых предпосылок и условий, при которой практика взаимопомощи административных органов станет действительностью, что позволит в частности воплотить в жизнь так называемый принцип “одного окна”.

Объектом настоящего диссертационного исследования является институт взаимопомощи административных органов. Основной целью исследования является комплексное изучение разнородных факторов, влияющих на формирование и развитие института взаимопомощи административных органов, выявление наиболее эффективных путей развития данного института в РА на основе анализа соответствующего опыта зарубежных стран, выработка наиболее приемлемых способов законодательного регулирования правоотношений, возникающих в рассматриваемой области.

Сформулированная выше цель потребовала решения следующих исследовательских задач: изучение исторических предпосылок возникновения и становления института взаимопомощи административных органов; уточнение самого понятия взаимопомощи административных органов; раскрытие структуры, целей и принципов системы взаимопомощи административных органов; анализ правовых и практических механизмов, способствующих совершенствованию института взаимопомощи административных органов; исследование особенностей применения международного опыта по вопросу совершенствования института взаимопомощи административных органов; разработка вопросов, связанных с

повышением роли и значения института взаимопомощи административных органов в связи с обеспечением защиты прав человека, повышения эффективности деятельности административных органов и борьбы с коррупцией.

Научная новизна диссертации определяется тем, что она является первым комплексным исследованием, где предпринята попытка подвергнуть правовому анализу институт взаимопомощи административных органов и выявить пути его совершенствования, а также полученными на этой основе результатами.

В работе проводится подробный анализ практических проблем, возникающих при фунуционировании института взаимопомощи административных органов, рассматриваются пути их разрешения, а также исследуются особенности применения международной практики административной взаимопомощи. В диссертации, кроме теоретического и прикладного анализа института взаимопомощи административных органов, большое внимание уделено также правовым позициям отраженным в судебный решениях как Республики Армения, так и других стран и Европейского суда по правам человека.

По итогам исследования были получены и обоснованы научные выводы, и практические рекомендации, имеющие как теоретическое, так и практическое значение.

Так, в результате проведенного всестороннего исследования института дублирования полномочий был обоснован вывод о том, что это явление, само по себе являясь отрицательным фактором сферы управления, тем не менее в разумных пределах и при обеспечении необходимого контроля может приобрести и положительные черты, способствуя формированию конструктивной конкуренции между административными органами, повышению осведомленности административных органов, созданию единых подходов в сфере управления и, в конце концов, формированию единой административной культуры.

Более того, рассматриваемый феномен частично смягчает возможность проявления в деятельности административных органов склонности к закрытому режиму работы и коррупционных явлений. В любом случае, данное явление нами было оценено как безоговорочно отрицательное, однако до его исключения необходимо сделать его по возможности контролируемым и полезным для данного этапа, обстоятельно изучить ситуацию для того, чтобы можно было верно определить какому из административных органов наиболее целесообразно приписать дублируемое полномочие.

Основные положения диссертационной работы были представлены на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Российско-Армянского (Славянского) университета и нашли свое отражение в опубликованных автором научных статьях.

Диссертация состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения и списка использованной литературы и других источников.

Zarikyan Karen

ACTUAL PROBLEMS OF IMPROVING THE INSTITUTE OF MUTUAL ADMINISTRATIVE ASSISTANCE IN REPUBLIC OF ARMENIA

Summary

The thesis is devoted to a complex and comprehensive study of the problems that occur within the Institute of mutual administrative assistance, and to identify ways to improve it.

Despite the fact that the RA law "On the Principles of Administration and Administrative Proceedings" fixes the institute of mutual administrative assistance at the legislative level, in practice, the institution does not work due to lack of relevant research and practical experience and certain legislative gaps. The inaction of the institute reduces the effectiveness of the administrative agencies' actions, does not solve the problem of duplication of authority. Moreover, it increases the risk of corruption, generates the practice of bureaucratic delays and has a negative impact on the rights and freedoms of individuals. This is the reason of an urgent need to establish such a comprehensive system of social and legal conditions under which the practice of mutual administrative assistance will become a reality, which will, in particular, bring to life the so-called principle of "one window".

The subject of the thesis is the institute of mutual administrative assistance. The main purpose of this study is to carry out a comprehensive analysis of diverse factors that influence the formation and development of the institute of mutual administrative assistance, identifying the most effective ways of developing this institute in the Republic of Armenia on the basis of the analysis of the relevant experience of other countries, the elaboration of the most appropriate methods of legal regulation of legal relations arising in this area.

Above-stated purposes require the following research objectives: to study the historical background of the institute of mutual administrative assistance; to clarify the notion of mutual administrative assistance; to discover the structure, objectives and principles of the institute of mutual administrative assistance, and analize legal and practical mechanisms of improvement of the institute of mutual administrative assistance, to investigate the specific application of the international experience on improving the institute of mutual administrative assistance, to develop issues related to the increasing of the role and importance of the institute of mutual administrative assistance in connection with the protection of human rights, improvement of the efficiency of administration and anti-corruption operations.

The scientific novelty of the thesis is determined by the fact that it is the first comprehensive study that analyzes the institute of mutual administrative assistance and contains an attempt of improving it.

The paper provides a detailed analysis of the practical problems that arise during the functioning of the institute of mutual administrative assistance, discusses ways to resolve them and explores the features of the international practice of mutual administrative assistance. In the thesis, except for theoretical and applied analysis of the institute of mutual administrative assistance, a lot of attention is paid to the legal positions that are reflected in judicial decisions of the Republic of Armenia and other countries, particularly, the European Court of Human Rights.

As a result, there have been received and validated scientific findings and practical recommendations that are both of theoretical and practical importance.

As a result of a comprehensive study of the institute of duplication of authority was concluded that it is a phenomenon in itself being a negative factor in administration, however, in reasonable limits and while ensuring the necessary supervision can get some positive features, helping to create a constructive competition between the administrative authorities, to raise awareness of administrative bodies, to create common approaches in the administration and in the end, to form a single administrative culture.

Moreover, the phenomenon partially softens the propensity to closed operation mode and corruptive effects. In any case, we evaluate this phenomenon as unequivocally negative and believe that it must become controlled for this stage. The situation is to be thoroughly investigated in order to be able to correctly determine which of the administrative authorities should operate with the duplicated authority.

The main provisions of the thesis were presented at the meetings of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Russian-Armenian (Slavonic) University, and are reflected in the author’s published scientific articles.

The thesis consists of an introduction, three chapters, eight paragraphs, conclusion, list of references and other sources.