

## Bendruomenės įtraukimo į incidento valdymą organizacinės prielaidos ir teisinės galimybės Lietuvoje

Arvydas Survila

*Vilniaus universitetas*

*Saulėtekio al. 9, II rūmai, LT - 10222, Vilnius*

**Vainius Smalskys, Andrejus Novikovas,  
Agnė Tvaronavičienė, Andrius Stasiukynas**

*Mykolo Romerio universitetas*

*Ateities g. 20, LT – 08303, Vilnius*

DOI:10.13165/VPA-18-17-2-08

**Anotacija.** *Ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymui dažniausiai naudojamas modelis susidedantis iš keturių fazių: rizikos mažinimo, pasiruošimo, atsako ir atkūrimo. Atsako fazės metu sukuriama incidento valdymo struktūra (IVS). Visuotinai pripažinta, kad įtraukus į atsakomųjų veiksmų vykdymą bendruomenes, padidinami kompetentingų viešojo valdymo institucijų išteklių ir efektyviau likviduojami incidento padariniai. Straipsnyje, remiantis ekstremalių, nepaprastųjų situacijų, neovėberinio valdymo principais, analizuojama IVS, bendruomenės dalyvavimo reikšmė incidento valdyme ir Lietuvos teisinio reguliavimo prielaidos įtraukti bendruomenes į ekstremalios ar nepaprastosios situacijos valdymą. Tyrimo rezultatai rodo, kad bendruomenių įtraukimas į incidento, ekstremalios, nepaprastosios situacijos valdymą Lietuvos teisės aktuose nėra numatytas, todėl daroma išvada, kad valstybėje sudėtinga taikyti pažangias IVS ir rasti dermę tarp hierarchija pagrįstų institucijų ir pareigūnų veiksmų bei bendruomenių ir jų narių dalyvavimo incidentų, ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdyme.*

**Reikšminiai žodžiai:** *incidentų valdymas, neovėberinis valdymas, bendruomenių dalyvavimas, teisinis reguliavimas.*

**Keywords:** *incident management, Neo-Weberian management, community participation, legal regulation*

## Įvadas

Susiklosčius tam tikroms aplinkybėms, sąlygojančioms grėsmės atsiradimą, nepėjus panaudoti prevencinių priemonių ir neutralizuoti grėsmę, įvyksta incidentas. „Enrico Quarantelli apibrėžia incidentą „didėjančia“ tvarka, kuri rodo, kad įvykusių incidentų pasekmės didės nuo ekstremalios situacijos, nepaprastosios situacijos iki katastrofos (Survila, Smalskys, 2017, p. 138-153). Palikti nevaldomais net santykinai nedidelio masto incidentai gali virsti nepaprastosiomis situacijomis, arba įvykiu, kuris gali viršyti turimus bendruomenės pajėgumus reaguoti į nepageidaujamus įvykius (Dwyer, Owen, 2009, p. 66-75). Valstybės ir jų kompetentingos institucijos turi būti nuolat pasirengusios reaguoti į grėsmių pasireiškimus ir likviduoti jų padarinius. Tam, kad būtų sklandžiai pasidalinta funkcijomis ir iš anksto žinomi kiekvieno įtraukto į grėsmių pasireiškimovaldymo subjekto atliktini veiksmai reagavimo metu kuriamos incidentų valdymo struktūros (IVS), kurios realizavimo užtikrinimui reikia išanalizuoti bei įvertinti bendruomenių dalyvavimą ir jų vaidmenį tokių situacijų valdyme. Bendruomenių ir jų narių pagalba ekstremalių ar nepaprastųjų situacijų metu gali būti neįkainojama priimant sprendimus dėl evakuacijos, teikiant būtinają medicinos pagalbą nukentėjusiems, rūpinantis be tėvų priežiūros likusiais vaikais, maisto gaminiu ir tiekimu nukentėjusiems ir padarinius likviduojantiems pareigūnams ir atliekant daugelį kitų panašaus pobūdžio veiklų.

Bendruomenių ir jų narių dalyvavimą tyrinėję mokslininkai akcentavo pasitikėjimą tarp bendruomenės narių, bendruomenės bei viešosios valdžios institucijų, socialinio kapitalo svarbą valdant ir likviduojant ekstremalias, nepaprastąsias situacijas, tačiau menkai analizavo, tokius, iš pirmo žvilgsnio mažai suderinamus aspektus kaip bendruomenių ir jų narių ir stiprios centralizuotos valdžios dermės įtaką ekstremalios, nepaprastosios situacijos valdymui (Miller, 2016, p. 410–413), (Dynes, 2006, p. 126), (Szreter, Woolcock, 2004, P. 650-667). Mokslininkai priėjo išvados, kad ši sinergija yra labai svarbi ir duoda puikius rezultatus. Tačiau atkreiptinas dėmesys į bendruomenių ir jų narių dalyvavimo teisinės ir organizacinės priemonės, t.y. sąlygas bendruomenės nariams kurti savitarpio ryšius bei vėliau veiksmingai dalyvauti talkinant nepaprastosios situacijos atsako fazės valdymo metu.

Šiame straipsnyje bendruomenių įtraukimas į incidento, ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymą analizuojamas tarpkryptiniu požiūriu. Straipsnio autoriai nepaprastųjų situacijų valdymo, viešojo administravimo ir teisės specialistai siekia atskleisti incidento valdymo struktūros (IVS), bendruomenės dalyvavimo požiūriu, leistinumą galiojančiame teisiniame reguliavime. Vadybinių tikslų įgyvendinimą praktikoje paprastai lemia teisės aktų nuostatos, nustatančios kompetentingų institucijų ir pareigūnų įgaliojimus bei jų ribas, todėl svarbu išnagrinėti šį aspektą ir nustatyti, ar Lietuvos Respublikos teisės aktai leidžia įtraukti bendruomenės aktyviai veiklų incidento, ekstremalios, nepaprastosios situacijos valdymo atvejais. Atkreiptinas dėmesys, kad analogiškų tarpdisciplininių tyrimų, tiesiogiai susijusių su analizuojama tema, Lietuvoje dar nėra atlikta. Šio straipsnio tikslas: *incidento, ekstremalių,*

*nepaprastųjų situacijų valdymo, viešojo administravimo ir teisiniu požiūriu įvertinti bendruomenės įtraukimo į incidento valdymo sistemą galimybes.* Įgyvendinant šį tikslą autoriai glaudai apibrėžia ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymo ciklą, išnagrinėja IVS sudarymo principus, išnagrinėja bendruomenės dalyvavimo incidento valdyme privalumus ir tiria bendruomenių dalyvavimo incidento valdyme teises galimybes. Atliekant tyrimą buvo naudoti mokslinės literatūros analizės, sisteminės analizės, apibendrinimo, dokumentų analizės ir kiti metodai.

## **Incidento valdymo struktūra**

Ekstremalioms ir nepaprastosioms situacijoms valdyti dažniausiai naudojamas modelis susideda iš keturių elementų: rizikos mažinimo, pasiruošimo, atsako ir atkūrimo. Atsakas - tai veiksmai, kurių imamasi pradinio ekstremalios, nepaprastosios situacijos poveikio metu, įskaitant tuos, kurie gelbsti gyvybes ir užkerta kelią tolimesnei žalai, kad išvengtų tolimesnių destruktivių padarinių (Kapucu, 2008, p. 239-262). Atsako fazė neabejotinai yra sudėtingiausia iš visų aukščiau išvardytų ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymo fazių, kadangi vykdoma didelio streso, laiko apribojimo ir ribotos informacijos sąlygomis. Valdymo procesas prasideda iškart, kai tik tampa aišku, kad įvyko incidentas ir tuo tikslu dažnai naudojama incidento valdymo sistema (IVS), kuri pirmą kartą buvo sukurta ir įgyvendinta Kalifornijoje kovojant su gaisrais (FEMA 501-8, 2006), (FEMA, 2006).

Nepaprastųjų situacijų valdymo srities mokslininkai yra aprašę du kontrastingus požiūrius į atsako fazės valdymą, paprastai vadinamus „Vadovauk ir kontroliuok“ ir „Problemų sprendimo“ modeliais. „Vadovauk ir kontroliuok“ modelis panašus į karinių pratybų pasirengimo ir atsako veiklas teigia, kad viešojo valdymo institucijos ir pareigūnai, atsakingi už atsako į ekstremalias, nepaprastąsias situacijas veiksmus, turi būti pasirengę įvykus incidentui perimti tiek valdymą, tiek kontrolę; reagavimo į ekstremalias, nepaprastąsias situacijas veikla geriausiai atliekama centralizuotai nurodant kryptį, valdant ir priimant sprendimus; kad atsako veikla būtų veiksminga, geriausia atsakomybę priskirti vienam asmeniui ir nustatyti hierarchiškus santykius tarp atsaką vykdančių subjektų. Tuo tarpu „Problemų sprendimo“ modelis remiasi priešingomis prielaidomis: bendruomenės ir visuomenė yra atsparios ir išradingos, turi pakankamai išteklių; pasirengimo ir pagalbos strategijos turi remtis esamomis viešojo valdymo institucijomis, kitomis organizacijomis (pvz., NVO); būtinos integruotos parengties ir atsako pastangos. Modelis taip pat, įvykus incidentui, ekstremaliai, nepaprastajai situacijai, numato už atsako veiksmus atsakingos viešojo valdymo institucijos ir asmenų veiksmų lankstumą ir efektyvumą (Facing Hazards and Disasters...2006).

Šio straipsnio autoriai teigia, kad galima sujungti du viešojo valdymo požiūrius: „tradicinį hierarchinį“ ir grįstą piliečių dalyvavimu (įvardijamą kaip „naujas viešasis valdymas“). Pirmasis („Vadovauk ir kontroliuok“) orientuotas į tradicinius „vertikaliai integruotus“ (iš viršaus į apačią) atsako fazės valdymo principus.

Antrasis – pavadintas „Problemų sprendimo“ modeliu yra orientuotas į bendruomenių pagalbą eliminuojant grėsmių pasireiškimus. Autorių nuomone, toks dviejų diametraliai priešingų viešojo valdymo principų sujungimas, ekstremalių, nepaprastųjų situacijų problemų sprendimo srityje, išikomponuoja į (ypač po 2008 metų) pasaulinės ekonominės krizės suformuotus viešojo valdymo principus (Survila, Smalskys, 2017, p. 138-153). Pastarieji yra identifikuojami kaip neoveberizmas. Neoveberinės valstybės principai grindžiami sprendimų patikimumu, atskaitomybe, hierarchija, griežtu teisės aktų vertinimu, bet kartu ir piliečių dalyvavimu (Bileišis, Gudelis, Guy Peters, Smalskys, Stasiukynas, Stankevič B, Urbanovič, de Vries, 2015).

Reagavimo į incidentą veiksmuose dalyvauja keletas viešojo valdymo institucijų, atsakingų už ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymą, taigi atsiranda pavojus, kad vadovavimas ir kontrolė bus painiojami ir tai gali tapti dar viena grėsme žmonių gyvybėms ir turtui (Wilson, 2014, p. 632-648). Sėkmingas visų pajėgų koordinavimas ir bendradarbiavimas įmanomas efektyviai naudojant išteklius. Vis dėlto atvirkštinis procesas sukelia problemų: neveiksmingai naudojami ir dubliuojami ištekliai gali net padidinti padarinius, todėl labai svarbu, kad kvalifikuotas asmuo strategiškai kontroliuotų atsaką ir valdytų incidentą.

Neoveberinio valdymo požiūriu, reikia pastebėti, kad pagrindiniai IVS privalumai tokie:

- IVS turi būti pakankamai lengvai išplečiama, kad atitiktų iššūkių, kuriuos kelia vis didėjantys incidento padariniai, valdymo poreikius, jei pasirodo, kad incidentas yra ekstremali situacija, kuri perauga į nepaprastąją;
- efektyvus išankstinis planavimas ir pasirengimas sudaro prielaidas, kad visi reikalingi ištekliai būtų prieinami laiku, ypač, kai vykdamas atsako fazės veiksmus toks poreikis padidėja (tai nustato incidento valdymo vadovas (IVV));
- valdymas pagal tikslus, kai visi incidento valdyme dalyvaujantys dirba vadovaudamiesi bendrais tikslais ir Incidentų valdymo veiksmų planu (IVVP);
- funkcinis valdymas, kuris apima incidento valdymo komandos (IVK) keturių konkrečių funkcijų (kontrolė, planavimas, operacijų vykdymas ir logistika) įgyvendinimą.
- kontrolės apimtis (vadovai turėtų būti paskirti taip, kad jie nevaldytų daugiau nei penkias jiems pavaldžias sritis ar žmonių grupes).

2 lentelė. Incidento valdymo struktūros padalinių atsakomybės

Vadovybė	„Departamentai“	„Skyriai“	„Poskyriai“	
<p>IV įkuria vadovietę, sukuria ir įgyvendina strategiją ir nustato išteklių poreikį.</p> <p>IV pavadootojas nustato taktinius prioritetus, kritinius veiksnius ir saugumo reikalavimus, paruošia taktinius planus.</p> <p>Vyresnysis patarėjas padeda vykdyti visą incidento valdymą.</p> <p>Pareigūnas, atsakingas už atsaką vykdančių saugumą incidento metu, plėtoja apsaugos politiką ir procedūras.</p> <p>Vadovybei turėtų padėti ryšių su visuomene specialistas.</p>	Administracijos			
	Planavimo			
	Logistikos		Išteklių paskirstymo	
			Viešosios tvarkos palaikymo	
			Reabilitacijos	
			Išteklių valdymo	
	Operacijų valdymo		Priešgaisrinis	
			Gelbėjimo	
			Evakuacijos	Tyrimų
			Pavojingų medžiagų tvarkymo	Stebėjimo ir kontrolės
				Nukenksminimo
				Patekimo į užterštą zoną kontrolės
				Nukentėjusių priėmimo
			Medicinininių paslaugų teikimo	Priėmimo
				Nukentėjusių būklės vertinimo
				Pirmos pagalbos suteikimo
	Transporto	Oro transporto		
		Sausumos transporto		
		Vandens transporto		
	Apsaugos			
			Visuomenės informavimo	

Šaltinis: sudaryta autorių remiantis (Perry, 2015, P. 405 – 412), (Miehl, 2011, p. 35-41), (Survila, Smalskys, 2017, p. 138-153).

Bet kuris kvalifikuotas atsako veiksmų institucijos darbuotojas gali imtis IVV vaidmens, t. y. visada turi būti vienas (ir tik vienas) IVV kiekvieno atskiro incidento atveju ir pirmųjų atvykusių pareigūnų pareiga priimti vadovavimą, išskyrus ypa-

tingas aplinkybes, kai vadovavimas gali būti perduotas vyresniam pagal pareigas ar specialiai apmokytam pareigūnui (Perry, 2015, p. 405-412), (Dwyer, Owen, 2009, p. 66-75), (Hayes, Obodai, 2011, p. 1-10). Šiame kontekste, IVS sudaroma priklausomai nuo IVV atsakomybių. 2 lentelėje parodytas pavyzdys, kai vadovybės tiesioginiam pavaldumui priskirti penki „departamentai“, kuriuos sudaro atitinkami „skyriai“ ir „poskyriai“. Intuityviai lengva suvokti, kad IVS principai pasižymi kompleksišku- mu, paskirsto atsakomybes incidento valdymo užduotims įgyvendinti bei suformuo- ja lanksčią struktūrą valdyti išteklius, reikalingus tolimesniems veiksmams vykdyti (Perry, 2015, p. 405-412)

Išanalizavę IVS galime teigti, kad ji yra grindžiama hierarchijos ir centrali- zavimo principais, tačiau, peržiūrėdami 2 lentelėje pateiktas IVS „departamentų“ ir „skyrių“ atsakomybes galime pastebėti, kad bendruomenės nariai galėtų talkinti Planavimo, Logistikos ir iš dalies Operacijų valdymo departamentų veikloje (kadan- gi, pavyzdžiui, reikalingas papildomas transportas gelbstint ir evakuojant nukentė- jusius, vietinis verslas prisideda tiekdamas medikamentus, maistą ir pan.). Incidento suvaldymas nevyks sklandžiai nenustačius bendradarbiavimo principų tarp IVS pa- dalinių ir vietos bendruomenių. Taigi, vėl susiduriame su „Vadovauk ir kontroliuok“ (centralizuoto, hierarchinio) bei „Problemų sprendimo“ modelių sinergija, iš kurios rutuliojasi aukščiau minėti neovėberiniai IVS principai.

Kita vertus, būtina neužmiršti, kad paskutinių trijų dešimtmečių viešojo sek- toriaus reformos buvo grįstos „naujosios viešosios vadybos“ bei „naujojo viešo- jo valdymo“ principais. Todėl viešajame sektoriuje vyko dereguliaciniai procesai. Decentralizacija ir valdymo dekoncentravimu buvo siekiama apriboti daugelį centri- nės valdžios funkcijų, „nuleidžiant“ jas į vietos valdžios lygmenį (Survila, Smalskys, 2017, p. 138-153). Ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymo atsako fazėje IVS pri- taikymas galimas esant ir dekoncentruotam bei decentralizuotam valdymui. Kaip jau buvo ne kartą minėta šiame straipsnyje, neovėberinio valdymo kontekste, valstybė pa- silieka svarbų „kieta“ reguliuotojo, bet ne griežto prižiūrėtojo vaidmenį visuomenėje (Pollit, 2008, p. 10-14). Viešojo valdžia lieka visuomenės ir ją sudarančių bendruome- nių partneriu siekiant eliminuoti atsirandančias viešojo saugumo bei nuolat kylančias nepaprastųjų situacijų valdymo problemas.

### **Bendruomenės įtraukimo reikšmė ir prielaidos incidentų valdyme**

Bendruomenės apibrėžimų įvairovė atspindi įvairius požiūrius į bendruomenės gyvenimą, raidą ar vystymą, tačiau daugumoje atvejų bendruomenės terminas nau- dojamas apibrėžti grupę žmonių, kurie tarpusavyje yra susiję ne tik kaip kaimynai, turintys kažką bendro, bet kartu ir kaip žmonės, kuriuos sieja bendra patirtis (Block, 2008), be to bendruomenė šiandien yra vieta, kur žmogus susiformuoja kaip asmenybė, o kiekviena asmenybė, nors ir yra unikali, tačiau vis dėlto ją su kitais jungia ne- matomas bendrystės jausmas (Blackshaw, 2010). Šiame kontekste taip pat išskiriama emocinio ryšio svarba ir pažymima, kad bendruomenės nariai yra sujungti vienas su

kitu emociniais ryšiais, juos vienija ne tik bendri interesai, bet ir vienodos vertybės (Etzioni, 2011, p. 229 – 247). Jie taip pat yra linke aukotis dėl vienas kito ir bendruomenės gerovei. Taigi, bendruomenės nariai – tai žmonės, savo laisvu pasirinkimu susivieniję bendram tikslui, aptariamam atveju, labai suinteresuoti ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymo veiksmingumu.

Bendruomenės dalyvavimu pagrįstas požiūris į ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymą seniai pripažintas svariu vadybininkų tarpe (Falk, 2005), (Imelda, Zubair, 2004), (Pandey, Okazaki, 2005). Šio požiūrio taikymas didina žmonių gebėjimus reaguoti į incidentus, ekstremalias bei nepaprastąsias situacijas ir suteikia bendruomenėms didesnes galimybes prieiti ir kontroliuoti įvairius išteklius bei pagrindinių socialinių paslaugų teikimą. Tyrinėjamos problemos atžvilgiu, bendruomenės dalyvavimas yra vienas aktualiausių klausimų, nes be piliečių ir jų grupių pagalbos incidentų valdymas (pvz., incidento pastebėjimas ir likvidavimas) gali būti ypatingai ap sunkintas.

Bendruomenės dalyvavimu pagrįsto požiūrio įgyvendinimas taip pat suteikia galimybę pačiai bendruomenei identifikuoti grėsmes, su kuriomis ji susiduria, skatina visas suinteresuotas žmonių grupes imtis įvairių veiksmų ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymo cikle ir nustatyti būdus, kaip padidinti gebėjimus, t. y. potencialias žmonių galimybes prisitaikyti prie ekstremalios, nepaprastosios situacijos padarinių, reaguoti į jas ir atsigausti nuo jų, todėl tikėtina, kad bendruomenės po ekstremalios, nepaprastosios situacijos suvaldymo bus stipresnės, nes galės inicijuoti įvairias plėtros, įskaitant ir pasiruošimo joms ir jų atsiradimo mažinimo, programas (Survila, Stasiukynas, 2015, p. 590 – 603). Be to, atsižvelgiant į „iš viršaus į apačią“ valdomų viešojo sektoriaus organizacijų veiklą beivisuomenei incidentų sukeliama pavojų, akivaizdu, kad bendruomenių dalyvavimas priimančias sprendimus užtikrina jų kokybę bei skaidrumą.

Atkreiptinas dėmesys, kad bendruomenės dalyvavimas paprastai yra neatlygintinas ir vykdomas per tam tikras organizacijas (pvz.: nevyriausybinės), siekiant spręsti svarbias socialines ir (ar) politines problemas (Pavlova, Silbereisen, 2015, p. 941 – 961). Taigi, bendruomenės nario dalyvauti motyvacija stiprinama emocinio ir priklausomybės bendruomenei jausmų, o siekiant veiksmingesnio bendruomenės narių įsitraukimo ir veiksmų koordinavimo, svarbi yra aiški organizacinė struktūra (pvz. bendruomenės atsako veiksmų komanda) ir šios organizacijos iš anksto apibrėžti veiksmai. Organizacija gali būti ir neformali, tačiau turi būti aiškūs jos narių vaidmenys, darbų pasiskirstymas. Išskiriant bendruomeninių ir nevyriausybinių organizacijų veiklos sritis, galime teigti, kad siekiant veiksmingo bendruomenės narių dalyvavimo, yra būtina sudaryti sąlygas bendruomenės (kaip organizacijos) potencialo stiprinimui ir atitinkamų, su ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymu susijusių kompetencijų vystymu.

Svarbus veiksnys bendruomenių ir jų narių įtraukimo į incidentų, ekstremalių bei neaprašųjų situacijų valdymą yra jų rodomas pasitikėjimasir parama viešosios valdžios institucijoms. Antai, daugelyje šalių (ypač Vidurio Europos valstybėse) toks

pasitikėjimas dažniausiai yra grįstas centrinės ar lokalinės valdžių autoritetingais politikais bei administratoriais, kurie įgyvendina sėkmingą viešąją politiką centrinės ar vietinės valdžios struktūrose. Galima sutikti su tais autoriais teigiančiais, kad viešosios valdžios iškovotas autoritetas kyla iš bendruomenių ir jų narių pasitenkinimo ir pasitikėjimo jų darbu, o nepasitikėjimas vyriausybės institucijomis, įvairių ekstremalių, nepaprastųjų situacijų metu, gali sukelti nestabilumą visuomenėje (Blumside, Miller, Rivera, 2007, p. 727-746).

Pasitikėjimas grįstas bendruomenių bei jų narių bendradarbiavimu likviduojant incidentus, sukuria idealias sąlygas įvairiems ateities grėsmių pasireiškimams valdyti. Kita vertus, tokio pasitikėjimo nebuvimas nesuteikia garantijos, kad viešajai valdžiai bus suteikta visapusiška bendruomenių ir jų narių pagalba (Lietuvos Respublikos Vyriausybės...2010). Analizuojant pasitikėjimą galima pasiremti socialinio kapitalo verte (Survila, Smalskys, 2017, p. 138-153). Autorių nuomone, viešajame valdyme socialinis kapitalas reiškia bendrą bendruomenių ir jų narių, socialiai atsakingo verslo ir viešojo sektoriaus institucijų tinklaveiką ir iš jos kylantį polinkį padėti vieni kitiems.

Socialinio kapitalo pagrindu sustiprintas bendruomeniškumas bei tinklaveika „sujungia“ bendruomenes ir jų narius ir viešąją valdžią sunkumams įveikti (Dynes, 2006, p. 1-26), (Grottaert, Noragan, Jones, Woolcock, 2004). Būtina pažymėti, kad dalis autorių rašydami apie bendruomenių ir jų narių dalyvavimą akcentuoja įvairius kultūrinius, etninius ir religinius skirtumus, socialinę ir ekonominę atskirtį darančius įtaką dalyvavimo kultūrai (Putnam, 2000), (Szreter, Woolcock, 2004, p. 650-667). Socialiniai kultūriniai veiksniai turi realią įtaką žmonių požiūriui į ekstremalias, nepaprastąsias situacijas nepaisant to ar jos gamtinės, technologinės ar „tyčinės“ (Kasdan, 2016, p. 464-477).

Svarbu pabrėžti, bendruomenės įtraukimas į incidento, ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymą sudaro palankesnes sąlygas veiksmingai spręsti situaciją; stiprina bendruomenės ir viešojo valdymo institucijų bendradarbiavimą ne tik IV srityse; telkia bendruomenės narius ateityje ir kitose bendruomenės gyvenimo srityse. Atkreiptinas dėmesys, kad sklandžiam bendruomenės dalyvavimui yra svarbi bendruomeninės formalios organizacijos veikla, kuri sudaro prielaidas formaliam bendradarbiavimui su viešosios valdžios institucijomis. Siekiant veiksmingo bendruomenės narių dalyvavimo incidento valdyme, yra būtina sudaryti sąlygas bendruomenės (kaip organizacijos) bendrajam sustiprinimui (lyderystės, bendradarbiavimo gebėjimų) ir atitinkamų kompetencijų vystymui.

### **Bendruomenių ir jų narių įtraukimo į incidento valdymą teisinės prielaidos Lietuvoje**

Valdant incidentus, ekstremalias ar nepaprastąsias situacijas svarbiausias vaidmuo visuomet tenka įvairioms valstybės ir vietos savivaldos institucijoms ir jų pareigūnams. Teisės aktuose paprastai detaliam aprašomi jų įgaliojimai ir funkcijos. Ankstesnėse šio straipsnio dalyse pateikti argumentai, kodėl bendruomenės turėtų



būti įtraukiamos į incidento, ekstremalios, nepaprastosios situacijos valdymą. Tik, ar Lietuvoje galiojantis teisinis reguliavimas ekstremalių situacijų valdymo srityje leidžia įgyvendinti modernų bendruomenių įtraukimą į incidento, ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymą?

Analizuodami Lietuvos Respublikos teisės akte įtvirtintus civilinės saugos tikslus ir uždavinius, pastebime, kad šiame procese visa našta yra perkeliama viešojo administravimo subjektams (Lietuvos Respublikos Civilinės saugos įstatymas, Valstybės žinios, 1998). Bendruomenės nariai (įstatyme gyventojai) šioje veikloje yra išskiriami kaip valdymo objektai, į kuriuos orientuota viešojo administravimo institucijų veikla. Tokią poziciją patvirtina civilinės saugos tiksluose ir uždaviniuose suformuoti teiginiai: „informuoti gyventojus; išsaugoti gyventojų gyvybę, sveikatą, turtą; perspėti gyventojus; padėti gyventojams“. Viešojo valdymo institucijų santykis su gyventojais ar jų bendruomenėmis faktiškai apsiriboja tik minėtų institucijų veiksmais gyventojų ar jų bendruomenių atžvilgiu, t.y. evakuoja gyventojus, teikia socialinę, psichologinę pagalbą gyventojams, teikia gyventojams švietimo, sveikatos priežiūros ir kitas būtiniausias paslaugas gyventojams, organizuoja viešosios tvarkos užtikrinimą, perspėja ir informuoja gyventojus, apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją, organizuoja gyventojų ir turto gelbėjimą, kitus gelbėjimo darbus, renka ir apdoroja informaciją apie aukas, organizuoja žuvusių gyventojų atpažinimą ir tapatybės nustatymą ir kt. (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 125-6425, 2010).

Vienintelis ekstremalių situacijų (arba civilinės saugos) įtvirtintas tikslas leidžiantis manyti, kad visuomenė turi būti pasiruošusi veikti incidento, ekstremalios, nepaprastosios situacijos atveju ar imtis iniciatyvos civilinės saugos srityje nurodo, kad būtina „rengti visuomenę praktiniams veiksams, gresiant ar susidarius ekstremalioms situacijoms, skatinti jos iniciatyvą civilinės saugos srityje ir stiprinti pasitikėjimą civilinės saugos sistemos veikla“ (Lietuvos Respublikos Civilinės saugos įstatymas, Valstybės žinios, 1998). Tačiau uždaviniuose nėra numatyta kaip tai turi būti atliekama praktiškai.

Beje, gyventojų atžvilgiu yra įtvirtintos dvi jų teisės ir keturios jų pareigos ekstremalių situacijų metu. Gyventojų teisės yra: gauti informaciją apie incidentą ir gauti pagalbą pagal civilinės saugos sistemos subjektų galimybes (Lietuvos Respublikos Civilinės saugos įstatymas, Valstybės žinios, 1998). Susidaro įspūdis, jei civilinės saugos sistemos subjektai tokios galimybės neturės, tai pagalba gyventojams ir nebus suteikta.

Analizuojant gyventojų pareigas, nustatytas Lietuvos Respublikos teisės aktuose, pastebimas siekis gyventojus atskirti nuo incidento, ekstremalių, nepaprastųjų situacijų padarinių likvidavimo veiklos, ko pasekoje jų pareigos susijusios daugiau su privalomų veiksmų atlikimu, t.y. rūpintis, kad savo veikla nesukeltų pavojaus kitų gyventojų gyvybei ar sveikatai, turtui, aplinkai ir nesutrikdytų įprasto gyvenimo ar veiklos ritmo; pranešti civilinės saugos sistemos pajėgoms apie gresiančią ar susidariusią ekstremalią, nepaprastąją situaciją; atlikti privalomus darbus; vykdyti gelbėjimo darbų vadovo, operacijų vadovo teisėtus nurodymus, o neatidėliotinais atvejais, kai

kyla didelis pavojus gyventojų gyvybei, sveikatai, turtui ar aplinkai, leisti naudotis jiems nuosavybės teise priklausančiais materialiniais ištekliais (Lietuvos Respublikos Civilinės saugos įstatymas, Valstybės žinios, 1998).

Maža to, analizuojant teisės aktus, nustatyta, kad vykdant gelbėjimo, paieškos ir neatidėliotinus darbus, likviduojant incidentą, ekstremalią, nepaprastąją situaciją ir šalinant jų padarinius, įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka gali būti laikinai apribotos asmens judėjimo laisvė, nuosavybės ir būsto neliečiamumo teisės (Lietuvos Respublikos Civilinės saugos įstatymas, Valstybės žinios, 1998). Taigi šiuo atveju, vietoj to, jog skatinti gyventojus ar visuomenę laisvanoriškai, geranoriškai prisidėti, prie incidento, ekstremalios ar nepaprastosios situacijos valdymo, gali būti elgiamasi priešingai, t.y. apribojamos gyventojų teisės.

Civilinės saugos sistemą sudarančios institucijos yra: Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Vyriausybės ekstremalių situacijų komisija, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos ir jam pavaldžios įstaigos, ministerijos ir kitos valstybės institucijos ir įstaigos, savivaldybių ekstremalių situacijų komisijos, savivaldybių institucijos ir įstaigos, ūkio subjektai, kitos įstaigos, operacijų centrai bei civilinės saugos sistemos pajėgos. Iš pateikto sąrašo matyti, kad jame nėra nei gyventojai, nei nevyriausybinių organizacijų, nei bendruomenės nėra civilinės saugos subjektai (Lietuvos Respublikos Civilinės saugos įstatymas, Valstybės žinios, 1998).

Prie civilinės saugos sistemos pajėgų, be įvairių institucijų, dar yra priskiriamos parengtų savanorių ir asociacijų pajėgos (Lietuvos Respublikos Civilinės saugos įstatymas, Valstybės žinios, 1998). Šiuo atveju, jei asociacijas suprantame kaip nevyriausybines organizacijas (kurios gali būti formuojamos iš gyventojų ar jų bendruomenių), tai įstatymų leidėjas šioms nevyriausybiniams organizacijoms suteikia teisę dalyvauti, kai atliekami gelbėjimo, paieškos ir neatidėliotini darbai. Atsižvelgiant į šį reguliavimą susidaro nuomonė, kad nevyriausybinių organizacijų nariai (kuriais gali būti ir vietos gyventojai) yra įtraukiami į ekstremalių, nepaprastųjų situacijų likvidavimo procesą. Tokia autorių pozicija grindžiama tuo, kad „Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija ir kitos nevyriausybinių organizacijos pagal galimybes, gresiant ar susidarius valstybės lygio ekstremaliajai situacijai, prireikus pasitelkiamos sveikatos priežiūros paslaugoms teikti“ (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 125-6425, 2010). Tuo tarpu gyventojai, galintys prisidėti prie ekstremalių, nepaprastųjų situacijų suvaldymo nei prie subjektų, nei prie pajėgų nėra priskirti.

Teisės aktuose nurodyta, kad „Kai išnaudojamos visos civilinės saugos sistemos pajėgų panaudojimo galimybės likviduojant valstybės lygio ekstremaliąją situaciją ir šalinant jos padarinius, vadovaujantis privalomų darbų atlikimo ekstremalių situacijų atvejais ir kompensavimo už jų atlikimą tvarka, gyventojai, ūkio subjektai ir kitos įstaigos pasitelkiami atlikti privalomų darbų“ (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 125-6425, 2010). Minimi ir gyventojai, kurie atlieka gelbėjimo, paieškos darbus ekstremaliosios situacijos židinyje. Todėl vadovaujantis tuo, kad Civilinės saugos sistemos pajėgos skirtos gelbėjimo, paieškos ir neatidėliotiniams darbams at-

likti, įvykiams, ekstremaliesiems įvykiams, ekstremaliosioms situacijoms likviduoti ir jų padariniams šalinti ekstremaliosios situacijos židinyje“ (Lietuvos Respublikos Civilinės saugos įstatymas, Valstybės žinios, 1998), prie civilinės saugos sistemos pajėgumų atveju taip pat turėtų būti priskiriami ir gyventojai.

Atlikus teisės aktų, reglamentuojančių viešojo administravimo institucijų ir gyventojų ar jų bendruomenių santykius, įgyvendinant incidentų, ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymą galima teigti, kad visa našta, likviduojant incidento (taip pat ir ekstremalios, nepaprastosios situacijos) padarinius yra perkeliama viešojo administravimo subjektams. Gyventojai ir jų bendruomenės šioje veikloje yra išskiriami kaip valdymo objektai, į kuriuos orientuota viešojo administravimo institucijų veikla, tačiau kai kuriuose teisės aktų nuostatose yra numatoma galimybė ir gyventojams dalyvauti atliekant gelbėjimo, paieškos darbus ekstremaliosios situacijos židinyje. Esamas teisinis reguliavimas atspindi iki šiol plačiausiai taikytą tradicinį centralizuotą ir hierarchinį incidento valdymo modelį „Vadovauk ir kontroliuok“ ir šiai dienai nenumato galimybių visa apimtimi realizuoti „Problemų sprendimo“ modelio, kurio viena iš pagrindinių idėjų yra bendruomenių bei jų narių pagalbos pasitelkimas eliminuojant grėsmių padarinius.

## Išvados

1. Tam, kad ekstremalios, nepaprastosios situacijų valdymas būtų nuoseklus ir sistemingas, o atsako fazės metu laiku ir tinkamomis priemonėmis būtų imamasi konkrečių veiksmų sumažinti būsimą poveikį, pasaulio praktikoje plačiai naudojama incidento valdymo struktūra (IVS), kuri užtikrina atsakingų viešojo valdymo institucijų sėkmingą veiksmų koordinavimą ir bendradarbiavimą.
2. Siekiant veiksmingo incidento valdymo kyla poreikis siekti tradicinio centralizuoto ir hierarchinio modelio „Vadovauk ir kontroliuok“ bei šiuolaikinio „Problemų sprendimo“ modelio sinergijos. Neovėberinio valdymo kontekste, valstybė pasilieka svarbų reguliuotojo vaidmenį, bet atsisako griežto prižiūrėtojo vaidmens, kas sukuria prielaidas viešosios valdžios institucijai tapti visuomenės ir ją sudarančių bendruomenių partneriu. Tokia partnerystė ypatingai aktuali siekiant laiku ir mažiausiais ištekliais eliminuoti atsirandančias viešojo saugumo bei nepaprastųjų situacijų valdymo problemas. Taigi, viešojo administravimo pozicijai, bendruomenių įtraukimas į IVS yra pažangus ir siektinas procesas, kuris leidžia efektyviai valdyti incidentus net ir viešojo administravimo institucijoms disponuojant mažesniais ištekliais, o jų trūkumą kompensuojant bendruomenės pagalba ir taip užtikrinant veiksmų operatyvumą ir ekonomiškumą. Siekiant veiksmingo bendruomenės narių dalyvavimo nepaprastųjų situacijų incidento valdyme, rekomenduotina sudaryti sąlygas bendruomenės kompetencijų sustiprinimui.

3. Analizuojant galiojantį teisinį reguliavimą, buvo nustatyta, kad visa našta, likviduojant incidento (taip pat ir ekstremalios, nepaprastosios situacijos) padarinius yra perkeliama viešojo administravimo subjektams. Gyventojai ir jų bendruomenėsiuose veikloje yra išskiriami kaip valdymo objektai, į kuriuos orientuota viešojo administravimo institucijų veikla, todėl bendruomenės nėra skatinamos, įtraukiamos laisvanoriškai, geranoriškai padėti likviduoti susidariusius padarinius, o jų teisės yra apribojamos, tačiau kai kuriuose teisės aktų nuostatose yra numatoma galimybė ir gyventojams dalyvauti atliekant gelbėjimo, paieškos darbus ekstremaliosios situacijos židinyje.
4. Tam, kad Lietuvoje bendruomenės galėtų būti įtraukiamos į incidentų, ekstremalių, nepaprastųjų situacijų valdymą, būtina sukurti teisinį pagrindą, t. y. papildyti civilinę saugą reguliuojančius teisės aktus nuostatomis numatančiomis įtraukimo galimybes, prielaidas bei sąlygas bei nustatant įtraukiamų subjektų teises ir pareigas valdant incidentus, ekstremalias, nepaprastąsias situacijas.

### **Literatūra**

1. Bileišis M., Gudelis D., Brainard Guy Peters, Smalskys V., Stasiukynas A., Stankevič B., Urbanovič J., and de Vries, M. S. Viešojojo administravimo teorijos. Vilnius: MRU leidybos centras, 2015, 260.
2. Blackshaw, T. Key Concepts in Community Studies. London: Sage Publications, 2010.
3. Block, P. Community: The Structure of Belonging, San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2008.
4. Burnside, R., Miller, D., and Rivera, J.D. The Impact of Information and Risk Perception on the Hurricane Evacuation Decision-Making of Greater New Orleans Residents, *Sociological Spectrum*, 2007, Vol.27, No. 6, 727-740.
5. Dwyer I., Owen Ch. Emergency Incident Management: An Evolving Incident Control System Framework, *Journal of Pacific Rim Psychology*, 2009, Vol. 3, No. 2, 66-75.
6. Dynes, R. R. Social Capital: Dealing With Community Emergencies, *Homeland Security Affairs*, 2006, Vol. 2, No. 2, 1-26.
7. Etzioni, A. Nationalism: The Communitarian Block. *The Brown Journal of Worlds Affairs*, 2011, Vol. 18, No.1, 229 - 247.
8. Facing Hazards and Disasters: Understanding Human Dimensions. Committee on Disaster, Research in the Social Sciences National Research Council, National Academies Press, Washington, DC, USA, 2006.
9. Falk, K. Preparing for Disaster – A Community-based Approach, 2nd rev. ed., Danish Red Cross, Copenhagen, 2005.
10. Federal Emergency Management Agency (FEMA). The incident command system, NNIMS basic. FEMA 501-8, 2006.
11. Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2006.

12. Grotaert, C., Narayan, D., Jones, V.N., and Woolcock, M. *Measuring Social Capital: an Integrated Questionnaire*, The World Bank Working Paper No. 18, The World Bank, Washington, DC, 2004.
13. Hayes, P.A.J., Obodei, M.M. *Managing Emergencies: Key Competencies for Incident Management Teams*. The Australian and New Zealand Journal of Organisational Psychology, 2011, No. 4, 1-10.
14. Imelda, A., Zubair, M. *Community-based Disaster Risk Management: Field Practitioners Handbook*, ADPC, Bangkok, 2004.
15. Kapucu, N. *Collaborative Emergency Management: Better Community Organising, Better Public Preparedness and Response*, Overseas Development Institute, Blackwell Publishing, USA, 2008, 239- 262.
16. Kasdan, D. O. *Considering Socio-cultural Factors of Disaster Risk Management*, Disaster Prevention and Management, 2016, Vol. 25, No. 4, 464- 477.
17. Lietuvos Respublikos Civilinės saugos įstatymas, Valstybės žinios, 1998, Nr. 115-3230.
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano“, Valstybės žinios, 2010, Nr. 125-6425
19. Michl, G. F. *Professional Safety*, 2011, Vol. 56, No. 12, 35-41.
20. Miller D. S. *Public Trust in the Aftermath of Natural and Na-technological Disasters Hurricane Katrina and the Fukushima Daiichi Nuclear Incident*, International Journal of Sociology and Social Policy, 2016, Vol. 36, No. 5/6, 410 - 431.
21. Pandey, B., Okazaki, K. *Community Based Disaster Management: Empowering Communities to Cope with Disaster Risks*, UNCRD, 2005
22. Pavlova, M., Silbereisen, R. *Factual Versus Potential Civic Participation in a Post-Communist Region: A Typological Approach*. *Voluntas, International Journal Of Voluntary & Nonprofit Organizations*, 2015, Vol. 26, No. 3, 941-961.
23. Perry R. W. *Incident Management Systems in Disaster Management*, Disaster Prevention and Management: An International Journal, 2015, Vol. 12, No. 5, 405- 412.
24. Pollit, C. *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. Oxford: Oxford University Press., 2008, 1014.
25. Putnam, R. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, NY, 2000.
26. Szreter, S., Woolcock, M. *Health by association? Social capital, social theory, and the political economy of public health*, International Journal of Epidemiology, 2004, Vol. 33 No. 4, 650-667.
27. Survila, A.; Smalskys, V. *Incidento valdymo struktūros modernizavimas nepaprastųjų situacijų atsako fazei valdyti*, Viešoji politika ir administravimas, 2017, T. 16, Nr. 1, 138-153.
28. Survila A.; Stasiukynas A. *Bendruomenės dalyvavimo nepaprastų situacijų valdymo cikle lygių modelis*, Viešoji politika ir administravimas, 2015, T. 14, Nr. 4, 590 - 603.
29. Wilson, J. P. *Multi-agency Gold Incident Command Training for Civil Emergencies*, Disaster Prevention and Management: An International Journal, 2014, Vol. 23 No. 5, 632 - 648.

## **Organizational Preconditions and Legal Opportunities in Lithuania for the Involvement of Community Participation in the Incident Management**

Arvydas Survila, Vainius Smalskys, Andrejus Novikovas,  
Agnė Tvaronavičienė, Andrius Stasiukynas

### Abstract

To manage emergencies and disasters most often is used the model composed of four phases: risk mitigation, preparedness, response and recovery. During the response phase, an incident management structure (IMS) is developed. It is generally acknowledged that the participation of communities in response actions increases the resources of public authorities and helps eliminate the outcomes of an incident in a more effective manner. Referring to the principles of the Neo-Weberian this article analyses the IMS, communities participation in the incident management and examines the assumptions of the Lithuanian laws on communities participation in incident management. The results of the research have revealed that community participation in the management of an incident, an emergency or a disaster is not regulated in Lithuania's legislation, for this reason, the conclusion could be drawn that it is difficult to apply advanced IMSs and to find a common solution while manoeuvring between the actions of the hierarchy-based institutions and officials or officers and citizen or their group participation in the management of emergencies, disasters and incidents.

*Arvydas Survila* – matematikos mokslų daktaras, socialinių mokslų docentas.  
El. paštas: arvydassurvila28@gmail.com

*Arvydas Survila* - Doctor of Mathematics, Associated Professor of Social Sciences  
E-mail: arvydassurvila28@gmail.com

*Vainius Smalskys* – Mykolo Romerio universiteto Viešojo valdymo fakulteto dekanas Viešojo administravimo instituto profesorius, socialinių mokslų daktaras.  
El. paštas: vainius@mruni.eu

*Vainius Smalskys* – Doctor of Social Science, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Governance, Dean, Professor at the Institute of Public Administration, Professor.  
E-mail: vainius@mruni.eu

*Andrejus Novikovas* - Mykolo Romerio universiteto, Teisės fakulteto Viešosios teisės instituto docentas, Socialinių mokslų daktaras.  
El. paštas: Andrejus@mruni.eu

*Andrejus Novikovas* – Doctor of Social Science, Mykolas Romeris University, Law Faculty, Institute of Public Law, Assoc. Professor.  
E-mail: andrejus@mruni.eu

*Agnė Tvaronavičienė* - Mykolo Romerio universiteto, Teisės fakulteto Viešosios teisės instituto direktorė, docentė, Socialinių mokslų daktarė.  
El. paštas: a.tvaronaviciene@mruni.eu

*Agnė Tvaronavičienė* – Doctor of Social Science, Mykolas Romeris University, Law Faculty, Director of Institute of Public Law, Assoc. Professor.  
E-mail: a.tvaronaviciene@mruni.eu

---

*Andrius Stasiukynas* – Mykolo Romerio universiteto, Viešojo valdymo fakulteto, Viešojo administravimo instituto direktorius, docentas, Socialinių mokslų daktaras.

El paštas: stasiukynas@mruni.eu

*Andrius Stasiukynas* – Doctor of Social Science, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Governance, Director of Institute of Public Administration, Associated Professor.

E-mail: stasiukynas@mruni.eu