

## SAUGIOS APLINKOS KŪRIMO TEORIJA IR PATIRTIS

**Dr. Alfonsas Laurinavičius**

Lietuvos teisės universitetas, Policijos fakultetas, Policijos teisės katedra,  
Valakupių 5, 2016 Vilnius  
Telefonas 70 03 49  
Elektroninis paštas ptk@ltu.lt

*Pateikta 2001 m. vasario 8 d.*

*Parengta spausdinti 2001 m. rugsėjo 6 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Psichologijos katedros prof. habil. dr. V. Justickis ir Vilniaus m. VPK VP Viešosios ir savivaldybių policijos skyriaus komisarė inspektorė Ž. Mikėnaitė*

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

Straipsnyje gvildenamos šiuolaikinio administravimo politikos, filosofijos, kultūros problemos, suponuotos socialinių procesų istorinės raidos. Pagal Vakarų tradiciją administravimą vykdo valstybės karjeros tarnybų sistema, kuri nuolat modernizuojama atsižvelgiant į laikmečio keliamus reikalavimus, į santykių tarp besikeičiančio žmogaus ir jo keičiamo pasaulio. Žmogaus tapatumo, jo buvimo savimi klausimas kaip niekad iki šiol yra aktualus tarptautinei bendruomenei. Tai pirmas kriterijus, kuriuo remiamasi tobulinant administravimą kiekvienoje valstybėje.

Labai svarbus 1999 metų Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas, kuris pateikia ne tik viešojo administravimo subjektų įvairovę, jų sistemą, bet yra skirtas įgyvendinti Konstitucijos nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Viena iš svarbiausių valstybės funkcijų, tarnavimo savo piliečiams priedermė – užtikrinti jų saugą. Šio tikslo ne tik Lietuvoje, bet visame demokratiname pasaulyje siekiama skatinant viešojo administravimo institucijų administracinius gebėjimus, didinant jų veiklos efektyvumą sprendžiant saugaus gyvenimo bendruomenėje problemas. Ypač sunki užduotis tenka policijai. Ji vienu metu vykdo vidinę reformą, o savo veiklą, tarnavimą perorientuoja socializacijos procesams – pilietinei visuomenei ir teisei valstybei puoselėti.

Tačiau socialiniai procesai vyksta dėsningai, ir vykdant administravimo reformą būtina laikytis tam tikro nuoseklumo. Demokratijoje toliau pažengusių valstybių patirties studijos įtikinamai rodo, kad geresnių rezultatų, greitesnių poslinkių siekiamų tikslų link pasiekama tada, kai bendromis mokslininkų ir praktikų pastangomis pradžioje objektyviai įvertinama situacija – išėities pozicija – ir administravimo veikla reformuojama pagal gerai parengtą, aptartą ir todėl visiems aiškia programą. Straipsnyje pateikiama nedidelio sociologinio tyrimo duomenų analizė, kuri, autoriaus manymu, galėtų būti vienas iš esamos padėties šalyje analizės pavyzdžių ir galėtų pasitarnauti kuriant socialiai orientuotos policijos veiklos programą.

Dabartiniame policijos moksle sąvoka „saugios aplinkos kūrimas“ suprantama kaip pagrindinė policijos veiklos politikos kryptis, kaip konceptuali policijos mokslo kategorija. Vakarų valstybių policija siūlo trečiąjį tūkstantmetį pradėti nauja veiklos politika. Policijos – tiek vidaus, tiek išorinių santykių – administravimo tikslas turėtų būti nukreiptas padėti žmogui kurti saugią aplinką skatinant tarpusavio pasitikėjimą, formuojant bendruomenės teisėtvarkos poreikį remiantis nuostata, kad kiekvienas žmogus siekia saugumo, nes saugumo jausmas (dvasiniu, ekonominiu, politiniu ir kitais aspektais) – viena didžiausių žmogaus vertybių.

Šio straipsnio tikslas – atkreipti policijos reformą Lietuvoje vykdančių asmenų dėmesį į mažiau nagrinėtus bendruomenės teisėtvarkos teorijos ir praktikos klausimus, taip pat teorinės studijos ir sociologinio tyrimo duomenų pagrindu pateikti rekomendacijų, kaip Lietuvoje perorientuoti policiją novatoriškai veiklai.

Kaip žinoma, kontinentinės Europos valstybių administravimą tradiciškai vykdo valstybės karjeros sistema, išsirutulijusi iš napoleoniškosios ir prūsiškosios valstybės koncepcijos. Tai viešųjų santykių administravimas, pagrįstas administraciniu įstatymu. Valstybės tarnybos karjeros modelis sukuria beveik nepriklausomą viešąją valdžią, kuri vykdo viešąjį administravimą vien pozityviosios, valstybės sukurtos teisės pagrindu. Pagal Europos tradiciją profesionali biurokratija<sup>1</sup> turi būti atrama, laikančia stiprų valstybės ir tautos modelį. Napoleoniškasis ir prūsiškasis administravimas reiškė viena – bet kokiomis priemonėmis įgyvendinti monarchų įsakymus ir užgaidas. Ž.Vedelis ir kiti mokslininkai, tyrinėję šį istorinį laikotarpį, policijos darbo metodus įvardija kaip labai žiaurius, mūsų protu sunkiai suvokiamus [7, p. 467–475].

Šis administravimo modelis nuolat atnaujinamas, tobulinamas ir sėkmingai taikomas šiuolaikinėse Vakarų valstybėse. Šių dienų valstybės pagrindinis tikslas – aukštesnė piliečių gerovė. Tai verčia mažinti valstybės biudžetą ir iš jo taikomus mokėjimus, kitaip vykdyti viešąjį administravimą. Literatūroje policija dažnai prilyginama „tiltui“, jungiančiam valstybę ir visuomenę [8, 9]. Tai reiškia, kad policijai teikiamas svarbus vaidmuo stiprinant demokratinę valstybę, manoma, kad ji aktyviai veikia socializacijos procesus. Kitaip tariant, policijos pareigūnui ir ateityje numatomos svarbios priedermės stiprinant valstybę kaip didžiausią socialinę vertybę – siekti kuo didesnės valstybės ir visuomenės interesų dermės užtikrinant saugų žmogaus gyvenimą jo bendruomenėje. Vadinasi, policijos veiklos modernizavimas reiškia, kad policiją tarnybinei veiklai įgalioja ir valstybė, ir aptarnaujama bendruomenė, o įgaliojimų dermė patvirtina laikmečio reikalavimą, kad bendruomenės įgaliojimai būtų tolygūs turimiems valstybės įgaliojimams. Valstybės įgaliojimais priimta laikyti pareigą užtikrinti visuomenėje teisėtą elgesį<sup>2</sup>. Teisės moksle teisėto elgesio samprata konkretizuojama išskiriant objektyviają ir subjektyviają elgesio dalis [3, p. 12]. Objektyviają teisėto elgesio dalį sudaro elgesys, kuris atitinka teisės normų reikalavimus ir yra teisinio reguliavimo sfera. Subjektyviają teisėto elgesio dalį sudaro elgesio suvokimo lygis, pobūdis, elgesio motyvai ir tikslai.

Socialiniai santykiai suprantami kaip tam tikras nesibaigiantis procesas, apibrėžtas daugelio veiksnių. *Humanizmo filosofijoje*, kuri laikoma šiuolaikinių socialinių mokslų metodologiniu pagrindu, tai pirmiausia aiškinama *sąveikos dėsnio*. Tai reiškia, kad pripažįstama žmogaus idėjų pasaulio ir visuomenės bei gamtos pasaulio istorinių sąveikų raida. Vietoje *nekintamo proto*, siekusio pasaulį paaiškinti nekintamais principais, arba *savyje besivystančio proto*, aiškinusio pasaulį nekintamais dėsningumais, ryškėja *kintami pažinimo santykiai tarp besikeičiančio žmogaus ir jo keičiamo pasaulio* [6, p.105]. Vadinasi, mūsų nagrinėjama administravimo teorija turi būti grindžiama ne nekintamais principais ar kokiu nors vieninteliu idealiumi aiškinimo kriterijumi, bet žmogaus veiklos, jo mąstymo ir pasaulio istorinėmis sąveikomis vykstant socialiniams procesams. Šios filosofijos esmė, kaip taikliai pastebi A. Šakočius, yra ta, kad valdymo objektai turi būti įtraukiami į valdymą [9, p. 37]. Tai, ką prieš dešimtmetį laikėme pakankamai saugiu gyvenimu, šiandien vadiname praeitimi ir tikimės tvirtesnio saugumo pamato. Sąveikos dėsnis nepripažįsta standartų. Šių dienų socialinių santykių sąveika suprantama kaip kūrybinių ieškojimų skatinimas, naujų idėjų žadinimas. Vadinasi, viešasis administravimas turi būti taip pat analizuojamas sąveikos požiūriu apibrėžiant santykio subjektų išaugusias pareigas ir atsakomybę.

Šiuolaikinis filosofinis mąstymas teigia pakitusį tokių administravimo teorijos pagrindinių kategorijų, kaip *atsakomybė*, *veikla*, *bendravimas* ir kt. turinį. *Atsakomybės* supratimą lemia pasikeitęs požiūris į asmenybę. Šiandien vis mažiau teikiama reikšmės imperatyvams,

<sup>1</sup> Biurokratija – sąvoka, turinti ne vieną reikšmę. Žodis kilęs iš prancūzų kalbos *bureaucratie*, kuris šio straipsnio kontekste suprantamas kaip aukštesnioji valdininkų administracija, vykdanči formalias arba griežtai reglamentuotas valdymo funkcijas. Biurokratinė administravimo sistema primena laikrodžio mechanizmą, nes čia viskas iš anksto numatyta, suderinta, kontroliuojama.

<sup>2</sup> Teisėtas elgesys – tai fizinių asmenų, organizacijų elgesys, kuris neprieštarauja teisės normoms, atitinka visuomenės socialinius naudingus tikslus [3, p. 13].

determinantams. *Asmenybė – tai žmogaus buvimas pačiu savimi*, bet kartu įsitraukimas į bendrus santykius, savo ryšio su kitais kūrimas per savo individualybę, pačiam (o ne lemtin-giems imperatyvams, dogmoms, ypatingoms sąlygoms) tarpininkaujant. Žmogus, anot M.Bachtino, dabar jau neturi moralinės teisės į „alibi“, teisės išsisukti nuo tos vienintelės at-sakomybės, kuri jam skirta būties [11, p. 115].

Asmenybė įsilieja į aplinką (bendruomenę, visuomenę) per *veiklą ir bendravimą*. Šie dalykai žmogui tokie svarbūs, kad iš to, kaip asmuo prisideda prie aplinkos kūrimo, kaip kuria save, galima nustatyti asmenybės tapatumą. Asmenybė pareiškia apie save per poelgius ir ji yra tokia, kaip individas veikia, elgiasi. Kokia veikla – tokia asmenybė.

*Veiklą įprasmina ir lemia asmenybė, bet kartu veikla formuoja asmenybę*. Ši sąveika remiasi žinojimu, reikalo išmanymu, išsilavinimu, o kartu ji kuria žinojimą, profesionalumą. Asmenybių trūkumai skurdina veiklos aplinką. Kita vertus, nyki aplinka niokoja asmenybę. Šio laikmečio asmenybė – ne ta individualybė, kuri nesutinka, kritikuoja, bet ta, kuri pozityviai veikia, žino, ko nori, nes „*gyvi mąstymo procesai yra nukreipti gerinti esamą situaciją*“ [13, p. 296].

Asmenybė veikia tarp žmonių, jų aplinkoje. Asmenybės pasaulis – kita asmenybė, o asmenybės veikla – *bendravimas*. Žmogus nori būti pačiu savimi. Jis tai pasiekia per ben-dravimą, per įsitraukimą į bendrus santykius, per veiklą ir per idėjas – per *bendravimo filoso-fiją*. Ta prasme kiekvienas žmogus yra filosofas, rašo J.Morkūnienė, o filosofija šiuo atveju – ne profesija, o mąstymo kultūra. Vadinasi, kai bendravimo ryšį tarp žmonių išreiškia ne pats asmuo, o kas nors (valstybė, institucijos ir pan.), tuo kėsinamasi ir į jo individualybę, trukdoma jai formuotis.

Veikla, poelgis, bendravimas, savo reikšmės, atsakomybės sau ir kitiems jausmas – tai sąvokos, kurios išreiškia ir apibūdina asmenybės turinį šių laikų filosofijoje. *Asmenybė – tai nuolat besiveržianti į išorę, už savo ribų, nukreipta į aplinką, siekianti tikslų ir kurianti juos in-dividualybė*. Remiantis esminėmis filosofinėmis nuostatomis, Vakarų kraštuose kuriama šiuolaikinė policijos administravimo teorija, puoselėjama pareigūnų mąstymo kultūra plėtojant diskrecinę teisę, plečiant diskrecinių policijos veiklos galių ribas.

Teisės požiūriu šiuolaikinis policijos administravimas didelę reikšmę teikia tarptauti-nėms nuostatomis žmogaus teisių klausimais, kurios įtvirtinamos įstatymuose ir tiesiogiai veikia visuomenės sąmonę, todėl šiuolaikinėje valstybėje, kaip taikliai pastebi S.Katuoka, ypač sureikšminama klasikinė policijos veiklos funkcija – *žmogaus teisių apsauga* [2, p.65]. Vis dėlto būtų klaidinga manyti, kad tarptautinės sutartys gali visiškai atitikti kiekvienos šalies, kiekvienos bendruomenės elgesio suvokimą, tenkinti bendruomenės viešosios tvarkos poreikius. Socialiniai mokslai laiko neginčijamu teiginiu tai, kad visuomeninių santykių regu-liavimas yra autentiškas, nulemtas šios visuomenės gyvenimo būdo, jos tautinio charakterio ir istorinės patirties. Be to, visuomenė yra sudaryta iš daugybės socialinių darinių, turinčių savų interesų, vertybių ir tuos pačius dalykus dažnai mato skirtingai, todėl net Viešojo admi-nistravimo įstatymo 7 straipsnyje [4] numatoma viešojo administravimo institucijų ir jų parei-gūnų priedermė tartis su aptarnaujama bendruomene dėl viešųjų santykių administravimo.

Praktiniu požiūriu konsultavimasis nesaugumo klausimais yra pagrindinė viešojo ad-ministravimo institucijų ir jų pareigūnų prielaida sužinoti realius žmonių poreikius, įsilieti į aptarnaujamą bendruomenę; informacijos srautų valdymas yra svarbi prielaida atitinkamų filosofinių nuostatų plėtrai. Pavyzdžiui, tam, kad policija galėtų pasirūpinti bendruomenės saugumu, ji turi turėti pakankamai informacijos apie nesaugumo priežastis, o bendruomenė ir kiekvienas jos narys – kur ir kaip prireikus ieškoti paramos užtikrinant savo saugų gyvenimą. Vadinasi, policijos ir kitų teisėtvarkos institucijų darbas šiandien suprantamas kaip *tar-navimas valstybei ir bendruomenei* kuriant palankias sąlygas visuomenės demokratiniam<sup>1</sup> procesams. Be to, sąlygiškai galima teigti, kad pareigūnas valstybės įgaliojimus gauna per įstatymus, o bendruomenės – per informaciją. Iš to seka kitas šių dienų dvasią atitinkantis reikalavimas: pareigūno priedermė – vienodai atsakingai valdyti jam suteiktą teisinį statusą ir informacijos srautus.

<sup>1</sup> Demokratija šiuo atveju suvokiama kaip tam tikra socialinių interesų ir vertybių sistema.

Mūsų krašto žmonėms spręsti šias problemas – ypač sudėtingas uždavinys, nes vis dar persekioja netolimos praeities „proletariato diktatūros“ šešėlis, vis dar trukdo kurti demokratines bendrabūvio tradicijas. Vis dėlto mes esame ir norime būti visaverčiai Europos piliečiai, jaustis tokie pat saugūs kaip Vakarų demokratijos valstybių žmonės, todėl suprantama, kad kurdami savąjį policijos mokslą remiamės Vakarų laimėjimais, iš jų mokomės, kaip reformuoti policijos tarnybą Lietuvoje.

Pagrindinis tikslas, kurį pastaraisiais dešimtmečiais sau kelia JAV, Kanada, Olandija, Prancūzija ir kitos valstybės, – *policijos įsiliejimas į aptarnaujamą bendruomenę* [5, p.31–35]. Laikomasi nuostatos, kad policija pajėgi spręsti aptarnaujamos bendruomenės ir kiekvieno jos nario saugumo problemas tik būdama tos bendruomenės dalimi ir kartu ieškodama, kaip kurti saugią aplinką, įveikti žmonių nesaugumo jausmą, kaip šiam reikalui telkti bendras policijos ir visuomenės pajėgas – daryti teigiamą poveikį socialiniams procesams, žmonių gerovei.

Policijos mokslo literatūroje plačiausiai analizuojamas JAV saugios aplinkos kūrimo kelias. Kitos valstybės pertvarkydamos policijos administravimą renka panašų modelį ir reformos programose numato panašius darbus. Suprantama, kad čia galimi dideli skirtumai dėl reformos vykdymo laiko, trukmės ir kitų ypatumų. Pavyzdžiui, JAV reforma pradėta dar šeštajame–septintajame dešimtmečiuose ir kiekvienam reformos etapui buvo skirta apie dešimtmetį, o Prancūzijoje reforma realiai pradėta 1998 m. ir tikimasi, kad šie procesai valstybėje vyks daug sparčiau, tačiau pagrindiniai reformos etapai visur panašūs ir galėtų būti trumpai apibūdinti taip:

1. Įkuriami policijos padaliniai ryšiams su visuomene. Jų pagrindinis vaidmuo – nustatyti policijos ir bendruomenės bendradarbiavimo realias galimybes bei abipusių ryšių poreikį.
2. Kuriamos pareigūnų „*bendravimo specialistų*“ rengimo programos kartu tobulinant kontaktus su aptarnaujamos teritorijos bendruomenėmis (privačiomis ir valstybinėmis įmonėmis, įstaigomis, visuomeniniais dariniais ir pan.).
3. Kuriamos prielaidos spręsti kiekvieno asmens nesaugumo problemas praktikoje diegiant vadinamąjį „i problemas orientuotos“ policijos veiklos modelį, bendruomenės teisės saugos sampratą [5, p. 35–42].

Tai praktikoje pasiteisinęs policijos administravimo reformos kelias, kuris turėtų būti priimtas ir pas mus. Dar vienas bendras bruožas – *reforma vykdoma glaudžiai bendradarbiaujant policijos mokslo atstovams ir specialistams praktikams*. Būtina žinoti ir tai, kad tų pačių tikslų įgyvendinimas pasiekiamas kiekvienoje valstybėje skirtingai, priklausomai nuo realiai susiklosčiusių visuomeninių santykių, visuotinai pripažintų moralinių vertybių, visuomenės sąmonėje susidariusios viešosios tvarkos, socialinės kontrolės sampratos ir kitų veiksnių.

Pagal Vakarų valstybėse priimtą policijos veiklos modernizavimo tvarką pirmiausia rei-

kia išsiaiškinti policijos bendravimo su aptarnaujama bendruomene galimybes ir tokių ryšių poreikį. 1999 m. pradėjome sociologinį tyrimą svarbiu klausimu pirmam šios reformos etapui: *kokia policijos ir aptarnaujamos bendruomenės visuomeninių darinių (visuomeninių organizacijų, įvairių klubų, centrų ir pan.) bendradarbiavimo patirtis Lietuvoje?*

Vakarų patirtis, sukaupia puoselėjant policijos administravimo socialinę orientaciją, pateikia versiją, kad krašto policijos bendruomeninės veiklos programos *svarbiausias uždavinys* turi būti esamos situacijos analizė. Kitaip tariant, prieš imantis reformos reikia *nustatyti policijos ir bendruomenės bendradarbiavimo galimybes, abipusių ryšių poreikį.*

1999 m. straipsnio autoriaus organizuotoje sociologinėje apklausoje dalyvavo 472 civiliai asmenys ir 145 policininkai, o 2000 m. buvo apklaustas 661 civilis respondentas ir 537 pareigūnai<sup>1</sup>.

Tiriant norėta sužinoti, kokiose šalyse realiai veikia ir žmonėms žinomos visuomeninės institucijos, dalyvaujančios palaikant viešąją tvarką – kurios iš jų sėkmingiausiai bendradarbiauja su policija ir pasiekė gerų rezultatų.

Pirma klausimų grupė (4 klausimai) respondentus prašė nurodyti visuomenines organizacijas, kurių vienas iš veiklos tikslų – „užtikrinti pagarbą įstatymui, rūpintis piliečių saugumu viešose vietose, butyje ir pan.“ Dauguma **civilių respondentų** nesuprato net klausimo esmės ir 1999 m. tik 8–10 proc., o 2000 m. 25–30 proc. apklaustųjų analizavo visuomenines ar kitokias nevalstybines institucijas. Kiti pareiškė savo nuomonę apie teisėsaugos institucijas.

1 lentelė. **Civiliai respondentai dažniausiai analizavo**  
(1999–2000 m. sociologinių tyrimų duomenys)

Metai	Policiją Proc.	Teismą Proc.	Prokuratūrą proc.
1999	60	20	5
2000	55	25	15

Atsakymai buvo grindžiami išskirtiniu poreikiu „*kovoti su nusikalstamumu*“. Respondentų manymu, operatyvus nusikaltimų išaiškinimas ir „*solidžių*“ bausmių taikymas yra vienintelis veiksmingas būdas „*užtikrinti pagarbą įstatymui*“.

Iš to kilo kitas klausimas: *kiek procentų nusikaltimų policija atskleidė 1998 ir 1999 m.?* Nors išaiškinamumas, respondentų manymu, labai svarbus teisėtvarkos bendruomenėje palaikymo veiksnys, tačiau tiek 1999 m., tiek 2000 m. apie 50 proc. civilių respondentų visiškai negalėjo atsakyti, kiek jų gyvenamame rajone išaiškinta net tokių „populiarių“ nusikaltimų, kaip asmeninio turto, autotransporto vagysčių, nužudymų.

Trečios grupės klausimais (5 klausimai) buvo siekiama sužinoti respondentų nuomonę, *ar trūksta visuomeninių organizacijų ir kokie visuomeniniai dariniai galėtų padėti gerinti teisėtvarką bendruomenėje.* Daugiau nei 30 proc. arba beveik kas trečias 1999 m. civilis respondentas manė, kad jokių organizacijų kurti nereikia, o 2000 m. apklaustos dalyviai dar skeptiškiau vertino visuomeninių darinių poreikį bendruomenėje (40 proc. mano, kad šian-

<sup>1</sup> Apklausoje visi respondentai atsakinėjo į bendrą klausimą. Apklausa atlikta interviu būdu. Kiekvienam respondentui buvo įteiktas lapas – klausimynas, paaiškinta, ką reikia daryti, ir paprašyta pateikti trumpus atsakymus. Pildant kilus neaiškumams, buvo aiškinama dar kartą. Reikia pridurti, kad lapo – klausimyno apačioje buvo užrašyta pastaba, kuri dar kartą priminė, kad sociologinio tyrimo organizatorius domina, kokį teisėsaugos darbą atlieka ne valstybinės, o visuomeninės, privačios organizacijos.

Autorius žino kiekvieno respondento duomenys: amžius, lytis, užimtumas, darbo stažas, išsilavinimas, specialybė. Policijos pareigūnai papildomai pateikė informacijos apie savo kvalifikacijos kėlimą tarnybos laiku. Dauguma respondentų atsiliepė į prašymą teikti pasiūlymą, kaip bendruomenė, jos nariai galėtų didinti žmogaus saugumą, pagarbą įstatymui, teisingumui. Deja, šio darbo apimtis ir paskirtis neleidžia į šią sudėtingą problemą gilintis detalai, todėl pateikiama lentelėse daugiau apibendrinta duomenų analizė bei iš jos išplaukiančios išvados. Autorius tikisi laiku būgant šiuo klausimu parengti atskirą studiją.

dien jų pakanka). Jų manymu, reikia, kad įkurtosios pradėtų rimčiau dirbti.

Per 25 proc. arba kas ketvirtas apklaustasis (tai pastovus abiejų apklausų civilių respondentų procentas) jaučia „profesinių“ institucijų, įstaigų, kurios galėtų profesionaliai patarti, kaip saugoti savo turtą, kurti saugią aplinką, saugią kaimynystę su asocialiais, nepatikimais žmonėmis, kaip saugoti nuo narkotikų antplūdžio savo nepilnamečius vaikus ir kt., stoką.

1999 m. apklausos duomenimis, antroje vietoje atsidūrė institucijų, kurios rūpintųsi bendruomenės moraliniu klimatu, poreikis. Tokių organizacijų stygių jautė kas dešimtas (10,8 proc.) apklaustasis. 2000 m. apklausos duomenimis, toks bendruomenės poreikis išaugo daugiau nei tris kartus – 35.5 proc. civilių respondentų moralinių problemų sprendimą siejo su pačios bendruomenės iniciatyvomis, ypač auklėjant jaunąją kartą. Čia labai svarbus vaidmuo skiriamas švietimo, religinės pakraipos organizacijoms, organizacijoms, įsikūrusioms parapijose, šeimai ir pan.

Kas dešimtas (9,7 proc.) abiejų apklausų dalyvis įvardija visuomeninių darinių, kurie galėtų imtis organizacinio darbo bendruomenėje gerinant viešąją tvarką, teisėsaugą, organizuoti socialinę kontrolę pagal bendruomenės poreikius, svarbą. Mūsų manymu, šis rodiklis yra labai mažas ir byloja apie stagnaciją mūsų bendruomenėje. Vienas pilietinės demokratinės visuomenės bruožų, rašo H. Zeigleris, yra tas, kad žmonės buriasi į įvairias interesų grupes, tikėdamiesi iš to akivaizdžios naudos, o jų prisiimami įsipareigojimai bendruomenei yra susiję su įsitikinimu, kad tik taip galima patenkinti visas savo viltis [10, p. 11]. Niekas neabejoja, kad saugus gyvenimas yra viena didžiausių vertybių ir reikia mokytis ją ginti bendromis jėgomis.

Į tuos pačius klausimus atsakinėjo ir **policijos pareigūnai**. Pastarosios respondentų grupės nuomonę analizuosime kiek detaliau, išskirdami tarnybinio stažo grupes.

2 lentelė. **Policininkų respondentų grupės pagal stažą**

Stažas	Respondentų skaičius	
	1999 m.	2000 m.
Iki 3 m.	28	120
Nuo 3 iki 5 m.	32	104
Nuo 5 iki 10 m.	42	141
10 m. ir daugiau	29	120
Komisariai – tarnybų vadovai	14	52
Iš viso:	145	537

3 lentelė. **Policijos pareigūnai išskyrė svarbiausius visuomeninius ir privačius darinius, kurie rūpinasi bendruomenės teisėtvara**  
(1999 ir 2000 m. sociologinio tyrimo duomenys)

Eil. Nr.	Darbo stažas	„Stabdyk nusikalstamumą“		Policijos rėmėjai		Apsaugos tarnybos		Spauda		Vaikų teisių apsauga	
		1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
1.	Iki 3 m.	14	34	3	49	3	10	11	3	—	3
2.	Nuo 3 iki 5 m.	9	33	3	61	—	11	10	3	3	3
3.	Nuo 5 iki 10 m.	10	20	7	68	2	14	5	—	7	5
4.	10m. ir daugiau	7	32	2	57	7	10	7	3	3	5
5.	Komisariai	14	38	—	77	43	15	—	6	—	3
	Bendras	8	30	5	62	5	12	7	3	3	4

Straipsnyje analizuojami pirminiai sociologinio tyrimo duomenys pateikiami lentelėse procentais nuo visų tos grupės respondentų skaičiaus, o lentelės užbaigiamos grafa, kuri

rodo visų apklaustųjų apibendrintus duomenis. Taigi surinkti duomenys – tai tik pirminis tyrimas, kurio pagrindu bandoma formuluoti išsamiau analizuotinas policijos veiklos problemas.

Pirmiausia krenta į akis tai, kad ne visi pareigūnai skiria valstybines institucijas nuo nevalstybinių, tačiau, lyginant dviejų apklausų duomenis, čia esama teigiamų poslinkių. 1999 m. apklausos duomenimis, vidutiniškai kas ketvirtas (25 proc.), o trejus–dešimt metų dirbantis vos ne kas trečias (31 proc.) pareigūnas jų neskyrė. Reikia pridurti, kad tarp šių institucijų ne vienas pareigūnas mini policiją, teismą ir prokuratūrą. Tai iš dalies paaiškina, kodėl tik kas ketvirtas (apie 24 proc.) respondentas sugebėjo įvardyti visuomeninį ar kitokį nevalstybinį socialinį darinį, kuris bendradarbiauja su policija ir siekia užtikrinti pagarbą įstatymui, rūpinasi bendruomenės narių saugumu. 2000 m. apklausa rodo, kad virš 70 proc. respondentų gerai skiria valstybės institucijas nuo visuomeninių darinių, pakankamai gerai suvokia pastarųjų socialinį vaidmenį. 1999 m. tarp respondentų įvardytų kelių visuomeninių organizacijų dažniausiai minima „Stabdyk nusikalstamumą“ struktūra: 2000 m. atsakymuose įvardytų visuomeninių darinių sąrašas gana ilgas (per 50 pavadinimų) ir svarbiausiais savo pagalbinkais laiko policijos rėmėjus ir judėjimą „Stabdyk nusikalstamumą“. Daugelyje Lietuvos rajonų gerą įvertinimą gerinant žmonių saugumą pelnė privačios saugos struktūros. Su jų pagalba, kaip žinoma, suaktyvėjo ir policijos rėmėjų judėjimas. Didele jėga palaikant viešąją tvarką laikoma savanoriška Šaulių sąjunga. Be to, respondentai dažnai mini bažnyčią, Caritą, jaunimo krizių centrus, moterų visuomeninį judėjimą *Aušrinė*, M.Valančiaus blaivybės draugiją, jaunuosius policijos rėmėjus ir patrulius kt. Beje, 1999 m. daugiau negu 60 proc. civilių respondentų policiją laikė pagrindiniu saugios buities užtikrinimo subjektu. Respondentai policininkai menkai žinojo, kuo galėtų pasikliauti vykdydami tarnybinę veiklą, neįjutė savo aptarnaujamos bendruomenės palaikymo, o beveik kas penktas apklaustas pareigūnas (19 proc.), kurio stažas 3–5 metai, apskritai nežinojo tokio pobūdžio visuomeninių darinių. 2000 m. apklausos duomenys rodo, kad situacija gana greitai keičiasi. Policijos pareigūnų sąmonėje vyksta esminis lūžis, atsiranda objektyvesnis socialinių procesų vertinimas.

4 lentelė. **Rajone steigintos visuomeninės institucijos**  
(1999 ir 2000 m. sociologinio tyrimo duomenys)

Eil. Nr.	Stažas	Nereikia jokių (proc.)		Profesinės pagalbos (proc.)		Moralei, kultūrai diegti (proc.)		Organizacinio pobūdžio (proc.)		Policininkų interesams ginti (proc.)	
		1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
1.	Iki 3 m.	18	40	18	29	32	44	11	13	18	6
2.	Nuo 3 iki 5 m.	34	47	12	24	38	43	17	16	3	9
3.	Nuo 5 iki 10 m.	12	37	14	26	33	44	38	20	8	3
4.	10 m. ir daugiau	3	41	17	21	20	39	41	21	10	6
5.	Komisariai	14	54	28	23	28	38	28	27	—	—
Bendras – pareigūnai		16	39	15	25	29	42	26	19	8	5
Bendras – civiliai		30	40	25	25	11	35	10	10	—	12

Antroji duomenų lentelė skirta analizuoti visuomeninių darinių saugiai aplinkai kurti poreikį. Įdomu tai, kad beveik kas trečias 1999 m. apklaustas *civilis asmuo* neįjutė tokių nevalstybinių institucijų poreikio. Tai rodiklis, beveik du kartus pranokstantis apklaustų pareigūnų nuostatą. Tuo tarpu 2000 m. duomenimis, civilių respondentų ir pareigūnų nuomonė šiuo klausimu beveik sutampa ir darosi labai neigiama (žr. 2 lentelės paskutinės grafos). Va-

dinasi, visuomenėje dar vis gyvas tvirtas įsitikinimas, kad žmonių saugų gyvenimą turi užtikrinti teisėsaugos institucijos ir jų pačių dalyvavimas čia nebūtinai ar net nereikalingas. Policija didžiausias viltis sieja su specialiųjų visuomeninių darinių, pavyzdžiui, su policijos rėmėjų steigimu.

1999 m. buvo pastebėtas civilių ir policininkų respondentų požiūrio skirtumas į saugumo užtikrinimą pasitelkiant visuomenines asociacijas, klubus ir kitokius visuomeninius darinius, kurie galėtų šiais klausimais operatyviai teikti reikiamą informaciją. Visuomenėje labai pasigendama profesionalių patarimų, sprendžiant kilusius teisėsaugos klausimus. Žmonės dažnai neišmano įstatymų, nežino, kaip ginti savo teisėtus interesus, kaip apsisaugoti nuo pasikėsimo į savo ir artimųjų turtą, garbę, kurti saugią aplinką ir kt. Tokių problemų turi kas ketvirtas apklaustas civilis asmuo. Tuo tarpu apie tai susimąstė tik kas 6–7 pareigūnas. 2000 m. apklausa rodo pasikeitusią situaciją – atrodo, kad pareigūnai pradeda geriau suvokti visuomenėje atsiradusį tokios informacijos poreikį ir kas ketvirtas kalbintas pareigūnas jautė būtinybę plėsti informacijos sklaidimo tinklą (žr.: 4 lentelės pask. grafą).

Remiantis apklausų duomenimis, akivaizdžiai skiriasi respondentų požiūris į moralines problemas, žalingas viešajai tvarkai. 1999 m. tik *kas dešimtas civilis* respondentas siūlė imtis kuo efektyvesnių priemonių įjungiant įvairius socialinius darinius visuomenės moralei būklei gerinti, tuo tarpu pareigūnai, ypač dirbantys policijoje pirmą dešimtmetį (atėję į tarnybą atkūrus Lietuvos nepriklausomybę), daug kritiškiau vertina šalies žmonių moralumą. 2000 m. apklausoje ši problema susilaukė didžiausio dėmesio. Virš 40 proc. pareigūnų buvo įsitikinę, kad *moralinis klimatas bendruomenėje turi būti kuriamas pačios bendruomenės*. Džiugu pastebėti, kad taip manančių civilių respondentų irgi pagausėjo daugiau nei tris kartus. Šios apklausos duomenimis, daugiau nei kas trečias civilis respondentas kalbėjo apie šios srities nepakankamai išnaudotas bendruomenės galimybes ir piktybinį amoralizmą policijos atžvilgiu.

Buvo pateiktas klausimas, kaip atkurti senuosius papročius ir kurti naujas bendruomenės teisėtvarkos tradicijas? Šį reiškinį lygtinai pavadiname „*organizacinio pobūdžio*“ visuomenine veikla (žr.: 4 lentelės atskirą „organizacinio pobūdžio“ eilutę). Daugiau *nei kas trečias pareigūnas siūlo į šį darbą įtraukti visuomenines organizacijas* ir steigti institucijas, kurios jungtų įvairias viešąją tvarką palaikančias institucijas, kurtų bendros veiklos sistemą. Organizacinio pobūdžio institucijas 1999 m. ypač gerai vertino pareigūnai, turintys didelį darbo stažą. Bendruomenė šiuo klausimu yra gana abejinga. Vos kas dešimtas respondentas mato būtinybę atgaivinti ir puoselėti tokio pobūdžio veiklą bendruomenėje. Tam labiau pritaria pagyvenę, sulaukę 50 ir vyresni žmonės ir visiškai nenoriai apie tai kalba jaunimas. Bendruomenės abejingumas savam bendruomeninės teisėtvarkos palaikymo būdai neigiamai veikia pareigūnų entuziazmą. Dauguma kalbintų pareigūnų prisiminė faktus, kai jų pastangos telkti kaimynus bendromis jėgomis saugoti savo turtą, pasirūpinti senų kaimo žmonių, gyvenančių savo sodybose, saugumu, stoti prieš nepilnamečių vaikų įtraukimą į asocialią veiklą ir pan., buvo bergėdžios.

*Kodėl toks skirtingas civilių ir pareigūnų respondentų požiūris kai kuriais viešosios tvarkos palaikymo klausimais?* Šis klausimas, mūsų nuomone, kol kas be konkretaus atsakymo. Jis turi būti rastas bendromis mokslininkų ir praktikų pastangomis, nes tai, mūsų manymu, esminis dalykas vykdant policijos reformą. Galima daryti prielaidą, kad egzistuoja rimtas policijos atotrūkis nuo aptarnaujamos bendruomenės; ji nepakankamai supranta bendruomenės poreikius. Galbūt pareigūnai, kurių daugumą sudaro dirbantys tik pirmuosius dešimt metų, linkę idealizuoti gyvenimą, perdėm gerai vertina Vakarų valstybių moralinį lygį, o gal jie visiškai pasinėrę į savo darbą ir jiems atrodo, kad visa Lietuva – tai nusikaltėlių pasaulis, su kuriuo jie diena iš dienos grumiasi... Vis dėlto dėl vieno dalyko nekyla abejonių – būtina tobulinti teorinį ir praktinį pareigūnų rengimą – rengti vadinamuosius bendravimo specialistus. Šiandien Lietuvoje, kaip žinoma, dominuoja bendranacionalinė policijos veiklos politika, nukreipta į nusikalstamumo kontrolę [1, p. 14–32], o apie „į bendruomenės problemas orientuotos“ policijos veiklos modelio kūrimą turime tik teorinius pamąstymus. Vadinasi, šiandien svarbiausias policijos veiklos rodiklis – išaiškinamumas. Pastarojo svarbą patvirtina dauguma mūsų respondentų. Dauguma civilių respondentų, kaip jau rašyta anksčiau, tarp



teisėsaugos užtikrinimo ir išaiškinamumo deda lygybės ženklą. Vis dėlto ir ši policijos ryšių su bendruomene „raudonoji gija“ gana blanki, nes vos kas antras kalbintas civilis turi nuomonę apie policijos veiklą aiškinant nusikaltimus. Kiti dažniausiai mano, kad išaiškinamumas yra 2–3 kartus blogesnis nei iš tikrųjų ir atskleidžiama vos 10–20 proc. nusikaltimų. Tai, mūsų manymu, sietina su pačių pareigūnų informuotumu (žr.: 5 lentelę)

5 lentelė. **Policijos pareigūnai, neturintys informacijos apie nusikaltimų išaiškinamumą aptarnaujame rajone**  
(1999 m. sociologinio tyrimo duomenys)

Eil. Nr.	Stažas	Apie asmeninio turto vagystes		Apie nužudymus		Apie autotransporto vagystes	
		1999 m.	2000 m.	1999 m.	2000 m.	1999 m.	2000 m.
1.	Iki 3 m.	28	27	36	35	36	32
2.	Nuo 3 iki 5 m.	12	33	19	32	19	34
3.	Nuo 5 iki 10 m.	5	27	7	25	7	28
4.	10 m. ir daugiau	3	19	5	22	3	23
5.	Komisariai	–	23	—	23	—	23
Bendras	Pareigūnai	5	26	10	25	10	28
	Civiliai	47	48	49	47	52	54

Penktoje lentelėje pateikta sociologinio tyrimo duomenų suvestinė apie pareigūnų informuotumą nusikaltimų išaiškinamumo klausimais. Akivaizdu, kad daugiau nei kas ketvirtas 2000 m. kalbintas pareigūnas tokios informacijos neturi. Be to, reikia pastebėti, kad, priešingai negu civiliai asmenys, pareigūnai linkę bent 10–15 proc. šį rodiklį didinti. Manytume, kad pareigūnas, bendraudamas su asmenimis, turi gerai žinoti šį policijos veiklos aspektą ir būti suinteresuotas jaustis atsakingas už šio veiklos baro rezultatų gerinimą. Sociologinių tyrimų duomenys rodo, kad dauguma jaunų pareigūnų, dirbančių pirmus–trečius metus, nežino, kiek rajone išaiškina asmeninio turto vagysčių, nužudymų ir transporto priemonių vagysčių atvejų. Apskritai pareigūnai labiau linkę kalbėti apie bendrą nusikaltimų išaiškinamumą ir daro tik 3–5 proc. paklaidą. Visuomenę labiau jaudina (pagal apklausos duomenis) atskiros nusikaltimų rūšys, konkretūs nusikaltimai ir jų išaiškinimas, todėl nereikėtų stebėtis ir tuo, kad gana nemažai civilių nieko nežino apie išaiškinamumą arba mano, kad atskleidžiama vos 3–5 proc. rajone padarytų nusikaltimų.

Apibendrinant šią trumpą saugios aplinkos kūrimo teorijos ir praktikos studiją galima teigti, kad šiame sociologiniame tyrime dalyvavę civiliai asmenys ir pareigūnai policiją laiko svarbia valstybės tarnyba, jos atrama palaikant bendruomenės teisėtvarką. Svarbu ir tai, kad respondentai supranta realiai vykstančius socialinius procesus, lemiančius poreikį keisti policijos administravimą. Kartu iškeliamą ir didžiausią šių dienų problemą – iki šiol Lietuvoje neturime išsamios bendruomenės teisėtvarkos teorijos<sup>1</sup>, kuri atskleistų šiuolaikinę policijos tarnybos filosofiją, politiką, kultūrą, pateiktų esminių kategorijų turinį, apibrėžtų objektą ir kt.

<sup>1</sup> Bendruomenės teisėtvarkos klausimais vien 2000 m. Lietuvos teisės universitetas išleido: V. Justickis. Prevencinė policijos veikla remiantis bendruomenės teisėtvarkos modeliu; R. Kalesnykas. Policijos ir kitų socialinių institucijų, teikiančių socialines paslaugas gyventojams, bendradarbiavimas; A. Laurinavičius. Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas; A. Šakočius. Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtvarką. Daug straipsnių šia tema spausdinama LTA mokslo darbuose *Jurisprudencija*. Visa tai sukuria geras prielaidas rengti specialią bendruomeninės teisėtvarkos Lietuvoje teoriją.

Didžiausia problema ta, kad iki šiol labai mažas įdirbis praktiškų, ir tai suprantama, nes, pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerijos 1999–2010 metų ilgalaikiame strateginiame plane net nenumatoma rengti programų, skirtų policijos veiklos perorientavimui bendruomenės teisėtvarkai gerinti.

Sociologinio tyrimo duomenys rodo, kad pas mus labai skirtingai suprantama, kas yra visuomeninė organizacija, kas – privati institucija ir kas – valstybės tarnyba. Kas yra socialinė paslauga ir kokias paslaugas teikia policija, o kokias, pavyzdžiui, švietimo, sveikatos apsaugos įstaigos? Juk teorija —tai galimybė svarstyti tam tikras problemas.

Remiantis išstudijuota literatūra, sociologinių tyrimų duomenimis, pokalbių su praktikai medžiaga, darytinos šios **išvados**:

1. Bendromis mokslininkų ir praktinį policijos darbą organizuojančių pareigūnų, mokytojų įstaigų ir VRM pastangomis rengti į *bendruomenės problemas orientuotos policijos tarnybos* mokymo programą, kuri sudarytų palankias sąlygas plėtoti šiuolaikinę policijos mokslą, rengti naujos kartos pareigūnus.

2. Organizuoti sociologinius tyrimus, kurių tikslas – išsiaiškinti policijos mūsų visuomenėje poreikį, nustatyti realias bendradarbiavimo sritis ir kt. Atliktas tyrimas rodo, kad esama daug šios srities neaiškumų, sprendinių dalykų:

- a) nemažai civilių ir policininkų respondentų realiai nesuvokia, kaip gali įvairūs visuomeniniai, privatūs socialiniai dariniai dalyvauti palaikant viešąją tvarką, kuriant saugią aplinką;
- b) visuomenės atstovai turi poreikį kurti institucijas, kurios teiktų kvalifikuotą informaciją arba kitą pagalbą sprendžiant saugaus gyvenimo užtikrinimo klausimus, žmonės pasigenda organizuotumo, tačiau tai – viena šiuolaikinės policijos funkcijų;
- c) pareigūnai dėl nesugebėjimo analizuoti situacijos bendruomenėje dažnai jaučia vien neigiamus bendruomenės gyvenimo aspektus ir neranda atspirties, kaip stiprinti bendruomenės teisėtumą.

Atsižvelgiant į laikmečio reikalavimus, Lietuvos mokslo siūlymus, kitų šalių praktinę patirtį, būtina rengti išsamią policijos novatoriškos veiklos programą – kurti palankias prielaidas bendruomeninės teisėtumos plėtrai. Kaip rodo kitų valstybių patirtis (JAV, Kanados, Prancūzijos, Vokietijos ir kt.), novatoriškos veiklos diegimas prasideda nuo policijos įstaigų vidaus santykių pertvarkos: kiekvienas pareigūnas turi būti suinteresuotas dirbti kūrybingai, profesionaliai, atsakingai naudotis jam suteikta diskrecine valdžia. Kol jis nesijaus reikalingas visuomenei, jos garbingas visavertis narys, tol jis, net labai norėdamas, negalės deramai ginti tarnybos prestižo.



## LITERATŪRA

1. **Justickis V.** Prevencinė policijos veikla remiantis bendruomenės teisėtumos modeliu. – Vilnius: LTA, 2000.
2. **Katuoka S.** Policija ir žmogaus teisės. – Vilnius: Europos informacijos ir dokumentacijos centras, 1998.
3. Katuoka S. Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos. – Vilnius: LTA, 1997.
4. **Lietuvos** Respublikos viešojo administravimo įstatymas 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII–1234.
5. **Laurinavičius A.** Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas. – Vilnius: LTA, 2000.
6. **Morkūnienė J.** Humanizmas. Filosofinės teorijos metmenys. – Vilnius: Baltic ECO, 1995.
7. **Roberg R.R., Kuykendall J.** Police Organization and Behavior. Theory and Processes. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole, 1990.
8. **Scott.S.** Managing for Success: The Police Chief's Survival Guide. – Washington, DC: Police Executive Research Forum, 1986.
9. **Šakočius A.** Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtumą. – Vilnius: LTA, 2000.
10. Zeigler H. Politinė bendruomenė. – Kaunas: Littera Universitati Magni, 1993.
11. **Бахтин М.М.** К философии поступка // Философия и социология науки и техники. Ежегодник, 1984–1985. – Москва: Наука, 1986.
12. **Ведель Ж.** Административное право Франции. – Москва, 1973.
13. **Вертгеймер М.** Продуктивное мышление. – Москва: Прогресс, 1987.



## ***Theory and Practice for Creating the Safety Social Environment***

***Dr. A. Laurinavičius***

*Law University of Lithuania*

### **SUMMARY**

*The article deals with the policing concept in democracy. What are the police organizations and officers in democratic society: crime fighters or social service workers? This is an important role debate because it influences strategies that police use, the priority given to police tasks, the type of personnel selection, and how officers are trained. Police organizations and officers who consider their role to be primarily that of crime fighters tend to be conservative ideologically. This ideology is based on the assumption that crime is the result of a rational choice made by criminals and that the police must patrol, conduct investigations and make arrest in order to deter criminal behavior.*

*The officers – social service workers tend to have a broader view concerning the causes of crime and what is important. They believe that crime is a result of a number of factors. All aspects of police work are important.*

*In conclusion there is an analysis of police duties (by research the practical activity situations) which have to be subject to debate in the level of theory and practice.*

