

Policijos personalo rengimo sistemos raida Lietuvoje 1990-2010 m.

Kęstutis Vitkauskas

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

***Anotacija.** Straipsnyje analizuojama Lietuvos policijos pareigūnų rengimo institucinės sistemos raida 1990–2010 m. atskleidžiant policijos rengimo struktūrinius modelius ir jų kaitą bendrame vidaus reikalų ir policijos institucijos valdymo kontekste. Ta raida nagrinėjama sąlyginai ją suskirsčius į du dešimtmečius (etapus), kuriais vyravusi kultūrinė ir socialinė aplinka ir buvęs policijos institucijos valdymo modelis lėmė pasirinktą pareigūnų rengimo politikos įgyvendinimą. Vertinant kultūrinės ir socialinės policijos institucijos formavimosi ir veikimo aplinkybes, policijos valdymo modernumo laipsnį ir sistemoje vykdomą personalo politiką, atskleidžiamos policijos pareigūnų rengimo neefektyvumo priežastys, nurodant, kad, tobulinant policijos personalo rengimo sistemą, iki šiol nepakankamai panaudojamos aukštųjų mokyklų ir Vidaus reikalų ministerijos bendradarbiavimo galimybės.*

Raktažodžiai: *policijos rengimas, policijos rengimo sistema, policijos mokymo įstaigos.*

Keywords: *police education, police training system, police schools.*

Įvadas

Reformuojant valstybės viešąjį valdymą, daug pokyčių vyksta ir policijos organizacijose. Šiuolaikinė policija kaip valstybės tarnyba, yra ipareigota tinkamai atstovauti valstybės interesams visuomenėje: ji privalo vykdyti aktyvų prevencinį darbą, teikti piliečiams socialines paslaugas, įtraukiant juos į jos programų įgyvendinimą [3]. Pagrindinis policijos valdymo tikslas – visavertis policijos personalo panaudojimas. Tik nuo tinkamai parengto policijos personalo priklauso visos teisėtvarkos politikos sėkmė [12, p. 101]. Policijos pareigūnų profesinė kompetencija tapo ypač aktuali Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą ir įsiliejus į Šengeno erdvę. Lietuva skatinama vadovautis šių institucijų rekomendacijomis parinkti optimalias policijos rengimo ir kvalifikacijos tobulinimo kryptis. Todėl pastarąjį dešimtmetį statutinių tarnautojų rengimo ir kvalifikacijos tobulinimo aspektams skiriama vis daugiau dėmesio.

Dar 2002 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtintoje *Valstybės tarnautojų mokymo 2002–2006 metų strategijoje* [11] buvo numatyta pasirengti

dalyvauti Europos Sąjungos teisėkūros ir teisėsaugos procese ir bendrijos institucijų veikloje. Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – Policijos departamentas) buvo įpareigotas pagal kompetenciją įgyvendinti Europos Sąjungos ir Šengeno sutartyse keliamus reikalavimus tobulinant pareigūnų profesinę kvalifikaciją. 2006 m. Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintoje *Lietuvos policijos sistemos plėtros programoje* buvo pripažinta, kad Lietuvoje egzistuojanti policijos pareigūnų profesinio mokymo, kvalifikacijos tobulinimo ir perkvalifikavimo sistema tik iš dalies atitinka daugelyje Europos Sąjungos valstybių narių taikomą policijos pareigūnų profesinio rengimo praktiką [4]. Tai skatino ieškoti prižasčių, trukdančių modernizuoti policijos rengimo sistemą.

Policijos pareigūnų rengimo sistemos raidoje po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo sąlyginai galima išskirstyti du – struktūrinių pertvarkymų ir rengimo kokybės paieškų – dešimtmečius (etapus), kuriais vykę kultūrinės ir socialinės aplinkos ir policijos valdymo pokyčiai lėmė skirtingą pareigūnų rengimo politikos įgyvendinimą. Svarbiausia šiuos etapus skirianti ypatybė – policijos sampratos ir paskirties pasikeitimas: 1990–2000 m. policija buvo apibrėžiama kaip „teisėtvarką užtikrinantis vykdomasis valstybinės veiklos organas“ [5], o nuo 2000 m. – kaip „asmens, visuomenės saugumą bei viešąją tvarką užtikrinanti policijos įstaigų ir pareigūnų visuma“ [6].

Užsienio šalių autorių darbuose policijos rengimo efektyvumas dažniausiai atskleidžiamas nagrinėjant policijos institucijų valdymą, pareigūnų rengimo sistemos teisinę bazę ir institucinę struktūrą, mokymo įstaigų valdymą ir administravimą, mokomųjų programų sandarą ir kt. [1; 2]. Lietuvos autorių policijos rengimo problemos nagrinėtos, tiriant policijos personalo valdymo aspektus [3; 12], profesinių kompetencijų tobulinimą [16], policijos rengimo ir mokymo įstaigų veiklos klausimus [15; 17]. Policijos personalo rengimo sistemos dviejų dešimtmečių raida mokslinėje literatūroje neaparta.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti policijos pareigūnų rengimo sistemos Lietuvoje raidą 1990–2010 m. ir atskleisti buvusių sėkmių ir nesėkmių priežastis, vertinant šiai raidai dariusius įtaką veiksnius: kultūrinės ir socialinės policijos institucijos formavimosi sąlygas, policijos valdymą, policijos personalo formavimo politiką ir žmoniškųjų išteklių vadybą.

Policijos pareigūnų rengimo institucinės sistemos struktūriniai pertvarkymai 1990–2000 m.

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, šalies valstybingumo įtvirtinimas labai priklausė nuo sugebėjimo pertvarkyti vidaus reikalų sistemos (toliau – VRS) institucijas, išsaugant lojalius darbuotojus ir sukuriant modernią personalo atrankos ir rengimo sistemą. Teigtina, jog pirmąjį dešimtmetį policijos sistema atspindėjo to laikotarpio požiūrį į policiją kaip vykdomosios valstybinės valdžios organą, kurio veikla apsiribojė teisėsaugos užtikrinimu ir baudžiamuoju persekiojimu.

Pirmasis bandymas sukurti nacionalinę policijos rengimo sistemą buvo 1990 m. balandžio 28 d. Vyriausybės nutarimu buvusių milicijos mokyklų bazėje įsteigti žinybinę Vilniaus milicijos (policijos) akademiją (toliau – LPA). Numatomas

modelis atitiko 1990 m. valstybės vadovų kurtą VRS viziją, kurioje sistemos valdymas buvo patikėtas Vidaus reikalų ministerijai (toliau – VRM), o policijos veikla buvo integruota ir identifikuojama su VRM veikla. Taip buvo siekiama sukurti vertikaliają policijos rengimo sistemą, kurioje viena žinybinė mokymo įstaiga koordinuotų visų pakopų policijos pareigūnų rengimą. Ši sistema atitiko vakarietišką policijos rengimo praktiką – įprasta, kad policijos mokymo įstaigoms vadovautų viena institucija – vidaus reikalų ministerija ar policijos vadovybė. Buvo manoma, kad tai efektyvu valdymo ir administravimo požiūriu, taip pat galimybe organizuoti mokymus pagal suderintas įvairių pakopų programas ir darbo metodus.

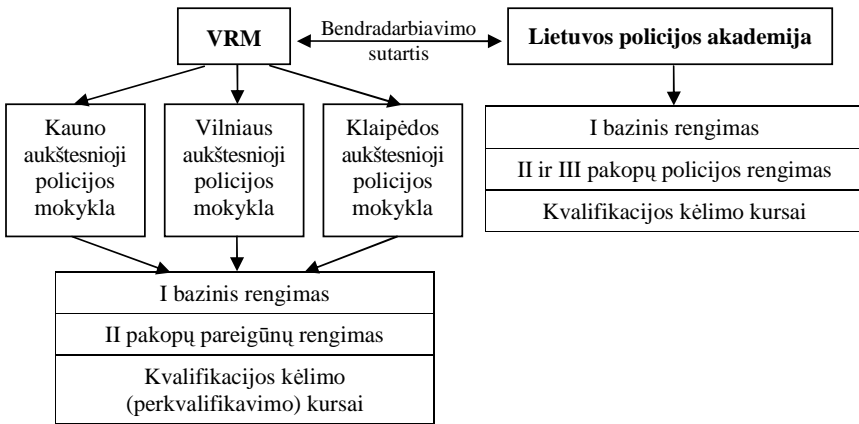
Tačiau dėl nepalankios 1990–1991 m. politinės situacijos šalyje galimybės plėtoti vidaus reikalų institucinės sistemos pertvarkymą buvo ribotos. Tai iš dalies lėmė Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo Seimo 1991 m. gegužės 14 d. nutarimą pakeisti LPA statutą, dėl kurio mokymo įstaiga tapo nebepriskaitoma nuo pagrindinio užsakovo VRM. LPA pasitraukimas iš vidaus reikalų sistemos buvo vertinamas kontraversiškai ir tapo ilgus metus trukusių diskusijų tarp VRM ir LPA objektu. Kai kurių autorių nuomone, tokį sprendimą lėmė LPA siekis orientuotis į vakarietiškas policijos pareigūnų rengimo tradicijas ir apsaugoti akademią nuo galimų neigiamų politinių sprendimų, kuriuos galėjo inspiruoti nestabili VRM situacija [15, p. 9; 16, p. 230].

Pasikeitus situacijai, atsirado prielaidos vertikaliają policijos mokymo sistemą keisti horizontaliaja, kai užsakovo ir mokymo įstaigų santykiai grindžiami bendradarbiavimo sutartimis. Tačiau VRM nebuvo pasirengusi priimti kompromisinių sprendimų ir 1991 m. rugsėjo mėn. įsteigė sau pavaldžias Kauno ir Vilniaus teisės mokyklas, greta bazinio rengimo vykdydžiusias ir perkvalifikavimo kursus pareigūnams, neturintiems specialaus išsilavinimo. LPA vykdė visų 3 pakopų mokymus. Decentralizavus mokymo įstaigų valdymą, komplikavosi vieningos ir stabilios policijos rengimo sistemos kūrimas [16, p. 231].

Tolesniam policijos pareigūnų rengimo sistemos plėtojimui įtakos turėjo VRM vykdoma policijos personalo formavimo politika, sąlygojusi spartų pareigybių daugėjimą ir disproporcijas tarp eilinių policininkų ir valdininkų atsiradimą. 1991–1992 m. policijos pareigybių padaugėjo nuo 7 416 iki 14 155. 1993 m. pradžioje policijoje iš viso buvo 16 proc. laisvų pareigybių, o savivaldybių policijos padalinuose – iki 30 proc. Mokymo įstaigos nespėjo tenkinti didėjančio pareigūnų poreikio, todėl į tarnybą buvo priimta apie 60 proc. darbuotojų be specialaus išsilavinimo. 1993 m. policijos personalo struktūroje ėmė ryškėti valdininkų daugėjimo tendencija. Pagrindinės jos priežastys: 1) nebuvo nustatyti VRS personalo formavimo principai; 2) nesureguliuotas statutinių pareigūnų ir civilinio personalo santykis; 3) neįvertinus reorganizacijos efektyvumo, buvo skaidomi policijos struktūriniai padaliniai ir kuriamos naujos institucijos. Pavyzdžiui, 1994 m. restruktūrizuota vyriausioji kriminalinės policijos valdyba į 5 savarankiškas įstaigas, kuriose įsteigti kovos su organizuotu nusikalstamumu padaliniai; sukurta nauja policijos rūšis ir įsteigtas Pasienio policijos departamentas prie VRM. Visa tai turėjo įtakos policijos personalo struktūros kaitai. 1991 m. policijoje dirbo 69 proc. eilinių ir 23 proc. valdininkų, o 1998 m. policininkų ir valdininkų santykis tapo

lygus – po 40 proc. [13]. Daugėjant vidurinės grandies pareigybių, pareigūnų trūko, nes viena LPA nespėjo tenkinti jų poreikio.

Siekdama sumažinti didėjantį pareigūnų trūkumą, VRM inicijavo mokymo sistemos struktūrinius pakeitimus: 1992 m. įsteigta Klaipėdos policijos mokykla, Vilniaus ir Kauno teisės mokyklos pertvarkytos į aukštesniausias policijos mokyklas (APM); 1993 m. pabaigoje visos jos reorganizuotos į dvi metes (vėliau – 2,5 metų) mokyklas, kuriose rengiami I ir II pakopų pareigūnai, įgysiantys teisininko kvalifikaciją. Taigi, išplėtus policijos mokyklų rengimo bazę, buvo sukurta ketvirtoji policijos rengimo institucinė sistema, veikusi iki 1997 m. (1 pav.). Viešojo administravimo požiūriu tai buvo išlaidžios ir iracionalios struktūrinės sistemos, dubliavusios pareigūnų rengimą tarp LPA ir policijos mokyklų.



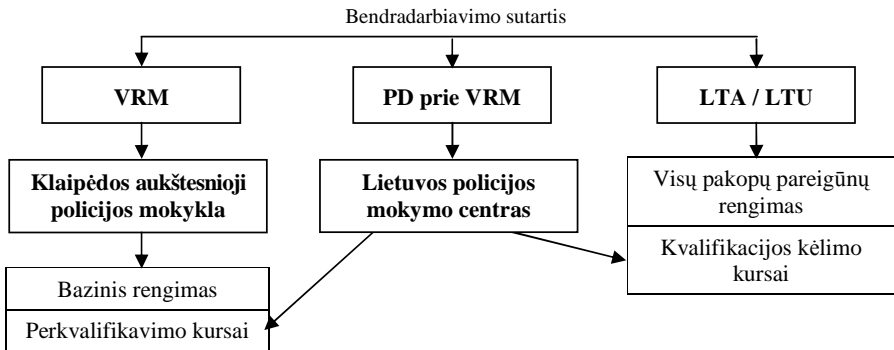
1 pav. Lietuvos policijos personalo rengimo institucijų sistema 1993-1997 m.

Iki 1994 m. nebuvo bendro priėmimo į mokymo įstaigas teisinio reguliavimo, todėl priėmimas į mokyklas vyko skirtingai. 1994 m., patvirtinus *Priėmimo į VRM aukštesniausias policijos mokyklas taisykles* (toliau – *Priėmimo taisyklės*), buvo pabandyta poįstatyminiais teisės aktais reglamentuoti policijos personalo aprūpinimo, rengimo, paskirstymo ir plėtos funkcijas [19]. *Priėmimo taisyklėse* buvo nustatyta 10 mėn. bazinio parengimo ir 11 mėn. aukštesniosios pakopos mokymo trukmė. Baigę II studijų pakopą, pareigūnai įgydavo aukštesniąjį išsilavinimą ir teisininko kvalifikaciją ir galėjo eiti vidurinės grandies pareigūno pareigas. Taip pat buvo apibrėžtas mokyklų klausytojų statusas – jie buvo laikomi VRS pareigūnais ir galėjo naudotis visomis statutiniams tarnautojams taikomomis socialinėmis garantijomis.

Vertinant policijos mokyklose įdiegtą dvipakopę mokymo struktūrą studijų kokybės požiūriu, tenka pripažinti, kad ši reorganizacija numatomų rezultatų nedavė. Nebuvo sukurti bendri priėmimo testai, todėl neveikė pakopinio mokymo tęstinumo mechanizmas – pareigūnai, baigę du APM kursus, turėjo stoti į LPA

pirmąjį kursą. Teisininko kvalifikacijos ir aukštesniojo išsilavinimo suteikimo pareigūnams teisėtumas kėlė abejonių. Teisininko kvalifikacija siejama su universitetiniu arba aukštesniu (3 metų) kolegijose įgytu išsilavinimu, todėl teisininko išsilavinimo suteikimas APM klausytojams prieštaravo įprastai šios kvalifikacijos sampratai. Profesinės kompetencijos išorinio pripažinimo požiūriu APM įgyta teisininko kvalifikacija civilinių organizacijų ir mokymo įstaigų nebuvo pripažįstama, todėl pareigūnai, įgiję šį išsilavinimą, praktiškai galėjo dirbti tik vidaus reikalų sistemoje. Taikant šį mokymo modelį, gana greitai išryškėjo vidurinės grandies pareigūnų rengimo kokybės problemos [16, p. 233].

Reikšmingi struktūriniai pakeitimai policijos personalo rengimo sistemoje prasidėjo 1997 m., VRM vadovybei inicijavus reformą, skirtą policijos organizacijos valdymui, veiklos metodams ir vaidmeniui visuomenėje pakeisti. Panaikinus Vilniaus APM, o Kauno APM reorganizavus į LPA Kauno policijos fakultetą, policijos rengimas buvo sukoncentruotas VRS nepavaldžioje mokymo įstaigoje⁴. Pavaldus VRM liko tik Klaipėdos APM. 1998 m. bazinį pareigūnų rengimą perdavus Kauno policijos fakultetui (toliau – KPF), Lietuvos teisės akademijoje (LTA) pradėta įgyvendinti pakopinė policijos pareigūnų rengimo sistema. 1999 m. įsteigus Lietuvos policijos mokymo centrą (toliau – LPMC), kuriam buvo pavesta organizuoti ir vykdyti tęstinį pareigūnų kvalifikacijos kėlimą ir įgūdžių lavinimą per visą tarnybos laiką, buvo baigta formuoti penktoji policijos personalo rengimo institucijų sistema, išlikusi iki 2006 m. (2 pav.).



2 pav. Lietuvos policijos personalo rengimo institucijų sistema 1997-2006 m.

Struktūriniai pertvarkymai sudarė prielaidas kryptingai plėtoti pareigūnų tęstinio mokymo strategiją ir sustiprino aukštojo policijos mokslo lygmenį, o tai atitiko Europoje išsitvirtinančias policijos rengimo tendencijas. Sistema novatoriška tuo, kad jai esant buvo kritiškai pažvelgta į esamą policijos padėtį ir pasiūlyti inovaciniai sprendimai, kaip plėtoti policijos instituciją. Kita vertus, dėl reorga-

⁴ 1997 m. LPA tapo civilinė Lietuvos teisės akademija (LTA), 2000 m. – Lietuvos teisės universitetas (LTU), 2005 m. – Mykolo Romerio universitetas (MRU).

nizacijos dar labiau susiskaidė pareigūnų rengimo sistemos valdymas (LPMC ir Klaipėdos APM skirtinga priklausomybė), todėl išliko ir modernizuoti sistemą trukdančios priežastys. Jas panaikinti buvo sunku dėl to, kad VRM vadovybė neįvertino viešojo valdymo modernizavimo tendencijų, taip pat trūko savitarpio supratimo tarp užsakovo ir LTA.

Apibendrintai vertinant pareigūnų rengimą 1990–2000 m., galima teigti, jog rengimo kokybę ir specialųjį išsilavinimą turinčių darbuotojų skaičių daugiausia lėmė tai, kad nebuvo bendros VRS personalo formavimo strategijos, taip pat žmogiškųjų išteklių vadyba buvo neefektyvi. Todėl buvo gana didelė policijos pareigūnų kaita (*1 lent.*). 1993 m. prasidėjusi teisėtvarkos sistemos reforma nesėkmingai sprendė policijos socialinio aprūpinimo problemas (93,1 proc. pareigūnų neigiamai vertino jų socialinio aprūpinimo padėtį), todėl mažėjo pareigūnų motyvacija dirbti, didėjo personalo kaita.

1 lentelė. Policijos pareigūnų kaita 1992–2000 m.

Metai	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Iš viso priimta į policiją	3 624	2 269	2 760	2 442	2 380	1 848	1 832	8 56	460
Iš viso atleista iš tarnybos policijoje	1 925	1 805	2 172	1 931	1 801	1 525	1 506	1 247	1 257
Atleista neigiamais motyvais (proc.)	34,2	30,4	24,2	35,8	26,9	21,8	21,1	23,2	21,4
Atleista pirmaisiais tarnybos metais (proc.)	31,3	12,1	12,1	14,6	11,0	7,0	7,2	-	-
Gavusių nuobaudas skaičius (proc.)	23,7	21,7	19,5	30,5	22,5	20,4	19,8	21,8	19,1

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis VRM Personalo departamento statistine informacija. Vilnius, 2000.

Paminėtina ir neefektyvi atrankos į mokymo įstaigas sistema, taip pat prasta studijų kokybė. Siekis parengti kuo daugiau policininkų lėmė tai, kad buvo mažinama reikalavimų pretendentes: į policijos mokyklas buvo priimami beveik visi formalūs tarnybai reikalavimus atitinkantys kandidatai. Dėl pažangumo ar drausmės pažeidimų iš mokyklų buvo šalinama labai mažai klausytojų. Tačiau vien 1995–1997 m. dėl neigiamų motyvų buvo atleisti 168 policijos mokyklų absolventai, neišstarnavę trejų metų. Priešpriešinant kiekybinių studijų proceso rodiklius kokybiniais, buvo daroma įtaka personalo kaitai, taigi dėl to sumažėjo specialųjį išsilavinimą turinčių pareigūnų (*2 lent.*).

Policijos pareigūnų rengimo sistemos formavimąsi 1990–2000 m. lydėjo dažna vykdomosios valdžios ir vidaus reikalų sistemos vadovų kaita: iki 2000 m. pasikeitė 10 vyriausybių, šeši vidaus reikalų ministrai ir 4 generaliniai policijos komisariai.

2 lentelė. Policijos pareigūnų išsilavinimas 1992–2000 m., proc.

Metai	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000
Aukštasis (ne specialusis)	16,6	17,0	17,6	18,2	19,5	20,9	21,2	23,9
Aukštasis juridinis	7,8	7,7	7,6	6,5	7,1	7,0	7,1	7,6
Aukštesnysis ne policinis išsilavinimas	24,9	25,9	27,3	30,5	29,8	28,8	29,7	28,0
Aukštesnysis juridinis	6,2	6,0	6,0	5,0	6,0	-	-	-
Specialusis (policinis) išsilavinimas	-	-	6,2	5,9	6,8	28,2	33,5	34,7

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis VRM Personalo departamento statistine informacija. Vilnius, 2000.

Viešojo valdymo nestabilumas darė įtaką ir policijos pareigūnų rengimo politikai: net penkis kartus keičiant policijos rengimo modelius, nepavyko sukurti efektyvios personalo rengimo sistemos, paremtos funkcionalia valdymo struktūra. Praktinis pareigūnų rengimas nebuvo paremtas modernių policijos veiklos tendencijų analize, nesinaudota pažangiomis edukacinėmis technologijomis ir metodais.

Policijos pareigūnų rengimo kokybės paieškos 2000–2010 m.

Šiame dešimtmetyje policijos pareigūnų rengimo reikalavimus diktavo nauji iššūkiai policijai: 1) orientuoti policijos veiklą į socialinių paslaugų teikimą visuomenei; 2) plėtoti bendradarbiavimą su tarptautinėmis policijos organizacijomis. Tai skatino tobulinti VRS valdymą ir gerinti pareigūnų rengimo kokybę.

Nuo 2001 m. Policijos departamento prie VRM steigėjas tapo Vyriausybė. 2003 m. kovo mėn. pakeista policijos valdymo struktūra: institucijos valdymas atiteko departamento vadovams. 2000 m. įsigaliojusiame *Policijos veiklos įstatyme buvo* apibrėžta pareigūnų rengimo institucinė sistema (mokymo įstaigų statusas, paskirtis ir kt.), o 2003 m. priimtame *Vidaus tarnybos statute* – mokymo organizavimas (priėmimas į mokymo įstaigą, baigimas, paskyrimas į tarnybą ir kt.). Policijos personalo formavimo politikai reikšminga buvo ir 2002 m. priimta *Valstybės tarnybos įstatymo* naujoji redakcija, kurioje apibrėžti valstybės tarnautojų pareigybių lygiai ir kategorijos [10]. Šiuo įstatymu aukštesniosios grandies pareigūnų pareigybės buvo priskirtos A lygio, vidurinės grandies – A arba B lygio ir pirminės grandies – C lygio pareigybėms. Tai turėjo tapti svarbiu orientyru, padedančiu nustatyti reikalingą darbuotojų skaičių kiekvienai policijos pareigūnų grandžiai.

Pagal naują požiūrį į išsilavinimo kokybę buvo reikalaujama, kad pareigūnų išsilavinimas atitiktų einamas pareigas [9]. Jo neturintys arba per nustatytus 5 metus jo neįgiję pareigūnai negalėjo pretenduoti į aukštesnes pareigas ir galėjo netekti einamų pareigų. Aukštąjį išsilavinimą pareigūnai galėjo įgyti įvairiuose universi-

tetuose, nes teisės aktai nereglamentavo policijos vadovui reikalingo išsilavinimo profilio. Dėl šių reikalavimų dirbantys policijos pareigūnai privalėjo aktyviai siekti universitetinio išsilavinimo. Tai rodo stojančių asmenų į iššestines studijas daugėjimas, pavyzdžiui, 2007 m. KPF policijos mokslus studijavo 684 studentai, iš jų – 494 iššestinėse studijose. Tačiau, kita vertus, policijos įstaigos tinkamai nesureagavo į pasikeitusias aplinkybes ir nesudarė palankesnių sąlygų studijuojantiems darbuotojams: vadovai nenoriai išleisdavo pareigūnus į studijas, ribojo išmokų dydį už mokymosi atstogąs.

Pradėjus didžiąją policininkų dalį rengti pagal universitetinių studijų programas, atsirado galimybės plėtoti modernią policijos rengimo sistemą. Patraukli profesinės karjeros ir mokslinės veiklos derinimo perspektyva leido gerinti stojančių asmenų į LTU atranką padėti. Stojančiųjų į LTU KPF skaičiai 2000–2005 m. pateikti 3 lentelėje.

3 lentelė. Stojančiųjų į KPF teisės ir policijos veiklos programą skaičiai 2000–2005 m.

Metai	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dalyvavo konkurse	463	323	270	911	910	844
VRM išduotas siuntimų skaičius	463	323	270	322	-	380
Buvo priimta	301	200	118	124	119	154
Kandidatų skaičius į vietą	1,53	1,61	2,28	7,35	7,6	5,5
Iš jų baigė I studijų pakopą	292	192	112	123	116	-

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis LTU KPF veiklos ataskaitomis.

Tačiau sujungus policijos pareigūnų mokymą ir švietimą universitete, atsirado naujų problemų. Anot S. Welsman, šias problemas lemia ribų tarp policijos rengimo ir lavinimo neaiškumas arba susipynimas [18]. Universitete atsirado tendencija veiklai reikalingus įgūdžius (profesinę taktiką, šaudymą, savigyną ir kt.), įgyjamus profesinio mokymo proceso metu, keisti šį mokymą tam tikrais mąstymą ir analizę skatinančiais metodais, kurie įprasti akademinio lavinimo aplinkoje, tačiau gali teikti neigiamų rezultatų, kai absolventų įgytos teorinės žinios nekompensuoja praktinių įgūdžių. Taip pat rengiant pirminės grandies pareigūnus skirtingo lygio mokymo įstaigose atsirado grėsmė pažeisti personalo plėtojimo – vienodo pareigūnų mokymo – funkciją. Atlikus sociologinius tyrimus paaiškėjo, kad ši problema egzistuoja: policijos įstaigų vadovai, vertindami darbuotojų profesinę kompetenciją, nurodė Klaipėdos APM absolventų teorinių žinių ir KPF pirminės grandies pareigūnų praktinio darbo įgūdžių stoką [14, p. 14]. Policininkų rengimą LTU komplikavo ir 2000 m. Lietuvos Respublikos švietimo ministerijos išleistas *Policininko rengimo standartas*, kuriame buvo nustatytas teorinio ir praktinio mokymo santykis bei mokomųjų praktikų ir stažuotčių trukmė policininkams. LTU teoriniam mokymui buvo skiriama daugiau laiko nei nustatyta standarte, o studentų praktika truko tik 8 savaites, todėl atitinkamai reikėjo keisti studijų planus. Siekiant suvienodinti bazinį

rengimą, nuo 2006 m. visi pirminės grandies policininkai buvo mokomi Klaipėdos APM pagal profesinio mokymo programą, kuri buvo suderinta su 2007 m. patvirtintu nauju 3 profesinio lygio *Policininko rengimo standartu* [8]. Programoje nurodyta vidutiniškai 40 auditorinio darbo valandų per savaitę; teoriniam mokymui skirta 510 val. (23 proc.), praktiniam mokymui – 1 640 val. (74,2 proc.) ir papildomam ugdymui – 60 val. (2,71 proc.) studijų laiko. Tačiau iš viso praktiniam mokymui skirtu laiku darbas policijos padalinuose sudaro tik 19,5 proc., likusį laiką studentai praktikuojasi mokymo įstaigoje. Šiuo aspektu programa skiriasi nuo analogiškų daugelio Europos valstybių programų, kuriose studentų praktiniam darbui komisariatuose skiriama daugiau laiko. Universitetui palikus vykdyti bakalauro ir magistro teisės ir policijos veiklos studijų programas, buvo sukurta iki šiol veikianti policijos pareigūnų rengimo institucinė sistema.

Buvo spręstinos ir vykdant policijos reformą atsiradusios B lygio pareigas einančių vidurinės grandies pareigūnų trūkumo ir rengimo problemos, kilusios dėl ydingos personalo formavimo politikos ir dėl to mažėjančios dirbti policijoje motyvacijos, taip pat dėl B lygio pareigybėms rengti studijų programų nebuvimo. Siekiant priartėti prie europinių standartų (333 pareigūnai 100 tūkst. gyventojų), vykdant policijos reformą buvo orientuojamasi į policijos pareigybių mažinimą: Lietuvoje 2000 m. vidutiniškai 100 tūkst. gyventojų teko 390 policijos pareigybių, 2005 m. – 376 policijos pareigybės. Tačiau pertvarkius personalo struktūrą susidarė paradoksali situacija – vidurinės grandies pareigūnų tapo daugiau nei policininkų (*4 lent.*). Dėl neefektyvaus policijai skiriamų asignavimų įsisavinimo, prasto personalo karjeros planavimo, socialinių garantijų mažėjimo ir daugelyje įstaigų nepalankaus organizacijos klimato mažėjo darbuotojų motyvacija dirbti, didėjo personalo kaita. 2003-2007 m. policijos personalo kaita viršijo 10 proc., o daugelyje Europos valstybių šis rodiklis buvo daug mažesnis.

Personalą kaitą didino ir A lygio pareigybių rinkoje susidaręs universitetinį išsilavinimą turinčių pareigūnų perteklius, iš dalies atsiradęs dėl to, jog Policijos departamentas universitetui teikė tik į nuosekliąsias studijas priimamų pareigūnų poreikį. Daryti įtaką stojančių asmenų skaičiui į bakalauro ar magistro tęstines studijas užsakovas negalėjo, todėl daugėjo universitetinį išsilavinimą įgijusių pareigūnų, siekusių A lygio pareigybių, kurių visiems pageidaujantiems Policijos departamentas pasiūlyti negalėjo. Todėl pareigūnai buvo priversti tenkintis darbu žemesnėse pareigose arba palikti tarnybą. Policininkais (C lygio pareigybė) dirba 10 proc. aukštąjį išsilavinimą turinčių pareigūnų, o tai rodo, jog policijos institucijoje išsilavinimo ir einamų pareigų neatitikimo problema yra gana didelė. Statutiniiais santykiais grindžiamoje tarnyboje tai gali sukelti individo saviraiškos ir savirealizacijos problemas ir neigiamai veikti veiklos motyvaciją. Dėl to, kad nebuvo specialių B lygio pareigybėms skirtų studijų programų tik didino šią problemą.

Esant pareigūnų trūkumo ir jų motyvacijos dirbti problemoms, padaugėjo diskusijų dėl rengimo kokybės, tiksliau dėl to, kam turi priklausyti šio rengimo teisė. Anot policijos vadovų, neanalizuojant galimų personalo kaitos ir motyvacijos dirbti mažėjimo priežasčių, problemos esmė yra ta, kad universitete pareigūnų mokymas labiau

4 lentelė. Policijos pareigūnų skaičius, išsilavinimas ir personalo kaita 2000-2010 m.

Metai	2000			2004		
	A	V	P	A	V	P
Grandys						
Dirbo iš viso	12 731			11 526		
Iš jų:	830	5 826	6 075	495	6 201	4 830
Aukštasis išsilav., proc.:	88,6	40,7	1,8	96,7	59,0	4,1
- universitetinis		-	-	95,9	55,4	3,3
- neuniversitetinis	-	-	-	0,8	3,6	0,8
Aukštesnysis išsilav., proc.	8,7	40,2	15,6	2,82	31,0	17,4
Profesinis išsilav., proc.	-	-	-	0,2	9,97	78,6
Priimta	4	184	272	1	219	174
Atleista	1 16	541	600	-	-	-
Metai	2008			2010		
	A	V	P	A	V	P
Grandys						
Dirbo iš viso	11 018			10 739		
Iš jų:	879	5 801	4 338	1 226	5 546	3 967
Aukštasis išsilav., proc.:	98,5	75,2	7,15	99,4	78,6	10,3
- universitetinis	97,7	62,3	4,9	99,1	62,5	6,6
- neuniversitetinis	0,8	12,9	2,25	0,3	16,1	3,75
Aukštesnysis išsilav., proc.	1,0	19,7	16,9	0,5	17,1	15,9
Profesinis išsilav., proc.	0,4	5,0	75,9	0,08	4,18	73,7
Priimta	4	2 25	1 92	3	96	1 13
Atleista	56	257	189	32	193	206

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Policijos departamento Personalo tarnybos pateiktus duomenis.

buvo orientuotas į teisininkų, o ne į viešojo administravimo specialistų rengimą. Problemoms spręsti Policijos departamentas pasirinko šias veiklos kryptis: 1) kurti naujas studijų programas ir 2) steigti žinybinę policijos mokymo įstaigą. 2005 m. gegužės 17 d. buvo pasirašyta trišalė VRM, MRU ir Policijos departamento sutartis, pagal kurią nuo 2006 m. Kauno policijos fakultete (nuo 2007 m. – Viešojo saugumo fakultetas) pradėta vykdyti nauja Policijos veiklos neuniversitetinių studijų (3 metų) programa. Deja, rengiant šią programą, nebuvo įvertinta Lietuvoje vyraujanti tendencija siekti universitetinio išsilavinimo, garantuojančio platesnes savirealizacijos galimybes. Minėta programa nepritraukė pageidaujamo studentų skaičiaus, todėl Policijos departamento užsakymai kasmet priimti po 100-120 studentų buvo vykdomi tik iš dalies (50–60 proc.). Į šią

programą priimamų studentų pereinamasis pažangumo balas buvo beveik du kartus žemesnis nei stojančių į universitetinę studijų programą. Neuniversitetinių studijų programa nepateisino lūkesčių ir todėl priėmimas į ją 2010 m. buvo nutrauktas.

Naujos galimybės gerinti policijos valdininkų rengimą atsirado 2008 m., patvirtinus *Visuomenės saugumo studijų krypties reglamentą*, skirtą visuomenės saugumo specialistus rengiančioms neuniversitetiniams ir universitetiniams studijų programoms reglamentuoti. [8]. Reglamente nurodyta, kad visuomenės saugumas apima šias sritis: nusikaltnių ir kitų teisės pažeidimų prevenciją, kontrolę ir tyrimą, viešosios tvarkos užtikrinimą, valstybės sienos apsaugą ir migracijos kontrolę, ekstremalių situacijų valdymą, asmenų ir objektų apsaugą.

2010 m. Viešojo saugumo fakultete (VSF) pradėta įgyvendinti pagal šį reglamentą parengta universitetinė Policijos veiklos bakaluro studijų programa, kuri, kaip tikimasi, turėtų užtikrinti vidurinės grandies policijos pareigūnams Europos Sąjungos reikalavimus atitinkantį išsilavinimą. Tačiau ši programa kol kas nepritraukia pageidaujamo studentų skaičiaus. 2010 m. į studijas pagal šią programą buvo priimta 20 studentų, o 2011 m. – 13 studentų. Manytina, kad programos nepopuliarumą lemia šios aplinkybės: 1) visuomenės saugumo studijų kryptis yra nauja aukštojo mokslo studijų erdvėje ir dar nėra šią programą baigusiu specialistų, įsitvirtinusių darbo rinkoje; 2) valstybės nefinansuojamų visuomenės saugumo krypties studijų kaina daugiau kaip du kartus didesnė už teisės krypties studijų programos kainą, ir todėl didžioji dalis studentų, negavusių valstybės finansavimo, neišgali mokėti už mokslą ir atsisako studijuoti. Tikėtina, kad visuomenės saugumo krypties studijas finansuojant iš valstybės biudžeto, vidurinės grandies pareigūnų rengimo kokybė Lietuvoje pagerėtų.

Policijos vadovų siekis turėti sau pavaldžią mokymo įstaigą (kolegiją) įtvirtintas *Lietuvos policijos sistemos plėtros programos* (toliau – *Programa*) *įgyvendinimo priemonių plane*, kuriame numatyta įsteigti mokymo įstaigą, užtikrinančią policijos pareigūnų mokymą pagal profesinio mokymo ir aukštojo mokslo programas ir administruojančią policijos pareigūnų kvalifikacijos tobulinimo ir perkvalifikavimo procesą. Policijos vadovų nuomone, kolegija reikalinga, nes Policijos departamentas, neturėdamas galimybės disponuoti pareigūnams rengti skiriamomis lėšomis, negali susieti pareigūnų rengimo proceso su realiais policijos poreikiais. Pagal šiuo metu galiojantį Seimo nutarimą [4] *Programa* turėjo būti įgyvendinta iki 2011 m. pabaigos, tačiau dėl ekonominės krizės programos pabaiga nukelta iki 2015 metų.

Žinybinė mokymo įstaiga, vykdanči visų pakopų mokymą ir lavinimą, prisidėtų prie pareigūnų rengimo sistemos valdymo centralizavimo ir palengvintų studijų proceso koordinavimą. Tačiau kolegijos steigimo tikslingumas numatomo efekto – užtikrinti pareigūnų tarptautinius standartus atitinkantį mokymą ir lavinimą – požiūriu, kelia abejonių. Visų pirma, pasigendama kriterijū, leidžiančių įvertinti mokymo įstaigos veiklos planuojamą efektyvumą. Neatskleisti kolegijos statuso, veiklos ribų, išorinio vertinimo, administravimo ir vidinio valdymo aspektai, neatlikta esamos pareigūnų rengimo kokybės ir kolegijos ekonominio rentabilumo analizė. Dėl to naujos mokymo įstaigos steigimo motyvai yra nelabai aiškūs. Taip pat diskutuoti policijos vadovų argumentai dėl kolegijos steigimo būtinumo. Abejotina, kad tiesiogiai nedisponuojant

pareigūnams rengti skirtomis lėšomis, negalima daryti įtakos pareigūnų rengimo kokybei ir planuoti jų poreikio, nes policijos institucija turi daug galimybių daryti įtaką visam rengimo procesui: 1) policija vykdo pirminę kandidatų atranką; 2) VRM, Policijos departamento ir universiteto santykiai grindžiami bendradarbiavimo sutartimis, kuriose nustatyti šalių įsipareigojimai specialistų rengimo bei mokslo ir leidybos srityje; 3) studijų ir mokomųjų praktikų programos teikiamos tvirtinti užsakovui; 4) Policijos departamento atstovai yra VSF tarybos, baigiamųjų egzaminų ir magistro darbų gynimo kvalifikacinių komisijų nariai, todėl turi galimybę dalyvauti studijų organizavimo procese. Taip pat netikslinga policijos rengimo kokybės klausimą sieti su policijos personalo didele kaita, nes ši problema labiau yra policijos pareigūnų socialinės saugos, personalo politikos ir darbo organizavimo kokybės pasekmė.

Apibendrintai galima teigti, jog dabartinės policijos pareigūnų rengimo problemos yra ne tiek mokymo įstaigų pavaldumas, kiek policijos organizacijos valdymas, personalo formavimo ir žmogiškųjų išteklių politikos įgyvendinimas, taip pat iki galo nepanaudotos Policijos departamento ir universiteto bendradarbiavimo galimybės.

Išvados

1. Lietuvos policijos pareigūnų rengimo sistemos 1990–2000 m. raidoje išskirtini du – struktūrinių pertvarkymų ir pareigūnų rengimo kokybės paieškų – dešimtmečiai (etapai), kuriais skirtingai buvo įgyvendinama pareigūnų rengimo politika. Policijos pareigūnų rengimo sistemos formavimąsi 1990–2000 m. lydėjo dažna vykdomosios valdžios ir vidaus reikalų sistemos vadovų kaita. Viešojo valdymo nestabilumas ir VRS žmogiškųjų išteklių vadybos neefektyvumas darė įtaką policijos personalo rengimo politikos įgyvendinimui: net penkis kartus keičiant policijos rengimo modelius nepavyko sukurti efektyvios personalo rengimo sistemos, paremtos funkcionalia valdymo struktūra.

2. 2000–2010 m. Lietuvos priimti įsipareigojimai Europos Bendrijai bei policijos veiklos tikslų ir atliekamų funkcijų pokyčiai reikalauja skirti daugiau dėmesio pareigūnų rengimo kokybei gerinti. Siekiant šių tikslų, nustatyta, kad pareigūnų išsilavinimas atitiktų einamas pareigas, bazinis policininkų rengimas turėtų būti atskirtas nuo aukštesniųjų pakopų pareigūnų lavinimo, pradėtos įgyvendinti vidurinės grandies pareigūnams rengti naujos studijų programos. Tačiau dėl VRS vykstančių reformų ir policijos valdymo neefektyvumo, pasirinktų ginčytinų policijos rengimui gerinti priemonių, taip pat dėl VRM, Policijos departamento ir Mykolo Romerio universiteto bendradarbiavimo galimybių nepanaudojimo Lietuvoje modernios policijos rengimo sistemos kūrimas stringa. Todėl tikslinga ieškoti lankstesnės visų institucijų, dalyvaujančių rengiant policiją, veiklą koordinuojančios sistemos ir efektyviau plėtoti institucinį bendradarbiavimą policijos rengimo procese.

Literatūra

1. Fehervary, J. Report on Police Research in the European Union. Paper presented at European Police Science and Research Conference, 15–17 June, Lisbon, 2005, p. 68–81.

2. Fogel D. *Policing in Central and Eastern Europe*. Helsinki: HEUNI, 1993.
3. Laurinavičius A. *Policijos administravimas užtikrinant visuomenės saugumą*. Vilnius: LTA leidybos centras, 2000.
4. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. X-1010 *Dėl Lietuvos policijos sistemos plėtros programos patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 144-5466.
5. Lietuvos Respublikos policijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1991, Nr. 2-22.
6. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 90-2777.
7. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro, Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2007 m. spalio 8 d. įsakymu Nr. ISAK – 1970/A1-279 patvirtintas *Policininko rengimo standartas*. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 107-4383
8. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2008 m. liepos 24 d. įsakymas Nr. ISAK -22008 *Dėl visuomenės saugumo studijų krypties reglamento patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 87-3510.
9. Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto patvirtinimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 42-1928.
10. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 45-1708.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 1073 *Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2002–2006 metų strategijos patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 71-2981.
12. Misiūnas E. Policijos pareigūno teisinio statuso elementų pusiausvyros problema. *Jurisprudencija*, 2008, Nr. 4 (106), p. 100–107.
13. Personalo statistika. Vidaus reikalų ministerijos Personalo departamentas. Vilnius, 1998.
14. Policijos pareigūnų apklausos rezultatai. Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos personalo ir vidaus tyrimų tarnyba, Nr. 5/3-668, 2001-10-03.
15. Pumputis A. Lietuvos policijos akademijos įsteigimas ir raida 1990–1995 metais. *Kriminalinė justicija: mokslo darbai*, 1995, T. 4, p. 3–12.
16. Raipa A., Smalskys V. Policijos personalo rengimo raida Lietuvoje 1990–1997 m. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2007, Nr. 2 (9), p. 228–235.
17. Smalskys V. Policijos personalo rengimo šiuolaikinės kryptys. *Viešoji politika ir administravimas*, 2008, Nr. 23, p. 88–97.
18. Welsman, S. *Is Training Snake Oil?* Ndarala Group. <http://www.ndarala.com/index.cfm?id=1122> [2010-11-15].
19. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 1993 m. gegužės 6 d. įsakymas Nr. 322 *Dėl priėmimo į vidaus reikalų ministerijos aukštesniausias policijos mokyklą taisyklių patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 2-35.

Kęstutis Vitkauskas

Development of Police Personnel Training System in Lithuania in 1990–2010

Abstract

The paper deals with the development of the police personnel training system in Lithuania in the period of 1990–2010. Assessing cultural and social circumstances of the formation and functioning of police institution, the degree of modernization of police management and

personnel policy implemented in the system, the reasons of inefficiency in training police officers have been revealed. The problems discussed in the paper have been revealed investigating the development of personnel training system by conditionally dividing it into two stages in which the prevailing cultural and social environment and the former model of police institution management had determined the implementation of the officers training policy. The findings of the research showed that in Lithuania inefficient implementation of the reforms in the police system and insufficient cooperation between the Ministry of the Interior and universities are the reasons of failure to create a modern police officers training system, which secures the efficient preparation of police officers.

Kęstutis Vitkauskas - Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Policijos veiklos katedros docentas, humanitarinių mokslų daktaras.

E. paštas: k.vitkauskas@mrni.lt

Kęstutis Vitkauskas, Doctor of Humanitarian Sciences, is an Associate Professor at the Department of Police Activities, Public Security Faculty, Mykolas Romeris University.

E-mail: k.vitkauskas@mrni.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2011 m. rugsėjo mėn.