ՎԱՐՉԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ / ADMINISTRATIVE LAW / АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

ԻՍՐԱՅԵԼՅԱՆ ԳԵՎՈՐԳ
իրավաբանական գիտությունների թեկնածու, դոցենտ,
ՀՀ արդարադատության ակադեմիայի գիտահետազոտական և ծրագրամեթոդական աշխատանքների կազմակերպման բաժնի ղեկավար

ISRAYELYAN GEVORG
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Unit of Organization of Scientific Research and Programmatic-methodological Activities of Academy of Justice of Armenia

ИСРАЕЛЯН ГЕВОРГ
кандидат юридических наук, доцент, руководитель отдела организации научно-исследовательских и программно-методических работ Академии юстиции Армении

ՄԻՔԱՅԵԼՅԱՆ ԼԻԴԱ
ՀՀ արդարադատության ակադեմիայի գիտահետազոտական և ծրագրամեթոդական աշխատանքների կազմակերպման բաժնի մասնագետ

MIKAYELYAN LIDA
Specialist of the Unit of Organization of Scientific Research and Programmatic-methodological Activities of Academy of Justice of Armenia

МИКАЕЛЯН ЛИДА
специалист отдела организации научно-исследовательских и программно-методических работ Академии юстиции Армении

ՎԱՐՉԱՐԱՐՈՒԹՅԱՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՁԵՎԵՐԻ ԿԱՏԱՐԵԼԱԳՈՐԾՄԱՆ ՈՐՈՇ ՀԱՐՑԵՐ*

SOME ISSUES OF ENHANCEMENT OF LEGAL FORMS OF ADMINISTRATION*

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ФОРМ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ*

Պետական կառավարման համակարգի, տարածքային կառավարման մարմինների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների և նրանց պաշտոնատար անձանց կողմից իրականացվող հանրային վարչարարության իրավական ձևերի կատարելագործումն առանցքային նշանակություն ունի ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց իրավունքների, ազատությունների և օրինական շահերի պաշտպանության ապահովման համար:

Վարչարարության ձևը վարչական մարմնի կամ նրա պաշտոնատար անձի կողմից իր իրավասության սահմաններում իրականացվող արտաքնապես դրսևորված գործունեությունն է: Ավանդաբար ձևերը դասակարգվում են երկու տեսակի՝ իրավական և ոչ իրավական: Վարչա-

* Հոդվածը ներկայացվել է 26.08.2019, գրախոսվել է 11.09.2019, ընդունվել է տպագրության 13.12.2019:
* Статья представлена 26.08.2019, рецензирована 11.09.2019, принята в печать 13.12.2019.
* The article was presented 26.08.2019, was rewiewed 11.09.2019, was accepted to publication 13.12.2019.

րարության ոչ իրավական ձևերը կապված չեն իրավական ակտերի ընդունման հետ և դրսևորվում են վարչական մարմնի գործողություններով կամ անգործությամբ:

Իրավական ձևերը վարչական մարմնի արտաքնապես դրսևորված և իրավաբանորեն ձևակերպված գործողություններն են, որոնք առաջացնում են որոշակի իրավական հետևանքներ: Դրանք կապված են իրավական այնպիսի ակտերի ընդունման հետ, որոնք վարչաիրավական հարաբերությունների ծագման, փոփոխման և դադարման հիմք են: Վարչարարության օրենսդրական հասկացության վերլուծության արդյունքում եզրահանգում ենք, որ վարչարարության իրավական ձևերն են վարչական ակտերի ընդունումը և նորմատիվ ակտերի ընդունումը:

«Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի (ընդունվել է 21.03.2018թ.) 2-րդ հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետում սահմանվում է նորմատիվ իրավական ակտի հասկացությունը: Մասնավորապես, նորմատիվ իրավական ակտը Հայաստանի Հանրապետության ժողովրդի, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմինների կամ պաշտոնատար անձանց ընդունած գրավոր իրավական ակտ է, որը պարունակում է վարքագծի պարտադիր կանոններ անորոշ թվով անձանց համար:

«Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի (ընդունվել է 18.02.2004թ.) 53-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ վարչական ակտն արտաքին ներգործություն ունեցող այն որոշումը, կարգադրությունը, հրամանը կամ այլ անհատական իրավական ակտն է, որը վարչական մարմինն ընդունել է հանրային իրավունքի ոլորտում կոնկրետ գործի կարգավորման նպատակով, և ուղղված է անձանց համար իրավունքներ և պարտականություններ սահմանելուն, փոփոխելուն, վերացնելուն կամ ճանաչելուն: Վարչական ակտը կարող է ուղղված լինել նաև որոշակի անհատական չափանիշներով առանձնացված անձանց որևէ խմբի:

Վարչական ակտի վերը նշված օրենսդրական բնորոշման մեջ նկարագրված հիմնական հատկանիշներին անդրադարձ է կատարել ՀՀ վճռաբեկ դատարանը: Մասնավորապես՝ 1) վարչական ակտն անհատական իրավական ակտ է, ունի հստակորեն որոշված հասցեատեր, 2) վարչական ակտն ընդունվում է վարչական մարմինների՝ ՀՀ գործադիր իշխանության հանրապետական, տարածքային կառավարման, տեղական ինքնակառավարման մարմինների, ինչպես նաև վարչարարություն իրականացնող այլ պետական մարմինների կողմից, 3) վարչական ակտն ունի արտաքին ներգործություն, նրա հասցեատերն այնպիսի ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձ է, որը կազմակերպական, աշխատանքային, ներքին ենթակայական կամ որևէ այլ ուղղակի կապի մեջ չի գտնվում այն ընդունած մարմնի հետ, 4) վարչական ակտն ընդունվում է հանրային իրավունքի բնագավառում, այն հանրային իշխանությամբ օժտված մարմնի՝ համապատասխան ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձին ուղղված միակողմանի կարգադրություն է, որը հիմնված է ի սկզբանե հանրային իշխանությամբ օժտված մարմնի կողմից իրագործվելու նպատակով ընդունված իրավական նորմերի վրա, 5) վարչական ակտն ընդունվում է կոնկրետ գործի կարգավորման նպատակով, այն ուղղված է հանրային իշխանությամբ օժտված մարմնի կողմից հանրային իրավունքի ոլորտում կոնկրետ անձին առնչվող կոնկրետ հարցի կարգավորմանը, 6) վարչական ակտն ուղղակի իրավական հետևանքներ է առաջացնում իր հետ կազմակերպական, աշխատանքային, ներքին ենթակայական կամ որևէ այլ ուղղակի կապի մեջ չգտնվող համապատասխան ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձի համար, դրանով վարչական մարմինը սահմանում, փոփոխում, վերացնում կամ ճանաչում է

իրավունքներ և պարտականություններ համապատասխան ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձի համար[1]:

Այսպիսով, գործող օրենսդրության իրավակարգավորումներին համաձայն՝ վարչարարությունը եզրափակվում է նորմատիվ ակտերի ընդունմամբ, որոնք պարունակում են վարքագծի պարտադիր կանոններ անորոշ թվով անձանց համար, կամ վարչական ակտերի ընդունմամբ, որոնք ուղղված են հանրային իշխանությամբ օժտված մարմնի կողմից հանրային իրավունքի ոլորտում կոնկրետ անձին կամ որոշակի անհատական չափանիշներով առանձնացված անձանց որևէ խմբին առնչվող կոնկրետ հարցի կարգավորմանը: Փաստորեն, հայրենական օրենսդրության տեսանկյունից վարչական ակտն անհատական իրավական ակտ է: Մինչդեռ միջազգային իրավական պրակտիկայում և օտարերկրյա իրավաբանական գրականության մեջ վարչական ակտի բնորոշումների վերաբերյալ առկա են այլ դիրքորոշումներ, որոնք ներկայացվում են ստորև:

Եվրախորհրդի Նախարարների կոմիտեի դեռևս 2004 թվականի դեկտեմբերի 15-ի թիվ 2004(20) բանաձևի 1-ին կետով ամրագրված է հետևյալ դրույթը.

«1. «Վարչական ակտ» են համարվում՝

ա) իրավական ակտերը՝ անհատական և նորմատիվ, ինչպես նաև վարչակազմի ֆիզիկական գործողությունները, որոնք արվել են վարչական իշխանությամբ իրենց վերապահված գործառույթներն իրականացնելիս և որոնք կարող են ազդել ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց իրավունքների վրա,

բ) որոշակի գործողություն կատարելուց հրաժարվելու կամ անգործության իրավիճակներ, երբ վարչական մարմինը պարտավոր է կիրառել ընթացակարգ համապատասխան պահանջի առկայության դեպքում»[2]:

«Վարչական վարույթի մասին» Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության օրենքը տարբերակում է վարչական մարմնի վարչարարական գործունեության հետևյալ տեսակները՝ վարչական ակտերի ընդունումը և կառավարման նորմատիվ ակտերի ընդունումը[3]:

«Վարչական վարույթի մասին» Ավստրիայի Հանրապետության օրենքում վարչական որոշմանը տրված սահմանումը չի համապատասխանում Ավստրիայի դաշնային սահմանադրական օրենքում ամրագրված վարչական որոշման բնութագրին[4]: Մասնավորապես, Ավստրիայի դաշնային սահմանադրական օրենքի 130-րդ հոդվածի[5] վերլուծության արդյունքում կարելի է եզրակացնել, որ սահմանադրական օրենքը վարչական որոշմանն առավել տարածական բնորոշում է տվել՝ վերջինիս մեջ ընդգրկելով վարչական մարմնի՝ ինչպես անհատական, այնպես էլ նորմատիվ ակտերը կամ այլ գրավոր փաստաթղթերը, որոնք ուղղված են տվյալ վարչական մարմնի ենթակայության ներքո չգտնվող անձին:

Ռուսաստանի Դաշնության օրենսդրության մեջ վարչական ակտի հասկացությունը բացակայում է: Ուսումնասիրելով Ռուսաստանի վարչական իրավունքի տեսությունը՝ պարզվում է,

---

[1] Տե՛ս, օրինակ՝ Ռ. Հովհաննիսյանն ընդդեմ Երևանի քաղաքապետարանի թիվ ՎԴ/4651/05/12 գործով ՀՀ վճռաբեկ դատարանի 30.04.2015թ. որոշումը, Ա. Ղալեչյանն ընդդեմ Ճամբարակի քաղաքապետարանի, Կադաստրի կոմիտեի Գեղարքունիքի տարածքային ստորաբաժանման, երրորդ անձինք Հ. Նադարյանի և Ա. Նադարյանի թիվ ՎԴ2/0462/05/13 գործով ՀՀ վճռաբեկ դատարանի 02.12.2016թ. որոշումը:

[2] Տե՛ս https://www.coe.int/hy/web/yerevan/armenia-at-the-council-of-europe/country-profile (Վերջին մուտք՝ 20.08.2019):

[3] Տե՛ս https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl176s1253.Pdf__%27%5D__1575632001383 (Վերջին մուտք՝ 20.08.2019):

[4] Դիտարկվում է որպես անհատական ակտ: Մանրամասն տե՛ս https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1991_51/ERV_1991_51.html (Վերջին մուտք՝ 20.08.2019):

[5] Տե՛ս https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html (Վերջին մուտք՝ 20.08.2019):

որ բազմաթիվ ռուս իրավագետներ «վարչական ակտ» հասկացության մեջ, անհատական ակտերից զատ, ընդգրկում են նաև ենթաօրենսդրական նորմատիվ ակտերը[1]: Այսպես, Ա.Ի. Ստախովի կարծիքով՝ վարչական ակտը վարչական մարմնի միակողմանի հրամայական ենթաօրենսդրական որոշում է, որը տվյալ մարմնի կողմից ընդունվում է իր իրավասության շրջանակներում և օրենքով նախատեսված իրավական ընթացակարգերով, սահմանում է վարքագծի համընդհանուր կանոններ սուբյեկտների անորոշ շրջանակի համար (իրավական նորմ) կամ անհատապես որոշված ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց սուբյեկտիվ իրավունքներ, պարտականություններ, իրավական կարգավիճակ[2]: Յու.Մ. Կոզլովը նշում է, որ վարչական ակտը հանրային կառավարման իրավաբանական ձևն է, որի ստեղծման միջոցով գործադիր մարմինը (պաշտոնատար անձը) լուծում է իր գործունեության ընթացքում գործադիր իշխանության գործառույթներից և խնդիրներից բխող հարցերը (ընդհանուր կամ անհատական)[3]:

Վրաստանի Հանրապետությունում վարչական ակտերի ընդունման և կատարման, դիմումների, բողոքների քննարկման, վարչական մարմինների կողմից վարչական պայմանագրերի պատրաստման, կնքման և կատարման հետ կապված իրավահարաբերությունները կարգավորվում են Վրաստանի Հանրապետության ընդհանուր վարչական օրենսգրքով[4]: Այդ ակտի վերլուծության արդյունքում եզրահանգում ենք, որ Վրաստանի Հանրապետությունում վարչական ակտերը տարանջատվում են 2 տեսակի՝ անհատական և նորմատիվ:

Ռումինիայում վարչաիրավական վեճերի մասին օրենսդրությունը վարչական ակտերը բաժանում է 2 տեսակի՝ նորմատիվ և անհատական վարչական ակտեր և վարչադատավարական ակտեր[5]:

Վերոգրյալից բխում է, որ հայրենական իրավական համակարգն էականորեն նեղացրել է վարչական ակտի բնորոշման սահմանները՝ ներառելով միայն անհատական իրավական ակտերը: Մինչդեռ միջազգային իրավական պահանջների կատարման անհրաժեշտությունից ելնելով՝ կարծում ենք, որ հարկավոր է ընդլայնել «վարչական ակտ» հասկացությունը և դրա մեջ ներառել նաև ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերը: Ուստի առաջարկում ենք «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 53-րդ հոդվածի 1-ին մասը շարադրել հետևյալ խմբագրությամբ. «Վարչական ակտն արտաքին ներգործություն ունեցող այն նորմատիվ կամ անհատական իրավական ակտն է, որը վարչական մարմինն ընդունել է հանրային իրավունքի բնագավառում և ուղղված է անձանց համար իրավունքներ և պարտականություններ սահմանելուն, փոփոխելուն, վերացնելուն կամ ճանաչելուն»:

Նշված օրենսդրական փոփոխության առաջարկի տրամաբանության սահմաններում անհրաժեշտ է փոփոխություններ կատարել նաև վերոգրյալ օրենքի համապատասխան այլ հոդվածներում: Մասնավորապես, առաջարկում ենք.

1. «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածի 1-ին մասի 2-րդ ենթակետը շարադրել հետևյալ խմբագրությամբ. «2) **վարչարարու-**

[1] Տե՛ս Мицкевич Л. Административно-правовые акты в России и Германии: сравнительно-правовой аспект // Ежегодник публичного права. Административный акт. 2016, «Инфотропик медиа», Москва, 2016, էջ 67, Виды административных актов, https://studfile.net/preview/6702675/page:82 (Վերջին մուտք՝ 20.08.2019):

[2] Տե՛ս Стахов А.И. Административное право России. Учеб. пособие для вузов. Москва, ЮНИТИ ДАНА, 2009, էջ 306:

[3] Տե՛ս Алехин П.А., Кормолицкий А. А., Козлов М.Ю. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов, 2-е изд., испр. и доп. – Москва, Зерцало, 1997, էջ 672:

[4] Տե՛ս Пуделька Й. Сборник законов об административных процедурах. «Инфотропик медиа», Москва, 2016, էջեր 185-263:

[5] Տե՛ս The Law on Administrative Disputes classifies the administrative acts in administrative acts and administrative-judicial acts. P. 2-8:

թյուն՝ վարչական մարմինների արտաքին ներգործություն ունեցող գործունեություն, որը եզրափակվում է վարչական ակտերի ընդունմամբ, ինչպես նաև գործողություն կամ անգործություն, որն անձանց համար առաջացնում է փաստական հետևանքներ:

2. «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 19-րդ հոդվածը շարադրել հետևյալ խմբագրությամբ. «Վարչական վարույթը վարչական մարմնի՝ անհատական վարչական ակտ ընդունելուն ուղղված գործունեությունն է»:

Մասնագիտական գրականության մեջ վարչարարության իրավական ձևերին դասվում են նաև վարչական պայմանագրերը: Վարչական պայմանագիրն ունի ինքնատիպ առանձնահատկություններ, որոնցով այն տարբերվում է պայմանագրի այլ տեսակներից: Այսպես. 1) վարչական կարելի է համարել միայն այն պայմանագրերը, որոնց հիմքը վարչական իրավունքի նորմերն են, ուստի վարչական պայմանագրերը պետք է բովանդակեն հատուկ՝ քաղաքացիաիրավական պայմանագրային հարաբերությունների շրջանակներից դուրս գտնվող պարտավորություններ (պայմաններ), 2) պայմանագրի կողմերից մեկը միշտ վարչական մարմին է, որը պայմանագիր է կնքում հանրային վարչարարության ոլորտում, 3) վարչական պայմանագրի բովանդակությունը կրում է կազմակերպակառավարչական բնույթ. պայմանագիր կնքելու նախապայման կարող են լինել հասարակական կամ պետական շահի բավարարումը, կառավարչական խնդիրների լուծման վարչական կանոնակարգի սահմանումը և կառավարման սուբյեկտի կողմից դրա նկատմամբ վերահսկողության իրականացումը, համագործակցության ամրագրումը և այլն[1]:

Հայրենական օրենսդրության մեջ վարչական պայմանագրի հիմունքներին վերաբերող կարգավորումները բացակայում են: Ուստի առաջարկում ենք «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքը լրացնել VII.I բաժնով, հետևյալ բովանդակությամբ՝

«Բ Ա Ժ Ի Ն VII.I
ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՊԱՅՄԱՆԱԳԻՐ

Հոդված 94.1. Վարչական պայմանագրի հասկացությունը

1. Վարչաիրավական հարաբերությունների ծագումը, փոփոխումը և դադարումը կարող է իրականացվել վարչական պայմանագրի կնքմամբ, եթե օրենքով այլ բան նախատեսված չէ:

2. Վարչական պայմանագիրը համաձայնություն է, որը վարչական մարմնի կողմից կնքվում է ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց, այլ սուբյեկտների հետ՝ հանրային վարչարարության ոլորտում իր լիազորությունների իրականացման նպատակով:

Հոդված 94.2. Վարչական պայմանագիր կնքելու իրավասությունը

1. Վարչական պայմանագիր կնքում է վարչական մարմինը՝ օրենքով իրեն վերապահված լիազորությունների սահմաններում:

2. Մասնավոր իրավահարաբերություններում վարչական մարմնի կողմից պայմանագրի կնքման, փոփոխման և լուծման հարաբերությունները կարգավորվում են ՀՀ քաղաքացիական օրենսգրքով:

Հոդված 94.3. Վարչական պայմանագրին ներկայացվող պահանջները

1. Վարչական պայմանագիրը կնքվում է գրավոր ձևով:

[1] Տե՛ս Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н., Административное право: учебник /Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Старилов.– 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008, էջեր 422-432:

2. Վարչական պայմանագրի պայմանների վրա տարածվում են ՀՀ քաղաքացիական օրենսգրքով պայմանագրին ներկայացվող պահանջները, որքանով դրանք չեն հակասում վարչական պայմանագրի էությանը:

Հոդված 94.4. Վարչական պայմանագրի կնքումը, փոփոխումը և լուծումը

1. Վարչական պայմանագրի կնքման, փոփոխման և լուծման պայմանների վրա տարածվում են ՀՀ քաղաքացիական օրենսգրքով սահմանված պայմանագրի կնքման, փոփոխման և լուծման հարաբերություններին ներկայացվող պահանջները, որքանով դրանք չեն հակասում վարչական պայմանագրի էությանը»:

Annotation. In the article the authors discuss the problems of improvement of legal forms of administration. Based on an analysis of international standards and legal literature, the authors propose expanding the concept of an “administrative act”, including also normative by-laws of administrative bodies in it, introducing amendments and additions in administrative legislation. The problems of the administrative contract are also discussed.

Аннотация. В статье авторы обсуждают проблемы совершенствования правовых форм администрирования. На основе анализа международных стандартов и юридической литературы, авторы предлагают расширить понятие «административного акта», включить в него также нормативные подзаконные акты административных органов, внести изменения и дополнения в административное законодательство. Также обсуждаются проблемы административного договора.

Հիմնաբառեր՝ վարչարարություն, իրավական ձև, վարչական ակտ, նորմատիվ ակտ, վարչական պայմանագիր:

Key words: administration, legal form, administrative act, normative act, administrative contract.

Ключевые слова: администрирование, правовая форма, административный акт, нормативный акт, административный договор.