

ՄԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ

ՄԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐԻ ԻՐԱՑՄԱՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՄՇԱԿՈՒՅԹԸ

ԳԵՎՈՐԳ ԴԱՆԻԵԼՅԱՆ

Ավանդաբար իրավունքների իրացման և պաշտպանության երաշխիք է համարվում իրավունքների շրջանակի ընդլայնման, իրավունքների սահմանափակման հիմքերի հստակեցման, իրավունքների պաշտպանության կտրվածքով անձին իրատեսական լիազորություններ վերապահելու մեթոդաբանությունը, ինչը, մեր կարծիքով, այնքան էլ համահունչ չէ մարդու իրավունքների իրացման և պաշտպանության արդի մարտահրավերներին: Այս ոլորտում թերևս կան կարծրատիպեր, որոնց հաղթահարումը, մեր կարծիքով, հնարավորություն կտա արմատապես բարելավելու մարդու իրավունքների իրացման ողջ համակարգը: Մարդու իրավունքների անխափան իրացումը նաև պետական իշխանության համակարգի արդյունավետության երաշխիք է, քանզի ապահովում է անհրաժեշտ կանխատեսելիություն և կայունություն: Այս տեսանկյունից համամիտ ենք իրավագետ Վ. Ստեփանյանի հետևյալ դիտարկման հետ. «Բարդ համակարգերի, այդ թվում՝ պետական իշխանության համակարգի արդյունավետ կիրարկման վճռորոշ նախապայմանը դրա կայունությունն է»¹:

Օրենսդրությամբ և իրավագիտության աղբյուրներում այն միանշանակ դիրքորոշումն է ամրագրված, ըստ որի՝ մարդու իրավունքների իրացումը և պաշտպանությունը, որպես կանոն, պետք է երաշխավորված լինեն իրավունքների խախտման վերաբերյալ անձի դիմումի կամ բողոքի առկայության դեպքում հանրային իշխանության համարժեք պարտավորությամբ, ընդ որում՝ յուրաքանչյուր ոք իր իրավունքների արդյունավետ պաշտպանության համար պետք է իրավական հնարավորություն ունենա ղեկավարվելու այնպիսի հիմնարար սկզբունքներով, ինչպիսիք են՝ պատշաճ վարչարարությունը, արդարադատության մատչելիությունը, հավաստիության կանխավարկածը և այլն: Նկատենք, որ այս հարցադրումները գրեթե նույնությամբ արտացոլված են նաև ՀՀ սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգում²:

¹ Վ. Վ. Ստեփանյան, Խորհրդարանի կայունության երաշխավորման հիմնախնդիրը ՀՀ խորհրդարանական կառավարման համակարգում, «Բանբեր Երևանի համալսարանի. Իրավագիտություն», Եր., 2017, № 1(22), էջ 3-10:

² Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգ», Եր., 2014, էջ 33-39:

Այս սկզբունքները անվերապահորեն դիտվում են իբրև մարդու իրավունքների իրացման և պաշտպանության սպառիչ իրավական չափանիշներ, իսկ որպես հիմնահարց է դիտարկվում ոչ այնքան դրանց իրավաչափությունը կամ հիմնավորվածությունը, որքան դրանց շրջանակները հնարավորինս ընդլայնելը: Այսպիսով, մարդու իրավունքների իրացման և պաշտպանության ողջ համակարգի հիմքում դրված է այն մեկնակետը, ըստ որի՝ մարդու իրավունքների իրացման և պաշտպանության գործընթացը, որպես կանոն, պետք է նախաձեռնի դրա համար շահագրգռված անձը, իսկ հանրային իշխանության խնդիրն է հնարավորինս լայն իրավունքներ վերապահել այդպիսի գործընթաց նախաձեռնելու համար:

Վերը նշված ընդհանուր կանոնից կարելի է առանձնացնել որոշ բացառություն կազմող սահմանափակ թվով իրավահարաբերություններ, որոնց ծագման համար մարդու նախաձեռնությունը չի պահանջվում. դրանք հիմնականում պայմանավորված են օբյեկտիվ հանգամանքներով և իրավական որոշակիություն ապահովելու նկատառումով պետք է սահմանված լինեն օրենսդրությամբ, օրինակ՝ նիստին վարույթի մասնակցի բացակայելը օրենքի ուժով հանգեցնում է նիստը հետաձգելուն և այլն: Այսպիսով, մարդու իրավունքների իրացման կամ պաշտպանության նկատառումով իրավահարաբերությունների ծագման գրեթե անվերապահ հիմք է համարվում մարդու դիմումը կամ դրան՝ իր իրավական նշանակությամբ հավասարեցված որևէ այլ փաստաթուղթ (հայտ, հայց, բողոք և այլն):

Համեմատական վերլուծությունը, թերևս, վկայում է, որ իրավակարգավորման բոլորովին այլ տրամաբանություն է գործում պարտականությունների, պատասխանատվության, իրավունքների սահմանափակման կամ որևէ կերպ անձի վիճակի վատթարացման դեպքում: Մասնավորապես, առնվազն ողջամիտ չի համարվի, եթե վարչական իրավախախտման փաստի ամկայության դեպքում կասկածյալի նկատմամբ վարույթ հարուցելը փոխկապակցվի վերջինիս կամահայտնության հետ: Մյուս կողմից՝ իրավաչափ չէ հանրային իշխանության մարմնի նախաձեռնությունը փոխկապակցել բացառապես ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձի՝ իրավախախտում կատարելու փաստի հետ:

Նկատենք, որ օրենսդրությամբ ամրագրված են այնպիսի ընթացակարգեր, երբ վարչական զանցանքի փաստը միանգամայն հիմնավորված է համարվում տեխնիկական միջոցների գործադրմամբ այն արձանագրելու հիմքով (օրինակ՝ տեսախցիկներով ճանապարհային երթևեկության կանոնների խախտումներն արձանագրելը), ինչը բավարար է համարվում անձին վարչական պատասխանատվության ենթարկելու համար: Ընդ որում՝ այսպիսի դեպքերում անգամ իրավաչափ է ընկալվում անձին արձանագրված իրավախախտման և այդ առնչությամբ վարույթ իրականացնելու մասին չիրազեկելը. իրավախախտ անձը

սահմանված ժամկետում պարզապես ստանում է ծանուցագիր իր նկատմամբ վարչական տույժ նշանակելու մասին: Ավելին, այդպիսի դեպքերում անգամ ավելորդ է համարվում պարզել, թե կոնկրետ ով է եղել ճանապարհային երթուղիների կանոնները խախտող անձը, քանի որ օրենքի ուժով պատասխանատվության սուբյեկտ է ճանաչվում տրանսպորտային միջոցի սեփականատերը, և միայն վերջինս է պարտավոր ապացուցելու, որ իրավախախտումը կատարվել է այլ անձի կողմից: Այն, որ այսպիսի իրավակարգավորումը խնդրահարույց է սահմանադրականության տեսանկյունից, խնդրի մի կողմն է, սակայն սույն հետազոտության թեմայի շրջանակներում մենք առավել կարևորում ենք այն հարցադրումը, թե ինչ հիմնավորումներով է թելադրված այսպիսի ինքնատիպ ու նախադեպը չունեցող դիրքորոշումը և ընդհանրապես՝ ինչու է մարդու իրավունքների իրացման և պաշտպանության գործընթացում նկատվում մարդուն լրացուցիչ, իր կարգավիճակին ոչ բնորոշ պարտականություններով ծանրաբեռնելու միտումը:

Բացի գուտ իրավական չափանիշներից (Սահմանադրության ու միջազգային պայմանագրերի դրույթներ, Սահմանադրական դատարանի որոշումներով արտահայտված իրավական դիրքորոշումներ և այլն), որպես կանոն, վարչարարության իրավակարգավորումների տրամաբանությունը թելադրված է լինում մի շարք գործնական բնույթի ազդակներով, որոնցից կարելի է առանձնացնել գերատեսչական շահը: Գերատեսչական շահն ինքնին բացասական երևույթ չէ, եթե հետապնդում է իրավունքի հիմնարար սկզբունքներին համահունչ գործելաճ և զուգահեռ երաշխավորում է արդյունավետ, խնայողական վարչարարություն: Մյուս կողմից՝ գերատեսչական շահերի նեղ ընկալումը, այն մյուս իրավաչափ շահերից անհարկի գերադասելը հանգեցնում են ինչպես իրավակարգավորման, այնպես էլ իրավակիրառ գործունեության խոցելիությանը. գերատեսչությունները ձգտում են ձևավորել այնպիսի համակարգ, որպիսին վերջիններիս համար վերապահում է «ազդեցիկ» կարգավիճակ՝ հնարավորինս զերծ պահելով դրան համարժեք պատասխանատվությունից: Սրա հետևանքով ունենում ենք այնպիսի իրավիճակ, երբ գերատեսչությունները անվարան ձգտում են նորանոր լիազորությունների, սակայն գործնականում ոչ միայն ի գործու չեն լինում դրանք սահմանված ընթացակարգերով ու իրավաչափ ակնկալիքով իրացնել, այլև անգամ չեն կրում նվազագույն պատասխանատվություն:

Ինչ խոսք, մարդու իրավունքների իրացման և պաշտպանության հիմնահարցերը ևս բացառություն չեն և սերտորեն առնչվում են գերատեսչական շահի ոչ համարժեք ընկալման խնդրի հետ: Ընդ որում՝ այս դեպքում վարչական մարմիններն առավել ևս հակված են իրենց համար հնարավորինս շահեկան կարգավիճակ ապահովելուն, քանզի նրանց գործունեության մի ստվար հատված անմիջականորեն առնչվում է մարդկանց իրավունքների իրացման ու պաշտպանության հետ: Դրանից գատ,

այդ ոլորտը ենթադրում է իրավասու մարմինների ակնհայտ մեծ ծանրաբեռնվածություն և օրենսդրությամբ ամրագրված որոշակի պատասխանատվություն, այդ թվում՝ նյութական և կարգապահական բնույթի:

Մեր դիտարկումները բերում են այն համոզման, որ ինչպես իրավաստեղծ, այնպես էլ իրավակիրառ գործունեության որոշ շեղումներ ուղղակիորեն պայմանավորված են վարչական մարմինների կողմից գերատեսչական շահի ոչ իրավաչափ ընկալմամբ, երբ վերջիններս ձգտում են առաջադրել այնպիսի համակարգ, որը հանգեցնում է անհրաժեշտ ծանրաբեռնվածությունից խուսափելուն, որի դեպքում հնարավորինս նվազում է նրանց պատասխանատվությունը և այլն:

Միաժամանակ, հետազոտության արդյունքները վկայում են, որ մարդու իրավունքների իրացման և պաշտպանության ոլորտում վարչական մարմինների որոշ պատկերացումներ և ակնկալիքներ նաև չեն բխում իրենց իսկ կողմից հետևողականորեն հետապնդվող նեղ գերատեսչական շահի տրամաբանությունից, ինչն արդեն վկայում է սուկ կարծրատիպերի ազդեցության մասին: Մասնավորապես, մարդու իրավունքների իրացմանն առնչվող այն, թերևս, կարծրացած մտայնությունը, ըստ որի՝ մարդու իրավունքների իրացմանն առնչվող կոնկրետ իրավահարաբերության ծագման համար որպես իրավաբանական փաստ պետք է համարել բացառապես մարդու կողմից իր իրավունքի իրացման վերաբերյալ դիմում ներկայացնելը, վկայում է հենց այն իրավիճակի մասին, որ վերջինս հավասարապես բացասաբար է անդրադառնում ինչպես մարդու իրավունքների իրացման ու պաշտպանության, այնպես էլ վարչական մարմինների գործունեության արդյունավետության վրա, որոնց հանգամանորեն կանդրադառնանք ստորև:

Մեր կարծիքով, վարչարարությանն առնչվող իրավագիտության աղբյուրներում դեռևս բացակայում են մարդու իրավունքների իրացման համար վերջինիս դիմումը որպես իրավաբանական փաստ դիտելու վերաբերյալ սպառիչ դիրքորոշումները, մասնավորապես բացակայում է ստույգ պատասխանն այն հարցադրման առնչությամբ, թե իրավունքի իրացման կտրվածքով դիմում ներկայացնելու պարտականությունն ինչ չափանիշներով պետք է թելադրված լինի: Այս խիստ առանցքային հարցի վերաբերյալ իրավական որոշակիության պակասը հանգեցնում է մի այնպիսի իրավակարգավորման, երբ դիմում ներկայացնելու պահանջը իրավական ակտերում ամրագրվում ու գործում է առանց որևէ հստակ պատճառաբանության:

Խնդիրն առավել առարկայական ներկայացնելու նկատառումով անդրադառնանք մի քանի օրինակների: Այսպես, 2015 թ. խմբագրությամբ Սահմանադրության 83 հոդվածի համաձայն՝ «Յուրաքանչյուր ոք, օրենքին համապատասխան, ունի մայրության, բազմազավակության, հիվանդության, հաշմանդամության, աշխատավայրում դժբախտ պատահարների, խնամքի կարիք ունենալու, կերակրողին կորցնելու, ծերության, գործազրկության, աշխատանքը կորցնելու և այլ դեպքերում

սոցիալական ապահովության իրավունք»։ Այս դեպքում հարց է ծագում՝ արդյոք նույնական են սոցիալական ապահովության նշված բոլոր տեսակների պարագայում դիմում ներկայացնելու հիմքերը։ Փաստորեն, օրենսդրությամբ նախապատվությունը տրվել է այնպիսի իրավակարգավորման, երբ վերը նշված բոլոր դեպքերում սոցիալական ապահովության հետ առնչվող կոնկրետ իրավահարաբերություն կարող է ծագել բացառապես շահագրգռված անձի դիմումի հիման վրա։

Սահմանադրական հիշյալ նորմի վերլուծությունից ակնհայտ է դառնում, որ եթե սոցիալական ապահովության որոշ տեսակների համար անխուսափելի է դիմում ներկայացնելը, որին հարկ կլինի կցել նաև սոցիալական ապահովության իրավունք վերապահող հիմքերը, ապա նույն մոտեցումն իրավաչափ չէ սոցիալական ապահովության իրավունքի մյուս բաղադրիչների պարագայում։ Այսպես, խնամքի կարիք ունենալը գնահատողական է, իսկ դրա առկայությունը պարզելու համար անհրաժեշտ է ինչպես դիմողի կամահայտնությունը, այնպես էլ խնամքի կարիքի փաստը հիմնավորող բավարար հիմքերի առկայությունը։ Բոլորովին այլ է իրավիճակը, օրինակ՝ մայրության կամ ծերության կենսաթոշակի, երկարատև ծառայության թոշակի պարագայում և այլն, քանի որ այս դեպքերում սպառիչ ու լիարժեք տեղեկատվությունը սահմանված կարգով գտնվում է հանրային իշխանության իրավասու մարմինների տրամադրության տակ։

Որևէ կերպ հասկանալի չէ, թե կենսաթոշակի տարիքը լրացած անձին աշխատանքից ազատելն ինքնին ինչու չի կարող բավարար իրավաբանական փաստ համարվել վերջինիս պետական կենսաթոշակ նշանակելու համար, ինչ իրավական նշանակություն ունի անձից դիմում պահանջելը, երբ խոսքը նրան սեփականության իրավունքով պատկանող միջոցները հատկացնելու մասին է։ Ի դեպ, կենսաթոշակի՝ որպես անձին սեփականության իրավունքով պատկանող միջոցի առնչությամբ Սահմանադրական դատարանը կայացրել է մի շարք որոշումներ։ Այսպես, Սահմանադրական դատարանը, իր 2014 թ. ապրիլի 2-ի թիվ ՄԴՈ-1142 որոշմամբ անդրադառնալով կուտակային կենսաթոշակի վերաբերյալ օրենսդրության դրույթների սահմանադրականության խնդրին և ելակետ ընդունելով, որ կենսաթոշակային միջոցները մարդու սեփականությունն են, արձանագրել է այն դիրքորոշումը, որ այդ ոլորտի հարաբերությունները պետք է կարգավորվեն բացառապես օրենքով. «Նկատի ունենալով, որ համաձայն Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության սեփականության իրավունքն օրենքով չսահմանափակվող իրավունք է, ուստի առավել ևս դրա պաշտպանության պայմաններն ու կարգը միմիայն օրենքով կարող են սահմանվել»³։

³ Գ. Դանիելյան, Ա. Գյուլումյան, Հ. Նազարյան, Վ. Այվազյան, Հ. Ենգոյան, ՀՀ սահմանադրական դատարանի որոշումներում արտահայտված իրավական դիրքորոշումներն ու դրանց իրացումը (ուղեցույց-ձեռնարկ), Եր., 2016, հատոր 1, էջ 530։

Անդրադառնանք հիշյալ հարաբերությունը կարգավորող օրենսդրական նորմին: «Պետական կենսաթոշակի մասին» ՀՀ օրենքի 33 հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ «Կենսաթոշակը կենսաթոշակի իրավունք ունեցող անձի, իսկ անչափահասի կամ խնամակալության տակ գտնվող անձի դեպքում նրա օրինական ներկայացուցչի՝ ծնողի, որդեգրողի կամ խնամակալի գրավոր դիմումի հիման վրա նշանակում է կենսաթոշակ նշանակող ստորաբաժանումը՝ ըստ Հայաստանի Հանրապետության բնակչության պետական ռեգիստրում առկա՝ Հայաստանի Հանրապետությունում կենսաթոշակի իրավունք ունեցող անձի հաշվառման հասցեի մասին տվյալների, բացառությամբ ռազմական ուսումնական հաստատությունում սովորող անձի: Կենսաթոշակի իրավունք ունեցող անձը կամ նրա օրինական ներկայացուցիչը կենսաթոշակ նշանակելու դիմումը ներկայացնում է անձամբ»: Այսպիսով, պետական կենսաթոշակ նշանակելու տեսանկյունից բոլոր դեպքերում անհրաժեշտ է դիմում ներկայացնել՝ անկախ կենսաթոշակի տեսակից. սա ընդհանուր կանոն է: Այսպիսի իրավական կարգավորումը պարզապես բացառում է զուտ օրենքի ուժով՝ վարչական մարմնի նախաձեռնությամբ վարչական ակտ կայացնելը, ինչն էլ հենց կհամարվեր իրավաբանական փաստ:

Անվերապահորեն դիմում ներկայացնելու պահանջն իրավաչափ համարելու առնչությամբ բնականաբար չկան համապատասխան հիմնավորումներ ու պատճառաբանություններ, այդպիսի մոտեցումը համարվում է ինքնըստիներյան տրամաբանական: Սոցիալական ապահովության կառավարման ոլորտի պատասխանատուներին ուղղված մեր հարցումները պարզեցին, որ պաշտոնյաները հիմնականում բերում են հետևյալ պատճառաբանությունները՝

- դիմում ներկայացնելով՝ անձը հավաստում է կենսաթոշակ ստանալու իր մտադրության մասին: Սակայն, ինչպես արդեն նկատեցինք, կենսաթոշակային միջոցներն անձի սեփականությունն են, ուստի այդ միջոցները նրան հանձնելը չպետք է պայմանավորված լինի վերջինիս կամահայտնությամբ. եթե տվյալ անձը գտնում է, որ ինքը չունի կենսաթոշակի կարիք, ապա առնվազն կարող է այն ստանալուց հետո ուղղել իր համար ընդունելի նպատակների,

- չի բացառվում, որ անձը մինչև կենսաթոշակ նշանակվելը մահացել է, մինչդեռ անձամբ դիմում ներկայացնելու հանգամանքը կանխատեսելի է դարձնում իրավահարաբերության բաղադրիչները, բացառում է չարաշահումները: Նկատենք, որ մեր առաջարկության համաձայն, աշխատանքից ազատելու մասին հրամանի հետ մեկտեղ, հարկ է նշանակել կենսաթոշակ, ուստի այս դեպքում մահվան հանգամանքը որևէ առնչություն չի կարող ունենալ խնդրի կարգավորման հետ. մարդը կարող է մահանալ դիմում ներկայացնելուց հետո: Վերջին հաշվով, քննարկվող դեպքում կենսաթոշակ ստանալու անմիջական հիմքն աշ-

խատանքից ազատելն է, իսկ եթե դրանից հետո անձը մահացել է, ապա, որպես նոր հանգամանք, դա հիմք կհանդիսանա նշանակված կենսաթոշակի տրամադրումը դադարեցնելու համար: Ընդ որում՝ խոսքն այնպիսի հանգամանքի մասին է, որի վերաբերյալ իրավասու վարչական մարմինը բավարար հնարավորություն ունի պաշտոնական տեղեկատվություն ստանալու, քանի որ մահը գրանցվում է միայն իրավասու վարչական մարմնի կողմից: Այս դեպքում արդեն արդիական է դառնում այն հարցադրումը, որ տեխնիկական արդի հագեցվածության համատեքստում վարչական մարմինները պետք է էլեկտրոնային կառավարման արդի պահանջներին համահունչ ողջամիտ համագործակցության մեջ լինեն, ոչ թե տարաբնույթ տեղեկատվություն բովանդակող փաստաթղթեր պահանջեն անձանցից: Հաճախ մատնանշվում է, որ անձի մահը երբեմն չի արձանագրվում սահմանված կարգով, քանի որ վերջինս կարող է անհայտ բացակայող լինել, սակայն չպետք է անտեսել, որ այս դեպքում արդեն կգործեն քաղաքացիական դատավարության համապատասխան ինստիտուտները, ուստի վարչական մարմինը չի կարող վարչաիրավական եղանակով մարդուն անհայտ բացակայող կամ մահացած ճանաչել,

- դիմում ներկայացնելը երաշխավորում է վարչական վարույթի և վարչարարության կանխատեսելիություն և «ծառայողական կարգապահություն», քանի որ դիմումի առկայության դեպքում վարչական մարմինները պարտավորված են լինում հարուցելու կոնկրետ վարչական վարույթ: Կարգապահության խնդիրը, մեր կարծիքով, կարիք չկա կապել դիմում ներկայացնելու առնչությամբ անձի վրա պարտականություն դնելու հետ. այն հարկ է կարգավորել վարչարարության նկատմամբ իրատեսական վերահսկողություն ներդնելու եղանակով և այլն:

Վերը շարադրված և նմանաբնույթ այլ փաստարկները խոցելի են նաև այն տեսանկյունից, որ օրենսդրությամբ սոցիալական ապահովության ոլորտին առնչվող մի շարք այլ իրավահարաբերությունների ծագումը կապվում է ոչ թե դիմումի, այլ օրենքի ուժի հետ: Այսպես, «Կուտակային կենսաթոշակների մասին» ՀՀ օրենքի 5 հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ սոցիալական վճար կատարողներ են համարվում ինչպես 1974 թ. հունվարի 1-ին և դրանից հետո ծնված վարձու աշխատողները, այնպես էլ մինչև 1974 թ. ծնված վարձու աշխատողները, նոտարները, անհատ ձեռնարկատերերը, սակայն երկրորդ խմբի մեջ ներառված անձինք ձեռք են բերում սոցիալական վճար կատարողի կարգավիճակ, եթե տվյալ օրենքով սահմանված կարգով դիմում են ներկայացրել: Այս իրավական նորմից առնվազն բխում է, որ երբ խոսքը միևնույն բնույթի հարաբերության մեջ անձի պարտականության մասին է, ապա դիմումի անհրաժեշտությունը բացառվում է, մինչդեռ իրավունք ձեռք բերելու դեպքում այն ընկալվում է միանգամայն իրավաչափ: Ընդ որում՝ անտեսվում է այն, որ օրենքի ուժով սոցիալական հարկ վճար

րող անձը ևս կարող է մահանալ, ինչը գործնականում դիտվում է իբրև վարչաիրավական հարաբերությունը բացառող հանգամանք և այլն:

Իրավագետներից ոմանք ևս ընդունում են, որ իրավունքի իրացման գործընթացը ենթադրում է նաև օբյեկտիվորեն բարենպաստ հետևանքների առաջացման հնարավորություն, սակայն դա հստակ չեն կապում անձի կողմից իր նախաձեռնությամբ դիմում ներկայացնելը որպես իրավաբանական փաստ չդիտարկելու հետ, այսինքն՝ այս դեպքում առկա է սուկ հիմնախնդրի մասնակի լուծման մեթոդաբանություն, ինչը այնուամենայնիվ խոսում է իրավունքների իրացման նոր միտումների հետագա զարգացման մասին: Այսպես, գերմանացի իրավագետ Միխայել Ջաքսը նկատում է. «Սուբյեկտիվ իրավունքի նախադրյալները որոշվում են այսպես կոչված «պաշտպանվելու նորմի մասին ումունքին» համապատասխան, որն առաջացել է դեռևս 20-րդ դարի սկզբին: Ըստ այդ ուսմունքի՝ հիմնական իրավունքների պարագայում անձի սուբյեկտիվ հիմնական իրավունքը, հիմնական իրավունքի իրավագործությունը առկա է այն ժամանակ, երբ հիմնական իրավունքի դրույթն այդ անձի համար օբյեկտիվորեն բարենպաստ իրավական ներգործություն է առաջացնում, իսկ այդ բարենպաստության տրամադրումը և կենսագործումը մտադրված են»⁴:

Սկզբունքորեն արդարացված չէ նաև նորմատիվ իրավական ակտերի աճի միտումը, ինչը պայմանավորված է իրավակիրառ պրակտիկայում իրավունքի և օրենքի անալոգիայի կիրառման շրջանակների անհարկի նեղացմամբ: Մի կողմից՝ օրենսդրության գուտ թվային ցուցանիշներով աճը կարող է ընկալվել իբրև հասարակական հարաբերությունների առավել ամբողջական կարգավորման երաշխիք, սակայն մյուս կողմից՝ չպետք է անտեսել, որ այդ երևույթն ինքնին խրախուսելի չէ, քանի որ անհամապատասխան ներուժի պարագայում այն անխուսափելիորեն հանգեցնում է դրանց ոչ պատշաճ կատարմանը: Նորմատիվ իրավական ակտերի շրջանակների ընդլայնման արդի անընդունելի միտումներին անդրադարձել են ոչ միայն սահմանադրագետները, այլ նաև իրավունքի տեսության մասնագետները: Այսպես, Ա. Վադարշյանի կարծիքով. «Արդի աշխարհի իրավական համակարգերին բնորոշ մյուս գիծը նորմատիվ իրավական տեքստերի անընդհատ աճող քանակն է, առավել մանրամասնեցված ու տեխնիկական կանոնների առաջ գալը: Իրավական տեքստերի նման աճն արդյունավետ չէ, որովհետև հանգեցնում է դրանց չկատարման»⁵:

⁴ **Ջաքս Միխայել**, Գերմանիայի հիմնական իրավունքների ընդհանուր ուսմունքի հիմունքները: Սուբյեկտիվ հանրային իրավունքները վարչական իրավունքում, Եր., 2012, էջ 22:

⁵ **Ա. Վադարշյան**, «Իրավունք» հասկացության տեսամեթոդաբանական և գործնական նշանակությունը, «Բանբեր Երևանի համալսարանի. Իրավագիտություն», Եր. 2014, № 3(144), էջ 6:

Հավելենք, որ նորմատիվ իրավական ակտերի անհարկի մեծ քանակը միշտ չէ, որ հանգեցնում է իրավակարգավորումների կանխատեսելի հասակեցումների, քանզի դրանք հաճախ ուղեկցվում են իրարամերժ իրավական նորմերով, պարբերաբար կատարվող փոփոխություններով, ինչը թույլ չի տալիս մարդկանց լիարժեք պատկերացում կազմել իրենց իրավունքների ու ազատությունների իրացման օրենսդրական հիմքերի մասին: Իրավագետներից ոմանք գտնում են, որ նշված երևույթը խաթարում է նաև քաղաքական անհրաժեշտ կայունությունն ապահովելու հնարավորությունը⁶:

Այժմ անդրադառնանք իրավունքների պաշտպանության տեսանկյունից անձին վերապահվող իրավունքների և պարտականությունների իրավակարգավորմանը: «Վարչարարության հիմունքների և վարչարարության մասին» ՀՀ օրենքի 72 հոդվածի համաձայն՝ վարչական ակտի դեմ բողոք ներկայացնելիս անձը պարտավոր չէ ներկայացնել իր բողոքի հիմքում դրված պահանջների հիմնավորումները: Վարչական մարմինն ի պաշտոնե պարտավոր է համալիր քննարկել վիճարկվող վարչական ակտը և, ըստ արդյունքների, կայացնել համարժեք որոշում: Այսպիսով, օրենսդրությամբ միանգամայն ողջամիտ լուծում է տրվել, քանի որ անձն ազատվել է վարչական ակտի ոչ իրավաչափությունն ապացուցելու պարտականությունից: Վարչական դատավարության ձևավորման սկզբնական փուլում վերը նշված մոտեցումը ևս հիմնավորված էր դիտվում, ինչն արտացոլվեց 2007 թ. նոյեմբերի 28-ին ընդունված ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգրքի 6 հոդվածում. մասնավորապես, ըստ այդ հոդվածի, գործի փաստերը վարչական դատարանը պարզում է ի պաշտոնե («ex officio»), ընդ որում, դատարանը վեճի լուծման համար անհրաժեշտ ներքին համոզմունք ձևավորելու նպատակով իրավասու է, չսահմանափակվելով վարչական դատավարության մասնակիցների միջնորդություններով, նրանց ներկայացրած ապացույցներով և գործում առկա այլ նյութերով, ձեռնարկել ողջամիտ միջոցներ, մասնավորապես՝ պահանջել վարչական վարույթի նյութեր, տեղեկություններ, ապացույցներ, լրացուցիչ բացատրություններ, հանձնարարել կողմերին անձամբ ներկայանալու դատական նիստի: Նույն օրենսգրքի 25 հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ «Կողմը պարտավոր է դատարանին ներկայացնել իր տիրապետման տակ կամ ազդեցության ոլորտում գտնվող այն բոլոր ապացույցները, որոնցով նա հիմնավորում է իր պահանջները կամ առարկությունները»: Տվյալ դեպքում բողոքարկող անձը ապացույց բերելու պարտականություն ունի միայն այն դեպքում, երբ այն գտնվում է իր ազդեցության կամ տիրապետման ոլորտում, ինչը բնական ու իրավաչափ է:

⁶ Ст'я С **Синкявичюс В.** Могут ли поправки к Конституции противоречить самой Конституции? // "Конституционное правосудие". Вестник Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии. Ер., 2014, 2(64), էջ 89:

Վարչական դատավարության օրենսդրության կայացման սկզբնական փուլում այսպիսի իրավական կարգավորումը, ըստ էության, համահունչ էր վարչական ակտը բողոքարկելիս անձին անհիմն պարտականություններով չճանրաբեռնելու վերաբերյալ «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի վերոհիշյալ մոտեցումներին, սակայն հետագայում այս դիրքորոշումն իր տեղը զիջեց միանգամայն նոր իրավակարգավորումների, ըստ որոնց անձի վրա արդեն դրվեց ապացուցման որոշակի բեռ: Այսպես, արդեն 2013 թ. դեկտեմբերի 12-ին ընդունված ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգրքի 29 հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն.

«Ապացուցման բեռը կրում է՝

1) վիճարկման հայցով՝ վարչական մարմինը, որն ընդունել է միջամտող վարչական ակտը՝ դրա համար հիմք ծառայած փաստերի մասով.

2) պարտավորեցման հայցով՝ վարչական մարմինը՝ հայցվող վարչական ակտի ընդունումը մերժելու հիմք հանդիսացած փաստերի մասով, և ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձը՝ այն փաստերի մասով, որոնցով հիմնավորվում է իր համար բարենպաստ վարչական ակտի ընդունումը.

3) գործողության կատարման հայցով՝ վարչական մարմինը՝ հայցվող գործողության կատարումը մերժելու կամ անգործություն ցուցաբերելու համար հիմք հանդիսացած փաստերի մասով, և ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձը՝ իր համար բարենպաստ փաստերի մասով.

4) ճանաչման հայցով՝

ա. ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձը՝ որևէ իրավահարաբերության առկայությունը կամ բացակայությունը հաստատող փաստերի մասով,

բ. վարչական մարմինը՝ վարչական ակտի առ ոչինչ լինելը հերքող փաստերի մասով,

գ. վարչական մարմինը՝ այլևս իրավաբանական ուժ չունեցող միջամտող վարչական ակտի, ինչպես նաև որևէ կատարված գործողության կամ թույլ տրված անգործության իրավաչափությունը հիմնավորող փաստերի մասով»:

Ակնհայտ է, որ օրենսդրական փոփոխությունների հետևանքով անձը հայտնվել է լիարժեք մրցակցային սկզբունքով գործող դատավարության շրջանակներում, ինչը եթե տրամաբանական է քաղաքացիական դատավարության դեպքում, երբ կողմերը փաստացի իրավահավասար կարգավիճակում են, բացարձակապես հիմնավորված չէ վարչական դատավարության պարագայում, երբ անձը զրկված է այն իրական լծակներից (տեղեկատվություն, արհեստավարժ անձնակազմ, այլ վարչական մարմիններից աջակցություն ստանալու իրական հնարավորություն և այլն), որոնք բնորոշ են վարչական մարմնին:

Այս տեսանկյունից հայրենական օրենսդրությունը միայն հատվածաբար է համապատասխանում միջազգային իրավական չափանիշներին, թեպետ իրավունքների իրացման ու պաշտպանության կտրվածքով անձանց համար անհարկի պարտականություններ սահմանելու ոչ իրավաչափ միտումը բնորոշ է նաև միջազգային փորձին: Ինչևէ, նկատենք, որ առնվազն կարևոր նորույթ էր Մարդու իրավունքների պաշտպանի սահմանադրական կարգավիճակի վերանայումը, որով վերջինս լիազորություն ձեռք բերեց փոխհարաբերվելու ոչ միայն հանրային իշխանության մարմինների, այլև մասնավոր կազմակերպությունների հետ: Այսպես, 2015 թ. խմբագրությամբ Սահմանադրության 191 հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ «Մարդու իրավունքների պաշտպանն անկախ պաշտոնատար անձ է, որը հետևում է պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց, իսկ Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին օրենքով սահմանված դեպքերում՝ նաև կազմակերպությունների (ընդգծումը մերն է – Գ. Դ.) կողմից մարդու իրավունքների և ազատությունների պահպանմանը, նպաստում է խախտված իրավունքների և ազատությունների վերականգնմանը, իրավունքներին ու ազատություններին առնչվող նորմատիվ իրավական ակտերի կատարելագործմանը»:

Այս նորամուծությունը ցույց է տալիս, որ մարդու իրավունքների պաշտպանության ոլորտում նախապատվությունն աստիճանաբար տրվում է այն մոտեցմանը, ըստ որի՝ «թիրախում» են հայտնվում ոչ միայն հանրային իշխանության մարմինները, այլև մասնավոր կազմակերպությունները, օրինակ՝ կոմունալ ծառայություններ մատուցող ընկերությունները, որոնց հետ փոխհարաբերություններում, ինչպես ցույց է տալիս դատական պրակտիկան, անձինք առավել հաճախ են հանդես գալիս իրենց խախտված իրավունքների պաշտպանության հարցով: Մյուս կողմից՝ հիշյալ նորամուծությունն ընդգծում է այն, որ իրավունքների պաշտպանության նախաձեռնությունը առավել խելամիտ է վերապահել հենց հանրային իշխանության մարմիններին: Մասնավորապես՝ սահմանադրական այս դրույթի իրացման շրջանակներում 2016 թ. դեկտեմբերի 16-ին ընդունված «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքում նախատեսվել են դրույթներ, որոնք պարտավորեցնում են Մարդու իրավունքների պաշտպանին օրենքով սահմանված միջոցներ ձեռնարկել ոչ միայն անձի բողոքի, այլև դրա բացակայության դեպքում: Ընդ որում, ի տարբերություն նախկին օրենսդրության, այս դեպքում իր նախաձեռնությամբ մարդու իրավունքների խախտումների վերաբերյալ քննարկումներ իրականացնելիս Մարդու իրավունքների պաշտպանը կաշկանդված չէ սուսկ խախտման աստիճանով կամ բնույթով⁷:

⁷ Ըստ 2003 թ. հոկտեմբերի 21-ին ընդունված «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» ՀՀ օրենքի 11 հոդվածի 4-րդ մասի՝ «Պաշտպանն իրավասու է սեփական նա-

Ինչևէ, հանգամանորեն չանդրադառնալով օրենսդրությամբ ամրագրված բոլոր հնարավոր դրսևորումներին, առանձնացնենք մեր կարծիքով անընդունելի այն չափանիշները, որոնք ներկայումս դրված են իրավունքների իրացման և պաշտպանության իրավակարգավորման հիմքում՝

- բոլոր այն դեպքերում, երբ խոսքը անձի պարտականությունների և պատասխանատվության մասին է, վերջինից դիմում չի ակնկալվում. իրավահարաբերությունը ծագում է համապատասխան վարչական ակտի հիման վրա՝ օրենքի ուժով: Ընդ որում, եթե իրավախախտումն արձանագրվում է տեխնիկական միջոցներով, ապա հիմնավորված է համարվում, առանց անձի լսվելու իրավունքի իրացման, նրա նկատմամբ վարչական տույժ նշանակելը,

- իրավունքների իրացման դեպքում չի կիրառվում տարբերակված մոտեցում, ցանկացած իրավունքի իրացման հետ առնչվող իրավահարաբերության ծագման համար իրավաբանական փաստ է համարվում, որպես կանոն, անձի կողմից համապատասխան դիմում ներկայացնելը, ինչն անհարկի ծանրաբեռնում է վարչարարությունը՝ այն դարձնելով խիստ ծախսատար, ինչպես նաև բարդացնում է մարդկանց իրավունքների իրացման գործընթացը,

- իրավունքների պաշտպանության եղանակների տեսանկյունից առանցքային միտում է համարվում ոչ թե մարդկանց անհարկի պարտականություններից, այդ թվում՝ ապացուցման բեռից ազատելու, այլ լրացուցիչ բեռ նախատեսելու տարբերակը, ինչը սխալմամբ մեկնաբանվում է իբրև կողմերի իրավահավասարության և դատավարության մրցակցության սկզբունքի երաշխիք,

- իրավունքների պաշտպանության ողջ կառուցակարգային և ընթացակարգային համակարգում վճռորոշ նշանակություն է տրվում ոչ թե հանրային իշխանության մարմինների ողջամիտ նախաձեռնողականությանը, այլ անձին լրացուցիչ դատավարական իրավունքներ (արդարադատության մատչելիություն, խմբային հայցեր և այլն) վերապահելուն:

Ամփոփելով մարդու իրավունքների իրացման և պաշտպանության առնչությամբ իրավակարգավորումների ու իրավակիրառ պրակտիկայի առավել բնորոշ դիրքորոշումներն ու միտումները, այդ ոլորտում առկա հիմնախնդիրները և դրանց բացասական հետևանքները՝ ստորև համակարգված ներկայացնում ենք իրավաստեղծ և իրավակիրառ գործունեության բարելավման հիմնարար ուղղությունների վերաբերյալ մեր տեսլականը՝

խաձեռնությամբ սկսել հարցի քննարկումը, հատկապես այն դեպքերում, երբ տեղեկություն կա մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների զանգվածային խախտումների մասին, կամ դա ունի բացառիկ հասարակական նշանակություն կամ կապված է այնպիսի անձանց շահերի պաշտպանության անհրաժեշտության հետ, որոնք ի վիճակի չեն ինքնուրույն օգտագործել իրենց պաշտպանության իրավական միջոցները»:

- հարկ է վերանայել իրավունքների իրացման համար անհրաժեշտ իրավահարաբերությունների ծագման համար անձի դիմումն անվերապահորեն իրավաբանական փաստ ճանաչելու իրավական պատկերացումները: Դիմում ներկայացնելը կարող է իրավաչափ ու խելամիտ համարվել միայն այն դեպքում, երբ տվյալ իրավունքի իրացման համատեքստում առկա են այնպիսի այլընտրանքային տարբերակներ, որոնց ընտրությունը կարող է վերապահվել անձին: Օրինակ՝ միաժամանակ ծագել է մի քանի տեսակի պետական թոշակ նշանակելու իրավունք, և միայն հասցեատերն է իրավասու ընտրել դրանցից որևէ մեկը: Ինչպես նկատում է սահմանադրական իրավունքի մասնագետ Կարոլինա Գերդա-Գուցմանը, պասիվ ընտրական իրավունքին մասնակցելու համար բավարար չէ միայն կուսակցության առաջադրումը, ողջամտորեն անհրաժեշտ է նաև թեկնածուի համաձայնությունը հավաստող դիմումը⁸:

Դիմում ներկայացնելու հաջորդ իրավաչափ հիմքն այն է, երբ ընդհանրապես իրավունքի իրացումը ամբողջովին գտնվում է անձի բացարձակ հայեցողության տիրույթում: Օրինակ՝ բարձրագույն կրթություն ստանալու իրավունքից անձը կարող է օգտվել բացառապես իր հայեցողությամբ, ընդ որում՝ ընտրելով կոնկրետ մասնագիտությունը:

Վերջապես, դիմում ներկայացնելու իրավաչափ հիմք կարող է համարվել այն, երբ անձը ակնկալում է, որպեսզի այս կամ այն ոլորտում իր կամահայտնության հիման վրա դադարեցվի իրավունքի իրացումը, օրինակ՝ անձը իր դիմումի համաձայն կամենում է դադարեցնել հանրային ծառայության իր կարգավիճակը և այլն,

- իրավունքների իրացման համակարգը կարող է էապես բարելավվել, եթե արմատապես վերանայվի վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտը, երբ մարդիկ ազատվեն հանրային իշխանության մարմինների ազդեցության տիրույթում գտնվող տարաբնույթ տեղեկատվություն բովանդակող փաստաթղթեր ներկայացնելու պարտականությունից: Ընդ որում՝ այս խնդրի լավագույն լուծումը «մեկ պատուհանի» սկզբունքը միանգամայն նոր մոտեցումներով ու չափանիշներով երաշխավորելն է: Մասնավորապես, հիշյալ սկզբունքի հետ աղերսներ չունի անհարկի տարածված այն պրակտիկան, երբ յուրաքանչյուր վարչական մարմին իր համակարգում ստեղծում է առանձին «մեկ պատուհանի» համակարգ, որի միջոցով փորձում է ծառայություն մատուցել անձանց: Հարկ է ողջ հանրապետությունում ձևավորել մեկ ինքնուրույն կառույց (դա կարող է կոչվել «Բնակչության սպասարկման հանրային կենտրոն», «Վարչական սպասարկման համակարգ» և այլն), որին անձինք հնարավորություն կունենան կենտրոնացված կարգով դիմելու վարչական վարույթի բոլոր տեսակի գործերով: Օրի-

⁸ Sté u **Carolina Cerda-Guzman**, Droit Constitutionnel et Institutions de la V^e République, Paris, Édition 2013-2014, Gualino é'diteur, Lextenso é'ditions 2013, էջ 208:

նակ՝ նույն այդ կենտրոնին անձը կկարողանա դիմել սկսած անձնագիր ստանալու հարցից, վերջացրած սեփականության իրավունքի վկայագիր ստանալու հարցով և այլն,

- իրավունքների պաշտպանության համակարգում նպատակահարմար է մարդկանց ազատել վարչական մարմինների ակտերի, գործողության կամ անգործության ոչ իրավաչափությունը հիմնավորելու պարտականությունից, ինչը բացառապես հանրային իշխանության խնդիրն է: Անձը առավելագույնը կարող է դիմել և մատնանշել, որ խախտվում է իր այս կամ այն իրավունքը, սակայն տրամաբանական չէ նաև վերջինիս պարտավորեցնել իր իրավունքների խախտման հիմք հանդիսացող վարչական ակտի, գործողության կամ անգործության ոչ իրավաչափությունը հիմնավորելու պարտականությամբ: Բացի այդ, իրավունքների խախտումները կանխելու և իրավունքների խախտման հետևանքով պատճառված վնասի հատուցման խնդրի կարևորությունից ելնելով՝ հարկ է նշել, որ այս դեպքում առավել հուսալի եղանակը հենց վարչական մարմինների գործունեության արդյունավետությունը բարձրացնելն է: Վարչական մարմիններն իրենք պետք է ներդնեն այնպիսի համակարգ, որ խախտված իրավունքների փաստերը առանց կողմնակի ահազանգերի բացահայտվեն և ընթացք ստանան: Իրավախախտումների վերաբերյալ դիմումները կարող են ողջամիտ համարվել միայն այն դեպքում, երբ վարչարարության ընդունված կանոններով ու եղանակներով գրեթե հնարավոր չէ բացահայտել իրավունքի խախտումների փաստերը:

Ինչ խոսք, իրավունքների իրացման ու պաշտպանության ողջ համակարգը չափազանց ընդգրկուն է, ուղեկցվում է բազում հարցադրումներով, սակայն այս դեպքում մենք անդրադարձանք միայն առավել ընդհանուր, ելակետային խնդիրներին, որոնց համարժեք լուծման համար հարկ կլինի որոշակի օրենսդրական փոփոխություններ կատարել ու վերանայել իրավական մշակույթի առանձին բաղադրիչներ:

Բանալի բառեր – *սահմանադրական իրավունքների իրացում, իրավունքի պաշտպանություն, իրավական մշակույթ, իրավունքների իրացման կառուցակարգ, իրավունքների պաշտպանության վարչական եղանակ, իրավունքների պաշտպանության դատական եղանակ, վարչական վարույթ, վարչարարություն*

ГЕВОРГ ДАНИЕЛЯН – Правовая культура реализации конституционных прав. – В статье рассмотрены существующие в названной сфере проблемы, выдвинуты конкретные направления для их решения. Поддерживается мнение, что при реализации прав необходимо меньше загружать обязательствами физических или юридических лиц, а в некоторых случаях – избавиться от инициативы реализовать свои права, в частности, речь об обязанностях представлять заявления. Систематизированно представлены критерии, которые могут определить точный круг случаев реализации прав по собственной инициативе.

При отсутствии соответствующих механизмов и процедур становятся уязвимыми не только реализация и защита права, но и эффективность администрирования, так

как это приводит к ненужным финансовым затратам и бюрократической волоките.

Ключевые слова: *реализация конституционных прав, защита права, правовая культура, институционализм реализации права, административный порядок реализации права, судебный порядок реализации права, административное производство, администрирование*

GEVORG DANIELYAN – *Legal Culture for Exercising Constitutional Rights.* – Components of legal culture for exercising and defending rights, problems existing in this field and possible ways for their solution are discussed in the article presented.

The following position is endorsed by the author: in the process of exercising rights it is necessary to reduce significantly burdening of physical person or legal entity with various liabilities. In some cases it is also necessary to eliminate their liability to act as an initiator for exercising their rights, for example when dealing with the their liability to submit application. At the same time, those criteria that may predict the distinct scope of cases when the persons should act on their own initiative for exercising rights are systematically presented in the article.

According to the approaches reflected in the article in case of absence of relevant mechanisms and procedures for exercising rights not only exercise and protection of rights but also efficiency of administration become vulnerable as far as it results in great inappropriate financial expenses and bureaucratic foot-dragging.

Key words: *exercise of constitutional law, protection of right, legal culture, mechanism for exercising rights, administrative way of defending rights, protection of rights judicially, administrative proceedings, administration*