

GYVENAMOSIOS APLINKOS SAUGUMAS IR ŠIUOLAIKINĖS POLICIJOS SAMPRATOS PROBLEMA

Doc. dr. Alvydas Šakočius

Lietuvos teisės universitetas, Policijos fakultetas, Policijos teisės katedra
Valakupių g. 5, 2000, Vilnius
Telefonas 274 06 32
Elektroninis paštas asakoc@ltu.lt

Pateikta 2002 gruodžio 10 d.

Parengta spausdinti 2002 gruodžio 16 d.

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Socialinio darbo fakulteto Socialinės politikos katedros profesorius
habil. dr. Rimantas Tidikis ir Valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros vedėjas profesorius
habil. dr. Stasys Puškorius*

S a n t r a u k a

Straipsnyje analizuojamos asmens saugumo sistemos transformacijos besiplėtojančioje visuomenėje ir šių pokyčių įtaka tradicinėms saugumą užtikrinančioms institucijų sistemoms, visų pirma policijai. Keliami ir tikrinami hipotezė, kad kintant visuomenės sanklodai ir jos pagrindu egzistuojantiems santykiams, socialinės diferenciacijos kontekste keičiasi ir oficialių teisėtvarkos institucijų ir jų teikiamų paslaugų poreikiai. Gautos išvados leidžia suponuoti tyrimą kitos hipotezės, pabrėžiančios, jog asmens ir visuomenės saugumo palaikymo funkcija yra nenutrūkstanti, tačiau jos turinys ir įgyvendinimo formos gali ir turi kisti, atsižvelgiant į visuomenės plėtros mastą. Laikantis aksiomos, kad asmens saugumo poreikiai ir juos tenkinanti policijos funkcija yra objektyvūs reiškiniai, mėginama modeliuoti šios funkcijos raidą integralioje visuomenėje, kurioje dominuoja tam tikros saugumo paslaugų įvairovės ir aukštos jų kokybės paklausa.

I v a d a s

Pagrindinis gyvenamosios aplinkos vertinimo kriterijus šiuolaikinėje valstybėje yra piliečių saugumo pojūtis. Įvairių tyrimų duomenimis, Lietuvoje asmens saugumo pojūčio rodiklis yra neigiamas¹. Tai skatina manyti, kad piliečių saugumo jausmui didelės reikšmės turi jiems žinomi ir suvokiami visuomeninio gyvenimo reiškiniai, įvykiai bei dalyviai. Greitai besikeičiančioje gyvenamojoje aplinkoje intensyviai kintant visuomeniniams santykiams dalis visuomenės nesusėja adekvačiai suvokti pokyčių esmės ir vadovaujasi ankstesniais reiškinų vertinimo kriterijais. Tai pasakytina ir apie išlikusius policijos misijos ir veiklos vertinimo stereotipus, kurie nežinant arba nenorint žinoti visų objektyvių tikrovės pokyčių kelia piliečių nepasitenkinimą.² Antra vertus, tradicinės visuomenės saugumą įgyvendinančios institucijos aiškiai pasikeitusioje aplinkoje vengia netradicinių sprendimų paieškos ir linkusios toliau nešti

¹ Štai 2000 m. Kaune atlikto sociologinio tyrimo metu tik 6,5 proc. gyventojų teigė, jog Lietuva yra šalis, kurioje saugu gyventi, tuo tarpu 55,4 proc. pareiškė, kad aplinka nesaugi arba visiškai nesaugi. Tačiau tyrimas parodė, kad artimosios gyvenamosios aplinkos (pvz., mikrorajono) saugumo būklė vertinama geriau. Saugūs savo gyvenamajame rajone jautėsi net 16,6 proc. respondentų [1, p. 37–38].

² R. Šimanauskaitė atlikdama sociologinę kaimo gyventojų apklausą nustatė, kad egzistuoja tam tikri stereotipai. Kadangi buvo tiriamas gyventojų požiūris į policijos apylinkės inspektoriaus veiklą, nemažai gyventojų nesu-prato, apie kuriuos policijos pareigūnus kalbama. Tik paaiškinus, kad apylinkės inspektoriai anksčiau buvo vadinami „igaliotiniais“, respondantai suprasdavo, apie ką kalbama, ir net pasakydavo apylinkės inspektoriaus pavardę. Tai patvirtina faktą, kad piliečių vertinimai kurį laiką veikiama nusistovėjusių stereotipų, ir informacija apie pakitusius administracinius teisinius santykius neatitinka situacijos [2; p. 7–8].

visuomenės kritikos našta. Tačiau taip pat neatmestina mintis, kad saugumo reikalavimai viešojo administravimo institucijoms, dėl įvairių priežasčių vengiant individualios atsakomybės už saugumo būklę, gali būti per dideli. Todėl saugumo jausmo stiprinimo būdai ir priemonės tyrinėtinai valstybės ir visuomenės institutų gebėjimo ir galėjimo užtikrinti vidinį šalies saugumą kontekste. Šiame kontekste taip pat analizuotini teisiniai saugumą užtikrinančios sistemos valdymo technologijos elementai, laiduojantys saugumo priemonių paklausos ir pasiūlos pusiausvyrą ir sudarantys teorines prielaidas kalbėti apie naują policijos, kaip socialinio reiškinio ir kaip organizacijos, turinį.

1. Valstybės ir visuomenės iniciatyvos saugumo kokybei užtikrinti santykis

Šiuolaikinės valstybės prestižą ir gerovę lemia jos išorinė ir vidinė tolerancija. Tarptautiniame kontekste toleruotina tokia valstybė, kuri yra patikima jos piliečiams ir patraukli užsienio valstybėms bei užsieniečiams. Tokios valstybės yra pageidaujamos tarptautinės integracijos partnerės, nes šiuo kriterijumi reguliuojami ir tarptautinių investicijų srautai. Valstybės patikimumą ir patrauklumą lemia du tarpusavyje susiję reiškiniai: jos vidaus bei užsienio politikos stabilumas ir gyvenamosios aplinkos saugumas, nes politikos stabilumas skatina investicijas, o gyvenamosios aplinkos saugumas leidžia netrukdomai jas įgyvendinti. Nestabili politika ir nesaugi aplinka skatina emigraciją, kvalifikuotos darbo jėgos ir intelekto mažėjimą, o galiausiai – valstybės degradaciją. Nesaugi aplinka skatina nepasitikėjimą valstybe (nes valstybė negarantuoja standartinio saugumo) ir visuomenės susiskaidymą į tarpusavyje nebendruojančias grupes arba stratas (nes ne kiekvienas pageidaujantis didesnio asmeninio saugumo gali papildomai šią paslaugą nusipirkti). Naujas požiūris į šias problemas leistų formuoti hipotezę, kad saugios aplinkos užtikrinimas yra gyvybiškai svarbus ne tik kiekvienam piliečiui asmeniškai, bei ir tautos sutelktumui bei valstybingumui išlaikyti. Jeigu taip, tai kokybinis šios srities tobulinimas turėtų būti pripažintas prioritetine šalies vidaus reikalų tvarkymo sritimi, juo labiau žvelgiant į netolimą ateitį, kai Lietuva privalės tinkamai užtikrinti laisvą asmenų, prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimą. Šia prasme kritiška gyvenamosios aplinkos saugumo būklė verčia ieškoti sprendimų ir naujai pažvelgti į valstybinės valdžios ir savivaldos institucijų veiklą, į nepanaudojamus vidinius visuomenės išteklius ir pilietinių iniciatyvų galimybes.

Šiuolaikinės saugios aplinkos užtikrinimo paradigmos

Gyvenamosios aplinkos saugumą galima užtikrinti dviem būdais: saugumą garantuoja Valstybė arba asmeninės gyvenamosios aplinkos saugumu rūpinasi patys žmonės. Žmonijos istorijoje šie būdai žinomi, nes jie atsirado ir buvo tobulinami skirtingų teisinių sistemų valstybėse. Bet dabar civilizuotose Europos valstybėse taikomas abiejų būdų junginys. Tiesa, aptinkamos skirtingos jų proporcijos, kurios mokslinėje literatūroje aiškinamos tradicijomis ir kitais nacionaliniais ypatumais, bet tarptautinės integracijos praktika neišvengiamai skatina jų suvienodėjimą. Kraštuose, kuriuose labai tvirtos savivaldos tradicijos ir aktyvios piliečių bendruomenės, o valstybės galios reguliuojant visuomenės santykius sąlygiškai ribotos (pvz., bendrosios teisės principą išpažįstančiose valstybėse), plečiami vadinamieji viešojo sektoriaus institutai. Čia vis dažniau pabrėžiamas viešasis interesas ir jo gynimą užtikrinantys viešosios teisės institutai. Šalyse, turinčiose tvirtos centralizuotos valstybės organizacijos funkcionavimo tradicijas, pavyzdžiui, Prancūzijoje, gana pragmatiškai perimamos bendrosios teisės sistemos visuomeninių santykių reguliavimo formos. Tai pasakytina pirmiausiai apie bendruomenės sutartis, kurios sudaromos tarp valstybės ir gyventojams atstovaujančių formalių savivaldos institucijų [3, p. 22–28]. Kontinentinės Europos valstybėse tai vadinama naujuoju požiūriu į visuomenės saugumą užtikrinančią valstybinio poveikio svertų sistemą. Tai labai aktualu ir Lietuvai.

Apibendrintas naujasis požiūris į saugumą pagrįstas šiais principais:

- Užtikrinti saugią aplinką yra ir Valstybės, ir piliečių rūpestis. Valstybės veikla, kuria užtikrinamas aplinkos saugumas, yra konstitucinė paslauga piliečiams.
- Užtikrinant gyvenamosios aplinkos saugumą valstybė ir pilietis arba piliečių bendruomenės yra lygiaverčiai partneriai. Valstybė suteikia tokias paslaugas ir tokia apimtimi, kiek piliečiai jai suteikė įgaliojimų ir politinės, finansinės, moralinės bei kitos paramos. Valstybės institucijos orientuojamos kompetentingai tenkinti paslaugų užsakovo poreikius. Už institucijos visų valdymo lygmenų atliktą darbą atsiskaitoma piliečiams.
- Valstybė skatina ir palaiko pilietines iniciatyvas racionaliai siekti saugesnės aplinkos. Jeigu kai kurias aplinkos saugumą užtikrinančias veiklas atlieka pačios gyventojų bendruomenės, valstybės paslaugų apimtys, savikaina ir kaina turi mažėti.
- Valstybės institucijos privalo mažinti saugumo paslaugų savikainą tam, kad sąnaudų likutis būtų skiriamas aukštesnei saugumo kokybei pasiekti.

Teigtina, kad šie principai užtikrina šių dviejų institutų tikėjimosi ir galėjimo, noro ir gebėjimo pusiausvyrą. Šias savybes turi tiek valstybė, tiek piliečiai. Tačiau jų viešoji išraiška yra neadekvati. Neabejotina, kad vidinis bendruomenių veiklos potencialas yra nepaprastai didelis, tačiau kol kas neturime pakankamai svertų, galinčių stimuliuoti jų viešą pasireiškimą. Tai sudaro prielaidas pernelyg universaliai diskutuoti ir pernelyg tiesmukai rekomenduoti galių raiškos priemones, įgalinti atlikti tam tikrus veiksmus, reikalauti ataskaitų ir vertinti vienam kito veiklą. Netolerantiškoje aplinkoje, kurioje ignoruojamas teisių ir pareigų pusiausvyros reikalavimas, taip užprogramuojama giluminė formalios struktūros (valstybės aparato) ir neformalios visumos (gyventojų) konfrontacija.

Oficialių, formalių ir neformalių struktūrų santykis

Valstybės ir visuomenės institutų priskyrimas atitinkamiems organizacinės struktūros tipams turi principinės reikšmės, nes, remiantis organizacijų teorija, bendradarbiavimas tarp formalių ir **neformalių struktūrų** visuomet priklauso nuo subjektyvių išankstinių nuostatų, o tai iš esmės paneigia strateginio prognozavimo ir planavimo sėkmę. Ilgalaikius tarpusavio bendradarbiavimo ryšius gali nustatyti tik formalios struktūros, todėl bendradarbiaujant valstybės institucijoms, užtikrinančioms visuomenės saugumą, ir visuomenei turėtų dalyvauti tik formalizuotos bendruomenių struktūros. Dažnai kalbama apie tai, kad policija ir kitos teisėtvarkos įstaigos turi bendradarbiauti su neformaliomis visuomenės struktūromis. Taip apibrėžiama sąveika galima tik tuo atveju, jeigu laikytumėmės nuostatos, kad visuomeninės struktūros formalumas arba neformalumas priklauso nuo šios struktūros reglamentavimo viešosios pozityviosios teisės normomis. Tačiau ar jų lyginamoji dalis socialinių junginių visumoje yra didesnė? Ir ar iš tikrųjų siekiant tarpusavio bendradarbiavimo valstybės institucijos veiksmus galima sieti tik su tomis struktūromis, kurios sukurtos ir funkcionuoja valstybės nustatytų normų pagrindu ir kurias reikėtų vadinti tikslesniu terminu – **oficialiomis struktūromis**, t. y. egzistuojančiomis oficialios teisės pagrindu? Ar šiuo atveju apeliuojama į viso visuomeninio potencialo galimybes, pavyzdžiui, bendruomenės, susivienijusias tradicijų ar ekonominių normų pagrindu? Kalbėdami apie bendradarbiavimą su neformaliomis struktūromis turime nekreipti dėmesio į loginio ryšio trūkumą: su kuo gi reikia bendradarbiauti, jeigu nėra formalios atstovaujančios struktūros? Su tokiu dariniu galima tik bendrauti. Tačiau ir jų stygius akivaizdus, jos sunkiai pastebimos. Manytina, kad tokios struktūros gali būti aptinkamos fiksuojant ir skatinant atsirandančias bendruomenių iniciatyvas.

Bendruomenės iniciatyva ir visuomenės saugumas

Visuomenės saugumo užtikrinimo procese **bendruomenės iniciatyva** suprantama kaip pirminis bendruomenės junginių valios spręsti saugumo problemas patiems arba bendraujant su kitomis struktūromis (tiek formaliomis, tiek ir neformaliomis) pasireiškimas.

Bendruomenės valios pasireiškimas yra pirmojo dar tik kvaziformalios struktūros žingsnio indikatorius. Kadangi valiniame socialiniame junginyje egzistuoja tam tikri jo narių

tarpusavio santykius nustatantys reguliatoriai (normos), tai pirminis valios pasireiškimas reiškia vidaus santykių sunorminimą ir pirminės struktūros suformavimą vidinėmis taisyklėmis, kurios neišvengiamai turi kisti atsižvelgiant į šio junginio integraciją į organizacinę aplinką ir jo santykius su kitomis formaliomis struktūromis. Jo išlikimas ir plėtra priklauso nuo šios integracijos pagreičio¹.

Pripažįstant, kad valstybė ir visuomenė yra lygiaverčiai partneriai, palaikantys viešąjį visuomenės saugumą, poveikis partnerio valiai (bet ne partnerio vertimas) sprendžiant egzistuojančias problemas turi būti suprastas ne kaip priekaištas, o kaip kvietimas kalbėtis ir susitarti. Todėl visos teisėtvarkos institucijų pastangos, kuriomis siekiama sužadinti visuomenės susidomėjimą bendrosiomis saugumo problemomis, kaip, beje, ir bendruomenių apeliavimas į teisėtvarkos efektyvumą, yra prasmingos, toleruotinos ir remtinos.

2. Policijos fenomenologija

Policijos fenomenologinis tyrimas šiame darbe aktualus dėl šių priežasčių:

1. Lietuva patyrė tarptautinės integracijos, nulemtos anksčiau nežinomų reiškinių, įtakos poveikį. Negana to, visa tarptautinė integracija įgauna vis didesnę pagreitį. Todėl strateginiu lygmeniu tikslingiau mąstyti ne apie naujų reiškinių formas (jos keičiasi labai greitai) ir netgi ne apie jų turinį (nes jis toks pat nestabilus, kaip ir nenustygstantis išsilaisvinusių visuomeninių jėgų plėtojimas), o apie pokyčių ištakas, jų esmę ir bendrus šių reiškinių valdymo dėsningumus.

2. Visuomenė plėtojasi žymiai sparčiau negu teisinė ir ją užtikrinanti institucinė sistema. Natūralu, kad visuomenės plėtra yra pagrindas tobulinti teisės sistemą ir jos funkcionavimą užtikrinančias institucijas, tačiau nuolat didėjantis atotrūkis tarp pagrindo ir antsto akivaizdus. Kyla grėsmė, kad į atsiradusį saugumo paslaugų vakuumą gali būti įtrauktos valstybės nekontroliuojamos struktūros arba vadinamieji policijos paslaugų „pakaitalai“ [4; 3].

3. Visuomenės saugumo srityje ypač aktualus proaktyvusis valstybės institucijų veiklos pobūdis. Tačiau norint užbėgti nepageidaujamam reiškiniui už akių reikia suvokti to reiškinių esmę ir rasti racionalų sprendimą, kaip jį neutralizuoti.

Dėl šių priežasčių nedera sutelkti dėmesio į egzistuojančią policijos organizacinę sistemą, nes tradicinis požiūris į policiją trukdo pritaikyti ją pasikeitusioje visuomeninėje terpėje. Akivaizdu, kad nepavykus nustatyti praktinių problemų egzistavimą patvirtinančių teorinių paradigmu reikia ieškoti abstraktesnių žinių, formuluojančių pačias paradigmas, sistemų. Šiuo atveju naudingiau nagrinėti policijos reiškinį.

Policijos funkcijos turinio pokyčiai

Policijos funkcija, kuri savo esme yra ne kas kita kaip veikla, skirta atkurti tvarką, visuomet siejama su oficialiu prievartiniu poveikiu individui, pažeidžiančiam nustatytą tvarką užtikrinančias normas, arba siekiant užkirsti kelią tokiems pažeidimams. Ji įgyvendinama taikant specialius oficialios prievartos metodus arba sudarant aplinkybes, kurioms esant tokios prievartos panaudojimo grėsmė tampa akivaizdi. Prievartos oficialumo pagrindas yra atitinkama socialinė norma. Tradiciškai šia socialine norma laikoma objektyviosios teisės norma arba įstatymas. Tačiau argi ši funkcija išnyksta, jeigu santykiai susiklosto kitų normų pagrindu? Iš istorijos žinome, kad policinio pobūdžio veikla buvo vykdoma ir gilioje senovėje

¹ Nekelia abejonių, kad tokio socialinio junginio integracija į socialinę aplinką susijusi su jos vidinės tvarkos reguliavimo mechanizmo pokyčiais. Jeigu integracijos metu socialinis junginys, kurio vidinė tvarka reguliuojama moralės normomis, bendrauja su oficialia struktūra, egzistuoja didelė tikimybė, kad pozityviosios teisės normos taps papildomais šios tvarkos reguliatoriais, taip keisis pirminė vidaus tvarka ir junginio dalyvių teisinis statusas. Visuomenės saugumo srityje naudotinas visuomeninio judėjimo „Stabdyk nusikalstamumą“ raidos pavyzdys, aiškiai atskleidžiantis jo vidaus tvarką reguliuojančių socialinių normų virsmą teisinėmis.

– nuo pat bendruomenių susiformavimo¹. Taigi sieti policijos funkciją tik su šiuolaikinės valstybės atsiradimu, o juo labiau su egzistuojančia policijos institucijų sistema, neteisinga. Vadinasi, mes galime kalbėti apie **policijos funkciją, kaip visuomeninį reiškinį, objektyviai egzistuojantį visuomenėje tam, kad taikant oficialaus fizinio poveikio arba grasinimo tokiu poveikiu priemones būtų užtikrintas atitinkamos valdžios įgaliojimus turinčių subjektų nustatytos tvarkos palaikymas.**

Policijos samprata

Taigi, dinaminio požiūriu, policijos fenomenas pasireiškia per funkcinę sistemą, kuri angliškoje mokslinėje terminijoje turi gana suprantamą **policing** terminą, keliantį prieštaravimų tiesmukai verčiant jį į lietuvių kalbą. Paraidinis termino vertimas būtų **policijavimas** arba policijos funkcijos įgyvendinimas. Lietuviškos šio termino interpretacijos apibrėžiant policijos ir bendruomenės santykius detalizuotos Lietuvos mokslinėje literatūroje, kurioje angliškasis **policing** terminas verčiamas į žodžius teisėtvara arba policija. Abu terminai kelia sunkumų aiškinantis šiuolaikinį minimo fenomeno turinį. Juk teisėtvara gali būti suprantama ne tik dinamine (kaip veikla, palaikanti teise nustatytą tvarką), bet ir statine (kaip tvarkos, nustatytos teisės normomis, kokybinė būklė) prasmėmis, o policija ligi šiol sunkiai suvokiama dinamine prasme (kaip nuolat kintantis visuomeninis reiškinys) ir kreipia mintis tik į palyginti statinę organizaciją, vadinamą policija. Tačiau jeigu pripažįstame, kad egzistuoja abstrahuota policijos (arba policinė) funkcija, tuomet šį reiškinį galime apibrėžti dinaminės prasmės **policijos** terminu.

Tyrinėdami policijos genezę susiduriame su faktu, kad jos funkcijos turinys ir šią funkciją įgyvendinančių institucijų sistema yra tarpusavyje susijusios. Štai, pavyzdžiui, egzistuoja teoriškai pagrįsta nuomonė, išskirianti tris žinomas policijos arba policijos funkcijos įgyvendinimo (nes angliškai tai įvardijama tuo pačiu **policing** terminu) formas (sargybines, viešąją ir privatinę), būdingas trims visuomenės raidos eroms (agrokultūrinei, industrinei ir informacinei)². Kiekvienai šiai policijos formai būdinga atitinkama institucinė struktūra: nuo spontaniškai susiformavusių gyventojų grupių, siekiančių atremti kėsiniams į bendruomenės nario asmens ar turto saugumą, iki tarptautinių sutarties ir privataus kapitalo pagrindu veikiančių saugumą užtikrinančių struktūrų. Institucijų sistemos vienodėjimas taip pat matyti lyginant anglosaksų ir kontinentinę teisės sistemas taikančias valstybes. Jeigu pažvelgsime į Didžiosios Britanijos ir Prancūzijos policijos sistemas, egzistavusias XIX a., aptiksime nemažai skirtumų. Policijos funkciją Didžiojoje Britanijoje įgyvendinančių subjektų sistemoje didžiąją dalį sudarė patys gyventojai ir jų bendruomenės, o negausi policija reagavo tik į nusikaltimus. Tuo tarpu Prancūzijoje buvo atvirkščiai – didžiąją dalį funkcijų, susijusių su viešosios tvarkos palaikymu, vykdė centralizuotos valstybės institucijos. Jos netgi buvo organizuojamos pagal kariuomenės pavyzdį. Panašus buvo ir tarpukario Lietuvos policijos modelis. Vėliau Prancūzijoje policijos funkcija siaurėjo ir policijos institucijų sistema sumažėjo, nes valstybinės prievartos nereikalaujančios tvarkos palaikymo funkcijos buvo perduotos civilinei administracijai. Tuo tarpu Didžiojoje Britanijoje vyko šiek tiek kitas procesas. Ten plečiantis viešajam sektoriui plėtojosi civilinės administracijos institucijos, kartu ir policija, kuri galiausiai įsitvirtino tose valdymo srityse, kuriose reikalingi policijos prievartos metodai. Taigi akivaizdu, kad XX amžiaus viduryje policijos funkcija tiek anglosaksiškose, tiek kontinentinės teisės sistemos valstybėse suvienodėjo [8; 9].

XX a. antrojoje pusėje įvyko esminė policijos funkcijos peržiūra. Pasirodė, kad tradicinis viešosios policijos funkcijos įgyvendinimo metodas, išskiriantis policiją iš kitų viešojo administravimo institucijų, nėra pakankamai efektyvus. **Taip pat paaikškėjo, jog visuomenė**

¹ Lietuvos istorijoje taip pat gausu pavyzdžių apie policijos funkcijos egzistavimą neturint formalios policijos organizacijos. Štai Trečiasis Lietuvos Statutas, nustatė ne tik teismų ir jų valdininkų statusą, bet numatė pareigą tvarkos palaikymo ir atkūrimo uždavinius vykdyti nešališkiems šlėktoms, vadovaujamiems vaznio. Tam tikra prasme policijos funkcijas vykdė ir paprasti kaimo gyventojai, kurie užtikrindavo tvarkos atkūrimą ir pristatydavo pažeidėjus teisingumą vykdančiam kaimo seniūnui [5, p. 47–49].

² Šią klasifikaciją pagrindė R. Stansfieldas, tyrinėjęs policijos funkcijų įgyvendinimo formas [6]. Lietuvoje šią klasifikaciją naudojo R. Kalesnykas, tuo pagrįsdamas galimas policijos funkcijų privatizavimo tendencijas [7].

pageidauja daugiau policijos paslaugų negu prievartos. Tai verčia keisti požiūrį į policijos organizaciją, nes paslaugos poreikius ir paslauginius organizacijos gebėjimus formuoja paslaugų rinka. Viešoji policija, anot R. T. Stansfieldo, orientuota į saugumo paslaugų vidurkį. Arba, galima sakyti, kad dirba pagal vidurinės visuomenės stratos pageidavimą. Natūralu, kad ši strata yra pagrindinis policijos paslaugų pirkėjas. Jeigu ši strata yra gausi – gausios ir subsidijos viešajai policijai. Jeigu ne – kyla policijos finansavimo problemų, galiausiai lemiančių policijos potencijos ir pasitikėjimo ja mažėjimą. Vadinasi, saugumo paslaugų poreikių nukrypimai nuo šio vidurkio suponuoja atitinkamo paslaugų teikėjo paiešką, kurios laisvojoje rinkoje gali baigtis tuo, jog klientas gali nepageidauti viešosios policijos paslaugų, nes piliečiams, sudarantiems aukštesniąją visuomenės stratą, reikia daugiau ir kokybiškesnių saugumo paslaugų, o asmenims, esantiems socialinės atskirties, pavyzdžiui, marginalinėse grupėse, viešoji policija nepriimtina dėl dažnai nelegalaus marginalų statuso. Tokiu atveju jie gali pasirinkti kitus šių paslaugų rinkos dalyvius: legalias privataus kapitalo pagrindu veikiančias policinio pobūdžio saugos struktūras arba nelegalius policijos paslaugų–pakaitalų tiekėjus, kurie gali būti net nusikalstamos grupuotės¹.

Akivaizdu, kad visuomenėje egzistuojant įvairiems policijos funkcijos, vadinasi, ir policijos, poreikiams valstybės policijos organizacija ir jos struktūra vargu ar gali išlikti nepakitusi.

3. Valstybinis policijos paslaugos reglamentavimas ir savivalda

Hipoteziškai galima teigti, kad šiuo metu Lietuvoje saugią aplinką užtikrinančios teisinės priemonės nesudaro vientisos sistemos ir ši problema matyti tiek teisėdaros, tiek teisės taikymo lygmenyse. Šią hipotezę suponuoja sociologinių tyrimų, atliktų savivaldybėse, duomenys, rodantys, kad didesnė dalis savivaldybių tarnautojų mano, jog savivaldos galias nepagrįstai riboja centrinės valdžios institucijos. Todėl, anot jų, savivaldybių ir bendruomenių iniciatyvos nesulaukia arba, tai taip pat labai svarbu, mano, kad gali nesulaukti atitinkamos paramos [10, p. 25]. Neišnaudotas savivaldos galimybes užtikrinant saugią aplinką apibrėžė A. Novikovas [11, p. 74–76]. Siekiant patvirtinti arba paneigti minimą hipotezę reikia nustatyti, ar iš tikrųjų vietinės iniciatyvos gali būti ignoruojamos, ar joms pasireikšti trukdo egzistuojanti teisės normų sistema ir jos įgyvendinimo praktika.

Įstatymų leidyba (bendroji valstybės politika)

Ligi šiol saugios aplinkos užtikrinimas nepripažįstamas ir nevadinamas **valstybės reguliavimo sritimi**. Valstybės reguliavimas, mūsų manymu, esmingai skiriasi nuo valstybinio reguliavimo, labai vangiai kintančio kontinentinės teisinės sistemos instituto. Pastarojo galimybės šiuolaikinės integracijos kontekste yra nepaprastai ribotos dėl keleto priežasčių.

Pirmiausiai, Europos integracija neišvengiamai verčia koreguoti egzistuojančias nacionalines konstitucines teises doktrinas. Ypač tai pabrėžtina kalbant apie naujas valstybes nares. Paklusimas viršvalstybiniam reguliavimui (narystės įsipareigojimų prisiėmimas) suponuoja viršvalstybinės ir nacionalinės teisės prieštaravimus. Dažniausiai prieštaravimai šalinami priimant naujus, papildant arba pataisant senus teisės aktus. Tačiau išlaikant nekintančią konstitucinę teisinę doktriną teisės aktų kolizija neišvengiama. Todėl ji sąlygiškai vadinama konstitucine teisine kolizija.

Lietuvos visuomenės saugumo palaikymą organizuojančios sistemos bėdos yra akivaizdus šios kolizijos pavyzdys, nes teisinis šių dienų valstybinis saugios aplinkos užtikrinimo reglamentavimas yra išskaidytas, nesudaro tikslų vienumu pagrįstos sistemos, todėl teisės normų kūrimo bei tobulinimo procesas yra eklektiškas ir epizodiškas. Tai sutvarkyti trukdo iš dalies ir saugios aplinkos užtikrinimo funkcijų bei kompetencijos padalijimo valstybinio reguliavimo sistemai ir savivaldai neaiškumas. Nepagrįstai vyrauja nuomonė, kad saugios

¹ Pavyzdžių apie policijos paslaugų–pakaitalų teikėjus galime aptikti skaitydami publikacijas apie nelegaliai užsienyje dirbančius lietuvius. Iš esmės užsienio šalyse jie yra marginalai, negalintys apeliuoti į oficialias policijos institucijas. Todėl šias grupes persekioja nusikalstamos struktūros, siūlydamos nelegalias saugos, pagrįstos jų pačių nustatytais normomis, paslaugas.

aplinkos užtikrinimas yra valstybės organizacijos, o dar tiksliau – teisėsaugos institucijų reikalas. Vietos savivaldą Lietuvos Respublikoje reglamentuojantys įstatymai savivaldybių aplinkosauginę galią apibrėžia tik kaip neaiškia teisę dalyvauti užtikrinant viešąją tvarką, padedant teisėsaugos institucijoms. Neatsižvelgiama į tai, kad ši veikla skirta spręsti išimtinai vietinio pobūdžio problemas. Ši situacija susiklostė todėl, kad viešosios tvarkos palaikymas, kaip ir saugumo užtikrinimas, yra konstitucinė Vyriausybės funkcija, užtikrinama vadinamojo valstybinio reguliavimo. Vadinasi, teisė (ir netgi Konstitucija) iš anksto programuoja vietos savivaldos institucijų „prilaikymą“ ir minimalią savivaldybių iniciatyvą saugios aplinkos užtikrinimo srityje. Tačiau kitaip ir būti negali, nes įstatymų leidėjas turi laviruoti tarp Konstitucijos, priimtose tuo metu negalvojančios apie valstybės funkcionavimą kokioje nors valstybių sąjungoje, principų ir Europos Sąjungos reikalavimų¹.

Antrąją priežastimi laikytinas integracijos kontekste kintantis viešosios ir privatinės teisės reguliavimo instrumentų santykis. Europos, kurios valstybės organizuotos pagal skirtingas teisine sistemas, integracija verčia keisti išankstines nuostatas dėl teisinio reguliavimo priemonių prioritetų ir ieškoti visiems priimtino kompromiso. Vadinasi, privatinės teisės ekspansija į viešųjų reikalų sritį kontinentinės teisinės sistemos valstybėse yra objektyvus ir neišvengiamas reiškinys. Tai iliustruoja spontaniška ir greita privataus saugos verslo, veikiančio regioniniu ir lokaliu pagrindu, plėtra.

Atlikus tyrimus nustatytas teisėtvarkos institucijos neišgalėjimas dėl teisiųjų, organizacinių ir finansinių sunkumų ankstesne apimtimi vykdyti joms pavestas saugios aplinkos užtikrinimo funkcijas [12, p. 219–221]. Tačiau egzistuojančioje Lietuvos konstitucinėje teisinėje terpėje konstatuotina, kad teisiškai suderinti viešąjį ir privatųjį interesus užtikrinant visuomenės saugumą sudėtinga. Privačių saugos struktūrų veikla reglamentuota labai mažai. Viena vertus, teisinio reguliavimo mechanizmas tarsi panaikina šias struktūras, nes teisinis jų veiklos pagrindas yra ne viešoji, bet privatinė teisė. Skiriasi ir teisinio reguliavimo metodai, kurie kontinentinės sistemos valstybei tradiciškai nepriimtini, nes „valstybė nesidera su atskiru piliečiu“. Kita vertus, viešosios teisės normų stoka nepagrįstai teisinama motyvu, kad saugos verslas, kaip ir bet kuris kitas, neturi būti detaliam reglamentuojamas valstybės. Gyvenime susiklostė praktika, kai privačios saugos struktūros imasi vykdyti viešojo administravimo funkcijas, su policija sudarydamos bendradarbiavimo sutartis. Šiomis sutartimis privačių saugos struktūrų darbuotojai įgalinami duoti privalomus vykdyti nurodymus nepavaldiems asmenims, t. y. įgyja viešojo administravimo pareigūno statusą, neturėdami tam visuomenės suteikto mandato, t. y. jų statusą nustatančių teisės normų. Faktą, kad privataus verslo plėtra į viešąjį visuomenės saugumo sektorių, viešosios teisės požiūriu, yra gana komplikauta, atskleidžia šios rūšies įstatyminių normų nebuvimas, o prieštaravimų tarp viešosios ir privatinės teisės egzistavimą – Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinta Asmens ir turto saugos įstatymo koncepcija (vis dar tik koncepcija).

Trečiąją priežastimi laikytinas pernelyg didelis įstatymų, kuriais siekiama reguliuoti aplinkos saugumo santykius, projektų rengimo žinybiškumo laipsnis. Problema atsiranda nepripažįstant aksioma saugią gyvenamąją aplinką reglamentuojančių teisės aktų kompleksškumo. Konstitucijoje nustatytos įstatymų leidybos iniciatyvos teisės leido suformuoti praktiką, kai įstatymų projektus dažniausiai rengia Vyriausybė, o tiksliau, įstatymus vykdančios vyriausybines institucijas. Veikdamos joms pavestose valstybinio valdymo srityje ir vengdamos kaltinimų funkcijų dubliavimu, jos savarankiškai inicijuoja tik tokius įstatymus, kurie minimaliai gali būti taikomi kitų valstybinio valdymo institucijų reguliavimo srityse. Vyriausybės gebėjimai atsižvelgti į visas kompleksines valdymo problemas labai riboti, nes ji, nors ir kontroliuoja įstatymų projektų derinimo faktą, bet nerengia, neplanuoja ir nekoordinuoja įstatymų projektų, paskirdama šias funkcijas atitinkamoms ministerijoms. Kaip tik dėl šios priežasties nepakankamai greitai rengiami ir įgyvendinami tarpžinybinės ir tarpinstitucinės

¹ Tai pasakytina, pavyzdžiui, apie Europos vietos savivaldos chartijos principų pritaikymą vietos savivaldą Lietuvoje reglamentuojančiuose įstatymuose. Tarptautinių normų interpretavimas Lietuvos konstitucinės teisinės sistemos kontekste leido suformuluoti neatitinkančią chartijos dvasios vietos savivaldos sampratą, nepagrįstai menkinančią vietos savivaldos iniciatyvą [10, p. 20–21].

(pvz., tarp ministerijų ir savivaldos institucijų) viešosios saugos programos ir projektai, įskaitant ir tas programas, kurios rengiamos ir įgyvendinamos sutarčių pagrindu.

Įstatymų projektų rengimo žinybiškumas skatina teisinio reguliavimo problemas, kurių sprendimas reikalauja derinti teisėkūros ir teisę įgyvendinančių institucijų veiksmus. Susidaro paradoksali situacija, kurioje teisėkūros institucija – savivaldybė negali užtikrinti priimtų teisės aktų įgyvendinimo. Įstatymų projektų iniciatoriai dažnai pasuka lengvesniu keliu – įstatymo projekte fiksuoja tik principines nuostatas, o jų taikymo mechanizmo reglamentavimą perkelia į poįstatyminio reguliavimo lygmenį, t. y. poįstatyminio reglamentavimo teisę projektuoja sau. Tokiais atvejais poįstatyminio reglamentavimo subjektai neretai įgyja pernelyg didelę diskreciją ir turi teisę reglamentuoti ne tik operatyvinį srities valdymą, bet ir visuomeninius santykius, kuriuose nustatomas, keičiamas arba naikinamas piliečių teisinis statusas.

Poįstatyminis reglamentavimas (administravimo politika)

Hipoteziškai galima teigti, kad subjektų, užtikrinančių pageidaujamos ir reikalaujamos kokybės aplinkos saugumą, sistema negali būti iš anksto apibrėžta ir statiška. Išankstinės nuostatos suponuoja uždara organizacinę sistemą, nesugebančią greitai orientotis nuolat ir nestabiliai kintančioje aplinkoje. Visuomenės saugumą užtikrinančios organizacijos veikia kaip tik tokioje aplinkoje. Vadinas, ir poįstatyminio reguliavimo subjektų sistema negali būti apibrėžiama kaip nekintanti. Turint omenyje anksčiau minėtas įstatymines viešojo saugumo sektoriaus valdymo problemas, akivaizdi rizika, kad poįstatyminio reguliavimo galias gali įgyti tik tie administravimo subjektai, kurie rengia visuomenės saugumą reglamentuojančių įstatymų projektus. Kitų subjektų, pavyzdžiui, savivaldybių iniciatyva dalyvauti tobulinant viešojo saugumo sistemą tokiu atveju gali būti ignoruojama arba net varžoma. Todėl apskritai turime kalbėti ne tik apie egzistuojančią visuomenės saugumo administravimo sistemą, bet ir apie **visuomenės saugumo sistemos administravimo politiką**, įgyvendinamą valstybės, t. y. ne tik valstybinio, bet ir savivaldos reguliavimo priemonėmis. Kalbėti apie politiką verčia faktas, jog vientisos visuomenės saugumo sistemos administravimo politikos formavimas vyksta pernelyg sudėtingoje teisinėje aplinkoje.

Vienas iš svarbesnių šios aplinkos veiksnių yra praktikuojamas žinybinis poįstatyminio teisinio aplinkos saugumo reglamentavimo pobūdis. Paprastai įstatymas poįstatyminės teisėdaros funkcijas skiria Vyriausybei. Vyriausybė pagal Konstituciją yra kolegiali institucija, kurios nariai – ministrai tiesiogiai atsakingi už jiems paskirtą valstybinio valdymo sritį. Konstitucinis teismas yra išaiškinęs, kad ministro teisės negali būti varžomos, o tai iš esmės naikina bet kokią viršžinybinės teisėdaros galimybę. Ši padėtis lemia tai, kad poįstatyminio reglamentavimo aktų projektai rengiami atitinkamose ministerijose, kurios dėl tarpžinybinės veiklos kompetencijos trūkumo negali parengti kompleksinio pobūdžio poįstatyminių teisės aktų. Todėl rengiant poįstatyminius aktus vietos savivaldybių poreikiai neretai ignoruojami, nors poįstatyminį reglamentavimą nukreipiantis veiksnys turėtų būti vietos problemos.

Tai lemia situaciją, kurioje poįstatyminis teisinis reglamentavimas neįsikomponuoja į tarpžinybinių poveikio priemonių reikalaujančių teisinio reguliavimo mechanizmą, todėl priimant poįstatyminius teisės aktus teisėdaros subjektas neverčiamas galvoti apie visų teisinio reguliavimo mechanizmo elementų būtinumą. Žinant, kad saugios aplinkos užtikrinimo visuomeniniai santykiai yra kompleksiniai, pastebima, jog vertinant poįstatyminio reglamentavimo subjektų poveikį objektui nenustatomas grįžtamasis ryšys. Dėl to subjektai neturi duomenų apie sukurtus visuomeninius santykius ir jų būklę. Praktiškai susiduriame su padėtimi, kai reguliavimo subjektai priima teisės aktus nesirūpindami, ar jie bus įgyvendinti.

Poįstatyminio teisinio reglamentavimo apimtys ir turinys priklauso nuo pačių reglamentavimo subjektų diskrecijos, kuri dažniausiai grindžiama institucijų „savanaudiškumu“, skatinančiu išankstinę nuostatą apsiriboti turimomis žinybinėmis funkcijomis, nekelti sau papildomų veiklos tikslų, neprisiimti papildomos atsakomybės. Įstatymuose nefiksuojamos pagrindinės poįstatyminio reglamentavimo nuostatos, kurios gali būti laikomos poįstatyminio reglamentavimo subjektų diskrecinės galios ribomis. Susidarė situacija, kurioje poįstatyminio reglamentavimo subjektai – tikslingumo pagrindu veikiančios valdymo institucijos pačios

nustato įstatymų įgyvendinimo tvarką. Šiuo atveju pažeidžiama valdymo teisėtumo ir tikslin-gumo pusiausvyra ir valdymo institucijos turi galimybę nustatyti tokią įstatymų įgyvendinimo tvarką, kuri reikalauja mažiau pastangų ir atsakomybės. Valdant saugios aplinkos užtikrinimo sritį tai ypač aktualu, nes motyvuodamos funkcijų dubliavimo negalimumu institucijos faktiškai panaikina tarpžinybinio bendradarbiavimo galimybes, ignoruoja vietos savivaldybių teises dalyvauti užtikrinant viešąją saugą.

Išvados

Tarptautinės visuomenės integracijos kontekste asmens ir turto saugumo užtikrinimo poreikiai kinta labai greitai ir oficialiosios valstybės institucijos objektyviai gali vykdyti tik re-aktyviają veiklą. Strateginis policijos įstaigų veiklos planavimas turi remtis gilia aplinkos ana-lize ir jos dinamikos studijomis.

Policijos funkcijos paskirtis visuomenės raidoje nekinta, tačiau kinta jos turinys ir įgy-vedinimo formos, kurios jokių būdu negali būti traktuojamos kaip laikinos. Vadinas, jos įgyvendinimą užtikrinanti institucijų sistema apibrėžiama kaip tinkanti ilgą laiką. Policijos funkciją įgyvendinančių institucijų sistema patiria nuolatinę raidą.

Tradicinės visuomenės saugumo užtikrinimo formos ir institucijos turi kisti pagal vi-suomenės išsivystymo laipsnį. Visos institucijų sistemos lankstumas priklauso nuo to, koku valstybės valdymo lygmeniu koordinuojamos šių institucijų pastangos. Valstybinio valdymo lygmeniu koordinuojant policijos funkcijos įgyvendinimą iš veiklos sferos pašalinama daug visuomenės institutų, galinčių ir turinčių aktyviai veikti užtikrinant saugią aplinką. Todėl re-komenduotini šie veiksmai:

1. Būtina parengti ir priimti Lietuvos Respublikos viešosios saugos pagrindų įstatymą arba Saugumo ir tvarkos įstatymą (tokie įstatymai priimti kai kuriose Vokietijos žemėse), ku-riuo būtų konkretizuoti egzistuojančių valstybės institucijų ir savivaldybių įgaliojimai užtikri-nant saugią aplinką, paskirstyta jų kompetencija ir reglamentuojami bendro darbo procedūrų pagrindai.

2. Būtina aiškiai atskirti policijos ir privačių saugos struktūrų įgaliojimus. Viešosios saugos pagrindų įstatyme turėtų būti nustatyti ūkinės veiklos subjektų įgaliojimų atsiradimo teisiniai pagrindai (sutartys viešosios saugos paslaugoms teikti) ir bendradarbiavimo su vi-somis saugumą užtikrinančiomis institucijomis, tarp jų ir su policija, formos. Bendradarbia-vimo procedūrų pagrindai turėtų būti nustatyti įstatymais.

3. Būtina daryti Lietuvos Respublikos įstatymo pataisas dėl Lietuvos Respublikos įsta-tyimų ir kitų teisės aktų rengimo, priėmimo ir įsigaliojimo tvarkos, nustatant valdymo institucijų diskrecijos teisės apribojimus.

4. Principinis savivaldos atskyrimas nuo valstybinio valdymo sistemos sudaro prielaidas savivaldybėms ignoruoti saugios aplinkos užtikrinimą garantuojančios teisės kūrimą. Siekiant to išvengti diskutuotinas koordinuojančios institucijos klausimas, kadangi tai turėtų būti ne valstybinio valdymo ir ne savivaldybės įstaiga. Geriausiai tam tiktų atstovaujamosios institucijos – Savivaldybės tarybos suformuota Viešosios saugos komisija ir seniūnijų lyg-meniu veikiančios seniūnijų saugumo tarybos.

5. Būtina nustatyti papildomus teisinius reikalavimus valdymo subjektų kontrolinei funkcijai sustiprinti. Tai turėtų būti pavesta savivaldybių merams bei savivaldybių lygmeniu atstovaujančioms gyventojams institucijoms. Šie reikalavimai turi būti nustatyti pačiuose poįstatyminiuose aktuose, valdymo subjektų nuostatuose, nevyriausybinių įstaigų nuosta-tuose, sutartyse dėl viešosios saugos paslaugų teikimo.

6. Teisės saugos ir kitų saugios aplinkos užtikrinimo institucijų veiklos efektyvumo verti-nimas turėtų būti grindžiamas visuomenės nuomone, mažų mažiausiai rodančia institucijų įvaizdžio, jų bendravimo su visuomene, piliečių saugumo pojūčio būklės raidos tendencijas.

7. Reikia sukurti teisės normų ir teisės taikymo aktų tikslingumo ir efektyvumo vertinimo sistemą, atliekant specialius tyrimus ir valstybinės teisės taikymo kontrolės sistemą papildant visuomenine kontrole. Kontrolės sistema turėtų užtikrinti valstybės valdymo nuostatą, kad prioritetai teikiami teisinėms poveikio priemonėms, susijusios su teisės vykdymu, teisės

laikymusi ir naudojimusi teise. Ir tik tada, jeigu šių priemonių nepakanka, galimas teisės taikymas.



LITERATŪRA

1. **Mečkauskas V.** Visuomenės poreikiai bendruomenės teisėtvarke: Sociologinio tyrimo rezultatų apžvalga // Bendruomenės teisėtvarkos mokymo Lietuvoje poreikiai. – Vilnius: LTU, 2000.
2. **Šimanauskaitė R.** Praktinės situacijos tyrimas: policijos apylinkės inspektoriaus statusas ir veiklos problemos kaimo vietovėse: Pranešimo mokslinėje–praktinėje konferencijoje „Policijos mokslo, studijų ir praktikos sąveika eurointegraciniame procese“, vykusioje 2002-11-29 tezės. – Vilnius: LTU Policijos teisės katedra, 2002.
3. **Rose J.** Bendruomenės sutartys plėtojant nusikalstamumo prevenciją: Prancūzijos patirtis. – Vilnius: LTU, 2001.
4. **Šakočius A.** Implementing Community Policing in Practice: New Identified Socio–integrative Problems: Report Presented to OSCE Supplementary Human Dimension Meeting „The Role of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities“. http://www.osce.org/odihr/documents/reports/shdm/finrep_shdm_28-29oct2002.php
5. **Šakočius A.** Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtvarką. – Vilnius: LTU, 2000.
6. **Stansfield R. T.** Re-visioning of Community Policing // Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from West. – Ljubljana: College of Police and Security Studies, 1996.
7. **Kalesnykas R.** policijos ir kitų socialinių tarnybų, teikiančių socialines paslaugas gyventojams, bendradarbiavimas. – Vilnius: LTU, 2000.
8. **Walker D. B., Richards M.** British Policing // The Encyclopedia of Police Science / 2nd edition. Garland Publishing, 1995.
9. **Terrill R. J.** Organizational Structure: Three Models with International Comparisons // The Encyclopedia of Police Science / 2nd edition. – Garland Publishing, 1995.
10. **Marčinskas A., Šakočius A.** Savivalda Rytų ir Pietryčių Lietuvos integracijos kontekste: sociologinė diagnozė // Filosofija. Sociologija. – Vilnius: LTU, 2002. Nr. 3.
11. **Novikovas A.** Policijos funkcijų plėtros prielaidos savivaldoje // Jurisprudencija. – Vilnius: LTU, 2002. T 24 (16).
12. **Arimavičiūtė M., Zabelavičienė I.** Strateginis policijos veiklos valdymas – būtina nusikaltimų prevencijos sąlyga // Jurisprudencija. – Vilnius: LTU, 2002. T. 24 (16).



Security of Living Environment and Definition of the Modern Policing

Assoc. Prof. Dr. Alvydas Šakočius

Law University of Lithuania

SUMMARY

The paper deals with the analysis of the personal safety system' transformation in the quickly developed societal environment, which objectively causes reforms of the existing tradition-based institutional systems, obligated to maintain the public order.

The hypothesis about the interdependence of the changes both the internal structure of the society, which define the safety needs of inhabitants and the needs of them for certain forms of the officially obligated institutions is checked. Stratification of the society into the groups, which are provided with the different financial abilities, is discussed in context of different needs for the public police.

The paper include the following sentences:

Lack of trust in law enforcement agencies, especially in police, is identified by various surveys. Research of this proposition in Lithuania shows the existence of the stereotypic criterions in the process of the environment security assessments. Then, described tends to reform the police organization in accordance to modern requirements could be wrong. Or, special measures for the changing of public opinion have to be implemented. The phenomenon of the police (or policing) has to be newly discussed and new philosophy of the policing has to be disseminated among the society.

On the practical level the following recommendations are formulated:

Responsibility for the condition of the public safety has to be divided in equal parts among the State and Society. State has to stipulate the establishments of the communities for the maintenance of safe environment. Government has to delegate part of the obligations to the self-governments.

