

ԱՐԹՈՒՐ ԴԱՆԻԵԼՅԱՆ

ՀՀ գիտությունների ազգային ակադեմիայի փիլիսոփայության, սոցիոլոգիայի և իրավունքի ինստիտուտի ասպիրանտ



ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԻՆՍՏԻՏՈՒՏԻ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ԻՐԱՎԱԿԱՆ-ՀՈԳԵԲԱՆԱԿԱՆ ԱՍՊԵԿՏՆԵՐԸ

Պետական կառավարման յուրաքանչյուր ոլորտում ձևավորված հիմնախնդիրները հաճախ պայմանավորված են ոչ այնքան զուտ իրավական, որքան իրավական-հոգեբանական գործոններով: Ընդ որում, այս չափանիշներով վերլուծությունների ու գիտական հետազոտությունների որոշակի պակասը հնարավորություն չի տալիս համարժեք պատկերացում կազմել ոչ միայն առկա հիմնախնդիրների, այլև դրանց ծագման նախապայմանների ու հնարավորինս արդյունավետ լուծման ուղիների մասին: Սույն հոդվածում խնդիր ենք դրել անդրադառնալ ոչ այնքան հարցադրումների զուտ իրավական, որքան իրավական-հոգեբանական ասպեկտներին, որպեսզի կարողանանք ապահովել համալիր հետազոտություն՝ կապված պետական վերահսկողության և հարակից ինստիտուտների կիրառման ոլորտում գրեթե ավանդույթների վերածված երևույթների հետ:

Պետական կառավարման ոլորտը՝ իրավունքի, մշակույթի և հոգեբանական չափանիշներով հետազոտություններ կատարող բազմաթիվ գիտնականներ գտնում են, որ հոգեբանական նախատրամադրվածությունը մեծամասամբ պայմանավորված է պետական համակարգում տվյալ աշխատակցի գրաված տեղով և գործառույթների բնույթով: Այսպես, վերլուծելով ծառայողների վարքագծի տարաբնույթ դրսևորումները, միջազգային ճանաչված քաղաքագետներ Դեյվիդ Լ. Վեյմերը և Էյդեն Ռ.Վայնինգը արձանագրել են հետևյալը. «Քաղաքականության վերլուծաբանների համար ամենալուրջ էթիկական հակասությունները սովորաբար կապված են պատվիրատուի նկատմամբ պատասխանատվության և այլ արժեքների միջև հակադրությունների հետ: Օրինակ, աշխատանքի կորուստն ուղղակիորեն ազդում է վերլուծաբանի և նրա ընտանիքի տնտեսական և հոգեբանական բարեկեցության վրա»¹:

Պետական վերահսկողության ինստիտուտը, տնտեսության ազատականացման ուղղակի

թելադրանքով ենթարկվեց արմատական վերափոխումների, որի հիմքում դրվեց ձեռնարկատիրության ոլորտում պետության անհարկի միջամտությունը բացառելու դիրքորոշումը: Մասամբ այս խնդիրը կարելի է լուծված համարել, սակայն մի շարք հանգամանքներ՝ փորձի ակնհայտ պակասը, ոչ բավարար իրագեկվածությունը, հնարավորինս սեղմ ժամկետներում կտրուկ քայլեր ձեռնարկելու միտումները, գերատեսչական շահերով ղեկավարվելու անհիմն ձգտումները և այլն, լուրջ խոչընդոտ հանդիսացան անհրաժեշտ հայեցակարգ մշակելու և բացառապես դրա շրջանակներում զարգացումներ ապահովելու տեսանկյունից:

Խորհրդային իրավունքի տեսությունը ևս տակ սահմանազատում էր «հսկողություն» և «վերահսկողություն» եզրույթները, մասնավորապես «հսկողության» տակ նկատի էր ունեցվում բացառապես օրինականության չափանիշներով իրականացվող ստուգման գործառույթը, իսկ «վերահսկողության» դեպքում՝ ինչպես օրինականության, այնպես էլ՝ արդյունավետության չափանիշները: Այսպես, դատախազական ընդհանուր հսկողության դեպքում դատախազը պարտավոր էր իրավական ակտը գնահատել բացառապես օրինականության տեսանկյունից. նա չէր կարող եզրակացություն տալ այդ ակտի արդյունավետության վերաբերյալ, մինչդեռ, ժողովրդական վերահսկողության կոմիտեն, օրինակ, իրավական ակտը գնահատում էր ինչպես օրինականության, այնպես էլ՝ արդյունավետության տեսանկյունից:

Կարծում ենք՝ վերը նշված դասակարգումը գերծ էր կառավարման մեթոդաբանության որևէ սոցիալիստական ենթատեքստից և կարող էր կիրառելի լինել նաև կառավարման հետագա բարեփոխումներն իրականացնելիս: Ընդ որում, իներցիայով այն, իրոք, կիրառման մեջ դրվեց նաև հետագա տարիներին, սակայն ընդհանուր հայեցակարգի և տեսական անհրաժեշտ զինվածության բացակայությունը հանգեցրեց նրան, որ հիշյալ եզրույթները

կիրառելիս այլևս որևէ չափանիշ հաշվի չի առնվում, պարզապես դրանք օգտագործվում են կամայականորեն՝ առանց խորանալու դրանց տարբերության մասին: Հետաքրքիր մի դիտարկում, իրավական համակարգը արմատական բարեփոխումների ենթարկելիս, գրեթե մշտապես ելակետ է ընդունում այն դիրքորոշումը, ըստ որի նախկին իրավական համակարգի յուրաքանչյուր առանցքային հարցադրման հիմքում ընկած է եղել գաղափարական կոնկրետ ուղղվածություն, տվյալ քաղաքական համակարգի գաղափարախոսությամբ պայմանավորված ուսմունք և այլն: Մինչդեռ, գործնական վերլուծությունները ցույց են տալիս, որ հաճախ դրանք պայմանավորված են լինում սոսկ ձևավորված ավանդույթներով (օրինակ, այդպիսի դասակարգում ընդունված էր նաև ցարական Ռուսաստանի վարչարարության մասին տեսությունում), նեղ մասնագիտական պատկերացումներով, զուտ գործնական շահերով և այլն:

Նկատենք, որ միջազգային փորձը ևս վկայում է այս կամ այն ոլորտում կամ կազմակերպությունում փաստացի վիճակը պարզելու առնչությամբ տարբերակված մոտեցում դրսևորելուն նախապատվություն տալու մասին: Այսպես, ներկայումս լայնորեն կիրառվող «մոնիտորինգ» և «աուդիտ» եզրույթներն իրենց բովանդակությամբ գրեթե համահունչ են համապատասխանաբար՝ «վերահսկողություն» և «հսկողություն» եզրույթներին:

Այն, որ հիշյալ հասկացությունների կիրառման հարցում այլևս բացակայում է որևէ տրամաբանություն և միասնականություն, վկայում են հենց կոնկրետ օրենսդրական ակտերը: Բերենք մի քանի մասնավոր օրինակներ:

«Սահմանադրական դատարանի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 68-րդ և 71-րդ հոդվածներում ամրագրված են վերացական վերահսկողության և կոնկրետ վերահսկողության ինստիտուտները, մինչդեռ՝ սահմանադրական դատարանն իրավասու չէ միջազգային պայմանագիրը կամ ազգային իրավական ակտը գնահատել արդյունավետության կամ նպատակահարմարության տեսանկյունից: Տվյալ դեպքում, այսպես կոչված, դատախազական բարձրագույն հսկողությանը փոխարինելու եկած նոր ինստիտուտն անհարկի ձեռք բերեց իր բովանդակությանը չհամապատասխանող անվանում: Հավելենք նաև, որ իր գործունեության սկզբնական շրջանում սահմանադրական դատարանը որոշ դեպքերում իսկապես հանդես էր գալիս, որպես վերահսկողություն իրա-

կանացնող ատյան, քանզի իր եզրակացություններում, հատկապես հիմնավորումների մասով, ոչ միայն գնահատում էր միջազգային պայմանագրերի կամ իրավական ակտերի սահմանադրականության², այլև նպատակահարմարության տեսանկյունից: Այսպես, սահմանադրական դատարանն իր 1998թ. հունվարի 27-ի «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության, Հայաստանի Հանրապետության կենտրոնական բանկի և Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների արտահանման-ներմուծման բանկի միջև 1997 թ, հուլիսի 21-ին Վաշինգտոնում ստորագրված ծրագրերի աջակցման հիմնական համաձայնագրում ամրագրված պարտավորությունների՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությանը համապատասխանության հարցը որոշելու վերաբերյալ գործով» որոշմամբ արձանագրել է. «Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը պարտավորվում է ծրագրերի ֆինանսավորումը հեշտացնելու և երաշխավորելու նպատակով ձեռնարկել կազմակերպական իրավական բնույթի մի շարք քայլեր»: Տվյալ դեպքում հարց է ծագում, կառավարության նման պարտավորությունը ի՞նչ իրավական արժեք ունի միջազգային պայմանագրի սահմանադրականության հարցի տեսանկյունից:

Կարծում ենք՝ այս դեպքում ևս իրեն զգացնել է տվել զուտ հոգեբանական գործոնը, որի պայմաններում, մանավանդ, երբ դեռ չէին ձևավորվել վերահսկողության շրջանակների և իրականացման եղանակների վերաբերյալ հստակ պատկերացումներ, վճռորոշ է դարձել հնարավորինս լայն լիազորություններով հանդես գալու ձգտումը:

Այն, որ որևէ նշանակություն չի տրվում «հսկողություն» և «վերահսկողություն» եզրույթների տարբերությանը, վկայում է նաև «Հարկերի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը, որում միևնույն գործառույթը որակվում է ինչպես հսկողություն, այնպես էլ՝ վերահսկողություն. այսպես, օրենքի 17-րդ և 18-րդ հոդվածներում հարկային մարմինների ստուգողական գործառույթը որակվում է որպես հսկողություն, իսկ 33-րդ հոդվածով՝ վերահսկողություն:

Յավոք, եզրույթների հստակ բնորոշման և դրանց բովանդակության բացահայտման հարցում թերացումները անխտիր իրենց բացասական ներազդեցությունն են ունեցել հիշյալ ոլորտին վերաբերող օրենսդրական ակտերում և իրավակիրառ պրակտիկայում:

Թերևս, այդ հիմքով կարելի է բացատրել

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

այն, որ օրենսդրությունում բացակայում են պետական վերահսկողությանն առնչվող այնպիսի կարևոր հարցադրումներ, ինչպիսիք են՝

ա) ստուգման տեսակները և դրանց իրականացման առանձնահատուկ ընթացակարգերը,

բ) ուսումնասիրության իրականացման ընթացակարգերը,

գ) տեսչական գործառույթների իրականացման ընթացակարգերը,

դ) ստուգման, ուսումնասիրության և տեսչական գործառույթների իրականացման հիմքերը:

Ստուգման, ուսումնասիրության և տեսչական յուրաքանչյուր գործառույթ, հանդիսանալով պետական հսկողության և վերահսկողության իրականացման ինքնուրույն միջոց, որպես կանոն, դրսևորվում է պետական լիազոր մարմին և տնտեսավարող սուբյեկտ փոխհարաբերություններում: Կառավարման գուտ վարչական մեթոդների գերակայության պայմաններում այս մոտեցումը գործում է գրեթե առանց բացառության: Սակայն տնտեսության ազատականացման և կառավարման կարգավորման ու տնտեսավարման մեթոդների ներդրմամբ աստիճանաբար նախապատվությունը տրվում է համընդհանուր բնույթի ուսումնասիրություններին ու վերլուծություններին, որոնց դեպքում հարկ չի լինում, առանց որևէ հիմքի, միջամտել որևէ տնտեսավարող սուբյեկտի գործունեությանը:

Միաժամանակ, ուսումնասիրության պարագայում բնավ պարտադիր չէ, որ այն իրականացվի կոնկրետ որևէ տնտեսավարող սուբյեկտում: Այսպես, «Անասնաբուծության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 6-րդ հոդվածի համաձայն՝ անասնաբուծության բնագավառում լիազոր մարմինը «ուսումնասիրում և վերլուծում է կենդանական ծագման մթերքի ու հումքի, անասնաբուծական դեղամիջոցների, անասնաբուծական միջոցների, կերերի և լրացակերերի արտադրության, դրանց վերամշակման, պահպանման, տեղափոխման և իրացման գործընթացները»:

Կարծում ենք՝ ոչ միայն ստուգման, այլև՝ ուսումնասիրության տակ ավանդաբար պետք է նկատի ունենալ բացառապես կոնկրետ տնտեսավարող սուբյեկտում փաստական վիճակը պարզելու նպատակով իրականացվող գործառույթը: Թերևս, դա է պատճառը, որ նույն անասնաբուծության բնագավառում լիազորված մարմինը, ուսումնասիրություններ իրականացնելիս, բացառապես ղեկավարվում է «Հայաստանի Հանրապետությու-

նում ստուգումների կազմակերպման և անցկացման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի դրույթներով, մինչդեռ՝ հիշյալ օրենքը սահմանում է բացառապես կոնկրետ տնտեսավարող սուբյեկտում իրականացվող ստուգումների և ուսումնասիրությունների անցկացման կարգը:

Այն, որ ուսումնասիրությունների տակ ավանդաբար հասկացվում է միայն կոնկրետ տնտեսավարող սուբյեկտում համապատասխան գործառույթներ իրականացնելը, հիմնավորվում է նաև այն փաստարկով, որ գործնականում միայն հենց այդ լիազորությունն է այս կամ այն չափով կարգավորվում, իսկ ընդհանուր բնույթի ուսումնասիրություններ անցկացնելու ընթացակարգ սահմանված չէ: Օրինակ, պարզ չէ, թե ինչ ընթացակարգով կարող է անասնաբուծության բնագավառում լիազոր մարմինն ուսումնասիրելու և վերլուծելու կենդանական ծագման մթերքի արտադրության գործընթացները, մասնավորապես՝ ինչպիսի՞ տեղեկատվություն պետք է ձեռք բերի, ի՞նչ աղբյուրներից, ինչպիսի՞ մեթոդաբանությամբ պետք է գնահատի իր տրամադրության տակ եղած տեղեկատվությունը: Ստացվում է, որ յուրաքանչյուր դեպքում դա սոսկ թելադրված է լինում տվյալ պաշտոնյայի մասնագիտական պատրաստվածության աստիճանով, փորձով, բայց ոչ երբեք նախապես սահմանված ընթացակարգով:

Ընդ որում, առավել մտահոգող է այն, որ հիշյալ բնույթի ուսումնասիրությունները գործնականում նենգափոխվում և իրականացվում են ստուգումների մասին օրենսդրության ընթացակարգով նախատեսված կանոններով: Գործնականում համարժեք չի ընկալվել ինչպես ուսումնասիրության, այնպես էլ՝ տեսչական գործառույթի էությունը:

Մինչդեռ, անգամ ստուգումների մասին վերը նշված օրենքն է բացառում այդպիսի գործելաոճը. այսպես, օրենքի հենց 1-ին հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն. «Սույն օրենքով նախատեսված տնտեսավարող սուբյեկտների պաշտոնատար անձանց և ստուգում իրականացնող անձանց իրավունքներն ու պարտականությունները գործում են սույն կետի իններորդ պարբերությամբ սահմանված ուսումնասիրությունների անցկացման դեպքում»: Նկատենք, որ 9-րդ պարբերությունը վերաբերվում է միայն հարկային ստուգումներին, ինչից բխում է, որ այլ ոլորտներում ցանկացած բնույթի ուսումնասիրություն կատարելիս, բացարձակապես հիմնագուրկ է այդ օրենքի վրա հղում անելը:

Նկատենք, որ նույն 1-ին հոդվածում տրված է միայն ուսումնասիրության ընդհանուր բնորոշումը, որում դարձյալ ընդգծվում է պետական լիազոր մարմին և տնտեսավարող սուբյեկտ փոխհարաբերությունը. «Ուսումնասիրությունը տնտեսավարող սուբյեկտի ֆինանսական ու փաստացի գործունեության վիճակը՝ վերջինիս ներկայացրած հաշվապահական հաշվեկշռի, ֆինանսական և Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված այլ հաշվետվությունների հիման վրա, ստուգումն իրականացնող մարմնի կողմից ստուգող մարմնում՝ պարզաբանելու նպատակով իրականացվող ներքին ընթացակարգ է, բացառությամբ սույն կետի իններորդ պարբերությամբ նախատեսված դեպքերի»: Այնուհետև, նույն հոդվածի 3-րդ մասի 8-րդ պարբերությունում սահմանվում է, որ. «ուսումնասիրություն է նաև Հայաստանի Հանրապետության առողջապահության նախարարության պետական հիգիենիկ և հակահամաճարակային ծառայության մարմինների, ինչպես նաև գյուղատնտեսության նախարարության տեսչական մարմինների, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության տնտեսական մրցակցության պաշտպանության պետական հանձնաժողովի ստուգումից հետո տրված հանձնարարականների կատարման ճշտման ընթացակարգը»:

Այն, որ երբեմն վերահսկողության բնագավառում դրսևորվում են որոշ սուբյեկտիվ հակումներ, այդ թվում՝ իշխանատենչության տարրեր, որոնք նաև ուղեկցվում են կոռուպցիոն գործոններով, կարծես վիճահարույց չէ: Խոսում է այն, որ այդ հակումները հաշվի առնելով՝ որոշ տեսաբաններ, միանգամայն իրավացիորեն գտնում են, որ ցանկացած երևույթի վերահսկողության, գնահատման դեպքում վճռորոշ պետք է լինեն նվազագույնը երկու կանոններ. «Գնահատման մեջ հիմնական բարոյական պարտականությունները կարելի է խտացնել երկու կանոնում. մի վնասիր ուսումնասիրվող մարդկանց և մի խեղաթյուրի տվյալները: Բայց չնայած իրենց պարզությանը, այս կանոնները կարող են բախվել միմյանց: Խելամիտ մարդիկ առաջնությունը տալիս են կամ մեկին, կամ էլ մյուսին³»:

Այսպիսով, անհիմն է տեսչական ցանկացած գործառույթ համարել, որպես ուսումնասիրություն, իսկ ուսումնասիրությունն արդեն՝ ստուգման կանոններով իրականացվող գործառույթ:

Առավել անընդունելի է ստուգման, ուսումնասիրության և տեսչական գործառույթների հա-

մար անվերապահորեն իրավական հիմք համարել «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը: Այսպես, ըստ Հայաստանի Հանրապետության վարչապետի վերահսկողական ծառայության, Հայաստանի Հանրապետության առողջապահության նախարարության պետական հիգիենիկ և հակահամաճարակային տեսչության կողմից՝ նշված օրենքի 30-րդ հոդվածի պահանջներով հարուցվել է 18 վարչական վարույթ⁴: Տվյալ դեպքում վերացականորեն հիմք է ընդունվել այն, որ վարչական վարույթ հարուցելու հիմքերից է անձի դիմումը և բողոքը, իսկ քննարկվող դեպքում եղել է անձի դիմում: Սակայն տվյալ դեպքում անտեսվել են մի շարք հիմնադրույթներ.

- տվյալ դեպքում «դիմում» հասկացությունը չպետք է շփոթել իրավախախտման մասին հաղորդման հետ, քանզի նշված օրենքի կարգավորման առարկան ոչ թե վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ընթացակարգը կամ վարույթն է, այլ՝ հանրային իրավունքի ոլորտում իրականացվող վարչական մարմինների այն գործողությունները, որոնք չեն առնչվում վարչական վարույթների առանձին տեսակների հետ. «Առանձին տեսակի վարչական վարույթների առանձնահատկությունները սահմանվում են օրենքներով և Հայաստանի Հանրապետության միջազգային պայմանագրերով»: Այսինքն, տվյալ դեպքում վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ դիմումի առկայության դեպքում հարկ էր ղեկավարվել վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքով և «ՀՀ բնակչության սանիտարահամաճարակային անվտանգության ապահովման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով,

- եթե վարույթ է հարուցվում նշված 30-րդ հոդվածով սահմանված կարգով, ապա բացառապես կարող էր ընդունվել այնպիսի վարչական ակտ, որն ընդհանուր ոչինչ չունի վարչական տույժ նշանակելու մասին վարչական ակտերի հետ: Այսպես, նախ, նշված օրենքի 19-րդ հոդվածի համաձայն՝ վարչական վարույթը վարչական մարմնի՝ վարչական ակտ ընդունելուն ուղղված գործունեություն է, իսկ «Վարչական ակտը, դրա տեսակները և ձևերը» վերտառությամբ 53-րդ հոդվածի համաձայն՝ վարչական ակտով կարող են սահմանվել ոչ թե պատասխանատվության միջոցներ, այլ՝ սոսկ պարտականություններ: Նկատենք, որ ըստ վերը նշված տեղեկանքի, նշանակվել է տուգանք՝ 350

հազար դրամի չափով:

Ինչևէ, բերված օրինակը վկայում է մի կողմից վերահսկողական և հսկողական գործառնություններ իրականացնելիս օրենսդրության ոչ համարժեք ընկալման, մյուս կողմից՝ ինչը պակաս անհանգստացնող չէ, ոչ միատեսակ կիրառման բազմաթիվ փաստերի մասին:

Ըստ էության, ոլորտին առնչվող մասնագետները մեծամասամբ միայն հպանցիկ են ծանոթ օրենսդրությանը և բավարար խորությամբ չեն տիրապետում դրա սկզբունքներին ու հիմնադրություններին: Կարծում ենք, ոլորտը չափազանց բազմանիստ է և անհրաժեշտ է նշված գործառնություններն իրականացնելիս համադրել բոլոր օրենսդրական ակտերը և ապահովել համալիր մոտեցում:

Սակայն օրենսդրության ոչ համարժեք կիրառման երևույթը պայմանավորված է ոչ այնքան դրա անկատարությամբ, որքան՝ վերահսկողության կամ հսկողության կոնկրետ ոլորտում վարչարարության իրականացման հստակ ուղեցույցների բացակայությամբ: Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ դեռևս վարչարարության այդ բարդ ոլորտում ուղեցույցների, մեթոդական ձեռնարկների կիրառման անհրաժեշտության վրա բավարար չափով ուշադրություն չի դարձվում, մինչդեռ այս խնդիրը չափազանց կարևոր է, քանզի համապատասխան պաշտոնատար անձանց կողմից հիշյալ գործառնությունների իրականացման ընթացքում թույլ տրված յուրաքանչյուր, այդ թվում ոչ էական իրավախախտում կարող է հիմք հանդիսանալ վարչարարության արդյունքներով ստեղծվող ակտերը անվավեր ճանաչելու համար:

Գործնականում մտավախություն կար, որ իրավախախտման մասին հաղորդումը կարող է անհարկի նույնացվել վարչարարության ոլորտում դիմումի հետ, թերևս, դա էր պատճառը, որ Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2009թ. մայիսի 29-ի թիվ 594-Ա որոշման նախագծում առաջարկվել էր՝ հատուկ ընդգծել, որ վերջինս չի տարածվում իրավախախտումների վերաբերյալ հաղորդումների հիման վրա հարուցվող և իրականացվող վարչական վարույթի վրա: Ընդ որում, իրավախախտման մասին հաղորդման դեպքում պետք է հարուցվի ոչ թե պարզապես վարչական վարույթ, ինչպես վարվել են առողջապահության նախարարության համապատասխան կառույցում, այլ՝ վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ վարույթ:

Կարծում ենք՝ առավել խոցելի է տեսչական

գործառնությունների իրավական կարգավորման վիճակը: Խնդիրն այն է, որ այս գործառնությունների իրականացման իրավական կարգավորում գրեթե գոյություն չունի, ինչի արդյունքում հաճախ տեսչական գործառնությունները, օրինակ՝ ստուգայցերը, գնությունները և այլն, իրականացվում են ստուգումների համար օրենսդրությամբ նախատեսված կարգով, ինչն անիրավաչափ է: Թերևս, բացառություն են կազմում այն սակավաթիվ ոլորտները, որտեղ այս կամ այն չափով սահմանված են տեսչական գործառնությունների անցկացման ընթացակարգեր: Օրինակ, պետավտոտեսչությունն իր տեսչական գործառնություններն իրականացնում է «Ոստիկանության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով նախատեսված կարգով:

Հաճախ տեսչական ստուգումները օրենսդրությամբ անհարկի նույնացված են ուսումնասիրության գործառնության հետ, ինչն անհարկի տարրընթերցումների ու թյուրըմբռնման տեղիք է տալիս:

Տեսչական գործառնությունների հստակ կանոնակարգման անհրաժեշտությունը պայմանավորված է իրավախախտումների և անվտանգության ապահովման կանխարգելման առանցքային խնդրով: Տեսչական գործառնությունները չեն կարող իրականացվել ստուգման համար նախատեսված կանոններով, քանզի որևէ կերպ իրավաչափ չեն կարող համարվել ստուգման համար նախատեսված ժամկետները, նախապես իրազեկելը և այլն:

Հայաստանի Հանրապետության վարչապետի վերահսկողական ծառայության այն դիրքորոշումը, ըստ որի ուսումնասիրությունների (հետազոտությունների) կատարումը սահմանված է ոլորտը կարգավորող օրենքներով, միայն մասամբ է իրավաչափ: Նախ, այդ օրենքներով ուսումնասիրությունների ընթացակարգերը սահմանված չեն: Բացի այդ, հիշյալ մարմինները կոչված են ոչ միայն ուսումնասիրություններ, այլև՝ տեսչական գործառնություններ իրականացնել, որոնց իրավական կարգավորումը ևս բացակայում է:

Նշված բոլոր օրենքները հիմնականում համարվում են նյութական իրավունքի աղբյուրներ, քանզի բացառապես սահմանում են լիազորություններ, սակայն անտեսում են դրանց իրականացման կարգը սահմանելու անհրաժեշտությունը: Այսպես, օրինակ, «Անասնաբուժության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 13-րդ հոդվածը անասնաբուժության պետական տեսուչին վերապահում է բավականին լայն լիազորու-

թյուններ, այդ թվում՝ ստուգման մասին օրենքի ենթակայությունից դուրս գտնվող ստուգումներ իրականացնելու առումով՝ ստուգում է հանրապետության շուկաների տեղանքում, կենդանական ծագման մթերք և հումք իրացնող կետերում անասնաբուժասանիտարական փորձաքննության գործընթացը և դրա իրականացման համար համապատասխան պայմանների առկայությունը, արգելելու անասնաբուժասանիտարական փորձաքննության կարգի պահանջներին չհամապատասխանող կենդանական ծագման մթերքի և հումքի իրացումը և այլն: Սակայն հարց է առաջանում. իսկ ի՞նչ ընթացակարգով կարող է տեսչությունը որոշել՝ համապատասխանում է տվյալ մթերքը սահմանված պահանջներին:

Ավելին, նույն օրենքի 13-րդ հոդվածի համաձայն՝ ստուգումները պետք է իրականացվեն Հայաստանի Հանրապետությունում անասնաբուժական պետական վերահսկողության կարգի համաձայն, սակայն այդպիսի կարգ դեռևս չի ընդունվել, թեպետ՝ օրենքն ընդունվել է 2005թ. հոկտեմբերի 24-ին: Հավելենք նաև, որ հիշյալ հարցերը կանոնակարգված չեն նաև Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2002թ. նոյեմբերի 21-ի թիվ 1915-Ն որոշմամբ հաստատված Հայաստանի Հանրապետության գյուղատնտեսության նախարարության սննդամթերքի անվտանգության և անասնաբուժական պետական տեսչության կանոնադրությամբ:

Վերևում մենք արդեն ընդհանուր գծերով անդրադարձանք ոչ էական խախտումների հիմքով վարչական ակտերն առ ոչինչ կամ անվավեր ճանաչելու խնդրին, սակայն, հաշվի առնելով հետազոտման թեմայի հետ այդ հարցի սերտ առնչությունը, նպատակահարմար ենք գտնում այդ հարցադրման առավել հանգամանալից վերլուծությունը:

Նախ, «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 62-րդ և 63-րդ հոդվածների ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ վարչական ակտն առ ոչինչ կամ անվավեր ճանաչելու իրավական հիմքը օրենքի որոշակի խախտումներն են, իսկ այդպիսիք են համարվում հենց նույն օրենքով վարչական ակտին ներկայացվող պահանջները (55-րդ հոդված) չկատարելը: Արտաքուստ այն տպավորությունն է, որ տվյալ դեպքում տեղին չէ որևէ հարց բարձրացնել, քանզի օրենքով հստակ ամրագրված են գրավոր վարչական ակտին ներկայացվող պահանջները, որոնց խախտումն էլ

հենց հիմք է տվյալ ակտը առ ոչինչ կամ անվավեր ճանաչելու համար: Ի դեպ, հենց այսպիսի պատճառաբանություն է բերվում նաև այն պրակտիկ իրավաբանների կողմից, որոնք դեմ են ոչ էական խախտումները վարչական ակտն առ ոչինչ կամ անվավեր ճանաչելու համար, որպես հիմք չհամարելուն: Մասնավորապես, վերջիններս գտնում են, որ օրենքն արդեն իսկ սպառիչ սահմանել է այն «էական» պահանջները, որոնք խախտելը չի կարող անհետևանք մնալ: Այնուհետև, այն եզրահանգումն է արվում, որ որևէ մեկն իրավասու չէ օրենքով ամրագրված պահանջները համարել ոչ էական:

Կրկնում ենք, արտաքուստ բավականին կուռ տրամաբանություն կա այս մոտեցման մեջ, սակայն հարցի անհրաժեշտ խորքային ուսումնասիրությունն ապահովելու տեսանկյունից, փորձենք անդրադառնալ այն հարցին, թե որքանով են այդ պահանջները հստակ ու սպառիչ ամրագրված: Այսպես, եթե վարչական ակտն առ ոչինչ ճանաչելու իրավական հիմքերը վիճահարույց չեն, ապա նույնը չի կարելի ասել այն անվավեր ճանաչելու իրավական հիմքերի մասին: Այսպես, նշված օրենքի 62-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն. «Առ ոչինչ է այն վարչական ակտը, որում առկա են, մասնավորապես՝ հետևյալ ակնառու կոպիտ սխալները.

- ա) ակտից հստակ չի երևում կամ միանշանակ պարզ չէ, թե որ վարչական մարմինն է դա ընդունել,
- բ) ակտն ընդունել է ոչ իրավասու վարչական մարմինը,
- գ) ակտից պարզ չէ, թե որոշակիորեն ում է հասցեագրված, կամ հայտնի չէ, թե ինչ հարց է կարգավորում,
- դ) ակտով դրա հասցեատիրոջ վրա դրվում է ակնհայտ ոչ իրավաչափ պարտականություն, կամ նրան տրամադրվում է ակնհայտ ոչ իրավաչափ պարտականություն»: Այս հիմքերի պարագայում, իսկապես, անհմաստ է խոսել վարչական ակտի իրավաչափությունը հարցականի տակ դնելու մասին:

Սակայն անդրադառնանք վարչական ակտն անվավեր ճանաչելու որոշ հիմքերի և նույն չափանիշներով վերլուծենք դրանց իրավական արժեքը: Նշված օրենքի 63-րդ հոդվածի համաձայն՝ անվավեր է առ ոչինչ չհանդիսացող իրավական ակտը, որն ընդունվել է օրենքի խախտմամբ: Իսկ օրենքի խախտում առկա է, եթե չեն կատարվել, օրինակ այդ օրենքի 55-րդ հոդվածով ամրագրված

պահանջները և այլն: Արդյո՞ք «օրենքի խախտում» եզրույթը բավականաչափ հստակ է, որպեսզի կարողանանք միանշանակ հանգել այն եզրակացության, որ դրանք բոլորն էլ էական իրավախախտումներ են և անվերապահորեն հիմք կարող են հանդիսանալ վարչական ակտն անվավեր ճանաչելու համար:

Մեր եզրակացությունն այս առնչությամբ բացասական է. նախ, հակառակ որոշ պնդումների, վերը նշված ձևակերպումներից բխում է, որ օրենքը բնավ չի տարանջատել էական խախտումները՝ ոչ էականից, քանզի պարզապես իրավական նշանակություն է տրվել օրենքի բոլոր խախտումներին: Բացի այդ, օրենքի պահանջների մի որոշ մասը կամ միանշանակ բնույթ չունի (օրինակ, նշված օրենքի 55-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ վարչական ակտը, որպես կանոն, պետք է տեղեկություններ պարունակի նաև այն ծախսերի և դրանք կրողների վերաբերյալ, որոնք կատարվել են ակտի ընդունման կապակցությամբ), կամ խիստ անորոշ ու տարողունակ է (օրինակ, նշված օրենքի 56-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ վարչական ակտը պետք է ձևակերպվի հստակ ու հասկանալի), կամ վիճահարույց է դրանց էական նշանակությունը (օրինակ, նշված օրենքի 55-րդ հոդվածի 4-րդ մասի «ը» կետի համաձայն՝ վարչական ակտը պետք է պարունակի ակտի բողոքարկման ժամկետը և մարմինը, ներառյալ՝ դատարանը, որին կարող է ակտը բողոքարկվել):

Բնորոշ է այն, որ վարչական ակտը հստակ և հասկանալի ձևակերպված լինելու վերաբերյալ ոչ պաշտոնական մեկնաբանություններում ևս բավարար չափով պարզաբանված չէ այդ հարցադրումը: Օրինակ, անդրադառնալով վարչական ակտի որոշակիությանը՝ «Հարցեր և պատասխաններ «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» օրենքի վերաբերյալ» հրատարակության հեղինակները նշում են. «Օրինակ, հողահատկացման ակտից հստակ պետք է երևա, թե որ հողատարժքը, ինչ չափսերով, երբ և ում է հատկացվում, ինչ նպատակով, ինչ ժամկետով և ինչ իրավունքով (սեփականության, օգտագործման)»⁵: Տվյալ դեպքում հարց է ծագում՝ արդյոք, չի՞ կարող դատարանն անվավեր ճանաչել այն վարչական ակտը, որում հասկանալի չեն ներկայացված վարձակալության պայմանները: Կարծում ենք՝ այս հարցին հազիվ թե տրվի միանշանակ պատասխան:

Վիճարկելի չէ, օրինակ, բողոքարկման

ժամկետն ու մարմինը նշելու պահանջը, սակայն վարչական մարմինը դա կարող է անել ցանկացած այլ եղանակով՝ կից գրությամբ, առանձին ծանուցագրով և այլն, սակայն այդ սոսկ ձևական խնդիրը չի կարող բավարար հիմք հանդիսանալ վարչական ակտն անվավեր ճանաչելու համար: Մեկ այլ օրինակ. օրենքի պահանջներից է նաև վարչական ակտն ընդունող պաշտոնատար անձի ստորագրությունը, ինչն իրավաչափ պահանջ է: Սակայն գործնականում վարչական ակտը անվավեր է ճանաչվում սոսկ այն հիմքով, որ, օրինակ, ստորագրության մի չնչին մասը դուրս է մնում ձևաթղթից (նույն կերպ, վարչական ակտն անվավեր է ճանաչվում այն հիմքով, որ կնիքի մի մասը դուրս է մնացել ձևաթղթից) և այլն:

Համոզված ենք՝ սրանք զուտ տեխնիկական բնույթի, գրագրության ոչ էական խախտումներ են, որոնց հիման վրա վարչական ակտն անվավեր ճանաչելը, թերևս, լուրջ կոռուպցիոն ռիսկեր է պարունակում: Գործնականում դատարանը կամ վերադաս վարչական մարմինը ստանում է անսահմանափակ իրավաչափ հնարավորություն՝ սոսկ ձևական նկատառումով անվավեր ճանաչելու վարչական ակտը:

Իհարկե, առավել նախընտրելի կլիներ, որպեսզի վարչարարություն իրականացնող պաշտոնատար անձինք այնքան պատրաստված լինեին, որ բացառվեր նմանաբնույթ իրավիճակը, սակայն հարկ է նկատել, որ տվյալ դեպքում կարող ենք խոսել բացարձակապես կատարյալ, իդեալական վիճակի մասին, ինչն այնքան էլ իրատեսական չէ: Բացի այդ, հարկ է հարցը քննարկել մարդու իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության շահավետության տեսանկյունից: Այսպես, հարց է ծագում՝ վերը նշված տեխնիկական բնույթի խախտումները որևէ կերպ խախտու՞մ են այդ իրավունքներն ու ազատությունները: Կարծում ենք՝ այս դեպքում պատասխանը բացասական է, քանզի, օրինակ անձի համար ոչ մի էական նշանակություն չունի, թե իրեն ինչպիսի փաստաթղթով է ծանուցվում վարչական ակտի բողոքարկման ժամկետը և այլն:

Տվյալ դեպքում, կարող է և հակառակ հետևանքը լինել. անհարկի անվավեր կարող է ճանաչվել այն վարչական ակտը, որը միանգամայն ընդունելի է անձի համար: Ընդ որում, այս դեպքում խնդիրն ամբողջությամբ չի կարող լուծել «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի

64-րդ հոդվածի 2-րդ մասով ամրագրված այն դրույթը, համաձայն որի.

«Բարենպաստ ոչ իրավաչափ վարչական ակտը, որի հիման վրա ծագում են միաժամանակյա կամ ընթացիկ գույքային պարտականություններ, կամ որն այդպիսի պարտականությունների համար նախադրյալ է համարվում, կարող է ուժը կորցնել միայն դրա անվավեր ճանաչվելու պահից, եթե այդ ակտով օգուտ ստացողը, վարչական ակտի նկատմամբ վատահոլության իրավունքի ուժով արդեն ձեռք է բերել տրամադրված օգուտները կամ տնօրինել է գույքը, որի հետևանքով դրանք չեն կարող վերադարձվել, կամ վերադարձվելու դեպքում կարող է էական վնաս պատճառվել օգուտ ստացողին: Այս դեպքում կիրառվում են Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիական օրենսգրքի անհիմն հարստացման վերաբերյալ դրույթները»: Նկատենք, որ անձը կարող է օգտվել այս օրենսդրական դրույթից, եթե զուտ ժամանակագրական առումով արդեն բավարարում է ստացել, հակառակ դեպքում վերջինս որևէ բավարարում չի ստանա:

Անդրադառնալով պետական կառավարման ոլորտում իրավական ակտերի պահանջների կատարման հարցադրմանը՝ ժամանակակից հետազոտողները գտնում են, որ խնդիրը ոչ այնքան իրավական ակտերի դրույթների անվերապահ կատարումն է, որքան հանրության շահերի, ըստ ամենայնի, պաշտպանությունը: Ըստ այդ հետազոտողների՝ մարդու իրավունքների և շահերի գերակայությունը կարող է հիրավի իրատեսական լինել միայն այն դեպքում, երբ գերակայում է հենց մարդկանց իրավունքների գերակայությունը՝ նաև իրավական կարգավորման շրջանակներից դուրս. «Նոր պետական կառավարման խնդիրն է ոչ միայն հնարավորինս խնայողաբար և արդյունավետորեն իրականացնել օրենսդրական մանդատները, այլև ներազդել հասարակության բոլոր անդամների կյանքի բարելավմանն ուղղված քաղաքականության

վրա և իրականացնել դրանք»⁶:

Ամփոփելով պետական վերահսկողության առնչությամբ վերը նշված տեղեկատվությունը և դրանց առնչությամբ ներկայացված դատողությունները՝ փորձենք համակարգված տեսքով ներկայացնել որոշ եզրահանգումներ՝

- մշակել ստուգումների, ուսումնասիրությունների և տեսչական գործառույթների անցկացման մեթոդական ընդհանուր ուղեցույց, որը հիմք կհանդիսանա յուրաքանչյուր իրավասու գերատեսչության համար կոնկրետացված մեթոդական ուղեցույց մշակելու համար,

- հստակեցնել այն իրավական ակտերի ցանկը, որոնք անհրաժեշտ է սեղմ ժամկետում ընդունել, որպեսզի սպառիչ ու ամբողջական կարգավորվեն վերը նշված հարաբերությունները, մեկ փաթեթում ներառել այդ իրավական ակտերի նախագծերը, որպեսզի բացառվեն ներքին հակասություններն ու անհարկի կրկնությունները,

- կազմակերպել թեմատիկ գիտաժողովներ, ստուգումներ, ուսումնասիրություններ ու տեսչական գործառույթներ իրականացնող ստորաբաժանումներ ունեցող նախարարությունների և հանրապետական կառավարման մարմինների իրավաբանական ծառայությունների հետ, քանզի ներկա վիճակը վկայում է այդ ծառայությունների աշխատանքում մասնագիտական պատրաստվածության անհրաժեշտ մակարդակի բացակայության խնդիրների մասին,

- վերանայել ոչ էական խախտումներով ուղեկցվող վարչական ակտերը և անվավեր ճանաչելու վերաբերյալ օրենսդրական դրույթները:

Կարծում ենք՝ նշված եզրահանգումներն ամբողջությամբ չեն ընդգրկում արդի հիմնախնդիրները, սակայն դրանք որոշակիորեն կնպաստեն դրանց լուծմանը և կնպաստեն առկա այլ խնդիրների բացահայտմանն ու լուծմանը:

¹Տե՛ս Քաղաքականության վերլուծություն: Հասկացություններ և պրակտիկա, 2010թ., Երևան, «Պետական ծառայություն» հրատարակչություն, էջ 61:
²Տվյալ դեպքում պայմանականորեն «սահմանադրականություն» եզրույթը օգտագործել ենք, որպես «օրինականության» ինստիտուտի տարատեսակ, թեպետ չենք բացառում, որ վերջինս իր բովանդակությամբ շատ ավելի ընդգրկում է:
³Տե՛ս Վեյս Բ.Հ. Գնահատում, ծրագրերի և քաղաքականությունների ուսումնասիրության մեթոդներ, 2010թ., Երևան, «Պետական ծառայություն» հրատարակչություն, էջ 260:
⁴Հայաստանի Հանրապետության Վարչապետի վերահսկողական ծառայության 2010թ. արխիվներ:
⁵Տե՛ս «Հարցեր և պատասխաններ «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» օրենքի վերաբերյալ», «Հարդ ընդ Սոֆթ» հրատարակչություն, Երևան 2007, էջ 113-114:
⁶Տե՛ս H.George Frederickson. Toward a New Public Administration, in Frank Marini, ad., Toward a New Public Administration (Scranton, PA: Chander, 1971), էջ 314: