ՀԻՄՆԱՎՈՐՈՒՄ

«ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՎԱՐՉԱԿԱՆ ԴԱՏԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՍԳՐՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԼՐԱՑՈՒՄ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ» ԵՎ «ՎԱՐՉԱՐԱՐՈՒԹՅԱՆ ՀԻՄՈՒՆՔՆԵՐԻ ԵՎ ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՎԱՐՈՒՅԹԻ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ԼՐԱՑՈՒՄ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՆԵՐԻ ՆԱԽԱԳԾԵՐԻ ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ ՄԱՍԻՆ

1. Ընթացիկ իրավիճակը և իրավական ակտի ընդունման անհրաժեշտությունը

Ներկայումս թե վարչական ակտի վերաբերյալ վարչական բողոք ներկայացնելը և թե վիճարկման հայց ներկայացնելը հանգեցնում են վարչական ակտի կատարման կասեցման: Ընդ որում, բացակայում է տարբերակված մոտեցումը վարչական ակտի հասցեատիրոջ կողմից վիճարկվող վարչական ակտերի և երրորդ անձանց կողմից վիճարկվող վարչական ակտերի պարագայում: Միաժամանակ, նույն հոդվածով նախատեսվում են ընդհանուր կանոնից բացառություններ, որոնց դեպքում վիճարկման հայցը վարույթ ընդունելը վարչական ակտի կատարման նկատմամբ կասեցնող ազդեցություն չունի: Այդ հիմքերի գնահատումը թողնված է օրենսդրի և դատարանի հայցեղությանը: Այդպիսի հիմքեր են հադիսանում օրենքով կամ վարչական մարմնի որոշմամբ նախատեսված՝ վարչական ակտի անհապաղ կատարման դեպքերը, կատարողական վարույթի ընթացքում հարկադիր կատարողի կողմից կայացվող վարչական ակտերիը, տրանսպորտային միջոցներ վարելու իրավունքը կասեցնելու կամ այդ իրավունքից զրկելու ձևով վարչական տույժ նշանակելու վերաբերյալ վարչական ակտերի վիճարկման դեպքերը: Համանման կարգավորում է նախատեսված նաև «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» օրենքով (հոդվ. 74):

Վիճարկման հայցի դեպքում վարչական ակտի կատարման պարտադիր կասեցման ինստիտուտն, ըստ էության, վերցված է Գերմանիայի օրինակից: Սակայն Գերմանիայի Դաշնային վարչական դատավարության օրենսգիրքը նախատեսում է ընդհանուր կանոնից առավել լայն բացառություններ, որոնք, ըստ էության, արդյունավետ են դարձնում նշված նորմի կիրառությունը: Մասնավորապես՝ կասեցման ազդեցությունից բացառություններ կարող են նախատեսվել նաև այլ դաշնային կամ հողի օրենքներով, երբ հատկապես խոսքը վերաբերում է վարչական ակտերի դեմ **երրորդ անձանց վարչական բողոքներին և**

հայցերին, որոնք վերաբերում են ներդրումներին կամ նոր աշխատատեղերի ստեղծմանը:[1]

Խնդիրը նրանում է, որ երրորդ անձանց կողմից հաճախ վիճարկվում է այլ անձի համար բարենպաստ վարչական ակտը, որը Վարչական դատավարության օրենսգրքի 83-րդ հոդվածի ուժով ինքնաբերաբեր հանգեցնում է վարչական ակտի կատարման կասեցման: Նման կարգավորման պարագայում հաշվի չեն առնվում վարչական ակտի հասցեատիրոջ շահերը, չի ապահովվում անհրաժեշտ հավասարակշռություն մի կողմից վարչական ակտի հասցեատիրոջ, հանրային շահերի և, մյուս կողմից, վարչական ակտը բողոքարկող երրորդ անձի շահերի միջև: Արդյունքում Վարչական դատավարության օրենսգրքի 83-րդ հոդվածի իրավակարգավորման պայմաններում իրավակիրառ պրակտիկայում ի հայտ են գալիս բազմաթիվ խնդիրները: Վարչական դատավարության օրենսգրքի 83-րդ հոդվածով նախատեսված բացառությունները գործնականում բավարար չեն վարչական ակտի հասցեատիրոջ օրինական շահերը պաշտպանելու համար, որը հիմնված է օրենքով սահմանված կարգով տրված վարչական ակտի վրա: Առկա է նաև դատարանների ծանրաբեռնվածության խնդիրը, ինչի հետևանքով վարչական ակտի կատարումը տևական ժամանակով մնում է կասեցված: Ուստի երրորդ անձի կողմից այլ անձի համար բարենպաստ վարչական ակտի վիճարկման դեպքում դրա կատարման կասեցումը պետք է գնահատվի յուրաքանչյուր դեպքում առանձին՝ շահագրգիռ անձի դիմումի հիման վրա:

Ներկայումս խնդիրն առավելապես արտահայտված է շինարարական ոլորտում, երբ շինարարական թույլտվությունների վիճարկման արդյունքում անորոշ ժամկետով կասեցվում է շինարարական գործընթացը: Ներկայումս միայն Երևան քաղաքում ժամանակավորապես կասեցված են մոտ 50 օբյեկտների շինարարական աշխատանքները: Դրանց շարքում մեծ թիվ են կազմում նաև բազմաբնակարան բնակելի շինությունների կառուցապատման աշխատանքների կասեցման դեպքերը (թվով 9):[2] Արդյունքում առկախվում է բազմաթիվ ներդրումային ծրագրերի իրականացնումը:

---

[1] Գերմանիայի վարչական դատավարության օրենսգիրք, հոդվ. 80, մաս 2: (Verwaltungsgerichtsordnung, Art. 80, Abs. 2.), https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.pdf

[2] Տես Երևանի քաղաքապետարանի կողմից տրված տեղեկանքը Երևան քաղաքում դատական որոշումների հիման վրա ժամանակավորապես կասեցված շինարարական օբյեկտների ցանկի մասին:

Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի հանձնարարականներ: Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի՝ «Ժամանակավոր դատական պաշտպանությունը վարչական գործերով» 1989 թվականի սեպտեմբերի 13-ի թիվ (89)8 հանձնարարականի 1-ին սկզբունքի համաձայն՝ երբ վարչական ակտը վիճարկվում է դատարանում և դեռևս առկա չէ գործը ըստ էության լուծող որոշում, հայցվորը կարող է դիմել դատարան՝ ժամանակավոր պաշտպանության միջոցներ կիրառելու պահանջով:[3] Նույն հանձնարարականի 2-րդ սկզբունքի համաձայն՝ ժամանակավոր պաշտպանության միջոցները, ի թիվ այլնի, կարող են լինել վարչական ակտի կատարումը ամբողջությամբ կամ մասնակիորեն կասեցնելու ձևով:

Միջազգային փորձ: Ինչպես նշվեց, Գերմանիայում կասեցման ազդեցությունից բացառություններ կարող են նախատեսվել նաև այլ դաշնային կամ հողի օրենքներով, երբ հատկապես խոսքը վերաբերում է վարչական ակտերի դեմ երրորդ անձանց վարչական բողոքներին և հայցերին, որոնք վերաբերում են ներդրումներին կամ նոր աշխատատեղերի ստեղծմանը:[4] Բացառությունները վերաբերում են նաև այն դեպքերին, երբ անհապաղ կատարումը հանրային շահերից կամ վարույթի մասնակցի ծանրակշիռ շահերից բխելը հիմնավորվել է այն վարչական մարմնի կողմից, որն ընդունել է վարչական ակտը կամ որոշում է կայացրել վարչական բողոքի վերաբերյալ: Ավելին, Գերմանիայի վարչական դատավարության օրենսգրքի 80ա հոդվածի 1-ին մասով նախատեսվում է վարչական ակտի հասցեատիրոջ դիմումի հիման վրա վարչական ակտի անհապաղ կատարման հնարավորություն, եթե երրորդ անձի կողմից վիճարկվում է այլ անձին ուղղված բարենպաստ վարչական ակտը՝ հիմք ընդունելով նույն օրենսգրքի 80-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 4-րդ կետով սահմանված՝ հանրային շահերը կամ վարույթի մասնակցի գերակշռող շահերը:

Վրաստանի Վարչական դատավարության օրենսգրքի 29-րդ հոդվածի համաձայն՝ վիճարկման հայց ներկայացնելը կասեցնում է վարչական ակտի կատարումը: Սակայն նույն հոդվածի համաձայն՝ վարչական ակտի կատարումը չի կասեցվում, եթե, ի թիվս այլ դեպքերի, վարչական ակտը կատարվել է կամ այն հանդիսանում է լիազորող վարչական ակտ (enabling act) և դրա կասեցումը

---

[3] Recommendation No. R 89 (8) on provisional court protection in administrative matters. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f288f

[4] Գերմանիայի վարչական դատավարության օրենսգիրք, հոդվ. 80, մաս 2: (Verwaltungsgerichtsordnung, Art. 80, Abs. 2) https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.pdf

կարող է էականորեն վնասել այլ անձի օրինական իրավունքները կամ շահերը: Այս դեպքում դատարանը կողմի միջնորդության հիման վրա կարող է ամբողջությամբ կամ մասամբ կասեցնել վարչական ակտի կատարումը, եթե առկա է հիմնավոր կասկած դրա ոչ իրավաչափության վերաբերյալ կամ դրա անհապաղ կատարումը կարող է զգալիորեն վնասել վարույթի մասնակցին կամ նրա իրավունքերի և շահերի պաշտպանությունը դարձնել անհնարին:[5]

Կան բազմաթիվ երկրներ, որտեղ առհասարակ վիճարկման հայց ներկայացնելը չի հանգեցնում վարչական ակտի կատարման կասեցման: Օրինակ՝ Չեխիայի վարչական դատավարության օրենսգրքի 73-րդ հոդվածի համաձայն՝ բողոք ներկայացնելը կասեցնող ազդեցություն չունի, եթե այլ բան նախատեսված չէ օրենքով: Բողոք ներկայացրած անձի դիմումի հիման վրա և մյուս կողմին լսելուց հետո դատարանն իրավասու է կասեցնել վարչական ակտի կատարումը, եթե դա չանելը կարող է անդառնալի վնաս պատճառել բողոք բերող անձին և, մյուս կողմից, կասեցումը անհամաչափորեն չի խախտի երրորդ անձի իրավունքները կամ չի հակասի հանրային շահերին:[6] Ավելին, Չեխիայի վարչական դատավարությունում վճռաբեկ բողոք ներկայացնելը չի հանգեցնում վարչական ակտի կասեցման: Ամեն դեպքում, դատարանը կարող է այդպիսի որոշում կայացնել բողոք բերող անձի դիմումի հիման վրա:[7]

Մի շարք այլ երկրներում վիճարկման հայցի դեպքում հայցվորի իրավունքների պաշտպանությունն իրականացվում է հայցի ապահովման կամ այսպես կոչված իրավունքների նախնական պաշտպանության ինստիտուտի միջոցով: Էստոնիայում անձի իրավունքների պաշտպանությունն իրականացվում է նախնական պաշտպանության ինստիտուտի միջոցով: Մասնավորապես՝ Էստոնիայի վարչական դատավարության օրենսգրքի 249-րդ հոդվածի համաձայն՝ դատարանը կարող է վարույթի յուրաքանչյուր փուլում հիմնավորված միջնորդության հիման վրա կամ սեփական նախաձեռնությամբ կիրառել նախնական պաշտպանության միջոցներ, եթե հակառակ պարագայում դատարանի վճռի հիման վրա հայցվորի իրավունքների պաշտպանությունը էապես կդժվարանա կամ անհնարին կդառնա: Իրավունքների նախնական

---

[5] Administrative Procedure Code of Georgia, Art. 29: https://matsne.gov.ge/en/document/download/16492/48/en/pdf

[6] Code of Administrative Justice of Czech Republic, § 73: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2016-143_Czech/Annex5_CodeAdministrativeJustice.pdf

[7] Code of Administrative Justice of Czech Republic, § 107:

պաշտպանության ինստիտուտը կիրառվում է նաև վիճարկման հայցի դեպքում: Իրավունքների նախնական պաշտպանության միջոցներ կիրառելիս դատարանը դիտարկում է հանրային շահերը և շահագրգիռ անձի իրավունքները և գնահատում հայցի բավարարման հեռանկարները ու նախնական պաշտպանության միջոցների կիրառման հնարավոր հետևանքները:[8] Միաժամանակ, նախնական պաշտպանության միջոց կիրառելու վերաբերյալ միջնորդությունը պետք է լինի հիմնավորված: Անհրաժեշտության դեպքում դատարանը կարող է միջնորդություն ներկայացրած անձից պահանջելու ներկայացնել իր միջնորդությունը հիմնավորող ապացույցներ:[9]

Վիճարկման հայցը վարչական ակտի կատարումը կասեցնող ազդեցություն չունի նաև Հունգարիայում: Մասնավորապես՝ Հունգարիայի վարչական դատավարության օրենսգրքի 39-րդ հոդվածի 6-րդ մասի համաձայն՝ եթե օրենքով այլ բան նախատեսված չէ, հայց ներկայացնելը չի հանգեցնում վարչական ակտի կասեցման:[10] Հունգարիայում վիճարկման հայցի դեպքում անձի իրավունքների պաշտպանությունն էստոնիայի համանմանությամբ իրականացվում է իրավունքների նախնական պաշտպանության ինստիտուտի միջոցով: Մասնավորապես՝ Հունգարիայի վարչական դատավարության օրենսգրքի 50-րդ հոդվածի համաձայն՝ անձը, ում իրավունքները կամ օրինական շահերը վարչարարության միջոցով խախտվել են, դատավարության յուրաքանչյուր փուլում կարող է ներկայացնել իրավունքների նախնական պաշտպանության միջոց կիրառելու մասին միջնորդություն՝ անմիջականորեն սպառնացող վտանգը կանխելու, վիճելի հարաբերությունը նախապես կարգավորելու կամ վիճելի կարգավիճակը պահպանելու նպատակով: Իրավունքների նախնական պաշտպանության միջոցներին է պատկանում նաև վարչական ակտի կասեցումը: Միջնորդության մեջ մանրամասն պետք է նշվեն իրավունքների նախնական պաշտպանության միջոցի կիրառման հիմքերը և կցվեն դրանք հիմնավորող ապացույցները:[11] Հիմնվելով համաչափության սկզբունքի վրա՝ դատարանը հանրային շահերի և բոլոր կողմերի տեսակետների հաշվառմամբ, գնահատում է,

---

[8] Code of Administrative Court Procedure of Estonia, § 249. Interim relief. https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527012014001/consolide

[9] Code of Administrative Court Procedure of Estonia, § 250. https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527012014001/consolide

[10] Act I of 2017 on the Code of Administrative Court Procedure (as in force on 1 January 2018), Hungary, Section 39. https://njt.hu/translated/doc/J2017T0001P_20180101_FIN.pdf

[11] Act I of 2017 on the Code of Administrative Court Procedure (as in force on 1 January 2018), Hungary, Section 50. https://njt.hu/translated/doc/J2017T0001P_20180101_FIN.pdf

թե արդյոք իրավունքների նախնական պաշտպանության մերժման հետևանքները գերազանցում են դրա կիրառմամբ պատճառվող վնասները:[12] Եթե օրենքով բողոքը չունի կասեցնող ազդեցություն, դատարանը կարող է սահմանել, որ այն ամբողջությամբ կամ մասամբ կասեցնող ուժ ունի: Դատարանի որոշման ուժով վարչական ակտը չի կարող ի կատար ածվել և վարչական ակտի վրա հիմնված պահանջները չեն կարող իրացվել մինչև դատարանի կողմից որոշում կայացնելը:[13]

Դատավարական իրավունքում գործող կարգավորումներին համապատասխան համանման կարգավորումներ են գործում են վարչական կարգով գանգատարկման դեպքում: Մասնավորապես՝ Էստոնիայի վարչական վարույթի մասին օրենքի 81-րդ հոդվածի համաձայն՝ վիճարկման հայցի դեպքում վարչական մարմինը կարող է կասեցնել վարչական ակտի կասեցումը, եթե դա անհրաժեշտ է հանրային շահերի կամ վարչական ակտի հասցեատիրոջ իրավունքների կամ երրորդ անձի իրավունքների պաշտպանության նպատակով:[14] Կամ Հունաստանի վարչական վարույթի մասին օրենսգրքի համաձայն՝ վարչական բողոք ներկայացնելու դեպքում բողոքի քննության համար իրավասու վարչական մարմինը կարող է շահագրգիռ անձի դիմումի հիման վրա կամ ex officio կասեցնել վարչական ակտի կատարումը մինչև որոշում կայացնելը:[15]

Վերոգրյալից զատ, հարկ է ընդգծել, որ Վարչական դատավարության օրենսգրքի 83-րդ հոդվածի 2-րդ մասը հնարավորություն է նախատեսում գործի քննության ժամանակ հայցվորի միջնորդությամբ կասեցնելու նույն հոդվածի 1-ին մասով սահմանված վարչական ակտերի կատարումը: Ընդ որում, նման միջնորդությունը կարող է բավարարվել, եթե առկա է հիմնավոր կասկած, որ վարչական ակտի կատարումը հայցվորին զգալի վնաս կպատճառի կամ անհնարին կդարձնի նրա իրավունքների պաշտպանությունը: Տվյալ դեպքում, երրորդ անձանց կողմից այլ անձին ուղղված բարենպաստ վարչական ակտերի, այդ թվում՝ շինարարության թույլտվությունների վիճարկման դեպքում ևս հնարավոր կլինի գործի քննության ժամանակ միջնորդել կասեցնելու այդ

[12] Act I of 2017 on the Code of Administrative Court Procedure (as in force on 1 January 2018), Hungary, Section 51.
[13] Act I of 2017 on the Code of Administrative Court Procedure (as in force on 1 January 2018), Hungary, Section 52.
[14] Administrative Procedure Act of Estonia, 06.06.2001, § 81.
[15] She Administrative Procedure Code, Art. 26: https://www.refworld.org/docid/4c90ecf12.html

վարչական ակտերի կատարումը: Այդուհանդերձ, իրավունքների պաշտպանության անհնարինության հանգամանքը գնահատելիս հարկ է նկատի ունենալ, որ վիճարկվող վարչական ակտի կատարումը պետք է անմիջականորեն անհնարին դարձնի հայցվորի իրավունքների պաշտպանությունը և ոչ թե որոշակի սահմանափակումներ կամ խոչընդոտներ առաջացնի: Ցանկացած այլ դեպքում, երբ այս վարչական ակտերի կատարումը որոշակի սահմանափակումներ է առաջացնում կամ առերևույթ խոչընդոտում հայցվորի կոնկրետ իրավունքների պաշտպանությանը, ապա նման ակտը չպետք է կասեցվի, իսկ հայցվորի խախտված իրավունքը կվերականգնվի վերջնական դատական ակտով:

2. Առաջարկվող կարգավորման բնույթը

ա) «Վարչական դատավարության օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացում կատարելու մասին» օրենքի նախագիծ

