ԿԱՐԵՆ ԱՆԴՐԵԱՍՅԱՆ

ՎԱՐՉԱԻՐԱՎԱԿԱՆ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԻ ԱՐԴԻ ՀԻՄՆԱՀԱՐՑԵՐԸ ԱՆՑՈՒՄԱՅԻՆ ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐՈՒՄ

Իրավական համակարգը մեծապես պայմանավորված է քաղաքական, սոցիալ-տնտեսական, հոգեւոր-մշակութային զարգացման մակարդակով: Այս առումով իրավունքի որեւէ ճյուղի ուսումնասիրությունը պետք է հիմնված լինի հասարակության պատմական զարգացման օրինաչափությունների եւ ժամանակակից մոտեցումների վրա: Վարչական իրավունքի տարբեր ինստիտուտների, ինչպես նաեւ ամբողջական համակարգի ուսումնասիրությունը, կարծում ենք, անկատար կլիներ առանց արդի հասարակական գործընթացների դիտարկման:

Ստորեւ ներկայացվածը նպատակ ունի վերլուծել իրավական համակարգի զարգացման վերջին շրջանի պատմական ընթացքը եւ բարեփոխումների ներկա շրջանի ընդհանուր միտումները: Ընդհանուր իրավական համակարգի վերաբերյալ դիտարկումները մասնավորեցնելով՝ կուզեինք առաջարկել որոշակի մոտեցումներ, որոնք կնպաստեին վարչական իրավունքի կատարելագործմանն ու հետագա զարգացմանը:

Հետազոտության ծավալները փոքր-ինչ ընդլայնելով՝ չէինք ցանկանա սահմանափակվել միայն Հայաստանի Հանրապետությունում վերջին տարիներին տեղի ունեցող գործընթացներով, այլ կփորձենք վերլուծել տարածաշրջանի այն երկրների փորձը եւ անցած ուղին, որոնք պատմական զարգացման այս փուլում հասարակական վերափոխումների տեսանկյունից շարժվում են գրեթե համաքայլ: Սակայն ի տարբերություն Կենտրոնական եւ Արեւելյան Եվրոպայի երկրների, նախկին Խորհրդային Միության հանրապետություններում հասարակական գործընթացները խորհրդային կայսրության փլուզումից հետո ենթարկվեցին ավելի մեծ ցնցումների, քանի որ

վերջիններս ապրեցին կրկնակի փլուզում. նախ՝ հասարակական հարաբերությունների համակարգի, եւ ապա՝ պետական կառույցի: Տարբեր երկրներում համանման գործընթացների ընդհանուր վերլուծությունը հնարավորություն է ընձեռում բացահայտել վարչահրամայական կարգավորման տարածաշրջանային զարգացման օրինաչափությունները եւ որոշ առանձնահատկությունները:

Հասարակությունները, որոնք հանդիսացան խորհրդային-սոցիալիստական հասարակարգի կրողները, որոնք 21-րդ դարի նախաշեմին հայտնվեցին հասարակական հիմքերի շեշտակի փոփոխման անհրաժեշտության առջեւ, ժամանակակից իրավաբանական եւ քաղաքական գրականության մեջ հաճախ պայմանականորեն անվանվում են անցումային ժողովրդավարություններ: Անցումային շրջանն իր մեջ ներառում է անցյալի բազում երեւույթներ: Այն սկսում է լրացվել նաեւ նոր գաղափարներով: Այդ գործընթացն անցումային շրջանը դարձնում է ինքնատիպ, անկանխատեսելի եւ միեւնույն ժամանակ չափազանց հետաքրքրական գիտական հետազոտությունների տեսանկյունից: Սակայն որպեսզի առավել հստակ պատկերացում կազմենք հասարակության անցումային շրջան կոչվող ժամանակահատվածի մասին, անհրաժեշտ է անդրադառնալ ինչպես նախորդ հասարակարգի ժառանգությանը, այնպես էլ նոր հասարակարգ կառուցելու այն հիմնարար ուղենիշներին, որոնք առատորեն ներմուծվում են զարգացած արեւմտյան ժողովրդավարություններից:

Հասարակական այդ գործընթացներին զուգահեռ իրականացվող իրավական համակարգերի բարեփոխումներն ընդհանուր առմամբ բնորոշվում են հետեւյալ կերպ: «Նախկին կոմունիստականորեն գաղափարականացված, լեգիստական, վարչա-հրամայական իրավաընմբռնմամբ օրենսդրությունը, որը տանում էր պետության ու իրավունքի աստիճանական վերացմանը եւ ներթափանցված էր աշխարհայացքային հրամայականներով, անցում է կատարում նոր օրենսդրական հայեցակարգի: Այդ հայեցակարգը պայմանավորվում է իրավական իրավաընմբռնման այս կամ այն տարբերակով, ելակետային իրավական իմաստի սահմանմամբ, մարդու իրավունքների եւ ազատությունների արժեքավորության եւ անբաժանելի բնույթի ընդունմամբ,

ինչպես նաեւ սահմանադրական կարգի, իրավական պետության եւ իրավական օրենքի ճանաչմանը, քաղաքացիական հասարակության կայացմանը ողղված քայլերով:»[1]

Խորհրդային շրջանի եւ դրա իրավական համակարգի մասին կարծիքներ արտահայտել են վերջին շրջանում իրավագիտության ասպարեզում հանդես եկող գրեթե բոլոր խոշոր ուսումնասիրողները: Խորհրդային իրավունքը բնորոշելիս ժամանակակից շատ հեղինակներ համակարծիք են այն հարցում, որ այն ի սկզբանե իրենից ներկայացնում էր «տոտալիտար իրավունք»՝ չափից ավելի գաղափարականացված իրավական համակարգի հատուկ տարբերակ, որը հանդես էր գալիս որպես տոտալիտար հասարակության բաղկացուցիչ մաս: Տալով տոտալիտար պետության ընդհանուր ձեւակերպումը եւ որպես նման պետության վառ օրինակ բերելով սոցիալիստական, խորհրդային պետությունները՝ նրանք պնդում են, որ նման պետությունների համար հատկանշական է «կազմակերպված բռնության բացարձականացումը, որպես հասարակությանը կառավարելու միջոց»: Նույն հեղինակները գտնում են, որ «տոտալիտար իշխանական կոնգլոմերատի վերածեւումը ժողովրդավարական սահմանադրական պետության եւ ինքնակարգավորվող քաղաքացիական հասարակության որոշակի /բավականին երկար/ ժամանակ է պահանջում»: Այդ ժանամանակահատվածը հեղինակները անվանել են «հետ-տոտալիտար զարգացման շրջան»:[2] Վարչահրավական տեսանկյունից վերլուծելով խորհրդային իրավունքի պատմական զարգացումն ու ձեւավորումը՝ մեկ անգամ եւս համոզվում ենք, որ խորհրդային կարգերի հաստատման առաջին տարիներից վարչական իրավունքը ձեւավորվում է որպես դիկտատուրային պետական կառավարման իրավական մեխանիզմի մաս: Դա հետագայում նպաստեց տնտեսական եւ սոցիալ-մշակութային կյանքի ամբողջական բյուրոկրատացմանը՝ պրոլետարիատի դիկտատուրայի պահանջներին՝ եւ խնդիրներին համապատասխան: Այն դիկտատուրայի, որը բացառում էր անհատի

---

[1] В.С. Нерсесянц. Юриспруденция. М.,1998 էջ 154

[2] С.С. Алексеев. Теория права. М.,1994 էջ 207. Под редакцией Г.Н. Манова. Теория права и государства. М., 1996 էջ 268-286

ցանկացած առաջադիմում եւ անհատին դիտարկում էր որպես իր նպատակներին հասնելու միջոց:[3]

Ինչպես արդեն նշվեց արդի բարեփոխումների նպատակը տոտալիտար հասարակարգի վերածեւումն է «ժողովրդավարական, սահմանադրական պետության եւ ինքնակարգավորվող քաղաքացիական հասարակության»: Սրանք են այն հիմնական հասկացությունները, որոնք մեծ եռանդով փորձում են ներմուծել արեւմտյան պետությունները: Անցումային կոչվող այս շրջանում մթնոլորտը հասարակության մեջ բնութագրվում է տենդագին ակտիվությամբ, որի համընդհանուր նպատակն է նոր կարգերի հաստատումը եւ, որքան հնարավոր է, շուտ անցյալի բոլոր հետքերի ոչնչացումը: Յուրաքանչյուր ոք հանդես է գալիս որպես ժողովրդավար եւ ձեռներեցության կողմնակից, բոլորը խոսում են հօգուտ օրենքի գերակայության, սահմանադրականության, դատարանների անկախության եւ մասնավոր սեփականության: Այդ գաղափարների կատարելությունն ամենեւին չվիճարկելով, այնուամենայնիվ, կուզեինք պարզել, թե որքանով են արեւմտյան մոդելները արդյունավետ գործում այս կամ այն կերպ, այս կամ այն ոլորտ ներմուծվելուց հետո: Հարցադրումը առավելագույնս կոնկրետացնելու միտումով կարելի է շրջանցել տնտեսական, քաղաքական եւ հասարակական կյանքի այլ ոլորտների հետազոտումը, որտեղ բարեփոխումները եւս մեծ թափ են ստացել հետ-խորհրդային շրջանում: Այսպիսով, խնդիրն այն է, թե որքանով է բարեփոխումների գործընթացը իրավական դաշտում պսակվել հաջողությամբ եւ արդյոք իրավունքի ճյուղերի, մասնավորապես վարչական իրավունքի, առանձին նորացումները կբերեն իրավական ողջ համակարգի դրական վերափոխմանը:

Փորձենք հասարակական գործընթացների ընդհանուր խճանկարում փնտրել այս հարցերի պատասխանը: Ինչպես նշել են այս ժամանակշրջանի մի խումբ հայ հետազոտողներ մարդկության պատմության բոլոր ժամանակներում հասարակության համակարգային վերափոխումները համեմատվել են

---

[3] А.С. Прудников, Х.А. Андриашин. Административно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина. М., 1998 էջ 21

երկրաշարժերի հետ, որովհետեւ հիմնականում հանկարծահաս ստեղծվում է որակական բոլորովին նոր վիճակ, որին բնորոշ են անորոշությունը, անկառավարելիությունը, ինստիտուցիոնալ համակարգերի կազմալուծումը կամ բացակայությունը, մտածողության ու արժեհամակարգի շփոթը, իրադրության անկանխատեսելի փոփոխությունները, անելիքի անհստակությունը, կարիքն ու սոցիալական գերլարվածությունը եւ այլն: Պարզապես դա հասարակական համընդգրկուն ստրես է, որի առաջին շրջանը տիպիկ շոկային իրավիճակ է, այնուհետեւ տիրապետող է դառնում տագնապն ու անորոշությունը, որի հաղթահարմամբ են սկիզբ առնում կայունությունն ու զարգացումը: Նման վիճակում հայտնվեցին հետհամայնավարական շրջանի գրեթե բոլոր երկրները:[4]

Այս պայմաններում սկսվեց գաղափարական ճնշումից իրավունքի ձերբազատման գործընթաց: Հասարակությունը փորձ է անում կանգնել քաղաքակիրթ զարգացման ուղու վրա: Սակայն իրավունքի տոտալիտար դեֆորմացիայի պատճառած տնտեսական, գաղափարական եւ հոգեբանական ցնցումները դեռեւս մնում են դժվար ուղղելի: Ոչ միայն իշխանությունները, այլեւ հասարակական գիտակցությունը պատրաստ չէ ընդունել եւ իրականացնել արմատական սոցիալական բարեփոխումներ անձնական ինքնավարության, մասնավոր սեփականության եւ ազատ ձեռնարկատիրական նախաձեռնության հիման վրա: Գոյություն ունեցող իրավական համակարգը դեռեւս պատրաստ չէ իրական իրավական պետության, ժողովրդավարության եւ շուկայական հարաբերությունների բավարար ու պատշաճ հիմքերի ստեղծմանը: Իրավական համակարգը դեռեւս չի ազատվել տոտալիտար համակարգին բնորոշ հատկություններից, իմպերատիվ պետականությունը դեռեւս տիրապետում է մարդկանց կենսագործունեության շատ ոլորտներում: Իսկ բյուրոկրատական խոչընդոտները ոչ միայն չէին պակասել, այլեւ շատ դեպքերում կտրուկ ավելացել են:

Կարծում ենք վերոշարադրյալը հատուկ փաստարկում չի պահանջում, համենայնդեպս ոչ վաղ անցյալում դեռեւս բոլոր հետխորհրդային

---

[4] Գ.Հարությունյան,Վ.Ստեփանյան, Վ.Հովհաննիսյան. Սահմանադրական վերահսկողություն: Երեւան,1997, էջ17-18

ժողովրդավարություններում կարելի էր հանդիպել վերը նշված երեւույթների տարբեր վերախմբավորված համակցություններին: Սակայն դա անցումային շրջանի սկիզբն էր: Իսկ ինչպիսի՞ն է իրավիճակը խորհրդային կայսրության փլուզումից գրեթե 10 տարի անց: Տարբեր երկներում իրավիճակը արդեն այնքան էլ նույնական չէ: Հատկապես կենտրոնական, ինչպես նաեւ որոշ արեւելաեվրոպական պետություններ կարծես թե գոնե իրավական խոր ճգնաժամը հաղթահարել են, իսկ նախկին խորհրդային հանրապետությունները գնալով ավելի են խճճվում քաոսային բարեփոխումների գործընթացում:

