

ԱՐՏԱԿԱՐԳ ԴՐՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՀԱՄԱԿԱՐԳՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ

Աննա Հարությունյան

ԵՊՀ սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի ասպիրանտ
anna.harutyunyan1@ysu.am
Orcid ID: 0000-0002-8213-308X

Ներածություն

Բնականոն պայմաններում իրականացվող ամենօրյա կառավարումը էապես տարբերվում է արտակարգ դրության ընթացքում իրականացվող կառավարումից: Սահմանադրական կարգի պաշտպանության նպատակով արտակարգ դրության հայտարարման դեպքում կենսականորեն կարևոր նշանակություն է ստանում պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների և պաշտոնատար անձանց համաձայնեցված գործունեության ապահովումը, որը պետք է ուղղված լինի իրավիճակի հաղթահարմանն ուղղված միջոցառումների արդյունավետ իրականացմանը: Այս առումով առավել քան արդիական են կառավարման մեթոդներից համակարգման էության բացահայտումը և վերլուծությունը: Հոդվածի նպատակն է նաև ուսումնասիրել համակարգման իրականացման նպատակով արտակարգ դրության պայմաններում հատուկ լիազորություններով օժտված կառույցների ձևավորման անհրաժեշտությունը, դրանց կարգավիճակը և գործառույթները:

Նշված նպատակներին հասնելու համար առաջ են քաշվել հետևյալ խնդիրները.

- բացահայտել արտակարգ դրության պայմաններում գործադիրի կողմից իրականացվող կառավարման առանձնահատկությունները,
- ուսումնասիրել կառավարման մեթոդներից համակարգման էությունը, դրա հարաբերակցությունը կառավարման այլ մեթոդների հետ,
- բացահայտել արտակարգ դրության պայմաններում համակարգման դրսևորման եղանակները և ուսումնասիրել կառավարման հատուկ ռեժիմների հայտարարման պարագայում հատուկ կարգավիճակով օժտված մարմինների ձևավորման պրակտիկան:

Հետազոտության ընթացքում օգտագործվել են ինչպես ընդհանուր (ինդուկցիա, դեդուկցիա, անալիզ, սինթեզ), այնպես էլ հատուկ (մասնավորապես իրավահամեմատական) մեթոդներ:

Արտակարգ դրության իրավական ռեժիմի պայմաններում կառավարման առանձնահատկությունները.

Քաղաքացիների և սահմանադրական կարգի պաշտպանության ապահովման նպատակով ժամանակակից ներպետական սահմանադրաիրավական կարգավորումներով նախատեսված է արտակարգ դրության հայտարարման հնարավորություն, որի նպատակն է ողջ պետությունում կամ դրա որոշակի տարածքում իրավիճակի կարգավորումը և կայունացումը:

Արտակարգ դրությունը պետության ամբողջ տարածքում կամ դրա առանձին տարածքներում հայտարարվող պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, ինչպես նաև նրանց պաշտոնատար անձանց գործունեության իրավական հատուկ ռեժիմ է¹: Արտակարգ դրություն հայտարարելու

¹ Այս առումով կարևոր է ընդգծել, որ օտարերկրյա աղբյուրներից վերլուծություն իրականացնելիս սույն հոդվածում «state of emergency» եզրույթը թարգմանվել է որպես «արտակարգ դրություն»:

անհրաժեշտ հանգամանքները կարող են լինել սոցիալ-քաղաքական և քրեաիրավական բնույթի, ինչպիսիք են՝ սահմանադրական կարգի բռնի տապալման փորձը, իշխանության յուրացումը կամ զավթումը, զինված ապստամբությունը, հասարակական անկարգությունները, ահաբեկչությունը, հատուկ կարևորություն ունեցող օբյեկտների կամ տարածքների զավթումը կամ արգելափակումը, անօրինական զինված խմբավորումների ստեղծումը և դրանց գործունեությունը, բռնի գործողություններով ուղեկցվող ազգամիջյան և կրոնական բախումները, համաճարակները, բնական աղետները, որոնք անմիջական վտանգ են ստեղծում քաղաքացիների կյանքի և անվտանգության, պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների բնականոն գործունեության համար: Այսպես, COVID-19 համավարակի վերաբերյալ հրապարակված՝ ԵԱՀԿ զեկույցում ևս նշվում է, որ իրավիճակով պայմանավորված ԵԱՀԿ անդամ պետությունների մեկ երրորդում հայտարարվել է արտակարգ դրություն, սակայն մի շարք պետություններում հայտարարվել են տարբեր աստիճանի խստության արտակարգ իրավիճակի ռեժիմներ, կամ առհասարակ կիրառվել են սահմանափակումներ նախատեսող որոշակի օրենսդրական կամ վարչարարության միջոցներ առանց արտակարգ դրություն հայտարարելու: Միաժամանակ նշվում է, որ «արտակարգ դրություն» եզրույթը առավել մեծ տարածում ունի միջազգային հարթությամբ¹: Կարծում ենք, որ անկախ տերմինաբանական ձևակերպումից, էական է հայտարարված հատուկ իրավական ռեժիմի էությունը, այն է՝ այն բոլոր միջոցների, միջոցառումների և սահմանափակումների հանրաազումարը, որոնք կիրառվում են դրա շրջանակներում: Հետևաբար, սույն հոդվածում քննարկվող հիմնահարցերը հավասարապես վերաբերելի են արտակարգ դրության ռեժիմին համարժեք նաև այլ հատուկ կառավարման ռեժիմների պարագայում:

Այս առումով կարևոր է նշել, որ արտակարգ դրության պայմաններում հասարակական հարաբերությունների կարգավորման հիմնական մեթոդը հանրային իրավականն է, իսկ առաջնահերթություն են ստանում ուղղահայաց ենթակայական բնույթ կրող վարչաիրավական հարաբերությունները²: Պատճառն այն է, որ բնականոն պայմաններում իրականացվող ամենօրյա կառավարումը էապես տարբերվում է արտակարգ դրության ընթացքում իրականացվող կառավարումից: Նման խիստ կառավարման ռեժիմի պայմաններում անհրաժեշտ ժամանակավոր սահմանափակումների և միջոցառումների կիրառումը բավականաչափ բարդ և խնդրահարույց գործընթաց է:

Պետությունների մեծ մասում աղետների կառավարման համար պատասխանատու սուբյեկտը կառավարությունն է: Սակայն հատուկ ռեժիմի գործողության պայմաններում պետական և համայնքային գերատեսչությունների և կազմակերպությունների գործունեության արդյունավետ և միասնական համակարգման և որպես հետևանք՝ իրավիճակի կառավարման առավել արդյունավետ իրականացման նպատակով տարբեր պետություններում ստեղծվում են տարատեսակ կառույցներ: Սույն հոդվածում կանդիդատաբանաբար արտակարգ դրության ընթացքում նշված մարմինների ձևավորման անհրաժեշտության և դրանց կողմից իրականացվող կարևորագույն գործառնություն՝ համակարգման էության վերլուծությանը:

Այսպես, աղետի կառավարման գործառնությոը գրականության մեջ բնորոշվում է որպես գործընթաց, որը ընդգրկում է երկու բաղադրատարր՝ համակարգում և

¹ Տե՛ս «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19» էջ 4, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/473679.pdf> 29.11.2023թ. դրությամբ:

² Տե՛ս **К.Б.Брониславович, О.О.Садрудинович**, «Правовые аспекты обеспечения режима чрезвычайного положения в современных условиях», էջ 200, <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-aspekty-obespecheniya-rezhima-chrezvychaynogo-polozheniya-v-sovremennyh-usloviyah/viewer> 19. 11.2023թ.-ի դրությամբ:

ղեկավարում: Համակարգումը բնորոշվում է որպես ներդաշնակեցմանն ուղղված գործողությունների ամբողջություն, իսկ ղեկավարումը՝ ուղղորդելու և կարգավորելու իրավասություն¹: Նշված երկու բաղադրիչներից բաղկացած գործընթացի նպատակն է աղետի արձագանքմանն ու դիմակայմանը ուղղված բոլոր գործողությունների համակարգումը և ուղղորդումը²: Ընդ որում, համակարգման և ղեկավարման ոչ ճիշտ իրականացումը կարող է հանգեցնել շփոթի, տարբեր գործողությունների անհարկի կրկնության, անարդյունավետության և անհարկի ծախսերի³: Նման բացասական հետևանքներից խուսափելու և բնական կամ արհեստածին աղետների առավել արդյունավետ հաղթահարման նպատակով է, որ պետություններում կարող են ձևավորվել հատուկ լիազորություններով օժտված կառույցներ: Իրավիճակի անսպասելիությամբ և իրադարձությունների զարգացման անկանխատեսելիությամբ պայմանավորված՝ նման մարմինների ձևավորումը որոշակի դեպքերում տեղի ունեցավ առանց անհրաժեշտ նորմատիվ իրավական հիմքի առկայության, և արդյունքում դրանք իրականացնում էին գործառույթներ, որոնց համար օժտված էին անհրաժեշտ լիազորություններով: Այսպես, ԵԱՀԿ կողմից հրապարակված գեկույցում նշվում է, որ որոշ պետություններում հատուկ արտակարգ միջոցներ կիրառվել են օրենքով չնախատեսված մարմինների կողմից, որոնք ոչ միշտ է, որ օժտված են եղել անհրաժեշտ լեգիտիմությամբ կամ իրավասությամբ նմանօրինակ լայնածավալ և լուրջ միջոցների կիրառման համար, որոնք, մասնավորապես, վերաբերել են մարդու իրավունքների և ազատությունների սահմանափակմանը: Որպես օրինակ նշվում է Խորվաթիան, որտեղ համավարակի կանխարգելման նպատակով ստեղծվել է Ներքին գործերի նախարարությանը կից Քաղաքացիական պաշտպանության շտաբը: Այս կառույցը օժտվել է համավարակի կանխարգելման նպատակով իրականացվող միջոցների համակարգման գլխավոր մարմնի կարգավիճակով, որը կիրառել է սահմանափակող միջոցների գերակշիռ մասը: Նմանօրինակ կառույց ստեղծվել է նաև Սլովենիայում, որտեղ ձգնաժամի կառավարումը սկզբնական շրջանում իրականացրել է ձգնաժամային շտաբը: Այս մարմինը նախատեսված չի եղել օրենքով և հետագայում լուծարվել է իր վիճելի կարգավիճակով պայմանավորված: Նման պրակտիկան ԵԱՀԿ կողմից մտահոգիչ է դիտարկվել հատկապես այն պատճառով, որ նման մարմինների ձևավորման համար բացակայել են անհրաժեշտ նորմատիվ իրավական հիմքերը, և արդյունքում դրանց կազմը, իրավասության շրջանակը և հաշվետվողականությունը որոշված չեն եղել: Համավարակի փորձը նաև ակնառու դարձրեց, որ այն դեպքերում, երբ գործադիր իշխանության որոշումները ընդունվում են հատուկ ներգրավված փորձագետների առաջարկությունների և դիտարկումների հիման վրա (ինչպես դա տեղի ունեցավ Ֆրանսիայում և Թուրքիայում), անհրաժեշտ են որոշումների ընդունման գործընթացը թափանցիկ դարձնող լրացուցիչ ջանքեր: Հատկապես, երբ խոսքը վերաբերում է նման մարմինների կազմին, անդամների նշանակման կարգին և հաշվետվողականությանը: Օրինակ, Ֆրանսիայում նախագահի հանձնարարությամբ առանց որևէ իրավական հիմքի ստեղծվել է հատուկ գիտական խորհուրդ, որի նպատակն է եղել գործադիր իշխանությանը համար առաջարկությունների մշակումը: Որպես հետևանք՝

¹ St' u **Sundnes, Knut Ole**. "CHAPTER 6: Coordination and Control." *Scandinavian Journal of Public Health*. Supplement, vol. 14, 2014, pp. 56–75. JSTOR, էջ 56, <http://www.jstor.org/stable/45205998> 25.11.2023թ. դրությամբ: St' u նաև Guralnik DB and Friend JH (eds). *Webster's Nezv World dictionary of the American language*, college edn. Cleveland: The World Publishing Company, 1966:

² St' u **Sundnes KO and Birnbaum ML (eds)**, Task Force on Quality Control of Disaster Management, World Association for Disaster and Emergency Medicine and Nordic Society for Disaster Medicine. *Health disaster management: guidelines for evaluation and research in the Utstein style*. *Prehosp Disaster Med* 2003;17(Suppl 3), էջ 147:

³ St' u **Sundnes, Knut Ole**, նշված աշխատությունը, էջ 56:

Հանրային առողջապահության օրենսգրքով նախատեսված համաճարակային ռիսկերի հարցերով փորձագիտական քննարկումների ինստիտուցիոնալ մեխանիզմները, ԵԱՀԿ գնահատմամբ, մղվել են երկրորդ պլան: Իսկ Թուրքիայի օրինակում ականատես ենք լինում, որ «Ընակչության առողջության պահպանության մասին» օրենքով նախատեսված հանրային առողջապահության խորհուրդներին ի լրումն բոլոր շրջաններում ստեղծվեցին համավարակի պայքարի շրջանային խորհուրդներ, որոնց իրավունքները և պարտականությունները չեն սահմանվել որևէ օրենքով կամ նախագահի հրամանագրով: Ուսումնասիրված փորձին զուգահեռ հարկ է նշել, որ անկախության և թափանցիկության երաշխիքների բացակայությամբ պայմանավորված՝ քննադատություն է հնչել նույնիսկ այն պարագայում, երբ իշխանությունները հանրային առողջապահության ոլորտում առաջարկություններ պատրաստելիս օգտագործել են արդեն իսկ գոյություն ունեցող կառուցակարգերը, օրինակ՝ Արտակարգ իրավիճակների գիտական խորհրդատվական խմբի դեպքում, որը ձևավորվել էր Միացյալ Թագավորությունում¹:

Վերոգրյալ համատեքստում նշենք, որ ներպետական օրենսդրության տեսանկյունից նման մարմին է պարետատունը, որը օրենքով բնութագրվում է որպես վարչապետին կամ փոխվարչապետին կից խորհրդակցական մարմին, որը ստեղծվում է կառավարության որոշմամբ²: 2020 թվականի մարտի 16-ին Հայաստանի Հանրապետությունում արտակարգ դրություն հայտարարելու որոշմամբ արտակարգ դրության իրավական ռեժիմն ապահովող ուժերի և միջոցների միասնական ղեկավարումն իրականացնելու նպատակով ստեղծվեց պարետատուն, իսկ պարետատան ղեկավար նշանակվեց Հայաստանի Հանրապետության փոխվարչապետը: Միաժամանակ ներպետական օրենսդրական կարգավորումներով հստակ սահմանված չէր պարետի իրավասության և գործառնությունների շրջանակը: Մասնավորապես, օրենսդրությամբ բացահայտված չէին վերջինիս կողմից իրականացվող ղեկավարման և համակարգման գործառնությունների բովանդակությունը և դրանց իրականացման կարգը, ինչը սկզբունքային նշանակություն ունի դրանց հայեցողական դրսևորման կանխման և արտակարգ դրության պայմաններում՝ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների արդյունավետ գործունեության ապահովման և չխոչընդոտման նպատակով: Ընդ որում, արտակարգ դրության պայմաններում նշված մարմինները պետք է շարունակեն իրականացնել իրենց լիազորությունները՝ հիմք ընդունելով ստեղծված իրավիճակի վերաբերյալ առկա ճշգրիտ տեղեկատվությունը, ինչը պահանջում է նշված մարմինների սերտ համագործակցություն և տեղեկատվության օպերատիվ փոխանակում ու համատեղ վերլուծություն: Իսկ ստեղծվող ժամանակավոր կառույցի գերխնդիրը համատեղ աշխատանքի արդյունավետ համակարգման ապահովումն է: Արտակարգ դրության պայմաններում արդյունավետ որոշումների կայացման հիմքում ընկած է ղեկավարի ունակությունը՝ հավաքագրելու անհրաժեշտ տեղեկատվություն, որի համար կենսականորեն կարևոր նշանակություն ունի տարբեր ոլորտների գերատեսչությունների, պաշտոնատար անձանց և կազմակերպությունների գործունեության համակարգումը³: Այս առումով կարևոր է բացահայտել համակարգման՝ որպես արտակարգ դրության պայմաններում իրականացվող կառավարման եղանակի էությունը:

¹ «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19» էջ 41, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/473679.pdf> 29.11.2023թ. դրությամբ:

² Տե՛ս «Արտակարգ դրության մասին» օրենք, ՀՕ-106-Ն, ընդունված՝ 21.03.2012, սկզբնաղբյուրը՝ ՀՀՊՏ 2012.04.25/21(895) Հոդ.473:

³ Տե՛ս National Incident Management System, Emergency Operations Center How-to Quick Reference Guide, FEMA, 2022, էջ 1, https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_eoc-quick-reference-guide.pdf 14.11.2023թ.-ի դրությամբ:

Համակարգման՝ որպես կառավարման եղանակի էությունը.

Իր էությամբ համակարգումը փիլիսոփայական կատեգորիա է, որը դիտարկվում է հասկացությունների, կատեգորիաների և սուբորդինացիոն հակադրության համատեքստում¹: Համակարգվող տարրերը ունեն ինքնուրույն նշանակություն և միաժամանակ արտաքին կախվածություն: Համակարգումը և ենթակայությունը (սուբորդինացիա) ճանաչողության տարբեր գործընթացների արդյունք են²: Հատկանշական է, որ համակարգման և փոխազդեցության միջև տարբերությունները քննարկելիս հեղինակները նշում են, որ, ի տարբերություն փոխազդեցության, համակարգումը սոսկ իրավահավասար և միմյանց ոչ ենթակա կառավարման մասնակիցների միասնության ապահովում չէ, այլ դրանց ենթարկումը ընդհանուր համակարգող մարմնի կամ պաշտոնատար անձի համատեղ գործունեության վերաբերյալ առկա կամքին³: Սկզբունքորեն չառարկելով մեջբերված գաղափարին նշենք, որ այս առումով կարծում ենք, որ համակարգումը ենթադրում է մարմինների համատեղ և համաձայնեցված գործունեություն, որը սակայն ուղղված է միասնական նպատակին հասնելուն, իսկ համակարգումն ապահովող պետական մարմնի կամ պաշտոնատար անձի գործունեությունը պետք է ուղղված լինի անհրաժեշտ նպատակի և ակնկալվող արդյունքի որոշմանը և համակարգման բաղադրատարրերը կազմող սուբյեկտների համատեղ գործունեության ապահովմանը: Այլապես, առկա է հավանականություն համակարգման սկզբնական խնդրից ենթակայական հարաբերություններին անցնելու վտանգ: Այսպես, հեղինակները նշում են, որ համակարգման արժեքն է այս կամ այն գործունեության ոլորտում սիներգիայի, որոշակի գործընթացների համաձայնեցման և փոխազդեցության հնարավորության ապահովումը⁴: Համակարգման միջոցով պետք է ապահովվի առանձին սուբյեկտների գործունեության արդյունավետությունը, որն ավելի նվազ կլիներ, եթե վերջիններս գործեին համակարգային համաձայնեցման և փոխազդեցության բացակայության պարագայում⁵: Կարծում ենք, որ նշված միտքը վերաբերելի է արտակարգ դրության պայմաններում իրականացվող համակարգման գործառնայթի էությանը: Համակարգումը պետք է ուղղված լինի սուբյեկտների համատեղ գործունեության կազմակերպմանը և միաժամանակ առանձին ինքնուրույն գործողությունների համաձայնեցմանը⁶: Իսկ Անրի Ֆայոլը համակարգման էությունը բնութագրելիս նշում էր, որ համակարգել նշանակում է կապել, միավորել, ներդաշնակեցնել բոլոր ջանքերը և գործողությունները⁷: Համաձայնելով մեջբերված դիրքորոշմանը՝ կարծում ենք, որ այն առավել քան արդիական է արտակարգ դրության հայտարարման պարագայում պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, ինչպես նաև կազմակերպությունների համատեղ գործունեությունը կազմակերպելիս: Ընդ որում, հաշվի առնելով, որ խոսքը հասարակական տարբեր ոլորտներում կառավարում իրականացնելու լիազորությամբ օժտված մարմինների մասին է, մեր համոզմամբ՝ առաջնահերթություն պետք է տրվի հորիզոնական համակարգմանը: Այսպես, գրականության մեջ համակարգման տիպաբանությանը անդրադառնալիս հեղինակները տարանջատում են հորիզոնական և ուղղահայաց համակարգման կատեգորիաները: Ուղղահայաց համակարգումը բնորոշվում է որպես կառավարման եղանակ, որը

¹ St`u **А.А.Максуров** "Координация как метод построения вертикали власти", էջ 85, <https://cyberleninka.ru/article/n/koordinatsiya-kak-metod-postroeniya-vertikali-vlasti/viewer> 30.11.2023թ. դրությամբ:

² St`u Философский словарь/под ред. М.М.Розенталя-М, 1975, էջ 189, 190:

³ **Погодина, И.В.** Управление в юридической практике правоохранительных органов/И.В.Погодина.-Владимир,2003, էջ 34:

⁴ St`u Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный-М,2003,т1, էջ 113:

⁵ St`u **А.А.Максуров**, նշված աշխատությունը, էջ 86:

⁶ St`u նաև Погодина, И.В., նշված աշխատությունը, էջ 6:

⁷ St`u Fayol, H. Administration industrielle et generaie/H. Fayol.-Paris, 1920, էջ 11:

դրսևորվում է գործադիրի և աջակցող անձնակազմի, ստորաբաժանման, բաժնի կամ վարչության միջև: Մինչդեռ՝ հորիզոնական համակարգումը բնորոշվում է որպես մի քանի ստորաբաժանումների, վարչությունների և բաժինների միջև իրականացվող գործընթաց¹: Ուղղահայաց համակարգումը բնութագրվում է որպես առավելապես հիերարխիկ բնույթ կրող, որը հիմնված է վերևից ներքև առկա ենթակայական հարաբերությունների վրա: Մյուս կողմից, հորիզոնական համակարգման դեպքում շեշտադրվում են մասնագիտացումը և մասնակցությունը, ինչն ապահովում է ապակենտրոնացում, հավասարություն և ձկունություն: Հեղինակները նշում են, որ համակարգման հենց այս տիպի դեպքում է, որ անձինք առավել մեծ պատասխանատվություն են ստանձնում իրենց առաջ դրված խնդիրների իրականացման համար²:

Վերոգրյալը ամփոփելով՝ կարող ենք նշել, որ արտակարգ դրության պայմաններում առաջնային նշանակություն է ստանում պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության հորիզոնական համակարգումը, որը չի ենթադրում մարմինների կողմից սեփական լիազորությունների իրականացման պատվիրակում մեկ այլ՝ նոր ձևավորված մարմնին կամ պաշտոնատար անձին, այն է՝ ներպետական կարգավորումների դեպքում՝ պարետին: Իրավիճակի կառավարման նպատակով պարետատան ձևավորումը պետք է օժանդակի պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությանը՝ նպաստելով համաձայնեցված գործունեության իրականացմանը: Հատկանշական է, որ գրականության մեջ որոշ հեղինակներ առանձնացնում են այն գործառույթները, որոնք արտակարգ դրության կամ դրան համարժեք այլ ռեժիմների դեպքում կազմում են համակարգման էությունը: Մասնավորապես, այդպիսիք են դիտարկվում ստորև նշված գործառույթները՝

- տեղեկատվության հավաքագրումը, գնահատումը և տարածումը,
- անհրաժեշտության դեպքում առաջնահերթությունների որոշումը,
- ռեսուրսների կառավարումը և փաստաթղթավորումը³,
- ծրագրերի համակարգումը և ներկա ու ապագա կարիքների որոշումը,
- որոշ դեպքերում համակարգման և քաղաքականության ուղղորդման ապահովումը⁴:

Կարծում ենք, որ վերոգրյալ գործառույթները սպառիչ չեն, սակայն հնարավորություն են տալիս ուրվագծել ստեղծված իրավիճակով պայմանավորված կատարման ենթակա գործողությունների շրջանակը: Այս առումով հետաքրքիր է ԱՄՆ փորձը: Այսպես, Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներում նման մարմինները անվանվում են «շտապ օպերատիվ կենտրոններ» (emergency operation centers), որոնք բնորոշվում են որպես կառույցներ, որոնց միջոցով կառավարությունը արտակարգ իրավիճակների հաղթահարման նպատակով կարողանում է ցանկացած մակարդակում իրականացնել արդյունավետ համակարգում և որոշումների կայացում⁵: Նման կենտրոնները այնպիսի հարթակներ են, որտեղից տարբեր ոլորտների համար պատասխանատու ղեկավարները տեղեկատվության և ռեսուրսների համակարգման հնարավորություն են ստանում, որն իր հերթին ուղղված է աջակցելու իրավիճակի կառավարման նպատակով իրականացվող գործողություններին: Ըստ

¹ Տե՛ս **Mst Marzina Begum and Md Nurul Momen**, Coordination and Effective Governance, էջ 2:
² Տե՛ս նույն տեղում, էջ 3:
³ Տե՛ս EOC Management and Operations course, UNIT 2. EOC: THE BASICS, https://www.msema.org/wp-content/uploads/2018/10/02_sm_basics_dec2012.pdf էջ 5:
⁴ Տե՛ս National Incident Management System, Emergency Operations Center How-to Quick Reference Guide, FEMA, 2022, էջ 2, https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_eoc-quick-reference-guide.pdf 14.11.2023թ.-ի դրությամբ:
⁵ Տե՛ս EOC Management and Operations course, UNIT 2. EOC: THE BASICS, https://www.msema.org/wp-content/uploads/2018/10/02_sm_basics_dec2012.pdf էջ 5:

այդմ, նման կենտրոնների կառուցվածքը և թիվը ԱՄՆ-ում տարբերվում են¹: ԱՄՆ-ում նման կենտրոնները կազմում են տարբեր իրավասություն ունեցող գերատեսչությունների և կազմակերպությունների միավորում, որոնք գործում են համատեղ և համակարգված՝ միասնական նպատակին հասնելու համար²: Հատկանշական է, որ կենտրոնների բնորոշումը բնութագրելիս կիրառվում է հենց «համակարգում» եզրույթը: Նման հաստատությունների ձևավորման նպատակը առավել ուղղված է հենց համակարգմանը և ոչ կառավարմանը կամ հսկողությանը³: Ընդ որում, ամերիկյան հեղինակների միջև առկա է բանավեճ նման հաստատությունների գործառույթների բնույթը քննարկելիս: Մասնավորապես, քննարկվում է, թե արդյոք նման կենտրոնների հիմնական գործառույթը համակարգումն է, թե՞ ռազմավարության մշակումը: Որոշ հեղինակներ կարծում են, որ կենտրոնների գործառույթը աջակցելն է արդեն իսկ կայացված որոշումների կիրարկմանը: Նրանք կարծում են, որ նման կենտրոնների կազմում պետական պաշտոնակատար անձանց ընդգրկումը երբեմն նույնիսկ խնդրահարույց է լինում, քանի որ վերջիններս աշխատելիս ձգտում են որոշումների կայացմանը, մինչդեռ՝ կենտրոնի գործառույթը որոշելն է այն անհրաժեշտ գործողությունների և միջոցառումների շրջանակը, որոնք կաջակցեն կայացված որոշումների կիրարկմանը: Ընդ որում, իրավիճակի հաղթահարման նպատակով պաշտոնատար անձինք պետք է նախ ուրվագծեն, թե ինչ փոփոխություն է անհրաժեշտ իրականացնել, և արդյոք դրան հնարավոր է հասնել որոշման կայացմամբ, թե անհրաժեշտ է քաղաքականության փոփոխություն⁴: Համաձայնելով արտահայտված տեսակետին՝ կարծում ենք, որ արտակարգ դրության կամ դրան համարժեք այլ հատուկ իրավական ռեժիմի հայտարարման դեպքում իրապես առկա է տարբեր ոլորտներում կառավարում իրականացնելու լիազորությամբ օժտված պետական մարմինների, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության համակարգման անհրաժեշտություն, որը առավել արդյունավետ կարող է իրականացնել օրենքով նախատեսված և ժամանակավոր հիմունքներով ձևավորված մարմինը: Այս մասին է վկայում նաև տարբեր պետություններում հատկապես կորոնավիրուսային համավարակի տարածմամբ պայմանավորված ձևավորված պրակտիկայի վերլուծությունը: Սակայն, նման մարմինների գործառույթը պետք է լինի անհրաժեշտ տեղեկատվության օպերատիվ համակարգումը և վերլուծությունը, ինչպես նաև պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, պաշտոնատար անձանց և կազմակերպությունների միջև համագործակցության ապահովումը: Այն առավելապես պետք է օժանդակի արդեն իսկ կայացված որոշումների կիրարկմանը և ձեռնամուխ լինի իրավիճակի հաղթահարման նպատակով անհրաժեշտ միջոցների կիրառման անհրաժեշտության որոշմանը:

Եզրակացություն

Ամփոփելով կատարված վերլուծությունը՝ կարող ենք եզրակացնել, որ արտակարգ դրության կամ այլ համարժեք կառավարման ռեժիմի պարագայում իրավիճակի արդյունավետ կառավարման և որպես հետևանք՝ հաղթահարման նպատակով, առաջնային նշանակություն են ստանում պետական և տեղական ինքնակառավար-

¹ St' u National Incident Management System, Emergency Operations Center How-to Quick Reference Guide, FEMA, 2022, էջ 2, https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_eoc-quick-reference-guide.pdf 14.11.2023թ.-ի դրությամբ:

² St' u National Incident Management System, Emergency Operations Center How-to Quick Reference Guide, FEMA, 2022, էջ 3, https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_eoc-quick-reference-guide.pdf 14.11.2023թ.-ի դրությամբ:

³ St' u EOC Management and Operations course, UNIT 2. EOC: THE BASICS, https://www.msema.org/wp-content/uploads/2018/10/02_sm_basics_dec2012.pdf էջ 5:

⁴ St' u նույն տեղում, էջ 24:

ման մարմինների գործունեության համակարգումը, պաշտոնատար անձանց գործունեության համաձայնեցումը: Նման գործառնությունների առավել արյունավետ իրականացման նպատակով ընդունելի է օրենքով նախատեսված և ժամանակավոր հիմունքներով որոշակի մարմնի ձևավորումը: Սակայն դա չպետք է հանգեցնի պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների գերկենտրոնացման և պատվիրակման ձևավորված մարմնին: Ընդ որում, կարևոր է, որ համակարգումը իրականացվի հորիզոնական և ոչ ուղղահայաց հիմունքներով՝ նպաստելով նաև պաշտոնատար անձանց կողմից կայացված որոշումների նկատմամբ առավել բարձր պատասխանատվության դրսևորմանը:

Համառոտագիր

Հոդվածը նվիրված է արտակարգ դրության իրավական ռեժիմի պայմաններում կառավարման առանձնահատկությունների վերլուծությանը: Մասնավորապես, հոդվածի շրջանակներում քննարկվել են արտակարգ դրության իրավական ռեժիմի հայտարարման պարագայում կառավարման մեթոդներից համակարգման էությունը և կարևորությունը պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների և պաշտոնատար անձանց համաձայնեցված գործունեության ապահովման տեսանկյունից, որը որպես վերջնարդյունք հանգեցնում է իրավիճակի հնարավորինս արագ և արդյունավետ հաղթահարմանը: Սույն հոդվածի շրջանակներում հեղինակը նաև քննարկել է արտակարգ դրության և դրան համարժեք կառավարման այլ ռեժիմների հայտարարման պարագայում հատուկ լիազորություններով օժտված մարմնի ձևավորման նպատակահարմարությունը, դրա իրավական կարգավիճակը և գործառնությունների բովանդակությունը: Վերհանվել է նման մարմինների ձևավորման միջազգային պրակտիկան՝ հատկապես կորոնավիրուսային համավարակի տարածման ընթացքում:

Կատարված վերլուծության արդյունքում հեղինակը հանգել է այն եզրակացության, որ արտակարգ դրության կամ այլ համարժեք կառավարման ռեժիմի պարագայում առաջնային նշանակություն է ստանում պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության հորիզոնական համակարգումը: Նման գործառնության առավել արյունավետ իրականացման նպատակով ընդունելի է օրենքով նախատեսված և ժամանակավոր հիմունքներով որոշակի մարմնի ձևավորումը, սակայն ստեղծված մարմինը չպետք է փոխարինի մյուս մարմիններին և ստանձնի վերջիններիս լիազորությունների իրականացումը: Նման մարմնի գործունեությունը պետք է լինի իրավիճակով պայմանավորված առկա տեղեկատվության օպերատիվ հավաքումը և վերլուծությունը, կիրառման ենթակա անհրաժեշտ միջոցառումների վերաբերյալ առաջարկությունների ներկայացումը, արդեն իսկ կայացված որոշումների կիրարկմանն օժանդակումը: Ընդ որում, կարևոր է, որ իրականացվող համակարգումը իրականացվի հորիզոնական և ոչ ուղղահայաց հիմունքներով՝ նպաստելով նաև պաշտոնատար անձանց կողմից կայացված որոշումների նկատմամբ առավել բարձր պատասխանատվության դրսևորմանը:

Համակարգումը որպես ենթակայական հարաբերություններում կառավարման տարատեսակ համարելը հիմնավորված չէ, քանզի ուղղահայաց կառավարման դեպքում համակարգումը, ըստ էության, ոչ թե կառավարման մեթոդ է, այլ նպատակ, մասնավորապես կառավարման վերջնարդյունքում հարկ է լինում ուղղահայաց կառավարման շրջանակներում ևս ապահովել փոհամաձայնեցված գործունեություն:

Բանալի բառեր – *կառավարման հատուկ ռեժիմ; արտակարգ դրություն; կառավարման մեթոդ; հորիզոնական համակարգում; ուղղահայաց համակարգում; պարետ; պարետատուն:*

STATE OF EMERGENCY AND COORDINATION ISSUES

Anna Harutyunyan

PhD student at the YSU Chair of Constitutional Law

anna.harutyunyan1@ysu.am

Orcid ID: 0000-0002-8213-308X

Abstract

The article is devoted to the analysis of the features of management under the legal regime of the state of emergency. In particular, within the framework of the article, the essence and importance of coordination from management methods in the case of declaring a legal regime of emergency were discussed from the point of view of ensuring the coordinated activity of state and local self-government bodies and officials, which as a final result leads to overcoming the situation as quickly and efficiently as possible. In the framework of this article, the author also discussed the expediency of forming a body with special powers, its legal status and the content of its functions in the event of declaring a state of emergency and other regimes equivalent to it. The international practice of forming such bodies has been lifted, especially during the spread of the coronavirus pandemic.

As a result of the analysis, the author came to the conclusion that in the case of a state of emergency or other equivalent management regime, the horizontal coordination of the activities of state and local self-government bodies is of primary importance. In order to carry out such a function more effectively, it is acceptable to form a certain body provided by law and on a temporary basis, but the created body should not replace other bodies and take over the implementation of their powers. The task of such a body should be the operative collection and analysis of the existing information due to the situation, the presentation of recommendations on the necessary measures to be applied, and the support for the implementation of already made decisions. Moreover, it is important that the implemented coordination is carried out on a horizontal and not a vertical basis, contributing to the higher responsibility towards the decisions made by the officials.

Considering coordination as a type of management in subordinate relations is not justified, because in the case of vertical management, coordination is, in fact, not a method of management, but a goal, in particular, in the end result of management, it is necessary to ensure coordinated activities within the framework of vertical management.

Key word – *special administrative regime; state of emergency; management method; horizontal coordination; vertical coordination; commandant; commandant's office.*

ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ПРОБЛЕМЫ КООРДИНАЦИИ

Анна Арутюнян

Аспирант кафедры конституционного права ЕГУ

anna.harutyunyan1@ysu.am

Orcid ID: 0000-0002-8213-308X

Абстракт

Статья посвящена анализу особенностей управления в условиях правового режима чрезвычайного положения. В частности, в рамках статьи обсуждались сущность и значение метода координации управления в случае объявления правового режима чрезвычайного положения с точки зрения обеспечения согласованной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и должностных лиц, что в конечном итоге приводит к максимально быстрому и эффективному преодолению ситуации. В рамках данной статьи автор также обсудил целесообразность формирования органа с особыми полномочиями, его правовой статус и содержание его функций в случае объявления чрезвычайного положения и иных приравненных к нему режимов. Также проанализирована международная практика формирования таких органов, особенно в условиях распространения пандемии коронавируса.

В результате анализа автор пришел к выводу, что в случае чрезвычайного положения или иного приравненного к нему режима управления первостепенное значение имеет горизонтальная координация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Для более эффективного осуществления такой функции допускается образование определенного органа, предусмотренного законом и на временной основе, однако создаваемый орган не должен подменять другие органы и брать на себя реализацию их полномочий. Задачей такого органа должен стать оперативный сбор и анализ имеющейся информации с учетом ситуации, представление рекомендаций о необходимых мерах, которые необходимо применить, а также поддержка реализации уже принятых решений. При этом важно, чтобы координация осуществлялась на горизонтальной, а не вертикальной основе, что способствует повышению ответственности должностных лиц за решения.

Рассматривать координацию как вид управления в подчиненных отношениях не обоснованно, поскольку в случае вертикального управления координация является, по сути, не методом управления, а целью, в частности, в конечном результате управления необходимо обеспечить скоординированную деятельность в рамках вертикального управления.

Ключевые слова - специальный режим управления; чрезвычайное положение; метод управления; горизонтальная координация; вертикальная координация; комендант; комендатура.