

**ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ
ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱԿԱԴԵՄԻԱ**

ՎԱՂԱՐՇԱԿ ԱԼԻԿԻ ՍԱՐԳՍՅԱՆ

**ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՀԱՅԵՑՈՂԱԿԱՆ ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ
ՍԱՀՄԱՆՆԵՐԸ**

ԺԲ.00.02 - «Հանրային իրավունք» մասնագիտությամբ իրավաբանական
գիտությունների թեկնածուի աստիճանի հայցման

ԱՏԵՆԱԽՈՍՈՒԹՅՈՒՆ

Գիտական ղեկավար՝
իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր
Գևորգ Դանիելյան

Երևան - 2017

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ.....	3
ԳԼՈՒԽ 1. ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՀԱՅԵՑՈՂՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ԴՐԱ ՍԱՀՄԱՆՆԵՐԻ ՀԱՍԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆԸ	12
§ 1. «Հայեցողություն» եզրույթի փիլիսոփայական, իմաստային և տերմինաբանական բնորոշման ասպեկտները.....	12
§ 2. Վարչական հայեցողության բովանդակությունը կանխորոշող հիմնական հատկանիշները.....	22
§ 3. Իրավակիրառ հայեցողության սահմանները և դրանց դասակարգման հիմնահարցերը: Դատական և վարչական հայեցողություն.....	44
ԳԼՈՒԽ 2. ՎԱՐՉԱԿԱՆ ԱԿՏԵՐԻ ԴԱՏԱԿԱՆ ՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ ՈՐՊԵՍ.....	56
ՀԱՅԵՑՈՂՈՒԹՅԱՆ ՍԱՀՄԱՆՆԵՐԻ ԿԱՆԽՈՐՈՇՄԱՆ ՉԱՓԱՆԻՇ.....	56
§ 1. Վարչական ակտերի դատական հսկողությունը որպես հայեցողության սահմանների պահպանման երաշխիք (հայրենական իրավական մշակույթի վերլուծության հենքով).....	56
§ 2. Վարչական ակտերի դատական հսկողության միջազգային փորձը և դրա.....	64
առանձին բաղադրիչների տեղայնացման հնարավորությունները.....	64
ԳԼՈՒԽ 3. ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՀԱՅԵՑՈՂՈՒԹՅԱՆ ԻՆՍՏԻՏՈՒՏԻ ԲԱՐԵԼԱՎՄԱՆ ՀԵՏԱԳԱ ՈՒՂԻՆԵՐԸ.....	95
§ 1. Վարչական հայեցողության ինստիտուտի բարելավման ուղիները վարչարարության սահմանադրական հիմքերի իրացման համատեքստում.....	95
§ 2. Վարչական հայեցողության սահմանների հստակեցման հիմնախնդիրները և դրանց լուծման հնարավոր իրավական լուծումները.....	112
ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ	131
ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ	139

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Հետազոտության թեմայի արդիականությունը: Մարդու և քաղաքացու իրավունքների և ազատությունների իրացման ու պաշտպանության համատեքստում պատշաճ վարչարարությունը 2015 թ. խմբագրությամբ Սահմանադրության հիմնադրույթների տեսակետից ձեռք է բերել աննախադեպ մեծ գիտագործնական նշանակություն. այն անմիջապես ամրագրվեց Հիմնական օրենքում, ինչն էլ նախանշեց հետագա օրենսդրական զարգացումների միտումները: Ըստ էության, պատշաճ վարչարարությունը առաջադրվեց որպես հիմնական իրավունքների և ազատությունների իրացման և պաշտպանության առանցքային երաշխիք:

Այս զարգացումների համակողմանի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ պատշաճ վարչարարության իրավաչափ հիմքերի և դրանց իրավական ամրագրման խնդիրները մեծ չափով պայմանավորված են դրանց վերաբերյալ ձևավորված իրավական մշակույթով և տեսական համարժեք նյութի առկայությամբ: Միաժամանակ հաշվի առնելով, որ վարչարարությունն ինքնին հանդիսանում է համեմատաբար երիտասարդ իրավական ինստիտուտ, և դրա մի շարք բաղադրիչների, այդ թվում՝ հայեցողության սահմանների հարցում դեռևս չի ձևավորվել կանխատեսելի ու հստակ գիտագործնական դիրքորոշում, պատշաճ վարչարարության մասին հնարավոր կլինի լիարժեք խոսել, երբ տեսականորեն մշակվեն և քննարկման դրվեն այդ իրավունքի հիմնական բաղադրիչների վերաբերյալ անհրաժեշտ դիրքորոշումներ ու գործնական նշանակության լուծումներ: Ընդ որում, այդ բաղադրիչների համակարգում զգալի է հենց վարչական հայեցողության իրավական նշանակությունը, քանզի մարդու իրավունքների խախտման հավանականությունը զգալի է բոլոր այն դեպքերում, երբ վարչարարություն իրականացնելիս, վարչական մարմինն օժտված է որոշումներ կայացնելու որոշակի հայեցողությամբ: Ձևավորված վարչաիրավական պրակտիկան, ինչպես նաև տեսականորեն անհրաժեշտ հարցադրումների առնչությամբ ոչ միանշանակ դիրքորոշումների առկայությունը դեռևս ի զորու չեն բացառելու հայեցողություն իրականացնելիս հնարավոր չարաշահումներն ու գործադիր իշխանության արդյունավետությունը:

Թեմայի արդիականությունը թելադրված է նաև այն նկատառումով, որ հայրենական իրավական համակարգում վարչարարությունը ընդհանրապես, իսկ վարչական հայեցողությունը մասնավորապես դեռևս համակողմանի գիտական հետազոտության նյութ չեն դարձել, համալիր չեն ուսումնասիրվել ներկայումս խնդրահարույց և տարբեր մեկնաբանությունների տեղիք տվող այնպիսի հարցադրումներ, ինչպիսիք են վարչական հայեցողության էությունը, կիրառման իրավական հիմքերը, շրջանակները, չափանիշները և այլն: Ընդ որում, օտարազգի հեղինակների հետազոտությունները ոչ միշտ են անհրաժեշտ ծավալով առնչվում հայրենական վարչարարության հիշյալ հիմնախնդիրներին. օրինաչափորեն զգալի են որոշակի գործոններով թելադրված առանձնահատկությունները:

Հավելենք, որ նշված հարցադրումներն անխուսափելիորեն ձեռք են բերել միանգամայն նոր ասպեկտներ՝ պայմանավորված սահմանադրական բարեփոխումների արդյունքներով թելադրվող իրավական իրողություններով, որոնք պահանջում են հնարավորինս սեղմ ժամկետում սպառիչ իրավական լուծումներ առաջադրել պատշաճ վարչարարության բոլոր բաղադրիչներին առնչվող հիմնախնդիրներին:

Թեմայի մշակվածության աստիճանը: Այսօր վարչական մարմինների հայեցողական լիազորությունների հիմնահարցերն այս կամ այն չափով դրվել են վարչական իրավունքին նվիրված հայրենական և արտերկրի բազմաթիվ հետազոտությունների հիմքում: Հիշյալ հարցադրումներին նվիրված հետազոտություններ են կատարել օտարազգի այնպիսի վարչագետներ, ինչպիսիք են Ս. Ս. Ալեքսեևը, Դ. Ն. Բախրախը, Ա. Ե. Ելիստրատովը, Ա. Ա. Բերեզինը, Ա. Ա. Գոլովկոն, Ե. Ա. Գլուխովը, Վ. Ն. Դուբովիցկին, Ե. Ս. Իվանովը, Ա.Պ. Կորենը, Ա. Ա. Մալինովսկին, Վ. Մ. Մանոխինը, Յու. Ի. Ստարիլովը, Յու. Ա. Տիխոմիրովը, Դ. Ն. Չեչուտը և այլք:

Գործադիր իշխանության մարմինների գործունեության մեջ հայեցողության տարբեր հիմնախնդիրներին անդրադարձել են նաև Ռ. Ֆ. Վասիլևը, Վ. Վ. Դինիսենկոն, Մ. Բ. Դոբրոբաբը, Վ. Դ. Սիմոֆինը, Մ. Ե. Տրուֆանովը, Մ. Կ. Մալիկովը, Օ. Վ. Հուսիսովան և այլք:

Վարչական հայեցողության բարելավմանն ուղղված առաջարկների մշակման հարցում նշանակալի են Վ. Վ. Եվտիֆենի, Ս. Ս. Կուպրենի, Ն. Ֆ. Պոպովայի աշխատությունները:

տությունները: Վարչական հայեցողության կիրառման դատաիրավական պրակտիկայի ամփոփման և վերլուծության հարցում զգալի դերակատարություն ունեն Կ. Վ. Դավիդովի, Օ. Վ. Կորաբլինայի, Յու. Ն. Միլչինի, Չ. Կոխի աշխատությունները:

Նկատենք նաև, որ վարչական հայեցողության առանձին ասպեկտներ լուսաբանվել են նաև հայ իրավագետներ Գ. Դանիելյանի, Հր. Թովմասյանի, Ռ. Եղյանի, Գ. Մուրադյանի և այլոց աշխատություններում:

Այսուհանդերձ, հիշյալ աղբյուրներում վարչական հայեցողության, հատկապես դրա սահմանների վերաբերյալ հարցերը չեն դարձել համալիր հետազոտության առարկա: Բացի այդ, դրանցում առկա դատողություններն ու եզրահանգումները չեն կարող ամբողջությամբ վերաբերել մեր երկրում սահմանադրական բարեփոխումների արդյունքում առաջադրված իրավական նոր իրողություններին:

Հետազոտության առարկան, նպատակը և խնդիրները: Հետազոտության առարկան այն հասարակական հարաբերություններն են ու դրանց կարգավորմանը նվիրված իրավական նորմերը, որոնք վերաբերում են վարչական հայեցողության ծագմանը, պետական մարմինների կողմից դրա կիրառմանը, սահմանների բնորոշմանը և ուրվագծմանը:

Հետազոտության նպատակն է վարչական մարմինների կողմից վարչական հայեցողության կիրառման հիմնախնդիրների լուծումը, որն էլ իր հերթին պայմանավորված է դրա սահմանների բնորոշմամբ, տարանջատմամբ և տեսակավորմամբ:

Նշված նպատակին հասնելու համար ատենախոսության մեջ առանձնացվել են հետևյալ խնդիրները՝

- վարչական հայեցողության սահմանների հստակեցումը՝ գիտագործնական արդի չափանիշների հաշվառմամբ,
- վարչական մարմինների կողմից վարչական հայեցողության կիրառման գործնական խնդիրների բացահայտումն ու գիտագործնական հարթությամբ դրանց հաղթահարման ուղիների մշակումը,
- վարչական հայեցողության կիրառման իրավական հիմքերի համալիր ուսումնասիրության արդյունքում այդ ինստիտուտի կիրառման անհրաժեշտությունը թելադ-

րող գործոնների համակարգի բացահայտումը,

- պատշաճ վարչարարության երաշխավորման տեսակետից վարչական հայեցողության բարելավման ուղենիշերի վերլուծությունը,

- վարչական հայեցողության և իրավունքի հիմնարար սկզբունքների փոխհարաբերության հիմնահարցերի համակողմանի հետազոտությունը,

- վարչական հայեցողության սահմանափակման արդի հիմնախնդիրների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի արդյունավետությանը նպաստող միջոցների հետազոտությունը:

Հետազոտության գիտական նորույթն ու պաշտպանության ներկայացվող դրույթները:

Այս աշխատանքի գիտական նորույթն այն է, որ համալիր ու 2015 թ. խմբագրությամբ Սահմանադրության հիմնադրույթների համատեքստում միանգամայն նոր հարցադրումներով հետազոտվել է վարչական հայեցողության ինստիտուտը, առաջադրվել են գիտագործնական նշանակություն ունեցող եզրահանգումներ ու առաջարկություններ, որոնք նորովի են անդրադառնում վարչական հայեցողության իրականացման իրավական հիմքերին, կիրառման սահմաններին, իրավունքի սկզբունքների հետ փոխհարաբերության բնույթին, սահմանափակման չափանիշներին և պատշաճ վարչարարության սահմանադրական արդի հիմնադրույթների իրացման հիմնախնդիրներին:

Ըստ այդմ՝ հետազոտության գիտական նորույթն արտացոլված է պաշտպանության ներկայացվող հետևյալ դրույթներում՝

1. Վարչական հայեցողությունը առաջարկվում է բնորոշել որպես վարչական մարմնին վերապահված հայեցողական լիազորություն՝ ընտրելու մի քանի հնարավոր իրավաչափ լուծումներից այն տարբերակը, որն առավել չափով է համապատասխանում անձի հիմնական իրավունքների և ազատությունների իրացման ու պաշտպանության, իրավահավասարության, վարչարարության սկզբունքներին, ինչպես նաև հետապնդում է օրենքով կանխորոշված նպատակները: Ընդ որում, ոչ միայն իրավաչափ կարող է համարվել այն տարբերակը, որն անմիջականորեն նախատեսված է օրենսդրությամբ, այլև բխում է օրենսդրության դրույթներից և տվյալ իրավիճակում վերը նշված չափանիշներին շատ ավելի համահունչ է, քան օրենսդրությամբ

սահմանված որևէ այլ տարբերակ: Ընդ որում, հատկապես այս հատկանիշով է վարչական հայեցողությունը տարբերվում դատական հայեցողությունից:

2. Եթե վարչական հայեցողությունը գործնականում հանգեցնում է անձի իրավունքների փաստացի իրացմանն ու պաշտպանությանը, ապա կարող է իրավաչափ համարվել, եթե այն չի սահմանափակվում սուկ օրենսդրությամբ ամրագրված նվազագույն չափանիշներով, այլ իրականացվում է տվյալ իրավիճակում իրավունքի իրացման խնդրին համահունչ սոցիալ-տնտեսական, կառուցակարգային և նմանաբնույթ այլ իրավաչափ ու անհրաժեշտ իրավական չափանիշներով, որպիսի մոտեցման արդյունքում վարչարարության հայեցողությունը պետք է միաժամանակ բավարարի ինչպես օրինականության, այնպես էլ արդյունավետության պահանջներին:

3. Վարչական հայեցողության սահմանափակումների երաշխավորվածությունը չի կարող կանխորոշվել սուկ վարչարարության իրականացման համաչափության և կամայականության արգելքի սկզբունքներով, այն կարող է լիարժեք իրավաչափ համարվել միայն այն դեպքում, երբ համահունչ է պատշաճ վարչարարության իրավունքի իրացումն ապահովող վարչարարության բոլոր սկզբունքներին: Հիշյալ եզրահանգման հիմքում այն մեկնակետն է, ըստ որի՝ հենց վարչական հայեցողության շրջանակներում է համակարգված տեսքով անդրադարձ արվում վարչարարության սկզբունքներին: Այս նկատառումով նպատակահարմար է օրենսդրությամբ վերանայել վարչական հայեցողության սահմանափակման հիմքերը՝ դրանք փոխկապակցելով վարչարարության բոլոր սկզբունքներին:

4. Որպեսզի հանրային իշխանության ոլորտում հայեցողությունը չվերածվի քողարկված կամայականության և տեղիք չտա չարաշահումների, այն կիրառող վարչական մարմինը ոչ միայն պետք է հիմնավորի իր ընտրած տարբերակի իրավաչափությունը, այլև պետք է հիմնավորումներում արտացոլի այլ հնարավոր տարբերակների հետ համադրման արդյունքում ընտրության իրավաչափությունը:

5. Վարչական հայեցողությունը սահմանադրական առանցքային հիմնադրույթներին, մասնավորապես, իրավական որոշակիությանը, կանխատեսելիությանը, ինչպես նաև համաչափությանը համապատասխանեցնելու

նպատակով անհրաժեշտ է համարվել օրենսդրությամբ ամրագրել այս ինստիտուտի կիրառման իրավական հիմքերն ու պայմանները, որոնք համահունչ կլինեն նշված հիմնադրույթներին և կերաշխավորեն առավելագույնս պատշաճ վարչարարություն: Մասնավորապես վարչական հայեցողության շրջանակներում օրենսդրությամբ նախատեսված որևէ տարբերակ ընտրելիս նպատակահարմար է համարվել հիմնավորումները շարադրել այնպիսի ծավալով ու հստակությամբ, որ բացառվեն հետագա տարընթերցումներն ու տարբերակված մոտեցումները: Այսինքն՝ այդ հիմնավորումները կլինեն կամայականության արգելքի սկզբունքի երաշխիք:

6. Թեպետ հայրենական օրենսդրությամբ վերապահված է բացառապես վարչական վարույթի առանձին տեսակների պարագայում առանձնահատկություններ սահմանելու իրավական հնարավորություն, այնուամենայնիվ, պատշաճ վարչարարության սահմանադրական էությունը, մասնավորապես վարչարարության համատեքստում լիարժեք հայեցողություն դրսևորելու անհրաժեշտությունը անխուսափելի են դարձնում այդպիսի առանձնահատկություններ սահմանելու իրավական հիմքերի ամրագրումը՝ նաև վարչարարության առնչությամբ:

7. Ատենախոսությունում առաջադրված են վարչական հայեցողության իրավական հիմքերի և գործնական կիրառման արդյունավետությանը, այդ թվում՝ օրենսդրության բարելավմանը հանգեցնող մի շարք առաջարկություններ, որոնք ամբողջության մեջ և համակարգային կտրվածքով գիտական նորույթ են. դրանք ամբողջական են դարձնում վերը նշված եզրահանգումները և հանդիսանում են դրանց հիմնավորվածությունն ընդգծող լրացուցիչ փաստարկներ: Ատենախոսության մեջ եզրահանգումներ են առաջադրվել, մասնավորապես վարչարարության որոշակի ոլորտներում վարչական հայեցողությունը բացառելու (այն դիրքորոշումն է արտացոլված, ըստ որի՝ բոլոր այն դեպքերում, երբ փաստացի հնարավոր է կանխատեսելի դարձնել վարչական ակտը, ձեռնպահ մնալ վարչական հայեցողություն կիրառելուց), ոչ միայն անհատական, այլև նորմատիվ ակտերը վարչական ակտեր համարելու, վարչական հայեցողության ուղեցույցներ մշակելու առնչությամբ և այլն:

Հետազոտության մեթոդաբանական հիմքը կազմել են ճանաչողության դիալեկտիկական և հատուկ մեթոդները (համալիր, նպատակային, համակարգային,

պետական մարմինների կողմից վարչական հայեցողության կիրառման պրակտիկայի վերլուծության):

Հետազոտության տեսական հիմքն են կազմում իրավունքի ընդհանուր տեսության, ինչպես նաև վարչական իրավունքի դրույթները, պետական իրավասու մարմինների վարչական հայեցողության վերաբերյալ գիտական տեսակետները (Գ. Դանիելյանի, Հր. Թովմասյանի, Գ. Մուրադյանի, Ա. Ա. Բերեզինի, Ա. Ա. Գոլովկոյի, Ե. Ա. Գլուխովի, Վ. Ն. Դուբովիցկու, Ե. Ս. Իվանովի, Ա. Պ. Կորենևի, Ս. Ս. Կուպրենի, Վ. Մ. Մանուխինի, Օ. Ռ. Միխայլովայի, Վ. Դ. Սիմոնիևի, Յու. Պ. Սոլովեյի, Յու. Ի. Ստարիլովի, Յու. Վ. Ստարիխի, Մ. Ս. Ստուդենիկինի, Յու. Ա. Տիխոմիրովի, Ա. Պ. Շերգինի և այլոց):

Ատենախոսության համար էմպիրիկ հիմք են հանդիսացել պետական մարմինների վարչական հայեցողության ոլորտում վարչական օրենսդրության կիրառման պրակտիկայի վերլուծության արդյունքները: Օգտագործվել են զանգվածային լրատվության միջոցների՝ թեմային առնչվող նյութերը: Կատարվել է հարկային, մաքսային, ճանապարհատրանսպորտային, ԴԱՀԿ ծառայության մարմինների՝ վարչական հայեցողության կիրառման պրակտիկայի վերլուծություն, որի հիման վրա մշակվել են վարչական հայեցողության բարելավմանն ուղղված եզրահանգումներ և վարչական օրենսդրության կատարելագործման առաջարկներ:

Հետազոտության արդյունքների համար հիմք են հանդիսացել նաև միջազգային փորձագիտական կառույցների որոշ եզրակացություններ:

Հետազոտության նորմատիվ-իրավական հիմքը: Ատենախոսության համար նորմատիվ-իրավական հիմք են հանդիսացել նախ՝ ՀՀ Սահմանադրությունը, ՀՀ միջազգային պայմանագրերը, օրենսգրքերը, օրենքները, ենթաօրենսդրական իրավական ակտերը, միջազգային փորձագիտական կառույցների եզրակացությունները, ինչպես նաև ազգային դատարանների և Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի վճիռները, օտարերկրյա իրավունքի մաս կազմող նորմատիվ-իրավական ակտերը:

Հետազոտության գիտագործնական նշանակությունը: Ատենախոսության տեսական նշանակությունը վարչական հայեցողության կիրառման վերաբերյալ

վարչական իրավունքի տեսության զարգացման նոր ասպեկտների և դիրքորոշումների առաջադրումն է: Առաջին անգամ պետական մարմինների վարչական հայեցողությունը մանրամասն հետազոտվում և ներկայացվում է որպես պետական մարմնի վարքագծի ընտրության ազատություն՝ իր կողմից հանրային շահի իրացումն իրագործելու նպատակով, ներկայացվում են վարչական հայեցողության սահմանները կանխորոշող չափանիշները, հիմնավորվում են վարչական օրենսդրության կատարելագործման ուղղությունները վարչական հայեցողության բարելավման համատեքստում:

Ատենախոսությունն ունի գործնական նշանակություն. աշխատանքի եզրահանգումներն ու առաջարկությունները կարող են օգտագործվել պետական մարմինների, հատկապես գործադիր իշխանության մարմինների իրավակիրառ պրակտիկայում: Մասնավորապես կիրառելի են որևէ հարցի առնչությամբ նորմատիվ-իրավական ակտերի մշակման, իրավագիտակցության, իրավական մշակույթի բարելավմանն ուղղված նկատառումները: Գործնական առումով մասնավորապես հատկանշական են վարչական հայեցողության արդյունավետ կիրառումն ապահովող մեխանիզմների կատարելագործմանն ուղղված առաջարկները (պետական մարմինների պաշտոնյաների որակավորման բարձրացում, վիճելի հարցի վերաբերյալ քննարկում-խորհրդակցություն, փոխայցելությունների կազմակերպում, միջազգային փորձի համադրում և այլն):

Ատենախոսության նյութերը կարող են օգտագործվել նաև ՀՀ բուհերում «Վարչական իրավունք», «Վարչական վարույթ և վարչարարություն» դասընթացների շրջանակներում, հիշյալ թեմայով հետագա հետազոտություններում, ինչպես նաև վարչական հայեցողությանը և դրանց սահմաններին վերաբերող հիմնախնդիրներին նվիրված ուսումնական ձեռնարկներ կազմելիս:

Հետազոտության արդյունքների հիմնավորվածությունն ու արժանահավատությունը: Այս հետազոտության արդյունքները հիմնված են վարչական հայեցողության ինստիտուտի վերաբերյալ ինչպես հայրենական, այնպես էլ արտերկրի համապատասխան իրավական ինստիտուտների կազմակերպման և իրավական կարգավորման փորձի գիտական համակողմանի վերլուծության վրա և հիմնավորված

ու փաստարկված են իրավակիրառ պրակտիկայի նյութերով:

Ուսումնասիրության արդյունքների ներդրումն ու փորձարկումը:

Ատենախոսության հիմնական դրույթները քննարկվել են Հայաստանի Հանրապետության պետական կառավարման ակադեմիայի և Երևանի պետական համալսարանի սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի նիստերում: Ատենախոսության առանձին դրույթներ ներկայացվել են ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիայում անցկացված գիտաժողովում (2015 թ):

Ատենախոսության որոշ դրույթներ ներկայացվել են նաև միջազգային տարբեր կազմակերպությունների անցկացրած սեմինարներին: Հետազոտության արդյունքները արտացոլված են հրապարակված գիտական հոդվածներում, խորհրդաժողովներին ներկայացված զեկույցներում, որոնցում ներկայացվել են ատենախոսության մի շարք կարևոր հիմնադրույթներ:

Աշխատանքի կառուցվածքը: Ատենախոսությունը բաղկացած է ներածությունից, երեք գլխից (պարագրաֆների բաժանմամբ), եզրակացություններից, օգտագործված գրականության ցանկից:

**ԳԼՈՒԽ 1. ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՀԱՅԵՑՈՂՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ԴՐԱ ՍԱՀՄԱՆՆԵՐԻ
ՀԱՍԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆԸ**

**§ 1. «Հայեցողություն» եզրույթի փիլիսոփայական, իմաստային և
տերմինաբանական բնորոշման ասպեկտները**

Կառավարչական հարաբերությունների զարգացման արդի պայմաններում պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ու իրավասու պաշտոնյաները վարչարարություն իրականացնելիս թույլ են տալիս խախտումներ, որոնք հաճախ պայմանավորված են լինում վերջիններիս վերապահված լայն լիազորությունների պարագայում բավարար չափով չկարգավորված հայեցողության հանգամանքով: Գործնական վերլուծությունները հնարավորություն են տալիս եզրակացնելու, որ այդ խախտումները միշտ չէ, որ պայմանավորված են արհեստավարժության պակասով կամ կամայականությամբ: Տվյալ դեպքում առավել մեծ դերակատարություն ունեն օրենսդրական կարգավորման բացերն ու դրանց լուծման առնչությամբ գիտականորեն հիմնավորված դիրքորոշումների բացակայությունը: Մեր կարծիքով, ներկայումս անհրաժեշտություն է առաջացել վերանայելու վարչական հայեցողության սահմանները, կիրառման եղանակները, վերահսկողության ընթացակարգերը և այլն:

Այս առումով իրավակիրառ հայեցողության սահմանների քննարկման մոտեցումների բազմազանությունն ունի տեսական կարևոր նշանակություն, և այդ համատեքստում նպատակահարմար է այնպիսի հիմնադրույթների մշակումը, որոնք ուղղված կլինեն պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության արդյունավետության բարձրացմանը: Հայեցողության սահմանները գիտության մեջ դիտարկվում են տարբեր տեսանկյուններից և տարբեր չափանիշերով. մասնավորապես առանձնացվում են վերջինիս վարույթային, նյութական ու դատավարական շրջանակները:

Առանձնահատուկ նշանակություն ունի *իրավակիրառ հայեցողությունը* (2. Կոխի բնորոշմամբ՝ անգլ. Executing discretion՝ կատարողական հայեցողություն¹), որի համաձայն՝ օրենքով նախատեսված դեպքերում սուբյեկտն իրավագոր է ընտրելու խնդրի

¹ Տե՛ս **Koch Ch.**, *Judicial Review of Administrative Discretion* (1986), Faculty Publications, էջ 469-511, 479 (էլ. հասցե՝ URL <http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/624>):

լուծման մի տարբերակ:

Մեր երկրում գոյություն ունեցող օրենքներն ու իրավական ակտերն այսօր ակնհայտ մեծաքանակ են, այսուհանդերձ, դեռևս մի շարք հարցերի կարգավորման վերաբերյալ չկան օրենսդրական ամրագրումներ: Իսկ օրենսդիր մարմնի աշխատանքի արդյունքում եղած իրավական ակտերի, նախադեպերի, իրավունքի նորմերի սահմաններում հնարավոր է դարձել դրանք մեկնաբանել և կիրառել այնպես, որ իրավունքի նորմի կամ որոշակի դրույթի բացակայության պայմաններում հնարավորինս ապահովվի իրավակարգը, և իրավակիրառ մարմինը գործի օրինականության սահմաններում²: Այս հարցերին առավել հանգամանորեն կանդրադառնանք ատենախոսության երրորդ գլխում:

Հայեցողության էությունը չպետք է ընդունվի որպես բացասական և կազմաքանդող երևույթ: Կարևորվում է այնպիսի սահմանաչափերի մատնանշումը, որը կստիպի իրավասու պաշտոնյաներին օգտագործելու իրենց հայեցողական լիազորությունները և կայացնելու արդյունավետ ու նպատակահարմար որոշում՝ հօգուտ հանրային շահերի: Ինչպես նշում է դոկտոր պրոֆեսոր Գ. Դանիելյանը, «Հայեցողական լիազորությունն ինքնին բացասական երևույթ չէ, ավելին՝ այն հնարավորություն է տալիս վարչական մարմիններին գործելու առավել ճկուն ու ստեղծագործաբար, բացահայտելու պաշտոնյաների մասնագիտական ու գործնական ունակությունները, բարձրացնելու նրանց պատասխանատվությունը, ստեղծված իրավիճակում գործելու հնարավորինս համարժեք և այլն: Բացասականը տվյալ դեպքում այդ լիազորությունների չարաշահումն է, և սահմանափակումները բացառապես միտված են դրանց չեզոքացմանը»³:

Ընդհանուր առմամբ անհնար է ապահովել վարչարարության արդյունավետությունը՝ առանց վարչական մարմինների հայեցողության սահմանման: Օ. Ա. Կորաբլինայի բնորոշմամբ՝ հայեցողությունն իրավակիրառ գործունեության անբաժանելի տարր է, որի գոյությունն օբյեկտիվ և իրավունքով արդարացված սոցիալական երևույթ է: Ըստ հեղինակի՝ հայեցողության մեջ դրսևորվում են իրավունքի դինա-

² Տե՛ս **Купреев С. С.**, Об административном усмотрении в современном праве, «Актуальные проблемы административное право и административный процесс» М., 2012, No 1, էջ 14-15:

³ **Դանիելյան Գ. Բ.**, Վարչական վարույթ և դատավարություն, Եր., 2011, էջ 3-4:

միկան և հարմարվողականությունը՝ պատմական փոփոխվող պայմաններին և որոշակի դեպքերին համապատասխան⁴: Առանձին իրավագետներ հայեցողության էությունը բնորոշում են որպես «ազատություն»⁵, «ընտրություն մի քանի օրինական այլընտրանքներից»⁶, «իրավազորություն»⁷ և այլն:

Իրավակիրառ հայեցողությունը առավել ճշգրիտ կարելի է բնութագրել որպես «իշխանական լիազորությունների իրականացման եղանակ՝ իրավական վեճերի լուծման և առանձին ընթացակարգային գործողությունների կատարման նպատակով»⁸:

Ստորև անդրադառնանք վարչական հայեցողության էության առնչությամբ մեր դիրքորոշումներին: Նախ՝ կարծում ենք, հարկ է ներկայացնել «*հայեցողություն*» եզրույթի իմաստաբանական նշանակությունն ու ստուգաբանությունը:

Լեզվաբան Է. Աղայանը «*հայեցողություն*» բառը մեկնաբանում է այսպես. «1. Ներքին՝ մտավոր գննություն, դատողություն: 2. Դատելը, դատողությամբ որոշելը, այս կամ այն կերպ ընտրելը, վճռելը՝ տնօրինելը (ըստ իր դատողության, կամքի և այլն): 3. (հնց.): Նայվածք, հայացք»⁹: Բառի առաջին երկու իմաստները արտացոլում են հայեցողության էությունը, որն է՝ իր սեփական դատողությամբ որոշելը, իր կամքով դատելը, վճռելը, այլ խոսքերով՝ իր կամքը տնօրինելը: Հեղինակը հասկանալի պատճառով տալիս է սուկ բառի իմաստային բացատրությունը:

«*Հայեցողություն*» եզրույթը գրեթե նույն բացատրությունն ունի ռուսաց լեզվի բառարաններում: Այսպես, Ս. Օժեգովի ռուսաց լեզվի բացատրական բառարանում

⁴ Տե՛ս **Кораблина О. В.**, Усмотрение в правоприменительной деятельности, автореф. дис. канд. юрид. наук, Саратов, 2009, էջ 7-8:

⁵ Տե՛ս **Абушенко Д. Б.**, Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе, М., 2002, էջ 43, 11-12, 122:

⁶ Տե՛ս **Старилов Ю. Н.**, Административное право. История. Наука. Предмет. «Нормы», ч. I Воронеж, 1998, էջ 328-335, **Барак А.**, Судейское усмотрение. М., 1999, էջ 15, **Малиновский А. А.**, Усмотрение в праве «Государство и право», 2006, № 4, էջ 102-104:

⁷ Տե՛ս **Комиссаров И.**, Судебное усмотрение в советском гражданском процессе, Советское государство и право, 1964, № 4, էջ 49-56, 52: **Анторопов В. Г.**, Правоприменительное усмотрение: понятие и формирование (логико-семантический аспект), автореф. дис. канд. юрид. наук, Волгоград, 1995, էջ 14, **Погорелова Н. С.**, Судейское усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях, автореф. дис. канд. юрид. наук, Ростов-на-Дону, 2005, էջ 6:

⁸ Տե՛ս **Мишина Е. А.**, Судейское усмотрение и правоприменение Право и правоприменение в России. М., Статут, 2011, էջ. 108-115, 110-111, **Марков П. В.**, Правовая природа и условия осуществления судебного усмотрения, автореф. дис. канд. юрид. наук, М., 2012, էջ 20:

⁹ **Աղայան Է.**, Արդի հայերենի բացատրական բառարան, 1999, էջ 811:

այն բնութագրվում է որպես «...որոշում, կարծիք, եզրակացություն»¹⁰: Այսինքն՝ հասարակական կյանքում հայեցողությունը սեփական կարծիքով որոշում կամ վարքագիծ դրսևորելու ունակությունն է:

Հայեցողությունը (անգլ.՝ *descretion*¹¹) անգլերենից թարգմանում են իբրև «առանձնացում, բաժանում, սահմանազատում, գործողությունների ազատություն, հայեցողություն, ազատ ընտրություն, հայեցողության իրավունք» (*descretion* կամ *power of descretion*), իսկ **descretionary** ածականը՝ «սեփական հայեցողությանը հանձնած, սեփական հայեցողությամբ գործող, դիսկրեցիոն»¹²: «Իսպանա-ռուսական մեծ բառարան»-ում *discretionary* ածականի թարգմանությունը հետևյալն է՝ դիսկրեցիոն (իշխանության մասին), կամայական, սեփական հայեցողությունից կախված¹³: Համաձայն «Իրավաբանական մեծ բառարան»-ի՝ դիսկրեցիոն իշխանությունը (ֆրանս.՝ *discretionnaire*. թարգմանաբար՝ անձնական հայեցողությունից կախված), օրենքի շրջանակներում որևէ մարմնին կամ պաշտոնատար անձին սեփական հայեցողությամբ գործելու իրավասության տրամադրումն է¹⁴: Մեկ այլ բառարանում **դիսկրեցիոն** (լատ. և նոր լատ.) նշանակում է անձնական հայեցողությամբ, կամայականությամբ, խղճով կատարվող¹⁵: Իրավաբանական բառարաններից մեկում **դիսկրեցիան** (լատ.՝ *discretio*) ներկայացվում է որպես տնտեսական խնդիրների լուծման եղանակներից մեկը: Ըստ այդմ՝ որոշումներ կայացնող անձը, մարմինը գործում են հիմնականում սեփական հայեցողությամբ՝ պայմանավորված գնահատման տնտեսական պայմանների սեփական պատկերացումներով¹⁶: **Discretion*** անգլերեն բառը ստուգաբանորեն ծագում է հին անգլերենի «*dyscrecyun*» բառից, որը նշանակում է տարբերակելու ներքին

¹⁰ **Ожегов С. И.**, Толковый словарь русского языка, М., 1994, с. 828.

¹¹ Русско-английский словарь /сост. **О. С. Ахманова** и др., под общ. рук. **А. И. Смирницкого**. 16-е изд., М., 1992, с. 671.

¹² **Мюллер В. К.**, Англо-русский словарь, М., 1992, էջ 207; Англо-русский юридический словарь: право и экономика. М., 2002, էջ 271; Lingvo Universal (En-Ru) (Электронный ресурс: URL: <http://lingvopro.abbyonline.com/ru/Search/en-ru/Law> (Ru-En) (Электронный ресурс. URL <http://lingvopro.abbyonline.com/ru/Search/ru-en/npaeo%20>.)

¹³ *St' u* Большой испанско-русский словарь /**Н. В. Загорская** (и др.); под ред. **Б. П. Нарумова** 6-е изд стереот. М., 2005, էջ 300:

¹⁴ *St' u* Большой юридический словарь /под ред. **А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских**, М: ИНФРА, М., 1999, էջ 167:

¹⁵ *St' u* **Чудинов А. Н.**, Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка., М., 1910 [Электронный ресурс]: URL: <http://encdic.com>.

¹⁶ *St' u* Юридический словарь [Электронный ресурс]: URL: <http://encdic.com/fwords/Diskreccionnyj-12449.html>

* Այս բառը առաջացել է հին ֆրանսերեն **discrecion**-ից կամ անմիջականորեն հին լատինական **discretionem**-ից (ուղղական՝ **discretio**), որը նաև նշանակում է տարբերակելու կարողություն, տարբերակելու իրավասություն:

կարողություն: Անգլերեն «at (one's) discretion» նշանակում է «ըստ (սեփական) հայեցողության»:

Դիսկրեցիա բառը՝ որպես տերմին, առաջին անգամ գործածվել է 1570 թ.: Այն կիրառվել է «որոշելու կամ դատելու իրավունք» նշանակությամբ: Այդ նույն ժամանակահատվածից սկսած՝ նշված տերմինը անգլերենում գործածվում է անվանելու այն տարիքը, որից սկսած՝ մարդը համարվում է պատասխանատու իր արարքների համար (the age of discretion)¹⁷:

Տարբեր բառարաններից բերված իմաստային բացատրություններից ակնհայտ է, որ «հայեցողություն» եզրույթը, իր իմաստային հիմնական ընդհանրություններով հանդերձ, լիարժեքորեն չի համընկնում հայեցողություն երևույթի իրավական բովանդակությանը:

«Հայեցողություն» եզրույթի իրավական բովանդակությունը իհարկե պետք է բացահայտվի որպես նյութական կամ դատավարական իրավունքի բաղադրիչ: Իրավագիտության մեջ իրավակիրառ հայեցողությունը, պայմանավորված իրավաբանական գործունեության առանձնահատկություններով, բաժանվում է երկու տեսակի՝ դատական և վարչական հայեցողության¹⁸: Դրա հետ մեկտեղ վարչական հայեցողության ոլորտն ավելի նեղ է, քան դատական հայեցողությանը. վերջինս դրսևորվում է հանրային իրավունքում, մինչդեռ դատական հայեցողությունն արտացոլվում է թե՛ հանրային և թե՛ մասնավոր իրավունքի մեջ:

Իրավակիրառ հայեցողության և դրա սահմանների բնորոշմանը առավել հանգամանորեն անդրադարձել են դատական հայեցողության ինստիտուտը հետազոտող իրավագետները (Ղամբարյան Ա., Երմակովա Կ. և այլք. այս մասին առավել հանգամանորեն կխոսվի հաջորդ պարագրաֆներում): Միայն նշենք, որ հեղինակների հիմնական խումբը դատական հայեցողությունը դիտարկում է որպես. «...դատարանի կողմից իրավունքով սահմանափակված և իր լիազորությունների սահմանով շրջա-

¹⁷ St'u Online Etymology Dictionary [Электронный ресурс].

URL:<http://www.etymonline.com/index.php?term=discretion>

¹⁸ St'u **Малиновский А. А.**, Усмотрение в праве «Государство и право», 2006, № 4, էջ 102-104, **Клеандров М. И.**, Судейское усмотрение, судебная ошибка, «Российское правосудие», 2012, № 3, էջ 5-16, 10:

նագծված իրավական հնարավոր լուծումների համեմատաբար ազատ ընտրություն»¹⁹: Այս մոտեցումը տարբեր դրսևորումներով նկատվում է այլ գիտնականների աշխատություններում²⁰: Սակայն դատական հայեցողության համեմատությամբ ավելի քիչ ուշադրության են արժանացել վարչական հայեցողության հիմնախնդիրները:

Իրավագետ-վարչագետները հայեցողությունը տարանջատում են ըստ այն չափանիշի, թե որ սուբյեկտն է հայեցողական լիազորությունների կրողը:

Առաջին մոտեցումն այն է, որ հայեցողությունը որոշակի գործողության իրականացման ազատությունն է²¹: Այս դեպքում հարց է ծագում՝ արդյո՞ք այսպիսի մոտեցումը ընդունելի է, չէ՞ որ ազատությունը (մանավանդ, երբ դրա կրողը պետական մարմինն է) հստակ սահմաններ չունի, և հնարավոր է, որ գործ ունենանք ոչ այնքան հայեցողության, որքան կամայականության հետ: Ընդ որում, հայեցողությամբ վերապահված ազատությունը առաջին հերթին ենթադրում է պատասխանատվություն: Նշյալ դիրքորոշումն այս առումով կարող է ընդունելի լինել: Սակայն դրա թերությունը այն է, որ ազատությունը, բացի պատասխանատվությունից, ենթադրում է, որ դրանով օժտված սուբյեկտը կարող է նաև ձեռնպահ մնալ այդ գործողությունները կատարելուց, ինչը պետական մարմնի դեպքում բացառվում է, և կդիտարկվի որպես անգործության դրսևորում:

Ըստ երկրորդ մոտեցման՝ հայեցողությունը համարվում է լիազորություն (հնարավոր իրավական վարքագիծ)²²: Սա նույնպես, կարծում ենք, անընդունելի է, քանի որ հանգում ենք առաջին տարբերակի սուսկ մասնավոր ընկալմանը: Եթե այն իրավունքի սուբյեկտին տրված իրավական հնարավորությունն է՝ անկախ այն հանգամանքից, թե վերջինս մարդ է կամ պետական մարմին, ապա դրանից կարելի է հրաժարվել և չկատարել: Սակայն, եթե իրավունքի մասնավոր սուբյեկտի պարագայում իրավունքն անվերապահորեն հնարավոր վարքագիծ է, ապա հանրային իշխանության մարմնի

¹⁹ **Ермакова К. П.**, Понятие и субъективные пределы судебного усмотрения, «Журнал российского права», 2009, № 8, с. 91-98, 91.

²⁰ Տե՛ս **Клеандров М. И.**, Судейское усмотрение, судебная ошибка /М.И. Клеандров, Российское правосудие, 2012, № 3, էջ 5-16, 5-6, **Лозовская С. В.**, Соотношение судейского усмотрения и судейского правотворчества «Российский судья», 2012, № 9, էջ 24-26, **Никонов М. А.**, К проблеме обоснования судейского усмотрения в судебном решении, «Закон», 2013, № 3, էջ 77-83, 79:

²¹ Տե՛ս **Звоненко Д. П.**, Административное право (учебник), М., 2012, էջ 149:

²² Տե՛ս **Лагуткин А. А., Никонов Д. А., Потаев Ю. А.**, Актуальные проблемы борьбы с коррупцией, Санкт-Петербург, 2009, էջ 179-180.

պարագայում լիազորությունը միաժամանակ բովանդակում է պարտադիր վարքագծի տարրեր, և այդ դեպքում վարչական մարմինը զրկված է իրեն վերապահված իրավական հնարավոր վարքագծից անհիմն հրաժարվելուց:

Երրորդ մոտեցումը, որը գիտական շրջանակներում ամենից ընդունվածն է, Իսրայելի Գերագույն դատարանի նախկին նախագահ Ա. Բարակի առաջարկած բանաձևումն է: Դրա համաձայն՝ հայեցողությունը անձի հնարավորությունն է ընտրելու երկու կամ ավելի *իրավաչափ* որոշումներից մեկը²³: Ինչպես իրավացիորեն նշում է Պ. Ն. Նեստերովը, «...հայեցողությունը կարելի է բնորոշել որպես օրենքով նախատեսված իրավաչափ լուծումներից մեկի ընտրության հնարավորություն՝ այդ լուծումների համադրման միջոցով»²⁴:

Ըստ հայտնի իրավագետ Ս. Ս. Կուպրենի՝ վարչական հայեցողությունը պաշտոնատար անձին օրենքով ընձեռված իրավունքն է, ըստ որի՝ նա որոշակի գործերում ինքնուրույն կարող է որոշել կիրառվող միջոցի անհրաժեշտությունը, արդյունավետությունը կամ նպատակահարմարությունը՝ օրենքի էությանը համապատասխան: Իսկ եթե այդ որոշման նպատակները կամ արդյունավետությունը հնարավոր չէ սահմանել օրենքով, ապա որոշումը պետք է բխի հանրային շահից²⁵:

Վ. Դուբովիցկիի համոզմամբ՝ անհրաժեշտ է տարբերել «*հայեցողություն*» եզրույթի լայն և նեղ ըմբռնումները: Լայն՝ ընդհանուր սոցիալական նշանակությամբ հայեցողությունը որոշումն է, կարծիքը, եզրակացությունը: Հեղինակի կարծիքով՝ իրավունքը «կապված է» հայեցողության, իսկ հայեցողությունը նեղ իմաստով «կապված է» իրավունքի հետ²⁶:

Բ. Մ. Լազարևը «հայեցողություն» եզրույթի ներքո հասկանում է նպատակահարմարության և օրինականության հարաբերակցության կամային կողմը²⁷:

Եվ վերջապես, հեղինակավոր է համարվում իրավագետ Յու. Ա. Տիխոմիրովի

²³ Տե՛ս **Барак А.**, Судейское усмотрение. М., 1999, էջ 22, 45, 96:

²⁴ **Нестеров П. Н.**, Административное усмотрение в уголовно-исполнительном праве. // Уголовно-исполнительное право, «Научный журнал», No 2 (14), 2012, с. 116-118.

²⁵ Տե՛ս **Купреев С. С.**, Об административном усмотрении в современном праве, «Административное право и процесс», М., 2012, № 1, էջ 8-11, 8:

²⁶ Տե՛ս **Дубовицкий В. Н.**, Законность и усмотрение в советском государственном управлении, Минск, 1984, էջ 49:

²⁷ Տե՛ս **Лазарев Б. М.**, Концепция органов управления, М., 1972, էջ 92:

բնորոշումը. «...վարչական հայեցողությունը իրավագոր սուբյեկտի՝ վարչական մարմնի կողմից իր իրավասությունների շրջանակներում իրավաչափ որոշումների կայացման և գործողությունների կատարմանն ուղղված գործունեություն է կառավարչական և այլ խնդիրների լուծման նպատակով»²⁸:

Վարչական հայեցողությունը վարչարարություն իրականացնելիս վարչական մարմինների իրավասու պաշտոնյաների ազատ ընտրություն կատարելու հնարավորությունն է, որի դեպքում կայացնելով նպատակահարմար և տվյալ դեպքի համար առավել համահունչ որոշում՝ նկատի են առնվում ինչպես վարույթում մասնակցող անձանց իրավունքները, օրինական շահերը, այնպես էլ այն վարչական նորմի նպատակային նշանակությունը, որի հիման վրա այդ իրավունքը ծագել է:

Այսպիսով, հաշվի առնելով վերը նշված մեկնաբանությունները՝ եզրակացնում ենք, որ հայեցողությունը իրավակիրառ գործունեության ինքնուրույն տարր է, ունի հոգեբանական, տրամաբանական, իրավական, պատմական, փիլիսոփայական հիմքեր: Ճիշտ իրականացվող հայեցողությունը կարող է շատ արդյունավետ լինել՝ լուծելով բազմաթիվ խնդիրներ, որոնք ծառայել են հասարակության և պետության առջև:

Իրավակիրառ հայեցողության, մասնավորապես վարչական հայեցողության վերաբերյալ հետազոտություններ կատարելիս տպավորություն է ստեղծվում, թե պաշտոնատար անձինք իրավական վարքագծի տարբերակների միջև ընտրություն պետք է կատարեն սուկ իրավաչափության տեսանկյունից, այսինքն՝ պետք է գործեն օրենքի շրջանակներում, մինչդեռ խնդիրն առավել բարդ է:

Մեր կարծիքով, վարչական հայեցողությունը նպատակահարմար է բնորոշել որպես վարչական մարմնին վերապահված հայեցողական լիազորություն, ըստ որի՝ մի քանի հնարավոր իրավաչափ լուծումներից հնարավոր է ընտրել այն փարբերակը, որն առավել չափով է համապատասխանում մարդու և քաղաքացու՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության, նրանց իրավահավասարության, պարզաճ վարչարարության իրականացման բոլոր սկզբունքներին, ինչպես նաև հետապնդում է օրենքով կանխորոշված այլ նպատակներ:

²⁸ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса М., 1998, с. 80-85, 80.

Վարչական հայեցողության ճիշտ ընկալման և արդյունավետ կիրառման նպատակով շարադրանքի այս հատվածում հարկ ենք համարում ամփոփ անդրադառնալ նաև *կամայականություն* և *հայեցողություն* եզրույթների հարաբերակցության հիմնախնդրին:

Հայեցողության և կամայականության իրավական կատեգորիաների հարաբերակցության մասին հարցը բարձրացվել է դեռևս հին հռոմեական իրավունքում: Այսպես, Հուստինիանոս կայսրը նշել է. «...նախկինում դատավարություն իրականացնող մարդիկ, չնայած բազմաթիվ օրենքների գոյությանը, կիրառում էին այդ օրենքների մի մասը երկու պատճառով. կա'մ օրենքներին տեղյակ չէին, կա'մ իրազեկող գրքեր չկային: Այնպես որ դատավարություններն իրականացվում էին ավելի շատ դատավորների կամքով, քան օրենքի հեղինակությամբ»²⁹:

Այսպես կոչված, քաղաքական պետության գոյության պայմաններում «*կամայականություն*» և «*հայեցողություն*» տերմինները դիտարկվում էին իբրև հոմանիշներ: Եվ միայն իրավական պետությունների կայացման ժամանակաշրջանում դրանք սկսեցին հակադրվել միմյանց³⁰:

Պրոֆեսոր Պ. Ի. Լյուբլինսկին փաստում է, որ հայեցողության տեսակ հանդիսացող դատական հայեցողության դեպքում, օրինակ, դրա միասնական ձևակերպումը բացակայում է. «...մի դեպքում՝ այն գործածում են որպես բացարձակ իշխանություն, մյուս դեպքում՝ վարչական կամայականություն»: Գիտնականը սահմանազատում է հայեցողությունն ու կամայականությունը՝ մատնանշելով հայեցողության ներքին հիմնավորման առկայությունը արդարադատ շարժառիթների տեսքով: Դրանց վրա հիմնվում է դատողությունը, որում արտահայտվում է դատավորների գնահատականն այն հանգամանքների ճշգրտության և արդարության վերաբերյալ, որոնք ենթակա են ուսումնասիրության³¹: Կամայականությունը որոշակի պատճառաբանության (մոտիվացիայի) բացակայությունն է, իշխանության համար հնարավորություն՝

²⁹ **Томеинов В. А.**, О сущности явления, называемого рецензией римского права, «Право», 1998, № 9, էջ 11:

³⁰ **Ст'у Дубовицкий В.Н.**, Законность и усмотрение в советском государственном управлении, Минск, 1984, էջ 14:

³¹ **Люблинский П. И.**, Основания судебного усмотрения в уголовных делах. Доклад члена группы ПИ Люблинского для Киевского съезда Русской группы Международного союза криминалистов. Журнала Министерства Юстиции, СПб, 1904, с. 33.

ղեկավարվելու պատահական և հասարակական տեսակետից վնասակար շարժառիթներով, իսկ երբեմն՝ ընդամենը իրավասությունների կոյր կիրառում³²: Նման դեպքում դատական հայեցողությունն անհրաժեշտաբար վերածվում է անհիմն կամայականության, որը դատական գործողությունների բնագավառում ներմուծում է պատահականություն և անձնական եսասիրություն³³: Գիտնականի կարծիքով՝ օրենսդիր խնդիրն է կամայական շարժառիթների դեմ միջոցների ուժեղացմամբ նվազագույնի հասցնել հայեցողության մեջ դրսևորվող հնարավոր կամայականությունը:

Շարունակելով հայեցողության վերլուծությունը՝ նշենք, որ ի վերջո Պ. Լյուբլինսկին եկավ այն եզրահանգման, որ հայեցողության մեջ միշտ առկա է կամայականության տարր: Բացի այդ, դատական հայեցողությունը տարբերվում է կամայականությունից միայն պատճառաբանության առկայությամբ, այսինքն՝ դատավորի կողմից կայացված որոշման հիմնավորմամբ, ուստի դուրս է արդարության ու նպատակահարմարության դիրքորոշման սահմաններից: Հետևաբար հայեցողությունը կարելի է անվանել հիմնավորված և օրենքով սահմանափակված կամայականություն: Ընդ որում՝ արդարադատ պատճառաբանությունը, այսինքն՝ դատավորի կողմից կայացված որոշման հիմնավորումը նպատակահարմարության ու արդարության տեսակետից ապահովվում է նաև դատավորի անձով, նրա մտավոր ու բարոյական մակարդակով³⁴: Պ. Ի. Լյուբլինսկին համարում է, որ «դատավորը կարող է կիրառել իր իշխանությունը՝ որևէ հանգամանք հաշվի չառնելով, պարզապես կարող է առաջնորդվել անսպասելի դրդմամբ, բայց այդ ժամանակ կարելի է խոսել միայն լիակատար կամայականության մասին»³⁵: Այդ դեպքում հարցն այն է, թե ինչպես պետք է ստիպել դատավորին որոշում կայացնել ոչ թե անսպասելի դրդմամբ, այլ այն համոզմամբ, թե ինչի համար կարելի է օգտագործել դատավարական միջոցներն ու տվյալ պարտականության անմիջական ամրագրումը օրենքում: Հայեցողություն և կամայականություն եզրույթների վերլուծությունը հնարավորություն է տալիս եզրակացնելու, որ կամայականությունն ու հայեցողությունը ունեն որոշակի նմանություններ, երբեմն տարբեր մակարդակներում կարող են դիտվել հոմանիշներ,

³² Տե՛ս նույն տեղը, էջ 3, 4:

³³ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 29:

³⁴ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 30:

³⁵ Նույն տեղում, էջ 29:

սակայն միանշանակ կարող ենք փաստել, որ այդ հասկացություններն ունեն տարբեր նրբիմաստներ: Կամայականությունը ենթադրում է ներքին սահմանաչափերի բացակայություն, անպատասխանատվություն, իսկ հայեցողությունը՝ ներքին սահմանաչափերի առկայություն՝ օրենքի, ներքին համոզմունքի, իրավագիտակցության, խղճի, պատասխանատվության, համոզմունքի և այլնի տեսքով:

Կամայականությունը ոչնչով չսահմանափակվող ներքին կամքն է, իսկ հայեցողություն եզրույթը ներառում է սահմանաչափերի առկայություն: Կամայակա- նությունն ունի հակահասարակական բնույթ:

Հավելենք, որ կամայականություն չի կարող դիտարկվել այն, երբ վերը նշված չափանիշներից ելնելով, վարչական մարմինը հայեցողություն կիրառելիս ոչ միայն ընտրում է օրենքով ուղղակի նախատեսված որևէ տարբերակ, այլև նախապատվու- թյունը տալիս է այնպիսի տարբերակի, որը նախատեսված չէ որևէ օրենսդրական ակ- տով, սակայն բխում է օրենսդրությունից և Սահմանադրությամբ ու օրենքներով ամ- րագրված սկզբունքներից: Այսպիսի մոտեցումը թելադրված է Սահմանադրությամբ ամրագրված պատշաճ վարչարարության իրավունքի իրացման խնդրի համալիր լուծման անհրաժեշտությամբ:

Այսպիսով, որպեսզի հանրային իշխանության ոլորտում հայեցողությունը չվերածվի թաքնված կամայականության, ապա այն կիրառող վարչական մարմինը ոչ միայն պետք է հիմնավորի իր ընտրած փարբերակի իրավաչափությունը, այլև պետք է փորձի հիմնավորումներում արտացոլել այլ հնարավոր փարբերակների հետ հա- մադրման արդյունքները:

§ 2. Վարչական հայեցողության բովանդակությունը կանխորոշող հիմնական հատկանիշները

Վարչաիրավական հայեցողության սահմանների մատնանշումը, ինչպես նաև վարչական հայեցողության հատկանիշների բացահայտումը և դրանց առնչվող հիմնահարցերի ուսումնասիրությունը մեծ մասամբ պայմանավորված են քաղաքացիներին և կազմակերպություններին իշխանությունների կամայականություն- ներից հնարավորինս զերծ պահելու, նաև նրանց իրավունքների պաշտպանության

գործընթացների կատարելագործման պահանջներով:

Յուրաքանչյուր վարչական մարմին իր գործունեությունն իրականացնելիս, օժտված լինելով որոշակի հայեցողական լիազորությամբ, ինքն է որոշում օրենքով կանխորոշված նպատակներին հասնելու իր ուղիները, այս կամ այլ ուժերի ազդեցությունն իր քաղաքականության վրա և նման այլ հարցեր: Այդ լիազորությունները պետք է իրականացվեն պատշաճ կերպով, կանխատեսելի լինեն վարչական ակտի հասցեատիրոջ համար:

Իրավական որոշակի դրույթի հիման վրա ընձեռված որոշակի վարչական գործի լուծման առավել նպատակահարմար ընտրության հնարավորությամբ պայմանավորված՝ առաջանում է վարչաիրավական հայեցողության գործնական անհրաժեշտություն: Ընդ որում, այն ենթադրում է պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավակիրառ գործունեության սահմանների առկայություն: Վարչական հայեցողության սահմանների սահմանումը նշված կառավարման սուբյեկտների գործունեության օրինականության կարևոր բաղադրիչն է:

Այդ պատճառով իրավակիրառ վարչական ակտը չի կարող զրկվել իր օրինականությունից և հիմնավորվածությունից միայն այն պատճառով, որ կառավարման մարմնի պաշտոնատար անձը տվյալ դեպքի համար առավելագույնս լավ (օպտիմալ), նպատակահարմար, անհրաժեշտ և սոցիալապես ցանկալի կառավարչական որոշման մշակման նպատակով իրականացնում է վարչական հայեցողություն: Հակառակը, հենց այսպիսի գործունեությամբ է հնարավոր ստանալ օրինական, նպատակահարմար և սպառիչ վարչական ակտ և դրան հետևող գործողությունների կատարում³⁶:

Այս հանգամանքով պայմանավորված՝ գիտական շրջանակներում ձևավորվել են հայեցողության վերաբերյալ չափորոշիչներ:

Իրավագիտության մեջ տարածված է հայեցողության հիմնական բնութագրիչների հետևյալ համակարգը՝

- օրենսդրական հիմքի առկայությունը,
- կիրառվում է հանրային իշխանության մարմնի կամ դրա իրավասու պաշտոնա-

³⁶ Տե՛ս Люблинский И. П., նշվ. աշխ., էջ 30:

տար անձանց կողմից,

- նախատեսված է իրավակիրառման համար,
- սահմանված է իրացման հստակ ընթացակարգ,
- տարբերակի ընտրության ազատություն,
- օրենսդրությամբ սահմանված տարբերակների շրջանակի առկայություն,
- կիրառողի մտավոր-կամային գործունեություն,
- նպատակահարմարություն իրավական խնդիրը դիտարկելիս կայացրած որոշ-

ման լավագույն (օպտիմալ) արդյունքի հասնելու համար³⁷:

Այսինքն՝ վարչական հայեցողության (հայեցողության) բացառումը անհնար է, եթե առկա է սուբյեկտի իշխանական լիազորությունը: Հետևաբար խնդիրը ոչ այնքան հայեցողական լիազորությունները բացառելը կամ նվազեցնելն է, որքան այն օրինականության սահմաններում պահելը: Ավելին՝ հայեցողությունը բացառապես պետք է ուղղված լինի մարդու իրավունքների և ազատությունների պաշտպանությանն ու պետական և մասնավոր շահերի ապահովմանը: Անշուշտ, բարդ է համադրել անհատի և պետության շահերը, ուստի խնդրի լուծման համար պետք է կատարվեն վարչական այնպիսի բարեփոխումներ, որոնք վարչարարության ընթացքում կբացառեն խորհրդային տարիների սխալները:

Ատենախոսության առանցքային խնդիրներից մեկը հայեցողության կառուցվածքը կազմող հատկանիշների կամ բնորոշ տարրերի վերլուծությունն է: Այսպես, Դ. Վ. Բոյկոն հայեցողության սուբյեկտը և օբյեկտը ներկայացնում է լայն և նեղ իմաստներով: Լայն իմաստով հայեցողության սուբյեկտ է ներկայանում վարչական մարմինը՝ որպես պետական իշխանության բաղկացուցիչ մաս և դրա կրող: Վարչական մարմնի հայեցողության օբյեկտը հասարակական այն հարաբերություններն են, որոնց իրավական հստակ կարգավորման բացակայությունը, անբավարարությունը կամ երկրնտրանքը խոչընդոտում են վարչական իրավունքի ոլորտի խնդրո առարկա հանդիսացող հարցի կարգավորմանը: Հայեցողության սուբյեկտիվ կողմը վարչական մարմնի պաշտոնատար անձի հոգեբանական վերաբերմունքն է իր կողմից դիտարկվող իրադրությանը:

³⁷ Տե՛ս **Charles K.**, *Judicial Review of Administrative Discretion*, 1986, էջ 451:

Այդ վերաբերմունքը դրսևորվում է նրա մտավոր-կամային գործունեության մեջ (կարծիք, դատողություններ, հայացքներ, ներհայեցողություն (ինտուիցիա), գնահատականներ, եզրահանգումներ, որոշումներ և այլն), որն օգնում է մի քանի որոշումների հնարավոր տարբերակներից ընտրություն կատարելուն: Ելնելով իրավական դաշտի սահմաններում կատարվող ցանկացած գործողության բնորոշման չորս բաղկացուցիչ տարրերի հայեցակարգից (գործողության օբյեկտ, օբյեկտիվ կողմ, սուբյեկտ, սուբյեկտիվ կողմ)՝ մնում է ներկայացնել հայեցողության օբյեկտիվ կողմը: Վարչական մարմնի հայեցողության օբյեկտիվ կողմը կլինի նրա կողմից իր լիազորությունների իրացման ընթացքում կայացված որոշման կապը գործունեության արդյունքների (ընդունման) հետ, այն է՝ պետական իշխանության մարմնի որոշակի ակտը³⁸:

Ժամանակակից իրավագիտական բառարաններում տրվում են «*հայեցողության*» և «*հայեցողական իշխանության*» եզրույթները՝ որպես որևէ հարցի լուծում, որը իրականացվում է պաշտոնատար անձի կամ պետական մարմնի կողմից սեփական հայեցողությամբ: Վարչական իրավազորությունը պետական կառավարման մարմինների և պաշտոնատար անձանց օրենսդրական ակտերով սահմանված գործունեությունն է, որն ուղղված է անհատական վարչական գործերի լուծմանը և վարչական կարգով իրավաբանական համապատասխան սանկցիաների կիրառմանը³⁹:

Նկատենք, որ նախորդ տասնամյակներում վարչական հայեցողությունն առավելապես արտահայտվել է կառավարման ոլորտում օպերատիվ-հանձնարարական գործողությունների և որոշումների կայացման մեջ: Այժմ պատկերը փոխվել է. այն մեծապես պայմանավորված է պետական կառավարմամբ, կարգավորմամբ, օրինականացմամբ և հսկողությամբ: Ներկայում վարչական հայեցողության գլխավոր բանաձևը *հանդիսանում են օրենքի հիման վրա և վերջինիս կատարման համար իրականացվող կառավարումն ու կարգավորումը*: Ոչ թե ենթաօրենսդրական ակտերը, այլ հենց օրենքն է սահմանում հայեցողության նպատակները, սահմանները, բնույթը և ծավալը: Այստեղ հարկ է անդրադառնալ

³⁸ Տե՛ս **Петров Г. И.**, Советское административное право, Часть общая, Ленинград, 1960, էջ 62-111:

³⁹ Տե՛ս Юридическая энциклопедия, М., 1999, էջ 118:

պետական իշխանության կազմակերպման մեջ կատարված փոփոխությունների այն ազդեցությանը, որը արտահայտվում է վարչական հայեցողության ծավալի և բնույթի վրա:

Այսպես, հայտնի է, որ իշխանությունների տարանջատման սկզբունքը զգալի ինքնուրույնություն է հաղորդում գործադիր իշխանությունների ղեկավարներին և պաշտոնատար անձանց: Ներկայումս վարչական մարմինների ինքնուրույնությունն այն աստիճանի մեծ է, որ նրանք երբեմն դիտարկվում են նաև գործադիր իշխանությունից զատ՝ որպես իշխանության չորրորդ ճյուղ⁴⁰: Այժմ նրանց պետք է առավել հիմնավոր որոշել «կապված» և «ազատ» գործողությունների չափը: Իսկ իրավաբանական կողմնորոշիչները հետևյալն են՝ օրենքը «նախագծում է», «թույլատրում է», «արգելում է»:

Յու. Սոլովեյի կարծիքով՝ «...վարչական հայեցողության ներքո պետք է հասկանալ վարչական մարմնի (պաշտոնատար անձի) կողմից կոնկրետ կառավարչական հարցի լուծման լավագույն տարբերակի ընտրության ժամանակ նորմատիվ իրավական ակտերով թույլատրված սահմաններում կատարվող, իրավական նորմերում չամրագրված կամ ոչ լիարժեք ամրագրված փաստական հանգամանքների գնահատումը⁴¹: Այս բնորոշումը վարչական հայեցողության, այսպես կոչված, լայն ընկալումն է: Այն կարելի է կիրառել ինչպես առանձին տեսակի վարչական վարույթի, այնպես էլ ընդհանուր վարույթի նկատմամբ: Սակայն այս դեպքում կան որոշակի առանձնահատկություններ, որոնք պայմանավորված են ընդհանուր վարույթի բնորոշ գծերով և բովանդակությամբ: Տարբերությունն այն է, որ դատարանը պարտավոր է օգտագործել վարչական հայեցողությունը միայն այն սահմաններում, որոնք նախատեսված են նյութական վարչաիրավական նորմով: Այս գաղափարը, ըստ էության, վարչական հայեցողության առավել նեղ ընկալումն է⁴²:

Վարչաիրավական նորմերում հայեցողության օգտագործման հնարավորության

⁴⁰ Տե՛ս **Strauss P. L.**, The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch, 84 Colum. L. Rev. (1984), էջ 573, 578:

⁴¹ Տե՛ս **Бойко Д. В.**, Виды правоприменительного усмотрения «Юрист-Правоведь», 2010, № 1, էջ 8-12, 10:

⁴² Տե՛ս **Купеева Д. Ч.**, Законность и усмотрение в административном процессе «Человек: преступление и наказание», М., 2011, № 2, էջ 122-124, 123:

ամրագրումով պայմանավորված՝ հայեցողությունը ոչ միայն իրավունք է, այլև վարչական մարմնի պարտականություն: Այլ կերպ ասած՝ վարչական հայեցողության ըմբռնումը՝ որպես իրավունք կամ պարտականություն, ինքնին պայմանական է, քանի որ դրանք գտնվում են միասնական շղթայում և միայն տեսականորեն են բաժանվում միմյանցից: Թերևս առավել իրավաչափ կարող է համարվել տվյալ դեպքում «լիազորություն» եզրույթի կիրառումը, ինչից բխում է, որ անհրաժեշտ հիմքերի առկայության դեպքում վարչական մարմինը պարտավոր է իրեն վերապահված իրավական հնարավորությունների սահմաններում վարչարարություն իրականացնել՝ հայեցողության սահմանափակման սկզբունքով:

Ամփոփելով վերը նշված նյութը՝ ստորև ներկայացնենք վարչական հայեցողության հետևյալ չափանիշները.

ա) Վարչական հայեցողությունը վարչական մարմնի պաշտոնատար անձի սուբյեկտիվ գործելակերպն է, այսինքն՝ հայեցողությունն ինքնին չի ծագում, այն գոյություն ունի միայն որևէ պաշտոնատար անձի սուբյեկտի գործողությունների դրսևորման արդյունքում:

բ) Վարչական հայեցողությունը ծագում է օրինականությանն ուղղված խնդիրների լուծման գործընթացում: Այն օրենսդրական ակտի, որոշակի նորմի կամ իրադրության օրենսդրական հստակ կարգավորման բացակայության դեպքում հանդես է գալիս որպես օժանդակող գործիք՝ վարչական մարմնին տալով հնարավորություն օգտվելու օպերատիվ և միայն օրենքի շրջանակներում գործող հայեցողական լիազորության ինստիտուտի օգնությունից: Այսինքն՝ այն պարտադիր է օրինականության ապահովման և հանրային շահի պաշտպանության համար:

գ) Քննարկվող ինստիտուտի ներսում ինքնաբերաբար խնդիր չի կարող ծագել: Այն ծագում է դրա իրացման գործընթացում: Այսինքն՝ առաջնային կարևորություն ունեն այն հանգամանքները, թե ինչ կարգավիճակ, հմտություններ ու արհեստավարժություն ունեցող պաշտոնյա է կիրառում հայեցողությունը, ինչու է նա դիմում հայեցողության օգնությանը, ինչ գործիքներով է իրացնում այն: Ընդ որում՝ դրանք բոլորը նրան վերապահված պետք է լինեն օրենսդրությամբ:

Ելնելով հայեցողության վերաբերյալ մասնագիտական գրականության ընդուն-

ված հիմնադրույթներից՝ շեշտենք, որ հայեցողությունը պետք է լինի օրենքով չարգելված և պետք է ուղղված լինի օրինականության պահպանմանը: Հակառակ դեպքում վարչական պաշտոնյայի սուբյեկտիվ գործողությունը կարող է կոռուպցիոն ռիսկեր կրել և չհամապատասխանել ո՛չ հասարակության, ո՛չ քաղաքացիների շահերին:

Նշված խնդիրն են փորձում լուծել իրավագետները, երբ պնդում են, որ վարչական հայեցողության սահմանները ավարտվում են այնտեղ, որտեղ պաշտոնյան որոշակի գործով իրականացնում է այնպիսի գործողություններ, որոնք մտնում են նրա լիազորությունների մեջ կամ բխում են դրանցից, և ցանկացած քայլի իրականացման ելակետ է ծառայում գործի օբյեկտիվ, բազմակողմանի, օրինական լուծման տեսլականը⁴³:

Հիշյալ դատողությունների համատեքստում նպատակահարմար ենք համարում առաջադրել հետևյալ եզրահանգումը. *թեև վարչական հայեցողությունն իրականացվում է պաշտոնյայի սուբյեկտի գործողություններով, գիտելիքներով, արհեստավարժությամբ, սակայն, վերջին հաշվով, որևէ սուբյեկտիվ կամ օրենքին հակասող կարծիք չի կարող դրվել հայեցողական իշխանության իրականացման հիմքում, այլապես այն կդադարի լինել հայեցողություն և կհամարվի կամայականություն:*

Թեպետ հայրենական օրենսդրությամբ վերապահված է բացառապես վարչական վարույթի առանձին տեսակների պարագայում առանձնահատկություններ սահմանելու իրավական հնարավորություն, այնուամենայնիվ, պատշաճ վարչարարության սահմանադրական էությունը, մասնավորապես վարչարարության համատեքստում լիարժեք հայեցողություն դրսևորելու անհրաժեշտությունը անխուսափելի են դարձնում այդպիսի առանձնահատկություններ սահմանելու իրավական հիմքերի ամրագրումը՝ նաև վարչարարության առնչությամբ:

Ասվածը ավելի հանգամանորեն ներկայացնելու նպատակով անդրադառնանք վարչական իրավախախտումների գործերով վարույթի շրջանակներում հայեցողական լիազորությունների իրացման բնորոշ կողմերին.

1) վարչական հայեցողությունը հանդիսանում է պետական կառավարման նպա-

⁴³ Տե՛ս **Алексин А. П.**, Административное право Российской Федерации М., , 1997, էջ 263-275, 271:

տակների իրականացման գործիք, որը ծառայում է քաղաքացիների, իրավաբանական անձանց և հասարակության ու պետության իրավունքների և ազատությունների, օրենքով պաշտպանվող շահերի իրականացմանը,

2) այն թույլ է տալիս վարչական իրավախախտման գործով կայացնելու որոշում ոչ միայն գործադիր իշխանության, այլև վարչական մարմնի պաշտոնատար անձի անունից,

3) հայեցողությունը նվազեցնում է վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ գործերի քննության ընթացքում սխալների հավանականությունը, քանի որ պաշտոնատար անձը հանդես է գալիս ոչ թե ուղղակի որպես սուս կրավակիրառ, այլ որպես քննվող գործով իրավունքի նորմի յուրօրինակ կանխատեսելի ստեղծող,

4) վարչական հայեցողությունը ծառայում է օրենսդրական գործունեության թերությունների հաղթահարմանը, որը պայմանավորված է ժամանակային մեծ կտրվածքների համար իրավունքի նորմերի ստեղծման և զարգացող աշխարհում նոր հարաբերությունների առաջ գալու հանգամանքներով, դրանք կարգավորող նորմերը ժամանակին ստեղծելու և ամրագրելու անհնարինությամբ: Հայեցողությունը թույլ է տալիս օպերատիվ արձագանքելու պետական կառավարման ոլորտում հասարակական հարաբերությունների դինամիկային,

5) իրավունքի որոշ նորմերի մեկնաբանության բարդությունից և դրանց կիրառման անորոշությունից ելնելով՝ վարչական և դատական հայեցողությունը վարչական մարմնի պաշտոնատար անձին կամ դատավորին իրավունք է վերապահում մեկնաբանելու նորմը և կանխորոշելու դրա իրացման ճանապարհները՝ ելնելով կոնկրետ գործի փաստական հանգամանքներից, որոնք մատնանշված են այդ նորմում⁴⁴:

Վարչական հայեցողության ինստիտուտն անխզելիորեն կապված է դատական հայեցողության հետ և, ինչպես նշել ենք, վարչական և դատական հայեցողության ինստիտուտները միասնության մեջ կազմում են ընդհանուր իրավակիրառ հայեցողությունը:

Հարկ է նկատել, որ իրավակիրառ հայեցողությունը հնարավոր է և կիրառելի է

⁴⁴ Տե՛ս **Динисенко В. В.** Административное и судебное усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях, общее и особенное, «Административное право и административный процесс», М., 2011, No 3, էջ 229-234, 230:

միայն գործող օրենքի շրջանակներում: Ընդ որում՝ տույժի տեսակի կիրառումը բխում է հենց իրավախախտումն ամրագրող նորմի դիսպոզիցիայից և սանկցիայից, այսինքն՝ նորմի կառուցվածքից: Այսպես, համաձայն Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքի 24-րդ հոդվածի 3-րդ կետի՝ մեկ վարչական իրավախախտման համար կարող է նշանակվել հիմնական կամ հիմնական և լրացուցիչ տույժ: Բերենք օրինակ նույն օրենսգրքի մեկ այլ՝ 172-րդ հոդվածից. «Հրազենից կրակելը բնակավայրերում և դրա համար չհատկացված տեղերում, ինչպես նաև դրա համար հատկացված տեղերում սահմանված կարգի խախտումով՝ առաջացնում է տուգանքի նշանակում՝ սահմանված նվազագույն աշխատավարձի երեսնապատիկի չափով՝ հրազենի և ռազմամթերքի բռնագրավմամբ կամ առանց դրա»⁴⁵:

Այսինքն՝ վարչական ակտը կիրառող մարմինը, ըստ իր հայեցողության, կարող է նշանակել կա'մ հիմնական, կա'մ հիմնական և լրացուցիչ պատիժ՝ ելնելով օրինակա-նությանը առավելագույնս հասնելու նպատակահարմարությունից և հանրային շահից:

Վարչական մարմնի պաշտոնատար անձի կողմից ընտրության ազատությունը սահմանափակված է նրան վերապահված լիազորություններով: Այս կետը կարևորում ենք հետազոտության ողջ գաղափարի առումով: Այդ առնչությամբ բերենք մեկ այլ օրինակ, որով կփորձենք նաև տարբերակում դնել դատական և վարչական հայեցողությունների միջև: Ըստ Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքի 37-րդ հոդվածի՝ «...վարչական տույժը կարող է նշանակվել իրավախախտումը կատարվելու օրվանից ոչ ուշ, քան երկու ամսվա ընթացքում, իսկ շարունակվող և տևող իրավախախտման դեպքում՝ այն բացահայտվելու օրվանից երկու ամսվա ընթացքում, բացառությամբ սույն հոդվածով նախատեսված դեպքերի» (ն. տ.): ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգրքի 84-րդ հոդվածի համաձայն՝ վարչական դատարանում վարչական գործի քննության ժամկետները ձևակերպվում են որպես ողջամիտ: Ստացվում է՝ վարչական մարմնի պաշտոնատար անձն օժտված է իրականացնելու հայեցողական լիազորություններ երկու ամսվա ընթացքում, մինչդեռ վարչական դատարանի դատավորը դրանք իրա-

⁴⁵ Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքը, հոդվածներ 24-ի կետ 3, հոդված 172: Ընդունված՝ 06.12.1985, առ 23.06.2015 փոփոխություններով:

կանացնում է ողջամիտ ժամկետներում, ինչը նրան առավելություն է տալիս վարչական մարմնի պաշտոնատար անձի նկատմամբ:

Հայեցողության հաջորդ կարևոր հատկանիշն այն է, որ վարչական մարմինը իրավասու է որպես պատիժ նշանակելու միայն վարչական տուգանք կամ նախազգուշացում, մինչդեռ՝ իրավասու չէ կիրառելու այնպիսի պատժամիջոցներ (սանկցիաներ), որպիսիք նախատեսում է ՎԴՕ 125-րդ հոդվածը, մասնավորապես դրա 6-րդ կետը՝ ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձին որոշակի իրավունքներից զրկելու կամ նրա վրա որոշակի պարտականություններ դնելու մասին: Այստեղ երևում է վարչական և դատական հայեցողության միջև որոշակի տարբերությունը, ինչպես նաև չանտեսենք, որ վարչական դատարանում վարչական մարմինը հենց ինքն է հանդես գալիս որպես կողմ, իսկ կողմերը դատավարության մեջ հավասար են և առավելություն չունեցող⁴⁶:

Կարևոր հատկանիշ է համարվում այն, որ հայեցողությունն իրականացվում է վարության ձևով: Այսինքն՝ վարչական մարմինը պարտավոր է պահպանելու վարչական իրավախախտման վերաբերյալ փաստաթղթի (ակտի, արձանագրության) գրավոր ձևը, հակառակ դեպքում այն չունի իրավաբանական ուժ: Բացի այդ, հայեցողության գործընթացային ձևը ենթադրում է, որ վարչական մարմնի պաշտոնյան գործում է բացառապես օրենքով սահմանված ընթացակարգերի սահմաններում՝ պահպանելով բոլոր ֆորմալ կողմերը, առավելագույնս զերծ մնալով արհեստական խոչընդոտներ ստեղծող գործելակերպից:

Եվ վերջապես, մի քանի այլընտրանքային որոշումներից մեկի ընտրությունը պայմանավորված է վարչական պաշտոնյայի աշխարհայացքով, փորձառնությամբ և մասնագիտական հմտություններով: Համաձայն իրավագետ Չ. Կոխի բնորոշման՝ այն վարչահամակարգերում, որոնք նախատեսում են վարչական հայեցողությունը, առկա է հայեցողական իշխանության իրականացման մասնագիտական ազդեցիկ դպրոց, որի հիմքում ընկած են ժամանակը, գիտելիքների վրա հիմնված փորձը և փորձի վրա

⁴⁶ Տե՛ս 1. ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգիրք, հոդվածներ 84, 125.6, 6: Ընդունված՝ 05.12.2013 թ.: 2. Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգիրք, հոդված 37: 3. ՀՀ Սամանադրություն, հոդված 19: Ընդունված՝ 05.07.1995, առ 27.11.2005 փոփոխություններով:

հենված գիտելիքները, մասնագիտական որակները և այն անձանց անհատական-հոգեբանական հատկանիշները, որոնք իրականացնում են դիսկրեցիոն իշխանությունը: Բայց դրանք բոլորը հայտնի չափով կաշկանդված են օրենքով, և ազատությունը նրանց տրված է միայն օրենքի շրջանակներում գործելու համար, որը պետք է նպաստի առավել որակյալ ու բարձր տիպի որոշումներ ընդունելուն⁴⁷:

Հարկ է առանձնացնել մի ուշագրավ հանգամանք, որն էլ հանդիսանում է վերուժության և լուծման ենթակա խնդիրներից մեկը. վարչական հայեցողության հասկացությունը և երևույթը ինքնին «կորչում» են կառավարման ձևերի և մեթոդների բնութագրիչների, վարչական հարկադրանքի ակտերի, պատասխանատվության և այլնի մեջ: Այն հնարավոր չէ հայտնաբերել նաև պետության և իրավունքի տեսության ու սահմանադրական իրավունքի վերաբերյալ աշխատություններում: Իրավամբ, երևույթը առկա է և մեծ դերակատարություն ունի վարչարարության և վարչաիրավական պրակտիկայի ձևավորման մեջ, սակայն հնարավոր չէ որևէ տեղում հայտնաբերել հայեցողության ամրագրած փաստը՝ բացի դրա տված արդյունքից:

Այսպիսով, վարչական հայեցողության բնույթի պարզաբանմանը առավել մոտեցել է Յու. Ն. Ստարիլովը, որը բացահայտում է այն մեթոդների բովանդակությունը, որոնց միջոցով սահմանվում է գործողությունների որոշակի կարգը, սանկցիաների կիրառման ուժի տակ արգելվում կամ սահմանափակվում են որոշակի գործողություններ, և, վերջապես, ոչ միայն ընձեռվում է հնարավորություն ընտրելու վարչաիրավական նորմում նախատեսված պատշաճ վարքագծի տարբերակներից մեկը, այլև թույլատրվում է գործել կամ չգործել սեփական հայեցողությամբ (որպես թույլտվության ձև)⁴⁸:

Օտարազգի իրավագետները օրենքների իրացումը հաճախ կապում են դատարանների կողմից կոնկրետ գործերի գնահատման և մեկնաբանման հետ: Այսպես, Ռենե Դավիդը, դիտարկելով օրենքների ընդհանուր բնույթը, ճանաչում էր դրանց կող-

⁴⁷ Տե՛ս **Charles K.**, *Judicial Review of Administrative Discretion*, 1986, էջ 449-494, 477:

⁴⁸ Տե՛ս **Стариков Ю. Н.**, *Административное право. История. Наука. Предмет. Нормы.* ч. 1. Воронеж, 1998, էջ 328-335:

մից տրվող իրավասությունը օրենքի շրջանակներում իրականացնելու լրացուցիչ ազատ որոնում⁴⁹: Եվ այստեղ էլ, կարծում ենք, պետք է ուրվագծել հայեցողության սահմանների խնդրի լուծման բազմաթիվ փորձերից կարևորագույնը, այն է՝ հայեցողությունը սահմանափակվում է օրենքով: Չէ՞ որ վարչական հայեցողությունն ինքնին հանդիսանում է առավել հիմնավորված ընտրություն, որի նպատակն է իրավագոր սուբյեկտի կողմից ընդունել իրավաչափ որոշումներ կամ կատարել գործողություններ իր իրավասությունների շրջանակներում կառավարչական և այլ խնդիրների լուծման համար: Այսինքն՝ հայեցողությունը իրավաչափ որոշումներ կայացնելու և վարքագիծ ընտրելու ազատությունն է, սակայն միայն օրենքի շրջանակներում:

Վերը նշված դատողությունների ամբողջականությունը ապահովելու տեսանկյունից անդրադառնանք վարչական հայեցողության տարրերին առնչվող հարցադրումներին: Նախ անդրադառնանք այդ հարցադրման վերաբերյալ իրավագետների դիրքորոշումներին:

Ըստ Յու. Ա. Տիխոմիրովի՝ վարչական հայեցողության տարրերին պայմանակա նորեն կարելի է դասել. **ա)** ճիշտ հասկացված հանրային շահը և դրա հիման վրա վարչական պաշտոնյայի հնարավոր գործողությունների և որոշումների կայացումը սեփական իրավասությունների շրջանակներում: Այլ խոսքերով՝ դա վարչաիրավական կարգադրությունն է, **բ)** համապատասխան կարգի մշակումը և մոտիվացիայի ձևավորումը, **գ)** իրավաբանական գործողությունների և որոշումների այլընտրանքների գնահատումը և ընտրության հիմնավորումը, **դ)** իրավաբանական գործողությունների կատարումը, անգործությունը (եթե այն պայմանավորված է իրավասության աստիճանով), որոշումների կայացումը, **ե)** կայացված որոշումներին հետևելու և դրանց ուղղությամբ գործելու մտադրությունը և կամքը, ինչպես նաև համապատասխան վարքագծի կանոնները (կառավարման հոգեբանության պահանջներին համապատասխան)⁵⁰:

Վարչական հայեցողության մեջ կարևոր նշանակություն ունի մարդկային գոր-

⁴⁹ Տե՛ս **Давид Р.**, Основные правовые системы современности, М., 1988, էջ 102:

⁵⁰ Տե՛ս **Свеницкий А. Л.**, Социальная психология управления, Ленинград, 1986, էջ 189-210:

ծոնը: Վարչական հայեցողության անմիջական կրողներ են համարվում պետական մարմինների ղեկավարները, պաշտոնատար անձինք և ներկայացուցիչները, անկախ կառավարիչները (օրինակ՝ նպատակային ծրագրերի շրջանակներում, արբիտրաժային և արտաքին կառավարիչները⁵¹ վթարի հասցրած վնասները գնահատող և հաշվարկող փորձագետներին և այլն): Նույնիսկ ստորին օղակի պետական ծառայողները, չնայած իրենց գործառույթների փոքրածավալությանը, կարող են իրենց ճիշտ կամ սխալ որոշումներով կամ գործողություններով ստեղծել վարչական հայեցողության համակարգ:

Ըստ էության, վարչական հայեցողությունը իրավաստեղծագործության և իրավակիրառման ընթացքում առկա սուբյեկտիվ գործոնի ակտիվ դրսևորում է: Հասկանալի է, որ այստեղ անչափ կարևոր է մասնագիտական լուրջ պատրաստվածությունը: Իրադրության ճանաչողությունը և ճիշտ վերլուծությունը պահանջում են իրավունքի խոր իմացություն: Իսկ ընդհանուր նորմի կիրառման նպատակահարմարության գնահատումը առաջին հերթին պետական և հասարակական այն շահերի խոր ըմբռնումն է, որոնց ծառայում է պաշտոնյան:

Սակայն կոռուպցիան, հովանավորչությունը, անգործությունը կտրուկ իջեցնում են վարչական հայեցողության դրական ներուժը: Իսկ այն, որ հայեցողության դրական ներուժի դերը բավական ազդեցիկ է, անհերքելի իրողություն է:

Հայեցողության դրական ներուժը կյանքի կոչելու մեծ ձգտումը չի կարող հանդիսանալ վարչական ոլորտի համակարգային փոփոխության և իրադրության բարելավման երաշխավոր, մանավանդ որ ազգաբնակչության մեծ մասը վստահ է, որ կոռուպցիայի մակարդակը մնացել է նույնը կամ ավելացել է:

Ամփոփելով վերը ասվածը՝ պետք է ընդունել վարչական հայեցողության՝ Յու. Ա. Տիխոմիրովի առաջարկած տիպաբանությունը՝ որպես դրա տարրերի համադրության և արտաքին միջավայրի հետ փոխազդեցության արդյունք: Ըստ այդմ՝ հայեցողության

⁵¹ Տե՛ս Դիսպաշեր (ֆր. Dispacheur, անգլ. Average adjuster) – պաշտոնատար անձ, որը հաստատում է ընդհանուր վթարի դեպքը և դեպքի առկայությունը, կազմում հաշվետվություն (հաշվարկ, դիսպաշա, depacha) վթարի վնասների տեղաբաշխման վերաբերյալ, գործում է ԱԾՕ (Առևտրային ծովագնացության օրենսգիրք) և «Դիսպաշերների գործակալության և դիսպաշաների կազմման կարգի մասին» կանոնների հիման վրա, որոնք հաստատվել են 1971 թ.: **Поваляев Г. Н.**, Англо-русский толковый словарь морских терминов, М., 1997, էջ 40:

տեսակներն են՝ ա) ակտիվ-դրական հայեցողություն, որը ձևավորվում և դրսևորվում է դրա կրողների կարգավիճակին, իրավաչափ հայացքներին ու դիրքորոշումներին համապատասխան, բ) ուղղակիորեն օրենքով նախատեսված հայեցողություն, գ) հայեցողություն՝ վերադաս մարմինների և ղեկավարների հանձնարարություններով և առաջադրանքներով, դ) հայեցողություն հասարակական կարծիքի ճնշման ներքո, ե) հայեցողություն՝ ապահովագրման նկատառումներով, զ) հայեցողություն՝ ոչ պաշտոնական խմբերի և անձանց ազդեցությամբ, է) հայեցողություն՝ պատժի (սանկցիայի) վախից, ը) բացասական հայեցողություն, որը չի բխում ո՛չ հասարակության, ո՛չ պետության և ո՛չ էլ օրինականության ու իրավակարգի շահերից, այլ հանգեցնում է վարչական պաշտոնյայի՝ որպես վարչական մարմնի ներկայացուցչի քառսային, անարդար կամ լիովին ապօրինի գործողությունների:

Իշխանական իրավազորության առկայությունը վարչական հայեցողության կարևորագույն պայմանն է: Այդ է պատճառը, որ հայեցողությունը պետք է վերահսկվի խստորեն՝ դրա իրագործումը կիրառողի անձնական շահերից, կամայականություններից և կոռուպցիոն ռիսկերից հնարավորինս զերծ պահելու համար: Ինչպես պետության ներսում դատապարտելու, պարտավորեցնելու, արդարացնելու հիմնարար գործառույթով օժտված միակ մարմինը՝ դատարանն է իրականացնում արդարադատություն, այնպես էլ վարչական մարմինը, հանդիսանալով պետական իշխանության գործադիր իշխանության ներկայացուցիչ ստանում է լայն լիազորություններ՝ իրականացնելու հանրային ոլորտի կառավարում: Վարչական մարմինը իշխանության ճյուղերի ոչ բավարար զսպիչ և հակակշռող աշխատանքի, մարդու իրավունքների ոչ լիարժեք պաշտպանության և իշխանությունը սեփական շահերին հարմարեցնելու պարագայում կարող է առաջացնել կամայական գործելու վտանգ: Այսպիսի գործելակերպը ի զորու չէ ձևավորելու քննարկվող բարենպաստ և անհրաժեշտ այնպիսի ինստիտուտ, որպիսին պետք է լինի հայեցողական լիազորությունների համակարգը: Ուստի կարևոր է ապահովել լիազորությունների ճիշտ ըմբռնումը:

Վարչական հայեցողությունն առկա է նաև օրենքի նախագիծ մշակելու գործընթացում, ինչպես նաև այն դրսևորվում է դրա իրացման գործընթացում: Շահադիտական, գերատեսչական, ձեռնարկատիրական շահերով պայմանավորված

սուբյեկտիվիզմը անվերապահորեն կհանգեցնի դրանց ոչ ճիշտ օգտագործման: Այսինքն՝ գործ կունենանք կա՛մ կամայականության, կա՛մ հայեցողական մի որոշման հետ, որը չի համապատասխանում հայեցողության կիրառման իրական նպատակների պահանջներին՝ օրինականություն, մարդու իրավունքների գերակայություն, վարչական պաշտոնյայի կապվածություն օրենքի շրջանակներին, գնահատողական գործառույթներից հնարավորինս զերծ մնալու պայման կամ բոլոր գնահատականների իրավական հստակ հիմնավորում կայացված վարչական ակտում⁵²:

Այսպիսով, ստացվում է, որ վարչական մարմինների վերաբերյալ բոլոր դրույթներում խնդիրների (նպատակների), գործառույթների և լիազորությունների (իրավունքների և պարտականությունների) տարանջատումը ոչ միշտ է պայմանավորված իրավական ակտերի ընդունման տեսակներով և հիմքերով: Ակտերի ընդհանուր տեսակները, այսպես ասած, կապված են բոլոր գործառույթներին, իսկ որոշ ակտեր՝ միայն դրանց մի մասին: Համանման վիճակ է պետական ձեռնարկությունների, բժշկական, կրթական և այլ հաստատությունների կանոնադրություններում: Այլ կերպ ասած՝ պաշտոնատար անձանց այն գործողությունների շրջանակը, որը նրանք պետք է իրականացնեն, բավականին հեղիեղուկ է:

Այսպիսով, կարող ենք եզրակացնել հետևյալը. այն դեպքում, երբ առկա հասարակական հարաբերությունների բնույթը թույլ է տալիս հիմնավոր և սպառիչ ամրագրելու վարչական մարմինների լիազորությունների բովանդակությունը և կարգավորումն իրականացնել առանց հայեցողության սահմանման, ապա այդ ոլորտներում պետք է խուսափել հայեցողական դրույթների ներդրումից. այդ հստակությունը իրավասու պաշտոնյաներին կստիպի գործել իրավունքի և օրենքի հիման վրա: Իսկ մնացյալ դեպքերում, վարչական մարմիններին ընձեռելով հայեցողական լիազորություններ, պետք է ստեղծել իրավական և բարոյական երաշխիքների ամբողջություն, որն էլ կհանդիսանա գրավական՝ վարչական մարմինների կողմից իրենց հայեցողական լիազորություններն արդյունավետ, նպատակահարմար և օրինական իրականացնելու համար: Ինչպես նշում է դոկտոր պրոֆեսոր Գ. Դանիելյանը, հայեցողական լիազորությունները բացասական ազդեցություն ունեցող կամ դրանք ոչ օգտակար

⁵² Տե՛ս **Charles K.**, *Judicial Review of Administrative Discretion*, 1986, էջ 469-470:

ինստիտուտ համարելը դիվետանտական մոտեցման հետևանք է⁵³: Ընդհակառակը, հաշվի առնելով ներկայիս զարգացման միտումները՝ միայն հայեցողական լիազորություններն են ի զորու ապահովելու արագ զարգացող իրավական դաշտ, այդ դինամիկայի մեջ մտցնելու գոնե որոշակի կայունություն և ձևավորելու իրավական դաշտի համապատասխան «ծածկույթ»՝ որոշակի հարաբերությունները կարգավորող նորմերի բացակայության պարագայում գործելով միջազգային համընդհանուր սկզբունքներին համապատասխան:

Հիշյալ հարցադրմանը սերտորեն առնչվում է նաև «վարչական ակտ» եզրույթի օրենսդրական բնորոշման հիմնախնդիրը: Կարծում ենք, օրենսդրությամբ սուսկ անհատական ակտերը վարչական ակտ համարելու վերաբերյալ դրույթները խիստ խնդրահարույց են, չեն բխում վարչարարության ու վարչական վարույթի էությունից: Վերջին հաշվով, վարչարարության շրջանակներում կարող են ընդունվել ոչ միայն անհատական, այլև նորմատիվ ակտեր, որոնք նույնպես ունեն արտաքին ներգործություն և հանգեցնում են ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձանց համար իրավունքների սահմանափակումների, պարտականություններ սահմանելուն կամ որևէ այլ կերպ նրանց վիճակի վատթարացմանը: Ընդ որում՝ նույն այդ նորմատիվ ակտերը, առանց որևէ բացառության, կարող են վիճարկվել դատական կարգով, մինչդեռ «վարչական ակտ» եզրույթի անհարկի սահմանափակ բնորոշումը խոչընդոտում է դրանք՝ «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված կարգով վիճարկելու հնարավորությունից: Պարահոքսը նաև նրանում է, որ Մարդու իրավունքների պաշտպանին վերապահված է հենց նորմատիվ իրավական ակտերը դատական կարգով վիճարկելու լիազորություն, ինչը ևս վկայում է այդ ակտերի առավել մեծ նշանակության մասին՝ մարդու իրավունքների և ազատությունների իրացման ու պաշտպանության տեսանկյունից:

Ասվածի վառ ապացույցն է նաև Եվրոպայի Խրիրդի Նախարարների կոմիտեի 2004 թվականի դեկտեմբերի 15-ի R(2004) 20 հնաձևարարականի 1-ին կետով սահմանված այն դրույթը, որտեղ նշված է, որ վարչական ակտ է հանդիսանում նաև նորմատիվ ակտը: Այսպես, ըստ վերը նշված հանձնարարականի՝ վարչական ակտեր

⁵³ Տե՛ս **Դանիելյան Գ.**, Վարչական վարույթ և դատավարություն: Ուսումնական ձեռնարկ, «Տիգրան Մեծ», Եր., 2011, էջ 36:

են վարչական մարմնի անհատական և նորմատիվ ակտերը, որոնք ընդունվում են սահմանված կարգով հանրային իշխանություն իրականացնելու ընթացքում և կարող են շոշափել ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձանց իրավունքները և շահերը:

Հարկ է նշել, որ պետական գործունեության բոլոր ոլորտներին բնորոշ են հայեցողության տարբեր տեսակներ: Օրենսդիրը «կապված է» սահմանադրական նորմերով և օրենքի մեջ արտացոլում է պետական նպատակահարմարության չափը, առաջնային է գործունեության այլ տեսակների նկատմամբ. այդ պատճառով էլ առավել լայն է ու ազատ: Սակայն վարչական հայեցողությունը՝ որպես առավել նեղ հայեցողության տեսակ, պետք է նույնացնել միայն սուբյեկտի ձևական գործողությունների հետ: Նրա կողմից իրականացվող գործունեության ամբողջ ծավալի մեջ այն հանդիսանում է վերջինիս կարգավիճակի իրացման ինտելեկտուալ-կամային և իրավական ազդակ: Այստեղ անհրաժեշտ է ներկայացնել Տիխոմիրովի կողմից առանձնացված այն գործողությունների հերթականությունը, որը բնորոշ է վարչաիրավական ոլորտի հայեցողության իրականացմանը: Այն ներկայանում է հետևյալ շղթայի տեսքով՝ իրադրություն, դրա վերլուծություն և գնահատում, գործելու կամ չգործելու կարգի հաստատում, մտադրություն կայացնելու որոշման տեսակ, գործողությունների իրականացում (նյութական, հարկադրական, կազմակերպական, ֆինանսական, սոցիալական և այլն) կամ անգործություն, հետևում նախանշված ուղուն, ներգործուն միջոցների կիրառում: Այստեղ ակնհայտ են գործունեության ավելի մեծ ծավալ և շարժունակություն, և, իհարկե, դրա բոլոր մասնակիցների վարքագծի անփոփոխություն, կայունություն:

Վարչական հայեցողության բնույթի և ծավալի վրա ազդում են վարչական մարմնի, դրա պաշտոնատար անձի իրավասության (կոմպետենտության) մակարդակն ու ծավալը: Կառավարման համակարգի հիերարխիայում վարչական մարմինների հնարավոր գործողությունների և որոշումների շրջանակը բավականին լայն է և ընդգրկում է ենթակաների ու կառավարման ստորին օղակների ցուցումների իջեցում, նորմատիվ դրույթների սահմանում, պետական միջոցների տնօրինում, կադրային գործերի և այլ հարցերի լուծում և քաղաքական գործառույթների կատարում:

Նախարարություններին և գերատեսչություններին բնորոշ է «կապվածության» մեծ աստիճան կառավարական ակտերին և դրանց սահմաններում գործողությունների հարաբերական ինքնուրույնություն: Օրինակ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ունեն ինքնուրույնության «տեղայնացված» բնույթ ու չափ:

Հարցն այն է, թե վարչական պաշտոնյաներից *ով և ինչպես է տնօրինում իր լիազորությունները: Չի՞ առաջանում արդյոք վարչական ախտահարման կամ պաթոլոգիայի երևույթը: Պետք է փաստել, որ պրակտիկայում, ցավոք, գերիշխում են «օտար» լիազորությունների միջամտության դեպքերը, խոչընդոտումը հայեցողական նորմերի իրականացմանը, իրենց լիազորությունների կիսատ կամ ոչ ճիշտ իրականացումը, սխալ որոշումները և գործողությունները, պաշտոնեական անգործությունը, որոշումների կայացումից խուսափելն ու ձգձգումը և, առհասարակ, որոշում չկայացնելը:*

Վերը նշված խնդիրներն ունեն մի քանի պատճառներ: Առաջինը իշխանության կրող սուբյեկտիվ ճանաչողության սխալներն են և անկարողությունը իրադրությունը ճիշտ գնահատելու, որոշակի խնդիր լուծելու հարցերում: Երկրորդը շահադիտական նպատակներն են, որոնք կազմաքանդում են հանրային շահերի արժեքայնությունը: Երրորդը իրենց լիազորությունների իրացման համար միջոցների ճիշտ ընտրության անընդունակությունն է: Ճիշտ չէ դրանք բոլորը կապել միայն որոշումների և իրավական ակտերի հետ. հայեցողական լիազորությունների պատշաճ իրականացման հարցում նույնքան մեծ է կազմակերպական, նյութական, դաստիարակչական, մեթոդական և այլ գործողությունների դերակատարությունը: Հենց սրանց համադրությամբ կայացված որոշումն է արտահայտում կառավարման բարձր մակարդակը: Այսինքն՝ վարչական ոլորտի ախտահարման նախազգուշացման և կանխարգելման համար օգտագործվում են տարբեր միջոցներ: Դա կառավարվողների իրավական գիտակցության և քաղաքական-իրավական մշակույթի կատարելագործումն է և քաղաքացիական հասունության դաստիարակումը: Իհարկե հազվադեպ, սակայն անհրաժեշտություն է առաջանում նաև կիրառելու կարգապահական և վարչական պատասխանատվության միջոցներ:

Իրավական շրջանակներից դիտավորյալ դուրս եկող վարչական հայեցողությունը կարող է ծնել հանցագործություններ պետական իշխանության, պետական և

տեղական ծառայության շահերի դեմ: ՀՀ քրեական օրենսգրքի 308-րդ հոդվածը⁵⁴ պատասխանատվություն է նախատեսում պաշտոնեական լիազորությունների չարաշահման համար, 309-րդ հոդվածը պատասխանատվություն է նախատեսում դրանք անցնելու համար, նույն օրենսգրքում սահմանվում է պատիժը կաշառքի համար (311-րդ հոդված), իսկ 315-րդ հոդվածը՝ պաշտոնեական անփութության համար: Իսկ պաշտոնատար անձի լիազորությունների թվին դասվում են նաև հայեցողական լիազորությունները, սակայն վերը արդեն ընդգծվել է, որ բավականին դժվար է ապացուցել հայեցողական լիազորությունների չարաշահման կամ կիրառման չարամիտ մտադրության փաստը: Այնուամենայնիվ, քրեական պատասխանատվությունն արդեն իսկ խոսում է այն մասին, որ առկա է վարչական մարմինների պաշտոնատար անձանց լիազորությունների չարաշահման դեպքերը հստակեցնելու և դրանք նվազագույնին հասցնելու իրական անհրաժեշտություն: Իսկ դրա համար անհրաժեշտ է ոլորտի փոփոխում, գործող մեխանիզմների թարմացում, համապատասխանեցում միջազգային չափանիշներին և պետության կողմից ընդունվող միջազգային պայմանագրերին ու այլ փաստաթղթերին, կոռուպցիայի առավելագույն նվազեցում և հայեցողության սահմանների հստակեցում: Սա թույլ կտա հնարավորինս սեղմ ժամկետներում ի հայտ բերել շեղումներ իշխանական լիազորություններից, որով էլ կապահովվի հանրային շահը, որը կազմում է հայեցողության գլխավոր սահմաններից մեկը թե՛ ըստ իրավագետների, թե՛ ըստ ֆրանսիացի օրենսդիրների (Ֆրանսիայում դեռևս 19-րդ դարակեսում է առաջադրվել այս հիպոթեզը), թե՛ ըստ միջազգային իրավունքի համընդհանուր սկզբունքների բովանդակային մասի մեկնաբանության:

Վերը նշվածից պարզ է դառնում, որ հատուկ նշանակություն են ձեռք բերում վարչական հայեցողության օրենսդրական սահմանները: Այսպես, պետական, տնտեսական և այլ գործունեություններ պայմանավորված են օրենսդրական բազմաթիվ ակտերով: Դրա հիմքը պետք է սահմանի օրենքը, որը ներմուծում է հասարակական շահերին համապատասխան իրավաչափ վարքագծի համընդհանուր կանոններ և նորմեր: Հանրային շահը չպետք է ընկալվի միայն որպես պետական շահ, որը

⁵⁴ Տե՛ս ՀՀ քրեական օրենսգրք, հոդվածներ 308, 309, 311, 315՝ ընդունվել է 18.04.2003 թ.:

առանձին է և անջատ քաղաքացիների, ձեռնարկությունների և հասարակության շահերից: Հանրային շահը հենց համընդհանուր շահն է, որը խտացված ձևով արտացոլում է հասարակության մեջ առկա շահերի ողջ հանրագումարը:

Քանի որ օրենքը չի կարող կարգավորել մեր կյանքի բոլոր հարցերը, ուստի անհրաժեշտ են իրավական մեխանիզմներ մշտապես ծագող իրավիճակներին, խնդիրներին, հարցերին ճկուն արձագանքելու համար: Վարչական հայեցողությունը, իրավազոր անձանց և կառուցվածքներին տրամադրելով համապատասխան միջոցներ, կոչված է ապահովելու այդպիսի արձագանքում: Նրանց ինքնուրույնությունն ու շարժունությունը անհրաժեշտ են, սակայն դրա հետ մեկտեղ հայեցողությունը հանդես է գալիս որպես նպատակահարմարության և օրինականության հարաբերակցության խնդրի կամային կողմ⁵⁵: Եվ չնայած, որ դրա ինքնատիպ միջուկը օրենքն է, սակայն լայն իմաստով օրինականությունն է միջնորդող դեր կատարում ճիշտ ըմբռնված նպատակահարմարության միջև: Հակառակ պարագայում ի հայտ են գալիս «գործառույթների տեղաշարժման» և հարաբերությունների ոչ պաշտոնական կարգավորիչների ծավալի մեծացման բացասական երևույթներ:

Վարչաիրավական որոշումներ կարող են կայացվել կամ գործողությունները կարող են իրականացվել տարբեր հիմքերով: Առավել հաճախ դա հանդիսանում է վարչական մարմինների և դրանց պաշտոնատար անձանց պարտականությունը, որը նրանք պետք է կատարեն անշեղ և համակարգված պարբերականությամբ: Այդ գործառույթների իրականացման մեկ այլ հիմք դրված է ի սկզբանե և պայմանավորված է դրանց բնույթով (օրինակ՝ կառավարման ոլորտի պաշտոնատար անձինք պարտավոր են կատարել վերադաս օղակների հանձնարարությունները կամ այլ մարմինների, կազմակերպությունների պահանջները, ինչպես նաև քաղաքացիների և նրանց միավորումների դիմումների և առաջարկությունների քննարկումը): Երրորդ հիմքը պետք է համարել վարչական մարմինների իրավասությունների շրջանակներում լուծման ենթակա հարցերի ընտրության և խնդիրների կանխորոշման նախաձեռնողական ընտրությունը: Ակնհայտ է, որ այս բոլոր դեպքերում հայեցողության ծավալը կլինի տարբեր:

⁵⁵ Տե՛ս **Лазарев Б. М.**, Компетенция органов управления, М., 1972, էջ 99:

Հիմք ընդունելով վերը նշված պնդումները, կարծում ենք, չպետք է անտեսել նաև, որ կախված պետության կողմից ընդունված միջազգային-իրավական ակտերի կիրառումից, փոխվում է նաև վարչական հայեցողության իրացման իրավական ծավալը: Միջազգային-իրավական ակտերը հանդիսանում են ոչ միայն հիմք, այլև նորմատիվային կողմնորոշիչ: Եվ այս առումով ճակատագրական դեր ունի այն, որ վարչական մարմինների բոլոր աշխատողները, հատկապես բարձրագույն պաշտոնատար անձինք իրազեկ լինեն իրավական առումով նորույթ ներկայացնող փաստաթղթերին, դրանց վերլուծությանը և դրանց համապատասխան վարչական հայեցողության իրականացման ծավալների ճշգրտմանն ու բարեփոխմանը: Չէ՞ որ ելնելով աշխարհում առկա զարգացման միտումներից՝ պետությունների և միջազգային կազմակերպությունների նորմատիվ-իրավական գործունեությունը պետք է ուղղված լինի հասարակական շահի, քաղաքացիների ու կազմակերպությունների իրավունքների և ազատությունների առավել պաշտպանությանը: Ուստի կարևոր է նվազագույնի հասցնելու իրավասու պաշտոնյաների կողմից արհեստավարժության բացակայության պատճառով հանրային շահին վնասող կամ դրան կանխամտածված կամ չգիտակցված վնաս հասցնող գործունեությունը: Ասել է թե՛ տվյալ մարմինների կազմում՝ թե՛ ստորին, թե՛ վերին ղեկավար օղակներում, պետք է ընդգրկել նշված պահանջներին համապատասխանող այնպիսի պաշտոնատար անձանց, որոնք համարժեք ընկալում են ծավալային փոփոխությունները և կարող են կիրառել միջազգային չափանիշները նույնպես:

Այսպիսով, ինչպե՞ս է փոխհարաբերվում օրենքը վարչական մարմինների գործողությունների և ակտերի հետ, որոնք իրականացվում են նույն այդ օրենքի հիման վրա և ի կատարումն դրա: Հաշվի առնելով իրավաբանների կարծիքներն ու օրենսդրության վերլուծությունը՝ կարելի է առանձնացնել «իրավական կապվածության» հետևյալ ձևերը.

- ա) օրենքով պետական մարմինների, պաշտոնատար անձանց և այլով իրավասության սահմանումը,
- բ) նրանց վարույթին ենթակա հարցերի շրջանակի որոշումը,
- գ) կոնկրետ գործողության կամ ակտի մատնանշումը, որն անհրաժեշտ է կատա-

րել կամ ընդունել⁵⁶,

դ) ընտրության վրա հիմնված որոշման կայացման թույլատրումը միայն այն տարբերակներից, որոնք խստորեն ամրագրված են օրենքի նորմում,

ե) նորմի հիպոթեզում մատնանշել իրավաբանական տիպական բնութագրիչները, որոնք հիմք են ծառայում գործողությունների կամ որոշումների համար,

զ) նորմատիվային սահմանների ամրագրումը վերից վար և սպառիչ կարգով⁵⁷,

է) գործողությունների և որոշումների թույլատրումը գնահատողական նորմերի և նորմատիվային հասկացությունների և նույնիսկ իրավունքի ու օրենքի համապատասխանության սկզբունքի հիման վրա⁵⁸: Ըստ Յու. Ա. Տիխոմիրովի՝ այսպիսին է «օրենքի հիման վրա և ի կատարումն դրա» իրավաբանական բանաձևի ավանդական իմաստը, սակայն դրա գործնական կիրառումը բավարար արդյունքներ չի տալիս, քանի որ կարգավորված չէ օրենքի գործողությունը, և թույլ են տրվում օրինականության բազմաթիվ խախտումներ⁵⁹:

Այդ նպատակով անհրաժեշտ է շտկել վարչական մարմինների բոլոր պաշտոնատար անձանց իրավասությունը, հստակ տարանջատել դրանք, խուսափել գործառույթների կատարման կրկնություններից, նրանց համար սահմանել պատասխանատվություն միմյանց և վարչական մարմնի ղեկավարության առաջ: Կա հիմնավոր անհրաժեշտություն հստակ սահմանելու այն հարցերի շրջանակները, որոնց համաձայն՝ առաջարկվում է հարցի լուծման մի քանի տարբերակ, այս կամ այն պաշտոնյան կարող է առաջադրված հարցը լուծելու կամ ինքնուրույն, կամ հարցը լուծվում է քվեարկությունից հետո, կամ լուծումից առաջ անհրաժեշտ է նախնական քննարկում, կամ որոշակի հարցի համար տեղին է համատեղ քննարկումը: Ընդ որում՝ ասվածը պետք է վերաբերի ոչ միայն իրավական ակտերով կայացվող որոշումներին, այլև բանավոր կարգադրություններին և ցուցումներին, որոնք շատ են: Հատկապես բանավոր կայացվող որոշումների դեպքում պետք է լինեն խիստ շրջանակներ, դրանց

⁵⁶ Տե՛ս «Закон и ведомственные нормативные акты в СССР», Труды 46, М., 1989, էջ 102:

⁵⁷ Տե՛ս Закон и подзаконный акт, «Журнал Российского права», 2000, № 2.

⁵⁸ Տե՛ս **Дубовицкий В. Н.**, Законность и усмотрение в советском государственном управлении, Минск, Наука и техника, 1984, էջ 64-77:

⁵⁹ Տե՛ս **Алексеев С. С.**, Право и перестройка, Вопросы, раздумья, прогнозы. М., 1987, էջ 66-77:

ամրագրման, գրանցման ընթացակարգեր և պատասխանատվության միջոցներ ու ձևեր:

Այսպիսով, եզրակացնում ենք, որ վարչական հայեցողության սահմանների նախագծումն ու այդ սահմանների պահպանումը օրինականության շրջանակներում հանդիսանում են վարչական հայեցողության՝ հանրային շահին ծառայելու գրավականը և հայեցողության գլխավոր հատկանիշը, իսկ այդ սահմաններից ներս չի կարող տեղ գտնել նեղ գերատեսչական, կորպորատիվ կամ մասնավոր մի շահ, և չեն կարող խեղաթյուրվել կամ արհամարհվել օրենքների նորմերն ու դրույթները:

§ 3. Իրավակիրառ հայեցողության սահմանները և դրանց դասակարգման հիմնահարցերը: Դատական և վարչական հայեցողություն

Իրավակիրառ հայեցողության *իրավական* սահմանները ձևավորվում են իրավաստեղծագործության, իրավունքի նորմերի իրականացման և պետական հարկադրանքի մեջ, իսկ հարաբերությունների սուբյեկտների վրա իրավական կանխադրույթի տեղեկատվական ու արժեքային ներգործության փուլում ձևավորվում են իրավակիրառ—հայեցողության *բարոյաիրավական* սահմանները: Իրավակիրառ հայեցողության իրավական սահմաններն իրենց հերթին բաժանվում են իրավակիրառ հայեցողության *ընդհանուր սահմանների և հատուկ նյութաիրավական ու ընթացակարգային-դատավարական սահմանների*:

Իրավագիտության մեջ հայեցողության սահմանները դիտարկվել են տարբեր տեսանկյուններից. դրանք են՝ *իրավակիրառ, վարչական, դատական, նյութական և դատավարական* հայեցողություն: *Իրավական հայեցողության* սահմանների վերլուծության նկատմամբ մոտեցումների բազմազանությունը թույլ է տալիս մշակել պետական և տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված գործնական միջոցներ:

Անդրադառնանք բուն իրավակիրառ հայեցողության սահմանների հատկանիշներին: Օ. Վ. Կորաբլինան հայեցողության սահմանները բնորոշում է որպես «իրավակիրառողի ազատ գործողությունների սոցիալ-իրավաբանական սահմանափակումներ, որոնց շրջանակներում նա կոնկրետ գործով պարտավոր է կայացնելու լավագույն

որոշում»⁶⁰: Այնուհետև նա առանձնացնում է իրավակիրառ հայեցողության սահմանները բնութագրող հետևյալ հատկանիշները.

1. *Սահմաններ, որոնք հաստատում են իրավակիրառողի վարքագծի տարբերակի ընտրության հետ կապված գործողությունների ազատությունը*: Դրանք բնութագրում են որոշումների որակական և քանակական որոշակիությունը: Սահմանները շարժուն և փոփոխական են, դրանք մեծ մասամբ կախված են օրենսդրի կամքից և հանդիսանում են արդարադատության անհատականացման անփոխարինելի գործիքներ⁶¹: Որքան «լայն» են հայեցողության սահմանները, այնքան ավելի շատ այլընտրանքներ են հասանելի իրավակիրառողին, և հակառակը:

2. *Սահմանները հանդես են գալիս որպես իրավակիրառողի վարքագիծը իրավաչափ կամ հակաօրինական որակելու և տարանջատելու ցուցիչներ կամ չափման գործիքներ*:

3. *Սահմանները բնորոշվում են օրինականության, նպատակահարմարության և արդարության սկզբունքների լիարժեք իրացման համար իրավական պայմանների ստեղծման անհրաժեշտությամբ*: Այս առնչությամբ հարկ է նկատել, որ սահմանների համար բնորոշ հատկանիշ է նաև վերը նշված երեք սկզբունքների իրացման համար օբյեկտիվ և բավարար պայմանների ստեղծման անհրաժեշտությունը, այլ կերպ ասած՝ նշված սկզբունքների առկայությունն ինքնին չի կարող ծառայել օրինականությանը և իրավակարգին: Իրավակիրառողի կողմից որոշակի վարքագծի իրացման արդյունքում են ստեղծվում պայմաններ, որոնք թույլ են տալիս նաև հայեցողական որոշումների և գործողությունների միջոցով իրականացնել արդարադատություն, ուստի այս դեպքում հենց այդ պայմանների իրացումն ու պահպանումը կարելի է համարել հայեցողության սահմաններին բնորոշ հատկանիշներ:

Հայեցողության սահմանները պետք է նախանշված լինեն այնպես, որ հայեցողության իրականացման ընթացքում իրավակիրառողը հնարավորություն ունենա իրացնելու օրենսդրության խնդիրներն ու նպատակները և կայացնելու առավելագույնս արդար որոշում՝ միաժամանակ դուրս չգալով օրինականության

⁶⁰ **Кораблина О. В.**, Усмотрение в правоприменительной деятельности (общетеоретические и нравственно-правовые аспекты), дис. канд. юрид. наук, Саратов, 2009, с. 102.

⁶¹ Տե՛ս **Davis K. C.**, Discretionary Justice, A Preliminary Inquiry (Louisiana State UP, 1971), էջ 4:

շրջանակներից:

4. *Սահմանները սոցիալ-իրավական սահմանափակումներն են:* Սոցիալական (ընդհանուր) սահմանափակումներն են նախ՝ բարոյականության պահանջները՝ արդարությունը, հավասարությունը, խելամտությունը, ապա՝ նպատակահարմարությունը, արհեստավարժությունը, կրոնական պահանջները (թեոկրատական պետություններում), համընդհանուր բարօրությունը, շահերի հավասարակշռությունը, հանրային գիտակցությունը, մշակույթը, ավանդույթները, սովորույթները: Թվարկված հասկացակարգերը ընդհանուր, լրացուցիչ բնույթ ունեն:

5. *Իրավական (սոցիալ-իրավաբանական) սահմանափակումներն իրավակիրառ հայեցողության սահմաններն են:* Դրանք իրավաբանական միջոցներ են, որոնք ամրագրված են իրավունքի նորմերում և իրավական այլ ակտերում»⁶²:

Ինչպես արդեն նշել ենք, հայեցողության սահմանները իրավագիտության մեջ առավելապես ուսումնասիրվել է դատական հայեցողության տեսակետից, և այդ ուսումնասիրությունները զգալի կարևորություն ունեն վարչական հայեցողության սահմաններն ուսումնասիրելիս:

Արտասահմանյան հեղինակների աշխատություններից դատական հայեցողության սահմանների հետազոտության համար նշանակալի է Ա. Բարակի աշխատությունը: Նա նշում է, որ լայն և նեղ հայեցողության տարբերությունը «վերաբերում է այն օրինական տարբերակների թվին, որոնք բաց են դատավորի համար. երբ հայեցողությունը լայն է, տարբերակների թիվը մեծ է: ...Օրենքը հայեցողություն կիրառող անձին հնարավորություն է ընձեռում այլընտրանքներից ընտրություն կատարելու (անկախ այն բանից՝ դրանք լա՞յն են, թե՞ նեղ)»⁶³: Այդ տարբերությունը վերաբերում է ոչ թե տարբերակների թվին, այլ առավելապես ազատության աստիճանին, որով օժտված է իրավագոր մարմինը, ինչպես առկա տարբերակներից ընտրության ձևի, այնպես էլ բովանդակության հարցերում⁶⁴: Ապա հեղինակը շարադրում է համընդհանուր ճանաչում ստացած դրույթն այն մասին, որ եթե հայեցողությունը հիմնված է իրավունքի վրա, ապա այն բացարձակ լինել չի կարող: Ա. Բարակը միա-

⁶² **Кораблина О. В.**, Усмотрение в правоприменительной деятельности (общетеоретические и нравственно-правовые аспекты), дис. канд. юрид. наук, Саратов, 2009, с. 102.

⁶³ Տե՛ս **Барак А.**, Судейское усмотрение, М., 1999, էջ 26:

⁶⁴ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 27:

ժամանակ ճանաչում է բացարձակ հայեցողության հնարավորությունը, որը, սակայն, ենթակա է պատշաճ դատական հսկողության⁶⁵: Դիտարկելով դատական հայեցողության սահմանների տեսակները՝ Ա. Բարակն առանձնացնում է *ընթացակարգային և նյութական սահմանափակումները*: Ընթացակարգային սահմանափակումները նա դասում է դատավարական (վարութային) բնույթի սահմանափակումներին՝ ընդգծելով, որ «...կան վարույթին առնչվող սահմանափակումներ, որոնց դատավորը պետք է հետևի, և վարույթի բնորոշ գծերին առնչվող սահմանափակումներ, որոնք նա պետք է ցուցադրի վարույթի իրականացման ընթացքում: Այդ սահմանափակումները կարելի է խմբավորել «արդարություն» անվանվող ընդհանուր վերտառության ներքո»⁶⁶: Հարկ է նշել, որ քննարկվող հեղինակը անգլոսաքսոնական իրավական ընտանիքի ներկայացուցիչ է, և արդարության սկզբունքը այստեղ արդարադատության իրականացման հիմնարար սկզբունք է համարվում: Հեղինակի կարծիքով՝ նյութական սահմանափակումը բնութագրվում է նրանով, որ «դատավորը պետք է գործի ընդհանուր իրավունքին վերաբերող ընդունված կանոնների մեկնաբանության հիման վրա, որոնք կոչված են լրացնելու համակարգի բացերը: Նյութական սահմանափակումը հիմնվում է խելամտության սկզբունքի վրա»⁶⁷:

Այսպիսով, Ա. Բարակն առանձնացնում է իրավական հայեցողության սահմանափակման երկու տեսակ՝ ընթացակարգային և նյութական, ընդ որում՝ դրանք հանդիսանում են դատական հայեցողության զուտ իրավական սահմանափակումներ: Նշված մոտեցումն ունի գործնական կարևոր արժեք. հեղինակը մեկ միասնության մեջ է ներառում դատական հայեցողության նյութական և վարութային սահմանափակումները: Այսուհանդերձ, հեղինակի հայեցակարգում նկատվում են առանձին թերություններ: Նախ՝ Ա. Բարակը չի առանձնացնում դատական հայեցողության բարոյական սահմանները որպես սահմանների (սահմանափակումների) ինքնուրույն տեսակ: Բացի այդ, նա վարութային և նյութական սահմանները դիտարկում է որպես արդարության և խելամտության վրա հիմնված սահմաններ: Այսպիսի մոտեցումը բնորոշ է անգլոսաքսոնական իրավական համակարգին, որտեղ տվյալ սկզբունքները

⁶⁵ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 29-30:

⁶⁶ Նույն տեղում, էջ 32-33:

⁶⁷ Նույն տեղում, էջ 35-39:

դրված են իրավակիրառման հիմքում, սակայն դրանք չունեն նույն նշանակությունը ռոմանագերմանական իրավական համակարգի շրջանակներում, որին մեծ մասամբ պատկանում է հայկական իրավական համակարգը:

Դատական հայեցողության սահմանների վերաբերյալ նմանատիպ տեսակետ է հայտնում նաև Վ. Ն. Մարտիշկինը⁶⁸: Նա նշում է, որ «սուբյեկտիվիզմի և կամայականության վտանգը կարելի է վերացնել հայեցողության շրջանակներում որոշակի իրավական սահմանափակումների ներդրմամբ՝ վարութային և նյութական»⁶⁹: Դրանց էությունն այն է, որ դատարանն ունի միայն երկու խնդիր՝ սահմանված ձևով արդարադատության իրականացում և կողմերի կողմից իրենց դատավարական պարտականությունների և վերապահված իրավունքների կատարման համար անհրաժեշտ պայմանների ստեղծում:

Գերմանացի իրավագետ Լ. Ն. Բերգը դատական հայեցողության սահմանների հատկանիշները առանձնացնում է հետևյալ կերպ.

1. Իրավական շրջանակներ, որոնք թույլ են տալիս ի հայտ բերել այն դաշտը, որը սահմանափակված է իրավունքի իրավաբանական ներգործության ոլորտով, որն էլ սահմանում է գերակայող իրավական ընկալման շրջանակներում իրավակիրառողի (դատավորի) կողմից իրավաբանական գործի որոշման տարբերակի թույլատրելի ընտրությունը՝ դատական հայեցողության այս կամ այն տեսակի կիրառմամբ:

2. Դատական հայեցողության սահմանները հաստատվում են լիազոր սուբյեկտների կողմից: Որպես լիազոր սուբյեկտներ կարող են հանդես գալ իրավաստեղծ և իրավակիրառ մարմինները: Իրավաստեղծ մարմինները սահմանում են դատական հայեցողության սահմանները նորմատիվ կարգավորում իրականացնելու միջոցով, որն էլ իր հերթին կապված է իրավաբանական կարգավորիչների մշակման և դրանց կենսունակության ապահովման միջոցների սահմանման հետ: Նշյալ տեսակետում պետության նորմաստեղծ մարմնի գործունեությունը պայմանավորված է նորմատիվային և անհատական կարգավորման միջոցների տեսակով, դրանց սահմանման մեթոդներով, միջոցներով և դրանց հարաբերակցության սահմանման ընտրությամբ:

⁶⁸ См. у **Мартышкин В. Н.**, Пределы судебного усмотрения и механизмы его ограничения в уголовном судопроизводстве, «Российское правосудие», М., 2008, № 4.

⁶⁹ **Мартышкин В. Н., Гавина А. С., Дементьева Т. А.**, Правовые и нравственные критерии судебного усмотрения, «Право и безопасность», М., 2009, № 3, с. 4.

Դրանից բացի՝ իրավակիրառ մարմինները դատական հայեցողության սահմանները սահմանում են անհատական կարգավորման իրականացման այնպիսի իրավաբանական միջոցների օգնությամբ, ինչպիսիք են դատական պրակտիկայի իրավադրույթները և իրավունքի սկզբունքները:

3. Դատական հայեցողության սահմանները սահմանվում են իրավաբանական միջոցների օգնությամբ: Այդպիսի իրավաբանական միջոցների շարքին պետք է դասել իրավական բոլոր երևույթները, ինստիտուցիոնալ հիմքերն ու ձևերը, որոնք այսպես կամ այնպես կապված են իրավունքի կարգավորիչ (պահպանիչ) գործողության հետ: Նշյալ տեսակետում որպես իրավաբանական միջոցներ հանդես են գալիս՝ ա) իրավունքի սկզբունքները, բ) դատական պրակտիկայի իրավադրույթները, գ) իրավակիրառ ակտերը և այլն:

4. Դատական հայեցողության սահմաններից դուրս գալ նշանակում է դուրս գալ իրավունքի իրավաբանական ոլորտից, իսկ դա ելք է դեպի այնպիսի հարաբերություններ, որոնք բացառում են իրավական կարգավորման հնարավորությունը, ինչն էլ հանդիսանում է կամայականություն դատավորի կողմից⁷⁰: Իր հետագա անդումներում Լ. Ն. Բերգը համաձայնում է Ի. Ա. Գալագանի և Ա. Վ. Վասիլենկոյի հետ⁷¹՝ շեշտելով նաև, որ դատական հայեցողության սահմանները կարող են լինել երկու տեսակի՝ *նյութաիրավական և ընթացակարգային-դատավարական*⁷²: Լ. Ն. Բերգը նյութաիրավական սահմանների թվին է դասում՝ ա) օրենքի նյութական նորմի պահանջները, բ) գործի հանգամանքները, գ) իրավունքի սկզբունքները⁷³:

Վերը շարադրված մոտեցումը իրավագիտության համար նորույթ չէ, սակայն Բերգն առաջիններից է, ով իրավական հայեցողության սահմաններից դուրս է բերում բարոյական սահմանների հայեցակարգը և շեշտը դնում բացառապես իրավական շրջանակներում նախագծվող սահմանների վրա:

Դատական հայեցողության սահմանների հարցի հետազոտությանը նվիրված Կ. Պ. Երմակովայի աշխատության մեջ նշվում է, որ «դատական հայեցողության ինստի-

⁷⁰ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 109-111:

⁷¹ Տե՛ս **Գալագան Ի. Ա., Կասիլենկո Ա. Վ.**, К проблемам теории правоприменительных отношений, «Государство и право», М., 1998, № 3, էջ 12-19:

⁷² Տե՛ս նույն տեղը, էջ 19, 111:

⁷³ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 111-112:

տուտը բնականոն գործառնությունը ենթադրում է իրավական և բարոյական սահմանների համալի»⁷⁴: Դատական հայեցողության իրավական սահմանները պայմանավորված են իրավունքի սկզբունքներինով և նորմերով, ինչպես նաև դրանք կիրառողի փորձառությամբ: Իրավակիրառման մեջ տվյալ սահմանները գերակայող (հիմնական) են. մեծ մասամբ դրանք են սահմանում այն շրջանակները, որոնց ներսում կայացված որոշման տարբերակն առավել օպտիմալն է համարվում: Դատական հայեցողության բարոյաիրավական սահմանները ձևավորվում են բարոյական հասկացակարգերի հիման վրա, որոնք գտել են իրենց իրավական ամրագրումը: Նկատենք, որ սա արդեն նախընտրելի և մասնագիտական մոտեցում է, քանի որ, ինչպես տեսանք, Ա. Բարակը որպես բարոյականության չափանիշներ ներկայացնում է համամարդկային ընդհանուր հասկացակարգեր, որոնց ամրագրումը օրենքում սպառիչ և որոշակի չէ: Իսկ Երմակովան զարգացնում է այն գաղափարը, որ դատական հայեցողության բարոյաիրավական սահմանները պետք է հիմնվեն սկզբունքների վրա: Դատական պրակտիկայում նշված սահմանները մեծ մասամբ կարելի է դասել հայեցողության իրավական սահմանների նախագծմանն օժանդակող կամ ֆակուլտատիվ, լրացնող և որոշակիացնող միջոցների թվին⁷⁵: Ապա հեղինակը նշում է, որ դատական հայեցողության իրավական սահմանները բաժանվում են ենթատեսակների՝ ա) իրավական սկզբունքներ, բ) իրավունքի նորմի կառուցման տեխնիկա-իրավաբանական հնարքներ, որոնցում ամրագրվում են դրանց որոշակի բնույթը, իրավական վարքագծի հասանելի այլընտրանքները, ամրապնդվում են գործի լուծման տարբերակների վերին և կամ ստորին սահմանները, ինչպես նաև սահմանվում են որոշակի պայմաններ (ժամանակային շրջանակներ, որոշակի հանգամանքների վրա հասնելը, քանակական պայմաններ և այլն), գ) հասարակական հարաբերությունների իրավական կարգավորման բացերի հաղթահարման նպատակով օրենքի համապատասխանության և իրավունքի համապատասխանության կիրառման կանոններ, դ) հասարակական հարաբերությունների կարգավորման, հակադիր շահերի (կոլիզիաների) լուծման կանոններ, ե) գնահատողական հասկացությունների կիրառման դեպքում

⁷⁴ **Ермакова К. П.**, Пределы судебного усмотрения, автореф. дис. канд. юрид. наук, М., 2010, с. 8.

⁷⁵ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 8-12:

հայեցողության սահմաններ են հանդիսանում օրենքով ամրագրված դատաիրավական բնորոշումներ, դատարանների դիրքորոշումներ, հետազոտող գիտնականների եզրահանգումներ և այլն⁷⁶:

Ըստ Երմակովայի՝ դատական հայեցողության բարոյաիրավական սահմաններն են. ա) *արդարություն*, որը դրսևորվում է դատավորի անկախության և անկողմնակալության մեջ և հանդիսանում է խախտված իրավունքի վերականգնման գրավականը այն չափով, որով այն համադրելի է խախտման բնույթին և աստիճանին, բ) *բարեխղճություն*, որը դատարանի կողմից այնպիսի պահանջների համապատասխանության անհրաժեշտությունն է, ինչպիսիք են ազնվությունը, արժանահավատությունը, խիղճը, սեփական պարտքի գիտակցումը են, գ) *խելամարություն*, որը բնութագրվում է խելամտության մասին դատարանի սեփական պատկերացումների և նույն երևույթի մասին իր պարտականությունները բարեխղճորեն կատարող և իրավական փաստաթղթերում վկայակոչվող արդարության սկզբունքի հաշվառմամբ որոշումներ կայացնող, այսպես կոչված, «միջին դատավորի» կարծիքի համադրությամբ⁷⁷:

Անցում կատարելով վարչական հայեցողության սահմանների քննարկմանը՝ հարկ է նշել, որ ըստ Յու. Ա. Տիխոմիրովի, «վարչական հայեցողությունը կարող է սահմանափակվել միայն օրենքով (իրավունքով)»⁷⁸: Նա նկատում է, որ պետական մարմինների կողմից վարչական հայեցողության ձևախեղումը պայմանավորված է նաև «օրենքում և օրենսդրության մեջ առկա խնդիրներով»: Դրանք առավել ակնհայտ են դառնում պետական կառավարման ոլորտում, երբ նյութավարչական նորմերը չեն ուղեկցվում վարչադատավարական նորմերով, երբ ոչ միայն վարչական մարմինների գործառույթները, լիազորությունները և դրանց իրականացման թույլատրելի միջոցները, այլև դրանց միջև առկա փոխհարաբերությունները, պատասխանատվության ձևերը և հիմքերը լիարժեք կամ հստակ չեն սահմանվում⁷⁹:

Գիտնական-վարչաիրավագետ Ա. Ա. Բերեզինը իրավակիրառ հայեցողության

⁷⁶ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 9-10:

⁷⁷ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 10:

⁷⁸ **Тихомиров Ю. А.**, Административное усмотрение и право, «Журнал российского права», М., 2000, № 4, с. 77.

⁷⁹ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 79:

սահմանները բնորոշում է որպես «հատուկ իրավական գործիքաչափի միջոցով սահմանված սահմաններ, որոնց շրջանակներում իրավակիրառման սուբյեկտը իրավաբանական գործի հանգամանքների համալիր վերլուծության հիման վրա լիազորված է կայացնելու օրինականության, արդարության և նպատակահարմարության տեսակետից լավագույն որոշում»⁸⁰: Բերված բնորոշումից անհասկանալի է՝ որն է ի վերջո վարչական հայեցողության սահմանը՝ իրավական նո՞րմը, թե՞ իրավունքի սկզբունքները, կամ գուցե տվյալ բնորոշման մեջ այդպիսի հայեցողության սահմանները իրավական սահմաններ են, որոնք հիմնվում են *օրինականության, արդարության և նպատակահարմարության* սկզբունքների վրա: Այս մոտեցումը հասկացության բնորոշման մեջ նորություն չի մտցնում:

Ըստ նրա՝ հայեցողությունը միշտ ենթադրում է ներքին սահմանափակիչների, ինքնասահմանափակիչների առկայություն՝ բարոյականության, խղճի, իրավագիտակցության տեսքով: Այս սահմանափակիչները կարող են դրսևորվել նաև համոզմունքի տեսքով, այսինքն՝ կայացրած որոշման իսկության հարցում ներքին համոզմունքով: Այս կարծիքին է նաև իրավագետ Ս. Գ. Շևցովը⁸¹:

Ատենախոսության շրջանակներում հայեցողության սահմանների հատկանիշների վերլուծության հիման վրա մշակվել և ձևավորվել է վարչական հայեցողության սահմանների հասկացությունը: *Վարչական հայեցողության սահմաններ պետք է համարել իրավական սահմանափակումների այն խումբը, որը թույլ է տալիս սահմանել վարչական մարմնի գործունեության շրջանակները, և այդ սահմաններում ընդունվող վարչական ակտը կլինի իրավաչափ և նպատակահարմար, կապահովի մարդու իրավունքների պատշաճ իրականացումը, և կձառայի վարչական ակտի նպատակներ իրականացմանը:*

Այս ամենի կողքին առաջարկվում է վարչական հայեցողության սահմանների որոշակի դասակարգում, որի նպատակով վերլուծության են ենթարկվում դրանց տեսակավորման հիմքերը:

Պայմանավորված դրսևորման ձևով (աղբյուրով)՝ առանձնացվում են

⁸⁰ **Березин А. А.**, Пределы правоприменительного усмотрения, дис. канд. юрид. наук, Н. Новгород, 2007, с. 66.

⁸¹ Տե՛ս **Шевцов С. Г.**, Пробелы в российском законодательстве, «Юридический журнал», М., 2011, № 5, 2011, էջ 59-63:

վարչական հայեցողության իրավական և բարոյաիրավական սահմանները: Վարչական հայեցողության իրավական սահմաններն ի հայտ են գալիս վարչական մարմինների կողմից հայեցողական բնույթի գործունեության իրականացման ընթացքում, որն իր հերթին ծագում է վարչական մարմնի կողմից իրավական նորմերի կիրառման ժամանակ: Վարչական հայեցողության բարոյաիրավական սահմանները սահմանափակում են վարչական մարմնի գործունեությունը վերջինիս կողմից իրավունքի մեջ իրենց դրսևորումը գտած բարոյամտածական հասկացակարգերի գնահատման ընթացքում: Բարոյականությունը ընդգրկում է հասկացությունների լայն շրջանակ այն բարու և չարի, արդարության և անարդարության, արժանապատվության, խղճի, առաքինության և այլ վեհ գաղափարների ամբողջությունն է: Վարչական հայեցողության բարոյաիրավական սահմանների մեջ առանձնացվում են իրավունքի այնպիսի հասկացակարգեր, ինչպիսիք են արդարությունը, բարեխղճությունը և խելամտությունը: Նորմակիրառող գործունեության մեջ վարչական մարմինն անխուսափելիորեն բախվում է տվյալ հասկացակարգերով առաջնորդվելու օրենսդրական պահանջներին, որն իր հերթին բխում է ինչպես խնդրո առարկա հարաբերությունները իրավական միջոցներով կարգավորելու անհնարինությունից, այնպես էլ այդպիսի կարգավորման անհրաժեշտության բացակայությունից: Հաշվի են առնվում հետազոտվող յուրաքանչյուր դեպքի անկրկնելիությունը և նեղ, մասնավոր, եզակի դիպվածի աննպատակահարմար լինելը:

Անդրադառնալով Յու. Վ. Գրաչևայի տեսակետներին՝ պետք է նշենք, որ նա իրավակիրառ հայեցողության սահմաններ է ճանաչում օրենքը (առավելապես քրեական) և «օրենսդրական տեխնիկայի այն հնարքների, միջոցների և կանոնների հայտնաբերումն ու ներմուծումը, որոնք առավել գործուն կերպով կարող են ազդել դատավորի հայեցողության սահմանների վրա»⁸²: Նման մոտեցումը քրեաիրավական հայեցողության համար ունի գործնական նշանակություն, քրեաիրավական նորմի կառուցման տեխնիկան հանդիսանում է իրավակիրառ հայեցողության իրավական սահմանափակման որոշիչ եղանակ:

⁸² **Грачева Ю. В.**, Судейское усмотрение в применении уголовно-правовых норм: проблемы и пути их решения, М., 2011, с. 123.

Այսպիսով, իրավակիրառ հայեցողության սահմանների հասկացության և բովանդակության նկատմամբ մոտեցումները թույլ են տալիս ընդունել, որ գիտության մեջ հաստատուն կարծիք է ձևավորել այն մասին, որ հայեցողության սահմանները միշտ կրում են իրավական բնույթ, ընդ որում՝ հեղինակներից շատերը միասնաբար են դիտարկում իրավակիրառ հայեցողության սահմանների նյութաիրավական և ընթացակարգային-իրավական (կամ ընթացակարգային-դատավարական) տեսակները:

Հարկ է նշել, որ կարևոր են հայեցողության ոչ միայն իրավական սահմանները, այլև դրա բարոյաիրավական մասը: Եվ այս համատեքստում իրավունքը հարկ է դիտարկել ոչ միայն որպես վարքագծի կանոններ կամ պատժամիջոցներ սահմանող վերացական կառույց այն մասին, թե «ինչ է կարելի, և ինչ չի կարելի», այլև որպես իրական հասարակական հարաբերություններում սուբյեկտի իրական գործողություններ (անգործություն), որոնք հիմնված են հանրության կողմից սահմանված և նախանշված արգելքի, այն է՝ տվյալ հարցի շուրջ հասարակության բացասական կարծիքի և տրամադրվածության վրա: Այլ կերպ ասած՝ հասարակական հարաբերության շրջանակներում սուբյեկտի գործունեությունը հիմնված է սոցիալ-նորմատիվ համակարգով սահմանազօծված ազատության վրա⁸³: Այս իմաստով էլ իրավական հայեցողությունը ծագում է միայն այն դեպքում, երբ իրավունքը հանդես է գալիս որպես «բոլորի համար հավասար ազատության չափման միավոր»⁸⁴:

Որպես հայեցողության սահմանների հասկացության և բնորոշման վերաբերյալ հետազոտության եզրափակում՝ ներկայացվում է Ա. Ա. Մալինովսկու կարծիքը, որը թերևս ամենից հիմնավորն ու սպառիչն է: Այն հնարավորինս մատչելիորեն արտացոլում է թեմայի առնչությամբ գլխավոր թեզիսը. «Տվյալ պարագայում ազատությունն անսահմանափակ չէ, այն ունի իր սահմաններն ու շրջանակները: Հանրահայտ է, որ այդ սահմանները նախազօծված են օբյեկտիվ իրավունքով, սակայն տվյալ սահմանների շրջանակներում իրավունքի սուբյեկտը կատարելապես ազատ է: Եվ հենց այդ շրջանակներում էլ նա իրականացնում է իր հայեցողությունը»⁸⁵:

Վերոնշյալ հեղինակների հետազոտություններն ու պնդումները թույլ են տալիս

⁸³ Ст'ю Учебник для вузов, Издательская группа ИНФРА • М НОРМА, 1997, М., էջ 22-28:

⁸⁴ **Старых Ю.В.**, Усмотрение в налоговом правоприменении, дис. канд. юрид. наук, Воронеж, 2006, с. 239:

⁸⁵ **Малиновский А. А.**, Усмотрение в праве «Государство и право», М., 2006, №4, с. 102-104.

հայեցողությունը բնորոշել այսպես. *հայեցողությունը լիարժեք ազատություն է՝ օրենքով նախանշված սահմանների շրջանակներում*: Քանի դեռ իրավակիրառող սուբյեկտը չի անցել օրենքով իրեն տրված ազատության սահմանագիծը, նրա կողմից իրականացվող հայեցողությունը չի համարվի հակաիրավական: Սակայն պետք է հիշել, որ հայեցողությունը միայն օրենքի շրջանակներում օգտագործելը չի ապահովում հայեցողության օրինական նպատակներին հասնելը: Այդ իսկ պատճառով հայեցողությունը տրված է ցանկացած իրավակիրառ մարմնին որոշակի վերապահումով, կամ որ նույնն է՝ սահմաններով. այն է՝ հայեցողությունը պետք է իրականացվի այնպես, որ օրենքով թույլատրելի ազատության շրջանակներում կայացված որոշումը որոշակի դեպքի համար լինի լավագույնը, ամենահարմարը, նախընտրելին, ապահովի օրինականության և արդարության սկզբունքները և երաշխիք հանդիսանա դրանց համար, ծառայի հանրային շահին: Մնացած բոլոր դեպքերում խոսքը սահմանազանցված հայեցողության կամ կամայականության մասին է, որի ի հայտ բերումը, կարծում ենք, դատական մարմինների իրավասության խնդիր է, և պատասխանատվության ենթարկումը՝ նույն այդ օրինականության և իրավակարգի ապահովման և հայեցողության սահմանների պահպանման գրավական:

**ԳԼՈՒԽ 2. ՎԱՐՉԱԿԱՆ ԱԿՏԵՐԻ ԴԱՏԱԿԱՆ ՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ ՈՐՊԵՍ
ՀԱՅԵՑՈՂՈՒԹՅԱՆ ՍԱՀՄԱՆՆԵՐԻ ԿԱՆԽՈՐՈՇՄԱՆ ՉԱՓԱՆԻՇ**

**§ 2. Վարչական ակտերի դատական հսկողությունը որպես հայեցողության
սահմանների պահպանման երաշխիք (հայրենական իրավական
մշակույթի վերլուծության հենքով)**

Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեն, մեծապես կարևորելով վարչական ակտերի նկատմամբ արդյունավետ դատական վերահսկողությունը՝ որպես մարդու իրավունքների պաշտպանության էական տարր, 2004 թվականի դեկտեմբերի 15-ին ընդունել է «Վարչական ակտերի դատական վերահսկողության վերաբերյալ» թիվ (2004) 20 հանձնարարականը, որի 4-րդ (i) կետում ամրագրված է. «Վարչական ակտը վերանայող դատարանի որոշումը պետք է, գոնե կարևոր գործերում, ենթակա լինի բողոքարկման վերադաս ատյանում, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ գործը, ներպետական օրենսդրությանը համապատասխան, ուղղակիորեն տրվում է վերադաս ատյանին»: Հանձնարարականը նաև ամրագրում է, որ Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետությունները պետք է ապահովեն, որպեսզի իրենց երկրի դատարանակազմությունը և դատական ընթացակարգերը համապատասխանեն Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայի պահանջներին, որպեսզի երաշխավորվի վարչական ակտերի նկատմամբ վերահսկողության արդյունավետությունը: Հանձնարարականի բացատրական հուշագրում նշված է, որ ներպետական օրենսդրությունը պետք է սահմանի բողոքարկման պայմանները և բողոքարկման մարմնի իրավազորությունը, որոնք պետք է համապատասխանեն Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայի 6-րդ հոդվածի պահանջներին:

Հարկ է նկատել, որ վարչական բոլոր ակտերի դատական վերահսկողության ինստիտուտը իրացված է ՀՀ-ում, սակայն իրավական բարվոք մշակույթ ձևավորելու նպատակով, ինչպես նաև վարչական մարմինների կողմից, որպես հայեցողական լիազորությունների արդյունավետ իրականացման ուղենիշ կարող է ծառայել նաև դատարաններ կողմից իրականացված մեկնաբանությունները հայեցողական

լիազորությունների իրականացման շրջանակներում, ինչնել կարող է դրականորեն նպաստել պատշաճ վարչարարության իրականացմանը:

Ինչպես գիտենք, բոլոր հանրապետական տիպի պետություններում իշխանությունը գործում է իր թևերի տարանջատման ու միմյանց զսպելու և հակակշռելու լծակների հիման վրա:

Սակայն դատական իշխանությունը, երբեմն հանդիպելով վարչական մարմինների իրականացրած խնդրահարույց վարչարարությանը և ընդունած վարչական ակտերի տարակարծության տեղիք տվող իրողություններին, հիմնականում չի միջամտում դրան՝ ելնելով հենց իշխանությունների տարանջատման և մեկը մյուսի լիազորություններին չխառնվելու պարտավորությունից: Սակայն դրանով խնդիրը չէր ստանում հարկի լուծում. գործադիր իշխանությունը, անխոցելի դառնալով ցանկացած արտաքին ազդակներից, շատ դեպքերում գործում էր իր «հարմարավետության» տեսանկյունից՝ չձանրանալով կայացրած որոշումների օրինական նպատակին հասնելու և հանրային շահին ծառայելու պարտադիր պայմանի վրա: Գործադիրը առաջնորդվում էր «ոչ մի օրենք չի խախտվել վարչարարության իրականացման ընթացքում» սկզբունքով:

Կառավարչական համակարգը փոփոխվում է: *Առաջինը*. մշտապես փոփոխվող պայմաններում (օրինակ՝ նոր տեխնոլոգիաներ) կա կառավարչական ռիսկերին առընչվող որոշումների ընդունման պահանջ, որը ներկայիս վարչական իրավունքում մեղմում է նորմաստեղծագործության և իրավակիրառման միջև սահմանները⁸⁶: Օրեցօր ավելի է դժվարանում նախապես տրված մի որոշակի ալգորիթմի վրա հիմնվելը, որը կկարողանա ապահովել միակ ճիշտ որոշման ընտրությունը: Ի դեպ, տվյալ հանգամանքն ուսումնասիրվում է նաև արտերկրի գիտական շրջանակներում⁸⁷:

Երկրորդ հարցն այն է, որ կտրուկ մեծանում է իրավունքի սկզբունքների դերը: Երբ խոսվում է վարչական մարմինների հայեցողական լիազորությունների մասին, անվերապահորեն առաջ է գալիս մարդու իրավունքների և հիմնարար շահերի պաշտպանության, կայացված որոշման խստության և արարքի համաչափության, որոշումն

⁸⁶ Տե՛ս «Административное право зарубежных стран» (учебник под ред. **А. Н. Козырина** и **М. А. Шатиной**), М., 2003, էջ 5:

⁸⁷ Տե՛ս **Kunnecke M.**, Tradition and Change in Administrative Law, An Anglo-German Comparison, 2007, էջ 12, 273:

օրինականության սկզբունքի շրջանակներում պահելու անհրաժեշտությունը: Սա պայմանավորված է վարչական ընթացակարգային նորմերի, վարչական գործողությունների և վարչական ակտերի ընդունման չափանիշների ամբողջական իրավականացման դժվարությամբ (եթե ոչ անհնարինությամբ): Ուստի այս պարագայում առավել մեծ դեր են սկսում խաղալ սկզբունքները, որոնք ընդգրկում են ոչ միայն օրինականության «ավանդական» պահանջները, այլև նպատակահարմարության, խելամտության և հիմնավորվածության սկզբունքները: Իրերի այսպիսի դրությունն անխուսափելիորեն ազդում է նաև դատական հսկողության վրա:

Կարևորելով այն փաստը, որ հենց վարչական հայեցողության շրջանակներում է ընդգրկվում կերպով անդրադարձ կատարվում վարչարարության բոլոր սկզբունքներին, մեր կարծիքով՝ վարչական հայեցողության սահմանափակումների երաշխավորվածությունը չի կարող կանխորոշվել միայն վարչարարության իրականացման համաչափության և կամայականության արգելքի սկզբունքներով. այն պետք է դիտարկել վարչարարության բոլոր սկզբունքների հետ միևնույն համալիրում: Այսպիսի մոտեցումը կհանգեցնի վարչարարության օրինական և բարեխիղճ իրականացմանը:

Եվ հանրային կառավարման բարդացման *երրորդ*՝ առանցքային միտումը (որը միաժամանակ պետք է համարել գործոն, նախահիմք և հետևանք) կապված է վարչական հայեցողության հետ: Վերջինիս դերն ու նշանակությունը մեծանում են, և իզուր չէ, որ մի շարք օտարերկրյա հետազոտողներ վարչական հայեցողության սահմանման և հայեցողության նկատմամբ դատական հսկողության հիմնախնդիրը համարում են եվրոպական վարչական իրավունքի ամենակարևոր և ամենաբարդ խնդիրներից մեկը⁸⁸:

«Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 6-րդ (հայեցողական լիազորությունները սահմանափակելը) հոդվածում ձևակերպված է հետևյալ նորմը. «Հայեցողական լիազորությունն օրենքով վարչական մարմնին վերապահված իրավունք է՝ ընտրելու մի քանի հնարավոր իրավաչափ լուծումներից որևէ մեկը: Հայեցողական լիազորություն իրականացնելիս վարչական մարմինը պարտավոր է առաջնորդվել մարդու և քաղաքացու՝ Հայաստանի Հանրապետության

⁸⁸ Տե՛ս **Charles K.**, *Judicial Review of Administrative Discretion*, 1986, էջ 28-29, 494:

Սահմանադրությամբ ամրագրված իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության անհրաժեշտությամբ, նրանց իրավահավասարության, վարչարարության իրականացման համաչափության և կամայականության արգելքի սկզբունքներով, ինչպես նաև հետապնդել օրենքով կանխորոշված այլ նպատակներ»: Կամ՝ նույն օրենքի 7-րդ (Կամայականության արգելքը) հոդվածը, սահմանում է. «....Եթե վարչական մարմինը որևէ հայեցողական լիազորություն իրականացրել է որոշակի ձևով, ապա միանման դեպքերում հետագայում ևս պարտավոր է իր այդ հայեցողական լիազորությունն իրականացնել նույն ձևով:

Վարչական մարմինն այդ սահմանափակումից կարող է հրաժարվել, եթե գերակա շահի առկայության պատճառով նա հետագայում մտադիր է մշտապես ընդունել մեկ այլ հայեցողական որոշում»⁸⁹:

Նախ փաստենք, որ այս հոդվածը չի պարունակում ոչ մի պատժամիջոց կամայականության դեպքի կամ դրա կանխարգելման վերաբերյալ, այլ հակառակը. կարծում ենք, որ հենց այս հոդվածը կարող է կամայականության հիմք հանդիսանալ: Նախ՝ ի՞նչն է այս դեպքում գերակա շահը (ի դեպ, այսպիսի գնահատողական հասկացությունները՝ գերակա շահ, ողջամիտ ժամկետ և այլն, դասվում են գնահատողական կամ անորոշ իրավական հասկացությունների շարքին, որն էլ իր հերթին ստեղծում է հայեցողության երևույթը), արդյո՞ք ՀՀ Սահմանադրության⁹⁰ 31-րդ հոդվածում նկարագրված գերակա շահը, որի արդյունքում, օրինակ, Հյուսիսային պողոտայի կառուցումը որպես գերակա շահ ճանաչած Կառավարության ընդունած ակտով առնվազն 60 ընտանիք մնացել է առանց կացարանի: Ավելին, պարզվել է, որ այն գույքը, որը ՄԻԵԴ-ի որոշմամբ՝ ՀՀ Կառավարությունը պարտավորվել է անմիջապես վերադարձնել հասցեատերերին, վաճառված է այլ քաղաքացիների: Խոսքը մասնավորապես Ղասաբյանները, Ղարիբյանները, Բաղդասարյան-Զարիկյանցները և այլք ընդդեմ Հայաստանի Հանրապետության⁹¹ ՄԻԵԴ ուղարկված դիմումների մասին է, որոնց բոլորի

⁸⁹«Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենք, 6, 7-րդ հոդվածներ: Ընդունված՝ 18.02.2004, առ 23.06.2015 փոփոխություններով:

⁹⁰ ՀՀ Սահմանադրություն, հոդված 31:

⁹¹ St'u Case of Ghasabyan and others v. armenia(application no. 23566/05), judgment,strasbourg, 13 november014.http://prosecutor.am/ckfinder/userfiles/files/case%20of%20ghasabyan%20and%20others%20v_%20armenia.pdf.

առնչությամբ ՄԻԵԴ-ը կայացրել է վերջիններիս ընդհանուր առմամբ 160.000 եվրո փոխհատուցում սահմանելու որոշում:

Բանն այն է, որ կառավարությունը վիճելի տարածքները հանրային գերակա շահ է ճանաչել իր հայեցողությամբ: Դա փաստում է այն հանգամանքը, որ մի շարք քանդված շենքերի փոխարեն կառուցվել են հագուստի խանութներ, ռեստորաններ կամ սրճարաններ: Սա «գերակա շահ» անվանելը որքանով է նպատակահարմար, երբ այդպիսի խանութների պակաս ՀՀ-ում չի զգացվում: Ավելին, դրանք հենց մեծաքանակ լինելու պատճառով խանգարում են միմյանց միջև առողջ մրցակցության ձևավորելուն, իսկ գերակա շահ լինելու փաստը չի ստուգվում իշխանական օլակի կողմից՝ այն հիմնավորմամբ, որ Կառավարության՝ որպես բարձրագույն գործադիր իշխանության գործողությունները գնահատման կամ վիճարկման ենթակա չեն: Դրանք համարվում են հանրային շահերից բխող գործելակերպի արդյունք, իսկ ԱԺ-ի կողմից այս կամ այն հարցով Կառավարությանն անվստահություն հայտնելու ինստիտուտը ՀՀ-ում բավարար զարգացում չունի: Ուստի վերադառնանք նույն Օրենքի 7-րդ հոդվածին: Եթե այսօր վարչական մարմինը գերակա շահ համարի մի հիմնահարց ու ընդունի այս որոշումը, և հետագայում պարզվի, որ «այն այնքան էլ գերակա չէ», ուրեմն միայն այդ հիմքով պետք է փոփոխել օրենսդրությունը՝ ելնելով տվյալ օրենքի դիսպոզիցիայից: Սա կարելի է համարել տրամաբանությունից ու իրավական նպատակահարմարությունից զուրկ գործելակերպ: Եվ հենց նման դեպքերը ստիպել են մեզ առավել լուրջ ուսումնասիրել պրակտիկան ու համաձայնել իրավաբանների այն վարկածին, որ վարչական ակտերը պետք է ենթարկվեն դատական հսկողության: Այսինքն՝ վերը քննարկված դեպքում դատարանը՝ որպես իրավակիրառ մարմին, պետք է գնահատեր, թե որքանով է կառավարության կայացրած որոշումը ծառայում նպատակին, որքանով են օրինական վիճելի տարածքների փոխհատուցման գինը և համարժեք քայլերը, բնակիչներին և օրինական սեփականատերերին իրենց պատկանող գույքից վտարելու հիմքերը, և արդյոք կառավարության հայեցողությունը չի՞ համարվում անձնական հայեցողություն ու մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խախտման օրինակ: Իսկ այն, որ դա խախտում է, երևում է ՄԻԵԴ-ի կայացրած որոշումներից. դրանց

համաձայն՝ նույնիսկ քննարկման ենթակա չէ այն հարցը, որ Կառավարությունը գործել է օրենքի և Սահմանադրության 31-րդ հոդվածի խախտումներով⁹²:

Ներկայացնենք վարչական մարմնի կողմից իր հայեցողությունը ոչ օրինաչափ օգտագործելու առնչությամբ Վճռաբեկ դատարանի պրակտիկայից երկու բնորոշ դեպք, որոնք կփաստեն այն իրողությունը, որ դատական արդիականացված հսկողությունը կարող է հայեցողական լիազորությունների կամայական դրսևորումների կարևորագույն արգելք հանդիսանալ վարչական մարմինների հայեցողական լիզորությունների իրականացման գործընթացում:

1. Քաղաքացի Էդվարդ Մկրտչյանը դիմել էր ՀՀ վճռաբեկ դատարան՝ ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ Մաշտոցի ՏՍ, քաղ. գործ թիվ 3-1/ՏԴ (որոշումներն անվավեր ճանաչելու պահանջով): Բողոքաբեր անձի պնդմամբ Հարկային պետական ծառայությունը, վարչական վարույթի հարուցման մասին ծանուցումն ուղարկելով, չի ապահովել վարչական պատասխանատվության ենթարկվող անձին լսելու հնարավորությունը (օրենքով հետապնդվող նպատակը):

ՀՀ Վճռաբեկ դատարանը հիմնավորել է, որ Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 267-րդ հոդվածի համաձայն՝ վարչական իրավախախտման վերաբերյալ գործը քննվում է վարչական պատասխանատվության ենթարկվող անձի ներկայությամբ: «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 35-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ վարչական մարմինն իր նախաձեռնությամբ վարչական վարույթ հարուցելիս վարույթի մասնակիցներին կամ նրանց ներկայացուցիչներին պատշաճ ձևով ծանուցում է վարչական վարույթ հարուցելու մասին, եթե վարչական վարույթի հարուցումից մինչև վարչական ակտն ընդունելու միջև ընկած ժամանակահատվածը երեք օրից ավելի է: Տվյալ դեպքում վարչական մարմինը (տեսչությունը) ունի պատշաճ ծանուցման ձևի ընտրության հայեցողություն: Վճռաբեկ դատարանն այս դեպքում արձանագրել է, որ տեսչության հայեցողությունը՝ ընտրելու ծանուցման ձևը, պետք է համապատասխանի «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասի պահանջներին, որի համաձայն՝ հայեցողական լիազորություններ

⁹² Տե՛ս European Court of Human Rights Registry of the European Court of Human Rights, Strasbourg, 2014. էջ 114, 188:

իրականացնելիս վարչական մարմինը պարտավոր է առաջնորդվել մարդու և քաղաքացու՝ ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության անհրաժեշտությամբ, նրանց իրավահավասարության, վարչարարության իրականացման համաչափության և կամայականության արգելքի սկզբունքով, ինչպես նաև պետք է հետապնդի օրենքով կանխորոշված այլ նպատակներ: Մանավանդ կարևոր է դատարանի հիմնավորումն ու, հայեցողության սահմանների էությունը բնորոշող գլխավոր եզրահանգումը. վարչական մարմնի հայեցողության ցանկացած դրսևորում պետք է բխի օրինականության սկզբունքի և քաղաքացիների իրավունքների ու շահերի պաշտպանության սկզբունքից: Դատարանը գտավ, որ վարչական պատասխանատվության ենթարկելու վերաբերյալ գործերի քննության մասին վարույթի մասնակիցներին ծանուցելը պետք է նպատակ հետապնդի ապահովելու պատասխանատվության ենթարկվող անձին լսելու հնարավորությունը, որը հնարավորություն կտա վերջինիս լիարժեք իրականացնել իր իրավունքների պաշտպանությունը: Հետևաբար ընտրվող պատշաճ ծանուցման ձևը պետք է լինի այնպիսին, որ հնարավորություն ընձեռի ապահովելու վերոհիշյալ պահանջները: Նույնաբովանդակ պահանջ է ներառում նաև «Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին» եվրոպական կոնվենցիայի (այսուհետ՝ Կոնվենցիա) 13-րդ հոդվածով ամրագրված իրավական պաշտպանության արդյունավետ միջոցի իրավունքը: Մասնավորապես Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանը «Կուդլան ընդդեմ Լեհաստանի» գործով նշել է, որ Կոնվենցիայի 13-րդ հոդվածը, ուղղակիորեն արտահայտելով պետությունների պարտավորությունը և առաջինը պաշտպանելով մարդու իրավունքները, անձի համար ստեղծում է լրացուցիչ երաշխիք՝ ապահովելով, որ նա արդյունավետորեն օգտվի իր այդ իրավունքներից⁹³:

Ուստի դատարանը բավարարեց բողոքաբերի բողոքն ու հարկային ծառայության գործողությունները ճանաչեց «ոչ պատշաճ ծանուցում»: Այսպիսով, դատարանի կողմից պետական մարմնի գործողությունների օրինականության նկատմամբ իրականացվեց իրական և օգտակար հսկողություն: Հակառակ դեպքում պետք է մտածել, որ

⁹³ Տե՛ս Կուդլան ընդդեմ Լեհաստանի, դիմ. թիվ 30210/96, 2000 թ. հոկտեմբերի 26-ի վճիռը:

բողոքող չէր ունենա որևէ այլ հնարավորություն իր խախտված իրավունքների վերականգնման համար:

2. Երկրորդ գործով բողոք բերող անձը Վճռաբեկ դատարանին հարց էր առաջադրել այն մասին, որ իրավաչափ է արդյոք Երևանի քաղաքապետի՝ հայեցողական լիազորությամբ կայացված որոշումը, և դատարանը, անվավեր ճանաչելով նման որոշումը, արդյոք իրավո՞ւնք ունի վարչական մարմնին պարտադրելու իրականացնել իր հայեցողական լիազորությունը դատական ակտով սահմանված կարգով: Վճռաբեկ դատարանը փաստեց, որ նշյալ գործով վիճարկվում է Երևանի քաղաքապետի՝ հայեցողական լիազորությամբ կայացված որոշումը, հետևաբար առաջին հերթին *դատարանի ստորագրման ենթակա է այդ լիազորության իրականացման իրավաչափությունը*: Վճռաբեկ դատարանն արձանագրել է, որ Երևանի քաղաքապետի հայեցողությունը՝ վարձակալության ժամկետը որոշելը, պետք է համապատասխանի «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասի պահանջներին, որի համաձայն՝ հայեցողական լիազորություններ իրականացնելիս վարչական մարմինը պարտավոր է առաջնորդվել մարդու և քաղաքացու՝ ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության անհրաժեշտությամբ, նրանց իրավահավասարության, վարչարարության իրականացման համաչափության և կամայականության արգելքի սկզբունքով, ինչպես նաև պարտավոր է հետապնդել օրենքով կանխորոշված այլ նպատակներ: Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության 5-րդ հոդվածը, ամրագրելով իշխանությունների բաժանման և հավասարակշռման սկզբունքը, օրենսդրին միաժամանակ հասցեագրել է հիմնարար առաքելություն՝ օրենքների հիման վրա որոշելու պետական մարմինների և դրանց պաշտոնատար անձանց իրավասությունը (լիազորությունը) իշխանությունն իրականացնելիս: ՀՀ հողային օրենսգրքի 76-րդ հոդվածի 2-րդ մասով սպառիչ և հստակ սահմանված է այն մարմինը (պաշտոնատար անձը), որը լիազորված է որոշելու հողամասը վարձակալության տալու ժամկետը: Դատարանը, հանդիսանալով դատական իշխանություն իրականացնող մարմին, իրավասու չէ որոշելու հողամասը վարձակալության տրամադրելու ժամկետը: Սույն գործով նման որոշում դատարանի կողմից կարող էր կայացվել միայն այն դեպքում, եթե առկա

լինել վարչական մարմնի ոչ թե հայեցողական այլ օրենքի ուժով պարտադիր լիազորություն, որը կբացառեր նրա հայեցողությունը: Դատարանի կողմից որոշակի ժամկետի սահմանումը միջամտություն է վարչական մարմնի հայեցողական լիազորությանը: Նման միջամտությունը թույլատրելի է միայն հայեցողական լիազորության իրավաչափության ստուգման տեսանկյունից: Նաև՝ Վճռաբեկ դատարանն անհրաժեշտ համարեց նշել, որ օրենսդիրը, ՀՀ քաղաքացիական դատավարության օրենսգրքի 14-րդ հոդվածում ամրագրելով դատական ակտերի պարտադիր և կատարման ենթակա լինելը, 163-րդ հոդվածի 2-րդ մասում դատարանին իրավունք է վերապահել համապատասխան մարմնին կամ պաշտոնատար անձին պարտադրելու ընդունել քաղաքացու՝ օրենքով երաշխավորվող իրավունքները և (կամ) ազատությունները վերականգնող ակտ այն դեպքում, երբ քաղաքացու կամ իրավաբանական անձի խախտված իրավունքը չի կարող վերականգնվել միայն պետական մարմնի, տեղական ինքնակառավարման մարմնի կամ դրանց պաշտոնատար անձի՝ օրենքին հակասող ակտն անվավեր ճանաչելու միջոցով: Տվյալ դեպքում միայն Երևանի քաղաքապետի որոշումը մասնակիորեն անվավեր ճանաչելով՝ չի վերականգնվում դիմողի իրավունքը, հետևաբար Երևանի քաղաքապետին դատարանը կարող է պարտադրել, որ կայացվի քաղաքացու խախտված իրավունքը վերականգնող ակտ: ՀՀ Վճռաբեկ դատարանը միաժամանակ անդրադարձել է այն հարցին, թե դատավարության ընթացքում ով է հանդիսանում վարչական մարմնի ցուցաբերած մոտեցման իրավաչափության ապացուցման պարտականությունը (բեռը) կրողը:

§ 2. Վարչական ակտերի դատական հսկողության միջազգային փորձը և դրա առանձին բաղադրիչների տեղայնացման հնարավորությունները

Խորհրդային կարգերի փլուզումից հետո մեր երկրում սկսվեց հարուստ փորձ ունեցող այլ պետություններից տարաբնույթ իրավական ինստիտուտների տեղայնացման գործընթացը:

Գաղտնիք չէր, որ նոր անկախացած Հայաստանը սեփական իրավական ռեսուրսներով չէր կարող լուծել երկրում օրեցօր խորացող և առաջնային լուծում պահանջող հարցերը: Մինչդեռ նույն ժամանակահատվածում արևմտյան մի շարք

երկրներ արդեն ունեին գիտագործնական երկարամյա և արդյունավետ իրավական համակարգ, որը նոր անկախացող երկրները պետք է հնարավորինս շուտ տեղայնացնեին՝ մարտահրավերներին դիմագրավելու և ժողովրդավարական պետությանը հարիր կառավարման համակարգ ունենալու համար: Սակայն արտերկրի իրավական մշակույթը տեղայնացնելու գործընթացը պետք է զգուշությամբ կատարվեր. անհրաժեշտաբար պետք է նկատի առնվեին տվյալ երկրի ազգային, մշակութային, կրոնական, պատմական առանձնահատկությունները: Ինքնին հասկանալի է, որ օտարերկրյա ինստիտուտների գործելաոճի մեխանիկական ներդրումը հղի է մի շարք բացասական հետևանքներով:

Ժամանակակից իրավաբանական ձևավորման բուն էպիկենտրոն են եղել Եվրոպան և Հյուսիսային Ամերիկան: Նշենք նաև, որ թեև Ռուսաստանը հարուստ իրավական մշակույթ ունեցող երկիր չէ, այնուամենայնիվ հասցրել է կուտակել լուրջ գիտագործնական նյութ, որը կարելի է օգտագործել ու մշակելով ներդնել ՀՀ վարչաիրավական պրակտիկայում:

19-րդ դարի կեսին իրավագետ Լ. Հումբոլդտը, իսկ ավելի ուշ Բ. Չիչերինն ու այլ իրավագետներ վերլուծել են բոլոր գործերին պետության միջամտության սահմանները՝ թույլատրելով միայն վերահսկողությունն ու այլ միջոցները բացառապես ընդհանուր ու մասնավոր շահերի պաշտպանության նպատկներով⁹⁴:

Ռուս գիտնական Գ. Ֆ. Շերշենևիչը հայեցողությունը դիտարկում էր որպես պետական իշխանության՝ իրավունքի ձևերի սահմանման հնարավորություն: Կառավարման մարմիններին օրենքների կատարելագործման կամ դրանց լրացման նպատակով պետական իշխանությամբ կարող է տրվել վարքագծի ընդհանուր կանոնների մշակման հնարավորություն: Վարչական այդպիսի կարգադրությունները «ուժ են ստանում» ոչ թե անմիջական կառավարման մարմիններում, այլ իշխանության մարմիններից բխող թույլտվություններում: Դրանց անվանում են *վարչական հրահանգներ* (կարգադրություն): Կարգադրությունը պետք է տրվի իրավասու մարմնի կողմից օրենսդրությանը համապատասխան և հանրությանը հայտնի միջոցներով: Ի տարբերություն դրան՝ վարչական միջոցները գործածվում են որոշակի դեպքերում օրենքի կիրառման

⁹⁴ См'у **Чичерин Б. Н.**, Избранные труд, СПб, М., 1998, էջ 255:

ժամանակ⁹⁵:

Դիտարկելով պետական կառավարման մարմինների իրավասությունները որպես պետական իշխանության մարմինների ու կառավարվող օբյեկտների միջև տեղի ունեցող հարաբերություններ՝ Բ. Մ. Լազարևը դրանք կապում էր կառավարչական գործառույթների հետ: Իրավունքներն ու պարտականություններն արտահայտում են պետական մարմնի իրավունակությունը: Մինչդեռ իշխանական որոշակի լիազորությունները կարող են և՛ նեղացվել, և՛ ընդլայնվել⁹⁶:

Հիմքում ունենալով կառավարումն ու կարգավորումը՝ օրենքը դառնում է վարչական հայեցողության հիմնական բնորոշումը: Միայն օրենքն է (և ոչ թե ենթաօրենսդրական ակտերը) սահմանում դրա նպատակները, սահմանները, բնույթը և ծավալը⁹⁷:

Բայց օրենքը չի կարող կարգավորել կյանքի բոլոր հարցերը. անընդհատ ծագող որոշակի իրավիճակների, խնդիրների, հարցերի լուծման համար անհրաժեշտ են իրավական ճկուն մեխանիզմներ: Եվ վարչական հայեցողությունը կոչված է հենց այսպիսի արձագանքման ապահովմանը:

Դրանց ինքնուրույն ու դինամիկ լինելը անհրաժեշտ է, սակայն հայեցողությունը նպատակահարմարության և օրինականության հարաբերակցության հիմնախնդրի կամային կողմն է⁹⁸:

Ռուսաստանի Դաշնության դատաիրավական պրակտիկան վարչական իրավախախտումների գործերով դատական վարույթում առանձնացնում է վարչական և դատական հայեցողության հետևյալ հատկանիշները.

1. Հայեցողությունը պետք է իրականացվի միայն գործող օրենքի շրջանակներում: Դատավորը, վարչական մարմնի պաշտոնատար անձը խստորեն սահմանափակված են իրավունքով: Բավականին հաճախ կոնկրետ որոշման մեջ նրանց ընտրության ազատության ընձեռումը բխում է իրավունքի նորմի կառուցվածքի այնպիսի տարրերից, ինչպիսիք են դիսպոզիցիան և սանկցիան:

2. Հայեցողությունն իրականացվում է վարչական իրավախախտումների վերա-

⁹⁵ Տե՛ս **Шершеневич Г. Ф.**, Общая теория права, М., 1995, էջ 15:

⁹⁶ Տե՛ս **Лазарев Б. М.**, Компетенция органов управления, М., 1972, էջ 11:

⁹⁷ Տե՛ս **Алехин А. П.**, Административное право Российской Федерации, М., 1997, էջ 263:

⁹⁸ Տե՛ս **Лазарев Б. М.**, Компетенция органов управления М., 1972, էջ 92:

բերյալ օրենսդրության նպատակներին համապատասխան, որոնց վերաբերում են «անձի պաշտպանությունը, մարդու և քաղաքացու իրավունքների և ազատությունների պահպանությունը, քաղաքացիների առողջության պահպանությունը, ազգաբնակչության սանիտարահամաճարակային բարեկեցությունը, հասարակական բարոյականության պաշտպանությունը, շրջակա միջավայրի, պետական իշխանության իրականացման կարգի, հասարակական կարգի և հասարակական անվտանգության, սեփականության պաշտպանությունը, ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց տնտեսական շահերի պաշտպանությունը, ինչպես նաև վարչական իրավախախտումների նախազգուշացումը» (ըստ ՌԴ Վարչական իրավախախտումների մասին օրենսգրքի 1.2-րդ հոդվածի):

3. Հայեցողությունն իրականացվում է օրենքով սահմանված կարգով, այսինքն՝ վարչական դատավարության նորմերով կարգավորված դատավարական գործունեության և դրա արդյունքների փաստաթղթային կարգով ամրագրելու միջոցով⁹⁹:

4. Կայացվող որոշման ընտրությունը դատավորի, վարչական մարմնի պաշտոնատար անձի կողմից սահմանափակված է նրանց վերապահված իրավասություններով: Այսպես, օրինակ՝ սահմանելով վարչական պատիժների տեսակների ցանկը, օրենսդիրը միաժամանակ սահմանել է դատավորների և վարչական մարմինների պաշտոնատար անձանց իրավասություններն ըստ իրենց նշանակության: Ընդ որում՝ եթե դատավորներն իրավասու են նշանակելու վարչական իրավախախտումների համար սահմանված պատիժներից ցանկացածը, ապա պաշտոնատար անձինք իրավասու են այն նշանակելու վարչական իրավախախտում կատարած անձին՝ նախազգուշացման կամ վարչական տուգանքի տեսքով: Մասնավորապես ներքին գործերի (ոստիկանության) մարմինների պաշտոնատար անձը իրավասու է քննելու ՌԴ Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ օրենսգրքի 20.1-րդ հոդվածով նախատեսված վարչական իրավախախտման վերաբերյալ գործերը, այն է՝ «Մանր խուլիգանություն»: Սակայն քանի որ տվյալ հոդվածի սանկցիան նախատեսում է այլընտրանքային երկու պատիժներից մեկի նշանակման հնարավորություն (վարչական տուգանքի կամ վարչական կալանքի),

⁹⁹ См. у **Абушенко Д. Б.**, Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе, М., 2002, էջ 39:

ապա ներքին գործերի մարմնի պաշտոնատար անձն իրավասու է նշանակելու վարչական տուգանքը, քանի որ վարչական կալանքի նշանակումը հնարավոր է միայն դատարանի միջոցով:

Եվ իրոք, եթե որևէ մարմնի պաշտոնատար անձ կարող է վարչական որոշակի իրավախախտման համար նշանակել վարչական կալանք, իսկ «կալանքն» ինքնին ընդունված է փոկապակցել դատական ակտի հետ, ապա տեղի կունենան իշխանական լիազորությունների անհարկի կրկնություն, ինչես նաև անհիմն միջամտություն, որը դրական չի կարող ազդել ո՛չ վարչական մարմինների և ո՛չ դատարանի գործունեության նկատմամբ վստահության բարձրացման հարցում: Բացի այդ, դատարանը պարտավոր է քննել գործն ու գտնել բավարար հիմքեր՝ ապացուցելու նշանակվող կալանքի արդարացիությունն ու համաչափությունը, մինչդեռ վարչական մարմնի պաշտոնյան, ելնելով իր մասնագիտական հմտություններից, հնարավոր է, որ չկարողանա գնահատել գործը ամբողջական, օբյեկտիվ և բազմակողմանի: Սա է խնդիրը, ըստ որի՝ լիովին համաձայն ենք ՌԴ–ում գործող այս նեղ գործի շրջանակներում ձևավորված իրավական պրակտիկային:

5. Հատկանշական է, որ մի քանի այլընտրանքային որոշումներից մեկի կայացումը պայմանավորված է դատավորի, վարչական մարմնի պաշտոնատար անձի աշխարհայացքով, փորձով և մասնագիտական գիտելիքներով: Հայեցողությամբ որոշման կայացումն իրականացվում է նշված անձանց անձնական համոզմունքին համապատասխան (այսինքն՝ սուբյեկտիվ գործոնն անհնար է բացառել, իսկ դրա ազդեցության հետևանքների նվազեցմանը նպաստում է բարձրագույն ատյանների կողմից տվյալ որոշումների վերանայումը, ինչպես նաև որոշման կամ վճռի առավելագույնս փաստարկված շարադրումը)¹⁰⁰:

6. Հայեցողությունն իրավակիրառ գործունեության ինքնուրույն ասպեկտ է (իրավական, տրամաբանական, հոգեբանական, պատմական, փիլիսոփայական): Ինչպես նշում է Վ. Վ. Դենիսենկոն, «վարչական և դատավարական հայեցողությունը իրական է և գոյություն ունի դատական և վարչաիրավական գործունեության մեջ: Դրա հետ մեկտեղ, վարչական հայեցողության հետ համեմատած, դատական

¹⁰⁰ См'у **Анаторопов В. Г.**, Правоприменительное усмотрение: понятие и формирование (логико-семантический аспект), автореф. дис. канд. юрид. наук, Волгоград, 1995, էջ 14:

հայեցողության գործողության ոլորտը առավել լայն է, քանի որ այն դրսևորվում է թե՛ հանրային և թե՛ մասնավոր իրավունքում»¹⁰¹:

Ուստի այս բոլոր կետերի հաշվառմամբ վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ գործերով դատավարության մեջ վարչական և դատական հայեցողության բացահայտման ժամանակակից մոտեցումների վերլուծությունը հնարավորություն է տալիս այն դիտարկելու հետևյալ առանցքներում.

1. *Հայեցողությունը դատավորի, վարչական մարմնի պաշտոնատար անձի իրավասությունն է*: Տվյալ իրավասությունը կայանում է նրանում, որ հայեցողությունը կարող է օգտագործվել վարչական տույժի տեսակի ընտրության ժամանակ, երբ նախատեսված է հիմնական և հիմնական ու լրացուցիչ տույժի տեսակի ընտրության հնարավորություն, օրինակ՝ վարչական տուգանքի և վարչական իրավախախտում կատարելու գործիք կամ անմիջական օբյեկտ հանդիսացող առարկայի բռնագրավում տույժ տեսակների միջև ընտրության դեպքում, որի մասին վերը արդեն խոսվեց, ինչպես նաև վարչական տուգանքի չափի որոշման ժամանակ (առավելագույն և նվազագույն):

2. *Հայեցողությունը դրսևորվում է նաև վարչական իրավախախտման վերաբերյալ դատարանում ըստ էության քննվող գործի շրջանակներում*: Այսպես, վարչական կամ դատական հայեցողությունը վերաբերում է միայն գործի ըստ էության քննության դեպքին, ինչը նշանակում է, որ դատավորը, վարչական մարմնի պաշտոնատար անձը, որոշում կայացնելիս իրավունք ունեն մի քանի օրինական, այլընտրանքային որոշումներից ընտրելու որևէ մեկը: Դա նաև նշանակում է, որ հայեցողությունը միևնույն չափով հիմնված է ինչպես նյութական, այնպես էլ դատավարական հարցերի լուծման վրա:

3. *Հայեցողությունը՝ որպես իրավունքի նորմի մեկնաբանություն, դրսևորվում է օրենքով սահմանված սահմաններում*: Կոնկրետ գործի դեպքում իրավունքի նորմեր կիրառելիս դատավորը, վարչական մարմնի պաշտոնատար անձը տալիս են դրան սեփական մեկնաբանությունը, կայացվելիք որոշումը կիրառում են օրենքով իրենց ընձեռված հայեցողության զգալի ազատության սահմաններում: Իհարկե Վ. Վ.

¹⁰¹ Տե՛ս **Барак А.**, Судейское усмотрение, М., 1999, էջ 15:

Դեմիստենյուն միաժամանակ շեշտում է, որ իրավակիրառ գործունեության մեջ կարող են տեղի ունենալ սխալներ, և դատական պրակտիկայում դատավորների՝ առաջին ատյանում նյութական իրավունքի նորմի մեկնաբանության մեջ թույլ տված սխալները, հնարավորություն են տալիս պնդելու, որ անհրաժեշտ է դատական պրակտիկայի իրավադրույթները դիտարկել որպես դատական հայեցողության աղբյուր¹⁰²:

Կարծում ենք՝ սա որոշակիորեն բացահայտում է հայեցողական լիազորությունների եվրոպական ուսմունքի նշանակությունը, այն է՝ պաշտոնատար անձանց սպառիչ ցանկեր և սահմանափակ գործառույթներ տալով՝ առավելագույնս կրճատել հայեցողության իրականացման հնարավորությունն ու սահմանները: Եվ եթե նման սպառիչ ցանկերն ու սահմանված գործառույթները դատական պրակտիկայի արդյունքում ամրագրված իրողություններ լինեն, հայեցողության շրջանակը կսահմանափակվի նախադեպային իրավունքով: Այսինքն՝ վարչական հայեցողության դատական հսկողության պրակտիկան հանգում է արդեն առկա որոշումների և նախադեպերի օգտագործումից չշեղվող հայեցողության իրացմանը: Ինչ խոսք, սա բավականին արդյունավետ կարող է լինել: Հարցը միայն այն է, որ դատական պրակտիկան համալրված լինի ճիշտ, օրինական, իրավաչափ և հանրային շահի վրա հիմնված որոշումներով: Սա իրավունքի խնդիրներից մեկն է ոչ միայն ներկայում, այլև ապագայում:

Հայեցողության շուրջ հարցեր են առաջանում նաև այն դեպքերում, երբ օրենսդիրը այս կամ այն վարչական իրավախախտման վերաբերյալ արձանագրություն կազմելու իրավասություններ է ընձեռում մի քանի սուբյեկտների: Հայեցողության հետ կապված էական խնդիրներից մեկն այն է, որ ՌԴ ՎԻՎՕ-ն չի սահմանում, թե վարչական իրավախախտման վերաբերյալ գործ ստացող մարմինը կամ պաշտոնատար անձը որ դեպքերում և ինչ հիմքերով կարող է այն փոխանցել դատավորի քննությանը: Այդպիսի գործերից են, օրինակ, սահմանված չափորոշիչներով և կանոններով նախատեսված հրդեհային անվտանգության պայմանների խախտումը, որը, ըստ ՎԻՎՕ 20.4-րդ հոդվածի 1-ին մասի, հանգեցնում է վարչական պատասխանատվության և այլն:

Ամփոփելով ՌԴ-ում գործող վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ

¹⁰² См. у **Бойко Д. В.**, Виды правоприменительного усмотрения «Юрист Правоведь», М., 2010, № 1, էջ 8–12:

գործերով դատական հսկողության դատական պրակտիկան՝ կարելի է եզրահանգել, որ վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ գործերում կիրառվող վարչական և դատական հայեցողությունը դատավորին ինչպես նաև վարչական մարմնի իրավասու պաշտոնատար անձին, օրենքով ընձեռված իրավունքն ու պարտականությունն է վարչական իրավախախտման վերաբերյալ կոնկրետ գործի առնչությամբ մի քանի օրինական և նպատակահարմար որոշումներից առավել համապատասխանը ընտրելու համար, ընդ որում՝ այդ ընտրությունը պետք է հիմնված լինի վերջինիս աշխարհայացքի, մասնագիտական փորձի և համոզմունքի վրա, իրականացվի ընթացակարգային ձևին համապատասխան և ելնի անձի, հասարակության և պետության շահերից¹⁰³:

Գործառույթների, իրավասությունների, իրավունքների ու պարտականությունների կարգավորման մեջ դեռևս շատ բացեր կան: Այդ պատճառով անհրաժեշտ են օրենքներում դիտարկվող բոլոր տեսակի վարչական որոշումների ճիշտ հիմնավորումները և ընդունումը՝ ինքնուրույն, երբեմն համաձայնեցումից հետո կամ համատեղ: Դա պետք է վերաբերի ոչ միայն իրավական ակտերի տեսքով ընդունվող որոշումներին, այլև բանավոր հանձնարարականներին ու հրամաններին: Քանի որ վերջիններս չափազանց շատ են, ուստի, կարծում ենք, օգտակար կլինի, եթե խիստ շրջանակներ սահմանվեն բանավոր հրամաններ տալու և դրանք ամրագրելու, գրանցելու և պատասխանատվության միջոցներ սահմանելու վերաբերյալ:

Վարչական հայեցողությունը պետական կառավարման, կարգավորման ու վերահսկողության մտավոր-իրավական հիմնաքարն է: Դրա բովանդակության և կիրառման հիմքերի դինամիկան որոշվում է պետական գործերի մեծ ծավալով, իրավիճակների, հիմնախնդիրների ու առաջադրանքների փոփոխականությամբ: Վարչական հայեցողության օրենսդրական հիմքերի ապահովումն ու դրա տեսակների և հիմնավորումների ամրագրումը վերջինիս արդյունավետության և ժողովրդավարության երաշխիքն են:

Ատենախոսության սույն ենթագլխում կատարվել է հայեցողական վարչական ակտերի նկատմամբ վարչական ընթացակարգային նորմերի սահմանափակ կիրառե-

¹⁰³ Տե՛ս **Аверина Н. А., Козлова Л. С.**, Административное и судебное усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях, «Молодой ученый», 2013, №11, էջ 513:

լիության մասին եզրահանգում հատկապես հայեցողության այնպիսի տեսակների մասին, ինչպիսիք են «իրավական անորոշ հասկացությունները» և «հայեցողական ընտրությունը» (երբ վերջինս ենթադրում է փաստացի հանգամանքների բովանդակալից գնահատականը): Նման իրավիճակից ելքը դատական հսկողության արդիականացումն է, դրա առարկայի ընդլայնումը, ինչպես նաև դատական ստուգման խորությունը՝ կախված հայեցողության տեսակներից և իրավաչափության (համաչափության) սկզբունքի ակտիվ կիրառումից:

Ինչպիսի՞ն են վարչական հայեցողության կանոնակարգմանն առնչվող ձեռքբերումները ռուսաստանյան իրավակարգում:

Վերջին տասնամյակում ռուսաստանյան վարչաիրավական պրակտիկայում փորձ է արվում ձևավորելու հանրային կառավարման գործունեության ընթացակարգային հիմքեր եթե ոչ վարչարարությունը կարգավորող օրենքների, ապա ծայրահեղ դեպքում գործադիր իշխանության մարմինների կանոնակարգերի ընդունման ճանապարհով: Նմանատիպ գործողությունները զերծ չեն կառուցողական հիմքից, այդ թվում՝ վարչական հայեցողության իրավաբանորեն սահմանափակման հիմնախնդրի համատեքստում: Օգտվելով գերմանական տերմինաբանությունից (իսկ ռուսաստանյան ուսմունքն ու օրենսդրությունը այս հարցի վերաբերյալ առանձնահատուկ գաղափարներ այդպես էլ չեն մշակել)՝ նշենք, որ վարչական կանոնակարգերի վարչական ընթացակարգերը թույլ են տալիս գոնե որոշ չափով «կապակցել» հայեցողությամբ որոշումները՝ իրավասու մարմիններին պարտադրելով գործելու համապատասխան իրավական փաստական հանգամանքների (օրինակ՝ դիմումների) առկայության պարագայում և արգելելով դրանց անգործությունը համապատասխան իրավական փաստական հանգամանքների բացակայության պայմաններում, որոնք դիմումն անհետևանք թողնելու հիմք են (վարչական ընթացակարգի կասեցում)¹⁰⁴:

Նույնը կարելի է ասել նաև «հայեցողությամբ ընտրության» մասնակի իրավականացման մասին. եթե վարչական ընթացակարգային նորմերը վերաբերում են իրավաբանական փաստերի բովանդակալից գնահատումից զուրկ ոչ բարդ որոշումներին, ապա այստեղ կապակցումը համապատասխանություն է ստեղծում

¹⁰⁴ Իրավունքը խախտող նման փաստարկների դերում հանդես են գալիս համեմատաբար պարզ, հեշտ ձևակերպվող հանգամանքները, օրինակ՝ անհրաժեշտ փաստաթղթերի բացակայությունը:

դիմումի բավարարման ձևական մերժումների սպառիչ հիմքերի սահմանման հետ (ոչ իրավասու սուբյեկտի դիմումը, իրավասու սուբյեկտի դիմումը ոչ իրավասու մարմին, անհրաժեշտ տեղեկություններ չներկայացնելն այն դեպքում, երբ դրանք ներկայացնելու պարտավորությունը դիմողինն է և այլն):

Իբրև օրինակ ներկայացնենք Հատուկ տնտեսական գոտիների կառավարման դաշնային գործակալության վարչական կանոնակարգերից մեկը¹⁰⁵: Համաձայն այդ կանոնակարգի 2.8-րդ կետի՝ համապատասխան պետական ծառայություն տրամադրելու մերժման հիմքերի թվին են դասվում տեխնիկական գործունեության իրականացման համաձայնության եզրակացության դիմումին կից ներկայացվող գործունեության ծրագրի անհամապատասխանությունը, գործադիր իշխանության լիազոր մարմինների կողմից սահմանված գործունեության ծրագրերի գնահատման չափանիշներին: Վերջիններս ամրագրված են ինքնուրույն նորմատիվ ակտով¹⁰⁶ և ներառում են գործունեության ծրագրով նախատեսված նախագծի համապատասխանությունը հատուկ տնտեսական գոտիներ ստեղծելու նպատակներին, դրանց հեռանկարային զարգացման ծրագրին, նախագծի ֆինանսական կայունության աստիճանին, ներառում են նաև անհրաժեշտ ենթակառուցվածքների առկայությունը, մարքեթինգային քաղաքականության մշակվածության աստիճանը, դրական սոցիալ-տնտեսական արդյունքի ձեռքբերումը՝ կապված նախագծի իրականացման հետ, և այլն:

Վարչական հայեցողության վերաբերյալ ռուսաստանյան երկրորդ միտումը հակակոռուպցիոն հատուկ նորմերի ընդունումն է, որոնք, ըստ ռուս օրենսդրի՝ ամենայն

¹⁰⁵ Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами предоставления государственной услуги «Прием от лиц, намеревающихся получить статус резидента особой экономической зоны, заявок на заключение соглашений о ведении технико-внедренческой деятельности и прилагаемых к ним документов, а от резидентов особой экономической зоны – документов об изменении условий соглашений о ведении технико-внедренческой деятельности и направление заявителю уведомления о заключении или об отказе в заключении соглашения о ведении технико-внедренческой деятельности, а также об изменении или об отказе в изменении условий такого соглашения. Подготовка и заключение с заявителем соглашения о ведении технико-внедренческой деятельности. Осуществление регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в качестве резидентов технико-внедренческих особых экономических зон: приказ Минэкономразвития РФ от 30 октября 2007 г. № 368 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 9.

¹⁰⁶ Հատուկ տնտեսական գոտիներում փորձագիտական խորհրդի կողմից բիզնեսպլանների՝ նոր տեխնոլոգիաների ներդրման գնահատականների չափորոշիչների հաստատման մասին ՌԴ տնտեսական զարգացման նախարարի հրամանները և առանձին հրամանները: Տե՛ս Приказ Минэкономразвития России от 2 ноября 2012 г. № 712, Рос. газета. 31 դեկտեմբերի, 2012 թ.:

հավանականությամբ կոչված են վերացնելու վարչական հայեցողությունը՝ այն հավասարեցնելով զրոյի: Համաձայն 2009 թ. հուլիսի 19-ին ընդունված «Նորմատիվ իրավական ակտերի և դրանց նախագծերի հակակոռուպցիոն փորձաքննության մասին» թիվ 172-Ֆ3 դաշնային օրենքի 1-ին հոդվածի՝ «կոռուպցիայի համար նպաստավոր են համարվում նորմատիվ իրավական ակտերի (դրանց նախագծերի) այն դրույթները, որոնք իրավակիրառ մարմնի համար սահմանում են հայեցողության չհիմնավորված լայն շրջանակներ կամ ընդհանուր կանոններից բացառությունների իրականացման չհիմնավորված հնարավորություններ: Կոռուպցիոն ռիսկեր ունեն նաև այն դրույթները, որոնք քաղաքացիների ու կազմակերպությունների համար անորոշ, դժվարիրագործելի և (կամ) ծանրաբեռնող պահանջներ են պարունակում և դրանով իսկ պայմաններ են ստեղծում կոռուպցիայի դրսևորման համար»¹⁰⁷: ՌԴ կառավարության համապատասխան որոշումը թվարկում է կոռուպցիա ծնող գործոնները, որոնց թվին են դասվում.

1) *հայեցողական լիազորությունների լայն շրջանակը*. որոշման կայացման ժամկետների, պայմանների կամ հիմքերի բացակայությունը կամ դրանց անորոշությունը, պետական կառավարման կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների (դրանց պաշտոնատար անձանց) կրկնվող լիազորությունների առկայությունը,

2) *լիազորության սահմանումը՝ «իրավասու են» ձևակերպմամբ*. քաղաքացիների ու կազմակերպությունների հանդեպ պետական կառավարման կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների (դրանց պաշտոնատար անձանց) գործողությունների իրականացման հնարավորության դիսպոզիտիվ սահմանումը,

3) *իրավունքների ծավալի ընտրողական փոփոխությունը*. պետական կառավարման կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների (դրանց պաշտոնատար անձանց) հայեցողությամբ քաղաքացիների ու կազմակերպությունների համար ընդհանուր կարգից բացառությունների չհիմնավորված սահմանման հնարավորությունը,

4) *ենթաօրենսդրական նորմաստեղծման գործընթացի չափից դուրս*

¹⁰⁷ Ст'я Рос. газета. 22 июля, 2009 г.:

ազատությունը. նախնական նորմատիվ իրավական ակտն ընդունած պետական կառավարման կամ տեղական ինքնակառավարման մարմնի իրավասություն մուտք գործելու հնարավորություն ընձեռող ենթաօրենսդրական ակտերի ընդունմանը հանգեցնող բլանկետային և հղումային նորմերի առկայությունը,

5) *լիազորության սահմաններից դուրս նորմատիվ իրավական ակտի ընդունումը*. պետական կառավարման կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների (դրանց պաշտոնատար անձանց) լիազորությունների խախտումը նորմատիվ իրավական ակտերի ընդունման գործընթացում,

6) *օրենսդրական բացերի համալրումը ենթաօրենսդրական ակտերի միջոցով՝ համապատասխան լիազորությունների օրենսդրորեն պատվիրակման բացակայության պայմաններում*. ենթաօրենսդրական ակտում վարքագծի համապարտադիր կանոնների սահմանումը օրենքի բացակայության պայմաններում,

7) *վարչական ընթացակարգերի բացակայությունը կամ դրանց ոչ լիարժեքությունը*. պետական կառավարման կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների (դրանց պաշտոնատար անձանց) կողմից որոշակի գործողություններ իրականացնելու կարգի կամ դրա բաղադրատարրերից որևէ մեկի բացակայությունը¹⁰⁸:

Մի կողմից՝ բերված օրենսդրական դրույթները խելամիտ են թվում և արժանի են հարգանքի: Մյուս կողմից՝ օրենսդրի՝ հայեցողության դեմ առաջին հերթին իրավական ակտերով պայքարելու գաղափարը ուտոպիստական է: Դժվար չէ նկատել, որ «հակակոռուպցիոն նորմերը» լի են անհասկանալի իրավական հասկացություններով, այսինքն՝ իրենց սահմանմամբ՝ ենթադրում են իրավակիրառ մարմնի հայեցողական գործողություններ: Ուստի առանց դատական հսկողության խիստ ուսմունքի ո՛չ վարչական ընթացակարգերը, ո՛չ նյութական «հակահայեցողական» նորմերը պարզապես չեն աշխատի:

Այսպես, ՌԴ Բարձրագույն դատարանի ստուգման առարկա էին հակահրդեհային անվտանգության ոլորտում վերստուգիչ գործառույթների իրականացման վար-

¹⁰⁸ Տե՛ս Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г., № 96 «Рос. газета» 5 մարտի, 2010թ.: Առավել մանրամասն տե՛ս **Давыдов К. В.**, Судебный контроль за дискреционными административными актами в РФ, правовые проблемы и пути решения, «Актуальные вопросы публичного права», М., 2014, № 4, էջ 4–18:

չական կանոնակարգի դրույթները: Կանոնակարգի վիճելի նորմը, որը խախտումների դեպքում պաշտոնատար անձին իրավունք էր վերապահում տալ գրավոր հրաման և ձեռնարկել անհրաժեշտ միջոցներ հայտնաբերված խախտումները վերացնելու ուղղությամբ, ուղղակիորեն ամրագրեց տեսուչի՝ նմանատիպ խախտումների վերացման ժամկետներն ինքնուրույն որոշելու լիազորությունը: ՌԴ Բարձրագույն դատարանը հաստատեց, որ տվյալ հայեցողությունը չի նշանակում կամայականություն, քանի որ համաձայն օրենսդրության պահանջների՝ նշված ժամկետների հաշվարկման համար ձևակերպված է համապատասխան չափորոշիչ. դրանք պետք է սահմանվեն՝ հաշվի առնելով տեխնիկական կանոնակարգերի պահանջների խախտման բնույթը¹⁰⁹: Դատարանի դիրքորոշումը, որը այդ «թույլ ձևակերպված» նորմերը համարեց բավարար, թույլ է տալիս հետևություն անել հանրային կառավարման սուբյեկտների՝ վարչական ընթացակարգերի շրջանակներում հայեցողական (նեղ իմաստով) որոշումներ կայացնելու բարձր ինքնուրույնության գնահատման մասին: Կարելի է կանխատեսել, որ հայեցողության սույն ձևի նկատմամբ դատական հսկողության խորությունը կլինի շատ քիչ, ինչն ընդհանուր առմամբ տրամաբանական է:

Իսկ անորոշ իրավական հասկացությունների հանդեպ ռուս օրենսդիրն ունի, բացասական դիրքորոշում. դատարաններին կոչ է անում «մաքրել» դրանք նորմերի՝ որպես կոռուպցիա ծնող գործոնների վերահսկման շրջանակներում: Իհարկե, իրավական անորոշ հասկացություններն իրավական կարգավորման հատկանշական գործիք են, և միշտ չէ, որ տեղին են: Օրինակ՝ Թաթարստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարության հաստատած «Թաթարստանի Հանրապետություն» (և նմանատիպ) անվանումն իրավաբանական անձանց կողմից օգտագործելու տեսանկյունից թույլտվության տրամադրման պետական ծառայության իրականացումն ամրագրող վարչական կանոնակարգը բովանդակում է պետական ծառայություն չտրամադրելու հետևյալ հիմքերը. իրավաբանական անձի գործունեության ոլորտի բնույթը, դրա մասշտաբները չունեն հանրապետության ու դրա քաղաքացի-

¹⁰⁹ Ст'ю Об отказе в удовлетворении заявления об оспаривании пункта 70 Административного регламента, утвержденного приказом Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 01.10.2007 № 517: решение Верховного Суда РФ от 30 июля 2012 г. по делу № АКПИ12-1012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ների համար էական նշանակություն, համապատասխան ոլորտում կամ Թաթարստանի Հանրապետության շուկաներում կամ միջազգային շուկայում կազմակերպության զբաղեցրած դիրքը զգալի չէ, իրավաբանական անձի կողմից արտադրվող ապրանքների (աշխատանքների, ծառայությունների) տեսակները յուրահատուկ չեն, այսինքն՝ բնորոշ չեն միայն Թաթարստանի Հանրապետությանը: Ընդհանուր իրավասության դատարանները հակակոռուպցիոն օրենսդրության տեսանկյունից այդպիսի ոչ ֆորմալ ձևակերպված հասկացություններն արդարացիորեն սահմանեցին խոցելի և ճանաչեցին առ ոչինչ¹¹⁰: Սակայն եթե հայտնի դեպքերում նման գնահատականներին պետք է համաձայնել, ապա բոլոր անորոշ իրավական հասկացությունների հանդեպ կանխակալ (ապրիորի) վերաբերմունքը՝ որպես կոռուպցիա ծնող գործոնների անհնար է պատկերացնել: Այսպիսի տրամաբանությունը հանգեցնում է արսուրդի: Ըստ էության, հակակոռուպցիոն օրենսդրության դրույթները կարելի է ճանաչել առ ոչինչ հենց դրանց անորոշության պատճառով: Տրամաբանական փակուղուց դուրս գալու կառուցողական ելքը պետք է դառնա իրավական անորոշ հասկացությունների լուռ «օրինականացումը»՝ ոչ այնքան վարչական ընթացակարգերի (նորմերի վերահսկողության շրջանակներում), որքան դրանց հիման վրա ընդունված վարչական ակտերի խորացված միաժամանակյա դատական վերահսկողության միջոցով:

Ամփոփելով նշենք, որ ռուսաստանյան վարչական իրավունքը ինչպես վարչական ընթացակարգերի կարգավորման, այնպես էլ հայեցողության «իրավական կապակցվածության» հարցերում գտնվում է ձևավորման փուլում: Այսինքն՝ վարչական ընթացակարգային նորմերը չեն կարող բավարար չափով լուծել բարդ վարչական որոշումներին վերաբերող խնդիրները: Կարելի է տարբեր կերպ վերաբերվել նորմաստեղծ գործունեությունից դեպի իրավակիրարկում անցում կատարելու և դրանից

¹¹⁰ Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Татарстан от 17.05.2011, которым было удовлетворено заявление о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Административного регламента, утв. приказом Министерства юстиции Республики Татарстан от 17.01.2011 № 1-02/3 : определение Верховного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 11-Г11-23. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

բխող «նոր վարչական ընթացակարգերի» վերաբերյալ տեսությունների¹¹¹ գլոբալ տեղաշարժերին, սակայն վարչական հայեցողության դեպքում այս եզրահանգումը բավական ճշգրիտ է:

Ձևավորված փակուղու հաղթահարման կարևորագույն միջոցներից մեկը հանրային վարչարարության նկատմամբ դատական արդիականացված հսկողությունն է: Դատական պրակտիկան և առանց այդ էլ զգալիորեն արդիականացվող իրավական նորմերն աստիճանաբար «զուտ օրինականության» ստուգումից անցում են կատարում վարչական իրավունքի և վարչական ընթացակարգերի այլ սկզբունքներին՝ նպատակահարմարությանը, խելամտությանը, հիմնավորվածությանը: Դրանց կիրարկման անմիջական գործիք է դառնում համամասնության (համաչափության)՝ իրավաչափության սկզբունքը:

Ընդ որում՝ ռուսական դատական պրակտիկան զարգանում է եվրոպական իրավակարգերի զարգացման նմանությամբ: Դրան զուգահեռ՝ փորձեր են կատարվում հայեցողությունը նվազեցնելու ուղղությամբ, օրինակ՝ կոռուպցիայի հակազդման շրջանակներում համապատասխան իրավական նորմերի սահմանումն ու առանձին դատական պրակտիկաների (նախադեպերի) զարգացումները: Այստեղ ևս վարչական ընթացակարգերի զարգացումը զուգակցվում է դատական վերահսկողության զարգացման հետ, իսկ ռուսաստանյան վարչական իրավունքը կանգնած է զգալի փոփոխությունների իրականացման շեմին:

Անցում կատարելով եվրոպական վարչական իրավունքին՝ նշենք, որ ըստ որոշ ուսումնասիրողների՝ վարչական հայեցողության կանոնակարգումն ու դրա նկատմամբ դատական հսկողությունը ժամանակակից եվրոպական վարչական իրավունքի ամենակարևոր ու ամենաբարդ խնդիրներից են¹¹²: Այնուամենայնիվ, հայեցողության՝ վարչական կամայականության վերաճման խնդիրը և նման աղավաղումը կանխարգելող իրավական երաշխիքների սահմանումը վաղուց են մտահոգում ոչ

¹¹¹ Տե՛ս **Barnes J.**, Towards a third generation of administrative procedure // Comparative Administrative Law / S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseh, Northampton, 2010, էջ 336–356:

¹¹² Տե՛ս **Kunnecke M.**, Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison, 2007, էջ 73; **Redecker K.**, von Oertzen H. J. Verwaltungsgerichtsordnung. Vorwort, 1997,

միայն Եվրոպայի, այլև աշխարհի վարչական իրավունքի մասնագետներին¹¹³:

Ներկայումս ելնելով դատական և վարչաիրավական համակարգերում գործերի ծավալից և դրանք խելամիտ լուծելու բարդությունից, առկա իրավական մեխանիզմների անբավարարությունից ու անհնարինությունից՝ խնդիրների լուծումը միայն հանրային վարչարարության և վարչական ընթացակարգային նորմերի վրա թողնելը կորցնում է արդյունավետությունը: Հակառակը, դրանց բարդացմանը զուգահեռ՝ պետք է բարելավվի և խստացվի նաև դատական հսկողությունը: Եվ այստեղ էլ նշմարվում է նորմաստեղծական ու իրավակիրառման միջև սահմանների հատումը (այսինքն՝ ոչ միայն հանրային վարչարարությունն է «համակշռում»՝ ընդունելով բարդ վարչական ակտեր, այլև դատական որոշումներն ավելի խորն են սկսում թափանցել իրավական համակարգ), աճում է իրավական սկզբունքների դերը (կառավարչական գործողությունների ձևերը գնահատելիս հատկապես դատարաններն են դնում վերջակետը և հաճախ առաջնորդվում են ոչ միայն ու ոչ այնքան որոշակի նորմերով, որքան իրավունքի սկզբունքներով: Հետազոտելով արտասահմանյան փորձը՝ նկատում ենք, որ շատ ավելի դյուրին է ստուգել այն հանգամանքը, թե համապատասխանում է հայեցողական վարչական ակտը այս կամ այն սկզբունքին, քան փնտրել, թե որ նորմի հիման վրա է այն կայացվել կամ ինչ նորմ է դրանով խախտվել: Ի վերջո, հենց հայեցողական որոշումների գնահատումն է առավել սրել պահանջարկը ոչ միայն իրացնելու ձևական-իրավաբանական երկակի՝ «*օրինական կամ անօրինական*» մոտեցումը, այլև դիալեկտիկ տրամաբանության վրա հիմնված գնահատականների սանդղակով շարժվելը, որում այս կամ այն պահանջների խախտումը դեռ չի նշանակում *a priori* (կանխակալ)՝ իրավաբանական ուժ չունեցող: Այսինքն՝ հնարավոր է՝ վարչական մարմինն իր հայեցողությամբ կատարել է որոշակի անթույլատրելի գործողություն, որը չի հանգեցրել անօրինականության, սակայն խախտվել են ընթացակարգային որոշ դրույթներ, ապա այդ ձևական զանցակազմով նրա որոշումը չեղյալ հայտարարելը նույնպես կլինի ոչ նպատակահարմար: Ստացվում է՝ դատարանը ոչ միայն վերահսկիչ, այլև օժանդակող գործառույթ է կատարում, քանի որ «չոր» ընթացակարգային նորմերին կուրորեն հետևելը չի երաշխավորի

¹¹³ Տե՛ս **Alder J.**, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*. Fourth Edition. 2002, էջ 98, *Administrative Law and Governance in Asia, Comparative perspectives*. 2009, էջ 373:

դատարանների կառավարչական որոշումների օրինականացումը¹¹⁴:

Այժմ փորձենք հիմնավորել վերը նշված տեսակետները: Նախ անդրադառնանք Ֆրանսիայի փորձին (վարչական ակտը օրինականորեն իրավականացնելու փորձ առաջին անգամ այստեղ է կատարվել): Ա. Ի. Ելիստրատովի դիպուկ նկատառմամբ՝ «հենց հանրային իրավունքի զարգացման նոր միտումներն են վարչական ակտի օրինական նպատակի գաղափարը: Դատավորը, որ կոչված է օրենքի նպատակի մեկնաբանությանը, անխուսափելիորեն վեր է բարձրանում օրենքի բանաձևերից դեպի այն հանրային շահերը, որոնց պետք է ծառայի նա: Եվ վարչական ակտի համապատասխանությունը հանրային ծառայության խնդիրներին դառնում է նրա համար ակտի իրավաչափության որոշման բարձրագույն չափանիշը: Այդ չափանիշը գտնելու համար քաղաքացու և իշխանության միջև կանգնած դատավորը օրենքը պետք է հանգեցնի հասարակության բարեկեցության սեփական հասկացողությանը, համաձայնեցնի այն սեփական իրավագիտակցության հետ»¹¹⁵:

Իհարկե, պարզորոշ է դառնում, որ Ֆրանսիայում այսպիսի միտման առաջխաղացումը նշանակում էր վարչական արդարադատության տարածումը վարչական հայեցողության կամ հայեցողական իշխանության վրա¹¹⁶: Հարկ է նշել, որ վարչական իրավունքի ֆրանսիական ուսմունքը վարչական գործունեությունը ոչ միայն մեկնաբանում է որպես օրենքի վրա խիստ հիմնված և դրանից բխող գործունեություն, այլև հիմք է ընդունում սահմանադրականության և օրինականության սկզբունքները, որը նշանակում է համապատասխանություն պոզիտիվ իրավունքի բոլոր նորմերին, այդ թվում՝ դատարանի որոշումներին: Վարչակազմի լիազորությունները խստորեն սահմանանշված են, սակայն դրանց շրջանակներում վերջինս իրավասու է գործելու ինքնուրույն: Ընդ որում՝ այս ոլորտում Ֆրանսիան է առաջին անգամ ներմուծել այնպիսի չափանիշ, ինչպիսին է հանրային շահը, քանի որ վարչարարությունը կամ, այլ կերպ ասած, վարչական մարմինների գործունեությունը ծառայում է հասարակությանը: Սա է հենց վարչական ակտերի ընդունման և նյութաիրավական

¹¹⁴ Տե՛ս **Давыдов. К.В.** судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский опыт. Новосибирск 2014 (I Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Современные проблемы административного судопроизводства и административного процесса»), էջ 6:

¹¹⁵ **Елистратов А. И.**, Основные начала административного права, 2-е изд., 1917, էջ 157:

¹¹⁶ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 266:

ակտերի կատարման գլխավոր չափանիշն ու երաշխիքը¹¹⁷:

Այսպիսով, համապատասխան վարչական ակտերի ստուգման հիմնական իրավական հիմք են հանդիսացել լիազորությունների չարաշահմանը (contentieux de l'excès de pouvoir) վերաբերող հայցերը: Բանն այն է, որ դիմումատուն վեճերից մեկի դեպքում նպատակ էր հետապնդում ապացուցելու ոչ թե իր սուբյեկտիվ իրավունքների խախտումը, այլ վիճարկվող ակտի անհամապատասխանությունը գործող օրենսդրությանը, վարչական իրավունքի նորմին:

Նշենք, որ դատական փորձն առանձնացնում է վիճարկվող որոշման վերացման մի քանի հիմքեր: Եվ եթե դրանց մեծամասնությունը սովորական է ժամանակակից աչքի համար (վարույթի կամ ընթացակարգի թերացում, պաշտոնատար անձի կամ մարմնի անձեռնհասություն (կոմպետենտության պակաս), նյութական իրավունքի նորմերի խախտում)¹¹⁸, ապա դրանցից առնվազն մեկը՝ իշխանության չարաշահումը, (բառացիորեն՝ իշխանությունից շեղումը) մինչ օրս էլ բավականին արտասովոր է: Հենց «*իշխանությունից շեղում*»-ն է առավել ցայտուն արտահայտում տվյալ վարչական ակտերի ստուգման ուղղության նորույթը, որով հետազոտվում է օրինական նպատակից շեղվելու փաստացի առարկան և օբյեկտը: Ֆրանսիայի իրավական պրակտիկայում (հատկապես սկզբնական շրջանում) աղմուկ հանած գործեր են եղել, օրինակ, գործարանի փակումը՝ սանիտարական կանոնների խախտման հիմքով, մինչդեռ այդ փակումը իրականում նպատակ ուներ պետական գործարանին անցանկալի մրցակցից ազատելու: Կամ՝ քաղաքապետը պաշտոնատար անձին հեռացնում է աշխատանքից այն պատճառաբանությամբ, որ վերջինս արձանագրություն էր կազմել այն գինետան սեփականատիրոջ դեմ, որտեղ հավաքվում էին քաղաքապետի քաղաքական համակիրները: Մեկ այլ դեպքում արգելվել էր լողափում հանվել-հագնվելը բարոյական նորմերը պահպանելու հիմնավորմամբ (պաշտոնական հիմք): Իրականում այդ արգելքի նպատակն այն էր, որ լողացողներն օգտվեն տեղի վճարովի հանդերձախցերից¹¹⁹: Թերևս պարզ է, թե այսպիսի դեպքերում որքան են ընդլայնվում այն վարչական ակտերի դատական

¹¹⁷ Տե՛ս **Гунель М.**, Введение в публичное право (пер. с. франц.), М., 1995, էջ 169:

¹¹⁸ Տե՛ս Административное право зарубежных стран: М., 2003, էջ 283-284:

¹¹⁹ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 285:

ստուգման սահմանները, որն իրականացնում է ոչ թե օրենսդիրը, այլ իրավակիրառը, այս դեպքում՝ դատարանը: Խոսքը դեռ ձևական օրինականության մասին է, բայց իրականում լիազոր մարմինը վարչական ակտն արդեն դիտարկում է նպատակահարմարության տեսանկյունից, որը, իհարկե, պետք է նրան օժտի գնահատողական առավել լայն գործառույթներով: Հենց այս առումով ուսանելի է Ֆրանսիայի իրավական պրակտիկայում և ուսմունքում վարչական հայեցողական ակտերին առնչվող հարցերի վերլուծությունը:

Ֆրանսիայի այս գործելակերպի առաջին իսկ օրվանից շատ իրավագետներ անդրադարձան հայեցողական ակտերի կիրառման խնդրին: Մասնավորապես Լորան Դյուգին հայտարարեց, որ «այլևս չկան և չեն կարող լինել կառավարման հայեցողական ակտեր»¹²⁰: Սակայն ժամանակակից գրականության մեջ նշվում է, որ Ֆրանսիայում գործնականում իշխանության չարաշահման դեպքեր պարունակող հայեցողական ակտերի վերացումը խիստ հազվադեպ է, քանի որ հենց պրակտիկայում պարզ է դարձել, որ դատական մարմինը բախվում է մի բարդ խնդրի. ինչպե՞ս ապացուցել վիճարկվող որոշման նպատակի անօրինականությունը¹²¹: Այսպիսով, ենթադրվում էր, որ վերը նշված փորձը պետք է հանգեցնեք անթերի արդյունքների՝ հարստացնելով նաև դատական պրակտիկան արդարադատության նպատակներին հասնելուն ուղղված նոր գործերով (պետք է տարածեր վարչական արդարադատությունը վարչական հայեցողական ակտերի ոլորտի վրա): Սակայն այդ փորձը (առաջինը ռոմանագերմանական իրավական համակարգի երկրների մեջ) այնքան էլ արդյունավետ չեղավ:

Նկարագրված գործելակերպը դատական և վարչական մարմիններին կարող է ծառայել գործիքաշարի և վերլուծական մոտեցման ու հայեցողական գործողությունների նպատակների մեկնաբանության տեսանկյունից, աջակցել դրական պրակտիկայի ձևավորմանը:

Քննարկվող ժամանակահատվածում վերը նշված գաղափարը զարգացում ապրեց նաև Գերմանիայում: Հարկ է նշել, որ մինչև Գոգենցոլլերների բացարձակ մենիշխանության վերջը Գերմանիայի իրավական ուսմունքը և դատական պրակտիկան

¹²⁰ Տե՛ս **Duguit L.**, Les transformations du droit public, 1913, էջ 267:

¹²¹ Տե՛ս Административное право зарубежных стран: М., 2003, էջ 199-200:

մերժում էին հայեցողական ակտերի ստուգման հնարավորությունը: Ապա նաև դատական համակարգը կաթվածահար վիճակում հայտնվեց նացիստական կամայականության հետևանքով:

Միայն 20-րդ դարի կեսից սկսած՝ Գերմանիան վերցնում է Ֆրանսիայի կառավարչական գործունեությունը դատական ստուգման ենթարկելու փորձը ոչ միայն ձևական (պարզագույն վարության և նյութական) չափանիշներին դրանց համապատասխանության տեսանկյունից, այլև այնպիսի հարցերի, որոնք առաջին հայացքից դժվար ձևակերպելի էին թվում¹²²:

Եվ այստեղ կարևորվում է իրավական գործիքի՝ *համաչափության սկզբունքի* դերը, որը ներառում է ակտի նպատակի հայեցակարգը՝ ձևավորելով ավարտուն ինստիտուտ: Իրավակիրառման նշված սկզբունքը հիմնվում է ձեռնարկվող իրավական միջոցների և նպատակի հարաբերակցության վրա, իսկ սա ֆորմալ-իրավաբանական երևույթների իրավական ստուգման ճանապարհին պետք է համարվի երկրորդ քայլը: Նաև՝ հենց Գերմանիայում է սկսել ձևավորվել հայեցողության այնպիսի ինքնուրույն տեսություն, որում պայմանականության որոշ մասնաբաժնով կարելի է առանձնացնել հետևյալ տարրերը՝ հայեցողության ձևերը՝ վարչական ակտերի դատական վերանայման հիմքերը և դատական հսկողության ինտենսիվությունը կամ խտությունը:

Այսպես, ԳԴՀ-ի 1976 թ. ՎԱ օրենքի 40-րդ պարագրաֆն ամրագրում է հետևյալ կանոնը. եթե վարչական մարմինն իրավասու է գործել սեփական հայեցողությամբ, ապա սույն իրավունքը պարտավոր է իրագործել տրամադրված լիազորությունների իրագործման նպատակով և պահպանել հայեցողական գործունեության՝ օրենքով հաստատված սահմանները¹²³: 2004 թ. ընդունված ՀՀ «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» օրենքի 6-րդ հոդվածը («Հայեցողական լիազորությունները սահմանափակելը») ամրագրում է մի կողմից՝ հայեցողական լիազորության հասկացությունը («օրենքով վարչական մարմինն վերապահված իրավունք՝ ընտրելու մի քանի հնարավոր իրավաչափ լուծումներից որևէ մեկը»), մյուս կողմից՝ պարունակում է ընդհանուր դեկլարատիվ նորմ, որը գրեթե բառացիորեն

¹²² Տե՛ս **Рихтер И., Шупперт Г.**, Судебная практика по административному праву, М., 2000, էջ 80:

¹²³ Տե՛ս «Сборник законодательных актов по административным процедурам», Алматы, 2013, էջ 172:

վերարտադրված է ԳԴՀ-ի 1976 թ. ՎԱ օրենքի 40-րդ պարագրաֆում («Հայեցողական լիազորություն իրականացնելիս վարչական մարմինը պարտավոր է առաջնորդվել մարդու և քաղաքացու՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության անհրաժեշտությամբ, նրանց իրավահավասարության, վարչարարության իրականացման համաչափության և կամայականության արգելքի սկզբունքներով, ինչպես նաև հետապնդել օրենքով կանխորոշված այլ նպատակներ»¹²⁴):

Երկրորդ, վարչարարության վերաբերյալ օրենքները հայեցողական վարչական ակտերի հանդեպ կարող են սահմանել լրացուցիչ պահանջներ: Այստեղ խոսքը առաջին հերթին նման ակտը շահադրդելու պահանջի մասին է: Որպես օրինակ կարելի է բերել 1999 թ. Վրաստանի ընդունված վարչական օրենսգրքի 53-րդ հոդվածը («Վարչական իրավական ակտի հիմնավորումը»): Եթե 53-րդ հոդվածի 1-ին մասով գործող «սովորական» վարչական ակտերի առնչությամբ գործում է ընդհանուր նորմ («գրավոր տեսքով տրված անհատական վարչական իրավական ակտը պետք է պարունակի գրավոր հիմնավորում»), ապա 4-րդ մասը պարունակում է հատուկ կանոն. «Եթե վարչական մարմինը վարչական իրավական ակտի ընդունման ժամանակ գործել է հայեցողական լիազորության սահմաններում, գրավոր հիմնավորման մեջ մատնանշվում են վարչական իրավական ակտի ընդունման գործում էական նշանակություն ունեցող բոլոր փաստական հանգամանքները»¹²⁵: Այս դեպքում արդեն ակնհայտ է ընդհանուր դրույթների որոշակիացումը: Բայց այստեղ հարց է ծագում՝ որո՞նք են վրացական վարչական օրենսգրքի 53-րդ հոդվածով սահմանված նորմերի խախտման հետևանքները: Եվ եթե վրացական օրենսդրությունը չունի դրա պատասխանը, ապա, օրինակ, իտալական իրավակարգում կարելի է գտնել մի հետաքրքրաշարժ գիտափորձ: Ինչպես նշում է Դ. դը Պրետիսը (Daria de Pretis), եթե սկզբում վարչական ակտերի շահադրդման ընդհանուր պահանջը որոշ չափով հարթում էր պարտավորեցնող ու հայեցողական ակտերի իրավական ռեժիմների միջև եղած տարբերությունը, ապա 2005 թ. վարչարարության վերաբերյալ իտալական օրենքի փոփոխությունից հետո

¹²⁴ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 85:

¹²⁵ Տե՛ս «Общий административный кодекс Грузии», 1999:

իրավիճակը փոխվեց: Ներկայում հիմնավորման պահանջների խախտումն էական է համարվում միայն հայեցողական ակտերի դեպքում (նշանակում է՝ հիմք է դրանց առ ոչինչ ճանաչելու համար): Մինչդեռ «սովորական» ծանրաբեռնող վարչական ակտի առումով նման թերությունը կասկածի տակ չի դնում դրա օրինական լինելու հանգամանքը¹²⁶:

Այնուամենայնիվ, օրենսդրի նմանատիպ քայլը նույնպես թույլ չի տալիս հետևություն անել հայեցողական վարչական ակտերի մշակման ու ընդունման վարչական ընթացակարգային նորմերի ինքնուրույն առանձնահատկության մասին: Կարծում ենք՝ այստեղ կարելի է բերել վարչական հայեցողության ընդգրկման հարցում ոլորտը կարգավորող օրենքների փորձերի երրորդ կողմը. առանձնահատուկ վարչական ընթացակարգային նորմեր, որոնք հրապարակայնության, թափանցիկության և ոչ իշխանական սուբյեկտների ներգրավման վերաբերյալ ավելի մեծ պահանջներ են ներկայացնում: Օրինակ՝ ԳԴՀ-ի 1976 թ. «Վարչական վարույթի մասին» օրենքի 63-71-րդ պարագրաֆները նվիրված են «ձևական ընթացակարգերին», իսկ 72-78-րդ պարագրաֆները՝ պլանների հաստատման ընթացակարգերին¹²⁷: Հասարակական կարծիքի և (կամ) փորձագիտական գնահատականների վրա հիմնված նման ընթացակարգերն անշուշտ առաջընթացային քայլեր են: Սակայն այստեղ ևս բաց է մնում մի այլ կոշտ հարց՝ ինչո՞ւ է լիազոր սուբյեկտն ընդունում վարչական բոլոր ընթացակարգային նորմերի արդյունքում հենց այն որոշումը, որը կայացնում է: Կարելի է լսել հարյուրավոր դիրքորոշումներ, անցկացնել բազմաթիվ հանրային լսումներ, բայց ոչ իշխանական մասնակիցների կարծիքները հաշվի առնելու անհրաժեշտության, վերջնական վարչական ակտի շահադրդման անհրաժեշտության մասին իմպերատիվ նորմերն անգամ չեն երաշխավորում դրա համապատասխանությունը, արդյունավետությունն ու նպատակահարմարությունը:

Եվ այսպես, ռոմանագերմանական իրավական համակարգում իրականացվել է կառավարչական գործողությունների ձևերի իրավականացման վառ արտահայտված գործընթաց, որի մեջ կարևորագույն նշանակություն ունի վարչական ընթացակար-

¹²⁶ Տե՛ս **Pretis D.**, Italian Administrative law under the influence of European law // Italian Journal of «Public Law», 2010, № 1, էջ 36–37:

¹²⁷ Տե՛ս «Сборник законодательных актов по административным процедурам», Алматы, 2013, էջ 181–184, 185–190:

գային նորմերի ընդունումը: Սակայն միայն գործընթացներին հավատալը չտվեց այն հարցի պատասխանը, թե ինչպես պետք է գործել հայեցողությամբ կիրառվող վարչական ակտերի իրավիճակներում: Ի՞նչն է խթանել հայեցողության ու դրա դատական վերահսկողության հիմնախնդրի դոկտրինալ ձևակերպումը: Դրանում ամենամեծ դերը թերևս ունեցել է գերմանական փորձը:

Առաջին. գերմանական իրավագիտական միտքը (ի տարբերություն, օրինակ, անգլոսաքսոնականի) մշակել է հայեցողության ձևերի մասին յուրահատուկ ուսմունք: Վարչական իրավունքի գերմանացի մասնագետներն ավանդաբար առանձնացնում են հայեցողության երկու այնպիսի տեսակներ, ինչպիսիք են անորոշ իրավական հասկացությունները և հենց հայեցողությունը (նեղ իմաստով): Անորոշ իրավական հասկացությունները («արդարություն», «բարեխղճություն», «հուսալիություն», «հանրային շահեր», «հարգելի պատճառ» և այլն) ամրագրվում են իրավական ակտերում, բայց դրանք քիչ տեղեկատվություն են պարունակում, այդ նորմերի որոշակիացումը տեղի է ունենում վարչական մարմինների իրավակիրառ գործունեության ընթացքում: Հետևաբար արդեն այստեղ վարչական օղակի գործունեության որոշակի տարածք է առանձնացված, որի շրջանակներում այն կարող է մեկնաբանել իրավական հասկացությունները և անգամ որոշել, թե դրանք որքանով են համապատասխանում որոշակի իրավիճակի հանգամանքներին¹²⁸: Երկրորդ ձևը՝ «սովորական հայեցողությունը» (հայեցողությունը նեղ իմաստով), Խ. Մաուրերը սահմանում է հետևյալ կերպ. «Հայեցողությունը առկա է, եթե կառավարող օղակը օրենքով սահմանված հանգամանքներում կարող է ընտրություն կատարել գործունեության տարբեր եղանակների միջև: Օրենքն այդ դեպքում հանգամանքները չի համադրում մի իրավական հետևանքի հետ (ի տարբերություն օրենքով կապակցված կառավարման), այլ կառավարման օղակին լիազորում է ինքնուրույն որոշելու իրավական հետևանքը, ընդ որում՝ նրան առաջարկվում են երկու կամ ավելի հնարավորություններ, և մատնանշվում է գործողությունների որոշակի շրջանակ: Հայեցողությունը կարող է վերաբերել նրան, թե կառավարման օղակն արդյո՞ք ցանկանում է մոտենալ թույլատրելի սահմանին (հայեցողական որոշում), կամ թե տարբեր թույլատրելի միջոցներից ո՞րն է

¹²⁸ Տե՛ս «Административное право зарубежных стран», М., 2003, էջ 323:

այն ուզում կիրառել, եթե գործելու է (հայեցողական ընտրություն)»¹²⁹: Այսպիսով, նեղ իմաստով հայեցողության որոշիչ տարրը գործունեության՝ առաջարկված տարբեր տեսակների միջև ընտրությունն է, որոնք իրավական տեսանկյունից համարժեք են¹³⁰: Վերոնշյալին զուգահեռ՝ մասնագիտական գրականության մեջ հաճախ առանձնացվում են նաև հայեցողության այլ ձևեր, այդ թվում՝ հայեցողության պլանավորելիս¹³¹: Ի դեպ, նկատենք, որ ԳԴՀ-ի 1976 թ. արդեն հիշատակված օրենքի 40-րդ պարագրաֆը (ինչպես և ԳԴՀ-ի 1960 թ. ընդունված «Վարչական դատավարության մասին»¹³² օրենքի 114-րդ պարագրաֆի դրան համապատասխանող նորմերը) առանց այդ էլ բավական մակերեսային է, հասցեագրված է միայն հայեցողությանը նեղ իմաստով և անտեսում է անորոշ իրավական հասկացությունները:

Երկրորդ. գերմանական դատական պրակտիկայում կարևոր է սերտ փոխազդեցության մեջ գտնվող ամենատարբեր հիմնավորումների, այլ խոսքերով՝ հայեցողության «սխալների խմբերի» մշակումը: Դրանք են.

- հայեցողության սահմաններից դուրս գալը (մարմինն ընտրում է գործունեության այնպիսի ուղի, որը հանգեցնում է օրենքով սահմանված լիազորությունների սահմաններից դուրս իրավական հետևանքների),

- հայեցողություն չկիրառելը (հայեցողության դրսևորման իրավասության տրամադրման դեպքում վարչական մարմինը պարտավոր է այն կիրառել, եթե անգամ իրավասու մարմնի հայեցողության ներքո է դրա՝ որևէ գործողության դիմելու կամ չդիմելու հարցը),

- հայեցողության սխալ կիրառումը (վարչական մարմինը շեղվել է լիազորության բուն նպատակից կամ հանգամանքների գնահատման ժամանակ առաջնորդվել է

¹²⁹ **Рихтер И., Шупперт Г.**, Судебная практика по административному праву М., 2000, с. 67.

¹³⁰ Տե՛ս նույն տեղում, էջ 67:

¹³¹ Տե՛ս **Kunnecke M.**, նշվ. աշխ., էջ 78–81, **Рихтер И., Шупперт Г.**, նշվ. աշխ., էջ 38–39, 76–85:

¹³² «Եթե վարչական մարմինն իրավասու է գործել սեփական հայեցողությամբ, ապա դատարանը նաև ստուգում է՝ վարչական ակտը կամ դրա ընդունման մեթոդում կամ վարչական մարմնի անգործությունն արդյո՞ք իրավաչափ է, քանի որ հայեցողության՝ օրենքով նախատեսված սահմանները խախտվել են կամ հայեցողության իրավունքն իրացվել է տրամադրված լիազորությունների իրականացմանը չհամապատասխանող ձևաչափով: Վարչական մարմինը կարող է լրացնել իր այն նկատառումները, որոնք վերաբերում են վարչական ակտի առնչությամբ հայեցողության իրավունքին, միայն վարչական դատավարության գործընթացում»:

թյուր դատողություններով),

- հիմնական իրավունքների կամ ընդհանուր վարչական ու սահմանադրական սկզբունքների խախտումը¹³³:

Դժվար չէ նկատել, որ այստեղ նույնպես խոսքը հիմնականում հայեցողության միայն որոշ տեսակների մասին է (հայեցողությունը նեղ իմաստով):

Երրորդ. հայեցողության տարբերակման ձևերին ու սխալներին զուգահեռ՝ հայեցողական ակտերի դատական գնահատականի «գործուն գործիքը», դրա մեթոդաբանական հիմքը համամասնության (համաչափության) սկզբունքի կիրառումն է, որն ամփոփում է ակտի նպատակի ֆրանսիական հայեցակարգը և այն ստեղծագործաբար լրացնում է: Իրավակիրարկման (որոշ դեպքերում նաև նորմաստեղծման) նշված սկզբունքը հիմնվում է նպատակների ու ձեռնարկված իրավաբանական ջանքերի հարաբերակցության վրա¹³⁴:

Ի վերջո, վարչական հայեցողության տեսության *չորրորդ* կողմը գերմանական իրավական համակարգի մշակած վարչական հայեցողական ակտերի նկատմամբ դատական հսկողության խորությանը վերաբերող հայեցակարգն է: Սրանով վարչական ընթացակարգային նորմերի դերն ու նշանակությունը զգալիորեն նվազեցվում են. առավել կարևորվում են վարչական հայեցողական ուսմունքի առաջնայնությունն ու դատական պրակտիկան: Եվ եթե նեղ իմաստով հայեցողության ստուգման ժամանակ առաջին և երկրորդ մոտեցումները հանրային կառավարման որոշակի ազատության գաղափարի տեսակետից ընդհանրանում են, ապա անորոշ իրավական հասկացությունների առումով դրանք զգալիորեն հեռանում են միմյանցից: Բանն այն է, որ գերմանացի հետազոտողների առաջադրած դատական հսկողության «մաքրության» պահպանման պահպանողական ցանկության մեջ (այն տանում են զուտ «դասական», այդ թվում՝ ընթացակարգային օրինականության ստուգմանը) կա մի ակնառու, անհաղթահարելի, նաև վիճելի հետևանք. այն է՝ վարչական ընթացակարգերին ու դատական ստուգումներին չենթարկվող վարչական հայեցողության աճը, որը ոչ իշխանական սուբյեկտների համար լի է անբարենպաստ հետևանքներով:

¹³³ Ст'у Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Шатиной, М., 2003, էջ 37, 89–92, 110–130 (գլխի հեղինակ՝ Վ. Ռայտեմայեր) էջ 326:

¹³⁴ Ст'у Давыдов К. В., Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский опыт, «Актуальные вопросы публичного права», 2014, № 5, էջ 9–27:

Ըստ երևույթին, հենց այս դատողություններով են առաջնորդվել գերմանական դատարանները, որոնք, սակայն, հետզհետե ավելի վճռականորեն էին մերժում սահմանափակող դոկտրինալ մոտեցումները: Դա է վկայում, օրինակ, Գերմանիայի դաշնային վարչական դատարանի 1988 թ. նոյեմբերի 10-ի որոշումը թունաքիմիկատների արտադրության ու իրացման արտոնագիր տալու գործի վերաբերյալ¹³⁵, կամ՝ Գերմանիայի դաշնային սահմանադրական դատարանի 1990 թ. որոշումը «Ժոզեֆինա Մուցենբախեր» գործի հավելվածների ստուգման վերաբերյալ¹³⁶, նաև՝ Գերմանիայի դաշնային սահմանադրական դատարանի 1991 թ. որոշումը քննական գնահատականների ստուգման վերաբերյալ¹³⁷: Թվում է՝ կարճ ժամանակահատվածում գերմանական իրավական համակարգը, չբավարարվելով վարչական ընթացակարգերի ու վարչական հայեցողության կապակցման և դրա ստուգման վարչական դատավարության իրավական նորմերի սահմանափակ արդյունավետությամբ, ոչ միայն վերջնականապես անցում կկատարի նորմաստեղծ գործունեությունից իրավակիրարկմանը, այլև դատարաններին իրավասություն կտա՝ ստուգելու հայեցողական վարչական ակտերի օրինականությունն ու նպատակահարմարությունը:

Այսպիսով, համաձայն ԳՖՀ Վարչական վարույթի մասին 1976 թ. օրենքի § 40-ի՝ «եթե վարչական մարմինն իրավազոր է գործելու սեփական հայեցողությամբ, ապա այն այդ իրավունքը պարտավոր է իրականացնել վերապահված լիազորությունների նպատակին համապատասխան և պահպանել հայեցողական գործելակերպի համար օրենքով նախանշված սահմանները»¹³⁸: Նշված օրենքի դրույթները հայեցողական վարչական ակտերի դատական ստուգման առումով զարգանում են ԳՖՀ 1980 թ. «Վարչական-դատական վարույթի մասին» օրենքի § 114-ում. «Եթե վարչական մարմինն իրավազոր է գործել սեփական հայեցողությամբ, ապա դատարանը նույնպես ստուգում է՝ հանդիսանում է արդյոք վարչական ակտը կամ դրա հրապարակման

¹³⁵ St' u 1988) 81 BVerwGE 12.

¹³⁶ St' u BVerfGE 83, 130.

¹³⁷ St' u **Давыдов К. В.**, Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский опыт, «Актуальные вопросы публичного права», 2014, № 5, էջ 115–122:

¹³⁸ «Сборник законодательных актов по административным процедурам», Алматы, 2013, с. 181–184, 185–190.

մերժումը կամ վարչական մարմնի անգործությունը հակաիրավական այնքանով, որքանով գերազանցված են հայեցողության օրինական սահմանները, կամ հայեցողության իրավունքը իրականացված է վերապահված լիազորությունների նպատակին անհամապատասխան ձևով: Վարչական մարմինը կարող է լրացնել վարչական ակտի հայեցողության մասով իր նկատառումները միայն վարչական վարույթում»¹³⁹:

Այսպիսով, հայեցողության ստուգումը նեղ իմաստով անցնում է ստուգման երկու փուլ: Նախ՝ պարզվում է, թե ինչ նպատակի է ծառայում հայեցողության իրականացումը, ապա՝ գնահատվում են կոնկրետ դեպքը և վարչական մարմնի կողմից հայեցողության օգտագործման վերլուծությունը՝ այդ հայեցողության նպատակին համապատասխան¹⁴⁰: Այստեղ առաջին պլան է մղվում դատարանի կողմից համապատասխան լիազորող նորմերի հեռակա մեկնաբանությունը համաչափության (համամասնության) սկզբունքի տեսակետից:

Սակայն, ինչպես արդեն նշվել էր, առավել բարդ է իրավաբանական անորոշ հասկացությունների դատական ստուգումը, քանի որ քվազիիրավաբանական հասկացությունները զուրկ են որոշակի ձևակերպման ենթակա բովանդակությունից: Գերմանական ուսմունքը գնացել է դատական ստուգման դասական տարբերակով, այն է՝ հայեցողության օրինականության ստուգումը՝ վեր բարձրանալով մեկ աստիճան և օրինականության հայեցակարգը դիտարկելով որպես նպատակահարմարության, խելամտության և արդարության ամբողջություն: Ինչպես գրում է Կ. Ռայթմայերը, անորոշ իրավական հասկացությունների ստուգման տեսական մոտեցումների հիմքը դրել են Օ. Բախովի աշխատությունները: Նա մշակեց, այսպես կոչված, գնահատականների համար *տարածության ուսմունքը*: Դրա համաձայն՝ վարչական մարմինները պետք է ստանան գնահատականների համար որոշակի տարածություն, որում նրանք կարող են անկաշկանդ կայացնել ինքնավար որոշումներ: Վարչական դատարանները պետք է համաձայնեն այդ որոշումների հետ և իրավասու լինեն ստուգելու միայն այն հանգամանքը, թե արդյոք վարչական մարմինները դո՛ւրս չեն եկել այդ տարածության սահմաններից: Այս ճանապարհով է շարժվում գերմանական

¹³⁹ Административно-процессуальное право Германии Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений: пер. с нем. В. Бергман, М., 2007, с. 160-161.

¹⁴⁰ St'u Административное право зарубежных стран: М., 2003, էջ 323-325:

դատաիրավական պրակտիկան՝ տեսությունը ենթարկելով զարգացման ու կատարելագործման¹⁴¹:

Բայց վարչական հայեցողությանը այսքան մեծ ինքնավարություն տալը ոչ իշխանական սուբյեկտների համար հղի է բացասական հետևանքներով, ինչպես, օրինակ՝ Գերմանիայի դաշնային վարչական դատարանի (ԴՎԴ) 1988 թ. նոյեմբերի 10-ի որոշումն է թունաքիմիկատների արտադրման և վաճառքի արտոնագրի վերաբերյալ¹⁴²: Ըստ գործի՝ դիմումատուն ուներ թունաքիմիկատների արտադրման և վաճառքի արտոնագիր, սակայն լիազոր դաշնային կատարողական մարմինը մերժեց արտոնագրի երկարացումը և ևս մեկ արտոնագրի տրամադրումը նոր տեսակի արտադրանքի համար: Ընդ որում՝ դիմումատուն կատարել էր ընթացակարգային բոլոր անհրաժեշտ պահանջները: Եզրակացության մեջ մերժման հիմնավորումն այն էր, որ պարզվել է, թե համապատասխան թունաքիմիկատները կարող են գիտության նվաճումների տեսակետից անընդունելի վնաս հասցնել: Մերժումը բողոքարկվեց առաջին ատյանի դատարանում, որը հաստատեց հետևյալը. համաձայն բույսերի պաշտպանության մասին օրենքի 15-րդ հոդվածի՝ թունաքիմիկատները չպետք է վտանգեն մարդկանց, կենդանիների առողջությունը կամ վնասակար ազդեցություն ունենան ջրային ռեսուրսների վրա, նաև՝ էկոհամակարգի վրա գիտության տեսակետից անընդունելի հետևանքներ պետք է չառաջացնեն: Դատարանի կարծիքով՝ թույլատրելի է արտոնագրի տրամադրումը մերժել միայն այն դեպքերում, երբ առկա է էկոլոգիայի վրա թունաքիմիկատների վնասակար ազդեցության հավանականության բարձր աստիճան: Ապա, փաստացի չստուգելով թունաքիմիկատների վնասակարության առկայության կամ բացակայության փաստը՝ դատարանը որոշում է կայացնում մասնակիորեն բավարարել հայցը և պարտավորեցնել արտոնագրող մարմնին երկարացնել արտոնագիրը երկու տարի և ինը ամիս ժամկետով: Կարծում ենք՝ տարօրինակ և անհամոզիչ հիմնավորում է. նման սահմանափակ ժամկետում վնասակար ազդեցություն չի սպասվում շրջակա միջավայրի վրա:

Դատարանի որոշումը բողոքարկվեց Դաշնային վարչական դատարանում:

¹⁴¹ Տե՛ս **Рихтер И., Шупперт Г.**, Судебная практика по административному праву, М., 2000, էջ 85-87:

¹⁴² Տե՛ս *Дело Upjohn Ltd v The Licensing Authority Established by the Medicines Act 1968 and others* ((Case c-120/97) 21 January 1999):

Գործադիր մարմնի դիրքորոշումն այն էր, որ «շրջակա միջավայրի վրա այլ հետևանքներ» ձևակերպումը զուրկ է իրավական որոշակիությունից և ենթակա է միայն սահմանափակ դատական ստուգման, ըստ որում՝ հենց վարչական մարմինն է ունակ իրականացնելու գնահատում իր հայեցողական լիազորություններով, և դատարանը կարող է ստուգել վարչական ակտը միայն սխալների, այդ թվում՝ հայեցողական իշխանության կիրառման ընթացակարգերի առումներով: ԴՎԴ չհամաձայնեց ո՛չ արտոնագրող մարմնի, ո՛չ առաջին ատյանի դատարանի հետ՝ հաստատելով, որ դատարաններն իրավասու են անորոշ իրավական հասկացությունների լիարժեք ստուգման: Սա նշանակում է, որ դատական հսկողությունը սահմանափակված չէ, ինչպես սովորական հայեցողության ստուգման դեպքում էր. այս պարագայում գործը պետք է քննվի ըստ էության և պետք է որոշակիացվեն անորոշ հասկացության նպատակները: Եվ չնայած նրան, որ թունաքիմիկատների վնասակար ազդեցությունները պարզելու լիազորությունը պատկանում է գործադիր մարմնին, հենց դատարաններն են լիազորված պարզելու օրենքի կիրառման ճշտությունը փաստերին համապատասխան, այդ թվում՝ նոր ապացույցների, փորձագետների եզրակացությունների և այլնի օգնությամբ¹⁴³:

Այս հիմնական հայեցակարգերը՝ վարչական հայեցողության դատական հսկողությունը, կայացվող ակտի և կիրառված հայեցողության ու հետապնդվող օրինական նպատակի համաչափությունը, դատարանների կողմից հայեցողության թույլատրելի փարածությունից դուրս չգալու փաստի ստուգումն ու գնահատումը, իրավական որոշակիությունից զուրկ հասկացությունների ըստ էության ստուգումը և անհրաժեշտության դեպքում մասնագիտական գնահատականների առաջադրումը, մեծ հաջողությամբ կարող են կատարելագործել ՀՀ իրավական պրակտիկան և նպաստել մի շարք խնդիրների լուծմանը:

Ամփոփենք: Հարկ է նշել, որ միայն ընթացակարգային հարցերի ստուգման վրա արված շեշտադրումը չի լուծում հայեցողական ակտերի և հայեցողության իրականացման ընթացքում ծագող խնդիրները: Ուշադրությունը պետք է կենտ-

¹⁴³ Տե՛ս **Kunnecke M.**, Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison, 2007. էջ 119-122, 273: Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений: пер. с нем. / **Бергман В. М.**, 2007, էջ 11-13:

րոնացնել հատկապես հայեցողության սահմանների ուրվագծման վրա: Այսինքն՝ պետք է կատարել օրենսդրության մշակում՝ հնարավորինս խուսափելով իրավական անորոշություն պարունակող հասկացություններից, տալով առավելագույնս սպառիչ ձևակերպումներ որոշ ոլորտներ կարգավորող իրավական ակտերում, իսկ դրա անհնարինության դեպքում պետք է կատարել իրավաչափ լուծման մի քանի տարբերակների հստակ ամրագրում՝ որպես հայեցողության իրականացման շրջանակ և հայեցողության ընթացքում օրենքով սահմանափակված վարքագծի օրենքով չարգելվող կամ հանրության շահին չհակասող տարբերակի ընտրություն:

Եթե վարչական մարմինները պատասխանատվություն չեն կրում իրենց հայեցողական գործողությունների համար, որը առանձին խնդիր է ՀՀ օրենսդրության մեջ, ապա նշանակում է՝ նրանք կարող են գործել կամայական, ինչի դեպքում մարդու իրավունքների պաշտպանվածությունից և օրինականությունից խոսելու խնդիրը համարվում է չլուծված:

Նշենք, որ շատ դեպքերում դատական հսկողությունը վարչական մարմինների հայեցողական ակտերի նկատմամբ պետք է դիտարկել զսպող և խնդիրը ավելի բարձր ատյաններ չփոխանցող մի «արգելակ», (օրինակ՝ ՄԻԵԴ-ի կողմից ոչ իրավաչափ ճանաչվելու և ՀՀ առջև մեծ դրամական տուգանքներ չնշանակելուն ուղղված):

Գործադիր իշխանությունն ու դրա կառուցվածքային բոլոր բաղադրիչները պետք է օրենքով ամրագրված պարտականություն ունենան, որպեսզի իրավունքի նորմի բացակայության դեպքում խնդիր լուծելիս կարողանան համագործակցել դատարանների, իրավաբանների, մասնագետների հետ: Սա կնպաստի ինչպես խնդիրը հստակ հասկանալուն, այնպես էլ մասնագետների «վերապատրաստվելուն» իրենց հայեցողական լիազորությունները ճիշտ կիրառելու և գործադիր մարմնի առջև դրված խնդիրների արդյունավետ լուծման գործում:

Տարբեր երկրների գիտական և իրավական պրակտիկան ուսումնասիրելիս հանգում ենք այն հետևությանը, որ զարգացած իրավական համակարգ ունեցող արտասահմանյան երկրներում կարողանում են քաղել հայեցողական լիազորությունների դրական ներուժը՝ թույլ չտալով, որ այն վերածվի թաքնված

վարչական կամայականության:

Վերը քննարկված շատ դրույթներ հաջողությամբ կարող են ներդրվել նաև ՀՀ դատաիրավական պրակտիկայում, որոնք կարող են լուծել բազմաթիվ խնդրահարույց հարցեր: Իհարկե, պետք խուսափել միջազգային փորձի մեխանիկական կրկնություններից, հարկավոր է հաշվի առնել մեր երկրի առանձնահատկությունները: Այս կերպ հնարավոր կլինի էապես բարելավել վարչարարության արդյունավետությունը և ապահովել անձանց իրավունքների պատշաճ իրականացումը:

**ԳԼՈՒԽ 3. ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՀԱՅԵՑՈՂՈՒԹՅԱՆ ԻՆՍՏԻՏՈՒՏԻ ԲԱՐԵԼԱՎՄԱՆ
ՀԵՏԱԳԱ ՈՒՂԻՆԵՐԸ**

**§ 1. Վարչական հայեցողության ինստիտուտի բարելավման ուղիները
վարչարարության սահմանադրական հիմքերի իրացման համապատասխանում**

Իրավական պետության կայացմանը զուգընթաց՝ Հայաստանի Հանրապետությունում ստեղծվեցին իրավական մի շարք ինստիտուտներ, որոնցում կարևոր տեղ ունի հայեցողության ինստիտուտը:

Հայաստանի երրորդ Հանրապետության համար առանցքային խնդիր շարունակեց մնալ պետաիշխանական լիազորություններով օժտված մարմինների սահմանադրական գործառույթների և իրավասությունների ներդաշնակումը, դրանց հայեցողության սահմանների հստակեցումը, իրավունքով իշխանության սահմանափակման իրական նախադրյալների ստեղծումը: Այս է լավագույն ճանապարհը, որը կօգնի հաղթահարելու ստվերային երևույթները, կամայականությունները՝ պետաիշխանական լիազորություններն իրականացնելիս¹⁴⁴:

ԶԼՄ-ներն ամեն օր հաղորդում են իշխանական տարատեսակ կամայականությունների, հասարակության մեջ տարատեսակ անարդարությունների, տարածաշրջանային ու տեղի իշխանությունների՝ իրավաբանական անձանց գրանցման կամայական վերաբերմունքի, դրանց «կեցության» գնահատման նախընտրության ու դժվարությունների բազմաթիվ փաստերի մասին: Սովորական է դարձել պաշտոնյաներին պատկանող առևտրային տարբեր կազմակերպություններին «ընտրողական» կարգով արտոնյալ վարկերի ու հարկային արտոնությունների տրամադրումը: Բացի դրանից՝ հանրային շահը՝ որպես վարչական հայեցողության ստուգաչափ, հաճախ «կուլ է գնում» ներգերատեսչական, կորպորատիվ և մասնավոր շահերին: Օրենքների նորմերը խախտվում և անտեսվում են: Վարչական հայեցողության աղավաղումը հետևանք է նաև իրավական նորմատիվ ակտերում ի հայտ եկող խնդիրների: Դրանք զգալի չափով դրսևորվում են հատկապես պետական

¹⁴⁴ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգ, Երևան, հոկտեմբեր, 2014, էջ 6:

կառավարման ոլորտում. նյութական-վարչական նորմերը չեն ուղեկցվում վարչադատավարական նորմերով, ոչ ամբողջական կամ ոչ ճիշտ են սահմանված իրավական մարմինների գործառույթները, լիազորություններն ու դրանց իրականացման թույլատրելի միջոցները, ինչպես նաև հարաբերությունները, պատասխանատվության հիմքերն ու տեսակները:

Ժամանակակից պայմաններում վարչական հայեցողության իրավական ծավալը ձևափոխվում է նաև հաստատված միջազգային իրավական ակտերի լայնածավալ կիրառման հետևանքով: Դրանք ծառայում են ոչ միայն որպես հիմք, այլև կանոնակարգող կողմնորոշիչ: Ցավոք, վարչական պրակտիկայում այս երևույթը գրեթե չի զարգանում, քանի որ պաշտոնատար անձինք չունեն իրազեկության բավարար մակարդակ և կառավարչական վարքագիծը միջազգային չափանիշներին համապատասխանեցնելու ցանկություն ու ձգտում:

Վարչական մարմինների իրազեկության բարձրացման անհրաժեշտությունը ևս պայմանավորված է արդյունավետ վարչարարության իրականացման կարևորագույն խնդրի հետ: Իրազեկվածության մակարդակի բարձրացումը մեր կարծիքով, կարող է դրականորեն նպաստել հայեցողական լիազորությունների արդյունավետ իրականացման գործընթացին: Փորձի փոխանակումը տարբեր վարչական մարմինների միջև, խորհրդակցությունները, տարբեր տեսակի համագործակցության հուշագրերի ստորագրումը, միջազգային դրական փորձի ներդրումը կարող են ստեղծել պատշաճ վարչարարական քաղաքականություն՝ երաշխավորելով մարդու և քաղաքացու իրավունքների և ազատությունների բարեխիղճ պաշտպանությունը:

Վարչական մարմինների պաշտոնյաների խորհրդակցությունները էականորեն կարող են նպաստել հայեցողական լիազորությունների պատշաճ իրականացմանը: Վարչական մարմինների միջև հաճախակի խորհրդակցությունները վերջ ի վերջո կարող են ձևավորել միասնական վարչարարության «մշակույթ», որը հնարավորինս կվերացնի կառավարման ոլորտում տարբեր վարչական մարմինների միջև առկա գաղափարական անջրպետները:

Վարչական մարմինների միջև խորհրդակցությունների կազմակերպումը և անցկացումը կարող են դրական ազդեցություն ունենալ նաև միատեսակ

իրավակիրառ պրակտիկա ձևավորելու գործում:

Խորհրդակցությունների արդյունքը կարող է լինել նաև այնպիսի ներդաշնակ վարչարարության իրականացումը, որը կանխատեսելի կլինի անձանց համար և որոշակիորեն կապահովի իրավական որոշակիության սկզբունքը:

Այս տեսանկյունից հիշարժան է Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի նախկին նախագահ Լ. Վիլդհաբերի (նախագահել է 1998-2007 թթ.) այն դիրքորոշումը, որ հենց իրավունքի միատեսակ կիրառմամբ է կյանքի կոչվում օրենքի և դատարանի առջև բոլորի հավասարության, օրենքի և դատարանի առջև բոլորի հավասար իրավունքի, դատական պաշտպանության բոլորի հավասար իրավունքի միջազգային և սահմանադրական սկզբունքները և միայն այս եղանակով է ստեղծվում իրավական որոշակիություն¹⁴⁵:

Արդյունքը լինում է առավել հիմնավորված հայեցողական որոշումների կայացումը:

Մեր խորին համոզմամբ՝ վարչական ակտերի հիմնավորված լինելը արդիական խնդիր է մեր երկրում: Երբեմն նկատվում է վարչական մարմինների իրավասու պաշտոնյաների կայացրած որոշումները այս կամ այն կերպ չհիմնավորելու չափազանց վնասակար գործելաոճ: Սովորական է դարձել վարչական ակտում նշում կատարելը միայն այն դրույթների մասին, որոնք ենթակա են կիրառման՝ բաց թողնելով վարչական ակտի կարևորագույն բաղկացուցիչ հանդիսացող պատճառաբանական մասը, կամ տալով աղճատված ձևակերպումներ: Վարչական ակտի հիմնավորվածության նպատակը վարչական վարույթի մասնակիցների համար արդյունավետ իրավական պաշտպանության միջոցների ապահովումն է, որն էլ իր հերթին կերաշխավորի անձանց իրավունքների իրացումը, ապահովումը, պաշտպանությունը:

«Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» օրենքի 10-րդ գլխում սահմանված է. «Անձինք իրենց իրավունքները պաշտպանելու նպատակով իրավունք ունեն բողոքարկելու վարչական ակտերը, այդ թվում՝ զուգորդվող վարչական ակտերի միջամտող դրույթները, ինչպես նաև վարչական մարմնի

¹⁴⁵ Տե՛ս **Вильдхабер Л.** Прецедент в Европейском Суде по правам человека. "Государство и право", 2001, № 12. էջ 5-12:

գործողությունը կամ անգործությունը»: Հետևությունը այն է, որ բարենպաստ վարչական ակտերը չեն կարող բողոքարկվել, որը, մեր կարծիքով սխալ է: Անհրաժեշտ է օրենսդրական բարեփոխումների արդյունքում սահմանել այնպիսի հնարավորություն, որ վարչական ակտի հասցեատերը իրավունք ունենա բողոքարկելու նաև բարենպաստ վարչական ակտերը, մասնավորապես դրանցում առկա հիմնավորումները:

Խնդիրն այն է, որ հայեցողական լիազորության շրջանակներում վարչական մարմինը, կայացնելով բարենպաստ վարչական ակտ, միաժամանակ ոչ իրավաչափ հիմնավորումներով կարող է խոցելի դարձնել մարդու իրավունքների իրացումը և պաշտպանությունը: Այս դեպքում վերջինիս բողոքարկման իրավունքից զրկելը չի կարող իրավաչափ համարվել: Այդ իսկ պատճառով անհրաժեշտություն կա վերանայելու այս իրավական նորմը, հնարավորություն ընձեռելով վարչական ակտի հասցեատերերին իրենց բողոքարկման իրավունքն իրացնելու նաև բարենպաստ վարչական ակտերի դեպքում՝ հիմնավորումների մասով:

Կառավարչական գործողություններում էական նշանակություն ունեն վարչաիրավական նորմերի իրացումն ու իշխանական որոշման կայացումը: Ընդ որում՝ հայեցողությունն անպայման պետք է ունենա դրական ուղղվածություն, որում իրավազոր սուբյեկտի ունեցած ազատության որոշակի աստիճանը պետք է նախատեսված լինի կառավարման օբյեկտի վրա առավել որակյալ և արդյունավետ ներգործություն ունենալու համար, որն էլ պայմանավորում է քաղաքացիների իրավունքների և ազատությունների իրացումը: Հիմնվելով հանրային շահի վրա՝ իրավակիրառման գործընթացում պետական մարմինն իր իշխանական լիազորություններն այնպես պետք է իրացնի, որ ապահովվի օրինականությունն ու իրավակարգը:

Այսպիսով, կարելի է ամրագրել հայեցողության սահմանների մատնանշման խնդրում գլխավոր ելակետային դիրքորոշումը. հայեցողության սահմանների վերին կետը պետական մարմինների իշխանական լիազորությունների իրացումն է այնպես, որ դրանք ուղղված լինեն բացառապես քաղաքացիների իրավունքների և շահերի իրականացմանը, ապահովեն պետության մեջ օրինականությունն ու իրավակարգը:

Այլ խոսքերով՝ կատարյալ տարբերակում հայեցողական լիազորություններն

օգտագործելիս վարչական մարմինների իրավասու պաշտոնյաները առաջնորդվում են բացառապես օրենքով և գործում անպայման ի շահ հասարակության: Սակայն կառավարչական գործընթացի արդյունավետությանն ու որակի ապահովմանը կոչված հայեցողությունը գործնականում հաճախակի ունենում է համահարթեցնող և նույնիսկ չեզոքացնող դեր՝ հանգեցնելով կառավարման մեջ այնպիսի անթույլատրելի երևույթների, ինչպիսիք են չարաշահումը, կամայականությունը, շահերի նենգափոխումը և այլն: Այդ դիտակետից հիմնավոր է Մ. Ս. Ստուդենիկինայի պնդումն այն մասին, որ «հայեցողության խնդիրն առավել լայն շոշափելու դեպքում առհասարակ անհնար է դառնում պատասխանել այն հարցին, թե հայեցողությունը զուտ բացասական¹⁴⁶, թե՞ զուտ դրական երևույթ է, և ինչպիսին պետք է լինի դրա ճակատագիրը ապագայում»¹⁴⁶:

Պետական մարմիններն իրենց մասնագիտական գործառույթների և խնդիրների իրականացման ընթացքում առավել մոտ են հասարակությանը, ամեն օր փոխհարաբերվում են քաղաքացիների հետ, լուծում կառավարչական կարևոր հարցեր: Ուստի այս կամ այն իրավիճակում անհատական արձագանքման անհնարինությունը կարող է հանգեցնել այդ գործառույթների կատարման անհնարինությանը, իսկ չափազանց ազատությունը կարող է ծնել չարաշահում և կամայականություն: Արդյունքում դա բացասաբար կանդրադառնա պետական իշխանության բոլոր մարմինների վրա. քաղաքացիները ոչ միայն անվստահություն կդրսևորեն պետական իշխանությունների հանդեպ, այլև պետությունը իրավական առումով կունենա ցածր վարկանիշ:

Խնդիրը չի սահմանափակվում պետական մարմինների արտաքին գործառույթներում հայեցողության ինստիտուտի խնդիրներով: Հակասություններ կան նաև ներկազմակերպական հարաբերություններում: Այսպես, Ս. Դ. Էսազանովի կարծիքով՝ դրանց բնորոշ է «սուբյեկտների փոխազդեցության ընդհանուր կարգավորման տեսակը, որը թույլ չի տալիս հստակ սահմանել իրավահարաբերության ծագման և դադարման պահը, նկարագրել իրականացվող իրավունքների և պարտականությունների բնույթը և հաջորդականությունը: Այստեղ թույլատրելի է վարչական հայեցողության, ընդհանուր գործառույթային լիազորությունների,

¹⁴⁶ М. С. Студеникина, М.,: Юрид. лит., 1985.

իրավական անորոշ պայմանների, իրավասության իրացման, իրավունքների և պարտականությունների բլանկետային կանխորոշման, կարգավիճակների կանոնակարգային տիպային ձևերի լայն օգտագործում և, իհարկե, վարչական վերահսկողության բարձր աստիճան¹⁴⁷:

Իրավագիտության մեջ այդ գործառույթների լիարժեք իրականացումը հաճախ կապում են վարչաիրավական ներգործության այնպիսի միջոցների հետ, ինչպիսիք են՝ իրավունքի հստակ ամրագրումը, հստակությունը, պաշտպանությունը, վերահսկողությունը (հսկողության, այդ թվում՝ դատական), սանկցիայի կիրառման մեթոդները, որոնք պետք է իրենց ամրագրումը ստանան՝ վարչական ընթացակարգերի տեսքով:

Ինչ խոսք վարչական ընթացակարգերի համահունչ ներդրումը մեծ կարևորություն կարող է ունենալ վարչարարության ընթացքում հայեցողական լիազորությունների արդյունավետ իրականացման գործում և հանգեցնել վարչական մարմինների գործունեության որակի բարելավման:

Ինչպես նշում է Ս. Զ. Ժենետլը՝ «Ընթացակարգերը իրավունքի նորմերում ամրագրված պետական իշխանության մարմինների գործողությունների այն հաջորդականությունն (կարգն) են, որն անհրաժեշտ է նրանց նորմատիվային կարգով սահմանված խնդիրների և գործառույթների իրականացման համար»¹⁴⁸:

Իրավակիրառ գործունեության մեջ վարչական ընթացակարգերի սահմանման ամենից դրական կողմը գործուն ազդեցությունն է վարչական հայեցողության իրագործման վրա, որը նպաստում է ոչ միայն գործադիր իշխանության, քաղաքացիների և կազմակերպությունների միջև փոխազդեցությանը, այլև հենց այդ փոխազդեցությունն է, որ շոշափում է քաղաքացիների և կազմակերպությունների իրավունքները, ազատություններն ու օրինական շահերը:

Պետական մարմիններն իրենց մասնագիտական գործառույթների և խնդիրների իրականացման ընթացքում առավել մոտ են հասարակությանը, ամեն օր փոխա-

¹⁴⁷ Տե՛ս **Хазанов С. Д.** Методологические особенности проблем дифференциации административно-правового регулирования// Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М., 2003.

¹⁴⁸ Տե՛ս **Женетль С. З.**, Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы, автореферат дис. д-ра юрид. наук: М., 2009.

րաբերվում են քաղաքացիների հետ, լուծում կառավարչական կարևոր հարցեր: Ուստի այս կամ այն իրավիճակում անհատական արձագանքման անհնարինությունը կարող է հանգեցնել այդ գործառույթների կատարման անհնարինությանը, իսկ չափազանց ազատությունը կարող է ծնել չարաշահում և կամայականություն: Դա բացասաբար կանդրադառնա պետական իշխանության բոլոր մարմինների վրա. քաղաքացիները ոչ միայն անվստահություն կդրսևորեն պետական իշխանությունների հանդեպ, այլև պետությունը իրավական առումով կունենա ցածր վարկանիշ:

Խնդիրը չի սահմանափակվում պետական մարմինների արտաքին գործառույթներում հայեցողության ինստիտուտի խնդիրներով: Հակասություններ կան նաև ներկազմակերպական հարաբերություններում: Այսպես, Ս. Դ. Խազանովի կարծիքով՝ դրանց բնորոշ է «սուբյեկտների փոխազդեցության ընդհանուր կարգավորման տեսակը, որը թույլ չի տալիս հստակ սահմանել իրավահարաբերության ծագման և դադարման պահը, նկարագրել իրականացվող իրավունքների և պարտականությունների բնույթը և հաջորդականությունը: Այստեղ թույլատրելի է վարչական հայեցողության, ընդհանուր գործառույթային լիազորությունների, իրավական անորոշ պայմանների, իրավասության իրացման, իրավունքների և պարտականությունների բլանկետային կանխորոշման, կարգավիճակների կանոնակարգային տիպային ձևերի լայն օգտագործում և, իհարկե, վարչական վերահսկողության բարձր աստիճան»¹⁴⁹: Իրավագիտության մեջ այդ գործառույթների լիարժեք իրականացումը հաճախ կապում են վարչաիրավական ներգործության այնպիսի միջոցների հետ, ինչպիսիք են՝ իրավունքի հստակ ամրագրումը, հստակությունը, պաշտպանությունը, վերահսկողությունը (հսկողության, այդ թվում՝ դատական), սանկցիայի կիրառման մեթոդները, որոնք պետք է իրենց ամրագրումը ստանան՝ վարչական ընթացակարգերի տեսքով:

Ինչ խոսք, վարչական ընթացակարգերի համահունչ ներդրումը մեծ կարևորություն կարող է ունենալ վարչարարության ընթացքում հայեցողական լիազորությունների արդյունավետ իրականացման գործում և կարող է հանգեցնել վարչական

¹⁴⁹ St'ya **Хазанов С. Д.**, Методологические особенности проблем дифференциации административно-правового регулирования//Административное и информационное право (состояние и перспективы развития), М., 2003.

մարմինների գործունեության որակի բարելավման:

Պետական մարմինների և դրանց պաշտոնյաների կողմից վարչական ընթացակարգերի միջոցով իրենց իրավասությունների կատարման կարգավորումը կա՛մ իրավակիրառ գործունեության մեջ ամբողջությամբ բացառում է պետական մարմինների հայեցողության կիրառումը, կա՛մ էականորեն նեղացնում է նրանց հայեցողության եզրերը:

Պետք է ընդգծել, որ ներքին պետական-ծառայողական իրավահարաբերություններում հայեցողության «լայն» օգտագործումը որոշակիորեն արդարացված է և պետք է համարվի անխուսափելի: Ինչպես նշում է վարչական իրավունքի մասնագետ Վ. Մ. Մանոխինը, «իրավական ուղեցույցների և գերատեսչական ցուցումների հիման վրա կադրերի ընտրություն կատարելիս, որքան էլ սպառիչ լինեն այդ ցուցումները, միևնույն է, հարկ է լինում հաշվի առնել լրացուցիչ մի շարք հանգամանքներ, օրինակ՝ թեկնածուների անձնային հատկանիշները»¹⁵⁰:

Ինչպես նշվել է, վարչական հայեցողությունը, անկախ արտաքին կամ ներկազմակերպական ծառայողական հարաբերություններից, կարող է տարբեր երանգավորումներ ունենալ. պատահում է, որ օրենքի՝ հայեցողության տարր պարունակող միևնույն նորմը կիրառման ընթացքում գործում է տարբեր ձևով:

Հանրային իշխանության մարմինները իրենց լիազորություններն իրականացնելիս հաճախ հանդիպում են իրավիճակների, որոնք առաջ են անցնում իրավական կարգավորումից: Դա պաշտոնատար անձանց հնարավորություն է ընձեռում որոշումներ ընդունել սեփական հայեցողությամբ: Վարչական իրականության իրավական համալիր կարգավորման անհնարինությունը հաշվի առնելով՝ օրենսդիրը կանխամտածված կարգավորում է հարաբերությունների որոշակի շրջանակը՝ հղում կատարելով «հայեցողությանը»:

Հայեցողության իրականացումն ընթանում է երկու ձևով՝ *հակազդողական* (ռեակտիվ) և *նախաձեռնողական*: Առաջինը ենթադրում է այնպիսի իրավիճակներ, որոնցում օրենսդրությունը նախապես ստիպում է գործել, պահանջում է անմիջական իրավական արձագանք, սակայն գործունեության տեսակին առնչվող հարցի լուծումը

¹⁵⁰ Տե՛ս **Манохин В. М.**, Правовое государство и проблема управления по усмотрению «Советское государство и право», 1990, N 1, էջ 29–34:

թողնում է իրավակիրառ մարմնի հայեցողությանը: Նախաձեռնողական ձևը բնութագրական է նրանով, որ համապատասխան նորմերի կիրառման անհրաժեշտությունը վերջնականապես սահմանվում է ոչ թե օրենսդրի, այլ իրավակիրառ սուբյեկտի կողմից: Վարչական հայեցողությունը ենթադրում է որոշման կայացման գործընթացում որոշակի ազատության աստիճան, որը անսահման չպետք է լինի: Ժամանակակից պայմաններում անհրաժեշտ է սահմանել վարչական հայեցողության սահմաններն ու ծավալը:

Վ. Մ. Մանոխինը դեռևս 1990 թ. անդրադարձել է գործադիր իշխանության մարմինների գործունեության մեջ վարչական հայեցողության հիմնախնդիրներին: Նա մասնավորապես նշում է. «Քանի որ հայեցողությունը գոյությունի ունի և գործում է որպես իրավաբանական երևույթ, և այդպիսին կմնա հետագայում, այն օրենսդրության և իրավակիրառ գործընթացում պետք է ստանա քաղաքացիության իրավունք: Այն չի կարելի թաքցնել «կաուչուկե» այնպիսի ձևակերպումներում, ինչպիսիք են՝ «անհրաժեշտության դեպքում», «բացառիկ դեպքերում», «նպատակահարմարության դեպքում» և այլն»¹⁵¹:

Ա. Պ. Կորենևի կարծիքով՝ վարչական հայեցողությունը մարմնի՝ օրենսդրության շրջանակներով սահմանված ազատության հայտնի աստիճանն է կոնկրետ անհատական գործի իրավական լուծման ընթացքում, որը տրվում է գործի վերաբերյալ օպտիմալ որոշման նպատակներով¹⁵²:

Ի վերջո, կարելի՞ է արդյոք օրենսդրությունից բացառել հայեցողությունը: Ըստ երևույթին, ո՛չ, ինչը պայմանավորված է կառավարչական գործունեության բարդ և բազմակողմ օբյեկտով: *Այս ոլորտում իրավական տարբեր խնդիրների լուծումը չպետք է տեսնել հայեցողական լիազորությունների վերացման կամ առավել սահմանափակման մեջ: Վարչական հայեցողությունը կոչված է ապահովելու բարդ հասարակական հարաբերությունների կարգավորումը: Ընդհանրապես իրավական հայեցողության, մասնավորապես վարչական հայեցողության դրական ներուժը կարելի է օգտագործել՝ բարձրացնելով հասարակության իրավագիտակցության մակարդակը, վերահսկողության իրական մեխանիզմներ մշակելով (այդ թվում՝ դատական, վարչական, հասարակական):*

¹⁵¹ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 34–36:

¹⁵² Տե՛ս **Коренев А. П.**, *Нормы административного права и их применение*, М., 1978, էջ 421:

րակական): Վարչական մարմինների լիազորությունների շրջանակը պետք է հստակ և որոշակի լինի, որպեսզի բացառվի լիազորությունների կրկնությունը, որը կարող է հանգեցնել պաշտոնեական անգործության: Պաշտոնատար անձինք, իրենց տրված լիազորությունների իրականացման իրավունքը ստանալով, կարող են գործել միայն սեփական հայեցողությամբ տրամադրված իրավասությունների սահմաններում, որոնց մեխանիզմը պետք է հստակ սահմանվի օրենսդրությամբ:

Ուշագրավ է, որ Հայաստանի Հանրապետության Նախագահի 2008 թ. հունիսի 17-ին ստորագրած «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության կառուցվածքի մասին» ՀՀ Օրենքի 1-ին և հիմնական հոդվածի համաձայն՝ ՀՀ կառավարության կառուցվածքում ընդգրկվում են հետևյալ նախարարությունները՝ 1) աշխատանքի և սոցիալական հարցերի, 2) առողջապահության, 3) արդարադատության, 4) արտաքին գործերի, 5) արտակարգ իրավիճակների, 6) բնապահպանության, 7) գյուղատնտեսության, 8) տնտեսական զարգացման և ներդրումների, 9) էներգետիկ ենթակառուցվածքների և բնական պաշարների, 10) կրթության և գիտության, 11) մշակույթի, 12) պաշտպանության, 13) սպորտի և երիտասարդության հարցերի, 14) սփյուռքի, 15) տարածքային կառավարման և զարգացման, 16) տրանսպորտի, կապի և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների, 17) ֆինանսների, 18) միջազգային տնտեսական ինտեգրման և բարեփոխումների, 19) Հայաստանի Հանրապետության կառավարության աշխատակազմի ղեկավար-նախարարություն¹⁵³:

Հստակ երևում է, որ նշյալ օրենքում խոսք չկա նախարարությունների առանձին օղակների՝ գործակալությունների, հիմնարկների, տեսչությունների, կենտրոնների և ծառայությունների մասին, որոնք, ըստ էության, նույն վարչական հայեցողության թույլատրելի գործառույթների հիմնական կրողն ու իրականացնողն են:

Այս խնդիրը համարվում է ատենախոսության առանցքներից մեկը: Բանն այն է, որ վարչական հայեցողության իրավասությամբ օժտված մարմինների ամբողջական ցանկի բացակայության պայմաններում անլուրջ է խոսել դրանց շրջանակներում վարչական հայեցողության սահմանների բնորոշման, ուրվագծման և որոշակիացման մասին: Ակնհայտ է, որ առանց այս երեք հիմքերի վարչական հայեցողության

¹⁵³ Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության կառուցվածքի մասին» ՀՀ օրենքը:

ոլորտում հնարավոր չէ խոսել կոռուպցիայի և չարդարացված լայն լիազորությունների շրջանակի հիմնախնդիրների լուծման մասին, քանի որ չկա միասնական մոտեցում և նշված մարմինների կազմի լիարժեք ընկալում:

Քննարկվող հիմնախնդրի համատեքստում սահմանենք մասնագիտական քաղաքացիական, իրավապահ և գինվորական գործունեության ոլորտներում պետական մարմինների հիմնական գործառույթները, ինչպես նաև ընդգծենք վարչական հայեցողության դերը դրանցից յուրաքանչյուրում:

Հայաստանի Հանրապետության իրավական դաշտի, մասնավորապես հարկային, մաքսային, քաղաքաշինական ոլորտների շատ օրենսդրական ակտերում արտոնագրման վերաբերյալ օրենսդրությունում հաճախ են կիրառվում գերմանական ուսմունքից մեզ արդեն հայտնի իրավական անորոշություն պարունակող հասկացություններ՝ «բավարար հիմքեր», «ըստ անհրաժեշտության», «իրավունք ունի», «կարող է», և այլն, որոնք վարչական մարմիններին բավական լայն հնարավորություն են տալիս հայեցողական լիազորությունները ոչ օրինաչափ կիրառելու:

Օրինակ՝ օրենսդիրը ՀՀ Մաքսային օրենսգրքի 141 հոդվածի 1-ին մասի իրավակարգավորմամբ՝ մաքսային հսկողությունն իրականացնելու համար անհրաժեշտ փաստաթղթերի և տեղեկությունների ցանկը և տրամադրման կարգը սահմանելու լիազորությունը պատվիրակել է Հայաստանի Հանրապետության Կառավարությանը, որը պատվիրակված լիազորությունների շրջանակում 21.11.2003 թ. ընդունել է թիվ 1779-Ն որոշումը: Նշված որոշման 1-ին հավելվածի 6-րդ կետով սահմանելով որպես հայտարարատու հանդես գալու իրավունք ունեցող անձանց և լիազորությունների ծավալը՝ ոչ իրավաչափորեն, իրավաբանական տեխնիկայի ոչ հստակ կիրառման հետևանքով Մաքսային օրենսգրքի համապատասխան իրավակարգավորման համեմատությամբ սահմանափակել է մաքսային հայտարարագիր ներկայացնելու սուբյեկտների կազմը (համենայն դեպս իրավակիրառ պրակտիկայում այդ միտումը ակնհայտ է): Նշված խնդիրը հնարավոր է եղել հարթել և իրավակիրառ պրակտիկան ուղղորդել Վճռաբեկ դատարանի՝ օրենքի միատեսակ կիրառությունն ապահովելու սահմանադրական գործառույթի իրացման արդյունքում: Այսպես, ՀՀ Վճռաբեկ դատարանը թիվ ՎԴ 0990/05/11 գործով կայացված որոշմամբ արձանագրել է, որ «Որոշման 1-ին

հավելվածի 6-րդ կետի «բ» ենթակետի դրույթն անհրաժեշտ է մեկնաբանել՝ կիրառելով «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի 86-րդ հոդվածի 2-րդ մասում ամրագրված իրավամեկնաբանողական կանոնը, համաձայն որի՝ եթե իրավական ակտն ընդունվել է ի կատարումն կամ համաձայն նույն կամ ավելի բարձր իրավաբանական ուժ ունեցող իրավական ակտի, ապա այդ ակտը մեկնաբանվում է՝ առաջին հերթին հիմք ընդունելով ավելի բարձր իրավաբանական ուժ ունեցող ակտի դրույթներն ու սկզբունքները:

Այս ամենը հետևանքն է այն բանի, որ նորմատիվ իրավական ակտերը հաճախ չեն սահմանում ընթացակարգային կանոններ կամ սահմանում են աղավաղված, աղճատված, ոչ հստակ ձևակերպումներով, որը «հնարավորություն է տալիս» պաշտոնյաներին սեփական հայեցողությամբ բարենպաստ վարչական ակտ ընդունելու համար գնալ ձգձգումների, անհարկի սահմանել երկար ժամկետներ, ինչն անշուշտ կոռուպցիոն ռիսկեր է պարունակում: Ինչպես արդեն նշել ենք, ընթացակարգային նորմերը պետք է լինեն օրենսդրական ակտերում (քիչ դեպքերում է պետք դրանց կարգավորումը թողնել ենթաօրենսդրական ակտերին):

Ինչքան էլ պնդենք, որ վարչական հայեցողության բնույթը առավելաբար պայմանավորված է այն կիրառող սուբյեկտի արհեստավարժությամբ, բարոյական հատկանիշներով, իրավագիտակցության մակարդակով կամ դրական գործելակերպը խրախուսող այլ հատկանիշներով, միևնույն է, մեր կարծիքով, գնահատողական հասկացակարգերը պետք է նվազեցվեն, պետք է փորձ արվի հստակ բացահայտելու այդ հասկացությունների իրավական բովանդակությունը: Օրինակ՝ եթե վարչական մարմինը կոնկրետ դեպքի համար ողջամիտ է համարել x ժամկետը, ապա այլ դեպքերի համար ողջամիտ չպետք է համարի նույն ժամկետը. պետք է նշի այն հատկանիշները, որոնց համաձայն՝ կոնկրետ գործով ողջամիտ է համարել այդ ժամկետը: Այս պարագայում վարչական մարմնի պաշտոնյային տրամադրված հայեցողությունը միանշանակ արդարացված է և ծառայում է իր նպատակին:

Ահա այս հիմնախնդիրները լուծելու անհրաժեշտությունից ելնելով՝ ՀՀ Կառավարության 08.10.2009 թ. ընդունած «Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարություն և դրա իրականացման 2009-2012 թվականների միջոցառումների

ծրագիրը հաստատելու մասին» թիվ 1272-Ն որոշմանը կից հավելվածներում որպես հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացման գերակա ուղղություններ, ի թիվս այլնի, վարչական մարմինների լիազորությունները սահմանող իրավական ակտերում նշված է նաև գնահատողական կատեգորիաների վերացումը, վարչական ակտերի ընդունման համար նախատեսված անհարկի երկար ժամկետների օպտիմալացումը և այլն¹⁵⁴:

Վարչական մարմինների իրավասու պաշտոնյաները պետք է գիտակ լինեն, որպեսզի չտուժի վարչարարության արդյունավետությունը: Ի զուր չէ Կառավարության ընդունած «Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման 2015-2018 թվականների միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին N1141-Ն որոշումը»¹⁵⁵. Կառավարության այս որոշմամբ պետական մարմինների պատշաճ գործունեության ապահովման համար այլ գործոնների շարքում կարևորվել են նաև պաշտոնյաների բարոյական հատկանիշների, մասնագիտացման աստիճանի, հայտարարագրման գործընթացի կարգավորման, էթիկայի նորմերին վերաբերվող դրույթները: Այս դրույթները լիարժեք իրականացնելու դեպքում էապես կբարելավվի ոչ միայն պետական ծառայության ոլորտը, այլև զգալիորեն կբարձրանա պաշտոնեական գործունեության (նաև՝ հայեցողության իրականացման) արդյունավետությունը:

Այսպիսով, վերը նշված որոշման «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի հիմնական միջոցները» գլխում (որպես կոռուպցիայի կանխարգելման միջոց՝ նշված է օրինավոր և բարեխիղճ հանրային ծառայողների դասի ձևավորումը). «Կոռուպցիայի կանխարգելման տեսանկյունից կարևորվում է օրինավոր և բարեխիղճ հանրային ծառայողների դասի ձևավորումը: Այս առումով, առաջնային նախապայման է հանրային ծառայողների ու պաշտոնատար անձանց օրինավոր և բարեխիղճ վարքագիծն ապահովող ինստիտուցիոնալ համակարգի ձևավորումը: Վերջինիս

¹⁵⁴ «Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրա իրականացման 2009-2012 թվականների միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» թիվ 1272-Ն որոշում:

¹⁵⁵ Ըստ Կառավարության սույն որոշման՝ պետական մարմինների լիազորությունների, այդ թվում՝ հայեցողական լիազորությունների իրականացման արդյունավետությունը կամ կոռուպցիայի կանխարգելումը պայմանավորված է ոչ միայն օրինավոր և բարեխիղճ հանրային ծառայողների դասի ձևավորմամբ, այլև արդյունավետ գործող հանրային կառավարման թափանցիկ և հաշվետու համակարգի ձևավորմամբ և կարևորագույն այլ դրույթներով:

իրականացման միջոցառումներն ընդգրկում են՝

1) ԵՄ և ՏՀԶԿ հանրային ծառայողների կամ պաշտոնատար անձանց համար կիրառվող էթիկայի կանոնների հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով, անհրաժեշտության դեպքում՝ ճյուղային օրենքներով էթիկայի սկզբունքների և վարքագծի կանոնների սահմանումը,

2) հանրային ծառայության առանձին ոլորտներում վարքագծի կանոնների պահանջների պահպանման նկատմամբ վերահսկողություն և հսկողություն իրականացնող օղակներ (էթիկայի հանձնաժողովներ կամ էթիկայի հարցերով պատասխանատուներ) ձևավորելը, դրանց ձևավորման և գործունեության նորմերի սահմանումը, պատշաճ գործունեության ապահովումը, ինչպես նաև վերջիններիս համար իրենց գործունեության վերաբերյալ համակարգող մարմինն և հանրությանը հաշվետվություն ներկայացնելու վերաբերյալ պարտականության սահմանումը,

...

5) բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովին հանրային ծառայության առանձին ոլորտներում վարքագծի կանոնների պահպանման պրակտիկան ուսումնասիրելու, վերլուծելու և ամփոփելու համարժեք գործիքներ տրամադրելը և ռեսուրսներով համալրելը,

6) վարքագծի կանոնների պահանջների իրական կատարումը՝ ներառյալ այդ պահանջներին չենթարկվելու համար ներգործության միջոցների կիրառումն ապահովող գործուն ընթացակարգերի մշակումն ու ներդրումը,

...

9) «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով նախատեսված հանրային ծառայողի ու պաշտոնատար անձի անհամատեղելի գործունեության և այլ սահմանափակումների շրջանակի վերանայումը, դրանց հստակության և կանխատեսելիության ապահովումը:

Օրինավոր և բարեխիղճ հանրային ծառայողների դասի ձևավորման կարևոր նախապայմաններից մեկը շահերի բախումը կանխարգելող գործնականորեն կիրառելի կառուցակարգերի ձևավորումն է: Սա իրականացնելու նպատակով անհրաժեշտ է իրականացնել հետևյալ միջոցառումները՝

1) հանրային ծառայողի և պաշտոնատար անձի շահերի բախման հասկացության և իրավիճակների սահմանում, շահերի հայտարարագրման մեխանիզմների սահմանում ու կատարելագործում, այդ թվում՝ բարձր ռիսկային ոլորտներում, ինչպես նաև՝ այն պետական պաշտոնյաների համար, ովքեր չունեն վերադաս,

...

3) շահերի բախման, անհամատեղելի գործունեության և այլ սահմանափակումների բացահայտում ու չեզոքացում, ինչպես նաև սահմանված պահանջների խախտման համար ներգործության միջոցների կիրառումն ապահովող գործուն ընթացակարգերի մշակում ու ներդրում:

Օրինավոր և բարեխիղճ հանրային ծառայողների դասի ձևավորման հաջորդ կարևոր նախադրյալը հանրային ծառայողների ու պաշտոնատար անձանց ակտիվների ու շահերի հայտարարագրման (ֆինանսական բացահայտման) համակարգի բարելավումն է: Վերջինիս իրականացման միջոցառումներն ընդգրկում են՝

1) ակտիվների ու շահերի հայտարարագրման գործընթացի վերանայումը և օպտիմալացումը. պետք է ընդլայնվեն ընդլայնելով հայտարարագրման ենթակա տվյալների ցանկը և հայտարարագիր ներկայացնող պաշտոնատար անձանց շրջանակը, որոշակիացվեն փոխկապակցված անձանց և ընտանիքի կազմին վերաբերող տվյալների շրջանակը, հստակեցվեն հայտարարագրման կարգը և ժամկետները,

...

3) հայտարարագրման գործընթացի թափանցիկության ու մատչելիության բարձրացումը՝ «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում ամրագրելով ստուգված հայտարարագրերի վերաբերյալ հրապարակային պարզաբանումներ կամ բացատրություններ ներկայացնելու ընթացակարգերը»¹⁵⁶:

Հաշվի առնելով այն, որ վարչական մարմինը վարչական հայեցողությամբ որոշում կայացնելիս պետք է ընտրի ամենաընդունելի տարբերակը, նա պետք է գրագետ գնահատի իրավիճակը: Համապատասխանաբար հայեցողության կրողները պետք է ունենան մասնագիտական պատրաստվածության բարձր մակարդակ, օժտված լինեն բարոյական, անձնային վեհ հատկանիշներով:

¹⁵⁶ Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման 2015-2018 թթ. միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին N1141-Ն որոշում, գլուխ 2.1.1:

Վարչական մարմնի գործունեության մեջ այլընտրանքը պետք է կիրառվի բացառապես օրինական հիմքով. գործելով իր լիազորությունների սահմաններում՝ պաշտոնյան պետք է նկատի առնի վարչարարության ամբողջ սկզբունքների համալիրը: Յուրաքանչյուր պաշտոնատար անձ հայեցողությամբ որոշում կայացնելիս պետք է անձնական պատասխանատվություն կրի վերջնական արդյունքի համար: Փորձը ցույց է տալիս, որ իրավասու մարմինների գործունեության մեջ խափանումների հիմնական պատճառը ոչ այնքան գործող օրենսդրության անկատարությունն է, որքան նախապատրաստվող և ընդունվող որոշումների հանդեպ անպատասխանատվությունը: Իրավասու պաշտոնյաների պատասխանատվության աստիճանի բարձրացումը կարևորագույն երաշխիք կարող է հանդիսանալ հայեցողության սահմանների պահպանման և արդյունավետ որոշում կայացնելու համար:

Այսպես, վարչական համակարգի սուբյեկտները հնարավորություն ունեն որոշումներ կայացնելու իրենց հայեցողությամբ: Վարչական հայեցողության հասկացության բովանդակության մեջ սերտորեն միահյուսվում են այնպիսի հասկացություններ, ինչպիսիք են օրինականությունը, նպատակահարմարությունն ու արդարությունը: Վարչական մարմնի հայեցողությունը բնավ չի ենթադրում հեռացում իրավունքից. իրավունքի նպատակների տեսակետից այն հանդես է գալիս որպես հասարակական հարաբերությունների կարգավորման արդարացված միջոց: Ողջամիտ հայեցողությունը չի հակասում օրինականությանը, հակառակը, այն կիրառվում է հասարակական բարդ իրավիճակներում, երբ հնարավոր չէ ամեն ինչ նախատեսել:

Վարչարարության ընթացքում վարչական հայեցողության կիրառումը պետք է լինի առավել կշռադատված, քանզի այդ հասարակական հարաբերությունների շրջանակում ներառված են քաղաքացիների՝ հասարակայնորեն նշանակալի շահերը, առանց ողջամիտ վարչական հայեցողության սահմանման՝ վարչական մարմինները կկանգնեն բազմաթիվ անլուծելի խնդիրների առջև, իսկ դա իր հերթին կխաթարի օրինական, նպատակահարմար, արդյունավետ և համաչափ վարչարարության իրականացումը, քանի որ վարչական մարմիններն ի զորու չեն լինի իրականացնելու իրենց գործառույթներն անհրաժեշտ, պիտանի և չափավոր միջոցներով:

Ենթադրվում է, որ ներկա ժամանակահատվածում անհրաժեշտ է օրենսդրական մակարդակով արմատապես վերանայել վերաբերմունքը վարչական հայեցողության հանդեպ: Դա պայմանավորված է պետական իշխանության մարմինների համակարգում առկա այնպիսի փոփոխություններով, որոնց դեպքում գործադիր իշխանության մարմիններն ու պաշտոնատար անձինք օժտվում են թույլտվության ոլորտում լիազորությունների լայն շրջանակով: Թույլատվական հարաբերությունների կարգավորումը սկսել է իրականացվել ոչ թե ենթաօրենսդրական ակտերով, այլ օրենքներով: Օրենսդիրը, իշխանական լիազորություններով օժտված պաշտոնյային ազատության որոշակի աստիճան տրամադրելով, սահմանում է նաև դրա որոշակի շրջանակները: Հայեցողություն կիրառողի ազատությունը անսահման չպետք է լինի. դա կարող է հանգեցնել վարչական կամայականության: Վարչական հայեցողության վերաբերյալ վարչական մարմինների որոշումները պետք է հիմնվեն շահերի, օրինականության, արհեստավարժության, պատասխանատվության և հրապարակայնության սկզբունքների հիման վրա:

Վարչական մարմինների հայեցողության սահմանները վարքագծի տարբերակների ընտրության հարցում պետք է ներառեն լիազոր սուբյեկտների գործողությունների թույլատրելի ազատությունը այնպես, որ հայեցողության իրականացման գործընթացում հնարավորություն տրվի իրագործելու օրենսդրության մեջ ամրագրված նպատակները՝ առանց վերջինս խախտելու: Վարչական հայեցողության բովանդակության վրա ազդում են կոռուպցիայի մակարդակը, իրավական նիհիլիզմը և հասարակության հոգեկերտվածքը:

Արդի պայմաններում անհրաժեշտ է կատարելագործել վարչական մարմինների գործունեության մեջ վարչական հայեցողության իրականացման իրավական մեխանիզմները՝ հիմքում ունենալով իրավունքի գերակայության, մարդու իրավունքների և ազատությունների առաջնահերթության գաղափարը, ինչը կնպաստի կամայականության ու կոռուպցիայի տարածման արգելքին:

§ 2. Վարչական հայեցողության սահմանների հստակեցման հիմնախնդիրները և դրանց լուծման հնարավոր իրավական լուծումները

Պետական կառավարման գործում վարչական մարմինների դերը, ինչպես նաև վարչական մարմինների գործունեության մեջ հայեցողական որոշումների ընդունման, գործողությունների (անգործության) կատարման հնարավորությունը ակնհայտ են: Այդպիսի հնարավորությունների իրագործումը կարող է ստեղծել մի շարք խնդիրներ, մասնավորապես կամայականություններ, չարաշահումներ, կոռուպցիա, անգործության դրսևորումներ և այլն: Հիշյալ խնդիրները կարող են լուծվել վարչական մարմինների կողմից հայեցողական լիազորությունների սահմանների որոշակիացման միջոցով:

Պետական մարմնի իրավասու պաշտոնյան պետք է լինի ՀՀ քաղաքացի, ունենա համապատասխան որակավորում, աշխատանքային փորձ, կառավարման հմտություններ և իր պարտականությունները իրականացնի արհեստավարժորեն:

Ինչպես նշվում է, արհեստավարժությունը «որևէ բնագավառում հասարակայնորեն օգտակար գործունեության համար բազմակողմանի խոր գիտելիքն է և գործնական հմտությունների տիրապետումով»¹⁵⁷: Ասել է թե՛ արհեստավարժությունը՝ նախ և առաջ պետական մարմիններում աշխատող և դրանցում որոշակի պաշտոններ զբաղեցնող անձանց համար սահմանադրական, վարչական, ֆինանսական իրավունքի և այլնի մասին անհրաժեշտ գիտելիքն է:

Այս հանգամանքները հաշվի առնելով՝ շատ կարևոր է իշխանական լիազորություններով օժտված այն սուբյեկտների հստակ շրջանակի մատնանշումը, որոնք մտնում են *վարչական մարմին* հասկացության մեջ, որին արդեն անդրադարձել ենք:

Երբ խոսքը իրավասու պաշտոնյաների հայեցողական լիազորությունների և դրա արդյունքում ընդունված որոշումների արդյունավետության, նպատակահարմարության մասին է, մենք պետք է կարևորենք արժեքավոր մի հասկացություն՝ *իրավունքի գերակայությունը*:

¹⁵⁷ **Габричуде Б. Х., Коланда В. М.**, Принцип профессионализма в государственной службе, «Государство и право», 1995, N 12, с. 19.

Հայտնի է, որ վարչական իրավունքի բոլոր ինստիտուտների բարելավումը նպատակ է հետապնդում ապահովելու իրավունքի գերակայությունը:

Բնականաբար բացառություն չէր կարող լինել նաև վարչական հայեցողության ինստիտուտը: Իրավունքի գերակայության, մարդու իրավունքների և ազատությունների ապահովման համար համապատասխան կառուցակարգերի արդյունավետության բարձրացմանն են ուղղված վարչական հայեցողության շուրջ իրականացվող հետազոտությունները:

Պետաիշխանական հայեցողական լիազորությունների գոյության անհրաժեշտության և սահմանների կանխորոշման հիմնահարցերի վերաբերյալ իրավական միտքը սերտորեն զարգացել է իրավունքի գերակայության հայեցակարգի մշակման և զարգացման համատեքստում: Իրավունքի գերակայությունը, հանդիսանալով իրավական պետության էությունը, ենթադրում է, որ պետք է երաշխավորի կամայականության արգելքի սկզբունքը և հստակեցնի հանրային իշխանության մարմինների հայեցողության սահմանները¹⁵⁸:

Այսինքն՝ հայեցողության սահմանները ընդգծվում են հենց իրավունքով, հասարակության լայն շերտերի շահերի պաշտպանության անհրաժեշտությամբ, վարչարարության իրականացման արդյունավետությամբ, վարչական մարմնի իրավասու պաշտոնյաների՝ հասարակությանը ծառայելու խոր գիտակցմամբ և այլն:

Հենց իրավունքի գերակայության գաղափարն է ընկած 18.02.2004 թ. ընդունված «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասի հիմքում. «...հայեցողական լիազորություն իրականացնելիս վարչական մարմինը պարտավոր է առաջնորդվել մարդու և քաղաքացու՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության անհրաժեշտությամբ, նրանց իրավահավասարության, վարչարարության իրականացման համաչափության և կամայականության արգելքի սկզբունքներով, ինչպես նաև հետապնդել օրենքով կանխորոշված այլ

¹⁵⁸ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգ, Երևան, հոկտեմբեր 2014, էջ 16:

նպատակներ»¹⁵⁹:

Առաջին հայացքից արդյունավետ թվացող սահմանումը չարդարացրեց սպասելիքները: Օրենքի ընդունումից հետո այդպես էլ չձևավորվեց իրավական կայուն պրակտիկա: Այդ բացը որոշ չափով հնարավոր եղավ լուծել ՀՀ Վճռաբեկ դատարանի և Սահմանադրական դատարանի իրավական դիրքորոշումներում արտահայտված մեկնաբանություններով:

ՀՀ Սահմանադրական դատարանը իր 747, 780 և այլ որոշումներում արտահայտել է իրավական դիրքորոշում, որ օրենքներում օգտագործվող առանձին հասկացություններ չեն կարող ինքնաբավ լինել: Այդ հասկացությունների բովանդակությունը պետք է բացահայտվի ոչ միայն օրենսդիր իշխանության կողմից կատարված աշխատանքի արդյունքում, այլ նաև դատական պրակտիկայում:

Վճռաբեկ դատարանը իր թիվ ՎԴ/2523/05/09, ՎԴ/0016/05/08, ՎԴ/4538/05/09 և այլ գործերով հայեցողական լիազորություններին անդրադառնալիս չի մեկնաբանել «հայեցողական լիազորություն», «վարչական հայեցողության սահմաններ» եզրույթների բովանդակությունը: Պարզապես հղում է կատարվել «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասին՝ առանց խորանալու այն հարցում, թե ինչու չպետք է կիրառվի այլ նորմ քան որը կիրառվել է¹⁶⁰:

20-րդ դարի վարչական իրավունքի զարգացումն առաջընթացի, այդ թվում՝ հումանիստական առաջընթացի ուղի էր: Վարչաիրավական նորմերը «կոտրող», հարկադրող կառավարումից մեծ մասամբ անցում կատարեցին դեպի հանրային կառավարմանը և ոչ պաշտոնատար անձանց հարաբերությունների կատարելագործմանը: Եվ այստեղ պատշաճ դատական վերահսկողությանը զուգահեռ՝ հանդես եկավ վարչական ընթացակարգերի ինստիտուտը՝ որպես հիմնական գործիքներից մեկը: Այն համեմատաբար իրավական նոր երևույթ էր այդ ժամանակներում: Հ. Պյունդեն արդարացիորեն նկատել է, որ անգամ ավելի զարգացած իրավակարգերում այն

¹⁵⁹ Տե՛ս «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենք, 6-րդ հոդվածը:

¹⁶⁰ Տե՛ս Վճռաբեկ դատարանի 27.03.2008 թ. թիվ 3-54(ՎԴ) որոշումը:

երկար ժամանակ վարչական իրավունքի նյութական նորմերի ստվերում էր գտնվում¹⁶¹:

Այնուամենայնիվ, Խորհրդային Միությունից իրավական ավանդույթներ ժառանգած Հայաստանի Հանրապետության համար խնդիրը հեշտ լուծվողներից չէ: Այդ ժամանակներում վարչական մարմնում պաշտոն զբաղեցնելը դիտարկվում էր սեփական կեցությունը բարելավող լավագույն միջոց: Իհարկե, ժամանակի ընթացքում իրավագիտակցության մակարդակի բարձրացմամբ, դատաիրավական համակարգի բարեփոխումներով, ժողովրդավարության խորացմամբ մեղմվեց պաշտոնը սեփական շահերի բավարարման գործիք դարձնելը: Բացի այդ, ընդունվեցին վարչաիրավական նորմեր, որոնք նպատակ ունեին ժողովրդավարական պետության շահերից պաշտպանելու անձանց իրավունքներն ու ազատությունները, ձևավորելու հանրային կառավարման վստահելի համակարգ, բացառելու կոռուպցիան կառավարման համակարգում:

Մեր խորին համոզմամբ՝ այդ նպատակների խորացմանը, այդ թվում՝ հայեցողական լիազորությունների արդյունավետ կիրառմանը կարող է նպաստել հատկապես *անկախ մասնագիտական հակակոռուպցիոն մարմնի ստեղծումը*: Այլ հարցերի քննարկմանը զուգահեռ՝ այն լիազորված կլինի ուսումնասիրելու նաև վարչական մարմիններին տրված հայեցողական լիազորությունների կիրառման պրակտիկան և խախտումները, ոչ նպատակահարմար ու անարդյունավետ որոշումները, չարաշահումներ հայտնաբերելիս որոշակի մեխանիզմներով կկարողանա ըստ ամենայնի արձագանքել դրանց: Այս համատեքստում նշված դատողության առավել համակողմանի ներկայացնելու համար նշենք, որ նոր նախագծի իրավակարգավորումների հաշվառմամբ, մասնավորապես ըստ «Կոռուպցիայի կանխարգելման և կոռուպցիայի կանխարգելման հարցերով մարմնի մասին» ՀՀ օրենքի նախագծի՝ կոռուպցիայի կանխարգելումը կոռուպցիայի հակազդման արդյունավետ, համակարգված քաղաքականության իրականացմանն ուղղված միջոցների գործադրումն է, այդ թվում՝

¹⁶¹ St' u Pünder H., German Administrative Procedure in a Comparative Perspective Observations on the Path to a Transnational «Ius Commune Proceduralis» in Administrative Law. NY: Jean Monnet Working Paper, 2013, էջ 3–5; Pünder H., Administrative Procedure Mere Facilitator of Material Law versus Cooperative Realization of Common Welfare // Debates in German Publis Law / eds H. Pünder, Waldhoff, 2013, էջ 241:

կոռուպցիային նպաստող պատճառների և պայմանների բացահայտմանն ու վերացմանն ուղղված միջոցներ ձեռնարկելը, կոռուպցիոն իրավախախտումների կանխարգելումը, կոռուպցիայի կանխարգելման վերաբերյալ գիտելիքների ընդլայնումը և տարածումը, իրավական ակտերի մշակումը, ինչպես նաև ներպետական օրենսդրությամբ և միջազգային պայմանագրերով նախատեսված կոռուպցիայի կանխարգելմանն ուղղված այլ միջոցներ ձեռնարկելը:

Իսկ կոռուպցիայի կանխարգելման հարցերով իրավասու մարմինը Կոռուպցիայի կանխարգելման հարցերով հանձնաժողով է, որը ինքնավարության, կոլեգիալության, ֆինանսական ինքնուրույնության, հանրային հաշվետվողականության և թափանցիկության, համագործակցության և քաղաքական չեզոքության սկզբունքների հիման վրա գործող անկախ պետական մարմին է:

Ի տարբերություն ստեղծվելիք մարմնի, անկախ մասնագիտական հակա-կոռուպցիոն մարմինը իրավասու կլինի քննարկելու կոնկրետ վարչական մարմինների կողմից հայեցողական լիազորությունների կիրառման առանձնահատկությունները և եղած բացասական և դրական իրավական պրակտիկայի ամփոփման արդյունքում կմշակի ՀՀ վարչական մարմինների *վարչական հայեցողության ուղեցույցներ: Վարչական հայեցողության ուղեցույցների* ներդրման շնորհիվ հնարավոր կլինի բարձրացնել ծառայողների պատրաստվածության և արհեստավարժության մակարդակը վարչական մարմինների կողմից հայեցողական լիազորություններ իրականացնելիս: Մեր կարծիքով ընդհանրապես իրավունքի բոլոր ոլորտներում անհրաժեշտություն կա ներդնելու ուղեցույցներ, որը անկասկած մեծ նշանակություն կարող է ունենալ իրավագիտակցության մակարդակի բարձրացման գործում: Ինչպես նշում է հայտնի փիլիսոփա Հեգելը, «Պետության գործունեությունը կապված է անհատների հետ, սակայն նրանք իրավասու են վարել պետական գործերը ոչ թե իրենց բնական կեցության ուժով, այլ իրենց օբյեկտիվ որակների շնորհիվ: Կարողությունը, հմտությունը, բնավորությունը անձի առանձնահատկություններն են. նա պետք է ստանա համապատասխան դաստիարակություն և պատրաստվածություն հատուկ գործերի [նկատի է առնվում պետական նշանակության գործերը] համար»¹⁶²:

¹⁶² Гегель Г., Философия права, М., Мысль, 1990, с. 27.

Բոլոր բնագավառներում էլ գործունեության արդյունավետությունը մեծ հաշվով պայմանավորված է այն իրականացնողների արհեստավարժության մակարդակով: Ինչպես նշվում է, կառավարման առանձին ոլորտներ անմիջականորեն առնչվում են նեղ մասնագիտական գիտելիքներին, որոնց բնականաբար տիրապետում են համապատասխան արհեստավարժ պետական ծառայողները¹⁶³:

Պետական ծառայողների արհեստավարժության հանագամանքը այլ սկզբունքների շարքում որպես կարևորագույն սկզբունք արտացոլված է նաև «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում (6-րդ հոդվածի 8-րդ մաս):

Առաջարկվում է նշված ուղղությունը ՀՀ-ում ամրագրել որպես վարչաիրավական բարեփոխումների ևս մեկ բաղադրիչ, քանի որ դրա նշանակությունն անգնահատելի է պետական մարմիններում կոռուպցիոն ռիսկերը նվազագույնի հասցնելու գործում և, ըստ էության, պետությունից բավականաչափ ֆինանսավորում ստացող կոռուպցիայի դեմ պայքարում:

Վարչական օղակին կարող է տրվել հայեցողության հայտնի՝ *intra legem* աստիճանը. նմանատիպ հայեցողությունն իրավունքի սահմաններում դեռևս չի բացառում գործող իշխանության՝ քաղաքացիների հանդեպ վերաբերմունքի իրավաբանական բնույթը: Բայց երբ լայն իմաստով պաշտոնատար անձին ընձեռնված հայեցողությունից սկսում են վերանալ իրավական սահմանների որոշակիությունն ու կայունությունը, ապա ստիպված ենք լինում արձանագրել հասարակության հետ դրա ոչ թե իրավահարաբերության, այլ վերջինիս գերակայության փաստը¹⁶⁴:

Պետական մարմինների գործունեության մեջ վարչական հայեցողությունը դրսևորվում է իրենց լիազորությունների իրականացման ընթացքում: Կախված այդ լիազորությունների աստիճանից՝ լայն կամ նեղ կերպով է դրսևորվում պետական մարմինների իրավասու պաշտոնյաների կողմից վարչական հայեցողության իրականացման հնարավորությունը:

Օրինակ՝ «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 34-րդ հոդվածով նախատեսված է հայեցողական հետևյալ որոշումը. «Վարչա-

¹⁶³ Տե՛ս **Бернам У.**, Введение в право и правовую систему США, 1995, էջ 34:

¹⁶⁴ Տե՛ս **Елистратов А. И.**, Основные начала административного права. Изд. 2-ое, М., 1917, էջ 2, 69, 74, 286:

կան մարմնի նախաձեռնությամբ վարչական վարույթ հարուցելու հիմքերն են՝ վարչական ակտ ընդունելու վերաբերյալ օրենքի պահանջը, դրանից բխող անհրաժեշտությունը կամ օրենքով վարչական մարմնին վերապահված հայեցողական լիազորությունը»: Կամ՝ նույն օրենքի 49-րդ հոդվածի երկրորդ մասով նախատեսված է վարչական մարմնի կողմից վարչական վարույթի կասեցման հայեցողական դեպքերը. «...Վարչական մարմինը կարող է կասեցնել վարչական վարույթը, եթե՝

ա) վարչական ակտի հասցեատերը բացակայում է, և վարչական մարմինը, նախքան վարչական ակտ ընդունելը, անհրաժեշտ է համարում նրա ներկայությունը՝ վարույթին առնչվող որոշ կարևոր հանգամանքներ նրանից պարզելու համար.

բ) ընդունվելիք վարչական ակտի հասցեատեր իրավաբանական անձը վերակազմակերպվում է:

Վարչական վարույթը կարող է կասեցվել նաև օրենքով նախատեսված այլ դեպքերում....»¹⁶⁵:

Վարչական հայեցողության որոշակի դեպքեր են նախատեսված վարչական վարույթի հատուկ տեսակ հանդիսացող, կատարողական վարույթը կարգավորող՝ «Դատական ակտերի հարկադիր կատարման մասին» ՀՀ օրենքում: Օրենքի 43-րդ հոդվածի 4-րդ մասի համաձայն՝ եթե միևնույն հերթում առկա են գույքի տարբեր տեսակներ, ապա դրանց վրա բռնագանձում տարածելու հերթականությունը որոշում է հարկադիր կատարողը: Օրենքի 37-րդ հոդվածը նախատեսում է կատարողական վարույթը կասեցնելու պարտադիր հիմքերը, իսկ 38-րդ հոդվածը՝ ոչ պարտադիր հիմքերը, որոնց առկայության դեպքում վարույթը կասեցնելը հարկադիր կատարողի հայեցողական լիազորությունն է: Ի դեպ, վերջին դեպքի հետ կապված ՀՀ Վճռաբեկ դատարանը 19.10.2012 թ. կայացրել է թիվ ՎԴ/0636/05/11 վարչական գործով որոշում¹⁶⁶:

¹⁶⁵ Տե՛ս «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենք, 34, 49 հոդվածները:

¹⁶⁶ Տե՛ս ՀՀ Վճռաբեկ դատարանի 19.10.2012թ. կայացրած թիվ ՎԴ/0636/05/11 վարչական գործով որոշումը, ՀՀ Արդարադատության նախարարության դատական ակտերի հարկադիր կատարումն ապահովող ծառայության վճռաբեկ բողոքը ՀՀ վարչական վերաքննիչ դատարանի 02.05.2012 թվականի որոշման դեմ՝ ըստ Սուրեն, Մելինե և Գագիկ Մարգարյանների հայցի՝ ընդդեմ Ծառայության Ծառայության Սյունիքի մարզային բաժնի կողմից թիվ 09-271 կատարողական վարույթով իրականացված գործողությունները ոչ իրավաչափ ճանաչելու պահանջի մասին:

ՀՀ Վճռաբեկ դատարանը սույն որոշմամբ բավարարել է վճռաբեկ բողոքը՝ բեկանելով ՀՀ վարչական վերաքննիչ դատարանի 02.05.2012 թ. որոշումը, և օրինական ուժ տալով ՀՀ վարչական դատարանի 05.12.2011 թ. վճռին՝ փաստել է հարկադիր կատարողի հայեցողական լիազորության իրականացման իրավաչափությունը:

Համաձայն «Վարչական դատավարության մասին» ՀՀ օրենքի 125-րդ հոդվածի 5-րդ մասի՝ «Այն դեպքում, երբ վարչական մարմինն իրավասու է եղել գործելու իր հայեցողությամբ, վարչական դատարանը ստուգում է նաև, թե արդյոք վարչական ակտն ընդունելը կամ այն ընդունելը մերժելը, գործողությունը կատարելը կամ անգործություն դրսևորելը եղել են իրավաչափ: Եթե վարչական մարմինն իրավասու է եղել գործելու իր հայեցողությամբ, և դատարանը հանգում է այն հետևության, որ վարչական մարմինը հայեցողական լիազորություններն իրականացրել է ոչ իրավաչափորեն, ապա վճռի եզրափակիչ մասով սահմանում է իրավասու վարչական մարմնի պարտականությունը՝ ընդունել վարչական ակտ կամ կատարել գործողություն կամ ձեռնպահ մնալ գործողություն կատարելուց՝ հիմք ընդունելով դատարանի իրավական դիրքորոշումները»: Այս հանգամանքը ևս մեկ անգամ փաստում է հայեցողական վարչական ակտերի նկատմամբ դատական արդիականացված հսկողության անհրաժեշտությունը:

Դատական հսկողությունը հայեցողական վարչական ակտերի նկատմամբ ունի նաև նախականխող գործառույթ, որն ապահովում է օրենքի կոնկրետ դրույթի ճիշտ մեկնաբանումն ու կիրառումը իրավական պրակտիկայում:

Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ վարչական մարմինները հայեցողություն իրականացնելիս առաջնորդվում են իրավական տարբեր փաստաթղթերով՝ հրահանգներով, կանոններով, հրամաններով, կարգադրությունների դրույթներով, ապա վարչական մարմնի կողմից իրավական նորմերի կիրառման առնչությամբ իրականացվող հայեցողության գործունեությունը սահմանափակող սահմանները պետք է բնորոշել որպես վարչական հայեցողության իրավական սահմաններ, որոնք արտացոլվում են իրավունքի սկզբունքների և նորմերի, կոլիզիոն կանոնների և անալոգիայի կանոնների կիրառման, ինչպես նաև գնահատողական

հասկացությունների սահմանման ընթացքում:

Ընդ որում՝ իրավունքի նորմերի և սկզբունքների կիրառման ընթացքում դրսևորվող վարչական հայեցողության սահմանները մեծ մասամբ կրում են ձևական բնույթ և արտահայտվում են համապատասխան նորմերի կիրառման մեջ: Մյուս կողմից՝ անալոգիայի, կոլիզիոն կանոնների և գնահատողական հասկացությունների օգտագործման ընթացքում իրացվող վարչական հայեցողության սահմանները հաճախ չունեն այդպիսի «ամրագրում», այլ գոյություն ունեն զուտ իրավական ուսմունքի մեջ և պրակտիկայում:

Լ. Ն. Բերգի իրավական հայեցողության վերաբերյալ կատարած հետազոտությունը հիմնավորապես կարելի է կիրառել վարչական հայեցողության դեպքում: «Հայեցողության սահմանները,- գրում է իրավագետը,- իրավական սահմաններ են, որոնք սահմանվում են իրավասու սուբյեկտների կողմից իրավական և իրավաբանական միջոցների օգնությամբ և հստակորեն սահմանափակում են իրավունքի կիրառման ծավալը»¹⁶⁷:

Ըստ էության, իրավակիրառ հայեցողության սահմանների նշված հայեցակարգը բնութագրվում է դրանց՝ իրավականի և բարոյականի բաժանմամբ (հեղինակը դրանք բնորոշում է որպես սոցիալ-իրավաբանական սահմանափակումներ), որը ևս նոր չէ իրավական հայեցողության արդի իրավաբանական տեսության համար: Իրավակիրառ հայեցողության նշյալ հատկանիշները լիարժեք չեն բացահայտում տվյալ երևույթի յուրահատկությունը, դրա տեղը սուբյեկտների իրավակիրառ գործունեության մեխանիզմում:

Իրավակիրառ գործունեության մեջ օրինականությունն և հայեցողությունը հետազոտելիս Դ. Վ. Բոյկոն առանձնահատուկ չի անդրադառնում իրավակիրառ հայեցողության սահմանների կամ սահմանափակումների խնդրին: Սակայն հայեցողական իրավակիրառման երաշխիքների խնդրի հետազոտման ժամանակ նա ածանցյալ կերպով ճանաչում է այն փաստը, որ օրինականության երաշխիքների

¹⁶⁷ **Берг Л. Н.**, Судебное усмотрение и его пределы: общетеоретический аспект: дис. канд. юрид. наук, Екатеринбург, 2008, с. 109.

համակարգը հանդիսանում է իրավակիրառ հայեցողության կարևոր սահման¹⁶⁸: Հեղինակը գրում է. «Հայեցողական իրավակիրառման օրինականության ընդհանուր-իրավական երաշխիքները հանդես են գալիս ցանկացած իրավական գործունեության օրինականության երաշխիքներ, այդ պատճառով անհրաժեշտ է հատկացնել այնպիսի յուրահատուկ իրավական միջոցներ, մեթոդներ և ընթացակարգեր, որոնք իրավակիրառ հայեցողության իրականացման շրջանակներում թույլ կտան պահպանել օրինականությունը»¹⁶⁹:

Այսինքն՝ Դ. Բոյկոյի պնդումներից մենք քաղում ենք նյութն ամբողջացնող ևս մեկ կարևոր գործոն, որը մինչ այդ չէր կիրառել և չէր շեշտել ոչ մի հեղինակ. օրինականության երաշխիքները հանդիսանում են իրավակիրառ հայեցողության կարևոր իրավական սահմաններ:

Օ. Ա. Պոպկովան ընդգծում է, որ «հայեցողության իրականացման ընթացքում ընտրության ընդհանուր սահմանները նորմատիվ կերպով ամրագրված են, ունեն ընդհանրացնող բնույթ և հանդիպում են դատարանում գրեթե ցանկացած գործի քննության և լուծման ժամանակ: Ընտրության հատուկ սահմաններն արտացոլում են որոշակի գործի քննության և լուծման ընթացքում կիրառվող հայեցողության առանձնահատկությունները: Հատուկ սահմանները կարող են ամրագրվել՝ ա) իրավական նորմում, բ) սահմանվել պետության Վճռաբեկ դատարանի որոշումներում, գ) որոշվել պետության Սահմանադրական դատարանի ընդունած ակտերի դրույթներով»¹⁷⁰: Օ. Ա. Պոպկովան տարանջատում է հայեցողության սահմանների ներքոնշյալ տեսակները, որը թեև վերաբերում է դատական հայեցողությանը, այնուամենայնիվ կարող է կիրառվել նաև վարչական հայեցողության նկատմամբ.

«1. Դատական հայեցողության իրականացման ընթացքում ընտրության *ընդհանուր* սահմաններն են՝ ա) դատական քննության առարկան (առարկայական սահմաններ), բ) հայեցողության սուբյեկտը, գ) կոնկրետ իրավական վեճի քննության (քաղաքացիաիրավական կամ տնտեսական), ինչպես նաև առանձին ընթացակարգային

¹⁶⁸ Տե՛ս **Бойко Д. В.** Законность и усмотрение в правоприменительной деятельности: вопросы теории: автореф. дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2011, էջ 24-34:

¹⁶⁹ Նույն տեղում, էջ 26:

¹⁷⁰ Տե՛ս **Попкова О.А.** Усмотрение суда, М., Статут 2005, էջ 75-76:

հարցերի որոշման համար սահմանված ժամկետները, դ) քաղաքացիական, արբիտրաժային դատավարության խնդիրները:

2. Դատական հայեցողության իրականացման ընթացքում կատարվող ընտրությունն ունի հետևյալ *հատուկ* սահմանները՝ ա) այլընտրանքային իրավաբանական նորմում ամրագրված պայմանների ցանկը, բ) որոշակի նորմով հարաբերականորեն սահմանված հատուկ պայմանները. դրանք են՝ ուշադրության արժանի հանգամանքները, հարգելի պատճառները, գույքային դրությունը, երեխայի շահերը, գործի ճիշտ լուծման համար նշանակություն ունեցող հանգամանքները, գործին մասնակցող անձանց պահանջները և առարկությունները, բարոյական տառապանքների աստիճանը, գ) բարեխղճության, արդարության, խելամտության, նպատակահարմարության, բարոյականության հասկացակարգերը»¹⁷¹:

Բնական է, որ հեղինակը զգալի չափով նոր սահմաններ է մատնանշում որպես գործնականում ծառայելու ունակ գործիքներ, սակայն վերջինիս ուսումնասիրության մեջ հայեցողության իրավական և բարոյական սահմանները միախառնվում են, ինչը չի հիմնավորվում:

Այլ խոսքերով՝ վարչական հայեցողության սահմանների առկայությունն ու իրողությունը նպաստում են վարչական մարմինների պատասխանատվության որոշակիացմանը և այդպիսով արմատախիլ են անում այնպիսի բացասական երևույթներ, ինչպիսիք են պաշտոնեական պարտականությունների չարաշահումն ու կոռուպցիան:

Նախ և առաջ հարկավոր է պարզել և հստակեցնել պետական բարձրագույն մարմինների վարած քաղաքականությունը խնդրի առնչությամբ ու հայեցողության ինստիտուտի օպտիմալացմանն ուղղված գործողությունները:

Այսօրվա դրությամբ վարչական մարմինների պատասխանատվության որոշակիացումը մասամբ որոշվում է մի քանի մեթոդների օգնությամբ: *Դրանցից առաջինը և գլխավորը* վարչական պատասխանատվություն սահմանելու անհրաժեշտությունն է պետական մարմինների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների պաշտոնա-

¹⁷¹ Նույն տեղում, էջ 76:

տար անձանց կողմից քաղաքացիների դիմումների քննարկման ընթացքում գործող կարգի խախտումների համար: Այսպես, ՀՀ-ում ընթացող վարչաիրավական բարեփոխումների հիմնական ուղղություններից մեկը պետական մարմինների արեստավարժ ծառայողական գործունեության արդյունավետության բարձրացումն է՝ ելնելով առանձին պետական մարմինների և դրանց ծառայողների լիազորությունների կարգավորումից և կոնկրետացումից, որոնք պետք է ամրագրված լինեն առանձին պաշտոնեական փաստաթղթերում:

Ուսումնասիրելով ինչպես միջազգային, այնպես էլ հայրենական գրականությունը և պրակտիկան՝ հակված ենք այն մտքին, որ հետազոտության գլխավոր խնդիրը հայեցողությունը կատարելության հասցնելը կամ այն թերագնահատելը չէ: Կարևորը այնպիսի մեխանիզմի ձևավորումն է, որը կնպաստի հայեցողության չարաշահումների դրսևորումները նվազագույնին հասցնելուն, կստեղծի կանխատեսելի միջավայր վարչական ակտի հասցեատերերի համար, կերաշխավորի պատշաճ վարչարարությունն ապահովող բոլոր սկզբունքների ներդաշնակ գործունեությունը: Այստեղ առանցքայինը փաստաթղթերում հենց յուրաքանչյուր պետական մարմնի և դրա առանձին շղթաների գործունեության հստակ ամրագրումն է: Փաստաթղթերում պետք է սպառիչ նշվեն ինչպես կոնկրետ տվյալ խնդիրներով զբաղվող պետական մարմնի պաշտոնյաների գործողությունների սահմանները, այնպես էլ օրենքով չկարգավորված իրադրությունում հայեցողությունից օգտվելու դեպքերը: Հավելենք, որ այս դեպքում անհրաժեշտ է նաև հնարավորինս խիստ և մասնագիտորեն վերլուծել պետական մարմինների գործողությունների շրջանակը, որպեսզի հնարավոր լինի ամրագրել նաև այլընտրանքային որոշումների իրավունքը այն դեպքերում, երբ՝ 1) դրա կիրառումը բխում է օրենքի կամ իրավանորմի բացակայությունից, 2) թեև կա օրենքի առկայություն, սակայն նպատակահարմարության և հանրային շահի տեսակետից ամենից հարմար ընտրություն է:

Հաջորդ գործոնը, որը զգալի դերակատարություն ունի իրավաչափ վարչական հայեցողություն իրականացնելու խնդրում, իրավասու պաշտոնյաների բարձր վարձատրության (համարժեք աշխատանքի դիմաց համարժեք վարձատրության) և

նրանց վերապատրաստումների հարցն է: Պետական մարմինների ծառայողների կողմից իրենց լիազորությունների պատշաճ կատարումն ուղղակիորեն պայմանավորված է նրանց ինքնահարգանքով, իսկ պետական պաշտոնյաների վարձատրությունը պետք է կախված լինի նրանց աշխատանքի արդյունքներից և կանխորշի վերջիններիս ինքնահարգանքի աստիճանը: Ուսումնասիրելով զարգացած երկրների պրակտիկան՝ պարզ է դառնում, որ կառավարությունների գործունեության հիմնական ուղղություններից մեկն էլ այն է, որ պետական ծառայողների աշխատանքի վարձատրությունը հասցվի մասնավոր հատվածի աշխատավարձերի չափին: Եթե պաշտոնյան վստահ է, որ ունի հարմարավետ կեցություն և մասնագիտական բարձր որակ, ապա նա վստահ է նաև, որ անվերապահորեն և անաչառ կճառայի թե՛ պետական, թե՛ հանրային շահին: Վերը նշված գործոնների առկայության դեպքում նա կցանկանա կայացնել միայն օրենքով ամրագրված և քաղաքացու օրինական իրավունքներից ու շահերից բխող որոշումներ: Իսկ սա հենց սահմանադրական և իրավական պետության գլխավոր խնդիրն է:

Մասնագիտական լրացուցիչ վերապատրաստումները կնպաստեն վերջիններիս ծառայողական գործունեության արդյունավետության բարձրացմանը: Սրանով պայմանավորված՝ կբարձրանա նաև ամբողջ պետական մարմնի գործունեության արդյունավետությունը, որով էլ կլուծվեն ՀՀ Կառավարության առջև դրված և վերջինիս մշակած քաղաքականությանը համահունչ խնդիրները: Իհարկե, այս պայմանները նախատեսելիս չպետք է անտեսվեն երկրի տնտեսական վիճակը, առկա խնդիրների առաջնահերթությունները և այլ մարտահրավերներ:

Կարելի է եզրակացնել, որ հայեցողությունը պետք է կիրառվի նաև բացառապես իրավակիրառ գործունեության արդյունավետության և որակի բարձրացման նպատակով: Բայց հայեցողության կատարյալ՝ դրական նպատակը կարող է փոխակերպվելով դառնալ դրա նպատակին հակառակ ազդեցություն ունեցող կառավարչական ներգործության արդյունք, ինչը, անշուշտ, անթույլատրելի է:

Այսպիսով, դիտարկելով վարչական մարմինների վարչական հայեցողության սահմանների բնորոշման հիմնախնդիրները՝ կատարել ենք հետևյալ եզրահան-

գումները.

1. Վարչական հայեցողության սահմաններն ամրագրվում են անմիջապես պետական մարմնի գործողությունները (անգործությունը) կանոնակարգող իրավունքի նորմերում: Ուստի վարչական մարմնի և դրա պաշտոնյայի վարքագծի ընտրության ազատությունը միայն գործողության (անգործության) տարբերակի ընտրության մեջ է (կախված իրադրությունից), սակայն այդ ընտրությունը պետք է լինի բացառապես իրավունքի որոշակի նորմի շրջանակներում (այն դեպքերում, երբ վարչական մարմնի իրավասու պաշտոնյայի որոշումը առնչվում է այնպիսի ոլորտի, որում բացակայում է իրավունքի նորմը, ապա նա պետք է գործի՝ ելնելով վարչարարության սկզբունքների համալիրից):

2. Մարդու և քաղաքացու՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության արդյունավետության նպատակով վարչական մարմինները հայեցողական լիազորություններն իրականացնելիս հանրային շահը պետք է դիտարկեն որպես գործունեությունը կանխորոշող կարևորագույն նախահիմք: Եթե վարչական մարմինն ու դրա պաշտոնյան վարչական հայեցողությունն իրացնում են իրավունքի համապատասխան նորմի շրջանակներում, կամ ազատ հայեցողությամբ, ապա վարչարարություն իրականացնելիս վարչական մարմինը պարտավոր է առաջնորդվել հանրային շահով, որը դրսևորվում է վարչարարության նպատակների մեջ:

3. Վարչական մարմինների վարչական հայեցողության հիմնախնդիր հանդիսացող իրավունքի նորմերում որոշակիության բացակայությունը, ինչպես նաև այդ նորմերում անհարկի «անսահմանության» առկայությունը վարչական մարմինների համար ծնում են չարաշահումներ ու կոռուպցիա, նաև քաղաքացիների և կազմակերպությունների իրավունքների ու ազատությունների խախտում: Այդ պարագայում խախտվում է նաև վերը նշված հանրային շահը, որն էլ խոսում է այն մասին, որ իրավունքի նորմում ամրագրված հայեցողության սահմաններն ուրվագծվել են սխալ և անարդյունավետ:

ՀՀ Վարչական դատավարության, Վարչական իրավախախտումների

վերաբերյալ օրենսգրքում և այլ օրենսդրական ակտերում հանդիպող «և այլ դեպքերում», «օրենքով նախատեսված այլ դեպքերում», «եթե այլ բան նախատեսված չէ օրենքով» և այսպիսի բազմաթիվ ձևակերպումները իրենց անորոշությամբ իջեցնում են իրավական նորմի որակը: Ուստի կարելի է եզրահանգել, որ ոլորտում իրավական որոշակիությունից զուրկ այսպիսի նորմերի զգալի քանակը նպաստում է վարչական մարմինների շրջանում կոռուպցիայի գոյությանը և աճին: Ավելին, այս է պատճառը, որ պետությունը, պետական մարմիններին լիազորությունների շրջանակով օժտելուն զուգահեռ, պետք է մշակի այդ լիազորությունների իրականացման միասնական կանոններ: Հակառակ դեպքում պետության կողմից վարչական մարմիններին վարչական հայեցողությամբ օժտելու բարի նպատակները իրացման ժամանակ գործնականում չեն հասնում սահմանված նպատակին: Անհիմն և չարդարացված լայն վարչական հայեցողության սահմանները հանգեցնում են հայեցողության բացասական դրսևորումների՝ չարաշահման և կոռուպցիայի, որոնք հասարակության մեջ նվազեցնում են պետության հանդեպ վստահությունը և հեղինակությունը:

4. Վարչական հայեցողության սահմանների բնորոշմանն առնչվող—հիմնախնդիրներից մեկը վարչական պաշտոնյաների իրական պատասխանատվության բացակայությունն է: Այս խնդիրների լուծմանն է ուղված վարչական իրավունքում վարչական հայեցողության ուղեցույցներ ներդնելու անհրաժեշտությունը, որը կարող է լուծել մի շարք խնդիրներ, քանի որ դրանք կարող են որոշակիացնել պետական պաշտոնյաների պարտականություններն ու թույլ տալ հստակ սահմանել նրանց մեղքը պատասխանատվության ենթարկելու ժամանակ: Իսկ դրա նպատակը պետական մարմինների պաշտոնատար անձանց նոր իրավախախտումների կանխարգելումն է թե՛ իրավախախտողի, թե՛ այլ անձանց կողմից:

5. Վարչական հայեցողության սահմանների որոշակիացման աստիճանին նպաստող կարևորագույն հանգամանք են վարչական պաշտոնյաների բարձր վարձատրության սահմանումը, պարբերաբար վերապատրաստումներ անցնելը, փորձի փոխանակումներ իրականացնելը, խորհրդակցություններ անցկացնելը: Պետական մարմինների ծառայողների կողմից վարչական հայեցողության օբյեկտիվ և

օրինական կիրառումն ուղիղ համեմատական են նրանց կրթության, իրավական մշակույթի և իրավագիտակցության, ինչպես նաև վարձատրության մակարդակին: Այլ կերպ ասած՝ որքան լավ է պետական ծառայողը իրականացնում իր հայեցողությունը՝ ի շահ հանրության և պետության, այնքան բարձր պետք է լինի նրա վարձատրությունը, այսինքն՝ այն պետք է պայմանավորված լինի նրա գործունեության արդյունքներով: Այդ նպատակով կարևոր է մշակել գործադիր իշխանության յուրաքանչյուր մարմնի (նախարարության, վարչության, ծառայության, գործակալության) պետական ծառայողների աշխատանքի միասնական նորմեր:

6. Կարևոր խնդիր է վարչական օրենսդրության կատարելագործումը Օրենսդրական ակտերում և պրակտիկայում անհրաժեշտություն կա զարգացնելու *վարչական մարմին-պաշտոնյա-քաղաքացի* փոխազդեցությունը: Եթե համաձայն ՀՀ Սահմանադրության 3-րդ հոդվածի՝ ՀՀ-ում իշխանությունը պատկանում է ժողովրդին, ապա հարկ է շեշտել, որ նույն այդ քաղաքացիների զանգվածը պետք է նաև վերահսկի պետական մարմինների գործունեությունը: Քանի դեռ վարչական մարմինների գործունեությունը վերահսկելու մեխանիզմներ օրենսդրորեն ըստ ամենայնի սահմանված չեն, միակ ելքը վարչական մարմինների հայեցողական լիազորությունների վերահսկողությունն է և դրանք ճիշտ ուղղությամբ տանելու փորձը:

Պատահական չէ, որ ՌԴ նախագահ Վ. Պուտինը իր «Ժողովրդավարություն և պետության որակ» հոդվածում մրցունակ պետության ձևավորման առաջնահերթությունների շարքում առանձնացնում է պետության սահմանների հստակ ձևավորումը՝ տնտեսական և սոցիալական կյանքի մեջ դրա միջամտության կանոնակարգման միջոցով¹⁷²: Եթե պետության ազդեցությունը երկրի տնտեսության վրա հասցվում է նվազագույնի, ընդ որում՝ պահպանվում են տնտեսական մրցակցության կանոնները, ապա քաղաքացիների և տնտեսվարող սուբյեկտների համար մեծանում են իրենց տնտեսական գործունեության համար պատասխանատվության զգացումն ու օրենքների սահմաններում գործելակերպի խոր գիտակցումը: Միևնույն ժամանակ վարչական մարմինները պետք է այնպիսի հարգանք և համոզմունք ձևավորեն այն

¹⁷² См. у **Путин В. В.**, Демократия и качество государства, «Коммерсант», 2012, 6 февраля, No 20/П (4805):

առումով, որ քաղաքացին վստահ լինի՝ ցանկացած խախտում երկրի ներսում պատժվում է առավելագույն խստությամբ և համաչափությամբ: Այսինքն՝ *պետություն-քաղաքացի* ցանկացած կապ չպետք է զարգանա բարձիթողի և մեղմության մթնոլորտ ստեղծելու ճանապարհով: Ընդ որում՝ ինչպես նշում է Յու. Ա. Դմիտրիևը, լիբերալիզմին բնորոշ է հասարակական հարաբերությունների վրա ներգործության նվազագույն մակարդակ¹⁷³, և այդ դեպքում վարչական մարմնի լիազորությունները սահմանափակ են գործում: Մի կողմից՝ դա իհարկե տնտեսությանը թույլ կտա անարգել ու ազատ զարգանալ, սակայն մյուս կողմից՝ պետական մարմինների պաշտոնյաների դեպքում կնպաստի վարչական հայեցողության լիազորությունների, չարաշահումների և կոռուպցիայի զարգացմանը:

Հավելենք արտերկրում արդեն բարի ավանդույթ դարձած իրավական բարվոք մշակույթի բաղկացուցիչ մաս հանդիսացող ևս մեկ կարևոր իրողություն: Արտասահմանյան զարգացած երկրներում գործում են վարչական մարմինների լիազորությունների իրականացումը վերահսկող հասարակական տարատեսակ միավորումներ որպես վարչական մարմինների կողմից հայեցողական լիազորությունների արդյունավետ իրականացման երաշխիք: Այդ կազմակերպությունների ռազմավարական նպատակը իշխանության մարմինների գործունեության հասարակական վերահսկողությունն ու դրա բարելավման ուղղությամբ իրենց առաջարկած նախաձեռնությունների իրագործումն է, հասարակության անդամների և վարչական մարմինների միջև միջնորդ հանդիսանալը, անձանց իրավունքների խախտումներին արձագանքելը: Մեր կարծիքով՝ հասարակական վերահսկողության այսպիսի մոդելի ներդրումը ՀՀ-ում կարող է շատ արդյունավետ գործել:

Հստակ է մի բան. առանց պետություն-քաղաքացի ամուր կապի անհնար է հասկանալ հասարակության պահանջներն ու դրանք բավարարել պետական մակարդակով: Յավոք, այսօր օրենսդրությունը չի պարունակում այնպիսի նորմատիվ իրավական ակտ, որը կնախատեսի պետության և հասարակության փոխգործակցության սկզբունքներն ու ձևերը: Ռուս գիտնականներ Տ. Յա. Խոբրիևան, Ա. Ֆ.

¹⁷³ Տե՛ս **Дмитриев Ю. А., Мицкевич А. В.**, *Сущность государства и его связь с правом / Общая теория права*, М., 1994, էջ 66, **Спиридонов Л. И.**, *Теория государства и права*, М., 2001, էջ 41:

Նոգդրաչևը և Յու. Ա. Տիխոմիրովը առաջարկել են այդպիսի փոխգործակցության հետևյալ ձևերը՝ գործադիր իշխանության շփումը քաղաքական կուսակցությունների առաջնորդների, հասարակական կազմակերպությունների, շարժումների և այլնի հետ, կառավարչական խորհրդատվություն, քաղաքացիների հարցումներ, նոր տեղեկատվական տեխնոլոգիաների կիրառում, հանդիպումներ հասարակության հետ, հասարակական փորձաքննություն, բանակցություններ և միջնորդություն¹⁷⁴:

Հիշեցնենք, որ այսօր ՀՀ մի շարք նախարարություններ ունեն անմիջական հանդիպումներ նախարար-քաղաքացի մակարդակում, որի արդյունքում, կարծում ենք, հնարավոր է այնպես ամփոփել տվյալ շփման արդյունքում ի հայտ բերված դեպքերի պրակտիկան, որ հնարավոր լինի ձևավորել մեկ ընդհանուր զարգացման տեսլական և եղած օրենսդրական ակտերում իրականացնել տվյալ գործնական փոփոխությունները:

ՀՀ վարչական մարմինների գործունեությունը, օրենքների փոփոխությունները, կառավարության ակտերը, հրամանները, որոնք անմիջականորեն ազդում են քաղաքացիների առօրյայի և վարքագծի վրա, պետք է ոչ միայն տեղակայվեն նշված վարչական մարմինների կայքերում, այլև պետք է իրականացվեն համընդհանուր իրազեկման մեխանիզմներ: ԶԼՄ-ների միջոցով հասարակության համար պետք է կազմակերպվի *օպերատիվ իրազեկում* այն փոփոխությունների մասին, որոնք տեղի են ունենում վարչաիրավական ոլորտում: Փորձը ցույց է տվել, որ իրավախախտումների և դրանց վերաբերյալ ընդունված համապատասխան վարչական ակտերի (որոնց մեջ էլ կիրառվում է վարչական մարմնի հայեցողական լիազորությունների հայեցակարգը) մեծ մասը հետևանք է այն բանի, որ քաղաքացիները տեղյակ չեն օրենսդիրի «նորարարություններին» և փոփոխություններին: Օրինակ՝ եթե երեկ երթևեկությունը մի փողոցում մի ձևով էր կարգավորվում, ապա այսօր այն փոխվում է: Այո՛, այդ մասին իրազեկում է ԶԼՄ, բայց շատերը, որոնք չունեն այդ տեղեկությունը, նույն փողոցով անցնելիս խախտում են կատարում: Պատճառն այն է, որ երթևեկության ցանկացած փոփոխություն տեսանելի և շոշափելի ձևով

¹⁷⁴ См. у Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А., Административная реформа: проблемы и решения // Административная реформа в России, М., 2006, էջ 33:

(նշաններով, ծանոթագրություններով, ուղեցույցներով) պիտի նախ տեղադրվի հենց փոփոխության վայրում:

Ամփոփելով ատենախոսության այս բաժինը՝ եզրահանգում ենք հետևյալին..
«Վարչական մարմինները ոչ միայն պետք է գործեն օրինականության սահմաններում, այլև պետք է ստեղծեն հասարակությունը «պահելու» այնպիսի մշակույթ, որ տվյալ հասարակությունը հնարավորինս քիչ խախտի օրինականությունն ու խնդիրներ չհարուցի պետության համար: Եվ վերջինս էլ ստիպված չի լինի անընդմեջ մտածել, թե «ինչպես իրացնի հայեցողությունը, որ նոր իրավախախտում չառաջանա»: Այսինքն՝ հասարակություն–պետություն կապը ևս մեկ խթան ու երաշխիք է վարչական հայեցողության իրավաչափ իրականացման ճանապարհին:

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Ուսումնասիրելով վարչական մարմինների հայեցողական լիազորությունների սահմանների, դրանց հասկացության, տարանաջատման, տեսակավորման հիմնահարցերը՝ կարող ենք փաստել, որ այս ոլորտում դեռևս վաղ է խոսել ձևավորված իրավական չափանիշների և տեսական դիրքորոշումների առկայության մասին: Մյուս կողմից, դրանք այնպիսի կարևորության հարցեր են, առանց որոնց պարզապես անհնար է երաշխավորել համալիր բարեփոխումներ վարչարարության համակարգում: Մարդու իրավունքների և ազատությունների ապահովումը, դրա իրացման համար արդյունավետ միջոցների երաշխավորումը, բխում են ամբողջ հասարակության շահերից, և դրանց պատշաճ իրականացումը երկրի զարգացումը կարող է ուղղորդել դեպի համամարդկային արժեքները: Ժողովրդավարական երկրներում իրավական բարեփոխումներն ընթանում են վերը նշված կառուցակարգերը կատարելագործելու ուղղությամբ: Վարչական մարմինների իրավասու պաշտոնյաների հայեցողական լիազորությունների սահմանների հետազոտությունն ուղղված է կառավարման ոլորտում արդյունավետության բարձրացմանը, օրինականության ապահովմանն ու կոռուպցիայի դեմ պայքարող միջոցառումների բարելավմանը:

Ատենախոսությամբ հիմնավորվել է այն գաղափարը, որ վարչական մարմինների արդյունավետ գործունեությունը խոչնդոտող հարցերի պատշաճ լուծումը չպետք է կապել հայեցողական լիազորությունների բացառման հետ: Հայեցողությունը օբյեկտիվ իրականության մեջ անվիճելիորեն գոյություն ունեցող երևույթ է, որը պետք է ապահովի տարբեր ոլորտներում առկա բարդ հասարակական հարաբերությունների կարգավորումը (հետազոտությամբ հիմնավորվել է նաև, որոշ ոլորտներում հայեցողությունը բացառելու, իրավական հստակ նորմերի միջոցով կոնկրետ հասարակական հարաբերությունները կարգավորելու անհրաժեշտությունը):

Ամփոփելով վարչական մարմինների կողմից իրենց գործունեության ընթացքում վարչական հայեցողության կիրառման հիմնախնդիրների ուսումնասիրությունը՝ նպատակահարմար ենք համարում առաջադրել հետևյալ եզրահանգումները.

1. Վարչական մարմնի գործունեության ազատությունը դրսևորվում է նաև նրանց վերապահված հայեցողական լիազորությունների մեջ, որը հիմնված է վարչական մարմնի իրավասու պաշտոնյայի մտավոր գործունեության վրա: Համապատասխանաբար իշխանական սուբյեկտների գործունեության մեջ հայեցողությունն իրացվում է նրանց կողմից իրենց լիազորությունների իրականացման ընթացքում (օրենսդրական (ներկայացուցչական) գործունեության իրականացնող մարմինների հայեցողություն, վարչական հայեցողություն և դատական (դատավորական) հայեցողություն):

2. Որպեսզի հանրային իշխանության ոլորտում հայեցողությունը չվերածվի թաքնված կամայականության, այն կիրառող վարչական մարմինը ոչ միայն պետք է հիմնավորի իր ընտրած տարբերակի իրավաչափությունը, այլև պետք է փորձի հիմնավորումներում արտացոլել այլ հնարավոր տարբերակների հետ համադրման արդյունքները և այլ տարբերակներ չընտրելու պատճառներն ու հիմնավորումները:

3. Վարչական հայեցողության բացառումն անհնար է, եթե առկա է սուբյեկտի իշխանական լիազորությունը: Հետևաբար խնդիրը ոչ թե հայեցողական լիազորությունները բացառելը կամ նվազեցնելն է, այլ այն օրինականության և նպատակահարմարության սահմաններում պահելը: Կարևոր է նաև, որ դրա կիրառման ընթացքում ապահովվեն մարդու իրավունքների և ազատությունների պաշտպանությունը և պետական ու հանրային շահերի ներդաշնակեցումը: Անշուշտ, բարդ է միևնույն համալիրում համադրել անհատի և պետության շահերը, և սակայն հենց այս ուղղությամբ պետք է իրականացվեն վարչական բարեփոխումները, որոնք կլուծեն բազմաթիվ խնդրահարույց հարցեր: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ վարչական հայեցողությունն իրականացվում է՝ ելնելով պաշտոնյայի սուբյեկտի գործողություններից, գիտելիքներից, արհեստավարժությունից, միևնույն ժամանակ պետք է փաստենք, որ որևէ սուբյեկտիվ կամ օրենքին հակասող կարծիք չի կարող դրվել հայեցողական իշխանության իրականացման հիմքում, այլապես այն կդադարի հայեցողություն լինելուց և կվերածվի կամայականության:

4. Վարչական մարմինների հայեցողական լիազորությունների կիրառման արդյունավետությունը բարելավելու համար հարկ է ներդնել այնպիսի

կառուցակարգեր, որոնք կնպաստեն տվյալ ինստիտուտի գործնական, ճիշտ, օրինական, արդյունավետ, նպատակահարմար կիրառմանը՝ միաժամանակ իրատեսական դարձնելով այն: Հայեցողության դրական ներուժը կարող է ըստ հնարավորին անթերի գործել, եթե՝ ա) կատարվող աշխատանքները հասցվեն նոր՝ բարձր մակարդակի, բ) մասնագետների որակական հատկանիշները գերադասվեն ցանկացած այլ գործոնից, գ) վարչական ոլորտի պաշտոնատար անձինք, բարձր վարձատրվելով, կարողանան սոցիալապես կայուն վիճակ ապահովել իրենց և իրենց ընտանիքների համար, դ) կազմակերպվեն ամենամյա վերապատրաստումներ և փորձի փոխանակում այս ոլորտում հաջող պրակտիկա ունեցող պետությունների վարչական պաշտոնյաների հետ, ե) պարբերաբար կատարվեն դրական ազդեցություն ունեցող մեխանիզմների վերլուծություններ և հրավիրվեն խորհրդակցություններ ոլորտի փորձառու պաշտոնյաների և բարձրաստիճան ղեկավարների հետ, զ) գործեն իրական պատժամիջոցների հստակ և բաց մեխանիզմներ վարչական պաշտոնյաների սխալ կամ թերի հայեցողության կիրառման համար: Նշվածներից բացի՝ վճռորոշ դերակատարություն ունեն նաև հետևյալ հանգամանքները.

- վարչական հայեցողության կիրառման համար իրավական պրակտիկան ուսումնասիրելու արդյունքում ստեղծել կանխատեսելի միջավայր հասարակության անդամների համար,

- վարչական ակտերը և դրանց հիմնավորումները ձևակերպել այնպես, որ բացառվեն տարընթերցումներն ու սխալ մեկնաբանությունները,

- մշակել և գործածության մեջ դնել վարչական հայեցողության ուղեցույցներ,

- վարչական հայեցողության ինստիտուտի բարելավման հիմնախնդիրները հետազոտելիս առանցքային նշանակություն տալ միջազգային դրական փորձի ներդրման հնարավորությանը՝ հաշվի առնելով մեր երկրի առանձնահատկությունները,

- ձևավորել հայեցողության իրականացման անհրաժեշտ նախադրյալներ, որպեսզի վարչական հայեցողության սամանների պարզունակ եղանակներով անհարկի սահմանափակումները չվտանգեն վարչարարության ընթացքում կոնկրետ իրավիճակին համարժեք որոշումներ կայացնելու իրավական արդյունավետ

մշակույթի ձևավորումը,

- օգտագործել իրավական հայեցողության, մասնավորապես վարչական հայեցողության դրական ներուժը՝ հասարակության իրավագիտակցության մակարդակը բարձրացնելու, վերահսկողության իրական մեխանիզմներ մշակելու նպատակով (այդ թվում՝ դատական, վարչական, հասարակական): Բացառել լիազորությունների կրկնողությունները, որոնք կարող են հանգեցնել պաշտոնեական անգործության:

Վերը նշվածը ապահովելու համար անհրաժեշտ է շտկել վարչական մարմինների պաշտոնատար անձանց լիազորությունները, հստակ տարանջատել դրանք, խուսափել գործառույթների կատարման կրկնողություններից, սահմանել նրանց պատասխանատվությունը միմյանց և վարչական մարմնի ղեկավարության առաջ: Կա հիմնավոր անհրաժեշտություն հստակ սահմանելու այն հարցերի շրջանակները, որոնց ներսում պաշտոնյան կա'մ կարող է առաջադրված հարցը լուծել ինքնուրույն, կա'մ հարցը լուծվում է քվերակությունից հետո, կա'մ լուծումից առաջ անհրաժեշտ է կազմակերպել նախնական քննարկում և կա'մ որոշակի հարցի համար տեղին է համատեղ քննարկում անցկացնելը: Ընդ որում, ասվածը պետք է վերաբերվի ոչ միայն իրավական ակտերով կայացվող որոշումներին, այլև բանավոր կարգադրություններին և ցուցումներին, որոնք շատ են: Հատկապես բանավոր ցուցումների դեպքում պետք է լինեն խիստ շրջանակներ, դրանց ամրագրման, գրանցման մեխանիզմներ և պատասխանատվության համապատասխան միջոցներ ու ձևեր:

Վերլուծելով հայեցողության տասնյակ բնորոշումներ՝ հանգել ենք այն եզրակացության, որ *վարչական հայեցողությունը նպատակահարմար է բնորոշել, որպես վարչական մարմնին վերապահված հայեցողական լիազորություն՝ ընտրելու մի քանի հնարավոր իրավաչափ լուծումներից այն տարբերակը, որն առավել չափով է համապատասխանում անձի՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության, նրանց իրավահավասարության, վարչարարության սկզբունքներին, ինչպես նաև հետապնդում է օրենքով կանխորոշված այլ նպատակներ: Այս բնորոշմամբ, ըստ*

էության, հիմնավորված չի համարվում օրենսդրությամբ ամրագրված այն մոտեցումը, ըստ որի՝ վարչական հայեցողությունը սուկ հնարավոր իրավաչափ լուծումներից որևէ մեկն ընտրելու իրավունքն է, քանի որ միայն հայեցողությունն օրենքի շրջանակներում օգտագործելը չի ապահովում հայեցողության օրինական նպատակների իրագործումը: Այդ իսկ պատճառով հայեցողությունը տրված է ցանկացած իրավակիրառ մարմնին որոշակի վերապահումով, կամ որ նույնն է՝ սահմաններով, այն է՝ հայեցողության իրականացում այնպես, որպեսզի օրենքով թույլատրելի ազատության շրջանակներում կայացված որոշումը լինի կոնկրետ դեպքի համար լավագույնը, ամենահարմարը, նախընտրելին, ապահովի օրինականության և արդարության սկզբունքները և երաշխիք հանդիսանա դրանց համար, ծառայի հանրային շահին: Մնացած բոլոր դեպքերում խոսքը սահմանազանցված հայեցողության կամ կամայականության մասին, որի ի հայտ բերումը, կարծում ենք, որ դատական մարմինների իրավասության խնդիր է, և պատասխանատվության ենթարկումը՝ նույն այդ օրինականության և իրավակարգի ապահովման և հայեցողության սահմանների պահպանման գրավական:

Վարչական հայեցողության սահմանների նախագծումն ու այդ սահմանների պահպանումը օրինականության շրջանակներում հանդիսանում են վարչական հայեցողության՝ հանրային շահին ծառայելու գրավականը և հայեցողության գլխավոր հատկանիշը, իսկ այդ սահմաններից ներս չի կարող տեղ գտնել նեղ գերատեսչական, կորպորատիվ կամ մասնավոր մի շահ և չեն կարող խեղաթյուրվել կամ արհամարհվել օրենքների նորմերն ու դրույթները: Այսինքն՝ այդ սահմաններն այն եզրագիծն են, որից այն կողմ կատարված գործողությունները խոսում են վարչական հայեցողության սահմանազանցման մասին:

Վարչական հայեցողության դատական հսկողությունը, կայացվող ակտի և կիրառված հայեցողության ու հետապնդվող օրինական նպատակի համաչափությունը, դատարանների կողմից հայեցողության թույլատրելի սահմաններից դուրս չգալու փաստի ստուգումն և գնահատումը, իրավական որոշակիությունից զուրկ հասկացությունների ըստ էության ստուգումն ու մասնագիտական գնահատականների առաջադրումը կարող են կատարելագործել <<

իրավական պրակտիկան՝ լուծել մի շարք գործնական խնդիրներ: Չէ՞ որ միայն ընթացակարգային հարցերի ստուգման վրա շեշտադրումը դեռևս չի լուծում հայեցողական ակտերի և հայեցողության իրականացման ընթացքում առաջացած խնդիրները, քանի որ առաջին հերթին ուշադրությունը պետք է կենտրոնացվի հենց հայեցողության սահմանների գծման վրա: Իսկ մյուս դեպքերում թերևս պետք է մշակվի օրենսդրությունը այնպես, որ հնարավորինս բացառվեն իրավական անորոշություն պարունակող հասկացություններն ու տրվեն սպառիչ ձևակերպումներ: Իսկ խիստ անհնարինության դեպքում հայեցողության իրականացման շրջանակներում պետք է հստակ ամրագրվեն իրավաչափ լուծման մի քանի տարբերակներ:

Իրավունքի նորմերում կոնկրետության բացակայությունը, ինչպես նաև այդ նորմերում անհիմն «լայնության» առկայությունը կարող են նպաստել չարաշահումների և կոռուպցիայի համար: Այդ պարագայում խախտվում է նաև հանրային շահը, որն էլ խոսում է այն մասին, որ իրավունքի նորմում ամրագրված հայեցողության սահմաններն ուրվագծվել են սխալ և անարդյունավետ:

Ինչպես յուրաքանչյուր իրավական ինստիտուտի, այնպես էլ վարչական մարմինների հայեցողական լիազորությունների կիրառման իրավական պրակտիկայի բարելավմանը վերաբերող հարցադրումները չեն կարող քննարկման առարկա դառնալ առանց անդրադառնալու այդ ինստիտուտի և մարդու իրավունքների ու ազատությունների ապահովման և պաշտպանության կառուցակարգերի բարելավման փոխհարաբերության խնդիրներին: Այդ իսկ պատճառով այս ինստիտուտի հասկացության սահմանման, տեսակավորման և այլ խնդիրներին անդրադառնալիս առաջնահերթ պետք է մտածել մարդու իրավունքների և ազատությունների ապահովման և պաշտպանության հարցադրումների մասին: Ըստ այդմ՝ առաջադրել ենք այն դիրքորոշումը, ըստ որի՝ պետության կողմից վարչական մարմիններին լիազորությունների շրջանակով օժտելու կողքին նույն այդ պետությունը պետք է մշակի այդ լիազորությունների իրականացման միասնական կանոններ: Հակառակ դեպքում պետության կողմից պետական մարմիններին վարչական հայեցողությամբ օժտելու բարի նպատակները գործնականում չեն հասնում սահմանված նպատակին:

Անհիմն և չարդարացված վարչական հայեցողության լայն սահմանները ծնում են հայեցողության բացասական դրսևորում, հանգեցնում են ծառայողական դիրքի չարաշահման և կոռուպցիայի, որն էլ հասարակության առջև իջեցնում է պետության հեղինակությունն ու վստահությունը:

Վարչական հայեցողության սահմանների բնորոշմանը վերաբերող հիմնախնդիրներից մեկը վարչական մարմինների և դրանց ծառայողների իրական պատասխանատվության բացակայությունն է: Ներկայումս այն մասամբ լուծվում է նորմատիվ իրավական ակտերում դրանց վերաբերյալ դրույթների ավելացմամբ, ինչպես նաև վարչական հայեցողության ուղեցույցների ներդրմամբ, քանի որ դրանք որոշակիացնում են պետական պաշտոնյաների պարտականություններն ու թույլ տալիս հստակ սահմանել նրանց մեղքը պատասխանատվության ենթարկելու ժամանակ: Իսկ դրա նպատակը պետական մարմինների պաշտոնատար անձանց նոր իրավախախտումների կանխարգելումն է: Սակայն ամեն դեպքում ո՛չ նյութական, ո՛չ կարգապահական, ո՛չ վարչական իրական պատասխանատվության ինստիտուտ չի նշմարվում ներկայիս իրավական համակարգում:

Մենք այն կարծիքին ենք, որ վարչական հայեցողության սահմանների արդյունավետ կիրառության աստիճանին նպաստում են նաև պետական ծառայողների վարձատրության համապատասխան մակարդակին հասցնելու հիմնախնդիրը, ինչպես նաև վերապատրաստումների, փորձի փոխանակումների, մասնագիտական կրթության խորացման հիմնահարցերի ուսումնասիրությունը: Վարչական մարմինների պաշտոնյանների կողմից վարչական հայեցողության օբյեկտիվ և օրինական կիրառումն ուղիղ համեմատական է նրանց կրթության, իրավական մշակույթի և իրավագիտակցության, մակարդակից: Որքան արդյունավետ է պաշտոնյան իրականացնում իր հայեցողությունը ի շահ հանրության և միաժամանակ ի շահ պետության, այնքան բարձր պետք է լինի նրա վարձատրությունը, այսինքն այն պետք է կապված լինի նրա գործունեության արդյունքներից: Այդ նպատակով կարևոր է մշակել գործադիր իշխանության յուրաքանչյուր մարմնի (նախարարություն, ծառայություն, գործակալություն) պետական ծառայողների աշխատանքի միասնական նորմեր:

Հետազոտությունների արդյունքներից անվիճելիորեն բխում է, որ վարչական մարմինների հայեցողական լիազորությունների ինստիտուտը ժողովրդավարական ինստիտուտ է և ունի մեկ նպատակ. վարչական մարմնի և հասարակության անդամների միջև ծագող հասարակական հարաբերությունների առավել ճկուն, օրինական և համաչափ այնպիսի կանոնակարգում, որի արդյունավետությունը պայմանավորված կլինի հասարակության բարեկեցության և կյանքի որակի բարելավման համար առավել նպաստավոր պայմանների ստեղծումով, այլ ոչ թե ձևական առումով վարչահրամայական լիազորությունների հստակ կատարման անհրաժեշտությամբ: Իսկ խնդրո առարկա ինստիտուտի բարելավումը մեր կողմից վերը նշված ուղիներով կարող է առավել արդյունավետ դարձնել մարդու իրավունքների և ազատությունների ապահովումն ու պաշտպանությունն՝ ստեղծելով պայմաններ վարչարարություն իրականացնելիս օրինականության ապահովման և կոռուպցիայի նվազեցման համար: Հատկապես մեծ է տվյալ ինստիտուտի դերը «բյուրոկրատական քաշքշուկների» արատավոր պրակտիկայի վերացման իրավական նիհիլիզմի մակարդակի իջեցման և նոր իրավական մշակույթի ձևավորման գործում:

Ի վերջո, վարչական մարմինների գերխնդիրը պետք է լինի հասարակությանը վստահություն ներշնչելը, իր օրինական և իրավաչափ գործողություններով օրինակ ծառայելը: Հայեցողական ինստիտուտը պետք է գործի այնպես, որ յուրաքանչյուր քաղաքացի ոչ թե միանգամից մեղադրի պետական պաշտոնյային, այլ զգաստանա և հաշվետու լինի ինքն իր առջև: Սա կհամարվի վարչական հայեցողության իդեալական իրականացման երաշխավորը և հայեցողության սահմանների ճիշտ ուրվագծման արդյունքում արդյունավետ գործիք՝ պետության և հասարակության բնականոն զարգացման համար:

ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

ՆՈՐՄԱՏԻՎ ԱԿՏԵՐ

1. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն (ընդունվել է 1995 թ. հուլիսի 5-ի հանրաքվեով, 2005 թ. և 2015 թ. խմբագրությամբ):
2. Մարդու իրավունքներ համանդրնդհանուր հռչակագիրը (ընդունվել է 1948 թ. Դեկտեմբերի 10-ին):
3. ՄԱԿ-ի կանոնադրությունը (ստորագրվել է 1945 թ. հունիսի 26-ին, ուժի մեջ է մտել 1945 թ. հոկտեմբերի 24-ին):
4. Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիա (ստորագրվել է 2003 թ. հոկտեմբերի 31-ին Նյու Յորք քաղաքում):
5. Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագիր կից կամ ընտիր արձանագրությամբ (կնքվել է 16 դեկտեմբերի 1966 թ.):
6. Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգիրք (ընդունվել է 06.12.1985 թ.):
7. Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին կոնվենցիա (4 նոյեմբերի 1950թ., Հռոմ):
8. ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգիրք (ընդունվել է 05.12.2013թ.):
9. «Իրավական ակտերի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը (ընդունվել է 2002 թ. ապրիլի 3-ին):
10. «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը (ընդունվել է 2004 թ. փետրվարի 18-ին):
11. «Քաղաքաշինության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը (ընդունվել է 1998 թ. մայիսի 5-ին):
12. «Դատական ակտերի հարկադիր կատարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք (ընդունվել է 2011 թ. մարտի 24-ին):
13. ՀՀ քրեական օրենսգիրք (ընդունվել է 18.04.2003 թ.):
14. Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների

հայեցակարգ, Երևան, հոկտեմբեր 2014թ.:

15. «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության կառուցվածքի մասին» ՀՀ օրենք (ընդունվել է 17.06.2008 թ.):

16. ՀՀ կառավարության 2007 թ. նոյեմբերի 15-ի «Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրա իրականացման 2009-2012 թվականների միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» թիվ 1272-Ն որոշում:

17. ՀՀ կառավարության 2011 թ. օգոստոսի 11-ի «Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման 2015-2018 թվականների միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» թիվ թիվ 1141-Ն որոշում:

18. ՀՀ կառավարության 2010 թ. օգոստոսի 5-ի «ՀՀ արդարադատության նախարարության իրավական ակտերի փորձաքննության գործակալության կանոնադրությունը և կառուցվածքը հաստատելու մասին» թիվ 1045-Ն որոշում:

19. Վարչական վարույթի մասին Գերմանիայի Դաշնության օրենքը (Verwaltungsverfahrensgesetz) (ընդունվել է 1976թ. մայիսի 25-ին):

20. ԱԾՕ (Առևտրային ծովագնության օրենսգրք) Դիսպաշերների գործակալության և դիսպաշաների կազմման կարգի մասին Կանոններ, որոնք հաստատվել են 1971 թ.:

21. Հատուկ տնտեսական գոտիներում փորձագիտական խորհրդի կողմից բիզնես-պլանների՝ նոր տեխնոլոգիաների ներդրման գնահատականների չափորոշիչների հաստատման մասին ՌԴ տնտեսական զարգացման նախարարի հրամանները և առանձին հրամանները: 2 նոյեմբերի 2012թ.:

22. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г., № 96 «Рос. газета».

23. Собр. законодательства Рос. Законодательства. 2004, N 11, էջ 945:

24. Сборник законодательных актов по административным процедурам. Алматы, 2013, էջ 172:

25. (Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz

in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений : пер. с нем. / В. Бергман, введ., сост. М., 2007, էջ 136):

ՄԵՆԱԳՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԱՅԼ ՀՐԱՊԱՐԱԿՈՒՄՆԵՐ

26. Աղայան Է., Արդի հայերենի բառարան, 1999, 1642 էջ:
27. Դանիելյան Գ., Վարչական վարույթ և դատավարություն: Ուսումնական ձեռնարկ / Եր.: Տիգրան Մեծ, 2011, 384 էջ:
28. Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական իրավունք: Խմբ. Այվազյան Ն.Ա., Երևանի պետ. համալս., Եր.: «Տիգրան Մեծ» հրատ., երկու գրքով, 2016:
29. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության մեկնաբանություններ /ընդհանուր խմբագրությամբ՝ Գ. Հարությունյանի, Ա. Վաղարշյանի. - Եր.: «Իրավունք», 2010, 1086 էջ:
30. Հարցեր և պատասխաններ «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի վերաբերյալ, (Երկրորդ լրամշակված հրատարակություն), Հարդ ընդ սոֆթ հրատարակչություն, Երևան 2005թ., 277 էջ:
31. Абушенко Д. Б., Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процесс, М., изд. «НОРМА», 2002, 176 с.
32. Аверина Н. А., Козлова Л. С., Административное и судебное усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях, изд. «Молодой ученый», 2013, №11.
33. Агафонова Н. Ю., Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих: автореф. дис. канд. юрид, наук, Саратов, 2013, 20 с.
34. «Административное право зарубежных стран», учебник, под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной, М., «Спарк», 2003. 299 с.
35. Алексеев С. С., Право и перестройка. Вопросы, раздумья, прогнозы. М., изд. «Юрид. лит.», 1987, 176 с.

36. Алехин А. П., Административное право Российской Федерации, М., «Зерцало», 1997, 271 с.
37. Анторопов В. Г., Правоприменительное усмотрение: понятие формирование (логико-семантический аспект), автореф. дис. канд. юрид. наук, Волгоград, 1995, 22 с.
38. Ахманова О. С. и др., Русско-английский словарь под общ. рук. А. И. Смирницкого, М., изд. «Русский язык», 1992, с. 671.
39. Барак А., Судейское усмотрение. М., 1999, изд. «Норма», 375 с.
40. Берг Л. Н., Судебное усмотрение и его пределы: общетеоретический аспект: дис. канд. юрид. Наук, Екатеринбург, 2008, 202 с.
41. Бергман В., Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений, М., 2007, 122 с.
42. Бергман В. Административно-процессуальное право Германии Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений, пер. с нем. М., 2007 241 с.,
43. Березин А. А., Пределы правоприменительного усмотрения, дис. канд. юрид. наук, Н. Новгород, 2007, 200 с.
44. Бернам У., Введение в право и правовую систему США, Издательство «Узст», 1995, с. 34.
45. Бойко Д. В., Законность и усмотрение в правоприменительной деятельности: вопросы теории: автореф. дис. канд. юрид. наук, Волгоград, 2011, 221 с.
46. Бойко Д. В., Виды правоприменительного усмотрения, «Юристы-Правоведъ», М. 2010, № 1.
47. Габричуде Б. Х., Коланда В. М., Принцип профессионализма в государственной службе, «Государство и право», 1995, N 12.
48. Галаган И. А., Василенко А. В., К проблемам теории правоприменительных отношений, «Государство и право», М., 1998, № 3.

49. Грачева Ю. В., Судейское усмотрение в применении уголовно-правовых норм: проблемы и пути их решения, М., 2011, 535 с.
50. Гунель М., Введение в публичное право, М., 1995, 274с.
51. Давид Р., Основные правовые системы современности, М.; 1988, 279с.
52. Давыдов К. В., Судебный контроль за дискреционными административными актами в РФ, правовые проблемы и пути решения, «Актуальные вопросы публичного права», М., 2014, № 4.
53. Давыдов К. В., Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский опыт, «Актуальные вопросы публичного права», М., 2014, № 5.
54. Денисенко В. В., Административное и судейское усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях: общее и особенное, «Общество и право», М., 2013, № 1.
55. Денисенко В.В. Административное и судейское усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях: общее и особенное. // Административное право и административный процесс. 2011. No 3. ȧȧȧ 229-234.
56. Дмитриев Ю. А., Мицкевич А. В., Сущность государства и его связь с правом, Общая теория права, М., 1994, С. 66.
57. Дубовицкий В.Н., Законность и усмотрение в советском государственном управлении, Минск, «Наука и техника», 1984, 141 с.
58. Елистратов А. И., Основные начала административного права, М., 1917, 332 с.
59. Ермакова К. П., Журнал российского права, М., 2009, №8.
60. Ермакова К. П., Пределы судебного усмотрения: автореф. дис. канд. юрид. наук, М., 2010, 25 с.
61. Загорская Н. В. и др., Большой испанско-русский словарь, М., изд. «Русский язык Медиа», 2005.
62. Закон и подзаконный акт, «Журнал Российского права», М., 2000, № 2.
63. Звоненко Д. П., Административное право, М., изд. «Ю. Информ», 2012, 231 с.

64. Клеандров М. И., Судейское усмотрение, судебная ошибка, «Российское правосудие», 2012, №3.
65. Козырина А. Н., Шатиной М. А., Административное право зарубежных стран, М., изд. «Спарк», 2003, 299 с.
66. Комиссаров К. И., Судебное усмотрение в советском гражданском процессе, изд. «Советское государство и право», М., 1964, №4.
67. Кораблина О. В., Усмотрение в правоприменительной деятельности (общетеоретические и нравственно-правовые аспекты), дис. канд. юрид. наук, Саратов, 2009, 183 с.
68. Коренев А. П., Нормы административного права и их применение, М., 1978, с. 421.
69. Котелевская И.В., Закон и ведомственные нормативные акты в СССР. Труды 46. М., 1989, с. 102.
70. Котлевская И. В., Закон и подзаконный акт, «Журнал российского права», 2000, N 2.
71. Купеева Д. Ч., Законность и усмотрение в административном процессе, «Человек: преступление и наказание», М., 2011, № 2.
72. Купреев С. С., Об административном усмотрении в современном праве «Административное право и процесс», 2012. № 1.
73. Лагуткин А. А., Никонов Д. А., Потаев Ю. А., Актуальные проблемы борьбы с коррупцией, Санкт-Петербург, 2009, 220 с.
74. Лазарев Б. М., Компетенция органов управления, М., изд. «Юрид лит.», 1972, с. 99.
75. Лозовская С. В., Соотношение судейского усмотрения и судейского правотворчества, «Российский судья», М., 2012, № 9.
76. Люблинский П. И., Основания судейского усмотрения в уголовных делах, «Журнал Министерства Юстиции» М., 1904 с. 33.
77. Малиновский А. А., Усмотрение в праве, «Государство и право», 2006, №4.

78. Манохин В. М., Правовое государство и проблема управления по усмотрению, «Советское государство и право», 1990, N 1.
79. Марков П. В., Правовая природа и условия осуществления судебного усмотрения, автореф. дис. канд. юрид. наук, М., 2012, 30 с.
80. Мартышкин В. Н., Пределы судебного усмотрения и механизмы его ограничения в уголовном судопроизводстве, «Российское правосудие», М., 2008, № 4.
81. Мартышкин В. Н., Гавина А. С., Дементьева Т. А., Правовые и нравственные критерии судебного усмотрения, «Право и безопасность», 2009, № 3.
82. Матузов Н. И., Еще раз о принципе «не запрещенное законом дозволено», «Правоведение», 1999, N 3.
83. Минникес И. А. Элементы индивидуального регулирования в административном праве (теоретические аспекты), «Черные дыры в российском законодательстве», М., 2008, № 2.
84. Мишина Е. А., Судейское усмотрение и правоприменение Право и правоприменение в России, М., изд. «Статут», 2011, 317 с.
85. Мюллер В. К., Англо-русский юридический словарь: право и экономика, «Русский язык», М., 1992, 271 с.
86. Нестеров П. Н., Административное усмотрение в уголовно-исполнительном праве, «Уголовно-исполнительное право», Научный журнал, 2012, N 2 (14).
87. Никонов М. А. К проблеме обоснования судебного усмотрения в судебном решении «Закон». 2013. № 3.
88. Общий административный кодекс Грузии, 1999, с. 213.
89. Ожегов С. И., Толковый словарь русского языка, М., 1994. 955 с.
90. Петров Г. И., Советское административное право, Часть общая, Ленинград, изд. ЛГУ, 1960, т₂ 62-111.
91. Поваляев Г. Н., Англо-русский толковый словарь морских терминов, 1997.
92. Погорелова Н. С., Судейское усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях, автореф. дис. канд. юрид. наук, М., 25 с.
93. Попкова О.А., Усмотрение суда, М., «Статут», 2005, 413 с.

94. Путин В. В., Демократия и качество государства, «Коммерсант», 2012, 6 февраля, No 20/П (4805).
95. Рарог А. И., Грачева Ю. В., Законодательная техника как средство ограничения судебского усмотрения, «Государство и право», 2002, № 11.
96. Рихтер И., Шупперт Г., Судебная практика по административному праву, М., 2000.
97. Свеницкий А. Л., Социальная психология управления, изд. ЛГУ, Ленинград 1986, 176 с.
98. Стариллов Ю. Н., Административное право, История. Наука. Предмет. Нормы, ч. 1, Воронеж, изд. Воронежского ун-та, 1998, 397 с.
99. Старых Ю. В., Усмотрение в налоговом правоприменении, дис. канд. юрид. наук, Воронеж, 2006, 255 с.
100. Сухарева А. Я., Зорькина В. Д., Большой юридический словарь, М., «ИНФРА-М», 1999.
101. Тарасов И.Т., Российское полицейское (административное) право. Конец XIX начало XX века. Хрестоматия, Воронеж, изд. Воронежского ун., 1999, 704 с.
102. Тихомиров Ю. А., Действие закона, М., 1992, 162 с.
103. Тихомиров Ю. А., Административное усмотрение и право, «Журнал российского права», 2000, № 4.
104. Тихомиров Ю. А., Курс административного права и процесса, М., «Юринформцентр», 1998, с. 80-85.
105. Томеинов В. А., О сущности явления, называемого рецензией римского права, «Право», «Вести Моск ун.-та», Сер. 11, 1998 №9 .
106. Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А., Административная реформа, проблемы и решения, М., изд., ИНФРА-М, 2006. с. 33.
107. Хонда Т., Вопросы и задачи реформирования административной процедуры, «Административная реформа в республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования», материалы междунар. симпозиума, 29–30 сентября 2007, Ташкент, 2008, с. 145.

108. Чичерин Б. Н., Избранные труд, 1998, с. 255.

109. Шевцов С. Г. Пробелы в российском законодательстве, «Юридический журнал», 2011, № 5.

110. Шершеневич Г. Ф., Общая теория права, М., 1995, т. 2, с. 15.

111. «Юридическая энциклопедия», М., Юринформцентр, 1999.

ԱՆԳԼԵՐԵՆ ԵՎ ԱՅԼ ՕՏԱՐԱԼԵՂՈՒ ԱՇԽԱՏՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

112. Administrative Law and Governance in Asia, Comparative perspectives, 2009, p. 373.

113. Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, 2002, p. 98.

114. Barnes J., Towards a third generation of administrative procedure, Comparative Administrative Law, S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseh, Northampton, 2010, p. 336–356.

115. Bignami F., From Expert Administration to Accountability Network: A New Paradigm for Comparative Administrative Law, in «The American Journal of Comparative Law», Vol. 59, 2011, 859-908 p.

116. Bogdandy A., General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field, 9 German Law Journal (2008), 1909-1939 p.

117. Bradley K., The Design of Agency Interactions, 111 Columbia Law Review (2011), 745-794 p.

118. Broggin G., Assistenza giudiziaria internazionale in materia civile (II), in P. Bernasconi, G. Broggin, F. Cometta, P.-L. Manfrini & P. Volken, Assistenza giudiziaria internazionale in materia civile, penale, amministrativa ed esecutiva, CFPG, Lugano, 1999, 256 էջ, Cassese S., Administrative law without the state? New York University, School of Law, 2006, (<http://www.iilj.org>).

119. Duguit L. Les transformations du droit public, 1913, 577 p.

120. Gersen J.E., Overlapping and Underlapping Jurisdiction in Administrative Law, SUP. CT. REV. 2007, (<http://www.law.uchicago.edu>).
121. Kmpshofen M. Verwaltungsverfahren und Vertretung. - Mainz, 1982.
122. Koch, Charles «Judicial Review of Administrative Discretion» (1986). Faculty Publications. 624 p.
123. Kunnecke M. Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison, 2007. p. 119-122, 273.
124. Letourneur M., «The Concept of Equity in French Public Law», in R.A. Newman (ed.), Equity in The Worlds Legal Systems: A Comparative Study (Brussels, 1973).
125. Pretis Daria de, Italian Administrative law under the influence of European law // Italian Journal of Public Law. 2010, № 1, p. 36–37.
126. Punder H., Administrative Procedure, Mere Facilitator of Material Law versus Cooperative Realization of Common Welfare // Debates in German Publis Law / eds H. Punder, Waldhoff , 2013, p. 241.
127. Punder H., German Administrative Procedure in a Comparative Perspective – Observations on the Path to a Transnational «lus Commune Proceduralis» in Administrative Law. NY: Jean Monnet Working Paper, 2013, p. 3–5.
128. Redecker K., von Oertzen H. J., Verwaltungsgerichtsordnung, Vorwort, 1997. S. V.

ԴԱՏԱԿԱՆ ԱԿՏԵՐ

129. Վճռաբեկ դատարանի 27.03.2008թ. թիվ 3-54(ՎԴ) որոշումը:
130. ՀՀ Վճռաբեկ դատարանի 19.10.2012թ. կայացրած թիվ ՎԴ/0636/05/11 վարչական գործով որոշումը, ՀՀ Արդարադատության նախարարության դատական ակտերի հարկադիր կատարումն ապահովող ծառայության վճռաբեկ բողոքը ՀՀ վարչական վերաքննիչ դատարանի 02.05.2012 թվականի որոշման դեմ՝ ըստ Սուրեն, Մելինե և Գագիկ Մարգարյանների հայցի ընդդեմ Ծառայության՝ Ծառայության

Սյունիքի մարզային բաժնի կողմից թիվ 09-271 կատարողական վարույթով իրականացված գործողությունները ոչ իրավաչափ ճանաչելու պահանջի մասին:

131. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրական դատարանի 2008 թվականի ապրիլի 4-ի որոշումը:

132. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրական դատարանի 2008 թվականի նոյեմբերի 25-ի որոշումը:

133. Կուրլան ընդդեմ Լեհաստանի, . թիվ 30210/96, 2000թ. հոկտեմբերի 26-ի վճիռը:

134. Case of **G**hasabyan and others v. armenia(application no. 23566/05), judgment, strasbourg, 13 november 2014, http://prosecutor.am/ckfinder/userfiles/files/case%20of%20ghasabyan%20and%20others%20v_%20armenia.pdf.

135. European Court of Human Rights Registry of the European Court of Human Rights, Strasbourg, 2014. p. 114, 188.

136. Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Татарстан от 17.05.2011, которым было удовлетворено заявление о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Административного регламента, утв. приказом Министерства юстиции Республики Татарстан от 17.01.2011 № 1-02/3: определение Верховного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 11-Г11-23. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

137. Об отказе в удовлетворении заявления об оспаривании пункта 70 Административного регламента, утвержденного приказом Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 01.10.2007 № 517: решение Верховного Суда РФ от 30 июля 2012 г. по делу № АКПИ12-1012. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

138. Дело *Upjohn Ltd v The Licensing Authority Established by the Medicines Act 1968 and others* ((Case c-120/97) 21 January 1999).

ԻՆՏԵՐՆԵՏԱՅԻՆ ԿԱՅՔԵՐ

139. ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի պաշտոնական ինտերնետային կայքը /<http://www.cscouncil.am/>:

140. Վարչական կոնֆերանսի պաշտոնական կայքը /www.acus.gov/about/the-conference/:

141. Экзамен, 2002. С. 271; LingvoUniversal (En-Ru) [Электронный ресурс]. URL. <http://lingvopro.abbyonline.com/ru/Search/en-ru/> (дата обращения: 05.08.2011); Law (Ru-En) (Электронный ресурс).

142. URL [http //lingvopro.abbyonline com/ru/Search/ru-en/праео%20усмотрения](http://lingvopro.abbyonline.com/ru/Search/ru-en/праео%20усмотрения) (дата обращения: 05.08.2011).

143. Чудинов А. Н. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка.,1910 (Электронный ресурс). URL: [http://encdic. com/fwords/Diskrecionnyj-12449.html](http://encdic.com/fwords/Diskrecionnyj-12449.html) (дата обращения 16.06.2011).

144. Юридический словарь [Электронный ресурс]. URL: [http://encdic. com/fwords/Diskrecionnyj-12449 html](http://encdic.com/fwords/Diskrecionnyj-12449.html) (дата обращения 16.06.2011). Online Etymology Dictionary (Электронный ресурс).

145. URL:<http://www.etymonline.com/index.php?term=discretion>.

146. URL - <http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/624>