

POLICIJOS FUNKCIJOS ĮGYVENDINIMO EFEKTYVUMAS: VIEŠŪJŲ IR PRIVAČIŲ INTERESŲ DERINIMO PROBLEMA

Doktorantas Raimundas Kalesnykas

Lietuvos teisės universitetas, Policijos fakultetas, Policijos teisės katedra
Valakupių g. 5, 2057 Vilnius
Telefonas 74 06 24
Elektroninis paštas ptk@ltu.lt

Pateikta 2001 m. lapkričio 12 d.

Parengta spausdinti 2002 m. balandžio 12 d.

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedros vedėjas
doc. dr. Alvydas Šakočius ir šio Universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros
prof. habil. dr. Borisas Melnikas*

S a n t r a u k a

Teisėtvarkos būklės gerinimas yra ne tik mūsų valstybės, bet ir Vakarų Europos šalių viešojo administravimo institucijų prioritetinė veiklos sritis, reikalaujanti daug dėmesio, pajėgų ir priemonių, materialinių bei žmogiškųjų išteklių.

Rinkos ekonomikos ir konkurencijos sąlygomis teisėtvarkos užtikrinimas tampa ne tik viešųjų saugos ir tvarkos palaikymo institucijų veiklos objektu. Pastaruoju metu šią valstybės funkciją sėkmingai administruoja ir nevalstybiniai teisėtvarkos subjektai: nevyriausybinės organizacijos, piliečių susivienijimai, privačios saugos struktūros. Teigtina, kad teisėtvarkos užtikrinimas yra viena iš pagrindinių aukščiausių viešojo administravimo institucijų, tarp kurių yra ir policija, funkcijų.

Straipsnyje keliama teisėtvarkos sąvokos ir jos kategorijų problema. Policija neretai balansuoja įgyvendindama teisėsaugos ir teisėtvarkos funkcijas, nes jai priskiriama dualinė misija: vykdyti baudžiamąjį persekiojimą bei užtikrinti viešąjį saugumą ir palaikyti tvarką. Šis balansavimas svarbus vertinant policijos veiklos efektyvumą ir didinant visuomenės pasitikėjimą policijos veikla.

Įžanga

Šiuo metu daugelyje Europos valstybių pabrėžiamas bendrijos individualumas ir nepriklausomumas. Susiklostė padėtis, kai teisėtvarkos būklė tampa pagrindiniu socialinės organizacijos aplinkos elementu ir visuomeninio gyvenimo reguliatoriumi. Pažymėtina, kad dabartinė teisėtvarkos būklė nėra teigiamai vertinama nei piliečių ar jų bendruomenių, nei pačios valstybės. Didėjantis nusikalstamumas¹ rodo, jog viešosios tvarkos apsauga ir asmens bei viešojo saugumo užtikrinimas yra ta problema, kurios neišsprendus negalima paspartinti ne tik valstybės, atskirų jos institutų, bet ir šiuolaikinės visuomenės reformavimo.

Vienas pagrindinių valstybės uždavinių – užtikrinti savo piliečių, kuriems gresia vidiniai pavojai, saugumą. Policija įpareigojama valstybės vardu nutraukti neteisėtus veiksmus, keliančius pavojų visuomenei. Istorijoje yra nemažai įrodymų, jog neefektyvi policijos veikla kelia baimės ir nesaugumo jausmą, griauna piliečių pasitikėjimą valstybinės valdžios ir valdymo institucijų atstovais. Teisinio valstybės reguliavimo mechanizmas veikia nesklaidžiai, o

¹ Per 2001 m. 6 mėnesius mūsų šalyje užregistruotas 41 021 nusikaltimas, iš jų 1372 nusikaltimai asmens gyvybei, laisvei ir orumui; 4316 – visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai; 8905 – viešosiose vietose. Per 2000 m. šalyje užregistruota 82 370 nusikaltimų (1999 m. – 77 108), iš jų 2965 (3035) nusikaltimai asmens gyvybei, laisvei ir orumui; 7474 (6584) – visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai, 18 900 (15 364) – viešosiose vietose [1].

jo įgyvendinimas sukelia tam tikrų prieštaravimų, todėl ieškoma tiesioginių piliečių apsaugos būdų, taip pat ir tvarkos užtikrinimo srityje.

Tyrimo tikslas – atskleisti ryšį tarp teisėtvarkos užtikrinimo funkcijos sampratos ir policijos veiklos efektyvumo bei vykdomų socialinio pobūdžio (socialinių, teisinių, organizacinių) reformų.

Tyrimo uždaviniai:

- apibrėžti ir išnagrinėti teisėtvarkos sąvoką;
- nustatyti ir išnagrinėti pagrindinius teisėtvarkos funkcijos įgyvendinimo policijos veikloje bruožus;
- išanalizuoti policijos veiklos efektyvumą lemiančias priežastis;
- apibrėžti policijos dualinės funkcijos ribas ir jos kompetenciją.

Tyrimo šaltiniai ir metodai: galiojančių teisės aktų, naujausios mūsų šalies ir užsienio mokslinės literatūros analizė, policijos mokslinių ir praktinių tyrimų duomenų apibendrinimas taikant lyginamąjį, loginį – analitinį ir sisteminę analizės mokslinio tyrimo metodus.

Straipsnį sudaro dvi dalys. Pirmojoje atskleidžiama teisėtvarkos sąvoka ir jos sudėtinių dalių turinys; antrojoje nagrinėjamas policijos veiklos efektyvumo vertinimas kaip aktuali teisėtvarkos užtikrinimo problema.

1. Teisėtvarka kaip visuomenės raidos indikatorius

Teisės teorijoje „teisėtvarkos“ kategorijos klausimu mažai diskutuota, todėl teisinės sistemos reformų vykdytojai ir teisės taikytojai – policija ir kitos teisėtvarkos institucijos – susiduria su viešosios tvarkos, asmens ir viešojo saugumo bei teisėtvarkos santykio problema. Būtent tai skatina konceptualiai nagrinėti šią problemą, atskleisti termino „teisėtvarka“ turinį bei jo santykį su „viešosios tvarkos“, „asmens saugumo“ ir „viešojo saugumo“ kategorijomis.

1.1. Teisėtvarkos sąvoka

Bet kuriai mokslo disciplinai, visuomenės ar valstybės institutui svarbu periodiškai patikslinti arba atnaujinti pagrindines kategorijas. Sąvokos „teisėtvarka“, „viešoji tvarka“, „asmens saugumas“ ir „viešasis saugumas“ skirtingomis sociumo raidos aplinkybėmis, kai akcentuojamos individo prigimtinės teisės ir laisvės, irgi nelieka nepakeičiamos. Todėl būtina naujai pažvelgti į kai kuriuos šių socialinių reiškinių aspektus.

Lietuvos mokslininkų darbuose [2; 3; 4; 5] gana vienareikšmiškai pažymima, kad teisėtvarka – tai teisėtumo įgyvendinimo rezultatas. Teisėtvarka – kompleksinė sąvoka, kurios atskiros dalys („teisė“ ir „tvarka“¹) suteikia jai teisinę formą ir apibrėžtumą. Nagrinėjant minėtą terminą teisine prasme galima konstatuoti, kad „tvarka“ susijusi su teise ir yra ja grindžiama. Keičiantis teisės turiniui keičiasi teisėtumo ir teisėtvarkos turinys. Vadinas, viena iš prielaidų teisėtvarkai atsirasti galima laikyti teisės normą ir mechanizmą, užtikrinantį jos išleidimą ir įgyvendinimą. Šiuo aspektu apibrėžiant „teisėtvarką“ lemiama reikšmę turi terminas „teisė“. Analizuojama kategorija neslypi tik teisėje. Čia svarbu išsiaiškinti terminą „teisėtumas“, nes teisėtvarka yra teisės ir teisėtumo veikimo rezultatas. *Teisėtumas* viešajame valdyme – tai, *viena vertus*, logiškas visuomeninių santykių modeliavimas ir jų įtvirtinimas teisės normoje (elgesio taisyklėje), *kita vertus* – reali, faktiška visuomeninių santykių būklė, kuri yra teisės normų praktinio įgyvendinimo padarinys. O reali, faktiška teisinių santykių būklė apibrėžiama terminu „teisėtvarka“. Tai tvirtų teisinių ryšių ir santykių, egzistuojančių valstybėje, visuomenėje, tarp žmonių, užtikrinančių jų poreikius, interesus ir tikslus, veikiančių visuomenės raidos darną ir racionalumą, sistema. Jei teisėtvarką laikytume galutiniu teisės įgyvendinimo etapu [6, p. 7], šį reiškinį galėtume vertinti kaip socialinį, kurio turinį sudarytų teisės

¹ Aiškinamųjų žodžių žodyne „tvarka“ suprantama kaip teisinga, sutvarkyta būseną, išdėstyta kažkur; tai norma, pagal kurią kas nors įvyksta; veikianti konstrukcija, kažkieno režimas. Kai terminas „tvarka“ vartojamas kokioje nors visuomeninių santykių srityje, tai ja laikoma susiklosčiusi stabili visuomeninių santykių būseną. Tokiu atveju kalbama apie ekonominę, socialinę, politinę ir teisės tvarką.

normomis sureguliuotas visuomeninių santykių dalyvių teisinio statuso praktinis įgyvendinimas atskirų institucijų veikloje.

Prof. A. B. Lisiutkino, prof. A. V. Malko, prof. N. I. Matuzovo ir kitų nuomone, terminas „teisėtvara“ gali būti aiškinamas dvejopai:

- 1) *instrumentine–deskriptyvine prasme* tai – tvarka, kuri šalyje susiklosto teisiškai reguliuojant visuomeninius santykius ir nepriklauso nuo teisėtumo įgyvendinimo laipsnio;
- 2) *konceptualia prasme* tai – teisinė idėja, kuri remiantis teisėtumu įgyvendinama sąmoningos ir tikslingai nukreiptos veiklos procese. Taip suprantama „teisėtvara“ atspindi pasiektus tikslus, o visuomenėje egzistuoja tam tikro modelio, kuris privalo būti užfiksuotas įvairiuose teisės aktuose, pavidalu [7]. Vadinasi, tarptautiniai bei nacionaliniai teisės aktai fiksuoja teisėtvarkos turinį, kuris grindžiamas viešosios tvarkos, asmens ir viešojo saugumo, visuotinės gerovės reikalavimais demokratinėje visuomenėje.

Taip apibūdinama „teisėtvara“ vertinama dviprasmiškai, nes elgesio taisyklių įtvirtinimas teisės aktuose suponuoja veiksmingą tvarkos palaikymą. Mūsų manymu, teisėtvarkai būdinga aiškiai išreikšta socialinė ir teisinė prasmė, apibrėžiama sąmoninga valinga žmogaus veikla, įgaunanti tvarkos bruožų tarpininkaujant reguliuojančiam teisės normų poveikiui ir apibūdinama teisėtu visuomeninių santykių dalyvių elgesiu. Anot dr. A. Šakočiaus, teisėtvarka yra socialinės tvarkos sudedamoji dalis, kurios ribos nuolat plečiamos ir kuriai palaikyti nustatomos socialinės normos [8]. Apibrėžiant minėtą kategoriją reikia vadovautis konceptualia sąvokos išaiškinimo prasme. Ja remiantis daroma išvada, jog *teisėtvara* yra teisės normomis reguliuojamas visuomeninių santykių dalyvių teisinio statuso praktinis įgyvendinimas, grindžiamas teise ir teisėtumu.

1.2. Asmens, viešojo saugumo užtikrinimo ir viešosios tvarkos apsaugos funkcijų įgyvendinimas policijos veikloje

„Viešosios tvarkos“, „asmens saugumo“, „viešojo saugumo“ sąvokos yra reliatyvios. Jų turinys priklauso nuo įvairių aplinkybių, pavyzdžiui, nuo valstybinės santvarkos, įstatymų, papročių, civilizacijos, kultūros lygio ir kt. Tai tam tikros rūšies kriterijai, kuriais nustatoma viešųjų ir privačių interesų riba *in concreto*. Tarkime, vienoks mastas tvarkai ir ramybei palaikyti turi būti taikomas mieste, kitoks kaime; vienaip pavojus suprantamas mieste, kur tankiai gyvenama, kitaip kaime, kur žmonių daug mažiau.

Lietuvos, Rusijos, Vakarų Europos teisės mokslininkų ir teisėtvarkos institucijų praktikų šiuolaikinis konceptualus požiūris į teisinės kategorijos „viešoji tvarka“ turinį labai pasikeitė. Dr. A. Laurinavičius, pritardamas anglosaksų valstybių policijos mokslo kūrėjų – G. W. Corderio, R. R. Robergo, R. Sheehano – nuomonei, teisėtvarkos ir teisėsaugos sąvokas tapatina su policijos veikla. Teisėtvarką jis laiko sudedamąja „viešosios tvarkos“ dalimi, vartojama šios sąvokos turiniui atskleisti [9, p. 11–12]. Sieti tvarkos palaikymą su policijos veikla būtų metodologinė klaida, nes tai susiaurina valstybės galimybes visapusiškai įgyvendinti teisėtvarkos funkciją.

Anglosaksų viešosios tvarkos supratimas pradeda įsitvirtinti ir kontinentinių valstybių teisinėje sistemoje. Be tradicinio „viešosios tvarkos“ apibrėžimo, kuriame viešoji tvarka traktuojama kaip *sociologinė kategorija*, apimanti valstybės organizuojamą ir palaikomą bendruomenėje egzistuojančių visuomeninių santykių sistemą (plačiąja prasme), ir kaip *teisinė kategorija*, kuriai priskiriami tam tikri visuomeniniai santykiai, susiklostantys teisinių ir kitų socialinių normų pagrindu (siaurąja prasme), pateikiamas dabartinis, šiuolaikinės visuomenės poreikius atitinkantis apibrėžimas, kuriame *viešoji tvarka* suprantama kaip sistema teisės ir kitomis socialinėmis normomis pagrįstų visuomeninių santykių, susiklostančių siekiant užtikrinti asmens ir viešąjį saugumą, palaikyti visuomeninę rimtį, sudaryti palankias sąlygas įmonėms, įstaigoms, organizacijoms ir visuomeniniams judėjimams funkcionuoti, garantuoti piliečių darbo ir poilsio teisę, gerbti jų teises, laisves ir teisėtus interesus, ugdyti visuomenės moralę [10, p. 10].

Pateikto termino „viešoji tvarka” apibrėžimas problemiškas, nes apima daugybę visuomeninių santykių, susiklostančių trijose pagrindiniuose žmogaus gyvenimiškos veiklos srityse – darbo, buities ir poilsio. Tai sukelia neaiškumą apibrėžiant saugomų visuomeninių santykių ribas, nepagrįstai išplečiant administracinės priežiūros ir valstybinių teisėtvarkos institucijų kišimosi į piliečio privatų gyvenimą sritis, kaskart siekiant policijai (neatsižvelgiant į jos realias galimybes) įtvirtinti vis naujas pareigas bei funkcijas. Sprendžiant šią problemą galimos dvi išlygos:

- 1) labai susiaurinti visuomeninių santykių, atsirandančių palaikant viešąją tvarką, sritį. Prof. D. N. Bachrachas siūlo sumažinti valstybės saugomų visuomeninių santykių, susiklostančių žmonėms bendraujant viešosiose vietose, sistemą [11, p. 54]. Tokiu atveju būtų galima nustatyti bendrą viešųjų ir privačių teisėtvarką palaikančių subjektų veiklos objektą. Tai leistų jiems vykdyti savo funkcijas neperžengiant teisės normų ribų;
- 2) atsakyti termino „viešoji tvarka” – jį pakeisti sąvokomis „asmens saugumas” ir „viešasis saugumas”. Šiuo atveju pakeisti „viešosios tvarkos” sąvoką kitais terminais sudėtinga, nes vyrauja skirtingas požiūris į sąvokų „asmens saugumas” ir „viešasis saugumas” turinius. Rusijos mokslininkas F. E. Kolontajevskis siūlo į viešosios tvarkos apibrėžimą įtraukti „asmens saugumo” ir „viešojo saugumo” terminus [10, p. 10].

Teigtina, jog viešosios tvarkos sąvoka papildyta užuominomis apie asmens ir viešąjį saugumą. Tuo ji skiriasi nuo ankstesnių viešosios tvarkos apibrėžimų. Tačiau tai dar nereikia, kad viešoji tvarka yra daug platesnė sąvoka, apimanti asmens ir viešojo saugumo užtikrinimą. Priešingai, ji pabrėžia šių trijų tarpusavyje susijusių, vienas kitą lemiančių kategorijų savarankiškumą, todėl šios kategorijos ir turi būti vartojamos bei nagrinėjamos atskirai.

Teisinėje literatūroje terminas „asmens saugumas” specialiai nebuvo nagrinėjamas. Jo mokslinio tyrinėjimo aktualumas pabrėžiamas policijos veiklą reguliuojančiais teisės aktais, kuriuose vartojamas terminas „asmens saugumas”, o jo užtikrinimą įtvirtina pagrindiniai policijos uždaviniai. Bendrąja prasme terminą *asmens saugumas* galima apibrėžti kaip piliečio apsaugos (gynybos) nuo nusikaltimų arba kitokių neteisėtų kėsinių į jo gyvybę, sveikatą, teises ir laisves, garbę ir orumą, asmens ir būsto neliečiamumą būdą. Kai kalbama apie asmens saugumo užtikrinimą, galvoje turima visų valstybinių, nevalstybinių, privačių institucijų ir piliečių pareigą užtikrinti ir saugoti kiekvieno žmogaus teises ir laisves kaip aukščiausias socialines vertybes.

1999 m. lapkričio 26 d. vykusiam seminare „Asmens ir turto saugumas Vilniaus senamiestyje” buvo akcentuojama, jog asmens saugumas yra glaudžiai susijęs su viešuoju saugumu ir įgyvendinamomis priemonėmis jam užtikrinti. Šis abipusis ryšys pasireiškia ne tik tuo, kad nuo atskiro asmens saugumo priklauso viešasis saugumas, bet ir tuo, kad viešasis saugumas reiškia saugojimąsi nuo pavojaus vienu metu daugumos šalies, konkretaus miesto, gyvenamosios vietovės žmonių nustatytoje teritorijoje [12]. Vadinasi, asmens saugumas yra tarsi sudėtinė viešojo saugumo dalis, nes nuo to, kaip užtikrinamas viešasis sau-

gumas, priklauso ir kiekvieno individo saugumo jausmas.

„Viešasis saugumas“ – palyginti nauja kategorija policijos mokslo teorijoje ir praktikoje, nes pirmą kartą teisės aktuose buvo įrašyta Lietuvos valstybės reformos procese (1990 m. pabaigoje). Gaila, kad įstatymų leidėjas, Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatyme įtvirtindamas uždavinį – „užtikrinti visuomenės saugumą“ kaip teisinę novelę, jo neišaiškino. Todėl tai sukėlė nemažai ginčų ir diskusijų tarp mokslininkų bei policijos praktikų. Vadinasi, praktinis šio uždavinio įgyvendinimas reikalauja išsamesnių mokslinių tyrinėjimų.

Ankstesni šios kategorijos tyrinėjimai parodė, jog požiūriai į šias problemas skiriasi. Vieni autoriai viešąjį saugumą laikė sudedamąja viešosios tvarkos dalimi, kiti – daug imlesne sąvoka nei viešoji tvarka. Būtent tai atspindi ne tik glaudų šių socialinių ir teisinių kategorijų tarpusavio ryšį, bet ir jų savarankiškumą. Todėl nepaisant glaudaus tarpusavio ryšio viešosios tvarkos ir viešojo saugumo sąvokos realiame gyvenime lieka savarankiškos kategorijos, o teisėje – savarankiški teisės institutai.

Teisės literatūroje termino „viešasis saugumas“ turinys atskleidžiamas skirtingai. Lietuvos mokslininkas A. Šakočius, tyrinėjęs netvarkos įtaką viešajam saugumui, teigia, kad viešasis saugumas priklauso nuo tvarkos būklės, o „netvarka yra viešąjį saugumą veikiantis ir saugumo pojūčio mažėjimą sukeliantis veiksnys“ [8]. Panašiai viešąjį saugumą apibrėžia ir JAV profesorius F. MacHovecas [12]. Viešąjį saugumą jis vertina pagal teikiamų saugos paslaugų kokybę ir supančią aplinką gyvenamojoje vietovėje. Rusijos mokslininkas B. P. Kondrašovas [13, p. 18], tyrinėjęs viešojo saugumo užtikrinimo administracinius bei teisinius aspektus, „viešąjį saugumą“ laiko socialinio saugumo rūšimi. Nuo jo užtikrinimo priklauso visų žmonių gerovė. Taigi šiuolaikinis viešojo saugumo supratimas kitoks, nes vyrauja tie visuomeniniai santykiai, kurie atsiranda užtikrinant ir įgyvendinant saugią gyvenamąją aplinką. Šiandien kategorija „viešasis saugumas“ aiškinama dvejopai: *pirma*, tai visuma visuomeninių santykių, kuriais siekiama įgyvendinti ir apsaugoti pagrindines žmogaus teises ir laisves, gyvybiškai svarbius poreikius ir teisėtus interesus; *antra* – tai sudedamasis nacionalinio saugumo elementas, apimantis žmogaus ir visuomenės apsaugos sistemą nuo nusikalstamo arba kito neteisėto elgesio, siekiant panaikinti galimus neigiamus socialinius padarinius valstybei pereinant į rinkos ekonomiką.

Viešojo saugumo turinys atskleidžiamas per viešojo saugumo elementus, prie kurių galima priskirti: 1) viešojo saugumo objektus; 2) aplinkybes, keliančias pavojų viešajam saugumui; 3) viešojo saugumo užtikrinimo subjektus; 4) viešojo saugumo užtikrinimo būdus.

Taigi prie viešojo saugumo objektų galima priskirti tuos visuomeninius santykius, kurie susiklosto visuomenėje, žmonių kasdieninėje gyvenimiškoje veikloje, kuria jie tenkina įvairius savo poreikius. Grėsmė viešajam saugumui gali kilti, kai pažeidžiamos geležinkelių, jūrų, upių, oro, kelių eismo, kelių transporto priemonių eksploatacijos, priešgaisrinės apsaugos, statybos ir remonto darbų viešosiose vietose taisyklės, daiktų, kurie patenka į licencijavimo – leidimų sistemą, naudojimo ir kitos taisyklės, taip pat pažeidžiama nustatyta masinių renginių vedimo tvarka, stichinių arba kitų gaivalinių nelaimių atvejais. Nagrinėjant visuomeninius santykius viešojo saugumo srityje daroma išvada, kad viešojo saugumo užtikrinimo subjektai yra valstybė ir jos institucijos (valstybinės valdžios bei valstybinio valdymo), nevyriausybines ir privačios įmonės, įstaigos bei organizacijos, visuomeniniai judėjimai ir piliečiai.

Apžvelgus viešojo saugumo elementus galima konstatuoti, jog *viešasis saugumas* – tai sistema teisės normomis sureguliuotų visuomeninių santykių, kurie atsiranda siekiant apsaugoti gyvybiškai svarbius asmens, visuomenės ir valstybės interesus nuo neteisėtų veikų ir nepaprastųjų įvykių (gamtinio, techninio ar socialinio pobūdžio) padarinių, galinčių sukelti socialinius konfliktus, stichines arba gaivalines nelaimes, epidemijas, epizotijas, katastrofas, avarijas, gaisrus ar kitokio pobūdžio grėsmes.

Apibendrinant teisinių kategorijų „viešoji tvarka“, asmens saugumas“, „viešasis saugumas“ turinį galima daryti išvadą, kad jos vertinamuoju požiūriu yra kaip teisėtvarkos sudedamoji dalis, kurios užtikrinimu rūpinasi teisėtvarkos institucijos (tiek viešosios, tiek privačios). Nuo to, kaip šią funkciją vykdo teisėtvarkos institucijos, priklauso šių institucijų valdymo ir organizacinė struktūra, veiklos efektyvumas bei autoritetas visuomenėje.

2. Teisiniai, socialiniai ir organizaciniai teisėtvarkos institucijų veiklos efektyvumo aspektai

Teisėtvarkos institucijų veiklos efektyvumo didinimo klausimas yra vienas iš prioritetinių daugelio valstybių uždavinių. Būtina atkreipti dėmesį į tai, ar: a) tinkamai parengta policijos veiklos efektyvumo vertinimo koncepcija atsižvelgiant į nacionalinius interesus; b) apibrėžta policijos paskirtis atsisakant dualinės funkcijos; c) užtikrintas policijos valdymo ir veiklos sistemiskumas bei nuoseklumas.

Teisiniai, socialiniai ir organizaciniai policijos organizacijos ir jos veiklos aspektai turi principinių skirtumų, kurie priklauso nuo vyraujančio politinio režimo valstybėje (pvz., totalitarinis ar demokratinis). Demokratinėse valstybėse (JAV, Japonijoje, Prancūzijoje, Kanadoje, Didžiojoje Britanijoje ir kt.) policijos darbo principai susiklostė ir plėtojosi ekonominio ir politinio režimo pagrindu, kai daug dėmesio skiriama žmogaus teisių ir laisvių apsaugai, o teisėtvarkos institucijos dirba pagal tiesioginę savo paskirtį. Daugelyje Vakarų Europos valstybių šiuolaikinės nacionalinės policijos pajėgos susikūrė dėl pusiau centralizuoto policijos valdymo. Tai turėjo įtakos policijos kūrimui atsižvelgiant į bendruomenės interesus. Svarbų Vakarų Europos valstybių policijos aparato valdymo vaidmenį atlieka centrinės viešojo administravimo institucijos (Vidaus reikalų ministerija arba Teisingumo ministerija), atsakingos už teisėtvarkos būklę šalies teritorijoje.

Policijos reformos, jų organizacinės struktūros tobulinimo, veiklos efektyvumo kėlimo problemos aktualios ne tik mūsų valstybėje, bet ir kitose Europos šalyse, kur jau šimtmečius veikia „šiuolaikinės policijos organizacijos“ [14]. Šiandien ne tik Lietuvos, bet ir kitų šalių policijos mokslo tyrinėtojų darbuose reiškiamas susirūpinimas dėl teisėtvarkos užtikrinimo problemų, tinkamos policijos organizacijos sukūrimo, policijos veiklos modelio sudarymo, funkcionavimo bei tobulinimo, policijos personalo profesionalumo, bendros policijos funkcijos įtvirtinimo nacionaliniuose teisės aktuose. Tai aktuali problema, nuo jos sprendimo labai priklauso tinkama teisėtvarkos būklė šalyje ir gyventojų pasitikėjimas viešojo administravimo institucijomis.

2.1. Policijos veiklos efektyvumo problema

Pabrėžiant socialinį teisėtvarkos institucijų veiklos pobūdį nurodomos *dvi problemos*:

- 1) policijos veiklos efektyvumo vertinimo problema;
- 2) policijos pareigūnų profesionalumo, kaip policijos veiklos efektyvumo pagrindo, problema.

Apibendrinant Lietuvos, Rusijos, Vakarų Europos ir JAV mokslininkų bei praktikų nuomones dėl policijos darbo organizavimo gerinimo nekyla abejonių, kad policija sukurta ir veikia atsižvelgiant į visuomenės, konkrečios bendruomenės interesus, nes visuomenė policiją kontroliuoja bei vertina jos darbą. Svarbu tai, koks taikomas policijos aparato valdymo modelis (centralizuotas, pusiau centralizuotas ar decentralizuotas). Kai kuriose Vakarų Europos ir daugelyje kontinentinių valstybių policijos valdymas yra decentralizuotas. Tai turi įtakos policijos darbo vertinimui. Pavyzdžiui, JAV policijos darbo efektyvumą vertina ne vykdomoji valdžia ar aukštesnė pagal pavaldumą policijos įstaiga, o gyventojai (mokesčių mokėtojai), kurių saugumo poreikius užtikrina policija [15, p. 6].

Kiek supaprastinant policijos įstaigų darbo efektyvumo vertinimo problemą galima teigti, kad ji grindžiama trimis pagrindiniais parametrais: 1) policijos veiksmų teisėtumu; 2) tvirtu ir patikimu ryšiu su gyventojais; 3) tinkamu aktyvumu palaikant tvarką teisės pažeidimų prevencijos ir užkardymo srityje.

Kiekvienas iš šių parametrų yra griežtai kontroliuojamas gyventojų bei žiniasklaidos priemonių, kurios operatyviai praneša visuomenei žinomus faktus apie netinkamą policijos darbą. Ryšių su visuomene reguliarumas – vienas iš svarbiausių policijos pareigūnų darbo efektyvumo vertinimo kriterijų. Tai gana plačiai paplitę Europoje, JAV, Kanadoje ir kitų valstybių policijos veiklos praktikoje.

Kitas svarbus policijos organizacijos veiklai turintis įtakos veiksnys yra vyraujanti praktika policijos veiklos efektyvumą sieti su nusikaltimų išaiškinamumu ir jo raida naudojant kiekybinius nusikalstamumo rodiklius. Toks požiūris, kaip pažymi JAV mokslininkai R. D. Hamptonas, E. Summeris ir A. R. Weberis, tyrinėję policijos valdymo veiksmingumą, neefektyvus dėl dviejų aplinkybių [16]:

- 1) kriminalinė statistika negali tiksliai atspindėti tikrosios teisės pažeidimų būklės;
- 2) nusikalstamumo būklė visuomenėje priklauso nuo pačios visuomenės padėties, kuri ir sukelia visas neigiamas ir normų neatitinkančio elgesio formas (policijos darbo efektyvumą sieti su nusikalstamumo raida reiškia sukurti fenomeną, kuris psichologijos ir vadybos moksle žinomas kaip „*elgesys, orientuotas į kontrolę*“. Šio fenomeno esmė pasireiškia tuo, kad žmogus daro tai, kas kontroliuojama, ko iš jo reikalauja vadovai).

Šių dviejų aplinkybių taikymas teisėtvarkos įgyvendinimo praktikoje sukelia neigiamus policijos veiklos padarinius. Vienas iš policijos veiklos efektyvumo tyrinėtojų pradininkų Rusijoje prof. J. E. Avrutinas teigia, kad „nusikalstamumo likvidavimo idėja, kuri buvo suformuluota kaip politinis lozungas, per istoriškai trumpą laiką virto politiniais policijos darbo efektyvumo vertinimo kriterijais. Kaip žinome, teisės pažeidimai ir nusikaltimai yra konvenciniai terminai. Kitaip tariant, visuomenė, valstybė, atsižvelgdama į savo kultūrą, papročius, tradicijas, nustato, kokios elgesio normos yra nepageidaujamos ir ką reikia laikyti nusikaltimais bei kitais teisės pažeidimais [17, p. 296–297]. Pritariant prof. J. E. Avrutino teiginiui galima konstatuoti, kad kuo atkaklesni bandymai sureguliuoti tokius visuomeninius santykius baudžiamosios ar administracinės teisės normomis, tuo daug neefektyvesnė ši teisė tampa realiame gyvenime. Iš čia kyla teisės normų eskalacija, jų neefektyvumo priežasčių paieška. Lengviausiai jos aptinkamos įvairiuose subjektyviuose veiksmuose: nepakankamas teisėtvarkos institucijų aktyvumas įgyvendinant įstatymus ir kitus teisės aktus arba baudžiamąją – teisinę politiką, policijos įstaigų vadovų nemokėjimas organizuoti darbą ir pan. Šiuo atžvilgiu valstybės priimamos priemonės taikyti tarnybines nuobaudas neteisingai nukreiptos prieš kriminalinės justicijos bei policijos pareigūnus. Atitinkama ir šių pareigūnų reakcija: objektyviai neturėdami galimybės užtikrinti, kad būtų veiksmingai įgyvendinamos reikalaujamos įstatymų normos ir direktyvų nurodymai, jie klastoja atitinkamo policijos padalinio darbo rezultatus. Taip *policijos veikla tampa efemerinė, nebeužtikrina tinkamos teisėtvarkos būklės*. Sunkiai kontroliuojama teisėtvarkos sistema neigiamai paveikė ne tik policijos organizavimo ir veiklos procesus, teisėtvarkos užtikrinimo rezultatyvumą, bet ir policijos autoriteto pripažinimą visuomenėje.

Pastaraisiais metais mokslininkai vis akivaizdžiau siekia pagrįsti pasikeitusius vyraujančius požiūrius dėl teisėtvarkos institucijų veiklos efektyvumo vertinimo. Pavyzdžiui, prof. J. P. Solovėjus [18, p. 234], prof. J. E. Avrutinas [17, p. 100–103] siūlo atsisakyti policijos darbo kiekybinių vertinimo metodų, o policijos veiklos efektyvumą vertinti pagal socialines normas (teisės, moralės, dorovės). Ypač reikia atsižvelgti į viešąją gyventojų nuomonę.

Pateikti konceptualūs teiginiai liudija apie Lietuvos ir Vakarų Europos mokslininkų vienodą poziciją teisėtvarkos institucijų veiklos efektyvumo ir jo vertinimo socialinių kriterijų klausimais. Teisėtvarkos institucijų veiklos efektyvumas priklauso nuo subjektyvių ir objektyvių veiksnių, pavyzdžiui, nacionalinių teisės aktų kokybės ir jų adekvatumo kriminalinei padėčiai, policijos techninio aprūpinimo ir mobilumo lygio ir kt. Akivaizdu, kad šiuos veiksmus įgyvendina žmonės, nuo kurių profesionalių žinių, meistriškumo, vertybinių orientacijų ir poreikių priklauso kokybiškas tarnybinių pareigų vykdymas. Nepriekaištingą įstatymą gali vykdyti negabus policijos pareigūnas – tai sukeltų tik grįžtamąjį efektą. Todėl sutinkant su daugelio mokslininkų nuomone manoma, kad policijos darbo efektyvumo pagrindą apibūdina policijos pareigūnų profesionalumas ir išsilavinimas, o bendras policijos veiklos efektyvumas susideda iš kiekvieno policijos pareigūno darbo efektyvumo.

Drįstume teigti, jog policijos darbas apibrėžiamas kaip profesija. Bet kurios profesijos profesionalumo ištakų reikia ieškoti žmonių darbo veikloje. Istoriskai veikla – tai vienintelis būdas žmogui išgyventi jam priešiškoje aplinkoje, nugalėti gamtos inertiškumą, stichiškumą veikiant ne pasyviai – prisitaikant, o aktyviai – keičiant (tvarkant) tą aplinką. Viską, ką

žmogus turėjo savo evoliucijos pradžioje, ir ką turi šiuo metu, gavo iš gamtos ir savo veiklos įrankių, kurie yra žmogaus poveikio jį supančiam pasauliui galimybės. Kurdamas savo veiklos įrankius žmogus tuo pat metu kuria ir savo intelektualinę jėgą – žinias, kurios sudaro antrąją šios veiklos dalį.

Teisėtvarkos institucijų pareigūnų profesionalumo kėlimo klausimai, kaip teisėtvarkos institucijų veiklos efektyvumo pagrindas, vienodai domina tiek Lietuvos¹, tiek Rusijos [17;19], tiek Vakarų Europos ir JAV [20;21] mokslininkus bei praktikus specialistus. Pastaraisiais metais tai tapo daugelio tyrimų, kurie buvo atliekami tiek mūsų, tiek Vakarų Europos valstybėse, objektu.

Būdinga, kad A. Vollmeris dar net 1936 m. suformulavo policijos pareigūnų profesionalias savybes, kurios yra būtinos siekiant dirbti efektyviai. Jis pažymėjo, jog „vykdant daugelį funkcijų reikalingos tokios asmeninės savybės kaip protas, talentas; būtina išmanyti įstatymus ir kitus teisės aktus, turėti bendrą psichologijos ir psichiatrijos žinių, mokėti suteikti pirmąją medicinos pagalbą, atlikti savo veiklos mokslinę analizę...” [22, p. 222]. Tarptautinės policijos vadovų asociacijos atstovas G.V. O’Connoras dirbęs ir Prezidento komisijoje 1965 m., rašė, kad „neteisinga būtų laikyti ar teigti, jog teisėtvarkos veikla tokia paprasta, jog ji gali būti atliekama žmonių, neturinčių net tam tikro išsilavinimo. Pareigūnai, išeinantys į gatvę ir turintys įgaliojimus reguliuoti, valdyti ir kontroliuoti kitų žmonių elgesį, privalo būti ginkluoti ne tik šaunamaisiais ginklais ir galimybėmis „mechaniškai“ reaguoti į įvykius... Intelektualinis jų arsenalas, kuris ilgą laiką buvo mažinamas, turi būti ne ką mažesnis už fizinės jėgos potencialą” [23, p. 216]. Plėtodami šias idėjas R. Sheehamas ir G. W. Cordneris rašo, kad „policijos funkcijos labai specifinės, reikalauja didelio racionalumo ir diskrecinių veiksmų, t.y. veiksmų savo nuožiūra. Tai, ką turi mokėti policijos pareigūnas, lyginama su tuo, ką moka gydytojas, advokatas, mokytojas, verslininkas, kad tinkamai vykdytų savo funkcijas” [24, p. 437].

Vadinasi, policijos pareigūnas, kaip specifinės profesionalios grupės atstovas, privalo turėti ir atitinkamą profesionalų išsilavinimą. Nors ši išvada akivaizdi, tai dar nereiškia, kad akivaizdus ir jos praktinio įgyvendinimo būdas. Bendra tiek Vakarų Europos, tiek ir Lietuvos problema ta, kad nėra bendro supratimo, kaip geriausiai parinkti žmogų į tarnybą, ko ir kaip mokyti policijos pareigūnų, kad vėliau jie tinkamai ir veiksmingai galėtų vykdyti savo funkcijas.

2.2. Dualinė policijos funkcija

Teisėtvarkos institucijų valdymo organizavimas vaidina svarbią reikšmę nagrinėjant socialinę policijos veiklos paskirtį ir jos efektyvumo kriterijus. Todėl pirmiausia reikia išsiaiškinti šios veiklos turinį, jos tikslus ir priemones jai įgyvendinti. Pagal Rusijos teisėtvarkos veiklos tyrinėtojų darbus policija ilgą laiką buvo „etatistinė, t.y. išsiskyrė prioriteto teikimu valstybės, o ne asmens interesams. Visose sociumo gyvenimiškos veiklos srityse bendraudama su visuomene policija vartojo prievartą kaip pagrindinę valstybinės prievartos pasireiškimo formą” [18, p. 330]. Toks požiūris vyravo ir Lietuvoje iki nepriklausomybės paskelbimo 1918 m., ir sovietinės spaudos metais – nuo 1940 iki 1990 m.

Šių dienų policijos mokslo tyrinėtojai, atsižvelgdami į konstitucinius principus, deklaruojančius piliečių teisių ir laisvių apsaugą, vienareikšmiškai pripažįsta, kad prievartos naudojimas susijęs su teisine policijos veiklos paskirtimi. Šiandien socialinė policijos veiklos paskirtis daugelyje išsivysčiusių teisinių valstybių visai kitokia. Labai tiksliai šią policijos esmę dar XIX a. pradžioje atskleidė P. Colquhounas: „Policija bet kurioje šalyje gali būti nagrinėjama kaip mokslas, kurio ypatybėmis reikia laikyti ne juridinius ir baudimo įgaliojimus, o teisės pažeidimų prevenciją ir kitas analogiškas funkcijas, kurių tikslas – gerai organizuotos pilietinės visuomenės apsauga” [25, p. 124]. Šiai minčiai pritaria ir dabartiniai policijos mokslo teoretikai P. Higginsas, R. Butleris, R. Reineris, S. Danzingeris. Pagrindine policijos funkcija

¹ 2000 m. gruodžio 15 d. Lietuvos teisės universitete vyko mokslinė–praktinė konferencija „Kvalifikacijos reikalavimų problema Lietuvos policijoje”, kurioje policijos kadro politikos, policijos pareigūnų mokymo, kvalifikacijos kėlimo, profesinio ugdymo problemos buvo nagrinėjamos aukštų policijos pareigūnų ir mokslininkų.

jie laiko „ne kovą su nusikalstamumu, o efektyvią socialinę neteisėtų veiksmų kontrolę užkertant jiems kelia išimtinai teisėtais būdais, užtikrinant efektyvių policijos priemonių glaudų derinimą su piliečių teisių, laisvių ir teisėtų interesų garantijų sistema” [26; 27; 28].

Laisvai, demokratinei visuomenei būdingų savybių ir prioritetų perorientavimas nuo bendrų valstybės interesų prie asmens interesų pakoreguoja ir galutinius teisėtvarkos institucijų veiklos tikslus bei turinį. Tai gerai matyti lyginamuoju analizės metodu nagrinėjant Lietuvos ir Vakarų Europos valstybių patirtį.

Viešojo administravimo institucijų sistemoje svarbus vaidmuo užtikrinant konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių apsaugą tenka teisėtvarkos institucijoms. Pastaruoju metu daug dėmesio skiriama dualiniam policijos vaidmeniui. Reikia pripažinti, kad policija nėra baudžiamojo persekiojimo, o asmens ir viešąjį saugumą užtikrinanti institucija visuomenėje. Pastaroji funkcija vykdoma sudėtingomis priešpriešos sąlygomis, sukeliančiomis nusikalstamumo didėjimą. Tai nulėmė būtinumą sukurti ir parengti naują teisėtvarkos institucijų organizacijos ir veiklos koncepciją, kurios tikslas – neutralizuoti ir palaužti nusikalstamumo didėjimo tendencijas, sustiprinti piliečių gyvybės, sveikatos, teisių ir laisvių apsaugą, apginti visų formų nuosavybę nuo neteisėtų veikų. Pastaraisiais metais priimtose priemonės sutelkia valstybės pastangas šiomis kryptimis: priimti nauji įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai, parengtos nacionalinės ir vietinės kovos su nusikalstamumu programos ir pan.

Remiantis tarptautine teisėtvarkos praktika sprendžiamas dvejetainis (dualinis) policijos funkcijų įtvirtinimas, todėl įstatymiškai įtvirtinta policijos funkcinė–organizacinė struktūra, numatanti ją suskirstyti į dvi policijos rūšis: 1) kriminalinę (neuniformuotąją) policiją, kurios pagrindinė funkcija – kovoti su nusikaltimais; 2) viešąją (uniformuotąją) policiją, kurios pagrindinė funkcija – asmens, viešojo saugumo užtikrinimas ir viešosios tvarkos apsauga.

Tokia policijos struktūros pagal funkcijas išskyrimo koncepcijos esmė ta, kad viešosios policijos tarnybų ir padalinių efektyvi veikla reikalauja, kad kriminalinės policijos tarnybos ir padaliniai, užkardydami ir atskleisdami teisės pažeidimus (nusikaltimus), ekonomiškai naudotų priemones ir sąnaudas. Teorijoje ir praktikoje yra įvairių nuomonių apie tai, kad viešoji policija, jos struktūriniai padaliniai yra visos policijos organizacijos fundamentas ir daugeliu atvejų apibrėžia jos veiklos efektyvumą apskritai.

Šiuo metu ne tik Lietuvoje, bet ir kitose Europos valstybėse (Vokietijoje, Prancūzijoje, Italijoje, Belgijoje, Didžiojoje Britanijoje) policija vykdo dualinę funkciją: 1) išaiškina nusikaltimus; 2) palaiko viešąją tvarką ir užtikrina viešąjį saugumą, t.y. saugią gyvenamąją aplinką. Ši dualinė funkcija šiandien suprantama kaip socialinė paslauga. Šiuolaikinis policijos, kaip socialiai orientuotos į gyventojus institucijos, supratimas atsispindi ir Lietuvos mokslininkų (prof. V. Justickio, prof. A. Vaišvilos, prof. S. Katuokos, dr. A. Šakočiaus, dr. A. Laurinavičiaus) darbuose.

Tenka konstatuoti, kad policijos statusas priklauso nuo teisėsaugos ir kitų valstybinio valdymo institucijų galių. Viena policija užtikrinti teisėtvarkos negali. Todėl integruojantis į Europos Sąjungą šių dviejų funkcijų reikšmingumo pusiausvyra bus disfunkcinė. Policijos funkcijas veikia tiek nacionaliniai, tiek tarptautiniai veiksniai. Tiriant nusikaltimus ir teisės pažeidimus policijos vaidmuo labai akcentuojamas. Tai pasakytina ir apie antrąją funkciją. Vienos funkcijos akcentavimas mažina kitos funkcijos svarbą. Šiandien policijos funkcijos teisiškai ir faktiškai išplečiamos. Tai pasireiškia tuo, kad kai kurių valstybių (Vokietijos, Prancūzijos, Italijos, Ispanijos ir kt.) policijos pareigūnai dažnai vykdo daugelio baudžiamųjų bylų tyrimą, nes teisėsaugos institucijos (teismai, prokuratūra) deleguoja policijai daugelį savo funkcijų. Susiklostė padėtis, kuriai esant, kaip pabrėžia italų tyrinėtojas A. D’Orsis, „teisėjas priverstas kaip žiūrovas laukti įvykio tyrimo rezultatų iš policijos, kurio tyrimą jis pats turi vykdyti ir koordinuoti” [29, p. 41]. Be to, turi būti supaprastinta procesinių policijos veiksmų vykdymo tvarka (pvz., areštas, krata, poėmiai ir pan.). Tarkime, Skandinavijos valstybėse areštas siekiant pristatyti teisės pažeidėją į teismą tam, kad būtų galima jį patraukti teisminėn atsakomybėn, gali būti įvykdytas policijos nuožiūra, jei asmuo buvo užkluptas darant nusikaltimą. Būdinga, kad daugelyje Vakarų Europos valstybių egzistuoja supaprastinta teisės pažeidimų, kurie kvalifikuojami kaip sunkūs, bylų nagrinėjimo tvarka teismuose, o policijos pareigūnų parodymai dažniausiai būna pagrindiniai įrodymai kaltinimui pareikšti. Pa-

vyzdžiui, Italijoje 1995 m. tokia tvarka buvo išnagrinėta iki 70 proc., Anglijoje ir Velse – iki 80 proc. nurodytų teisės pažeidimų bylų.

Tarp policijos strategijos teoretikų ir praktikų nebuvo ir nėra bendro požiūrio, ką akcentuoti policijos veikloje – teisės pažeidimų prevenciją (teisėtvarkos užtikrinimo funkcijos) ar represinę jos funkciją. Pirmasis požiūris oficialiai buvo palaikytas JAV, Didžiojoje Britanijoje, Kanadoje, Australijoje, Vokietijoje, Austrijoje, Švedijoje, Norvegijoje, Suomijoje, Danijoje ir kitose šalyse, o antrasis – Lotynų Amerikoje, kai kuriuose buvusiose socialistinėse valstybėse, Rytų Europoje ir Azijoje, Izraelyje, Egipte. Būtų klaidinga absoliutinti prevencinę ar tik represinę policijos veiklą: viena turi papildyti kitą. Tačiau apribojant policijos kadro ir materialines galimybes visų valstybių vykdomoji administracija priversta reformuoti teisėtvarkos užtikrinimo sistemą, stiprinti policijos valdymo aparatą, nustatyti ir tobulinti policijos tarnybų veiklos formas ir metodus.

2.3. Policijos valdymo ir veiklos tobulinimo kryptys

Pagrindinė pozicija policijos valdymo klausimais išdėstyta Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio 1 punkte. Jame teigiama, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką [30]. Tai reiškia, kad teisėtvarkos užtikrinimas yra valstybės valdymo funkcija, o tai nusako galimų policijos sistemos modelių ribas. Jei teisėtvarkos užtikrinimas yra viešojo valdymo funkcija, tai ją turi vykdyti viešojo administravimo institucija – policija. Policijos, kaip teisėtvarkos institucijos, statusas įtvirtintas Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatyme, o šio įstatymo 2 straipsnio 1 punkte įtvirtinta policijos sąvoka, pagal kurią ji apibrėžiama „kaip asmens, visuomenės saugumą bei viešąją tvarką užtikrinanti policijos įstaigų ir pareigūnų visuma“ [31]. Šioje sąvokoje ir įtvirtinama bendroji policijos funkcija – užtikrinti teisėtvarką. Panašiai policija suprantama ir kitose valstybėse. Štai Kanados policijos mokslo tyrinėtojas G. E. Rushas policiją suprantą kaip „piliečių, visuomenės ir valstybės interesų apsaugą, kurią humaniškomis ir konstitucinėmis priemonėmis užtikrina pareigūnai ar institucijos, veikdamos aukštų etinių reikalavimų pagrindais“ [32, p. 252]; Prancūzijoje, policija skirta „saugoti piliečių teises ir laisves bei užtikrinti viešąjį saugumą“; Italijos įstatymo Nr. 121 „Dėl naujos viešojo saugumo administracijos sistemos“ (priimto 1981 m. balandžio 1 d.) 24 straipsnyje įtvirtinta, kad policijai suteikiama „piliečių teisių ir laisvių, tvarkos, demokratiškos institucijų apsauga, užtikrinimas viešojo saugumo ir įstatymų, vykdomųjų institucijų nutarimų ir įsakymų laikymasis“; Vokietijos Šiaurės Reino–Vestfalio žemės policijos įstatyme (1980 m. kovo 25 d.) numatyta, kad „pagrindinė policijos funkcija yra viešajam visuomenės saugumui kylančios grėsmės (pavojaus) prevencija“ [32, p. 41]. Kai kurių kontinentinių valstybių policijos mokslo tyrinėtojai, pavyzdžiui, C. Klockarsas (Didžioji Britanija), E. Bittneris (JAV), policiją apibrėžia „kaip įstaigą arba pareigūnus, kuriems suteikta bendra valstybės teisė taikyti prievartos priemones jos teritorijoje ir užtikrinti piliečių teisių ir teisėtų interesų apsaugą bei viešąjį saugumą...“ [33; 34, p. 32].

Natūralu, kad pagrindinė policijos funkcija – užtikrinti teisėtvarką. Būtų neteisinga nagrinėti šią funkciją kaip teisinę, o ne socialinę plačiąja šio žodžio prasme. Nusikalstamumas – socialinis reiškinys, todėl stabdant jo plitimą policija jau sprendžia socialinę užduotį, tačiau ne visada tai daro teisine forma (pvz., organizuoja prevencinius pokalbius). Palaikydama viešąją tvarką ir užtikrindama viešąjį saugumą policija taip pat sprendžia socialinę užduotį. Taigi policija yra socialinė pagal savo prigimtį, nors daugeliu atveju savo funkcijas vykdo teisine forma, taikydama prievartos metodus. Be to, policija dažniau nei kitos viešojo administravimo institucijos atsiduria tokioje padėtyje, kai kažkam reikia kokios nors pagalbos; iš visų viešųjų tarnybų ji yra arčiausiai gyventojų dėl jos darbo organizavimo ypatybių (pvz., tarnyba trunka visą parą, tarnybos vieta – visą laiką gatvėse ir kitose viešosiose vietose).

Remdamosi Vakarų Europos teisėtvarkos užtikrinimo praktika pastaraisiais metais daugelis valstybių aktyviai ieško priemonių policijos veiklos koncepcijai atnaujinti pirmiausia pabrėždamos jos indėlį stiprinant teisėtvarkos padėtį visuomenėje. 1960–1970 m. atitinkamos koncepcijos tobulinant policijos veiklą buvo orientuotos į optimalią vidinę policijos sistemos organizacijos sukūrimą. Šiuo metu, ieškant efektyvumo rezervų, vis ryžtingiau kryps-

tama į išorinę sritį, apimančią visų pirma *socialinius policijos veiklos aspektus*. Pagrindinė kryptis gerinant policijos veiklą susijusi su jos vaidmens didinimu visuomenėje siekiant stiprinti ryšius su gyventojais ir pakeisti policijos įvaizdį į „instituciją, teikiančią socialines paslaugas gyventojams“. Daugelis šiuolaikinės policijos veiklos koncepcijos elementų rengiami tarpdisciplininio lygmeniu ir įtraukia į jos kūrimą ne tik policijos valdymo specialistus, bet ir politikus, ekonomistus, psichologus, sociologus.

Pats reikšmingiausias būdas atnaujinti policijos veiklos koncepciją, kuris yra pagrindinis ir lemia daugelio kitų siūlomų naujovių elementus, yra stiprinti policijos veiklą užtikrinant teisėtvarką. Daugelio Vakarų Europos ir JAV policijos mokslininkų tyrinėjimuose pabrėžiama, kad vienas iš policijos vykdomų tarnybinių funkcijų prioritetų turi būti teisėtvarkos funkcija. Efektyviai vykdant šią funkciją būtų sudarytos prielaidos: 1) nusikaltimų ir kitų teisės pažeidimų prevencinėms priemonėms sukurti; 2) visaverčiams ir glaudiems ryšiams su gyventojais organizuoti ir reguliuoti.

Teisėtvarkos palaikymo funkcijas vykdančios policijos socialinių, ekonominių ir teisinių veiksmų panaudojimas turi praktinę reikšmę. Vadinasi, tai suteikia galimybę motyvuotai nubrėžti strateginius asmens, viešojo saugumo užtikrinimo, viešosios tvarkos apsaugos tikslus, numatyti policijos, jos tarnybų ir padalinių veiklos perspektyvas. Policijos valdymas turi būti dinamiškas, operatyvus, tikslingas, prognostinis ir adresuotas. Tai ypač svarbu šiuolaikinėmis sąlygomis, kai trūksta išsilavinusių policijos pareigūnų, materialinių ir finansinių bei kitų išteklių.

Policijos valdymo sistemos reformos uždaviniai yra šie:

- 1) kelti vadovaujančių policijos kadro profesionalumą;
- 2) diegti šiuolaikines valdymo (vadybos) technologijas;
- 3) stiprinti teisinio reguliavimo mechanizmą policijos valdymo srityje;
- 4) kelti valdymo sistemos organizavimo lygį visuose valdymo ciklo etapuose; palaikyti tvarką ir drausmę.

Policijos valdymo tobulinimo kryptys turi būti apibrėžtos remiantis bendrais policijos sistemos plėtros dėsningumais, atsižvelgiant į socialinius ir ekonominius veiksmus, vietos ypatumus ir savo veiklos kritinę analizę. Pagrindinė policijos vadovų funkcija – organizuoti valdymą. Tam būtina strategija. Remiantis bendros vidaus reikalų sistemos plėtros koncepcija, analogiškais skirtingų policijos tarnybų parengtais dokumentais nustatyti kiekvienos vidaus reikalų sistemos grandies, tos grandies atskirų tarnybų veiklos prioritetus, priemones ir būdus jiems pasiekti. Tokia veiksmų programa turi būti kuriama atsižvelgiant į realią kriminogeninę padėtį ir jos prognozes šalyje, atitinkamo regiono socialinės ir ekonominės plėtros sąlygas, visuomenės nuomonę apie teisėtvarkos institucijų veiklą. Pageidautina, kad tokioms programoms pritarėtų ir valstybinės valdžios subjektai. Galima būtų išskirti keturias problemas, kurias turi išspręsti įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir vietos savivaldos valdžios subjektai, grupės:

- 1) policijos kadro ir socialiniai klausimai;
- 2) policijos finansavimo ir materialinio–techninio aprūpinimo klausimai;
- 3) viešojo saugumo užtikrinimo ir viešosios tvarkos apsaugos, kovos su nusikalstamumu kompleksinių priemonių organizavimo klausimai;
- 4) teisėtvarkos veiklos teisinių pagrindų tobulinimas.

Šios problemos yra lygiareikšmės, privalomos ir universalios, t.y. jos turi būti nagrinėjamos tiek valstybiniu, tiek vietos lygmeniu. Būtina atsižvelgti į tai, kad policija atitiktų Europos Sąjungos valstybėms keliamus reikalavimus, administracinį teritorinį Lietuvos suskirstymą ir vietos savivaldos modelį, įsilietų į visos teisinės sistemos reformą, tenkintų visuomenės poreikius ir lūkesčius. Teisėtvarkos institucijų veikla demokratijos ir rinkos ekonomikos sąlygomis turi būti pagrįsta ir tinkamai įvertinta.

Išvados

1. Išanalizavus „teisėtvarkos“ santykį su „asmens saugumu“, „viešojo saugumu“, „viešosios tvarkos“ kategorijomis bei jas siejant su teisėtvarkos palaikymo procese dalyvaujančiomis institucijomis galima teigti, kad *teisėtvarka* – tai žmonių, valstybinių ir nevalstybinių institucijų veikla pasiekiamas socialinės tvarkos palaikymo lygis, užtikrinantis žmogaus teisių ir laisvių, visuomenės, valstybės, privačių interesų įgyvendinimą, reguliuojamą teisės normomis.

2. Asmens, viešojo saugumo užtikrinimas ir viešosios tvarkos apsauga – prioritetinga ne tik valstybės, bet ir jos subjektų (tiek viešųjų, tiek privačių) institucijų funkcija. Sėkmingai ją vykdant įtvirtinama teisėtvarkos padėtis šalyje, nustatoma šių institucijų valdymo ir organizacinė struktūra, veiklos formos ir metodai, tobulinamos veiklos kryptys, gerinamas veiklos efektyvumas. Visa tai turi įtakos minėtų institucijų autoritetui visuomenėje.

3. Teisėtvarkos užtikrinimo būklę lemia ekonominiai, politiniai, socialiniai, psichologiniai ir teisiniai veiksniai, kurių įgyvendinimas reikšmingas policijos veiklos efektyvumui. Be bendrų kriterijų (veiklos efektyvumo vertinimo ir pareigūnų profesionalumo), išskiriami specialūs teisiniai, socialiniai ir organizaciniai kriterijai (didelis socialinis pasitikėjimas ir palaikymas, teisinio reguliavimo mechanizmo tobulinimas, pareigūnų išsilavinimas ir kvalifikacija, skaidrus policijos valdymas, pagrįstas strateginiu, operatyviu ir taktiniu planavimu, geras finansinis ir materialinis aprūpinimas ir t.t.), lemiantys teisėtvarkos institucijų veiklos efektyvumą.

4. Šiandien policija vykdo dvejopą – baudžiamojo persekiojimo ir viešojo saugumo užtikrinimo – funkciją. Ši funkcija tampa disfunkcinė integruojantis į Europos Sąjungą, nes pabrėžiant pirmąją funkciją mažėja antrosios svarba. Todėl policija turėtų vykdyti ne baudžiamąjį persekiojimą, kuris yra teisingumą vykdančių institucijų funkcija, o asmens, viešojo visuomenės saugumo užtikrinimo ir tvarkos palaikymo, t.y. teisėtvarkos, funkcijas.

5. Policijos valdymo pertvarkymo ir veiklos tobulinimo procesai apima tris kryptis: *juridines* (vykdant teises reformas būtina tiksliai apibrėžti policijos paskirtį teisinėje sistemoje); *organizacines* (numatyti pusiau centralizuotą arba decentralizuotą policijos valdymą, svarbiausią darbą nukreipiant į žemiausią lygmenį, nustatant personalinę policijos įstaigų vadovų atsakomybę); *materialines* (pagal esamą finansavimo tvarką, optimaliai numatyti esamų etatų paskirstymą, asignavimus skaičiuojant pagal miesto (rajono) gyventojų skaičių ir atsižvelgiant į kriminogeninius bei kitokius veiksnius). Teoriniai, organizaciniai ir teisiniai policijos funkcionavimo modeliai keičiami atsižvelgiant į nacionalinius valstybės ypatumus bei socialinę, ekonominę ir kriminogeninę padėtį šalyje.



LITERATŪRA

1. **Informatikos** ir ryšių departamento prie VRM ataskaita „Duomenys apie nusikalstamumą per 1999, 2000, 2001 m. 6 mėn. Lietuvos Respublikoje (Forma 1–Ž; Forma 1–G)“.
2. **Prapiestis J.** Teisė: teisėtumas, teisėtvarka// Teisė – visuomeninė vertybė. – Vilnius: Mintis, 1998.
3. **Namavičius Z., Maksimaitis M.** Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius: Mintis, 1989.
4. **Katuoka S.** Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos: mokomasis leidinys. – Vilnius: LTA, 1997.
5. **Čiočys P.** Teisės pagrindai: mokomoji knyga. – Vilnius: Interverslas, 1996.
6. **Katuoka S.** Policija ir žmogaus teisės. – Vilnius: Europos Tarybos informacijos ir dokumentacijos centras, 1998.
7. **Теория** государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – Москва: Юристъ, 1997.
8. **Šakočius A.** Netvarkos įtaka visuomenės saugumui: organizaciniai ir teisiniai aspektai // Seminaro „Asmens ir turto saugumas Vilniaus senamiestyje“ pranešimai. – Vilnius, 1999.
9. **Laurinavičius A.** Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas: mokomasis leidinys, parengtas pagal Tempus Phare projektą „Valstybės pareigūnų rengimas teisinės sistemos reformai Lietuvoje“. – Vilnius: LTA Leidybos centras, 2000.
10. **Колонтаевский Ф. Е.** Организация и совершенствование деятельности милиции общественной безопасности: учебное пособие. – Москва: Академия МВД СССР, 1995.

11. **Административное** право России. Особенная часть / отв. редактор профессор Бахрах Д. Н. – Москва, 1997.
12. **MacNovec F.** Security service, security science. – Springfield, Illinois, USA, 1992.
13. **Кондрашов Б. П.** Общественная безопасность и административно–правовые средства ее обеспечения: диссертация доктора юридических наук. – Москва, 1998.
14. **Leonard V. A. and More H. W. Jr.** Police organization and management (7th ed.). – New York, 1987.
15. **Moriarty A. R. & Field M. W.** Police officer selection: A handbook for law enforcement administrators. – Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1994.
16. **Hampton D. R., Sumner C. E. & Weber R. A.** Organizational Behaviour and Practice of Management. – Glenview, IL: Scott, Foresman, 1973.
17. **Аврутин Ю. Е.** Эффективность деятельности органов внутренних дел: опыт системного исследования. – Санкт – Петербург, 1998.
18. **Соловей Ю. П.** Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. – Омск, 1993.
19. **Зыбин С. Ф.** Правовые основы кадрового обеспечения деятельности органов внутренних дел. – Санкт – Петербург, 1997.
20. **Worden R. E.** A badge and a baccalaureate: Policies, hypotheses and further evidence. Justice Quarterly. 1990.
21. **Wilson J. Q.** Varieties of police behaviour. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968.
22. **Vollmer A.** The police and modern society. – Berkeley, CA: University of California Press, 1936.
23. **Swan R. D.** Policing the urban community // Paper presented at the North Area Municipal Police Association. – Hillsdale, MO, 1976.
24. **Sheeham R. & Cordner G. W.** Police Administration (3rd ed.). – Cincinnati, OH: Anderson, 1995.
25. **Colquhoun P.** A treatise on the police of the metropolis (7th ed.). – London: Bye and Law, 1969.
26. **Higgins P., Butler R.** Understanding Deviance // McGraw – Hill Book Comp., 1982.
27. **Reiner R.** The Politics of the police. 2nd ed. – New York, London, Toronto: Harvest Wheatsheaf, 1992.
28. **Danziger S.** The Real War on Crime: The Report of the National Criminal Justice Commission // Harper Collins Publ. Inc., 1996.
29. **Губанов А. В.** Полиция зарубежных стран. Организационно–правовые основы, стратегия и тактика деятельности. – Москва: МАЭП, 1999.
30. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija. – Vilnius, 1993.
31. **2000 m. spalio 17 d.** Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas Nr. VIII–2048 // Valstybės žinios. 2000. Nr. 90.
32. **Rush G. E.** The Dictionary of Criminal Justice. Third Edition. – Toronto: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1991.
33. **Klockars C.** The Idea of Police. – London, 1985.
34. **Bittner E.** Police Charge. – Oxford, 1980.

□ □ □

Efficiency of Enforcement of the Police Functions: Adjustment of Public and Private Interests

Doctoral Candidate Raimundas Kalesnykas

SUMMARY

The article deals with enforcement of policing in Lithuania. Enforcement of policing in the market economy and competitive environment is becoming a problem of not only public at large, but of private law and order institutions as well.

The society has to find a proper balance in choosing the subject to enforce its security: that is it has to choose between the police and private security service. The choice accounts for the problem of adjustment of private and public relations in the sphere of law and order.

The article analyses the concept of law and order and its relation to personal security and public order. It is topical when defining the object and boundaries of activities of the police and private security service. It is worthwhile mentioning that current situation of enforcement of law and

order is evaluated by citizens and the state as well. The reason for that is wrong legal evaluation of functions of the police. The police often has to find proper balance between functions of law and order and law enforcement, in other words the police is assigned a dual function: to conduct criminal prosecution and enforce public order and public security. It is this balance, which causes a number of problems when evaluating efficiency of police activities and in increasing the confidence of the police in society.

Changes in the market urge the restructuring of the system of law and order. The police is not the sole monopolist of the function, as it is not capable of guaranteeing both security of public and private interests. The author draws a conclusion that the police management system has to be reorganized with regard to three major functions: social–legal, economic, organizational and political. Reorientation of police functions is nothing but privatisation of policing.

