



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ
I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2016 | ISSN 1733-2486

XVII

TOM

5

ZESZYT

III

CZĘŚĆ

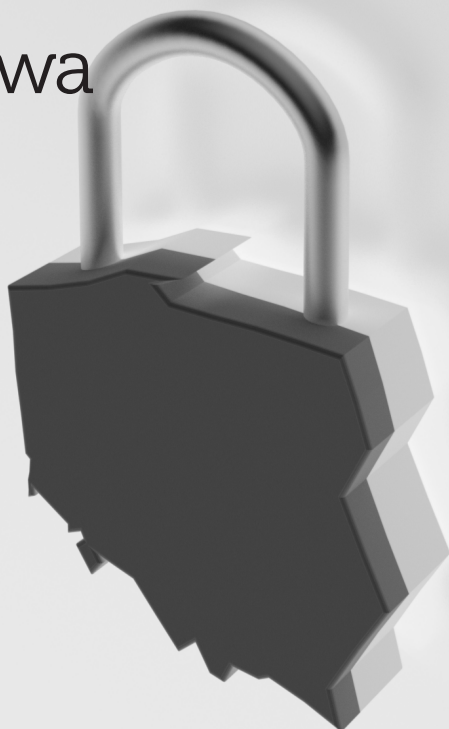
Redakcja naukowa:

Zofia Wilk-Woś

Przemysław Kornacki

Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe

– bezpieczeństwo i obronność
państwa



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

Redakcja naukowa: Zofia Wilk-Woś, Przemysław Kornacki

Korekta: Agnieszka Śliz, Nadina Milewska-Pindor

Skład: Witold Kowalczyk

Projekt okładki: Marcin Szadkowski

©**Copyright:** Społeczna Akademia Nauk



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

ISSN 1733-2486

Wersja elektroniczna publikacji jest wersją podstawową

Dostępna na stronie: piz.san.edu.pl

Druk i oprawa: Mazowieckie Centrum Poligrafii | www.c-p.com.pl | biuro@c-p.com.pl

Spis treści

7 Wstęp

Część I

Obronność państwa

- 13 **Piotr Daniluk** | *Strategia obronna a strategia bezpieczeństwa. Analiza strategii*
- 27 **Paweł Mielniczek, Iveta Hlouchova** | *Contemporary challenges for the protection of civilians during defensive operations – international humanitarian law perspective*
- 43 **Daniel Jurewicz** | *Przygotowania do militaryzacji w świetle regulacji prawnych w RP*
- 59 **Przemysław Kornacki** | *The organization of monitoring risks and the implementation of permanent duty tasks in the context of raising the defense readiness of the state in the Polish Border Guard*
- 73 **Mirosław Kwieciński** | *Organizacja Obrony Terytorialnej z perspektywy kultury bezpieczeństwa*
- 83 **Michał Siek** | *Ochrona informacji niejawnych w trakcie przygotowania i prowadzenia działań wojennych*

Część II

Polska – UE – NATO

- 105 **Tomasz Bąk** | *Wpływ członkostwa Polski w UE i NATO na bezpieczeństwo państwa*
- 115 **Dariusz Stokwiszewski** | *Znaczenie stałej obecności NATO w Europie Środkowo - Wschodniej dla bezpieczeństwa wschodniej flanki Sojuszu*
- 135 **Bogdan Wójtowicz** | *Program Inwestycyjny NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP) – nowe możliwości dla innowacyjnych przedsiębiorców*
- 153 **Юлия Владимировна Мех** | *ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ: ЕВРОПЕЙСКИЕ ОРИЕНТИРЫ ДЛЯ УКРАИНЫ*

Część III

Współczesne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego

- 171 **Bogdan Panek** | *Trendy i ryzyka w kolejnej dekadzie XXI wieku*
- 183 **Mirosław Banasik** | *Współczesne wojny w szarej strefie zagrożeniem dla bezpieczeństwa. Wyzwania i dylematy reagowania*
- 199 **Krzysztof Skusiewicz** | *Kaliningrad a bezpieczeństwo militarne regionu bałtyckiego*
- 217 **J. Radosław Truchan, Kamila Włodarek-Podgórska** | *Ukraińska imigracja w RP – charakterystyka zjawiska*
- 231 **Agnieszka Sępień** | *Bezpieczeństwo Polski w cyberprzestrzeni*
- 245 **Jerzy Zawisza** | *Terroryzm lotniczy zagrożeniem bezpieczeństwa państwa*
- 257 **ВАСИЛИЙ ЯКОВЛЕВИЧ НАСТЮК** | *ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ В ПЕРИОД БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ*
- 265 **Mirosław Banasik** | *Unrestricted warfare and its consequences for the international security*

Część IV

Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa państwa

- 283 **Ryszard Grosseł, Wojciech Jarosz, Karina Jarosławska-Kolman, Małgorzata Ciuka-Witrylak, Marcin Łapicz** | *Założenia do opracowania systemu ewakuacji i ratowania poszkodowanych podczas klęsk żywiołowych z wykorzystaniem technologii zdalnego pomiaru parametrów*
- 297 **Jolanta Michalska, Karina Jarosławska-Kolman, Małgorzata Ciuka-Witrylak, Marcin Łapicz** | *Problematyka udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy podczas zdarzeń z udziałem substancji niebezpiecznych*
- 315 **Andrzej Marjański, Katarzyna Staniszevska, Justyna Marjańska, Natasza Nowak** | *Ochotnicze Straże Pożarne w systemie zarządzania kryzysowego Polski*
- 337 **Michał Sępiński** | *Centralny Odwód Antyterrorystyczny Komendanta Głównego Policji, jako formuła zwiększająca sprawność wykorzystania sił i środków Policji w sytuacjach kryzysowych*

Część V

Wybrane problemy i wyzwania bezpieczeństwa

- 353 Paweł Ogrodnik, Monika Tryboń** | *Opracowanie innowacyjnego systemu zarządzania bezpieczeństwem obiektów zabytkowych w zurbanizowanych centrach miast*
- 367 Zofia Wilk-Woś** | *Ochrona zabytków jako zadanie i wyzwanie dla społeczności lokalnych*
- 387 Tadeusz Michalczyk, Jadwiga Mazur** | *Rola Straży Miejskiej w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego miasta. Wprowadzenie do problematyki*
- 407 ВАЛЕРИЯ СЕРГЕЕВНА ГОРБАЧЕВА** | *ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ПОНИМАНИЯ СЕКТОРА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ*
- 415 ЕЛЕНА БОРИСОВНА ЧЕРВЯКОВА** | *ПЕРСОНАЛЬНЫЕ ДАННЫЕ В СИСТЕМЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ*
- 423 НАТАЛЬЯ ПЕТРОВНА МАТЮХИНА** | *СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ И ВЫЗОВЫ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ*



Wstęp

Jedną z najistotniejszych funkcji państwa jest możliwość tworzenia takich warunków organizacyjno-prawnych, które pomagałyby sprostać oczekiwaniom społecznym. Oczekiwania te, szczególnie w obecnej sytuacji geopolitycznej, skupiają się przede wszystkim na zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom. Chcąc sprostać oczekiwaniom, państwo powinno dokonywać ciągłej i zamierzonej weryfikacji tych warunków. W obecnej sytuacji geopolitycznej Polski mamy do czynienia z dynamicznie rozwijającymi się zagrożeniami bezpieczeństwa państwa, a to z kolei wymusza podejmowanie działań w obliczu coraz bardziej złożonych wyzwań.

Asymetryczność współczesnych zagrożeń, która wynika między innymi z różnorodności ich przyczyn, powinna determinować konieczność stosowania działań zaradczych. Reakcje państwa na tego typu zagrożenia powinny mieć również charakter asymetryczny. Sytuacja ta powoduje odejście od typowego pojmowania obronności jako przeciwdziałania zagrożeniom militarnym i wymusza szersze spojrzenie na omawianą problematykę.

Obecne działania państw powinny być ukierunkowane na stworzenie lub udoskonalenie rządowych systemów reagowania kryzysowego skupionych na zharmonizowaniu kompetencji i procedur sił zbrojnych, formacji policyjnych, paramilitarnych oraz podmiotów gospodarczych.

Niniejszy zeszyt podejmuje problematykę dotyczącą procesów integracyjnych z międzynarodowymi strukturami bezpieczeństwa, polityki bezpieczeństwa, w tym strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, zasad funkcjonowania w stanach gotowości obronnej państwa oraz organizacji i działania systemu obronnego państwa i jego poszczególnych elementów.

Tom rozpoczynają prace poświęcone zagadnieniom obronności. Pierwszy artykuł jest próbą zbudowania założeń metodologicznych analizy strategii obronnych, które posłużyłyby do przeprowadzenia takiej oceny na zbiorze strategii państw europejskich. Autor kolejnego – omawia i systematyzuje obowiązujące przepisy prawa regulujące problematykę militaryzacji gospodarki w sytuacji zagrożenia wojennego. Następną pracą jest analiza obszaru rozstrzygnięć organizacyjnych dotyczących nowego rodzaju Sił Zbrojnych, czyli Obrony Terytorialnej. Kolejne opracowanie przedstawia organizację monitoringu zagrożeń oraz realizację zadań stałego dyżuru w ra-

mach podwyższania gotowości obronnej państwa w Straży Granicznej. W tematykę obronności wpisuje się także artykuł prezentujący kwestię ochrony informacji niejawnych, szukający odpowiedzi na pytanie o ewentualną skuteczność stworzonego jednolitego systemu ochrony informacji niejawnych w czasie prowadzenia konfliktów zbrojnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W drugiej części opracowania znalazły się dwie prace omawiające korzyści wynikające z polskiego członkostwa w UE i NATO oraz wpływ tego członkostwa na bezpieczeństwo państwa. Wśród kwestii poruszonych w tym dziale przedstawiono także problemy dotyczące Programu Inwestycyjnego NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP) w aspekcie możliwości doskonalenia sojuszniczej infrastruktury obronnej oraz jako szansę dla polskich firm. Interesującym studium jest artykuł poświęcony procesowi tworzenia partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze bezpieczeństwa Ukrainy w kontekście integracji europejskiej.

W trzeciej części zeszytu zamieszczono prace dotyczące kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego. Rozpoczyna ją refleksja nad determinantami przyszłego kształtu architektury bezpieczeństwa na świecie, której Autor szuka odpowiedzi na szereg pytań: Czy „stary świat”, Europa i Unia Europejska sprostą obecnym i przyszłym zagrożeniom? Jaka jest obecnie i będzie w przyszłości pozycja USA jako supermocarstwa na świecie? Jakie są kulisy agresywnych działań podejmowanych przez Federację Rosyjską? Czy światowy środek ciężkości zostanie przesunięty do Chin i w region Pacyfiku?

Działania niekonwencjonalne prowadzone w szarej strefie stanowią nowe zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa narodowego. Prezentując szerokie spektrum możliwych operacji, kolejny badacz stara się zidentyfikować sposoby przeciwdziałania im. Następnie Czytelnik zapoznać się może z analizą potencjalnych zagrożeń płynących z obwodu kaliningradzkiego i ich oddziaływaniem na sytuację w regionie oraz charakterystyką zjawiska ukraińskiej imigracji do Polski i jego wpływu na bezpieczeństwo naszego kraju. Kolejne trzy prace dotyczą kwestii terroryzmu – w cyberprzestrzeni i w przestrzeni powietrznej (terroryzm lotniczy) oraz problemu przyjęcia odpowiednich środków w ramach procedur demokratycznych pozwalających na zwalczanie działań grup terrorystycznych. Ostatni artykuł analizuje istotę wojny nieograniczonej i jej konsekwencji dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Kolejna część publikacji koncentruje się na problematyce zarządzania kryzysowego. Czytelnik zapozna się z założeniami do opracowania systemu ewakuacji i ratowania poszkodowanych podczas klęsk żywiołowych z wykorzystaniem technologii zdalnego pomiaru parametrów życiowych, z próbą uporządkowania i usystematyzowania

wania wiedzy oraz umiejętności w zakresie udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy podczas zdarzeń z udziałem substancji niebezpiecznych, z prezentacją najnowszych rozwiązań organizacyjnych wprowadzonych w polskiej Policji w zakresie reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym, a także porównaniem procesu kierowania do działań jednostek antyterrorystycznych Policji w oparciu o stare i nowe rozwiązania organizacyjno-prawne. Ostatni artykuł identyfikuje rolę i zadania jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej w systemie zarządzania kryzysowego Polski oraz analizuje ich udział w działaniach ratowniczych na przykładzie powiatu brzezińskiego województwa łódzkiego.

W końcowej części zeszytu zamieszczono artykuły dotyczące kwestii ochrony zabytków – pierwszy przedstawia problemy ochrony przeciwpożarowej w obiektach o szczególnej wartości kulturowej oraz planowanie organizacji działań i sposobu ochrony zabytków na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej, drugi jest próbą określenia, jakie działania w tym obszarze bezpieczeństwa kulturowego może podjąć jednostka i społeczność lokalna. W następnym artykule Autorzy podkreślają znaczącą rolę straży miejskiej w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście. Trzy wieńczące tom artykuły charakteryzują problemy bezpieczeństwa i przemiany w systemie bezpieczeństwa na Ukrainie.

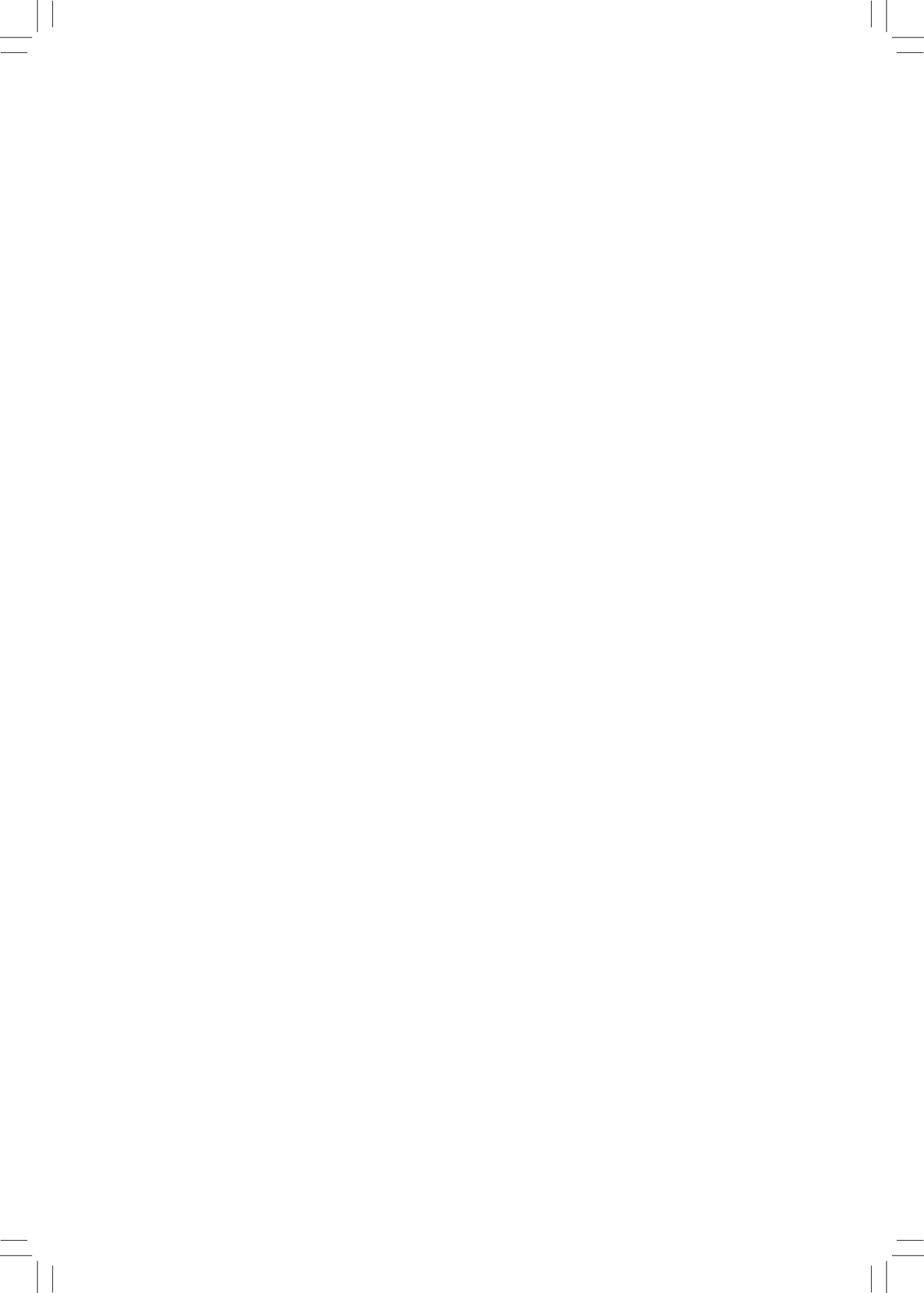
Publikacja jest efektem pracy wielu badaczy i praktyków zajmujących się problematyką bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego z licznych ośrodków naukowych. Szczególnie ważny jest jej walor praktyczny. Tom, który oddajemy do rąk czytelników, powstał dzięki pomocy i życzliwości wielu osób, którym autorzy i redaktorzy składają serdeczne podziękowanie.

Zofia Wilk-Woś
Przemysław Kornacki



Część I

Obronność państwa



Piotr Daniluk*

Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu

Strategia obronna a strategia bezpieczeństwa. Analiza strategii

Defense Strategy and Security Strategy. Analysis of the Strategy

Abstract: The article presents the proposal to use the achievements of strategic management, theory of strategy, security and defense to the analysis of the the strategy. The proposed model includes the basic elements: political approach, strategic schools, kind of research environment, levels of strategy, ranking of changes (threats and opportunities). The analysis should be verified by empirical studies such as decision analysis and case study. Then, it could be the key element of the analysis of strategic culture.

Key words: analysis of strategy, security, defense, strategic analysis

Wstęp

Niniejszy artykuł stanowi próbę zbudowania założeń metodologicznych analizy strategii, które posłużyłyby do przeprowadzenia takiej oceny na zbiorze strategii państw europejskich. Badania te określiłyby jeden z czterech istotnych budulców (determinantów) kultury strategicznej Europy. W związku z tym analiza zrealizowana według opracowanego procesu powinna stanowić asumpt do badań empirycznych w postaci sondaży, analizy decyzyjnej oraz *case study*, które zweryfikowałyby treści rozpatrywane na poziomie postulatycznym.

* piotr.daniluk@dsw.edu.pl

Na wstępie należy zaznaczyć, że analiza strategiczna oraz analiza strategii powinny stanowić odrębne znaczeniowo procesy badawcze. Pierwszy ukierunkowany jest na analizę środowiska bezpieczeństwa i może, ale nie musi, mieć związek z treścią i strukturą przyszłej strategii. Częściej związany jest z oceną sytuacji obecnej i prognozowanej. Drugi proces poddaje analizie strukturę, treść i intencje już powstałej strategii. Jego celem nie jest ocena środowiska, ale samej strategii i wynikających z niej konsekwencji. Analiza strategii może być częścią analizy strategicznej sektora, jednak należy zaznaczyć, że ocena oddziaływania podmiotów w sektorze bardziej opiera się na ich rzeczywistych lub prognozowanych reakcjach niż na deklarowanych w takich dokumentach jak strategię.

Kontekst typologiczny

Dyskusowanie o strategiach bezpieczeństwa i strategiach obronności jest trudne, gdyż ewolucja podejścia do spraw bezpieczeństwa współcześnie ukształtowała sytuację, w której zgodnie z dominującym w świecie demokratycznym podejściem liberalnym obronność powinna być częścią bezpieczeństwa i to niekoniecznie jego dominującym elementem. Jednak w dalszym ciągu pozostaje tylko postulatem, aby nie traktować sfery militarnej jako najważniejszej. Przykładów na to mamy wiele – dyrektorami agencji wywiadowczych zostają wojskowi, największe wydatki na bezpieczeństwo dotyczą sił zbrojnych, a chociażby w naszym obszarze krajowym w samej treści obowiązującej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego operuje się określeniami, typologią pochodzącą głównie z obszaru wojskowego [BBN 2014]. Sama struktura Biura Bezpieczeństwa Narodowego dzieli środowisko bezpieczeństwa na obszar militarny (Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi) i niemilitarny (Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego) [<https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/struktura/5980,Struktura-i-zadania-departamentow.html> (28.04)]. W dalszym ciągu w naszej świadomości zrównoważona sektoryzacja bezpieczeństwa jest tylko racjonalnym postulatem. Utrwalił się już podział nie tylko w naszym kraju na naukę i problematykę związaną z bezpieczeństwem oraz obronnością (ang. *Security Sciences, Military Sciences*), choć ten drugi obszar powinien być, z punktu widzenia naukowej typologii, tylko częścią tego pierwszego. W dalszym ciągu siła militarna jest wiodącą w rozwiązywaniu większości konfliktów. Mimo formułowanych naukowych założeń i marketingowych deklaracji

producentów uzbrojenia i elektroniki operacje informacyjne służą (poprzedzają lub towarzyszą) działaniom zbrojnym, a nie odwrotnie, czego dowodem są konflikty na Bałkanach, Bliskim Wschodzie, Gruzji itp. Nawet przykład estoński – ataku w cyberprzestrzeni podmiotu państwowego nie został wsparty innymi rodzajami działań i po kilku dniach stracił na aktualności¹. Trudno określić, jak długo będzie trwała taka sytuacja, zanim nastąpi istotne dla bezpieczeństwa „przełamanie” tej zależności, można jednak zauważyć rosnącą rolę innych sektorów bezpieczeństwa – technologicznego, w tym informacyjnego. Na podkreślenie zasługuje również to, że w naszym ustawodawstwie dopuszcza się ogłoszenie stanu wojennego w wyniku dokonania ataku w cyberprzestrzeni. Jednak utrata dominacji przez sektor militarny jest w najbliższej przyszłości mało prawdopodobna i zapewne ma charakter bardziej życzeniowy (w tym polityczny) niż rzeczywisty². Prymitywne, pokrewne z klasycznym realizmem, postrzeganie siły jest w nas mocno zakorzenione mimo współcześnie humanistycznego propagowania liberalnego podejścia do spraw bezpieczeństwa. Z tego też powodu w oczach opinii publicznej cyberterroryzm nie jest tak spektakularny jak terroryzm oparty na bezpośrednich detonacjach. Nawet NATO poprzez mało stanowcze i energiczne zareagowanie na wydarzenia w Estonii wykazało niską swoją wiarygodność w postulowanym sieciocentrycznym postrzeganiu działania i siły. Ten krótki wywód wskazuje w dalszym ciągu na najistotniejszą rolę, jaką ogra sektor militarny w bezpieczeństwie. Czy znajduje to odzwierciedlenie w treściach strategii bezpieczeństwa i obronnych? Na to pytanie powinna odpowiedzieć analiza strategii.

Analiza strategii – podejścia i metodologia

Analiza strategii jest ukierunkowana na badanie treści takich dokumentów jak strategie różnych organizacji. Proces analizy oraz obszary koncentracji determinują z reguły zestawy kilku podstawowych kryteriów, które są najczęściej określane przez zlecniodawcę badań i kierującego zespołem badawczym lub które preferuje większość

¹ Przykład estoński to oddziaływanie w cyberprzestrzeni, która stanowi tylko wycinek sektora informacyjnego.

² W dalszym ciągu, tak jak w 1945 oraz 1949, strategia odstraszenia bazuje na demonstrowaniu posiadania broni masowego rażenia oraz środków do jej skutecznego przenoszenia. Nie mamy ewidentnych przykładów odstraszenia nawet przewagą informacyjną, gdyż casus Estonii nie stanowi podejścia kompleksowego.

analityków. Założono, bazując na dorobku zarządzania strategicznego i bezpieczeństwa, że będą to określone: szkoły teorii bezpieczeństwa, szkoły strategii, poziomy strategii oraz zestawy kluczowych zagrożeń z wyraźną ich gradacją. Uwzględniając rozpatrywaną w artykule problematykę strategii bezpieczeństwa i strategii obronnej, za najważniejsze uznano szkoły i poziomy strategii. Im też jako kryteriom kluczowym poświęcać należy w analizie strategii najwięcej czasu i uwagi.

Szkoły strategii w analizie strategii

W literaturze przedmiotu występuje różna liczba wyodrębnianych szkół strategii, coraz częściej poszerzanych o spojrzenia z różnych pokrewnych dyscyplin naukowych. Najczęściej jako wyjściowy określany jest zbiór trzech lub czterech podejść [Heijden 2000, ss. 36–65; Dawidczyk 2006, ss. 96–99; Gryz 2010, ss. 30–32; Obłój 2011, ss. 60–196; Banaszyk 2011, ss. 90–114]. Każde z nich może wykazywać wiele prostych, jak również złożonych postaw wobec bezpieczeństwa oraz obronności. Jest to więc często świetna charakterystyka kultury organizacyjnej, kultury strategicznej lub kultury bezpieczeństwa. Niepewność towarzysząca strategii wymaga uproszczeń, które determinują formułowane założenia. W tym miejscu tkwi największa wada analiz strategii, gdyż nigdy nie mamy wystarczającej wiedzy na temat rzetelności podstaw, które decydowały o wyborze określonych uproszczeń w postrzeganiu środowiska bezpieczeństwa. Czy jest to rezultat rzeczywiście mrówczej i racjonalnej pracy odpowiednich instytucji lub służb, czy tylko burza mózgów lub badania opinii ekspertów, czy też tylko efekt zaplanowanej rok wcześniej odprawy kadry kierowniczej. Poza tym należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny kontekst budowania tej wiedzy wynikający wprost z „założeń politycznych”, towarzyszących im nacisków i ukierunkowania na odbiór opinii publicznej lub wyborczej³. Czyni to jeszcze bardziej złożonym charakter analizowanej problematyki.

W niniejszym artykule proponuje się zwrócenie uwagi na następujące szkoły strategii: planistyczną, ewolucyjną, pozycyjną i zasobową, które były wielokrotnie już prezentowane, ale nie w ujęciu analizy strategii [Daniluk 2014]. Za zasadne należy uznać zestawienie ich parami, w których uwidacznia się kontrastowe podejście do badanej problematyki.

³ Reprezentatywnym przykładem takiego zapotrzebowania były założenia strategiczne poczynione przez USA przed wybuchem konfliktu w Zatoce Perskiej.

Podejście planistyczne i ewolucyjne stanowią przeciwstawne koncepcje postrzegania środowiska bezpieczeństwa opierające się na antycypacji lub dostosowywaniu się do zjawisk w otoczeniu, co jednocześnie determinuje nie tylko różny okres wychodzenia w przyszłość, ale też wielkość i charakter podmiotu, dla którego założenia tych koncepcji są dedykowane [Heijden 2000, ss. 38–48]. Pozycyjne oraz zasobowe podejścia ukierunkowują uwagę na wewnątrz lub na zewnątrz rozpatrywanego podmiotu [Grant 2011, ss. 263–264]. Strategiczny potencjał jest wyodrębniany i oceniany albo pomiędzy podmiotami, albo pomiędzy zasobami lub kompetencjami wewnątrz reprezentowanego podmiotu. Tak więc osią oceną strategii w tych czterech podstawowych podejściach jest albo stopień antycypacji zmian w otoczeniu, albo rodzaj obszaru wyodrębnianego potencjału strategicznego. W konsekwencji reprezentowane jest koncentrowanie uwagi na procesach, gdyż ich dotyczy antycypacja, lub na systemach, gdyż pomiędzy nimi występuje potencjał.

Rozpatrywane środowiska bezpieczeństwa w strategiach

Innym nie mniej istotnym uwarunkowaniem prowadzenia analizy strategii jest rodzaj uwzględnianego środowiska. Zwracanie szczególnej uwagi na zjawiska makrośrodowiskowe cechuje podmioty poważnie traktujące daleką przyszłość, myślące odważnie i patrzące na otoczenie przede wszystkim z punktu widzenia pojawiających się wyzwań postrzeganych jako szanse. Taka postawa cechuje duże (USA, Chiny, Wielka Brytania, Niemcy) lub nowoczesne państwa stawiające na długoterminowy rozwój w oparciu o foresight (Finlandia, Japonia, Słowenia, Słowacja). Może też być oznaką przerostu ambicji wielkomocarstwowych przeceniającego własne znaczenie – np. geostrategiczne lub polityczno-historyczne. Za istotne należy w ocenie takiego podejścia uznać określenie, czy w wystarczającym stopniu uwzględniono pozostałe środowiska problemowe strategii – interesariuszy, konkurentów, sojuszników, a także własny potencjał strategiczny – obronny, technologiczny. Zaniedbanie pozostałych analiz powoduje, że oceny makrośrodowiska bezpieczeństwa są w zasadzie bezpodstawne, nie mają najczęściej merytorycznego uzasadnienia, są tylko po prostu pobożnym życzeniem. Przykładem takiego niedopatrzania jest *Strategiczny Przegląd Obrony. Profesjonalne Siły Zbrojne RP w nowoczesnym państwie. Raport* [MON 2011]. Zapomina się lub specjalnie pomija się to, że makrootoczenie stanowią zjawiska, na które nie mamy wpływu, gdyż ich źródło jest złożone oraz rozproszone.

Dlatego też najbardziej rozpowszechnione jest w tym przypadku planowanie scenariuszowe, które ukierunkowane jest na rozpatrywanie trendów, do których należy się dostosować.

Uwzględnianie przede wszystkim zjawisk mikrośrodowiskowych, najczęściej związanych do regionu, wskazuje na koncentrację uwagi na działalności podmiotów. W tym przypadku podstawowym założeniem jest to, że procesy są rezultatem funkcjonowania określonych państw lub organizacji, w związku z tym istnieje możliwość obustronnego kształtowania takich relacji. Podejmuje się tu trud wyodrębniania autorów najważniejszych zagrożeń dla kraju. Struktura środowiska bezpieczeństwa w pierwszej kolejności uwzględnia podmioty, a w ich tle procesy. Subiektywizm oceny w głównej mierze tkwi w grupowaniu głównych graczy oraz wycenie kierunku i charakteru ich oddziaływania. Tak rozpatrywane środowisko bezpieczeństwa postrzegane jest jako obszar możliwych relacji przebiegających w dwie strony, co pozwala ująć te zależności narzędziami teorii gier [Obłój 2007, ss. 293–322]. W podejściu tym można wyodrębnić dwie ścieżki myślenia charakteryzujące przeciwstawne opcje polityczne – ujmowanie centryczne (ang. *centric approach*) środowiska lub zrównoważone (ang. *balanced aproach*) [Obłój 2007, ss. 224–225]. Pierwsze stawia nasze państwo w centrum uwagi, drugie analizuje złożony system, w którym nasz kraj stanowi jeden z wielu podmiotów regionalnego systemu powiązań i wpływów. Oczywiście podejście centryczne może być rezultatem nakreślonej już wizji politycznej, natomiast zbalansowane pozwala na większą sensoryczność i pośrednio predykcyjność.

Trzecim wariantem postrzegania środowiska bezpieczeństwa, które może charakteryzować strategię, jest skoncentrowanie uwagi na sprawach wewnątrzpaństwowych lub wewnątrz instytucji – np. *Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej* [UPUE 2010]. W tym przypadku wychodzi się z założenia, że szybkość zmian w otoczeniu nie pozwala na skuteczne dostosowywanie się do nich i optymalnym rozwiązaniem jest koncentrowanie się na procesach i podmiotach wewnętrznych, doskonaleniu własnych mocnych stron. Determinuje to kolejność przedstawianych treści, w której na ostatnim miejscu znajduje się analiza i ocena otoczenia, a zewnętrzne środowisko traktowane jest jako wtórne wobec narodowego. Widoczna jest w tym przypadku koncentracja uwagi na doskonaleniu już zbudowanych niepowtarzalnych, szczególnych kompetencji, trudnych do stworzenia w krótkim czasie [Grant 2011, ss. 193–218].

Poziomy analizy strategii

Rozpatrując strategię bezpieczeństwa oraz strategię obronności, należy uwzględnić koncepcje strategiczne oparte na kryterium poziomu. Jest to podstawowe kryterium typologii strategii wykorzystywane w naukach o zarządzaniu [Faulkner, Bowman 1996; Wit, Meyer 2007] i w naukach o bezpieczeństwie [Dawidczyk, Jemioło 2008, ss. 49–50]. Wykazywane przez koncepcję strategiczną cechy charakterystyczne pozwalają przypisać ją do jednego z wyodrębnianych poziomów myślenia strategicznego [Wit, Meyer 2007, s. 25]. Ocenia się wtedy czy prezentowana koncepcja dedykowana jest dla grupy czy jednego podmiotu (państwa, instytucji, ministerstwa) oraz czy stanowi przedmiotowe lub funkcjonalne podejście do oceny zjawisk w środowisku bezpieczeństwa.

W teorii strategii rozpatruje się kilka podstawowych poziomów strategii. B. H. Liddell Hart wyodrębnia dwa, za które uznaje wielką strategię jako domenę decyzji politycznych oraz strategię będącą efektem decyzji wojskowych [Liddell Hart 1959, ss. 335–436]. W tym przypadku nie sprawia trudności przypisanie strategii obronnej i bezpieczeństwa do odpowiednich poziomów. Natomiast podejście do typologii strategii bezpieczeństwa na polskim gruncie jest bardziej złożone, tak jak natura naszego narodu. To, co B.H. Liddell Hart charakteryzuje jako strategię militarną, odpowiada również polskiemu pojmowaniu poziomu operacyjnego prowadzenia działań zbrojnych – poziomowi rodzajów sił zbrojnych⁴. W związku z tym bardziej czytelne jest przyjęcie typologii z zarządzania, która za nadrzędny, najwyżej lokowany uznaje poziom sieci, co w obszarze bezpieczeństwa znakomicie wpisuje się w wymiar międzynarodowy regionalny w postaci takich podmiotów zbiorowych jak Unia Europejska czy NATO. Takie też strategie są definiowane i charakteryzowane w naszej literaturze dotyczącej chociażby studiów strategicznych [Kuźniar 2005, ss. 206–238]. Jednak osią tej typologii jest poziom strategii państwowych lub narodowych lokowany poniżej międzynarodowego. Są to więc polityki lub strategie bezpieczeństwa narodowego [Kuźniar 2005, ss. 176–180].

Korzystając z dorobku nauk o zarządzaniu, a szczególnie zarządzania strategicznego, za następny poziom strategii można uznać strategie sektorowe lub domenowe. W zarządzaniu są one w centrum uwagi wielu autorów, gdyż samodzielne jednostki

⁴ L.B. Hart wyodrębnia trzy poziomy prowadzeń działań zbrojnych – taktyczny, strategiczny i wielkiej strategii. Naturalne jest zawarcie poziomu operacji zbrojnych w poziomie strategicznym zdefiniowanym przez B.H. Liddella Harta.

strategiczne jako podmioty tych strategii stanowią częściej cel takich badań niż koncerny lub holdingi. Strategie kosztowe, koncentracji czy dyferencjacji to klasyczne już przykłady strategii sektorowych [Porter 1996]. W obszarze bezpieczeństwa poziom sektorowy to poziom strategii wyodrębnianych z wykorzystaniem kryterium przedmiotowego bezpieczeństwa, czyli koncepcje strategiczne przypisane do poziomu ministerstw – strategia obronna, bezpieczeństwa energetycznego, transportowego, zdrowotnego itp. Dokumenty te powinny być dowiązane do aktualnej strategii bezpieczeństwa narodowego, stanowiąc niejako załącznik przedmiotowy operacjonalizujący ogólne treści strategii zasadniczej. Pozawala to spełnić podstawowy postulat strukturalny strategii przekładania ogólnych wskazań na język wykonawców, bez którego aspekt praktyczny koncepcji strategicznej nie może być spełniony [Obłój 2011]. Nasza *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2014 roku [BBN 2014] doczekała się tylko jednej strategii sektorowej – *Doktryny Cyberbezpieczeństwa RP* [BBN 2015], która zgodnie z typologią S. Kozieja jest strategią domenową. W tym przypadku istnieje pewna niejasność – czy *Doktryna Cyberbezpieczeństwa RP* jest w swojej istocie strategią poziomu sektora? Czy taką strategią pierwotną nie powinna być *Doktryna Bezpieczeństwa Informacyjnego RP* [BBN 2015a]? Zapewne popełniono metodologiczny błąd, opracowując *Doktrynę Cyberbezpieczeństwa* wcześniej niż *Doktrynę Bezpieczeństwa Informacyjnego*, gdyż pojęciem szerszym i nadrzędnym jest bezpieczeństwo informacyjne. Błąd metodologiczny skutkuje błędami merytorycznymi, ale przyczyną takiego stanu rzeczy były wymogi legislacyjne – zobowiązania w ramach Unii Europejskiej do opracowania takiego dokumentu w 2015 roku.

Poddając analizie problematykę strategii sektorowych (domenowych) również w ujęciu strategii obronnej, nie mamy jasnej sytuacji. Otóż obowiązująca *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2014 roku [Rada Ministrów 2013] nie doczekała się jeszcze nowej Strategii Obronnej. Zamieszanie spotęgowała *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022*, która w swojej treści wycofała *Strategię Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategię sektorową do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* [MON 2009], w zasadzie nie dając nic w zamian (zaledwie kilka stron dotyczących celu pierwszego). Sama rola *Strategii Rozwoju...* jest tu bardzo niejasna. W zarządzaniu strategicznym strategii rozwoju są przypisane do poziomu drugiego – korporacji [Pierścionek 2003], co w bezpieczeństwie odpowiada poziomowi państwowemu. Upraszając, *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022* jest strategią sektorową dla strategii naszego państwa, a więc niczym innym jak *Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP*. Oznacza to, że obecnie

zgodnie z teorią strategii mamy jednocześnie funkcjonujące w Polsce dwie Strategie Bezpieczeństwa Narodowego (różnie nazwane), ani jednej strategii obronnej i *Doktrynę Cyberbezpieczeństwa bez Doktryny Bezpieczeństwa Informacyjnego*.

Analiza gradacji zagrożeń w strategiach

Pochodną badań wykorzystujących różne koncepcje postrzegania środowiska, a tak naprawdę koncentracji na innym jego obszarze lub w różnym zakresie, jest gradacja zagrożeń i szans. Państwa jako podmioty analizy podchodzą w podobny lub zróżnicowany sposób do wyodrębniania i oceniania zjawisk w środowisku bezpieczeństwa. Może to świadczyć o specyfice koncentracji uwagi i zasobów lub o wspólnych wyznawanych wartościach. Należy mieć w tym przypadku świadomość tego, że jest to wiedza nie tylko o rzeczywistej sytuacji, w jakiej znajduje się podmiot, ale też o zapotrzebowaniu kreowanym przez elity rządzące, co kolejny raz utrudnia realizację analizy strategii. Sposób dokonania gradacji zagrożeń w strategii świadczy o jakości przeprowadzonej analizy strategicznej środowiska bezpieczeństwa, a więc pośrednio o jakości danych i zastosowanej metodologii badawczej, które posłużyły do wytypowania trendów kluczowych dla danego państwa.

Próba podsumowania analizy strategii

Przedstawione podstawowe obszary oraz etapy analizy strategii mogą być składowymi procesami ukierunkowanego na wszechstronne ocenienie koncepcji strategicznej bezpieczeństwa lub obronności.

Proponowany model analizy strategii opiera się na następująco wyodrębnionych obszarach prowadzonych badań:

- analiza polityczna – ustalenie dominującego podejścia do bezpieczeństwa w określonej strategii. Występuje tu niski stopień wiarygodności prezentowanych treści, który wynika z działań ukierunkowanych na opinię publiczną. Deklarowane priorytety w sferze politycznej powinny posiadać potwierdzenie w zastosowanej szkole strategii;
- analiza strategiczna – określenie dominującego podejścia do środowiska bezpieczeństwa wyrażającego się stosunkiem do przyszłości, możliwości

wpływania na otoczenie, gradacji problemów generowanych w otoczeniu państwa, koncentrowaniu uwagi na wybranych obszarach otoczenia. Pozwala ona scharakteryzować podejście do struktury i charakteru władzy, autorytetów i wartości nadrzędnych. Występuje tu znaczna wiarygodność prezentowanych treści;

- analiza poziomów strategii – wskazująca w głównej mierze, na ile poważnie traktuje się złożone czyli sektorowe podejście do bezpieczeństwa. Jest to też probierz stopnia demokratyzacji zjawisk zachodzących w określonym podmiocie. Stopień dominacji treści obronnych w strategii bezpieczeństwa jest zasadniczym wskaźnikiem roli pozostałych poziomów myślenia strategicznego;
- analiza zagrożeń – ustalająca gradację trendów kluczowych w środowisku międzynarodowym globalnym, regionalnym i krajowym. Wskazuje ona sposób dysponowania zasobami związanymi z bezpieczeństwem i rolę poszczególnych instytucji w ich dystrybucji. Sposób budowania zbioru zagrożeń – wykorzystujący centryczne lub zrównoważone podejście do oceny – wskazuje na stopień wiarygodności prezentowanych wskazań strategicznych;
- agregacja, interpretowanie i wnioskowanie – zebranie dominujących cech charakteryzujących określoną strategię, próba ich oceny i wskazanie źródeł. Zbudowanie zestawu problemów będących podstawą założeń badań empirycznych weryfikujących uzyskaną wiedzę z analizy strategii.

Proces ten przedstawiono na rysunku 1.

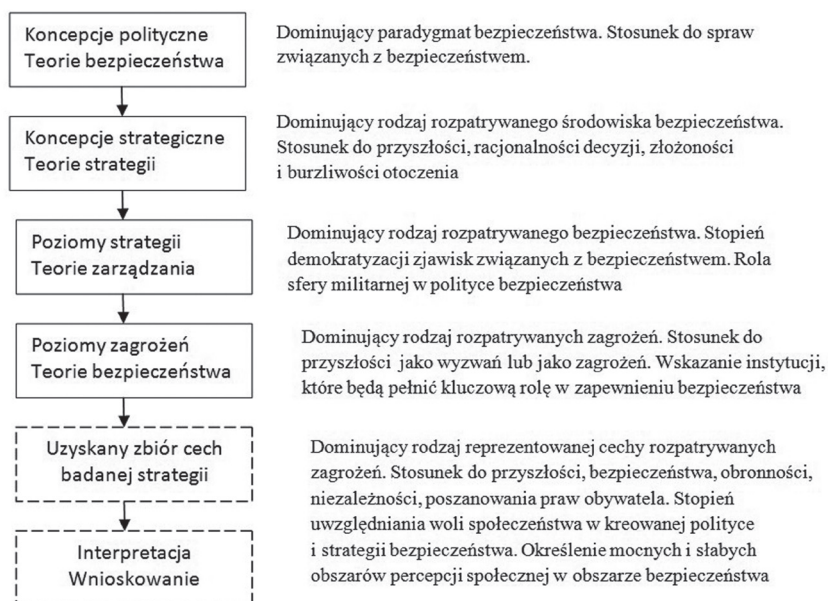
Przedstawiony model i proces analizy strategii może być uzupełniany wieloma innymi podejściami – przy czym najważniejszym przesłaniem jest tu dokonanie kolejnych potwierdzeń lub zaprzeczeń stwierdzonych zależności i zjawisk. Wielostopniowość analizy strategii zwiększa jej wiarygodność, a oto przede wszystkim chodzi w badaniach dokumentów strategicznych. Poza tym należy pamiętać, że niemal każda strategia posiada dwa rodzaje celów – jawne i ukryte. W badaniach istotne jest dogłębne przeanalizowanie obu aspektów tworzenia koncepcji strategicznej.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza strategii wymaga weryfikacji jej wyników poprzez badania empiryczne. Za wskazane należy uznać studium przypadku, które może być zrealizo-

wane poprzez analizę decyzyjną lub być przez nią uzupełnione. Pozwoliłyby to określić stopień wiarygodności prezentowanych treści w rozpatrywanych strategiach. Stopień stwierdzonego dysonansu stanowiłby podstawę sformułowania tezy dotyczących kluczowych cech narodowych związanych z postrzeganiem spraw bezpieczeństwa i obronności. To z kolei stanowi istotny element kształtowania i oceny kultury strategicznej oraz kultury bezpieczeństwa dla określonego państwa. Można więc z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że analiza strategiczna jest jedną z najważniejszych metod badania kultury strategicznej oraz kultury bezpieczeństwa.