1. Նախագծով առաջարկվում է Վարչական դատավարության օրենսգրքի 83-րդ հոդվածում կասեցման ազդեցությունից բացառություն նախատեսել այլ անձանց կողմից վարչական ակտի հասցեատիրոջ համար բարենպաստ վարչական ակտերի կամ զուգորդող վարչական ակտի բարենպաստ մասի վիճարկման դեպքերի համար: Արդյունքում երրորդ անձանց կողմից այլ անձին ուղղված վարչական ակտի վիճարկումն ինքնաբերաբար չի հանգեցնի վարչական ակտի կատարման կասեցման: Դրա փոխարեն վարչական դատարանը հայցվորի միջնորդությամբ գործի քննության ընթացքում կարող է ամբողջությամբ կամ մասամբ կասեցնել նշված վարչական ակտի կատարումը՝ Վարչական դատավարության օրենսգրքի 83-րդ հոդվածով նախատեսված ընդհանուր կարգով:

բ) «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» օրենքում լրացումներ կատարելու մասին» օրենքի նախագիծ

Նախատեսվում է համապատասխան փոփոխություններ կատարել նաև «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» օրենքի 74-րդ հոդվածում: Մասնավորապես՝ կասեցման ազդեցությունից բացառություն է նախատեսել նաև այն դեպքերի համար, երբ վարչական ակտի հասցեատեր չհանդիսացող անձի կողմից բողոքարկվում է վարչական ակտի հասցեատիրոջ համար բարենպաստ վարչական ակտ կամ բարենպաստ դրույթներ պարունակող զուգորդող վարչական ակտ:

գ) Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ ներկայումս դատարանների վարույթներում կասեցված վիճակում են գտնվում բազմաթիվ վարչական ակտեր,

այդ թվում՝ շինարարական թույլտվություններ՝ նախատեսվում է կարգավորումները տարածել նաև դատարանների վարույթում գտնվող գործերի գործերի նկատմամբ: Նման մոտեցումը պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ ներկայումս միայն Երևան քաղաքում կասեցված վիճակում են գտնվող մոտ 50 օբյեկտների շինարարական աշխատանքներ, որոնց շարքում մեծ թիվ են կազմում բազմաբնակարան բնակելի շինությունների կառուցապատման աշխատանքների կասեցման դեպքերը (թվով 9):[16] Ուստի օրենքի նպատակներն ամբողջությամբ կարող են իրագործվել միայն նման մոտեցման դեպքում:

3. Նախագծերի մշակման գործընթացում ներգրավված ինստիտուտները և անձինք

Նախագիծը մշակվել է Արդարադատության նախարարության կողմից:

4. Ակնկալվող արդյունքը

Նախագծի ընդունմամբ ակնկալվում է, որ վարչական ակտի հասցեատեր չհանդիսացող անձի կողմից վարրչական ակտի հասցեատիրոջ համար բարենապաստ վարչական ակտը վիճարկելիս վարչական մարմինը կամ դատարանը, անհատական մոտեցում ցուցաբերելով, կգնահատի երրորդ անձի կողմից վիճարկվող կամ բողոքարկվող վարչական ակտի կասեցման անհրաժեշտությունը՝ ապահովելով հավասարակշռությունը հանրային և մասնավոր շահերի միջև: Դա հնարավորություն կտա խուսափելու բողոքարկման իրավունքի չարաշահումներից, որոնք անորոշ ժամկետով արգելակում են այլ անձանց համար բարենպաստ վարչական ակտերի կատարումը և հաճախ անդառնալի բացասական հետևանքներ թողնում անձանց գործունեության վրա:

Նախատեսվող կարգավորումները հնարավորություն կտան նաև ապահովելու ներդրումների և ներդրումային ծրագրերի անխոչընդոտ իրականացումը:

[16] Տես Երևանի քաղաքապետարանի կողմից տրված տեղեկանքը Երևան քաղաքում դատական որոշումների հիման վրա ժամանակավորապես կասեցված շինարարական օբյեկտների ցանկի մասին: