

ԿԱՐԵՆ ԶԱՐԻԿՅԱՆ

Հայաստանի Հանրապետության վարչական դատարանի
նախագահի խորհրդական,
Հայ-ռուսական (սլավոնական) համալսարանի
իրավագիտության ֆակուլտետի սահմանադրական և
մունիցիպալ իրավունքի ամբիոնի հայցորդ

**ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՓՈԽՕԳՆՈՒԹՅԱՆ
ԻՆՍՏԻՏՈՒՏԸ ՎԱՐՉԱՐԱՐՈՒԹՅԱՆ
ԲԱՐԵԼԱՎՄԱՆ ՀԱՄԱՏԵՔՍՏՈՒՄ**

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

Պետք է նկատել, որ «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը (այսուհետ՝ Օրենք) վարչարարության ընթացքում մարդու իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության բազմաթիվ երաշխիքներ է նախատեսում: Ընդ որում՝ դրանց մեծամասնությունը հանդիսանում են սահմանադրական հիմնարար արժեքներից սկիզբ առած վարչարարության սկզբունքներ: Այսպես, մարդու իրավունքների և ազատությունների ապահովման տեսանկյունից էական նշանակություն ունի այնպիսի սկզբունքների ամրագրումը, ինչպիսիք են վարչարարության օրինականությունը, ձևական պահանջները չարաշահելու արգելքը, հայեցողական լիազորությունները սահմանափակելը, կամայականության արգելքը, վարչարարության համաչափությունը, առավելագույնի սկզբունքը, հավաստիության կանխավարկածը (4-10-րդ հոդվածներ): Բացի այդ՝ Օրենքը պարունակում է ընթացակարգային նորմեր, որոնք վարչարարության ընթացքում ստեղծում են բավարար նախապայմաններ

մարդու իրավունքներն ու ազատությունը երաշխավորելու նպատակով: Դրանց շարքին են դասվում վարչական վարույթի մասին ծանուցելը (35-րդ հոդված), վարչական վարույթի բազմակողմանիությունը, լրիվությունը և օբյեկտիվությունը, (37-րդ հոդված), վարույթի մասնակիցներին լսելը (38-րդ հոդված), վարչական վարույթի նյութերի մատչելիությունը (39-րդ հոդված), վարույթի մասնակիցներին օգնություն ցուցաբերելը (40-րդ հոդված), ապացուցման պարտականությունը բաշխելը (43-րդ հոդված), վարչական ակտի որոշակիությունը և հիմնավորումը (56-57-րդ հոդվածներ) և այլն:

Վարչարարությունը կարող է համարվել արդյունավետ միայն այն դեպքում, երբ ընդունված վարչական ակտով հանրային իրավունքի ոլորտում որևէ հարց կարգավորվում է հանրային և մասնավոր շահերի հավասարակշռվածության ապահովման պայմաններում, ընդ որում՝ գերակայությունը տրվում է մարդու իրավունքներին ու ազատություններին: Վարչարարության իմաստը կայանում է ոչ թե քաղաքացիների հետ փոխհարաբերություններում վարչական մարմինների համար առավել բարենպաստ պայմաններ ստեղծելու (ինչը դեռևս անթաքույց նկատվում է գործնականում), այլ, ընդհակառակը, քաղաքացիների շահերը պաշտպանելու և դրանց ոտնահարումը կանխելու մեջ: Ըստ այդմ՝ վարչարարության արդյունավետությունը գնահատվում է միայն պետություն-քաղաքացի հարաբերություններում անգամ բախումների ու հակասությունների պայմաններում՝ վերը նշված նախապայմանով հավասարակշռվածության ապահովման տեսանկյունից:

Վարչարարության արդյունավետության խնդիրը դիտարկելով վերը շարադրված դիրքորոշման լույսի ներքո և համադրելով այն վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտի հետ՝ հարկ է, որ սոցիալ-տնտեսական զարգացումների ներկա փուլում համագործակցությունը դիտարկվում է որպես խիստ կարևոր խնդիրների լուծման արդյունավետ լծակ: Մասնավորապես համագործակցության անհրաժեշտությունը հիմնականում զգացվում է այնպիսի առաջնային ոլորտներում,

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

ինչպիսիք են ահաբեկչության դեմ պայքարը, շրջակա միջավայրի պահպանությունը և այլն: Այսպես, 2001թ. սեպտեմբերի 11-ի ահաբեկչական ակտը կանխելու հարցում ԱՄՆ կառավարության ձախողումը կամ շրջակա միջավայրի և մարդու առողջության վրա էլեկտրաէներգիայի արտադրության բացասական հետևանքների վերացման բնագավառում առկա խնդիրները կապվում են նաև համագործակցության բացերի հետ: Ընդ որում, կարծում ենք, համագործակցության մասին խոսելիս հարկ է նկատի ունենալ, որ արդի պայմաններում այն անխուսափելիորեն ձեռք է բերել միջազգային նշանակություն, քանզի վարչարարության թիրախ ոչ միայն տվյալ պետության քաղաքացիներն են, այլ, իրավական նորմերով սահմանված շրջանակներում՝ նաև օտարերկրացիները և օտարերկրյա տարաբնույթ միավորումները:

Համագործակցության նշանակությունը հիմնականում պայմանավորված է այն խնդրի հետ, որ իրավակարգավորման շատ ոլորտներին բնորոշ է վարչական մարմինների լիազորությունների անհարկի կրկնությունը, որի հետևանքով տարբեր վարչական մարմիններ օժտվում են տարբեր բնագավառներում լայն շրջանակի խնդիրներ լուծելու նույնական իրավասությամբ: Նշվածը մի կողմից վարչական մարմիններին թույլ է տալիս խուսափել պատասխանատվությունից, մյուս կողմից այն ապահովագրում է միանձնյա գործող վարչական մարմնի սխալի դեմ: Այդ իսկ պատճառով իրավաբանական գրականության մեջ կարելի է հանդիպել «դրական» և «բացասական» բնորոշումներ ունեցող լիազորությունների կրկնությունների օրինակներ:

Բնականաբար, որպես վարչարարության արդյունավետությունը բարձրացնելու ընթացակարգ՝ կարող են հանդես գալ, այսպես կոչված, «դրական» լիազորությունների կրկնությունները, որոնք վարչական մարմինների միջև ստեղծում են առողջ մրցակցություն, թույլ են տալիս նրանց հանդես գալ որպես «քաղաքական գաղափարների լաբորատորիաներ» և փնտրել ու գտնել խնդիրների նոր լուծումներ: Վարչական մարմինների միջև կառուցողական մրցակցության ձևավորումը կարող է նախադրյալներ ստեղծել գործի քննության բազմակողմանիության ապահովման, միանձնյա գործող վարչական մարմնի սխալների դեմ ապահովագրվածության, վարչական մարմինների միջև փոխզիջման ձևավորման համար, որոնք, անկասկած, կարող են հանգեցնել վարչարարության արդյունավետության բարձրացմանը: Երբ օբյեկտիվ պատճառներով առաջացած լիազորությունների կրկնության պայմաններում մի վարչական մարմին դիմում է մեկ այլ վարչական մարմնին փոխօգնության հարցով, աջակցություն ցուցաբերելու առջնությունը վերջինիս լուծումները կարող են հետա-

գայում ընդօրինակվել նաև օգնություն հայցող վարչական մարմնի կողմից: Արդյունքում փոխօգնությունը հնարավորություն կտա վարչական մարմիններին փոխադարձաբար օգտվել միմյանց լավագույն փորձից: Հարկ է հավելել նաև, որ համագործակցությունը մեծ նշանակություն ունի նաև կամայականության նվազեցման, համատեղ ձեռքբերումների ավելացման, բացերի լրացման և համակարգային ձախողումների կանխարգելման հարցերում:

Նկատի ունենալով, որ համագործակցությունը լայն հասկացություն է և դրսևորվում է տարբեր ձևերով, հարկ է նախ հստակ տարբերակել համագործակցության այն ձևերը, որոնք իրենցից ներկայացնում են փոխօգնություն, այդուհետ բացահայտել դրանց դրական ազդեցությունը վարչարարության արդյունավետության վրա:

Իրավաբանական գրականության մեջ առանձնացվում են վարչական մարմինների համագործակցության բազմաթիվ ձևեր, որոնք կարելի է պայմանականորեն բաժանել հետևյալ երեք մեծ խմբերի.

