

Policijos personalo rengimo vadybiniai ir istoriniai aspektai

Alvydas Raipa

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT - 44239 Kaunas*

Vainius Smalskys

*Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, LT – 08303 Vilnius*

Straipsnyje analizuojamos policijos personalo išsimokslinimo problemos ir naujų bei ankstesnių viešojo valdymo ir socialinio gyvenimo tendencijų įtaka policijos personalo rengimui. Analizuojant istorinį vakarietiškoji policijos personalo rengimo ir valdymo kontekstą, teigiama, kad sukarintas policijos personalo valdymo modelis, susiformavęs Vakaruose nuo XIX a. pradžios, vis labiau kvestionuojamas. Manoma, kad visuomenei demokratėjant, uniformuoti policija vis labiau tampa ne baudžiamojo persekiojimo, bet nusikaltimų prevencijos institucija. Centrinės ir Rytų Europos šalių policija irgi keičiasi, demokratėja. Naujoji policijos veiklos filosofija turi būti suderinta su policijos personalo rengimo sistema, tačiau Rytų ir Centrinės Europos šalyse privalu atsižvelgti į esamas praktines policijos veikimo sąlygas bei institucinius ir kultūrinius veiksnius. Teigiama, kad reikia sustiprinti kriminalinės policijos rengimo sistemą, sukurti tarpinį policijos personalo rengimo modelį, kur „policijos kaip paslaugos“ koncepcija būtų derinama su administracinės tvarkos koncepcija. Tai galėtų tapti pavyzdžiu ir Vakarų šalių policijos personalo rengimo struktūroms, ypač terorizmo grėsmės didėjimo kontekste.

Raktažodžiai: *policija, rengimas, vadybiniai ir istoriniai aspektai.*

Keywords: *police, training, administrative and historical aspects.*

Įvadas

Esminiai šiuolaikinio viešojo administravimo pokyčiai sietini su valstybės tarnautojų lavinimo sistemos reformomis. Ne išimtis ir policijos organizacija kaip statutinė viešojo sektoriaus dalis. Iki pat XX a. vidurio Vakaruose vyravo požiūris, kad policininkams būdingas žemas švietimo poreikis ir žinių lygis. Viena tokio požiūrio priežasčių ta, kad policija buvo identifikuojama labiau kaip baudžiamojo persekiojimo, o ne paslaugos piliečiams teikimo organizacija. Todėl manyta, kad

policininkui užtenka suprasti veikimo taktiką ir turėti teisės žinių. Tačiau XX a. pabaigoje Vakarų pasaulyje įsivyravo naujosios viešojo valdymo tendencijos, kurių centras yra žmogus. Jo teisės tapo daugelio socialinių gyvenimo sričių prioritetu. Tai turėjo įtakos keičiantis policijos mokymo ir rengimo kokybei. Koledžo ar net universitetinis išsilavinimas tapo policijos tarnautojo privalumas: turėdamas aukštesnį išsilavinimo cenzą, pareigūnas galėjo geriau adaptuotis policijos ir piliečių santykiuose, kurie tapo atviresni ir keliantys abipusį pasitikėjimą (ypač nusikaltimų prevencijos darbe).

Analizuojant vakarietiškos visuomenės policijos darbą, matyti, kad policijos vadovai susiduria su daugybe naujų iššūkių. Tai siejasi su pasikeitusiomis nusikaltimų tendencijomis, jaunesnių ir žiauresnių nusikaltėlių gausėjimu, grupuočių valdomų narkotikų platinimo sudėtingų tinklų atsiradimu, teroristinių išpuolių ir tarptautinio nusikalstamumo bei nusikaltimų, vykdomų panaudojant sudėtingas technologijas, išplitimu [11, p. 8 - 9; 15, p. 1 - 3]. Piliečiai iš polici-

Alvydas Raipa – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros profesorius, socialinių mokslų daktaras.

El. paštas: alvydas.raipa@ktu.lt

Vainius Smalskys - Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedros lektorius, socialinių mokslų daktaras.

El. paštas: vainius.smalskys@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2006 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2006 m. lapkričio mėn.

jos tarnybų reikalauja daugiau įvairesnių nusikalstamumo prevencijos paslaugų, didesnės atskaitomybės ir efektyvaus darbo.

Tuo pat metu daugelis vietinių valdžios institucijų mažina savo biudžetus ir reikalauja efektyvesnio policijos struktūrų darbo. Organizacijų viduje darbuotojų kolektyvai sustiprėjo ir didina savo reikalavimus dėl teisingesnių darbo standartų, kelia aukštesnius vadovybės darbo reikalavimus. Pagaliau policija praranda monopolį teikiant saugumo ir apsaugos paslaugas, ji patiria privačių saugos tarnybų konkurenciją. Pasak teoretikų, vadovavimas policijos organizacijai prilygsta „neįmanomai“ misijai [10, p. 19 - 22].

Išsivysčiusiose valstybėse dabartiniu laikotarpiu apie pusė policijos žinybų padeda apmokėti ar visiškai apmoka universitetinį išsilavinimą asmenims, pasiryžusiems dirbti policijos sistemoje, tačiau maždaug trys ketvirtadaliai pareigūnų per pastaruosius dešimt metų rinkosi koledžo ar dvejų metų trukmės kursų teikiamą išsilavinimą, o ne ketverių metų trunkančias bakalauro studijas. Žinios apie ataskaitų rašymą, etiką, teisinius aspektus ir policijos darbo praktiką visada buvo laikomi svarbiausiais rengimo elementais, tuo tarpu teoriniai viešojo administravimo aspektai visada vertinti kaip mažiau svarbūs. Tačiau pastaraisiais metais pastebima lėta policijos pareigūnų pažanga einant pozityvios išsimokslinimo ideologijos, apimančios universitetinį išsilavinimą, link. Tai vyksta kartu su permainingomis visuomenėje ir visame viešajame sektoriuje. Dalis pareigūnų ima suprasti, kad neturint gilesnių žinių bus labai sunku priimti naujus laikotarpio iššūkius. Nauja moderni policijos veikla organizuojama taip, kad kritinis mąstymas imtų viršų prieš siaurą žinybinį mąstymą, o analizė bei sprendimų priėmimas būtų paskirstytas tarp policijos organizacijos lygmenų, kiekvienam lygmeniui prisiimant tam tikrą atsakomybę už skirtingų rūšių sprendimus [1, p. 33 - 34].

Nesvarbu kokie išsimokslinimo standartai ir reikalavimai būtų administratorių sureikšminti, turi būti atsakingai siekiama tęsti pareigūnų tolesnį papildomą lavinimą. Aukštesnės ir aukščiausiosios grandžių policijos vadybininkai turėtų pasinaudoti aukštojo išsilavinimo teikiamomis galimybėmis - turi būti pasiektas praktinių policijos įstaigų ir aukštojo mokslo įstaigų tiesioginis ryšys. Taigi, policijos vadovai turi taip rengti savo įstaigas, kad šios galėtų priimti naujus iššūkius tikslingiau pasirenkant ateities alternatyvas. Saugumo ir tvarkos užtikrinimo modeliai šiuolaikiniame informacijos amžiuje su sava globalia ekonomine tvarka tam

tikra prasme lenkia šiuolaikinės policijos veiklos metodus [6, p. 182 - 196].

Šio *straipsnio tikslas* – atsižvelgiant į policijos personalo valdymo modelių formavimosi istorines aplinkybes, išryškinti geriausią policijos personalo rengimo sistemą, tinkamą ir adaptuotina daugeliui Vakarų ir Vidurio Europos šalių. Tam tikslui pasiekti taikytas mokslinės literatūros ir policijos personalo rengimo praktikos analizės metodas.

1. Istorinis vakarietiškas policijos personalo rengimo ir valdymo kontekstas

Darbo santykiai ir jų reguliavimas įvairių šalių policijos struktūrose yra paremtas statutiniais pagrindais. Būtent tokį policijos modelį sukūrė seras Robert Peel XIX a. pradžioje Anglijoje. Pasak R. Peel, darbo santykiai policijoje turėjo būti pagrįsti karinės drausmės pagrindais. Toks pats modelis veikė ir kontinentinėje Europoje. Jis taip pat buvo perkeltas ir į JAV [5]. Vizualiai šis modelis ir dabar dar išlieka, tačiau valstybės valdymo praktikoje jis yra kvestionuojamas, kadangi, nuolat vykstant pasikeitimams policijos personalo atrankoje, į policiją ateina žmonių iš demokratiškos visuomenės, policija vis labiau tampa ne baudžiamoji persekiojimo, bet nusikaltimų prevencijos institucija [12, p. 31 - 35]. Daugumoje Vakarų valstybių karinė subordinacija keičiama į partnerystę, todėl linija tarp vadovų ir pareigūnų laipsnių tampa nesiminė. Kontrolė išlieka, tačiau tai jau nebėra visiškai militarizuota kontrolė. D.C. Witham rašė: „Tradicinė paramilitarinė policijos orientacija negali ignoruoti fakto, kad laikas, žmonės ir užsiėmimai keičiasi dramatiškai“ [21, p. 26 - 31]. Pasak H. Nees [13, p. 25 - 26], „dvidešimt pirmojo amžiaus policijos administravimas bus paremtas vis gausesniu policijos darbuotojų įtraukimu į planavimo procesą“ [13, p. 25 - 26]. Policijos biurokratija nuo militariškosios struktūros pasistūmęs prognozavimo tarnybos link, įvedant dalyvavimo lyderiavimą [20, p. 26].

Sudėtingi socialiniai procesai vers daugiau sprendimų priiminėti kartu, todėl policijos vadovai bus priversti dažniau tartis su pavaldiniais [20, p. 26]. Policijos vadybininkų vaidmuo ir patyrimas daugiau orientuojamas į verslo vadybos elementų priėmimą. Autoritarinis lyderiavimas (militarizuotas), buvęs sudedamąja darbininkų santykių policijoje dalimi, vis labiau virsta darbu komandoje, pasitelkiant socialinius partnerius (piliečius ir jų grupes). Toks valdymo stilius vadinamas dalyvavimo lyderiavimu [4, p. 92-97].

Centrinės Europos policijos veikloje užsilikę darbo santykiai, paremti hierarchiniu autoritarizmu, ir šiuos santykius nelengva keisti, nes daugelis padalinių vadovų (ypač aukštesniosios ir vidurinės grandies) propaguoja autoritarinę organizacijos kultūrą. Dar užsilikę darbiniai santykiai Rytų ir Vidurio Europos šalių policijos sistemose, kur griežtai apibrėžtos aukštesnių ir žemesnių pareigybinių laipsnių policininkų bendravimo formos. Tačiau pastarąjį dešimtmetį Centrinės ir Rytų Europos policijoje darbo santykių sistema irgi keičiasi, demokratėja. Atsiranda vis daugiau sprendimų, kuriuos priima ne vadovai, bet vadovo ir pavaldinių komanda. Po truputį nyksta griežti militariniai-statutiniai santykiai.

Žmogiškųjų išteklių planavimas gali būti ekstensyvus arba labiau orientuotas į kokybę. Policijos personalo žmogiškųjų išteklių planavimas yra susijęs su organizacijos veiklos filosofija. Jeigu policijos veikla paremta kriminalinio persekiojimo filosofija, tai žmogiškųjų išteklių planavimas bus orientuotas į kiekybę, tikintis, kad tik galinga, daug etatų turinti policijos organizacija gali pažaboti nusikalstamumą valstybėje. Toks kriminalinis persekiojimas ir ekstensyvus policijos žmogiškųjų išteklių planavimas buvo būdingas totalitarinėms ir autoritarinėms valstybėms. Jungtinių Tautų organizacijos nusikalstamumo analizės tarnybų teigimu, besivystančios šalys (jų dauguma yra autoritarinės) nusikalstamumo kontrolei iš valstybės išdo skiria nuo 9 iki 14 procentų lėšų. Tuo tarpu Vakarų valstybės šiems tikslams skiria 2 - 3 procentus savo nacionalinio biudžeto lėšų [14, p. 68 - 79]. Tačiau Vakarų valstybėse nusikalstamumo lygis yra gero kai mažesnis negu besivystančiose arba pokomunistinėse valstybėse. Šie palyginimai dar kartą patvirtina nuomonę, kad nusikalstamumo negalima įveikti vien tik didinant etatų skaičių policijoje. Nusikalstamumo lygis priklauso nuo bendros šalies socialinės ir ekonominės būklės ir nuo kokybiško šalies policijos rengimo, kurio filosofija demokratinėje valstybėje turėtų būti ne baudžiamasis persekiojimas, o paslauga piliečiams, įtraukiant juos į nusikaltimų prevencijos programas. Piliečių dalyvavimas nusikalstamumo prevencijos programose ir parama policijai yra naujosios viešosios vadybos reformų integrali dalis.

Santykis tarp policijos valdininkų ir eilinių policininkų priklauso nuo demokratinių šalies tradicijų. Modernios demokratijos sąlygomis daugiau pareigūnų dirba arčiau savo šalies piliečių. Daugelio Vakarų valstybių, tarp jų ir Lenkijos, patirtis rodo, kad policijos personalo sistema, kurioje yra nedidelis biurokratinis aparatas, o didesnė dalis policijos pareigūnų dirba tarp žmonių ir geriau išmano jų rū-

pesčius, yra ganėtinai efektyvi. Jų patirtis gali būti taikoma kuriant ir tobulinant Lietuvos policijos personalo atrankos ir rengimo sistemą.

Daugeliui XX amžiaus pradžios ir tarpukario Europos valstybių buvo būdinga šakinė policijos sistema – veikė politinė, kriminalinė, vandens, geležinkelių, papročių ir kt. policijos. Tada vyravo požiūris, kad universaliai parengti policininko neįmanoma, taigi būtina specifikuoti policijos tarnybą į atskiras rūšis. Tokia sistema buvo ir tarpukario Lietuvoje [8, p. 46]. Todėl šakinis suskaldymas policijoje nėra sovietinis reliktas, kaip tvirtina kai kurie specialistai [14, p.68 - 79]. Iki šiol daugelyje Europos valstybių yra dvi policijos rūšys: 1) neuniformuotoji policija (detektyvai) ir 2) uniformuotoji policija. Pastaroji veikia teritoriniu principu.

Šiuolaikinės epochos Europos šalių policija pagal uždavinių pobūdį paprastai skirstoma į dvi grupes:

- prevencinė uniformuotoji viešosios tvarkos palaikymo policija, kurios tikslas užkirsti kelią nusikaltimams;
- represinė (kriminalinė) policija, kurios veikimas prasideda tada, kada pažeistas įstatymas ir pavojingą pažeidėją tenka izoliuoti nuo visuomenės.

Šakinis policijos suskaldymas Europoje iš dalies niekada nebuvo administravimo kliūtis. Viskas priklausė nuo to, kokie uždaviniai buvo tam tikrai policijos rūšiai suformuluoti. Nuo policijos tikslų ir uždavinių priklausė ir etatų skaičius. Sovietiniame milicijos modelyje įvairių policijos rūšių uždaviniai buvo labai aiškūs - baudžiamasis persekiojimas ir stiprios centralizuotos policijos valdymo grandys su gausybe etatų. Prioritetas buvo teikiamas tarnybai ir persekiojimui, bet ne paslaugoms piliečiams. A. Šakočius teigia, kad vadinamosios „perestrojkos“ laikotarpiu sovietinės milicijos darbas jau labiau orientuotas į nusikaltimų prevenciją [17]. Tačiau piliečių dalyvavimo principas buvo prievartinis. „Liaudies draugovės“ formuotos įmonių ir organizacijų pagrindu, pasitelkus direktyvinį spaudimą. Tai dažnai sukeldavo neigiamą piliečių reakciją.

Naujasis Vakarų valstybių policijos administravimas orientuojasi ne į tarnybą ir persekiojimą, bet į kokybiškesnes paslaugas piliečiams, įtraukiant savanoriškumo pagrindu piliečius ir jų bendruomenes į prevencinį darbą. Valdymas decentralizuojamas ir nereikia daug etatų centrinėje valdymo grandyje. Kiek ta praktika pritaikoma pokomunistinėms realijoms, dabar dar sunku atsakyti.

Policijos personalo rengimo aspektu aktualu tai, kiek tarnybinė praktika gali turėti įtakos profesii-

niam rengimui ir tolimesnėms bakalauro bei magistro studijoms. Bazinio profesinio rengimo pakopoje praktikos ir rengimo ryšys turi būti tiesioginis, tačiau aukštesnės rengimo pakopos paprastai automatiškai negarantuoja (ypač Centrinės ir Rytų Europos šalyse) profesinio parengimo didesnės kokybės. Tai gali sukelti net ir regresą, jeigu praktiškai veikia nemodernios ir prastai valdomos organizacijos, kuriose neskatinama iniciatyva, savarankiškumas ir aktyvumas (t. y. nepalankūs instituciniai ir kultūriniai veiksniai). Lietuvoje policijai sunkiai sekasi pereiti iš baudžiamojo persekiojimo organizacijos į paslaugos teikimo organizaciją. Todėl, siūlant inovacinę personalo atrankos ir rengimo sistemą, reiktų atsižvelgti į policijos organizacijos modernumo laipsnį, tiesioginių teorijos ir praktikos ryšių bei kultūrinės ir socialinės policijos organizacijos veikimo sąlygas.

Analizuojant personalo atrankos ir rengimo strategijas, reikia lyginti įvairių šalių policijos personalo rengimo strategijas, taip pat privalu atsižvelgti į interesų grupių įtaką policijos personalo politikos formavimo procesui. Vertybės, turinčios įtakos organizacijos misijai, formuoja visų policijos personalo lygių viešosios politikos kryptis. Nagrinėjant policijos rengimo modelių alternatyvas, atsiranda galimybė sukurti funkcionalią policijos lavinimo strategiją. Remiantis anksčiau padarytais sprendimais, policijos rengimo ir atrankos strategijos formavimą derėtų pasukti evoliuciniu keliu, atsižvelgti į ekonomines, socialines, teises kultūrinės, o svarbiausia – į demokratines įvairių Europos šalių ir policijos valdymo patirties tradicijas.

Policijos personalo kokybė labai priklauso nuo jo rengimo strategijos. Personalo rengimo kokybę policijoje sąlygoja ne tik vidinė, bet ir išorinė, organizacijos aplinka, kultūrinės tradicijos, savivaldos ir šalies valdymo decentralizavimo lygis. Išorinė policijos organizacijos aplinka smarkiai veikia vidinę policijos personalo sanklodą, rengimo metodus, geografinį policijos personalo pasiskirstymą šalyje, jo santykius su piliečiais.

Išorinis policijos organizacijos įvertinimas siejasi su šalies kultūrine tradicija, teisine aplinka ir piliečių įtaka uniformuotosios policijos veiklai.

Skiriami du šiuolaikinės policijos organizavimo „aukštos“ veiklos modeliai: 1) anglosaksiškasis, paremtas piliečių įtraukimu į policijos veiklą (pasitikėjimo tarp policijos ir piliečių skatinimas, informacijos iš piliečių gavimas) ir 2) tvarkos įgyvendinimas [3].

„Žema“ policijos veiklos forma laikoma ta, kur akcentuojama tik įstatymų įgyvendinimas. Tokios

policijos ištakos buvo Europos kontinente, ypač Prancūzijoje, kur dar Liudviko XIV laikais bandyta sukurti centralizuotą Baudžiamojo tyrimo departamentą su apsaugos biurais, kurių veikla turėjo remtis *Terorizmo prevencijos aktu* [3].

Anglosaksiškojo policijos modelio ištakos XIX a. pradžioje, kai jau minėtasis seras R. Peel (D. Britanijos vidaus reikalų sekretorius) sukūrė kariškai organizuotos tvarkos įgyvendinimo struktūros koncepciją, kuri rėmėsi prevenciniu veikimu ir neturėjo agresyvios ginkluotės. Kaip jau minėta, tokį policijos organizavimo modelį iš Anglijos perėmė ir JAV. Uniformuotos policijos veiklos pagrindas čia yra prevencinė veikla, įtraukiant į teisės pažeidimų tyrimą ir piliečius. Čia susiformavo piliečių dalyvavimo principas ir pagalba policijai, nustatant teisės pažeidimus.

Dabartiniu laikotarpiu išsivysčiusių valstybių policija į nusikaltimų prevenciją stengiasi įtraukti didelę dalį bendruomenės. Laikoma, kad apie 90 proc. JAV policijos sėkmės lemia bendravimas su visuomene [14, p. 68 - 79]. Piliečiai, nuo kurių priklauso policijos darbo efektyvumas, aktyviai dalyvauja „saugios gatvės“ ar „saugios kaimynystės“ programose. Anglosaksų valstybės pirmosios suvokė, kad policija nėra valdžia, o socialinė paslauga, kurios veikimas yra paremtas pagarba individui ir jo teisėms. Tai atsispindi daugelio JAV regionų policijos veikimo misijose. Pavyzdžiui, Hiustono policijos departamento misija yra garantuoti kokybišką gyvenimą Hiustono mieste, dirbti bendrai su gyventojais ir viešosiomis įstaigomis, laikantis konstitucijos ir teisės normų, garantuoti taiką, mažinti įtampą ir užtikrinti saugią aplinką. Madisono miesto (Wisconsino valstija) Policijos departamento misija yra užtikrinti aukštą, į bendruomenę orientuotą policijos tarnybos kokybę ir t.t. [5].

Anglosaksiškoji teisės sistema skiriasi nuo tos teisinės aplinkos, kurioje veikia Europos kontinento šalių policija. Anglosaksiškosios sistemoms svietima vadinamoji administracinė tvarka („*regime administratif*“), kuri būdinga nors ir šiek tiek skiriasi nuo kontinento valstybių: anglosaksų valstybės nežino specialiosios administracinės teisės ir specialiųjų teismų, taikančių šią teisę. Administracija čia daugeliu atvejų vadovaujasi bendrąja teise [9]. Administracinė teisė čia menkai išvystyta. Šis administracinės tvarkos, paremtos administracine teise, trūkumas (kaip tai suprantama kontinente), suteikia daugiau diskrecijos policijos veikloje, atveria kelią policijos personalui mokyti, pasirėmus praktinėmis užduotimis žemesnėse rengimo pakopose ir vadybinei kompetencijai tobulinti aukštesnėse policijos rengimo grandyse. Policijos diskrecija griežtai kontroliuojama piliečių.

Kontinento tradicijoje bendruomeniškumas nėra toks išvystytas dėl hierarchinės *Rechtstaat* valdymo kultūros, deleguojančios valdžios funkcijas iš viršaus į apačią. Pastaraisiais dešimtmečiais *Rechtstaat* teisinės valstybės konstrukcija iš dalies virto ne demokratinės liberalios visuomenės gyvavimo garantija, o vis labiau panašėjo į administracinę praktiką, dar vadinamą „administracinės valstybės koncepcija“ [16]. Tai iš dalies turėjo ir turi neigiamų padarinių kontinentinei administravimo tradicijai: ugdė ir ugdo valstybės tarnautojų ir visuomenės įsitikinimą, kad administravimas turi būti paremtas vien tik įstatymų vykdymu ir administraciniais įsakymams neprieštaraujančių sprendimų įgyvendinimu.

Didesnę XX a. dalį teisiniai administravimo aspektai kontinentinėje Europoje (Vokietijoje, Prancūzijoje ir kt.) užtėmė organizacinius administravimo reikalus. Taip buvo sudaryta gera terpė formalizmui, vienam iš neefektyvaus biurokratizmo elementų, plėtotis [16, p. 42 -47]. Šioje terpėje buvo sunku įgyvendinti „policijos kaip paslaugos“ koncepciją. Iki pat XX a. 6 - 7 dešimtmečių policijos personalo valdymas Europos kontinente buvo paremtas administracine tvarkos koncepcija. Policijos rengimo įstaigose pirmumas buvo teikiamas tvarkos ir kontrolės funkcijoms. Kontinentinėje Europoje policijos misija buvo visuomenės tvarkos saugojimas ir priežiūra.

Rusijos tam tikras atsivėrimas Europai po Petro I reformų lėmė ir policijos valdymo tam tikras naujoves. Būdamą despotiškos prigimties, ši šalis policijai pavedė domėtis ir privačių asmenų reikalais bei kontroliuoti jų sąžinę [8, p. 46]. Taip gimė Rusijos „ochranka“. Šios šalies policijos veikloje administracinė tvarka buvo nustumta į antrą vietą, o į pirmą iškelta baudžiamojo persekiojimo misija. Tokia šios šalies milicijos misija tiek praktinėje veikloje, tiek lavinimo sistemoje iš dalies išlieka iki šių dienų.

Totalitarinio valdymo režimo valstybėse galima pastebėti policinės valstybės požymių. Viešosios tvarkos palaikymas užtikrinamas griežtomis administracinėmis ir baudžiamojo persekiojimo priemonėmis, tačiau gyventojai į šią veiklą neįtraukiami, nes valstybės aparato funkcijos ir jų įgyvendinimo mechanizmas nesutampa su individualiais piliečių poreikiais [17].

Tarpukario Lietuvoje policijos misiją buvo siekiama paremti prancūzišku kontinentinės administracinės tvarkos saugojimu modeliu [19]. Šis modelis nelabai atitiko pačios tarpukario Lietuvos policijos rengimo praktikos, nes tiek tarp

Kauno aukštesniosios policijos mokyklos lektorių, tiek praktiniame darbe buvo daug rusiško policinio mąstymo recidyvų. Per dvidešimt nepriklausomybės metų prisiderinti praktiškai prie prancūziškosios „*regime administratif*“ sistemos nebuvo lengva.

Susiaurėjus administracinės teisės veikimo riboms, policija tampa ne priežiūros, bet decentralizuota institucija (atsižvelgiant į naujas administravimo formas). Savo veiklą ji vis labiau derina su piliečių bendruomene. Karinis policijos organizacijos modelis tampa nebeaktualus, jis užleidžia vietą darbui komandoje ir dalyvavimo lyderiavimui. Šitaip apribotas administracinės tvarkos modelis XX a. paskutiniaisiais dešimtmečiais Europos kontinente atkėlė vartus ne teisei, bet vadybinei anglosaksiškajai viešojo administravimo ir taip pat policijos valdymo idėjai.

Susiklosčius tokiai situacijai, keičiasi ir policijos kaip viešojo sektoriaus integralios dalies administracinis valdymas. Derinantis prie modernios viešosios vadybos, pažangiose šalyse policijos misija tampa tokia: teikti paslaugas piliečiams (visuomenei) ir rodyti mažiau valdžios saugant piliečių teises ir laisves, saugoti ir kelti demokratines vertybes, gerinti veiklos kokybę, bendruomenės gyvenimo kokybę, aprūpinti ją teisine paslauga, gerinti profesionalumą. Tuo siekiama strateginių tikslų: orientuotis į gyvenimo kokybės palaikymą bendruomenėje, į kriminalinę prevenciją, teisės taikymą, tarnybos aprūpinimą bei skatinti gerbti žmogaus teises ir laisves.

Vakarų Europoje šios idėjos galutinai buvo įtvirtintos *Europos policininkų chartijoje*, priimtoje Strasbūre 1993 m. rugpjūčio 25 d. Dabar Vakarų pasaulio policijos rengimo filosofijoje vyrauja pagalba, dėmesys ir socialinis jautrumas piliečiams ir bendruomenei. Policijos rengimo įstaigos pradeda rengti policininką, atitinkantį naujosios viešosios vadybos standartus.

Posovietinėje erdvėje policijos personalo valdymui ir rengimui yra artimesnė kontinento tradicija, nes bendruomenės čia kuriamos neturint gilių istorinių tradicijų ir kultūrinio pagrindo. Tam tikros bendruomeniškumo tradicijos, egzistavusios tarpukario Lietuvos kaime, buvo išdraskytos. Galima sutikti su A. Šakočiumi, teigiančiu, kad šiame regione bendruomenių plėtra turi evoliucionuoti, ir jų reikšmė pasireikš vėliau. Taigi ir piliečių dalyvavimo principas, paremtas bendruomeninės tradicijos, gali būti tik vienas iš prioritetų formuojant naująją policijos veiklos filosofiją. Pati policijos rengimo sistema pereinamuoju laikotarpiu negali remtis vien tik polici-

jos kaip paslaugos koncepcija, bet privalo atsižvelgti ir į esamas praktines policijos veikimo sąlygas, institucinius ir kultūrinius veiksnius ir iš dalies orientuotis į administracinės tvarkos saugojimo koncepciją.

2. Prielaidos tarpiniam policijos personalo rengimo modeliui atsirasti

Anglosaksų policijos tradicijas propaguojantys autoriai (Nees, Metts, Walsh ir kt.) neatsako į klausimą, kokia yra kriminalinės policijos vieta „policijos kaip paslaugos“ koncepcijoje. Dažniausiai analizuojama uniformuotosios (prevencinės) policijos vieta bendruomenės teisėtvarkoje, tuo tarpu kriminalinė policija lieka tarsi „už borto“. Šios policijos rūšies veikloje visada buvo ir bus reikalingi baudžiamąjį persekiojimą arba represinės veiklos modeliai. Tokia policija dėl savo slaptos veiklos ir minėtų veiklos metodų niekada nebus populiaru tarp gyventojų. Jos darbo metodai ir toliau išliks prievartiniai, taikomi nusikaltėlių sluoksniams. Pagaliau terminas „paslauga“ šios policijos veikloje irgi gali būti dviprasmiškai traktuojamas. Teisės pažeidėjo ir įtariamojo padarius nusikaltimą sulaukymas tikrai nėra paslauga pačiam teisės pažeidėjui, o valstybinės valios, paremtos įstatymu, aktas. Paslaugos elementai šioje veikloje turi tik antrinę reikšmę.

Tokioje situacijoje paprastai policijos rengimas turi remtis tiek policijos kaip paslaugos, tiek policijos kaip administracinės tvarkos garanto koncepcija, kad baudžiamasis persekiojimas neperžengtų demokratinės valstybės ir žmogaus teisių principų. Taip pat turėtų būti suformuluoti kriminalinės policijos pareigūnų atrankos kriterijai.

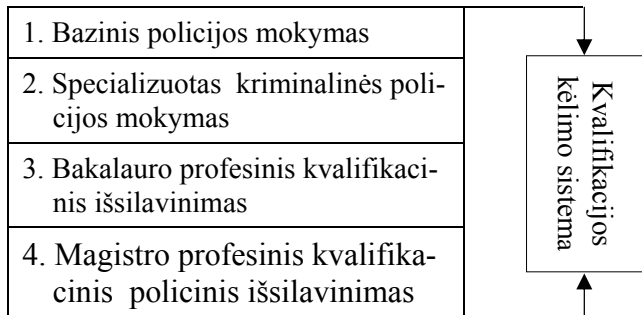
Policijos rengimo įstaigose, praėjus bazinį rengimo kursą, turi būti mokoma ne tik praktinių teisės saugos ir operatyvinės veiklos veiksmų, bet ir organizuoti, planuoti, koordinuoti policijos veiklą ir analizuoti įvairius jos valdymo aspektus. Turi būti sukurtos bakalauro ir magistro programos, turinčios tikslą (aukštesnėse policijos veiklos grandyse) parengti policijos administratorių, bet kada pasirodusį eiti tam tikras vadovaujamas pareigas ir pasirengusį griežtesniam veikimui visuomenės labui.

Pavyzdžiui, JAV dažnai diskutuojama, ar mokymasis policijos akademijoje suteikia atitinkamą reikalingą parengimo kokybę. Iki 9-ojo praėjusio šimtmečio dešimtmečio vidurio policijos mokymo komisijos įvairiose JAV valstijose pareigūnams patvirtindavo tik minimalų išsimokslinimo standartą. Nors į dabartinio laikotar-

pio policijos tarnautojų rengimo planus stengiamasi įtraukti ir platesnio socialinio ir humanitarinio lavinimo dalykus, iki šiol tokie standartai dar išlieka. JAV policijos akademijų kursantai daugiausia laiko praleidžia studijuodami praktinius policijos darbo aspektus. Tai labiausia susiję su policijos technika (antrankių uždėjimas, kratos/paieškos ir sulaikymo procedūros, savignyos ir nusikaltėlių apklausimo technika). Toks mokymas nesuteikia plataus teorinio supratimo apie žmogaus elgseną, padidėjusį visuomenės santykių jautrumą. Vis dėlto JAV atlikti tyrimai parodė, kad pareigūnai skiria tik 15 - 20 procentų laiko darbui su teisės pažeidimais ir nusikaltimais susijusiems incidentams, o didžiąją dalį laiko atsakinėja į telefonų skambučius. Nepaisant to, „technika“, informacinių technologijų arba mechaninis mokymo tipas yra reikalingi. Antra vertus, siekiant, kad policijos tarnautojai geriau suvoktų pagrindines nusikalstamumo atsiradimo sąlygas ir priežastis, jie turi gilinti ir darbo su bendruomene ir bendruomenėje žinias. Todėl pripažįstama, kad tie mokymo aspektai galėtų būti įgyvendinami suteikiant platesnį humanitarinį išsilavinimą, taip žengiant „puse žingsnio“ bakalauro laipsnio link [18, p. 4 -10]. Šių platesnių išsimokslinimo aspektų įtraukimas į mokymo programas - vienintelis kelias, kuriuo einant policija gali pasiekti balansą tarp proaktyvios ir reaktyvios teisėtvarkos palaikymo. Naujos aplinkybės, atsirandančios viešajame sektoriuje ir visuomenėje, vis labiau verčia policijos personalo tarnybas ieškoti moderniau, geriau pasirengusių policijos darbuotojų. To tikslo siekia ir universitetinės studijos. JAV patirtis rodo, kad policijos darbas turi remtis kolegialia aplinka, kadangi tai duoda platesnį informacijos pagrindą tolimesniems sprendimams, taip pat suteikia pareigūnams galimybę, priimti sprendimus be vadovavimo arba esant minimaliam vadovavimui, ir taip sukurti konstitucinių teisių ir demokratinės valdžios pripažinimą [2, p. 16 -19].

Kriminalinė policijos rengimas turi išlikti iš dalies specializuotas. Kaip minėta, šiuolaikinė policijos valdymo tendencija - suskirstyti policijos padalinius į universaliuosius (viešuosius) ir kriminalinius. Tačiau reikia pripažinti, kad vis labiau išivyrėja universalus policininko parengimo kriterijus, atsižvelgiant į „policijos kaip paslaugos“ tendencijas. Kriminalinės policijos rengimas nėra išskiriamas iš bendro policijos rengimo konteksto. Atsižvelgiant į tai, kad prevencinė veikla ne visada gali būti efektyvi ir visada reikės kvalifikuoto personalo, gebančio ko-

voti su socialinio gyvenimo patologijomis, šalia aukštųjų policijos mokyklų reikia sukurti nuolat veikiančius policijos personalo kvalifikacijos kėlimo kursus. Jie suteiktų platesnes kvalifikacijas operatyvinės veiklos, kovos su terorizmu ir kitose specifinėse policijos veiklos srityse, būsimiesiems „kovotojams su nusikaltimų pasekmėmis“. Grafiškai toks policijos personalo rengimo modelis pateiktas 1 pav.



1 pav. Šiuolaikinis policijos personalo rengimo modelis

Aparto modelio taikymas policijos personalui rengti dar labiau sustiprintų administracinės tvarkos garanto sistemą ir padėtų ją geriau subalansuoti su „policijos kaip paslaugos“ koncepcija. Šis policijos personalo rengimo modelis atitiktų kontinentinės Europos istorines, teises bei administracinės kultūros tradicijas. Rengimo pirmumas būtų teikiamas išsimokslinimui. Tai galėtų tapti pavyzdžiu bendrame visų Vakarų šalių policijos personalo rengimo, ypač terorizmo grėsmės didėjimo, kontekste.

Išvados ir rekomendacijos

Vakaruose įsivyraujant naujoms viešojo valdymo tendencijoms, turi keistis policijos mokymo ir rengimo kokybė. Kolegijos (akademijos) ar net universitetinis išsimokslinimas policijos tarnautojui tampa privalumas. Turėdamas aukštesnį išsilavinimo cenzą, pareigūnas gali geriau adaptuotis policijos ir piliečių santykiuose, įvertinant tai, kad piliečiai tampa atviresni, demokratiškesni ir keliantys abipusį pasitikėjimą, ypač nusikaltimų prevencijos darbe.

Nauji į policiją priimti pareigūnai daugiau turėtų gilinti darbo bendruomenėje ir su bendruomenės nariais žinias. Tai rodo JAV patirtis. Policijos pareigūnai turi plačiai suvokti pagrindines nusikalstamumo atsiradimo sąlygas ir priežastis. Tai yra mokymo aspektai, kurie galėtų būti įgyvendinami teikiant platesnį socialinį ir humanitarinį išsimokslinimą.

Modeliuojant modernią policijos personalo rengimo sistemą, reikia atsižvelgti į istorinį policijos valdymo kontekstą. Nuo XIX a. pradžios tiek kontinentinės Europos šalyse, tiek anglosakų valstybėse įsivyravo karine drausme grįstas policijos personalo valdymo modelis. Dabar šis modelis yra kvestionuojamas, kadangi, dėl nuolatinės policijos personalo atrankos kaitos į policiją ateina žmonės iš vis labiau demokratiškesnės visuomenės. Policija, veikiamą naujų viešojo valdymo tendencijų, vis labiau tampa ne baudžiamojo persekiojimo, o demilitarizuota nusikaltimų prevencijos institucija.

Centrinės Europos šalių policijos veikloje istoriškai dar užsilikę darbo santykiai, iš dalies paremti hierarchiniu autoritarizmu, ir šiuos santykius nelengva keisti. Tačiau ir čia atsiranda vis daugiau sprendimų, kuriuos priima ne vien vadovai, bet vadovo ir pavaldinių komanda. Šakinis iš istorinės sovietinės praeities paveldėtas policijos suskaldymas pagal veiklos rūšis jau nėra kliūtis policijos demokratizuoti, sukurti tokį policijos personalo rengimo modelį, kuris iš dalies atitiktų „policijos kaip paslaugos“ koncepciją.

Europoje vis labiau įsigali naujosios viešosios vadybos veikiamą anglosaksiškoji „policijos kaip paslaugos“ koncepcija. Tai atspindėta ir 1993 m. priimtoje *Europos policininkų chartijoje*. Policijos rengimo įstaigos irgi turėtų priderinti savo programas prie šios *Chartijos* reikalavimų, kur akcentuojama pagalba žmogui, dėmesys ir socialinis jautrumas piliečiams ir bendruomenei.

Posovietinėje erdvėje policijos personalui valdyti ir rengti yra artimesnė kontinentinė viešojo valdymo sistema. Nesant bendruomeniško tradicijos ir vyraujant konservatyviai policijos praktikai, pati policijos rengimo filosofija negali remtis vien tik „policijos kaip paslaugos“ koncepcija. Reikia atsižvelgti į esamas praktines policijos veikimo sąlygas, istorinius ir kultūrinius veiksnius. Todėl pokomunistinėse šalyse rengiant policijos personalą tenka remtis ir „administracinės tvarkos“ koncepcija. Antra vertus, atsižvelgiant į Centrinės ir Vidurio Europos demokratizavimo procesus, būtina šios koncepcijos nuostatas suderinti ir su „policijos kaip paslaugos“ koncepcijos nuostatomis.

Sukurta tarpinis policijos personalo rengimo modelis gali padėti reformuoti ne tik Centrinės Europos šalių, bet ir Vakarų šalių policijos personalo rengimo sistemas, kartu patobulinant ir kriminalinės policijos rengimą, atsižvelgus į naujas globalias nusikalstamumo formas bei tarptautinio terorizmo grėsmę.

Literatūra

1. Bailey, D. H. *Police for the Future*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1994, 33-34.
2. Birzer, M. L. Police training in the 21st century. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 1999, No 68, 16-19.
3. Brogden, M., Jefferson, T., Walklate, S. *Introducing Policework*. Publishers Press: London, 1998.
4. Bubnys G., Smalskys V. Policijos struktūrų valdymas ir personalo rengimas naujosios viešosios vadybos kontekste. *Viešojo politika ir administravimas*, 2005, Nr. 13. 92-97.
5. Hess, K. M., Wroblewski, H. M. *Police Operations*. London, New Delhi, New York: St. Paul Press, 1991.
6. Johnston, C. W., Cheurprakobkit, S. Educating our Police: Perception of the Police Administrators Regarding the Utility of a College Education, Police Academy Training and Preferences in Courses of Officers. *International Journal of Police Science & Management*, 2002, Vol. 4-3, 182-196.
7. Izdebski, H. *Historja administracji*. Warszawa: Liber, 1996.
8. Kalvaitis B. Trumpa policijos istorijos apžvalga. *Policija*, 1932, Nr. 3, 46.
9. Longchamps, F. *Zalozenia nauki administracij* (Acta Universitatis Wratislavis) Prawo CLXXXVII. Wroclaw, 1991.
10. Mathesian, C. *Mission Impossible in Governing*. Los Angeles New York: West Publishing Company, 1997, 19-22.
11. McEwen, T. *National Assessment Program: 1994 Survey Results*. Washington D.C.: National Institute of Justice, 1995, 8-9.
12. Metts, J. R. "Super Cops" the Police Forces Tomorrow. *The Futurist*, 1985, No. 10. 31-35.
13. *Law and Order* (Ed. O. Wilson) 1990, No 1, 25-26.
14. Pumputis A. Policija kaip paslauga. *Politologija*, 1996, Nr. 1(17), 68-79.
15. Rosen, H. S. Forget Events in the Spotlight-local PD's. *Law Enforcement News*, 1996, Vol. 22, No 458, 1-3.
16. Smalskys V. Lorenzo von Steino viešojo administravimo koncepcija. *Viešojo politika ir administravimas*, 2002, Nr. 2, 42-47.
17. Šakočius A. *Kova su netvarka igyvendinant bendruomenės teisėtumą*. Vilnius: LTA, 2000.
18. Varricchio, D. Continuing Education: Expanding Opportunities for officers. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 1998, No 67, 4-10.
19. *Vadovėlis policijai*. Kaunas: VRM leidykla, 1926.
20. Walsh, W. F. Leadership, a Police Perspective. *The Police Chief*, 1983, No11, 26.
21. Witham, D. C. Environmental Scanning pays off. *The Police Chief (March)*, 1991, No 3, 26-31.

Alvydas Raipa ir Vainius Smalskys

Administrative and Historical Aspects of Police Personnel Training

Summary

This article analyses issues of police personnel training and the influence of recent public administration and social life tendencies on police personnel training. When analyzing historical context of police training and administration in Western countries, it is stated that paramilitary model of police personnel administration which has been formed in the West in early 19th century is more and more questionable. It is stated that because the society is becoming more democratic, the uniformed police is becoming a crime prevention institution rather than a prosecutor. The police in CEE countries is also changing due to democratic reforms. New philosophy of police activities should be concerted with the system of police personnel training, but in the countries of Central and Eastern Europe the aspect of the existing practical conditions of police activities and institutional as well as cultural aspects must be considered. This article states that training system of the detective forces must be strengthened. Also the transitional model of police personnel training must be developed where „police as public service“ concept is adjusted to the concept of administrative method. This could be a paradigm to the structures of police personnel training in Western countries, especially in the context of increasing terrorism.