Այդ «անհաջող» բարեփոխումների պատճառահետեւանքային կապը բացահայտելու համար այլեւս կարիք չկա փնովել նախորդ հասարակարգը, քանզի բարեփոխումների մեթոդոլոգիական եւ հետեւողական իրականացումը հնարավոր է՝ զերծ պահեր անցումային շրջանի պետություններին լրացուցիչ ցնցումներից: Ցավոք, ոչ միայն իրավական գործընթացներն են պայմանավորված քաղաքական զարգացմուներով, այլեւ իրավահամակարգի բարեփոխման գործընթացն է քաղաքականացված: Այսինքն՝ արեւմտյան պետությունների կամ դրանց քաղաքական ալյանսների ճնշման տակ հապճեպ որոշումներ են կայացվում, ընդունվում են դեկլարատիվ իրավական ակտեր: Նոր ստեղծվող դեկլարատիվ օրենսդրությունը պարունակում է բազում հասկացություններ ու ինստիտուտներ, որոնք խորթ են հասարակության զարգացման տվյալ փուլին: Արհեստականորեն ներմուծված այդ ինստիտուտները հաճախ նույնիսկ հակասում են ազգային մտածողությանը, համահունչ չեն հասարակության իրավագիտակցության մակարդակին եւ այլափոխում են այն իդեալական գաղափարները, որոնք դեֆորմացված տարբերակավ հաճախ ավելի վնասակար են, քան հին, տոտալիտար համակարգի ժառանգությունը հանդիսացող իրավական կարգավորման մեխանիզմները:

Երբ պետահրավական հասկացությունները եւ տեսությունները վերափոխվում են քաղաքական իրադարձությունների ու գործընթացների լույսի ներքո, հասարակական քննարկումներն ընթանում են ժամանակակից պահանջների ազդեցության տակ: Դրա հետեւանքով ավանդական պատկերացումները համապատասխանեցվում են ինչ-որ մոտ, ժամանակավոր

նպատակների: Նոր, արդիական հարցերը կարող են առաջացնել նոր հասարակական հետաքրքրություն եւ պետահիրավական խնդիրների ուսումնասիրության «ֆորմալ» մեթոդի նկատմամբ բացասական վերաբերմունք: Սակայն հնարավոր է նաեւ, որ ի հայտ գա իրավական դիտարկումները քաղաքական հարաբերությունների փոփոխություններից անկախացնելու ձգտում: Ձգտում՝ հասնելու գիտական օբյեկտիվության շնորհիվ հենց ուսումնասիրությունների հետեւողական ֆորմալ մեթոդի: Եվ այսպես նույն քաղաքական իրավիճակից կարող են հետեւել տարբեր գիտական ուղղություններ:[5]

Նորարարությունների համար պետք է նախ եւ առաջ ստեղծել համապատասխան պայմաններ, որոնք դեռեւս բացակայում են անցումային ժողովրդավարություններում: Անցումային քաղաքական համակարգերում դեռ հեռավոր ապագայի խնդիր է, օրինակ, սահմանադրական հասարակարգը, որը զարգացած պետություններում դարձել է արդեն ժողովրդավարական կարգի անբաժան տարր: Սահմանադրականության ձեւավորման եւ ժողովրդավարական սկզբունքների արմատավորման ընթացքում արեւմտյան ազատական ռեժիմները որոշ երեւույթներ անցումային շրջանի պետությունների համար դիտարկում են որպես արդեն կայացած ձեռքբերումներ, քանզի այդ երեւույթները ինքնըստինքյան ծուլվելով այդ հասարակությունների կեցությանը, արեւմտյան մտածողության համար դրանց բացակայությունը դարձրել են աներեւակայելի: Նմանատիպ երեւույթների շարքին կարելի է դասել.

•սեփականության հասկացության հասարակական ըմբռնումը եւ սեփականության իրավունքը,

•պետական կառույցների եւ տարբեր քաղաքական կուսակցությունների, հասարակական կազմակերպությունների, արհեստակցական միությունների եւ զանգվածային լրատվության միջոցների կոնսենսուսը,

•տնտեսական գործընթացներում շուկայի կենտրոնական դիրքը,

---

[5] Карл Шмитт. Политическая Теология. М., 2000. էջ 30

•կարեւորագույն արժեքների շուրջ որոշակի հասարակական համաձայնությունը,

•պետական ծառայողների քաղաքականորեն չեզոք դերը,

•իշխանությունների տարբեր օղակների միջեւ դերերի հստակեցումը:

Վերը թվարկված երեւույթների ու հասկացությունների ներմուծումը եւ արմատավորումը պետք է նախորդի այլ շրջադարձային բարեփոխումներին: Հակառակ դեպքում արեւմտյան գաղափարները, պահպանելով միայն իրենց կաղապարները եւ զրկված լինելով իրենց բովանդակային հասկացություններից, կառաջացնեն այն քաոսը, որը եւ առկա է մեր հասարակական կյանքի գրեթե բոլոր ոլորտներում:[6]

Այժմ փորձենք վերոշարադրյալի լույսի ներքո դիտարկել վարչական իրավունքի առջեւ ծառացած, ուսումնասիրվող ժամանակաշրջանին բնորոշ, այն խնդիրները, որոնք պահանջում են նոր լուծումներ եւ ժամանակակից մոտեցումներ: Դրա համար նախ եւ առաջ անհրաժեշտ է հստակ պատկերացնել այն դերն ու նշանակաությունը, որն ունի վարչահիրավական կարգավորումը՝ իրավունքի այլ ճյուղերի փոխկապակցված եւ մեկը մյուսով մեծապես պայմանավորված համակարգում:

Վարչական իրավունքը, պահպանելով իր ինքնատիպությունը, ինչը պայմանավորված է դրա կարգավորման առարկայով եւ մեթոդով, սերտորեն փոխկապակցված է իրավունքի այլ ճյուղերի հետ: Այդ կապը բնորոշելիս պետք է հաշվի առնել այն հանգամանքը, որ վարչահիրավական կարգավորման առարկա հանդիսացող հասարակական հարաբերությունների շրջանակը չափազանց լայն է: Պատճառն այն է, որ տարածաշրջանի գրեթե բոլոր երկրների սահմանադրությունները գործադիր իշխանություններին լիազորել են կարգավորել հասարակական կյանքի բավական ընդգրկուն ոլորտներ: Եվ քանի որ, վարչական իրավունքի՝ գործադիր իշխանության «իրավաբանական ուղեկցի», կարգավորիչ դերը պետական ինստիտուտների բարեփոխումների շրջանում չի նվազում, այլ նույնիսկ ենթաօրենսդրական վարչահիրավական

---

[6] Jeffrey Straussman. Innovation in a Post-Communist Environment. Budapest, 1997. էջ 5-7

նորմերի շրջանակի ընդլայնմամբ աճում է, ապա շատ դեպքերում վարչական իրավունքի տեղը իրավական համակարգում դառնում է կենտրոնական եւ որոշիչ:

Վարչական իրավունքը, հիմնվելով սահմանադրական իրավունքի մի շարք ինստիտուտների վրա, հիմք է հանդիսանում իրավունքի շատ նորաստեղծ այնպիսի ճյուղերի համար, ինչպիսիք են առեւտրական, ձեռնարկատիրական, բանկային իրավունքները: Քաղաքացիական եւ վարչական իրավունքները կարգավորում են գույքային բնույթի՝ արտաքուստ հաճախ համանման հարաբերություններ: Նման դեպքերում երկու իրավական կարգավորումներից նախապատվությունը տրվում է իրավունի այն ճյուղին, որի մեթոդական առանձնահատկությունները առավելագույնս համապատասխանում են կոնկրետ դեպքին: Նույն կերպ է դրսեւորվում աշխատանքային եւ վարչական իրավունքների հարաբերկացությունը: Քրեական եւ վարչական իրավունքների միջեւ սահմանները որոշվում են համապատասխան արգելքների բնույթով եւ ուղղվածությամբ:

Վարչական իրավունքի կարեւորությունը ներկա պայմաններում բացատրվում է նաեւ այն հանգամանքով, որ իրավունքի այս ճյուղը պարունակում է նաեւ վարչական պատասխանատվության, իսկ որոշ երկրներում նաեւ վարչական դատավարության ինստիտուտները: Այդ ինստիտուտների միջոցով իրականացվում է ոչ միայն կառավարման հասարակական հարաբերությունների պաշտպանությունը, այլեւ մի շարք այլ՝ այդ թվում ֆինանսական, աշխատանքային, բնապահպանական հարաբերություններինը:[7]

Ունենալով կարեւոր նշանակություն իրավական համակարգում, վարչական իրավունքը ունի նաեւ հսկայական դեր պետականության

---

[7] А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации, Часть 1. М., 1995 էջ 31-34

ամրապնդման գործում: Այդ դերը պայմանավորված է գործադիր իշխանության բազմատեսակ աշխատանքների հիմնական նպատակով, այն է՝ ամրացնել պետականությունը, որն էլ ներկա շրջանի բարեփոխումների հիմքն է:[8]

Այսպիսով, վարչական իրավունքի անվիճելի դերն ու նշանակությունը պետական եւ իրավական գործընթացներում, կարծում ենք, կասկած չի հարուցում: Ավելին, պետական ապարատի տարբեր օղակների արդյունավետ գործունեությունը անհնար է պատկերացնել առանց վարչական իրավունքի սուբյեկտների միջեւ հստակ կարգավորված փոխհարաբերությունների:[9]

Այժմ անդրադառնանք վարչական իրավունքի առջեւ ծառացած այն դժվարություններին, որոնք խոչընդոտ են հանդիսանում դրա բնականոն զարգացման համար: Քանի որ վարչական իրավունքի պայմանավորվածությունը սոցիալական զարգացման ընդհանուր գործընթացներով գրեթե ուղիղ համեմատական է այդ գործընթացների վրա վարչական իրավունքի ազդեցությանը, ապա, կարծում ենք վարչական իրավունքի բարեփոխման համար նոր մոտեցումների մշակումը հնարավորություն կընձեռի բարեփոխել ողջ իրավական համակարգը եւ հետեւաբար ընդհանուր հասարակարգը:

Իրավունքի մի շարք ճյուղերի բարեփոխման արդյունքները մեզ հանգեցնում են այն կարծիքին, որ նորացնելով դրանց նորմերն ու ինստիտուտները օրենսդիրը որոշ դեպքերում հնարավոր է հաշվի չէր առել որոշ ծայրահեղ անհրաժեշտ հանգամանքներ: Նման հանգամանքների թվին կարելի է դասել ազգային մտածողությունը եւ առանձնահատկությունները, հասարակության իրավագիտակցության մակարդակը, պատմական զարգացման շարունակվող կտրուկ շրջադարձերը, նոր ժողովրդավարական գաղափարների հարմարվածության անհրաժեշտությունը տեղական պայմաններին:

---

[8] *Ավելի մանրամասն տե՛ս* Д.М. Овсянко, Административное право. М., 1999. էջ 32-37

[9] А.С. Прудников, Х.А. Андриашин. Административно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина. М., 1998. էջ 5

Շարունակելով կոնկրետ վարչաիրավական կարգավորման առանձնահատկությունների վերլուծությունը դիտարկենք այն ընդհանուր պայմանները, որոնք անհրաժեշտ են դարձնում վարչական բարեփոխումները անցումային ժողովրդավարություններում: Վարչական իրավունքի համակարգի բարեփոխման գործընթացի վրա այլոց շարքում հստակ առանձնանում են երեք հետեւյալ գործոնները. [10]

1. օրենքի գերակայության վրա հիմնված ժողովրդավարական քաղաքական համակարգի հրամայականները
2. վարչական իրավունքի համընդհանրացումը /ունիվերսալիզացիան/
3. տեղական գաղափարների եւ ինստիտուտների վերածնունդը:

Առաջին գործոնը տեղայնացնելով տարբեր երկրներում միանշանակ կարելի է պնդել, որ այն ընդունելի է բոլոր հետխորհրդային պետությունների համար: Ժողովրդավարական պետական կարգերին անցումը առաջ է բերում այնպիսի նորույթներ, ինչպիսիք են իշխանությունների տարանջատումը, իշխանության տարբեր թեւերի միմյանց հակակշռումն ու միմյանց գործունեության նկատմամբ վերահսկաողությունը, օրենքի գերակայությունը, քաղաքացիական հասարակության կայացման ձգտումը, անցումը ազատ շուկայական հարաբերությունների հետեւաբար եւ տնտեսական գործունեության նկատմամաբ պետության ազդեցության թուլացումը, նոր հասարակական հարաբերությունների առաջացումն ու ամրապնդումը: Այս նորույթները պարզապես ստիպում են վարչական իրավունքի ինստիտուտները հարմարեցնել ներկա պայմաններին:

Վարչական իրավունքի համընդհանրացումը կապված է այն քաղաքական ճնշումների հետ, որոնք զարգացած պետությունները գործադրում են համաշխարհային քաղաքակրթության ընդհանուր չափանիշների տարածման նպատակով: Հասարակական կյանքի բոլոր ոլորտների, այդ թվում եւ վարչաիրավական համակարգերի գլոբալիզացման

---

[10] Д. Д. Галлиган. Административная юстиция в новых Европейских демократиях. Киев 1999 էջ21-24.

ձգտումը եւս միջազգային հանրության առջեւ ծառացած հիմնախնդիրների շարքին է դասվում:

Ինչ վերաբերվում է տեղական գաղափարների եւ ինստիտուտների վերածննդին, ապա վարչական իրավունքի տեսանկյունից այս գործոնը, համենայնդեպս Հայաստանում, խիստ երկրորդական կարելի է դիտարկել: Պատճառն այն է, որ հայ ժողովուրդը հարյուրամյակներ շարունակ գոյատեւելով առանց պետականության չի ձեւավորել պետական կառավարման այնպիսի ազգային ինստիտուտներ, որոնց վերածնունդը հանգեցներ ինքնատիպ վարչաիրավական կարգավորման: Միակ ժառանգությունն ու սովորույթները որոնք առկա են Հայաստանի վարչաիրավական համակարգում իրենց ծագումով պատկանում են խորհրդային անցյալին:

Վերը թվարկված գործոնները, ինչպես նաեւ պետաիրավական ինստիտուտների զարգացման օրինաչափությունները տարածաշրջանի բոլոր երկրներում վկայում են այն մասին, որ վարչաիրավական համակարգի անհրաժեշտ բարեփոխումները պետք է ընթանան չորս ուղղություններով:[11] Այդ ուղղությունները մեկ առ մեկ մանրամասնելու ընթացքում կփորձենք ներկայացնել դրանց կոնկրետ իրականացման եղանակներում նոր մոտեցման կիրառման հնարավորությունը: Մոտեցումը, որն առաջարկում ենք կիրառել վարչաիրավական կարգավորման բարեփոխումների շրջանում իրենից ներկայացնում է անցումային կարգավորման մի մոդել համապատասխանեցված անցումային շրջանի պայմաններին: Նման մոդելի անհրաժեշտությունը պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ հին կարգավորման մեխանիզմները կորցրել են իրենց արդիականությունն ու բազմիցս քննադատվել են ժամանակակիցների կողմից, իսկ նոր մեխանիզմները դեռեւս ներմուծման եւ հասարակության կողմից ընկալման, ըմբռնման ու յուրացման փուլում են: Հետեւաբար անհրաժեշտ է ստեղծել մի անցումային օրենսդրություն: Այդ օրենսդրությունը հետագայում ժողովրդավարական ինստիտուտների վերջնական արմատավորումից հետո, հասարակության իրավագիտակցության անհրաժեշտ մակարդակ

[11] Նույն տեղում, էջ 24-27

ձեւավորելուց հետո, կազատվի այն գերծանրաբեռնվածությունից, որը մեր մոտեցման ընդունման դեպում հնարավոր է տեղի ունենա իրավական դաշտում: Վերոհիշյալը ավելի կոնկրետ ներկայացնելու միտումով այժմ անցնենք բարեփոխման ամեն մի առանձին ուղղության վերլուծությանը:

Առաջինը՝ Վարչական կառավարումը իր բազմաթիվ ձեւերով պետք է ենթարկել օրենքի ոգուն եւ տառին: Այս տեսանկյունից անհրաժեշտ է մշակել հստակ օրենսդրություն, որը լրացնելով իրավական կարգավորման բացերը, կստեղծի պայմաններ իրավական ամենաթողությունից խուսափելու համար եւ կպաշտպանի հասարակությունն ու ամեն անհատի պետական ծառայողների կամայականությունից: Այդ պրոցեսում պետք է խուսափել անորոշ ձեւակերպումներից եւ ընդհանուր կարգավորումներից: Ահա այստեղ է օրինակ վրա հասնում արեւմտյան երկրների ժողովրդավարական կլիշեներից զգուշանալու պահը: Պետք հիշել, որ այն ինչ ինքնըստինքյան հասկանալի է արեւմտյան մտածողության եւ ընդունելի արեւմտյան քաղաքացու իրավագիտակցության համար, դեռեւս նորույթ է մեր քաղաքացիների եւ պետական ծառայողների համար: Իրավական նորմերը սահմանելով մարդու իրավունքները եւ ազատությունները պետական կառավարման ոլորտում, պետք է առավելագույնս հստակ սահմանեն այդ իրավունքները եւ զրկեն օրենքի իրականացնողներին որեւէ ազատությունից սահմանված իրավական նորմերը կամայականորեն մեկնաբանելու: Բնական է, որ նման իրավական կարգավորումը ավելի մանրամասն եւ ծավալուն կլինի, սակայն, մեր կարծիքով, դա հնարավոր կդարձնի հասարակության զարգացման տվյալ փուլում օրենքների գործնական կիրառումը: Չէ՞ որ մեր հասարակություններում օրենքի ցանկացած անհստակություն վերածվում է նաեւ պետական ապարատի բյուրոկրատացման եւ կոռուպցիայի աճի լրացուցիչ խթանի:

Երկրորդը՝ վարչական կառավարումը որոշակի մեխանիզմների օգնությամբ դարձնել առավել հաշվետու: Այս դեպքում սահամանափակվել միայն խոհրդարանական հանձնաժողովներով եւ պետական ապարատի հետ սերտաճած վերհսկողական մարմինների լիազորությունները գործադիր իշխանության նկատմամբ ավելացնելով, կարծում ենք, բավարար չէ:

Արեւմտյան համակարգը, որտեղ իշխանությունների տարանջատման սկզբունքը արդեն վաղուց իրականություն է դարձել, կարող են մեզ առաջարկել սահմանափակվել խորհրդարանական վերահսկողության մեխանիզմներով: Սակայն կարծում ենք, որ մեր պայմաններից ելնելով անհրաժեշտ է անցումային շրջանի համար նախատեսել հաշվետվության որեւէ հասարակական, առավել բարդեցված եւ ավելի բազմասուբյեկտ ընթացակարգ:

Երրորդը՝ արտաքին վերահսկողություն սահմանել վարչական կառավարման նկատմամբ: Այս ուղղության համատեքստում արեւմտյան փորձագետները առաջարկում են վարչական կառավարման նկատմամբ սահմանել արտաքին՝ դատական վերահսկողություն: Դարձյալ Արեւմտյան զարգացած պետությունների տեսանկյունից չափազանց բնական է հնչում հստակ գործող դատական համակարգին լիազորել գործադիր իշխանության տարբեր օղակների վերահսկողությունը: Սակայն միթե մեր բարեփոխման գործընթացում գտնվող դատարանները ի վիճակի կլինեն իրականացնել այդ բարդ եւ քաղաքականացված գործառույթը: Դեռեւս ամբողջովին անկախ չլինելով գործադիր իշխանությունից, ինչպե՞ս կարող են դատարանները վերահսկել իշխանության այդ թեւի գործունեությունը:

Եւ վերջին, չորրորդը՝ վարչական կառավարման ոլորտում քաղաքացիներին օժտել իրավունքներով եւ ապահովել միջոցներ այդ իրավունքներն արդյունավետ իրականացնելու համար: Այն որ քաղաքացիներին որոշակի իրավունքներով օժտելը ծայրահեղ անհրաժեշտ է գրեթե անվիճելի է, սակայն ինչ միջոցներ կարելի է ապահովել այդ իրավունքներն արդյունավետ իրականացնելու համար: Իրականում կարելի է օրենսդրորեն ամրագրել նաեւ հստակ միջոցներ, սակայն ինչպես կարող է խորհրդային գաղափարախոսության դաստիարակությամբ եւ քաղաքացիական իր իրավունքներից գրեթե անտեղյակ միջին քաղաքացին պայքարել իր իրավունքների պաշտպանության համար: Միգուցե անհրաժեշտ է մինչեւ այդ իրավունքներն ու դրանք իրականացնելու միջոցները ամրագրելը մշակել նաեւ պետական քաղաքականություն անցումային շրջանում այդ իրավունքների պաշտպանության հատուկ մեխանիզմների ստեղծման ուղղությամբ: Դրան

զուգահեռ անհրաժեշտ է թերեւս հասարակական իրավագիտակցության բարձրացմանն ուղղված պետականորեն մշակված ծրագրեր դարձյալ անցումային շրջանի դժվարությունները հաղթահարելու նպատակով:

Այսպիսով, հասարակության անցումային շրջանին բնորոշ ցնցումների պայմաններում առաջանում է անհրաժեշտություն իրականացնել արմատական բարեփոխումներ հասարակական կյանքի բոլոր ոլորտներում: Իրավական համակարգը, հանդիսանալով հասարակական կյանքի կարեւորագույն ոլորտներից մեկը, չի կարող նորացվել ընդհանուր պետական եւ հասարակական գործընթացներից դուրս: Վարչական իրավունքը, լինելով այդ իրավական համակարգի անբաժանելի մասը ոչ միայն պայմանավորված է հասարակական, պետական եւ իրավական երեւույթներով այլ իր հերթին գործում ազդեցություն կարող է ունենալ արդի գործընթացների վրա: Որպեսզի բարեփոխումները ընթանան հավասարակշռված, կանխատեսելի եւ արդյունավետ, բավական չէ միայն արմատախիլ անել անցյալի թերությունները, կողմնորոշվել միայն նոր, արեւմտյան զարգացած պետությունների կողմից ներմուծվող արժեքներով եւ գաղափարներով, հիմնվել միայն այլ համանման իրավիճակում հայտված պետությունների փորձի վրա: Անհրաժեշտ է փնտրել եւ մշակել հստակ մոտեցումներ, գիտականորեն հիմնավորված, գործնական նշանակություն ունեցող նոր լուծումներ, որոնց էությունը կարելի է արտահայտել հետեւյալ բանաձեւով. անցումային ժամանակաշրջանում արդի հիմնախնդիրներին անցումային լուծումներ:

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ԳԻՏՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԱԶԳԱՅԻՆ ԳՐԱԴԱՐԱՆ