

Gynybos sistema kaip valstybinio valdymo objektas

Algirdas Orenius

Lietuvos teisės universitetas
Ateities g. 20, LT–Vilnius

Straipsnyje nagrinėjamos gynybos sistemos ir jos strategijos kūrimo bei įgyvendinimo problemos. Daugiausia dėmesio skiriama nuostatai, kad valstybės gynyba, kaip veiksmas, yra nacionalinio saugumo kulminacija, ir šio veiksmo efektyvumas priklauso nuo mokėjimo sutelkti bei tinkamai panaudoti visus šalies išteklius nepaisant jų priklausomybės. Gynybos sistema yra sudėtingas sisteminis objektas, todėl problemų visuma, susijusi su jos kūrimu, turi būti suvokiama kaip tam tikra vientisa sistema, integruojanti bei akumuliuojanti įvairius, kartais net prieštarigus elementus. Dėl šių priežasčių jos valdymas turi būti priskirtas valstybės valdymo sričiai, o pati gynybos sistema negali būti sutapatinta su karinės gynybos sistema – tai pastaruoju metu dažnai daroma.

Raktažodžiai: gynybos sistema, gynybos sistemos strategija, saugumo laipsnis.

Keywords: defense system, strategy of defense system, degree of security.

Prieš dešimt metų buvo priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija. Per šį laikotarpį įvyko daug pokyčių ne tik Lietuvoje (viešojo politika įgavo naują kryptį, plačiau taikomi viešojo administravimo principai valstybiniame valdyme, vadybos mokslas peržengė mokslo ir studijų institucijų ribas ir kt.), bet ir pasaulyje, ir ypač po 2001 m. rugsėjo 11 d. Visi šie pokyčiai verčia iš naujo apsvarstyti kai kurias viešojo administravimo problemas, šiame kontekste įgijusias naują prasmę, ir nagrinėti jas daug išsamiau.

Nagrinėjant viešojo administravimo problemas pažymėtina, kad vienai iš jų – valstybės gynybos sistemai ir jos strategijai kurti bei įgyvendinti skiriama per mažai dėmesio. Tokia padėtis, matyt, susiklostė dėl kelių priežasčių:

- pirma, ši problema, kaip priklausanti specifinei vadybos bei viešojo administravimo sričiai, vadybinėje literatūroje nagrinėta neišsamiai;
- antra, ši problema labai dažnai sutapatinama su jos dalimi – karinės gynybos sistema, todėl ją spręsti pavedama karinėms institucijoms, o šios ją suvokia tik siauru kariniu aspektu;
- trečia, stoka kompetentingų šios srities specialistų ekspertų, kurie šią problemą suvoktų plačiąja prasme ir galėtų tinkamai spręsti arba bent padėti ją spręsti.

Kiekviena šalis, įgyvendindama savo valstybingumo funkcijas, projektuoja ir įgyvendina vienokią ar kitokią gynybos sistemą. Gynybos sistema yra sudėtinė valstybės nacionalinio saugumo sistemos dalis ir aktyviai dalyvauja užtikrinant nacionalinį ša-

lies saugumą, lemiantį visuomenės ir valstybės raidos bei visapusiško modernizavimo galimybes. Norint tai atlikti būtina sukurti ir įgyvendinti tinkamą gynybos sistemos strategiją.

Siekiant sukurti ir įgyvendinti gynybos sistemos strategiją būtina išspręsti keletą teorinių ir praktinių problemų, susijusių su šios strategijos turinio kūrimu bei jos projektavimo metodų taikymu [1, p. 13]. Iš jų pažymėtinos:

- strategijos sistemiškumo ir kompleksiško problemos;
- strategijos adaptyvumo besikeičiančioje situacijoje problemos;
- sprendimų pagrįstumo problemos (tiek formuojant, tiek ir įgyvendinant strategiją).

Tarp šių problemų ypač svarbios metodinio teorinio pobūdžio problemos. Jos akcentuotinos todėl, kad jų esmės suvokimas yra ne tik pagrindas jas spręsti teoriniu požiūriu, bet ir savotiška garantija to, jog gynybos sistemos strategijos kūrimo praktikoje bus priimami konstruktyvūs valstybės politinės, socialinės ir ekonominės veiklos atžvilgiu veiksmingi bei pagrįsti sprendimai.

Kalbant apie gynybos sistemos strategijos sistemiškumo ir kompleksiško problemas būtina pažymėti, kad pati gynybos sistema bei jos įgyvendinimas yra daugialypis reiškinys, reikalaujantis sisteminio ir kompleksinio suvokimo bei vertinimo.

Kaip sisteminis reiškinys gynybos sistema pasižymi tuo, kad jos problemų visuma turi būti suvokiama kaip tam tikra vientisa sistema, integruojanti ir akumuliuojanti įvairius, kartais net prieštarigus elementus, kuriuos apibūdina:

- gynybos problemų pobūdis sisteminė prasme

- (socialinio, ekonominio, biologinio, fizinio ir kt. pobūdžio);
- gynybos problemų raiškos mastai (globali, regioninė, visuotinė, grupinė, individuali raiška);
- gynybos problemų raiškos laike pobūdis (daugkartinės ir vienkartinės; nuolat, periodiškai arba neperiodiškai pasireiškiančios);
- priemonių gynybos sistemai įgyvendinti pobūdis (politinės, teisinės, organizacinės ir administracinės, sociopsichologinės, ekonominės, techninės ir technologinės, informacinės, karinės ir kt.);
- gynybos priemonių įgyvendinimo procesai ir jų valdymas (strateginis, taktinis ir operatyvinis valdymas).

Socialinių gynybos problemų pobūdį apibūdina: bendros šalies socialinės problemos (nedarbo, sveikatingumo, visuomenės išsilavinimo lygis; demografinė šalies padėtis ir kt.), neadekvatus atskirų individų, socialinių grupių bei organizacijų požiūris į šalies gynybą (pacifistiniai bei religiniai įsitikinimai, privatūs, individualūs, grupiniai interesai bei jų nesutapimas) ir šio klausimo svarbos nesuvokimas; nepagrįstai pasirinkti valstybės plėtros prioritetai (perdėm daug dėmesio karinei gynybos sistemai mažinant lėšas socialinėms ir kitoms programoms) ir kt. Be to, būtina atsižvelgti ir į tai, kad ne visada visuomenės interesai sutampa su atskiro žmogaus (asmens) interesais, nes visuomenės interesai yra susipynę su privačiais arba grupiniais ir dažnai jiems net prieštarauja [2].

Ekonominis gynybos sistemos problemų pobūdis priklauso nuo ekonominių šalies galimybių apriboti gynybos sistemą viskuo, ko jai reikia. Jis susijęs su viešosios politikos nenoru kurti ir plėtoti savą karinę pramonę įtraukiant į ją privatų verslą, galintį pelnytis iš valstybės, bei pernelyg militarizuoti šalies ekonomiką.

Pirmuoju atveju kyla šalies gynybos sistemos priklausomybės nuo kitų valstybių karinės pramonės grėsmė, nes reikiamą ginkluotę, karinę techniką tenka pirkti užsienyje. Lėšos, skirtos joms įsigyti, negrįžtamai išvežamos iš šalies, apginklavimo modernumo lygis priklauso nuo kainų dydžio ir pardavėjo noro parduoti tą arba kitą ginkluotę ir pan. Be to, pablogėjus valstybių arba jų koalicijų santykiams kyla grėsmė prarasti galimybę pirkti ir net atgauti jau nupirktą ginkluotę.

Antruoju atveju dar labiau aštrėja socialinis gynybos sistemos problemų pobūdis, nes norint patiems gaminti modernias gynybos priemones būtina sukurti atitinkamą pramonę, įsigyti modernių technologijų, o tam reikia lėšų, kurių visada stinga, ir todėl ši problema dažniausiai sprendžiama mažinant lėšas socialinėms programoms.

Projektuojant ir įgyvendinant gynybos sistemą svarbu tinkamai įvertinti galimas ekologines problemas, kurios atsiranda nepagrįstai plečiant poligonų, mokymo laukų, aerodromų ir kitų gynybinės infrastruktūros objektų tinklą. Tokios plėtros padariniai aiškūs, be to, jie susiję ir su papildomais piliečių veiklos, judėjimo bei kitais apribojimais. Visa tai kelia įvairių visuomenės sluoksnių pasipriešinimą, didina įtampą visuomenėje, tampa savotišku katalizatoriumi, turinčiu įtakos vidaus grėsmėms.

Gynybos problemų raiškos mastai ir jų raiškos laike pobūdis tarpusavyje tiesiogiai susiję ir veikia vienas kitą. Jie priklauso nuo pačių problemų, kurios gali būti vietinio pobūdžio ir būdingos tik vienai konkrečiai šaliai, kilusios dėl vietinių šios šalies sąlygų ir priežasčių, tokių kaip socialinės, ekonominės bei finansinės šalies problemos, politinių partijų nesutarimai dėl gynybos sistemos konfigūracijos, turinio, ginkluotės.

Gynybos problemos gali būti ir regioninio bei globalaus pobūdžio, kilusios dėl įvairių regioninių arba globalių priežasčių, tokių kaip teritoriniai regiono šalių nesutarimai, nestabili kaimyninių šalių politinė ir ekonominė padėtis, nepagrįstai didelis kaimyninės šalies karinis potencialas ir kt. Pastarosios, veikiamos įvairių katalizatorių, susidarius palankiai padėčiai gali peraugti į globalias. Jų raiškos laike pobūdis priklauso nuo regiono ir globalių galimybių operatyviai šalinti arba bent lokalizuoti (normalizuoti) tas priežastis. Tai galima pailustruoti pavyzdžiu, kai dėl netinkamo vertinimo terorizmas, kaip vietinė, net ne regioninė problema, virto ilgalaikė globalia problema, kuriai spręsti telkiamos visos pažangaus pasaulio visuomenės pajėgos.

Ši problemų grupė tiesiogiai veikia gynybos sistemos konfigūraciją ir priemonių visumą kuriant bei įgyvendinant gynybos sistemos strategiją, ypač karinę jos dalį.

Priemonės gynybos sistemai įgyvendinti labai įvairios ir jų labai daug. Svarbiausios, be abejo, yra politinės priemonės, kurios apibūdina, kaip šalies viešoji politika, jos elitas suvokia šalies gynybos tikrovę, kokią gynybos sistemos konfigūraciją numato (gynybos sistema tik nacionalinė, sistema įeina į regioninę arba globalią kolektyvinės gynybos sistemą) ir kokių priemonių būtina imtis jai įgyvendinti.

Nuo to priklauso ir kitos priemonės (teisinės, organizacinės, administracinės) bei jų turinys. Į tai būtina atsižvelgti, nes būna atvejų, kai atskirų teisės aktų, reglamentuojančių gynybinių problemų sprendimo tvarką, nuostatos prieštarauja vienos kitoms. Pavyzdžiui, kai kuriuose Lietuvos Respublikos įstatymuose deklaruojami niekuo neparemti arba net Lietuvos Respublikos Konstitucijai prieštaraujantys principai, tokie kaip: „Lietuvos gynimas yra visuotinis ir besąlyginis“ [3], nors, dar 1996 m. atlikto

sociologinio tyrimo duomenimis, abejojančių nepriklausomybe buvo gana daug, o kiek jų dabar, – sunku pasakyti [4, p. 132–133], arba „karių teisės tarnybos metu gali būti įstatymo apribotos tiek, kiek reikia tarnybos pareigoms vykdyti ir kariniam paklusnumui užtikrinti“ [5]. Pastarasis teiginys sudaro įspūdį, kad norima pasakyti, jog piliečių ir karių teisės yra skirtingos ir tokią padėtį bandoma įteisinti įstatymu, nors ši nuostata prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 18, 22, 24 ir 25 straipsniams [6, p. 17–18], nes teisės ir laisvės, nurodytos pastaruosiuose trijuose straipsniuose, gali būti laikinai apribojamos tik įvedus karo arba nepaprastąją padėtį [6, p. 92]. Dar vienas pavyzdys – „Lietuvos užsienio politika formuojama remiantis Seime atstovaujamų politinių partijų solidarumu bei atsakomybe“ [4, p. 132], nors padėtis Parlamente ne visada yra palanki šiam principui įgyvendinti. Panašių pavyzdžių būtų galima pateikti ir daugiau.

Todėl norint įgyvendinti tiek priemonių būtinąs gerai organizuotas bei efektyvus strateginis, taktinis ir operatyvinis valdymas. Viešoji politika, kurdama gynybos sistemą ir jos strategiją, turėtų remtis principu, kad šalies gynyba, kaip veiksmas, yra šalies nacionalinio saugumo užtikrinimo kulminacija ir jam atlikti būtina sutelkti bei veiksmingai panaudoti visus valstybės materialinius, dvasinius bei kitus išteklius neatsižvelgiant, kokiam sektoriui (viešajam ar privačiam) jie priklauso. Šios strategijos įgyvendinimas, jos kontrolė bei valdymas turėtų priklausyti valstybės valdymo kompetencijai, nes tik valstybės valdymo pastangomis galima kryptingai suderinti daugelio viešojo sektoriaus ir privačių organizacijų, dalyvaujančių šiame procese, veiklą siekiant vieno bendro tikslo. Be to, valstybės gynyba priklauso būtinoms gėrybėms, o tokios gėrybės turi būti teikiamos viešosios politikos priemonėmis, nes dėl jų savybių – jos nedalomos – privatus sektorius jų pateikti negali [7, p. 41–42], kariuomenė arba kitos gynybos priemonės negali būti privačios. Tik viduramžiais feodalai turėjo nuosavas, privačias kariuomenes.

Strateginio valdymo turinį apibūdina: gynybos strategijos įgyvendinimo etapų numatymas, kada, kuriais etapais ir kurios privataus sektoriaus organizacijos gali būti įtrauktos į strategijos įgyvendinimo procesą, priemonių įgyvendinimo eiliškumas ir tvarka, gynybos sistemos įvertinimo kriterijų pasirinkimas bei nustatymas, gynybos sistemos funkcionavimo valdymas ir kt.

Taktinį valdymą apibūdina visuma priemonių ir veiksmų, būtinų koreguojant strategijos pokyčius, įvykusius dėl pasikeitusių sąlygų įgyvendinant strategiją. Šio valdymo turinys priklauso nuo konkrečios situacijos, nukrypimų nuo strategijos dydžio bei reikšmės, valdymo sistemos galimybių ir kitų veiksnių.

Operatyvinį valdymą apibūdina priemonės, būtinos koreguojant strategijos pokyčius, staiga įvykusius dėl netikėtų bei nenumatytų aplinkybių. Tokios aplinkybės gali priversti smarkiai pakeisti kai kurias strategijos nuostatas (teroristų išpuoliai JAV).

Gynybos sistemą, kaip kompleksinį reiškinį, apibūdina ir tai, kad ji užima tam tikrą tik jai skirtą vietą skirtingų valstybės sistemų įvairovėje. Todėl projektuojant ir įgyvendinant gynybos strategiją būtina suvokti, kad egzistuoja bendra valstybės strategijų hierarchija ir kad atskiri hierarchijos lygmenys gali apimti ne vieną, o kelias strategijas, atitinkančias lygmens sistemų skaičių. Tai reiškia, jog gynybos sistemą ir jos strategiją galima pradėti kurti tik tada, kai jau yra sukurtos kitos aukštesnio lygmens strategijos. Kitu atveju sukurta gynybos strategija gali ne tik nesiderinti su to paties lygmens ir kitų lygmenų strategijomis, bet ir prieštarauti joms, konfliktuoti su jomis. Čia ir glūdi kompleksiško ir sistemiško principų esmė.

Nemažą reikšmę kuriant gynybos sistemą ir jos strategiją turi ekspertai specialistai. Mūsų šalyje kažkodėl vyrauja nuomonė, kad mes neturime tokių ekspertų specialistų, kurie galėtų padėti rengti gynybos sistemos ir jos strategijos projektą. Vadovaujantis šia nuomone bandoma „skolintis“ tokių specialistų iš svetur tikintis, jog jie išspręs kilusias problemas ir padės priimti tinkamą sprendimą. Nors labai dažnai „skolinti“ specialistai, per daug nesigilindami į šalies ypatybes, pradeda kopijuoti savo šalies gynybos sistemą, kuri visiškai netinka juos pakvietusiai šaliai, nes šios šalies sąlygos daugeliu atveju skiriasi nuo jų šalies sąlygų. Siekiant to išvengti verta pasinaudoti bendra taisykle: jeigu sprendimui reikia specializuotų tam tikros žmonių grupės žinių, jų tinkamumas ir paties sprendimo priimtumas gali būti patvirtintas tik panašios grupės, disponuojančios panašiomis žiniomis. Grupės sprendimui palyginti būtina parengti kitos grupės sprendimą, priešingu atveju pirmasis sprendimas bus absoliutus.

Specialistų „skolinimosi“ tendencija būdinga ir Lietuvai, todėl šių specialistų sprendimams palyginti reikėtų turėti vietinių specialistų ekspertų, disponuojančių panašiomis žiniomis, grupes. Tokių specialistų panašiai grupei sudaryti galima būtų rasti ir tarp Lietuvos mokslininkų, vadybos specialistų.

Praktikoje dažniausiai egzistuoja tik vienas logiškas ir priimtinas sprendimas. Tad užsakovas verčiamas rinktis tarp ekspertų sprendimo, kuris vienintelis yra racionalus, ir kitų sprendimų, kuriuos jis, žinoma, gali ryžtis priimti, bet kurie nėra racionalūs. Faktiškai užsakovas jau neturi realaus pasirinkimo; sprendimas automatiškai išplaukia iš parengiamų projektų [9, p. 258–259].

Įvardytų problemų visuma vienaip ar kitaip

veikia gynybos sistemos ir jos strategijos turinio kūrimą bei jos adaptyvumą besikeičiančioje situacijoje. Todėl gynybos strategijos turinys turėtų apimti tris pagrindines sprendimų sritis:

- sprendimus, įvardijančius visumą valstybės saugumui įtakos turinčių grėsmių ir rizikų, kurias šalinti bei lokalizuoti turi padėti ir gynybos sistemos institucijos;
- sprendimus, įvardijančius šalies gynybą užtikrinančias priemones, t. y. tas sąlygas, kurios turi būti įgyvendintos, kad valstybės gynybos problemos būtų išspręstos. Be to, šie sprendimai savotiškai paaiškina konceptualias strategijos nuostatas;
- sprendimus, susijusius su gynybos strategijos įgyvendinimo valdymu.

Pažymėtina, kad ir sprendimų grupės, ir patys sprendimai tarpusavyje susiję bei vieni kitus veikia.

Pirmoji sprendimų grupė turėtų apibūdinti gynybos sistemos kūrimo ir plėtros prioritetus. Norint tai padaryti reikia, kad būtų nacionaliniam saugumui įtakos turinčios grėsmės, rizikos ir jų katalizatoriai, kuriuos įvertintų aukštesnio lygmens strategijos.

Atliekant vertinimus vertėtų atkreipti dėmesį į tai, kad stiprėjant demokratijai kaskart vis sunkiau nustatyti vidinių grėsmių kilimo priežastis, jas analizuoti, įvertinti galimus grėsmių padarinius. Dar sunkiau valdyti grėsmes, t. y. mažinti jų pasireiškimo tikimybę, lokalizuoti jas, minimizuoti jų padarinius. Be to, pastarųjų dešimtmečių įvykiai (teroristų išpuoliai JAV, Rusijoje, ankstesni panašūs įvykiai kitose šalyse) rodo, kad kai kurios išorės grėsmės gali pasireikšti vidaus grėsmių pavidalu.

Šie įvertinimai yra gynybos sistemos kūrimo bei plėtros prioritetų pagrindas. Neturint šių įvertinimų sistemos plėtros gali būti nustatyti neteisingi prioritetai. Tuomet gynybos sistemos plėtra bus vykdoma geriausiu atveju šalutine, o ne reikiama kryptimi, vadinasi, ir tam skirti išteklių bus panaudoti neracionaliai. Pavyzdžiui, nepagrįstai ir pernelyg pervertinusi išorės grėsmes bei jų mastą šalis pradeda itin daug lėšų skirti karinės gynybos posistemai plėsti, net jei ši posistemė dar nėra pasiruošusi tinkamai tas lėšas panaudoti (neparengta plėtros strategija, nenumatyti posistemės plėtros prioritetai ir pan.). Gautos lėšos pradedamos naudoti ne itin svarbioms reikmėms (pastatams remontuoti, naujoms uniformoms įsigyti, prabangos ir kitoms, su karine gynyba nesusijusioms reikmėms ir net labdarai) – dėl to karinės gynybos sistemos kokybė negerėja.

Atsižvelgiant į tai, kad tikimybė minėtai padėčiai susidaryti gana didelė, planuojant šalies gynybos politiką rengiamos gynybos strategijos pagrinda-

das turėtų būti priemonės, skirtos vidaus grėsmėms valdyti. Šia nuostata grįsta daugelio šalių kovos su terorizmu patirtis.

Dėl šios priežasties ir šalies išteklių, skiriami gynybai, turi būti atitinkamai perskirstyti ribojant priemones, skirtas išorės grėsmėms mažinti. Šį perskirstymą galima būtų kompensuoti gerinant ir stiprinant bendradarbiavimo santykius gynybos srityje su partneriais bendrame kolektyvinės gynybos sistemos kontekste.

Kitas argumentas šiems teiginiams pagrįsti yra tas, kad viena svarbiausių praėjusio šimtmečio ir dabar tebevykstančių tragedijų (Rusijos bolševizmas, Italijos ir Vokietijos fašizmas, Kinijos kultūrinė revoliucija, Balkanų krizė) priežasčių ta, kad buvo neteisingai įvertintos vidaus grėsmės ir galimi jų padariniai ir kad laiku nebuvo imtasi radikalių priemonių toms grėsmėms šalinti arba bent jas sumažinti.

Panaši klaida labai būdinga ir dabar toms šalims, kurios dėl vienos arba kitos priežasties gynybos sistemą ir jos strategiją kuria iš naujo neturėdamos šioje srityje pakankamos teorinės bei praktinės patirties. Jos dažnai pervertina išorės grėsmes bei per mažai dėmesio skiria vidaus grėsmėms ir galimiems jų padariniams.

Viena klaida gimdo kitą, labai dažnai ir nepagrįstai šalies gynybos sistema sutapatinama su karinės gynybos sistema, kuri savo ruožtu pernelyg sureikšminama ir todėl gynybos sistema pernelyg militarizuojama. Tai rodo, kad politikai nesuvokia, jog gynybos sistema yra tik šalies nacionalinio saugumo sistemos sudėtinė ir netgi nepagrindinė dalis, o karinė gynybos sistema sudaro tik bendros šalies gynybos sistemos dalį.

Kalbant apie antrą sprendimų grupę būtina nepamiršti, kad ir valstybės gynybos sistema yra daugialypė sistema, į kurios struktūrą įeina daugelis viešosios, o krizinių situacijų atveju – ir privačios srities struktūrų. Šios struktūros bendrame valstybės gynybos kontekste tampa gynybos posistemėmis, kurios vykdo tik specifines ir tik joms skirtas funkcijas: gina šalį ginklu, aprūpina šalies ginkluotąsias pajėgas įvairių rūšių ištekliais (medžiagomis, žmonėmis, komunikacijomis, informacija) ir pan.

Būtina suvokti, kad neįmanoma organizuoti tinkamos šalies gynybos be gerai išplėtotos komunikacijų sistemos, be išsilavinusių ir gerai mokančių valdyti ginklą, fiziškai sveikų žmonių. Sunku ginti šaliai, kuri nesugeba pati apsirūpinti viskuo, ko reikia šalies gynybai. Tai galiausiai dar vienas, bet ne paskutinis argumentas, kodėl nederėtų nepagrįstai sutapatinti karinę ir gynybos sistemas.

Todėl politikai pirmiausia turėtų priimti vieną svarbiausių sprendimų – nustatyti gynybos sistemos konfigūraciją (ar tai bus tik nacionalinė gyny-

bos sistema, besiremianti šalies galimybėmis ir ištekliais, ar valstybė, kuri, spręsdama gynybos problemas, savo gynybos sistemą sujungs su regionine arba kitomis kolektyvinės gynybos sistemomis), gynybos sistemos parametrus ir ypač karinės gynybos posistemes (bendrą kariuomenės struktūrą, kariuomenės komplektavimo būdą, reguliarios kariuomenės bei rezervo santykį, skaičių), bendras lėšas gynybos sistemai finansuoti ir kt. Nuo šio sprendimo priklausys ir kiti sprendimai: ekonominių priemonių turinys bei mastas (produkcijos, gaminamos gynybos reikmėms, kiekis, standartai bei kokybė, viešosios ir privačios srities organizacijų, vykdančių gynybines užduotis, skaičius bei jų finansavimo tvarka), komunikacijų paskirstymas ir jų plėtra, socialinių, ekologinių ir kitų priemonių turinys bei mastas.

Labai svarbu, kad visi sprendimai įgyvendinant įvardytas priemones būtų juridiskai įteisinti, t. y. įforminti atitinkamais teisiniais aktais ir neprieštarautų šalies Konstitucijai.

Formuluojant ir įgyvendinant trečios grupės sprendimus ypač būtina atkreipti dėmesį į tai, kad gynybos sistemos struktūra ir kokybė nėra pastovi, o priklauso nuo bendros valstybės būsenos: taikos metas, nepaprastoji arba karo padėtis. Vadinasi, ir sistemos valdymas turės tam tikrų ypatumų.

Kuriant gynybos sistemos strategiją numatomi ištekliai jai įgyvendinti. Todėl strategija turi būti įvertinta taip, kad numatytų jos įgyvendinimo eigą (įgyvendinama iš karto arba atskirais etapais), išteklių kiekį kiekvienam etapui ir visai strategijai įgyvendinti. Jei strategija įgyvendinama keliais etapais, turi būti numatyta, ko siekiama kiekvieno etapo pabaigoje ir įgyvendinus visą strategiją. Neįvertinus strategijos sunku nustatyti ir neįmanoma kontroliuoti strategijos įgyvendinimo eigos, valdyti jos įgyvendinimo proceso. Be kita ko, įvertinimas tampa savotiška savianalizės ir atsakomybės priemone viešojo sektoriaus organizacijoms, dalyvaujančioms įgyvendinant strategiją. Įvertinimo rezultatai taip pat gali būti panaudoti kaip tam tikros rūšies ataskaita mokesčių mokėtojams už jų lėšų, skirtų strategijai įgyvendinti, panaudojimą. Kartu tai viena iš priemonių, užtikrinančių demokratinę kontrolę ir veiklos skaidrumą.

Tačiau norint įvertinti strategiją reikia išspręsti keletą problemų – apibrėžti gynybos sistemos funkcionavimo sąlygas ir pasirinkti tinkamus kriterijus jai vertinti.

Sistemos funkcionavimo sąlygas būtina apibrėžti, nes reikia nustatyti gynybos sistemos funkcionavimo specifiką. Jos funkcionavimo specifiką apibūdina trys savitos valstybės būsenos – taikos metas, nepaprastosios padėties ir karo padėties. Į jas valstybė dėl įvairių priežasčių gali pereiti paėiliui arba tiesiog į karo padėtį, peršokdama nepaprastosios padėties būseną. Šios būsenos turinio bei valdymo pobūdžiu labai skirtingos [10, p. 11]. Todėl dėl tų pačių priežasčių ir gynybos sistemos funkci-

joms, ir struktūrai būdingos ypatybės, į kurias būtina atsižvelgti renkantis vertinimo kriterijus.

Taikos metu pagrindinės gynybos sistemos funkcijos yra įgyvendinti tokias priemones, kurios suteiktų galimybę jai per minimaliai trumpą laiką pakeisti sistemos būseną, kuri atitiktų nepaprastąją, arba karo, padėtį. Todėl ir vertinimo kriterijus galėtų būti *laikas*, kurio reikia tam pakeitimui atlikti, ir šalies saugumo laipsnis, pasiektas tam pakeitimui įvykus.

Pirmasis kriterijus gana aiškus ir suprantamas. Jo esmė – bendros laiko sąnaudos tiems arba kitiems veiksams (priemonėms atlikti). Jos lyginamos su etaloninėmis, iš anksto sistemai nurodytomis (apskaičiuotomis). Tuo atveju, jei jos viršija pastarąsias, sistema veikia nekokybiškai, ir jos veiklą būtina daugiau ar mažiau koreguoti.

Antrasis kriterijus – *saugumo laipsnis* – suvokiamas šiek tiek sunkiau, nes jis gana abstraktus, jo neįmanoma išmatuoti konkrečiais mato vienetais (valandomis, kilogramais, metrais ar kitaip). Jis apibūdina reiškinio pasireiškimo laipsnį (pvz., žmogaus fizinė būklė, kuri gali būti labai gera, gera, vidutinė, patenkinama, bloga) [12]. Laikantis pavyzdžio analogijos saugumo laipsnių gradacija galėtų būti – *žemas, vidutinis, aukštas (visiškas)* laipsnis, o kiekvienas iš jų galėtų turėti tam tikrą konkretų turinį. Toks kriterijus sukonkretintų sistemos įvertinimo galimybes, padėtų išvengti nepagrįstų poliinių įvertinimų – „sistema gera“ arba „sistema bloga“ ne tik gynybos, bet ir kitų sistemų atžvilgiu, nes tikroji gynybos sistemos kokybė gali būti įvertinta tik realių veiksmų sąlygomis. Konkretų kiekvieno gradacijos lygio turinį galėtų suformuluoti politikai kartu su gynybos srities specialistais.

Be to, antrasis kriterijus padėtų išvengti dažnai žiniasklaidoje pateikiamų ir svarstomų nekorektiškų klausimų, pavyzdžiui: „Ar Lietuvos policija gali užtikrinti visuomenės saugumą?“ arba „Ar Lietuvos kariuomenė gali apginti šalį?“ (nors remiantis galiojančiais įstatymais šalį gina ne vien kariuomenė), į kuriuos nei klausiantieji, nei atsakantieji atsakyti nesugeba ir netgi negali. Todėl klausimai tampa retoriniai, neteikiantys jokios informacijos bei keliantys nepagrįstų abejonių visuomenėje dėl vertinamos sistemos kokybės.

Atlikus sistemos vertinimą pagal pasirinktus kriterijus ir gautus vertinimo rezultatus palyginus su valstybės galimybėmis galima nustatyti, kokį realų saugumo laipsnį valstybė gali realizuoti pati savarankiškai, (nuo to priklausys ir gynybos sistemos konfigūracija), t. y. ar kuriama sistema bus tik nacionalinė (kaip Izraelio, Rusijos Federacijos ir kitų šalių), ar ji bus regioninės ar kitokios kolektyvinės gynybos sistemos dalis. Toks pagrindimas galutinai išsklaidytų visas visuomenės abejones dėl valstybės vykdomos politikos gynybos srityje, būtų papildomas skaidrumo požymis mokesčių mokėtojams. Be to, visuomenei būtų pateiktos savotiškos alternaty-

vos. Viena jų – nacionalinei, aukštą saugumo laipsnį garantuojančiai gynybos sistemai sukurti būtinos papildomos lėšos, kurių galima gauti tik didinant mokesčius arba mažinant kitų programų finansavimą; kita – aukštesnį saugumo laipsnį galima pasiekti išsijungiant į kolektyvines gynybos sistemas ir tik nežymiai didinant išlaidas.

Aptarus su gynybos sistema susijusias problemas galima teigti, kad ši sistema yra ypač sudėtingas kompleksinis objektas, kurį formuojant dalyvauja ir viešasis, ir privatusis sektorius. Todėl sistemos bei strategijos kūrimo ir įgyvendinimo kontrolė bei valdymas turėtų būti priskirti valstybės valdymo kompetencijos sričiai.

Apibendrinant galima padaryti keletą išvadų:

1. Šalies gynybos sistema yra sudėtingas sisteminis objektas ir todėl jo kūrimo problemų visuma turi būti suvokiama kaip tam tikra vientisa sistema, integruojanti bei akumuliuojanti įvairius, kartais net prieštarigus elementus. Todėl šios problemos turėtų būti sprendžiamos kompleksiskai.

2. Kuriant gynybos sistemą bei jos strategiją būtina atsižvelgti į tai, kad ne visada visuomenės interesai sutampa su atskirų žmonių interesais, jie yra susipynę su privačiais arba grupiniais interesais ir dažnai jiems netgi prieštarauja.

3. Priemonių gynybos sistemai ir jos strategijai įgyvendinti yra labai daug ir įvairių, apimančių viešąją bei privačiąją sritis. Todėl joms įgyvendinti būtinas gerai organizuotas bei veiksmingas strateginis, taktinis ir operatyvinis valdymas.

4. Šalies gynyba, kaip veiksmas, yra nacionalinio saugumo kulminacija ir šio veiksmo efektyvumas priklauso nuo sugebėjimo sutelkti bei tinkamai panaudoti visus valstybės išteklius nepaisant jų priklausomybės (viešajam ar privačiam sektoriui). To-

dėl gynybos sistemos bei jos strategijos įgyvendinimo kontrolė ir valdymas turėtų priklausyti valstybės valdymo kompetencijai.

Literatūra

1. Melnikas B. *Valstybės saugumo strategijos projektavimo problemos*. Lietuvos Respublikos gynybos problemos. Mokslinė konferencija. Vilnius: Lietuvos karo akademija, 1996.
2. Lippman W. *Essays in the Public Interest Philosophy*. Boston, MA: Little, Brown & Co, 1955.
3. Lietuvos Respublikos Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 2–16.
4. Sirvydis. V. *Nacionalinio saugumo įstatyminė vizija: teisinis romantizmas*. Nacionalinis saugumas amžių sandūroje. Mokslinė konferencija. Vilnius: Mokslo aidai, 2000.
5. Lietuvos Respublikos Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 49–1326.
6. *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 1993.
7. Lane J. E. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
8. Galbraith J. K. *The New Industrial State*. Penguin, Harmondsworth, Middx, 1969.
9. Ellul J. *The Technological Society*. New York, Vintage Books, 1964.
10. Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas. Lietuvos Respublikos Seimas / įstatymo projektas / IX–1428 / 2002 03 06.
11. Lietuvos Respublikos Karo padėties įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 52–1482.
12. Kardelis K. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Kaunas: Technologija, 1997.

Algirdas Orenius

Defense System as the Object of State Government

Summary

One of today major problems of public administration – defense system of the state and planning of her strategy. Such a situation is, because too small attention was paid for it in literature of public administration, like a specific problem that belong to sector of public administration. This problem often is solved only in military aspect, and is hold as a part of military defense system. There are not enough competitive specialist and experts who would understand such a problem and would take part solving it as well.

It is very important to understand, that defense system is systematic objekt and all problematic should be taken as a whole system that integrate and accumulate different, even opposite elements. Spectrum of methods is very wide, and amount is very large, and for realization well-organized and effective management should be involved. Effectiveness of defense system depends on ability to use all possible resources that are in the state. That is why defense system and control of he implementation should belong to public administration.

Algirdas Orenius – Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros docentas, mokslų daktaras.
Telefonas (8–5) 2 479 255, (8–5) 2 714 529
Elektroninis paštas vtk@ltu.lt
Straipsnis įteiktas 2002 m. gegužės mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2002 m. spalio mėn.