

## VIEŠOSIOS TVARKOS APSAUGA SAVIVALDYBIŲ TERITORIJOJE: TEISINIS IR ORGANIZACINIS ASPEKTAI

**Dr. Andrejus Novikovas**

Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedra  
Valakupių g. 5, 2000 Vilnius  
Telefonas 274 06 24  
Elektroninis paštas andrejus@ltu.lt

*Pateikta 2003 m. gruodžio 10 d.*

*Parengta spausdinti 2003 m. gruodžio 29 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedros vedėjas  
dr. Raimundas Kalesnykas ir šios katedros docentas dr. Gintautas Danišauskas.*

**Pagrindinės sąvokos:** viešosios tvarkos apsauga, decentralizacija, savivaldybių vaidmuo viešosios tvarkos srityje.

**Keywords:** Order Protection, Decentralisation, Municipalities Role in the Area of Public order protection.

### S a n t r a u k a

Straipsnyje analizuojamas subjektų, atsakingų už viešosios tvarkos apsaugą savivaldybių teritorijoje, veiklos teisinis reglamentavimas, atskleidžiama policijos bei vietos savivaldos institucijų veiklos ir atsakomybės kolizija, pateikiami kompetencijos atribojimo viešosios tvarkos apsaugos srityje problemų sprendimų variantai. Autoriaus nuomone, įmanomos keturios alternatyvios viešosios tvarkos apsaugos formos savivaldybių aptarnaujamose teritorijose. Pabrėžiama, jog vietos savivaldos institucijoms turėtų būti suteikiama teisė rinktis, kokia iš analizuojamų formų efektyviausiai užtikrintų jų aptarnaujamos teritorijos gyventojų saugumo poreikius.

Straipsnyje taip pat analizuojamos viešosios tvarkos apsaugos funkcijos įgyvendinimo organizacinės problemos, vertinamos viešosios tvarkos apsaugos funkcijos decentralizavimo perspektyvos. Autorius kritiškai vertina situaciją, kai viešosios tvarkos apsaugos poreikiai, kurie logiškai kildinami iš vietos gyventojų interesų, formuluojami ne šias problemas nustatančiuose savivaldos ar regionų lygmenyse, o centrinėse institucijose. Taip planuojamą saugios aplinkos strategiją, turinčią atspindėti visų Lietuvos regionų ypatumus, geriausiu atveju galima pavadinti standartizuota, atspindinčia tik siaurus šalies gyventojų interesus. Sprendžiant kilusias problemas straipsnyje pateikiami du alternatyvūs viešosios tvarkos apsaugos strategijos planavimo variantai.

leškant atsakymų į iškeltus klausimus prieinama prie išvados, jog vietos savivaldos institucijos teisinėmis bei organizacinėmis priemonėmis turėtų būti aktyviau motyvuojamos įsitraukti į vietos gyventojų saugumo problemų sprendimą.

## Ižanga

Dabartiniu metu viešosios tvarkos apsaugos srityje susiklosčiusią situaciją galima būtų apibūdinti ekonominiu terminu – policijos monopolija viešosios tvarkos apsaugos srityje. Remiantis ekonomikos dėsniais galima teigti, kad monopolio išlaikymas keletu subjektų valdžioje mažina konkurenciją, dėl to nukenčia vartotojai. Galima daryti prielaidą, jog policijai išlaikant viešosios tvarkos apsaugos funkcijos monopolį nukenčia gyventojų saugumo interesai. Pasak B. Melniko, būtent saugumo ir stabilumo stoka bei siekiai užtikrinti saugumą ir stabilumą labai dažnai reiškiasi kaip visuomenės transformacijas skatinančios aplinkybės bei šias transformacijas intensyvinantys katalizatoriai [1, p. 104]. Vadinasi, siekiant išsaugoti stabilumą visuomenėje ir mažinti nesaugumo būseną būtina ieškoti dabartinei viešosios tvarkos apsaugos sistemai alternatyvių variantų. Ieškant alternatyvių nesaugumo problemos sprendimo variantų dėmesys sutelkiamas į vietos savivaldos institucijas kaip subjektus, atsakingus už vietos gyventojų socialinį (taip pat ir fizinį) saugumą.

Siekiant pagrįsti mintį, jog ateityje vietos savivaldos institucijų kompetencija saugant viešąją tvarką turėtų didėti, būtina atlikti situacijos visuomenės saugumo užtikrinimo srityje teisinę bei organizacinę analizę.

### Viešosios tvarkos apsauga savivaldybės teritorijoje: teisinis aspektas

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 [2]. Jo antrame skirsnyje numatomos šios savivaldybių funkcijos:

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

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 8 punktą viena iš savivaldybių funkcijų yra dalyvauti užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį. Tai suvokiama kaip nusikaltimų kontrolės ir prevencijos vietos programų kūrimas ir įgyvendinimas pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias policijos įstaigas bei į šią veiklą įtraukiant visuomenines organizacijas ir gyventojus. Panaši konkuruojanti teisės norma įtvirtinta ir Policijos veiklos įstatymo [3] 14 straipsnio 6 dalies 2 punkte: „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 minėta savivaldybės funkcija priskiriama prie savarankiškų. Todėl savivaldybės, įgyvendindamos šią funkciją, turi „sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už šių funkcijų atlikimą“ [2]. Reikėtų atkreipti dėmesį į sąvokas „sprendimų iniciatyvos, priėmimo, įgyvendinimo laisvė“ bei „atsakomybė už šių funkcijų atlikimą“.

Savivaldybės, organizuodamos arba suteikdamos leidimus organizuoti masinius renginius (koncertus, paradus, mitingus, sporto renginius ir pan.), turi *sprendimų iniciatyvos bei priėmimo teisę* viešosios tvarkos apsaugos srityje. Jos gali inicijuoti arba priimti sprendimą vykdyti viešosios tvarkos apsaugą.

Analizuojant savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos sprendimų *įgyvendinimo laisvę* galima išskirti dvi alternatyvas: viešosios tvarkos apsauga įgyvendinama pasitelkiant arba savivaldybių teritoriją aptarnaujančias *policijos įstaigas*, arba *privačias saugos tarnybas*. Šiuo

atveju savivaldybė (nors savivaldybės merui ir bendruomenei atsiskaito žemesnės pakopos policijos komisariatai) faktiškai negali turėti didesnės įtakos policijos veiklai, nes jų kontroliavimas ir koordinavimas yra aukštesnių policijos institucijų prerogatyva, kaip tai nurodyta Policijos veiklos įstatymo 13 straipsnio 2 dalies 2 punkte. Kyla klausimas, ar savivaldybės gali būti atsakingos už šių funkcijų vykdymą, kaip to reikalauja Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnis, deklaruojantis visišką savivaldybių atsakomybę.

Šią problemą, kaip rodo kitų šalių patirtis, galima spręsti skirtingai:

- viešosios tvarkos apsaugos funkcijos įgyvendinimą, t. y. jos organizavimą, vykdymą bei atsakomybę, visiškai priskiriant *policijos kompetencijai*;
- suteikiant šios funkcijos įgyvendinimo laisvę savivaldybių kompetencijai pačioms savo nuožiūra įgyvendinti viešosios tvarkos apsaugos funkciją ir prisiimti atsakomybę.

Prioritetą teikiant *pirmam variantui* savivaldybės prarastų kontrolę ypač svarbioje vietos gyventojams srityje, t. y. viešosios tvarkos apsaugos srityje. Taip būtų pažeistas savivaldos, kaip demokratinio instituto, reikšmingumas, socialinė paskirtis, nes, kaip rodo užsienio patirtis, viešosios tvarkos apsaugos problemos yra pirmiausia vietos gyventojų ir tik vėliau valstybės problema. Pagrindžiant tokią idėją galima remtis Prancūzijos pavyzdžiu, kai plėtojant vietos saugumo užtikrinimo politiką buvo įkurtos komunų nusikalstamumo prevencijos tarnybos, bendruomenės policija, imtasi decentralizuoti policijos veiksmų taktiką ją nukreipiant į bendruomenės teisėtą [4, p. 12].

Pasirinkus *antrą, pilietinei visuomenei būdingą, variantą* savivaldybės turėtų daugiau alternatyvų rinktis, kokia forma įgyvendinti viešosios tvarkos apsaugos funkciją aptarnaujamos teritorijose<sup>1</sup>.

Išskiriamos kelios viešosios tvarkos apsaugos funkcijos *įgyvendinimo formos*:

- savarankiškai įgyvendinant šią funkciją, t. y. per sukurtas savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybas<sup>2</sup>;
- pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias policijos tarnybas;
- pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias privačias saugos tarnybas [5, p. 12];
- kuriant savarankišką tarnybą, savanoriškai sudaromas iš vietos gyventojų [6, p. 55].

Paskutinės dvi viešosios tvarkos apsaugos formos yra gana naujos ir mažai analizuotos moksliniu lygiu.

Žinoma, jog privačių saugos struktūrų veikla (taip pat ir viešosios tvarkos apsaugos srityje) nėra įstatymais sureguliuota. Svarbus argumentas, kodėl privačios saugos tarnybos negalėtų būti visateisis viešosios tvarkos apsaugos subjektas, yra tas, jog jų veikla grindžiama civilinėmis sutartimis, t. y. atlygio už teikiamas paslaugas gavimu. Jų veikla yra privataus teisinio pobūdžio, tuo tarpu viešosios tvarkos apsauga yra vieša teisinė veikla ir negali būti civilinės sutarties objektas. Todėl visapusiškai viešosios tvarkos apsaugą galėtų užtikrinti tik viešosios valdžios institutas.

Panašios nuostatos gali būti taikomos ir savivaldybėms pavaldžioms tarnyboms, savanoriškai sudaromos iš gyventojų. Neatsižvelgiant į tai, jog tokioms tarnyboms gali būti suteikiami tam tikri valdymo įgaliojimai, jos vis tiek bus traktuojamos kaip visuomeninės organizacijos, nes sudaromos savanoriškumo pagrindu. Jų veikla viešosios tvarkos apsaugos srityje būtų ribota, nes visuomeninės organizacijos, kitaip nei valstybinės ar savivaldybių

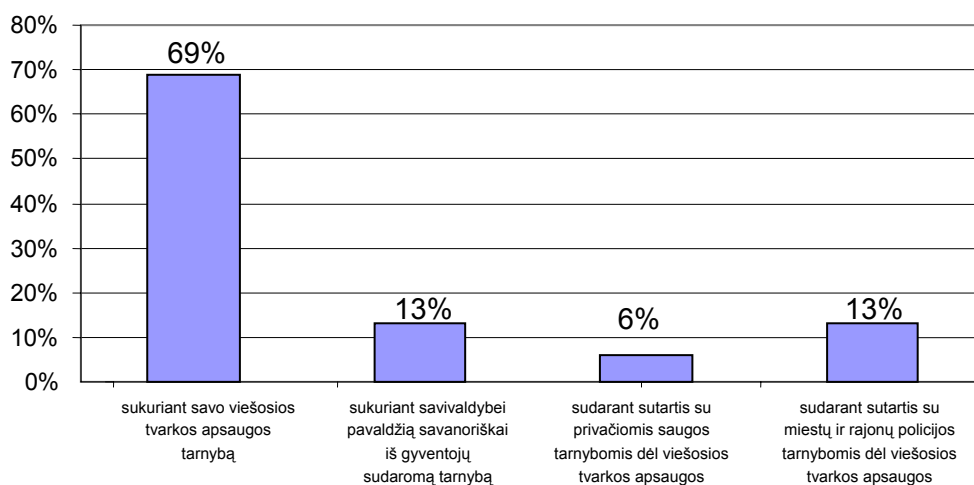
<sup>1</sup> Reikia pabrėžti, kad savivaldybių kompetencijai būtų priskirta teisė, o ne pareiga savarankiškai įgyvendinti viešosios tvarkos apsaugos funkciją.

<sup>2</sup> Užsienio valstybėse savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos funkciją vykdančios tarnybos vadinamos įvairiai, pavyzdžiui, municipaline policija (*municipal police*), vietos policija (*local police*), miesto sargyba (*Stráže miejskie*) ir pan. Mūsų pasirinktas tokios savivaldybių tarnybos pavadinimas – savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnyba – tiksliausiai atspindi šių tarnybų paskirtį. Šis pavadinimas nepretenduoja į absoliučią tiesą ir ateityje gali keistis.

institucijos, negali savarankiškai taikyti tam tikrų valdymo įgaliojimų (pvz., prievartos pobūdžio priemonių).

Analizuojant galimas viešosios tvarkos apsaugos funkcijos valdymo formas savivaldybių dariniuose svarbi buvo vietos savivaldos institucijų tarnautojų nuomonė. 2002 m. gruodžio mėn. mūsų atlikto sociologinio tyrimo<sup>1</sup> rezultatai rodo, jog net 69 proc. visų apklaustųjų pritarė tam, kad savivaldybės kurtų savo viešosios tvarkos apsaugos tarnybas. Po lygiai (13 proc.) pasiskirstė nuomonės teigiančiųjų, jog savivaldybės šią funkciją galėtų įgyvendinti sudarydamos sutartis su miestų ir rajonų policijos tarnybamais bei kurdamos savivaldybei pavaldžių savanoriškumo pagrindu iš gyventojų sudaromas tarnybas. 6 proc. respondentų buvo už tai, kad viešosios tvarkos apsauga savivaldybių teritorijoje turėtų rūpintis privačios saugos tarnybos.

1 grafikas. **Formos, kuriomis savivaldybės galėtų įgyvendinti viešosios tvarkos apsaugą**



Tyrimo rezultatų negalima vertinti vienareikšmiškai, tačiau jų pagrindu galima daryti prielaidą, kad socialinių procesų raida reikalauja naujų sąlygų kurti garantijas savivaldybėms, kad jos ateityje galėtų prisiimti atsakomybę už viešosios tvarkos apsaugos funkcijos vykdymą savo aptarnaujamose teritorijose.

Remdamiesi pateiktomis mintimis dabar galiojančio Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 8 dalies redakciją

*„dalyvavimas užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį (nusikaltimų kontrolės ir prevencijos vietos programų kūrimas ir įgyvendinimas pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias policijos įstaigas bei įtraukiant į šią veiklą visuomenines organizacijas ir gyventojus)“*

siūlytume pakeisti ir išdėstyti Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 8 dalyje taip:

*„viešosios tvarkos apsaugos įgyvendinimas (nusikaltimų kontrolės ir prevencijos vietos programų kūrimas ir vykdymas pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias policijos įstaigas bei įtraukiant į šią veiklą visuomenines organizacijas ir gyventojus arba sukuriant savarankiškas savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybas)“.*

<sup>1</sup> Atlikant tyrimą buvo apklausti savivaldybių tarybų teisėtvarkos komitetų nariai. Savivaldybių tarybų teisėtvarkos komitetų nariai kaip apklausos respondentai buvo pasirinkti dėl to, kad būtent jie privalo kontroliuoti, kaip laikomasi įstatymų ir vykdomi savivaldybės tarybos, administracijos direktoriaus ir mero sprendimai viešosios tvarkos apsaugos srityje. Reikia pasakyti, kad teisėtvarkos komitetai buvo sudaryti tik vienuolikoje miestų ir rajonų savivaldybių. Buvo apklausta miestų ir rajonų savivaldybių tarybų 40 teisėtvarkos komitetų narių. Tyrimo tikslas buvo nustatyti, ar savivaldybėms reikalingos viešosios tvarkos apsaugos tarnybos.

## Viešosios tvarkos apsauga savivaldybės teritorijoje: organizacinis aspektas

Analizuojant pasaulyje egzistuojančių vietos savivaldos modelių (kontinentinio, anglosaksų, mišraus) ypatumus galima teigti, kad Lietuvos vietos savivaldos sistema daugiau turi *kontinentinio modelio* bruožų (Vyriausybės atstovai savivaldybėse turi plačius įgaliojimus savivaldybių atžvilgiu, savivaldybių sprendimai gali būti naikinami tiek teismo, tiek neteismo tvarka ir kt.) [7]. Kaip žinoma, centralizuotos vietos savivaldos sistemos susiformavimui įtakos turėjo Lietuvos istorinė raida. Tačiau ne visais istoriniais laikotarpiais didelė valstybės valdymo centralizacija darė neigiamą įtaką tiek vietos savivaldos institucijų, tiek kitų valstybinių institucijų sistemos raidai.

Istorinė patirtis rodo, kad centralizuotas valstybės valdymas naudingas socialinių krizių ir suiručijų laikotarpiais. Todėl galima teigti, kad Lietuvoje atkūrus nepriklausomybę formuojant valstybės valdymo grandis jų veiklą reikėjo griežtai kontroliuoti.

Dabar vykstant eurointegraciniais procesams, demokratiškėjant visuomenei, vis dažniau kalbama apie *decentralizacijos* [8, p. 27; 9, p. 43–45; 10, p. 46; 11; 12, p. 193–194] procesą.

Decentralizacija kaip procesas siejamas su funkcijų perdavimu, t. y. centrinės valdžios funkcijas vykdo subnacionalinė valdžia. Iškeltą decentralizavimo idėją galima pagrįsti valdžios ir valdymo realizavimo valstybėje koncepcija, kuri numato savivaldą kaip atskirą valdžios ir valdymo įgyvendinimo formą bei Europos Sąjungos valstybėse plačiai taikomu *subsidiarumo principu* [13, p. 45–46], kuriuo remiantis tikslinamas valstybės bei vietos savivaldos vaidmuo vienoje arba kitoje veiklos srityje pirmenybę teikiant kompetentingiausiai šaliai.

Kalbant apie viešosios tvarkos apsaugos funkcijos decentralizavimo perspektyvas būtina atlikti viešosios tvarkos apsaugos užtikrinimo mechanizmo Lietuvoje analizę.

Viešosios tvarkos apsaugą, kaip valdymo funkciją, remiantis Konstitucija garantuoja Vyriausybė, o jos strategijos formavimas priskirtas *Vidaus reikalų ministerijos kompetencijai*. Vidaus reikalų ministerijos, kaip centrinės valdžios, padalinys yra Policijos departamentas, kuris pagal Policijos veiklos įstatymo 13 straipsnio 3 dalį yra atsakingas už bendrą pavaldžių policijos įstaigų veiklos strategijos planavimą ir viešosios tvarkos apsaugos srityje. Vadinasi, viešosios tvarkos apsaugos poreikiai, kurie logiškai kildinami iš vietos gyventojų interesų, formuluojami ne šias problemas analizuojančiose vietos savivaldos ar regioninėse institucijose, o centrinėse institucijose, t. y. Vidaus reikalų ministerijoje bei jai pavaldžiame Policijos departamente.

Vidaus reikalų ministerija, formuodama bendrą pavaldžių policijos įstaigų viešosios tvarkos apsaugos strategiją, negali supaisyti (nes tai neįmanoma) atskirų vietos gyventojų interesų ir poreikių, nes skirtingose Lietuvos vietose (pavyzdžiui, pasienio zonose, tautinių mažumų gyvenamose teritorijose, laisvose ekonominėse zonose ir pan.) tvarkos ir saugumo (saugios aplinkos) poreikis suprantamas skirtingai. Reikia sutikti su D. Ignatienės [14, p. 18] nuomone, jog tas pats viešosios tvarkos modelis negali būti pritaikytas visai šaliai. Todėl planuojamą saugios aplinkos strategiją, kuri turi atspindėti visų Lietuvos regionų ypatumus, geriausiu atveju galima pavadinti standartizuota, atspindinčia tik kai kurių šalies gyventojų interesus. Tuo pagrindu galima konstatuoti, jog taip iškreipiami policijos institucijoms nustatyti veiklos prioritetai.

Siekiant išvengti policijos veiklos viešosios tvarkos apsaugos strategijos planavimo kolizijos galima pasirinkti vieną iš dviejų alternatyvių variantų:

- už strateginį planavimą viešosios tvarkos apsaugos srityje būtų atsakingos regioninės institucijos;
- už strateginį planavimą viešosios tvarkos apsaugos srityje būtų atsakingos vietos savivaldos institucijos.

Reikia atkreipti dėmesį į tai, jog pirmu atveju *apskričių viršininkai yra atsakingi tiesiogiai Vyriausybei*, tačiau vykdydami jiems patikėtas funkcijas jie gauna nurodymus iš atitinkamų

sričių ministerijų. Taigi kai kurių ministerijų ministrus galima laikyti apskričių viršininkų funkciniais vadovais, o apskričių valdymo struktūrą vadinti funkcinė struktūra [11, p. 1]. Vadinasi, galima daryti prielaidą, jog perdavus policijos veiklos strateginį planavimą regionų kompetencijai geriausiu atveju galima kalbėti apie valdymo funkcijų dekoncentravimo procesą, kurio metu Vidaus reikalų ministerija iš tiesų galėtų daryti įtaką policijos veiklos strateginiam planavimui.

Kitaip nei apskritys, *savivaldybės tiesiogiai atsakingos rinkėjams*. Savivaldybių atskaitomybė Vyriausybei ir kitoms centrinės valdžios institucijoms yra netiesioginė. Vadinasi, galima daryti prielaidą, jog savivaldybės, būdamos labiau nepriklausomos nuo centrinės valdžios ir žinodamos vietos gyventojų poreikius, galėtų kurti išsamesnę viešosios tvarkos apsaugos strategiją. Priskiriant viešosios tvarkos apsaugos strategijos planavimą vietos savivaldos institucijų kompetencijai būtų įgyvendinamas *subsidiarumo principas*.

Be to, planuoti viešosios tvarkos apsaugos strategiją būtų galima bendradarbiaujant vietos savivaldos ir policijos institucijoms. Reikia pasakyti, jog kai kuriose užsienio valstybėse, pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje, policija ir vietos valdžia turi didelę bendradarbiavimo patirtį kuriant nusikaltimų mažinimo strategiją vietose (*local crime reduction strategy*) [15, p. 14–15].

### **Viešosios tvarkos apsaugos funkcijos vykdymo praktinės problemos savivaldybių teritorijoje**

Panašios problemos, su kuriomis susiduriama planuojant viešosios tvarkos apsaugos strategiją, egzistuoja ir *praktiškai vykdant viešąją tvarkos apsaugos funkciją*. Visoje Lietuvoje viešosios tvarkos apsaugos funkciją įgyvendina struktūriniai vidaus reikalų sistemos padaliniai, t. y. policijos įstaigos. Jos pavaldžios aukštesnės hierarchinės grandies institucijoms ir savo veikloje vadovaujasi ne vietos gyventojų interesais, o valdymo komandomis. Todėl teritorinėse vidaus reikalų įstaigose susiklostė praktika, kad pagrindinės policijos pajėgos nukreipiamos į kovą su pavojingais, atgarsio sulaukusiais nusikaltimais, bet mažiau dėmesio skiriama ne taip plačiai aptariamai, tačiau visuomenei reikšmingai – teisės pažeidimų prevencijos sričiai, taip pat, tik kitu aspektu suponuojančiai piliečių saugumo būseną. Vietos valdžios institucijų sprendimai dėl kriminogeninės padėties gerinimo policijai nėra privalomi (moralinis pageidavimas) ir bendri projektai, veiklos derinimas priklauso nuo merų ir komisarų susitarimo. Dėl to nepakankamai gerai saugomi vietos gyventojų interesai, o tai turi įtakos neigiamam policijos veiklos vertinimui.

Su panašiomis problemomis Šiaurės Amerikos ir Vakarų Europos valstybės susidūrė dar XX a. 7–8 dešimtmečiuose, kai šis laikotarpis buvo siejamas su „greito reagavimo į įvykius strategija“ bei sugriautais policijos ryšiais su bendruomene dėl vis didėjančio policijos tarnybų funkcijų specializuotumo [16, p. 19–29]. Tokia policijos veikla, kai buvo reaguojama tik į atgarsio sulaukusius nusikaltimus bei nepaisoma vietos gyventojų tvarkos ir saugumo interesų, nedavė jokių teigiamų rezultatų. Pavyzdžiui, Belgijoje septintojo dešimtmečio viduryje atlikti tyrimai parodė, kad greitas reagavimas į pagalbos skambučius neturėjo įtakos nei pažeidėjų areštavimui, nei klientų poreikių patenkinimui [17, p. 64–65].

Policijos nesugebėjimą prisitaikyti prie gyventojų saugumo poreikių lemia tai, jog policija ir visuomenė nėra integruotos į vientisą socialinę sistemą. Ilgą laiką policija, kaip socialinis institutas, buvo virš arba šalia visuomenės ir savo veikloje vadovavosi pagal hierarchiją aukštesnių valstybinių institucijų nurodymais. Socialinės normos turėjo nedidelę įtaką policijos veiklai, o tai lėmė šios sistemos uždaramą ir atsiskyrimą nuo visuomenės.

Kitaip nei policijos, vietos savivaldos institucijos, atsižvelgiant į jų socialinę paskirtį, visais laikais buvo arčiausiai vietos gyventojų. Šiuo metu savivaldybių autoritetas visuomenėje sparčiai didėja, jų veikla pasitiki vis daugiau gyventojų. Todėl dabar yra tinkamas metas aktyviau motyvuoti vietos savivaldos institucijas dalyvauti kuriant vietos gyventojų saugią aplinką, sudarant joms palankias teisinės, organizacines ir kitas veiklos sąlygas.

## Išvados

Apibendrinant straipsnyje pateiktas mintis galima konstatuoti, kad vietos savivaldos institucijų veikla užtikrinant vietos gyventojų saugumą turėtų būti plečiama. Visų pirma tokios idėjos turėtų atsispindėti teisiniuose aktuose, t. y. vietos savivaldos institucijos pačios turėtų spręsti, kokia viešosios tvarkos apsaugos forma (ar pasitelkiant valstybinę policiją, ar privačias saugos tarnybas, ar kuriant savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybas, ar tarnybas, savanoriškai sudaromas iš vietos gyventojų) efektyviai užtikrintų vietos gyventojų saugumo poreikius.

Didelis valstybinio valdymo institucijų centralizuotumo laipsnis neleidžia tinkamai įsigilinti į žmonių, gyvenančių skirtingose Lietuvos vietose, saugumo poreikius, o planuojamos viešosios tvarkos apsaugos strategijos yra standartizuotos ir atspindi tik dalies šalies gyventojų saugumo interesus. Todėl savivaldybės, būdamos labiau nepriklausomos nuo centrinės valdžios ir žinodamos vietos gyventojų poreikius, galėtų suformuluoti išsamesnę viešosios tvarkos apsaugos strategiją, kurios pagrindu būtų įgyvendinama viešosios tvarkos apsauga savivaldybės aptarnaujamoje teritorijoje.



## LITERATŪRA

1. **Melnikas B.** Transformacijos. – Vilnius, 2002.
2. **Lietuvos Respublikos** vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. 2000 m. spalio 12 d. Nr. VIII–2018 // Valstybės žinios. 2000. Nr. 91–2832.
3. **Lietuvos Respublikos** policijos veiklos įstatymas, 2000 m. spalio 17 d. Nr. VIII–2048 // Valstybės žinios. 2000. Nr. 90–2777, Nr. 101.
4. **Rose J.** Bendruomenės sutartys plėtojant nusikalstamumo prevenciją. – Vilnius, 2001.
5. **Организация и деятельность муниципальной милиции:** Научно-аналитический обзор. – Москва, 1994.
6. **Фатеев П. П.** Административно-правовой статус муниципальной милиции Российской Федерации. – Москва, 1996.
7. **Lietuvos Respublikos** savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas. 1998 m. gegužės 14 d. Nr. VIII–730 // Valstybės žinios. 1998. Nr. 51–1392; 2002. Nr. 127–5748.
8. **Justickis V.** Prevencinė policijos veikla remiantis bendruomenės teisėtvarkos modeliu. – Vilnius, 2000.
9. **Šakočius A.** Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtvarką. – Vilnius, 2000.
10. **Pumputis A., Bukauskas A.** Valstybės ir savivaldos institucijų bendradarbiavimas. – Vilnius, 2001.
11. **Gudelis G.** Decentralizacija ir dekoncentracija valstybės valdyme // Viešojo administravimo reforma: valstybinės ir socialinės-ekonominės problemos. – Vilnius, 2002.
12. **Kuklianskis S.** Policijos organizacijos ir veiklos principai // Jurisprudencija. 1998. Nr. 10(2).
13. **Usher J. A.** Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. – Vilnius, 2001.
14. **Ignotienė D.** Savivaldybių veikla ir vaidmuo valstybės valdymo struktūrose. – Vilnius, 1992.
15. **Lovedy B.** Police Governance in the Province: The Changing Role of the Police Authority. – University of Portsmouth, 2001.
16. **Lewis C.** Consider the Present Use of Police Manpower, Including Civilian Staff and Suggest Ways in Which All Resources Could be Used More Effectively // Police Journal. 1983. Vol. 56. No. 1.
17. **Bergmans D.** Policijos darbas su visuomene – bendras supratimas. Policija ir visuomenė. Pranešimų tarptautiniuose seminaruose rinkinys. – Vilnius, 1997.



## ***Public Order Protection in Municipal Area: Legal and Organization Aspects***

***Dr. Andrejus Novikovas***  
*Law University of Lithuania*

### ***SUMMARY***

*The problems of implementation of public order protection and the perspectives of its perfection are analyzed in the article. Public order protection is presented as a paramount trend of the state activities implemented by law enforcement institutions created for that particular purpose. The problem is raised that the present system of law enforcement institutions is unable to ensure adequate protection of public order, which has undermined the feeling of public safety and has discredited the system of law enforcement institutions. Analysing the ways to satisfy the local population's need of safety, it has been established that the system of law enforcement should be reformed orientating activities of its institutions towards the interests of the local population.*

*In future municipalities should play an important role in the area of public order protection. The author analyses the essence and social origin of local government that acts as an institution of every democratic state, citizens' state that is closest to the population.*

*Legal and organizational preconditions enabling municipalities to independently exercise the function of public order protection are analyzed in the article as well. In this article the problem of the necessity to regulate legally the right of local government institutions to choose independently the form of implementing the function of public order protection on their territories is raised. The author suggests four forms of public order protection in local government area:*

- Compacting agreement between municipality and national police services;*
- Creating municipal public order protection services;*
- Compacting agreement between municipality and private security services;*
- Creating the services formatted from local inhabitants on the voluntary basis.*

*According the findings, about 69 per cent municipalities officers militated for creating municipal public order protection services, 13 per cent – for compacting agreement between municipality and national police services and creating the services formatted from local inhabitants on the voluntary basis and only 6 per cent – for compacting agreement between municipality and private security services.*

*The possibilities of transferring the mechanism of planning the strategy of public order protection and formulating the goals in this area to the competence of municipalities are investigated from the organizational point of view. This process would influence the development of decentralization declared by the state authorities in the area of public order protection. It means, that some state authority functions including public order protection would be delegate to municipalities authority. The author criticizes the view of planning public order protection situation in Lithuania. The public order protection demands, that naturally appeare in West European countries from local inhabitants safety interests, are formulated not in the local or the regional, but in the central authorities. So the state safety strategy unreflects all regions and municipalities safety interests. The present safety strategy is standardized and reflectes only a narrow circle of inhabitants in a state. There are two suggestions of public order protection strategy planning perfection.*