ա) խորհրդակցություններ (պարտադիր և հայեցողական), որոնք, որպես կանոն, դրսևորվում են փորձի փոխանակման, շահագրգիռ վարչական մարմինների կարծիքների հավաքագրման և օրենքով սահմանված դեպքերում համապատասխան վարչական մարմինների համաձայնությունը կամ թույլտվությունը ձեռք բերելու միջոցով,

բ) պաշտոնական համաձայնագրերի կնքում, որոնք, որպես կանոն, իրենցից ներկայացնում են փոխըմբռնման հուշագրեր,

գ) համատեղ քաղաքականության մշակում, որը ենթադրում է կառավարման որոշակի ոլորտում վարչական մարմինների պարբերաբար համագործակցություն (օրինակ՝ միջգերատեսչական հանձնաժողովների ստեղծման միջոցով):

Գործնականում կարելի է հանդիպել նաև ոչ պաշտոնական համագործակցության ձևերի (օրինակ՝ բանավոր պայմանավորվածություններ)¹², սակայն, մեր կարծիքով, դրանք խորհրդակցությունների ձևեր են, ուստի նպատակահարմար չենք գտնում դրանց առանձին քննարկումը:

Համագործակցության վերը շարադրված ձևերից վարչական մարմինների փոխօգնություն են հանդիսանում հայեցողական բնույթ ունեցող խորհրդակցությունները, որոնք իրականացվում են փորձի փոխանակման և շահագրգիռ վարչական մարմինների կարծիքների հավաքագրման միջոցով, փոխըմբռնման հուշագրեր ստորագրելու միջոցով վարչարարության ընթացքում միմյանց օգնություն ցուցաբերելու կարգի ու բովանդակության վերաբերյալ որոշակի պայմանավորվածություն ձեռք բերելը և հանրային կառավարման ոլորտում մշտապես գործող մարմիններ ստեղծելու միջոցով

համատեղ վարչարարական քաղաքականության մշակումը: Միայն նշված դեպքերում վարչական մարմինները փոխադարձաբար օգնություն են ցուցաբերում միմյանց՝ իրենց լիազորությունները պատշաճ իրականացնելու նպատակով: Համագործակցության մյուս ձևերն իրենցից չեն ներկայացնում վարչական մարմինների փոխօգնություն, քանի որ ա) պարտադիր խորհրդակցությունը թելադրված է կամ օրենսդրի կամ վերադասի կողմից¹³, բ) օրենքով սահմանված դեպքերում համապատասխան վարչական մարմինների համաձայնություն կամ թույլտվություն ձեռք բերելը վարչարարության առանձին ինստիտուտ է, որը ամրագրված է Օրենքի 52-րդ հոդվածում: Վարչական մարմինների փոխօգնություն չեն նաև քրեական կամ քաղաքացիական վարույթների արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով փոխըմբռնման հուշագրերի ստորագրումը և միջգերատեսչական հանձնաժողովների ստեղծումը, քանի որ վարչական մարմինների փոխօգնությունը հնարվոր է բացառապես վարչարարության (այդ թվում՝ վարչական վարույթի) ընթացքում:

Վարչական մարմինների միջև խորհրդակցությունների անցկացումը նպատակ է հետապնդում փոխանակելու միմյանց փորձը, որը վարչական մարմինների համար մեկ այլ վարչական մարմնի լավագույն փորձի ընդօրինակման հնարավորություն է ստեղծում: Բացի այն, որ փորձի փոխանակման արդյունքում մի վարչական մարմին կարող է օգտվել մյուս վարչական մարմնի փորձից ու ձեռքբերումներից, այն կարող է նաև գերծ մնալ մյուս վարչական մարմինների թերությունները կրկնելուց (ինչը, մեր կարծիքով, առավել կարևոր է): Այս հարցում, կարծում ենք, մեծ դեր ունեն միջազգային կազմակերպությունները, որոնք, որոշակի բնագավառներում, կուտակելով հարուստ փորձ, տարբեր պետությունների վարչական մարմինների համար ստեղծում են այդ փորձից օգտվելու հիանալի պայմաններ: Սակայն, հարկ է նշել, որ վարչական մարմինները մեծ զգուշություն պետք է ցուցաբերեն այս հարցում և խուսափեն միջազգային փորձի մեխանիկական ընդօրինակումից, որը հատկապես բնորոշ է հետխորհրդային պետություններին, որոնց համար գաթակաղության վտանգը չափազանց մեծ է: Մեր կարծիքով, արևմտյան իրավական փորձի պատշաճ ուսումնասիրության պարագայում հնարավոր կլինի ընտրել և համապատասխանեցնել Հայաստանի Հանրապետության իրավական համակարգին համահունչ այնպիսի իրավական ինստիտուտներ, որոնք էապես կբարելավեն վարչարարության արդյունավետությունը և չեն կանգնեցնի իշխանություններին անլուծելի խնդիրների առջև:

Վարչական մարմինների միջև խորհրդակցությունների կազմակերպումը էապես կարող է

նպատակ նաև վերջիններիս տեղեկացված լինելու աստիճանի բարձրացմանը, քանի որ խորհրդակցությունների ընթացքում վարչական մարմինների ուշադրությունը կարող է գրավել մի տեղեկատվություն, որը սովորաբար նրանց կողմից չի նկատվում: Միաժամանակ, խորհրդակցությունների ընթացքում վարչական մարմինները մանրամասնորեն ուսումնասիրում են միմյանց մեթոդները. դա հնարավորություն է ընձեռում յուրաքանչյուրին գնահատելու իր իսկ կողմից իրականացվող վարչարարության արդյունավետությունը: Արդյունքում վարչական մարմինն ի գործ է լինում գործի բազմակողմանի քննություն իրականացնել և ընդունել առավել հիմնավորված ակտեր:

Պետք է նկատել, որ տարբեր բնագավառներում իրականացվող խորհրդակցությունները պայմաններ են ստեղծում, որպեսզի վարչական մարմինների փոխօգնությունը ծառայի կառավարման մասնագիտացված վարչական մարմինների ունակությունները միմյանց կարիքների համար օգտագործելու նպատակին, այլ ոչ թե ուղղակի նրանց միավորելու մեկ կենտրոնացված մարմնում՝ վերացնելով նրանց եզակի (ունիկալ) ընդունակությունները¹⁴: Բացի այդ՝ հաճախակի խորհրդակցությունները, ի վերջո, կարող են ձևավորել միասնական վարչարարության «մշակույթ», որը հնարավորինս կվերացնի կառավարման ոլորտում տարբեր վարչական մարմինների միջև առկա զաղափարական անջրպետները¹⁵: Արդյունքում կապահովվի նաև միատեսակ իրավակիրառ պրակտիկա, քանի որ կստեղծվի կառավարման չափանիշների ներդաշնակ համակարգ, որի միջոցով կապահովվի նաև իրավական որոշակիության սկզբունքը¹⁶: Այսպես, վարչական մարմինները համաձայնեցված գործելու դեպքում կստեղծեն կանխատեսելի միջավայր քաղաքացիների համար, որը, կարծում ենք, չափազանց արդիական է Հայաստանի Հանրապետությունում: Սա իր հերթին կնվազեցնի չարաշահումները՝ էական նշանակություն ունենալով նաև կոռուպցիայի դեմ պայքարի հարցում, և, հատկապես, կկանխարգելի կամայականությունը, քանի որ մնան պայմաններում կստեղծվեն միատեսակ փաստական հանգամանքների նկատմամբ անհավասար մոտեցում ցուցաբերելու արգելքը կյանքի կոչելու իրատեսական պայմաններ:

Հարկ է նշել, որ կամայականության արգելքը պարտադրում է վարչական մարմիններին որևէ հայեցողական լիազորություն որոշակի ձևով իրականացնելու պարագայում միանման դեպքերում հետագայում ևս իր այդ հայեցողական լիազորությունն իրականացնել նույն ձևով, իսկ իր պրակտիկայից վարչական մարմինը կարող է հրաժարվել բացառապես գերակա շահի առկայության պատճառով, այն էլ հետագայում մշտապես մեկ այլ հայեցողական որոշում ընդունելու պայմանով (Օրեն-

քի 7-րդ հոդված):

Վարչական մարմինների փոխօգնության մյուս կարևոր միջոցը վարչարարության ընթացքում միմյանց օգնություն ցուցաբերելու կարգի և բովանդակության վերաբերյալ փոխըմբռնման հուշագրերի ստորագրումն է, որոնք կարող են լուծել ընդդատության սահմանազատման, տեղեկատվության փոխանակման ընթացակարգերի սահմանման, նույն ոլորտում լիազորություններ ունեցող վարչական մարմինների հայեցակարգերի համաձայնեցման և այլ խնդիրներ: Օրինակ, 2012թ. փետրվարի 8-ին ուշագրավ փոխըմբռնման հուշագիր կնքվեց ոստիկանության և փաստաբանների պալատի միջև: Այսպես, կողմերը, կարևորելով իրավունքի ոլորտի զարգացմանն ուղղված համագործակցության նկատմամբ փոխադարձ հետաքրքրությունը, համաձայնել են համագործակցել օրենսդրական նախաձեռնության, արագ արձագանքման, վարքագծի կանոնների պահպանման ապահովման, դիտորդական առաքելության և այլ ոլորտներում՝ կազմակերպելով և իրականացնելով հեկյալ միջոցառումները. նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերի համատեղ մշակում և ներկայացում իրավասու մարմիններին, ոստիկանության աշխատակիցների և փաստաբանների միջև, կապված նրանց մասնագիտական պարտականությունների կատարման հետ, որևէ խնդիր ծագելու դեպքում այդ խնդրի անհապաղ քննարկում և օրենքի տարրին համապատասխան լուծում, ոստիկանների կամ փաստաբանների կողմից վարքագծի կանոնների խախտումների հայտնաբերում, փոխադարձ իրազեկում և պատասխանատվության ենթարկելու հարցի լուծում, սեմինարների և համատեղ քննարկումների (կլոր սեղաններ) կազմակերպում, սպորտային կամ ինտելեկտուալ խաղերին կամ այլ միջոցառումներին ոստիկանների ու փաստաբանների ներգրավում և այլն:

Նման փաստաթղթերի կնքումն էապես դյուրին ու արդյունավետ է դարձնում վարչական մարմինների միջև փոխօգնության իրականացումը, քանի որ, որպես կանոն, սահմանվում են աջակցության առավել մատչելի ընթացակարգեր, հստակ կարգավորվում են միմյանց տրամադրվող օգնության շրջանակները և այլ խնդրահարույց հարցեր: Այսպիսի համաձայնությունների բացակայության պայմաններում վարչական մարմինների միջև կարող են ծագել անհամաձայնություններ՝ կապված կոնկրետ հայցվող օգնության ձևի և տրամադրման կարգի առնչությամբ: Նման պայմաններում, կարծում ենք, փոխըմբռնման հուշագրերի ստորագրումը էական նշանակություն ունի վարչական մարմինների փոխօգնության կատարելագործման և, որպես հետևանք, վարչարարության արդյունավետության բարձրացման հարցերում:

Ինչ վերաբերում է վարչական մարմինների

միջև պարբերաբար փոխօգնության ապահովման նպատակով միջգերատեսչական հանձնաժողովների ստեղծման հարցին, ապա այն հիմնականում նպատակ է հետապնդում կառավարման առավել բարդ ոլորտներում համադրել մի քանի տարբեր վարչական մարմինների ջանքերը: Գլոբալացման արդյունքում տեղի ունեցած փոփոխությունների հետևանքով ներկայումս պետության առջև ծանրացած խնդիրները ճյուղավորված և բազմաբնույթ են, որոնց գործնական լուծումը չափազանց բարդ է: Երբեմն նույնիսկ անհնար է թվում պայքարի իրատեսականությունն այնպիսի իրավախախտումների դեմ, ինչպիսիք են, օրինակ, ինտերնետային տարածությունում մտավոր սեփականության դեմ ոտնձգությունները, մաքսանենգությունն առավել բաց մաքսային ռեժիմների պայմաններում, հակամրցակցային խախտումները և այլն: Հետևաբար, պետության կողմից պետք է ձեռնարկվեն այնպիսի միջոցներ, որոնք հնարավորություն կընձեռեն տարբեր ոլորտներում գործառույթներ իրականացնող վարչական մարմիններին՝ պարբերաբար համագործակցելու միմյանց հետ:

Հայաստանի Հանրապետությունում վարչական մարմինների փոխօգնության հետ կապված հարցերը կարգավորող օրենքի տրամաբանությունից հետևում է, որ վարչական մարմինների՝ փոխօգնության հարցով միմյանց դիմելը կրում է միանգամյա բնույթ և կապված է կոնկրետ վարչական վարույթի հետ: Սակայն գործնականում հաճախ կարելի է հանդիպել դեպքերի, երբ մի վարչական մարմնի կողմից մյուսին օգնություն ցուցաբերելու անհրաժեշտությունը ծագում է պարբերաբար: Այդ իսկ նկատառումներից ելնելով՝ գործնականում հաճախ իշխանությունները դիմում են միջգերատեսչական հանձնաժողովներ ստեղծելու միջոցին: Նման մարմինները կազմավորվում են տարբեր վարչական մարմինների (և ոչ միայն վարչական մարմինների) ներկայացուցիչներից, որոնք իրենց գիտելիքները և հմտությունները միավորում են մի կոնկրետ առավել կարևոր խնդիր լուծելու համար: Օրինակ, Իտալիայում առաջին միջգերատեսչական մարմինը ստեղծվել է 1936թ. դա եղել է վարկի և խնայողությունների կոմիտեն՝ կառավարության նախագահի գլխավորությամբ: Ներկայումս նման մարմինների քանակը մեծացել է. գործում են գների և արտաքին տնտեսության քաղաքականության, արդյունաբերական քաղաքականության համակարգման, տնտեսական ծրագրավորման, սննդի և գյուղատնտեսության քաղաքականության կոմիտեներ՝ Իտալացի հեղինակները տարբեր մոտեցումներ ունեն միջգերատեսչական մարմինների գործունեության վերաբերյալ: Ոմանք դիտարկում են դրանք որպես օժանդակող մարմիններ, որոնք պատրաստում են կառավարության որոշումները, մյուսները կարծում են, որ այս մար-

միներն ընդունում են քաղաքական որոշումներ և որոշակի չափով փոխարինում են կառավարությանը, ինչպես նաև սահմանափակում են կառավարության ղեկավարի լիազորությունների ծավալը :

Հայաստանի Հանրապետությունում նույնպես գործում են նմանատիպ մարմիններ: Օրինակ, Հայաստանի Հանրապետության վարչապետի՝ 2009 թվականի օգոստոսի 11-ի թիվ 678-Ա որոշմամբ մտավոր սեփականության բնագավառում իրավախախտումների դեմ պայքարն ուժեղացնելու և դրա իրականացումը համակարգելու նպատակով ստեղծվել է միջգերատեսչական հանձնաժողով: Հանձնաժողովի նպատակն է իրականացնել ուսումնասիրություններ, վերլուծություններ, քննարկումներ, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության վարչապետին առաջարկել լուծումներ Հայաստանում կեղծարարության ու հեցուկության մակարդակը շարունակաբար նվազեցնելու և դրան խոչընդոտող խնդիրների վերացման վերաբերյալ, հավաքագրել համապատասխան տեղեկություններ, բարձրացնել հասարակության իրազեկվածության մակարդակը Հայաստանի Հանրապետությունում հեցուկության ու կեղծարարության բացասական հետևանքների մասին: Այս նպատակին հասնելու համար հանձնաժողովն իրավասու է մշակելու և վարչապետի կամ կառավարության հաստատմանը ներկայացնել անհրաժեշտ գործողությունների և (կամ) միջոցառումների ծրագրեր ու իրականացման ժամանակացույցեր, իրականացնել անհրաժեշտ տեղեկատվության հավաքագրում, դրանց ուսումնասիրություն և վերլուծություն, կազմակերպել և անցկացնել քննարկումներ, վարչապետին ներկայացնել եզրակացություններ, կարծիքներ և առաջարկություններ, ստեղծելու աշխատանքային խմբեր, հաստատել դրանց աշխատակարգերը, կազմը և ընդունել դրանց գործունեությունն արդյունավետ կազմակերպելու համար անհրաժեշտ այլ որոշումներ: Ընդ որում՝ հանձնաժողովը կազմված է ոչ միայն վարչական մարմինների պաշտոնատար անձանցից, այլև դատական իշխանության, միջազգային և հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներից (վերջիններիս համաձայնության դեպքում):

Միաժամանակ, հարկ է նշել, որ հիշյալ մարմնի ձևավորման և գործունեության հարցերում բավարար չափով չեն պահպանվել իշխանությունների բաժանման և յուրաքանչյուր պետական մարմնի կողմից բացառապես Սահմանադրությամբ և օրենքներով վերապահված գործողություններ կատարելու վերաբերյալ Սահմանադրության հիմնադրույթները: Այս խնդիրը, թերևս, պայմանավորված է հետևյալ փաստարկներով.

ա) գործող օրենսդրությունը գրեթե չի անդրադառնում պետական մարմինների պարբերաբար փոխօգնությանն առնչվող հարաբերություն-

ների կարգավորմանը (մասնավորապես, կարգավորված է միայն համատեղ նորմատիվ ակտեր ընդունելու հիմքերը),

բ) դեռևս չի ձևավորվել անհրաժեշտ վարչարարական փորձ,

գ) այս առնչությամբ խիստ սակավ է ուսումնասիրվում միջազգային փորձը:

Առաջին հայացքից կարող է տպավորություն ստեղծվել, որ վարչական մարմինների պարբերաբար փոխօգնությունը ծախսատար և ժամանակատար երևույթ է: Մակայն հարցին առավել բազմակողմանի մոտենալու պարագայում պարզ է դառնում, որ վարչական մարմինների պարբերաբար փոխօգնությունը կարող է հետագայում շատ ավելի տնտեսապես ձեռնտու լինել, քանի որ միջգերատեսչական հանձնաժողովների գործունեության ընթացքում վարչական մարմինները կարող են ձեռք բերել այնպիսի տեղեկատվություն, որի ձեռքբերումը սեփական ուժերով չափազանց ծախսատար կարող էր լինել¹⁹: Վարչական մարմինների պարբերաբար փոխօգնությունը կարևոր նշանակություն ունի նաև այն տեսանկյունից, որ հնարավորություն է ընձեռում վարչական մարմիններին խնդիրները բացահայտելու և լուծելու շատ ավելի վաղ շրջանում, որոնց լուծումը հետագայում առավել մեծ ներուժ կպահանջեր: Նշվածն ամբողջությամբ բխում է վարչարարության տնտեսվարության սկզբունքից, որը, պարտադրելով վարչական մարմիններին իրենց լիազորություններն իրականացնելիս գործել այնպես, որ առանց իրենց լիազորությունների կատարմանը վնասելու առավել սեղմ ժամկետում, առավել բարենպաստ արդյունքի հասնելու համար ապահովի իրենց տնօրինմանը հանձնված միջոցների առավել արդյունավետ օգտագործումը (Օրենքի 11-րդ հոդված), ուղղակի առնչվում է վարչարարության արդյունավետության հարցին:

Վերը շարադրվածից հետևում է, որ մեր կողմից ներկայացված համագործակցության ձևերի միջոցով վարչական մարմինների փոխօգնության ինստիտուտը նվազեցնում է վարչական մարմինների միջև չհամաձայնեցված գործողությունների և դրանց արդյունքում վարչական միջոցների անհարկի վատնումների ռիսկը՝ ապահովելով վարչարարության ընդհանուր քաղաքականությունը, դրա կանխատեսելիությունը և միատեսակությունը²⁰: Միաժամանակ այն, ստեղծելով վարչական մարմինների միջև հարաբերական մրցակցություն, առավել բարենպաստ պայմաններ է ստեղծում մասնավոր անձանց համար: Արդյունքում մի կողմից կանխատեսելիությունը և միատեսակությունը, մյուս կողմից վարչական մարմինների միջև մրցակցությունը պայմաններ են ստեղծում մարդու՝ Սահմանադրությամբ և օրենքներով երաշխավորված իրավունքների և ազատությունների պաշտ-

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

պանության միջոցների արդյունավետության ապահովման համար: Վարչական մարմինների փոխօգնությունը չափազանց կարևոր նշանակություն ունի հայեցողական լիազորություններ իրականացնելիս միատեսակ պրակտիկայի ապահովման հարցում, որն ուղղակի փոխկապակցված է մարդու իրավունքների պաշտպանության խնդրի հետ: Չոր չէ, որ օրենսդիրը վարչական մարմիններին հայեցողական լիազորություններ իրականացնելիս պարտադրում է առաջնորդվել մարդու և քաղաքացու՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության անհրաժեշտությամբ, նրանց իրավահավասարության, վարչարարության իրականացման համաչափության և կամայականության արգելքի սկզբունքներով (Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին ՀՀ օրենք, 6-րդ հոդվածի 2-րդ մաս):

Ամփոփելով՝ ցանկանում ենք նշել, որ, մեր կարծիքով, վարչական մարմինների փոխօգնության բարելավման տեսանկյունից անհրաժեշտ է ստեղծել անկախ վարչական մարմին, որը կոչված կլինի բացառապես աջակցել մյուս վարչական

մարմիններին տեղեկատվության տրամադրմամբ և ընթացակարգային խորհրդատվություններով: Այն կարող է բաղկացած լինել վարչարարության բնագավառում հեղինակություն ունեցող փորձագետներից, որոնք պարբերաբար խորհրդակցությունների միջոցով կաջակցեն վարչական մարմիններին նաև որոշ մասնագիտական հարցերում: Հարկ է նշել, որ Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներում կիրառվում է նման պրակտիկա: Մասնավորապես, ԱՄՆ-ում գործում է «Վարչական կոնֆերանս» անկախ դաշնային գործակալությունը, որի գործառույթը վարչական մարմիններին անաչառ փորձագիտական խորհուրդ և հանձնարարականներ տալն է՝ վարչարարության բարելավման նպատակով²¹: Միաժամանակ, հաշվի առնելով մեր երկրում ձևավորված առանձնահատկությունները, կապված ժողովրդավարության ինստիտուտների ներդրման նվազ փորձով ու հիշյալ ինստիտուտները հսկողության տակ վերցնելու միտումներով, կարծում ենք, հարկ կլինի այդ մարմնի կազմում բացառել հանրային ծառայողների ներգրավվածությունը:

¹ Վարչարարության արդյունավետության նման ընկալումը բխում է վարչական իրավունքի, այսպես կոչված, «բաց մոդելից»: Մանրամասն տե՛ս, Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. էջեր 33-35:

² Տե՛ս NAT'L COMM'N ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, THE 9/11 COMMISSION REPORT 400-03 (2004); Peter Huber, Electricity and the Environment: In Search of Regulatory Authority, 100 HARV. L. REV. 1002, էջեր 1002-03 (1987):

³ Մանրամասն տե՛ս, Jody Freeman & Daniel A. Farber, Modular Environmental Regulation, 54 DUKE L.J. 795, էջեր 806-13 (2005):

⁴ Տե՛ս Teresa M. Schwartz, Protecting Consumer Health and Safety: The Need for Coordinated Regulation Among Federal Agencies, 43 GEO. WASH. L. REV. էջ 1032 (1975), Jason Marisam, Duplicative Delegations, 63 ADMIN. L. REV. էջեր 211-213 (2011):

⁵ Տե՛ս Jody Freeman and Jim Rossi, Agency coordination in shared regulatory space, Harvard Law Review Association, (2012) էջ 1138:

⁶ Տե՛ս JAMES Q. WILSON, BUREAUCRACY: WHAT GOVERNMENT AGENCIES DO AND WHY THEY DO IT, էջ 274 (1989):

⁷ Տե՛ս Jacob E. Gersen, Overlapping and Underlapping Jurisdiction in Administrative Law, 2006 SUP. CT. REV. էջ 212:

⁸ Տե՛ս Neal Kumar Katyal, Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within, 115 YALE L.J. էջ 2325 (2006)

⁹ Տե՛ս supra note 5, էջ 1151:

¹⁰ Տե՛ս Richard A. Posner, Preventing Surprise Attacks, Rowman & Littlefield, էջ 14 (2005):

¹¹ Տե՛ս supra note 5, էջ 1155-1181:

¹² Տե՛ս U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-12-151, DODD FRANK ACT REGULATIONS: IMPLEMENTATION COULD BENEFIT FROM ADDITIONAL ANALYSES AND COORDINATION, էջ 25 (2011):

¹³ Այս պարագայում գործ ունենք ոչ թե «օգնություն», այլ «իրամանի կատարում» հասկացության հետ:

¹⁴ Տե՛ս J.R. DeShazo & Jody Freeman, Public Agencies as Lobbyists, 105 COLUM. L. REV. էջ 2290 (2005):

¹⁵ Տե՛ս Eric Biber, Too Many Things to Do: How to Deal with the Dysfunctions of Multiple-Goal Agencies, 33 HARV. ENVTL. L. REV. էջեր 1, 9 (2009):

¹⁶ Տե՛ս supra note 5, էջ 1183:

¹⁷ Տե՛ս Costituzione e struttura del Governo. La riforma dei ministeri. - Padova, 1984. էջ 2:

¹⁸ Տե՛ս Административное право зарубежных стран. Учебное пособие - М.,: Издательство «СПАР», 1996. С. 137-138:

¹⁹ Տե՛ս U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-10-336, VEHICLE FUEL ECONOMY: NHTSA AND EPA'S PARTNERSHIP FOR SETTING FUEL ECONOMY AND GREENHOUSE GAS EMISSIONS STANDARDS IMPROVED ANALYSIS AND SHOULD BE MAINTAINED, էջեր 21-24 (2010):

²⁰ Տե՛ս E. Donald Elliott, Bruce A. Ackerman & John C. Millian, Toward a Theory of Statutory Evolution: The Federalization of Environmental Law, 1 J.L. ECON. & ORG. էջեր 313, 326 (1985):

²¹ Տե՛ս Վարչական կոնֆերանսի պաշտոնական կայքը /<http://www.acus.gov/about/the-conference/>:

РЕЗЮМЕ

Институт взаимопомощи административных органов в контексте усовершенствования администрирования

В статье обсуждаются вопросы значения и роли института взаимопомощи административных органов. В результате проведенного исследования выдвигается тезис о необходимости координации деятельности административных органов и предоставлении ими друг другу административной взаимопомощи с целью повышения эффективности администрирования и достижения лучших результатов.

SUMMARY

The institute of mutual administrative assistance in the context of improvement of administration

The article discusses the role and importance of the institute of mutual administrative assistance. The research shows that in many cases administrative agencies must coordinate their actions and provide each other with administrative assistance in order to increase the effectiveness of administration and achieve better results.