

test color automatic

ՀԻՄՆԱՎՈՐՈՒՄ

**«ԿԱՌԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌՈՒՅՎԱԾՔԻ ԵՎ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ
ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԵՎ ԼՐԱՑՈՒՄ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ, «ՊԵՏԱԿԱՆ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ
ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԼՐԱՑՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ ՕՐԵՆՔՆԵՐԻ ԵՎ
ՀԱՐԱԿԻՑ ՕՐԵՆՔՆԵՐԻ ՆԱԽԱԳԾԵՐԻ ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ ԱՆՀՐԱԺԵՇՏՈՒԹՅԱՆ
ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ**

-

1. Ընթացիկ իրավիճակը և իրավական ակտերի ընդունման անհրաժեշտությունը

Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2020 թվականի ապրիլի 23-ի թիվ 638-Լ որոշմամբ հաստատվել է Ոստիկանության բարեփոխումների ռազմավարությունը և դրանից բխող 2020-2022 թվականների գործողությունների ծրագիրը (այսուհետ՝ Ռազմավարություն): Վերջինիս առանցքային և հիմնական փուլերից է գործադիր իշխանության մարմնի՝ Ներքին գործերի նախարարության կազմավորումը և Ներկայումս ոստիկանության կողմից իրականացվող մի շարք իրենց բնույթով քաղաքացիական ծառայությունների իրականացումը նախարարության կողմից: Գործառույթների նման տարանջատումը կհանգեցնի նաև ոստիկանության կողմից կոնկրետ մասնագիտական խնդիրների կատարման վրա շեշտադրմանը:

Ոստիկանության մասով. Հայաստանի Հանրապետության ոստիկանությունը 2002 թվականից ձևավորվեց այն կառուցվածքով, ինչպիսին առանձին փոփոխություններով պահպանվել է մինչև այսօր: 2002 թվականից մինչև այդ գործող Ներքին գործերի նախարարությունը վերակազմակերպվեց ծառայության՝ պահպանելով նույն կառուցվածքը, ավելին, Հանրապետության նախագահի հրամանագրում էլ էր նշվում, որ այս լուծումն ունի ժամանակավոր բնույթ: Ըստ էության՝ նախարարության դասական կառուցվածքով մասնագիտական ծառայությունը չի կարող, մեղմ ասած, ապահովել արդյունավետ գործունեություն, ավելին՝ փաստացիորեն մասնագիտական ծառայությունը ծանրաբեռնված է ոստիկանությանը ոչ բնորոշ գործառույթներով (անձնագրերի և վիզաների տրամադրում, ավտոտրանսպորտային միջոցների հաշվառում, վարորդական վկայական ստանալու քննություններ ընդունել և վարորդական վկայական տալ և այլն):

Մյուս կողմից, նախարարության կառուցվածքը պահպանած

մասնագիտական ծառայությունը տեխնիկապես և ինստիտուցիոնալ առումով օբյեկտիվորեն չէր կարող ապահովել իր առջև դրված խնդիրների լուծման փիլիսոփայության փոփոխումը, ուստի և չէր կարող բավարարել հանրության կողմից նախարարության և ծառայության սիմբիոզից ակնկալվող խառը սպասումները: Այլ կերպ ասած՝ ոստիկանության ծառայության համար առկա է ներքին և արտաքին սպասումների և ընկալումների անհամապատասխանություն:

2015 թվականի Սահմանադրության փոփոխությունների տրամաբանությամբ 2018 թվականին ընդունված «Պետական կառավարման համակարգի մարմինների մասին» օրենքով Ոստիկանությունն այլևս ոչ թե Կառավարությանն, այլ վարչապետին առընթեր մարմին էր սահմանվում, ինչը այն ուղղակի ենթակայության տակ էր դնում վարչապետին: Բացի այդ, նման կարգավիճակով Ոստիկանությունը՝ հանդիսանալով ապաքաղաքական մարմին, տրամաբանորեն զրկված է ոլորտի քաղաքականության մշակման և իրականացման հնարավորությունից: Դրա արդյունքում պետական կառավարման մարմինների համակարգում բացակայում է այն օղակը, որն անմիջականորեն կարող է քաղաքական պատասխանատվություն կրել ոստիկանության գործունեության ոլորտներում պետության կողմից իրականացվող քաղաքականության և դրա կիրառման համար:

Այդուհանդերձ, մեկ կարևոր հանգամանք պետք է հստակ լինի, ներքին գործերի նախարարության վերականգնումը չի կարող և չպետք է ասոցացվի կառավարության կառուցվածքում ուժերի կուտակման ոչ ժողովրդավարական և անվերահսկելի մի բևեռի ստեղծման գաղափարի կամ դառն փորձի հետ: Այս համեմատությունը տեղին չէ թեկուզ միայն այն հիմնավորմամբ, որ նախկին ներքին գործերի և ստեղծվելիք նոր նախարարության առջև դրված թե՛ քաղաքական և թե՛ քաղաքականության խնդիրները լիովին տարբեր են: Այդ տարբերության օգտին են վկայում կառավարման ձևի փոփոխությունը և քաղաքացիական գիտակցության ավելի զարգացած մակարդակը, ուստի և ժողովրդավարական պետությանը բնորոշ քաղաքացիական և խորհրդարանական վերահսկողության գործունե մեխանիզմների առկայությունը: Մյուս ծանրակշիռ փաստարկը գաղափարախոսական այն փոփոխությունն է, որը նոր ոստիկանության համար նախատեսված է Ռազմավարությամբ, սակայն այդ համակարգային ու մտածողության փոփոխությունը բերելը դժվար կլինի առանց համակարգային և կառուցվածքային փոփոխությունների:

Միջազգային փորձ և մասնագիտական դիտանկյուն. Խոսելով քաղաքական մարմնի և մասնագիտացված ծառայության փոխգործելիության և արդյունավետ կառավարման մասին միջազգային փորձի մասին

● Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեն 2001թ. ընդունել է Rec(2001)10 ????????????????? ?????????????? ??????? ?????????? ?????????? ??????: Սույն փաստաթուղթը պարունակում է մի շարք դրույթներ ոստիկանության կառուցվածքի, ոստիկաններին ուղղված պահանջների, քրեադատավարական համակարգում ոստիկանության դերի և այլնի վերաբերյալ: **Համաձայն 59-րդ կետի՝** *ոստիկանությունը պետք է հաշվետու լինի պետությանը, քաղաքացիներին և նրանց ներկայացուցիչներին:* Ոստիկանության նկատմամբ պետք է կիրառվի արդյունավետ արտաքին հսկողություն: Բացատրական հուշագրում նշվում է, որ կենտրոնական, տարածքային և տեղական մարմինների միջոցով ոստիկանությունը պետք է հաշվետու լինի պետության առջև, որը սահմանում է իր լիազորություններն ու խնդիրները: Այսպես, բոլոր անդամ պետությունները ստեղծել են ոստիկանության նկատմամբ հսկողության մարմին: Բացի այդ, ժողովրդավարական հասարակությունում պետության կողմից ոստիկանության նկատմամբ իրականացվող հսկողությունը պետք է ուղեկցվի ոստիկանության հնարավորությամբ՝ իր գործողությունների կապակցությամբ հաշվետու լինել բնակչությանը: **60-րդ կետի համաձայն՝** *ոստիկանության նկատմամբ պետության հսկողությունը*

պետք է բաժանված լինի օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանության ճյուղերի միջև: Բացատրական հուշագրում նշվում է, որ պարզեցված մոդելի դեպքում օրենսդիրի հսկողությունը ոստիկանության նկատմամբ իրականացվում է *a priori*, այն է՝ ընդունելով ոստիկանության գործունեությունը և լիազորությունները կարգավորող օրենքներ: Հնարավոր է նաև, որ օրենսդիրը իրականացնի *a posteriori* հսկողություն «դատական և ներքին գործերի հանձնաժողովի» կամ «խորհրդարանական միջնորդների» միջոցով, որոնք կարող են կամ իրենց նախաձեռնությամբ կամ բնակչության կողմից ներկայացված բողոքների հիման վրա նախաձեռնել քննություն: Գործադիր իշխանությունը, որին ոստիկանությունը հաշվետու է բոլոր պետություններում, ոստիկանության նկատմամբ անմիջական հսկողություն է իրականացնում: Ոստիկանությունը ստանում է գործադիր կողմից որոշված չափով բյուջետավորում, որը որոշ դեպքերում հաստատվում է նաև խորհրդարանի կողմից: Բացի այդ, ոստիկանությունն ընդունում է ոստիկանության գործունեության առաջնահերթությունների վերաբերյալ դիրեկտիվներ, ինչպես նաև մանրամասն կանոնակարգեր, որոնք կարգավորում են ոստիկանության գործունեությունը: Դատական իշխանությունը ոստիկանության գործունեության նկատմամբ մշտական հսկողություն է իրականացնում քրեական դատավարության շրջանակներում: Դատական իշխանությունը (այս դեպքում՝ առաջին ատյանի դատարանները) իրականացնում է նաև *a posteriori* հսկողություն քաղաքացիական և քրեական գործերի միջոցով, որոնք հարուցվում են այլ պետական մարմինների, ինչպես նաև քաղաքացիների կողմից: Կարևոր է, որպեսզի իշխանության երեք ճյուղերը մասնակցեն ոստիկանության նկատմամբ հսկողությանը հավասարակշռված հիմունքներով:

● **Մալթայի սահմանադրական մեխանիզմների, իշխանությունների տարանջատման և դատական համակարգի և իրավապահ մարմինների անկախության վերաբերյալ իր կարծիքում Վենետիկի հանձնաժողովը** նշել է, որ ժողովրդավարական հասարակությունում կարևոր է, որպեսզի ոստիկանությունն ունենա հասարակության վստահությունը և ընկալվի որպես պետության՝ քաղաքական անկախությամբ օժտված և օրենքի պահպանման և քաղաքացու պաշտպանության մասնագիտացված և անաչառ ծառայություն: Այդ պատճառով, հանձնաժողովը եզրակացրել է, որ Մալթայի դեպքում պետք է առկա լինի ոստիկանապետի պաշտոնի համար կազմակերպվող հանրային մրցույթ և նշանակող մարմինը (վարչապետ կամ նախագահ) պետք է պարտավորված լինի այդ մրցույթի արդյունքներով, չնայած և նա կարող է օժտված լինել ընտրված թեկնածուի նկատմամբ վետո կիրառելու իրավունքով:

ՀՀ Կոդեքսի 5,6 կետի համաձայն՝ «գինված ուժերն ու
ոստիկանությունը գտնվում են քաղաքացիական իշխանությունների
վերահսկողության ներքո և հաշվետու են նրանց»:

● ԵԱՀԿ կողմից 1994թ. դեկտեմբերի 3-ին Բուդապեշտում
ընդունված «ՀՀ Կոդեքսի 5,6 կետի համաձայն՝ «գինված ուժերն ու
ոստիկանությունը գտնվում են քաղաքացիական իշխանությունների
վերահսկողության ներքո և հաշվետու են նրանց» 20-րդ պարբերությամբ սահմանվում է, որ մասնակից երկրները
համարում են, որ ռազմական, ռազմականացված և ներքին անվտանգության
ուժերի, ինչպես նաև հետախուզական ծառայությունների նկատմամբ
ժողովրդավարական քաղաքական հսկողությունը կայունության և
անվտանգության կարևորագույն բաղադրիչներից է: Նրանք շարունակելու են
իրենց գինված ուժերի ինտեգրումը քաղաքացիական հասարակությանը՝
որպես ժողովրդավարության կարևորագույն դրսևորում:

● ԵԱՀԿ կողմից
2008թ. հրատարակված «ՀՀ Կոդեքսի 5,6 կետի համաձայն՝ «գինված ուժերն ու
ոստիկանությունը գտնվում են քաղաքացիական իշխանությունների
վերահսկողության ներքո և հաշվետու են նրանց»-ով սահմանվում է, որ ոստիկանության
հաշվետվողականությունը նշանակում է, որ ոստիկանության գործունեությունը՝
սկսած մեկ ոստիկանի վարքագծից մինչև ոստիկանության գործողությունների
իրականացման ռազմավարություններ, նշանակման ընթացակարգեր կամ
բյուջեի կառավարում, պետք է բաց լինի տարբեր վերահսկողական
հաստատությունների դիտարկման համար: Վերահսկողական
հաստատությունները կարող են ներառել գործադիր իշխանությունը
(քաղաքական վերահսկողություն, ֆինանսական վերահսկողություն և
պետական մարմինների կողմից հորիզոնական վերահսկողություն), օրենսդիր
իշխանությունը (խորհրդարանի անդամներ, խորհրդարանական
հանձնաժողովներ), դատական իշխանությունը, ինչպես նաև Մարդու
իրավունքների հանձնաժողովները:

● ՀՀ Կոդեքսի 5,6 կետի համաձայն՝ «գինված ուժերն ու
ոստիկանությունը գտնվում են քաղաքացիական իշխանությունների
վերահսկողության ներքո և հաշվետու են նրանց» աշխատությունը նվիրված է ոստիկանության
կարողությունների ամրապնդման ելությանը և կոնկրետ նպատակ ունի
աջակցելու անցումային պետություններում ոստիկանության բարեփոխումների
իրականացմանը: Աշխատությունում առանձին կետերով անդրադարձ է
կատարվում ոստիկանության անկախությանը, համաձայն որի՝ առաջարկվում
է գործառույթների բաշխում Կառավարության ներկայացուցիչը
պատասխանատու է քաղաքականության հաստատման, վերահսկողություն և
վերանայման համար, իսկ ոստիկանության ղեկավարությունը իրականացնում
է օպերատիվ կառավարման իրավասությունները և դրա հանդեպ
վերահսկողությունը:

Ըստ հեղինակի՝ Ոստիկանության բարեփոխումների իրականացման գործում էական նշանակություն ունի որոշումների կայացման գործառույթի համաչափ բաշխումը: Այսպես, ռազմավարական բարեփոխումների նպատակին չի կարելի հասնել առանց որոշումների կայացման հարցում էական ապակենտրոնացման: Սա հեշտացնում է համայնքին առնչվող հարցերում տեղական, թիրախային որոշումների ընդունումը՝ պահպանելով միասնական կազմակերպական կառուցվածքը: Այս հարցում հարկ է սահմանել Ներքին գործերի նախարարության դերը՝ առանձնացնելով վերջինիս ոստիկանության օպերատիվ կառավարմանն ակտիվ մասնակցությունից: Նախարարությունը պետք է իրականացնի քաղաքականության մշակումն ու իրականացումը, օրենքների, երկարաժամկետ ռազմավարությունների և վերահսկողական մեխանիզմների մշակումը: Այս կերպ քաղաքական բաժանարար գիծ կնախանշվի Նախարարության ոստիկանությանն առնչվող գործերի և Ոստիկանության բարձրաստիճան պաշտոնյաների օպերատիվ կառավարման գործառույթների միջև:

(2) Գալով մասնագիտացված ծառայության՝ Ոստիկանության գործառույթային անկախության ապահովման հարցերին, ինչպես ցույց է տալիս միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը, ոստիկանության նախարարական ղեկավարումը նպատակ է հետապնդում գրավոր և հրապարակային հանձնարարականների միջոցով իրագործել կառույցի քաղաքական ղեկավարումը, որը սակայն չի ենթադրում կոնկրետ գործերի վերաբերյալ հանձնարարականներ, և թույլ է տալիս ոստիկանության ծառայողների չկատարել իրենց «քաղաքական ղեկավարների» այն հանձնարարությունները, որոնք հակասում են օրենքին և ոստիկանության կանոնադրությանը:^[1] Ոստիկանության անկախությունը չպետք է լինի բացարձակ, «ժողովրդավարական ոստիկանությունը» (Democratic policing, այս մոդելը իրենից ներկայացնում է ոստիկանական ուժերի տեղակայումը նախարարության կազմում) կոչված է բարձրացնելու քաղաքական պատասխանատվությունը ոստիկանության գործողությունների համար: Որպես հատուկ ծառայություն նախարարության կազմում ոստիկանության տեղակայումը ամենահարմար կոնցպետն է ոստիկանություն-կառավարություն փոխհարաբերություններում: Այս մոդելը կոչված է բարձրացնելու նախարարի պատասխանատվությունը, ինչպես նաև ոստիկանության գործունեության թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը նախարարի միջոցով: Այն երկրներում, որտեղ ոստիկանությունը գործում է նախարարության կազմում նախարարը պատասխանատու է կառույցի քաղաքականության և գործունեության հիմնական ուղղությունները մշակելու գործում, որից բխում է նաև կառույցի արդյունավետ գործունեությունը:^[2] Ոստիկանության քաղաքական ղեկավարումը չի կարող ենթադրել կոնկրետ, իրավիճակային հանձնարարական տալը, ամենօրյա ղեկավարում իրականացնելը (day-to-day

operation of the police force).^[3]

Մեծ Բրիտանիայի կարգավորումների համաձայն՝ ոստիկանական գլխավոր ծառայողը պատասխանատու է օրենքի առաջ ոստիկանական գործառույթներ կատարելիս և քաղաքական ղեկավարում իրականացնող նախարարի առաջ ոստիկանական ուժերի, անձնակազմի և այլ ռեսուրսների արդյունավետ կառավարման համար՝ բոլոր դեպքերում պահպանելով գործառութային անկախությունը:

Նախարարը և ոստիկանապետը պետք է սերտորեն համագործակցեն գործառութային ինքնուրույնությունը պահպանելու և ոստիկանության առջև դրված նպատակներն ու խնդիրները արդյունավետ իրագործելու համար, ոստիկանության ամենօրյա ղեկավարումն (day-to-day management) իրականացվում է ոստիկանապետի կողմից:^[4] Ոստիկանության ծառայողները իրավակիրառ գործառույթներ իրականացնելիս (օրինակ՝ քրեական գործերի քննություն, խուզարկություն, ձերբակալում) լիովին անկախ են գործադիր իշխանությունից և պատասխանատու են բացառապես օրենքի առաջ, այլ գործառույթներ իրականացնելիս նրանք պատասխանատու են կառավարության առջև՝ այն պաշտոնատար անձի միջոցով, որն օրենքի ուժով պատասխանատու է ոստիկանության գործողությունների համար:^[5]

Համեմատություն ՀՀ-ում գործող կառուցվածքային համադրելի այլ մոդելների հետ. ՀՀ օրենսդրության վերլուծությունից^[6] հետևում է, որ նախարարություններին վերապահված առանձին ուղղությունների համակարգման, այդ ուղղությամբ աշխատանքները առավել արդյունավետ իրականացնելու համար նախարարությունների կազմում կարող են ստեղծվել նախարարությանը ենթակա մարմիններ, ինչպիսիք են օրինակ՝ փրկարար ծառայությունը ևրտակարգ իրավիճակների նախարարության կազմում, զինված ուժերի գլխավոր շտաբը՝ պաշտպանության նախարարության կազմում, քրեակատարողական ծառայությունը՝ արդարադատության նախարարության կազմում:

Թվարկված ենթակա մարմինները իրենցից ներկայացնում են պետական ծառայության առանձին տեսակներ, որոնց ղեկավարումն իրականացնում է ենթակա մարմնի ղեկավարը, համապատասխանաբար՝ փրկարար ծառայության տնօրենը, ՉՈՒ գլխավոր շտաբի պետը, քրեակատարողական ծառայության պետը, սակայն վերջիններս իրենց հերթին հաշվետու են համապատասխան նախարարներին, նախարարները վերահսկում են ենթակա մարմինների գործունեությունը և իրականացնում են ենթակա մարմինների կառավարումը:^[7]

[1] “Police Government Relations and Police Independence”, Kent Roach, University of Toronto, հասանելի՝ [222222](#), էջ 21:

[2] Տե՛ս հղում 1, էջեր՝ 18-19, 28, 31, 39:

[3] Ի թիվս նախորդ հղման տե՛ս նաև Section 31 of Ontario’s Police Services Act and Policy/Operational Matters, և Sections 31(3) and (4) of Ontario’s Policing Services Act

[4] Տե՛ս հղում 1, էջ 37-38:

[5] Տե՛ս հղում 1, էջ 40-41

[6] «Կառավարչական իրավահարաբերությունների կարգավորման մասին» օրենք, ՀՕ-207-Ն, 23.03.2018թ., հոդված 3; «Պետական կառավարման համակարգի մարմինների մասին» օրենք, ՀՕ-260-Ն, 23.03.2018թ., հոդված 6-7

[7] Առավել մանրամասն տե՛ս. ԱԻՆ կանոնադրությունը հաստատելու մասին ՀՀ Վարչապետի՝ 11-ը հունիսի 2018թ.-ի 740-Լ որոշման հավելվածի 16-րդ կետը, 18-րդ կետի 3-րդ պարբերությունը, 19-րդ, 20-րդ, 23-րդ, 28-րդ պարբերությունները, 35-րդ կետը: ՊՆ կանոնադրությունը հաստատելու մասին ՀՀ Վարչապետի՝ 2019թ.-ի հուլիս 25-ի 992-Լ որոշման 17-րդ կետը, 19-րդ կետի 2-րդ, 6-րդ, 14-րդ, 18-րդ և 19-րդ պարբերությունները, 35-րդ կետը: ՀՀ ՉՈՒ ԳՇ կանոնադրությունը հաստատելու մասին ՀՀ Կառավարության՝ 04.07.2019թ.-ի 922-Լ որոշման 12-15-րդ կետերը: ՀՀ ԱՆ քրեակատարողական ծառայության կանոնադրությունը հաստատելու մասին արդարադատության նախարարի՝ 16.07.2018թ.-ի 348-Լ հրամանի 12-13-րդ կետերը, 17-18-րդ կետերը: