

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA**

ANDREJUS JANČEVSKIS

**(TEISĖS IR POLICIJOS VEIKLOS SPECIALYBĖS MAGISTRANTŪROS
NEAKIVAIZDINIŲ STUDIJŲ POLiN 5-01 GR. STUDENTO)**

**POLICIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PROBLEMOS ZARASŲ
RAJONO POLICIJOS KOMISARIATO VEIKLOJE**

Magistro baigiamasis darbas

**Darbo vadovas -
lekt. Remigijus Kalašnykas**

**Konsultantas -
doc. dr. Raimundas Kalesnykas**

Vilnius, 2007

TURINYS

Ivadas.....	3
1. VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS IR POLICIJOS VEIKLA.....	5
1.1. Policija viešojo administravimo subjektų sistemoje.....	8
1.2. Policijos administracinės veiklos ypatumai įgyvendinant viešojo administravimo nuostatas.....	12
2. POLICIJOS VIEŠOJI VEIKLA IR JOS PROBLEMATIKA.....	19
2.1. Esamos Lietuvos policijos sistemos funkcijų atskyrimo problema.....	22
2.2. Viešosios policijos funkcinio krūvio problematika.....	29
2.3. Viešosios policijos funkcijų santykis su vietos savivalda.....	37
3. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PROBLEMATIKA ZARASŲ RAJONO POLICIJOS KOMISARIATO VIEŠOJOJE POLICIJOJE.....	50
3.1. Pagrindinių viešosios policijos veiklos rodiklių 2001-2006 metais apžvalga.....	51
3.2. Zarasų rajono policijos komisariato, kaip žemesnės pakopos policijos įstaigos, valdymo problematika.....	54
3.2.1. Darbuotojų motyvacija ir kai kurie jos probleminiai ypatumai.....	55
3.2.2. Netinkamo reglamentavimo įtaka viešosios policijos funkcijų vykdymui.....	68
Išvados ir rekomendacijos.....	83
Literatūros sąrašas.....	87
Santrauka (lietuvių ir anglų kalbomis).....	91

IVADAS

Darbo aktualumas. Viešasis administravimas sudaro prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms ir kad viešojo administravimo subjektai, vykdydami įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojamą savo veiklą, skirtą įstatymams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, veiktų laikydamiesi jiems suteiktų įgaliojimų.

Policija yra labai sudėtinga valstybinė struktūra, kuri privalo atlikti daugelį jai valstybės deleguotų viešojo administravimo funkcijų, susijusių su gyventojų turto, viešojo saugumo bei kitų jų teisėtų interesų apsauga, o taip pat su teisės pažeidimų tyrimu bei prevencija. Šioms funkcijoms atlikti yra sukurta Lietuvos policijos sistema, kurią sudaro centrinė įstaiga – Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, teritorinės policijos įstaigos, policijos profesinio ugdymo įstaigos ir specializuotos policijos įstaigos. Teritorinės policijos įstaigos yra aukštesnės ir žemesnės pakopų policijos komisariatai. Aukštesnės pakopos policijos komisariatai steigiami apskričių centruose ir užtikrina policijos uždavinių įgyvendinimą visoje apskrities teritorijoje. Žemesnės pakopos policijos komisariatai steigiami savivaldybių administraciniuose centruose atitinkamų savivaldybių teritorijai aptarnauti. Visai šiai policijos sistemai vadovauja Lietuvos policijos generalinis komisaras.

Savo ruožtu kiekvieną policijos komisariatą sudaro kriminalinės policijos, viešosios policijos ir vidaus administravimo padaliniai.

Atsižvelgiant į minėtą policijos sistemą, visa ji yra skirta policijai keliamų uždavinių įgyvendinimui bei policijos viešojo administravimo funkcijų vykdymui. Tačiau žvelgiant atidžiau yra pastebima tam tikra disproporcija vykdomų funkcijų pasidalijime (tai yra delegavime) tarp centrinės, aukštesnės pakopos bei žemesnės pakopos policijos įstaigų. Kol kas nėra atlikti tikslūs paskaičiavimai, kiek iš viso viešojo administravimo funkcijų atlieka policija, tačiau apytiksliai galima teigti, kad ne mažiau nei 80 ar 100. Vykdam tą funkcijų gausą neretai lieka „nuskriausti“ žemesnės pakopos policijos komisariatai, kurie tų pačių, jiems deleguotų, funkcijų vykdymui turi žymiai mažesnę vykdytojų (t.y. darbuotojų) skaičių. Štai, jei aukštesnės pakopos policijos komisariatai turi nuo 250 iki 700 ar net daugiau darbuotojų, tai žemesnės pakopos policijos komisariatai – nuo 40 iki 160. Tuo tarpu dauguma jų atliekamų funkcijų visiškai nesiskiria.

Kadangi didžiausia policijos komisariatui deleguotų viešojo administravimo funkcijų dalis yra vieša, todėl jas atlieka viešosios policijos padaliniai (vien tik Prevencijos poskyrio pareigūnai (apylinkės inspektoriai) atlieka apie 30 įvairiausių funkcijų), todėl šiame

tyrime bus analizuojamos policijos viešojo administravimo problemos su kuriomis dažniausiai susiduria pirminės policijos grandies, žemesnės pakopos policijos komisariatų, viešosios policijos padaliniai.

Tyrimo objektas – Zarasų rajono policijos komisariatas buvo pasirinktas dėl to, kad šio darbo autorius yra šios įstaigos viešosios policijos pareigūnas. Todėl darbe yra gausu praktinio pobūdžio pastabų bei siūlymų. Siekiant visapusiško ir pilno temos atskleidimo buvo pasirinktos kelios ryškiausios minėtos policijos įstaigos problemos, susijusios su didele personalo kaita bei netinkamu jo gebėjimų lygiu, neefektyvia darbo laiko apskaitos sistema ir atskirų atliekamų funkcijų netinkamu reglamentavimu. Per šią prizmę darbe bus nustatytos ir apžvelgtos policijos viešojo administravimo problemos su kuriomis nuolat susiduria žemesnės pakopos policijos įstaigos. Tokio pobūdžio tema, autoriaus žiniomis, iki šiol plačiau nagrinėta nebuvo, nes dažniausiai būdavo apsiribojama tik bendro pobūdžio problemų konstatavimu, beveik nesigilinant į jų priežastis bei kilmę.

Tyrimo objektas. Policijos viešojo administravimo problemos šalies žemesnės pakopos policijos komisariatų (Zarasų rajono policijos komisariato pavyzdžiu) viešosios policijos padaliniuose.

Tyrimo tikslas. Atskleisti policijos viešojo administravimo problemas Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos veikloje.

Hipotezė. Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos padaliniams, laikotarpiu nuo 2001 metų iki 2006 metų, tenkančių funkcijų gausa įtakoja į netinkamą viešojo administravimo įgyvendinimą ir tai lemia:

- didelę personalo kaitą bei nepakankamus jo gebėjimus;
- neefektyvi darbo laiko apskaitos sistema;
- atskirų atliekamų funkcijų netinkamas reglamentavimas.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išanalizuoti viešojo administravimo teisinių kategorijų ypatumus;
2. Atskleisti viešojo administravimo ypatumus policijos veikloje;
3. Išanalizuoti teritorinės policijos įstaigos (Zarasų rajono policijos komisariato pavyzdžiu) viešosios policijos padalinių veiklą laikotarpiu nuo 2001 metų iki 2006 metų.

Tyrimo metodai.

1. Teoriniai - mokslinės literatūros analizė;
2. Empiriniai - Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos veiklos analizė (laikotarpiu nuo 2001 metų iki 2006 metų); dokumentų, norminių aktų analizė, interpretavimas ir vertinimas profesinės patirties metodu.
3. Statistiniai – kiekybinė ir kokybinė gautų duomenų analizė bei sintezė.

Tyrimo imtis ir organizavimas. Tyrimas yra atliktas Zarasų rajono policijos komisariate analizuojant viešosios policijos veiklą 2001 - 2006 metų laikotarpiu kiekybiniu ir kokybiniu požiūriu.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, trys dalys, išvados, rekomendacijos ir priedai, literatūros sąrašas.

Baigiamojo darbo teiginiams ir išvadoms pagrįsti panaudota daugiau nei keturiasdešimt rašytinių bei internetinių šaltinių.

Raktiniai žodžiai: *policijos viešasis administravimas; funkcinis krūvis; policijos pareigūnas.*

1. VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS IR POLICIJOS VEIKLA

Siekiant pilnutinai atskleisti užsibrėžtą tyrimo tikslą – policijos viešojo administravimo problemas šalies žemesnės pakopos policijos komisariate – neišvengiamai tenka paliesti paties viešojo administravimo sampratą ta apimtimi ir tame kontekste, kuris padės atriboti policijos ir kitų viešojo administravimo subjektų atliekamas valstybės valdymo (viešojo administravimo) funkcijas bei turimus valstybės valdymo (viešojo administravimo) įgalinimus. Valstybės valdymas yra savarankiška organizacinė-teisinė valstybės veiklos sritis, kurios paskirtis organizuoti valstybės vykdomąją valdžią, institucijų sistemingą veiklą, tą veiklą kontroliuojant atstovaujamųjų institucijų bei remiantis principais, įtvirtintais Konstitucijoje ir įstatymuose [27. P. 223].

Administracinės teisės teorijoje dažniausiai yra minimos dvi valstybės valdymo sąvokos. Tai – valstybės valdymas plačiąja ir siaurąja prasmėmis [27. P. 226]. Tuomet, kai valstybės valdymas plačiąja prasme pasireiškia elgesio normų nustatymu visuomeninių santykių dalyviams ir tų normų korekcijomis, atsižvelgiant į besikeičiančią situaciją ir dar gali būti vadinamas viešpatavimu, tai siaurąja prasme valstybės valdymo sąvoka apima valstybės vykdomųjų institucijų sistemą, kurios, įgyvendindamos priimtus įstatymus, tik nukreipia valstybės piliečių elgesį reikiama kryptimi ir todėl šiam reiškiniui apibūdinti labiau tinka administravimo terminas, nes tai yra susiję su tvarkymo funkcija, t.y. tam tikram reiškiniui nustatytos būklės suteikimu.

Čia paminėtas administravimas yra vadinamas viešuoju dėl šio santykio dalyvių padėties, kadangi viešajame santykyje dalyvauja asmuo ir valstybės vykdomosios valdžios institucija, kuri įgyvendina valstybės įstatymų leidžiamosios valdžios priimtus įstatymus.

Skirtumas tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių šiuo atveju yra esminis, nes pirmoji pati tiesiogiai nedalyvauja įstatymo taikyme, tuo tarpu antroji – įstatymo priėmime. Todėl apibendrinant galima teigti, kad viešasis administravimas tai – veikla, pasireiškianti viešosios valdžios subjektams įgyvendinant savo valdingus įgalinimus, t.y. gebėjimų, turimų galių ir turimo teisinio statuso pagalba prievartos būdais veikiant teisinių santykių dalyvių valią tokiais nurodymais, kuriems privalo paklusti visi dalyviai, nepriklausomai nuo sutartinių santykių.

Taigi, savaime suprantama, jog atliekant šį tyrimą mums bus svarbi antroji, arba valstybės valdymo, sąvoka siaurąja prasme – viešasis administravimas.

Tikslią ir išsamią viešojo administravimo sąvoką galime rasti keliuose Lietuvos Respublikos įstatymuose, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatyme [16] arba Administracinių bylų teisenos įstatyme [7]. Šiuose teisės aktuose viešojo administravimo sąvoka yra apibrėžta maždaug vienodai, tačiau tyrimo metu mes naudosime sąvoką esančią Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatyme, kadangi ši sąvoka yra iš naujesnės, 2006 metų, šio įstatymo redakcijos.

Taigi, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme viešasis administravimas yra apibrėžiamas kaip įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti, priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą.

Mūsų valstybėje, kaip beje ir kitose, vykdomosios valdžios institucijoms suteikiama nemažai galių. Skirtingai nei civiliniuose teisiniuose santykiuose, administraciniuose santykiuose pilietis nėra lygus teisinio santykio dalyvis. Administracija turi daugiau galių, todėl pilietis visada yra labiau pažeidžiamas – jis turi paklusti administracijos išleistų taisyklių reikalavimams, priimtiems sprendimams ir panašiai. Tam, kad šis procesas vyktų kuo sklandžiau, pagrindinę valstybės vykdomąją valdžią atstovaujanti Vyriausybė sukūrė viešojo administravimo subjektų sistemą, kuri yra skirta jos interesų įgyvendinimui.

Štai kaip Vyriausybės funkcijos yra apibūdinamos pagrindinio šalies įstatymo – Konstitucijos [1] 94 straipsnyje:

- 1) krašto reikalų tvarkymas, Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybės apsauga, valstybės saugumo ir viešosios tvarkos garantavimas;
- 2) įstatymų ir Seimo nutarimų dėl įstatymų įgyvendinimas, taip pat Respublikos Prezidento dekretų vykdymas;
- 3) ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklos koordinavimas;

4) valstybės biudžeto projekto rengimas ir teikimas Seimui, valstybės biudžeto vykdymas, biudžeto įvykdymo apskaitos teikimas Seimui;

5) įstatymų projektų rengimas ir teikimas Seimui svarstyti;

6) diplomatinių santykių užmezgimas ir ryšių su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis palaikymas;

7) kitų pareigų, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija ir kiti įstatymai, vykdymas.

Taigi, atsižvelgiant į šių funkcijų įgyvendinimo užtikrinimą yra sukurta viešojo administravimo subjektų valstybėje sistema. Atsižvelgiant į pasirinktą tyrimo kryptį, darbe bus kalbama tik apie nedidelę dalį pirmosios iš Konstitucijoje numatytųjų Vyriausybės funkcijų - valstybės viešosios tvarkos garantavimą. Kadangi šią funkciją valstybėje administruoti arba prižiūrėti yra pavesta policijai, kaip viešojo administravimo subjektui, o šiam subjektui jo veikloje yra būdingas atstovavimas valstybės prievartos (administracinės prievartos) viešojo administravimo metodui, todėl viso tyrimo metu vyraus šio metodo formuojamas požiūris į viešojo administravimo santykius.

Šiuo atveju policija suprantama daug plačiau – kaip reiškiny, kuris siejamas su valstybės teisėtarkos funkcijos (asmens, visuomenės ir valstybės saugumo užtikrinimo bei viešosios tvarkos apsaugos) realizavimu arba tiesiog valstybės policine funkcija. Pripažįstant šią valstybės funkciją susiduriama su dvejopais reiškiniais.

Pirmiesiems reikėtų priskirti įvairius, nesuskaičiuojamus pavojus, kurie gali kilti kiekvienam žmogui kasdieniame gyvenime. Tie pavojai kyla dėl stichinių gamtos jėgų, gyvūnų, tam tikrų nuodingų augalų poveikio, epidemijų ir t. t. Grėsmė individui gali būti ir kiti žmonės, kurie yra linkę pažeisti teisę, elgtis lengvabūdiškai arba šiaip yra priešiški nusiteikę. Visa tai kelia grėsmę asmens gyvybei, sveikatai, turtui, jo visuomeniniam gyvenimui, dvasinėms ir materialinėms vertybėms. Todėl valstybė, turėdama monopolinę teisę naudoti prievartą, privalo apsaugoti savo narius (piliečius) nuo šių pavojų atsiradimo, o jiems kilus kaip galėdama greičiau juos nugalėti bei pašalinti padarytą žalą.

Antriesiems reikėtų priskirti įvairius atskiro individo ir bendruomenės viešųjų interesų neišvengiamai kylančius nesutarimus ir teisės normų pažeidimus. Kiekvienas asmuo iš egoistinių paskatų siekia patenkinti savo poreikius, todėl stengiasi išnaudoti tas asmenines teises ir laisves, kurias jam suteikia valstybė. Dažniausiai asmuo (individas) visiškai nesiskaito arba kreipia labai mažai dėmesio į analogiškus kitų individų arba visos bendruomenės poreikius. Vadinas, neišvengiamai kyla būtinybė į šiuos visuomeninius santykius įsikišti valstybei, nes tik ji turi teisėtą (legitimišką) teisę disponuoti prievarta siekdama neleisti pažeisti viešosios tvarkos ir visuomeninės rimties normų reikalavimų. Kita vertus, jeigu pažeidžiami asmens ir visuomenės saugumo bei viešosios tvarkos ir visuomeninės rimties reikalavimai, valstybė savo autoritetu

arba prievarta privalo atkurti pažeistų vertybių pradinę būseną, priversti kaltus asmenis atlyginti padarytą žalą bei nubausti asmenis, kurie neteisėtais būdais pažeidė kitų asmenų arba bendruomenės interesus.

Vadinasi, valstybės policinės funkcijos turinys apima tuos visuomeninius santykius, kurie susiklosto užtikrinant asmens, visuomenės ir valstybės saugumą bei viešąją tvarką ir visuomeninę rimtį, garantuojant žmonių santarvę bei ramybę dalyvaujant policines funkcijas vykdančioms institucijoms.

Plačiau apie valstybės policinės funkcijos įgyvendinimą per policijos viešąjį administravimą ir iš to kylančias problemas bei policijos, kaip institucijos, vietą viešojo administravimo subjektų sistemoje bus kalbama tolimesniuose šio tyrimo skyriaus skirsniuose.

1.1. POLICIJA VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ SISTEMOJE

Policija, kaip viešojo administravimo subjektas šių subjektų hierarchijoje taip pat turi savo vietą. Siekiant kuo tiksliau apibūdinti tą nišą, kurią tarp vykdomosios valdžios institucijų užima institucija, valstybėje atsakinga už viešąją tvarką bei viešąjį saugumą, tenka pažvelgti ir į administracinės teisės teorinę dalį.

Atsižvelgiant į tyrimo tikslą, mus turėtų dominti tik valstybės vykdomosios valdžios institucijos ir tai tik tos, kurios tiesiogiai dalyvauja taikant įstatymų leidžiamosios valdžios išleistus įstatymus bei poįstatyminius teisės aktus, t.y. vykdančios viešąjį administravimą. Siekiant nustatyti šių institucijų, arba subjektų, sistemą, reikia išsiaiškinti paties žodžio „sistema“ reikšmę. Šio žodžio lingvistinį aiškinimą galima rasti keliuose šaltiniuose, o būtent „Tarptautinių žodžių žodyne“ [43. P. 452] ir „Dabartinės lietuvių kalbos žodyne“ [27. P. 263]. Pirmasis šaltinis žodį „sistema“ apibrėžia taip: „Sistema (gr. systema – sandara, junginys) – tai planingas, taisyklingas išdėstymas, sutvarkymas, organizacija; reiškinių sąsaja, išskirianti juos iš aplinkos kaip savarankišką vientisą darinį; bendros funkcijos susietų organų visuma; organizaciškai sujungtų ūkinių vienetų ir įstaigų visuma“. Panašiai sistemą apibūdina ir antrasis šaltinis: „Sistema – tai ko nors išdėstymas, tvarka, visuma, darinys, organizaciniu atžvilgiu susietų įstaigų ar vienetų visuma“.

Išanalizavus pagrindinio šalies įstatymo – Konstitucijos – bei jos pagrindu priimto Vyriausybės įstatymo [18] nuostatas, galima prieiti išvados, kad Lietuvos Respublikoje galima būtų išskirti šią vykdomosios valdžios institucijų sistemą:

- 1) Vyriausybė (kaip aukščiausia vykdomosios valdžios institucija);

- 2) ministerijos (kaip centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
- 3) Vyriausybės įstaigos (kaip centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
- 4) Įstaigos prie ministerijų (kaip centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
- 5) Apskrities viršininko institucija (kaip teritorinės vykdomosios valdžios institucijos).

Dar konkretnė vykdomosios valdžios (viešojo administravimo) institucijų (subjektų) sistema yra nurodoma Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatyme [16]. Šis įstatymas viešojo administravimo subjektų sistemą apibrėžia kaip pavaldumo ir koordinaciniais ryšiais tarpusavyje susietus viešojo administravimo subjektus, turinčius įstatymų nustatytus įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą. Įstatyme taip pat nurodomos ir šios sistemos sudedamosios dalys – valstybinio administravimo subjektai, savivaldybių administravimo subjektai ir kiti viešojo administravimo subjektai. Savo ruožtu valstybinio administravimo subjektai yra skirstomi pagal veiklos teritoriją į centrinius (veikiančius visoje valstybės teritorijoje) ir teritorinius (veikiančius nustatytoje valstybės teritorijos dalyje). Valstybinio administravimo subjektai minėtame įstatyme yra apibrėžiami kaip viešojo administravimo subjektai, veikiantys kaip valstybės institucijos ar įstaigos, jų pareigūnai ar valstybės tarnautojai.

Mūsų nagrinėjamu policijos sistemos atveju subjektų paskirstymas pagal veiklos teritoriją yra nurodytas Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatyme [10], kur pasakyta, kad Lietuvos policijos sistemą sudaro: Policijos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos (centrinis valstybinio administravimo subjektas), teritorinės policijos įstaigos (teritoriniai valstybinio administravimo subjektai) – aukštesnės ir žemesnės pakopos policijos komisariatai ir specializuotos policijos įstaigos (centrinio valstybinio administravimo subjekto padaliniai, veikiantys neteritoriniu principu). Iš šio suskirstymo matyti, kad mūsų tyrimo objektas – Zarasų rajono policijos komisariatas priklauso teritorinių valstybinio administravimo subjektų grupei ir jo veiklos teritorija apsiriboja Zarasų rajono savivaldybės teritorija.

Atsižvelgiant į šią viešojo administravimo subjektų sistemą bei sugretinus ją su šalies Konstitucijos 94 straipsnio 1 punkto teiginiu, jog „Lietuvos Respublikos Vyriausybė tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką“ [1], mes galime gana tiksliai nusakyti policijos, kaip viešojo administravimo institucijos, vietą bendroje viešojo administravimo subjektų sistemoje. Didžiausios teisėsaugos institucijos – policijos vienas iš pagrindinių uždavinių būtent ir yra užtikrinti viešąją tvarką. Policija yra pagrindinis Vyriausybės „įrankis“ įgyvendinant konstitucinę funkciją – garantuoti viešąją tvarką. Tuo tarpu kitai Vyriausybės konstitucinei funkcijai – garantuoti valstybės saugumą – tarnauja žvalgybiniai ir operatyviniai veiklos metodai, kuriuos instituciškai reprezentuoja Valstybės saugumo departamentas. Kadangi valstybės saugumo klausimai priklauso kitų teisėsaugos institucijų, nesančių vidaus reikalų

sistemoje, valdymo ir veiklos teisinio reglamentavimo sričiai, todėl apie tai šiame tyrime mes plačiau nekalbėsime.

Kaip jau minėta, Konstitucijoje yra nuostata, kad Vyriausybė garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką. Tai galima suprasti kaip išimtinę kolegialios institucijos – Vyriausybės – kompetenciją, kurią ji turi realizuoti. Ši nuostata patvirtinta ir Vyriausybės įstatyme [18], kurio 22 straipsnio 1 punkte pakartotas Konstitucijos 94 straipsnio 1 punktu turinys. Savaiame suprantama, kad Vyriausybė, kaip institucija, negali tiesiogiai garantuoti viešosios tvarkos, tai turi padaryti jai pavaldžios vykdomosios valdžios institucijos, o šio proceso strategines kryptis turi nustatyti ir koordinuoti Vyriausybė arba vienas iš jos narių. Pagal vykdomosios valdžios institucijų tarpusavio hierarchiją Policijos departamentas yra įstaiga prie Vidaus reikalų ministerijos. Policijos generalinis komisaras pavaldus vienam iš Vyriausybės narių – vidaus reikalų ministrui. Tai rodo, kad Vyriausybė per vidaus reikalų ministrą (kuris yra pavaldus Ministrui Pirmininkui) gali turėti įtakos viešosios tvarkos garantavimui.

Kadangi šiuolaikinė viešojo administravimo teorija reikalauja, kad kiekviena viešojo administravimo institucija ir jos veikla turi atitikti aiškiai apibrėžtą misiją bendrame valstybės valdymo mechanizme, kiekvienos viešojo administravimo institucijos paskirtis ir kompetencija nustatoma įstatymais bei kitais teisės aktais, todėl ir pabandysime tai padaryti.

Policijos misiją valstybėje nustato Policijos veiklos įstatymo [10] 5 straipsnis, kuriame įtvirtinti pagrindiniai policijos uždaviniai ir kiti teisės aktai. Policijos misija – saugoti ir gerbti asmens teises ir laisves, užtikrinti viešąją tvarką ir visuomenės saugumą, pagal kompetenciją kurti saugią aplinką, bendradarbiaujant su visuomene ir atsiskaitant jai, efektyviai ir racionaliai naudojant turimus žmogiškuosius, finansinius bei materialinius išteklius įgyvendinti veiksmingą nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų kontrolės ir prevencijos politiką, kitaip tariant – reprezentuoti valstybės policinę funkciją.

Siekiant nustatyti tikrąją policijos, kaip institucijos, vietą bendroje viešojo administravimo subjektų sistemoje, būtų pravartu plačiau išnagrinėti jau aukščiau vartotą teisėsaugos institucijos sąvoką, nes, kaip žinia, policija visuomet yra įvardijama būtent kaip teisėsaugos institucija.

Jau minėjome, kad teisėsaugos institucijų sąvoka vartojama Lietuvos Respublikos įstatymuose. Ši sąvoka pavartota maždaug 159-iose įstatymuose. Įstatymuose, kurie specialiai skirti teisėsaugos institucijų veiklai reglamentuoti, šios institucijos įvardijamos, kaip teisėsaugos institucijos. Vienur tai padaryta netiesiogiai (Vadovybės apsaugos įstatymo [12] 19 str. 2 d. 8 p.: „pristatyti teisės pažeidėjus į vadovybės apsaugos departamento, ar kitų teisėsaugos institucijų patalpas“; Policijos veiklos įstatymo [10] 18 str. 1 d. 2 p.: „pristatyti teisėsaugos pažeidėjus į policijos ar kitų teisėsaugos institucijų tarnybines patalpas“; Valstybės sienos apsaugos tarnybos

įstatymo [13] 20 str. 3 p.: „kviesti į Tarnybos, policijos arba kitų teisėsaugos institucijų tarnybines patalpas“; taip pat netiesiogiai kaip teisėsaugos institucija įvardinta ir muitinė, tai padaryta Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo [11] 13 str. 3 d. 2 p.: „pristatyti juos į Valstybės sienos apsaugos, muitinės, ar kitų teisėsaugos tarnybines patalpas“), o kitur – tiesiogiai (Finansinių nusikaltimų tarnybos įstatymo [8] 2 str. ši tarnyba įvardyta kaip „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai atskaitinga valstybės teisėsaugos įstaiga“. Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo [11] 2 str. 1 d. Specialiųjų tyrimų tarnyba įvardyta kaip „Respublikos Prezidentui ir Seimui atskaitinga, statutiniais pagrindais veikianti valstybinės teisėsaugos įstaiga“.

Policija taip pat yra viešosios tvarkos ir viešojo saugumo užtikrinimo subjektas. Tuo tikslu ji turi teisę taikyti operatyvinės veiklos metodus, atlieka nusikalstamų veikų prevenciją ir šių veikų ikiteisminį tyrimą. Tiksliau – ikiteisminį tyrimą atlieka ne pati institucija, o joje tarnaujantys ikiteisminio tyrimo pareigūnai. Ikiteisminio tyrimo įstaigos išvardytos Baudžiamojo proceso kodekso [4] 165 str. 1 d., tarp jų yra ir policija.

Didžiausia problema, ypač išryškėjusi valdant teisėsaugos institucijas ir koordinuojant jų veiklą, yra ta, kad teisėsaugos institucijos tuo pačiu metu yra: viešojo administravimo subjektai, operatyvinės veiklos subjektai arba operatyvinės veiklos pagrindinės institucijos (juos turi savo sudėtyje ir jiems tiesiogiai vadovauja) ir ikiteisminio tyrimo institucijos.

Teisėsaugos institucijos, kaip viešojo administravimo subjektai, yra įstaigos prie ministerijų, įgyvendinančios valstybės politiką ministrui priskirtoje valdymo srityje (Vyriausybės steigiamos valdymo institucijos, kurių vadovai pavaldūs ministrams); valdo asignavimus, yra kontroliuojami pavedimų vykdytojai rengiant norminius teisės aktus ir vykdant strategines planų priemones, patys yra poįstatyminės teisėkūros subjektai; valdo informacines sistemas, žinybinius ir valstybės registrus ir yra jų tvarkytojai.

Taip pat teisėsaugos institucijos, kaip operatyvinės veiklos pagrindinės institucijos arba subjektai: nustato operatyvinės veiklos metodų taikymo tvarką, susitarimų su operatyvinės veiklos slaptaisiais dalyviais ypatumus; nustato operatyvinei veiklai skirtų lėšų išlaidų pagrindus ir tvarką; organizuoja operatyvinės veiklos vidaus kontrolę; gali vykdyti operatyvinę veiklą.

Dalis teisėsaugos institucijose tarnaujančių pareigūnų yra ikiteisminio tyrimo pareigūnai ir veikia tiesiogiai vadovaudamiesi Baudžiamojo proceso kodeksu. Tai yra tam tikra problema, nes atsiranda šioks toks „dvigubas reglamentavimas“ dėl to, kad veikloje tenka vadovautis ir ką tik minėtu kodeksu, ir Viešojo administravimo įstatymu. Kita vertus, vien tik dėl to teisėsaugos institucijos negali būti „išjungtos“ iš viešojo administravimo sistemos (vykdomosios valdžios sferos), nes, net nepriklausydamos viešojo administravimo hierarchinės sistamai, jos yra viešojo administravimo subjektai.

Nagrinėdami policijos sistemą mes susiduriame su atskira ir šiek tiek savita valstybės tarnybos ir viešojo administravimo pareigūnų grandimi – statutiniais valstybės tarnautojais. Jų savitumas atsispindi ir tame, kad jų veiklą reglamentuoja teisės aktai, kurie nusako teisėsaugos institucijų steigimą ir veiklą, administracinės atsakomybės taikymą už pažeidimus, kurie žinybingi teisėsaugos institucijoms taikant administracinės prievartos priemones, administracinę priežiūrą, operatyvinę veiklą. Bendra minėtuose įstatymuose yra tai, kad didžioji dauguma jų skirti ne tik teisėsaugos institucijų veiklai teisiškai reglamentuoti, bet ir jų valstybiniam bei vidaus administravimui užtikrinti. Tačiau apie tai plačiau pakalbėsime sekančiame tyrimo skyriuje.

Tuo tarpu, siekiant kuo tiksliau apibrėžti statutinių valstybės tarnautojų teisinę padėtį valstybės tarnyboje, iškyla būtinybė kiek plačiau paanalizuoti jų veiklą reglamentuojančius statutus. Kaip žinia, statutas – tai norminių teisės aktų rinkinys, reglamentuojantis tam tikrą specifinę veiklos arba santykių sritį, o iš įvairių tarnybų veiklą reglamentuojančių statūtų mūsų tyrimui reikšmingas tik Vidaus tarnybos statutas [15], kuris reglamentuoja mūsų nagrinėjamą policijos veiklą.

Kaip galime pastebėti, Vidaus tarnybos statutas gerokai skiriasi nuo Valstybės tarnybos įstatymo, nors reglamentuoja tą pačią sritį – valstybės tarnybą. Lyginant ir analizuojant šiuos du teisės aktus, į akis krinta tai, kad Vidaus tarnybos statute dauguma santykių ir reikalavimų yra sureglamentuoti kur kas griežčiau nei Valstybės tarnybos įstatyme. Ir tai yra visiškai suprantama, nes Vidaus tarnybos statutas reglamentuoja santykius su labai svarbios valstybės politikos srities – viešojo saugumo ir viešosios tvarkos užtikrinimą vykdančiais statutiniais valstybės tarnautojais – pareigūnais. Nors šis statutas reglamentuoja daugelio vidaus tarnybų pareigūnų santykius, tačiau nagrinėjant mes į jį žvelgsime pro policijos prizmę, kadangi toks yra mūsų tyrimo tikslas.

1.2. POLICIJOS ADMINISTRACINĖS VEIKLOS YPATUMAI ĮGYVENDINANT VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO NUOSTATAS

Toliau plėtojant mūsų tyrimą atsiranda būtinybė patyrinėti viešojo administravimo ypatumus policijoje, nes, kaip jau buvo kalbėta praeitame skyriuje, policija užima ganėtinai išskirtinę padėtį visoje viešojo administravimo subjektų sistemoje, todėl, galbūt kuo nors yra išskirtinis ir jos atliekamas vaidmuo valstybės viešajame administravime? Į šį klausimą pamėginsime atsakyti naudodamiesi tiek administracinės teisės teorijos žiniomis, tiek ir viešojo administravimo teisės aktų duomenimis.

Kadangi viešojo administravimo teoriniai pagrindai glūdi administracinėje teisėje, todėl šiame tyrime neapsieisime be nuodugnesnės šios teisės šakos teorinės analizės. Prielaidų policijos viešojo administravimo išskyrimui iš kitų viešojo administravimo subjektų rato reikia ieškoti administracinės teisės teorijoje bei veikiančiuose viešąjį administravimą reglamentuojančiuose teisės aktuose.

Pirmiausia reikia pradėti nuo to, kad administracinės teisės reguliavimo objektas apima labai plačią visuomeninių santykių rūšį – valstybės valdymą (arba jos viešąjį administravimą). Todėl savaime peršasi mintis, kad šiame reguliavimo objekte galima bandyti išskirti tam tikras sritis, kurios reprezentuotų tik policijos vykdomą viešąjį administravimą ir turėtų savo išskirtinius bruožus, skiriančius jį nuo kitų subjektų.

Policijos viešojo administravimo reguliavimo objekto požymių galima aptikti nagrinėjant teisės aktus. Policijos viešojo administravimo normos, kurių apstu viešąjį administravimą reglamentuojančiose įstatymuose, sukuria teises prielaidas teisiškai reglamentuoti asmens, valstybės ir nacionalinio saugumo sričių valstybinį administravimą. Šiuose įstatymuose aptinkamos sąvokos yra net panašios, nes šios institucijos naudojami tais pačiais veiklos metodais, bendra šių įstatymų paskirtis. Šių įstatymų normų tarpusavio sąveikos lygis leidžia kalbėti apie bendrą įstatymų ir kai kurių poįstatyminių teisės aktų, reglamentuojančių asmens, visuomenės, valstybės bei nacionalinį saugumą, taip pat Lietuvos teisėsaugos institucijų valdymo (viešojo administravimo) ir veiklos teisinį reglamentavimą, sistemą. Tačiau apie nacionalinio saugumo sistemą šiame tyrime plačiau nekalbėsime, kadangi mus išskirtinai domina tik asmens ir visuomenės saugumo klausimai.

Atsižvelgiant būtent į esamų teisėsaugos institucijų bendro egzistavimo ir jų bendro veikimo faktą galima kalbėti apie visuomeninius santykius, kurie sudaro ganėtinai svarbią grupę tam, kad būtų galima išskirti juos iš kitų viešojo administravimo subjektų rato. Reikia pabrėžti, kad matyti, jog iš tiesų egzistuoja sistema teisės normų, apibrėžiančių teisėsaugos institucijų ir jų statutinių valstybės tarnautojų pareigas, teises ir atsakomybę, jų santykius su piliečiais, baigtinius administracinių nusižengimų, administracinių nuobaudų ir organų, įgaliotų juos taikyti, veiklos metodus, tiesioginių prievartos priemonių taikymo tvarką, taip pat administracinių teisės pažeidimų teiseną. Manytume, jog tai galima pavadinti policijos viešuoju administravimu.

Dabar jau žinome, jog tikrovėje iš tiesų egzistuoja tam tikra tarpusavyje susijusių panašų reguliavimo objektą turinčių įstatymų ir poįstatyminio pobūdžio teisės aktų grupė. Būtent šie teisės aktai reglamentuoja teisėsaugos institucijų steigimą ir veiklą, administracinės atsakomybės taikymą už pažeidimus, jie yra žinybingi teisėsaugos institucijoms taikant administracinės prievartos priemones (administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo priemones, administracines prevencines prievartos priemones, administracines

kardomąsias prievartos priemonės, įskaitant specialiųjų priemonių ir šaunamojo ginklo panaudojimą), administracinę priežiūrą, operatyvinę veiklą. Tokia įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų grupė turi ne tik bendrą teisinio reguliavimo objektą, bet ir giminingus teisinio reguliavimo metodus, įtvirtintus jų teisės normose. Bendra minėtuose įstatymuose yra tai, kad didžioji daugumą jų skirti net tik teisėsaugos institucijų veiklai teisiškai reglamentuoti, bet ir jų valstybiniam bei vidaus administravimui užtikrinti.

Jei pažvelgtume į šiuos įstatymus plačiaja prasme, tai jų paskirtį galima susieti su pačių teisėsaugos institucijų paskirtimi, o būtent su asmens, visuomenės, valstybės bei nacionalinio saugumo užtikrinimu. Pagrindiniai policijos viešojo administravimo veiklos šaltiniai yra: Konstitucija, Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas, Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, Policijos veiklos įstatymas, Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, Specialiųjų tyrimų tarnybos statuto patvirtinimo įstatymas, Vadovybės apsaugos įstatymas, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatymas, Priešgaisrinės saugos įstatymas, Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas, Valstybės saugumo departamento įstatymas, Valstybės saugumo departamento statuto patvirtinimo įstatymas, Karo policijos įstatymas, Operatyvinės veiklos įstatymas, Žvalgybos įstatymas, Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymas, Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas. Šis sąrašas nėra baigtinis ir jį galima būtų išplėsti įtraukiant visus įstatymus ir poįstatyminius norminius teisės aktus, kuriuos savo veikloje taiko teisėsaugos institucijos bei kontrolę ir priežiūrą vykdančios institucijos. Policijai, kaip viešojo administravimo institucijai, didžiausią reikšmę turi jos veiklą tiesiogiai reglamentuojantys teisės aktai, o būtent Policijos veiklos įstatymas ir Vidaus tarnybos statutas.

Reikia pastebėti, kad administracinė teisė turi unikalų reguliavimo objektą, kuris kai kurių autorių yra išskiriamas kaip dalykas. „Apibrėžti administracinės teisės reguliavimo dalyką padeda tam tikri požymiai. Tai vykdomosios institucijos dalyvavimas teisiniame santykiyje, šalių organizacinis ar administracinis tarpusavio pavaldumas, viešas santykių dalyvių veiklos pobūdis ir kt. Antra vertus, formalus tokio požymio buvimas ne visada lemia santykio administracinę prigimtį, tai yra valstybės vykdomosios valdžios sferoje gali atsirasti ir konstitucinių, turtinių bei kitokių santykių. Todėl administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimas gali būti nagrinėjamas tikrai remiantis konstitucine, darbo, civiline ir kitomis teisės šakomis“ [26]. Šis objektas sutampa su visa valstybės vykdomosios valdžios įgyvendinimo sistema.

Mūsų šalyje akivaizdu, jog Vyriausybė yra aktyviausia įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendintoja, o administracinės teisės reguliavimo objektas apima visų ūkio šakų, socialinės, administracinės, politinės sričių valstybinį valdymą. Remdamasi administracinės teisės normomis valstybė sugeba administruoti atskirus ekonomikos sektorius, mokesčių surinkimą, valstybės tarnybą, socialinę apsaugą, sveikatos apsaugą, kitas valstybės gyvenimo

sritis ir tai atspindi 13 Lietuvoje šiuo metu esančių ministerijų veikloje. Lietuvos Respublikos Vyriausybės, kaip pagrindinės vykdomosios valdžios institucijos, kurią sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai, veiklos pagrindus nustato administracinės teisės normos, tiesiogiai įgyvendinančios Konstituciją. Akivaizdžiai matyti, jog administracinė teisė yra visų viešojo administravimo institucijų veiklos norminis pagrindas, nes būtent iš šios teisės šakos normų yra sudaryti jų steigimą ir veiklą reglamentuojantys teisės aktai. Kitaip tariant, administracinė (valdymo) teisė yra visos vykdomosios valdžios įgyvendinimo teisinis pagrindas. Todėl jos reguliavimo objektas sutampa su vykdomosios valdžios valdymo poveikio objektu ir gali būti sutapatintas su valstybe, o kadangi šioje dalyje administracinės teisės reguliavimo objektas sutampa su konstitucinės teisės reguliavimo objektu, tai administracinės teisės normos laikytinos Konstitucijos normų garantais, nes jas tiesiogiai įgyvendina.

Policijos viešojo administravimo veiklos reguliavimo objekto problema tiesiogiai siejasi su visuomeninių santykių, kurie reikalauja sistemingo reguliuojamojo poveikio, nustatymu. Reikia pažymėti, kad policijos viešojo administravimo veiklos reguliavimo objektą sudarančių visuomeninių santykių grupė iš vienos pusės pasižymi savo platumu ir gausa, o iš kitos – dažnai būna labai individuali. Tai būdinga visiems administracinės teisės įtakos srityje esantiems visuomeniniams valdymo pobūdžio santykiams. Policijos viešasis administravimas reguliuoja visuomeninius santykius, besiklostančius žymiai siauresnėje srityje nei administracinė teisė. Šios veiklos norminį pagrindą sudaro teisėsaugos institucijų, kontrolę ir priežiūrą vykdančių institucijų steigimą ir veiklą reglamentuojančių teisės aktų normos. Šie įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai yra skirti tokių institucijų veiklai užtikrinti, padėti joms įgyvendinti jų uždavinius bei atlikti policijos funkcijas. Visų viešojo administravimo institucijų sistemos pagrindus nustato administracinė teisė. Policijos viešasis administravimas yra visų teisėsaugos institucijų sistemos pagrindas.

Kaip panašią, tačiau visiškai alternatyvią mūsų nagrinėjamai, teisės normų grupę galima įvardyti valstybės tarnybą reglamentuojančias teisės normas. Šią teisės normų grupę galima būtų pavadinti valstybės tarnybos viešuoju administravimu. Tokio pobūdžio veikla reglamentuoja visuomeninius santykius, kurių sąrašas yra nustatytas valstybės tarnybos sąvokoje „teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar

programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu, visumą“[14]. Valstybės tarnybos viešojo administravimo veiklos reguliavimo objektas – pagrindiniai valstybės tarnybos principai, valstybės tarnautojo statusas, atsakomybė, darbo užmokestis, socialinės ir kitos garantijos, valstybės tarnybos valdymo teisiniai pagrindai. Norminis šios veiklos pagrindas – teisės normos, sudarančios Valstybės tarnybos įstatymą ir poįstatyminius aktus, skirtus šiam įstatymui įgyvendinti. Valstybės tarnybos viešojo administravimo reguliavimo objektas kartais nesutampa su administracinės teisės objekto reguliavimo ribomis, nes valstybės tarnyba yra būdinga ne tik vykdomosios valdžios institucijoms, o valstybės tarnybos viešojo administravimo reguliavimo objektas, be kita ko, turi nemažai panašumų su konstitucine, civiline ar net darbo teise bei jų reguliavimo objektais.

Norėdami kalbėti apie teisinio reguliavimo metodą, pradžioje turėtume jį apibrėžti. Taigi, teisinio reguliavimo metodas „parodo, koku būdu konkreti teisės norma daro poveikį visuomeniniams santykiams“ [45. P. 338]. Reikia pastebėti, kad policijos viešajam administravimui priskirtinas ir savitas visuomeninių santykių reguliavimo metodas. Dar nuo tarybinės administracinės teisės, kurios metodologija buvo grindžiama komunistine ideologija, Lietuvos administracinė teisė paveldėjo įtikinimo metodo vyravimą teisiniame reguliavime. Tai atrodo keistokai, tačiau tiek realiaame gyvenime, tiek ir gyventojų sąmonėje administracinė teisė yra tapatinama būtent su administracinės atsakomybės (arba nuobaudų), draudimų, apribojimų ar prievartos priemonių taikymu. Manytume jog tai yra visiškai priimtina, nes kaip administracinės teisės dalis reikšėsi ir vis dar tebesireiškia policijos viešojo administravimo veikla. Valstybė vykdo savo policinę funkciją prievarta užtikrindama teisės normų vykdymą ir tai ji daro pasinaudodama policijos viešuoju administravimu. Būtent policijos viešajam administravimui yra būdingi paliepimo, nurodymo ir administracinės prievartos metodai. Šie metodai reiškiasi per teisės saugos, kitų valstybės institucijų ir valstybės tarnautojų bei valstybės pareigūnų turimus viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims. Policijos viešojo administravimo poveikis reguliuojant visuomeninius santykius pasireiškia taip pat ir ribojančiu – draudžiančiu teisinio reguliavimo metodu, kuris nustato specifinį poveikį žmogaus elgesiui – stebėjimą (priežiūrą) ir galimybę taikyti atskirų asmenų atžvilgiu operatyvinės veiklos metodus bei administracines nuobaudas. Taigi policijos viešojo administravimo teisinio reguliavimo metodą galime laikyti administracinių viešo ir neviešo pobūdžio metodų kompleksu arba visuma. Dėl to matyti policijos viešojo administravimo reguliavimo metodo išskirtinumas iš kitų teisės šakų, o be to ir skirtumas nuo administracinės teisės reguliavimo metodų.

Visiškai atskiras policijos viešojo administravimo reguliavimo metodo aspektas – draudimų ir apribojimų, kurie yra užtikrinti valstybės prievarta, sistema. Dauguma įvairių

draudimų ir apribojimų yra numatyta teisės normose, reglamentuojančiose policijos viešojo administravimo veiklą. Nevykdant šių draudimų ar apribojimų, teisėsaugos institucijų pareigūnai arba teismas turi teisę taikyti prevencines prievartos priemones (pvz., Organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatyme numatytos priemonės: oficialus išpėjimas, teismo įpareigojimai), kardomąsias prievartos priemones (pvz., fizinę prievartą, psichinę prievartą, specialiąsias priemones, šaunamąjį ginklą, sprogstamąsias medžiagas) ir administracines nuobaudas. Štai tokiais, grynai policiniais, metodais valstybė siekia valstybėje palaikyti viešąją tvarką.

Reikia pastebėti, kad viešoji tvarka yra vienas pagrindinių veiksnių, lėmusių šiuolaikinės administracinės teisės atsiradimą, nes poreikis apsaugoti viešąją tvarką miestuose sudarė sąlygas XVIII a. susiformuoti policijos teisei, kuri XX a. pradžioje transformavosi į administracinę teisę. Jei pažvelgtume į viešąją tvarką plačiąja prasme, tai viešoji tvarka apima visos visuomenės socialinės gerovės ir organizuotumo pagrindus, nacionalinį saugumą, tai yra beveik visus visuomeninius santykius.

Būtent policijos veiklos įstatyme numatyta, kad: „Policija – asmens, visuomenės saugumą bei viešąją tvarką užtikrinanti policijos įstaigų ir pareigūnų visuma“ [10], o viešoji tvarka yra vientisas ir integruojantis policijos veiklos ir apsaugos objektas, leidžiantis policiją ir kitas teisėsaugos institucijas užtikrinti žmogaus teises ir laisves, vykdyti nusikalstamų veikų prevenciją. Kita vertus, tai daroma policiniais metodais, kurių taikymo subjektų ratas plečiasi. Dabar, be teisėsaugos institucijų pareigūnų, juos jau turi teisę taikyti aplinkos apsaugos inspektoriai, valstybiniai miškų pareigūnai ir kitų kontrolę bei priežiūrą vykdančių valstybės institucijų tarnautojai.

Taigi, siekiant tinkamai atriboti policijos ir kitų teisėsaugos institucijų veiklą nuo tik administracinę kontrolę bei priežiūrą vykdančių institucijų veiklos, turėtume plačiau pažvelgti į praeitame skyriuje minėtų teisėsaugos institucijų, tame tarpe ir policijos, įgaliojimų lygį.

Papildomas požymis, leidžiantis atriboti teisėsaugos institucijas nuo kitų valstybės viešojo saugumo administravimo institucijų, kurios taip pat dalyvauja teisėtvarkos užtikrinimo procese, yra suteiktų įgaliojimų pobūdis ir mastas. Teisėsaugos institucijų statutiniai valstybės tarnautojai nepavaldžių asmenų atžvilgiu turi įgaliojimų, kurie susiję ne tik su teise duoti privalomus nurodymus, bet ir su operatyvinės veiklos metodų panaudojimo galimybe. Valstybės institucijos, pavyzdžiui, vykdančios priežiūros ir kontrolės funkcijas, kurių sąrašą galima rasti Administracinių teisės pažeidimų kodekso [2] III skyriuje „Organai (pareigūnai), įgalioti nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas“, tokios teisės ir galimybės neturi. Tarp jų yra vykdomajai valdžiai atstovaujančios viešojo administravimo institucijos, vyriausybės įstaigos, institucijos ir įstaigos prie ministerijų, kvaziteisminės ir reguliacinės funkcijas atliekančios

komisijos ir tarybos ir kt. Operatyvinės veiklos pagrindinių institucijų sąrašas nustatytas Operatyvinės veiklos įstatymo [9] 2 str. 3 d.: „Operatyvinės veiklos subjektų pagrindinės institucijos – Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Vadovybės apsaugos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės saugos departamentas, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos“. Šios institucijos pačios nevykdo operatyvinės veiklos, ją vykdo jų padaliniai – operatyvinės veiklos subjektai. Tačiau tam tikrų operatyvinės veiklos metodų panaudojimo nustatymo teisės ir kitos galimybės, kurias turi išvardytos institucijos, lemia atitinkamą organizacinio jų dalyvavimo šioje veikloje laipsnį.

Kaip jau buvo kalbėta, administracinės teisės reguliavimo metodas atstovauja valstybiniam administravimui ir jo vykdymą užtikrina tam tikra institucijų grupė, turinti įgyvendinti valstybės prievartos funkciją, todėl yra siūlytina įvesti „policijos viešojo administravimo“ sąvoką, kuri apimtų viešojo administravimo veiksmus, būdingus tik policijai ir kitoms teisėsaugos institucijoms.

Apibendrinant tai, kas pasakyta šiame skyriuje, galime daryti šias išvadas:

1. Viešojo administravimo subjektų sistema susideda iš valstybinio administravimo subjektų, savivaldybių administravimo subjektų ir kitų viešojo administravimo subjektų. Savo ruožtu valstybinio administravimo subjektai yra skirstomi pagal veiklos teritoriją į centrinius ir teritorinius. Tyrimo objektas – Zarasų rajono policijos komisariatas, priklauso teritorinių valstybinio administravimo subjektų grupei ir jo veiklos teritorija apsiriboja Zarasų rajono savivaldybės teritorija.

2. Viešojo administravimo subjektų sistemą sugretinus su šalies Konstitucija, galima tiksliai nusakyti policijos, kaip viešojo administravimo institucijos vietą bendroje viešojo administravimo subjektų sistemoje. Didžiausios teisėsaugos institucijos – policijos vienas iš pagrindinių uždavinių yra užtikrinti viešąją tvarką, todėl policija yra pagrindinis Vyriausybės „įrankis“ įgyvendinant konstitucinę funkciją – garantuoti viešąją tvarką. Policijos misija – reprezentuoti valstybės policinę funkciją. Policija yra teisėsaugos institucija, nes taip yra nurodyta įstatymuose, kurie specialiai skirti teisėsaugos institucijų veiklai reglamentuoti, kur ji ir įvardijama, kaip teisėsaugos institucija.

3. Policijos viešasis administravimas tai – teisės normos reglamentuojančios teisėsaugos institucijų steigimą ir veiklą, administracinės atsakomybės taikymą už pažeidimus (jos yra žinybingos teisėsaugos institucijoms taikant administracinės prievartos priemones), administracinę priežiūrą ir operatyvinę veiklą.

4. Alternatyvia teisės normų grupe galima įvardyti valstybės tarnybą reglamentuojančias teisės normas. Valstybės tarnybos viešojo administravimo veiklos reguliavimo objektas – pagrindiniai valstybės tarnybos principai, valstybės tarnautojo statusas, atsakomybė, darbo užmokestis, socialinės ir kitos garantijos, valstybės tarnybos valdymo teisiniai pagrindai. Valstybės tarnybos viešojo administravimo reguliavimo objektas kartais nesutampa su administracinės teisės objekto reguliavimo ribomis, nes valstybės tarnyba yra būdinga ne tik vykdomosios valdžios institucijoms, o valstybės tarnybos viešojo administravimo reguliavimo objektas panašus su konstitucine, civiline ar net darbo teise bei jų reguliavimo objektais. Šią teisės normų grupę galima būtų pavadinti valstybės tarnybos viešuoju administravimu.

3. Valstybė vykdo savo policinę funkciją prievarta užtikrindama teisės normų vykdymą ir tai ji daro pasinaudodama policijos viešuoju administravimu. Būtent policijos viešajam administravimui yra būdingi paliepimo, nurodymo ir administracinės prievartos metodai. Šie metodai reiškiasi per teisėsaugos, kitų valstybės institucijų ir valstybės tarnautojų bei valstybės pareigūnų turimus viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims. Policijos viešojo administravimo poveikis reguliuojant visuomeninius santykius pasireiškia taip pat ir ribojančiu – draudžiančiu teisinio reguliavimo metodu, kuris nustato specifinį poveikį žmogaus elgesiui – stebėjimą (priežiūrą) ir galimybę taikyti atskirų asmenų atžvilgiu operatyvinės veiklos metodus bei administracines nuobaudas. Dėl to matyti policijos viešojo administravimo reguliavimo metodo išskirtinumas iš kitų teisės šakų, o be to ir skirtumas nuo administracinės teisės reguliavimo metodų. Atskiras policijos viešojo administravimo reguliavimo metodo aspektas – draudimų ir apribojimų, kurie yra užtikrinti valstybės prievarta, sistema. Dauguma įvairių draudimų ir apribojimų yra numatyta teisės normose, reglamentuojančiose policijos viešojo administravimo veiklą. Nevykdant šių draudimų ar apribojimų, teisėsaugos institucijų pareigūnai arba teismas turi teisę taikyti prevencines prievartos priemones, kardomasias prievartos priemones ir administracines nuobaudas. Tai daroma policiniais metodais, kurių taikymo subjektų ratas vis plečiasi.

4. Papildomas požymis, leidžiantis atriboti teisėsaugos institucijas nuo kitų valstybės viešojo saugumo administravimo institucijų, kurios taip pat dalyvauja teisėtvarkos užtikrinimo procese, yra suteiktų įgaliojimų pobūdis ir mastas. Teisėsaugos institucijų statutiniai valstybės tarnautojai nepavaldžių asmenų atžvilgiu turi įgaliojimų, kurie susiję ne tik su teise duoti privalomus nurodymus, bet ir su operatyvinės veiklos metodų panaudojimo galimybe.

2. POLICIJOS VIEŠOJI VEIKLA IR JOS PROBLEMATIKA

Vienas iš policijos veiklos principų yra tas, kad policija savo veiklą vykdo viešai, išskyrus tam tikrus, įstatymų numatytus, atvejus. Šio principo įgyvendinimą policijos sistemoje geriausiai reprezentuoja viena iš policijos rūšių – viešoji policija. Ši policijos rūšis yra nuolat geriausiai matoma ir dėl to visuomenės nuolat stebima bei kontroliuojama vien todėl, kad būdama uniformuota – atstovauja valstybei. Todėl, plėtodami savo tyrimą, apžvelgsime šios policijos rūšies vystimosi Lietuvoje pagrindinius etapus, be kita ko, atsižvelgdami į policijos atliekamas funkcijas seniau ir dabar.

Lietuvos policija, kaip ir kitų pasaulio valstybių policija, turi savo istoriją. Lietuvos policijos vystymasis buvo tiesiogiai susijęs su Lietuvos valstybingumu. Pirmosios Lietuvos policijos įstaigos, tai yra tokios įstaigos, kaip jas suprantame dabar, atsirado XIX a. pradžioje, po trečiojo Lenkijos ir Lietuvos Respublikos padalijimo, Lietuvai tapus carinės Rusijos imperijos dalimi [37. P. 5]. 1811 m. caro Aleksandro I įsakymu buvo įsteigta Vidaus reikalų ministerija. Policijos departamentas buvo vienas iš šios ministerijos padalinių. To meto Policijos departamentas vykdė represines funkcijas - persekiojo lietuvišką spaudą, mokyklas, buvo nacionalinės spaudos politikos vykdytojas. Toks laikotarpis tęsėsi iki Pirmojo pasaulinio karo. Policijos departamente dirbo carui ištikimi rusų tautybės valdininkai.

1918 m. susiklosčius tinkamai politinei situacijai, Lietuva galėjo siekti nepriklausomybės ir valstybingumo įtvirtinimo. Vokietijai okupavus Lietuvą, 1918 m. kovo 25 d. kaizeris Vilhelmas II pasirašė Lietuvos nepriklausomybės pripažinimo aktą. O praėjus keliems mėnesiams, 1918 m. spalio 20 d., Lietuvos Tarybai buvo pareikšta, kad Vokietija leidžia Lietuvai sudaryti nacionalinę vyriausybę. Pirmasis Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministras 1918 m. gruodžio 17 d. išleido cirkuliarą (aplinkraštį), kuriuo įpareigojo apskrities viršininkus, kaip vyriausius visos apskrities valdininkus, perimti iš vokiečių okupacinės valdžios visą jų ūkį: mantą, raštines, knygas, dokumentus, taip pat sergėti apskrities gyventojus nuo vagių, plėšikų, banditų ir kitų nusikaltėlių, rūpintis „žalingų visuomenės apsireiškimų“ naikinimu, kovoti su degtinės vartymu, valstybės ir apleisto turto naikinimu. Siekiant užtikrinti krašto apsaugą, apskrities viršininkas buvo įpareigotas suskirstyti savo apskritį į nuovadas. Nuovadomis buvo vadinamos veikusios apskrityse policijos įstaigos (Lietuvoje iki 1924 m. buvo vartojamas ne policijos, o milicijos terminas). Tuo metu Lietuvos milicija buvo kuriama dviem būdais: visuomeniniu „iš apačios“ ir administraciniu „iš viršaus“. Pirmuoju atveju milicija buvo steigama kaime, tiesiog renkant žmones. Antruoju atveju milicija buvo steigama mieste, o milicijos darbuotojas paskiriamas administracine tvarka [35. P. 6].

1920 m. gegužės 14 d. buvo priimtas Milicijos įstatymas. Tai buvo vienintelis tarpukario Lietuvos milicijos įstatymas, galiojęs, kol buvo okupuota nepriklausoma Lietuva. Įstatymo pirmajame paragrafe nurodoma, jog milicija yra pavaldi Vidaus reikalų ministerijai. Jai

pavedama saugoti įstatymais nustatytą valstybės ir visuomenės tvarką, vykdyti įstatymus ir privalomus įsakymus. Įstatymo 24 paragrafe buvo nurodyta, kad „milicijai veikti ir organizuoti Vidaus Reikalų Ministeris leidžia instrukcijas“. Apskričių viršininkams buvo suteikta teisė leisti privalomus įsakymus: visuomenės tvarkai ir ramybei palaikyti; sveikatai patikrinti; švarumui palaikyti. Vidaus reikalų sistemai priklausančiai milicijai vadovavo Piliečių apsaugos departamentas. Apskirtyse bendra milicijos darbo priežiūra priklausė apskrities milicijos vadui, o tvarkomam apskrities teisėmis mieste - miesto milicijos vadui (Milicijos įstatymo 10 paragrafas). Šie vadai atitinkamai buvo pavaldūs apskrities viršininkui bei miesto viršininkui.

1918-1920 m. buvo sukurtos dvi milicijos rūšys: viešoji ir kriminalinė. Kadangi šiame darbe didesnis dėmesys bus skiriamas policijos viešajai veiklai, todėl apie kriminalinę policiją, jos struktūrą bei funkcijas čia plačiau nekalbėsime. Tuo metu kriminalinei milicijai buvo pavesta registruoti nusikaltėlius, ieškoti nusikaltusių asmenų ir registruoti ieškomus asmenis, sekti kriminalinius ir prieš valstybę vykdomus nusikaltimus, atlikti kvotas kriminalinio skyriaus iškeltose bylose.

Viešoji milicija buvo gausiausia. Knygoje „Lietuvos policija 1918-1920 metais“ nurodoma, jog viešosios milicijos pagrindinės veiklos kryptys buvo šios: valstybės nustatytos bei visuomeninės tvarkos, valstybės išdo, piliečių turto, viešosios dorovės apsauga, ginklų įsigijimo ir saugojimo, sanitarijos, viešbučių, priešgaisrinės apsaugos, trobesių statybos ir kitų taisyklių įgyvendinimo bei laikymosi kontrolė, asmenų, vengiančių atlikti karinę tarnybą persekiojimas, mokesčių išieškojimas ir suimtųjų siuntimas. Laikui bėgant, viešosios policijos funkcijos buvo išplėstos. Nuo 1931 m. viešajai policijai buvo pavesta eismo priežiūra bei autoavarijų aiškinimas, nuo 1933 m. – kova su užkrečiamomis ligomis, nuo 1935 m. – kainų nustatymo priežiūra bei oro transporto kontrolė.

Teritoriniu požiūriu viešoji policija buvo neblogai organizuota. 1932 m. įvykdžius viešosios policijos reformą, Lietuvos teritorijoje buvo įsteigtos 263 miestų ir valsčių viešosios policijos nuovados. Po reformos viena viešosios policijos nuovada aptarnavo 250 kvadratinį kilometrų plotą. Atstumas nuo tolimiausio taško iki nuovados buvo ne didesnis kaip 15 km. Prie viešosios policijos buvo kuriamas policijos rezervas. Pagrindinė policijos rezervo pareiga – padėti viešajai policijai, ypač išsklaidant draudžiamus žmonių susibūrimus, demonstracijas, užkertant kelią ginkluotiems užpuolimams, riaušėms, įvedant tvarką stichinių nelaimių atveju. Policijos rezervas buvo dislokuotas Kaune bei Zarasuose [37. P. 29].

1940 m. vasarą, panaikinus Lietuvos valstybę, Sovietų Sąjungai įtraukus Lietuvą į savo sudėtį, buvo likviduotos visos valstybės institucijos. Šis procesas palietė ir policiją. Policijos keitimas į liaudies miliciją vyko labai sparčiai [36. P. 114]. Iki 1940 m. liepos pabaigos milicija buvo įsteigta visose apskrityse. Iš pradžių milicininkai galėjo veikti tik gavę policijos nuovados

viršininko įsakymą, taigi jie buvo pavaldūs policijos viršininkams. Iki 1940 m. rugsėjo Lietuvoje veikė tiek policija, tiek liaudies milicija. Tiesa, pirmosios funkcijos nuolat siaurėjo, o kitos atvirkščiai – buvo plečiamos. Įtraukus Lietuvą į Sovietų Sąjungos sudėtį, jau 1940 m. rugsėjo 17 d. milicija buvo pradėta kurti pagal Sovietų Sąjungos milicijos modelį. Prasidėjus Vokietijos ir SSRS karui, 1941 m. birželio-liepos mėnesiais Lietuvoje buvo atkurta kriminalinė, saugumo, viešojo, geležinkelių, kai kur rezervo policija. Lietuvos policija buvo vokiečių administracijos organų sistemos sudėtinė dalis ir karo metu, ypač jo pradžioje, padėjo vokiečiams įtvirtinti jų režimą.

Sovietų kariuomenei 1944-1945 m. vėl okupavus Lietuvą, buvo atkuriamos sovietų valdžios ir valdymo struktūros. Milicijos organizacija ir jos veiklos kryptys buvo beveik tos pačios kaip ir prieš karą, tačiau itin išryškėjo represinis jos pobūdis. Pagrindinės milicijos veiklos kryptys buvo šios: viešosios tvarkos apsauga; kova su nusikaltimais, socialistinės nuosavybės turto grobstymu, spekuliacija; vizų išdavimas ir registravimas. Respublikinę milicijos valdybą sudarė šie padaliniai: vadovybė, sekretoriatas, politinis skyrius, kriminalinės paieškos bei kovos su spekuliacija ir socialistinio turto grobstymu skyriai, tardymo, operatyvinio, pasų tarnybos, tarnybinės ir kovinės parengties, vizų ir registravimo, autoinspekcijos, civilinės metrikacijos skyriai.

1990 m. kovo 11 d. Aukščiausiąjai Tarybai priėmus aktą „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“ prasidėjo naujas Lietuvos valstybingumo vystymosi etapas. 1990-1991 metais Lietuvoje milicija intensyviai buvo reorganizuojama į policiją. 1990 m. gruodžio 11 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos policijos įstatymas. Vadovaujantis šiuo įstatymu ne tik buvo atsiribota nuo SSRS vidaus reikalų ministerijos, bet ir milicija pertvarkyta į policiją.

Šiame tyrimo skyriuje daugiausia dėmesio bus skiriama dabartinei Lietuvos policijos sistemai, jos sudedamosioms dalims, viešosios policijos atliekamų viešojo administravimo funkcijų pasiskirstymo tarp įvairaus lygmens policijos įstaigų, turimų išteklių funkcijoms vykdyti bei santykių su vietos savivaldos institucijomis funkcijų pasidalijimo prasme problematikai nagrinėti.

2.1. ESAMOS LIETUVOS POLICIJOS SISTEMOS FUNKCIJŲ ATSKYRIMO PROBLEMA

Žodis „policija“ yra kilęs iš graikų kalbos žodžio „polis“, reiškiančio miestą, o žodis „politeia“ apibrėžia jo gyventojų ramybę bei gerovę [43. P. 388]. Tik pažvelgus į pačią žodžio

„policija“ kilme, matyti jog ši institucija yra skirta valstybės gyventojų rimčiai ir ramiam egzistavimui užtikrinti.

Prieš pradėdami gilintis į esamą Lietuvos policijos sistemą, privalome apibrėžti policijos, kaip institucijos statusą. Žodis „statusas“ yra kilęs iš lotynų kalbos žodžio „status“, reiškiančio kieno nors padėtį, būklę, būseną [43. P. 463]. Šiuo terminu paprastai apibūdinama teisės subjekto padėtis. Antai Teisės enciklopedijoje „statusas“ apibrėžiamas kaip „teisinė individo ar asmens padėtis“ [32]. Vadinas, nustatant policijos kaip institucijos statusą, būtina apibrėžti policijos padėtį. Kadangi „statusas“ yra teisinė kategorija, policijos statuso apibūdinimo derėtų ieškoti teisės aktuose.

Policijos statusas yra nusakytas Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymo [10] 2 straipsnio „Pagrindinės šio įstatymo sąvokos“ 1 punkte. Čia yra nurodyta, kad policija – asmens, visuomenės saugumą bei viešąją tvarką užtikrinanti policijos įstaigų ir pareigūnų visuma. Analizuojant šį policijos statuso apibūdinimą, galima išskirti tris pagrindinius bruožus: 1) Lietuvos policija yra policijos įstaigų ir pareigūnų visuma, 2) visuma, užtikrinanti asmens ir visuomenės saugumą ir 3) visuma, užtikrinanti viešąją tvarką. Šių trijų požymių visuma ir apibūdina Lietuvos policijos statusą.

Minėta sąvoka yra viena iš svarbiausių šio įstatymo sąvokų, nes labai tiksliai nusako pačią policijos paskirtį, todėl yra verta išsamesnės analizės. Pastebėtina, kad šioje sąvokoje galima išskirti net keletą reikšmingų elementų: „asmens saugumas“, „visuomenės saugumas“ ir „viešoji tvarka“. Iš šios sąvokos išplaukia pagrindinis policijos uždavinys – viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimas. Šis uždavinys pagal savo svarbą ir apimtį gerokai lenkia daugelio kitų teisėsaugos institucijų uždavinius ir gali būti tiesiogiai kildinamas iš Konstitucijos [1]. Konstitucijos 94 straipsnio 1 punkte įtvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės funkcijos. Konstitucijos 94 straipsnio 1 punkte pasakyta, kad „Vyriausybė tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką“. „Visuomenės saugumo“ sąvoka Konstitucijoje pavartota 26 straipsnio 4 dalyje: „Žmogaus laisvė išpažinti ir skleisti religiją arba tikėjimą negali būti apribota kitaip, kaip tik įstatymu ir tik tada, kai būtina garantuoti visuomenės saugumą, viešąją tvarką, žmonių sveikatą ir dorovę, taip pat kitas asmens pagrindines teises ir laisves“. „Valstybės saugumo“ sąvoka galima rasti Konstitucijos 32 straipsnio 2 dalyje: „Šios teisės negali būti varžomos kitaip, kaip tik įstatymų ir jeigu tai būtina valstybės saugumui, žmonių sveikatai apsaugoti, taip pat vykdant teisingumą“. Tai tarsi leistų manyti, kad šios sąvokos vartojamos kaip sinonimai. Tačiau Konstitucijos 36 straipsnio 2 dalyje abi minėtos sąvokos vartojamos kartu ir pateikiamos kaip alternatyvos: „Ši teisė negali būti ribojama kitaip, kaip tik įstatymu ir tik tada, kai reikia apsaugoti valstybės ar visuomenės saugumą, viešąją tvarką, žmonių sveikatą ar dorovę arba kitų asmenų teises ir

laisves“. Šios sąvokos turi labai didelę reikšmę policijos veiklai ir dažnai yra naudojamos ją apibūdinant.

Kaip žinia, pagrindinis policijos veiklą reglamentuojantis teisės aktas yra Policijos veiklos įstatymas [10]. Šiuo įstatymu imamasi nustatyti 13 policijos veiklos pagrindų: jos paskirtį; veiklos principus; teisinius pagrindus; policijos uždavinius; organizacinę struktūrą; bendradarbiavimo su gyventojais, visuomeninėmis organizacijomis, savivaldybių bei kitomis institucijomis pagrindus; policijos pareigūnų įgaliojimus; jų teises; pareigas; atsakomybę; prievartos naudojimo teisėtumo sąlygas; policijos įstaigų finansavimo šaltinius; šio finansavimo formas.

Lietuvos policijos pagrindiniai uždaviniai yra apibrėžti Policijos veiklos įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje. Ten yra nurodoma, kad pagrindiniai policijos uždaviniai yra: žmogaus teisių ir laisvių apsauga; viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimas; neatidėliotinos pagalbos teikimas asmenims, kai ji būtina dėl jų fizinio ar psichinio bejėgiškumo, taip pat asmenims, nukentėjusiems nuo nusikalstamų veikų, kitų teisės pažeidimų, stichinių nelaimių ar panašių veiksnių; nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencija; nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų atskleidimas ir tyrimas; saugaus eismo priežiūra.

Policija, lyginant su kitomis teisėsaugos institucijomis, šiuo metu Lietuvoje yra gausiausia ir turi plačiausią teritorinių ir specializuotų įstaigų tinklą. Policijos veikla yra labai įvairi. Policijos įstaigos yra operatyvinės veiklos subjektai, vykdančios nusikalstamų veikų ir administracinių teisės pažeidimų prevenciją ir tyrimą, eismo saugumo priežiūrą, dalyvaujantys užtikrinant visuomenės saugumą ir viešąją tvarką ir kt.

Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatyme [10] nurodoma, jog dabartinę Lietuvos policijos sistemą sudaro centrinė įstaiga – Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, teritorinės policijos įstaigos, policijos profesinio ugdymo įstaigos ir specializuotos policijos įstaigos. Teritorinės policijos įstaigos yra aukštesnės ir žemesnės pakopų policijos komisariatai. Aukštesnės pakopos policijos komisariatai steigiami apskričių centruose ir užtikrina policijos uždavinių įgyvendinimą visoje apskrities teritorijoje. Žemesnės pakopos policijos komisariatai steigiami savivaldybių administraciniuose centruose atitinkamų savivaldybių teritorijai aptarnauti. Visai šiai policijos sistemai vadovauja Lietuvos policijos generalinis komisaras.

Policijos departamentas padeda policijos generaliniam komisarui formuoti policijos veiklos strategiją ir kontroliuoti jos įgyvendinimą bei organizuoti 81 dabar policijos sistemoje esančių įstaigų (59 teritorinių policijos įstaigų ir 20 specializuotų policijos įstaigų) veiklos planavimą ir kontrolę, personalo valdymą ir vykdo finansinių, ūkio ir kitų išteklių paskirstymą bei panaudojimo kontrolę.

Atliekamam tyrimui reikšmingiausi policijos sistemos elementai yra teritorinės, aukštesnio ir žemesnio lygmens, policijos įstaigos.

Taigi, aukštesnės pakopos policijos komisariatai yra steigiami apskričių centruose ir užtikrina policijos uždavinių įgyvendinimą visoje apskrities teritorijoje. Jie koordinuoja ir kontroliuoja atitinkamos apskrities teritorijoje veikiančių žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklą. Jų vidaus struktūrą sudaro Kriminalinės policijos padaliniai, Viešosios policijos padaliniai bei Administravimo padaliniai (vykdantys įstaigos valdymą bei vidaus administravimą). Tyrime bus nagrinėjamas viena iš aukštesnės pakopos policijos įstaigų – Utenos rajono policijos komisariatas.

Tuo tarpu žemesnės pakopos policijos komisariatai yra steigiami savivaldybių administraciniuose centruose atitinkamų savivaldybių teritorijai aptarnauti, vykdo teisės aktais pavestas funkcijas nustatytoje teritorijoje. Šie policijos komisariatai užtikrina viešąją tvarką ir visuomenės saugumą; atsižvelgdami į vietos gyventojų poreikius, kartu su savivaldybių institucijomis, visuomeninėmis organizacijomis bei gyventojais kuria ir įgyvendina programas, skirtas nusikalstamumo prevencijai, gyventojų gyvybės, sveikatos bei turto, taip pat viešosios tvarkos apsaugai; vykdo nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevenciją, atskleidžia ir tiria nusikalstamas veikas bei kitus teisės pažeidimus; teikia aukštesnės pakopos policijos komisariatų vadovams biudžetų projektus; įgyvendina kitus steigimo ir kitų teisės aktų nustatytus uždavinius bei funkcijas pagal kompetenciją; už veiklą atsiskaito atitinkamam aukštesnės pakopos policijos komisariatui, savivaldybės merui ir savivaldybės bendruomenei. Jų vidaus struktūrą taip pat sudaro Kriminalinės policijos padaliniai, Viešosios policijos padaliniai bei Administravimo padaliniai. Tyrimo metu bus nagrinėjama vienos iš žemesnės pakopos policijos įstaigų – Zarasų rajono policijos komisariato viešojo administravimo funkcijų problematika.

Siekiant pilnutinai atskleisti policijos įstaigų vidaus organizacinę struktūrą, reikalinga konkrečiau apibrėžti dvi pagrindines jos sudedamąsias dalis – viešosios ir kriminalinės policijos padalinius bei jų kompetenciją.

Taigi, viešoji policija – uniformuotoji policija, vykdanči viešosios tvarkos, eismo priežiūros, asmenų bei jų turto saugumo užtikrinimo funkcijas. Minėtas funkcijas ši policijos rūšis įgyvendina per jos sudėtyje esančius patrulių, eismo priežiūros, prevencijos, licencijavimo, areštinių bei konvojaus padalinius.

Tuo tarpu kriminalinė policija – neuniformuotoji policija, vykdanči nusikalstamų veikų atskleidimo, ikiteisminio tyrimo bei operatyvinės veiklos funkcijas. Šias savo funkcijas kriminalinė policija įgyvendina per jos sudėtyje esančias kriminalistinių tyrimų, nusikaltimų tyrimo, operatyvinės veiklos ir organizuoto nusikalstamumo tyrimo padalinius.

Kaip matyti iš pateiktosios policijos vidaus organizacinės struktūros, ji yra orientuota į visišką ir pilnutinį policijai keliamų uždavinių vykdymą, tai yra į viešosios tvarkos užtikrinimą bei nusikalstamų veikų atskleidimą. Tuo būdu dabar egzistuojančioje policijos struktūroje yra atsižvelgta į vadinamąją dvejopą arba dualinę policijos funkciją, būdingą daugelio pasaulio valstybių policijos struktūroms. 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 minėtą dualinę funkciją: 1) išaiškina nusikaltimus; 2) palaiko viešąją tvarką ir užtikrina viešąjį saugumą, t.y. saugią gyvenamąją aplinką.

Tenka konstatuoti, kad policijos statusas priklauso nuo teisėsaugos ir kitų valstybinio valdymo institucijų galių. Viena policija užtikrinti teisėtvarkos negali. Tiriant nusikaltimus ir teisės pažeidimus policijos vaidmuo dabar yra ypač akcentuojamas. Tačiau to negalima pasakyti apie antrąją funkciją – viešosios tvarkos užtikrinimą. Manytume, jog vienos funkcijos akcentavimas mažina kitos funkcijos svarbą. Šiandien policijos funkcijos teisiškai ir faktiškai išplečiamos. Tai pasireiškia tuo, kad Lietuvos ir kai kurių kitų 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 tuo dar labiau „apkraudami“ policijos pareigūną. Lietuvoje prokuroro, organizuojančio ir kontroliuojančio ikiteisminį tyrimą, nurodymai policijos pareigūnams yra privalomi, o už jų nevykdymą policijos pareigūnams yra keliamos drausminės bylos, taip dar labiau akcentuojant nusikaltimų tyrimo funkcijos dominavimą viešosios tvarkos palaikymo funkcijai, nes ikiteisminį tyrimą ar atskirus jo veiksmus dažnai atlieka ir viešosios policijos pareigūnai. Tuo tarpu, manytume, kad asmens, viešojo saugumo užtikrinimas ir viešosios tvarkos apsauga – prioritetingė ne tik valstybės, bet ir jos subjektų (tiek viešųjų, tiek privačių) institucijų funkcija. Sėkmingai ją vykdančią 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, 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.

Reikia pastebėti, kad „dualinės“ policijos funkcijos vykdymas ypatingai apunkina žemesnės pakopos policijos įstaigų viešosios policijos padalinių veiklą. Nagrinėjamame Zarasų rajono policijos komisariate, iki 2006 metų rugpjūčio mėnesio viešosios policijos padaliniai (konkrečiai Prevencijos poskyris) taip pat atlikdavo nemažą dalį policijos komisariato atliekamų ikiteisminių tyrimų. Tačiau, vadovybės iniciatyva, siekiant grąžinti pusiausvyrą tarp nusikaltimų tyrimo ir viešosios tvarkos palaikymo funkcijų, buvo nutarta visą ikiteisminį tyrimą perduoti kriminalinės policijos padaliniams. Tai buvo nuspręsta padaryti ir dėl nepakankamų viešosios policijos tyrėjų (apylinkės inspektorių) gebėjimų atlikti ikiteisminio tyrimo veiksmus. Atlikus šį funkcijų perskirstymą ikiteisminio tyrimo kokybė policijos įstaigoje nesuprastėjo, o prevencinės veiklos rezultatai pagerėjo. Tačiau apie tai plačiau bus kalbama sekančiame tyrimo skyriuje.

Taip pat reikia pastebėti, jog dualinė policijos funkcija nėra vienintelė policijos sistemos problema, susijusi su atliekamomis viešojo administravimo funkcijomis. Kita akivaizdžiai matoma visos policijos sistemos problema, kurios vis stengiasi nepastebėti ar net ignoruoti policijos departamento vadovybė, yra policijos, kaip sistemos, atliekamų funkcijų gausa bei jų pobūdis. Jau keletą pastarųjų metų yra pastebima tendencija, kuomet yra leidžiami specializuoti įvairių institucijų norminiai aktai, skirti tam tikrai visuomeninių santykių sričiai ar veiklai kontroliuoti, o kaip pagrindinis šios kontrolės vykdytojas (žinoma Policijos departamento vadovybės „palaiminimu“) yra nurodoma policija, nors ir norminį aktą išleidusi institucija taip pat turi pareigūnus ar darbuotojus šiai funkcijai atlikti. Klostosi paradoksali situacija, kuomet nedalyvaujant policijai, nė viena kita žinyba ar institucija negali savarankiškai spręsti jai iškeltų uždavinių. Dėl to atsiranda bereikalingas funkcijų dubliavimasis, tokiu būdu įvairios žinybos „nusimeta“ nuo savęs atsakomybę, perleisdamos ją policijai, o policija yra priversta neefektyviai eikvoti savo išteklius (žmogiškuosius ir materialinius), vietoje to, kad atliktų tik policijos kompetencijai priskirtą veiklą, sprendžiant jai iškeltus uždavinius.

Taip atsitiko kad ir su bendru Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos viršininko, generalinio miškų urėdo, Lietuvos policijos generalinio komisaro 2007 m. sausio 17 d. įsakymu Nr. VAA1-6/1B-19/5-V-24, kuriuo policijos įstaigoms yra nurodoma organizuoti bendrus reidus su suinteresuotomis institucijomis, siekiant išaiškinti pažeidimus, susijusius su nelegaliais medienos kirtimais bei gabenimais. Reikia pastebėti, kad įsakymo parengimą ir pasirašymą inicijavusios institucijos (Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcija bei Generalinė miškų urėdija) taip pat turi pakankamą darbuotojų (ir net pareigūnų) skaičių, o aplinkos apsaugos inspektoriai, be kita ko, turi specialųjį autotransportą bei įgaliojimus transporto priemonių stabdymui bei patikrinimui. Ir be šio įsakymo policijos pareigūnai atlikdavo ir atlieka tokio pobūdžio patikrinimus, o apie nustatytus pažeidimus informuoja aplinkos apsaugos darbuotojus. Tuo tarpu atsiradus šiam įsakymui, policija išipareigojo atlikti ir aplinkos apsaugos darbuotojų

funkcijas neturėdama reikiamos kompetencijos pareigūnų (šiam trūkumui pašalinti net buvo išleistos atmintinės policijos pareigūnams su medienos kirtimui ir gabenimui reikiamų dokumentų pavyzdžiais bei specialiaisiais jų reikalavimais). Remiantis Zarasų rajono policijos komisariato praktika reikėtų pastebėti, jog vykdant šį teisės aktą kilo ne tik gebėjimų ir kompetencijos problema, bet ir efektyvaus darbo laiko naudojimo problema, kadangi bendradarbiaudami su aukščiau minėtų institucijų pareigūnais vykdant pastarųjų funkcijas, policijos pareigūnai tuo metu negalėjo vykdyti savo tiesioginių tarnybinių užduočių.

Kitas panašus pavyzdys yra susijęs su Lietuvos policijos generalinio komisaro 2006 m. gruodžio 8 d. įsakymu Nr. 5-V-745, kuriuo policijos įstaigoms yra nurodoma organizuoti bendrus reidus, pasitelkiant Valstybinės vaistų kontrolės tarnybos pareigūnus, siekiant išaiškinti pažeidimus, susijusius su nelegalia prekyba vaistais. Šiuo atveju taip pat kyla teisėtas policijos pareigūnų žinių apie farmaciją kompetencijos klausimas. Be to, surengti bendrus reidus buvo ne taip paprasta, nes minėtos tarnybos pareigūnų skaičius, lyginant su policijos įstaigų skaičiumi, yra labai nedidelis. Tačiau, nepaisant šių „nesklandumų“, surengtų priemonių ataskaitą su „pasiektais rezultatais“ pateikti Policijos departamentui yra privalu. Manytume, kad beatodairiškas visų institucijų, kurios tik pageidauja, funkcijų vykdymas atitraukia policijos pareigūnus nuo tos veiklos, kurios iš jų tikisi ir reikalauja gyventojai. Štai ir nagrinėjamu atveju Zarasų rajono policijos komisariato pareigūnai Valstybinės vaistų kontrolės tarnybos pareigūnus prisikvietė tik tada, kai miesto turgavietėje buvo paimta, kaip įtarta, medikamentų partija. Tik tuomet minėtos tarnybos pareigūnė teikėsi atvykti, tačiau nustačiusi, jog tai viso labo maisto papildai, labai nusivylė ir išvyko. Tuo tarpu policijai teko grąžinti paimtuosius daiktus jų savininkui ir dar atsiprašyti dėl savo gebėjimų ir kompetencijos farmacijos srityje stokos.

Žinoma, šie ir panašūs teisės aktai yra rengiami kilniais tikslais, vykdant teisės pažeidimų prevenciją. Tik kažkodėl visiems žodis „prevencija“ asocijuojasi vien su policijos veikla, o ir veiklos ataskaitų bei rezultatų vėl gi visi tikisi ir reikalauja tik iš policijos, o ne iš tikrųjų veiklos iniciatorių, nors pastarieji, esant teigiamiems rezultatams, niekuomet nepamiršta šiais rezultatais pasipuikuoti, o jų nesant – kaltina policiją neveiklumu. Manytume, jog tai yra ydinga praktika.

Visuomenė ir taip yra numachiusi policijai aibę įvairiausių pareigų, kurių ši institucija dažnai dėl per didelio darbo krūvio tinkamai nepajėgi atlikti. Policininkai, būdami pervargę ir apkrauti dažnai formalia, nereikalinga veikla, būna šiurkštūs, netaktiški, nepajėgūs rodyti reikiamo dėmesio žmonėms, todėl tokių policijos paslaugų naudingumo koeficientas labai sumažėja. Visuomenė, siekdama būti saugi, leidžia norminius aktus, kuriais bando neadekvačiai įpareigoti policiją atlikti vis naujas, kartais sunkiai atliekamas funkcijas. Tai veda prie naujų policijos veiklos slėpimo formų, kai paslaugos taip ir nesuteikiamos, o visuomenės pageidaujami

saugumo poreikiai nepatenkinami. Laikas jau parodė, jog policijos veiklos skatinimas administraciniu komandiniu metodu neduoda norimų rezultatų, o tai atsiliepė ir žmonių teisėms bei pasitikėjimui šia institucija. Dar nuo tarybinių laikų tuometinei milicijai buvo priskiriamos funkcijos, kurių nebuvo galima priskirti jokiai kitai tarnybai. Panaši situacija išlieka ir dabar, kai policijai priskiriamos funkcijos, neatitinkančios pačios policijos paskirties (pvz., techninių autoįvykių registravimas), nes nėra kitų tarnybų, galinčių perimti dalį šių funkcijų arba esamos tarnybos vengia jas atlikti. Neatsitiktinai mokslininkai [50] pažymi, jog vis naujų (ypač ne kriminalinio pobūdžio) funkcijų policijai priskyrimas „išsklaido“ policijos pajėgas ir priemones bei atitraukia ją nuo pagrindinio uždavinio – nusikalstamumo kontrolės įgyvendinimo. Be to, policijos neįstengimas efektyviai vykdyti tokio plataus profilio funkcijų veda prie jos vardo diskreditavimo.

Remiantis tuo galima teigti, jog policijai priskirtų funkcijų gausa reikalauja jų peržiūrėjimo bei revizavimo. Siūlytina „išgryninti“ ir policijai palikti tik jos vienos kompetencijai priskiriamas funkcijas, o kitų institucijų kompetencijai skirtas funkcijas vykdyti tik realių susitarimų (įvertinus jų naudingumą vykdant tiesiogines policijos funkcijas) pagrindu. Tik tuomet iš policijos įstaigų bus galima pareikalauti konkrečių šios veiklos rezultatų, o ne darbo „dėl paukščiuko“.

Siekiant detaliai aptarti aukštesnės ir žemesnės pakopų policijos įstaigų atliekamas funkcijas, reikalinga atlikti šių policijos įstaigų nuostatų, ypač viešosios policijos padalinių, analizę.

Vadovaujantis Europos policijos etikos kodekso II skyriaus 4 punktu [28], teisės aktai, reglamentuojantys policijos veiklą, turi būti aiškūs ir tikslūs, dėl to policijos veiklos įstatymas nereglamentuoja policijos įstaigų funkcijų ir jų tvarkos, o tai yra policijos įstaigos nuostatų dalykas. Atsižvelgiant į tai, viešosios policijos vykdomų viešojo administravimo funkcijų analizę atliksime sekančiame tyrimo skyriuje.

2.2. VIEŠOSIOS POLICIJOS FUNKCINIO KRŪVIO PROBLEMATIKA

Kaip jau aptarėme prieš tai buvusiame tyrimo skyrsnyje, Lietuvos policijos pagrindiniai uždaviniai yra apibrėžti Policijos veiklos įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje, o dabartinę Lietuvos policijos sistemą sudaro centrinė įstaiga Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, teritorinės policijos įstaigos, policijos profesinio ugdymo įstaigos ir specializuotos policijos įstaigos.

Atsižvelgiant į šį suskirstymą ir vyks mūsų tolimesnis tyrimas. Kaip jau buvo minėta, jog policijos veiklos įstatymas nereglamentuoja policijos įstaigų funkcijų ir jų tvarkos, o tai yra policijos įstaigos nuostatų dalykas. Todėl, siekdami pilnutinai išanalizuoti teritorinių įvairaus lygmens policijos įstaigų atliekamas viešojo administravimo funkcijas, skirtas policijos sistemai keliamiems uždaviniams įgyvendinti, turėsime išnagrinėti aukštesnės ir žemesnės pakopos policijos komisariatų nuostatus bei juose viešajai policijai numatytas funkcijas, apžvelgti išsamia viešosios policijos padalinių struktūrą bei pareigybių skaičių juose. Kadangi šio tyrimo autorius yra žemesnės pakopos policijos įstaigos – Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos pareigūnas, todėl aukščiau minėtai analizei buvo pasirinktas šis žemesnės pakopos policijos komisariatas bei Utenos rajono policijos komisariatas, kaip aukštesnės pakopos policijos komisariatas, esantis apskrities administraciniame centre ir organizuojantis bei kontroliuojantis apskrities rajonų žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklą.

Abiejų tiriamųjų policijos įstaigų – Utenos rajono policijos komisariato ir Zarasų rajono policijos komisariato – nuostatai buvo patvirtinti vienu ir tuo pačiu Lietuvos policijos generalinio komisaro 2001 m. rugpjūčio 31 dienos įsakymu Nr. 378 „Dėl policijos komisariatų įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“ [23]. Žinoma, šie nuostatai iki šiol teisės aktų nustatyta tvarka jau yra papildyti keletu nuostatų, atsiradusių Lietuvos Respublikai įstojus į Europos Sąjungą (nuostata dėl Specialiosios Kaliningrado tranzito sausumos keliais programos kontrolės) bei rengiantis tapti Šengeno erdvės nare (nuostata dėl veiklos ir bendradarbiavimo panaikinus valstybės sienų kontrolę prie vidinių Europos Sąjungos sienų). Tačiau šie pakeitimai esminės įtakos policijos komisariatų nuostatomis neturėjo, todėl jų plačiau nenagrinėsime.

Abiejų lygių policijos įstaigų nuostatų struktūra yra visiškai identiška – jie sudaryti iš 6 skyrių: Bendrosios nuostatos; Uždaviniai; Funkcijos; Teisės; Darbo organizavimas ir Veiklos kontrolė. Ypatingų skirtumų aukštesnės ir žemesnės pakopos policijos komisariatų nuostatuose nėra. Utenos rajono policijos komisariato nuostatuose viena iš funkcijų grupių yra skirta funkcijoms, susijusioms su veiklos organizavimu apskrities teritorijoje ir kiekvienoje iš grupių yra numatyta maždaug po vieną punktą, susijusį su apskrities teritorijoje esančių žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklos koordinavimu bei kontrole, tuo tarpu visos kitos nuostatos yra identiškos Zarasų rajono policijos komisariato nuostatomis. Kadangi atliekamo tyrimo tikslas yra identifikuoti policijos viešojo administravimo problemas šalies žemesnės pakopos policijos komisariato viešojoje policijoje, todėl aukščiau minėtųjų policijos įstaigų nuostatus apžvelgsime bei palyginsime daugiau orientuodamiesi į atliekamas funkcijas vykdant policijai keliamus uždavinius.

Nagrinėjamuose nuostatuose policijos įstaigoms keliami uždaviniai visiškai sutampa su Lietuvos policijos veiklos įstatymo [10] 5 straipsnio 1 dalyje numatytais policijos uždaviniais, tai

yra: žmogaus teisių ir laisvių apsauga; viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimas; neatidėliotinos pagalbos teikimas asmenims, kai ji būna dėl jų fizinio ar psichinio bejėgiškumo, taip pat asmenims, nukentėjusiems nuo nusikalstamų veikų, kitų teisės pažeidimų, stichinių nelaimių ar panašių veiksmų; nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencija; (Zarasų rajono policijos komisariato nuostatuose – ir fizinių bei juridinių asmenų teisėtų interesų apsauga); nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų atskleidimas ir tyrimas; saugaus eismo priežiūra. Kaip septintasis uždavinys Utenos rajono policijos komisariato nuostatuose yra įrašytas apskrityje veikiančių žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklos koordinavimas ir kontrolė, policijos uždavinių įgyvendinimo visoje apskrityje organizavimas.

Atsižvelgiant į šiuos policijos įstaigoms keliamus uždavinius, toliau nuostatuose yra išskiriamas didžiausias savo apimtimi skyrius „Funkcijos“, kuriame yra apibrėžiamos policijos įstaigų funkcijos užtikrinant šių uždavinių vykdymą. Siekiant išsamiai išnagrinėti tiek policijos įstaigų funkcijas bendrai, tiek kiekvieno jų struktūrinio padalinio (viešosios policijos, kriminalinės policijos bei administravimo padalinio) atskirai, yra tikslinga apžvelgti kiekvieną atliekamų funkcijų grupę, atsižvelgiant į policijos komisariatuose nusistovėjusią funkcijų pasiskirstymo praktiką.

1 grupė. Funkcijos nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencijos srityje:

1) rengia ir įgyvendina regionines ir vietines nusikalstamų veikų prevencijos programas, planus ir priemones, užkardančias nusikalstamas veikas ir teisės pažeidimus; (Zarasų rajono policijos komisariato nuostatuose yra labiau detalizuota – kartu su Zarasų rajono savivaldybe ir visuomeninėmis organizacijomis bei gyventojais);

2) analizuoja ir atskleidžia padarytų nusikalstamų veikų ir administracinių teisės pažeidimų priežastis bei sąlygas ir imasi įstatymo numatytų priemonių joms pašalinti;

3) sudaro ir tvarko profilaktines, kriminalistines ir operatyvines įskaitas;

4) pagal sutartis saugo fizinių ir juridinių asmenų turtą; (Zarasų rajono policijos komisariato nuostatuose ši funkcija nenurodyta, nors turėtų būti);

5) taiko administracines ir kitokias prevencines priemones.

Pažvelgus į šią funkcijų grupę, matyti, kad pagal funkcijų išskyrimą tarp policijos įstaigos padalinių, dvi funkcijos tenka viešosios, viena – kriminalinės policijos kompetencijai, o dvi – bendrai abiejų minėtų padalinių ir iš dalies administravimo padalinių kompetencijai.

2 grupė. Funkcijos nusikalstamų veikų tyrimo srityje:

1) teisės aktų nustatyta tvarka registruoja ir nagrinėja pareiškimus ir pranešimus apie rengiamas, daromas ar padarytas nusikalstamas veikas;

2) vykdo pasislėpusių įtariamųjų, kaltinamųjų, teisiamųjų, nuteistųjų ir be žinios dingusiųjų asmenų paiešką, taip pat rastų neatpažintų lavonų, nežinomų ligonių ir vaikų asmens tapatybės nustatymą;

3) įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka vykdo operatyvinę veiklą;

4) įstatymų nustatyta tvarka atlieka ikiteisminį tyrimą baudžiamosiose bylose;

5) Baudžiamojo proceso įstatymo numatytais atvejais vykdo ikiteisminio tyrimo pareigūno, prokuroro, teisėjo ar teismo pavedimus baudžiamosiose bylose;

6) teisės aktų nustatyta tvarka bendradarbiaujant su Lietuvos Respublikos institucijomis bei Šengeno valstybių kompetentingomis teisėsaugos institucijomis, įgyvendinant Konvencijos dėl 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimo, sudarymo tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo įgyvendinimo nuostatas, vykdo numatomas policijos bendradarbiavimo priemonės; (Zarasų rajono policijos komisariato nuostatuose ši funkcija nenurodyta, nors turėtų būti);

7) teikia Policijos departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos ir specializuotoms policijos įstaigoms informaciją apie užregistruotas ir atskleistas nusikalstamas veikas. (Zarasų rajono policijos komisariato nuostatuose – teikia paminėtąją informaciją aukštesnės pakopos policijos komisariatui).

Pagal šios funkcijų grupės apibendrinamąjį pavadinimą galima būtų daryti prielaidą, jog šias funkcijas visapusiškai turėtų vykdyti išimtinai tik kriminalinė policija, tačiau taip nėra. Šiuo atveju išimtinai tik kriminalinės policijos kompetencijai priklauso keturios šios funkcijų grupės funkcijos, tuo tarpu likusios trys funkcijos priklauso bendrai tiek kriminalinės, tiek ir viešosios policijos kompetencijai.

3 grupė. Funkcijos viešosios tvarkos ir visuomeninės rimties, žmogaus teisių ir laisvių apsaugos srityje:

1) saugo viešąją tvarką;

2) įgyvendina įstatymais ir kitais teisės aktais patvirtintas programas dėl kovos su nusikalstamomis veikomis, girtavimu, narkotikų vartojimu, prostitucija, kitais antisocialiniais reiškiniais;

3) prižiūri, kad būtų laikomasi nustatytos tvarkos įgyjant, laikant, saugant, perduodant šaunamuosius ginklus, šaudmenis, sprogstamąsias medžiagas, narkotines priemones ir kitus leidimų sistemos reglamentuojančius daiktus;

4) vykdo administracinių teisės pažeidimų bylų teisėną;

5) teisės aktų nustatyta tvarka organizuoja ir vykdo sulaikytųjų, suimtųjų ar nuteistųjų konvojavimą;

6) teisės aktų nustatyta tvarka išduoda asmens dokumentus Lietuvos Respublikos piliečiams, užsienio valstybių piliečiams ir asmenims be pilietybės, tiria užsieniečių neteisėto buvimo Lietuvos Respublikoje atvejus, pagal savo kompetenciją organizuoja ir vykdo nelegalios migracijos prevenciją ir kontrolę, teisės aktų nustatyta tvarka gauna, analizuoja ir teikia informaciją kompetentingoms institucijoms apie Utenos apskrityje esančiose apgyvendinimo įstaigose apsigyvenusius užsieniečius; (Zarasų rajono policijos komisariato nuostatuose ši funkcija nenurodyta, nors turėtų būti);

7) atsižvelgiant į viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo interesus, teisės aktų nustatyta tvarka kartu su kitomis kompetentingomis institucijomis atnaujinama valstybės sienos su Lenkijos Respublika ar (ir) Latvijos Respublika kontrolę tam tikram ribotam laikotarpiui, laikantis Konvencijos dėl 1985 m. Birželio 14 d. Šengeno susitarimo, sudarymo tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo įgyvendinimo nuostatų; (Zarasų rajono policijos komisariato nuostatuose ši funkcija nenurodyta, nors turėtų būti);

8) Įgyvendina su Specialiąja Kaliningrado tranzito programa susijusių teisės aktų nuostatas užtikrinant Rusijos Federacijos piliečių tranzito per Lietuvos Respublikos teritoriją kontrolę. (Zarasų rajono policijos komisariato nuostatuose ši funkcija nenurodyta, nors turėtų būti).

Ši policijos įstaigų funkcijų grupė yra skirta vienam iš svarbiausių, Konstitucijoje įtvirtintam, policijos uždaviniui ir už šių funkcijų vykdymą policijos sistemoje yra atsakingi vien tik viešosios policijos padaliniai. Tai dar kartą pabrėžia šios funkcijų grupės reikšmę ir parodo tikrąją viešosios policijos vietą bei reikšmę policijos sistemoje.

4 grupė. Funkcijos socialinės pagalbos srityje:

1) teikia neatidėliotiną pagalbą asmenims, nukentėjusiems nuo teisės pažeidimų, ir tiems, kurių būklė bejėgiška;

2) užtikrina sulaikytų ir pristatytų į policiją asmenų apsaugą, imasi priemonių nedelsiant suteikti jiems būtiną medicininę pagalbą;

3) informuoja valstybės institucijas, visuomenines organizacijas, asmenis apie katastrofas, avarijas ir kitas ypatingas situacijas, kurios kelia pavojų žmonių ir nuosavybės saugumui;

4) teikia pagalbą stichinių nelaimių ir kitų ypatingų atvejų metu gelbstint žmones ir turtą, imasi priemonių žmonių saugumui užtikrinti;

5) saugo rastus ir perduotus į policiją dokumentus, daiktus, vertybes bei kitokį turtą ir imasi priemonių grąžinti juos teisėtiems savininkams ar valdytojams;

6) užtikrina asmens, suteikusio pagalbą nusikalstamą veiką tiriančioms teisėsaugos institucijoms, ar jo artimųjų apsaugą, jei iškyla pavojus jų gyvybei, sveikatai, saugumui ar turtui;

7) teikia kitokią būtiną pagalbą žmonėms, kurių būklė yra bejėgiška; (Zarasų rajono policijos komisariato nuostatuose ši funkcija nenurodyta, nors turėtų būti);

8) Vyriausybės nustatyta tvarka priima asmenis ir teikia jiems informaciją.

Apžvelgiant šią funkcijų grupę reikia pastebėti, kad ji yra skirta bendram ir darniam visų policijos padalinių darbui užtikrinant socialinės pagalbos teikimą asmenims policijos kompetencijos ribose. Todėl ir policijos komisariatų praktikoje už šių funkcijų įgyvendinimą atsako visi policijos komisariato padaliniai ir jų indėlis atrodytų taip: už keturių funkcijų vykdymą yra bendrai atsakingi viešosios bei kriminalinės policijos padaliniai, už dviejų funkcijų vykdymą atsako tik viešosios policijos padaliniai, o už vienos – bendrai viešosios policijos bei administravimo padaliniai.

5 grupė. Funkcijos eismo priežiūros srityje:

1) reguliuoja transporto ir pėsčiųjų eismą, prižiūri kelių eismo tvarką ir saugumą;

2) kontroliuoja, ar gatvių ir kelių projektavimas, tiesimas bei remontas, jų būklė, priežiūra ir eksploatavimas atitinka saugaus eismo reikalavimus;

3) kontroliuoja, kaip fiziniai ir juridiniai asmenys vykdo įstatymus, kitus teisės aktus dėl eismo saugumo užtikrinimo bei aplinkos apsaugos nuo žalingo transporto priemonių poveikio;

4) tiria kelių eismo taisyklių pažeidimus ir autoavarijas, atlieka ikiteisminį tyrimą autoavarijų bylose, skiria administracines nuobaudas už kelių eismo taisyklių pažeidimus;

5) vykdo kitas teisės aktų nustatytas eismo saugumo užtikrinimo funkcijas.

Ši funkcijų grupė reguliuoja pastaraisiais metais itin daug problemų bei visuomenės susirūpinimo keliančią sritį – eismo saugumą. Dėl to yra visiškai suprantama, kad už šios svarbios funkcijų grupės vykdymą visiškai atsako viešosios policijos padaliniai, išskyrus ikiteisminio tyrimo atlikimą, kurį Zarasų rajono policijos komisariate vykdo kriminalinės policijos padaliniai.

6 grupė. Tik Utenos rajono policijos komisariato, kaip aukštesnės pakopos policijos įstaigos, funkcijos organizuojant policijos įstaigų darbą apskrityje:

1) rengia Utenos apskrities policijos komisariatų strateginį veiklos planą (bendrą apskrities teritorijoje veikiančių policijos komisariatų veiklos planavimo dokumentą) ir jame numato policijos komisariato bei apskrities teritorijoje veikiančių žemesnės pakopos policijos komisariatų planuojamą veiklą ir siektinus rezultatus bei kartu su žemesnės pakopos policijos komisariais vykdomas koordinuotas priemones, analizuoja žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklos rezultatus, teikia jiems praktinę ir metodinę pagalbą atskleidžiant ir tiriant nusikalstamas veikas bei kitus teisės pažeidimus.

2) atstovauja apskrčiai ir apskrityje esantiems policijos komisariatams operatyviniuose, tarpžinybiniuose pasitarimuose, kituose renginiuose;

3) teikia Policijos departamentui ir specializuotoms policijos įstaigoms informaciją apie apskrityje padarytas, atskleistas nusikalstamas veikas, siūlymus spręsti problemas, tobulinti darbą apskrities mastu;

4) organizuoja kriminalinės policijos tarnybų veiklą apskrities principu, operatyviai vadovauja specializuotų policijos įstaigų padaliniais, veikiantiems Utenos apskrityje;

5) analizuoja ir apibendrina autoavarijų, įvykstančių apskrityje, priežastis, kelių eismo taisyklių bei kitus teisės pažeidimus, administracinių poveikio priemonių taikymą eismo dalyviams, kelių policijos administracinę veiklą;

6) organizuoja viešosios policijos apsaugos padalinių veiklą apskrities principu;

7) organizuoja ir koordinuoja apskrities pareigūnų tarnybinius mokymus ir kvalifikacijos kėlimą;

8) teikia metodinę ir techninę pagalbą suteikiant informaciją, diegiant kompiuterių programas, tvarkant ryšių sistemas;

9) Koordinuoja ir kontroliuoja apskrityje veikiančių žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklą užtikrinant Rusijos Federacijos piliečių tranzito per Lietuvos Respublikos teritoriją kontrolę.

Kadangi ši funkcijų grupė yra būdinga tik aukštesnės pakopos policijos komisariatui, todėl palyginti neturime su kuo. Galima tik pastebėti, kad pagal policijos komisariatuose nusistovėjusią praktiką, už keturių šios grupės funkcijų vykdymą turėtų atsakyti administravimo padaliniai, už trijų – viešosios policijos padaliniai, o už dviejų funkcijų vykdymą – kriminalinės policijos padaliniai.

7 grupė. Kitos policijos komisariatų vykdomos funkcijos:

1) pagal policijos generalinio komisaro nustatytą tvarką palaiko ryšius su užsienio valstybių policijos įstaigomis ir kitomis teisėsaugos institucijomis;

2) parenka kandidatus į tarnybą, užtikrina personalo mokymą bei kvalifikacijos kėlimą;

3) atlieka policijos komisariato, apskrityje esančių policijos komisariatų bei apsaugos skyriaus pareigūnų ir tarnautojų korupcijos ir kitų neteisėtų veikų prevenciją, kontroliuoja, kaip policijos komisariatų ir apsaugos skyriaus pareigūnai bei tarnautojai laikosi darbo drausmės, Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo nuostatų, tiria pareigūnų ir tarnautojų teisės ir teisėtvarkos pažeidimus, taip pat atlieka šios srities prevencines priemones bei tiria asmenų skundus ir pareiškimus dėl neetiško, netinkamo policijos pareigūnų ir tarnautojų elgesio; (Zarasų rajono policijos komisariato nuostatuose ši funkcija nenurodyta, nors atitinkamai ją adaptavus, ši funkcija turėtų būti);

4) palaiko ryšius su savivaldos institucijomis, žiniasklaida, teikia joms ir visuomenei informaciją apie nusikalstamumo būklę Utenos rajono savivaldybėje bei Utenos apskrityje; (Zarasų rajono policijos komisariato nuostatuose – atitinkamai tik Zarasų rajono savivaldybėje);

5) kaupia ir analizuoja žiniasklaidoje paskelbtą informaciją apie policijos komisariato veiklą;

6) pagal suteiktus įgaliojimus vykdo civilinės saugos priemones;

7) tobulina struktūrinių padalinių valdymą, savo veikloje diegia naujausius mokslo ir technikos laimėjimus;

8) organizuoja gyventojų pasiūlymų, pareiškimų, pranešimų ir skundų nagrinėjimą, imasi priemonių nustatytiems trūkumams pašalinti;

9) įstatymų nustatyta tvarka vykdo teismų nuosprendžius, nutarimus ir nutartis;

10) gina teisėtus policijos pareigūnų interesus, jų pilietines ir žmogaus teises;

11) pagal savo kompetenciją sprendžia ūkinės ir finansinės veiklos klausimus, sudaro darbuotojams darbo ir poilsio sąlygas, organizuoja ir kontroliuoja policijos pareigūnų socialinių garantijų įgyvendinimą.

Kadangi ši funkcijų grupė daugiausia susijusi su policijos įstaigos vidaus administravimu, jos įvaizdžio formavimu bei bendradarbiavimu su vietos savivalda, todėl už šių funkcijų tinkamą vykdymą daugumoje atsako administravimo padaliniai. Net devynių funkcijų vykdymas yra priskiriamas šių padalinių kompetencijai, o likusių dviejų – viešosios policijos kompetencijai.

Apibendrinant šią dviejų įvairaus lygmens policijos įstaigų pagrindinių viešojo administravimo funkcijų, esančių policijos komisariatų nuostatuose, vykdymo pasiskirstymo tarp policijos komisariatų padalinių analizę, galima padaryti išvadą, kad viešosios policijos padaliniai, pagal atliekamų pagrindinių funkcijų skaičių, yra pagrindiniai policijos įstaigos veiklą vykduojantys padaliniai. Matematiškai apdorojus aukščiau minėtų funkcijų pasiskirstymą tarp policijos įstaigos padalinių yra gauti šie rezultatai:

1. Aukštesnės pakopos policijos įstaiga (Utenos rajono policijos komisariatas) yra atsakingas už 53 funkcijų vykdymą. Viešosios policijos padaliniai vykdo 26 funkcijas iš išvardintųjų; kriminalinės policijos padaliniai – 7 funkcijas; administravimo padaliniai – 12 funkcijų ir dar 8 funkcijas bendrai vykdo keli policijos komisariato padaliniai.

2. Žemesnės pakopos policijos įstaiga (Zarasų rajono policijos komisariatas) yra atsakingas už 44 funkcijų vykdymą. Viešosios policijos padaliniai vykdo 23 funkcijas iš išvardintųjų; kriminalinės policijos padaliniai – 5 funkcijas; administravimo padaliniai – 8 funkcijas ir dar 8 funkcijas bendrai vykdo keli policijos komisariato padaliniai.

Apie Zarasų rajono policijos komisariato personalo komplektavimo problemas pakalbėsime kitame tyrimo skyriuje, o apie kai kurių policijos viešojo administravimo funkcijų perdavimo vietos savivaldos institucijoms galimybę bus kalbama sekančiame šio darbo skirsnyje.

2.3. VIEŠOSIOS POLICIJOS FUNKCIJŲ SANTYKIS SU VIETOS SAVIVALDA

Kaip žinoma, policijos pareigybių skaičius tam tikroje teritorijoje yra nustatomas atsižvelgiant tik į jos gyventojų skaičių. Štai, viešosios policijos tyrėjo (apylinkės inspektoriaus) aptarnaujama teritorija yra nustatoma vadovaujantis Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. kovo 29 d. įsakymu Nr. 5-V-208 [25] numatyta viešosios policijos tyrėjo (apylinkės inspektoriaus) tarnybinės veiklos instrukcijoje tvarka. Atsižvelgiant į jos nuostatas, kaimo gyvenamojoje vietovėje vienas apylinkės inspektorius gali aptarnauti ne daugiau kaip 2500 gyventojų, o miesto – ne daugiau 3500 gyventojų.

Atsižvelgiant į tai, manytume, kad policijos pajėgų skaičiaus nustatymas tik pagal gyventojų skaičių yra neteisingas, nes vertėtų atsižvelgti ir į kitus komponentus, turinčius įtakos policijos viešojo administravimo kokybei ir efektyvumui gerinti bei gyventojų pasitikėjimui didinti. Trūkstamais komponentais, mūsų nuomone, galėtų būti aptarnaujamos teritorijos plotas, tam tikrų objektų (pramonės įmonių, poilsiaviečių, ežerų ir pan.) gausa, kitų rekreacijos ar žmonių traukos centrų (lankytinos vietos, masinių renginių vietos ir pan.) buvimas teritorijoje bei gyventojų pasiskirstymo aptarnaujamoje teritorijoje tolygumas (arba pasklidimas). Netaikant papildomų komponentų policijos pareigūnų skaičiui tam tikroje teritorijoje nustatyti lieka nežinomas tikrasis policijos pajėgų poreikis siekiant efektyviai teikti policijos viešojo administravimo paslaugas bei neišvengiama policijos pareigūnų netolygaus paskirstymo visos šalies mastu.

Praėjusiame tyrimo skirsnyje buvo aptartas policijos viešojo administravimo funkcijų pasiskirstymas tarp aukštesnės pakopos policijos įstaigos (Utenos rajono policijos komisariato) ir žemesnės pakopos policijos įstaigos (Zarasų rajono policijos komisariato) ir prieita išvados, kad abiejų policijos komisariatų funkcijos yra panašios, išskyrus aukštesnės pakopos policijos įstaigai būdingas kontrolės funkcijas žemesnės pakopos policijos įstaigų atžvilgiu. Kalbant apie viešosios policijos atliekamas funkcijas, taip pat buvo pastebėtas beveik visiškai identiškas (skiriasi tik 3 kontrolės ir organizavimo funkcijos). Todėl, galima daryti prielaidą, kad ir pajėgų,

būtinų šioms funkcijoms atlikti, skaičius taip pat turėtų būti panašus. Tačiau, pažvelgus į tikruosius jų skaičius, paaiškėja, kad Utenos rajono policijos komisariatas pajėgų toms pačioms funkcijoms vykdyti turi net kelis kartus daugiau nei Zarasų rajono policijos komisariatas.

Pateiksime šių duomenų skaičiavimą pagal policijos sistemoje dažniausiai naudojamą metodiką. Zarasų rajono policijos komisariate yra 67 statutinių valstybės tarnautojų (pareigūnų) etatai, o rajone gyvena 21 362 gyventojai [33]. Tuo tarpu Utenos rajono policijos komisariate yra 197 statutinių valstybės tarnautojų (pareigūnų) etatai, o rajone gyvena 48 626 gyventojai [33]. Atlikus paprasčiausią paskaičiavimą paaiškėja, kad 100 tūkstančių gyventojų Zarasų rajone tenka 313,6 pareigūno, o Utenos rajone – 405,1 pareigūno. Tuo tarpu respublikos vidurkis yra 334 policijos pareigūnai 100 tūkstančių gyventojų [38]. Taigi, galima daryti prielaidą, jog Utenos rajono gyventojams policijos paslaugos yra teikiamos beveik ketvirtadaliu didesnio santykinio pareigūnų skaičiaus, nors šio rajono plotas 105 km² arba 8 procentais yra mažesnis už Zarasų rajono plotą, be to, nagrinėjamuose rajonuose gyventojai yra pasiskirstę labai netolygiai – vien Utenos mieste gyvena 32 881 gyventojas (arba 68 proc. visų rajono gyventojų), o Zarasų mieste – 7948 (arba tik 37 proc.) [33]. Atsižvelgiant į Utenos rajono policijos komisariato santykinį pareigūnų skaičių, Zarasų rajono policijos komisariate turėtų dirbti 87 pareigūnai, o atsižvelgiant į šalies vidurkį – 71 pareigūnas. Tuo tarpu, atsižvelgiant į šalies vidurkį, Utenos rajono policijos komisariate turėtų būti tik 162 pareigybės, t.y. 35 pareigūnais mažiau nei dabar. Atsižvelgiant į papildomas aukštesnės pakopos policijos komisariato atliekamas papildomas funkcijas šis pareigybių skaičius galėtų būti padidintas, tačiau manytume, kad ne daugiau nei 10 procentų, t.y. šiuo atveju 16 pareigybių ir siektų 178 pareigybes. Manytume, jog dabar egzistuojantis netolygus policijos pajėgų paskirstymas, neatsižvelgiant į vietos ypatybes, net ir apskrities teritorijoje, sudaro nevienodas sąlygas viešajai tvarkai bei saugiai aplinkai aptarnaujamose savivaldybių teritorijose užtikrinti.

Pavyzdžiui, vasaros metu, o ypač savaitgaliais, į Zarasų rajone esančias poilsia vietas, kaimo turizmo sodybas ar šiaip į paežeres (rajone yra 304 ežerai) susirenka dešimtys tūkstančių poilsiautojų, padidėja transporto srautai, eismo įvykių bei viešosios tvarkos pažeidimų skaičius. Reikia pastebėti, kad panaši situacija dabar jau yra stebima beveik ištisus metus. Neoficialiais skaičiavimais į įvairiausias poilsia vietas, išsibarsčiusias visoje rajono teritorijoje, savaitgaliais susirenka apie 60-70 tūkstančių rajono svečių, o Zarasų rajono policijos pajėgų skaičius išlieka toks pat ribotas. Be to, vieną vasaros mėnesį, užuot naudoti pajėgų maksimumą viešajai tvarkai rajone palaikyti, policijos įstaiga Policijos departamento nurodymu yra priversta dalį savo pajėgų, skirtų viešajai tvarkai palaikyti, komandiruoti į Lietuvos pajūrį. Nereikėtų pamiršti ir vasaros metu rajone kiekvieną savaitgalį vykstančių įvairiausių renginių bei švenčių, kuriose policijos pareigūnų dalyvavimas palaikant viešąją tvarką taipogi yra pageidautinas.

Todėl, siūlytina perteklinį aukštesnės pakopos policijos komisariato pareigybų skaičių padalinti visoms apskrities policijos įstaigoms iki santykinio respublikos policijos pareigūnų skaičiaus vidurkio arba perduoti apskrities policijos įstaigai dalį žemesnės pakopos policijos komisariatų atliekamų funkcijų (pavyzdžiui, teisminių konvojų organizavimą ir teismų apsaugą, nes šiai funkcijai vykdyti nėra numatyta specialaus padalinio). Dėl to manytume, kad optimaliam policijos pareigūnų skaičiui tam tikroje teritorijoje nustatyti yra reikalinga įvesti aukščiau minėtus papildomus komponentus.

Policijos įstaiga, vykdydama jai deleguotas viešojo administravimo funkcijas, turi labai didelį darbo krūvį. Tuo tarpu yra tokių funkcijų, už kurių vykdymą kartu su policija, turėtų atsakyti bei jų vykdymu rūpintis ir kitos viešojo administravimo institucijos. Plėtojant mintį apie kai kurių policijai priskirtų ir kartu (paraleliai) su kitomis institucijomis vykdomų viešojo administravimo funkcijų perdavimą ar galimą pastarųjų institucijų iniciatyvos šių funkcijų atlikimui skatinimą, reikia pastebėti, jog pakankamai realistiškai atrodytų, atsižvelgiant į kitų valstybių patirtį, dalies funkcijų perdavimas vietos savivaldos institucijoms (seniūnams, įstaigoms prie savivaldybių ir taip toliau) ar net savivaldybės policijos sukūrimas. Tačiau šių prielaidų pagrindimas neapsieina be išsamios teisės aktų analizės, o tai mes mėginsime padaryti per policijai keliamų uždavinių, iš kurių kildinamos jos atliekamos viešojo administravimo funkcijos, analizę savivaldybės įgaliojimų kontekste.

Prieš nagrinėjant savivaldybės institucijų įgaliojimus įgyvendinant policijos uždavinius, pirmiausia būtų tikslinga išsiaiškinti, kokius konkrečiai policijos uždavinius įgyvendinti gali pretenduoti anksčiau minėtos savivaldybės institucijos.

Analizuojant teritorinės policijos įstaigos uždavinius įgyvendinančių savivaldos institucijų kompetenciją nereikia tiesiogiai suprasti, kad vietos savivaldos institucijos privalo įgyvendinti būtent tuos uždavinius, kurie yra įvardyti Policijos veiklos įstatyme, antraip vietos savivaldos institucijoms priskyrus įstatymo numatytų policijos uždavinių įgyvendinimą funkcijos pradėtų dubliotis. Todėl policijos uždavinius reikia suprasti plačiąja prasme, t.y. sukonkretinti kiekvieno uždavinio atskirus veiksmus. Pavyzdžiui, viešosios tvarkos apsaugos funkcija apima tvarkos palaikymą gatvėse, higienos reikalavimų laikymąsi turgavietėse, želdinių apsaugą ir panašiai; nusikaltimų prevencija suprantama kaip saugumo programų kūrimas, leidimų išdavimo klausimai ir panašiai, o saugaus eismo priežiūra gali apimti ir transporto priemonių judėjimo sustabdymą, apribojimą ir uždraudimą gatvėse bei įvairių programų, susijusių su saugiu eismu, kūrimą. Tuo tarpu policijai priskiriamas pirmasis uždavinys – žmogaus teisių ir laisvių apsauga – yra gana platus ir jo turinį sudaro įvairūs veiksmai, kurie yra ne tik policijos ar vietos savivaldos institucijų, bei kitų institucijų, organizacijų veiklos objektai. Todėl suvokiant, kad nurodytų uždavinių turinį sudarančius veiksmus gali atlikti tiek policija, tiek vietos savivaldos institucijos

ir kitos institucijos ar organizacijos, reikia kalbėti ne apie funkcijų dubliavimą, o apie tarpusavio bendradarbiavimą.

Reikia pažymėti, kad ne visus minėtus policijos uždavinius galėtų įgyvendinti vietos savivaldos institucijos. Smulkiau panagrinėjus galima konstatuoti, kad penki iš šešių uždavinių daugiau susiję su teisėtvarkos užtikrinimu ir teisės pažeidimų prevencija, o vienas uždavinys – su nusikalstamų veikų atskleidimu ir tyrimu, kuris yra specifinis uždavinys ir jį įgyvendinti gali tik specialios institucijos – policija arba prokuratūra. Vadinasi, toliau diskutuodami apie policijos uždavinius įgyvendinat vietos savivaldos institucijų įgaliojimus mes turėsime omeny tik penkis uždavinius, kurie daugiau susiję su teisėtvarkos užtikrinimu ir teisės pažeidimų prevencija.

Remiantis Vietos savivaldos įstatymu [17], savivaldybėms, kaip vietinės valdžios atstovėms, priskiriama daug funkcijų, kurias įgyvendindamos savivaldybės tvarko visuomeninio gyvenimo pagrindines sritis, taip pat ir viešojo saugumo sritį. Šiuo įstatymu savivaldybėms priskiriamos savarankiškos, ribotai savarankiškos, valstybinės (perduotos savivaldybėms) bei sutartinės funkcijos. Viena pagrindinių savarankiškų funkcijų, kuri galėtų būti traktuojama kaip vieno policijos uždavinio sudedamoji dalis, yra dalyvavimas užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį. Šios funkcijos turinį sudaro nusikaltimų kontrolės ir prevencijos vietinių programų kūrimas ir įgyvendinimas pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias policijos įstaigas bei įtraukiant į šią veiklą visuomenines organizacijas ir gyventojus.

Savivaldybėms priskirtos (ribotai savarankiškos) funkcijos, kurių turinį (susiję su policijos uždavinių turiniu) sudaro: aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga; sanitarijos ir higienos taisyklių tvirtinimas ir jų laikymosi kontrolės organizavimas, švaros ir tvarkos viešose vietose užtikrinimas; saugaus eismo sąlygų užtikrinimas; prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos turgavietėse bei viešosiose vietose nustatymas; leidimų (licencijų) išdavimo įstatymų nustatytais atvejais tvarka.

Prie valstybinių (perduotos savivaldybėms) funkcijų galima būtų priskirti vaiko teisių apsaugą. Ši funkcija glaudžiai susijusi su pirmuoju policijos uždaviniu, t. y. žmogaus teisių ir laisvių apsauga. Taigi, matyti, jog savivaldybės, kaip vietinės valdžios atstovės, turi nemažai įgaliojimų įgyvendinat policijai keliamus uždavinius.

Toliau peržvelgsime, kokius įgaliojimus įgyvendinat policijos uždavinius turi atskiros vietos savivaldos institucijos bei įstaigos.

Savivaldybės tarybos įgaliojimai atliekant veiksmus, kurie sudaro policijos uždavinių turinį, yra: sprendimų dėl nusikaltimų kontrolės ir prevencijos, ekologinių programų projektų rengimo priėmimas bei želdinių apsaugos, miestų ir kitų gyvenamųjų vietovių tvarkymo, prekybos turgavietėse ir kitų taisyklių tvirtinimas. Šios taisyklės yra privalomos visoje savivaldybės teritorijoje, o jas kontroliuoti yra įgalios tiek policija, tiek ir vietos savivaldos

institucijos. Meras pagal savo kompetenciją gali analizuoti padėtį savivaldybėje ir siūlyti savivaldybės tarybai sprendimų projektus bei rekomendacijas viešojo administravimo įstaigoms viešosios tvarkos ir gyventojų rimties bei migracijos procesų, gyventojų užimtumo, jų kvalifikacijos kėlimo ir perkvalifikavimo bei viešųjų darbų organizavimo klausimais.

Seniūnija, kaip savivaldybės viešojo administravimo įstaiga, įgyvendindama policijos uždavinius: dalyvauja rengiant ir įgyvendinant vaiko teisių apsaugos ir vaiko teisių pažeidimų prevencijos gerinimo priemones; dalyvauja rengiant ir įgyvendinant gyventojų užimtumo programas seniūnijos aptarnaujamoje teritorijoje; organizuoja bendrojo naudojimo teritorijų, gatvių, šaligatvių valymą ir priežiūrą bei gatvių ir kitų viešųjų vietų apšvietimą; organizuoja laisvalaikio centrų veiklą. Seniūnas, kaip seniūnijos vadovas, taip pat turi tam tikrus įgaliojimus įgyvendinant policijos uždavinius: nagrinėja Administracinių teisės pažeidimų kodekso priskirtas administracinių teisės pažeidimų bylas; nustatyta tvarka prižiūri prekybą viešose vietose.

Visos minėtos savivaldybės bei jos institucijų ir įstaigų funkcijos tiesiogiai arba netiesiogiai susijusios su įgaliojimais įgyvendinant policijos uždavinius. Faktiškai tik viena savivaldybės funkcija – dalyvavimas užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį – tiesiogiai siejama su policijos uždavinių įgyvendinimu. Kitos funkcijos turi tik Policijos veiklos įstatyme įvardytų policijos uždavinių turinį. Pavyzdžiui, leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka arba dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant gyventojų užimtumo programas seniūnijos aptarnaujamoje teritorijoje, arba dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant vaiko teisių apsaugos ir vaiko teisių pažeidimų prevencijos gerinimo priemones siejama su vienu iš policijos uždavinių, t. y. nusikalstamų veikų teisės pažeidimų prevencija. Saugaus eismo priežiūra, kaip policijos uždavinys, siejamas su viena iš savivaldybių funkcijų, t. y. saugaus eismo sąlygų užtikrinimu ir pan.

Reikia pastebėti, kad Zarasų rajono savivaldoje jau ir dabar matomi kai kurie poslinkiai šia linkme. Savivaldybės taryba jau ketvirti metai iš eilės finansuoja savivaldybės ir policijos komisariato rengiamą nusikalstamumo prevencijos Zarasų rajone programą, kurioje yra numatomos bendrai vykdomos priemonės saugios gyvenamosios aplinkos formavimui bei teisės pažeidimų prevencijai rajone. Taip pat buvo priimta nauja rajono gyvenamųjų vietovių švaros ir tvarkymo taisyklių redakcija, pastebima aktyvi saugaus eismo komisijos prie Zarasų rajono savivaldybės veikla gerinant saugaus eismo sąlygas rajono keliuose ir miestų gatvėse. Tačiau didžiausios problemos yra susijusios su seniūnų veikla. Daugelis jų nėra nusiteikę konstruktyviai bendradarbiauti su policija ir siekia savo funkcijas deleguoti būtent jai. Tai galima pasakyti apie administracinės teisenos funkcijos realizavimą (neturėdami pakankamai žinių ar noro, atsisako surašyti jų kompetencijai priskirtų administracinių teisės pažeidimų protokolus bei priimti juose nutarimus), atsisako rinkti vietinę rinkliavą už prekybą viešose vietose ir pan. Todėl šioje srityje

problemų iš tiesų yra ir galbūt jas padėtų išspręsti savivaldybės viešosios tvarkos užtikrinimo pajėgų (savivaldybės policijos) padalinių sukūrimas.

Mūsų manymu, šiuo metu Lietuvoje veikia ne visiškai tinkamas viešosios tvarkos užtikrinimo modelis. Viešosios tvarkos apsaugą, kaip valdymo funkciją, remiantis Konstitucija garantuoja Vyriausybė, o jos strategijos formavimas priskirtas Vidaus reikalų ministerijos kompetencijai. Vidaus reikalų ministerijos, kaip centrinės valdžios, padalinys yra Policijos departamentas, kuris pagal Policijos veiklos įstatymo 13 straipsnio 3 dalį yra atsakingas už bendrą pavaldžių policijos įstaigų veiklos strategijos planavimą ir viešosios tvarkos apsaugos srityje. Vadinasi, viešosios tvarkos apsaugos poreikiai, kurie turėtų būti kildinami iš vietos gyventojų interesų, formuluojami ne šias problemas analizuojančiose vietos savivaldos ar regioninėse institucijose, o centrinėse institucijose, tai yra Vidaus reikalų ministerijoje bei jai pavaldžiam Policijos departamente. Vidaus reikalų ministerija, formuodama bendrą pavaldžių policijos įstaigų viešosios tvarkos apsaugos strategiją, negali supaisyti (nes tai neįmanoma) atskirų vietos gyventojų interesų ir poreikių, nes skirtingose Lietuvos vietose (pavyzdžiui, pasienio zonose, tautinių mažumų gyvenamose teritorijose, laisvose ekonominėse zonose ir panašiai) tvarkos ir saugumo (saugios aplinkos) poreikis suprantamas skirtingai. Manytume, kad tas pats viešosios tvarkos modelis negali būti pritaikytas visai šaliai.

Panašios problemos egzistuoja ir praktiškai vykdant viešosios tvarkos apsaugos funkciją. Visoje Lietuvoje viešosios tvarkos apsaugos funkciją įgyvendina struktūriniai vidaus reikalų sistemos padaliniai, t. y. policijos įstaigos. Jos pavaldžios aukštesnės hierarchinės grandies institucijoms ir savo veikloje vadovaujasi ne vietos gyventojų interesais, o valdymo komandomis. Todėl teritorinėse vidaus reikalų įstaigose susiklostė praktika, kad pagrindinės policijos pajėgos nukreipiamos į kovą su pavojingais, atgarsio sulaukusiais nusikaltimais, bet mažiau dėmesio skiriama ne taip plačiai aptariamai, tačiau visuomenei reikšmingai – teisės pažeidimų prevencijos sričiai, taip pat, tik kitu aspektu kuriančiai piliečių saugumo būseną. Dėl to nepakankamai gerai saugomi vietos gyventojų interesai, o tai turi įtakos neigiamam policijos veiklos vertinimui. Šioje vietoje norėtume pabrėžti – suteikime policijai galimybę veikti tai, ko iš jos tikisi ir nori vietos bendruomenė, o ne centrinės institucijos. Nes tai tik atitolina policiją nuo vietos gyventojų bei didina nepasitikėjimą šia institucija.

Kitaip nei policijos, vietos savivaldos institucijos, atsižvelgiant į jų socialinę paskirtį, visais laikais buvo arčiausiai vietos gyventojų. Šiuo metu savivaldybių autoritetas visuomenėje sparčiai didėja, jų veikla pasitiki vis daugiau gyventojų. Todėl dabar yra tinkamas metas aktyviau motyvuoti vietos savivaldos institucijas dalyvauti kuriant vietos gyventojų saugią aplinką, sudarant joms palankias teisinės, organizacines ir kitas veiklos sąlygas. Policija, kaip institucija, viena nėra pajėgi efektyviai užtikrinti viešosios tvarkos apsaugą. Visuomenės

mentalitetas keičiasi ir žmonės pradeda suvokti, jog savo saugumu pirmiausiai turi rūpintis patys. Savivaldybės kaip tik yra tos institucijos, kurios yra arčiau žmonių nei valstybinė policija, todėl jos savo iniciatyva galėtų geriau įgyvendinti viešąją tvarką.

Savivaldybės (municipalinės) policijos sukūrimo prielaidomis galėtų būti būtent didėjantis vietos savivaldos autoritetas vietos gyventojų tarpe ir siekis efektyviau nei dabartinė valstybės policija užtikrinti viešąją tvarką bei saugią aplinką savivaldybės teritorijoje. Iš čia kyla klausimas, kurias gi dabartinės valstybės policijos viešojo administravimo funkcijas galėtų perimti savivaldybės policija?

Teisinėje literatūroje [40] kaip vienas pagrindinių savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybų (municipalinės ar vietinės policijos) uždavinių nurodoma viešosios tvarkos apsauga. Atsižvelgiant į viešosios tvarkos apsaugos turinį galima būtų išskirti šias funkcijas, kurias galėtų vykdyti vietos savivaldos institucijos: užtikrinti teisės normų laikymąsi viešose vietose; ginti žmogaus gyvybę, sveikatą, garbę ir orumą; užkirsti kelią teisės pažeidimams ir nusikaltimams; teikti pagalbą kitoms teisėsaugos institucijoms, užkertant kelią nusikaltimams, juos atskleidžiant ir aiškinantis. Be viešosios tvarkos apsaugos uždavinio, teisinėje literatūroje [49, 51] išskiriami kiti uždaviniai: socialinės pagalbos fiziniais ir juridiniams asmenims suteikimas; vietinės valdžios sprendimų viešosios tvarkos apsaugos klausimais vykdymas. Socialinės pagalbos fiziniais ir juridiniams asmenims teikimo turinį sudarytų „nekriminalinio“ pobūdžio funkcijos, kurios šiuo metu yra priskirtos policijai, bei kitos funkcijos, kurios nėra priskirtos jokiai institucijai, tačiau jas įgyvendinti aktualu vietiniams gyventojams (pvz., girtų asmenų išblaivinimas). Kaip „nekriminalinio“ pobūdžio funkcijas galima įvardyti: rastų ir policijai priduotų dokumentų ar daiktų saugumo užtikrinimas; žmonių gelbėjimas bei turto apsauga susidarius nepaprastosioms situacijoms (avarijoms, katastrofoms, gaisrams, potvyniams ir pan.); karantino priemonių taikymas esant epidemijoms ir epizootijoms; apsvaigusiujų nuo narkotikų ar toksinių priemonių asmenų pristatymas į medicinos įstaigas; valstybinių ir nevalstybinių institucijų, piliečių informavimas apie katastrofas, avarijas ir kitas ypatingas situacijas, keliančias pavojų žmogaus saugumui; būtiniosios pagalbos žmonėms, kurių būklė yra bejėgiška, suteikimas ir kt.

Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas [17] numato daug savivaldybių kompetencijai priskiriamų funkcijų. Dažnai šių funkcijų įgyvendinimas, ypač sanitarijos, ekologijos, gamtos išteklių naudojimo, komunalinio ūkio, dorovės ir kitose srityse siejasi su gyventojų saugumo ir viešosios tvarkos apsaugos problemomis. Atsižvelgiant į tai, kad daugumą šių klausimų sprendžia savivaldybės, savivaldybių (municipalinė) policija privalės kontroliuoti, kaip šie sprendimai yra vykdomi. Taip per šias tarnybas vietos savivaldos institucijos realiai galės įgyvendinti jų kompetencijai priskiriamų funkcijų vykdymo kontrolę.

Štai, pavyzdžiui, kokias funkcijas turi savivaldybės policija (miesto sargyba) Lenkijoje. Čia ji palaiko viešąją rimtį bei tvarką viešosiose vietose; palaiko tvarką keliuose bei kontroliuoja eismo saugumo užtikrinimą, kiek tai reglamentuota kelių eismo taisyklėse; bendradarbiauja su kitais įgaliotais valstybės subjektais gelbstint žmonių gyvybę ištikus techninio pobūdžio avarijoms, kilus epidemijoms ir pan.; saugo įvykio vietą iki to momento, kai atvyksta kompetentingi valstybinių institucijų atstovai, taip pat pagal galimybę užkerta kelią žalingų padarinių atsiradimui, nustato įvykio liudininkus; saugo komunalinius objektus; bendradarbiauja su organizatoriais ir kitomis tarnybomis palaikant viešąją tvarką bei užtikrinant visuomenės saugumą masinių renginių, susirinkimų, mitingų bei piketų metu; į išblaivinimo įstaigas pristato neblaivius asmenis arba palydi juos iki gyvenamųjų vietų; inicijuoja bei dalyvauja akcijose, susijusiose su nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencija, taip pat bendradarbiauja su valstybinėmis, savivaldybių bei bendruomeninėmis institucijomis šioje srityje. Savivaldybės (miesto) sargybos pareigūnai neatlieka nei tardymo, nei operatyvinio pobūdžio funkcijų, susijusių su nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų atskleidimu bei tyrimu. Savivaldybės (miesto) sargybos pareigūnai yra tarsi policijos pagalbininkai, padedantys palaikyti viešąją tvarką bei visuomeninę rimtį ir užtikrinti visuomenės saugumą savivaldybių teritorijoje. Kita vertus, savivaldybės (miesto) sargybos pareigūnai savo veikloje, kaip ir policijos pareigūnai, gali naudoti prievartą, tačiau su tam tikromis išlygomis ir apribojimais [30].

Savo ruožtu, šio tyrimo autorius, rengiantis Lietuvos policijai bendradarbiauti su Latvijos policija, šioms valstybėms įsiliejus į Šengeno erdvę, daug bendravo su Latvijos kolegomis bei domėjosi kaimyninės šalies policijos padaliniais užtikrinančiais viešąją tvarką. Todėl galima trumpai apibūdinti, kokias funkcijas atlieka Latvijos Respublikos savivaldybių (municipalinė) policija.

Savivaldybės policija savo administracinėje teritorijoje sprendžia šiuos uždavinius: vykdo teisės pažeidimų profilaktiką; teikia socialinės rehabilitacijos pagalbą iš įkalinimo ir teisių apribojimo vietų išėjusiems asmenims arba besigydančioms nuo alkoholio, narkotikų, psichotropinių arba toksinių medžiagų priklausomybės; vykdo sulaikytų už administracinius pažeidimus ir areštuotų asmenų apsaugą ir konvojavimą; kontroliuoja, kaip vykdomos savivaldybių patvirtintos nuostatos, už kurių pažeidimą numatyta administracinė atsakomybė, bei piniginės baudos ir vykdo jų išieškojimą; padeda Valstybinei ir Saugos policijoms užtikrinti visuomenės saugumą ir kovoti su nusikaltimais. Jeigu savivaldybė nusteigia savo policijos, jos pareigas atitinkamoje savivaldybės teritorijoje vykdo Valstybinė policija.

Taigi galima teigti, kad gretimose valstybėse jau veikia savivaldybių policijos, yra gerai žinoma jų struktūra, atliekamos funkcijos, todėl manytume, kad ir Lietuvoje, siekiant savivaldybėse efektyviau vykdyti kai kurias valstybės policijos funkcijas, verta pagalvoti apie

savivaldybių viešosios tvarkos užtikrinimo padalinių sukūrimą. Nors, kita vertus, savivaldybės policijos sukūrimas būtų susijęs su nemažomis finansinėmis išlaidomis, todėl Zarasų rajono savivaldybėje vargu ar tai pavyktų įgyvendinti.

Siekdamas nustatyti Zarasų rajono vietos savivaldos atstovų, seniūnų, požiūrį į viešajai policijai išskylančias viešojo administravimo problemas, galimo kai kurių vietos savivaldai priskirtų funkcijų, už kurių vykdymą taip pat atsakinga ir policija, vykdymo bei jų požiūrį į vietos savivaldos pajėgų (savivaldybės policijos) sukūrimo tikslingumą ir galimybes, tyrimo autorius parengė interviu klausimyną. Klausimyne seniūnams buvo užduoti šie klausimai:

1. Jūsų nuomonė apie viešosios policijos atliekamų funkcijų svarbą.
2. Jūsų nuomonė apie viešosios policijos atliekamų funkcijų apimtį.
3. Nurodykite Jūsų manymu pagrindines viešosios policijos viešojo administravimo problemas.
4. Kaip prie šių problemų sprendimo galėtų prisidėti seniūnai, kaip vietos savivaldos atstovai.
5. Kokias Jūs žinote ir vietos savivaldai priskirtas, tačiau dažniausiai viešosios policijos atliekamas funkcijas žmogaus teisių, viešosios tvarkos, eismo saugumo bei administracinės teisės srityse.
6. Ar šias funkcijas (ir kokia apimtimi) galėtų atlikti vietos savivalda.
7. Kokia Jūsų nuomonė apie vietos savivaldos pajėgų (savivaldybės policijos) sukūrimo tikslingumą bei galimybes.
8. Kokias viešosios policijos dabar atliekamas funkcijas galėtų perimti savivaldybės policija.

Interviu klausimynas buvo padalintas devyniems iš dešimties rajone esančių seniūnijų seniūnams, tačiau į pateiktus klausimus atsakė ir savo nuomonę pareiškė tik penki iš jų. Nors ir nepavyko sužinoti visų Zarasų rajono seniūnijų seniūnų nuomonės, tačiau ir iš gautųjų atsakymų aiškėja nuomonių tendencija nagrinėjamos policijos įstaigos aptarnaujamoje teritorijoje. Pamėginsime panagrinėti ir apibendrinti seniūnų nuomonę pateiktaisiais klausimais.

Į pateiktą klausimą apie viešosios policijos atliekamų funkcijų svarbą, visi respondentai atsakė panašiai – pabrėždami viešosios policijos atliekamų funkcijų, ypač viešosios tvarkos ir gyventojų saugumo užtikrinimo, svarbą. Nors buvo respondentų, labiau išskyrusių funkcijų atlikimo svarbą konkrečioje vietovėje ir tai, jog tinkamas ir turintis teigiamą įtaką bendruomenei policijos darbas yra įmanomas tik tuomet, jei jis yra derinamas su vietos valdžios ir bendruomenių pastangomis. Vienas respondentų teigia, kad šiandieninis policijos darbas neužtikrina nei gyventojų saugumo, nei viešosios tvarkos.

Atsakydami į antrąjį klausimyno klausimą, apie viešosios policijos atliekamų funkcijų apimtį, respondentai taip pat buvo daugmaž vieningi ir išreiškė vieningą mintį dėl to, kad viešosios policijos atliekamų funkcijų apimtys yra aiškiai per didelės ir galėtų būti siaurintinos, o pirmiausiai mažinant įvairiausios tarnybinės dokumentacijos (vieno respondentų taikliai pavadintos „popierizmu“) rašymo bei pildymo apimtį.

Sekančiu klausimu respondentų buvo prašoma nurodyti jų manymu pagrindines viešosios policijos viešojo administravimo problemas. Atsakant į šį klausimą respondentai nebuvo vieningi ir kiekvienas nurodė jo seniūnijai aktualiausias problemas. Tačiau iš jų galima išskirti bei sukonkretinti šias viešojo administravimo problemas: per mažas dėmesys prevenciniam darbui (nes per daug įvairiausios dokumentacijos, dėl to įvykiai tik fiksuojami, bet netiriami); policijos pajėgų koncentravimas rajono centre ir žymus trūkumas kaimiškose vietovėse; dėl dažno užimtumo papildomais darbais policijos komisariate, apylinkės inspektorius mažai dėmesio skiria aptarnaujamai seniūnijai.

Į klausimą, kaip prie šių problemų sprendimo galėtų prisidėti patys, respondentai buvo vieningi – kiekvienas turi dirbti savo darbą ir tai – ne seniūnų kompetencija. Tik vienas respondentas pripažino, kad seniūnai prisideda bendraudami su gyventojais, sprenddami įvairius konfliktus, tačiau apgailestavo, jog neturįs tokių įgaliojimų kaip policijos pareigūnas.

Kitu klausimu, apie jiems žinomas ir vietos savivaldai priskirtas, tačiau dažniausiai viešosios policijos atliekamas funkcijas žmogaus teisių, viešosios tvarkos, eismo saugumo bei administracinės teisenos srityse, dauguma respondentų išreiškė nuomone, jog seniūnai tik kartu su policijos pareigūnais gali vykdyti išvardintas funkcijas. Tuo tarpu keletas respondentų gana tiksliai įvardino bendros kompetencijos funkcijas (prekybos viešose vietose priežiūra, gyvūnų laikymo tvarkos priežiūra ir administracinė teisena), nors pripažino, kad ne visuomet jomis naudojasi dėl plataus savo veiklos diapazono, laiko stokos ir abejonių savo teisinėmis žiniomis bei patirtimi.

Į klausimą apie tai, ar šias funkcijas (ir kokia apimtimi) galėtų atlikti vietos savivalda, respondentai vieningai atsakė, jog be policijos pagalbos jie šių funkcijų tikrai atlikti negalėtų, nes seniūnai taip pat gerokai apkrauti įvairiomis funkcijomis: ūkinėmis, organizacinėmis, socialinėmis, o svarbiausios yra viešojo administravimo. Be to, vieno iš respondentų nuomone, plėsti veiklą srityse, tradiciškai priskiriamose policijai nėra nei laiko, nei išteklių.

Sekančiu klausimu, apie vietos savivaldos pajėgų (savivaldybės policijos) sukūrimo tikslingumą bei galimybes, respondentai buvo beveik vieningi, ir pasisakė už tokių pajėgų sukūrimą. Tik vienas respondentas pasisakė prieš ir tuo pačiu išreiškė savo pagrįstas abejones: finansavimo klausimu (savivaldybė turi būti „turtinga“, o Zarasų rajonui tai nerealu), kadru klausimu (vargu ar dabartiniai policijos darbuotojai norės pereiti į žemesnio lygio, su

mažesnėmis garantijomis įstaigą (kaip yra su profesionaliais ir savivaldybių ugniagesiais)) ir techninio aprūpinimo klausimu (reikėtų pradėti „nuo nulio“). Be to, šis respondentas pažvelgė dar giliau. Jo nuomone, jei savivaldybėje veiktų dvi skirtingo pavaldumo policijos įstaigos, tai tarp jų neišvengiamai vyktų trintis ir nesutarimai dėl kompetencijos.

Paskutiniuoju klausimyno klausimu, apie tai, kokias viešosios policijos dabar atliekamas funkcijas galėtų perimti savivaldybės policija, buvo išreikšta įvairiausių nuomonių. Tačiau visi respondentai sutaria, kad savivaldybės policija turėtų prisiimti didžiąją dalį dabartinių viešosios policijos funkcijų. Nederėtų prisiimti sunkių smurtinių nusikaltimų, organizuoto nusikalstamumo, sudėtingų finansinių nusikaltimų tyrimo, gal dar kokių specifinių veikų tyrimo. Savivaldybės policija būtinai turėtų vykdyti prevenciją bei eismo kontrolę, dirbti masiniuose renginiuose. Diskutuotinos tik ginklų kontrolės ir licencijų išdavimo funkcijos. Vienas iš respondentų netgi išreiškė mintį, jog sukūrus savivaldybės policiją viešosios policijos struktūros savivaldybėje taptų nebereikalingos, nebent rajone būtų įsteigtas nedidelis biuras (atstovybė) veiksmų koordinavimui.

Apibendrinant Zarasų rajono seniūnų išsakytas mintis, galima padaryti šias išvadas:

- tinkamas ir turintis teigiamą įtaką vietos bendruomenei policijos darbas rajone yra įmanomas tik tuomet, jei jis yra derinamas su vietos valdžia ir bendruomenėmis;
- viešosios policijos atliekamų funkcijų apimtys yra aiškiai per didelės ir galėtų būti siaurintinos, pirmiausiai mažinant įvairiausios tarnybinės dokumentacijos rašymo bei pildymo apimtis;
- Zarasų rajono policijos komisariato viešojo policija susiduria su šiomis viešojo administravimo problemomis: dėmesio prevenciniam darbui stoka ir dideliu funkcinio krūviu.
- vietos savivaldos atstovai prie policijos viešojo administravimo problemų sprendimo prisidėti neketina ir savo funkcijas žmogaus teisių, viešosios tvarkos, eismo saugumo bei administracinės teisenos srityse gali vykdyti tik kartu su policijos pareigūnais, kadangi turi platų savo veiklos diapazoną bei abejoja savo teisine kompetencija;
- Zarasų rajone savivaldybės policija galėtų būti sukurta, jei prieš tai būtų išspręstos šios struktūros finansavimo, personalo, techninio aprūpinimo bei kompetencijos problemos;
- savivaldybės policija rajone turėtų vykdyti teisės pažeidimų prevencijos, eismo priežiūros bei viešosios tvarkos užtikrinimo masiniuose renginiuose funkcijas.

Apibendrinant šiame skyriuje išsakytas mintis, galima prieiti šių išvadų:

1. Policija šiuo metu atlieka dualinę funkciją: 1) išaiškina nusikaltimus; 2) palaiko viešąją tvarką ir užtikrina viešąjį saugumą. Tuo tarpu asmens, viešojo saugumo užtikrinimas ir viešosios tvarkos apsauga yra prioritetinga ne tik valstybės, bet ir jos institucijų funkcija. 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.

2. Vykdamą prevencinę veiklą klostosi paradoksali situacija, kuomet nedalyvaujant policijai, reta kuri žinyba ar institucija geba savarankiškai spręsti jai iškeltus uždavinius. Dėl to policija yra priversta neefektyviai eikvoti savo išteklius. Vis naujų (ypač ne kriminalinio pobūdžio) funkcijų policijai priskyrimas „išsklaido“ policijos pajėgas ir priemones bei atitraukia ją nuo pagrindinio uždavinio – nusikalstamumo kontrolės įgyvendinimo. Be to, policijos neįstengimas efektyviai vykdyti tokio plataus profilio funkcijų veda prie jos vardo diskreditavimo. Dėl to siūlytina „išgryninti“ ir policijai palikti tik jos vienos kompetencijai priskiriamas funkcijas, o kitų institucijų kompetencijai priskirtas funkcijas – vykdyti tik realių susitarimų (įvertinus jų naudingumą vykdant tiesiogines policijos funkcijas) pagrindu.

3. Didelių skirtumų tarp aukštesnės ir žemesnės pakopos policijos komisariatų nuostatų nėra. Utenos rajono policijos komisariato nuostatuose viena iš funkcijų grupių yra skirta tik funkcijoms, susijusioms su veiklos organizavimu apskrities teritorijoje. Praktiniu aspektu apžvelgus įvairaus lygmens policijos įstaigų pagrindinių viešojo administravimo funkcijų, esančių policijos komisariatų nuostatuose, vykdymo pasiskirstymą tarp policijos komisariato padalinių, matyti, kad viešosios policijos padaliniai pagal atliekamų pagrindinių funkcijų skaičių yra pagrindiniai policijos įstaigos veiklą vykdantys padaliniai. Nagrinėjamuose policijos įstaigų nuostatuose matomas tikrasis jų atliekamų viešojo administravimo funkcijų skaičius, tai yra – funkcinis krūvis. Dėl to yra nustatyta, kad aukštesnės pakopos policijos įstaiga (Utenos rajono policijos komisariatas) yra atsakinga už 53 funkcijų vykdymą, o jos viešosios policijos padaliniai vykdo 26 funkcijas iš pateiktųjų. Žemesnės pakopos policijos įstaiga (Zarasų rajono policijos komisariatas) yra atsakinga už 44 funkcijų vykdymą ir jos viešosios policijos padaliniai vykdo 23 funkcijas iš pateiktųjų.

4. Dabar egzistuojanti policijos pajėgų skaičiaus tam tikroje aptarnaujamoje teritorijoje nustatymo metodika apima per mažai komponentų, turinčių įtakos tos teritorijos gyventojų saugumui ir dėl to yra tobulintina. Trūkstamais komponentais galėtų būti aptarnaujamos teritorijos plotas, tam tikrų objektų (pramonės įmonių, poilsiaviečių, ežerų ir pan.) gausa, kitų rekreacijos ar žmonių traukos centrų (lankytinos vietos, masinių renginių vietos ir pan.) buvimas teritorijoje bei gyventojų pasiskirstymo aptarnaujamoje teritorijoje tolygumas (pasklidimas). Netaikant šių komponentų, lieka nežinomas tikrasis policijos pajėgų poreikis siekiant efektyviai teikti policijos viešojo administravimo paslaugas bei neišvengiama policijos pajėgų netolygaus pasiskirstymo šalies mastu, o tai sudaro nevienodas sąlygas viešajai tvarkai bei saugiai aplinkai aptarnaujamose savivaldybių teritorijose užtikrinti.

5. Viršijantį šalies vidurkį aukštesnės pakopos policijos komisariato pareigybų skaičių siūlytina padalinti visoms apskrities policijos įstaigoms iki santykinio šalies policijos pareigūnų skaičiaus vidurkio arba perduoti apskrities policijos įstaigai dalį žemesnės pakopos policijos komisariatų atliekamų funkcijų, tokiu būdu teisingai kompensuojant pajėgų trūkumą.

6. Suvokiant, kad kai kurių policijos uždavinių turinį sudarančius veiksmus gali atlikti ir vietos savivaldos institucijos bei kitos institucijos ar organizacijos, galima kalbėti ne apie funkcijų dubliavimą, o apie tarpusavio bendradarbiavimą. Tekste minėtos savivaldybės bei jos institucijų ir įstaigų funkcijos tiesiogiai arba netiesiogiai susijusios su įgaliojimais įgyvendinant policijos uždavinius, nors faktiškai tik viena savivaldybės funkcija – dalyvavimas užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį – tiesiogiai siejama su policijos uždavinių įgyvendinimu. Kitos funkcijos turi tik Policijos veiklos įstatyme įvardytų policijos uždavinių turinį.

7. Viešosios tvarkos apsaugos poreikiai, kurie logiškai kildinami iš vietos gyventojų interesų, dabar formuluojami ne šias problemas analizuojančiose vietos savivaldos ar regioninėse institucijose, o centrinėse institucijose. Dėl to nepakankamai gerai saugomi vietos gyventojų interesai, o tai turi įtakos neigiamam policijos veiklos vertinimui.

8. Policija, kaip institucija, viena nėra pajėgi efektyviai užtikrinti viešosios tvarkos apsaugą. Tuo tarpu savivaldybės kaip tik yra tos institucijos, kurios yra arčiau žmonių nei valstybinė policija, todėl jos savo iniciatyva galėtų geriau įgyvendinti viešosios tvarkos apsaugą. Vietos savivaldos įstatymas numato daug savivaldybių kompetencijai priskiriamų funkcijų. Dažnai šių funkcijų įgyvendinimas, ypač sanitarijos, ekologijos, gamtos išteklių naudojimo, komunalinio ūkio, dorovės ir kitose srityse siejasi su gyventojų saugumo ir viešosios tvarkos apsaugos problemomis. Atsižvelgiant į tai, kad daugumą šių klausimų sprendžia savivaldybės, atsiranda rimtos prielaidos savivaldybės (municipalinei) policijai atsirasti, kuri ir privalėtų kontroliuoti, kaip šie sprendimai yra vykdomi.

9. Zarasų rajono seniūnijų seniūnų nuomone viešoji policija yra per daug apkrauta įvairiomis funkcijomis, o tinkamas ir turintis teigiamą įtaką vietos bendruomenei policijos darbas rajone yra įmanomas tik tuomet, jei jis yra derinamas su vietos valdžios ir bendruomenių interesais.

Apie kitas Zarasų rajono policijos komisariato atliekamas viešojo administravimo funkcijas bei jų atlikimo problematiką žemesnės pakopos policijos įstaigoje bus kalbama kitame tyrimo skyriuje.

3. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PROBLEMATIKA ZARASŲ RAJONO POLICIJOS KOMISARIATO VIEŠOJOJE POLICIJOJE

Tęsiant tyrimą ir siekiant sukonkretinti bei pagrįsti dėl visų aukščiau išvardintųjų priežasčių žemesnės pakopos policijos komisariato viešosios policijos padaliniams kylančias viešojo administravimo funkcijų vykdymo problemas, panagrinėsime kai kurių šios policijos rūšies, autoriaus nuomone svarbiausių bei turinčių lemiamą įtaką tinkamam policijos uždavinių įgyvendinimui, funkcijų problematiką žemesnės pakopos policijos įstaigoje – Zarasų rajono policijos komisariate.

Norint pilnai pažinti tyrimo objektą, yra pravartu plačiau apžvelgti pačią policijos įstaigos aptarnaujamą teritoriją bei ją charakterizuoti.

Zarasų rajonas yra išsidėstęs Lietuvos Respublikos šiaurės rytiniame pakraštyje ir ribojasi su Utenos apskrities Ignalinos (pietuose) ir Utenos (vakaruose) rajonais bei Panevėžio apskrities Rokiškio rajonu (šiaurėje). Rytuose Zarasų rajonas ribojasi su Latvijos Respublikos Daugpilio rajonu, o pietryčiuose – su Baltarusijos Respublikos Braslavo rajonu. Zarasų rajono plotas yra 1334 km², rajone gyvena 21 362 gyventojai. Zarasų mieste yra 7948 gyventojai, o rajono miesteliuose bei kaimiškosiuose vietovėse gyvena 13 414 gyventojų [33]. Didžiausios rajono gyvenvietės yra Dusetos, Salakas ir Turmantas. Rajono teritorija yra suskirstyta į 10 seniūnijų: Zarasų miesto, Zarasų kaimiškoji, Imbrado, Suvieko, Antazavės, Dusetų, Antalieptės, Degučių, Salako ir Turmanto. Rajone yra 304 ežerai ir kiti vandens telkiniai, kurių plotas yra didesnis nei 1 ha., didžiausi – Drūkšių, Avilio, Čičirio, Luodžio ir Sartų ežerai bei Antalieptės marios (tvenkinys). Šio tvenkinio, kuris susidarė patvenkus didžiausią per rajoną tekančią upę – Šventąją, šiaurės vakarinėje dalyje, Antalieptės miestelyje, yra vienintelė Lietuvoje veikianti kalnų tipo hidroelektrinė su užtvanka. Pietrytinėje rajono dalyje jo teritoriją kerta Vilniaus-Daugpilio geležinkelis, rajono teritorijoje yra Turmanto geležinkelio stotis. Zarasų rajono teritorija eina magistralinis kelias A6, E 262 Kaunas-Daugpilis, yra keturių krašto kelių (102, 117, 178 ir 179) atkarpos. Teritorijos šiaurės rytine dalimi praeina naftotiekio-produktotiekio Polockas – Mažeikiai atkarpa. Didelę rajono dalį užima miškų masyvai, iš kurių didžiausias – Gražutės miškas, yra keli regioniniai parkai bei kitos saugomos teritorijos (draustiniai). Rajone nėra stambesnių pramonės objektų. Iš pramonės šakų labiausiai yra išvystytos lengvoji, maisto, statybinių medžiagų ir medžio apdirbimo pramonės šakos. Rajone yra išplėtotas turizmas ir rekreacija, veikia apie 50 kaimo turizmo sodybų ir poilsiaviečių. Nedarbo lygis rajone – 5 procentai.

Šią teritoriją aptarnaujanti policijos įstaiga yra Zarasų rajono policijos komisariatas. Jame yra 67 statutinių valstybės tarnautojų (pareigūnų) etatai. 45 iš jų priklauso viešosios policijos padaliniams – Patrulių būriui, Prevencijos, Migracijos, Operatyvaus valdymo poskyriams, Areštinei bei Licencijavimo grupei. 17 etatų yra kriminalinės policijos padaliniuose – Nusikaltimų tyrimo skyriuje, Organizuoto nusikalstamumo tyrimo grupėje, Operatyvinės

veiklos grupėje ir Kriminalistinių tyrimų grupėje. Likusieji etatai priklauso administravimo padaliniais (viršininkas, Personalo ir Organizacinė grupės).

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 20 d. nutarimu Nr. 684 „Dėl Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, Vyriausybės kanceliarijos, ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašo patvirtinimo“ [20], Zarasų rajono policijos komisariatas yra priskirtas V įstaigų grupei, nes čia dirba daugiau nei 50 darbuotojų. Šis suskirstymas lemia daugelį reikšmingų įstaigos veiklai sričių, tame tarpe ir darbuotojų darbo užmokestį.

Palyginimui, Utenos rajono policijos komisariate yra 197 statutinių valstybės tarnautojų (pareigūnų) etatai. 146 jų priklauso viešosios policijos padaliniais, 44 – kriminalinės policijos padaliniais, o likusieji – administravimo padaliniais. Pagal aukščiau minėtą Vyriausybės nutarimą Utenos rajono policijos komisariatas yra priskirtas IV įstaigų grupei, kaip aukštesnės pakopos policijos įstaiga.

Todėl kituose tyrimo skirsniuose bus nagrinėjama su kokiomis policijos viešojo administravimo problemomis susiduria Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos padaliniai, vykdydami savo kasdienes pareigas nustatytą apimtį, turint nepakankamus žmogiškųjų resursų išteklius.

3.1. PAGRINDINIŲ VIEŠOSIOS POLICIJOS VEIKLOS RODIKLIŲ 2001-2006 METAIS APŽVALGA

Atsižvelgiant į iškeltą tyrimo hipotezę mes ir mėginsime pateikti Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos pagrindinius (autorius nuomone) veiklos rodiklius 2001-2006 metais ir vėliau juos susieti su šios įstaigos veiklai didžiausią įtaką turinčiomis problematiškiausiomis policijos viešojo administravimo srityje atliekamomis funkcijomis. Rodiklių duomenys yra paimti iš Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos bei personalo padalinių metinių tarnybinės veiklos ataskaitų bei autoriaus surinkti savarankiškai iš policijos įstaigoje vedamos tarnybinės dokumentacijos.

Kaip jau buvo minėta ankstesniame skyriuje, pagrindinės policijos įstaigos atliekamos funkcijos yra atskleidžiamos šios įstaigos nuostatuose. Todėl, autoriaus nuomone, reikšmingiausi ir daugiausia laiko, materialinių bei žmogiškųjų išteklių reikalaujantys Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos veiklos rodikliai bus pateikiami juos sugretinant su tam tikra policijos įstaigos atliekama funkcija.

Viena reikšmingiausių viešosios policijos veiklų, yra policijos įstaigos nuostatuose numatyta viešosios tvarkos apsaugos funkcija, kuri, autoriaus manymu, geriausiai atsiskleidžia per šias atliekamas funkcijas: administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimas, tame tarpe ir dėl įvykdytų Kelių eismo taisyklių (toliau – KET) pažeidimų. Už šios funkcijos vykdymą yra tiesiogiai atsakingi visi viešosios policijos padaliniai, tačiau, kaip prioritetinė, ši veikla yra išskiriama Patrulių būryje bei Prevencijos poskyryje. Ši viešosios policijos padalinių veikla atspindi žemiau pateikiamoje 1 lentelėje.

1 lentelė. Administracinių bylų teisenos užtikrinimas

Rodiklis (dimensija)	2001 m.	2002 m.	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.
<i>Nustatyta KET pažeidimų (skaičius)</i>	1626	1896	1482	1815	1976	2801
<i>Kiti nustatyti ATPK numatyti pažeidimai (skaičius)</i>	346	234	203	442	525	634
<i>Iš viso nustatyta administracinių teisės pažeidimų (skaičius)</i>	1972	2130	1685	2257	2501	3435

Kita ne mažiau reikšminga nagrinėjamų padalinių vykdoma ir policijos įstaigos nuostatuose numatyta funkcija yra pareiškimų ir pranešimų apie rengiamas, daromas ar padarytas nusikalstamas veikas registravimo bei jų nagrinėjimo baudžiamojo proceso įstatymo nustatyta tvarka funkcija. Pagal Zarasų rajono policijos komisariate nusistovėjusią praktiką, siekiant kuo efektyviau atlikti šią funkciją, už minėtų pareiškimų (dabar turėtų būti skundų – autoriaus pastaba) bei pranešimų tinkamą registravimą yra atsakingi viešosios policijos padaliniai (konkrečiai – Operatyvaus valdymo poskyris). Tuo tarpu kitas viešosios policijos padalinys (Prevencijos poskyris) savo kompetencijos ribose yra atsakingas už šių pareiškimų bei pranešimų tyrimą (tai yra, aplinkybių bei kitos informacijos patikslinimą bei procesinio sprendimo – nutarimo atsisakyti pradėti ikiteisminį tyrimą priėmimą), taip pat už kai kurių kategorijų baudžiamųjų bylų ikiteisminį tyrimą. Šios funkcijos vykdymą apibūdina 2 lentelė.

2 lentelė. Pranešimų apie nusikalstamas veikas nagrinėjimas

Rodiklis (dimensija)	2001 m.	2002 m.	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.
<i>Registruota pareiškimų, pranešimų apie nusikalstamas veikas (skaičius)</i>	494	557	446	524	707	602
<i>Atlikta ikiteisminių tyrimų baudžiamosiose bylose (skaičius)</i>	48	32	133	195	196	143
<i>Priimta nutarimų atsisakyti pradėti ikiteisminį tyrimą (skaičius)</i>	170	233	68	95	230	206

Kita gana svarbi policijos padalinių atliekamų funkcijų grupė yra susijusi su policijos įstaigos nuostatuose numatytais baudžiamojo proceso įstatymo numatytais atvejais ikiteisminio tyrimo pareigūno, prokuroro, teisėjo ar teismo pavedimų vykdymu baudžiamosiose bylose ir gyventojų pasiūlymų, pareiškimų, pranešimų ir skundų, nesusijusių su nusikalstamomis veikomis, nagrinėjimu viešojo administravimo įstatyme numatyta tvarka. Už šių funkcijų vykdymą atsako dauguma viešosios policijos tarnybų – Prevencijos poskyris, Patrulių būrys, Licencijavimo grupė ir Migracijos poskyris. Minėtų funkcijų vykdymo rodikliai yra pateikiami 3 lentelėje.

3 lentelė. Pavedimų vykdymas ir skundų nagrinėjimas

Rodiklis (dimensija)	2001 m.	2002 m.	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.
<i>Įvykdyta ikiteisminio tyrimo pareigūno, prokuroro, teisėjo ar teismo pavedimų (skaičius)</i>	274	331	284	280	313	342
<i>Išnagrinėta gyventojų pasiūlymų, pareiškimų, pranešimų ir skundų, registruotų policijos įstaigos Informacijos registre (skaičius)</i>	220	199	157	61	298	291
<i>Išnagrinėta gyventojų pasiūlymų, pareiškimų, pranešimų ir skundų, registruotų policijos įstaigos kanceliarijoje (skaičius)</i>	131	99	59	19	32	47

Kita labai svarbi ir pagrinde tik policijos kompetencijai priskirta funkcijų grupė yra susijusi su sulaikytųjų, suimtųjų ir nuteistųjų asmenų konvojavimu ir sulaikytųjų ir pristatytųjų į policiją asmenų apsauga bei nedelstinu reikiamos medicininės pagalbos jiems suteikimu. Šios funkcijos taip pat yra nurodytos policijos įstaigos nuostatuose bei siejamos su vienos iš pagrindinių žmogaus teisių apribojimu ir dėl to turi būti vykdomos ypatingai atidžiai, siekiant nepažeisti kitų sulaikytojo ar suimtojo žmogaus teisių. Už šių funkcijų atlikimą didžiąja dalimi atsako išimtinai tik viešosios policijos padaliniai (išskyrus retkarčiais kriminalinės policijos pareigūnų vykdomą procesinį konvojų – parodymų patikrinimui vietoje). Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos padaliniuose konvojavimą dažniausiai vykdo Patrulių būrio ir Prevencijos poskyrio pareigūnai, o sulaikytųjų asmenų apsaugą policijos įstaigos laikino sulaikymo patalpose bei areštinėje – Operatyvaus valdymo poskyrio bei Areštinės pareigūnai. Pagrindiniai šių funkcijų vykdymo rodikliai yra pateikti 4 lentelėje.

4 lentelė. Konvojavimas ir administracinis sulaikymas

Rodiklis (dimensija)	2001 m.	2002 m.	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.
<i>Vykdyta konvojų (skaičius)</i>	537	537	627	694	266	270
<i>Areštinėje laikyta asmenų (skaičius)</i>	387	313	330	294	238	353
<i>Pristatyta į policijos komisariatą asmenų (skaičius)</i>	969	733	627	745	640	878
<i>Laikiniai sulaikyti asmenų uždariant į laikino sulaikymo patalpas (skaičius)</i>	457	385	174	430	313	447

Iš čia nurodytų pagrindinių viešosios policijos padalinių funkcijų vykdymo rodiklių galima spręsti apie veiklos apimtį šiame policijos įstaigos sektoriuje. Reikia pastebėti, kad vien iš pateiktųjų duomenų yra matyti, kad viešosios policijos padalinių vykdomos veiklos apimtis yra pakankamai didelė, o jų vykdomų funkcijų kaleidoskopas yra pakankamai platus. Tačiau, gretimai nereikia pamiršti ir šias funkcijas vykdančių pajėgų skaičiaus. 5 lentelėje yra nurodyti duomenys apie viešosios policijos padalinių etatų skaičių bei komplektavimą.

5 lentelė. Pareigybių skaičius ir komplektavimas

Rodiklis (dimensija)	2001 m.	2002 m.	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.
<i>Turima pareigybių (skaičius)</i>	45	46	44	44	45	45
<i>Užimta pareigybių (skaičius)</i>	44	45	43	42	42	42

Konkretų įvairių viešosios policijos padalinių sudėtyje esančių pareigybių skaičių matysime kituose tyrimo skirsniuose, toliau nagrinėjant Zarasų rajono policijos komisariato, kaip žemesnės pakopos policijos įstaigos, valdymo problematiką.

3.2. ZARASŲ RAJONO POLICIJOS KOMISARIATO, KAIP ŽEMESNĖS PAKOPOS POLICIJOS ĮSTAIGOS, VALDYMO PROBLEMATIKA

Prieš atlikdamas tyrimą veiksmų planavimo stadijoje autorius iškėlė hipotezę, kad ryškiausios policijos viešojo administravimo problemos 2001-2006 metų laikotarpiu Zarasų rajono policijos komisariato, kaip žemesnės pakopos policijos įstaigos, viešojo administravimo (valdymo) problemos viešojoje policijoje pasireiškia per:

- didelę personalo kaitą padaliniuose bei nepakankamus jo gebėjimus;
- neefektyvią darbo laiko apskaitos sistemą;
- netinkamą atskirų atliekamų funkcijų reglamentavimą.

Visuose ankstesniuose tyrimo skyriuose buvo klojami teoriniai pamatai šios hipotezės patikrinimui (patvirtinimui ar paneigimui). Į iškeltąją hipotezę pažvelgus praktiškai, siūlytume ją nagrinėti šiek tiek platesne imtimi.

Hipotezės teiginius apie didelę personalo kaitą viešosios policijos padaliniuose reikia nagrinėti kompleksiskai, kartu su darbo laiko apskaitos problema bei kitomis policijos vidaus personalo rengimo, atrankos bei motyvacijos problemomis ir nagrinėti per darbuotojų motyvaciją ir jos įtaką padalinių personalo kaitai bei funkcijų paskirstymui.

Kitą hipotezės teiginį, apie netinkamo atskirų funkcijų reglamentavimo problemą, siūlytina nagrinėti per funkcijų gausą viešosios policijos padaliniuose bei resursų funkcijoms atlikti problemą, ikiteisminio tyrimo atlikimą teisės pažeidimų prevencijos sąskaita, sulaikytųjų asmenų išblaivinimo, o taip pat per konvojavimo, bei eismo priežiūros funkcijų atlikimą, neturint tam specializuotų padalinių.

Kadangi nagrinėjama tema bei jos išvados yra aktualios ne tik nagrinėjamai Zarasų rajono policijos įstaigai, bet ir kitiems žemesnės pakopos mažesniems policijos komisariatams, todėl hipotezės patikrinimas bus atliekamas remiantis nagrinėjamos policijos įstaigos kokybiniais bei kiekybiniais rodikliais pasirinktu nagrinėjimo laikotarpiu. Rodiklių analizės pagrindu bus formuojamos teorinės prielaidos išvadų pavidalu apie nagrinėjamoje policijos įstaigoje egzistuojančią viešojo administravimo (valdymo) problematiką susijusią su atliekamomis policijos viešojo administravimo funkcijomis.

3.2.1. DARBUOTOJŲ MOTYVACIJA IR KAI KURIE JOS PROBLEMINIAI YPATUMAI

Kaip jau buvo minėta Zarasų rajono policijos komisariato, kaip žemesnės pakopos policijos įstaigos viešosios policijos padalinių funkcijoms užtikrinti šiuo metu yra skirti 45 etatai, iš kurių 2006 m. gruodžio 31 dienai buvo užimti arba sukomplektuoti yra 42, taigi viešosios policijos nekomplektas tą dieną buvo 3 pareigybės arba 6,66 procento. Šios laisvosios pareigybės buvo šiuose padaliniuose (po vieną): Patrulių būryje, Prevencijos poskyryje ir Operatyvaus valdymo grupėje. Pagal viešosios policijos struktūrinius padalinius minėti 45 etatai yra pasiskirstę taip:

1. Viršininko pavaduotojas, kuriojantis viešąją policiją – 1 etatas;
2. Operatyvaus valdymo poskyris – 9 etatai;
- 2.1. Areštinė – 4 etatai;

3. Migracijos poskyris – 2 etatai;
4. Viešosios tvarkos skyrius:
 - 4.1. Viešosios tvarkos skyriaus viršininkas – 1 etatas;
 - 4.2. Patrulių būrys – 16 etatų;
 - 4.3. Prevencijos poskyris – 11 etatų;
 - 4.4. Licencijavimo grupė – 1 etatas.

Kaip matyti, viešosios policijos struktūriniai padaliniai yra sukurti pagal tipinę schemą, kuri buvo įvesta Policijos departamento rekomendacija 2003 metų pradžioje. Reikia pastebėti, jog čia yra pateiktas tik statutinių valstybės tarnautojų etatų sąrašas, neskaitant Migracijos poskyryje esamų dviejų karjeros valstybės tarnautojų etatų.

Vykstant nuolatinei personalo kaitai viešosios policijos padaliniuose, pravartu tai iliustruoti skaičiais (6 lentelė).

6 lentelė. Personalo kaita

<i>Rodiklis (dimensija)</i>	2001 m.	2002 m.	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.
<i>Turima pareigybių (skaičius)</i>	45	46	44	44	45	45
<i>Užimta pareigybių (skaičius)</i>	44	45	43	42	42	42
<i>Pareigūnų kaita: priimta/atleista (skaičius)* (* - neskaitant pareigūnų perkėlimų į kitus padalinius ar kitas policijos įstaigas)</i>	4/1	0/0	1/0	0/2	3/6	1/2

Kaip matyti iš pateiktos lentelės duomenų, didesnė personalo kaita būdinga 2004-2006 metų laikotarpiu. Reikia pažymėti, kad pateikti skaičiai parodo tik paliekančių policijos sistemą ar į ją priimamų pareigūnų skaičiaus dinamiką. Tuo tarpu visi „vidiniai“ perkėlimai 6-je lentelėje neatsispindi. Ir iš pateiktų duomenų pakankamai gerai matyti, jog nagrinėjamu laikotarpiu Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos padaliniuose vyko „neigiama“ pareigūnų kaita – 9 priimti, 11 atleista. Tačiau, realiai, tai yra apžvelgus tikrąją pareigūnų kaitą policijos įstaigos tarnybose ir tarp policijos įstaigų, skaičiai yra visiškai kitokie, tik deja, tarnybinės veiklos ataskaitose jie nėra apskaitomi. Autoriaus duomenimis, apžvelgiamuoju laikotarpiu vien į kriminalinės policijos padalinius perėjo 4 Prevencijos poskyrio tyrėjai (apylinkės inspektoriai) ir viena nepilnamečių reikalų pareigūnė, dar 2 tyrėjai perėjo į aukštesnės pakopos policijos komisariatą ir vienas į kitą nagrinėjamo policijos komisariato viešosios policijos padalinį. Tuo tarpu Prevencijos poskyryje iš viso yra 11 etatų, iš jų 9 tyrėjų (apylinkės inspektorių) etatai, todėl vien šios kategorijos pareigūnų kaita 2001-2006 metų laikotarpiu sudarė 77,7 procento. Žinoma, dauguma perėjusiųjų pareigūnų turėjo nemažą patirties dirbant prevencinį darbą, todėl surasti jiems deramą pamainą ne visuomet pavyksta ir dėl to nukenčia tarnybai keliamų uždavinių vykdymas bei funkcijų atlikimas, apmokant naujai priimtus pareigūnus yra gaišamas kitų

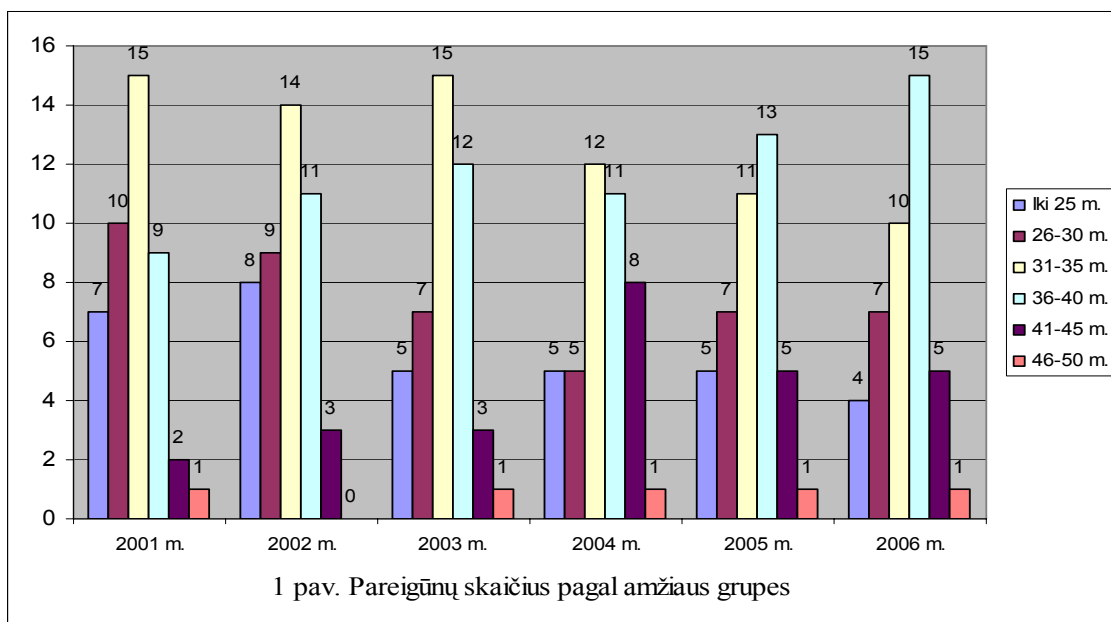
pareigūnų laikas, didėja jų darbo krūvis. Panaši personalo kaita būdinga ir kitiems viešosios policijos padaliniams: Patrulių būryje pasikeitė 8 pareigūnai iš 16, Operatyvaus valdymo poskyryje – 5 iš 8. Be to, reikia pastebėti, jog kai kurie pareigūnai išdirba užimamose pareigose labai trumpą laiką ir vėliau pereina kitur. Dėl nuolatinės personalo kaitos nesusiformuoja brandus kolektyvas, nėra pareigūnų savitarpio supratimo. Reikia formuoti atėjusių naujų, nepatyrusių pareigūnų praktinius įgūdžius, supažindinti su darbo ypatumais, tačiau nėra patyrusių pareigūnų, galinčių tai atlikti. Iš to kyla nemaža dalis policijos viešojo administravimo problemų, nes neturint pakankamai profesinių žinių yra neįmanomas visaverčių viešojo administravimo funkcijų vykdymas.

Pareigūnų kaitos priežasčių šiuo atveju dera ieškoti tiek tarp vidinių, tiek ir tarp išorinių veiksnių, veikiančių policijos įstaigą bei jos darbuotojus. Prie vidinių priežasčių galima priskirti ir 2005 metų gegužę įvykusią policijos įstaigos vadovybės kaitą – po Policijos departamento atlikto audito buvo pakeistas jos vadovas, o netrukus ir kriminalinės policijos vadovas. Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos pareigūnai tęsti tarnybos dažniausiai pereidavo į Valstybės sienos apsaugos tarnybai priklausančią Ignalinos atominės elektrinės apsaugos rinktinę. Jie tarnybos vietą keisdavo į pastarąją dažniausiai dėl ten esančių darbo sąlygų, nes rinktinėje yra mokamas šiek tiek didesnis darbo užmokestis, darbas vyksta pamainomis, be to, jo apimtys yra žymiai mažesnės ir siauresnės nei policijos komisariate.

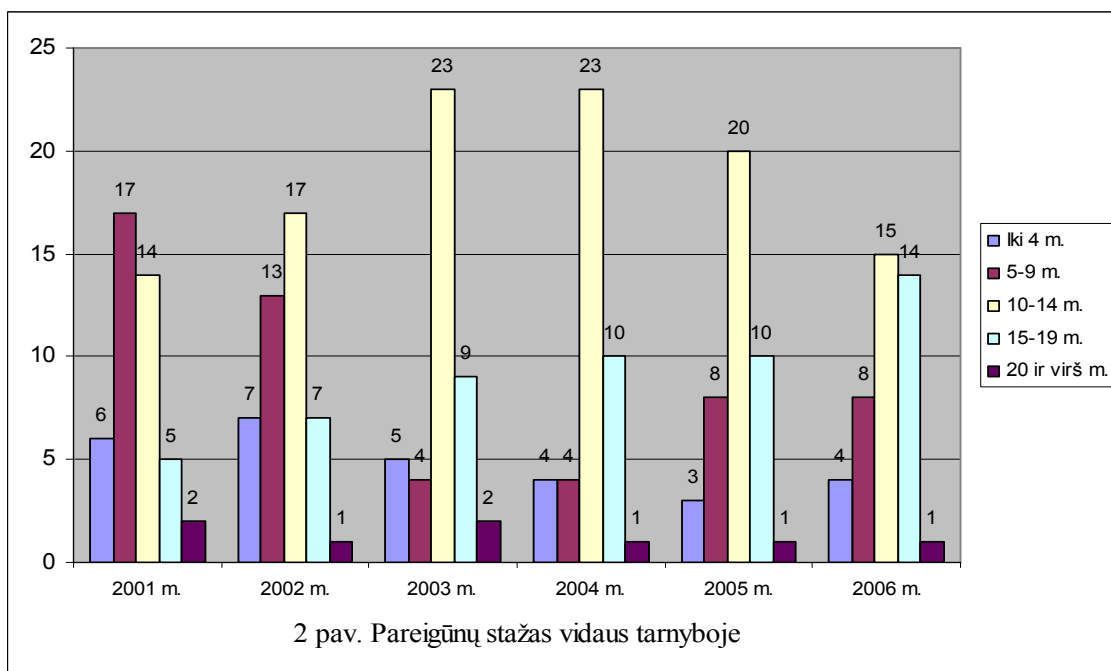
Nemaža dalis nagrinėjamos įstaigos tiek viešosios, tiek ir kriminalinės policijos pareigūnų pakeitė tarnybos vietą į aukštesnės pakopos policijos įstaigą – Utenos rajono policijos komisariatą. Jų apsisprendimą didžiąja dalimi lėmė aukštesnis darbo užmokestis bei mažesnis ten esamas darbo krūvis. Pastebėtina, kad žemesnės pakopos policijos įstaigai šiais aspektais konkuruoti su aukštesnės pakopos policijos įstaiga yra labai problematiška, nes kol abi įstaigos turi panašų funkcinį krūvį, tačiau viena jų turi žymiai didesnę pareigūnų skaičių bei galimybes mokėti didesnę darbo užmokestį (kadangi, vadovaujantis jau minėtu Vyriausybės 2002 m. gegužės 20 d. nutarimu Nr. 684 [20], aukštesnės pakopos policijos komisariatui yra IV-je įstaigų grupėje, o žemesnės pakopos – V-je), tol šis procesas bus neišvengiamas ir žemesnės policijos komisariatui bus tik aukštesnės pakopos įstaigos personalo „rengėjai“, patys negalėdami suburti daugmaž pastovaus kolektyvo, nes į geriausiuosius jo atstovus nuolat „kėsinsis“ ši įstaiga.

Kita pareigūnų kaitos priežastis yra policijos įstaigos personalo turimų gebėjimų lygis viešojo administravimo srityje. Kaip minėta, 2001-2006 metų laikotarpiu viešosios policijos padaliniuose yra pastebima gan žymi personalo kaita. Ji, be abejo, atsiliepė ir pareigūnų turimų gebėjimų lygiui, tačiau ne geriausiąja prasme. Iš vidaus reikalų sistemos

vienas po kito pasitraukė policijos veiklos profesionalai, išdirbę joje ilgą laiką bei turėję reikiamą pareigoms eiti išsilavinimą arba savo laiku praėję perkvalifikavimo kursus, todėl turėję pakankamų gebėjimų vykdyti šią veiklą, tačiau į jų vietą buvo priimti nauji ir nepatyrę pareigūnai, kuriuos dar reikėjo mokyti. Ši personalo kaitos situacija yra pavaizduota žemiau esančiose diagramose (1 ir 2 pav.).



Iš diagramos matyti, kad per pastaruosius 6 metus pagrindinė nagrinėjamos įstaigos personalo dalis užima amžiaus tarpsnį tarp 26 ir 40 metų. Tuo tarpu vyresni pareigūnai sudaro ryškią mažumą. Tačiau siekiant nustatyti šių pareigūnų patirtį dirbant policijos sistemoje, reikalinga apžvelgti žemiau pateikiamus tarnybos stažo duomenis (2 diagrama).



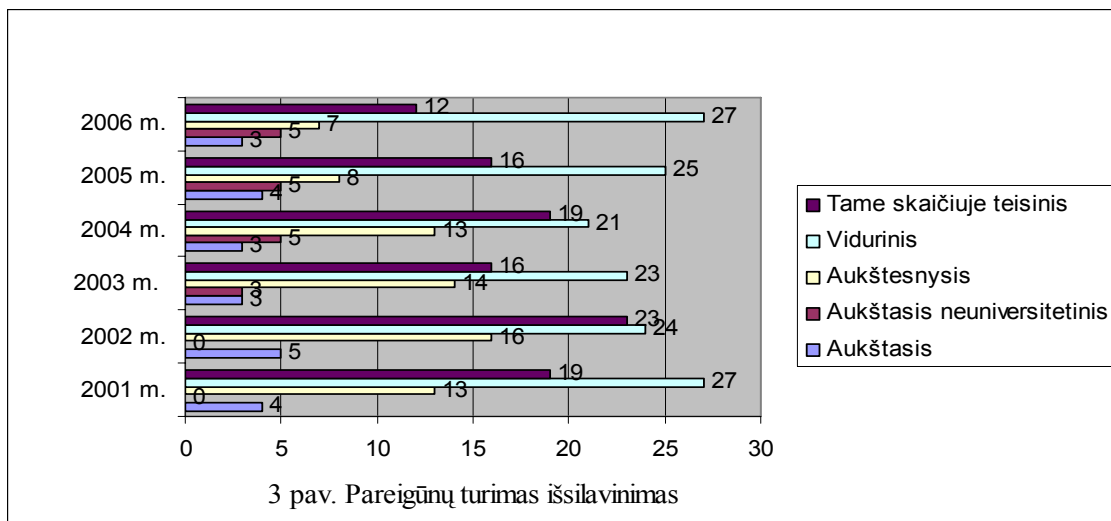
Iš diagramoje pateiktų skaičių galima susidaryti vaizdą apie nagrinėjamos policijos įstaigos viešosios policijos padalinių pareigūnų patirtį dirbant policijoje. Matome, kad

laikotarpio pradžioje vyrauja darbuotojų stažas nuo 5 iki 14 metų, tuo tarpu laikotarpio pabaigoje – nuo 10 iki 19 metų. Tai parodo, jog nors asmeninė personalo sudėtis ir kinta, tam tikra jo dalis išlieka nepakitusi, sudarydama labiausiai patyrusių pareigūnų branduolį.

Zarasų rajono policijos komisariato situacija ko gero yra būdinga daugumai mažesniųjų provincijos miestelių policijos įstaigų situacijai. Beveik kasmet po vieną ar kelis jaunuolius ši policijos įstaiga siunčia studijuoti į Klaipėdos aukštesniąją policijos mokyklą, tačiau baigę mokslus kursantai į juos siuntusią įstaigą nebegrįžta, mieliau rinkdamiesi darbą didmiesčiuose. Tuo tarpu siuntimą davusi policijos įstaiga yra priversta ieškoti darbuotojų savo nuožiūra iš baigusiujų įvairias kitokias mokymo įstaigas. Šiuo atveju galima teigti, kad kandidatus mokytis Klaipėdoje atbaido tiek didelis atstumas (apie 400 kilometrų) bei prastas susisiekimas su mokymosi vieta, tiek ir kai kurios Statute [15] įtvirtintos mokymosi galimybių nuostatos. Nors apie jas jau buvo kalbėta pirmame tyrimo skyriuje, tačiau šios nuostatos yra vertos atskiros analizės šiek tiek kitu aspektu. Statuto 9 straipsnyje yra teigiama, kad stojant į vidaus tarnybą yra pasirašoma trišalė sutartis tarp stojančiojo asmens, policijos mokymo įstaigos ir vidaus reikalų centrinės įstaigos, kurioje kursantas prisiima jo mokymąsi bei būsimą tarnybą liečiančius tam tikrus įsipareigojimus. Statute teigiama, kad jeigu kursantas bus pašalintas iš vidaus reikalų profesinio mokymo įstaigos arba atleistas iš vidaus tarnybos jo paties prašymu arba dėl jo kaltės anksčiau nei sutartyje numatytas laikas – privalės atlyginti vidaus reikalų mokymo įstaigai visas su jo mokymu susijusias išlaidas. Nesiimant nagrinėti įstatymo leidėjų motyvų nustatant šią sąlygą galima tik konstatuoti, kad bet koks bandymas reikalauti, kad pareigūnų rengimo išlaidos būtų kompensuojamos pačių pareigūnų, yra nekorektiškas ir pažeidžia ne tik Konstitucijos nuostatą, kad „mokslas valstybinėse ir savivaldybių bendrojo lavinimo, profesinėse bei aukštesniosiose mokyklose yra nemokamas“ (Konstitucijos 41 str.), bet ir prigimtines žmogaus teises į laisvę pakeisti gyvenamąją vietą, profesiją ir t. t. Be to, etiniu požiūriu yra negerai, kad gretinami už nusižengimus atleidžiami ir galbūt dėl labai rimtų asmeninių arba kitokių priežasčių tarnybą turintys palikti pareigūnai. Manytume, kad ši nuostata yra taisytina, nes valstybės siekis „pririšti“ pareigūną dirbti vidaus tarnybos sistemoje 5 metams naudojant teisinio reguliavimo (finansinės prievartos) svertus yra neetiškas ir tik sukuria „atvirkštinį efektą“ – atgraso jaunos žmones rinktis policijos pareigūno profesiją dėl galimų neapibrėžtų ekonominių pasekmių ateityje.

Reikia pastebėti, kad nagrinėjamoje įstaigoje didžiausios problemos kyla komplektuojant personalą į vidurinės grandies policijos pareigūnų vietas, kadangi pretenduoti į jas gali tik asmenys, turintys mažiausiai aukštąjį neuniversitetinį išsilavinimą. Nagrinėjamo policijos komisariato atveju tai dažniausiai būna Utenos kolegijoje teisininko kvalifikaciją įgiję asmenys. Tuo tarpu į žemesnės grandies policijos pareigūnų vietas kandidatų netrūksta, kadangi

čia pakanka ir vidurinio išsilavinimo su pirmos pakopos policiniu išsilavinimu. Šios kategorijos policijos pareigūnai dažniausiai yra komplektuojami iš Valstybės sienos apsaugos tarnyboje dirbusių bei pasieniečių mokyklą baigusių pareigūnų. Viešosios policijos padalinių išsimokslinimo situacija yra pateikta 3 paveikslėlyje.



Iš pateiktos viešosios policijos pareigūnų turimo išsilavinimo diagramos matyti, kad ryškiai dominuoja vidurinį išsilavinimą turintys pareigūnai. Tai neturėtų per daug stebinti, nes pagrindinę viešosios policijos personalo dalį sudaro žemesniosios grandies policijos pareigūnai, kurių užduotis yra darbas gatvėje. Į akis krinta šiek tiek mažokas aukštąjį išsilavinimą turinčių pareigūnų skaičius, o tai didžiąja dalimi lemia policijos teikiamų paslaugų kokybę. Nors, kita vertus, susiklosčius dabartinei situacijai policijoje ir nesant pakankamai personalą motyvuojančių veiksnių, šis rodiklis yra pakankamai geras.

Kalbant apie šių pareigūnų kvalifikaciją reikia pastebėti, kad Utenos kolegijos rengiami teisininkai nelabai atitinka policijos sistemoje keliamus poreikius. Jie yra rengiami orientuojantis labiau į civilinę teisę, o administracinės, baudžiamosios ar baudžiamojo proceso teisės žinios būna labai ribotos bei abstrakčios. Be to, šios mokymo įstaigos absolventai nepasižymi tvirta drausme bei policijos pareigūnui reikiamomis savybėmis. Todėl vėliau sugaištama daugiau laiko jų „perauklėjimui“ bei reikiamų žinių suteikimui. Tuo tarpu pareigūnai, priimami į tarnybą iš Valstybės sienos apsaugos tarnybos padalinių, pasižymi žymiai geresne drausme, atsakingesniu požiūriu į darbą, tačiau taip pat stokoja specialiųjų policijos viešojo administravimo žinių bei gebėjimų.

Lietuvoje egzistuojanti policijos pareigūnų profesinio mokymo, kvalifikacijos tobulinimo ir perkvalifikavimo sistema iš esmės skiriasi nuo daugelyje ES valstybių narių taikomos policijos pareigūnų profesinio rengimo praktikos, o tai turi tiesioginę įtaką policijos veiklai ir jos kokybei. ES valstybėse policijos pareigūnų profesinis mokymas, kvalifikacijos tobulinimas ir perkvalifikavimas organizuojamas žinybinėse mokymo įstaigose ir finansuojamas

policijos sistemos. Dėl teisės aktuose nustatytos dabartinės tvarkos Lietuvoje policijos sistema nedisponuoja policijos pareigūnams rengti skiriamomis lėšomis ir negali susieti policijos pareigūnų rengimo proceso su savo realiais poreikiais. Todėl reikėtų svarstyti tikrai žinybinės mokymo įstaigos (galbūt kolegijos) įkūrimo galimybes, tuo užtikrinant specializuoto (policinio) išsilavinimo suteikimo galimybes žemesniosios ir vidurinėsios grandies policijos pareigūnams ir atrankos darbui policijoje vykdymą pagal policijos įstaigų poreikius. Priešingu atveju nebus vykdoma Statute įtvirtinta pareigūnų priėmimo į tarnybą tvarka – vienas iš būtinų reikalavimų, keliamų pretendentams į vidaus tarnybą, yra baigti vidaus reikalų profesinio mokymo įstaigą ar jai prilygintą kitą mokymo įstaigą arba vidaus reikalų įstaigos įvadinio mokymo kursus – o policijos sistemos prestižas liks žemas vien dėl to, jog čia dirbantys pareigūnai nepakankamai gerai išmano tą darbą, kurį privalo atlikti, nes neturi pakankamų gebėjimų atlikti policijos viešojo administravimo veiklą.

Jau minėtiems tiek vidiniams, tiek ir išoriniams veiksniams derėtų priskirti policijos personalo motyvacijos stoką.

Policijos įstaigą dažniausiai palieka kvalifikuoti pareigūnai ir pereina į veiklos sritis, kur yra didesnis atlyginimas ar geresnės darbo sąlygos. Per pastaruosius ketverius metus Lietuvoje policijos personalo kaita vidutiniškai sudarė apie 10 proc. Kaip valstybei, Europos Sąjungos narei, šis skaičius yra per didelis, nes daugelyje ES valstybių šis rodiklis yra kelis kartus mažesnis. 2005 m. policijos įstaigose šis rodiklis išaugo iki 10,8 proc. Be to, iš tarnybos policijoje atleidžiamų pareigūnų vidutinis skaičius (6,9 proc.) buvo beveik du kartus didesnis už priimamų į tarnybą (3,2 proc.) [19].

Ketinantiems savo gyvenimą susieti su tarnyba policijoje jauniems žmonėms motyvacijos neprideda ir tai, jog tarnyba policijoje tapo neprestižine dėl nesibaigiančių policijos reformų, užduočių neparemtų adekvačiu finansavimu, rutininių darbo sąlygų, pareigūnų diskriminavimo atlyginimo ir socialinių garantijų srityse. Ne visi Lietuvos piliečiai patenkinti dabartiniu policijos įstaigų darbu, todėl prarandamas pasitikėjimas policija. Neigiamą visuomenės nuomonę apie policiją formuoja ir žiniasklaidoje vyraujantys pareigūnų įvaizdžio stereotipai. Asmeniškai nesusidūrę su policijos pareigūnais žmonės jau turi susidarę stereotipinę nuomonę apie jų darbą. Tokią viešąją nuomonę galima pakeisti tik nepriekaištingu pareigū atlikimu, tačiau tai visiškai nemotyvuoja jaunų žmonių ryžtis tapti policijos pareigūnais.

Reikia pastebėti, kad ir valstybės biudžeto asignavimai, skiriami policijos sistemai, auga nepakankamai. Nenuosekli ir Policijos departamento vykdoma personalo politika. Štai vieną dieną paskelbiama, kad policijos įstaigos dėl lėšų trūkumo negali savarankiškai priimti darbuotojų į laisvas pareigybes ir nurodoma, jog kiekvieną priėmimą reikia derinti su Policijos departamentu. Tačiau, po kurio laiko, pasitarimų metu yra reiškiami priekaištai vadovams

policijos įstaigų, turinčių didžiausią personalo nekomplektą. Dėl menko policijos finansavimo ir dėl nelanksčios bei permainingos kadro politikos policijos pareigūnas neturi aiškios perspektyvos, savo kaip pareigūno ateities vizijos. Dėl šių priežasčių pareigūnai praranda tikėjimą savo ateitimi policijos įstaigose, praranda iniciatyvumą. Tai neigiamai veikia jų nuotaiką bei didina psichologinę įtampą.

Prie policijos pareigūnų nepakankamos motyvacijos prisideda ir tai, jog tik 10 proc. policijos įstaigų neturi didesnių problemų dėl pastatų ir patalpų, tuo tarpu daugelio įstaigų pastatus ir patalpas reikia kapitaliai renovuoti ar net statyti naujus. Pavyzdžiui, Zarasų rajono policijos komisariatas yra įsikūręs pastate, statytame apie 1860 metus, kuriame ypač trūksta patalpų, nėra vandentiekio, kanalizacijos. Manytume, kad skurdi policijos materialinė ir techninė bazė atsiliepia ne tik policijos, bet ir visos valstybės įvaizdžiui, nes policija yra valdžios institucija bei privalo reprezentuoti valstybę ne tik savo piliečių, bet ir užsienio svečių akyse, o tai yra ypač aktualu narystės Europos Sąjungoje bei Šengeno erdvėje kontekste.

Motyvacijos stoką darbui policijoje be kita ko didina ir valstybės politika statutinių valstybės tarnautojų socialinių garantijų atžvilgiu. Policijos pareigūnų, kaip piliečių, konstitucinės teisės yra apribotos daugiau nei kitų valstybės tarnautojų atitinkamos teisės. Tai lemia policijos pareigūno statusas (uniforma, ginklas), draudimas streikuoti, dalyvauti politinių partijų veikloje ir panašiai. Pareigūnų sutikimas atsisakyti dalies pilietinių teisių turi būti valstybės kompensuotas kitomis pareigūnams priimtinomis vertybėmis: darbo užmokesčiu, socialinėmis garantijomis. Iš to galima daryti išvadą, jog pareigūnams įstatymų leidėjo numatytos pareigos ir su jų vykdymu susiję specialūs reikalavimai bei jiems taikomi kai kurių konstitucinių teisių apribojimai rodo, kad valstybė pripažįsta policijos pareigūnų, kaip socialinės grupės, išskirtinę padėtį visuomenėje. Tai lyg ir rodo pareigūnų teisę į išskirtines valstybės garantuojamas socialines garantijas. Valstybės pripažinimas policijos pareigūnų teisių į didesnę socialinę apsaugą nustatytas pagrindiniuose vidaus tarnybos principuose. Pagal Vidaus tarnybos ypatumų kompensavimo principą pareigūnų tarnybos ypatumai (didesnis pavojus gyvybei arba sveikatai, sugriežtinta atsakomybė, ilgesnis darbo laikas ir įvairūs su tarnyba susiję apribojimai) kompensuojami Statute ir kituose teisės aktuose nustatytais socialinėmis garantijomis. Pagal Teisėtų lūkesčių ir pagarbos įgytoms teisėms principą preziumuojama, jog asmenys, pasirinkdami vidaus tarnybą, yra įsitikinę, kad valstybė užtikrins savo nustatytas pareigūnų teises ir socialines garantijas, todėl pagal šį Statutą bei kitus įstatymus pareigūnų teisėtai įgyta teisė į tam tikras socialines garantijas turi būti taikoma visam jų tarnybos laikui [15]. Tačiau šiandien visuomenė dar nėra pasirengusi pripažinti policijos pareigūnų teisės į didesnes socialines garantijas. Taigi susiklostė visiškai nepriimtina situacija: visuomenės netenkina policijos teikiamų paslaugų kokybė, o policijos pareigūnai nėra socialiai apsaugoti ir tai yra viena iš

priežasčių, kuri veikia prieš kokybiško darbo motyvaciją. Iš šios situacijos galima išeiti tik teisėkūros lygmeniu deklaruojant bei praktiškai įgyvendinant tokią pareigūnų socialinių garantijų politiką, kuri atitinka jų lūkesčius.

Tuo tarpu kol kas yra priešingai. Lietuvos Respublikos Vyriausybei 2000 m. pradėjus vykdyti valstybės lėšų taupymo politiką, buvo pakeistos ar visai panaikintos pareigūnų socialinės garantijos, susijusios su piniginėmis išmokomis, kompensacijomis, lengvatomis. Neteko galios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 127 patvirtintų Socialinių garantijų teikimo policijos ir kitų vidaus reikalų įstaigų pareigūnams nuostatų šeši punktai. Didžiojoje daugumoje policijos įstaigų buvo pradėtas taikyti vadinamasis „išlyginamasis“ koeficientas, kuomet kas mėnesį kiekvienas įstaigos darbuotojas oficialiai negaudavo dalies savo darbo užmokesčio. Ši neteisybė tęsėsi iki Konstitucinio teismo sprendimo 2005 metų pradžioje, pripažinusio, kad tokia praktika prieštarauja Konstitucijai. Dėl to tarnybą policijoje paliko daug patyrusių pareigūnų ir tai neigiamai paveikė teisėtą užtikrinančių institucijų darbo efektyvumą. Nepriemokos pareigūnams buvo grąžintos tik 2006 metų antrame pusmetyje.

Kitas, mokslinėje literatūroje dar nenagrinėtas, policijos pareigūnų socialinių garantijų aspektas yra susijęs su valstybėje galiojančia darbo laiko apskaitos sistema, kuri visiškai neatitinka policijai keliamų uždavinių bei iš to išplaukiančių funkcijų gausos. Manytume, jog ši problema yra labiau aktuali žemesnės pakopos policijos įstaigoms, turinčioms labai ribotus žmogiškuosius išteklius, tačiau tą patį kaip ir aukštesnės pakopos policijos įstaigos atliekamų funkcijų skaičių.

Šiuo metu galiojantys teisės aktai štai kaip reglamentuoja darbo laiko trukmę. Darbo kodekso [6] 144 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad darbo laikas negali būti ilgesnis kaip keturiasdešimt valandų per savaitę. Analogiška nuostata (su atitinkamais pakeitimais), skirta vidaus tarnybos sistemos pareigūnams, įtvirtinta ir Statuto [15] 29 straipsnio 1 dalyje. Taigi, galima teigti, kad 40 valandų darbo laikas per savaitę - bendroji darbo laiko norma per savaitę. Tačiau įstatymų leidėjas suteikia teisę darbdaviui nustatyti atitinkamiems pareigūnams ir kitokią savaitės darbo laiko normą, kuri neturi viršyti 48 val. per savaitę. Pareigūnų darbas, kiekvieną savaitę neviršijantis 48 valandų darbo laiko normos, kaip nurodyta Statuto 29 straipsnio 3 dalyje, nelaikomas viršvalandiniu. Bet tai dar nereiškia, kad kiekvieną savaitę atitinkamų pareigūnų dirbtas darbo laikas daugiau kaip 40 valandų, bet ne daugiau 48 valandų per savaitę yra neviršvalandinis.

Dėl tam tikrų atliekamų nepertraukiamų funkcijų vidaus reikalų sistemos įstaigose tam tikras pareigas einantiems pareigūnams gali būti nustatytas darbas pamainomis. Tokių pareigūnų pareigybių sąrašą bei šių pareigūnų darbo ir poilsio laiko apskaitos ypatumus nustatė Lietuvos

Respublikos Vyriausybė, 2003 m. rugsėjo 9 d. nutarimu Nr. 1150 patvirtinusi „Nustatytas funkcijas nepertraukiamai vykdančių vidaus reikalų statutinių įstaigų pareigūnų, dirbančių pamainomis, pareigybių sąrašą, šių pareigūnų darbo ir poilsio laiko apskaitos ypatumų nuostatas“ [22]. Tuo tarpu pamaininio darbo laiko apskaičiavimas yra neatsiejamas nuo suminės darbo laiko apskaitos. Suminę darbo laiko apskaitą šiuo metu apsprendžia Darbo kodekso [6] 149 straipsnis, kurio pagrindu ir yra priimtas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 587 „Dėl darbų, kuriuose gali būti taikoma iki dvidešimt keturių valandų per parą darbo laiko trukmė, sąrašo, darbo ir poilsio laiko ypatumų ekonominės veiklos srityse, darbų, sąlygų, kurioms esant gali būti įvedama suminė darbo laiko apskaita, suminės darbo laiko apskaitos įvedimo įmonėse, įstaigose, organizacijose tvarkos patvirtinimo“ [21]. Pagal šio Nutarimo 13 punktą buvo nustatyta, kad esant suminei darbo laiko apskaitai, privalo būti garantuota Darbo kodekso 160 ir 161 straipsniuose nustatyta paros ir savaitės nepertraukiamojo poilsio trukmė (išskyrus ekonominės veiklos sričių įmones, kurių darbo ir poilsio ypatumus nustato Lietuvos Respublikos Vyriausybė).

Probleminis aspektas šių teisės aktų taikyme yra tas, kad darbuotojų darbo laiko trukmė per apskaitinį laikotarpį neturi viršyti darbuotojams nustatyto darbo valandų skaičiaus, apskaičiuoto pagal savaitės darbo laiko trukmę 40 darbo valandų. Tais atvejais, kai apskaitiniu laikotarpiu viršijamas darbuotojams nustatytas darbo valandų skaičius, apskaičiuotas pagal savaitės darbo laiko trukmę 40 darbo valandų, viršytas darbo laikas kompensuojamas Darbo kodekso 149 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka: darbuotojams jų pageidavimu sutrumpinama darbo diena arba suteikiama poilsio diena (dienos) darbo, kolektyvinėje sutartyje ar darbo tvarkos taisyklėse nustatyta tvarka, arba papildomai apmokama kaip už viršvalandinį darbą. Laikas dirbtas viršijant šią normą yra laikomas viršvalandiniu darbu. Taip, teisės aktais nėra draudžiama per savaitę dirbti 48 valandas ir toks darbas nėra laikomas viršvalandiniu, bet dirbant visą apskaitinį laikotarpį darbo laikas turi išsilyginti taip, kad jis neviršytų bendro darbo laiko trukmės. Jei buvo dirbtas viršvalandinis darbas, už jį ir turi būti apmokama arba kitaip teisingai kompensuojama.

Būtent su apmokėjimu bei teisingu kompensavimu ir kyla problemos policijos įstaigoje, o nedirbti viršvalandžių dažnai neleidžia atliekamų funkcijų gausa bei vis dar neįvesta suminė darbo laiko apskaita (nes tam reikia Policijos departamento pritarimo).

Vasaros laikotarpiu Zarasų rajone vyksta labai daug masinių renginių bei įvairių švenčių, kurių organizatoriai yra vietos savivaldos institucijos ar jų įstaigos. Renginių metu viešąją tvarką ir eismo saugumą užtikrina Zarasų rajono policijos komisariato pareigūnai. Dažniausiai šie renginiai vyksta savaitgaliais bei švenčių dienomis ir juose dirba beveik visi laisvi nuo būtinios tarnybos (Operatyvaus valdymo ir Areštinės padaliniuose) policijos

komisariato pareigūnai. Tuo metu rajone visiškai nelieta pareigūnų, užtikrinančių viešąją tvarką bei eismo saugumą, nes jie visi dirba renginiuose. Dėl to laiko prevenciniam darbui aptarnaujamoje teritorijoje visiškai nelieta. Jei renginys vyksta 3 ar net 4 dienas paeiliui, viešajai tvarkai jame užtikrinti yra panaudojamos maksimalios policijos komisariato turimos pajėgos. Tačiau tuomet visiems renginio metu dirbusiems policijos pareigūnams (apie 50 procentų visų policijos įstaigos turimų pajėgų) suteikti poilsio dienas nepažeidžiant galiojančių darbo įstatymų yra neįmanoma, o papildomų lėšų apmokėjimui už viršvalandinį darbą policijos įstaiga neturi. Kitą savaitę po renginio policijos komisariato darbas būna visiškai „paralyžuotas“, nes daugumai darbuotojų priklauso papildomos poilsio dienos.

Kaip pavyzdį galima pateikti vieno pareigūno dirbusio renginiuose savaitinės darbo laiko trukmės paskaičiavimą. Apylinkės inspektorius dirbo masiniame renginyje tris dienas (nuo penktadienio iki sekmadienio imtinai) po 12 valandų, taigi iš viso, per tris savaitgalio dienas išdirbo 36 valandas. Be to, tą pačią savaitę jis dalyvavo įstaigoje vykusiuose tarnybiniuose 2 valandų mokymuose, per pusdienį (4 valandas) nuvykęs į savo seniūniją, esančią 35 kilometrai nuo Zarasų, kaip nustatyta tarnybinėje instrukcijoje, 2 valandas priėmė gyventojus, bendravo su seniūnu ir vieną naktį budėjo namuose nuo 22 valandos vakaro iki 8 valandos ryto (jei nebuvo įvykių, įskaitomos 5 darbo valandos). Taigi šis apylinkės inspektorius, beveik nedirbdamas savo tiesioginio darbo (prevencija, administracinė teisena, skundų nagrinėjimas), tą savaitę išdirbo 47 valandas. Tačiau, kaip minėta, savaitinė darbo laiko trukmė negali viršyti 40 darbo valandų (išskirtiniais atvejais – 48 valandų). Todėl kitą savaitę jis galės dirbti jau tik 33 valandas, tačiau ir kitą savaitgalį yra numatomas masinis renginys. Taip pat reikia pastebėti, jog renginyje dirba ne tik šis vienas policijos pareigūnas, o atskirais savaitgaliais renginiai „dubliuojasi“, vyksta 2-3 vietovėse vienu metu. Todėl tiesioginės policijos funkcijos vykdomos nenuosekliai – „pripuolamai“. Štai kasmet Zarasų rajone vyksta 24-25 masiniai renginiai (įskaitant reikšmingus visos šalies mastu, tokie, kaip „Sartų“ ristūnų žirgų lenktynės, Žiemos ralis, Prezidento taurės ralis ir panašūs), kuriuose viešąją tvarką ir eismo saugumą užtikrina tie patys 44 turimi viešosios policijos pareigūnai. Tai jau rimtai sutrikdo normalų įstaigos darbą, nes kai kuriuose jos padaliniuose yra tik po vieną pareigūną, o atlikti būtinausias policijos funkcijas yra privaloma. Be to, ir apmokėjimas už viršvalandinį darbą ne visuomet padeda išspręsti šią problemą, nes kai kurie darbuotojai dėl per didelio darbo krūvio vis tiek yra linkę paimti papildomas poilsio dienas, o tuomet jau darbuotojų nebelieka iš viso.

Apibendrinant čia išsakytas mintis, galima teigti, kad galiojanti darbo laiko apskaitos sistema yra nelanksti ir visiškai nepritaikyta policijos įstaigoms, nes ja vadovaujantis nėra galimybės operatyviai manevruoti policijos pajėgomis arba sutelkti didesnes pajėgas darbui savaitgaliais ar švenčių dienomis, taip pat racionaliai jas paskirstyti. Problema ypač išryškėja

sudarant tarnybos mėnesio darbo grafikus, kuomet netikėtai pasikeitus aplinkybėms (pareigūno liga, komandiruotė, užtrukęs tarnybinės užduoties atlikimas ir panašiai) visą grafiką tenka keisti iš pagrindų, nes jame atsiranda spragų, kurių neužkildžius, tarnybai keliamų uždavinių sprendimas darosi neįmanomas, o keičiant grafiką nukenčia darbuotojų interesai, ilgai užtrunka pakeitimų derinimas. Dėl to yra siūlytina priimant naujus arba keičiant galiojančius teisės aktus, įpareigoti renginių organizatorius, ypač jei renginį organizuoja vietos savivaldos institucijos, viešajai tvarkai ir žmonių saugumui renginiuose (ypač vykstančiuose kaimiškuose rajonuose) užtikrinti pasitelkti privačių saugos tarnybų darbuotojus, tuo siaurinant policijos funkcijas šioje srityje bei perkelti atsakomybę renginio organizatoriams. Tuo tarpu policija turėtų vykdyti tik prevencinį darbą prieš renginį, teikti konsultacijas renginio organizatoriams, dirbti su saugos tarnybų sulaikytaisiais teisės pažeidėjais ir vykdyti tiesiogines savo funkcijas renginio prieigose bei visoje aptarnaujamoje teritorijoje. Alternatyvinis šios problemos sprendimas galėtų būti tik specialių darbo laiko apskaitą statutinėse organizacijose reglamentuojančių teisės aktų priėmimas ar Statuto keitimas, esant poreikiui, įteisinant 48 valandų darbo savaitę su teise atitinkamai prailginti nustatytą mėnesio darbo laiko normą.

Pastebėtina, kad nesibaigiančios vidaus reikalų sistemos reformos, netinkama socialinė politika ir pasirinkti jų sprendimo būdai lemia policijos pareigūnų, kaip socialinės atskirties grupės, turėjusios daug papildomų socialinių garantijų, virsmą į socialiai neapsaugotą, valstybės neremiamą, dėl statutinių santykių ir jų veiklą reglamentuojančių įstatymų negalinčią dalyvauti darbo rinkoje ir taip užsitikrinti sau gerovę žmonių grupę. Tai skatina teisinio nihilizmo nuotaikų plitimą tarp pareigūnų, motyvacijos dirbti mažėjimą. Toks policijos pareigūnų požiūris į savo pareigas pokytis įgauna protesto akcijų, nepaklusnumo vadovybės reikalavimams, nusižengimo aktų išraiškos gausėjimo tendenciją. Kitaip tariant, vertybių chaosas virsta elgesio chaosu ir tik didina policijos, kaip viešojo administravimo institucijos, vidaus bei išorės problemas. Toliau esančioje 7 lentelėje yra pateikiami viešosios policijos padalinių pareigūnų skatinimo bei drausminės atsakomybės duomenys.

7 lentelė. Paskatinimai ir nuobaudos

<i>Rodiklis (dimensija)</i>	2001 m.	2002 m.	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.
<i>Paskatinta pareigūnų (skaičius)</i>	18	18	10	19	11	25
<i>Nubausta pareigūnų (skaičius)</i>	6	6	9	7	7	10

Pateiktoje lentelėje, be kita ko, yra puikiai matoma ir kita didelės personalo kaitos pasekmė – nepakankami naujai priimtų viešosios policijos padalinių pareigūnų turimi gebėjimai vykdyti viešojo administravimo funkcijas bei didelis darbo krūvis. Čia yra matomi du žymūs drausminių nuobaudų skaičiaus padidėjimai – 2003 metai, kuomet įsigaliojo nauji baudžiamasis ir baudžiamojo proceso įstatymai, bei nagrinėjamo laikotarpio pabaigoje,

kuomet vyko intensyviausia pareigūnų kaita, tuomet drausminių nuobaudų skaičius padidėjo (atitinkamai) perpus ir trečdaliu. Atsižvelgiant į tai siūlytina, kaip motyvavimo priemonę, optimizuoti statutinių valstybės tarnautojų skaičių pagal atliekamų viešojo administravimo funkcijų pobūdį ir apimtis. Be to, reikėtų kompleksiskai žvelgti ir į visos policijos sistemos įvaizdžio bei patrauklumo didinimą įvairiausiomis priemonėmis. Kol, lyginant kad ir Valstybės sienos apsaugos tarnyboje panašaus lygio pareigas einančiųjų pareigūnų bei policijos sistemoje dirbančių pareigūnų darbo užmokestį, jis skirsis ne vienu šimtu ar net tūkstančiu litų, tol negalima bus kalbėti apie „besiveržiančiųjų“ į darbą policijoje antplūdį. Pastaruoju metu yra stebima tam tikra policijos sistemos diskriminacija. Politikai nuolat deklaruoja, koks jiems yra svarbus savo valstybės piliečių saugumas bei viešoji tvarka, tačiau labiau yra „remiami“ pasieniečiai. Kažkodėl visos Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstaigos pagal jau minėtą Vyriausybės 2002 m. gegužės 20 d. nutarimą Nr. 684 [20] yra vienu lygiu aukštesnėje įstaigų grupėje nei analogiškos policijos įstaigos, nors šių įstaigų darbo krūvis bei atliekamų funkcijų skaičius gerokai skiriasi ir, žinoma, ne policijos naudai. Taigi, siekdami didinti policijos kaip sistemos patrauklumą bei siekdami tinkamai sumotyvuoti jau dirbančius joje pareigūnus, neapsieisime be valstybės politinės valios.

Padidinus sistemos patrauklumą ir pradėjus į ją ateiti žmonėms su geresniais gebėjimais, darbo kokybės prasme bus papildomai motyvuojami jau dirbantys pareigūnai, nes juos į priekį stums ta mintis, jog bet kuriuo momentu juos dėl nepakankamų gebėjimų gali pakeisti geriau tą darbą dirbti sugebantis pareigūnas. Kol kas tai tik vizija, nes šiuo metu policijos įstaigos komplektuojamos „atsitiktiniais“, niekur kitur nepritapusiais žmonėmis vien todėl, kad jie nesugeba brangiau „parduoti“ savo darbo jėgą ir dėl to tinka tik policijai. Todėl šiuo metu, kaip niekad taikliai, skamba sentencija „pigi policija – brangiai kainuoja“, nes kokius pinigus mokame, tokias paslaugas ir gauname.

3.2.2. NETINKAMO REGLAMENTAVIMO ĮTAKA VIEŠOSIOS POLICIJOS FUNKCIJŲ VYKDYMUI

Atliekamame tyrime iškeltos hipotezės vienoje iš prielaidų yra teigiama, jog Zarasų rajono policijos komisariate, kaip žemesnės pakopos policijos įstaigoje, viešojo administravimo problemos kyla dėl netinkamo atskirų atliekamų funkcijų reglamentavimo.

Siekiant patvirtinti arba paneigti šias hipotezės prielaidas, reikalinga plačiau susipažinti su jų turiniu bei pažvelgti į jas iš vidaus bei pabandyti nustatyti jų tikrąjį įtakos lygį policijos

įstaigos viešosios policijos padalinių atliekamoms viešojo bei vidaus administravimo funkcijoms.

Hipotezės prielaida teigia, kad viešosios policijos padalinių atliekamoms viešojo bei vidaus administravimo funkcijoms gan svarbią įtaką daro netinkamas padalinių atskirų funkcijų reglamentavimas. Čia turima omenyje tos viešosios policijos vykdomos funkcijos, kurios nėra tinkamai ar pakankamai reglamentuotos teisės aktuose, funkcijos, kurios yra vykdomos neturint tam specializuotų padalinių bei tos, dėl kurių vykdymo prarandami dideli žmogiškieji ar materialiniai policijos įstaigos resursai.

Manytume, kad šią viešosios policijos viešojo administravimo problemą lemia pernelyg didelis šios policijos rūšies funkcinis krūvis, kuris, ypač pastaraisiais metais tik didėja. Tuo tarpu žmogiškieji resursai tam krūviui „pakelti“ išlieka nepakitę ar net turi tendenciją mažėti. Nepamatuotai didelis funkcijų kiekis jau pradeda kenkti normaliam policijos įstaigos funkcionavimui bei pagrindinių policijos uždavinių vykdymui, o netinkamas kai kurių jų reglamentavimas tai tik paaštrina. Todėl šioje tyrimo dalyje išsikeltą prielaidą mėginsime apžvelgti iš kai kurių viešosios policijos padalinių atliekamų funkcijų taško ir nuspręsti ar jos iš tiesų teisės aktų yra tinkamai reglamentuotos.

Pagrindinės viešosios policijos padalinių įvairaus lygmens policijos įstaigose vykdomos funkcijos bei jų skaičius jau buvo apžvelgti ankstesniame tyrimo skyriuje, todėl norėtume tik priminti, jog jų skaičius tiek aukštesnės, tiek žemesnės pakopos policijos įstaigose skiriasi nežymiai ir tai, jog vidiniais policijos sistemos teisės aktais jos yra išdetalizuojamos bei pateikiamos tarnybinių instrukcijų pavidalu.

Dėl to, norėtume plačiau panagrinėti vieno iš viešosios policijos padalinių, Prevencijos poskyrio, pareigūno – viešosios policijos tyrėjo (apylinkės inspektoriaus) tarnybinės veiklos instrukcijoje, patvirtintoje Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. kovo 29 d. įsakymu Nr. 5-V-208 [25], nustatyti apylinkės inspektoriaus tarnybinės veiklos uždaviniai bei privalomos atlikti funkcijos. Jame yra nurodoma, jog pagrindiniai apylinkės inspektoriaus tarnybinės veiklos uždaviniai yra: vykdyti nusikalstamų veikų bei administracinių teisės pažeidimų prevenciją; užtikrinti gyventojų teisių ir teisėtų interesų apsaugą, teikti jiems socialinę pagalbą; pagal kompetenciją apylinkėje vykdyti saugaus eismo priežiūrą; pagal kompetenciją vykdyti ikiteisminio tyrimo ir kitų institucijų pavedimus; vykdyti apylinkėje esančių leidimų sistemos objektų bei asmenų, turinčių ribotos civilinės apyvartos ginklus, kontrolę; pagal kompetenciją vykdyti aplinkos, intelektualinės nuosavybės apsaugą, nelegalaus darbo bei nelegalios migracijos prevenciją; vykdyti teisės aktų numatytą tam tikrų kategorijų asmenų paiešką; įstaigos vadovo pavedimu atlikti ikiteisminį tyrimą tiriant tik baudžiamuosius nusižengimus; pagal kompetenciją

atlikti teisės pažeidimų, susijusių su Kaliningrado tranzito kontrolės programa ir Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo nuostatomis, prevenciją.

Jam pavestose aptarnauti apylinkėje inspektorius vykdo šias funkcijas:

Teisės aktų nustatyta tvarka priima ir nagrinėja gyventojų prašymus; prašymo nagrinėjimo metu inspektorius, nustatęs, kad padarytas administracinis teisės pažeidimas, parengia administracinio teisės pažeidimo bylą bei ją išnagrinėja, priimdamas nutarimą; registruoja į inspektoriaus kabinetą pristatytus asmenis į pristatytą į budėtojų padalinį asmenų apskaitos žurnale;

Pildo informacijos apie apylinkę bylą, kurioje įrašo šioje instrukcijoje išvardintus duomenis bei savo tarnybinės veiklos rezultatus, sudaro apylinkės planą, kuriame pažymimas gyvenamųjų namų, kelių ir kitų objektų išsidėstymas, į bylą įrašomi duomenys koreguojami nuolat; tiriamose medžiagose kaupia viešą informaciją apie asmenis, procesus ir veiksmus, jeigu tai gali būti reikšminga užkardant nusikalstamas veikas ir nustatant teisės pažeidėjus; byloje įrašo apylinkėje padarytas nusikalstamas veikas; į bylą įrašo visus leidimų sistemos objektus, asmenis, turinčius ribotos civilinės apyvartos ginklus, tikrina, kaip laikomasi ginklų laikymo taisyklių, o apie nustatytus pažeidimus informuoja leidimų sistemos pareigūnus;

Ne rečiau kaip kartą per savaitę savo apylinkėje esančiose tarnybinėse patalpose priima gyventojus; bendrų susitikimų su atitinkamos teritorijos gyventojais, visuomeninių organizacijų nariais, verslininkais metu inicijuoja bendruomenės aktyvo būrimąsi į saugios kaimynystės grupes, skatina juos tapti policijos rėmėjais, kitais būdais padeda gyvenamųjų vietovių bendruomenei formuoti saugios aplinkos sistemą; - bendraudamas su gyventojais ir įstaigų, įmonių, organizacijų atstovais, teikia jiems informaciją ir konsultuoja nusikaltimų nuosavybei bei turtinių nusikaltimų prevencijos ir nuosavybės apsaugos klausimais; palaiko nuolatinį (ne rečiau kaip kartą per savaitę) ryšius su seniūnais ir kitais savivaldybių administracijos pareigūnais;

Vykdo ikiteisminio tyrimo institucijų pavedimus, atlieka atskirus procesinius veiksmus;

Byloje arba kompiuteryje įrašo duomenis apie atitinkamų kategorijų asmenis ir domisi asmenų elgesiu; kiekvieną padidėjusios rizikos grupės asmenį turi pažinti asmeniškai; teisės aktų nustatyta tvarka kontroliuoja, kaip asmenys, nuteisti laisvės apribojimo bausme, laikosi teismo paskirtų draudimų ir įpareigojimų. Taip pat kontroliuoja, kaip asmenys, kuriems paskirta kardomoji priemonė – namų areštas, įpareigojimas periodiškai registruotis policijos įstaigoje, dokumentų paėmimas, rašytinis pasižadėjimas neišvykti, laikosi nustatytų įpareigojimų; domisi grįžusių iš pataisos įstaigų (iki teistumo išnykimo) asmenų, teistų už apysunkių, sunkių ir labai sunkių nusikaltimų padarymą, taip pat vadovo pavedimu asmenų, kuriems pagal Organizuoto

nusikalstamumo užkardymo įstatymą teismo yra paskirti įpareigojimai, elgesiu, ryšiais ir užimtumu;

Teisės aktų nustatyta tvarka vykdo prevencijos padalinių pareigūnų kompetencijai priklausančių asmenų paiešką;

Įspėja asmenis dėl neleistino priešingo visuomenės interesams elgesio bei supažindina juos dėl atsakomybės pagal atitinkamus Administracinių teisės pažeidimų kodekso ar Baudžiamojo kodekso straipsnius; gavęs pirminę informaciją, kad asmenys neteisėtai įgyja, laiko ar vartoja narkotines priemones, verčiasi alkoholinių gėrimų nelegaliu gaminimu ar prekyba, ir turint papildomų duomenų, patvirtinančių šią informaciją, kaupia įrodomąją medžiagą (rašytinę ir žodinę informaciją, t.y. paaiškinimai, tarnybiniai pranešimai, protokolų kopijos ir kt.); medžiaga renkama, kol įrodomas administracinis teisės pažeidimas ar nusikalstama veika;

Išaiškinęs teisės pažeidimus, susijusius su narkologiniais susirgimais ar piktnaudžiavimu psichiką veikiančiomis medžiagomis, teisės aktų nustatyta tvarka asmeniui gali siūlyti konsultuotis dėl piktnaudžiavimo psichiką veikiančiomis medžiagomis ar gydytis nuo narkologinio susirgimo; įtardamas, kad asmuo serga sunkia psichikos liga, teisės aktų nustatyta tvarka gali kreiptis į psichiatrą dėl pirminio asmens psichikos būklės patikrinimo; asmenų, sergančių sunkia psichikos liga, duomenys įrašomi į bylą;

Užtikrina viešąją tvarką pasitelkdamas visuomenę, Šaulių sąjungos narius, policijos rėmėjus; vykdamas saugaus eismo priežiūrą bei išaiškinant teisės pažeidimus ir nusikalstamas veikas, bendradarbiauja su atitinkamo viešosios policijos padalinio, kuriam pavesta saugaus eismo priežiūra, pareigūnais; teisės aktų nustatyta tvarka, vadovo įsakymu, gali būti įgaliotas asmeniškai vykdyti eismo kontrolę bei taikyti eismo pažeidėjams administracines nuobaudas; informuoja policijos įstaigos operatyvaus valdymo padalinį apie nustatytas šeimininko neturinčias transporto priemones, autoavarijas, imasi priemonių įvykio vietai apsaugoti; informuoja policijos įstaigos operatyvaus valdymo padalinį apie kelio dangos ir kitus pažeidimus, keliančius grėsmę eismo saugumui. Teikia siūlymus atitinkamoms institucijoms dėl eismo organizavimo tvarkos apylinkės avaringiausiose vietose;

Vykdo aplinkos ir intelektualinės nuosavybės teisių apsaugą, nelegalaus darbo bei nelegalios migracijos prevenciją pagal Administracinių teisės pažeidimų kodekse nustatytą kompetenciją; turi žinoti savo apylinkės, joje esančių miškų ir vandens telkinių, saugomų teritorijų teisinį režimą, teritorijai būdingus aplinkos apsaugos pažeidimus;

Čia pateikiamas toks išsamus vieno policijos pareigūno funkcijų sąrašas dėl to, kad būtų tinkamai iliustruota policijos įstaigos padaliniuose egzistuojanti funkcinio krūvio problema. Nuolat vykdamas tokį krūvį jis iš tiesų virsta rutina, o į atliekamą darbą imama žiūrėti atsainiau, niekaip nepavyksta jo tinkamai suplanuoti. Kita vertus, kiekvienas žmogus turi savo žinių ir

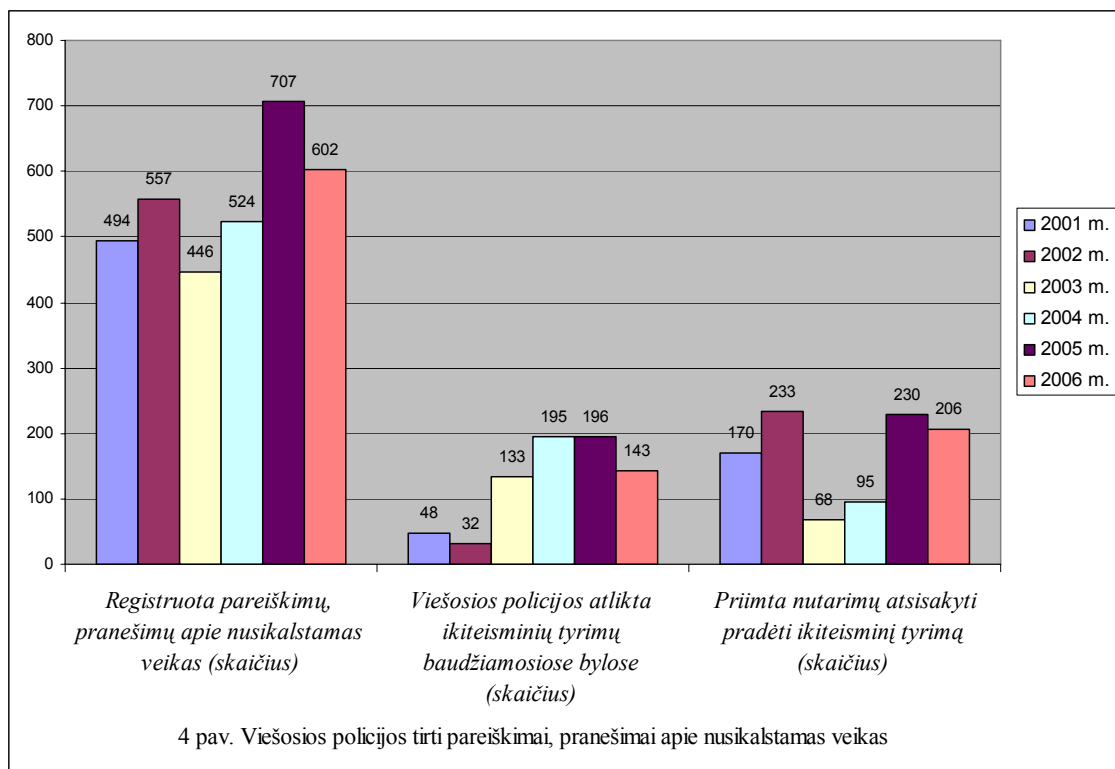
galimybių ribas. Todėl ar galima iš vieno žmogaus, tegu ir policijos pareigūno, tačiau neturinčio specialaus parengimo, reikalauti tokio plataus masto įvairiapusių žinių bei išprusimo, siekiant vykdyti tokias funkcijas. Juk puikiai yra žinoma, kad profesionalu visose gyvenimo srityse tapti yra neįmanoma.

Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos Prevencijos poskyrio atveju ši problema išryškėja dar labiau, nes beveik nuolat yra nesukomplektuotas mažiausiai vienas apylinkės inspektorius etatas ir dėl to likusiems pareigūnams tas krūvis dar labiau išauga. Be to, Zarasų rajone esančias 9 kaimiškas seniūnijas aptarnauja tik 7 apylinkės inspektoriai, todėl dviems iš jų (o esant nekomplektui bei atostogoms ar laikinam nedarbingumui – dar didesnam pareigūnų ratui) kiekvienam tenka aptarnauti dviejų seniūnijų teritorijas. Tokia padėtis netenkina nei seniūnų, nei vietos gyventojų, nei pačių apylinkės inspektorių. Todėl, atsižvelgiant į aukščiau minėtą funkcijų sąrašą bei turint omenyje būsimą sienų kontrolės panaikinimą Šengeno erdvėje, kuomet apylinkės inspektorius atliekamų funkcijų ratas dar prasiplės, reikalinga spręsti klausimą dėl šios viešosios policijos tarnybos pajėgų sustiprinimo bent jau pasienio rajonuose ir pasiekti, kad kiekviena kaimiškoji seniūnija turėtų savo apylinkės inspektorių.

Kita išeitis iš šios situacijos galėtų būti apylinkės inspektorių atliekamų funkcijų siaurinimas atsisakant kitoms žinyboms priklausančių funkcijų. Minėtame funkcijų sąrašė galima rasti net keletą funkcijų, už kurių vykdymą tiesiogiai yra atsakingos kitos žinybos ar tarnybos. Kaip pavyzdį galima būtų paminėti funkcijas aplinkos apsaugos ar nelegalaus darbo srityse. Už šių funkcijų vykdymą tiesiogiai atsako atitinkamai Aplinkos apsaugos agentūra bei Darbo inspekcija, tačiau, kaip neretai nutinka praktikoje, šios tarnybos, bijodamos imtis atsakomybės, dažniausiai vengia daugelį savo rutininių ar mažiau reikšmingų veiksmų atlikti savarankiškai, o savo funkcijas mieliau „deleguoja“ policijai. Tuo gyventojams yra formuojama klaidinga nuomonė, kad už šias funkcijas yra atsakinga policija, kuri, nekompetentingai vykdydama svetimas funkcijas, praranda gyventojų pasitikėjimą.

Kalbant apie viešosios policijos tyrėjų (apylinkės inspektorių) turimą funkcinį krūvį, negalima nepaminėti ypatingai daug žmogiškųjų ir materialinių policijos įstaigos išteklių reikalaujančios ikiteisminio tyrimo funkcijos atlikimo. 2003 metais įvykdžius teisinės sistemos reformą, įsigalioję nauji Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas [3] ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas [4] nustatė naujas teisės normas, reglamentuojančias nusikalstamų veikų tyrimą bei kvalifikavimą, pakeitė nusikalstamų veikų registravimo tvarką ir tyrimo paskirstymą ikiteisminio tyrimo įstaigoms. Policija tapo pagrindine (universalia) ikiteisminio tyrimo įstaiga. Dėl šios priežasties gerokai padidėjo ikiteisminį tyrimą atliekančių policijos pareigūnų darbo krūvis. Jei iki to laiko viešoji policija atlikdavo tik kvotą savo kompetencijos baudžiamosiose bylose, tai po teisinės reformos ikiteisminio tyrimo krūviai

žymiai išaugo. Tai iliustruoja 4 paveikslėlis.



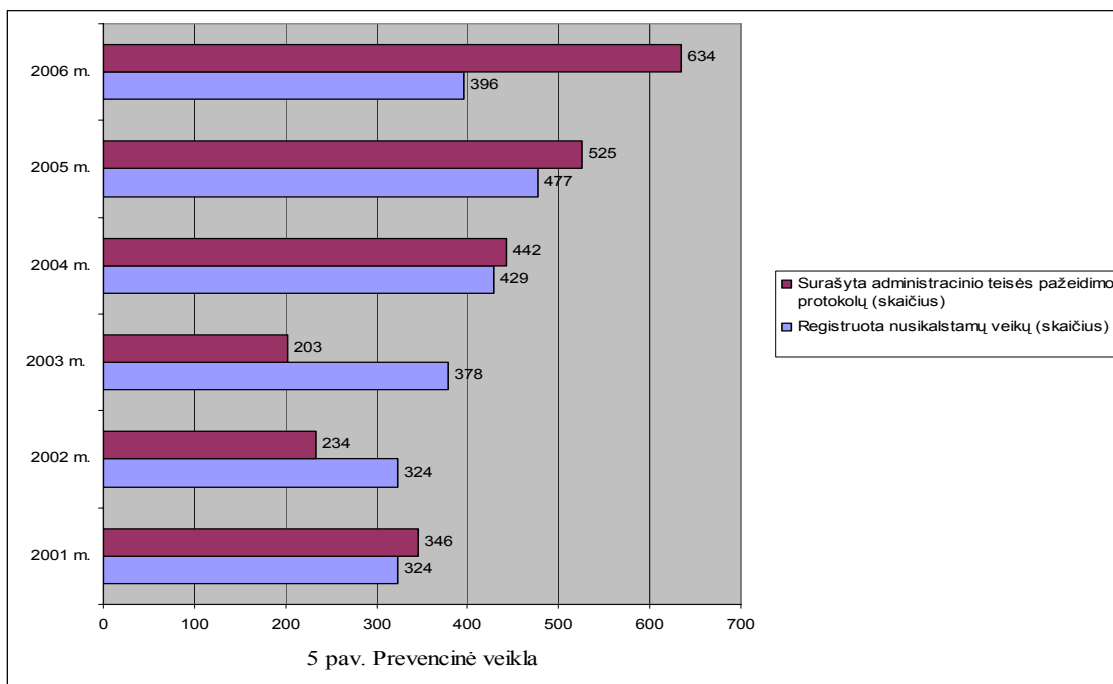
Kaip matyti iš šios diagramos, nuo 2003 metų yra pastebimas labai žymus (keletą kartų) viešosios policijos padalinių atliekamų ikiteisminių tyrimų baudžiamosiose bylose skaičiaus augimas. Atsižvelgiant į tai, kad ikiteisminį tyrimą Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos padaliniuose atlieka išimtinai tik Prevencijos poskyrio apylinkės inspektoriai, todėl ši reforma pirmiausiai ir palietė šių pareigūnų funkcinę krūvį jo didėjimo linkme.

Vykdamą teisinę reformą valstybėje, eilinį kartą nebuvo atsižvelgta į policijos interesus. Nustačius beveik neribotas prokuroro teises kontroliuojant ir organizuojant ikiteisminį tyrimą, susidarė tokia netoleruotina padėtis, kuomet tam tikrais atvejais prokuroras turėjo daugiau galių vadovauti policijos ikiteisminio tyrimo pareigūnams nei policijos įstaigos vadovas. Būtent tokios nuostatos laikėsi Zarasų rajono apylinkės prokuratūros prokurorai. Kontroliuojantys ikiteisminį tyrimą prokurorai imdavosi spręsti, kam iš policijos pareigūnų atlikti ikiteisminį tyrimą konkrečiose baudžiamosiose bylose, savo pozicijos visiškai nederindami su policijos įstaigos vadovu ar jo pavaduotojais. Toks prokurorų požiūris į savo teises ištūmė policijos įstaigą į gilią krizę, kuomet viešoji policija apie jokią kitą veiklą, išskyrus ikiteisminį tyrimą, pagalvoti net neturėjo galimybės – visi resursai buvo nukreipti ikiteisminiam tyrimui. Dėl išaugusio ikiteisminių tyrimų skaičiaus, siekiant išplėsti juos galinčių atlikti pareigūnų skaičių, netgi buvo sprendžiama dėl teisės atlikti ikiteisminį tyrimą suteikimo visiems be išimties viešosios policijos vidurinėsios grandies pareigūnams, tai yra budėtojams, Migracijos poskyriui, Patrulių būriui ir net Licencijavimo grupei. Tokiu būdu viešosios policijos prevencinė ir kita veikla būtų buvusi visiškai sužlugdyta. Tačiau šių veiksmų neprireikė, nes tai buvo tik pereinamojo laikotarpio

sunkumai. Tuo tarpu Prevencijos poskyrio pareigūnams ši problema išliko aktuali dėl to, kad atlikdami ikiteisminį tyrimą apylinkės inspektoriai nusikalstamų veikų prevencijai ir darbui su bendruomene galėjo skirti tik apie 5 procentus darbo laiko. Taip buvo pažeidžiama pusiausvyra tarp policijos prevencinės funkcijos ir kriminalinės funkcijos.

Siekiant suteikti apylinkės inspektoriams galimybę daugiau dėmesio skirti tiesioginių funkcijų atlikimui, Zarasų rajono policijos komisariato vadovybės sprendimu nuo 2006 metų rugpjūčio mėnesio buvo nuspręsta viešosios policijos tyrėjams (apylinkės inspektoriams) nebepavesti atlikti ikiteisminio tyrimo, išskyrus ikiteisminį tyrimą mirties priežastčiai nustatyti. Visas ikiteisminis tyrimas buvo paliktas išimtinai tik kriminalinei policijai. Šis žingsnis buvo logiškas vien dėl to, jog apylinkės inspektoriams buvo grąžinta galimybė daugiau dėmesio skirti prevencinei funkcijai. Kita vertus, tai buvo priverstinis žingsnis, nes vykstant intensyviai pareigūnų kaitai Prevencijos poskyryje, labai suprastėjo apylinkės inspektorių gebėjimai atliekant ikiteisminį tyrimą, kadangi naujai priimti į šias pareigas pareigūnai turėjo tik Utenos Teisės ir verslo kolegijoje įgytą aukštąjį neuniversitetinį išsilavinimą bei turėjo visišką žinių apie ikiteisminį tyrimą ir baudžiamąjį procesą minimumą ir dėl to nesugebėdavo atlikti net paprasčiausių procesinių veiksmų bei tinkamai jų įforminti. Tuo tarpu dauguma kriminalinės policijos pareigūnų turi aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą ir jų kvalifikacija ikiteisminio tyrimo srityje yra neabejotinai aukštesnė nei viešosios policijos tyrėjų.

Ikiteisminio tyrimo perdavimo išimtinai kriminalinei policijai procesas įvyko sklandžiai, nors perduodant šią funkciją viešojoji policija turėjo neoficialiai „paaukoti“ vieną apylinkės inspektoriaus etatą kartu su jį užimančiu pareigūnu (jis dabar atlieka visas nusikaltimų tyrimo funkcijas kriminalinėje policijoje, nors yra Prevencijos poskyrio sudėtyje). Perdavus ikiteisminį tyrimą, sprendžiant iš žemiau pateikiamų rodiklių (5 paveikslėlis), žymiai pagerėjo administracinių teisės pažeidimų išaiškinimas, tuo pačiu buvo įtakojamos kai kurių nusikalstamų veikų priežastys ir dėl to net yra pastebima nusikalstamų veikų mažėjimo rajone tendencija.

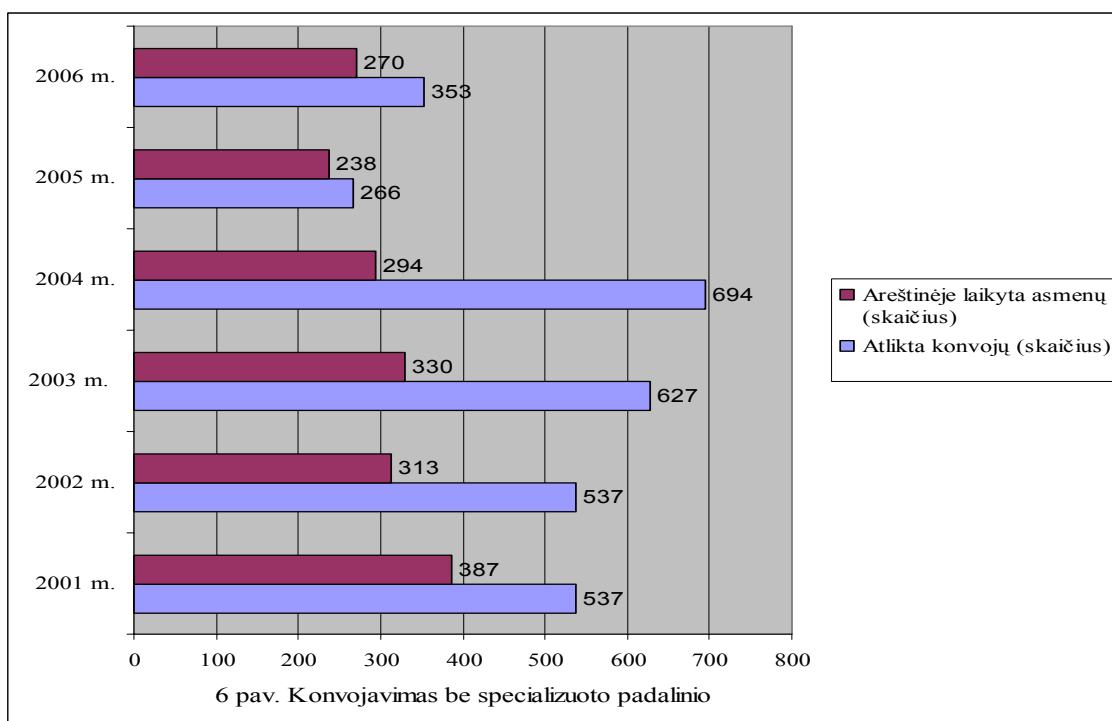


Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima teigti, jog nagrinėjamai įstaigai atsisakius viešajai policijai nebūdingos kriminalinės nusikalstamų veikų tyrimo funkcijos, buvo žengtas teisingas žingsnis geresnio prevencinės funkcijos įgyvendinimo linkme. Todėl siūlytina panašią patirtį taikyti ir kitose žemesnės pakopos policijos įstaigose, nes tik joms yra būdingi riboti ikiteisminio tyrimo atlikimui skirtų policijos pajėgų ištekliai.

Zarasų rajono policijos komisariatui, kaip ir daugumai kitų žemesnės pakopos policijos įstaigų yra būdingos problemos, susijusios su kai kurių nustatytųjų funkcijų atlikimu, neturint tam tikslui specializuotų policijos padalinių. Tai pirmiausia yra pasakytina apie sulaikytųjų, suimtųjų bei nuteistųjų asmenų konvojavimo užtikrinimą, taip pat ir apie eismo priežiūros funkcijas.

Nagrinėjant policijos įstaigos nuostatuose numatytą sulaikytųjų, suimtųjų bei nuteistųjų asmenų konvojavimo užtikrinimą, pirmiausia reikia pažvelgti į teisės aktus, reglamentuojančius šią veiklą. Šiuo metu minėtųjų kategorijų asmenų konvojaus skyrimo bei pačią konvojavimo tvarką nustato 2005 m. liepos 29 dienos bendras Teisingumo ir Vidaus reikalų ministrų įsakymas Nr. 1R-240/1V-246 „Dėl konvojavimo taisyklių patvirtinimo“. Žvelgiant į šį teisės aktą iš žemesnės pakopos policijos komisariato pozicijos, matyti, jog jis yra pritaikytas išskirtinai specializuotiems policijos konvojavimo padaliniams (esantiems miestų vyriausiųjų policijos komisariatų sudėtyje) bei Vidaus reikalų ministerijos viešojo saugumo pajėgoms. Tačiau šis įsakymas išlygų nenumato ir dėl to jo taikymas mažesnėse policijos įstaigose yra problematiškas. Ypatingai problematiška Zarasų rajono policijos komisariato sąlygomis įgyvendinti šio įsakymo nuostatą, susijusią su konvojavimo tvarka. Nuostatoje yra nurodytas privalomas konvojuojamųjų ir konvojuotojų santykis – 2 konvojuotojai vienam konvojuojamajam. Konvojuojant asmenis

nustatyta tvarka yra naudojama žymi dalis policijos įstaigos turimų pajėgų, o neturint specializuoto konvojavimo padalinio įstaiga yra verčiama naudoti kitų padalinių žmogiškuosius išteklius šių padalinių vykdomų funkcijų sąskaita. Ypač daug pajėgų ir laiko reikalauja teisminis konvojus. Pavyzdžiui vykdant teisminį keturių asmenų konvojų, reikia 8 konvojuotojų. Jei teismo posėdis vyksta visą dieną, šie pareigūnai negali vykdyti savo tiesioginių pareigų, nes yra priversti gaišti laiką konvojuojant. Tokia padėtis yra netinkama dviem aspektais. Pirmiausia, konvojų vykdo ne profesionalūs konvojuotojai, todėl neišvengiamai padidėja klaidų bei konvojuojamųjų asmenų netinkamos apsaugos rizika. Antra – jau minėtas kitų policijos įstaigos padalinių veiklos sutrikdymas dėl vykdomo konvojaus. Žemiau esančiame 6 paveikslėlyje pateikiami analizuojamuoju laikotarpiu Zarasų rajono policijos komisariato areštinėje laikytų asmenų bei vykdytų konvojų, neturint specializuoto padalinio, skaičiai.



Taisant žemesnės pakopos policijos įstaigose susidariusią netinkamą padėtį, susijusią su konvojavimo funkcijos vykdymu, siūlytina teismo konvojaus funkciją perduoti aukštesnės pakopos policijos įstaigoms, įsteigiant ten specializuotus konvojavimo padalinius (jei jie ten dar neįsteigti), skirtus teismo konvojaus organizavimui ir vykdymui visos apskrities teritorijoje. Šiuos padalinius pageidautina steigti tik iš aukštesnės pakopos policijos įstaigos turimų pareigybių. Manytume, kad šis siūlymas pareikalaus žymiai mažiau finansinių išteklių nei specializuotųjų konvojavimo padalinių steigimas žemesnės pakopos policijos įstaigose. Be to, jis visiškai neprieštarauja Policijos sistemos plėtros programoje numatytam funkcijų perskirstymui. Tokiu būdu žemesnės pakopos policijos įstaigoms liktų vykdyti tik procesinius konvojus, nes

Bausmių vykdymo kodekso [5] nuostatos numato, kad nuteistuosius asmenis planiniu konvojumi konvojuoja ne policija, o Vidaus reikalų ministerijos viešojo saugumo pajėgos.

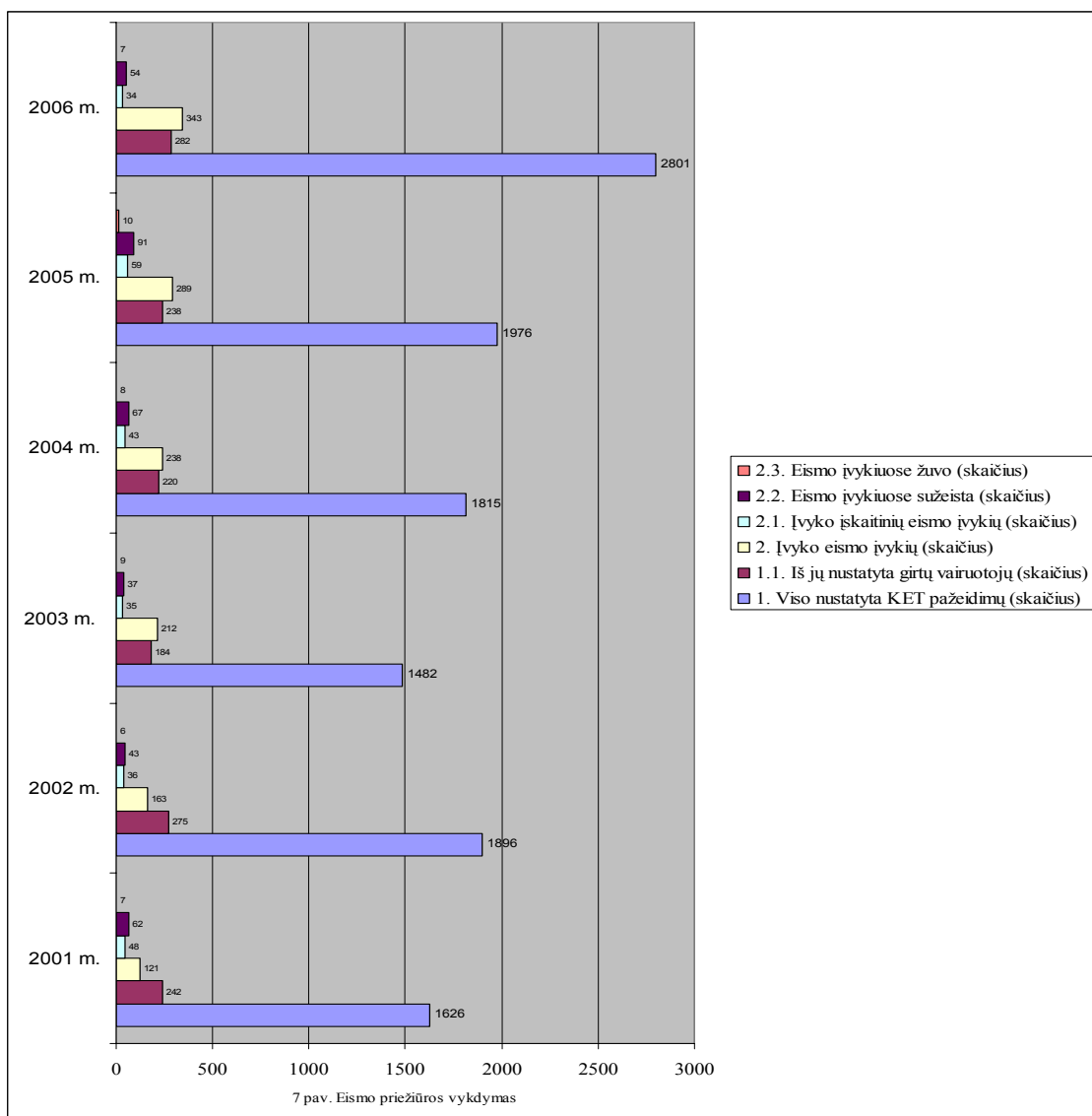
Kita ryški netinkamo funkcijų reglamentavimo problema, žvelgiant iš Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos pozicijos, yra eismo priežiūros funkcijos vykdymas neturint specializuoto eismo priežiūros padalinio.

2001 metais, kaip specializuota tarnyba, buvo panaikinta kelių policija. Tai buvo atlikta siekiant optimizuoti įvairių padalinių vykdomas viešosios tvarkos funkcijas bei remiantis tuo metu Policijos departamento propaguota „universalios patrulio“ koncepcija. Tuomet buvo mechaniškai sujungti kelių policijos ir patrulių tarnybos padaliniai, unifikuotos jų funkcijos, padaliniams suteiktas naujas pavadinimas (policijos patruliai), išleista nauja tarnybinės veiklos instrukcija bei atlikti kiti būtinausi žingsniai, siekiant, kaip tada atrodė, kilnaus tikslo, kad kiekvienas patrulis galėtų atlikti visas aukščiau minėtų padalinių funkcijas. Kiek vėliau buvo organizuoti perkvalifikavimo kursai visiems patrulio pareigūnams, neturėjusiems teisės vykdyti eismo priežiūrą, kursai buvo užbaigti įskaita ir įgaliojimų vykdyti eismo priežiūrą suteikimu. Tokiu „dirbtiniu“ būdu mūsų valstybėje buvo siekiama keliskart padidinti eismo priežiūrą vykdančių pareigūnų skaičių ir dėl to, matomai, turėjo visapusiškai pagerėti viešosios tvarkos ir eismo priežiūra. Tuo tarpu nutiko visiškai priešingai – visos patrulių pajėgos labiau buvo orientuojamos į darbą keliuose ir gatvėse, o viešosios tvarkos užtikrinimo funkcijai ryškiai buvo skirtas antraeilis vaidmuo.

Įgyvendinant dirbtinai sukurtą „universalios patrulio“ koncepciją visiškai nebuvo atsižvelgta į išsiplėsiąsias atliekamų funkcijų apimtis. Mažesnieji policijos komisariatai (tokie, kaip nagrinėjamasis), siekdami ištisą parą vykdyti visas patruliams priskirtas funkcijas, turėjo išplėsti Patrulių būrio pareigybių skaičių kitų įstaigos padalinių sąskaita. Be to, pasireiškė personalo gebėjimų ir kvalifikacijos stoka. Siekiant tinkamai vykdyti atsakingiausią iš priskirtųjų – eismo priežiūros – funkciją, buvę kelių policijos pareigūnai (tuo metu būryje jų buvo 7) buvo priversti savo laisvalaikio sąskaita, bet kuriuo paros metu, padėti „naujesiems“ savo kolegoms pildyti reikiamą tarnybinę dokumentaciją eismo priežiūros srityje (eismo įvykių, administracinio teisės pažeidimų protokolų, nutarimų ir pan.), nes ši dokumentacija yra pakankamai didelės apimties ir jos pildymas reikalauja specialių žinių bei kruopštumo. Tuo tarpu dauguma buvusios patrulinės tarnybos pareigūnų ypatingais sugebėjimais nepasižymėjo, todėl patyrė daug sunkumų. Šiuo pasireiškė dar vienas „universalios patrulio“ koncepcijos trūkumas. Kandidatams į buvusią kelių policiją buvo keliami žymiai griežtesni reikalavimai: jie turėjo praeiti tam tikrą atranką ir tik po to būdavo priimami į tarnybą. Tuo tarpu į naujai sukurtą policijos patrulių tarnybą automatiškai pateko ir pareigūnai turintys visiškai „vidutinius“ gebėjimus tiek bendravimo, tiek ir elementarios rašybos srityse. Tai netruko atsiliepti patrulių atliekamo darbo

kokybei: atsirado netinkamai užpildyti protokolai, neteisėti nutarimai, aibė gramatinių klaidų tarnybinėje dokumentacijoje, gyventojų skundai ir panašiai.

Šios reformos pasekmės Zarasų rajono policijos komisariate yra jaučiamos dar ir dabar. Vykstant intensyviai pareigūnų kaitai, vis naujus pareigūnus tenka mokyti eismo priežiūros, o ypač sudėtingos tarnybinės dokumentacijos pildymo pagrindų, nes nuo 2003 metų nebuvo rengiami eismo priežiūros perkvalifikavimo kursai, suteikiantys eismo priežiūros įgaliojimus naujai priimtiems Patrulių būrio pareigūnams. Taigi, šiuo metu realiai eismo priežiūrą iš 16 šio būrio patrulių gali vykdyti tik 6. Tuo tarpu Kelių eismo taisyklių pažeidimų skaičius auga, eismo įvykių skaičius nuolat didėja, todėl reikalingas visų turimų pajėgų indėlis į prevencinį darbą. Patrulių būrio pareigūnų eismo priežiūros funkcijos vykdymo rezultatai atsispindi 7 paveikslėlyje.

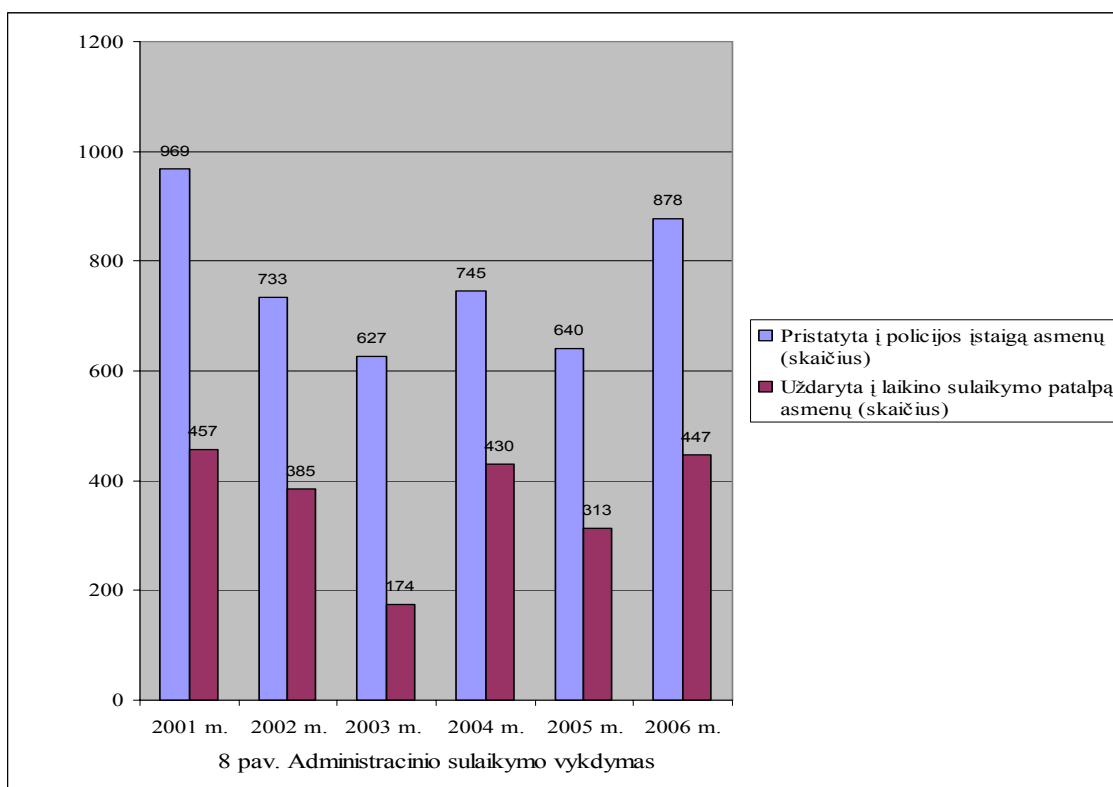


Tačiau tai nėra vienintelė su eismo priežiūra Zarasų rajone susijusi policijos problema. Policijos pareigūnai, vykdančius eismo priežiūrą, labai daug laiko sugaišta techninių eismo įvykių įforminimui, nors tai yra draudiminiai įvykiai ir tuo privalėtų pasirūpinti draudikai. Jei nereikėtų

įforminti techninių eismo įvykių, sutaupytą laiką galima būtų skirti prevenciniam darbui keliuose ir gatvėse bei viešosios tvarkos apsaugai. Dėl vykdomos eismo įvykių formavimo veiklos yra sutrikdomas tuo metu dirbančio patrulių ekipažo tarnybinės užduoties vykdymas. Plati vykdomų funkcijų apimtis bei ribotas pareigūnų Patrulių būryje skaičius labai mažina galimybes tinkamai manevruoti pajėgomis. Todėl dienos metu Zarasų mieste ir visame rajone dažniausiai dirba tik du patrulių ekipažai, o nakties metu – vienas. Atsitikus eismo įvykiui, ypač nakties metu, deramai užtikrinti viešąją tvarką bei eismo saugumą rajono teritorijoje, pajėgų nebelieka.

Atsižvelgiant į tai, kad Patrulių būrio pareigūnai turi žymiai daugiau dėmesio skirti prioritetiniam sektoriui – eismo priežiūrai, dėl to žymia dalimi nukenčia viešosios tvarkos užtikrinimo funkcija, todėl siekiant atstatyti šių dviejų funkcijų pusiausvyrą, siūlytina primygtinai reikalauti, kad techninius eismo įvykius įformintų draudikai, tuo atsisakant policijai nebūdingos funkcijos. Be to, reikalinga paspartinti magistralinio kelio eismo priežiūros funkcijos perdavimą specializuotam eismo priežiūros padaliniui esančiam apskrityje, tuo suteikiant galimybę teritorinės įstaigos Patrulių būrio pareigūnams labiau orientuotis į tinkamą funkcijų užtikrinimą kitose rajono vietovėse.

Tęsiant netinkamo kai kurių atliekamų funkcijų reglamentavimo žemesnės pakopos policijos komisariatuose temą, negalima nepastebėti dar vienos ypatingai svarbios viešosios policijos padalinių funkcijos vykdymo, nes ji yra tiesiogiai susijusi su vienos pagrindinių, taip pat ir Konstitucijoje [1] įtvirtintos žmogaus teisės – teisės į laisvę, suvaržymu. Čia turima omenyje policijos atliekamas asmenų, įvykdžiusių administracinę teisės pažeidimą, pristatymas į policijos įstaigą bei jų administracinis sulaikymas. Šios funkcijos atlikimo dinamikos rodikliai yra pateikiami 8 paveikslėlyje.



Kaip matyti iš pateiktų duomenų, minėtąsias funkcijas Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos padaliniai vykdo nuolat. Į policijos komisariatą vidutiniškai yra pristatoma beveik po du asmenis per dieną, o kartais ir daugiau. Beveik kas antras iš jų yra uždaromas į laikino sulaikymo patalpą. Uždarymas į laikino sulaikymo patalpą yra numatytas kaip viena iš administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo priemonių, nurodytų Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso [2] 19 skirsnyje ir vadinamas administraciniu sulaikymu. Jis dažniausiai taikomas neblaiviems asmenims, sulaikytiems už administracinio teisės pažeidimo padarymą, ar įtariamiesiems jo padarymu, kuomet dėl pažeidėjo būklės (girtumo) nėra galimybės tuoj pat surašyti protokolą ar priimti nutarimą administracinio teisės pažeidimo byloje.

Zarasų rajono policijos komisariatas susiduria su administracinio sulaikymo taikymo problema tame praktiniame kontekste, kuris turbūt yra būdingas visoms teritorinėms policijos įstaigoms. Tam tikrais atvejais pažeidėjų, kuriems yra taikomas administracinis sulaikymas, sveikatos būklė kelia tam tikrų abejonių dėl jų tinkamumo laikyti policijos įstaigoje ta prasme, kad šiems asmenims greičiau yra reikalinga medicinos darbuotojų nei policijos pagalba.

Neretai pasitaiko atvejų, kai gyventojai praneša apie asmenis gulinčius viešojoje vietoje, darydami prielaidą, jog tie asmenys yra neblaivūs ir tokiais savo veiksmais pažeidžia įstatymą. Nuvykus į nurodytą vietą bei apžiūrėjus gulintį asmenį paaiškėja, jog jis yra išgėręs tiek, kad dėl girtumo jau yra beprarandęs sąmonę. Tuomet ir prasideda problemos. Kviečiama greitoji medicinos pagalba, kurios atvykęs personalas konstatuoja, kad asmuo yra girtas ir dėl to juo

privalo pasirūpinti policija. Tuo tarpu policijos pareigūnai nėra medikai ir negali kompetentingai spręsti ar gulintis žmogus yra tik apsvaigęs nuo alkoholio, ar jo gyvybei iš tiesų gresia pavojus. Tačiau medicinos darbuotojai pareiškia nematantys priežasties minėtam asmeniui suteikti medicininės pagalbos, kadangi šis esąs alkoholikas ir dėl to juo turėtų rūpintis policija. Padarę tokį ar panašų pareiškimą, greitosios medicinos pagalbos darbuotojai išvažiuoja, palikdami gatvėje gulintį asmenį policijos globai, dažnai jo tinkamai net neapžiūrėję. Tuomet policijos pareigūnai tokį asmenį pristato į policijos komisariatą bei patalpina laikino sulaikymo patalpose, tuo prisiimdami sau atsakomybę už šio asmens sveikatą bei gyvybę. Šalyje jau yra pasitaikę mirčių policijos įstaigos laikino sulaikymo patalpose, kurios įvyko vien dėl to, kad medicinos darbuotojai, prieš perduodami asmenį policijos globai, tinkamai neįvertino jo sveikatos būklės. Tačiau, kadangi mirtis įvyko policijos komisariate, už tai atsakomybė tenka jau policijai, o medikų neatsakingumas niekur nėra matomas. Pastaruoju metu iš medicinos darbuotojų pusės jau pasigirdo siūlymų organizuoti policijos pareigūnams privalomą asmens medicininės būsenos nustatymo bei pirminio diagnozavimo apmokymą. Tuo matyt yra siekiama dar didesnę dalį medicinos darbuotojų funkcijų perduoti policijai.

Atsižvelgiant į tai, galima teigti, jog kiekvieno asmens, kuris yra randamas gulintis viešojoje vietoje, pristatymas į policijos įstaigą, neįvertinus sveikatos būklės, yra susijęs su didele rizika dėl jo mirties. Ši problema yra būdinga daugeliui policijos įstaigų. Nors kažkada policijos sistemos sudėtyje veikusios išblaivinimo įstaigos jau seniai nebeegzistuoja ir policija asmenų blaivinimo veikla neturėtų užsiimti, tačiau visuomenėje dar yra gajus stereotipas, jog tai dar vis yra policijos funkcija. Šiuo stereotipu sumaniai naudojasi medicinos darbuotojai, taip perkeldami dalį savo funkcijų ir rizikos ant kitos žinybos pečių. Todėl manytume, kad verta atlikti tam tikrus teisės aktų, reglamentuojančių tiek policijos, tiek ir medicinos darbuotojų veiklą pakeitimus, siekiant atriboti šių žinybų funkcijas dirbant su neblaiviais asmenimis.

Šiuo metu policijos veiklą užtikrinant viešąją tvarką reglamentuoja visa eilė teisės aktų, tačiau nagrinėjamu atveju tinkamiausias yra Lietuvos policijos generalinio komisaro 2002 m. gruodžio 24 d. įsakymu Nr. 660 „Dėl policijos patrulių veiklos instrukcijos patvirtinimo“ [24] patvirtintos instrukcijos VI skyriaus 62.2. punktas, nurodantis, kad patruliai užtikrindami viešąją tvarką, privalo <...> suteikti pagalbą nukentėjusiems ir bejėgiškos būklės asmenims <...>. Todėl yra siūlytina šį punktą papildyti sakiniu „Pagrįstai įtardami, jog asmens bejėgiška būklė atsirado dėl apsvaigimo ir šis gali būti pavojingas asmens sveikatai ar gyvybei, privalo organizuoti jo perdavimą medicinos darbuotojams neatidėliotinos medicininės pagalbos suteikimui“. Manytume, kad minėtą instrukciją papildžius šiuo sakiniu, išspręstų nuolatinis policijos ir medicinos darbuotojų ginčas dėl to, kas turi suteikti pagalbą neblaiviams asmenims. Be to, manytume, kad neblaivus asmuo yra ligonis, sergantis tam tikra liga, t.y. alkoholizmu, todėl jo

sveikatos būkle turėtų rūpintis medicinos darbuotojai. Tik suteikus jam medicinos paslaugas (priverstinai išblaivinus) bei esant jo padarytoje veikoje administracinio teisės pažeidimo požymių, pažeidėjas turėtų būti perduodamas policijai administracinės teisenos pradėjimui.

Apibendrinant šiame skyriuje pateiktas problemas, galima prieiti šių išvadų:

1. Iš pateiktųjų duomenų yra matyti, kad nagrinėjamos policijos įstaigos viešosios policijos padalinių vykdomos veiklos apimtys, kaip ir funkcijų, yra pakankamai didelės. Iš jų gali būti išskirtos tokios reikšmingiausios įstaigos nuostatuose numatytos ir viešosios policijos padalinių vykdomos funkcijos: viešosios tvarkos apsaugos funkcija, kuri geriausiai atsiskleidžia per administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo funkcijos vykdymą; pareiškimų ir pranešimų apie rengiamas, daromas ar padarytas nusikalstamas veikas registravimo bei jų nagrinėjimo, baudžiamojo proceso įstatymo nustatyta tvarka, funkcija; funkcijų grupė susijusi su baudžiamojo proceso įstatymo numatytais atvejais ikiteisminio tyrimo pareigūno, prokuroro, teisėjo ar teismo pavedimų vykdymu baudžiamosiose bylose ir gyventojų pasiūlymų, pareiškimų, pranešimų ir skundų, nesusijusių su nusikalstamomis veikomis, nagrinėjimu viešojo administravimo įstatyme numatyta tvarka; funkcijų grupė, susijusi su sulaikytųjų, suimtųjų ir nuteistųjų asmenų konvojavimu ir sulaikytųjų ir pristatytųjų į policiją asmenų apsauga bei nedelstiniu reikiamos medicininės pagalbos jiems suteikimu.

2. Nagrinėjamuose padaliniuose 2001-2006 metų laikotarpiu vyko nuolatinė ir intensyvi personalo kaita. Dėl nuolatinės personalo kaitos neturi galimybės susiformuoti brandus kolektyvas, stokojama pareigūnų savitarpio supratimo. Kaip pagrindinė didelės personalo kaitos priežastis galėtų būti įvardinama aukštesnis darbo užmokestis kito lygmens policijos įstaigose ar kitose žinybose bei mažesnis ten esamas darbo krūvis. Be to, pareigūnų kaitą lemia tiek vidiniai, tiek ir išoriniai veiksniai, veikiantys policijos įstaigą bei jos darbuotojus. Kaip pagrindiniai, galėtų būti įvardijami nepakankami personalo gebėjimai bei motyvacijos stoka.

3. Nepakankamiems personalo gebėjimams įtakos turi netinkamos Vidaus tarnybos statuto [15] nuostatos, susijusios su stojimu į specializuotas mokymo įstaigas. Šios nuostatos yra taisytinės, nes neskatina jaunų žmonių rinktis policijos pareigūno profesiją dėl galimų neapibrėžtų ekonominių pasekmių ateityje. Tuo tarpu policijos įstaigos priimami į tarnybą pareigūnai stokoja specialiųjų policijos viešojo administravimo žinių bei gebėjimų, nes nėra baigę specializuotos policijos mokymo įstaigos.

4. Kaip pagrindinė motyvacijos stokos problema gali būti įvardinta tai, kad tarnyba policijoje tapo neprestižine dėl nesibaigiančių policijos reformų, užduočių, neparemtų adekvačiu finansavimu, rutininių darbo sąlygų, pareigūnų diskriminavimo atlyginimo ir socialinių garantijų srityse, o tai neigiamai atsiliepia tiek pareigūnų, tiek ir kandidatų į pareigas motyvacijai. Kaip

pagrindinę motyvavimo priemonę, siūlytina optimizuoti statutinių valstybės tarnautojų skaičių pagal atliekamų viešojo administravimo funkcijų pobūdį ir apimtis. Be to, reikia pastebėti, kad statutinių valstybės tarnautojų socialinių garantijų klausimas jau eilę metų sprendžiamas jų mažinimo linkme. Vien dėl to dabar klostosi visiškai nepriimtina situacija: visuomenės netenkina policijos teikiamų paslaugų kokybė, o policijos pareigūnai nėra socialiai apsaugoti ir tai yra viena iš priežasčių, kuri veikia prieš kokybiško darbo motyvaciją. Dėl to siūlytina paisyti Statute numatytų principų reikalavimų ir teisėkūros lygmeniu deklaruojant bei praktiškai įgyvendinant tokią pareigūnų socialinių garantijų politiką, kuri atitinka jų lūkesčius. Siekiant didinti policijos kaip sistemos patrauklumą bei tinkamai sumotyvuoti jau dirbančius joje pareigūnus, negalima apsieiti be valstybės politinės valios.

5. Galiojanti darbo laiko apskaitos sistema yra nelanksti ir visiškai nepritaikyta policijos įstaigoms, nes ja vadovaujantis nėra galimybės operatyviai manevruoti policijos pajėgomis arba sutelkti didesnes pajėgas darbui masiniuose renginiuose ar vykdant specialiąsias užduotis, o taip pat racionaliai jas paskirstyti. Dėl to yra siūlytina priimant naujus arba keičiant galiojančius teisės aktus, siaurinti policijos funkcijas. Galima tokio sprendimo alternatyva įmanoma tik priimant specialius darbo laiko apskaitą statutinėse organizacijose reglamentuojančius teisės aktus ar keičiant atitinkamas Statuto nuostatas.

6. Didelis priskirtųjų funkcijų skaičius jau pradeda trukdyti normaliam nagrinėjamos policijos įstaigos viešosios policijos padalinių funkcionavimui bei pagrindinių policijos uždavinių vykdymui, o kai kurių funkcijų netinkamas reglamentavimas tik paaštrina problemą.

7. Dabartinis nagrinėjamos policijos įstaigos viešosios policijos tyrėjų (apylinkės inspektorių) funkcinis krūvis trukdo toliau bendrauti ir bendradarbiauti su seniūnais ir seniūnijų gyventojais. Turint omenyje būsimą sienų kontrolės panaikinimą Šengeno erdvėje ir su tuo susijusį funkcijų rato išsiplėtimą, spręstinas klausimas dėl to, kad pasienio rajonuose kiekviena kaimiškoji seniūnija turėtų atskirai tik ją aptarnaujančią apylinkės inspektorių. Kita susidariusios šiame padalinyje situacijos išeitis galėtų būti apylinkės inspektorių atliekamų funkcijų siaurinimas atsisakant kitoms žinyboms priklausančių funkcijų, nes dabar policija, nekompetentingai vykdydama svetimas funkcijas, praranda gyventojų pasitikėjimą.

8. Nagrinėjamoje policijos įstaigoje atsisakius viešajai policijai nebūdingos kriminalinės nusikalstamų veikų tyrimo funkcijos, buvo pagerintas tiesioginių – prevencijos – funkcijų vykdymas.

9. Dabar nagrinėjamoje policijos įstaigoje esama konvojavimo vykdymo situacija yra netinkama. Dėl to siūlytina teismo konvojaus funkciją perduoti aukštesnės pakopos policijos įstaigai, įsteigiant ten specializuotus konvojavimo padalinius, skirtus teismo konvojaus

organizavimui ir vykdymui visos apskrities teritorijoje, žemesnės pakopos policijos įstaigoms paliekant vykdyti tik procesinį konvojų.

10. Neturėdami specializuoto eismo priežiūros padalinio nagrinėjamos policijos įstaigos Patrulių būrio pareigūnai yra priversti žymiai daugiau dėmesio skirti prioritetiniam eismo priežiūros sektoriui, dėl to nukenčia kita – viešosios tvarkos užtikrinimo funkcija. Siekiant atstatyti šių dviejų funkcijų pusiausvyrą, siūlytina primygtinai reikalauti, kad techninių eismo įvykių įforminimą kuo greičiau perimtų draudikai. Tuo pačiu būtų atsisakyta policijai nebūdingos funkcijos.

11. Tiek nagrinėjamoje policijos įstaigoje, tiek ir kitose policijos įstaigose dažnai kyla problema su neblaivių asmenų, kurių sveikatos būklė kelia pagrįstą susirūpinimą, pristatymu į policijos įstaigą bei jų uždarymu į laikino sulaikymo patalpas. Dėl to siūlytina atlikti tam tikrus teisės aktų reglamentuojančių tiek policijos, tiek ir medicinos darbuotojų veiklą pakeitimus, siekiant atriboti šių žinybų funkcijas dirbant su neblaiviais asmenimis. Siūlytina papildyti dabar galiojančią Policijos patrulių tarnybinės veiklos instrukciją sakiniu dėl policijos kompetencijos ribų darbui su neblaiviais asmenimis nustatymo.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Patikrinus iškeltąją tyrimo hipotezę buvo prieita šių išvadų:

1. Galiojantys teisės aktai suponuoja policijos atliekamų viešojo administravimo funkcijų gausą, kas lemia kai kurių iš jų neįgyvendinimą. Ypač paminėtinos policijos atliekamos kitiems viešojo administravimo subjektams priskirtos numatytosios Administracinių teisės pažeidimų kodekso 259¹ straipsnyje, tokios kaip gamtosauginių reikalavimų laikymosi kontrolė, neteisėtos farmacinės veiklos kontrolė, nelegalaus darbo kontrolė ir panašiai. Tokia atliekamų funkcijų gausa atitraukia policiją nuo tiesioginių funkcijų įgyvendinimo ir neužtikrina tinkamos visuomenei teikiamų paslaugų kokybės, kas lemia policijos prestižo visuomenėje mažėjimą. Tokia tendencija ypač neigiamai atsilieps Lietuvos Respublikai įstojus į Šengeno erdvę.

2. Nagrinėtos teritorinės policijos įstaigos veikloje, beje kaip ir visos policijos veikloje, netinkamas funkcijų įgyvendinimas padaro tarnybą policijoje neprestižinę. Netinkamas funkcijų įgyvendinimas atsiranda dėl policijos įstaigos vykdomų nebūdingų funkcijų, tai yra funkcijų, neparemtų ištekliais (materialiniais ir žmogiškaisiais). Iš tokių yra paminėtinos funkcijos, vykdomos neturint specializuotųjų policijos padalinių (konvojaus ir eismo priežiūros) bei kitų žinybų kompetencijai priskiriamos funkcijos (aplinkos apsauga, vaistų apyvartos kontrolė ir

panašios). Dėl to policijos įstaiga susiduria su visuomenės nepasitenkinimu ir negali į savo gretas „pritraukti“ tinkamos kvalifikacijos bei gebėjimų personalo, o tai lemia personalo netinkamą motyvavimą bei jo kaitą.

3. Galiojanti darbo laiko apskaitos sistema yra nelanksti ir visiškai nepritaikyta žemesnės pakopos policijos įstaigoms, nes ja vadovaujantis nėra galimybės operatyviai manevruoti policijos pajėgomis arba sutelkti didesnes pajėgas darbui masiniuose renginiuose ar vykdant specialiąsias užduotis, taip pat racionaliai jas paskirstyti.

4. Viešosios policijos tyrėjų (apylinkės inspektorių) atliekamų funkcijų gausa (atsako už 29 tiesioginių funkcijų vykdymą), tai yra funkcinis krūvis, trukdo toliau bendrauti ir bendradarbiauti su visuomene, seniūnais, sprendžiant prevencijos ir saugios aplinkos formavimo uždavinius.

5. Nagrinėtoje policijos įstaigoje atsisakius viešajai policijai nebūdingos kriminalinės nusikalstamų veikų tyrimo funkcijos, pagerėjo tiesioginių – prevencijos funkcijų vykdymas. Perdavus ikiteisminį tyrimą kriminalinės policijos kompetencijai, žymiai padaugėjo administracinių teisės pažeidimų išaiškinimas, tuo pačiu buvo įtakojamos kai kurių nusikalstamų veikų priežastys ir dėl to net yra pastebima nusikalstamų veikų aptarnaujamoje teritorijoje mažėjimo tendencija.

6. Neturint specializuoto kovojaus padalinio, nagrinėtoje policijos įstaigoje susidarė nepatenkinama konvojavimo funkcijos vykdymo padėtis, nes ši funkcija vykdoma kitų funkcijų sąskaita.

7. Be specializuoto eismo priežiūros padalinio nagrinėtos policijos įstaigos Patrulių būrio pareigūnai žymiai daugiau dėmesio skiria eismo priežiūros sektoriui, dėl to nukenčia kita vykdoma viešosios tvarkos ir saugios aplinkos užtikrinimo funkcija. Ypač daug laiko užima techninių eismo įvykių registravimas bei jų tarnybinės dokumentacijos tvarkymas.

8. Nagrinėtoje policijos įstaigoje yra išvelgiama funkcijos, susijusios su neblaivių asmenų, kurių sveikatos būklė kelia pagrįstą susirūpinimą, pristatymo į policijos įstaigą bei jų uždarymo į laikino sulaikymo patalpas vykdymo problema. Kiekvieno neblaivaus asmens, kuris yra randamas gulintis viešojoje vietoje, pristatymas į policijos įstaigą neįvertinus sveikatos būklės, yra susijęs su didele rizika dėl jo mirties. Anksčiau policijos sistemos sudėtyje veikusios išblaivinimo įstaigos jau seniai nebeegzistuoja ir policija asmenų blaivinimo veikla neturėtų užsiimti, tačiau visuomenėje (iš jos ir medicinos darbuotojų) yra susiformavęs stereotipas, jog tai dar vis yra policijos funkcija.

Atsižvelgiant į pateiktas išvadas yra siūlytina:

1. Vykdyti policijos atliekamų viešojo administravimo funkcijų optimizavimą jų siaurinimo linkme, reikalinga „išgryninti“ ir policijai palikti tik jos vienos kompetencijai

priskiriamas funkcijas, o kitų institucijų kompetencijai priskirtas funkcijas vykdyti tik realių susitarimų (įvertinus jų naudingumą vykdant tiesiogines policijos funkcijas) pagrindu. Tai pirmiausia yra aktualu policijos vykdomų „nekriminalinio“ pobūdžio vietos savivaldos institucijoms priskirtų, tokių kaip švaros ir tvarkos viešose vietose, prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos turgavietėse bei viešosiose vietose kontrolė, naminių gyvūnų laikymo taisyklių laikymosi priežiūra ir vaiko teisių apsauga, funkcijų atžvilgiu. Be to, tas pat pasakytina ir apie kitų žinybų atliekamas funkcijas aplinkos apsaugos, nelegalaus darbo, intelektinės nuosavybės apsaugos srityse.

2. Laikotarpiu, kol bus atliktas policijos atliekamų viešojo administravimo funkcijų optimizavimas, siekiant reikalinga tinkamai motyvuoti esamą policijos personalą bei kandidatus tarnybai policijoje, reikalinga peržiūrėti ir pilnai jas finansuojant vykdyti statutiniams valstybės tarnautojams teikiamas socialines garantijas (darbo užmokesčio, priedų ir priemokų, teisingo kompensavimo už viršvalandinį darbą srityse), nes tinkamai sureguliuotos socialinės garantijos padėtų motyvuoti policijos personalą tinkamai vykdyti Lietuvos policijos sistemos plėtros 2007-2011 metais programoje [19] numatytas priemones. Tai galima pasiekti peržiūrėjus Vidaus tarnybos statuto 9 straipsnio normą dėl to stojant į vidaus tarnybą pasirašomos trišalės sutarties, nes valstybės siekis „pririšti“ pareigūną dirbti vidaus tarnybos sistemoje 5 metams naudojant teisinio reguliavimo svertus yra netinkamas ir visiškai nemotyvuoja jaunų žmonių rinktis policijos pareigūno profesiją dėl galimų neapibrėžtų ekonominių pasekmių ateityje. Taip pat reikalinga realiai, finansiškai, užtikrinti ir vykdyti Vidaus tarnybos statute numatytas pareigūnų socialines garantijas.

3. Siekiant tinkamai išspręsti galiojančios darbo laiko apskaitos sistemos keliamą problemą, siūlytina priimant naujus arba keičiant galiojančius teisės aktus priimti specialius darbo laiko apskaitą statutinėse organizacijose reglamentuojančius teisės aktus ar keisti atitinkamas Vidaus tarnybos statuto 29 straipsnio 3 dalies nuostatas, jog esant motyvuotam poreikiui būtų įteisinta 48 valandų darbo savaitė, su teise atitinkamai prailginti nustatytą mėnesio darbo laiko normą.

4. Policijos departamento lygmenyje atlikti atitinkamų policijos įstaigų veiklos nuostatų bei pareigybių sąrašų pakeitimus, siekiant teismo konvojaus funkciją perduoti aukštesnės pakopos policijos įstaigai, prieš tai įsteigus ten specializuotą konvojavimo padalinį, skirtą teismo konvojaus organizavimui ir vykdymui visos apskrities teritorijoje, žemesnės pakopos policijos įstaigoms paliekant vykdyti tik procesinio konvojaus rūšį. Tai galima atlikti peržiūrėjus atitinkamų policijos komisariatų nuostatus, patvirtintus Lietuvos policijos generalinio komisaro 2001 m. rugpjūčio 31 dienos įsakymu Nr. 378 „Dėl policijos komisariatų įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“ 2 punktu.

5. Siekiant atsisakyti policijai nebūdingos funkcijos – techninių eismo įvykių registravimo – siūlytina taisyti galiojančius teisės aktus (Draudimo įstatymą) numatant, jog šių įvykių įforminimas yra tik draudikų kompetencijoje.

6. Siūlytina papildyti dabar galiojančios Policijos patrulių tarnybinės veiklos instrukcijos, patvirtintos Lietuvos policijos generalinio komisaro 2002 m. gruodžio 24 d. įsakymu Nr. 660, VI skyriaus 62.2. punktą sakiniu dėl policijos kompetencijos ribų darbui su neblaiviais asmenimis nustatymo, kuri turėtų išsispręsti policijos kompetencijos klausimą teikiant pagalbą neblaiviems asmenims.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, manytume, kad iškelta tyrimo hipotezė visiškai pasitvirtino, tai yra pagrindinės Zarasų rajono policijos komisariato viešosios policijos padalinių veiklą įtakančios viešojo administravimo problemos kyla dėl: didelės personalo kaitos bei nepakankamų jo gebėjimų, egzistuojančios neefektyvios darbo laiko apskaitos sistemos ir atskirų atliekamų viešojo administravimo funkcijų netinkamo reglamentavimo.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 31-953; Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas // įstatymas skelbtas Valstybės žinios. 1985, Nr. 1-1.
3. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 89-2741.
4. Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 37-1341.
5. Lietuvos Respublikos bausmių vykdymo kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 73-3084.
6. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 64-2569.
7. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308, Nr. 36-1067, Nr. 60-1955; 2000, Nr. 85-2566.
8. Lietuvos Respublikos finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 33-1250.
9. Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 65-2633.
10. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 90-2777.
11. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 41-1162.
12. Lietuvos Respublikos vadovybės apsaugos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 112-4982.
13. Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 92-2848.
14. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708.
15. Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 42-1927.
16. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945; 2002, Nr. 123-5557; 2003, Nr. 104-4637; 2005, Nr. 76-2746; 2006, Nr. 77-2975.

17. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832.
18. Lietuvos Respublikos vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772; 1998, Nr. 41(1)-1131.
19. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. X-1010 „Dėl Lietuvos policijos sistemos plėtros programos patvirtinimo“ // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/getfmt?C1=e&C2=289590>; prisijungimo laikas: 2007 m. lapkričio 20 diena.
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 20 d. nutarimas Nr. 684 „Dėl Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, Vyriausybės kanceliarijos, ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 51-1952.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 587 „Dėl darbų, kuriuose gali būti taikoma iki dvidešimt keturių valandų per parą darbo laiko trukmė, sąrašo, darbo ir poilsio laiko ypatumų ekonominės veiklos srityse, darbų, sąlygų, kurioms esant gali būti įvedama suminė darbo laiko apskaita, suminės darbo laiko apskaitos įvedimo įmonėse, įstaigose, organizacijose tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 48-2120; 2005, Nr. 103-3815.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 9 d. nutarimas Nr. 1150 „Dėl nustatytas funkcijas nepertraukiamai vykdančių vidaus reikalų statutinių įstaigų pareigūnų, dirbančių pamainomis, pareigybių sąrašo, šių pareigūnų darbo ir poilsio laiko apskaitos ypatumų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 87-3941.
23. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2001 m. rugpjūčio 31 dienos įsakymas Nr. 378 „Dėl policijos komisariatų įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“.
24. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2002 m. gruodžio 24 d. įsakymas Nr. 660 „Dėl policijos patrulių veiklos instrukcijos patvirtinimo“.
25. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. kovo 29 d. įsakymas Nr. 5-V-208 „Dėl viešosios policijos prevencijos padalinio tyrėjo (apylinkės inspektoriaus) ir viešosios policijos specialisto (nepilnamečių reikalų policijos pareigūno) tarnybinės veiklos instrukcijų patvirtinimo“.
26. Andriuškevičius A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai // Teisė: mokslo darbai. 2002/42.

27. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
28. Deklaracija dėl policijos, priimta Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos 1979 m. gegužės 8 d. rezoliucija Nr. 690 // Katuoka S. Policija ir žmogaus teisės. – Vilnius: Europos Tarybos informacijos ir dokumentacijos centras, 1998.
29. Jočienė D. Administracinio sulaikymo problemos Lietuvoje // Teisės problemos. 1998, Nr. 3-4, p. 84.
30. Kalesnykas R., Meškauskas V. Lenkijos policijos teisė: funkcinis požiūris į sistemą // Jurisprudencija. 2003, Nr. 49(41), p. 85-96.
31. Kuconis P., Nekrošius V. Teisėsaugos institucijos. Vilnius: Justitia, 2001.
32. Leonas P. Teisės enciklopedija. Vilnius: Pozicija, 1995.
33. Lietuvos kelių atlasas / atsakingasis redaktorius M. Baltrušaitis. Vilnius: Leidykla „Briedis“, 2007.
34. Lietuvos policija. 1918 - 1928 metais / atsakingasis redaktorius I. Tamašauskas. Kaunas, 1930.
35. Maksimaitis V. Lietuvos policijos susikūrimas 1918 - 1920 m. // Lemtingi posūkiai Lietuvos policijos istorijoje. Vilnius, 1993.
36. Mančinskas Č. Lietuvos policijos pakeitimas milicija // Lemtingi posūkiai Lietuvos policijos istorijoje. Vilnius, 1993.
37. Mančinskas Č. Policija Lietuvoje 1918 - 1940 metais. Vilnius, 1998.
38. Nusikalstamumas ir teisėsaugos įstaigų veikla (statistiniai duomenys) // <http://www.nplc.lt/stat/tei/tei1.htm>; prisijungimo laikas: 2007 m. spalio 15 diena.
39. Petkevičius P. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 1996.
40. Police and Justice Systems in the European Union: LSOP. – Apeldoorn, 2000. (MD 43 pusk. I);
41. Posner R.A. Jurisprudencijos problemos. Vilnius: Eugrimas, 2004.
42. Šedbaras S. Kai kurie valstybės valdžios institucijų struktūros ir kompetencijos klausimai Konstitucinio Teismo nutarimuose // Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis (tarptautinės konferencijos medžiaga). Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998.
43. Tarptautinių žodžių žodynas / atsakingasis redaktorius V. Kvietkauskas. Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.
44. Usher J. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.
45. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004.

46. Viešojo administravimo efektyvumas / atsakingasis redaktorius A.Raipa. Kaunas: Technologija, 2001.
47. Žilinskas D. Administracinės teisės taikymas Lietuvos policijos veikloje: probleminis aspektas // Jurisprudencija. 2001, Nr. 23 (15), p. 148-161.
48. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Козырина и М.Шатиной. Москва: Спарк, 2003.
49. Герасимов А. П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции. Москва: Академия МВД РФ, 1992.
50. Кононов А. М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации. Москва, 2000.
51. Фатеев П. П. Административно-правовой статус муниципальной милиции Российской Федерации. – Москва, 1996.

SANTRAUKA

Viešasis administravimas sudaro prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms ir kad viešojo administravimo subjektai, vykdydami įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojamą savo veiklą, skirtą įstatymams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, veiktų laikydamiesi jiems suteiktų įgaliojimų.

Policija yra labai sudėtinga valstybinė struktūra, kuri privalo atlikti daugelį jai valstybės deleguotų viešojo administravimo funkcijų, susijusių su gyventojų turto, viešojo saugumo bei kitų jų teisėtų interesų apsauga, o taip pat su teisės pažeidimų tyrimu bei prevencija. Šioms funkcijoms atlikti yra sukurta Lietuvos policijos sistema, kurią sudaro centrinė įstaiga – Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, teritorinės policijos įstaigos, policijos profesinio ugdymo įstaigos ir specializuotos policijos įstaigos. Teritorinės policijos įstaigos yra aukštesnės ir žemesnės pakopų policijos komisariatai. Aukštesnės pakopos policijos komisariatai steigiami apskričių centruose ir užtikrina policijos uždavinių įgyvendinimą visoje apskrities teritorijoje. Žemesnės pakopos policijos komisariatai steigiami savivaldybių administraciniuose centruose atitinkamų savivaldybių teritorijai aptarnauti. Visai šiai policijos sistemai vadovauja Lietuvos policijos generalinis komisaras.

Savo ruožtu kiekvieną policijos komisariatą sudaro kriminalinės policijos, viešosios policijos ir vidaus administravimo padaliniai.

Atsižvelgiant į minėtą policijos sistemą, visa ji yra skirta policijai keliamų uždavinių įgyvendinimui bei policijos viešojo administravimo funkcijų vykdymui. Tačiau žvelgiant atidžiau yra pastebima tam tikra disproporcija vykdomų funkcijų pasidalijime (tai yra delegavime) tarp centrinės, aukštesnės pakopos bei žemesnės pakopos policijos įstaigų. Kol kas nėra atlikti tikslūs paskaičiavimai, kiek iš viso viešojo administravimo funkcijų atlieka policija, tačiau apytiksliai galima teigti, kad ne mažiau nei 80 ar 100. Vykdam tokia funkcijų gausą neretai lieka „nuskriausti“ žemesnės pakopos policijos komisariatai, kurie tų pačių, jiems deleguotų, funkcijų vykdymui turi žymiai mažesnę vykdytojų (t.y. darbuotojų) skaičių. Štai, jei aukštesnės pakopos policijos komisariatai turi nuo 250 iki 700 ar net daugiau darbuotojų, tai žemesnės pakopos policijos komisariatai – nuo 40 iki 160. Tuo tarpu dauguma jų atliekamų funkcijų visiškai nesiskiria.

Kadangi didžiausia policijos komisariatui deleguotų viešojo administravimo funkcijų dalis yra vieša, todėl jas atlieka viešosios policijos padaliniai (vien tik Prevencijos poskyrio

pareigūnai (apylinkės inspektoriai) atlieka apie 30 įvairiausių funkcijų), todėl šiame darbe analizuojamos policijos viešojo administravimo problemos su kuriomis dažniausiai susiduria pirminės policijos grandies – žemesnės pakopos policijos komisariatų, viešosios policijos padaliniai.

Darbe nagrinėjamai žemesnės pakopos policijos įstaigai būdingos problemos atskleidžia daugumai šio lygio įstaigų būdingą problematiką. Siekiant visapusiško ir pilno temos atskleidimo buvo pasirinktos kelios ryškiausios šios policijos įstaigos problemos, susijusios su didele personalo kaita bei netinkamu jo gebėjimų lygiu, neefektyvia darbo laiko apskaitos sistema ir atskirų atliekamų funkcijų netinkamu reglamentavimu. Per šią prizmę darbe, praktiniu aspektu, yra nustatytos ir apžvelgtos policijos viešojo administravimo problemos su kuriomis nuolat susiduria žemesnės pakopos policijos įstaigos.

Darbo pabaigoje, atlikto tyrimo pagrindu, yra pateikiamos aštuonios konstatuojamojo pobūdžio išvados, susijusios su nagrinėjamoje policijos įstaigoje nustatytųjų pagrindinių problemų turiniu. Konstatuojamas netinkamas personalo motyvavimas, pasireiškiantis dideliu darbo krūviu, socialinių garantijų stoka bei funkcijų gausa, taip pat ištekliais neparemtų funkcijų vykdymas, nesugebant realiai užtikrinti jų tinkamo atlikimo. Šių išvadų pagrindu yra suformuoti šeši pasiūlymai, nurodantys galimus konstatuotųjų problemų sprendimo būdus – keičiant įvairaus lygmens teisės aktus bei padarant kai kuriuos pakeitimus policijos įstaigų struktūroje, nes tik einant šiuo keliu yra tikimybė pakelti policijos prestižą visuomenėje.

THE PROBLEMS OF POLICE PUBLIC ADMINISTRATION IN ACTIVITIES OF ZARASAI DISTRICT POLICE HEADQUARTER

ANDREJUS JANČEVSKIS

SUMMARY

Keywords: *police public administration; functional load; police officer.*

Public administration has made suggestions for implementation the attitudes of Constitution of Lithuania that all authorities serve citizens, and that the subjects of public administration, fulfilling functions ascribed to them by the law, enforce keeping to their commission.

The Police are a highly sophisticated state structure that has to conduct various public administrative functions delegated by the state. These functions are related to the safeguarding of the population's property, public order and other lawful interests, as well as the prevention of crime and other offences. For these functions there is established Lithuanian Police System which consists of the Police Department under the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, territorial police units, police professional training unit and specialized police units. Territorial Police Units are regional police headquarters and local police units. Regional Police Headquarters are established in district centers and ensure the implementation of police tasks in the entire territory of the district. Local Police Units are established in municipal administrative centers for the supervision of their territory. The Lithuanian Police is headed by the Police Commissioner General.

Every Police Unit consists of subdivisions of Criminal Police, Public Police and interior administration.

Considering to Lithuanian Police System, the whole police is intended for the implementation of regulation tasks and for the realization of public administrative functions. However, on closer inspection, it has been noticed some disproportion in division of functions (that is delegation) between Territorial, Regional and Local Police Units. It has not been done accurate calculation yet how many functions of public administration have been fulfilled by police, but it is possible to maintain that approximately none the less of 80 or 100. Discharging plenty of these functions, Local Police Units often are in worse position owing to considerably less number of officers. There if Regional Police Headquarters have from 250 to 700 and more officers, Local Police Units- from 40 to 160. Meanwhile most of their functions are not completely different.

Whereas the greatest part of functions is public, they are fulfilled by the subdivisions of Public Police (officers of Prevention Subdivisions execute about 30 various functions). Accordingly, in the present paper it is analyzed the problems of Police Public Administration which Local Police Units, Public Police Subdivisions are commonly faced with.

Zarasai region Police Headquarter was chosen because the author of this paper is the officer of this Public Police. Consequently, in the present paper there are a lot of practical comments and suggestions. On purpose the universal and full thesis revealing, it was chosen several clearly noticeable problems of Police Units, related to the high variability of staff, inappropriate level of its abilities, and ineffective accounting system of work time and wrong regulation of particular accomplished functions. Through this prism, in the present paper it has been found and reviewed the constant problems of Police Public Administration.

As a result, the analyzed data illustrated that the Police System should significantly reduce the amount of duty handing them over to the competent institutions. Thus, it helps to increase cooperation with society in the field of prevention, raising its status as institution, and to recover confidence of society.

Andrejus Jančevskis
Elektroninis paštas: andrejus.jancevskis@vrm.lt

PRIEDAI