

ՆԱՐԻՆԵ ԱԶԱՐՅԱՆ

Եվրասիա միջազգային համալսարանի իրավագիտության,
քաղաքագիտության և միջազգային հարաբերությունների
ամբիոնի հայցորդ
ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության
միասնական սոցիալական ծառայության իրավաբանական
վարչության պետ

ՊԱՏՇԱՆՎԱՐԶԱՐԱՐՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՊԱՇՏՈՆԱՏԱՐ ԱՆՁԱՆՑ ՊԱՏԱՍԽԱՆԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ԿԱՏԱՐԵԼԱԳՈՐԾՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ՝ ՈՐՊԵՍ ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼՄԱՆ ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԽՐԱՎԱԿԱՆ ԵՐԱՇԽԻՔ

Հոդվածը նվիրված է պատշաճ վարչարարության իրավունքի և պաշտոնատար անձանց պատաս-
խանատվության կատարելագործման հիմնախնդիրների ուսումնասիրությանը՝ որպես կոռուպցիայի
կանխարգելման սահմանադրաիրավական երաշխիքների: Հետազոտության նպատակն է բացահայտել
պատշաճ վարչարարության սկզբունքների հակակոռուպցիոն նշանակությունը, ինչպես նաև գնահատել
վարչարարությամբ պատճառված վնասի հատուցման և ռեգրեսային պատասխանատվության իմստի-
տուտների դերը հանրային իշխանության հաշվետվողականության ապահովման գործում:

Հոդվածում վերլուծվում են ՀՀ Սահմանադրությամբ և վարչական օրենսդրությամբ ամրագրված
պատշաճ վարչարարության հիմնական բաղադրիչները՝ գործերի անաչառ, արդարացի և ողջամիտ ժամ-
կետում քննության, լաված լինելու, պատճառաբանված որոշման և տեղեկատվության մատչելիության
իրավունքները: Հիմնավորվում է, որ նշված սկզբունքները ոչ միայն պաշտպանում են անհատի իրավունք-
ները, այլև սահմանափակում են վարչական մարմինների կամայականությունը և նվազեցնում կոռուպցի-
ոն ռիսկերը:

Առանձնահատուկ ուշադրություն է դարձվում վարչարարությամբ պատճառված վնասի հատուցման
և ռեգրեսային պատասխանատվության հարաբերակցությանը: Համեմատաիրավական վերլուծության
միջոցով ուսումնասիրվում են Գերմանիայի, Ֆրանսիայի, Սիացյալ Թագավորության և Ամերիկայի Մի-
ացյալ Նահանգների փորձը՝ պաշտոնատար անձանց պատասխանատվության, վնասի հատուցման և
հաշվետու վարչարարության ոլորտներում: Հեղինակը եզրակացնում է, որ վնասի հատուցումը պետք է դի-
տարկել որպես խախտված իրավունքների վերականգնման միջոց, մինչդեռ ռեգրեսային պատասխա-
նատվությունը՝ որպես հանրային շահի պաշտպանության և կոռուպցիայի կանխարգելման լրացուցիչ մե-
խանիզմ:

Հետազոտության արդյունքում առաջարկվում է ներդնել վնասի հատուցման յուրաքանչյուր դեպքով
ռեգրեսային պատասխանատվության հարցի պարտադիր գնահատման ընթացակարգ, ապահովել միա-
տեսակ վարչարարություն և կատարելագործել պաշտոնատար անձանց պատասխանատվության իրա-
վական մեխանիզմները: Եզրակացվում է, որ պատշաճ վարչարարությունը պետք է դիտարկել ոչ միայն
որպես անհատի հիմնարար իրավունք, այլև որպես կոռուպցիայի կանխարգելման արդյունավետ սահմա-
նադրաիրավական գործիք:

Հիմնարառներ- պատշաճ վարչարարություն, սահմանադրաիրավական համակարգ, պաշտոնատար
անձ, կոռուպցիայի կանխարգելում, հաշվետվողականություն, վնասի հատուցում, ռեգրեսային պատաս-
խանատվություն:

Ներածություն

Կոռուպցիան սերտորեն կապված է հանրային
իշխանության չարաշահման, թափանցիկության
բացակայության և պաշտոնական գործընթացների
բարդության հետ:

Այն գուտ քրեաիրավական խնդիր չէ, այլ իրա-
վական պետության և հանրային վստահության ճգ-
նաժամ. ծանրաբեռնված, անհասկանալի վարչա-
րարությունը սնում է «ոչ ֆորմալ լուծումների»
փնտրտուք՝ որքան երկար ու փակ է ճանապարհը,

այնքան մեծ է կաշառքի կամ ոչ ֆորմալ ազդեցու-
թյան հավանականությունը:

Հետևաբար հակակոռուպցիոն քաղաքակա-
նությունը պետք է կառուցվի ոչ միայն պատժողա-
կան մեխանիզմների, այլ նաև սահմանադրական
սկզբունքների վրա, որոնք սահմանափակում են իշ-
խանությունը և ապահովում մարդու իրավունքների
գերակայությունը:

ՀՀ Սահմանադրության 50-րդ հոդվածով ամ-
րագրված պատշաճ վարչարարության իրավունքը

երաշխավորում է գործերի անաչառ, արդարացի և ողջամիտ ժամկետում քննություն, լաված լինելու իրավունք և փաստաթղթերին ծանոթանալու հնարավորություն:

Այս իրավունքները գործում են ոչ միայն որպես անձի համար պաշտպանության միջոց, այլ նաև կոռուպցիայի կանխարգելման համակարգային երաշխիք:

Մեթոդ. Հետազոտության ընթացքում կիրառվել են գիտական ճանաչողության ինչպես ընդհանուր, այնպես էլ հատուկ իրավաբանական մեթոդներ: Մասնավորապես, օգտագործվել են իրավական վերլուծության, համեմատաիրավական, համակարգային, ձևական-իրավաբանական և բովանդակային մեկնաբանության մեթոդները: Ուսումնասիրվել են ՀՀ Սահմանադրության, «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի, ինչպես նաև վնասի հատուցման և պաշտոնատար անձանց պատասխանատվությանն առնչվող իրավակարգավորումները:

Համեմատաիրավական մեթոդի կիրառմամբ վերլուծվել են Գերմանիայի, Ֆրանսիայի, Միացյալ Թագավորության և Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների իրավական մոտեցումները՝ վարչարարությամբ պատճառված վնասի հատուցման, ռեգրեսային պատասխանատվության և հաշվետու վարչարարության ոլորտներում: Միաժամանակ ուսումնասիրվել են միջազգային իրավական փաստաթղթերը, այդ թվում՝ ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիան (UNCAC), Եվրոպական միության հիմնարար իրավունքների խարտիան, Եվրոպայի խորհրդի և OECD-ի համապատասխան փաստաթղթերը:

Հետազոտության շրջանակներում կիրառվել է նաև գործնական (էմպիրիկ) դիտարկման մեթոդ՝ վարչական վարույթների և վարչարարությամբ պատճառված վնասի հատուցման առանձին դեպքերի ուսումնասիրության միջոցով, ինչը հնարավորություն է տվել բացահայտել գործող իրավակարգավորման խնդիրները և գնահատել դրանց հակակոռուպցիոն ազդեցությունը:

Մեթոդաբանական այս համակցված մոտեցումը հնարավորություն է տվել ուսումնասիրել պատշաճ վարչարարության և պաշտոնատար անձանց պատասխանատվության փոխկապակցվածությունը, գնահատել դրանց դերը կոռուպցիայի կանխարգելման գործում և ձևակերպել օրենսդրական ու գործնական կատարելագործման առաջարկություններ:

1. Պատշաճ վարչարարության կանխարգելիչ հակակոռուպցիոն նշանակությունը.

Պատշաճ վարչարարության սկզբունքները կանխարգելիչ նշանակություն ունեն, քանի որ նվազեցնում են պաշտոնատար անձի անհսկելի

հայեցողությունը:

Լաված լինելու իրավունքը, որոշման պատճառաբանվածությունը, փաստաթղթերին ծանոթանալու հնարավորությունը, ողջամիտ ժամկետը և բողոքարկման իրավունքը միասին ձևավորում են ընթացակարգային համակարգ, որի պայմաններում վարչական մարմինը պարտավոր է գործել ոչ թե անձնական մոտեցմամբ կամ ոչ ֆորմալ ազդեցությամբ, այլ օրենքի և հիմնավորված փաստերի հիման վրա:

Սահմանադրության 50-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ յուրաքանչյուր անձ ունի վարչական մարմինների կողմից իրեն առնչվող գործերի անաչառ, արդարացի և ողջամիտ ժամկետում քննության իրավունք, ինչպես նաև՝ մինչև անհատական ակտի ընդունումը լավելու և վարույթի ընթացքում իրեն վերաբերելի փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը:

Վարչական վարույթում անաչառության ապահովումը նշանակում է, որ վարչական մարմնի գործունեությունը պետք է լինի անկախ, և վարույթում պետք է պահպանվեն օրենքով սահմանված նյութական ու ընթացակարգային նորմերի պահանջները: Արդար վարչարարության կարևորագույն բաղադրիչը հենց անաչառությունն է, քանի որ առանց անաչառ պաշտոնատար անձի՝ բացառվում է վարույթի արդար ընթացքը:

Եվրոպական դատարանի նախադեպային իրավունքում անաչառությունը ստորգրվում է սուբյեկտիվ և օբյեկտիվ չափանիշներով²:

Սուբյեկտիվ անաչառությունը վերաբերում է պաշտոնատար անձի անձնական տրամադրվածությանը. նա չպետք է անձնական շահ կամ կողմնապահ վերաբերմունք ունենա վարույթի կողմերի կամ գործի ելքի նկատմամբ:

Օբյեկտիվ անաչառությունը գնահատելիս ուշադրությունը կենտրոնացնում է արտաքին հանգամանքների վրա, որոնք կարող են ազդել ակտն ընդունողի չեզոքության ընկալման վրա:

Հաշվի առնելով վերոնշյալը, արդարացի վարչական վարույթ է, եթե ապահովված են վարչական մարմնի անկախությունն ու անաչառությունը, ինչպես նաև՝ ընթացակարգային ու նյութական նորմերի կատարումը: Արդարացի (թափանցիկ և օրենքով հիմնավորված) ու անաչառ վարույթը ծառայում է անձի իրավունքների պաշտպանությանը:

Վարչական ակտի պատճառաբանվածությունը կարևոր հակակոռուպցիոն նշանակություն ունի. երբ վարչական մարմինը պարտավոր է հստակ նշել իր որոշման փաստական և իրավական հիմքերը, նվազում է կամայականության հավանականությունը³:

Ողջամիտ ժամկետը ևս հակակոռուպցիոն նշանակություն ունի: Վարչական վարույթի անհարկի ձգձգումը ստեղծում է այնպիսի իրավիճակ,

երբ քաղաքացին սկսում է փնտրել ոչ պաշտոնական լուծումներ:

Ժամկետների պահպանումը ոչ միայն արդյունավետ կառավարման, այլ նաև կոռուպցիայի կանխարգելման միջոց է:

Իրավական որոշակիության և կանխատեսելիության սկզբունքն անհրաժեշտ է, որպեսզի քաղաքացին կարողանա հասկանալ վարչական ընթացակարգերի տրամաբանությունը, քանի որ անորոշ ու բյուրոկրատական ընթացակարգերը հաճախ կոռուպցիայի հիմնական լծակներն են:

Բացի այդ, պատշաճ վարչարարությունը հակակոռուպցիոն նշանակություն ունի ոչ միայն առանձին վարչական վարույթների մակարդակում, այլև ինստիտուցիոնալ տեսանկյունից: Որքան բարձր է վարչական մարմինների նկատմամբ հանրային վստահությունը, այնքան ցածր է քաղաքացիների պատրաստակամությունը դիմելու ոչ ֆորմալ կապերի, միջնորդությունների կամ կաշառքի միջոցով հարցերի լուծմանը: Այս առումով պատշաճ վարչարարությունը հանդես է գալիս որպես հանրային վստահության վերարտադրման իրավական մեխանիզմ, իսկ հանրային վստահությունն իր հերթին՝ որպես կոռուպցիայի կանխարգելման սոցիալական երաշխիք:

2. Վնասի հատուցման ինստիտուտը որպես իրավունքի վերականգնման և կանխարգելման միջոց.

Վարչական մարմինների ոչ իրավաչափ գործողությունների հետևանքով անձին պատճառված վնասի հատուցումը իրավական պետության կարևոր երաշխիքներից է:

«Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 95-րդ հոդվածի համաձայն, եթե վնասը պատճառվել է հանրապետական կամ տարածքային վարչական մարմնի գործողությամբ, վնասի փոխհատուցումը կատարվում է պետության կամ համապատասխան համայնքի բյուջեից:

Վնասի հատուցումը չի կարող դիտարկվել կոռուպցիայի դրսևորում: Ընդհակառակը, այն բխում է պետության սահմանադրական պարտականությունից՝ վերականգնելու ոչ իրավաչափ վարչարարությամբ խախտված իրավունքները:

Սակայն հակակոռուպցիոն տեսանկյունից խնդրահարույց է ոչ թե վնասի հատուցման փաստը, այլ այն, ինչ տեղի է ունենում դրանից հետո: Եթե պետությունը փոխհատուցում է վնասը, բայց չի գնահատում՝ արդյոք այն պայմանավորված էր պաշտոնատար անձի մեղավոր, կողմնակալ կամ անփույթ վարքագծով, ապա վնասի հատուցման ինստիտուտը կարող է կորցնել կանխարգելիչ նշանակությունը:

Այդ դեպքում առաջանում է «պատասխանատ-

վության խզում»՝ քաղաքացին ստանում է փոխհատուցում պետական կամ համայնքային բյուջեի հաշվին, իսկ խախտում թույլ տված պաշտոնատար անձը ոչ մի հետևանք չի կրում: Հենց այս խզումն է, որ կոռուպցիոն ռիսկ է ձևավորում: Իսկ վնասի հատուցման յուրաքանչյուր դեպքով ռեզրեսային պատասխանատվության հարցի պարտադիր ուսումնասիրության ընթացակարգի սահմանումը կարող է հանդիսանալ կոռուպցիայի կանխարգելման կարևոր երաշխիքներից մեկը:

3. Ռեզրեսային պատասխանատվության նշանակությունը.

«Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» օրենքի 108-րդ հոդվածը սահմանում է, որ պետությունը կամ համայնքը, որը հատուցել է ոչ իրավաչափ վարչարարությամբ պատճառված վնասը, իրավունք ունի հետադարձ (ռեզրեսային) պահանջ ներկայացնելու մեղավոր պաշտոնատար անձի նկատմամբ:

Ուշագրավ է, որ օրենսդիրն օգտագործել է «իրավունք ունի» ձևակերպումը, ոչ թե «պարտավոր է»: Իրավաբանական տեսանկյունից «իրավունք» և «պարտականություն» հասկացությունները սկզբունքորեն տարբեր են, քանի որ իրավունքը ենթադրում է հայեցողություն, մինչդեռ պարտականությունը ենթադրում է կատարման անխուսափելիություն:

Երբ ռեզրեսի կիրառումն ամբողջությամբ թողնված է հայեցողությանը, ստեղծվում է կարգավորման բաց, ավելին՝ վնասը կրում է հանրությունը, բայց վնասը պատճառող պաշտոնատար անձը կարող է ոչ մի հետևանք չկրել:

Ռեզրեսային պատասխանատվությունն ունի ոչ միայն ֆինանսական, այլ կանխարգելիչ, կարգապահական և հակակոռուպցիոն գործառնություն: Եթե պաշտոնատար անձը գիտակցում է, որ ակնհայտ ոչ իրավաչափ, շահագրգիռ կամ կոպիտ անփույթ վարքագծի դեպքում կարող է անձամբ պատասխանատվություն կրել, նվազում է կամայական որոշումներ կայացնելու հավանականությունը:

Այնուամենայնիվ, ռեզրեսային պատասխանատվությունը պետք է կիրառվի հավասարակշռված կերպով: Դատարանի կողմից վարչական ակտը ոչ իրավաչափ ճանաչելն ինքնին չի կարող մեղավորության ապացույց համարվել: Հնարավոր են դեպքեր, երբ վարչական մարմինը գործել է գործող իրավակարգավորման շրջանակներում, սակայն դատարանն ավելի ուշ տվել է նորմի այլ մեկնաբանություն կամ արձանագրել օրենսդրական բաց կամ անորոշություն:

Ռեզրեսի մեխանիկական կիրառումն այդ դեպքերում կարող է ձևավորել «պաշտպանողական վարչարարություն»՝ երբ պաշտոնյաները խու-

սափում են որոշումներ կայացնելուց պատասխանատվության վախից, ինչն էլ կարող է ստեղծել ձգձգումներ ու անգործություն:

Ուստի անհրաժեշտ է տարբերակել երկու իրավիճակ՝

Առաջին՝ երբ պաշտոնատար անձը գործել է ակնհայտ ոչ իրավաչափ, դիտավորությամբ, շահագրգռվածությամբ կամ կոպիտ անփութությամբ, ապա ռեգրեսը պետք է դիտարկել որպես անհրաժեշտ հակակոռուպցիոն մեխանիզմ:

Երկրորդ՝ երբ վարչական մարմինը գործել է բարեխղճորեն, սակայն դատարանն ավելի ուշ տվել է այլ գնահատական, ապա ռեգրեսը չպետք է կիրառվի առանց մեղքի հաստատման:

Միաժամանակ հարկ է նաև անդրադառնալ միատեսակ վարչարարության սկզբունքին, որը բխում է ՀՀ Սահմանադրության 29-րդ հոդվածով ամրագրված հավասարության սկզբունքից, ինչպես նաև իրավական որոշակիության պահանջից: Նույնատիպ գործերն ու փաստական կազմն ունեցող դեպքերը պետք է լուծվեն նույն կերպ՝ անկախ կոնկրետ պաշտոնյայի կամ մարմնի դիրքորոշման:

Ռեգրեսի կիրառման համատեքստում այս սկզբունքն ուղղակի գործնական նշանակություն ունի, որովհետև եթե ռեգրեսային պահանջ ներկայացնելու պրակտիկան տարբեր է նույնատիպ դեպքերի համար, ապա ստեղծվում է ընտրողական պատասխանատվությանն ֆենոմեն, որն ինքնին կամայականության ձև է:

Ավելին, հայեցողության և անհամաձայնեցված պրակտիկայի համակցությունը կոռուպցիոն ռիսկ է ստեղծում, որի արդյունքում ռեգրեսի կիրառումն ու բացթողումը կարող են դառնալ ոչ ֆորմալ ճնշման կամ պաշտպանության գործիք:

Ռեգրեսային պատասխանատվության արդյունավետ կիրառումը կարող է դիտարկվել նաև որպես հաշվետու վարչարարության (accountable administration) բաղադրիչ: Եթե վնասի հատուցման ֆինանսական բեռը մշտապես մնում է պետական բյուջեի վրա, ձևավորվում է բարոյական ռիսկ, որի պայմաններում պաշտոնատար անձը կարող է չզգալ իր գործողությունների հնարավոր ֆինանսական հետևանքները: Հետևաբար, ռեգրեսային պատասխանատվությունը ոչ միայն փոխհատուցողական, այլև վարքագծային կարգավորման գործիք է:

4. Համեմատական փորձ

Գերմանիա.

Գերմանիայի Հիմնական օրենքի 34-րդ հոդվածի համաձայն, եթե անձն իր հանրային պաշտոնն իրականացնելիս խախտում է երրորդ անձի նկատմամբ ունեցած ծառայողական պարտականությունը, պատասխանատվությունը կրում է պետությունը կամ համապատասխան հանրային մարմինը: Դիտավորության կամ կոպիտ անփու-

թության դեպքում պահպանվում է ռեգրեսային պահանջի իրավունքը:

Գերմանական մոդելի կարևոր առանձնահատկությունն այն է, որ քաղաքացու պաշտպանության և պաշտոնատար անձի պատասխանատվության մեխանիզմները տարանջատված են, բայց միևնույն ժամանակ՝ փոխկապակցված: Ռեգրեսը կիրառվում է միայն դիտավորության կամ կոպիտ անփութության դեպքում:

Ֆրանսիա.

Ֆրանսիական վարչական իրավունքում կարևոր դեր ունի «ծառայության մեղք» (faute de service) և «անձնական մեղք» (faute personnelle) տարբերակումը: Ծառայության մեղքի դեպքում, երբ վնասը պայմանավորված է վարչական համակարգի գործունեությամբ կամ կառուցվածքային թերություններով, պատասխանատվությունը կրում է վարչական մարմինը: Անձնական մեղքի դեպքում, երբ վարքագիծը կապված է անձնական շահի, ակնհայտ ապօրինության կամ լիազորությունների չարաշահման հետ, պաշտոնատար անձն անձամբ է կրում պատասխանատվություն:

Ֆրանսիական փորձը ցույց է տալիս, որ կոռուպցիոն ռիսկն առաջանում է հատկապես անձնական շահի, ակնհայտ ապօրինության կամ լիազորության չարաշահման, այլ ոչ թե ուղղակի վարչական ակտի վերացման դեպքում:

Միացյալ Թագավորություն.

Միացյալ Թագավորությունում Օմբուդսմանի ձևավորած «Good Administration» սկզբունքների համակարգն ընդգծում է, որ վատ վարչարարության արձանագրումը չի սահմանափակվում փոխհատուցմամբ: Կարևոր է նաև սխալի պատճառների ուսումնասիրությունը, վարչարարական թերությունների վերացումը և կառավարման բարելավումը: Այդ մոտեցումն ունի հակակոռուպցիոն նշանակություն, քանի որ պետական մարմինը պարտավոր է ոչ միայն «փակել» գործը փոխհատուցմամբ, այլ հասկանալ, թե ինչու է առաջացել խախտումը:

Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներ.

ԱՄՆ Federal Tort Claims Act-ի տրամաբանությամբ պետությունը կարող է պատասխանատվություն կրել դաշնային ծառայողների ոչ իրավաչափ գործողությունների համար: Այս համակարգում պետությունը փոխարինում է անհատ ծառայողին որպես պատասխանող, ինչը ապահովում է քաղաքացու արդյունավետ պաշտպանությունը: Կարևոր է, սակայն, տարբերակել ծառայողական սխալը լիազորությունների դիտավորյալ չարաշահումից:

5.1. Համեմատական փորձից բխող եզրահանգումներ.

Գերմանիայի, Ֆրանսիայի, Միացյալ Թագավորության և ԱՄՆ-ի փորձը ցույց է տալիս, որ ժողովրդավարական իրավական պետություններում

վնասի հատուցումը դիտարկվում է նախևառաջ որպես անձի իրավունքների պաշտպանության միջոց: Պաշտոնատար անձանց պատասխանատվության մեխանիզմները կիրառվում են, երբ առկա է դիտավորություն, կոպիտ անփութություն, անձնական շահ կամ ծառայողական լիազորության չարաշահում:

Կոռուպցիոն ռիսկն առաջանում է, երբ պետությունը վնասը փոխհատուցելուց հետո չի ուսումնասիրում պատճառները, չի տարբերակում բարեխիղճ սխալը մեղավոր ոչ պատշաճ վարչարարությունից և չի կիրառում պատասխանատվության մեխանիզմներ, երբ դրանք անհրաժեշտ են:

Վնասի հատուցումը պաշտպանում է քաղաքացուն: Ռեգրեսային պատասխանատվությունը պաշտպանում է հանրային շահը: Իսկ դրանց հավասարակշռված կիրառումը պաշտպանում է իրավական պետությունը կոռուպցիոն ռիսկերից:

ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ կոմվենցիան (UNCAC) և OECD-ի հանրային ամբողջականության (Public Integrity) վերաբերյալ փաստաթղթերը շեշտադրում են ոչ միայն կոռուպցիոն արարքների բացահայտման, այլև դրանց առաջացման համակարգային պատճառների վերացման անհրաժեշտությունը: Այս մոտեցման համաձայն՝ արդյունավետ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը պետք է հիմնված լինի հաշվետվողականության, թափանցիկության, շահերի բախման կանխարգելման և պաշտոնատար անձանց պատասխանատվության իրական մեխանիզմների վրա: Հետևաբար, պատշաճ վարչարարության սկզբունքների լիարժեք իրացումը կարելի է դիտարկել որպես միջազգային հակակոռուպցիոն ստանդարտների իրականացման գործնական զրոյանք:

6. Առաջարկություններ

Վերոնշյալ վերլուծության և համեմատական փորձի հիման վրա առաջարկում են.

ներդնել պարտադիր ռեգրեսային գնահատման ինստիտուտ: Վնասի հատուցման յուրաքանչյուր դեպքից հետո պարտադիր կարգով ծառայողական քննություն պետք է բացվի՝ պարզելու վնասի պատճառները, մեղավոր անձանց շրջանակը և պատասխանատվության աստիճանը:

Ծառայողական քննության արդյունքով իրավասու մարմինը պետք է կայացնի հիմնավորված որոշում՝ ռեգրեսային պահանջ ներկայացնելու, մասնակի ռեգրես կիրառելու կամ հրաժարվելու մասին: Ամբողջ հայեցողությունը չի վերացվում, բայց կբացառվեն այն դեպքերը, երբ ռեգրեսի հարցն ընդհանրապես չի քննարկվի:

Անհրաժեշտ է հստակեցնել «կոպիտ անփութություն» հասկացությունը և դրա գնահատման չափանիշները՝ ապահովելով իրավակիրառության

կանխատեսելիություն: Առանց հստակ սահմանման՝ ռեգրեսի ոլորտում ինքնին կոռուպցիոն ռիսկ է ծագում:

Բազմասուբյեկտ վարչարարության դեպքերում անհրաժեշտ է ներդնել **համամասնական պատասխանատվության մեխանիզմ**՝ ըստ յուրաքանչյուր պաշտոնատար անձի մեղքի և պատճառական կապի: Պատասխանատվությունը չի կենտրոնանում միայն ստորագրողի վրա, այլ բաշխվում է ըստ մասնակիցների:

Նպատակահարմար կլինի նաև ստեղծել **վարչական նախադեպային բազա**՝ ռեգրեսի վերաբերյալ բոլոր որոշումները (դրական ու բացասական) կենտրոնացված հաշվառման ենթարկելու համար: Այս մեխանիզմն ապահովում է **միատեսակ վարչարարություն**՝ նույնատիպ դեպքերում նույն մոտեցման կիրառում, բացառում է ընտրողական պատասխանատվությունը, հնարավոր է դարձնում հանրային վերահսկողությունը:

Սահմանել **տարեկան հաշվետվողականության համակարգ**՝ վնասի հատուցման և ռեգրեսային պահանջների վերաբերյալ: Տարեկան ամփոփ տվյալները հրապարակվեն՝ ապահովելով թափանցիկություն:

Այսպիսով՝ նպատակահարմար է օրենսդրորեն սահմանել վարչարարությամբ պատճառված վնասների վերաբերյալ միասնական էլեկտրոնային ռեեստր, որտեղ կամփոփվեն դատարանների կողմից ոչ իրավաչափ ճանաչված վարչական ակտերը, հատուցված վնասների չափերը և դրանց հիման վրա իրականացված ռեգրեսային վարույթների արդյունքները: Նման համակարգը հնարավորություն կտա բացահայտել համակարգային խնդիրները, ապահովել հանրային վերահսկողություն և բարձրացնել պետական մարմինների հաշվետվողականությունը:

7. Եզրակացություն

Կոռուպցիայի դեմ արդյունավետ պայքարը պահանջում է ոչ միայն խիստ քրեական պատիժներ, այլ նաև կառավարման համակարգի բարեփոխումներ: Պատշաճ վարչարարության իրավունքը և դրա բաղկացուցիչ սկզբունքները գործում են որպես կոռուպցիայի կանխարգելման սահմանադրական մեխանիզմ, որը սահմանափակում է հայեցողությունը, ապահովում թափանցիկություն և հաշվետվողականություն:

Ոչ իրավաչափ վարչարարության ֆինանսական հետևանքները հնարավորինս պետք է կրի ոչ թե հանրությունը, այլ այն պաշտոնատար անձը, որի մեղավոր վարքագիծն անմիջականորեն հանգեցրել է վնասի հատուցմանը:

Վնասի հատուցման ինստիտուտն ու ռեգրեսային պատասխանատվությունը պետք է դիտարկել ոչ թե անկախ, այլ փոխկապակցված մեխա-

նիզմներ՝ ուղղված մարդու իրավունքների պաշտպանությանը, հանրային ռեսուրսների արդյունավետ կառավարմանը և կոռուպցիայի կանխարգելմանը:

Գործող իրավակարգավորումը «իրավունք ունի» ձևակերպմամբ ստեղծել է կառուցվածքային բաց. ռեգրեսը հայեցողական է, ոչ թե պարտադիր, ինչի հետևանքով բյուջեի հաշվին հատուցված վնասի դեպքերի զգալի մասում պաշտոնատար անձի վարքագիծը մնում է առանց գնահատման:

Միատեսակ վարչարարության ապահովմամբ ռեգրեսի կանոնավոր կիրառումը կոռուպցիոն ռիսկի կանխարգելման կարևոր բաղադրիչ է: Իսկ ռեգրեսը կիրառելու կամ չկիրառելու հայեցողությունն ինքնին կամայականություն է:

Կարելի է առաջ քաշել ավելի նորարարական մոտեցում, ըստ որի՝ այն դեպքերում, երբ վարչական ակտի կամ վարչական գործողության ոչ իրավափությունը պայմանավորված է պաշտոնատար անձի դիտավորությամբ, ակնհայտ շահադիտական վարքագծով, կոռուպցիոն դրսևորմամբ կամ կոպիտ անփութությամբ, անհրաժեշտ է քննարկել այնպիսի իրավական մեխանիզմների ներդրումը, որոնք հնարավորություն կտան վնասի հատուցման պարտականությունն ամբողջությամբ կամ մասնակիորեն դնել անմիջականորեն մեղավոր պաշտոնատար անձի վրա՝ նվազեցնելով պետական բյուջեի ծանրաբեռնվածությունը և բարձրացնելով անձնական պատասխանատվության մակարդակը:

Անհրաժեշտ է ՀՀ օրենսդրությունում ներդնել «պատասխանատվության անխուսափելիության սկզբունքը վարչարարությամբ պատճառված վնասի հատուցման գործերով»՝ ըստ որի պետության կողմից վնասի հատուցման յուրաքանչյուր դեպք ինքնաշխատ կերպով գործարկում է մեղավոր վարքագծի գնահատման ընթացակարգ:

Միայն այդ պարագայում վնասի հատուցման ինստիտուտը կծառայի ոչ միայն խախտված իրավունքի վերականգնմանը, այլ կդառնա պատշաճ վարչարարության, հաշվետվողականության, միատեսակ պրակտիկայի ձևավորման և կոռուպցիայի կանխարգելման գործուն սահմանադրաիրավական երաշխիք:

Ուստի, պատշաճ վարչարարության իրավունքը պետք է դիտարկել ոչ միայն որպես անհատի սուբյեկտիվ իրավունք, այլ նաև որպես հակակոռուպցիոն սահմանադրական սկզբունք, որի արդյունավետ իրացումը նվազեցնում է իշխանության կամայականության հնարավորությունը, ուժեղացնում է հանրային վստահությունը և ձևավորում հաշվետու կառավարման մշակույթ: Այդ իմաստով պատշաճ վարչարարությունը հանդիսանում է իրավական պետության և հանրային ամբողջականության (public integrity) փոխկապակցող առանցքային օղակ:

¹ OECD, Preventing Corruption in Public Administration, OECD Publishing, Paris, 2017.

² European Court of Human Rights, Case-law on reasonable time standards (Article 6 ECHR).

³ Craig P., EU Administrative Law, Oxford University Press, Oxford, 2018.

⁴ European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 41, 2012/C 326/02.

⁵ OECD, Preventing Corruption in Public Administration, OECD Publishing, Paris, 2017.

⁶ Conseil d'État / French administrative law doctrine on faute de service and faute personnelle.

⁷ Conseil d'État / French administrative law doctrine on faute de service and faute personnelle.

⁸ Parliamentary and Health Service Ombudsman, Principles of Good Administration, London.

⁹ Federal Tort Claims Act (FTCA), United States Code, Title 28

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

1. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն (ընդունվել է 06.12.2015 թ., փոփոխություններով).
2. «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենք, 18.02.2004 թ.
3. Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիական օրենսգիրք.
4. European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 41, 2012/C 326/02.
5. Council of Europe, European Code of Good Administrative Behaviour, Strasbourg, 2013.
6. Schwarze J., European Administrative Law, Sweet & Maxwell, London, 2006.
7. Craig P., EU Administrative Law, Oxford University Press, Oxford, 2018.

8. Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, C.H. Beck, München, 2020.
9. Detterbeck S., Allgemeines Verwaltungsrecht, C.H. Beck, München, 2022.
10. Chapus R., Droit Administratif Général, Montchrestien, Paris, 2001.
11. Cane P., Administrative Law, Oxford University Press, Oxford, 2011.
12. OECD, Preventing Corruption in Public Administration, OECD Publishing, Paris, 2017.
13. OECD, Public Integrity Handbook, OECD Publishing, Paris, 2020.
14. Հովհաննիսյան Գ., «Սահմանադրական իրավունք», Երևան, ԵՊՀ հրատարակչություն, 2020.
15. Հարությունյան Գ., «Իրավական պետություն և սահմանադրական արդարադատություն», Երևան, 2019.
16. Ավետիսյան Ա., «Վարչական իրավունք և վարչարարություն», Երևան, 2021.
17. United Nations Convention against Corruption (UNCAC), New York, 2004.
18. Venice Commission, Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007, Strasbourg, 2016.
19. European Court of Human Rights, Case-law on reasonable time standards (Article 6 ECHR).
20. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation on delay in civil proceedings, Strasbourg.
21. German Basic Law (Grundgesetz), Article 34, Liability for breach of official duty.
22. Conseil d'État / French administrative law doctrine on faute de service and faute personnelle.
23. Parliamentary and Health Service Ombudsman, Principles of Good Administration, London.
24. Federal Tort Claims Act (FTCA), United States Code, Title 28.

Нарине Азарян

Соискатель кафедры права, политологии и международных отношений
Евразийского международного университета
Начальник Юридического управления Единой социальной службы
Министерства труда и социальных вопросов Республики Армения

РЕЗЮМЕ

Проблемы совершенствования надлежащего управления и ответственности должностных лиц как конституционно-правовых гарантий предупреждения коррупции

Статья посвящена исследованию проблем совершенствования права на надлежащее управление и ответственности должностных лиц как конституционно-правовых гарантий предупреждения коррупции. Цель исследования заключается в выявлении антикоррупционного значения принципов надлежащего управления, а также в оценке роли институтов возмещения вреда, причиненного административной деятельностью, и регрессной ответственности в обеспечении подотчетности публичной власти.

В статье анализируются основные элементы права на надлежащее управление, закрепленные Конституцией Республики Армения и административным законодательством: право на беспристрастное, справедливое и своевременное рассмотрение дел, право быть заслушанным, право на получение мотивированного решения и право на доступ к информации. Обосновывается, что указанные принципы не только обеспечивают защиту прав личности, но и ограничивают произвол административных органов, способствуя снижению коррупционных рисков.

Особое внимание уделено соотношению института возмещения вреда, причиненного административной деятельностью, и института регрессной ответственности. На основе сравнительно-правового анализа исследуется опыт Германии, Франции, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки в сфере ответственности должностных лиц, возмещения вреда и обеспечения подотчетного государственного управления. Автор приходит к выводу, что возмещение вреда следует рассматривать как средство восстановления нарушенных прав, тогда как регрессная ответственность должна выступать дополнительным механизмом защиты публичных интересов и предупреждения коррупции.

По результатам исследования предлагается внедрить процедуру обязательной оценки вопроса о регрессной ответственности по каждому случаю возмещения вреда, обеспечить единообразие административной практики и совершенствовать правовые механизмы ответственности должностных лиц. Делается вывод, что надлежащее управление следует рассматривать не только как фундаментальное право человека, но и как

эффективный конституционно-правовой инструмент предупреждения коррупции.

Ключевые слова: надлежащее управление, конституционно-правовая система, должностное лицо, предупреждение коррупции, подотчетность, возмещение вреда, регрессная ответственность.

Narine Azaryan

PhD Applicant, Department of Law, Political Science and
International Relations, Eurasia International University
Head of the Legal Department, Unified Social Service of the Ministry
of Labor and Social Affairs of the Republic of Armenia

SUMMARY

Challenges in Improving Good Administration and the Liability of Public Officials as Constitutional Safeguards for Corruption Prevention

This article examines the challenges of improving the right to good administration and the liability of public officials as constitutional safeguards for the prevention of corruption. The study aims to identify the anti-corruption significance of the principles of good administration and to assess the role of compensation for damage caused by administrative activity and the institution of recourse liability in ensuring the accountability of public authorities.

The article analyzes the key components of the right to good administration enshrined in the Constitution of the Republic of Armenia and administrative legislation, including the right to impartial, fair, and timely consideration of cases, the right to be heard, the right to a reasoned decision, and the right of access to information. It is argued that these principles not only protect individual rights but also limit administrative arbitrariness and reduce corruption risks.

Particular attention is paid to the relationship between compensation for damage caused by administrative activity and recourse liability. Through a comparative legal analysis, the study examines the approaches adopted in Germany, France, the United Kingdom, and the United States regarding the liability of public officials, compensation for damage, and accountable public administration. The author concludes that compensation for damage should be regarded as a means of restoring violated rights, whereas recourse liability should serve as an additional mechanism for protecting the public interest and preventing corruption.

Based on the findings, the article proposes introducing a mandatory procedure for assessing the issue of recourse liability in every case involving compensation for damage, ensuring consistency in administrative practice, and improving the legal framework governing the liability of public officials. It is concluded that good administration should be regarded not only as a fundamental individual right but also as an effective constitutional instrument for the prevention of corruption.

Key words: good administration, constitutional legal system, public official, corruption prevention, accountability, compensation for damage, recourse liability.

Բնագիրը ներկայացվել է 07.09.2026թ.
Ընդունվել է տպագրության 14.09.26թ.