

POLICIJOS FUNKCIJŲ PLĖTROS PRIELAIDOS SAVIVALDOJE

Doktorantas Andrejus Novikovas

Lietuvos teisės universitetas, Policijos fakultetas, Policijos teisės katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 74 06 24
Elektroninis paštas andriusa@ltu.lt

*Pateikta 2001 m. spalio 11 d.
Parengta spausdinti 2002 m. kovo 12 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros
doc. dr. Algimantas Urmonas ir šio Universiteto Policijos fakulteto Muitinės veiklos katedros vedėjas
doc. dr. Alfonsas Laurinavičius*

S a n t r a u k a

Šiuo metu daugelis autorių sutinka, kad policijos veiklos mastai turi būti mažinami. Kai kurių policijai priskiriamų funkcijų perėmėja turėtų būti ir savivaldybė.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme savivaldybei yra priskiriamos kai kurios policijos funkcijos. Tai galėtų būti teisinis pagrindas savivaldybėms kurti savo pajėgas, kurios šias funkcijas vykdytų. Be to, egzistuoja ir organizacinės, ekonominės bei socialinės prielaidos, leidžiančios teigti, kad kai kurias policijos funkcijas savivaldybės galėtų įgyvendinti veiksmingiau.

Negalima pamiršti, kad Lietuvos Respublikai atkūrus nepriklausomybę jau buvo bandoma sukurti savivaldybių policiją. Tačiau toks žingsnis nepasitvirtina, nes savivaldybių policija buvo pavaldi Vidaus reikalų ministerijai, kuri savo žinioje turėdama visus valdingus įgaliojimus mažai paisė vietinių gyventojų interesų. Šiame straipsnyje savivaldybių policiją autorius suvokia kaip savivaldybei pavaldžią tarnybą, vykdančią tam tikras policijos funkcijas.

Statistikos duomenimis, policijos veikla tampa vis mažiau efektyvi. Ypač daugėja nusikaltimų viešosiose vietose. Būtent viešosios tvarkos apsaugos funkcija yra ta funkcija, kuri galėtų būti perduota savivaldybės kompetencijai steigiant joje policijos pajėgas.

Autoriaus nuomone, viena iš priežasčių, lemiančių neefektyvų policijai pavestų funkcijų vykdymą, yra netinkamas policijos veiklos organizavimas. Policijos valdymas yra centralizuotas. Centrinė valdžia, numatydama policijos veiklos kryptis, nepaiso atskirų vietinių gyvenimo ypatumų bei sąlygų, todėl iškreipiami policijos institucijų veiklos prioritetai. Būtina decentralizuoti policijos valdymą – dalis policijos funkcijų „iš centro“ turėtų būti perduotos savivaldybių kompetencijai.

Šiuo straipsniu siekiama atkreipti mokslininkų ir praktikų dėmesį į organizacinę policijos reformos aspektą. Autorius teigimu, šiandien nėra išsamių studijų apie šalies savivaldybių policijos veiklos prielaidas.

Demokratinėse valstybėse policija vis labiau įsilieja į aptarnaujamų bendruomenių gyvenimą, teikia socialines paslaugas – tarnauja visuomenei. Lietuvos Respublikos teisės aktai numato gana palankias sąlygas tokių policijos tarnybų veiklai, jų raidai. Šis klausimas turi būti nagrinėjamas įvairiais aspektais.

Policijos ir savivaldybės funkcijų konkurencija: teisinis reglamentavimas

Pastaruoju metu vis dažniau diskutuojama dėl policijos vykdomų funkcijų turinio, jų masto, kai kurių policijos funkcijų perdavimo kitoms valstybinėms, visuomeninėms arba privačioms organizacijoms galimybės. Daugelis autorių, pavyzdžiui, A. M. Kononovas [1, p. 34],

R. Morganas, T. Newburnas [2, p. 160–172], R. Kalesnykas [3, p. 70–71] ir kiti sutinka, kad policijos veiklos mastai turi būti siaurinami. Tai turi būti daroma siekiant ne tik palengvinti policijos darbą, bet ir užtikrinti, kad tokios funkcijos būtų kokybiškesnės, efektyvesnės. Kai kurių policijai priskiriamų funkcijų perėmėja galėtų būti ir savivaldybė. Tuo labiau kad galiojančioje teisės aktų sistemoje savivaldybės kompetencijai jau yra priskiriamos tam tikros policijos funkcijos. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 8 dalyje yra numatyta viena iš savivaldybių funkcijų, t.y. dalyvauti užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį. Tai suvokiama kaip nusikaltimų kontrolės ir prevencijos vietinių programų kūrimas bei įgyvendinimas pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias policijos įstaigas bei įtraukiant į šią veiklą visuomenines organizacijas bei gyventojus. Panaši funkcija yra įtvirtinta ir Policijos veiklos įstatymo 14 straipsnio 6 dalies 2 punkte „žemesnės pakopos policijos komisariatai <...>, kartu su savivaldybių institucijomis, <...> kuria ir įgyvendina programas, skirtas nusikalstamumo prevencijai, gyventojų gyvybės, sveikatos bei turto, taip pat viešosios tvarkos apsaugai“. Vertinant šias dvi funkcijas galima teigti, kad tokio pobūdžio bendradarbiavimo iniciatorė yra savivaldybė, nes minėta savivaldybės funkcija yra priskiriama prie savarankiškų. Todėl įgyvendindamos šią funkciją savivaldybės turi „sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už šių funkcijų atlikimą“. Tačiau tokios programos įgyvendinamos pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias policijos įstaigas. Šiuo atveju savivaldybė (nors savivaldybės merui bei bendruomenei atsiskaito žemesnės pakopos policijos komisariatai) faktiškai negali turėti įtakos policijos veiklai, nes tai aukštesnių policijos institucijų prerogatyva. Neturėdama savo žinioje specializuotų policijos padalinių savivaldybė negali veiksmingai vykdyti jai skirtų funkcijų.

Be to, Vietos savivaldos įstatymo 7 straipsnio 18 dalyje (aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga); 21 dalyje (... bei saugaus eismo sąlygų užtikrinimas); 27 dalyje (leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka) yra nustatytos riboto savarankiškumo¹ savivaldybių funkcijos, kurias taip pat sėkmingai galėtų įgyvendinti savivaldybių policija. Pažymėtina, kad savivaldybių policija šiame straipsnyje suprantama kaip savivaldybei pavaldi tarnyba, vykdanči kai kurias policijos funkcijas.

Remiantis ankščiau išdėstytais mintimis galima teigti, kad vietos savivaldos turi teisinį pagrindą kurti tokias tarnybas. Tačiau kyla klausimas, ar pasiteisins savivaldybių tarnybų, vykdančių kai kurias policijos funkcijas, sukūrimas? Norint atsakyti į šį klausimą reikia įvertinti ne tik organizacines, ekonomines ir socialines policijos veiklos prielaidas savivaldybių teritorijose, bet ir pačių savivaldybių pasiruošimą turėti savo struktūroje tokias pajėgas.

Bandymas sukurti savivaldybių policiją 1990 m. atkūrus nepriklausomybę

Atkūrus nepriklausomybę Lietuvoje idėja, kad savivaldybės gali turėti savo policijos pajėgas, buvo labai populiari. Ji buvo siejama su politiniais procesais stiprinant tautos valdžią ir demokratiją. Tuometiniai Policijos ir Savivaldybių įstatymai leido savivaldybėms kurti savivaldybių policijos padalinius. Policijos įstatymo priėmimas buvo pirmas žingsnis link savivaldybių policijos atsiradimo. Jame buvo numatytas policijos skirstymas į respublikinę ir savivaldybių policiją. Respublikinė policija buvo atsakinga už kriminalinės, viešosios, transporto, kelių policijos funkcijų įgyvendinimą. Respublikinė policija visų pirma atstovavo valstybės interesams. Siekdamas užtikrinti jos nepriklausomumą įstatymo leidėjas neleido savivaldybėms daryti įtakos respublikinės policijos veiklai.

Savivaldybių policijai buvo priskirta teisėtvarkos pažeidimų prevencija, viešosios tvarkos ir visuomeninės rimties apsauga, piliečių laisvių ir interesų apsauga, aplinkos apsauga, kvotos atlikimas, teismų pavedimų vykdymas, pagalba kelių policijai. Įstatymų leidėjas, išskirdamas savivaldybių policiją kaip atskirą policijos rūšį, apibūdino ją specifiniais požymiais, tarp kurių, mūsų manymu, svarbiausiais turėjo būti laikomi:

¹ Savivaldybės šias funkcijas atlieka atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes.

- didesni įgaliojimai savivaldybėms, organizuojančioms savivaldybių policijos darbą. Pavyzdžiui, Savivaldybės turėtų savarankiškai numatyti konkrečias užduotis savivaldybių policijos tarnyboms, savarankiškai skirti aukštus pareigūnus ir kt.;
- aiškiai reglamentuotas alternatyvus savivaldybių policijos finansavimas. Pavyzdžiui, savivaldybių policija turėtų būti finansuojama ne tik iš valstybės ar savivaldybių biudžeto, bet ir iš lėšų, gautų už dalyvavimą įvairiuose nacionaliniuose bei tarptautiniuose projektuose.

Teisinių aktų bei savivaldybių policijos veiklos analizė parodė, kad realių postūmių kuriant savivaldybių policiją policijos organizacijoje neįvyko. Savivaldybių policija buvo pavaldi Vidaus reikalų ministerijai, kurios kompetencijai priklausė visi valdymo arba vadovavimo įgaliojimai jos atžvilgiu. Panaši padėtis ir šiandien. Nors tarp įvairių policijos tarnybų egzistuoja savivaldybių policija kaip tokia, tačiau organizacinę jos sistemą nustato bei materialiai ir techniškai ją aprūpina Policijos departamentas. Ir svarbiausia – nepasikeitė savivaldybių policijos veiklos organizavimo formos ir metodai. Kaip ir anksčiau, jos tarnybos orientuotos į kovos su nusikalstamumu programų įgyvendinimą, jos veikloje mažai atsižvelgiama į vietos ypatybes, nes pagrindines jos užduotis ir funkcijas numato Vidaus reikalų ministerija ir vertikalios jos valdymo grandys.

Tačiau negalima visiškai atmesti fakto, kad savivaldybėse nebuvo stengiamasi įkurti labiau adaptuotas vietinės policijos pajėgas. Policijos pajėgas savo žinioje ypač norėjo turėti didžiųjų Lietuvos miestų savivaldybės. Tuo metu savivaldybėms buvo skiriama daug lėšų savivaldybių policijai finansuoti. Finansuojamos savivaldybės galėjo stengtis maksimaliai išnaudoti savo policijos pajėgas užtikrindamos specifinius teritorinius, socialinius, ekonominius ir kitus gyventojų interesus. Tačiau savivaldybės tokia galimybe nepasinaudojo. Tam įtakos turėjo bendros valstybės koncepcijos dėl savivaldos policijos sukūrimo ir funkcionavimo nebuvimas. Be to, autonomiškai savivaldybių policijai susikurti neleido penkiasdešimtmetį trūkusi centralizuota valstybės valdyme nusistovėjusi tradicija bei stiprių savivaldos pagrindų nebuvimas atgimusioje Lietuvoje.

Didėjantis nusikalstamumas ir bendruomenės teisėtvara

Šiuo metu padidėjus visuomenės informuotumui žmonės vis labiau ima suvokti savo pilietines teises. Tačiau dėl dabartinės teisėtvaros būklės jų negali iki galo įgyvendinti, nes nusikalstamumas mūsų šalyje didėja, o teisėtvaros institucijų veiklos efektyvumas mažėja. Tai rodo ir statistikos duomenys. Pavyzdžiui, 1990 m. Lietuvai atgavus nepriklausomybę buvo užregistruoti 37 056 nusikaltimai, o 2000 m. jų užregistruota net 82 370. Lyginant 2000 ir 1999 m. tuos pačius duomenis matyti, kad 2000–aisiais padaryta 5262 nusikaltimais daugiau nei 1999–aisiais. Padaugėjo nusikaltimų asmeniui bei turtinių nusikaltimų. 1999 m. tyčinių nužudymų užregistruota 343, o 2000 m. – 398. Tyčinių sunkių kūno sužalojimų 2000 m. užregistruota 68 daugiau nei 1999 m. 1999 m. užregistruotos 47 865 vagystės, o 2000–aisiais 53 225, t.y. net 5360 daugiau. 2000 m. padaugėjo plėšimų. Jų buvo užregistruota 4374, t.y. 998 daugiau nei per tą patį laikotarpį 1999–aisiais. Chuliganizmo nusikaltimų 2000–aisiais buvo padaryta 25 mažiau, tačiau bendras jų skaičius vis vien didelis – net 2690. Galima konstatuoti, kad mažėjant kai kurių nusikaltimų daugėja itin pavojingų visuomenei rezonansinių nusikaltimų.

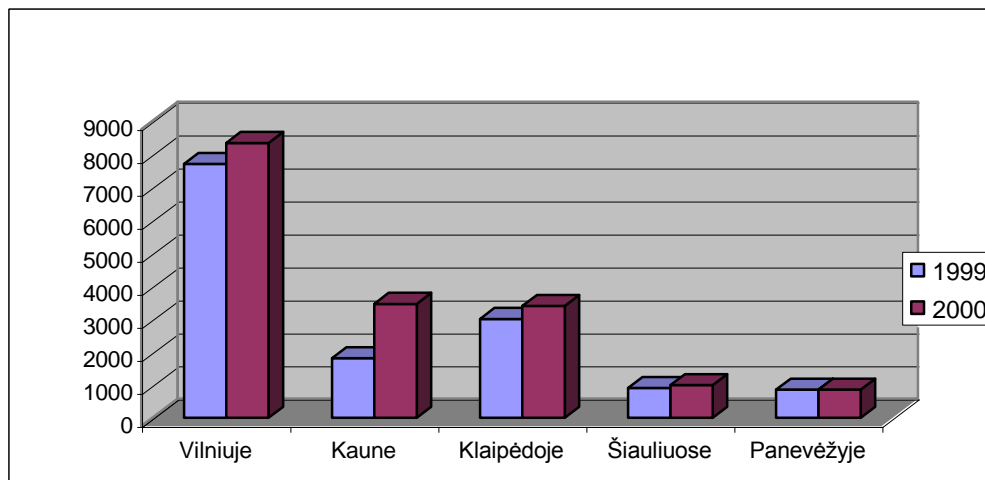
Pažymėtina, kad daugėjant nusikaltimų mažėja jų užkardymo atvejų. 1999 m. užkardyti 1866 nusikaltimai, o 2000–aisiais – 1790.

Itin neigiamas yra tas faktas, kad kasmet daugėja nusikaltimų viešosiose vietose. Nusikaltimų viešosiose vietose skaičius mus ypač domina todėl, kad viena iš pagrindinių policijos funkcijų – viešosios tvarkos apsauga – kai kurių autorių manymu [4, p. 771–792; 5, p. 21–25; 2, p. 162; 1, p. 33], turėtų būti priskiriama savivaldybių kompetencijai. Šiuo metu tai valstybinės policijos kompetencija. 2000 m. viešosiose vietose užregistruota net 3536 nusikaltimais daugiau nei 1999 m. – atitinkamai 18 900 ir 15 364. Tai sudaro beveik ketvirtadalį visų nusikaltimų, padarytų Lietuvoje 2000 m. Iš jų gatvėse, parkuose, skveruose padaryta 11 839, t.y. 1289 daugiau nei 1999–aisiais. Šie skaičiai rodo, kad nusikaltėliai nebijo nusižengti

įstatymui viešosiose vietose, vis labiau įžūlėja ir tai kelia didelę grėsmę visuomenės saugumui.

Sunki padėtis išlieka didžiuosiuose Lietuvos miestuose. 2000 m. Vilniuje užregistruota daugiau kriminalinių nusikaltimų nei Kaune ir Klaipėdoje kartu – atitinkamai 14 963, 8526 ir 5426. Tuo tarpu kriminalinių nusikaltimų išaiškinamumas Lietuvos didžiuosiuose miestuose gana mažas. Atitinkamai Vilniuje – 24,4 proc., Kaune – 28,2 proc., Klaipėdoje – 28,6 proc., Šiauliuose – 37,3 proc., Panevėžyje – 32,0 proc. Ypač daug nusikaltimų padaroma viešosiose vietose. Remiantis statistika tokių nusikaltimų kasmet daugėja. 1999 m. Vilniuje tokių nusikaltimų padaryta 7694, o 2000–aisiais – 8333. Atitinkamai Kaune tokių nusikaltimų 1999 m. užregistruota 1807, o 2000 m. – 3457; Klaipėdoje 1999 m. – 3000, 2000 m. – 3394; Šiauliuose 1999 m. – 902, 2000 m. – 995; Panevėžyje 1999 m. – 859, 2000 m. – 860.

Grafikas. Užregistruota nusikaltimų viešosiose vietose



Šie statistikos duomenys verčia susimąstyti apie būtinybę policijos veiklą reorganizuoti. Reorganizacijos metu dalis policijos funkcijų galėtų būti perduotos savivaldybių kompetencijai.

Organizacinės savivaldybių policijos kūrimosi prielaidos

Policijos nesugebėjimą efektyviai vykdyti jai pavestas funkcijas lemia įvairios priežastys. Dažniausia – finansavimo problema. Ne mažiau rūpesčių kelia netobula teisinė bazė, žema policijos pareigūnų kvalifikacija ir kt. Tačiau svarbiausia policijos neefektyvios veiklos priežastis, mūsų nuomone, yra pačios policijos paskirties bei jos vaidmens visuomenėje nesuvokimas. Dėl to netinkamai organizuojama policijos veikla.

Iki nepriklausomybės atkūrimo Lietuvai buvo būdinga institucijų centralizacija, taip pat ir teisėtvarkos. Centralizuotai organizuojama ir dabartinės policijos veikla – policija valdoma iš centro. Toks veiklos organizavimas, kaip teigia mokslininkai [6, p. 27; 7, p. 43–45; 3, p. 53–54], yra keistinas, nes sukelia tam tikrų neigiamų padarinių praktiniame policijos darbe:

- mažėja policijos pareigūnų, atliekančių tarnybines pareigas, iniciatyva ir atsakomybė;
- mažėja visuomenės aktyvumas užtikrinant viešąją tvarką;
- ignoruojamos vietinės sąlygos bei ypatumai;
- valdančiųjų sistemų interesai tenkinami paminant valdomųjų interesus;
- klesti biurokratizmas¹;
- klesti „procentomanija“, realūs rezultatai iškreipiami;
- daugėja valdymo institucijų ir kt.

¹ Dabartinės lietuvių kalbos žodyne biurokratizmo sąvoka apibrėžiama kaip reikalų tvarkymo trukdymas arba vilkinimas aklaui laikantis formalumų, juos išgalvojant.

Taigi iškreipiami policijos institucijoms nustatyti veiklos prioritetai, nes „centras“, numatydamas policijos veiklos kryptis, nepaiso vietos ypatumų bei sąlygų. Teritorinėse vidaus reikalų institucijose susiklostė praktika, kai pagrindinės policijos pajėgos nukreipiamos kovoti su pavojingiausiais nusikaltimais, bet mažiau dėmesio skiriama teisės pažeidimų profilaktikai, blogai vykdomi vietinės valdžios institucijų sprendimai pagerinti kriminogeninę padėtį. Dėl to netinkamai apsaugomi vietinių gyventojų interesai, o tai turi įtakos neigiamam policijos veiklos vertinimui.

Taigi galima daryti išvadą, kad tik centralizuotai vadovaujant neįmanoma tinkamai apsaugoti žmogaus teises ir interesus, nes juos daugiausia lemia vietos ypatybės. Todėl policijos valdymą decentralizuoti būtina. Decentralizavimas yra „įstatymais pagrįstas valdžios funkcijų perdavimas iš centrinių valstybės valdžios institucijų savivaldos teisę turinčioms teritorijoms (savivaldybėms)“ [7, p.43]. Decentralizavimo procese dalis policijos funkcijų iš centro neišvengiamai turėtų būti perduotos savivaldybių kompetencijai ir taip sudaromos vietos savivaldoms galimybės kurti savo policijos pajėgas. Decentralizavimas lemia ir „debiurokratizavimo bei demilitarizavimo procesus“ [8, p. 26].

Suprantama, kad neįmanoma decentralizuoti visų policijos funkcijų. Funkcijų decentralizavimo laipsnį lemia keli veiksniai: atskirų policijos funkcijų reikšmingumas tam tikros teritorijos gyventojams; tam tikrų funkcijų atlikimo kokybiškumas atsižvelgiant į centrinės arba vietinės valdžios institucijų galimybes (pvz., kovą su organizuotu nusikalstamumu galėtų geriau koordinuoti „centras“ nei savivaldybės, tuo tarpu viešosios tvarkos užtikrinimą arba socialinių paslaugų teikimą geriau organizuotų savivaldybės). Todėl vykdant policijos valdymo decentralizavimą būtina atsakyti į du klausimus:

- 1) kokias policijos funkcijas būtų galima priskirti centrinei valdžiai, kad vykdydama jas deramai įvertintų vietinių regionų gyventojų interesus?
- 2) kokias policijos funkcijas būtų galima priskirti savivaldoms, kad vykdydamos jas deramai atsižvelgtų į nacionalinius kovos su teisės pažeidimais interesus?

Ekonominės ir socialinės savivaldybių policijos kūrimosi prielaidos

Savivaldybių policijos kūrimąsi lemia ir ekonominės prielaidos. Savivaldybių policijos pajėgos turėtų kurtis ten, kur vietinės valdžios sugebėtų rasti lėšų tokioms tarnyboms išlaikyti. Tai neturi būti suvokiama kaip privaloma sąlyga savivaldybėms veikti. Pažymėtina, kad savivaldybių policiją turi tik ekonomiškai išsivysčiusios valstybės. Kai kuriose valstybėse teisėtumui bei teisėtavarkai palaikyti savivaldybių institucijoms skiriama didžioji dalis lėšų. Pavyzdžiui, „JAV šiam tikslui skiriama apie 90 proc. iš 60 mlrd. dolerių kasmet“ [9, p. 13–14]. Tačiau geras finansavimas nėra vienintelis sėkmingos savivaldybių policijos veiklos pagrindas. „Protingas išlaidų, skirtų policijai finansuoti, perskirstymas tarp centrinės ir vietinių valdžių sudaro palankias sąlygas vienai ir kitai šaliai racionaliai panaudoti savo biudžetus“ [10, p. 75]. Tai leistų iš papildomų savivaldybėms skiriamų lėšų sukurti savivaldybės policijos pajėgas.

Analizuojant policijos finansavimą Lietuvoje reikia pabrėžti, kad policija pagal Policijos veiklos įstatymo 28 straipsnį finansuojama iš valstybės biudžeto. Teritorinių policijos įstaigų ir savivaldybių institucijų susitarimu kuriamos ir įgyvendinamos bendros nusikalstamumo prevencijos, gyventojų gyvybės, sveikatos bei turto, taip pat viešosios tvarkos apsaugos programos. Jos finansuojamos iš savivaldybių biudžetų. Savivaldybių institucijos iš savo biudžeto gali finansuoti ir kitas teritorinių policijos įstaigų įgyvendinamas programas, susijusias su vietos gyventojų saugumo užtikrinimu. Toks teritorinių policijos komisariatų ir savivaldybių bendradarbiavimas yra sveikintinas. Tačiau kyla klausimas, kodėl tokių programų įgyvendinimu negalėtų rūpintis savivaldybių sukurtos tarnybos? Juk akivaizdu, kad tokias programas įgyvendinti įmanoma tik tiesiogiai vadovaujant savivaldybėms, o ne tarpininkaujant.

Ypač svarbi, mūsų manymu, yra Policijos veiklos įstatymo 28 straipsnio 3 dalis, reglamentuojanti, kad policijai finansuoti gali būti naudojamos ir kitos įstatymų nustatyta tvarka gautos nebiudžetinės lėšos. Tai aktualu būtent šiandien, kai valstybės ir savivaldybių biu-

džetai yra nuskurdinti. Vienas iš alternatyvių policijos finansavimo šaltinių gali būti nacionalinių arba tarptautinių fondų skiriamos lėšos tam tikroms tikslinėms programoms įgyvendinti. Manytume, kad toks alternatyvus finansavimas skatintų konkurenciją ir policijos organizacijų veiklos naujoves.

Savivaldybių policijos kūrimasis turėtų būti grindžiamas vietos gyventojų intereso gyventi saugiai tenkinimu. Būtent šis interesas turėtų būti savivaldybių tyrimų objektas. Norint išsiaiškinti gyventojų poreikius saugumo srityje reikėtų taikyti sociologinį metodą. Juo būtų galima nustatyti, ar galiojančios teisės normos pasiekia savo tikslą – „optimaliomis priemonėmis garantuoja žmogaus teisių saugą“ [11, p. 35]. „Sociologinio metodo gautų duomenų pagrindu formuojasi naujos teisinės idėjos (teisinio reguliavimo vizijos), jas teisėkūra paverčia naujomis teisės normomis (įstatymais), o šios virsta teisiniais santykiais“ [11, p. 36]. Taikant sociologinį metodą būtina tinkamai pasirinkti ne tik tyrimų turinį, bet ir objektą. Mūsų nuomone, tikslingiau tirti organizuotos bendruomenės interesus, nes „netvarka – neigiamas reiškinys, kuris gali būti paveikiamas tik organizuota jėga, suteikiančia individui drąsos ir veržlumo, skatinančia manyti, jog veiksams pritaria organizacijai priklausantys bendraminčiai; be to, organizacijai naudingiau bendradarbiauti su organizacija negu su atskiru individu, nes jų požiūriai į tą pačią problemą skiriasi“ [7, p. 57].

Taikant sociologinį metodą buvo atlikta Kauno miesto gyventojų apklausa [12, p. 37–45]. Vienas iš apklausos tikslų buvo išsiaiškinti, ar visuomenės nariai jaučiasi saugūs savo gyvenamoje vietoje. Iš 1000 apklaustųjų 36,6 proc. pareiškė, kad gyvenamoji vieta (mikro-rajonas) yra nesaugi, o 6,6 proc. – kad visiškai nesaugi. 33,4 proc. respondentų jaučiasi saugūs iš dalies ir tik 16,6 proc. apklaustųjų jaučiasi visiškai saugūs.

Toks nesaugumo jausmas iš dalies yra susijęs su blogai policijos pareigūnų atliekamu darbu. Taip mano 34,2 proc. respondentų. 31 proc. apklaustųjų tik iš dalies yra patenkinti policijos darbu. Kaip išeitį iš susiklosčiusios padėties 50 proc. apklaustųjų nurodė glaudesnę visuomenės bendradarbiavimą su policija kontroliuojant nusikalstamumą. Konkrečiai 22,1 proc. teigė, kad visuomet padėtų policijai palaikyti viešąją tvarką, o 47,4 proc. – tam tikrais atvejais.

Tyrimai prisideda prie straipsnyje keliamos idėjos kurti savivaldybių policiją. Policija turėtų labiau socializuotis ir būti nukreipta į gyventojų socialinio užsakymo vykdymą. Tyrimų rezultatai nepagrindžia savivaldybių policijos kūrimosi būtinybės, nes tyrimų tikslas buvo kitas. Tačiau šių tyrimų rezultatai leidžia formuoti hipotezę, kad tokios tarnybos būtų naudingos gyventojams, nes pati savivaldybių policijos paskirtis yra socialinė – savivaldybės ją kuria atsižvelgdamos į gyventojų saugumo poreikius ir vietos ypatybes. „Savivaldybių policijos paskirtis – įgyvendinti gyventojų suformuluotą bei savivaldos norminiuose aktuose atsispindintą socialinį užsakymą“ [13, p. 43].

Ateityje, siekiant išsiaiškinti savivaldybių policijos kūrimosi tikslingumą, reikėtų atsižvelgti ne tik į gyventojų, bet ir savivaldybės darbuotojų bei policijos galimybes, pasirengimą bei nusiteikimą gerinti bendruomenės teisėtumą.

Išvados

Integruodamosi į Europos Sąjungą Lietuva prie jos standartų turėtų priderinti ne tik savo teisinę bazę, bet ir organizacinę–funkcinę valstybinių institucijų sistemą. Vakarų Europos valstybėse policija tarnauja visuomenei teikdama atitinkamas socialines paslaugas. Jose vienokia ar kitokia forma, mažesniu ar didesniu mastu veikia savivaldybės (municipalinė) policija. Lietuvoje savivaldybių policiją su savivaldybėmis sieja tik bendras pavadinimas. Ši policijos rūšis yra valstybinės policijos dalis. Šiuo metu policiją siekiama priartinti prie gyventojų. Viena iš šio proceso formų galėtų būti ir kokybiškai naujos savivaldybių policijos, kurios paskirtis – įgyvendinti gyventojų suformuluotą socialinį užsakymą, sukūrimas. Be to, savivaldybės turi teisinį pagrindą steigti policijos pajėgas, galinčias vykdyti kai kurias policijos funkcijas.

Egzistuoja ir organizacinės, ekonominės bei socialinės prielaidos, leidžiančios manyti, kad kai kurias policijos funkcijas savivaldybės galėtų įgyvendinti veiksmingiau negu dabartinė policija.

Būtina decentralizuoti policijos valdymą, nes iš „centro“ beveik neįmanoma efektyviai užtikrinti žmogaus teisių ir interesų, kuriuos dažniausiai lemia vietos ypatybės.

Savivaldybių policijos pajėgų kūrimasis neturėtų būti suvokiamas kaip privaloma sąlyga savivaldybėms veikti nekartojant ankstesnių klaidų. Tokios pajėgos turi kurtis ten, kur vietinė valdžia sugebėtų rasti lėšų joms išlaikyti.

Mokslininkams ir praktikai bendromis pastangomis turėtų ištirti tokios policijos veiklos galimybes ir poreikius, išskirti teisinį, organizacinį bei socialinį aspektą.



LITERATŪRA

1. **Кононов А. М.** Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка (вопросы теории и практики) // Государство и право. 1997. No. 12.
2. **Morgan R., Newburn T.** The Future of Policing. – Oxford: Oxford University Press, 1997.
3. **Kalesnykas R.** Policijos ir kitų socialinių institucijų, teikiančių socialines paslaugas gyventojams, bendradarbiavimas: mokomasis leidinys, parengtas pagal Tempus Phare projektą „Valstybės pareigūnų rengimas teisinės sistemos reformai Lietuvoje“. – Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000.
4. **Johnson L.** Privatization and Protection: Spatial and Sectoral Ideologies in British Policing and Crime Prevention, Modern Law Review, 1993.
5. **Hesselling R. B. P.** Functional Surveillance in the Netherlands: Exemplary Projects, Security Journal, 1995.
6. **Justickis V.** Prevencinė policijos veikla remiantis bendruomenės teisėtvarkos modeliu: monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000.
7. **Šakočius A.** Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtvarką: mokomasis metodinis leidinys. – Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000.
8. **Роша А. Н.** Функции и структура муниципальной милиции // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. – Москва: Академия МВД СССР, 1991.
9. **International Police Review.** 1996. No. 8.
10. **Губанов А. В.** Полиция зарубежных стран. Организационно правовые основы, стратегия и тактика деятельности. – Москва: МАЭП, 1999.
11. **Vaišvila A.** Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000.
12. **Mečkauskas V.** Visuomenės poreikiai bendruomenės teisėtvarkoje: sociologinių tyrimų rezultatų apžvalga. Bendruomenės teisėtvarkos mokymo Lietuvoje poreikiai. – Vilnius, 2000.
13. **Шихов Е. Ю.** Нужна ли муниципальная милиция? // Российская Федерация. 1995. No. 4.



The Preconditions to Widening Police Functions in Local Government

Doctoral Candidate Andrejus Novikovas

Law University of Lithuania

SUMMARY

The article aims at highlighting the organizational aspects of police reforms. According to the author, nowadays deeper studies of the pre-conditions to the country's municipality police activities are still missing.

In highly democratic countries police are widely involved in community's life, police provide social services, i.e. police serve to society. The legal acts of the Republic of Lithuania provide for proper conditions for the activities of these police services and their development. This issue, however, due to obscure causes remains untackled; consequently it has to be analysed in various aspects.

