

ԱՐԹՈՒՐ ԱՐՄԵՆԱԿՅԱՆ

Ճարտարապետության և շինարարության Հայաստանի
ազգային համալսարան, Էկոնոմիկայի, իրավունքի և
կառավարման ամբիոնի ասիստենտ,
տնտեսագիտության թեկնածու

ԼԻԼԻԹ ՍՈՒՐԱԴՅԱՆ

Ճարտարապետության և շինարարության Հայաստանի
ազգային համալսարան, Էկոնոմիկայի իրավունքի և
կառավարման ամբիոնի ասիստենտ,
իրավաբանական գիտությունների թեկնածու

**ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՍԱՐՄՆԻ ԿՈՂՄԻՑ ՏՐՎՈՂ
ՆԱԽԱԶԳՈՒՇԱՅՈՒՄԸ ՈՐՊԵՍ ԿԱՌՈՒՅԱՊԱՏՈՒՄԸ
ՀԱՄԱՊԱՏԱՍԽԱՆ ՔԱՂԱՔԱՇԻՆԱԿԱՆ
ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱՐ ՍԱՀՄԱՆՎԱԾ
ԺԱՄԿԵՏՆԵՐՈՒՄ ՉԱՎԱՐՏԵԼՈՒ ՀԱՄԱՐ ՎԱՐՉԱԿԱՆ
ՊԱՏԱՍԽԱՆԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ՆԱԽԱՊԱՅՄԱՆ**

Հոդվածում քննարկվում է վարչական մարմնի կողմից տրվող գրավոր նախազգուշացման իրավական բնույթը՝ որպես քաղաքաշինական նորմերով սահմանված ժամկետներում շինարարությունը չավարտելու արձագանքման մեխանիզմի առանցքային տարր և վարչական պատասխանատվության օրինական կիրառման պայման: Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրության հիման վրա ուսումնասիրության մեջ վերլուծվում է քաղաքաշինական գործունեության ընթացքում ժամկետների խախտման համար վարչական պատասխանատվության վերաբերյալ դրույթի (ՀՀ Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ օրենսգրքի 154 / 154.1 հոդվածներ) և քաղաքաշինական կարգավորման համակարգում գրավոր նախազգուշացման կանոնների («Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 23-րդ հոդված) փոխկապակցվածությունը:

Հատուկ ուշադրություն է դարձվում համեմատական-իրավական համատեքստին (մասնավորապես՝ Ֆրանսիայի և Իսպանիայի որոշ ինքնավար համայնքների մոտեցումներին), որը ցույց է տալիս կարգավորման մոդելների տարբերակվածությունը՝ նախազգուշացման պարտադիր փուլից մինչև ժամկետն անցնելու փաստի առավելապես ձևական արձանագրումը: Հոդվածի հիմնական մասը վերաբերում է հայկական դատական պրակտիկայի էվոլյուցիային: Այն մոտեցումից, ըստ որի նախազգուշացումը դիտարկվում էր որպես սանկցիայի կիրառման հետ կապ չունեցող հանգամանք (թիվ ՎԴ/1876/05/13 գործ, որը վերահաստատվել է թիվ ՎԴ/0453/05/18 գործում), մինչև դոկտրինալ առումով հիմնավորված այն հայեցակարգը, որը նախազգուշացումը ճանաչում է որպես պատասխանատվության պարտադիր նյութաիրավական նախապայման (թիվ ՎԴ/1533/05/20 գործ): Հոդվածում հիմնավորվում է, որ այս կողմից մեկնաբանությունն ամրապնդում է համաչափության, իրավական որոշակիության և վարչական կիրառման պրակտիկայի կանխատեսելիության սկզբունքները՝ ձևավորելով աստիճանական արձագանքման մոդել, որի նպատակն է կանխել անբարենպաստ հետևանքները և ապահովել շինարարության ավարտը:

Հիմնաբառեր- քաղաքաշինական գործունեություն, շինարարության ժամկետներ, գրավոր նախազգուշացում, վարչական պատասխանատվություն, համաչափություն, իրավական որոշակիություն, դատական պրակտիկա, Հայաստանի Հանրապետություն:

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Կառուցապատումը (կառուցումը, վերակառուցումը և (կամ) քանդումը) հանդիսանում է քաղաքաշինական գործունեության խստագույն կանոնակարգված տեսակ, որն իրականացվում է քաղաքաշինական նորմերով, շինարարական թույլտվություններով և տարածքային պլանավորման փաստաթղթերով սահմանված կարգով, տեխնիկական պահանջներով և ժամկետներով: Իր էությամբ կա-

ռուցապատումն իրենից ներկայացնում է շինարարական (տարածական, տեխնիկատնտեսական) աշխատանքների ամբողջություն՝ ուղղված նոր քաղաքաշինական օբյեկտի ստեղծմանը, առկա օբյեկտի կառուցվածքային կամ որակական փոփոխմանը կամ վերջինիս ֆիզիկական վերացմանը: Կառուցապատումն առավել լայն իմաստով, սակայն, ավելին է, քան պարզապես շինարարական աշխատանքների ամբողջությունը և իրենից ներկայաց-

նում է տարածական, իրավական, տեխնիկական և տնտեսական բազմաթիվ ասպեկտներ ունեցող բարդ գործընթաց:

Կառուցապատումը համապատասխան քաղաքաշինական գործունեության համար սահմանված քաղաքաշինական նորմերով նախատեսված ժամկետներում իրականացնելը բխում է քաղաքաշինական գործունեության ժամանակային կարգավորման ընդհանուր տրամաբանությունից և ուղղված է այնպիսի հիմնարար նպատակների կենսագործմանը, ինչպիսիք են՝ հողային ֆոնդերի նպատակային օգտագործումը, քաղաքաշինական գործընթացների շարունակականության ապահովումը, տարածքային պլանավորման փաստաթղթերով ամրագրված զարգացման ուղղությունների իրագործումը, կառուցապատման և հարակից ենթակառուցվածքների ներդաշնակ համադրումը, քաղաքաշինական միջավայրի (և ընդհանուր առմամբ՝ միջավայրի գեղագիտական տեսքի) կազմակերպվածությունը, համայնքային սեփականություն հանդիսացող տարածքների գործառնական ամբողջականության պահպանումը, քաղաքաշինական գործունեության նկատմամբ կանխատեսելիության բարձրացումը, ինչպես նաև անավարտ («սառեցված») կառուցապատումներով պայմանավորված անորոշությունների վերացումը:

Այսպիսով, ակներև է, որ կառուցապատումը քաղաքաշինական նորմերով նախատեսված ժամկետներում սկսելը, իրականացնելն ու ավարտելը դուրս են «կառուցապատող-պետություն» հարաբերությունների նեղ շրջանակից և իրենց նշանակությամբ գործնականում առավելապես առնչվում են հարաբերությունների ավելի լայն շրջանակի շահերին՝ ազդելով համայնքային կյանքի կազմակերպման, տարածքների օգտագործման իրավական ռեժիմի կայունության, ինչպես նաև հարակից սուբյեկտների օրինական շահերի իրացման վրա²:

Այս է պատճառը, որ կառուցապատումը համապատասխան քաղաքաշինական գործունեության համար սահմանված ժամկետներում չավարտելու համար տարբեր պետություններում սահմանված են կանխարգելիչ նպատակ հետապնդող պատասխանատվության և ներգործության բազմաբնույթ իրավական մեխանիզմներ, որոնք ներառում են վարչարարություն իրականացնող սուբյեկտի նախազգուշացումը³, ժամկետի երկարաձգման իրավական հնարավորության տրամադրումը՝ որոշակի պայմանների պահպանմամբ⁴, շինարարական գործունեության սահմանափակումը կամ դադարեցումը⁵, շինարարության թույլտվության գործողության դադարեցումը կամ ուժը կորցրած ճանաչումը⁶ և այլն:

Հայաստանի Հանրապետությունում Քաղաքաշինության կոմիտեի առաջարկությամբ ՀՀ օրենսդիրը որդեգրել է նմանօրինակ հանգամանք-

ներում վարչական ներգործության միջազգայնորեն ընդունված «ստանդարտից» էականորեն տարբերվող լուծում, որն արտահայտված է «Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ» օրենսգրքի՝ «Կառուցապատումը համապատասխան քաղաքաշինական գործունեության համար սահմանված քաղաքաշինական նորմերով նախատեսված ժամկետներում չավարտելը» վերտառությամբ 154-րդ հոդվածում՝ համաձայն որի՝ «Կառուցապատումը՝ կառուցումը, վերակառուցումը և (կամ) քանդումը, համապատասխան քաղաքաշինական գործունեության համար սահմանված քաղաքաշինական նորմերով նախատեսված ժամկետներում չավարտելը՝ առաջացնում է տուգանքի նշանակում (...)»:

Այսպիսով, հայաստանյան օրենսդիրը, սահմանափակ թվով այլ պետությունների (օր.՝ Ֆրանսիա) և ինքնավար համայնքների (մայրաքաղաքային նշանակությամբ Մաղրիդ համայնք, Վալենսիա համայնք) օրինակով, սահմանել է, որ կառուցապատումը նախատեսված ժամկետներում չավարտելը որպես հետևանք առաջին հերթին առաջացնում է վարչական պատասխանատվություն՝ տուգանքի նշանակմամբ: Օրենսդրական նախաձեռնության հեղինակ ՀՀ կառավարությունը ինչպես սույն օրենսդրական կարգավորումը, այնպես էլ կառուցապատումը համապատասխան քաղաքաշինական գործունեության համար սահմանված քաղաքաշինական նորմերով նախատեսված ժամկետներում չավարտելու առնչությամբ մի շարք առավել խստացված նորմատիվային կարգավորումները՝ պայմանավորում է Հայաստանի տարբեր տարածաշրջաններում և առաջին հերթին մայրաքաղաք Երևանում տիրող «սառեցված» շինարարությունների խնդրով՝ հղում կատարելով որոշ լրագրողական հետաքննությունների և հանրային մեծ հնչեղություն ունեցող օրինակների («Երիտասարդական պալատ, Սարալանջի 1», «Նախկին «Սևան» հյուրանոցի տարածք, Վազգեն Սարգսյան 1», «Աբովյան 4 հասցեում գտնվող փոստրակ», «Բաղրամյան 37 և 39 հասցեների փոստրակ», «Կասկադ համալիրի վերնամասի լքված շինհրապարակ» և այլն):

Այսուհանդերձ, քննարկվող իրավախախտման համար սահմանված վարչական պատասխանատվության հարցը չի կարող դիտարկվել քաղաքաշինական օրենսդրության մաս կազմող նորմերից և քաղաքաշինական գործունեության նկատմամբ կիրառվող վարչարարության ընդհանուր տրամաբանությունից մեկուսի: Այս համատեքստում, մասնավորապես, առանձնահատուկ նշանակություն ունի «Քաղաքաշինության մասին» օրենքի 23-րդ հոդվածով նախատեսված կարգավորումը, որի համաձայն՝ «(...) նախատեսված ժամկետներում կառուցապատումը չավարտվելու դեպքում շինարարության թույլտվություն տվող մարմինը պար-

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

տավոր է գրավոր նախագուշացնել կառուցապատողին՝ առաջարկելով վերջինիս կամ երկարաձգել շինարարության բույլտվությամբ սահմանված ժամկետը և այդ երկարաձգված ժամկետում ավարտել կառուցապատումը, կամ օտարել սեփականության իրավունքով իրեն պատկանող քաղաքաշինական գործունեության օբյեկտը»։ Նշված կարգավորումը հստակորեն արտահայտում է օրենսդրի այն մոտեցումը, ըստ որի՝ կառուցապատման ժամկետների խախտման նկատմամբ վարչարարության արձագանքը պետք է ունենա աստիճանական բնույթ, և նախևառաջ ուղղված լինի իրավախախտման հնարավոր հետևանքների կանխարգելմանը, ինչպես և կառուցապատման գործընթացի վերջնարդյունքի ապահովմանը։

Գործնականում, սակայն, առաջ է գալիս առանցքային հարցադրում այն մասին, թե արդյոք «Քաղաքաշինության մասին» օրենքի 23-րդ հոդվածով նախատեսված գրավոր նախագուշացման բացակայության պայմաններում իրավաչափ է «Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ» օրենսգրքի 154-րդ հոդվածով նախատեսված վարչական պատասխանատվության կիրառումը։ Այլ կերպ ասած, արդյոք վարչական մարմնի կողմից կառուցապատողին չնախագուշացնելն ինքնին բացառում է վարչական պատասխանատվության հնարավորությունը։

Սույն հոդվածը վերաբերելի միջազգային փորձի, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության դատական պրակտիկայի ուսումնասիրությամբ նպատակ է հետապնդում հանգամանորեն հասցեագրել «Քաղաքաշինության մասին» օրենքի 23-րդ հոդվածի և «Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ» օրենսգրքի 154-րդ հոդվածի փոխկապակցվածության և փոխպայմանավորվածության դիլեման՝ պատասխանելով այն հարցին, թե արդյոք վարչական մարմնի կողմից օրենքով սահմանված ընթացակարգով նախագուշացում չտրամադրելը կարող է համարվել կառուցապատումը համապատասխան քաղաքաշինական գործունեության համար սահմանված քաղաքաշինական նորմերով նախատեսված ժամկետներում չավարտելու համար սահմանված վարչական պատասխանատվությունը բացառող հանգամանք։

ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

Հետազոտության իրականացման ընթացքում կիրառվել են ինչպես համագիտական (տրամաբանական վերլուծություն, համադրում, ինդուկցիա և դեդուկցիա), այնպես էլ հատուկ իրավաբանական գիտաճանաչողական մեթոդներ։ Մասնավորապես, «Քաղաքաշինության մասին» օրենքի և Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ օրենսգրքի համապատասխան նորմերի փոխկապակցվածությունը վերհանելու նպատակով օգտագործվել է

իրավական նորմերի համակարգային և նպատակային (տելեոլոգիական) մեկնաբանման մեթոդը։

Միևնույն ժամանակ, խնդրո առարկա ինստիտուտի վերաբերյալ միջազգային փորձն ուսումնասիրվել է համեմատական-իրավական վերլուծության միջոցով, ինչը հնարավորություն է տվել բացահայտելու գրավոր նախագուշացման կիրառման միջազգային տարաբնույթ մոդելները և դրանց նյութաիրավական տրամաբանությունը։

Հետազոտության առանցքային էմպիրիկ հենքի՝ դատական պրակտիկայի ուսումնասիրության համար կիրառվել են պատմաիրավական և ֆորմալ-դոգմատիկ (նորմատիվ) մեթոդները։ Սրանց համակցմամբ ուսումնասիրվել է ՀՀ վճռաբեկ դատարանի նախադեպային որոշումների էվոլյուցիան, ինչը թույլ է տվել ցույց տալ վարչական նախագուշացման իրավական բնույթի և վարչական պատասխանատվության նախապայմանների վերաբերյալ դատական մեկնաբանությունների դոկտրինալ տրանսֆորմացիան՝ ֆորմալ-դիսպոզիտիվ ընկալումից մինչև համաչափության սկզբունքի վրա հիմնված նյութաիրավական մոդելի ձևավորում։

ՀԵՏԱԶՈՏՈՒԹՅԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆՔՆԵՐ

Նախագուշացումը՝ որպես կառուցապատումը սահմանված ժամկետներում չավարտելու իրավախախտման նկատմամբ ներգործության կիրառման պայման տարբեր երկրների նյութական իրավունքի և դատական պրակտիկայի համատեքստում

Վարչական մարմնի կողմից տրվող նախագուշացման կառուցակարգը տարբեր պետությունների նյութական իրավունքում ձևավորվել է որպես վարչական պատասխանատվությանը կամ սահմանված այլ պատասխանատվության միջոցների կիրառմանը նախորդող կամ այն պայմանավորող իրավական մեխանիզմ, որի նպատակն է ապահովել կառուցապատողի ոչ իրավաչափ վարքագծի հնարավոր լավարկումը՝ նախքան պատժիչ ներգործության միջոցների կիրառումը։ Իրավունքի դոկտրինում այս մոտեցումը հիմնավորվում է վարչական պատասխանատվության համաչափության և աստիճանականության սկզբունքներով, իսկ դատական պրակտիկայում՝ վարչարարության արդարության պահանջով։

Քաղաքաշինական իրավունքում նախագուշացման դերը առավել հստակ արտահայտված է Ֆրանսիայի Հանրապետությունում։ Թեև *Code de l'urbanisme*-ի («Քաղաքաշինության օրենսգիրք») L.480-4 հոդվածը⁹ թույլ է տալիս շինարարական բույլտվությամբ սահմանված պարտավորությունների, այդ թվում՝ ժամկետների խախտման համար ուղղակիորեն կիրառել վարչական տույժ, այսուհանդերձ Ֆրանսիայի դատական պրակտիկան

հետևողականորեն շեշտում է, որ վարչական մարմինը պարտավոր է նախապես պարզել կառուցապատողի վարքագծի բնույթը և վերջինիս հնարավորություն ընձեռել կամավոր կերպով վերացնելու գոյություն ունեցող խախտում(ներ)ը:

Դատարանները նման գործերում, որպես կանոն, գնահատում են՝ արդյոք կառուցապատողը տեղեկացված է եղել թույլտվությամբ սահմանված ժամկետների խախտման իրավական հետևանքների մասին և արդյոք վարչական մարմինը գործել է ոչ թե բացառապես պատժիչ, այլ կարգավորիչ տրամաբանությամբ: Այդ համատեքստում նախազգուշացումը դիտարկվում է որպես կիրառվելիք վարչական պատժի համաչափության ապահովման գործիք: Այսպես, օրինակ, Ֆրանսիայի Պետական խորհուրդը 2025 թվականի հուլիսի 24-ի Avis N° 503768 եզրակացությամբ արձանագրել է, որ քաղաքաշինական իրավախախտումների պարագայում վարչական պատասխանատվության կիրառումը հնարավոր է միայն նախապես արձանագրված իրավախախտման և պատշաճ նախազգուշացման պայմաններում¹⁰:

Իսպանիայի Թագավորության որոշ ինքնավար համայնքների (Մադրիդ, Վալենսիա, Կատալոնիա) քաղաքաշինական օրենսդրությամբ քննարկվող նախազգուշացման ինստիտուտը հաճախ ունի նորմատիվային ամրագրում: Օրինակ՝ Մադրիդ և Վալենսիա ինքնավար համայնքներում գործող քաղաքաշինական նորմերը կառուցապատումը շինարարության թույլտվությամբ սահմանված ժամկետներում չավարտելը որակում են որպես «քաղաքաշինական իրավախախտում» (խալ.՝ infracción urbanística) և միևնույն ժամանակ վարչական մարմիններին պարտավորեցնում են ենթադրյալ իրավախախտ սուբյեկտին ծանուցել խախտման առկայության մասին՝ խախտումը վերացնելու համար լրացուցիչ ժամկետի սահմանմամբ կամ առանց դրա:

Մասնավորապես, մայրաքաղաքային նշանակությամբ Մադրիդ ինքնավար համայնքի «Հողի մասին» օրենքով նախատեսված է, որ եթե կառուցապատումը չի իրականացվում շինարարական թույլտվությամբ սահմանված ժամկետներում, վարչական մարմինը նախաձեռնում է թույլտվության գործողության դադարեցման կամ ուժը կորցրած ճանաչման գործընթաց/ընթացակարգ (caducidad de la licencia)? Նշված վարչարարությունը կարող է իրականացվել միայն այն դեպքում, երբ կառուցապատողը նախապես ծանուցվել է ժամկետների խախտման փաստի վերաբերյալ և նրան տրամադրվել է իր դիրքորոշումը ներկայացնելու և խախտումը վերացնելու իրական հնարավորություն՝ վարչական վարույթում լսված լինելու իրավունքի իրացման շրջանակում (derecho de audiencia):

Վալենսիայի ինքնավար համայնքում քաղաքաշինական բնույթի իրավահարաբերությունները կարգավորվում են «Տարածքային պլանավորման, քաղաքաշինության և լանդշաֆտի» մասին օրենքով: Վերջինիս համաձայն՝ շինարարական թույլտվությամբ սահմանված ժամկետների խախտումը կարող է առաջացնել վարչական պատասխանատվություն, սակայն վարչական մարմինները պարտավոր են նախապես արձանագրել խախտման փաստը, ծանուցել կառուցապատողին և սահմանել խախտումը վերացնելու լրացուցիչ ժամկետ:

Վալենսիայի ինքնավար համայնքի Բարձրագույն արդարադատության դատարանն այս առնչությամբ ձևակերպել է կայուն նախադեպային պրակտիկա առ այն, որ քաղաքաշինական օրինականության վերականգնման վարույթի շրջանակներում նախնական նախազգուշացումը (ծանուցումը) և օրինականացման համար ժամկետի տրամադրումը հանդիսանում են պարտադիր ընթացակարգային նախապայմաններ: Մասնավորապես, 2022 թվականի ապրիլի 13-ի STSJ CV 1556/2022 (գործ N° 299/2020) գործով կայացրած վճռում դատարանը նշել է, որ մինչև շահագրգիռ անձին երկամսյա ժամկետի մատով օրինականացման պահանջ ներկայացնելը վարչական մարմինը չի կարող սկսել օրինականության վերականգնման գործընթաց՝ սահմանափակվելով միայն ժամանակավոր (կանխարգելիչ) միջոցների կիրառմամբ: Դատարանի գնահատմամբ, նախնական միջոցներ (ինչպիսին է նաև ծանուցումը) չգործադրելու պարագայում վարչարարական միջամտությունը դառնում է վաղաժամ, խախտում է ենթադրյալ իրավախախտ սուբյեկտի վարույթի ընթացքում լսված լինելու և պաշտպանության իրավունքի մաս կազմող հիմնարար երաշխիքները, և կարող է հանգեցնել արդեն իսկ կայացված վարչական ակտի իրավաչափության կորստին՝ որպես անհամաչափ և ընթացակարգային առումով արատավոր միջամտություն¹¹:

Կատալոնիայի քաղաքաշինական օրենսդրությամբ նույնպես ամրագրված է այն մոտեցումը, ըստ որի՝ կառուցապատման համար սահմանված ժամկետների խախտման դեպքում վարչական մարմինները նախ և առաջ պարտավոր են կիրառել կարգավորիչ և վերականգնողական միջոցներ՝ նախքան պատժիչ ներգործության անցնելը: Կատալոնիայի վերաբերելի դատական պրակտիկայի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ նման գործերում գնահատման է ենթակա այն հանգամանքը, թե որքանով է կառուցապատողն իրական հնարավորություն ունեցել իր վարքագիծը համապատասխանեցնելու քաղաքաշինական նորմերի պահանջներին¹²:

Միևնույն ժամանակ, իրավունքի որոշ ներպետական համակարգերում, որտեղ կառուցապա-

տուճը սահմանված ժամկետներում չավարտելն ինքնին չի որակվում որպես վարչական իրավախախտում (օրինակ՝ Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետություն, Նիդերլանդների Թագավորություն), նախագուշացման ինստիտուտը հանդես է գալիս ոչ թե որպես տույժի/պատժի նախապայման, այլ որպես թույլտվության ժամկետի երկարաձգման կամ դրա ուժի կորստի վերաբերյալ վարչարարական ընթացակարգի բաղկացուցիչ մաս:

Այսուհանդերձ, առկա է նաև բոլորովին հակադիր մոտեցում (Իտալիայի Խորհրդարանական Հանրապետություն), որը բովանդակային առումով հիշեցնում է Հայաստանի Հանրապետության Վճռաբեկ դատարանի ՎԳ/0453/05/18 և ՎԳ/1876/05/13 վարչական գործերով արտահայտած դիրքորոշումները:

Իտալական քաղաքաշինական իրավունքում շինարարական թույլտվության ժամկետայնությունը դասական և կայացած ինստիտուտ է. շինարարության թույլտվությունը («permesso di costruire») այս երկրում անշեղորեն կապվում է կառուցապատման աշխատանքների սկզբի և նախանշված ավարտի հստակ ժամկետների հետ, որոնց չպահպանման իրավական հետևանքը դրսևորվում է ոչ թե վարչական տույժ(եր)ի կիրառմամբ, այլև թույլտվության գործողության կորստով («անարդյունավետության ճանաչման» ընթացակարգ) կամ ամբողջական դադարեցմամբ («decadenza» և «inefficacia»)? Եվ այսպես, Իտալիայի դատական պրակտիկայում՝ ի հակադրություն ֆրանսիական և իսպանական փորձի, ձևավորվել է այն մոտեցումը, որ թույլտվության ժամկետանց լինելու վերաբերյալ կազմված ակտը արդեն իսկ բավարար է խախտման փաստի արձանագրման համար, և այդ հանգամանքը, որպես նախապայման, չի ենթադրում ընթացակարգի մեկնարկի ծանուցում՝ «avviso di avvio del procedimento»: Այդ դիրքորոշման օրինակ է Ֆրիուլի-Վենետիկ Ջուլիա շրջանի Տարածաշրջանային վարչական դատարանի 2009 թվականի մարտի 12-ի որոշումը, որտեղ նշվում է, որ շինարարության չսկսման կամ չշարունակման հետևանքով թույլտվության անարդյունավետության (այսպես կոչված՝ «inefficacia»-ի) ճանաչումը չի հանդիսանում առանձին վարչական ներգործություն, այլ ոչ ավելին է, քան օբյեկտիվորեն գոյություն ունեցող փաստակազմի իրավական արձանագրում (քանի որ կառուցապատման սահմանման ժամկետներն ի սկզբանե սուբյեկտին հայտնի են)¹³:

Այսպիսով, միջազգային փորձի համեմատական վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ վարչական մարմնի կողմից տրվող նախագուշացման ինստիտուտը կառուցապատումը սահմանված ժամկետներում չավարտելու պարագայում տարբեր պետությունների նյութական իրավունքի համակարգում և դատական պրակտիկայում ունի տարբեր իրավա-

կան տրամաբանություն: Առկա մեկնաբանությունների այսօրինակ բազմազանությունը, ինքնին, վկայում է այն մասին, որ նախագուշացման ինստիտուտի իրավական նշանակությունը պայմանավորված է ոչ թե կառուցապատման ժամկետների խախտման փաստով, այլ կոնկրետ իրավական համակարգի կողմից որդեգրված վարչաիրավական արձագանքի մոդելով, վարչական պատասխանատվության գործառնական ընկալմամբ և քաղաքաշինական քաղաքականության առաջնահերթություններով: Այդ հանգամանքը բացառում է նախագուշացման ինստիտուտի համընդհանուր և միատեսակ կիրառելիության հնարավորությունը և միաժամանակ պահանջում է, որ յուրաքանչյուր պետությունում դրա դերը գնահատվի տվյալ համակարգում գործող նորմերի համադրված մեկնաբանության և ձևավորված դատական պրակտիկայի լույսի ներքո:

Վարչական մարմնի կողմից տրվող նախագուշացումը որպես կառուցապատումը համապատասխան քաղաքաշինական գործունեության համար սահմանված ժամկետներում չավարտելու համար վարչական պատասխանատվության հիմնական նախապայման ՀՀ դատական պրակտիկայում

Հայաստանի Հանրապետության դատական պրակտիկայում կառուցապատումը համապատասխան քաղաքաշինական գործունեության համար սահմանված ժամկետներում չավարտելու հատկանիշներով վարչական պատասխանատվության կիրառման իրավական նախադրյալներին (պայմաններին) առնչվող առանցքային հարցադրումն առաջին անգամ համակարգված և առարկայորեն քննության առարկա է դարձվել ՀՀ Վճռաբեկ դատարանի քաղաքացիական և վարչական պալատի 2014 թվականի նոյեմբերի 28-ի թիվ ՎԳ/1876/05/13 վարչական գործի շրջանակներում: Նշված գործով դատական ակտը առանձնանում է նրանով, որ Բարձր դատարանն այդ գործով առաջին անգամ ձևավորել և արտահայտել է դիրքորոշումներ, որոնք միտված էին կառուցապատման ժամկետների խախտման դեպքում վարչական պատասխանատվության կիրառման օրենսդրական հիմքերի համակարգային մեկնաբանությանը¹⁴:

Մասնավորապես, Վճռաբեկ դատարանը անդրադարձել է «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 23-րդ հոդվածի և Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154-րդ հոդվածի փոխկապակցվածության հարցին՝ նպատակ ունենալով բացահայտել, թե արդյոք վարչական մարմնի կողմից կառուցապատողին գրավոր նախագուշացնելու պարտականությունը կարող է ազդել վերջինիս նկատմամբ վարչական պատաս-

խանատվության կիրառման իրավաչափության վրա: Այս առումով դատարանի կողմից կատարված մեկնաբանությունը ոչ միայն լուծել է կոնկրետ վեճը, այլև նորմատիվ-մեկնաբանական նշանակություն է ստացել հետագա համանման գործերի համար՝ դառնալով դատարանների և վարչական մարմինների կողմից կիրառվող իրավական մոտեցումների ձևավորման ելակետ:

Վճռաբեկ դատարանը, վերլուծելով Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154-րդ հոդվածի դիսպոզիցիան, արձանագրել է, որ տվյալ հոդվածով նախատեսված իրավախախտումը դրսևորվում է կառուցապատումը համապատասխան քաղաքաշինական գործունեության համար սահմանված նորմերով նախատեսված ժամկետներում չավարտելու փաստով, և այդ իրավախախտումը կատարված է համարվում տվյալ ժամկետի ավարտին հաջորդող օրը: Այսինքն՝ իրավախախտման կատարված լինելու փաստը պայմանավորված չէ հետագայում կառուցապատողի կողմից դրսևորված վարքագծով կամ թույլտվության ժամկետի երկարաձգման վերաբերյալ դիմում ներկայացնելու հանգամանքով: Միաժամանակ, հարկ է արձանագրել, որ Վճռաբեկ դատարանը սկզբունքորեն տարբերակել է «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 23-րդ հոդվածով նախատեսված նախազգուշացման ինստիտուտի և Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154-րդ հոդվածով նախատեսված վարչական պատասխանատվության կիրառման հիմքերը: Դատարանի դիրքորոշման համաձայն՝ օրենքի 23-րդ հոդվածով նախատեսված նախազգուշացումը նպատակ ունի կարգավորել այն իրավահարաբերությունները, որոնք առաջանում են նախազգուշացումը ստանալուց հետո կառուցապատողի կողմից որոշակի պարտավորությունների չկատարման պարագայում, մասնավորապես՝ շինարարության թույլտվության ժամկետը երկարաձգելու վերաբերյալ վարչական մարմին չդիմելու կամ նոր սահմանված ժամկետում կառուցապատումը չավարտելու պարագաներում: Այս համատեքստում Վճռաբեկ դատարանը արձանագրել է, որ վարչական մարմնի կողմից նախազգուշացում ուղարկելու հանգամանքը չի կարող ազդել Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154-րդ հոդվածի 1-ին մասով նախատեսված իրավախախտման առկայության վրա, քանի որ վերջինս արդեն իսկ կատարված է համարվում ժամկետի ավարտի փաստի ուժով: Հետևաբար, կառուցապատողի կողմից նախազգուշացումից հետո կամ դրան զուգահեռ շինարարության թույլտվության ժամկետի երկարաձգման համար դիմելը չի վերացնում իրավախախտման փաստը և չի կարող հանդիսանալ վարչական պատասխանատվությունից ազատման կամ դրա հետաձգման հիմք:

Ի թիվս այլնի, Վճռաբեկ դատարանը, գնահատելով ստորադաս դատարանների մոտեցումները, եկել է այն եզրահանգման, որ վերջիններս սխալ են մեկնաբանել «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 23-րդ հոդվածի դրույթները՝ դրանք կիրառելով որպես Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154-րդ հոդվածով նախատեսված վարչական պատասխանատվության կիրառման նախապայման: Ըստ Վճռաբեկ դատարանի՝ վարչական մարմինը պարտավոր է արձագանքել իրավախախտման կատարման փաստին՝ անկախ այն հանգամանքից, թե կառուցապատողը հետագայում ինչ գործողություններ է ձեռնարկել թույլտվության ժամկետը երկարաձգելու ուղղությամբ:

Այսպիսով, նշված որոշմամբ Վճռաբեկ դատարանը ձևակերպել է նախադեպային իրավունք, ըստ որի՝ վարչական մարմնի կողմից տրվող նախազգուշացումը չի հանդիսանում վարչական պատասխանատվության կիրառման նախապայման: Մույն դիրքորոշումը հիմք է հանդիսացել կառուցապատումը սահմանված ժամկետներում չավարտելու վերաբերյալ վարչական պատասխանատվության հարցում ՀՀ դատական պրակտիկայի հետագա միատեսակեցման և կանխատեսելիության ապահովման համար:

Այդ իմաստով առանցքային նշանակություն ունի նաև ՀՀ վճռաբեկ դատարանի թիվ ՎԴ/0453/05/18 վարչական գործով 13.05.2022 թվականի որոշումը, որով Վճռաբեկ դատարանը վերահաստատել է, որ ստորադաս դատարանների կողմից Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154.1-րդ հոդվածի 1-ին մասի մեկնաբանությունը հակասում է թիվ ՎԴ/1876/05/13 վարչական գործով 28.11.2014 թվականի որոշմամբ մույն նորմին տրված մեկնաբանությանը: Այսինքն՝ Վճռաբեկ դատարանը սույն գործով ոչ միայն անդրադարձել է մույն նորմի կիրառության հարցին, այլև այն դիտարկել է որպես օրենքի միատեսակ կիրառության ապահովման խնդիր՝ նախորդ դիրքորոշման հետ հակասությունը վերացնելու նպատակով¹⁵:

Այսպես, 2022 թվականին Վճռաբեկ դատարանը վերահաստատել է, որ Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154.1-րդ հոդվածի 1-ին մասով նախատեսված իրավախախտման իրավաբանական կազմը դրսևորվում է կառուցապատումը սահմանված ժամկետներում չավարտելու փաստով, իսկ իրավախախտումը կատարված է համարվում տվյալ ժամկետի ավարտին հաջորդող օրը: Դատարանը միաժամանակ շեշտել է, որ իրավախախտման գնահատման տեսանկյունից վճռորոշ չէ իրավախախտումից հետո անձի դրսևորած վարքագիծը, և, մասնավորապես, ժամկետի երկարաձգման վերաբերյալ դիմում ներկա-

յացները չի վերացնում ժամկետի խախտման փաստը և չի կարող հանդես գալ որպես պատասխանատվությունից ազատող կամ պատասխանատվությունը հետաձգող հանգամանք: Մինևույն ժամանակ Վճռաբեկ դատարանը կրկին տարանջատել է «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 23-րդ հոդվածով նախատեսված գրավոր նախազգուշացման ինստիտուտի դերը և Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154.1-րդ հոդվածի 1-ին մասով նախատեսված վարչական տույժի կիրառման իրավական հիմքերը: Վճռաբեկ դատարանի մեկնաբանությամբ՝ 23-րդ հոդվածի կարգավորումները նախատեսում են վարչական պատասխանատվության կիրառման դեպքեր, որոնք դրսևորվում են նախազգուշացումից հետո կառուցապատողի կողմից այդ նախազգուշացման մեջ նշված վարքագծային պահանջների չկատարմամբ (օրինակ՝ ժամկետի երկարաձգման համար չդիմելը կամ նոր սահմանված ժամկետում կառուցապատումը չավարտելը և այլն), մինչդեռ 154.1-րդ հոդվածի 1-ին մասով նախատեսված պատասխանատվությունը ծագում է հենց սահմանված ժամկետի ավարտի փաստով և ինքնուրույն իրավական հիմք ունի: Հետևապես, վարչական մարմնի կողմից «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 23-րդ հոդվածով նախատեսված նախազգուշացումն ուղարկելը կամ չուղարկելը, ինչպես նաև կառուցապատողի կողմից ժամկետի երկարաձգման դիմումներ կայացնելը, ըստ Վճռաբեկ դատարանի, չեն կարող ազդել 154.1-րդ հոդվածի 1-ին մասով պատասխանատվության կիրառելիության վրա:

ՀՀ վճռաբեկ դատարանի թիվ ՎԴ/0453/05/18 վարչական գործով 13.05.2022 թվականի որոշումը, սակայն, նշանակալիորեն տարբերվում էր ՀՀ վճռաբեկ դատարանի քաղաքացիական և վարչական պալատի 2014 թվականի նոյեմբերի 28-ի թիվ ՎԴ/1876/05/13 վարչական գործով որոշումից առաջին հերթին այն փաստով պայմանավորված, որ «նախազգուշացումը վարչական պատասխանատվության նախապայման չէ» մոտեցմանը զուգահեռ ի հայտ են եկել տարբերվող կոնցեպտուալ մոտեցումներ, որոնք արտահայտվել են հատուկ կարծիքների ձևով: Նշված որոշման առնչությամբ հատուկ կարծիքների առկայությունը, ինքնին, փաստում է, որ նույն իրավական դիրքորոշման վերահաստատման պայմաններում քննարկվող իրավական խնդիրը հայաստանյան դատական պրակտիկայի շրջանակներում չի կորցրել դոկտրինալ առումով վիճահարույց բնույթը:

Մասնավորապես, թիվ ՎԴ/0453/05/18 վարչական գործով 13.05.2022 թվականի որոշմանը կից ներկայացված հատուկ կարծիքներում դատարանի մի շարք դատավորներ սկզբունքային անհամաձայնություն են հայտնել մեծամասնության կողմից որդեգրված մոտեցման նկատմամբ՝ ընդգծելով, որ

«Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 23-րդ հոդվածով նախատեսված գրավոր նախազգուշացումը չի կարող դիտարկվել որպես զուտ տեխնիկական կամ երկրորդական վարչարարական գործողություն: Հակառակը՝ հատուկ կարծիքների հեղինակների մեկնաբանմամբ, օրենսդիրը հենց այդ նախազգուշացման միջոցով է սահմանել վարչական պատասխանատվության կիրառման աստիճանական և համաչափ մեխանիզմ, որով կառուցապատողին նախևառաջ ընձեռնվում է իրավախախտումը կամավոր կերպով վերացնելու իրական հնարավորություն:

Հատուկ կարծիքը հիմնավորվում է «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 23-րդ հոդվածի 6-րդ մասի բառացի և նպատակային մեկնաբանությամբ, ըստ որի՝ «շինարարության թույլտվություն տվող մարմինը գրավոր նախազգուշացում է կառուցապատողին՝ շինարարության թույլտվությամբ սահմանված ժամկետը երկարաձգելու և այդ ժամկետում կառուցապատումն ավարտելու կամ սեփականության իրավունքով իրեն պատկանող քաղաքաշինական գործունեության օբյեկտն օտարելու վերաբերյալ»: Հատուկ կարծիքում ընդգծվում է, որ օրենսդիրը վարչական պատասխանատվության կիրառումը պայմանավորել է հենց այդ պարտականության կատարմամբ: Այս տրամաբանությունը հատուկ կարծիքում հստակ ձևակերպվում է հետևյալ կերպ. «Վերոգրյալ իրավակարգավորումների վերլուծության արդյունքում պարզ է դառնում, որ վարչական մարմնի կողմից կառուցապատողին Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154.1-րդ հոդվածի 1-ին մասի հիմքով վարչական պատասխանատվության ենթարկելու համար անհրաժեշտ է հետևյալ պայմանների միաժամանակյա առկայությունը.

- կառուցապատողը շինարարության թույլտվությամբ նախատեսված ժամկետներում չի ավարտել կառուցապատումը,

- շինարարության թույլտվություն տվող մարմինը գրավոր նախազգուշացրել է կառուցապատողին՝ շինարարության թույլտվությամբ սահմանված ժամկետը երկարաձգելու և այդ ժամկետում կառուցապատումն ավարտելու կամ սեփականության իրավունքով իրեն պատկանող քաղաքաշինական գործունեության օբյեկտն օտարելու վերաբերյալ,

- գրավոր նախազգուշացումից հետո շինարարության թույլտվությամբ սահմանված ժամկետը երկարաձգելու և այդ ժամկետում կառուցապատումն ավարտելու կամ սեփականության իրավունքով իրեն պատկանող քաղաքաշինական գործունեության օբյեկտն օտարելու պահանջը կառուցապատողը չի կատարել:»:

Բացի այդ, հատուկ կարծիքում ուղղակի հղում է արվում իրավական նորմերի մեկնաբանման կանոններին՝ նշելով, որ ««Նորմատիվ իրավական

ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի 41-րդ հոդվածի համաձայն՝ նորմատիվ իրավական ակտի նորմը մեկնաբանվում է՝ հաշվի առնելով նորմատիվ իրավական ակտն ընդունելիս այն ընդունող մարմնի նպատակը», ինչի արդյունքում եզրահանգվում է, որ օրենսդիրը «չի եղել միտված նրան, որ օրենքով սահմանված ժամկետներում կառուցապատումը չավարտվելու դեպքում կառուցապատողն անպայման և անմիջապես ենթարկվի վարչական պատասխանատվության»:

Վերջապես, հատուկ կարծիքն իր դիրքորոշումն արժեքաբանորեն կապում է սահմանադրական համաչափության սկզբունքի հետ՝ շեշտելով, որ օրենսդիրը «օրենսդրորեն նախատեսել է կառուցապատողին [...] գրավոր նախագուշացնելու շինարարության թույլտվություն տվող մարմնի պարտականությունը, որպիսի պարտականությունը կատարելու փաստով էլ պայմանավորել է վարչական պատասխանատվություն կիրառելու վերջինիս իրավունքի իրացումը»:

Ի վերջո, 2023 թվականի հունվարի 13-ի թիվ ՎԳ/1533/05/20 վարչական գործով որոշմամբ Վճռաբեկ դատարանը «իրավունքի զարգացման» իր գործառնության շրջանակներում անդրադառնում է միևնույն հարցադրմանը՝ ՎԻՎՕ 154.1-րդ հոդվածի և «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 6-րդ և 23-րդ հոդվածների փոխկապակցված կիրառման հարցին՝ շեշտելով, որ **ձևավորված նախորդ դիրքորոշումը ենթակա է վերանայման և հետագա զարգացման**¹⁷:

Մասնավորապես, թիվ ՎԳ/1533/05/20 վարչական գործով 2023 թվականի հունվարի 13-ի որոշմամբ Վճռաբեկ դատարանը նախ և առաջ արձանագրում է, որ «...Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154.1-րդ հոդվածի և «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 6-րդ և 23-րդ հոդվածների կապակցությամբ առկա է իրավունքի զարգացման խնդիր»: Այնուհետև նույն որոշմամբ հստակ ձևակերպվում է հենց այն առանցքային հարցադրումը, որը նախկինում միատեսակ համարվում էր կայուն նախադեպային պրակտիկա. «արդյո՞ք շինարարության թույլտվությամբ սահմանված ժամկետում կառուցապատումը չավարտելու դեպքում կառուցապատողին Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154.1-րդ հոդվածի 1-ին մասի հիմքով վարչական պատասխանատվության ենթարկելու պարտադիր նախապայման է ... կառուցապատողին նախագուշացում տալը»:

Այս գործով, անդրադառնալով 2014 թվականին կիրառված մոտեցմանը, Վճռաբեկ դատարանը բառացի հիշեցնում է թիվ ՎԳ/1876/05/13 վարչական գործով 28.11.2014 թվականի դիրքորոշումը՝ ըստ որի՝ «... կառուցապատողին «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 23-րդ հոդվածով նախա-

տեսված նախագուշացում ուղարկելը չի կարող որևէ նշանակություն ունենալ ... կառուցապատողին վարչական պատասխանատվության ենթարկելու հարցի լուծման համար»: Սակայն նույն որոշմամբ դատարանը ուղիղ նշում է վերանայման շարժառիթը՝ «*իրավակիրառ պրակտիկայի առանձնահատկություններով պայմանավորված՝ օրենսդիրը և առկա է նշված դիրքորոշումը վերանայելու և զարգացնելու անհրաժեշտություն*»:

Վճռաբեկ դատարանը նոր մոտեցման հիմքում դնում է նորմերի «համակարգային փոխկապակցվածության» գաղափարը՝ շեշտելով, որ ՎԻՎՕ 154.1-րդ հոդվածի 1-ին մասի «զանցակազմի բովանդակությունը պետք է բացահայտվի այս նորմերի համակարգային փոխկապակցվածության համատեքստում»: Այդ համակարգային վերլուծության արդյունքում դատարանը վերարտադրում է այն նույն կառուցվածքը, որը մինչ այդ նշմարվում էր հատուկ կարծիքների տրամաբանության մեջ՝ և արդեն որպես մեծամասնության վերջնական դիրքորոշում սահմանում է համատեղ պայմանների պահանջը՝ «Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154.1-րդ հոդվածի 1-ին մասի հիմքով վարչական պատասխանատվության ենթարկելու համար անհրաժեշտ է հետևյալ պայմանների միաժամանակյա առկայությունը՝ ...»՝ ներառյալ գրավոր նախագուշացման և դրա պահանջը չկատարելու հանգամանքները:

Ամենաէականը՝ դատարանը ձևակերպում է նախկին մոտեցման հետ անհամատեղելի վերջնական հետևությունը՝ «անձը ... չի կարող վարչական պատասխանատվության ենթարկվել ինքնին շինարարության թույլտվությամբ սահմանված ժամկետում կառուցապատումը չավարտելու փաստի ուժով» և հավելում է, որ «շինարարության թույլտվություն տվող մարմինն իրավասու չէ անձին ենթարկել ... վարչական պատասխանատվության, քանի դեռ չի իրացրել «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 23-րդ հոդվածի 6-րդ մասով սահմանված (...) գրավոր նախագուշացնելու իր լիազորությունը»: Ավելին, դատարանը բացահայտ վերջակետ է դնում վիճարկվող հարցին՝ «... կառուցապատողին (...) վարչական պատասխանատվության ենթարկելու պարտադիր նախապայման է (...) կառուցապատողին տրված նախագուշացումը»:

Այսպիսով, եթե 2014 թվականի որոշմամբ նախագուշացման ինստիտուտը դիտարկվում էր որպես պատասխանատվության կիրառման համար «որևէ նշանակություն» չունեցող հանգամանք, ապա 2023 թվականի որոշմամբ նույն հարցը լուծվում է հակադիր տրամաբանությամբ՝ նախագուշացումը դիտարկելով որպես «պարտադիր նախապայման»: Վճռաբեկ դատարանի մոտեցումների այսօրինակ զարգացումը նշանակալի է մաս

դոկտրինալ դիտանկյունից, քանի որ տվյալ հարցադրման համատեքստում հաստատում է, որ նախկինում հատուկ կարծիքներով արտահայտված կոնցեպտուալ հակադրությունը հետագայում կարող է դառնալ Վճռաբեկ դատարանի նոր միասնական մեկնաբանության առանցքը:

Այսպիսով, վարչական մարմնի կողմից կառուցապատողին ուղղվող գրավոր նախագգուշացման իրավաբանական բնույթի և դրա դերակատարության վերաբերյալ հայաստանյան դատական պրակտիկան անցել է զարգացման փուլային ուղի՝ պայմանավորված օրենսդրական նորմերի մեկնաբանության մեթոդաբանական փոփոխությամբ: Սկզբնական շրջանում նախագգուշացման ինստիտուտը դատական պրակտիկայում դիտարկվում էր որպես Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 154.1-րդ հոդվածով նախատեսված վարչական պատասխանատվության կիրառման նկատմամբ արտաքին և ինքնուրույն ազդեցություն չունեցող տարր, իսկ իրավախախտման կազմը բացահայտվում էր բացառապես շինարարության թույլտվությամբ սահմանված ժամկետի ավարտի փաստով:

Այդ մոտեցման շրջանակում վարչական պատասխանատվությունը ընկալվում էր որպես իրավախախտման փաստի ուղիղ հետևանք՝ անկախ վարչական մարմնի կողմից «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 23-րդ հոդվածով նախատեսված նախագգուշացման պարտականության կատարման հանգամանքից: Սակայն մեկնաբանությունը փաստացի հանգեցնում էր վարչական միջամտության աստիճանականության սկզբունքի անտեսմանը և կառուցապատողին վերապահված իրավական հնարավորությունների՝ մասնավորապես ժամկետի երկարաձգման իրավունքի, նորմատիվ բովանդակության արժեզրկմանը:

Հետագա դատական զարգացումները, հատկապես 2022 թվականի որոշմանն առնչվող հատուկ կարծիքները, բացահայտեցին տվյալ հարցի դոկտրինալ վիճահարույց բնույթը՝ վերականգնելով «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 23-րդ հոդվածի նյութաիրավական տրամաբանությունը: Հատուկ կարծիքներում նախագգուշացման ինստիտուտը մեկնաբանվեց որպես վարչական պատասխանատվության կիրառման համաչափ և փուլային մեխանիզմի առանցքային տարր, որը նախատեսված է կառուցապատողին իրավախախտումը կամավոր կերպով վերացնելու իրական հնարավորություն ընձեռելու համար:

Վճռաբեկ դատարանի 2023 թվականի դիրքորոշմամբ այդ դոկտրինալ հակադրությունը վերածվեց նոր միասնական մեկնաբանության, որի հիմքում դրվեց օրենսդրական նորմերի համակարգային փոխկապվածության սկզբունքը: Նախագգուշացումը ճանաչվեց որպես վարչական պատասխա-

նատվության կիրառման նյութաիրավական նախապայման, իսկ վարչական պատասխանատվության իրավաչափ իրացումը, ի թիվս այլնի, պայմանավորվեց վարչական մարմնի կողմից այդ պարտականության պատշաճ կատարմամբ:

Այս զարգացումը վկայում է պրակտիկ իրողությունների լույսի ներքո վարչական պատասխանատվության ինստիտուտի ընկալման խորքային փոփոխության մասին՝ այն տեղափոխելով ֆորմալ-դիսպոզիտիվ մոտեցումից դեպի համաչափության, կանխատեսելիության և հանրային-մասնավոր շահերի հավասարակշռման սկզբունքների վրա հիմնված նյութաիրավական մոդել:

ԵԶՐԱԿԱՅՈՒԹՅՈՒՆ

Ամփոփելով իրականացված վերլուծությունը՝ կարող ենք եզրակացնել.

1. Կառուցապատումը համապատասխան քաղաքաշինական գործունեության համար սահմանված նորմերով նախատեսված ժամկետներում չավարտելը ՀՀ-ում չի սահմանափակվում միայն կառուցապատողի և վարչական մարմնի միջև իրավահարաբերությունների նեղ շրջանակով. այն անմիջականորեն ազդում է տարածքային պլանավորման արդյունավետության, համայնքային միջավայրի կազմակերպվածության, հողերի նպատակային օգտագործման և «սառեցված» շինարարություններով պայմանավորված քաղաքաշինական ու սոցիալ-տնտեսական ռիսկերի կառավարման վրա:

2. «Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ» օրենսգրքի 154-րդ (154.1) հոդվածով նախատեսված պատասխանատվության ինստիտուտը չի կարող կիրառվել «Քաղաքաշինության մասին» օրենքի 23-րդ հոդվածով սահմանված կարգավորումից անկախ, քանի որ վերջինս պարտադրում է շինարարության թույլտվություն տվող մարմնին՝ նախապես իրականացնել օրենքով նախատեսված գրավոր ծանուցում և կառուցապատողին տրամադրել համապատասխան վարքագծային ընտրանքներ (ժամկետի երկարաձգում կամ օբյեկտի օտարում): Հետևաբար 23-րդ հոդվածի պահանջները ձևավորում են պատասխանատվության կիրառման իրավաչափության նյութաիրավական նախադրյալները, որոնք էական նշանակություն ունեն վարչական պատասխանատվություն նախատեսող նորմի մեկնաբանման համատեքստում:

3. Միջազգային համեմատական փորձը (Ֆրանսիա, Իսպանիայի առանձին ինքնավար համայնքներ, Իտալիա և այլն) ցույց է տալիս, որ նախագգուշացման ինստիտուտի դերը քննվող հարցում համատարած և միատեսակ չէ. մի շարք իրավակարգերում նախագգուշացումը հանդես է գալիս որպես պարտադիր նախապայման հանրային ներգործության համար, իսկ այլ համակարգերում՝ որ-

պես ընթացակարգային, ոչ որոշիչ տարր կամ թույլտվության ռեժիմի փոփոխության (վավերականության կորստի, ժամկետների վերանայման) բաղադրիչ:

4. ՀՀ դատական պրակտիկայում նախագուշացման ինստիտուտի իրավական նշանակությունը ենթարկվել է փոփոխյալ գարգացման. սկզբում այն ընկալվել է որպես ՎԻՎՕ 154.1-րդ հոդվածով նախատեսված վարչական պատասխանատվության նկատմամբ «արտաքին» և «ոչ վճռորոշ» հանգամանք, այնուհետև՝ որպես նյութաիրավական իմաստով նշանակալի տարր, իսկ վերջնական արդյունքում՝ Վճռաբեկ դատարանի 2023 թվականի դիրքորոշմամբ ամրագրվել է որպես վարչական պատասխանատվության կիրառման պարտադիր նախապայման:

5. Նոր ձևավորված մեկնաբանության պայմաններում վարչական պատասխանատվության իրավաչափ կիրառումն այլևս պայմանավորված չէ միայն de facto ժամկետի խախտման հանգամանքով. այն ենթադրում է նաև շինարարության թույլտվություն տվող մարմնի կողմից կառուցապատողին՝ օրենքով սահմանված կարգով գրավոր նախագուշացնելու պարտավորության պատշաճ իրացում և այդ նախագուշացման մեջ ամրագրված վարքագծային (ժամկետի երկարաձգում, օբյեկտի օտարում և այլն) պահանջի չկատարում:

Միևնույն ժամանակ, նշված եզրակացություններից բխում են մի շարք օրենսդրական և իրավակիրառ պրակտիկային առնչվող առաջարկություններ, որոնք, մեր համոզմամբ, կարող են նպաստել քննարկվող ինստիտուտի կայացմանը, որոշակիացմանը և դրա նկատմամբ իրավական կանխատեսելիության բարձրացմանը:

1. ՎԻՎՕ 154.1-րդ հոդվածի և «Քաղաքաշինության մասին» օրենքի 23-րդ հոդվածի ներդաշնակեցում

Ներկա պահին նախագուշացման՝ որպես պատասխանատվության նախապայմանի դերը Հայաստանի Հանրապետության իրավական համակարգում, որպես այդպիսին, սահմանափակվում է Վճռաբեկ դատարանի նախադեպային մեկնաբանությամբ: Այս հանգամանքն ինքնին ստեղծում է իրավական անորոշություն:

Առաջարկվում է ՎԻՎՕ 154.1-րդ հոդվածում, որպես իրավական նորմի հիպոթեզ, նորմատիվորեն ամրագրել, որ վարչական պատասխանատվությունն իրավաչափ կարող է համարվել միայն հետևյալ պայմանների առկայության պարագայում.

ա) առկա է շինարարության թույլտվությամբ սահմանված ժամկետը խախտելու փաստ, և

բ) շինարարության թույլտվություն տվող մարմինը նախապես իրականացրել է «Քաղաքաշինու-

թյան մասին» օրենքի 23-րդ հոդվածով նախատեսված գրավոր նախագուշացումը, և այդ նախագուշացման պահանջները չեն կատարվել:

Առաջարկի կենսագործման պարագայում Վճռաբեկ դատարանի նախադեպային պրակտիկայում առկա իրավական դիրքորոշումը կստանա հստակ նորմատիվ արտահայտություն՝ ապահովելով իրավական որոշակիություն և կանխատեսելիություն՝ ինչպես կառուցապատողների, այնպես էլ վարչարարություն իրականացնող սուբյեկտների համար:

2. Ծանուցման ընթացակարգային կարգավորում

Գործող օրենսդրությամբ «գրավոր նախագուշացում» հասկացությունը կոնկրետացված չէ: Մասնավորապես, բացահայտված չեն՝

- նախագուշացման բովանդակությանն առաջադրվող պարտադիր պահանջները (քաղաքաշինական նորմերով սահմանված ժամկետի ավարտի փաստ, խախտման իրավական գնահատական, հնարավոր հետևանքներ, իրավասու մարմնին դիմելու ժամկետներ և ձևեր),

- նախագուշացման մասին ծանուցման եղանակը (փոստային, էլեկտրոնային և այլն) և իրավաչափ համարվելու նվազագույն պահանջները,

- նախագուշացումից հետո կառուցապատողին տրամադրվելիք բարեխիղճ ժամկետների տրամաբանությունը,

- Կառուցապատումը համապատասխան քաղաքաշինական գործունեության համար սահմանված ժամկետներում չավարտելու վերաբերյալ ծանուցման բողոքարկելիությունը:

Մեր գնահատմամբ՝ առավել նպատակահարմար է ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտով սահմանել նախագուշացման նվազագույն ընթացակարգային պահանջները, որպեսզի վարչական մարմինների պրակտիկան համապատասխանի հետապնդվող նպատակներին:

3. Օբյեկտիվ անհնարինության և անհաղթահարելի ուժի ազդեցության գնահատումը

Գործող կարգավորումները բավարար չափով չեն տարբերակում այն դեպքերը, երբ ժամկետի խախտումը պայմանավորված է.

- ֆորս մաժորային (անհաղթահարելի ուժ) հանգամանքներով (պատերազմական իրավիճակ, բնական աղետ, համաճարակ և այլն),

- պետական կամ համայնքային առաջնահերթություն հանդիսացող նախագծերի դիմամիկ փոփոխություններով,

- վարչական մարմինների կողմից թույլտվությունների տրամադրման, համաձայնեցումների կամ տեխնիկական պայմանների ուղացմամբ կամ

թերացմամբ:

Առաջարկվում է՝

- քաղաքաշինական փաստաթղթերով սահմանված ժամկետներում կառուցապատումը չավարտելու առնչությամբ օրենսդրորեն ամրագրել օբյեկտիվ անհնարինության և ֆորս մաժորի վերապահումները՝ որպես պատասխանատվությունից ազատող կամ պատասխանատվությունը մեղմացնող հանգամանքներ,

- նախազգուշացման փուլում վարչական մարմնի համար սահմանել պոզիտիվ պարտավորություն՝ հանգամանքների իրական գնահատումը և ոչ թե ձևական արձանագրումը:

4. Իրավակիրառ պրակտիկայի միատեսակեցում և մեթոդական ուղղորդում

Նույնիսկ ամենալավ օրենսդրական լուծումները կարող են արդյունավետ դառնալ, եթե չեն ամրապնդվում միատեսակ իրավակիրառ պրակտի-

կայով: Այս առումով նպատակահարմար է՝

- քաղաքաշինության ոլորտի պատասխանատու մարմնի կողմից մշակել մեթոդական ցուցումներ և ուղեցույցներ, որոնք կհաստակեցնեն՝

- նախազգուշացման օրինակելի ձևը,

- ժամկետների երկարաձգման մասին դիմումների քննարկման չափանիշները,

- համաչափության գնահատման ներքին չափորոշիչները,

- ներդնել վիճակագրական հաշվառման և վերլուծության մեխանիզմ, որով կվերլուծվի՝

- քանի դեպքում է տրվել նախազգուշացում,

- քանի դեպքում է ժամկետը երկարացվել,

- քանի դեպքում է կիրառվել վարչական պատասխանատվություն,

- և ինչ մասնաբաժին ունեն «սառեցված» շինարարությունները դրանց համամասնությամբ:

¹ Kalfas, Dimitrios, Stavros Kalogiannidis, Fotios Chatzitheodoridis, and Ermelinda Toska. 2023. "Urbanization and Land Use Planning for Achieving the Sustainable Development Goals (SDGs): A Case Study of Greece." *Urban Science* 7, no. 2: 43. <https://doi.org/10.3390/urbansci7020043>

² United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*. Nairobi: UN-Habitat, 2015. <https://unhabitat.org/international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning>

³ UK Ministry of Housing, Communities & Local Government. "Ensuring Effective Enforcement." GOV.UK (guidance), section "What does a planning contravention notice do?" <https://www.gov.uk/guidance/ensuring-effective-enforcement>

⁴ France. Code de l'urbanisme, art. R*424-21 (version in force since Aug. 1, 2021).

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043940372.

⁵ United Kingdom. Town and Country Planning Act 1990, Part VII (Stop notices) and Temporary Stop Notices (ss. 171E–171H).

• Stop notices (cross-heading): <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/part/VII/crossheading/stop-notices/enacted>

• Temporary stop notices (cross-heading): <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/part/VII/crossheading/temporary-stop-notices>

⁶ Georgia. Law of Georgia on Licences and Permits, Article 20(2)–(3), consolidated version. Retrieved from Matsne. <https://matsne.gov.ge/en/document/download/26824/94/en/pdf>

⁷ Tert.am. «Առաջարկվում է վարչական պատասխանատվության առավել խիստ միջոցներ սահմանել ապօրինի շինությունների իրավախախտումների համար»: Tert.am, 16 հունիսի 2023, <https://tert.am/am/news/2023/06/16/gov/3955017>

⁸ Ստեփանյան Շ. (2025). Երևանի «սառեցված» շինարարությունները. ում են պատկանում և ինչու չեն ավարտվում. CivilNet. <https://www.civilnet.am/news/824852/>

⁹ France, Code de l'urbanisme, art. L.480-4, Legifrance, accessed January 14, 2026, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075/

¹⁰ Conseil d'État (France), Avis, 24 July 2025, No. 503768 (discussion in *Le Moniteur*, "Urbanisme : le Conseil d'Etat livre de nouvelles précisions sur les constructions irrégulières," 20 November 2025).

https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/6P162LM82eIUuQYVY6S08qGKa5fhc4eQW1AWpdcquHM=/JOE_TEXTE

¹¹ Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). Sentencia no. 250/2022 (13 April 2022), recurso no. 299/2020, ROJ: STSJ CV 1556/2022, ECLI:ES:TSJCV:2022:1556, CENDOJ id. 46250330012022100209.

¹² Catalonia (Comunidad Autónoma). Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. Publicado en Boletín Oficial del Estado y Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Arts. 1, 199, 200

¹³ Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Italy), 12 March 2009, Permesso di costruire – Pronuncia di inefficacia per mancato inizio dei lavori, commentary by Francesco, published March 12, 2009, <https://www.diritto.it/la-pronuncia-di-inefficacia-della-concessione-edilizia-per-mancato-inizio-dei-lavori-e-una-pronuncia-dichiarativa-e-non-deve-essere-preceduta-dallavviso-di-avvio-del-procedimento/>.

¹⁴ ՀՀ վճռաբեկ դատարանի քաղաքացիական և վարչական պալատ. Արտաշես Մելիքյանն ընդդեմ Երևանի քաղաքապետարանի, որոշում, վարչական գործ թիվ ՎԳ/1876/05/13 (28 նոյեմբերի 2014 թ.). ARLIS. <https://www.arlis.am/hy/acts/95073/latest>

¹⁵ ՀՀ վճռաբեկ դատարանի քաղաքացիական և վարչական պալատ. Վրեժ Օհանյանն ընդդեմ Երևանի քաղաքապետարանի, որոշում, վարչական գործ թիվ ՎԳ/0453/05/18 (13 մայիսի 2022 թ.). ARLIS. <https://www.arlis.am/hy/acts/164530>

¹⁶ ՀՀ վճռաբեկ դատարանի քաղաքացիական և վարչական պալատ (դատավորներ Ռ. Հակոբյան, Հ. Բեդկյան, Գ. Հակոբյան, Ա. Սկրտչյան). Հատուկ կարծիք՝ Վրեժ Օհանյանն ընդդեմ Երևանի քաղաքապետարանի գործով, վարչական գործ թիվ ՎԳ/0453/05/18 (13 մայիսի 2022 թ.). ARLIS. <https://www.arlis.am/hy/acts/164530>

ՀՀ վճռաբեկ դատարանի վարչական պալատ. Որոշում, վարչական գործ թիվ ՎԳ/1533/05/20 (13 հունվարի 2023 թ.). ARLIS. <https://www.arlis.am/hy/acts/181781>

Արտյուր Արմենյան

Национальный университет архитектуры и строительства Армении
Ассистент кафедры экономики, права и управления,
кандидат экономических наук

Լիլիթ Մուրադյան

Национальный университет архитектуры и строительства Армении
Ассистент кафедры экономики, права и управления,
кандидат юридических наук

РЕЗЮМЕ

Письменное предупреждение административного органа в системе условий привлечения к административной ответственности за нарушение сроков осуществления градостроительной деятельности

В статье исследуется правовая природа письменного предупреждения, выносимого административным органом, как ключевого элемента механизма реагирования на незавершение строительства в сроки, предусмотренные градостроительными нормами, и как условие правомерного применения административной ответственности. На материале законодательства Республики Армения анализируется соотношение нормы об административной ответственности за нарушение сроков осуществления градостроительной деятельности (ст. 154/154.1 Кодекса РА об административных правонарушениях) и предписаний о письменном предупреждении в системе градостроительного регулирования (ст. 23 Закона РА «О градостроительстве»). Отдельное внимание уделяется сравнительно-правовому контексту (в частности, подходам Франции и отдельных автономных сообществ Испании), демонстрирующему вариативность моделей: от обязательного предупредительного этапа до преимущественно формального фиксирования факта истечения срока.

Центральное место в работе занимает эволюция судебной практики РА: от позиции, в которой предупреждение трактовалось как не влияющее на применение санкции (дело № ВД/1876/05/13; подтверждение в деле № ВД/0453/05/18), к доктринально обоснованной концепции, признающей предупреждение обязательной материально-правовой предпосылкой ответственности (дело № ВД/1533/05/20). Обосновывается, что новое толкование укрепляет принципы соразмерности, правовой определенности и предсказуемости административного воздействия, формируя ступенчатую модель реагирования, ориентированную на предотвращение негативных последствий и достижение конечного результата строительства.

Ключевые слова: градостроительная деятельность; сроки строительства; письменное предупреждение; административная ответственность; соразмерность; правовая определенность; судебная практика; Республика Армения.

Artur Armenakyan

National University of Architecture and Construction of Armenia
Assistant Professor, Department of Economics, Law and Management
Candidate of Sciences in Economics

Lilit Muradyan

National University of Architecture and Construction of Armenia
Assistant Professor, Department of Economics, Law and Management
Candidate of Legal Sciences

SUMMARY***Written warning of an administrative authority within the system of conditions for imposing administrative liability for breach of time limits in urban planning activity***

The article examines the legal nature of a written warning issued by an administrative authority as a key element of the response mechanism to the failure to complete construction within the time limits prescribed by urban planning norms, and as a condition for the lawful imposition of administrative liability. Using the legislation of the Republic of Armenia, the study analyses the relationship between the provision on administrative liability for breach of time limits in urban planning activity (Articles 154/154.1 of the Code of the Republic of Armenia on Administrative Offences) and the rules on written warning within the system of urban planning regulation (Article 23 of the Law of the Republic of Armenia “On Urban Development”).

Particular attention is paid to the comparative-law context (notably the approaches of France and certain autonomous communities of Spain), which demonstrates the variability of regulatory models—from a mandatory warning stage to a predominantly formal recording of the fact that the time limit has expired. The core of the article addresses the evolution of Armenian judicial practice: from an approach in which the warning was treated as irrelevant to the application of a sanction (case No. VD/1876/05/13, reaffirmed in case No. VD/0453/05/18) to a doctrinally grounded concept recognising the warning as a mandatory substantive legal prerequisite for liability (case No. VD/1533/05/20). The article argues that this new interpretation strengthens the principles of proportionality, legal certainty, and predictability of administrative enforcement, shaping a stepwise response model aimed at preventing adverse consequences and ensuring the completion of construction.

Key words: urban development activity; construction time limits; written warning; administrative liability; proportionality; legal certainty; judicial practice; Republic of Armenia.

Բնագիրը ներկայացվել է 07.03.2026թ.
Ընդունվել է տպագրության 06.06.26թ.