

VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ VAIDMUO ĮGYVENDINANT VIEŠĄJĄ TVARKĄ

Lektorius Andrejus Novikovas

Lietuvos teisės universitetas, Policijos fakultetas, Policijos teisės katedra
Ateities 20, 2057 Vilnius
Telefonas 2 740 624
Elektroninis paštas: andriusan@one.lt

Pateikta 2002 m. gruodžio 3 d.

Parengta spausdinti 2002 m. gruodžio 20 d.

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Socialinio darbo fakulteto Socialinės politikos katedros profesorius
habil. dr. Rimantas Tidikis ir šio Universiteto Policijos fakulteto Muitinės veiklos katedros vedėjas
doc. dr. Alfonsas Laurinavičius*

S a n t r a u k a

Viešosios tvarkos apsauga, kaip viena iš valstybės prioritetinių veiklos krypčių, yra valstybinių ir nevalstybinių institucijų veiklos objektas. Tačiau šiuo metu viešosios tvarkos apsaugos funkcijos monopolis priklauso valstybinei policijai, kurios kompetencija šioje srityje yra detalai reglamentuota Lietuvos Respublikos teisės aktuose. Tuo tarpu reikia sukonkretinti kitų institucijų, kurių kompetencijai yra priskirtas viešosios tvarkos apsaugos įgyvendinimas, teises, pareigas, atsakomybę ir kitus svarbius jų veiklos šioje srityje klausimus.

Autoriaus nuomone, atriboti šių institucijų kompetenciją viešosios tvarkos apsaugos srityje būtina, priešingu atveju paralelinis viešosios tvarkos apsaugos funkcijos vykdymas gali sukelti subjektų, atsakingų už jos įgyvendinimą, veiklos dezorganizaciją, o tai galėtų turėti įtakos saugumo jausmo visuomenėje sumažėjimui.

Institucijų, atsakingų už viešosios tvarkos apsaugą, veikla netenkina visuomenės lūkesčių. Situacijai pagerinti autorius kaip alternatyvų variantą siūlo viešosios tvarkos apsaugos funkciją perimti savivaldybėms.

Teisinės literatūros analizė bei atlikti empiriniai tyrimai rodo, kad savivaldybės greta viešosios tvarkos apsaugos funkcijos galėtų vykdyti ir kitas funkcijas: teikti socialinę pagalbą fiziniams ir juridiniams asmenims, vykdyti vietos valdžios sprendimus viešosios tvarkos apsaugos klausimais.

Įvadas

Pastaruoju metu Lietuvoje vykstantys procesai (valstybinio turto privatizavimas, rinkos ekonomikos augimas, policijos demilitarizavimas, savivaldybių autoriteto stiprėjimas, savisaugos priemonių bendruomenėse diegimas ir kt.) leidžia kalbėti apie kai kurių valstybės funkcijų persikirstymą, priskiriant jas valstybiniams, vietos savivaldos ir nevalstybiniais subjektams. Autorių domina viešosios tvarkos apsaugos funkcijos įgyvendinimo problemos. Šios funkcijos turinį įvairūs mokslininkai [1, p. 55–59; 2, p. 71; 3, p. 72; 4, p. 99; 5, p. 36] supranta panašiai, t. y. kaip veiklą, kurios procese yra užtikrinamas visuomenės saugumas ir visuomeninė rimtis, nuo neteisėtų viešose vietose pasireiškiančių kėsinių apsaugoma žmogaus gyvybė, sveikata, nuosavybė, teisės ir laisvės bei visuomenės ir valstybės interesai.

Viešosios tvarkos apsauga neabejotinai yra viena iš prioritetinių valstybės veiklos krypčių. Viešosios tvarkos, kaip socialinės vertybės, apsaugą galima įžvelgti ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 24 str. 2 d.; 25 str. 4 d. ir 36 str. 2 d., kuriose nurodoma, kad jeigu rei-

kia garantuoti viešąją tvarką, galima įeiti į būstą; apriboti žmogaus laisves, religijų skleidimą arba tikėjimą; drausti piliečiams rinktis be ginklo į taikius susirinkimus.

Šiuo metu viešosios tvarkos apsaugos funkcija yra valstybės funkcija. Tai yra įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 str., numatančiame, jog Lietuvos Respublikos Vyriausybė garantuoja viešąją tvarką. Konkrečiai už šios funkcijos įgyvendinimą atsako policija. Tačiau įstatymų lygmeniu viešosios tvarkos apsauga yra valstybinių ir nevalstybinių institucijų veiklos objektas. Problema ta, jog policijos kompetencija įgyvendinant viešosios tvarkos apsaugos funkciją yra detalai reglamentuota LR teisės aktuose (Policijos veiklos įstatyme, Policijos patrulinės tarnybos statute ir kt.). Tuo tarpu savivaldybių, visuomeninių organizacijų ir kitų nevyriausybinų institucijų, kurių kompetenciją taip pat sudaro viešosios tvarkos apsaugos funkcija, teisės ir pareigas bei atsakomybę šioje srityje reikia patikslinti ir sukonkretinti.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti vietos savivaldos institucijų perspektyvas, vykdyti viešosios tvarkos apsaugos ir kai kurias kitas policijos funkcijas. Šiam tikslui pasiekti yra keliami šie uždaviniai:

- įvertinti valstybinių institucijų, veikiančių viešosios tvarkos apsaugos srityje, veiklą;
- išanalizuoti viešosios tvarkos apsaugos funkcijos ir kai kurių kitų policijos funkcijų perdavimo savivaldybių kompetencijai galimybę;
- apibrėžti savivaldybių perimamų funkcijų rūšis bei turinį.

Numatytiems uždaviniams įgyvendinti buvo pasitelkti loginiai, turinio analizės, anketa-vimo metodai.

Valstybinių institucijų ir savivaldybių kompetencijos atribojimo reikšmė viešosios tvarkos apsaugos srityje

Kitų šalių patirtis rodo, kad viešosios tvarkos apsaugos efektyvumas priklauso nuo to, kaip sėkmingai subalansuoti subjektų, įgyvendinančių šią funkciją, įgaliojimai ir kompetencija. Priešingu atveju paralelinis viešosios tvarkos apsaugos funkcijos užtikrinimas ir dubliavimas gali sukelti subjektų, atsakingų už šios funkcijos įgyvendinimą, veiklos dezorganizaciją, o tai galėtų turėti įtakos saugumo jausmo visuomenėje sumažėjimui.

Remiantis V. Giseviaus mintimis, jog aukštesnis valdžios lygmuo turėtų apsiriboti viską apimančių tikslų ir strategijų suformulavimu, o žemesnioji grandis – tų planų sukonkretinimu, nes ji arčiau žmogaus [6, p. 21], galima teigti, kad valstybiniu lygmeniu viešosios tvarkos apsauga turi būti užtikrinama visų pirma sukuriant palankias politines, teises, ekonomines, organizacines ir kitas sąlygas, leidžiančias 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 dariniuose: mieste ir kaimo vietovėse (seniūnijose), kur įgyvendinama vietos savivalda.

Atsižvelgiant į anksčiau išsakytas mintis hipoteziškai galima teigti, kad viešosios tvarkos apsaugos funkcija pirmiausiai turėtų būti traktuojama kaip savivaldybių veiklos objektas. Juo labiau, jog šiandien Lietuvos Respublikos teritorija suvokiama kaip savivaldos darinių, pasiskirsčiusių po visą jos teritoriją ir atsakingų už juose gyvenančių žmonių gerovę, visuma.

Apskritai, anot kai kurių autorių [5, p. 158], viešosios tvarkos apsaugos funkcija imantaiškai būdinga savivaldybėms. Visavertė savivalda neįsivaizduojama nesukūrus sąlygų gyventojams tenkinti savo poreikius. Tačiau reikia nepamiršti, kad viešosios tvarkos apsaugos klausimai vietos lygmeniu turi būti reikšmingi tik tiek, kiek jie aktualūs tos teritorijos gyventojams, ir kiek juos sugeba išspręsti savivaldybėms pavaldžios tarnybos, nes praktiškai šie klausimai išlieka bendrosios valstybinės teisėtvarcos politikos dalis.

Teisės saugos institucijų funkcijų restruktūrizaciją viešosios tvarkos apsaugos srityje lemiantys veiksniai

10 metų Lietuvoje vykdomos socialinės, ekonominės, politinės bei teisinės reformos. Perėjus prie rinkos ekonomikos santykių buvo sugriautas anksčiau visuomenėje veikęs savi-

reguliacijos mechanizmas, pasikeitė žmonių vertybių prioritetai ir ideologija. Tačiau nėra sukurtas naujas reguliavimo mechanizmas, atspindintis visuomenės vertybes, prioritetus bei poreikius. Tokiomis sąlygomis mažėja valstybinių ir visuomeninių institucijų vykdomų funkcijų efektyvumas, o tai savo ruožtu turi įtakos nusikalstamumo didėjimui.

Teisinės reformos metais nusikalstamumas Lietuvoje padidėjo beveik 2 kartus. 1991 m. buvo užregistruoti 44 984 nusikaltimai, o 2002 m. – 72 646 nusikaltimai. Nors nuo 2000 m. matyti nusikaltimų skaičiaus mažėjimo tendencija, tačiau bendras nusikaltimų skaičius vis vien išlieka didelis.

Didėja sunkių nusikaltimų skaičius. 2001 m. jų buvo užregistruota 17 989, 2002 m. – 20 673 nusikaltimai.

Nors 2002 metais, palyginti su 2001 m., buvo padaryta mažiau nusikaltimų viešose vietose, atitinkamai 19 245 ir 19 923, tačiau 2002 m. vos ne dvigubai padidėjo sunkių nusikaltimų, padarytų viešose vietose, skaičius. 2001 metais tokių nusikaltimų buvo padaryta 3628, tuo tarpu 2002 m. – 6413, iš jų gatvėse ir aikštėse atitinkamai 2001 m. – 2774, o 2002 m. – 4960. Vien tik plėšimų gatvėse 2002 metais buvo padaryta 348 nusikaltimais daugiau nei per tą patį 2001 m. laikotarpį.

Negalima atmesti prielaidos, jog kartu su daugybe socialinių priežasčių nusikalstamumo didėjimui įtakos turėjo teisėsaugos institucijų veiklos neefektyvumas. Kaip pažymi kai kurie mokslininkai [7, p. 194–196; 5, p. 160], nesugebėjimas sustabdyti nusikalstamumo didėjimą arba išlaikyti jo lygį neperžengiant teisinėms, demokratinėms valstybėms priimtinių ribų, rodo prieštaravimą tarp realių šios dienos reikalavimų ir aiškiai pasenusių specialiai šiems tikslams sukurtų valstybinių ir visuomeninių institucijų veiklos formų ir metodų. Šiuo metu teisėsaugos institucijų kovos su nusikalstamumu indėlis neatitinka visuomenės lūkesčių, šios institucijos gali ribotai atspindėti visuomenėje vykstančius pokyčius.

Reikėtų sutikti su šiomis mintimis. Dar nuo tarybinių laikų tuometinei milicijai buvo priskiriamos funkcijos, kurių nebuvo galima priskirti jokiai kitai tarnybai. Panaši situacija išlieka ir dabar, kai policijai priskiriamos funkcijos, neatitinkančios pačios policijos paskirties (pvz., autoįvykių registravimas), nes nėra kitų tarnybų, galinčių perimti dalį šių funkcijų. Neatsitiktinai mokslininkai [5, p.184] pažymi, jog vis naujų (ypač ne kriminalinio pobūdžio) funkcijų policijai priskyrimas „išsklaido“ policijos pajėgas ir priemones bei atitraukia ją nuo pagrindinio uždavinio – nusikalstamumo kontrolės¹ įgyvendinimo. Be to, policijos neįstengimas efektyviai vykdyti tokio plataus profilio funkcijas veda prie jos vardo diskreditavimo. Remiantis tuo galima teigti, jog policijai priskirtų funkcijų gausa reikalauja jas restruktūrizuoti.

Savivaldybių perimamos viešosios tvarkos apsaugos funkcijos teoriniai aspektai

Pastaruoju metu priimti teisiniai aktai (Valstybės tarnybos įstatymas, Policijos veiklos įstatymas, Operatyvinės veiklos įstatymas ir kt.) turėjo didelės įtakos teisėsaugos institucijų veiklos efektyvumui, jų derinimuisi prie naujų politinių, teisinių, socialinių, ekonominių valstybės funkcionavimo sąlygų. Tačiau šių įstatymų priėmimas neišsprendžia pagrindinės problemos, t. y. nekeičia sustabarėjusios ir nelanksčios policijos organizacijos sistemos.

Vidaus reikalų sistemos centralizuotumas ir praktiškai visiškai viešosios tvarkos apsaugos funkcijos monopolio išlaikymas neatspindi naujoviškos valstybės struktūros ir faktiškai ignoruoja vieną viešosios valdžios ir valdymo organizavimo formą – vietos savivaldą. Remiantis užsienio šalių patirtimi, susiklosčiusią padėtį įmanoma keisti decentralizuojant kai kurių valstybinių institucijų, tarp jų vidaus reikalų sistemos, valdymą [8; 9, p. 14; 10, p. 26].

Pastaruoju metu decentralizacijos idėja yra labai populiari ir tarp Lietuvos mokslininkų [11, p. 27; 12, p. 43-45; 13, p. 46; 14, p. 1,2; 7, p. 193,194]. Iškelta decentralizacijos idėją galima pagrįsti valdžios ir valdymo įgyvendinimo valstybėje koncepcija, kuri savivaldą numato kaip atskirą valdžios ir valdymo įgyvendinimo formą. Decentralizacija neišvengiamai lemia funkcijų restruktūrizaciją. Vykstant decentralizacijos procesui centrinės valdžios funk-

¹ Nusikalstamumo kontrolė suvokiama plačiąja prasme, t. y. kaip nusikaltimų ir teisės pažeidimų kontrolė.

cijas vykdo subnacionalinė valdžia. Todėl kalbant apie decentralizuotą viešosios tvarkos apsaugos funkciją reikia suvokti, jog už šios funkcijos vykdymą turi būti atsakingos vietos valdžios institucijos.

Vis dažniau mokslinėje literatūroje pasirodo minčių, kad teisingiau būtų kalbėti ne tiek apie vidaus reikalų sistemos decentralizaciją, kiek apie teisėtvarkos funkcijos demonopolizaciją ir apie galimybę ją įgyvendinti savivaldybių pastangomis [5, p.162]. Skirtingai nei decentralizacija, kurios centrinės valdžios funkcijas vykdo subnacionalinė valdžia, demonopolizacijos atveju centrinės valdžios funkcijos yra vykdomos vietiniu lygmeniu [13, p. 48]. Viešosios tvarkos apsaugos demonopolizacijos procese panaikinamas šios funkcijos įgyvendinimo monopolis ir tarp subjektų, kurių kompetencijai yra priskiriamas jos vykdymas, atsiranda konkurencija. Tokį reiškinį kai kurie autoriai [15, p. 41] apibūdina kaip viešosios tvarkos funkcijos municipalizaciją.

Savivaldybių perimamos viešosios tvarkos apsaugos funkcijos praktiniai aspektai

Diskutuojant apie policijos valdymo decentralizacijos idėją, mūsų manymu, svarbi vidaus reikalų sistemoje dirbančių pareigūnų nuomonė. 2001 m. rudenį¹ buvo atlikta policijos pareigūnų apklausa, kurios vienas tikslų buvo nustatyti policijos pareigūnų nuomonę apie funkcijų decentralizacijos reikšmę policijos veikloje, taip pat apie savivaldybių galimybę turėti sau pavaldžias viešosios tvarkos palaikymo pajėgas.

Respondentai tyrimui buvo atrinkti stratifikuotos atsitiktinės atrankos būdu. Generalinę visumą sudarė miestų ir rajonų policijos komisariatai. Atrankos aibę sudaro tokie rajonai, kad geografiniu požiūriu būtų apimti visi Lietuvos regionai. Iš kiekvienos apskrities buvo atrinkta po kelis miestų ir rajonų policijos komisariatus. Apklausa buvo atlikta 35 komisariatuose, kiekviename vidutiniškai apklausiant po 15 pareigūnų. Iš viso buvo apklausta 515 policijos pareigūnų. Policijos komisariatai buvo laikomi anoniminiais, aptariant rezultatus jie nebuvo lyginami.

Respondentai buvo suskirstyti į grupes pagal: amžių, darbo stažą, tarnybą, kurioje tuo metu dirbo.

Analizuojant tyrimų rezultatus reikia pažymėti, jog policijos pareigūnų, neigiamai atsakiusių į klausimą „ar sutinkate, kad policijos valdymas būtų decentralizuotas?“ procentas buvo truputį didesnis nei tų, kurie buvo už policijos valdymo decentralizaciją, atitinkamai 43 ir 38 proc.

Vertinant pareigūnų nuomonę pagal amžių, tarp vyresniojo amžiaus (per 40 metų) pareigūnų daugiau buvo manančių, jog decentralizacija būtina (45 proc.). Tokios pat nuomonės yra per 20 metų darbo stažo turintys pareigūnai (54 proc.). Galima daryti prielaidą, jog didesnį darbo stažą policijoje turintys bei vyresnio amžiaus pareigūnai geriau suvokia dabartines policijos problemas ir ieško būdų, kaip šias problemas spręsti.

Pagal tarnybas nuomonė dėl policijos valdymo decentralizacijos skyrėsi. Už policijos valdymo decentralizaciją pareiškė esą:

- 57 proc. tardytojų;
- 54 proc. budėtojų dalies pareigūnų;
- 41 proc. viešosios policijos pareigūnų.

Prieš policijos decentralizaciją pareiškė esą:

- 51 proc. kriminalinės policijos pareigūnų;
- 48 proc. anksčiau savivaldybių policijai priklausiusių pareigūnų.

Nemaža dalis (19 proc.) respondentų neturi nuomonės arba nežino, kas yra policijos veiklos decentralizacija. Nuomonės dėl policijos veiklos decentralizacijos neturėjo didelė dalis iki 30 metų amžiaus policijos pareigūnų, atitinkamai 26 proc. 20-25 metų amžiaus bei 21 proc. 25-30 metų amžiaus pareigūnų.

¹ 2001 m. rugsėjo mėn. Muitinės veiklos katedros vedėjas doc. dr. A. Laurinavičius kartu su Policijos teisės katedros lektoriumi A. Novikovu atliko tyrimą tema „Ar reikalinga savivaldybių policija“.

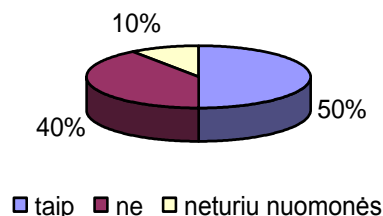
Be to, nuomonės šiuo klausimu neturėjo 26 proc. 1-5 metų darbo stažą turinčių pareigūnų, o pagal policijos tarnybas – net 26 proc. viešosios policijos pareigūnų.

Galima konstatuoti, jog jaunesnio amžiaus bei mažesnę darbo patirtį policijoje turintys pareigūnai nesuvokia decentralizacijos esmės. Nes didesnioji dalis respondentų, pareiškusių nuomonę prieš policijos decentralizaciją, atsakydami į kitus anketos klausimus sutinka, kad savivaldybės kurtų savo pajėgas viešosios tvarkos apsaugos funkcijai vykdyti. Tokią nuomonę pareiškė atitinkamai 49 proc. 20-25 metų ir 46 proc. 25-30 metų pareigūnų bei 49 proc. nuo 1 iki 3 metų ir 44 proc. nuo 3 iki 5 metų darbo stažą turinčių pareigūnų.

Vis dėlto galima konstatuoti, jog policijos pareigūnai yra mažai informuojami apie decentralizacijos reikšmę policijos darbe.

Policijos darbuotojų buvo paklausta, ką jie galvoja apie tai, jog savivaldybės turėtų savo viešosios tvarkos palaikymo pajėgas. Įdomu yra tai, jog šiai idėjai pritaria didesnioji dalis praktiškai dirbančiųjų. Taip galvoja 50 proc. apklaustųjų, 40 proc. apklaustųjų nesutinka su šia nuomone, o 10 proc. neturėjo nuomonės šiuo klausimu.

Ar savivaldybėms tikslinga turėti viešosios tvarkos apsaugos pajėgas? (2001 m. sociologinio tyrimo duomenys)



Daugiausia šiai idėjai pritaria vyresnio amžiaus pareigūnai, atitinkamai nuo 30 iki 40 metų – 51 proc. ir per 40 metų – 55 proc. Pagal turimą darbo stažą dauguma visų grupių pareigūnų sutinka, jog savivaldybės gali turėti savo viešosios tvarkos užtikrinimo pajėgas, išskyrus 3-5 metų stažą turinčius pareigūnus, kurių nuomonė šiuo klausimu pasiskirstė po lygiai (44 proc.).

Reikėtų atkreipti dėmesį, jog dauguma įvairių policijos tarnybų pareigūnų sutinka, kad savivaldybės turėtų tokias pajėgas. Šiai nuomonei pritarė 68 proc. tardytojų, 54 proc. budėtojų dalies pareigūnų, 50 proc. viešosios policijos pareigūnų, 46 proc. anksčiau savivaldybių policijai priklausiusių pareigūnų. Prieš tokią idėją pareiškė esą 59 proc. kriminalinės policijos pareigūnų ir 58 proc. kvotėjų. Stebina tai, jog net 13 proc. anksčiau savivaldybių policijoje dirbusių pareigūnų neturėjo nuomonės šiuo klausimu.

Pareigūnai, pritariantys, jog savivaldybės turėtų savo viešosios tvarkos apsaugos pajėgas, savo nuomonę argumentuoja tuo, kad policija, kaip institucija, nėra pajėgi viena efektyviai užtikrinti viešosios tvarkos apsaugą. Visuomenės mentalitetas keičiasi ir žmonės pradeda suvokti, jog savo saugumu pirmiausiai turi rūpintis patys. Savivaldybės kaip tik yra institucijos, esančios arčiau žmonių nei valstybinė policija. Todėl savivaldybės savo iniciatyva galėtų geriau palaikyti viešąją tvarką nei kokia kita valstybinė institucija.

Kaip buvo minėta, 40 proc. visų apklaustųjų policijos pareigūnų pareiškė esą prieš tai, jog savivaldybės turėtų viešosios tvarkos apsaugos pajėgas. Dauguma nesutinkančiųjų nurodė 3 pagrindines priežastis: 77 proc. – dėl sunkios valstybės ekonominės padėties; 73 proc. – dėl to, jog funkcijos bus dubliuojamos; 55 proc. dėl to, jog dabartinė policija visiškai atlieka savo pareigas.

Tokios policijos pareigūnų nuomonės reikėtų vertinti atsargiai, kadangi nėra apskaičiuota, ar lėšų, skirtų viešosios tvarkos apsaugai, perskirstymas ir jų padalijimas savivaldybėms ir policijai turėtų neigiamos įtakos valstybės ekonominei padėčiai. Niekas iš respon-

dentų negalėjo įvardyti, kaip jie supranta „funkcijų dubliavimą“. Norisi daryti išvadą, kad pareigūnams trūksta šios srities žinių.

Taip dauguma skirtingo tarnybos teisėsaugos sistemoje stažo, skirtingų tarnybų pareigūnų paminėjo tas pačias tris priežastis, dėl kurių savivaldybėms neįmanoma turėti savo pajėgas, išskyrus:

- 5-10 metų stažą turinčius pareigūnus, kurių 49 proc. vietoj priežasties „dabartinė policija visiškai atlieka savo pareigas“ nurodė, jog neįmanoma, kad tokios pajėgos egzistuotų dėl Lietuvoje silpnai išplėtos savivaldos;
- tardytojus ir budėtojų dalies pareigūnus, kurių atitinkamai 56 ir 55 proc. vietoj funkcijų dubliavimo kaip svarbesnę priežastį nurodė, jog tokia reforma sukeltų suirutę policijos organizacijoje.

Apibendrinant tyrimo duomenis reikia pasakyti, kad tyrimas pirmiausiai atskleidė, jog pareigūnai nesugeba konceptualiai vertinti susiklosčiusią padėtį, nesuvokia esminių policijos reformai svarbių sąvokų. Nepaisant šių sunkumų, išanalizavus tyrimų rezultatus galima konstatuoti, jog didesnioji dalis respondentų pritaria, jog dalį policijos funkcijų turėtų perimti savivaldybė.

Savivaldybių perimamų policijos funkcijų rūšys ir turinys

Formalus pripažinimas, kad savivaldybės gali turėti savo viešosios tvarkos palaikymo pajėgas, neatskleidžia šių tarnybų esmės, nenustato jų socialinės paskirties. Reikėtų pritarti A. M. Kononovui [5, p. 182], jog vienos ar kitos tarnybos, institucijos socialinę paskirtį lemia joms suteiktų funkcijų visuma bei jų įsitraukimo į visuomeninius santykius ir ryšius įgyvendinant šias funkcijas mastas. Todėl tęsiant mintį apie savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybų kūrimosi Lietuvoje perspektyvas būtina išanalizuoti policijos funkcijų restruktūrizacijos galimybę bei tai, kad dalį funkcijų gali perimti savivaldybės. Reikia pabrėžti *perėmimo* termino svarbą, nes jis asocijuojasi su evoliuciškai susiformavusiu visuomenės poreikiu. Tuo tarpu terminas *perdavimas* yra revoliucinis ir asocijuojasi su priverstiniu funkcijų atėmimu iš vienos institucijos ir atidavimu kitai institucijai.

Savivaldybės Lietuvoje neturėjo ir neturi daug patirties nusikalstamumo kontrolės srityje, todėl sunku tiksliai apibūdinti, kokios funkcijos turėtų būti priskiriamos naujų tarnybų

kompetencijai. Dėl to mūsų pamąstymai šia tema bus daugiau hipoteziški.

Teisinėje literatūroje [16, p.159, 216; 17, p. 116; 3, p. 72–74] kaip vienas pagrindinių savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybų (municipalinės ar vietinės policijos) uždavinių nurodoma viešosios tvarkos apsauga.

Atsižvelgiant į viešosios tvarkos apsaugos turinį galima būtų išskirti šias funkcijas, kurias galėtų vykdyti vietos savivaldos institucijos:

- užtikrinti teisės normų laikymąsi viešose vietose;
- ginti žmogaus gyvybę, sveikatą, garbę ir orumą;
- užkirsti kelią teisės pažeidimams ir nusikaltimams;
- teikti pagalbą kitoms teisėsaugos institucijoms, užkertant kelią nusikaltimams, juos atskleidžiant ir aiškinantis.

Be viešosios tvarkos apsaugos uždavinio, teisinėje literatūroje [4; 5; 18; 19; 20;] išskiriami kiti uždaviniai:

- socialinės pagalbos fiziniams ir juridiniams asmenims suteikimas;
- vietinės valdžios sprendimų viešosios tvarkos apsaugos klausimais vykdymas.

Socialinės pagalbos fiziniams ir juridiniams asmenims teikimo turinį sudarytų „nekriminalinio“ pobūdžio funkcijos, kurios šiuo metu yra priskirtos policijai, bei kitos funkcijos, kurios nėra priskirtos jokiai institucijai, tačiau jas įgyvendinti aktualu vietiniams gyventojams (pvz., girtų asmenų išblaivinimas). Kaip „nekriminalinio“ pobūdžio funkcijas galima įvardyti:

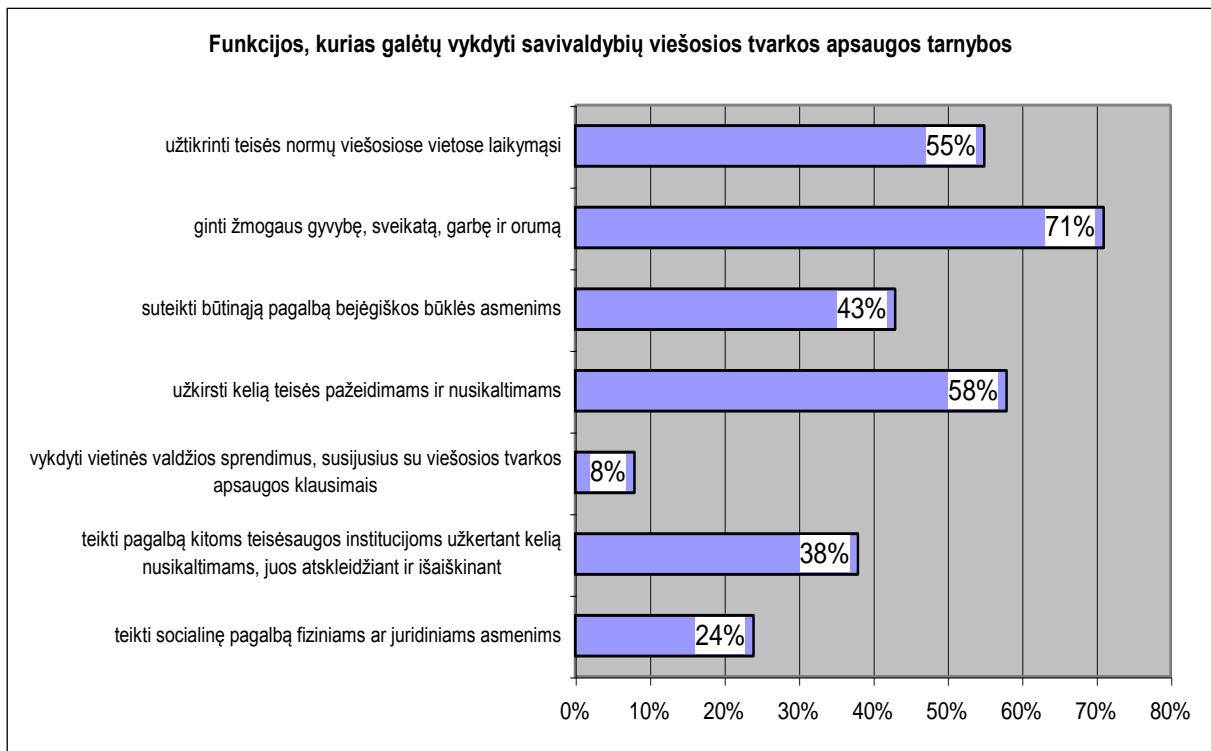
- rastų ir policijai priduočių dokumentų ar daiktų saugumo užtikrinimas;
- žmonių gelbėjimas bei turto apsauga susidarius nepaprastoms situacijoms (avarijoms, katastrofoms, gaisrams, potvyniams ir pan.);
- karantino priemonių taikymas esant epidemijoms ir epizootijoms;
- apsvaigusiujų nuo narkotikų ar toksinių priemonių asmenų pristatymas į medicinos įstaigas;
- valstybinių ir nevalstybinių institucijų, piliečių informavimas apie katastrofas, avarijas ir kitas ypatingas situacijas, keliančias pavojų žmogaus saugumui;
- būtinosios pagalbos žmonėms, kurių būklė yra bejėgiška, suteikimas ir kt.

Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas numato daug savivaldybių kompetencijai priskiriamų funkcijų. Dažnai šių funkcijų įgyvendinimas, ypač sanitarijos, ekologijos, gamtos išteklių naudojimo, komunalinio ūkio, dorovės ir kitose srityse siejasi su gyventojų saugumo ir viešosios tvarkos apsaugos problemomis. Atsižvelgiant į tai, kad daugumą šių klausimų sprendžia savivaldybės, savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybos privalės kontroliuoti, kaip šie sprendimai yra vykdomi. Taip per šias tarnybas vietos savivaldos institucijos realiai galės įgyvendinti jų kompetencijai priskiriamų funkcijų vykdymo kontrolę.

Panašios funkcijos buvo suformuluotos anksčiau minėto tyrimo metu. Policijos pareigūnai turėjo nurodyti 3, jų manymu, svarbiausias funkcijas. 71 proc. visų respondentų pirmenybę teikė žmogaus gyvybės, sveikatos, garbės ir orumo gynimui; 58 proc. apklaustųjų – teisės pažeidimų ir nusikaltimų prevencijai; 55 proc. – teisės normų laikymosi viešosiose vietose užtikrinimui.

Apibendrinant šiuos duomenis reikia pažymėti, jog tik nedidelė dalis pareigūnų išskyrė vietinės valdžios sprendimų viešosios tvarkos apsaugos klausimais vykdymo ir socialinių paslaugų fiziniams ar juridiniams asmenims neperžengiant savo kompetencijos ribų teikimo funkcijas, atitinkamai 8 ir 24 proc. Todėl galima daryti prielaidą, kad pareigūnai savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybas linkę priskirti prie Vidaus reikalų sistemai priklausančių tarnybų (anksčiau tai buvo savivaldybių policija), o ne prie autonomiškų, savarankiškų vietos savivaldos institucijų sistemos. Be to, jie nelabai suvokia socialinės paslaugos fiziniams ar juridiniams asmenims teikimo funkcijos esmę, nors ši funkcija ateityje kaip tik turėtų būti viena svarbiausių savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybų vykdomų funkcijų.

Funkcijų, kurios galėtų būti priskirtos savivaldybių kompetencijai saugant viešąją tvarką, teikiant gyventojams socialines paslaugas ar vykdant vietos savivaldos institucijų priimtų sprendimų kontrolę, sistema nėra baigta. Šis klausimas ateityje reikalaus didesnės ir gilesnės analizės.



Išvados

Šiuo metu teisėsaugos institucijų kovos su nusikalstamumu indėlis neatitinka visuomenės lūkesčių, šios institucijos gali ribotai atspindėti visuomenėje vykstančius pokyčius. Policija, kaip institucija, viena nėra pajėgi efektyviai užtikrinti viešosios tvarkos apsaugą. Visuomenės mentalitetas keičiasi ir žmonės pradeda suvokti, jog savo saugumu pirmiausiai turi rūpintis patys. Savivaldybės kaip tik yra tos institucijos, kurios yra arčiau žmonių nei valstybinė policija, todėl jos savo iniciatyva galėtų geriau įgyvendinti viešąją tvarką.

Apibendrinant aukščiau pateiktas mintis galima konstatuoti, jog valstybiniu lygmeniu viešosios tvarkos apsauga turi būti užtikrinama visų pirma kuriant palankias politines, teises, ekonomines, organizacines ir kitas sąlygas, leidžiančias efektyviai palaikyti reikiamą viešąją tvarką bet kurioje šalies vietoje. Konkrečios teisinės ir organizacinės priemonės, sudarančios viešosios tvarkos apsaugos turinį, turėtų būti įgyvendinamos savivaldos dariniuose: miesto ir kaimo vietovėse (seniūnijose), kur įgyvendinama vietos savivalda.

Be viešosios tvarkos apsaugos uždavinio, vietos savivaldos institucijų kompetencijai galėtų būti priskiriami kitų kategorijų uždaviniai:

- socialinės pagalbos fiziniams ir juridiniams asmenims teikimas;
- vietinės valdžios sprendimų viešosios tvarkos apsaugos klausimais vykdymas.

Funkcijų, kurios galėtų būti priskirtos savivaldybių kompetencijai saugant viešąją tvarką, teikiant gyventojams socialines paslaugas ar vykdant vietos savivaldos institucijų priimtų sprendimų kontrolę, sistema nėra baigta. Ateityje vertinant vietos gyventojų interesus ir poreikius gyventi saugioje aplinkoje šis klausimas reikalaus didesnės ir gilesnės analizės.

Policijos pareigūnai, ypač dirbantys pirmuosius metus arba neturintys aukštojo išsilavinimo, nepajėgūs analizuoti viešosios tvarkos palaikymo problemas. Galima daryti išvadą, kad tokia neigiama situacija susidarė dėl paskutiniaisiais metais nekeliamos pareigūnų kvalifikacijos bei nerengiamų socialinių programų, skirtų policijos pareigūnams tobulėti.



LITERATŪRA

1. **Laurinavičius A.** Bendruomenės teisėtvara: Mokymo metodinis leidinys. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2001.
2. **Katuoka S.** Policija ir žmogaus teisės. – Vilnius: Europos Tarybos informacijos ir dokumentacijos centras, 1998.
3. **Sloan K.** Public Order and the Police / with an introduction by W. Whitelaw. – London: Plice Review Publishing, 1971.
4. **Герасимов А. П.** Местное самоуправление и местная полиция во Франции. – Москва: Академия МВД РФ, 1992.
5. **Кононов А. М.** Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации. – Москва, 2000.
6. **Gisevius V.** Savivaldos politikos pagrindai. – Vilnius, 1994.
7. **Kuklianskis S.** Policijos organizacijos ir veiklos principai // Jurisprudencija. 1998. Nr. 10(2).
8. **Кнапп В.** Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band II.-Basel. – Frankfurt am Main: Verlag Helbin & Lichtenhahn, 1993.
9. **Герцен П. Я.** Современные проблемы государственного управления в области внутренних дел России. – Москва, 1996.
10. **Роша А. Н.** Функции и структура муниципальной милиции // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. – Москва: Академия МВД СССР, 1991.
11. **Justickis V.** Prevencinė policijos veikla remiantis bendruomenės teisėtvarkos modeliu: Monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000.
12. **Sakočius A.** Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtvarką: Mokymo metodinis leidinys. – Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000.
13. **Pumputis A., Bukauskas A.** Valstybės ir savivaldos institucijų bendradarbiavimas: Mokslinis metodinis leidinys. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001.
14. **Gudelis G.** Decentralizacija ir dekoncentracija valstybės valdyme // Viešojo administravimo reforma: valstybinės ir socialinės-ekonominės problemos: Konferencijos medžiaga. – Vilnius: LTU, 2002.
15. **Савостин А. А.** Правовые и организационные основы деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка. – Москва, 1997.
16. **Norton A.** International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advanced Democracies. – Vermont, 1994.
17. **Police and Justice Systems in the European Union: LSOP.** – Apeldoorn, 2000.
18. **Шихов Е. Ю.** Организация местной муниципальной милиции в системе самоуправления. – Москва, 1995.
19. **Фатеев П. П.** Административно-правовой статус муниципальной милиции Российской Федерации. – Москва, 1996.
20. **Макушкин А. А.** Организационные и правовые основы деятельности органов местного самоуправления по охране общественного порядка. – Челябинск, 2000.



The Role of Local Government Institutions in Public Order Protection

Lecturer Andrejus Novikovas

Law University of Lithuania

SUMMARY

The legal acts of the Republic of Lithuania provide that the protection of public order is under the competence of state and public institutions. At present, the monopoly of public order protection is the responsibility of state police and this responsibility is described in legal acts. However, the activities of other institutions, which are also in charge of public order protection, are not described.

The separation of the competence of the mentioned institutions in the public order protection area is necessary. Otherwise, the situation, when there is no separation of the activities between those institutions, may cause feelings of insecurity in society.

Therefore, the article aims to analyse the perspectives of the local governance in implementation of public order protection function. For this purpose, first of all, we have analysed the activity efficiency of the institutions in public order protection area. Another step is the evaluation of the local government possibilities in implementation of that function. And finally, we have to define the content of functions, which are taken over from police and become the responsibility of local government institutions.

