

ՌԱՖԻԿ ԽԱՆԴԱՆՅԱՆ

Հայ-Ռուսական (Սլավոնական) համալսարանի իրավագիտության ֆակուլտետի սահմանադրական և մունիցիպալ իրավունքի ամբիոնի ավագ դասախոս, իրավաբանական գիտությունների թեկնածու



**ՎԱՐՉԱԿԱՆ ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅԱՆ
ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՀԻՄՆԱԿԱՆ
ՈՒՂՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԱՊՀ
ԵՐԿՐՆԵՐՈՒՄ**

Մեր կողմից իրականացրած ուսումնասիրությունը թույլ է տվել վեր հանել վարչական արդարադատության ինստիտուտի կայացման այն արժեքավոր փորձը, որը կուտակվել է ԱՊՀ որոշ երկրներում:

Վարչական իրավունքի մասնագետների կողմից առանձնացվում են վարչական արդարադատության իրավական ինստիտուտի բացահայտման երեք ասպեկտներ՝ **նյութական**, որն առնչվում է վեճի բնույթի հետ, **կազմակերպական**, որը պայմանավորված է վեճերի քննությունն իրականացնող հատուկ մարմինների առկայությամբ և **ձևական**, որը համապատասխանում է վեճերի քննության վարույթային կարգին:

Վարչական արդարադատության գործողությունը տարածվում է այն հասարակական հարաբերությունների վրա, որոնք առաջանում են պետական կառավարման ոլորտում ծագող այնպիսի վեճերի լուծման ժամանակ, որտեղ կողմերից մեկը պարտադիր կարգով պետք է լինի պետական իշխանության մարմինը: Վարչական արդարադատության խնդիրները լիովին համապատասխանում են արդարադատության ընդհանուր խնդիրներին, այն է՝ իրավունքի վեճերի քննությունը և լուծումը, քաղաքացիների և կազմակերպությունների սուբյեկտիվ իրավունքների ու ազատությունների վերականգնումը և օրինականության ամրապնդումը: Վարչական արդարադատության, որպես արդարադատության ինքնուրույն ճյուղի անմիջական օբյեկտ, պետական կառավար-

ման բնագավառում ծագող հանրային իրավական վեճերի լուծումն է¹:

Գոյություն ունեն վեճային իրավահարաբերությունների երկու տեսակ՝

1. ծագում են քաղաքացու կամ իրավաբանական անձի կողմից կատարված իրավախախտումների արդյունքում,

2. առաջանում են, երբ խախտումները բխում են պաշտոնատար անձի (գործադիր իշխանության մարմնի) հակաօրինական գործողություններից կամ անգործությունից:

Այն դեպքերում, երբ անձը (քաղաքացի, իրավաբանական անձ) կատարել է իրավախախտում, պետությունն առանց որևէ մեկի բողոքի՝ սեփական նախաձեռնությամբ, պայքարում է դրա դեմ, քանի որ դա նրա պարտականությունն է: Դա ուղղահայաց, իշխանական բնույթի, իշխանության ենթակայության հարաբերություններ են: Այս դեպքում վեճի աղբյուրն իրավական նորմերի խախտումն է, որի համար անձը ենթարկվում է պատասխանատվության: Վարչական պատասխանատվության փաստացի հիմքը վարչական տուժամիջոցներով (սանկցիաներով) պահպանվող իրավական նորմի խախտումն է (վարչական զանցանք)²:

ԱՊՀ երկրներում վարչական արդարադատությունն ընդգրկում է վերը նշված հանրային վեճերի տեսակները: Կազմակերպական առումով այդ վեճերը քննում են ինչպես մինչդատական մարմինները, այնպես էլ՝ դատարանները:

Քննարկվող բնագավառի օրենսդրության վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ, ընդհանուր առմամբ, դեռևս մեծ տեղ է գրավում վարչական վեճերի մինչդատական քննությունը, սակայն հետզհետե մեծանում է դատարանների կողմից վարչական արդարադատության իրականացման տեսակարար կշիռը:

Հետխորհրդային երկրներում խնդիր է ծագում, թե ինչպիսի՞ կազմակերպարարական ձևերում առավել արդյունավետ կարող է գործել այդ ինստիտուտը հանրային վարչակազմի որոշումների ու գործողությունների օրինականության նկատմամբ, դատական վերահսկողության ո՞ր լիազորությունները պետք է ստանան օրենսդրական ամրագրում: Հետևաբար, առաջանում է համապատասխան դատարանների դատավարական գործունեության կարգավորման խնդիր:

Վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ հատուկ դատարանների ստեղծումը պայմանավորված է ոչ միայն այս կամ այն բնույթի վարչական գործերն առավել մասնագիտացված ընթացակարգերով լուծելու միտումով, այլև՝ այն կարևոր պատճառաբանությամբ, որ վարչական արդարադատության ինստիտուտը, տեսական առումով, դեռևս ունի խիստ սահմանափակ ընկալում³:

Հետխորհրդային երկրներում տարբեր է այն գործերի շրջանակը, որոնք պատկանում են վարչական դատարանների ընդդատությանը. դրանք պետական իշխանության մարմինների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների, հասարակական կազմակերպությունների և պաշտոնատար անձանց որոշումների ու գործողությունների (անգործության) վիճարկման, ինչպես նաև ընտրությունների, հարկային օրենսդրության, պետական իշխանության մարմինների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև ծագած վեճերն ու հասարակական կազմակերպությունների գործունեությունը դադարեցնելու կամ կասեցնելու մասին գործերն են:

Ինչպես ցույց է տալիս հետխորհրդային երկրներում վարչական արդարադատության

կայացման պրակտիկան, գործադիր իշխանության նկատմամբ դատական վերահսկողության ձևավորման գործընթացի բարդությունները հիմնականում պայմանավորված են եղել մի կողմից իշխանությունների տարանջատման սկզբունքն առանց վերապահումների ընդունելու միտումով, ինչը եղել է այդ սկզբունքի տակ մակերեսային, դեռևս անհրաժեշտ գործնական փորցի վրա չձևավորված պատկերացումների հետևանք, մյուս կողմից՝ ժողովրդավարական ընդհանուր կառույցների ոչ բավարար կազմավորմամբ և որոշ ավանդույթների բացակայությամբ⁴:

Մի շարք հետխորհրդային երկրներում վարչական արդարադատություն են իրականացնում նաև սահմանադրական դատարանները՝ խորհրդարանական և նախագահական ընտրությունների արդյունքների առնչությամբ առաջացած վեճերով: Օրինակ՝ Հայաստանի Հանրապետությունում հանրաքվեների, ինչպես նաև Հանրապետության Նախագահի, ԱԺ պատգամավորների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների վերաբերյալ վեճերով Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը և Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգիրքը համապատասխանաբար սահմանադրական դատարանին ու Հայաստանի Հանրապետության վարչական դատարանին լիազորություններ են վերապահում, որոնք միմյանցից տարանջատվում են առարկայական իրավասության տեսանկյունից, սակայն, ըստ էության, գործադրվում են միևնույն գործառույթի՝ հանրահավաքների և ընտրությունների վավերականությունը վերահսկելու ընթացակարգի շրջանակներում⁵:

ՀՀ սահմանադրական դատարանը սահմանադրական արդարադատությանը զուգընթաց իրականացնում է նաև վարչական արդարադատություն: ՀՀ սահմանադրական դատարանի լիազորությունները պայմանականորեն բաժանվում են երկու խմբի՝ ա) *հիմնական լիազորություններ* և բ) *ածանցյալ լիազորություններ*:

Հիմնական լիազորությունների շարքին կարելի է դասել՝ նորմատիվ ակտերի սահմանադրականության որոշումը, սահմանադրական դրույթների պաշտոնական մեկնաբանումը, լիազորությունների հարցով իշխանության տարբեր մարմինների միջև ծագած վեճերի լուծումը, մարդու սահմանադրական իրավունքների պաշտպանությունը:

Ածանցյալ լիազորությունների թվին են դասվում ընտրությունների նկատմամբ վերահսկողությունը, տարբեր հարցերի առնչությամբ եզրակացություններ տալը, կուսակցությունների գործունեության վերաբերյալ հարցերի քննությունը և այլն⁶:

Անհրաժեշտ է նշել, որ ՀՀ սահմանադրական դատարանը, լուծելով հանրաքվեի արդյունքների, Հանրապետության Նախագահի և պատգամավորների ընտրությունների արդյունքներով ընդունված որոշումների հետ կապված վեճերը, օրենքով նախատեսված դեպքերում որոշում կայացնելով կուսակցության գործունեությունը կասեցնելու կամ արգելելու մասին, ըստ էության իրականացնում է վարչական արդարադատություն:

Սահմանադրական դատարանին վարչական արդարադատության գործառույթի վերապահումը թեև ունի որոշ դրական կողմեր, այն առումով, որ վերը թվարկած կարևոր սահմանադրաիրավական բնույթ ունեցող վեճերը լուծելու իրավունքը տրված է դատական իշխանության համակարգում առանձնահատուկ տեղ զբաղեցնող ՀՀ սահմանադրական դատարանին: Սակայն չպետք է անտեսել այն հանգամանքը, որ դրանք ընդամենը նրա ածանցյալ լիազորություններն են: Չպետք է նաև անտեսել այն գործոնները, որոնք վկայում են վարչական արդարադատության կազմակերպման նշված մոդելի աննպատակահարմարության մասին: Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական դատարանին վարչական արդարադատության գործառույթի վերապահումը ոչ միայն չի նպաստում վարչական արդարադատության ինստիտուտի կայացմանը, այլև անհարիր է սահմանադրական դատարանի՝ որպես սահմանադրական արդարադատություն իրականացնող մարմնի կարգավիճակին: Բացի դրանից, այն կարող է վտանգի տակ դնել նաև սահմանադրական արդարադատության արդյունավետությունը: Բանն այն է, որ ՀՀ սահմանադրական բարեփոխումներից հետո ընդլայնվել են Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական դատարանի դիմելու իրավունք ունեցող սուբյեկտների թիվը, ինչն անխուսափելիորեն բարձրացրել է նաև Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական դատարանի ծանրաբեռնվածությունը: Նման պայմաններում Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական դատարանին նաև վարչական արդարադատության իրականացման գործառույթի տրամադրումը, կարծում ենք, բացասաբար կազդի սահմանադրական արդարադատության իրականացման արդյունավետության վրա:

Հանրային վեճերի լուծման մինչդատական քննության կարգ է սահմանված ընդհանրապես հետխորհրդային բոլոր երկրներում: Օրինակ՝ նման քննության կարգ է սահմանված «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» Հայաստանի Հանրապետության 2004 թվականի փետրվարի 18-ի, «Վարչական վարույթի մասին» Ադրբեյջանի Հանրապետության 2005 թվականի հոկտեմբերի 21-ի օրենքներով և Վրաստանի Հանրապետության 1999 թվականի հունիսի 23-ի «Վրաստանի վարչական դատավարության մասին» օրենսգրքով: Նշված իրավական ակտերի վերլուծությունը թույլ է տալիս վերհանել հանրային վեճերի լուծման մինչդատական եղանակի ընդհանուր գծերն անդրկովկասյան պետություններում:

2004 թվականի փետրվարի 18-ի «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի համաձայն՝ քաղաքացիները և իրավաբանական անձինք, իրենց իրավունքները պաշտպանելու նպատակով իրավունք ունեն բողոքարկել վարչական ակտերը, վարչական մարմնի գործո-

նակն ունեն բողոքարկել վարչական ակտերը, վարչական մարմնի գործո-

դուրսը կամ անգործությունը: Դրանք կարող են բողոքարկվել վարչական կամ դատական կարգով: Վարչական կարգով բողոք կարող է ներկայացվել՝ ա) ակտն ընդունած վարչական մարմին, բ) վարչական մարմնի վերահաս վարչական մարմին:

Վարչական պատասխանատվության վարույթը հիմնականում ներառում է քաղաքացու կամ իրավաբանական անձի իրավախախտումների հետ կապված վեճային իրավահարաբերությունները: Վերջինս բնութագրվում է հարկադրանքի միջոցների այնպիսի համակարգով, որը կարգավորվում է վարչական իրավունքի նորմերով: Այն բաղկացած է հետևյալ մասերից՝ վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ գործերով, վարչական խախտող կամ վերականգնման միջոցների կիրառման, վարչական իրավունքի հիման վրա իրականացվող կարգապահական հարկադրական միջոցների կիրառման վարույթներ: Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 246-րդ հոդվածի համաձայն՝ վարույթի կարգը որոշվում է Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքով, ՀՀ օրենսդրական այլ ակտերով, ՀՀ կառավարության որոշումներով: Այսպիսով օրենսգրքում ընդգրկված չեն գերատեսչական ակտերը: Սակայն գործնականում վարույթի առանձին տարրերին առնչվող հարաբերություններ կարգավորվում են նաև գերատեսչական ակտերում, ինչը հակասում է նշված օրենսգրքի պահանջներին:

Դատարանները վարչական հանրային վեճերը քննում են կամ հատուկ վարչական դատավարական օրենսգրքերով նախատեսված նորմերով կամ քաղաքացիական դատավարության հատուկ նորմերով:

2007 թվականի նոյեմբերի 28-ի «Վարչական դատավարության մասին» ՀՀ օրենսգիրքը սահմանում է վարչական դատարանում և վրճարեկ դատարանում պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու դրանց պաշտոնատար անձանց վարչական և նորմատիվ ակտերի, գործողությունների կամ անգոր-

ծության դեմ ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց դատական պաշտպանության իրավունքի իրականացման կարգը, ինչպես նաև՝ ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց դեմ վարչական մարմինների և պաշտոնատար անձանց հայցերի քննության կարգը: Դա պայմանավորված է վարչական դատարանների համակարգի կառուցվածքով: Վարչական դատարանն ըստ էության քննում է բոլոր վարչական գործերը: Վարչական դատարանի վճիռները կարող են բողոքարկվել միայն վճռաբեկության կարգով: ՀՀ վարչական դատարանում վարչական գործերով դատավարության կարգը սահմանվում է «Վարչական դատավարության մասին» ՀՀ օրենսգրքով և ՀՀ դատական օրենսգրքով, իսկ «Վարչական դատավարության մասին» ՀՀ օրենսգրքով նախատեսված դեպքերում՝ նաև «ՀՀ քաղաքացիական դատավարության օրենսգրքով», այնքանով, որքանով դրա նորմերը իրենց էությանը կիրառելի են վարչական դատավարության նկատմամբ և չեն հակասում օրենսգրքին և վարչական դատավարության էությանը: Այլ օրենքներում պարունակվող վարչական դատավարական նորմերը պետք է համապատասխանեն օրենսգրքին:

Հետխորհրդային երկրներում բարեփոխումներն իրականացվել են հետևյալ ընդհանուր նպատակներին հասնելու համար: Առաջին հերթին պետք է ապահովվեր օրենքի շրջանակներում վարչական կառավարման իրականացումը, այն դարձնել ավելի ենթահաշվետու, վերահսկելի, վարչարարությունների առնչությամբ քաղաքացիներին իրավունքներ վերապահել և միջոցներ տրամադրել այդ իրավունքներն արդյունավետ կիրառելու համար: Ընդհանուր միտումն այն է, որպեսզի անհարկի չընդլայնվի դատական հսկողություն նախաձեռնելու լիազորությամբ օժտված անձանց շրջանակը և այն հիմքերը, որոնցով պայմանավորված է վարչական արդարադատության ինստիտուտը:

Այդ ընդհանուր նպատակներին հասնելու միջոցներն իրար շատ մման են: Այն ներա-

ում է վարչական ընթացակարգերի մասին օրենսգրքերի կամ օրենքների ընդունումը, որոնք մանրամասնում են թե ինչպես պետք է իրականացվեն վարչական գործողությունները: Այդ օրենսգրքերը բազմակողմ չեն, այլ ընդգրկում են անհատական որոշումների ընդունման ու գործողությունների իրականացման կարգը: Նորմատիվ ակտերի ընդունման կարգը դրանք չեն ընդգրկում: Ի լրացումն անհատական որոշումների ու գործողությունների ընդունման ընթացակարգերի ստեղծման, օրենսգրքերը սովորաբար պարունակում են շահագրգիռ կողմերին ծանուցելու, համապատասխան հիմնարկներին գործի վերաբերյալ տեղեկատվության տրամադրելու, կողմերի մասնակցության, վկաների հարցաքննության, հիմնավորումներ ներկայացնելու վերաբերյալ դրույթներ:

Վարչական ընթացակարգերի մասին օրենսգրքերը սովորաբար պարունակում են իշխանության սկզբնական մարմնի որոշումներից ու գործողություններից տուժած կողմերի՝ վերադաս վարչական մարմին բողոքարկելու հնարավորությունը: Ներքին բողոքարկումները, որոնք հնարավորություն են ընձեռնում վե-

րանայել որոշումների և գործողությունների փաստն ու էությունը, լրացվում են օրինականության հարցերով դատարան դիմելու մասին դրույթներով:

Այսպիսով, ելնելով վարչական արդարադատության նյութական, կազմակերպական, ձևական ասպեկտներից, հետխորհրդային երկրներում՝

1. վարչական արդարադատության առարկա են հանդիսանում բոլոր տեսակի հանրային վեճերը, այդ թվում նաև վարչական գանգանքները,

2. վարչական արդարադատությունը իրականացվում է թե՛ մինչդատական, թե՛ դատական մարմինների կողմից,

3. վարչական արդարադատության իրականացման համար առկա է ինչպես մինչդատական վարույթ, այնպես էլ՝ վարչական դատավարական կարգ,

4. սահմանադրական դատարանը պետք է գերծ մնա վարչական արդարադատության իրականացումից:

1. Зеленцов А.Б. Административный спор. Правосудие. N 1, 2000. С. 70.

2. Бахрах Д.Н., Россинский Б. В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е издание. М., Норма, 2005. С. 775.

3. Դանիելյան Գ. Վարչական արդարադատության հիմնախնդիրները, Երևան «ԱՌՏ», 2004, էջ 81:

4. Դանիելյան Գ. նույն աշխատանքը, էջ 92:

5. Հարությունյան Գ. Սահմանադրական վերահսկողություն, Երևան, Նժար, 2002, էջ 141-142:

6. ՀՀ Սահմանադրական իրավունք, դասագիրք, Երևան, 2008, էջ 678: