Կարծիք, դիրքորոշում և առաջարկություններ

«ՀՀ ոստիկանության բարեփոխումների ռազմավարության և դրանից բխող 2020-2022 թվականների գործողությունների ծրագրի» նախագծի վերաբերյալ

2020 թվականի փետրվարի 10-ին ՀՀ արդարադատության նախարարությունը իրավական ակտերի հրապարակման միասնական www.e-draft.am կայքէջում հանրային քննարկման է ներկայացրել **«ՀՀ ոստիկանության բարեփոխումների ռազմավարության և դրանից բխող 2020-2022 թվականների գործողությունների ծրագրի» նախագիծը** (հետագա տեքստում՝ Ռազմավարություն): Ստորև ներկայայցնում ենք Ռազմավարության վերաբերյալ հետևյալ դիտողություններն ու առաջարկությունները.

1) Ռազմավարությանը կից ներկայացված ՀՀ կառավարության **ներքին (լոկալ)** որոշման նախագծի նախաբանում, որպես լիազորող նորմի հղում է կատարվել **Սահմանադրության 146-րդ և և 153-րդ հոդվածներին**, որոնց հիման վրա էլ ՀՀ կառավարությունը պետք է հաստատի Ռազմավարությունը: Այդ առնչությամբ, անհրաժեշտ է **նախ** հաշվի առնել, որ Սահմանադրության 6-րդ հոդվածի լույսի ներքո վերոնշյալ հոդվածները ուղղակիորեն ՀՀ կառավարությանը Ռազմավարությունը ընդունելու լիազորող նորմ չեն տալիս, ավելին՝ 153-րդ հովածի 3-րդ մասում խոսք է գնում միայն ՀՀ կառավարության կողմից **ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտ** ընդունելու իրավասության մասին: **Երկրորդ. հաշվի առնելով «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին»** օրենքի 1-ին հոդվածի 2-րդ մասի, 2-րդ հոդվածի 1-ին մասի 6-րդ կետի և 13-րդ հոդվածի 1-ին մասի պահանջները՝ անհրաժեշտ է նշել այն օրենսդրական ակտի հոդվածը կամ մասը, որը լիազորում է ՀՀ կառավարությանը ընդունելու ներքին (լոկալ) իրավական ակտ:
2) Ըստ Ռազմավարության «Գործառնական ամփոփագիր» վերնագրմամբ 2-րդ բաժնի **«Ոստիկանության բարեփոխումների նպատակը ժամանակակից մարտահրավերները դիմակայող, մասնագիտացված ու տեխնիկապես հագեցած, բարեվարք և հարգանքի արժանի ոստիկանության վերափոխումն ու ժողովրդավարական իրավակարգին բնորոշ նոր ոստիկանի կերպարի ստեղծումն է**:»: Այդ առնչությամբ գտնում ենք, որ Ռազմավարության նպատակի ձևակերպումը, ինչպես նաև Ռազմավարությունից բխող 2020-2022 թվականների գործողությունների ծրագրով նախանշված արդյունքային

ցուցանիշները չեն համապատասխանում ՀՀ կառավարության 2017 թվականի հոկտեմբերի 5-ի նիստում հավանության արժանացած «Պետական եկամուտների և ծախսերի վրա ազդեցություն ունեցող ռազմավարական փաստաթղթերի մշակման, ներկայացման և հսկողության իրականացման մեթոդական հրահանգին հավանություն տալու մասին» N 42 արձանագրային որոշման (այսուհետ՝ Մեթոդական հրահանգ), 38-րդ և 41-րդ կետերի պահանջներին, որոնց համաձայն՝

«38. Ցանկացած մակարդակում, ռազմավարական նպատակները (ակնկալվող արդյունքները) **պետք է սահմանվեն հնարավորինս հստակ և չափելի արդյունքային ցուցանիշներով:** Դրանք պետք է հնարավոր լինի ներկայացնել թվային տեսքով և քանակապես՝ որոշակի հենանիշի կամ ժամանակահատվածի նկատմամբ, որպեսզի հնարավոր լինի մշտադիտարկման ենթարկել դրա իրագործումը: **Այլ կերպ ասած, անհնար է հասկանալ և գնահատել որևէ նպատակի իրագործումը կամ դրա գծով առաջընթացը, եթե այն չափելի չի:**

41. **Ռազմավարական նպատակների համար պետք է սահմանվեն իրատեսական, որակական և քանակական արդյունքային ցուցանիշներ,** որոնք հետագայում հիմք կհանդիսանան ծրագրերի նպատակների չափման, առաջընթացի և արդյունավետության գնահատման համար:»:

3) Ռազմավարության «Գործառնական ամփոփագիր» վերնագրմամբ 2-րդ բաժնի «Առաջնահերթ ուղղություններ» ենթաբաժնում նշվում է, որ. **«Բարեփոխման յուրաքանչյուր ուղղությամբ անհրաժեշտ կլինի իրականացնել իրավիճակի առավել մանրամասն ուսումնասիրություն**, մասնավորապես նկատի ունենալով՝ ոլորտային օրենսդրական ակտերի, նյութական և տեխնիկական ապահովվածության (ներառյալ տվյալների բազաների և տեղեկատվական համակարգերի) աուդիտը:»: Այնուհետև որպես առաջնահերթ ուղղություններ են առանձնացվել՝

- ՀՀ ոստիկանության համակարգում կառուցվածքային փոփոխությունների և գործառույթների հստակեցումը,
- պարեկային ծառայությունը և օպերատիվ կառավարման կենտրոնի ստեղծումը,
- նախաքննության արդյունավետության բարձրացումը,
- Հասարակական կարգի պահպանությունը,
- համայնքային ոստիկանության վերահիմաստավորումը,
- ոստիկանությունում ծառայության գրավչությունը, կադրերի պատրաստում և մասնագիտական զարգացումը,
- մարդու իրավունքների պաշտպանության բարելավումը,

- թափանցիկության և հանրային հաշվետվողականության ապահովումը:

Նախ հարկ ենք համարում նշել, որ Ռազմավարությամբ առաջնահերթ համարվող ուղղություններով, մեծամասամբ, չեն տրվել **ընթացիկ իրավիճակի պատշաճ նկարագրություն,** ինչն էլ հնարավորություն չի տալիս արձանագրելու այս կամ այն ուղղության բազային ցուցանիշները, որի նկատմամբ նաև հետագայում գնահատվելու է համապատասխան թիրախային արդյունքի գծով առաջընթացը: Երկրորդ, մի շարք ուղղություններով ներկա իրավիճակի աուդիտի, ուսումնասիրությունների անցկացումը Ռազմավարության իրականացման փուլում նախատեսելը թույլ չի տալիս գնահատելու, արդյոք հիմնավոր է Ռազմավարությամբ հենց այդ ուղղությունը համարելու առաջնահերթ կամ հակառակը: Ավելին, եթե չունենք աուդիտի և ուսումնասիրությունների արդյունքները, ապա ինչպես են գնահատվելու, թե ընտրված թիրախային ցուցանիշները ճիշտ են կամ սխալ: Մինչդեռ, Մեթոդական հրահանգի 43-րդ կետի համաձայն՝ Ռազմավարական փաստաթղթերում արդյունքների ցուցանիշները սահմանելիս, **դրանցից յուրաքանչյուրի գծով պարտադիր պետք է սահմանվեն ինչպես համապատասխան թիրախային, այնպես էլ դրանց բազային ցուցանիշները: Բազային ցուցանիշները նկարագրում են համապատասխան ցուցանիշի այն փաստացի մակարդակը, որի նկատմամբ սահմանվել են թիրախային ցուցանիշները և որի նկատմամբ նաև հետագայում գնահատվելու է համապատասխան արդյունքի գծով առաջընթացը: (. . .)»:**

Ռազմավարության գործողությունների ծրագրով թերևս 2 ուղղություններով են միայն նշվել բազային ցուցանիշներ: Դրանք են՝ **«Նոր ոստիկանության նկարագիր»** և **«Ոստիկանության ռեֆորմի իրականացման ընթացք և միջազգային համագործակցություն»** ուղղությունները:

4) Ռազմավարության «Գործառնական ամփոփագիր» վերնագրմամբ 2-րդ բաժնում որպես խնդիր է ձևակերպվել հետևյալը. **«վերանայել ու ըստ մասնագիտական կարիքների բարեփոխել ոստիկանության ծառայողների պատրաստման ու շարունակական մասնագիտական վերապատրաստման համակարգը՝ թե ծրագրերի բովանդակության, և թե պատրաստման մեթոդի տեսանկյունից.»:** Այնուհետև, որպես նշված խնդրի լուծում, Ռազմավարության գործողությունների ծրագրով առանձնացվել է **«Նոր ոստիկանության նկարագիր»** ուղղությունը, որտեղ սակայն վերոնշյալ խնդիրն այլ ձևակերպում է ստացել. **«Պետության հարկադրանք կիրառող, օրվա իշխանությանը ծառայող մարմնի իմիջի փոխություն հանրությանը ծառայող, վստահելի և հարգանքի արժանի հանրային ծառայության տեսակի»:** Հաշվի առնելով, որ Ռազմավարությունը և

գործողությունների ծրագիրը դիտարկվում են որպես մեկ ամբողջական փաստաթուղթ կամ իրավական ակտ, և դրանում **պետք է բացառվեն ներքին հակասությունները,** ուստի առաջարկում ենք խմբագրել խնդրի ձևակերպումը:

5) Ռազմավարության «Նոր ոստիկանության նկարագիր» վերտառությամբ 3-րդ բաժնում անդրադարձ է կատարվում նշված ուղղությամբ ձեռնարկվելիք հիմնական գործողություններին, սակայն գործողությունների ծրագրում այդ ուղղությամբ նախատեսված առանձին գործողությունների մեջ ոչ բոլորն են ներառված: **Օրինակ,** Ռազմավարության մեջ խոսք է գնում ոստիկանության ծառայությունում նոր կադրերի ընդունման ընթացակարգում հոգեբանական թեստավորումից բացի **բարեվարքության ու սոցիալական վարքի ստուգման ընթացակարգի, մրցույթների ժամանակ հարցազրույցների անցկացման պրակտիկայի ներդրման մասին,** ինչը նաև իրենից ենթադրելում է օրենսդրական ակտերում համապատասխան փոփոխություններ և լրացումներ նախատեսող նախագծերի մշակում և ընդունում, սակայն նշվածի վերաբերյալ առանձին գործողություն, դրա կատարման ժամկետներ և պատասխանատու մարմիններ նախատեսված չեն: Վերոգրյալն առնչվում է նաև ոստիկանության ծառայողների վարձատրության, մարզերում աշխատանք իրականացնող ծառայողների համար առավել գրավիչ սոցիալական երաշխիքների տրամադրման և այլ հարցերին:

6) Ռազմավարության **«Նոր ոստիկանության նկարագիր»** վերտառությամբ 3-րդ բաժնում նշվում է, որ Ռազմավարության հիմնական նպատակներից է հասարակությանը **նոր ոստիկանի կերպարով նոր ոստիկանություն ներկայացնելը**, ինչը իրենից ենթադրելու է նոր կադրերի ներգրավում, անձնակազմի վերապատրաստում, ոստիկանության կրթահամալիրի ծրագրերի վերանայում, թիրախային դասընթացների ապահովում և այլ համալիր միջոցառումներ: Այդ առնչությամբ առաջարկում ենք, որպեսզի նշված ուղղությամբ Ռազմավարությամբ ամրագրվի, որ ոստիկանության կրթահամալիրի կրթական ծրագրերի կազմակերպման ու բովանդակային վերանայման հարցերի քննարկումների ժամանակ պատշաճ ուշադրություն է դարձվելու հատկապես **ոստիկանության ծառայողի բարեխղճության և հակակոռուպցիոն կրթություն ստանալուն առնչվող հարցերին** և կրթական ծրագրերում պարտադիր ներառվելու են բարեխղճության (Integrity) և դրա առանձին բաղադրիչների (հաշվետվողականություն, արհեստավարժություն, էթիկա, հակակոռուպցիոն վարքագիծ), կոռուպցիայի և դրա դրսևորման եղանակների, շահերի բախմանը վերաբերող ուսումնական մոդուլներ:

Կարևորում ենք նաև, որպեսզի կրթական ծրագրերը անց կացվեն ուսումնական իրավիճակների (case study) մեթոդաբանության կիրառմամբ:

7) Առաջարկում ենք որպեսզի Ռազմավարության գործողությունների ծրագրի բոլոր ուղղություններով առանձին գործողությունների իրականացման համար պատասխանատու մարմինների շարքում հիշատակվեն **քաղաքացիական հասարակության կառույցները**, որոնց դերը նշանակալի և օգտակար է լինելու հատկապես հանրությանը մատչելի ու ժամանակին այս բարեփոխումների ընթացքի վերաբերյալ տեղեկատվություն ներկայացնելու, **նոր ոստիկանի կերպարի նկատմամբ հանրության շրջանում վստահություն և հարգանք ձևավորելու,** մի շարք ուղղություններով աուդիտի, ուսումնասիրությունների անցկացմանն աջակցելու, ինչպես նաև Ռազմավարության հանրային մշտադիտարկման անցկացման հարցում:

Հարկ ենք համարում նշել նաև, որ նման փորձ արդեն իսկ կա, և նախորդ տարվա ընթացքում մշակված և ՀՀ կառավարության կողմից հաստատված հակակոռուպցիոն նոր ռազմավարության մի շարք գործողությունների իրականացման համար պատասխանատու մարմինների շարքում **հասարակական կազմակերպությունները ներառվել են որպես համակատարող:**

Բացի այդ, հաշվի առնելով, որ Ռազմավարության առանձին ուղղություններով նախատեսում է **առանձին գործողությունների ծրագրերի մշակում**, օրինակ՝ պարեկային ծառայության կամ ռազմավարական հաղորդակցության ծրագրերի, հետևաբար առաջարկում ենք, որպեսզի Ռազմավարությամբ ամրագրի, որ նախքան առանձին գործողությունների ծրագրերի ընդունումը, դրանց մշակումը պետք է կատարվի ներառական գործընթացի միջոցով՝ այդ գործընթացում ընդգրկելով մասնագիտացված քաղաքացիական հասարակության կառույցներին և այդ գործընթացները հասարակական վերահսկողության տակ պահելու գործուն մեխանիզմներ և երաշխիքներ տալ հասարակական կազմակերպություններին:

Վերոնշյալը բխում է նաև **«Ոստիկանության կառուցվածքային մոդելը»** ուղղության մեջ նշված այն մոտեցումից, համաձայն որի՝ **նոր ոստիկանությունը պետք է ունենա ժողովրդավարական պետությանը բնորոշ քաղաքացիական և խորհրդարանական վերահսկողության գործուն մեխանիզմներ:**

8) Ռազմավարության «Քրեական ոստիկանության զարգացում և արդյունավետ նախաքննություն» ուղղության մի կողմից մեջ նշվում է, որ. «...**քրեական դատավարության նոր օրենսգրքի նախագծում էլ նախատեսված չեն այնպիսի ընթացակարգեր, որոնցով կմեծանա ոստիկանության աշխատակիցների դերը քրեական**

գործի քննության ընթացքում», **ինչն արդեն իսկ նախանշում է, որ քրեական գործերի քննության հարցում այլ մոտեցում է որդեգրվել**, իսկ մյուս կողմից էլ Ռազմավարությամբ առաջարկվում է քննարկման առարկա դարձնել քրեական գործերի քննության ընթացքում ոստիկանության դերի բարձրացումը:

Վերոգրյալի առնչությամբ նախ հարկ ենք համարում նշել, որ դեռևս 2014 թվականին կատարված համակարգային փոփոխությունները հիմնավորվել են ոչ միայն Ռազմավարությամբ բերված հետևյալ հիմնավորումներով՝ «...մարդու իրավունքների պաշտպանության առավել բարձր երաշխիքների ապահովմամբ, ինչպես նաև հետաքննություն իրականացնող մարմնի կազմից նախաքննության իրականացման գործառույթով օժտված մարմնի տարանջատմամբ», այլ նաև կարևորագույն համարվող այլ հիմնավորումներ ևս հաշվի առնելով: Մասնավորապես, խոսքը գնում է հետևյալի մասին. « ***...Տարբեր մարմինների կողմից նախաքննության իրականացման պրակտիկան վկայում է այն մասին, որ նրանք չունեն կազմակերպման եւ գործունեության միասնական սկզբունքներ եւ աշխատառճ: Շատ դեպքերում միեւնույն իրավական հարցերի վերաբերյալ ցուցաբերվում են տարբեր մոտեցումներ, որի հետեւանքով խաթարվում է օրենքի առջեւ հավասարության սկզբունքը:*** Բացի այդ, գործադիր իշխանության մարմինների համակարգում քննչական մարմինների գործունեության հետեւանքով ***էապես սահմանափակվում է նախաքննության մարմինների դատավարական ինքնուրույնությունը***, մի շարք դատավարական հարցերի լուծումն իրականացվում է վարչաիրավական հարաբերություններին հատուկ կառուցակարգերով, ինչն ինքնին հակասում է քննիչի դատավարական գործառույթների բնույթին: Գործադիր իշխանության մարմնի կազմում քննչական մարմինը գործում է տվյալ գործադիր իշխանության մարմնի նյութատեխնիկական բազայի հիման վրա, ինչն ուղղակի ազդեցություն է ունենում քննչական մարմինների անկախության վրա:»* [1] Հետևաբար, նախկին մոդելին վերադառնալու հարցում Ռազմավարությամբ անհրաժեշտ էր ներկայացնել լուրջ հիմնավորումներ:

Երկրորդ. հաշվի առնելով, որ Ռազմավարության ներածական մասում նշվել է, որ. «անհրաժեշտ է լիակատար սիներգիա ապահովել Ռազմավարության և Կառավարության կողմից ոլորտային բարեփոխումների այլ ծրագրերի, մասնավորապես՝ Ազգային անվտանգության, **դատական և իրավական, կոռուպցիայի դեմ պայքարի**, հանրային ծառայության, մարդու իրավունքների պաշտպանության և

[1] Առավել մանրամասն տես հետևյալ հղմամբ՝
http://www.parliament.am/drafts.php?sel=showdraft&DraftID=6542&Reading=0

ոլորտային բարեփոխումների մյուս ռազմավարությունների և իհարկե, ամփոփման փուլում գտնվող քրեական նոր օրենսդրության հետ:» գտնում ենք, որ եթե քննչական մարմինների քանակի, քննչական ենթակայության հանձնվող գործերի շրջանակի ճշգրտման և այլ հարցերի առնչությամբ պետության կողմից տարվող քաղաքականության մեջ փոփոխություններ կատարելու անհրաժեշտություն լիներ, ապա դրանք արդեն իսկ ներառված կլինեին ՀՀ կառավարության 2019 թվականի հոկտեմբերի 10-ի **«Հայաստանի Հանրապետության դատական և իրավական բարեփոխումների 2019-2023 թվականների ռազմավարությունը և դրանից բխող գործողությունների ծրագրերը հաստատելու մասին»** N 1441-Լ որոշման մեջ, ինչպես նաև Ոստիկանության մասով համապատասխան կարգավորումներ պետք է որ նախատեսված լինեին նոր քրեական դատավարության օրենսգրքի նախագծով:

9) Ռազմավարության գործողությունների ծրագրով նախատեսված գործողությունների իրականացման համար որպես ֆինանսավորման աղբյուր հիմնականում **նշվում է պետական բյուջեի միջոցները, ինչպես նաև օրենքով չարգելված միջոցները:** Այդ առնչությամբ հարկ ենք համարում նշել, որ Մեթոդական հրահանգի պահանջների համաձայն անհրաժեշտ էր նախապես կատարել **Ռազմավարության ուղղությունների (գերակայությունների) համապատասխան ծախսային գնահատում և այդ ծախսային գնահատականները ներառել Ռազմավարության մեջ:** Բացի այդ՝ Մեթոդաբանական հրահանգի պահանջների համաձայն՝ ռազմավարություններին առնչվող ծախսային գնահատականները պետք է սահմանվեն ոչ միայն ողջ ռազմավարության, այլ նաև դրա շրջանակներում իրականացվելիք նպատակների և/կամ ռազմավարական ծրագրերի/միջոցառումների մակարդակով, **որոնք այնուհետև բյուջետային ծրագրերի միջոցով պետք է փոխանցվեն բյուջետավորման համակարգ և հիմք հանդիսանան ՄԺԾԾ և բյուջետային հատկացումների սահմանման համար:**

10) Ռազմավարության հիմնավորման մեջ նշվում է, որ ՀՀ-ում անկախացումից ի վեր հանրության շրջանում ոստիկանության ընկալումը հանրային վստահության առումով տարբեր աստիճաններ է արձանագրել, **ինչը պայմանավորված է եղել մի շարք օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ հանգանքների համադրությամբ:** Այնուհետև նշվում է, որ այս ոլորտում կայուն փոփոխության **հնարավոր է հասնել պետության ու հանրության երկխոսության միջոցով՝** ոստիկանությունում ինստիտուցիոնալ փոփոխությունների (արժեքային, բովանդակային, միջավայրային և նյութական հագեցվածության) իրականացման ճանապարհով, բարեփոխումների մշակման և իրականացման ընթացքում ներառական մասնագիտական քննարկումների միջոցով և իհարկե, փոփոխությունների մասին

գրագետ ու թիրախային ռազմավարական հաղորդակցության իրականացմամբ: Այդ առնչությամբ հարկ ենք համարում նշել, որ պետության և հանրության ճիշտ երկխոսության ծավալման համար անհրաժեշտ նախապայմաններից մեկը կարող էր լինել Ռազմավարությամբ ոստիկանության նախորդ տարիների գործունեությանը պատշաճ իրավաքաղաքական գնահատական տալը, հաշվի առնելով, որ Ռազմավարությամբ որևէ կերպ չի արձանագրվել այդ գործունեության մեջ տեղ գտած կոպտագույն խախտումներն ու բացթողումները: Մինչդեռ այդպիսի արձանագրում կատարելը կարող է ոչ միայն հետագայում նման երևույթները կանխարգելելու նշանակություն ունենալ, այլ դա կարևորվում է նաև ապագայում ոստիկանության գործելակերպում օրինականության սկզբունքը անշեղորեն ապահովելու համատեքստում: