

KONSTITUCIJOS NUOSTATŲ DETALIZAVIMAS PAGRINDŽIANT SAVIVALDYBIŲ GALIMYBĘ SAVARANKIŠKAI VYKDYTI VIEŠOSIOS TVARKOS APSAUGĄ

Andrejus Novikovas *

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 4545
Elektroninis paštas andrejus@mruni.lt*

Pateikta 2008 m. vasario 5 d., parengta spausdinti 2008 m. kovo 21 d.

Santrauka. Straipsnyje autorius analizuodamas bei detalizuodamas kai kurias Konstitucijos nuostatas siekia pagrįsti idėją, kad savivaldybės gali savarankiškai įgyvendinti viešosios tvarkos apsaugą savo aptarnaujamose teritorijose per sukurtas viešosios tvarkos apsaugos tarnybas. Taip pat autorius bando atskleisti giminingų kategorijų „viešosios tvarkos užtikrinimas (garantavimas)“ ir „viešosios tvarkos apsauga“ turinį, nes šių kategorijų atskyrimas leistų pasidalyti atsakomybę tarp valstybės institucijų savivaldybės viešosios tvarkos apsaugos srityje.

Straipsnyje analizuojama Konstitucijos nuostatų dabartiniu metu įtvirtinta policijos veiklos monopolija viešosios tvarkos srityje bei pateikiamos neigiamos tokios veiklos pasekmės vietos gyventojų saugumo interesams. Analizuojama užsienio valstybių patirtis sprendžiant vietos gyventojams aktualias problemas, prie kurių sprendimo aktyviai prisideda vietos valdžios institucijos. Be to, nurodomi kai kurių teisės aktų, reglamentuojančių viešosios tvarkos apsaugą savivaldybių teritorijose, prieštaravimai bei įvardijami galimi viešosios tvarkos apsaugos tarnybų modeliai.

Pagrindinės sąvokos: savivaldybė, vietos gyventojai, viešoji tvarka, policija.

IVADAS

Pastaruju metu politikai ir visuomenė ypač plačiai diskutuoja apie galimybę įkurti savivaldybių policiją Vilniaus mieste. Taip pat atliekama „mokslinė“ viešosios tvarkos priežiūros ir kontrolės funkcijas vykdančios tarnybos steigimo savivaldybėje galimybių studija. Neabejotinai viešosios tvarkos apsaugos funkcija turėtų būti decentralizuota ir priskirta savivaldybių kompetencijai, kurią įgyvendintų savivaldybei pavaldi viešosios tvarkos apsaugos tarnyba. Tokių tarnybų veiklos prioritetas turėtų būti viešosios tvarkos apsauga. Tačiau ši veikla nėra vienareikšmiškai įvertinta mokslinėje literatūroje bei traktuojama praktinėje veikloje. Be to, naujų tarnybų ar institucijų kūrimas bei funkcijų paskyrimas skatina šį procesą vertinti ne tik įstatymo, bet ir konstituciniu lygiu, aptariant, kokias funkcijas galėtų atlikti naujosios tarnybos. Todėl pasirinktas tyrimo objektas

yra savivaldybių veikla įgyvendinat viešosios tvarkos apsaugą bei tokios veiklos konstitucinis reglamentavimas. Darbe keliamas tikslas išanalizuoti, kaip Konstitucijoje numatytos savivaldybių galimybės savarankiškai įgyvendinti viešosios tvarkos apsaugą. Atsižvelgiant į iškeltą tikslą galima būtų suformuluoti šiuos uždavinius:

- išanalizuoti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje reglamentuojamų giminingų kategorijų „viešosios tvarkos užtikrinimas (garantavimas)“ ir „viešosios tvarkos apsauga“ turinį;
- išanalizuoti viešosios tvarkos apsaugos vietos savivaldoje problemas ir numatyti tobulinimo prioritetus;
- išanalizuoti konstitucinius bei įstatymo pagrindus ir pasiūlyti viešosios tvarkos apsaugos tarnybų modelius, per kuriuos savivaldybės galėtų savarankiškai įgyvendinti viešosios tvarkos apsaugą aptarnaujamose teritorijose.

* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros docentas.

1. KATEGORIJŲ „VIEŠOSIOS TVARKOS UŽTIKRINIMAS (GARANTAVIMAS)“ IR „VIEŠOSIOS TVARKOS APSAUGA“ TURINIO ATSKLEIDIMAS BEI JŲ REGLAMENTAVIMAS LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJOJE

Teisės aktuose (1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, 2000 m. Policijos veiklos įstatyme, 2000 m. Vietos savivaldos įstatyme) bei mokslinėje literatūroje [1; 2; 3] terminas „viešoji tvarka“ dažniausiai vartojamas žodžių dariniuose „viešosios tvarkos užtikrinimas (garantavimas)“ ir „viešosios tvarkos apsauga“. Anksčiau šios kategorijos buvo suvokiamos kaip sinonimai [4, p. 28], o dabartiniu metu jų turinio esmė traktuojama nevienodai. Šių sąvokų analizė leistų atriboti įvairių valstybinių ir nevalstybinių institucijų kompetenciją reguliuojant ir saugant visuomeninius santykius, sudarančius viešosios tvarkos turinį.

Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 24 str. 2 d., 26 str. 4 d. bei 94 str. 1 d. nuostatomis viešoji tvarka Lietuvos valstybėje yra garantuojama. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 str. 8 d. bei Policijos veiklos įstatymo 5 str. 1 d. 2 p. kalbama jau apie viešosios tvarkos užtikrinimą. Tačiau to paties įstatymo 14 str. 6 d. 2 p. bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos 36 str. 2 d. deklaruojama, jog viešoji tvarka yra apsaugoma.

Iš pirmo žvilgsnio šių sąvokų vartojimas yra dviprasmiškas ir painus. Toliau analizuodami bandysime jas atriboti.

Etimologiškai terminas „garantuoti“ reiškia laiduoti, užtikrinti [5, p. 164], terminas „užtikrinti“ – garantuoti, laiduoti [5, p. 898]. Kaip matome, šie du terminai yra sinonimai. Žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimas teisinėje literatūroje traktuojamas kaip jų garantavimas. Užtikrinimas suvokiamas kaip bendrų garantijų (politinių, ekonominių, socialinių) bei kitokios veiklos (įstatymų leidybos, teisės taikymo, organizacinės ir kt.), nukreiptos į tų garantijų įgyvendinimą, nustatymas. Todėl viešosios tvarkos užtikrinimą (garantavimą) teisinga būtų vertinti kaip sąlygų, leidžiančių palaikyti reikiamą viešąją tvarką bei įgyvendinti jos apsaugą, kūrimą. Prie tokių sąlygų galima būtų priskirti politines, teises, ekonomines, organizacines ir kitokio pobūdžio sąlygas, kurios formuoja efektyvų viešosios tvarkos apsaugos valstybėje ir atskirose jos teritorijose palaikymą.

Vadinasi, galime daryti prielaidą, jog viešosios tvarkos užtikrinimo funkcija yra įstatymų leidžiamosios bei įstatymų vykdomosios valdžios funkcija. Vykdydama šią funkciją valstybė įtvirtina pagrindines žmogaus teises bei laisves, garantuoja jų apsaugą, įgyvendina teisinių visuomeninių santykių, kaip viešosios tvarkos sudedamosios dalies, reguliavimą, kuria ir įgyvendina programas, skirtas teisėtumui ir teisėtavakai valstybėje stiprinti, formuoja teisėtvarkos institucijų sistemą, užtikrina jų veiklos materialinį ir organizacinį aprūpinimą.

Kai kalbame apie kieno nors apsaugą, vartojame terminą „apsaugoti“, kuris etimologiškai reiškia pasirūpinti apsauga, saugoti nuo pavojaus [5, p. 32]. Saugoti

viešąją tvarką reiškia saugoti ir ginti visuomeninius santykius, įeinančius į viešosios tvarkos turinį. Todėl viešosios tvarkos apsauga turi būti suvokiama kaip veikla (teisinių ir organizacinių priemonių sistema), skirta palaikyti visuomenės rimties ir saugumo būklę, ginti žmonių gyvybę, sveikatą, nuosavybę, teises ir laisves, garbę ir orumą, visuomenės ir valstybės interesus nuo neteisėtų kėsinių viešose vietose¹.

Viešosios tvarkos apsauga gali būti įgyvendinama įvairiomis priemonėmis:

- kontroliuojant, kaip žmonės laikosi elgesio normų viešose vietose;
- užkertant kelią žalingų pasekmių, keliančių grėsmę asmeniniam ir visuomeniniam saugumui, atsiradimui;
- taikant poveikio priemones viešosios tvarkos pažeidėjams (patraukimas atsakomybėn).

Todėl lyginant viešosios tvarkos užtikrinimą (garantavimą) su viešosios tvarkos apsauga pirmuoju atveju turi būti kalbama apie deklaravimą, kaip turi būti organizuojama viešosios tvarkos apsauga, antruoju – kaip ši apsauga turi būti įgyvendinama.

Apibendrinant reikėtų pabrėžti, jog viešoji tvarka nėra statinė kategorija, jos turinio kaitą determinuoja įvairios aplinkybės.

Būtina viešosios tvarkos apsaugą skirti nuo viešosios tvarkos užtikrinimo (garantavimo), kadangi tai yra skirtingų valdžios lygių (vietos savivaldos ir valstybės) prerogatyva.

Išsamesnį viešosios tvarkos apsaugos vietos savivaldoje tyrimą lemia pačios vietos savivaldos sąvokos, jos socialinės paskirties detalesnė analizė.

2. VIEŠOSIOS TVARKOS APSAUGOS VIETOS SAVIVALDOJE PROBLEMAS IR TOBULINIMO PRIORITETAU

Viešosios tvarkos apsauga yra viena iš prioritetinių valstybės veiklos kryptių. Viešosios tvarkos reikšmingumą galima išvelgti ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje [6]. Joje įtvirtintos žmogaus teisės ir laisvės negali būti pažeidžiamos, išskyrus, kai būtina garantuoti ar apsaugoti viešąją tvarką, pavyzdžiui:

- 24 str. 2 d. numato, kad „be gyventojų sutikimo įeiti į būstą neleidžiama kitaip, kaip tik teismo sprendimu ar įstatymo nustatyta tvarka tada, kai reikia garantuoti viešąją tvarką“;
- 26 str. 4 d. „žmogaus laisvė išpažinti ir skleisti religiją arba tikėjimą negali būti apribota kitaip, kaip tik tada, kai būtina garantuoti <...> viešąją tvarką <...>“;
- 36 str. „negalima drausti ar trukdyti piliečiams rinktis be ginklo į taikius susirinkimus. Ši teisė negali būti ribojama kitaip, kaip tik įstatymu ir tik tada, kai reikia apsaugoti <...> viešąją tvarką <...>“.

¹ Reikia pasakyti, jog viešosios tvarkos turinį suponuoja žmogaus teisės ir laisvės, įtvirtintos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos pirmame skyriuje.

Dabartiniu metu viešosios tvarkos apsaugos funkcija yra valstybės funkcija. Tai yra įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 str. 1 p., kuris numato, jog Lietuvos Respublikos Vyriausybė garantuoja viešąją tvarką. Šios funkcijos įgyvendinimo strategijos formavimas yra priskirtas aukščiausiajai vidaus reikalus tvarkančiai institucijai. Praktinis viešosios tvarkos apsaugos funkcijos įgyvendinimas yra valstybinių ir nevalstybinių institucijų veiklos objektas.

Analizuojant viešosios tvarkos apsaugos būklę vietos savivaldoje galima teigti, jog dabartiniu metu teisėtvarkos institucijų sistema nepajėgi užtikrinti tinkamą viešosios tvarkos apsaugą, dėl to mažėja saugumo jausmas visuomenėje bei diskredituojama teisėtvarkos institucijų sistema. Tai rodo ir 2008 m. sausio 10–13 d. „Vilmorus“ atlikta gyventojų apklausa. Jos duomenimis, daugiau gyventojų nepasitiki nei pasitiki policija, atitinkamai 35.1 proc. – nepasitiki, o 29.8 proc. – pasitiki [7].

Problemiška padėtis viešosios tvarkos apsaugos srityje susiklostė dėl įvairių priežasčių:

- policija nesugeba prisitaikyti prie gyventojų saugumo poreikių. Prieštaravimas tarp visuomenės intereso gyventi saugiai ir valstybės potencialių galimybių tenkinti šį interesą turėtų būti šalinamas taip pat tobulinant teisėtvarkos institucijų, užtikrinančių viešosios tvarkos apsaugą, sistemą. Demokratinės užsienio valstybės, sprendamos gyventojų saugumo užtikrinimo problemas, prioritetus teikia vietos savivaldos institucijoms, esančioms arčiausiai žmogaus. Jų socialinė paskirtis – tenkinti vietos gyventojų poreikius bei užtikrinti jų interesų įgyvendinimą. Be to, jos yra institucijos, geriausiai galinčios žinoti vietos gyventojų saugumo poreikius bei greičiausiai užtikrinti saugią aplinką aptarnaujamoje teritorijoje;

- nėra nei į perspektyvą orientuotos viešosios tvarkos apsaugos koncepcijos, nei strategijos. Dabartiniu metu dauguma teisėtvarkos institucijų pajėgų bei jų taikomų priemonių prioritetai pagal socialinės ekonominės infrastruktūros centralizuotus pajėgumus yra nukreipti į rezonansinių, organizuotų, ekonominių bei kitų sunkių nusikaltimų atskleidimą ir tyrimą. Todėl jų veikloje mažiau dėmesio skiriama ne tokiai rezonansinei, tačiau visuomenei reikšmingai – viešosios tvarkos apsaugos srityje, taip pat, tik kitu aspektu suponuojančiai piliečių saugumo būsenai. Sistemiskai nesprendžiant ar nepakankamai sprendžiant visuomenei aktualias įvairias žmogaus ir visuomenės saugumo užtikrinimo problemas mažėja teisėtvarkos institucijų autoritetas visuomenėje;

- policija išlaiko monopolį viešosios tvarkos apsaugos srityje ir kt. Lietuvoje išlieka stiprios valstybės valdymo centralizacijos tradicijos, paveldėtos dar sovietmečiu, valstybės monopolija viešosios tvarkos apsaugos srityje. Kita vertus, gyventojai nepatenkinti vykdoma viešosios tvarkos apsauga jų gyvenamojoje teritorijoje. Todėl kyla konfliktas tarp vietos gyventojų saugumo poreikių bei valstybės galimybių juos patenkinti.

Policijos nesugebėjimą prisitaikyti prie gyventojų saugumo poreikių lemia tai, jog policija ir visuomenė nėra integruotos į vientisą socialinę sistemą. Ilgą laikotarpį policija kaip socialinis institutas buvo virš arba ša-

lia visuomenės ir savo veikloje vadovavosi aukštesnių pagal hierarchiją valstybinių institucijų nurodymais. Socialinės normos turėjo nedidelę įtaką policijos veiklai, o tai lemia šios sistemos uždumą, atsiskyrimą nuo visuomenės.

Vakarų Europos specialistų [8, p. 39; 9, p. 14], nagrinėjančių visuomenės ir policijos santykių, nuomone, policijos ir visuomenės problemas reikia spręsti pasitelkiant socialinės paslaugos koncepciją. Būtent socialinės paslaugos koncepcija yra XXI a. policijos koncepcija. Jos įgyvendinimas leistų policijai kiek įmanoma priartėti prie visuomenės, pašalintų informacijos vakuumą, susidariusį aplink policiją, kita vertus, sukurtų policijos veiklos socialinės kontrolės mechanizmą [10, p. 12–23].

Pastaruju metu Lietuvos mokslininkai [11; 12; 13; 14; 15] aktyviai gilinaisi į policijos ir visuomenės santykių problemas. Analizuojama policijos socialinio paslaugavimo, bendruomenės teisėtvarkos² (*community policing*) esmė, socialinė paskirtis.

Problema yra žinoma, nuolat apie tai kalbama ir bandoma, kuriant palankias sąlygas integruotis į bendruomenę, policiją reformuoti, tačiau rodomos pastangos laukto rezultato neduoda. Vertinant policijos darbo viešosios tvarkos apsaugos srityje problemas galima teigti, jog policijos praktiniame darbe neaprobujamos ar nepakankamai aprobujamos mokslininkų skelbiamos idėjos.

Dabartiniu metu mūsų valstybėje viešosios tvarkos apsaugos funkcijos monopolis priklauso valstybinei policijai. Viešosios tvarkos apsaugos funkcijos monopolio išlaikymas neatspindi naujoviškos valstybės sąrangos ir faktiškai ignoroja vieną iš viešosios valdžios ir valdymo organizavimo formų – vietos savivaldą. Kitų šalių patirtis rodo, kad viešosios tvarkos apsaugos efektyvumas priklauso nuo to, kaip sėkmingai yra suderinti subjektų, įgyvendinančių šią funkciją, įgaliojimai ir kompetencija. Remiantis V. Giseviaus [16, p. 21] mintimis, aukštesnis valdžios lygmuo turėtų apsiriboti visa apimančių tikslų ir strategijos numatymu, o žemesnioji grandis – tų planų konkretnimu, nes ji arčiau žmogaus. Galima teigti, kad valstybinių lygiu viešosios tvarkos apsaugos užtikrinimas pirmiausia pasireiškia tuo, kad sukuriama palankios politinės, teisinės, ekonominės, organizacinės ir kitos sąlygos, leidžiančios efektyviai palaikyti reikiamą viešąją tvarką ir užtikrinti jos apsaugą. Tuo tarpu konkrečios teisinės ir organizacinės priemonės, sudarančios viešosios tvarkos apsaugos turinį, turėtų būti įgyvendinamos savivaldos darinių – miesto ir kaimo vietovių seniūnijose, kur įgyvendinama vietos savivalda.

² Bendruomenės teisėtvarkos esmė, socialinė paskirtis yra skatinti vietos gyventojus aktyviai dalyvauti sprendžiant jų pačių saugumo klausimus. Remiantis autorių, tyrusių bendruomenės teisėtvarkos problemas, mintimis būtent policija yra ta institucija, kuri turėtų skatinti tokią gyventojų iniciatyvą. Moksliniame darbe keliami idėja, jog stiprinant bendruomenės teisėtvarką vietos savivaldos institucijos, kaip arčiausiai esanti, geriausiai vietos gyventojų problemas išmananti valdžia turėtų imtis iniciatyvos kurti saugią aplinką jų aptarnaujamos teritorijose.

3. KONSTITUCINIS BEI ĮSTATYMU NUMATYTAS SAVIVALDYBIŲ VAIDMUO UŽTIKRINANT VIEŠĄJĄ TVARKĄ VIETOS GYVENTOJAMS

Savivaldybių statusą bei jų vietą viešojo administravimo institucijų sistemoje reglamentuoja 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija, Vietos savivaldos bei kiti įstatymai. Kai kurios Lietuvos Respublikos Konstitucijos X skirsnio „Vietos savivalda ir valdymas“ blanketinės teisės normos reikalauja detalesnio savivaldybių veiklos reglamentavimo ieškoti kituose teisės aktuose. Savivaldybių veiklos ypatumus apibrėžia Vietos savivaldos įstatymas [17]. Jo antrame skirsnyje numatomos šios savivaldybių funkcijos:

- savarankiškosios;
- priskirtosios (riboto savarankiškumo);
- valstybinės (perduotos savivaldybėms);
- sutartinės.

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 8 p., viena iš savivaldybių funkcijų yra dalyvavimas užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį. Tai suvokiama kaip nusikaltimų kontrolės ir prevencijos vietinių programų kūrimas ir įgyvendinimas pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias policijos įstaigas bei įtraukiant į šią veiklą visuomenines organizacijas ir gyventojus. Panaši konkuruojanti teisės norma įtvirtinta ir Policijos veiklos įstatymo [18] 14 str. 6 d. 2 p.: „žemesnės pakopos policijos komisariatai <...>, kartu su savivaldybių institucijomis, <...> kuria ir įgyvendina programas, skirtas nusikalstamumo prevencijai, gyventojų gyvybės, sveikatos bei turto, taip pat viešosios tvarkos apsaugai“.

Vertinant įstatymų reglamentuotą skirtingų institucijų funkciją galima teigti, kad tokio pobūdžio bendradarbiavimo iniciatorė yra savivaldybė, nes paminėta savivaldybės funkcija yra priskiriama prie savarankiškųjų. Todėl savivaldybės, įgyvendindamos šią funkciją, turi „sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už šių funkcijų atlikimą“ [17]. Mūsų manymu, reikėtų atkreipti dėmesį į sąvokas „sprendimų iniciatyvos, priėmimo, įgyvendinimo laisvė“ bei „atsakomybė už šių funkcijų atlikimą“. Pavyzdžiui, savivaldybės, organizuodamos masinius renginius (koncertus, paradus, mitingus, sporto renginius ir kt.), turi sprendimų iniciatyvos bei priėmimo teisę viešosios tvarkos apsaugos srityje. Jos gali inicijuoti arba priimti sprendimą vykdyti viešosios tvarkos apsaugą.

Problema yra ta, jog dalyvavimas užtikrinant viešosios tvarkos apsaugą pagal Lietuvos teisės aktus priskirtas vietos savivaldos institucijų kompetencijai kaip jų savarankiška funkcija. Tačiau iš tikrųjų viešosios tvarkos apsauga yra įgyvendinama pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias policijos įstaigas. Savivaldybės (nors savivaldybės merui bei bendruomenei atskaito žemesnės pakopos policijos komisariatai) faktiškai negali turėti didesnės įtakos policijos veiklai, nes jų kontrolė ir koordinavimas yra aukštesnių policijos institucijų prerogatyva. Susiklosto paradoksali padėtis, kai savivaldybių kompetencijai priskirtą savarankišką funkciją įgyvendina kita valstybinė institucija – policija.

Savivaldybės, kurių autoritetas visuomenėje auga, kuriomis gyventojai pasitiki labiau nei policija, negali priimti atsakomybės už jų teritorijoje sprendžiamas vietos gyventojų saugumo problemas.

Taigi galima daryti prielaidą, kad viešosios tvarkos apsaugos problemas imanoma spręsti aktyviau įtraukiant į šią veiklą vietos savivaldos institucijas. Tačiau toks žingsnis reikalauja kompleksinės viešosios tvarkos apsaugos, kaip vietos savivaldos institucijų veiklos objekto, esmės, socialinės reikšmės, vietos savivaldos socialinės paskirties, reikšmingumo visuomenei, jos raidos Lietuvoje bei viešosios tvarkos apsaugos funkcijos įgyvendinimo vietos savivaldoje prielaidų analizės, taip pat numatyti viešosios tvarkos apsaugos vietos savivaldoje, įtraukiant atitinkamas pajėgas, tobulinimo perspektyvas.

Idėja savivaldybėms savarankiškai vykdyti viešosios tvarkos apsaugą Lietuvos moksle yra inovacinė, todėl literatūros šia tematika negausu, o dabartiniu metu atliekama mokslinė studija, siekiant įkurti savivaldybių (municipalinę) policiją Vilniuje, yra paviršutiniška. Ji yra daugiau metodologinio nei mokslinio pobūdžio ir daugeliu atvejų remiasi argumentacija bei mintimis, išdėstytomis ankstesnėse šio straipsnio autoriaus mokslinėse publikacijose.

Analizuojant savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybų modelio kūrimo galimybes reikia remtis užsienio mokslininkų bei praktikų patirtimi, taikyti ją atsižvelgiant į Lietuvoje galiojančią teisinę bazę, politines bei ekonomines sąlygas.

Užsienio mokslininkų darbuose išsakoma įvairių nuomonių, kokios turėtų būti savivaldybės viešosios tvarkos apsaugos tarnybos. Mokslinės analizės tikslais jas susisteminsime pagal pavaldumo požymį.

Mokslinėje literatūroje tvirtinama, jog savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybos turėtų būti suvokiamos išimtinai kaip teisėtvarkos institucijos, pavaldžios vietos savivaldos institucijoms [19, p. 36]. Šių tarnybų kūrimo iniciatyva priklauso savivaldybėms, jos finansuojamos iš savivaldybių biudžeto. Pagrindinės tokių tarnybų funkcijos yra viešosios tvarkos apsauga, nusikaltimų prevencija ir dalyvavimas tiriant juos. Be to, savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybų bendradarbiavimas su vidaus reikalų institucijomis turėtų būti grindžiamas įgaliojimų atribojimo, tarpusavio pagalbos ir partnerystės principais.

Kiti mokslininkai [20] teigia, jog savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybas kuria ir finansuoja savivaldybės, o jos pavaldžios Vidaus reikalų ministerijai. Toks požiūris praktiškai atspindi Lietuvoje vyravusią praktiką (1990–2000 m.), kai veikė savivaldybių policija. Ji buvo finansuojama iš savivaldybių biudžeto, tačiau iš tikrųjų priklausė vidaus reikalų sistemai, todėl savivaldybės neturėjo didelės įtakos jų veiklai. Savivaldybių teritorijoje viešosios tvarkos apsaugos funkciją įgyvendindavo teritoriniai policijos komisariatai.

Trečiosios grupės šalininkai [21, p. 20] laikosi, jų nuomone, kompromisinio varianto. Jų nuomone, savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybos turėtų būti kuriamos ir finansuojamos savivaldybių iniciatyva, tačiau iš dalies šias tarnybas kontroliuoja teritorinės vi-

daus reikalų institucijos. Tarnybų kontrolė yra vykdoma, kai siekiama bendromis jėgomis išspręsti viešosios tvarkos apsaugos bei visuomenės saugumo problemas. Savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybos ir policijos padaliniai įtraukiami į vientisą pajėgų ir priemonių, naudojamų saugant viešąją tvarką savivaldybių teritorijose, sistemą, todėl kontrolę bei operatyvų vadovavimą joms įgyvendina vidaus reikalų sistemos institucijos (policija).

Pagrindinė tokių savivaldybės tarnybų paskirtis yra spręsti viešosios tvarkos apsaugos problemas bei vadovaujantis jiems suteiktais įgaliojimais įgyvendinti savivaldybės priimtus teisės aktus, susijusius su teisėtvara ir vietos gyventojų saugumu. Paprastai tokių tarnybų sukūrimo perspektyvos siejamos su valstybės ekonominėmis ir politinėmis sąlygomis bei vietos savivaldos plėtra [22, p. 47].

IŠVADOS

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija yra pamatinis teisės aktas, kuriuo remiantis steigiamos institucijos bei apibrėžiamos veikos sritys. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje pastebimos tam tikros dviprasmybės vartojant terminus „viešosios tvarkos apsauga (užtikrinimas)“ bei „viešosios tvarkos garantavimas“. Mokslinėje literatūroje viešosios tvarkos užtikrinimas (garantavimas) atribojamas nuo viešosios tvarkos apsaugos, nes pirmuoju atveju kalbama, kaip viešosios tvarkos apsauga turi būti organizuojama, antruoju – kaip ši apsauga turi būti įgyvendinama. Be to, būtina viešosios tvarkos apsaugą skirti nuo viešosios tvarkos užtikrinimo (garantavimo), kadangi tai yra skirtingų valdžios lygių (vietos savivaldos ir valstybės) prerogatyva.

2. Dabartiniu metu mūsų valstybėje už viešosios tvarkos apsaugos funkcijos įgyvendinimą yra atsakinga policija. Tačiau įgyvendinant šią funkciją susiduriama su efektyvumo problemomis, kurias sukelia tai, kad:

- policija nesugeba prisitaikyti prie gyventojų saugumo poreikių;
- nėra nei į perspektyvą orientuotos viešosios tvarkos apsaugos koncepcijos, nei strategijos;
- monopolis viešosios tvarkos apsaugos srityje išlieka policijos kompetencija.

Policijos nesugebėjimą prisitaikyti prie gyventojų saugumo poreikių lemia tai, jog policija ir visuomenė nėra integruotos į vientisą socialinę sistemą. Sprendžiant šias problemas siūloma, kad aukštesnio lygio valdžia turėtų apsiriboti visa apimančių tikslų ir strategijos numatymu, o žemesnioji grandis – tų planų konkretnimu, nes ji arčiau žmogaus.

3. Autoriaus nuomone, savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybos turėtų būti kuriamos ir finansuojamos savivaldybių iniciatyva, tačiau iš dalies ir tam tikrais atvejais šias tarnybas kontroliuotų teritorinės vidaus reikalų institucijos. Tarnybų kontrolė vykdoma, kai siekiama bendromis jėgomis išspręsti viešosios tvarkos apsaugos bei visuomenės saugumo problemas (pavyzdžiui, masinių renginių metu). Savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybos ir policijos padaliniai įtraukiami į

vientisą pajėgų ir priemonių, naudojamų saugant viešąją tvarką savivaldybių teritorijose, dislokacijos sistemą, todėl kontrolę bei operatyvų vadovavimą joms įgyvendina vidaus reikalų sistemos institucijos (policija).

LITERATŪRA

1. Губанов, А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. Москва, 1999.
2. Кононов, А. М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка (вопросы теории и практики). *Государство и право*. 1997, №12.
3. Макушкин, А. А. Организационные и правовые основы деятельности органов местного самоуправления по охране общественного порядка. Челябинск, 2000.
4. Лазарев, В. В.; Попов, Л. Л.; Рогозин, Л. М. *Правовые основы обеспечения общественного порядка*. Москва, 1987.
5. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius, 2000.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucija, LR piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius, 1996.
7. http://www.vilmorus.lt/index.php?lng=lt&page_id=16&news_id=5 [žiūrėta 2008 02 05].
8. Bitner, E. *The functions of police in modern society*. New York, 1991.
9. Punch, M.; Naylor, T. The police: a social service. *New Society*, 1973, 17 May.
10. *Revue internationale de criminologie et de police technique*. 1992, No 1.
11. Laurinavičius, A. *Bendruomenės teisėtvara*. Vilnius, 2001.
12. Pumputis, A. Policijos ir visuomenės tarpusavio santykio prielaidos. *Kriminalinė justicija*. 1997, t. 5.
13. Šakočius, A. *Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtvarą*. Mokymo metodinis leidinys. Vilnius, 2000.
14. Danišauskas, G. Teisinės paslaugos samprata. *Jurisprudencija*. 1999, t. 13(5).
15. Justickis, V. *Prevencinė policijos veikla remiantis bendruomenės teisėtvaros modeliu*. Vilnius, 2000.
16. Gisevius, V. *Savivaldos politikos pagrindai*. Vilnius, 1994.
17. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, 2000 m. spalio 12 d. Nr. VIII-2018. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 91-2832.
18. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas, 2000 m. spalio 17 d. Nr. VIII-2048. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 90-2777; 2000, Nr. 101.
19. Минковский, Г. М. О понятии и структуре муниципальной милиции. *Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт*. Москва, 1991.
20. Злота, В. И. Разграничение управленческих функций в горрайорганах внутренних дел в современных условиях (организационно-правовой аспект). *Проблемы совершенствования деятельности горрайорганов внутренних дел*. Москва, 1994.
21. Колантовский, Ф. Е. Проблемы организации и правового обеспечения местной (муниципальной) милиции. *Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт*. Москва, 1991.

22. Филатов, В. К. Горрайорганы внутренних дел и местная милиция. *Проблемы совершенствования деятельности горрайорганов внутренних дел.* Москва, 1999.

THE ELABORATION OF CONSTITUTIONAL ATTITUDE, MOTIVATING THE MUNICIPALITIES TO PROTECT THE PUBLIC ORDER INDEPENDENTLY

Andrejus Novikovas *

Mykolas Romeris University

Summary

The social processes in the society make to analyze the Constitutional regulation of the municipalities to implement public order protection independently. The main object of this article is to analyze the possibilities of the municipalities to establish the independent services of public order protection. A few tasks are formulating according to the object in the article:

- to analyze the related categories „public order protection“ and „public order security“ and disclose the contents of these meanings;
- to identify the problems of the public order protection in the municipalities and to provide the way of solves;
- to analyze the legal basis allowed to establish and to choose the most valuable model of the services of public order protection.

The content of the article consists from three chapters. After the analysis of the chosen topic several conclusions have been done:

1. The contents of the related categories „public order protection“ and „public order security“ are very similar, but not identical. It is important to separate these meanings. „Public order security“ means the declaration how must be organized the safety of the local inhabitants in the municipal area, and „Public order protections“ declares how it must be implemented in the operational field.

2. Nowadays the police are responsible for the function of public order protection. The implementation is not successful, because:

- the police can not fully adopted to the safety needs of society;
- there are no strategy to implement the function of public order protection;
- it is negative and not effectiveness aspect of the police activities to keep the monopoly in the public order protection area

The highest level institutions must form the strategy of the protection of public order and the lower level (municipalities) must implement it in operational field.

3. The municipalities would have the right to establish and support the services of public order protection. Those services must be under the responsibilities of municipalities. However, the police would have the rights to control the activities of those services in some case, for example, during concerts, meetings and so on.

Keywords: municipality, local inhabitants, public order, police.

* Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, associate professor.