Rysunek 1. Metodologia analizy strategii



Źródło: opracowanie własne.

Bibliografia

Banaszyk P. (2011), *Podjęcia do zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem* [w:] E. Urbanowska-Sojkin (red.), *Podstawy wyborów strategicznych w przedsiębiorstwach*, PWE, Warszawa.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2015), *Doktryna Bezpieczeństwa Informacyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt* [lipiec 2015a].

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2015), *Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* [styczeń 2015].

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2014), *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* [listopad 2014], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/sbn_rp_2014.pdf.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2012), *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Wnioski i rekomendacje dla Polski*, <http://www.spbn.gov.pl/download/4/13629/Wnioskiirekomendacje17.pdf>.

Daniluk P. (2015), *Bezpieczeństwo i zarządzanie. Analiza strategiczna*, Difin, Warszawa.

Dawidczyk A. (2006), *Zarządzanie bezpieczeństwem jako przedmiot dydaktyki* [w:] *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria-praktyka-dydaktyka*, WSHE, Łódź.

Dawidczyk A. Jemioło T. (2008), *Wprowadzenie do metodologii badań bezpieczeństwa*, AON, Warszawa.

Faulkner D. Bowman C. (1996), *Strategie konkurencji*, Gebethner & Ska, Warszawa.

Grant R.M. (2011), *Współczesna analiza strategii*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Gryz. J. (2010), *Zarys podstaw teorii bezpieczeństwa*, AON, Warszawa.

Hart Liddell B.H. (1959), *Strategia. działania pośrednie*, MON, Warszawa.

Heijden K. (2000), *Planowanie scenariuszowe w zarządzaniu strategicznym*, Oficyna Ekonomiczna, Warszawa.

Kuźniar R. (2005), *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.

Liddel Hart B.H. (1991), *Strategy, A Meridian Book*, New York.

Ministerstwo Obrony Narodowej (2011), *Strategiczny Przegląd Obrony. Profesjonalne Siły Zbrojne RP* https://gdziewojsko.files.wordpress.com/2011/05/raport_spo_14042011.pdf [kwiecień 2011].

Ministerstwo Obrony Narodowej (2009), *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Bezpieczenstwo/Prawo/Strategia_Obronności.doc.

Obłój K. (2007), *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa.

Pierścionek Z. (2003) *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Porter E. (1992), *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, PWE, Warszawa.

Rada Ministrów RP (2013), *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2013/09/SRSBN_RP_przyjeta090413.pdf [9 kwietnia 2013].

Urząd Publikacji Unii Europejskiej (2009), *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_bezpieczenstwa_ue_2003.pdf.

Urząd Publikacji Unii Europejskiej (2010), *Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, http://www.consilium.europa.eu/pl/documents-publications/publications/2010/pdf/qc3010313plc_pdf/ [marzec 2010].

Wit B. Meyer R. (2007), *Synteza strategii*, PWE, Warszawa.



Paweł Mielniczek*

Uniwersytet Warszawski

Iveta Hlouchova**

Masaryk University

Contemporary Challenges for the Protection of Civilians During Defensive Operations – International Humanitarian Law Perspective

Abstract: The paper addresses the issue of challenges to the protection of civilians in the contemporary armed conflict, and, in particular, in defensive operations. The challenges are identified in the text and analysed through the prism of how they affect the effectiveness and efficiency of IHL, its legitimacy, contents, individual provisions, scope, applicability as well as enforcement, at various stages of both the armed conflicts and the IHL itself. Special attention is given to the new challenges, originating from the newly changed security environment and nature of an armed conflict, the landscape of conflict parties as well as the strategies they use.

Key words: public international law, international humanitarian law, right to self-defence, law of the armed conflict, civilians

Introduction

The purpose of this article is to deliver an overview of contemporary challenges for the protection of civilians during defensive operations from the perspective of inter-

* pawelmielniczek@outlook.com

** ivetahlouchova@gmail.com

national humanitarian law (IHL). Such perspective requires identifying the problems pertaining to the fundamental questions underlying this area of law, to content of particular provisions, as well as to their implementation and application. Finding, what constitutes the most important challenges on each of these levels, will be done through compilation and the brief analysis of most widely discussed legal issues, based both on scholarly and legal sources. This paper aims to provide an overview which reflects not only legal considerations, but also the perspective of security and strategic studies. Combination of the two disciplines allows us to point out challenges to the contemporary IHL framework, basing not only upon a legal reflection, but, above all, upon the actual state of security risks and threats.

One of the main goals of IHL is to 'protect victims, i.e. people not taking active part in combat' [Klabbers 2013]. However, contemporary challenges for the international legal protection of civilians during armed conflict start with this introductory question and the definition of civilian. On the one hand, the definition is clear: it is a person who is not member of the armed forces [ICRC, Customary IHL Database, Rule 5, https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_cha_chapter1_rule5]. On the other hand, it entails at least three difficult questions: Does it apply to non-international armed conflict? What are the armed forces? What with the moment when a civilian takes direct participation in hostilities and is no longer protected?

A military commander, who has to take immediate decisions during warfare, does not have time to discuss these questions. He needs a clear information on whether the action he is about to take is lawful. He also needs to take multiple factors into account. The law is only one of them [*The Laws of War: Fit For Purpose? Essays in Honour of Professor Peter Rowe* 2014]. The question on how far IHL influences such decisions and other aspects of warfare in favour of protecting civilians, is one of the fundamental questions concerning real quality and sense of its norms. Understanding the uncertainties, highlighted in this reference article, is only the first step for a person who wants to draw the conclusions in what way the international humanitarian law should evolve.

Analytical part

The legitimacy of international humanitarian law is based on the reasonable balance between various factors at stake. The interests of belligerents, already confined by

the principle of military necessity, still have to be weighed against the need for protection of civilians. On the other hand, some military doctrines may provide that it is the total war standpoint which allows to gain the biggest military advantage. The main question, however, pertains to the difference which the IHL can make. Putting aside detailed norms, let's imagine an area that is about to be bombed, where both civilians and hostile forces remain. The civilians neither take part in hostilities, nor occupy any building of military importance. Why some states avail themselves to kill the civilians if there is a certain proportion between casualties among them and killed terrorists [<http://news.sky.com/story/1645573/russia-guilty-of-syria-war-crimes-says-amnesty>]? What is the ratio of civilians that would prevent commanders from bombing? The answer depends not only on IHL, but also on other factors. Some states pursue the policy which is in line with neorealism, relying on flawed, ineffective and very weak IHL enforcement instruments and mechanisms, often even with lack of jurisdiction of various international criminal courts.

Furthermore, terrorists in general perceive the IHL as a Western construct. As the martyrs accept suicide missions, they are neither afraid of trials nor even death penalty, which is *nota bene* prohibited. IHL is not compatible with their ideologies, as their definition of an 'innocent civilian' is obviously different. Therefore, adherence to IHL is rather accidental and depends on their motives, which mainly seek 'something bigger', what is worth to make sacrifices for'. In the eyes of terrorists, trials and punishments under IHL are not legitimate and do not apply. Therefore, the fundamental challenge for IHL is to provide real answers, why its norms should be adhered to (fair balance of interests, ideological reasons, strict sanctions, prestige).

The next challenge pertains to the question how broad and detailed should be the scope of IHL regulation. Next to the legal sources, the area of armed conflict is characterised by the presence of many illegal international and domestic documents, number and variety of which is not helpful when looking for consensus as to address the challenges for protection of civilians during defensive operations.¹ The challenge is not to enact something, but rather to make a difference. The dissimilarities between states in the interpretation of IHL indicate that this area of law is to some extent a hostage of political will and commitment, deficiencies in which lead to the selective enforcement and double-standards [*Responsible risk-taking in conflict-affected countries: the need for due diligence and the importance of collective approaches* 2012]. Next

¹ Consider for instance the various Ministry/Department of Defence's manuals on the law of armed conflict, each comprising some 1000 pages, while not exhausting all challenges listed in this article.

to IHL, a similar problem occurs when it comes to the mandate of peace support, i.e. peace enforcement, peacekeeping, peace-making and peacebuilding missions.

Although, not exclusively contemporary, the threats of genocide, large-scale killings, ethnic cleansing, war crimes, crimes against humanity and human rights abuses have some modern specifics [<https://www.usip.org/sites/default/files/09sg.pdf>]. In the background of the norms directly regulating the conduct of hostilities, there is also an issue which influences the scale of potential breaches of IHL: the lack of rule of law and order. The challenges relevant to this topic encompass implementation of existing treaties and United Nations Security Council resolutions as well as enforcement and monitoring of their implementation. Particular multi-organizational and multinational missions acting as 'proxies' to the UN still may encounter ambiguities as to the division of responsibilities, rights and accountability. The issues pertain also to interoperability, which is hindered by national caveats, while the need to access all vulnerable populations pushes humanitarian actors to keep their distance from peacekeepers and, in extreme cases, from the UN-led humanitarian coordination system itself. While some actors can afford such state of things (e.g. ICRC or Médecins sans Frontières/Doctors without Borders, which decided to stay outside of the UN coordination system), not all actors can or will to do so. These challenges may require the UN to think outside the integration box, and even contemplate disengaging from operational coordination when its impartiality is compromised.

The ongoing peace operations such as those in Afghanistan or the Democratic Republic of Congo have raised the question on whether IHL applies to the territory of non-belligerent states affected by the multinational non-international armed conflict (NIAC). A growing number of fighters of non-state armed groups, opposing multinational forces, is tending to take refuge in, or even operate from, the territory of a non-belligerent state, generally a neighbouring country [*The regulation of non-international armed conflicts: Can a privilege of belligerency be envisioned in the law of non-international armed conflicts?* 2014]. Similarly, states involved in a multinational NIAC often install and use for combat purposes military bases located in the territory of non-belligerent states.

Gaps in the regulation and uncertainties in the interpretation of various rules may affect the practice of peace operations and jeopardise the security and safety of military and civilian personnel to an extent that may impede the effective performance of the mandate. States and international organisations deploying military or civilian personnel abroad will negotiate Status of Forces or Status of Mission agreements

anyway, in order to define more precisely the rights and obligations of their personnel in the host state. The issues concerning such status may become superposed by rules of IHL. Yet international organisations and participating states have a shared interest in maintaining and restoring peace rather than waging war through peace operations. They should focus on law enforcement operations and avoid peacekeepers becoming parties to an armed conflict [Greenwood 1996]. Strict policy rules should make their impartiality more visible, strengthen their policing role and limit any involvement in the conduction of hostilities.

The question on how to enforce the IHL and International Human Rights Law as a common interest of all stakeholders also encompasses the issue of reliable, credible and appropriate intelligence sharing. Operation of intelligence, in turn, entails questions on the due balance between privacy and other fundamental rights with national security. The complexity of regulations can be depicted by the fact that many intelligence agencies cannot automatically start sharing information just because Parliament and the President request that. In this respect, it is not enough to eliminate legal obstacles to data exchange. Nor will it work to call for a new ‘culture of information sharing’ or otherwise exhort agencies to do a better job. It is in the interest of information agencies to hoard the data, so what is needed for policymakers is to systematically reform the intelligence system’s incentive structure. At the same time, any new incentives, encouraging information sharing, must not undermine agencies’ existing incentives to collect, analyse, and produce intelligence in the first place [Lerner 2003]. Lawmakers also might clarify the remaining ambiguities about the legality of sharing, either by legislation or by opinion from counsel. By increasing the benefits agencies expect to gain, and by decreasing the expected costs, such measures might tilt the balance in favour of expanded information sharing.

Next, the contemporary IHL must reflect the new dynamics of the landscape of conflict actors: whole of government, whole of society, their interactions, relationships and mutual interests [*Conflict Management and “Whole of Government”: Useful Tools for U.S. National Security Strategy?* 2012]. The IHL should more comprehensively take into account the role of public opinion, which can influence the military and political leaders, but at the same time, the latter can influence the society through psychological operations and indoctrination of hate [*Psychological Operations. Principles and Case Studies* 1996]. Therefore, a challenge for IHL, with respect to protection of civilians, is how to reflect, monitor, regulate and punish such propaganda through introducing and developing instruments, mechanisms, procedures, and institutions.

One of the typical contemporary challenges for the protection of civilian population is the issue of asymmetric conflicts, where the difference between counterinsurgency and counterterrorism is particularly blurred. In this area, we can see clearly the clash between population-centric and enemy-centric approach and the question, to what extent risk lives of soldiers in order to protect civilians. In this respect, the challenges to IHL pertain mainly to the implementation of civilian casualty mitigation doctrine. Next to the issue of asymmetric conflicts, the IHL failed to achieve clarity as to the non-international armed conflicts (NIAC) [Mack 2008]. The parties to such conflicts, although bound by Protocol II relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts 1977, usually are insufficiently trained in the application of IHL and its specifics within this area.

Among the most unclear areas relating to the discussed topic, one can mention the issue of direct participation in hostilities, and the question on at what point the armed forces can shoot at a civilian who is going to lose his protection by actively supporting the enemy [Schmitt 2010]. The soldiers and commanders need a clear answer, while the IHL doctrine produces various views. Furthermore, this challenge is a part of a broader problem: the distinction between active and passive support of the civilian population to belligerents and its consequences. This entails new questions about the basic elements of IHL, namely the definition of civilian as well as the legal status of members of armed opposition groups, non-state actors and insurgents. However, the list of issues is longer and comprises of instance human shields and using civilians to shield military objectives [Schmitt 2009].

Another challenge is the underlying problem of lack of clear international and even domestic legal framework regulating status of private security and military companies, and their activities in the conflict zones. The difficulties arise when trying to answer the question how the Geneva Conventions apply to the operations of private security and military companies (PSMCs). The fact that the problem is not abstractive can be depicted by the cases of child soldiers hired by those companies. These are still mostly perceived as entrepreneurship, however, at the same time they are eroding the state monopole on the legitimate use of force. The Montreux document *On pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict* (2009), provided by the International Committee of Red Cross, is a non-binding instrument and by this virtue, bears limited significance [https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf]. Next to the regulation, also the question of appropriate supervi-

sion by the state constitutes a fundamental challenge that has to be addressed. This is particularly difficult, because the issue of accountability of contractors and companies creates a conflict of interest on the part of the state. Finally, the very contracts are not transparent and the provisions on mercenaries are no longer sustainable and valid in the case of PSMCs. Lack of clear response from the IHL entails the challenge of humanitarian organizations seeking protection of civilians on whether to appoint the PSMCs or not.

The next challenge for the protection of civilian population during defensive operations is the lack of food, water, medicine and sanitation. Although the IHL is not capable of addressing all issues arising in this respect, an apt example of its desired role is addressing deliberate and systematic efforts to cause suffering of civilians, especially when under siege. The practices of tight check-point blockades of humanitarian aid convoys, confiscation of humanitarian supplies are also related to the problem of collective guilt and collective punishment doctrine, applied not only to undermine morale of the people and the enemy force, but also to show power, refill own storages and supplies. Examples of abuses include destroying harvests, killing livestock and cutting off water supplies, deliberate destruction of hospitals and medical units, crushing the humanitarian support from the opponents and neutral parties, to deliberately deprive of basic essential services, which, on one hand, is aimed at achieving the military advantage, but on the other hand, constitutes a major obstacle to restoring peace [<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14224&>]. When it comes to function of IHL, these examples reveal critical need for more effective enforcement and deterrent instruments and measures [McNeal G, *New Approaches to Reducing and Mitigating Harm to Civilians* (2012) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2020042]. An example of such actions could be the Human Rights Council's mandate (fact-finding, monitoring and reporting), but while not underestimating these efforts, that is clearly not enough to address a humanitarian crisis, with the most explicit example of Syria [*Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic* 2013].

State practice considers civilian areas, towns, cities, villages, residential areas, dwellings, buildings and houses and schools, civilian means of transport, hospitals, medical establishments and medical units, historic monuments, places of worship and cultural property, and the natural environment as *prima facie* civilian objects, provided, in the final analysis, they have not become military objectives [<https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1>]. Alleged attacks against such objects have

generally been condemned. However, the problem remains and the question is: how the IHL can better an approach in this matter and facilitate an access in violent conflict zones, safeguard the delivery of medical services and supplies as well as dual-use substances and technologies [Terry 2013]. The need for greater awareness among health agencies, Ministry of Health and private health providers as to the protection accorded to the healthcare under international law (e.g. art. 3 of the 1949 Geneva Conventions), including violence prevention mechanisms, reveals the necessity of communication initiatives aimed at educating the population on the consequences of perpetrating violent acts against healthcare [Terry 2013].

Among the similar challenges to the protection of civilians during, one can also list preventive detention of particular groups of civilians, legal considerations as to the status of unlawful combatant [Goodman, *The Detention of Civilians in Armed Conflict* 103 "The American Journal of International Law" 48], the clash between IHL and domestic criminal law as to the legal basis for detention; abduction, kidnappings, forced recruitments and the approach to prisoner swaps and hostage release negotiations through the lens of desired ransom. What is more, IHL does not sufficiently address the accountability of child soldiers, i.e. the case when the victims become perpetrators [Drumbl 2011, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1921527]. In this respect, the law should not shield juveniles from their legal obligations. In some cases, solutions other than criminal trials (for instance truth commissions and traditional ceremonies) may facilitate rehabilitation and reintegration process and enable to achieve the same aim as strictly legal mechanisms.

Finally, among the activities aimed at discouraging the civilian population from supporting the opponent, there are still insufficiently addressed questions of sexual violence. It is the awareness rather than sole fact-finding efforts which can change the mind-sets and perceptions on social stigmas, which may permanently exclude victims from community life [*Addressing Conflict-Related Sexual Violence. An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice* 2012]. In this respect, the role of IHL (e.g. enforcement of the United Nations Security Council resolution no S/RES/1325) must be supplemented by other approaches in addressing the challenges such as training the peacekeepers to combat crimes of rape [*Addressing Conflict-Related Sexual Violence...* 2012, p. 10]; protecting babies born as a result of rape and generally – children born during armed conflict. For this purpose, the mandate of peace support forces or peacekeeping forces may be amended, preventive physical protection (armed patrols and escorts) expanded to include the joint protection teams [*Addressing Conflict-Re-*

lated Sexual Violence, pp. 18–22]; and implement the so-called quick impact projects (QIPs), while not underestimating the challenge concerning viability and long-term effectiveness of applied solutions [*Addressing Conflict-Related Sexual Violence... 2012*, p. 23]. The additional issues which should be addressed in this respect pertain to: counter human trafficking operations, cordon and search operations, community liaison, securing the environment for the delivery of humanitarian aid, monitoring and reporting behavioural change as well as reviving the political process and restoring rule of law [*Addressing Conflict-Related Sexual Violence... 2012*, pp. 24–34].

Next, the failure to prevent severe damage to infrastructures, such as hospitals and sanitation systems affects the future possibilities of re-establishing peace and rule of law. In conflict-prone situations, an access to markets is necessary to restore economic growth and generate the preconditions for stability and reconstruction. Hence, the rehabilitation of damaged transport infrastructure has emerged as an overarching investment priority among donors and governments. In most cases, reducing transport costs has the expected beneficial impacts on all the measures of welfare. However, when there is an intense conflict, improvements in the infrastructure may not have the anticipated benefits [*Infrastructure in Conflict-Prone and Fragile Environments: Evidence from the Democratic Republic of Congo 2015*, pp. 72–73]. The results suggest the need for more nuanced strategies that take into account various circumstances and considering actions that jointly refer to governance and construction activities.

The next challenge is to exclude the risk of using chemical, biological, radiological or nuclear weapons (CBRN). The issues refer to multiple definitions, hazard awareness and hazard understanding, contamination mitigation as well as to the accountability of perpetrators and facilitators [*Operations in Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Environments 2013*]. However, due to unconventional nature of these weapons, the role of IHL is limited by the fact that the main focus targets the issue of non-proliferation rather than regulating the use of these weapons during armed conflict.

Another perspective from which the topic can be approached is the difference between human security and state security [Spijkers 2007]. In this respect, the challenges refer to violence committed against civilians by the state of their own citizenship, which most often is committed not by military forces, but by criminals and terrorists, the forces of nature, disease and poverty. The above shows that the traditional interstate paradigm of security is no longer relevant and the allocation of responsibilities may be shifted [Spijkers 2007, pp. 24–34].

Next to the physical threats, there is an equally important part of protection of civilians, which is far more difficult to address. Namely, it is the freedom from fear and freedom from want, addressed i.a. by the human right to privacy or the responsibility to protect (R2P) doctrine [Peters 2011]. In this respect, IHL should not be confined to the imminent attacks and in an equally detailed manner address protracted civilians-targeted campaign, aimed at achieving long-term through systematic and structural violations [Galtung Cultural Violence]². Thus, the lawmakers should take into account not only direct, but also indirect effects of attacks on and against civilians. Mentioning this challenge brings us back to the problem of insufficient political will and consensus. However, ensuring the accountability of all parties for crimes committed constitutes an imperative.

Last but not least, there are also numerous challenges as to the specific questions of law. This list covers, but is not limited to: targeted killings, including drone and air strikes, their legal basis, accountability [McNeal 2014], and relation to the principle of territorial sovereignty [J Römer, 2010]; civilians caught in cross-fire (legal, criminal punishments for sieges, blockades) [*Eastern Ukraine. Civilians Caught in the Crossfire* 2015, https://www.fidh.org/IMG/pdf/eastern_ukraine-ld.pdf]; unexploded ordnance, mines, improvised explosive devices, other explosive weapons (bombs, missile and rocket warheads, grenades) and their potential fragmentation effects and their use in populated areas [*The Laws of War: Fit For Purpose? Essays in Honour of Professor Peter Rowe* 2014, p. 27]; creation of exclusive maritime zones and safe zones; and finally: rights, responsibilities, instruments and mechanisms for monitoring and enforcement of cease-fires. In turn, the problem of night rights (any offensive operation involving entry into a compound, residence, building or structure that occurs in the period between nautical twilight and nautical dawn) involves not only problems with correct identification of civilians during the operation, but also with gathering evidences.

Concluding remarks

Given the new dynamics occurring in the international security environment, the rapid changes of the nature, character, ends and means of an armed conflict has generated new challenges not only to the issue of how to end the armed conflict in the

most effective way, but also how to manage the existing norms of an armed conflict in the form of IHL. As the arguments presented in this paper show, there is a myriad of challenges arising from the new security dynamics and new security architectures in the conflicts zones. All of them challenge the established IHL framework, either from the standpoint of its legitimacy, its contents and individual legal provisions (as elements of IHL), its scope, applicability, monitoring as well as enforcement, sanctions instruments and decision-making mechanisms.

The number and character of the contemporary challenges, specifically, to the civilians during armed conflict, let alone defensive operations only, also call the existing IHL framework of division of responsibilities, rights and accountability into question. Some of the challenges presented in this paper touch on issues and matters that have always been problematic from the IHL perspective, like the character of the respective armed conflict (whether it is international, internal or transnational conflict and what difference this characterization make for the application of the IHL), definition of a civilian (given the variety of perceptions among many different parties to many different conflicts, especially when the terrorist networks are active in those conflicts) or the legal status of individual conflict parties (private security and military companies, for instance). Another major challenge that further affects any application and enforcement of IHL is the incremental issue of different perceptions and different interpretations of the IHL among various conflict parties, and the applicability of IHL in different mission types (counterinsurgency, combating terrorism, peace support operations...). Another significant variable is the scale of potential breaches of IHL and instruments of an effective measurement of such breaches. Additionally, the protection of civilians imperative as well as IHL need to reflect the dynamics of the security environment in general as well as of the landscape of contemporary conflict parties and their respective features, interactions and influences, particularly in the time where the narrative of the fight against terrorism dominates the majority of contemporary conflict zones.

The challenges to the IHL as the most significant legal instrument of the protection of civilians during contemporary defensive operations can be approached from many different perspectives and standpoints, characterized and analysed at many different levels, and often closely linked one to another. The newly emerging trends of mass starvations used as a weapon of war, deliberate targeting of medical personnel and facilities as well as aerial bombardment of refugee camps reinforce the critical need for reform of IHL, especially its clear provision and interpretation, applicability,

Paweł Mielniczek, Iveta Hloučová

enforcement and oversight and sanctioning system. New, or modified instruments, mechanisms, procedures and perhaps also institutions of IHL are required in order to address adequately the existing challenges to the protections of civilians in the contemporary security environment.

Bibliography

Addressing Conflict-Related Sexual Violence. An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice (2012), (2nd edn, UN Women).

Confronting Crimes Against Humanity (2008), United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/sites/default/files/09sg.pdf> [accessed: 20 July 2016].

Deprivation of food, water, shelter and medical care – a method of war in Syria, and a crime against humanity (2014), Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14224&> [accessed: 20 July 2016].

Eastern Ukraine. Civilians Caught in the Crossfire (2015), International Federation for Human Rights, https://www.fidh.org/IMG/pdf/eastern_ukraine-ld.pdf [accessed: 20 July 2016].

ICRC, Customary IHL Database, <https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1> [accessed: 20 July 2016].

Operations in Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Environments (2013), U.S. Armed Forces Joint Publication, 3–11.

Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic (2013), U.N. Doc. A/HRC/22/59.

Ali R and others, Infrastructure in Conflict-Prone and Fragile Environments: Evidence from the Democratic Republic of Congo (2015), “World Bank Policy Research Working Paper”, No. 7273.

Bray J, Crockett A (2012), *Responsible risk-taking in conflict-affected countries: the need for due diligence and the importance of collective approaches* 94, “International Review of the Red Cross”, 1069.

Harvey C, Summers J, White N (eds.) (2014), *The Laws of War: Fit For Purpose? Essays in Honour of Professor Peter Rowe*, Cambridge University Press.

Drumbl M, (2011), *Reimagining Child Soldiers in International Law and Policy*, “Washington & Lee Legal Studies Paper”, No. 17, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1921527 [accessed: 20 July 2016].

Galtung J., *Cultural Violence*, "Journal of Peace Research" 291, 27(3).

Goldstein F., Findley B. (1996), *Psychological Operations. Principles and Case Studies*, Air University Press.

Goodman R., *The Detention of Civilians in Armed Conflict*, "The American Journal of International Law" 103, 48.

Greenwood C. (1996), *Protection of Peacekeepers: The Legal Regime*, "Duke Journal of Comparative and International Law" 7, 189, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/view-content.cgi?article=1377&context=djCIL> [accessed: 20 July 2016].

Franke V., Dorff R. (eds) (2012), *Conflict Management and "Whole of Government": Useful Tools for U.S. National Security Strategy?*, U.S. Army War College.

Klabbers J. (2013), *International Law*, Cambridge University Press.

Kress C., Megret F. (2014), *The regulation of non-international armed conflicts: Can a privilege of belligerency be envisioned in the law of non-international armed conflicts?* (2014), "International Review of the Red Cross" 96, 893.

Lerner C. (2013), *The USA Patriot Act: Promoting the Cooperation of Foreign Intelligence Gathering and Law Enforcement*, "George Mason Law Review" 493, 11(3).

Mack M. (2008), *Increasing Respect for International Humanitarian Law in Non-international armed conflicts*, International Committee of the Red Cross.

McNeal G. (2012), *New Approaches to Reducing and Mitigating Harm to Civilians*, "Pepperdine University Legal Studies Research Paper", No. 17, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2020042 [accessed: 20 July 2016].

McNeal G. (2014), *Targeted Killing and Accountability*, "Georgetown Law Journal" 102, 681

Peters A. (2011), *The Security Council's Responsibility to Protect*, "International Organizations Law Review", 8(1).

Römer J. (2010), *Killing in a Gray Area between Humanitarian Law and Human Rights, How Can the National Police of Colombia Overcome the Uncertainty of Which Branch of International Law to Apply?*, Springer.

Schmitt M (2010), *Deconstructing Direct Participation in Hostilities: the Constitutive Elements*, N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 697.

Schmitt M. (2009), *Human Shields in International Humanitarian Law*, 47 “Columbia Journal of Transnational Law”, 292.

Spijkers O. (2007), *From State Security to Human Security*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1565465 [accessed: 20 July 2016].

Terry F. (2013), *Violence against health care: insights from Afghanistan, Somalia, and the Democratic Republic of the Congo*, 95 “International Review of the Red Cross”, 889.



Daniel Jurewicz*

Spółeczna Akademia Nauk

Przygotowania do militaryzacji w świetle regulacji prawnych w RP

Preparations for Militarization in the Aspect of Legal Regulations in Poland

Abstract: The aim of the paper is to describe the facts of legal regulations related to the preparation of selected companies and other organizational units to the militarization. The article presents a section of tasks justifying militarization and contains a reference to the main legal acts regulating the issues discussed. The article also provides a method for determining and selecting units for militarization. The tasks, performed by people at different levels of competence in the process of preparation to militarization, was discussed. Additionally, the article describes the rules used during the broadcast of organizational-mobilization allocations to persons designated to service in the militarized units, and also presents the principles and scope of control aimed at assessing preparations for militarization. Due to the wide scope of the subject, the author has referred only to the basic legal acts regulating the principles related to preparations for militarization, but has provided a comprehensive section of this process. The article presents the necessary information about the tasks performed in the process of preparation to the militarization from the rules of the selection of individual organizational units, the details of tasks performed in this process, to present in the final part the principles of filling units to be militarized with headcount and describes ways and scope of conducting. The aim of the paper is to present the existing legislation regulating the issue of the militarization of the economy in an emergency war.

Key words: national safety, state security, militarization, mobilization of the economy, militarized unit

* daniel-jurewicz@wp.pl

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo państwa to stan uzyskany w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony przed możliwymi zagrożeniami, wyrażony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń. W sferze zainteresowania każdej władzy i administracji państwowej jest utrzymywanie bezpieczeństwa narodowego na możliwie najwyższym poziomie. Potencjał obronny, o którym mowa powyżej tworzą: służba zagraniczna (dyplomacja) pracująca na rzecz bezpieczeństwa, Siły Zbrojne RP, wojskowe służby specjalne oraz przemysł obronny. Główną składową tego potencjału będą bez wątpienia Siły Zbrojne RP, jednakże aspekt związany z odpowiedzialnością za obronność państwa przez inne podmioty wydają się być równie istotny.

W przypadku potencjalnego konfliktu zbrojnego głównym zadaniem sił zbrojnych będzie stawienie oporu i powstrzymanie działań ewentualnego agresora, przy jednoczesnym uruchomieniu przez państwo szeroko rozumianych rezerw (materiałowych, osobowych, rzeczowych), a także rozpoczęciu, w razie potrzeby, transformacji gospodarki umożliwiającej jej realizację zabezpieczenia potrzeb państwa w czasie wojny.

Warunkiem niezbędnym do realizacji zadań obronnych w przestrzeni funkcjonowania gospodarki przez podmioty niemilitarne będzie właściwe przygotowanie do militaryzacji jednostek organizacyjnych i przedsiębiorstw wykonujących lub mogących wykonywać zadania na rzecz obronności państwa.

Samo pojęcie militaryzacji zdefiniowane zostało [*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* 2008, s. 71] jako przeniesienie zasad i metod organizacji wojskowej do organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej i gospodarki narodowej, stosowanie w nich niektórych elementów dyscypliny wojskowej oraz nadanie im wojskowego charakteru, przez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych. Objęcie militaryzacją określonych przez uprawnione organa państwowe działów i jednostek organizacyjnych (w tym także powołanie osób do pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych) następuje w razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny, wprowadzenia stanu wojennego albo wyjątkowego, na podstawie stosownych uregulowań prawnych.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie i usystematyzowanie obowiązujących przepisów prawa regulujących problematykę militaryzacji gospodarki w sytuacji zagrożenia wojennego.

Podstawy prawne militaryzacji

Prawne podstawy militaryzacji, jak większość problematyki związanej z obronnością państwa, ujęte zostały w Ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku w sprawie powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Artykuł 2 ustawy stanowi, że umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach. [Dz.U. z 2015 r., poz. 827].

Problematyka militaryzacji ujęta została w dziale V wspomnianej ustawy dotyczącym służby w jednostkach zmilitaryzowanych.

Na podstawie zapisów ustawowych powstały akty wykonawcze w postaci rozporządzeń. Do głównych aktów wykonawczych w obszarze militaryzacji określających szczegółowe zasady realizacji poszczególnych zadań tego procesu należą:

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 roku w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa [Dz.U. z 2009 r. Nr 2010, poz. 1612];
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 roku w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych [Dz.U. z 2010 r. Nr 41, poz. 234];
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie przydzielania jednostek zmilitaryzowanych [Dz.U. z 2012 r., poz. 359].

Poszczególne, przedstawione powyżej akty wykonawcze, określają szczegółowo między innymi:

1. kategorie zadań uzasadniających militaryzację;
2. tryb ustalania:
 - istniejących i specjalnie tworzonych jednostek organizacyjnych, które przewiduje się objąć militaryzacją, oraz jednostek organizacyjnych stanowiących bazę formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych;
 - limitów osób, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych;

3. wzór wniosku o objęcie poszczególnych jednostek organizacyjnych przygotowaniem do militaryzacji;
4. zadania związane z przygotowaniem jednostek organizacyjnych przewidzianych do objęcia ich militaryzacją oraz organy zobowiązane do realizacji tych zadań;
5. zasady wyposażania jednostek przewidzianych do militaryzacji i jednostek zmilitaryzowanych w środki transportowe, maszyny, urządzenia oraz sprzęt wojskowy;
6. zasady i tryb przeprowadzania kontroli stanu przygotowania jednostek organizacyjnych przewidzianych do objęcia ich militaryzacją oraz organy właściwe w tych sprawach [Dz.U. z 2009 r. Nr 210, poz. 1612].

Ponadto umieszczono w nich zasady określające, m.in.:

1. tryb postępowania związany z nadawaniem przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych [Dz.U. z 2010 r. Nr 41, poz. 234];
2. szczegółowe zasady przydzielania jednostek zmilitaryzowanych ministrom (wojewodom) innym niż określone w art. 187 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej albo organom obrony cywilnej, a także do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
3. tryb postępowania w sprawach przydzielania jednostek zmilitaryzowanych organom, o których mowa w pkt. 2, oraz Siłom Zbrojnym Rzeczypospolitej Polskiej.[Dz.U. z 2012 r., poz. 359].

Kategorie zadań uzasadniających militaryzację i ustalanie jednostek do niej przewidzianych

Grupę zadań uzasadniających militaryzację jednostek stanowią przedsięwzięcia mające szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Militaryzacją mogą być objęte zarówno funkcjonujące już jednostki organizacyjne, jak i jednostki specjalnie tworzone do realizacji tych zadań.

Do zadań uzasadniających podjęcie decyzji o militaryzacji podmiotu zalicza się:

- produkcję wyrobów, wykonywanie usług oraz prac wdrożeniowych i ekspertryz niezbędnych do zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa;
- wykonywanie przewozów wojskowych oraz logistycznego wsparcia Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych w ramach realizacji obowiązków państwa-gospodarza (HNS);

- zabezpieczenie funkcjonowania systemów łączności, transportu, energetyki oraz gazownictwa i sektora paliwowego, a także wykonywanie funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej;
- budowę, rozbudowę i odtwarzanie infrastruktury obronnej państwa oraz osłony technicznej infrastruktury transportowej, a także gromadzenie i utrzymywanie rezerw mobilizacyjnych na potrzeby osłony technicznej tej infrastruktury;
- informacyjne zabezpieczenie funkcjonowania systemu obronnego państwa;
- utrzymania bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego;
- prowadzenia ochrony obiektów o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i obronności państwa [Dz.U. z 2009 r. Nr 210, poz. 1612].

Jednostki przewidziane do militaryzacji, zarówno te istniejące jak i specjalnie tworzone, ustala Rada ministrów na wniosek poszczególnych ministrów lub wojewodów, po wcześniejszym zaopiniowaniu przez Ministra Obrony Narodowej.

Opinia Ministra Obrony Narodowej zawiera między innymi potwierdzenie zgodności deklarowanego we wniosku przeznaczenia poszczególnych jednostek oraz ocenę limitu osób, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych [Dz.U. z 2015r. poz. 827].

Ustalenia Rady Ministrów dotyczące objęcia militaryzacją poszczególnych podmiotów znajdują finalnie swoje odzwierciedlenie w utworzonym wykazie jednostek organizacyjnych podlegających do militaryzacji. Na podstawie utworzonego wykazu sporządzane jest zbiorcze zestawienie zadań, zawierające informacje zarówno o istniejących jednostkach organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji, jak i specjalnie tworzonych jednostkach zmilitaryzowanych.

Zmiany w opracowanym wykazie dokonywane są w aneksie, na podstawie wniosków złożonych przez wojewodów lub poszczególnych ministrów. W aneksie tym ujmują się zmiany dotyczące między innymi wyłączenia lub włączenia poszczególnych jednostek w proces przygotowań do militaryzacji.

Zakres informacji dotyczący jednostek istniejących przewidzianych do militaryzacji ujęty w zbiorczym zestawieniu zadań obejmuje:

1. informację o organie, któremu podlega jednostka w sprawach przygotowań do militaryzacji;
2. główne zadania i przeznaczenie jednostki, ze wskazaniem kategorii zadań uzasadniających podjęcie decyzji o militaryzacji;
3. nazwę, siedzibę i adres jednostki;

4. numer identyfikacyjny jednostki;
5. wskazanie organu, według którego ustaleń przygotowuje się jednostkę do militaryzacji;
6. limit osób przewidzianych do powołania do służby w jednostce zmilitaryzowanej;
7. dane dotyczące organu, któremu będzie podlegała jednostka po jej zmilitaryzowaniu;
8. podstawę objęcia jednostki przygotowaniem do militaryzacji.

Dla specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych w zestawieniu ujmuje się informacje dotyczące:

1. organu, któremu podlega baza formowania w sprawach przygotowania do sformowania jednostki specjalnie tworzonej;
2. głównych zadań i przeznaczenia jednostki, ze wskazaniem kategorii zadań uzasadniających objęcie militaryzacją;
3. nazwy, siedziby i adresu bazy formowania;
4. numeru identyfikacyjnego jednostki;
5. organu, według którego ustaleń przygotowuje się jednostkę do militaryzacji;
6. etatu jednostki;
7. terminu gotowości do działania;
8. podstawowego wyposażenia jednostki warunkującego jej zdolność do działania;
9. możliwości operacyjnych jednostki, w szczególności możliwości wytwórczych, naprawczych, remontowych, transportowych i przeładunkowych, związanych z jej działalnością;
10. procentu ukończenia stanu osobowego i etatowego wyposażenia jednostki;
11. organu, któremu będzie podlegała jednostka po jej sformowaniu;
12. podstawy objęcia jednostki przygotowaniem do militaryzacji.

Z chwilą otrzymania wyciągu z zestawienia zadań kierownicy jednostek organizacyjnych wykonujących zadania istotne dla obronności i bezpieczeństwa państwa stają się jednocześnie kierownikami jednostek przewidzianych do militaryzacji. Wiąże się to z koniecznością realizacji przez nich zadań związanych z przygotowaniem jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji.

Odpowiedzialność organów oraz realizacja zadań związanych z przygotowaniem do militaryzacji

W trakcie procesu przygotowania jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją realizowanych jest szereg zadań. Do najistotniejszych z nich zaliczyć można:

- opracowanie w istniejących jednostkach regulaminów organizacyjnych, a w jednostkach specjalnie tworzonych (bazach formowania)¹ planów formowania tych jednostek;
- nadawanie przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych osobom, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych, szkolenie stanu osobowego jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także reklamowanie osób od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny;
- wyposażanie w środki transportowe, maszyny, urządzenia i inne przedmioty oraz środki materiałowe, określone w dokumentach organizacyjnych jednostek przewidzianych do militaryzacji;
- prowadzenie niezbędnej dokumentacji, w tym aktualizowanie dokumentów (regulaminów i planów formowania), oraz innych informacji i danych dotyczących gotowości do działania jednostek zmilitaryzowanych.

W ramach przygotowania jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją większość zadań z tym związanych przypisanych zostało wojewodom i poszczególnym ministrom, w gestii których znajdują się jednostki organizacyjne przewidziane do militaryzacji. Do najistotniejszych zadań mających na celu właściwe przygotowanie jednostek do ich militaryzacji zaliczyć można:

- określenie zakresu przedsięwzięć związanych z przygotowaniem do militaryzacji oraz szczegółowych zasad i trybu ich wykonywania w działach administracji rządowej oraz województwach, w tym wyznaczenie podległych i nadzorowanych organów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych przedsięwzięć;
- ustalanie sposobu zabezpieczenia potrzeb sprzętowych i materiałowych jednostek przewidzianych do militaryzacji, w szczególności w zakresie środków transportowych, maszyn i urządzeń, które nie mogą być przydzielone w ramach świadczeń na rzecz obrony, a także sprzętu wojskowego i innego

¹ Baza formowania – jednostka organizacyjna stanowiąca bazę formowania specjalnie tworzonej jednostki zmilitaryzowanej.

sprzętu specjalistycznego, jeżeli jest on przewidziany w etacie jednostki zmilitaryzowanej, w tabelach należności i normach należności;

- uzgadnianie z Ministrem Obrony Narodowej zmian dotyczących terminów osiągnięcia gotowości do działania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych oraz informowanie właściwych organów o zmianach wynikających z aktualizacji odpowiednich zestawień zadań;
- planowanie, w sporządzanych programach pozamilitarnych przygotowań obronnych, środków finansowych na realizację zadań związanych z przygotowaniem do objęcia militaryzacją ustalonych jednostek organizacyjnych oraz dysponowanie przydzielonymi środkami finansowymi i limitami osób;
- ustalanie struktur organizacyjnych i etatów jednostek zmilitaryzowanych oraz tabel należności i norm należności sprzętu, urządzeń oraz środków materiałowych dla tych jednostek;
- zatwierdzanie regulaminów organizacyjnych i planów formowania jednostek zmilitaryzowanych;
- ustalanie, stosownie do specyfiki jednostek przewidzianych do militaryzacji, szczegółowych warunków i trybu prowadzenia przygotowań, a także sposobu zakwaterowania i wyżywienia stanów osobowych tych jednostek;
- weryfikowanie informacji i danych dotyczących gotowości jednostek przewidzianych do militaryzacji, przedstawianych przez kierowników baz formowania w formie karty gotowości jednostki zmilitaryzowanej, a także prowadzenie kartoteki kart gotowości;
- ustalanie programów szkolenia oraz organizowanie i nadzorowanie szkolenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji;
- planowanie i organizowanie kontroli podległych jednostek przewidzianych do militaryzacji;
- określanie trybu współdziałania z innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie realizacji zadań dotyczących przygotowań do militaryzacji. [Dz.U. z 2009 r. Nr 210, poz. 1612].

W ramach czynności przygotowawczych do militaryzacji, po otrzymaniu wyciągu z zestawienia zadań, odpowiedni ministrowie i wojewodowie w zakresie sobie podległych jednostek organizacyjnych, są zobligowani także do zapewnienia osiągnięcia przez nie gotowości do działania. Proces ten realizowany jest głównie poprzez sprawowanie nadzoru nad realizacją czynności przygotowawczych do militaryzacji. Ponadto osoby te są uprawnione do przedstawienia Ministrowi Obrony Narodowej

propozycji do rocznego planu szkolenia oraz liczby osób powoływanych do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji, a także rodzaju oraz liczby nieruchomości i rzeczy ruchomych, pobieranych w ramach świadczeń rzeczowych w związku z takimi ćwiczeniami.

Zgodnie z zapisami dokumentów normatywnych, realizacja czynności przygotowawczych do militaryzacji powinna zapewnić osiągnięcie gotowości do działania poszczególnych jednostek w terminie do sześciu miesięcy od ich zakończenia. Główne zadania mające na celu przygotowanie jednostek do militaryzacji powinny zostać zrealizowane w terminie dziewięciu miesięcy od otrzymania wyciągu ze zbiorczego zestawienia zadań [Dz. U. z 2009 r. Nr 210, poz. 1612].

Czynności przedstawione powyżej, realizowane na szczeblach poszczególnych ministerstw i urzędów wojewódzkich, stanowią jedynie ogólne ramy funkcjonowania jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji. Szczegółowe zadania realizowali będą wyznaczeni kierownicy tych jednostek, podlegli ministrom lub wojewodom.

Do zadań spoczywających na kierownikach jednostek przewidzianych do militaryzacji należy:

1. opracowanie regulaminu organizacyjnego jednostki zmilitaryzowanej obejmującego między innymi:
 - przeznaczenie i sposób działania jednostki zmilitaryzowanej, jej strukturę organizacyjną, a także tabele należności i normy należności,
 - zadania i obowiązki kierownika jednostki, a także innych osób funkcyjnych jednostki zmilitaryzowanej,
 - zakres obowiązków na poszczególnych stanowiskach etatowych, dobowy wymiar oraz rozkład czasu służby i pracy oraz uprawnienia osób pełniących służbę w jednostce zmilitaryzowanej;
2. planowanie uzupełnienia potrzeb osobowych, sprzętowych i materiałowych jednostki przewidzianej do militaryzacji;
3. planowanie świadczeń osobistych i rzeczowych, w tym świadczeń osobistych polegających na dostarczeniu i obsłudze przedmiotów świadczeń rzeczowych na potrzeby jednostki przewidzianej do militaryzacji oraz jednostki zmilitaryzowanej;
4. współdziałanie ze starostami, wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast oraz z wojskowymi komendantami uzupełnień w zakresie:
 - przeznaczania osób do służby w jednostce zmilitaryzowanej,

- przeznaczania środków transportowych, maszyn, urządzeń oraz innych przedmiotów świadczeń rzeczowych na potrzeby jednostki zmilitaryzowanej,
 - ustalania sposobu uruchamiania świadczeń oraz powoływania osób do pełnienia służby w jednostce zmilitaryzowanej, a także trybu wzywania osób do odbycia ćwiczeń w jednostce przewidzianej do militaryzacji;
5. zapewnienie obsady kadrowej jednostki zmilitaryzowanej, w szczególności przez prowadzenie postępowania reklamacyjnego² oraz nadawanie przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych pracownikom jednostki organizacyjnej przewidzianym do służby w tej jednostce;
 6. aktualizowanie dokumentacji dotyczącej zadań jednostki zmilitaryzowanej;
 7. organizowanie i prowadzenie szkolenia osób przeznaczonych do służby w jednostce zmilitaryzowanej;
 8. współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie przygotowania i realizacji zadań obronnych.

Kierownicy jednostek organizacyjnych będących bazą formowania opracowują plan formowania, w który ujęte są następujące informacje:

- dane dotyczące formowanej jednostki zmilitaryzowanej, w tym miejsce formowania, nazwę i adres bazy formowania, oraz innych jednostek organizacyjnych uczestniczących w procesie formowania;
- termin gotowości do działania jednostki zmilitaryzowanej oraz harmonogram osiągnięcia tej gotowości przez formowaną jednostkę;
- obowiązki osób funkcyjnych wchodzących w skład zespołu kierowania formowaniem jednostki zmilitaryzowanej;
- skład i rozmieszczenie elementów bazy formowania, w tym punktu kontrolno-informacyjnego, punktu wydawania wyposażenia, punktu przyjęcia i rozdziału transportu, oraz sposób rozwinięcia tych elementów;
- sposób powołania osób przeznaczonych do pełnienia służby w jednostce zmilitaryzowanej oraz organizację skompletowania stanu osobowego, a także przyjęcia świadczeń osobistych i rzeczowych;
- zabezpieczenie logistyczne formowania jednostki zmilitaryzowanej, w tym organizację zakwaterowania, żywienia, łączności i ochrony miejsca formowania jednostki [Dz.U. z 2009 r. Nr 210, poz. 1612].

² Reklamowanie od obowiązku pełnienia służby wojskowej realizowane jest na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie reklamowania od obowiązku czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny [Dz.U. Nr 210, poz. 2136 z późn. zm.].

Odrębną i niezwykle istotną rolę w procesie przygotowania do militaryzacji posiada Minister Obrony Narodowej. Do jego kompetencji należy koordynacja i nadzór nad realizacją tego procesu.

Minister Obrony Narodowej swoje kompetencje realizuje poprzez:

- prowadzenie wykazu ustalonych przez Radę Ministrów jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji oraz zbiorczego zestawienia zadań, a także przygotowuje projekty ustaleń Rady Ministrów i aktów normatywnych dotyczących przygotowania do militaryzacji;
- przygotowanie wieloletnich i rocznych planów szkolenia jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także projektów dokumentów w sprawie ćwiczeń jednostek przewidzianych do militaryzacji;
- przedstawianie Radzie Ministrów informacji o stanie przygotowania jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją w raporcie o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Minister Obrony narodowej jest odpowiedzialny także za gromadzenie i wymianę informacji niezbędnych do koordynacji przygotowań do militaryzacji, w tym opracowanie i aktualizację bazy danych zawierającej informacje dotyczące gotowości poszczególnych jednostek organizacyjnych. Ustala on również numery identyfikacyjne jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także nadaje nazwy jednostkom zmilitaryzowanym.

Nadawanie przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych

Istotnym problemem realizowanym w etapie przygotowań jednostek organizacyjnych do militaryzacji jest uzupełnienie ich stanów osobowych. Do uzupełnienia stanów osobowych w pierwszej kolejności wykorzystywane są osoby będące pracownikami danej jednostki. Zostają one uznane za przeznaczone do tej służby z chwilą kwalifikacji do niej i złożenia podpisu na zbiorowej liście imiennej³. Nadanie przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego osobom będącym żołnierzami rezerwy może nastąpić jedynie po uprzednim uzgodnieniu z właściwym wojskowym komendantem

³ Wzór zbiorowej listy imiennej stanowi załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 roku w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych [Dz.U. z 2010 Nr 41, poz. 234].

uzupełnień. Organ ten wyraża zgodę na nadanie przydziału w stosunku do żołnierzy rezerwy. Procedura ta pozwala uniknąć sytuacji nadania przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego żołnierzom posiadającym już nadane przydziały mobilizacyjne do jednostek wojskowych. W przypadku braku nadanego wcześniej przydziału mobilizacyjnego należy przyjąć, że brak jest podstaw do odmowy nadania przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego do jednostki zmilitaryzowanej lub bazy formowania, w której żołnierz taki jest zatrudniony.

W przypadku zaistnienia sytuacji, w której potrzeby osobowe są większe niż możliwości ich zaspokojenia, kierownicy jednostek organizacyjnych sporządzają zapotrzebowanie na uzupełnienie potrzeb kadrowych i przesyłają je właściwemu wojskowemu komendantowi uzupełnień. Zapotrzebowanie takie sporządza się każdorazowo, w sytuacji kiedy potrzeby kadrowe osiągają co najmniej 5% etatowej liczby stanowisk służbowych jednostki. [Dz.U. z 2010 r. Nr 41, poz. 234].

Po otrzymaniu zapotrzebowania wojskowy komendant uzupełnień dokonuje analizy możliwości uzupełnienia potrzeb kadrowych z posiadanych zasobów ewidencyjnych, powiadamia kierownika jednostki organizacyjnej o terminie kwalifikowania osób do nadania im przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych, a także wspólnie z przedstawicielem jednostki organizacyjnej przeprowadza proces kwalifikowania kandydatów do obsady stanowisk wykazanych w zapotrzebowaniu.

Końcowym efektem tego procesu jest nadanie przez wojskowego komendanta uzupełnień przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych osobom, wobec których, na podstawie złożonego zapotrzebowania, przeprowadzono postępowanie kwalifikacyjne.

Za nadawanie przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych osobom będącym pracownikami jednostek podlegających militaryzacji lub baz formowania, odpowiedzialni są kierownicy tych jednostek.

Kontrola stanu przygotowania jednostek do militaryzacji

W związku z licznymi zadaniami przewidzianymi do wykonania przez poszczególne osoby funkcyjne w procesie przygotowania jednostek do militaryzacji niezbędne jest zaplanowanie właściwego procesu kontrolnego w tym zakresie.

Kontrole obejmują sprawdzenie między innymi gospodarności, celowości i legalności wykonywania zadań przez osoby odpowiedzialne za ich realizację.

W czasie realizacji czynności kontrolnych dokonuje się sprawdzenia:

- poprawności wydawania aktów regulujących przygotowanie jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją w podległych ministrom działach administracji rządowej i województwach;
- właściwego planowania i realizacji zadań związanych ze szkoleniem stanów osobowych jednostek przewidzianych do militaryzacji;
- planowania i organizacji przedsięwzięć dotyczących uzupełniania potrzeb kadrowych i wyposażania w środki transportowe jednostek przewidzianych do militaryzacji;
- wykorzystania przydzielonych na przygotowanie jednostek przewidzianych do militaryzacji środków finansowych i limitów osób;
- współpracy kierowników jednostek organizacyjnych z organami cywilnymi i wojskowymi w sprawach nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych oraz przeznaczania środków transportowych, maszyn i urządzeń na potrzeby jednostek przewidzianych do militaryzacji [Dz.U. z 2009 r. Nr 210, poz. 1612].

Kontrolę przygotowania jednostek przewidzianych do militaryzacji zarządzają: Prezes Rady Ministrów – w stosunku do ministrów i wojewodów, oraz ministrowie i wojewodowie – w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych, które im podlegają.

Dodatkową kontrolę może zarządzić Minister Obrony Narodowej w stosunku do jednostek wykonujących zadania na rzecz sił zbrojnych.

Proces kontroli przygotowania jednostek do militaryzacji prowadzony jest nie częściej niż:

- raz na pięć lat – w urzędach obsługujących ministrów i wojewodów oraz jednostkach organizacyjnych im podległych lub nadzorowanych;
- raz na dwa lata – w istniejących jednostkach przewidzianych do militaryzacji i bazach formowania.

Zakończenie

Właściwe przygotowanie jednostek (zakładów pracy, przedsiębiorstw) do wykonywania przez nie zadań szczególnie ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa ma istotne znaczenie w szeroko rozumianym procesie planowania obronnego.

Należy zauważyć, że na tych wybranych, przewidzianych do militaryzacji jednostkach, ciężył będzie wymóg zabezpieczenia właściwego funkcjonowania gospodarki w okresie mobilizacji i wojny. Prawidłowa realizacja zadań związanych z przygotowaniem do militaryzacji określonych jednostek organizacyjnych zapewni właściwe funkcjonowanie państwa w okresie jego zagrożenia lub prowadzenia działań zbrojnych.

Proces ten umożliwi, w razie potrzeby, zabezpieczenie zdolności produkcyjnych i utrzymanie mocy wytwórczych poszczególnych gałęzi gospodarki. Przygotowana do odpowiedniego funkcjonowania w czasie kryzysu lub wojny gospodarka, będzie miała bezpośredni wpływ na realizację zadań obronnych przez siły zbrojne i inne formacje uzbrojone.

Bibliografia

AON (2008), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*.

MON (2009), *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2009 r. Nr 210, poz. 1612).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych (Dz.U. z 2010 r. Nr 41, poz.234).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 2015 r., poz. 827).



Przemysław Kornacki*

Spółeczna Akademia Nauk

The organization of Monitoring Risks and the Implementation of Permanent Duty Tasks in the Context of Raising the Defense Readiness of the State in the Polish Border Guard

Abstract: The changing nature of today's threats, including increased incidence of natural disasters, forces a new model of national security systems. Polish society is faced with problems not only like natural disasters, but also technological ones, as well as terror attacks. Classically perceived crises - natural disasters, floods, large fires, technological failures, give way to new threats such as terrorism, interference in the functioning of information systems and integrated tools for crisis management, preventing simultaneous use of military and civilian components, at every level of response, i.e.: international, national and regional, in relation to the widest range of threats. In addition, defense tasks, carried out by the Polish Border Guards, are an important component of the national defense system.

Key words: Polish Border Guard, crisis, defense, raising the defense readiness of the state

Introduction

The changing nature of today's threats, including increased incidence of natural disasters, forces a new model of national security systems. Polish society is faced with problems not only like natural disasters, but also technological ones, as well as terror

* przemyslawkornacki@interia.pl

attacks. Classically perceived crises - natural disasters, floods, large fires, technological failures, give way to new threats such as terrorism, interference in the functioning of information systems and integrated tools for crisis management, preventing simultaneous use of military and civilian components, at every level of response, i.e.: international, national and regional, in relation to the widest range of threats.

The purpose of this article is to analyze the activities carried out by the Polish Border Guard as a part of the monitoring of cross-border threats, as well as verification of permanent duty procedures in the context of raising the defense readiness of the state.

Considering the issues undertaken in this publication, should be noted that there is lack of any studies in the specialist literature describing the state of the organization of the monitoring and implementation of permanent duty tasks in the context of raising the defense readiness of the Polish Border Guard. This article analyzes and verifies currently existing legal acts and normative documents in force in the Polish Border Guard, which is responsible for securing borders of the Republic of Poland.

Tasks in monitoring threats

Polish Border Guard within the scope of implementation of the tasks of monitoring threats focused in particular on:

- monitoring of the illegal movement of people and goods across the border of the Republic of Poland;
- monitoring of the risks in transport across the border of the Republic of Poland;
- monitoring the risks of the stay of foreigners on the territory of the Republic of Poland.

The latter tasks are carried out jointly with the Office for Foreigners.

In carrying out the tasks related to the monitoring of the illegal movement of people and goods across the border of Poland, the Polish Border Guard focuses on:

- illegal border crossing;
- smuggling and contraband;
- use of false documents by foreigners;
- cases of illegal stay on the territory of the Republic of Poland;
- security of the own IT systems.

In order to the proper execution of these tasks, current information are used (obtained from SG activities). Information are obtained from the database Information Exchange Platform – IEP and from the tele-informatic system EUROSUR¹. All this information is obtained in the daily, weekly and monthly systems.

Polish Border Guard Headquarters obtains this information from the organizational units of the Border Guard (events report), from the services of cooperating border guards of other states and ICONet² network in the framework of the Frontex Risk Analysis Network³ - periodic reports of the Frontex Agency, directional risk analysis. Collected in this way, they are used to prepare daily situation reports, dedicated to the management of the Polish Border Guards and the Ministry of Home Affairs and Administration, to prepare monthly reports and to develop half-yearly and annual information materials for the Home Office and other public administration authorities.

In carrying out the tasks related to the monitoring of risks in transport across the border of Poland, the Polish Border Guard focuses on:

- safety in the air transport;
- transport of the hazardous materials;
- extorted cross-border movements;
- safety in the international traffic of particular importance.

In order to properly realization of this task, current information and periodic reports (obtained from SG activities) are used, the databases from the systems such as:

- ZSE6 border traffic of people and means of transport;
- CAOIL persons subject to border checks, vehicles, ie.;
- CBD SG BRIEFING.

All this information is obtained from the data statistically describing the control of the safety of the air traffic and cases of crossing the border and do not stop for inspection.

Polish Border Guard Headquarters obtains this information from the organizational units of the Polish Border Guard and Customs Service. Collected in this way, are used to prepare daily situation reports dedicated to the management of the Polish

1 EUROSURE – European Border Surveillance System – its main task is to reduce the number of illegal immigrants and to prevent mortality of immigrants, who often cross the border in inhumane conditions. Additionally, EUROSUR is responsible for increasing the internal security of the European Union by preventing cross-border crime.

2 ICONet - Information and Coordination Network – the platform for the rapid exchange of relevant information between the immigration services of the EU Member States serving the fight against illegal immigration

3 Risk Analysis of the use of IT networks of the FRONTEX Agency.

Border Guards and the Ministry of Home Affairs and Administration, to prepare monthly reports and to develop half-yearly and annual information materials for the Ministry of Home Affairs and other public administration authorities.

In carrying out the tasks associated with monitoring the risks of the stay of the foreigners on the territory of the Republic of Poland, the Polish Border Guard focuses on:

- threats in the centers for the foreigners and in local communities on the territory of the Republic of Poland;
- threats that result from non-compliance (made by foreigners) of the rules of entry and staying on the territory of the Republic of Poland).

In order to properly implement this task, current information is used, derived from the activities of the Polish Border Guards and the migration's reconnaissance.

All of this information is obtained from the analysis of weekly, monthly, semi-annual and annual reports prepared by the Polish Border Guard.

Polish Border Guard Headquarters obtains this information from the Centers for foreigners, as well as from the current data, obtained for other services and public administrations and from the mass media.

Collected in this way, are used to prepare daily situation reports dedicated to the management of the Polish Border Guards and the Ministry of Home Affairs and Administration, to prepare monthly reports and to develop half-yearly and annual information materials for the Ministry of Home Affairs and other public administration authorities.

The aforementioned tasks are carried out on the basis of existing international law and national law. These should include the:

- Ordinance (WE) nr 862/2007 of the European Parliament and the Council dated 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EWG) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers (Dz.U. UE dated 31 July 2007);
- The Act dated 12 October 1990 on Polish Border Guard (Dz.U. z 2014, poz. 1402)
- The Act dated 12 October 1990. On the protection of the state border (Dz.U. z 1990. Nr 78, poz. 461).

The organization of a system for monitoring risks, warning and alarm

Chief Commander of the Polish Border Guard with the decree No. 48 of 2 December 2011 on the system of duty services operating in the Polish Border Guard, by the amended Decree No. 31 of 16 May 2013, described the functioning of the system of duty officer's operational services in the Polish Border Guard and the basic tasks of the services included in this system and the scope and manner of reporting and developing of the reports.

The duty services operating in the Polish Border Guard are:

- Service on duty Operational Headquarters of the Border Guard;
- Service on duty operating troops of the Border Guard;
- Service on duty operating units of the Border Guard;
- Service on duty squadrons Border Guard.

In the system of duty operations services in the Polish Border Guard, the operational duty service of the Polish Border Guard's Headquarter is the central institution collecting and providing information on a current events in the Polish Border Guard. Operational duty service of the Chief Commander of the Polish Border Guard, in the frames of monitoring reports of the threats, is reporting on the regular basis to the Crisis Management Center of the Minister of Home Affairs, in the range of 24 duty hours, information included in the national directory of threats.

The tasks of the operational and organizational duty unit of the Polish Border Guard, which is a part of the system of the duty operational services in the Polish Border Guard should be especially:

- collecting, recording, processing and transmission to the manager of the organizational unit and to the other authorized persons and to the operational duty service information and reports about the situation and significant events in the territorial scope of border organizational units of the Polish Border Guard;
- maintaining 24 hours communication, with the operational duty service, the commanders of vessels, the controlling groups, patrols, established points of contact (if any) and with the cooperating services;
- coordinating activities in the field of protection of the state's border and control border traffic;
- coordinating the activities on the border, in the absence of the head of the border organizational unit of the Polish Border Guard and his deputies;

- notification and transfer of alarm signals regarding increasing and decreasing defense readiness also signals of a general warning and alarming according to the alert (notification) system in the border organizational unit of the Polish Border Guard;
- documenting the course of action in a crisis situation until it was acquired by the task team Crisis (if any);
- conducting content-related oversight in the area of service on the border.

This form of reporting functions in the Polish Border Guard all the time, regardless of whether it was introduced increasing the defense readiness of the state or not.

Such an organization of the system for the collection and transmission of data seems to be the most optimal for all uniformed services due to a clearly defined path of the flow of information. This solution allows for ongoing monitoring of risks, and in case of emergency, allows for the quick reaction to take, including warnings and alarms about the dangers.

Implementation of tasks of permanent duty in connection with the increase of the defense readiness of the state

Chief Commander of the Polish Border Guard with the Decision No. 144 of 4 September 2013, concerning the establishment of the permanent duties in the Border Guard, described the system of permanent duties in the Border Guard and the basic tasks of the services included in this system.

Commander in Chief Border Guard's Operational duty service activates the system of permanent duties in the Polish Border Guard and performs tasks as a permanent duty of the Commander in Chief of the Border Guard.

Permanent rostering system is created in order to:

- ensure the continuity of transmission of the decision of the Minister of Home Affairs to start the implementation of the tasks related to the increase of the defense readiness of the Polish Border Guard;
- ensure the Commander in Chief of the Polish Border Guard conditions for continuous control and coordinate the implementation of defense tasks in the organizational units of the Polish Border Guard Headquarters, offices and Polish Border Guard training centers in conditions of external threat to national security and the war;

- ensure the circulation of information in the system permanent rostering in the relationship:
 - headquarters of the Polish Border Guard – Ministry of Home Affairs;
 - headquarters of the Polish Border Guard – departments and centers of the Polish Border Guard;
 - Polish Border Guard Headquarters – Permanent Duties of the external entities cooperating with the Border Guard.

The functions performed by the Permanent Duty include, in particular:

- putting in practice, in terms of a threat of national security, the procedures related to the increase of defense readiness in the Border Guard;
- transferring to the Minister of Home Affairs' Permanent Duty the decision of the Chief Commander of the Polish Border Guard on the launch of the specific tasks resulting from the introduction of higher states of defense readiness of the state and provide information on the status of forces that run at raising the defense readiness of the Polish Border Guard;
- providing information about the events, decisions and actions taken in organizational units of the Polish Border Guard in the field of raising the defense readiness of the Polish Border Guard;
- notification and alerting the management of the Polish Border Guard, heads of organizational units of the Polish Border Guard Headquarters and the relevant officers and the Polish Border Guard employees about the risks and the obligation to immediately appear in the space – according to the plans of alarming and notification.
- receiving, recording and immediate transmission of signals and decisions regarding:
 - raising the defense readiness of the Polish Border Guard
 - alerting Polish Border Guard organizational units within the general warning and alarm and the environmental threats and catastrophes;
 - recording and transmitting to the Minister of Home Affairs' Permanent Duty reports and information, including a set of reports and daily reports.

The system of the regular roster in the Polish Border Guard includes:

- regular duty of the Commander in Chief of the Polish Border Guard;
- regular duty of the Commander of the Division (training center / support center) of the Polish Border Guard.

The system of the regular roster in the Polish Border Guard is run on the basis of the decision:

- the Minister of Home Affairs;
- the Chief Commander of the Polish Border Guard.

The decision to launch a system of fixed roster in the Polish Border Guard can be transferred by:

- Phone (fax);
- Post (special, electronic);
- Directly – by persons with written authorization certified signature and official stamp.

Starting a system of fixed roster in the Polish Border Guard, under the conditions of external threat to national security and the war, occurs through the transfer of the tasks contained in:

- *The Table of operational tasks*, annexed to the Operational Plan the operation of the Commander in Chief of the Polish Border Guard in conditions of external threat to national security and the war;
- *The Table of the groups of tasks carried out during the raising and lowering defense readiness (RLDR)*.

For the purposes of training and control system of fixed roster in the Polish Border Guard can be run in a constant state of defense readiness of the Republic, in both the Polish Border Guard as a whole institution and in the various organizational units of the Polish Border Guard.

It should also be noted that the actions taken by the Polish Border Guard during the realization of the tasks of the permanent duty within the framework of increasing the defense readiness of the state are not only the steps outlined above, but also any activities aimed at the full, effective and efficient protection of critical infrastructure. Such a wide range of tasks that are performed by the Polish Border Guard determines the priorities for the protection and recovery of critical infrastructure, including facilities necessary for the proper functioning of the Polish border formation which is the Border Guard.

The organization of tasks related to the protection of critical infrastructure and priorities in the extent of the protection and reconstruction of the critical infrastructure

The current list of critical infrastructure has been sent by the director of the Government Security Centre and is located in the office of implicit Bureau of Information Protection Polish Border Guard Headquarters.

In the above inventory list, one object of critical infrastructure has been mentioned, which is operated by the Chief Commander of the Polish Border Guard.

Specific tasks in this range are described in the *Plan for Critical Infrastructure Protection of Polish Border Guard*.

Polish Border Guard functioning is closely dependent on the availability of systems installed in the objects of critical infrastructure, which are crucial for the Polish Border Guard, so that the Chief Commander of the Polish Border Guard oversees the realization of the tasks contained in the *Plan for Critical Infrastructure Protection of Polish Border Guard and Instructions for the Protection of Critical Infrastructure Facility of Polish Border Guard*.

Consequently, the unavailability or failure of the critical infrastructure will result in the unavailability of checks in database systems of persons crossing the state border. In accordance with the requirements of the Schengen, foreigners from third countries that do not have the right to free movement within the EU, they must be checked in the SIS II and national databases.

Long-term unavailability may result in the inability to fulfill the Republic of Poland's obligations arising from the accession to the Schengen and the disruption of liquidity clearance at border crossing points and the interference in the functioning of the airports due to the inability to carry out border checks nationals of countries not covered by the Schengen Agreement and passengers from outside the European Union.

For the Polish Border Guard failure of the critical infrastructure means inconvenience in the exchange of information, in the transmission of data, voice communication and telefax system.

In addition, due to the close cooperation with key institutions of the public administration, failure of the critical infrastructure would result in the technical problems of other state institutions, and the unavailability of services.

Therefore, in the *Plan for Critical Infrastructure Protection of Polish Border Guard*, it is described how to conduct to reduce the loss and restore system functionality in case of:

- software failure;
- hardware failure;
- malicious software attacks (viruses);
- fire;
- power failure;
- lack of external operator services;
- terrorist attack;
- unavailability of network.

For each system, we developed a set of emergency procedures and maintenance procedures, describing algorithms of conduct in case of unexpected failures and re-configuration of systems.

In terms of physical security, protection of the object is specified in the following documents:

- Decision No Z – 58 Commander of the Vistula Border Guard of 28 April 2009 on the Protection Object Command Vistula Border Guard;
- *Plan for Classified Information Protection of the Polish Border Guard Headquarters* of 29 October 2012;
- *Instructions for the Protection of Critical Infrastructure Facility of Border Guard* of 28 March 2013. Approved by the Chief Commander of the Border Guard.

In the event of an emergency or disruption of critical infrastructure, the Service Desk is notified and is publishing information at the internal portal, and then, takes an action to bridge the threat or disruption. If the actions taken do not bring an effect, provides information to professionals from Critical Infrastructure Facility, who take action to eliminate the threat or disruption of their operation. If the specialist cannot remove the threat or disruption, shall forward the notification to the service on the basis of signed contracts for support. If and these actions do not take effect – the information is transferred to the management of the Office of Communications in Polish Border Guard Headquarters.

Entities notified of events are:

- persons listed in the directory events to check in, which have all the services on duty operations included in the operations duty services officer of the Border Guard;
- other authorities, departments and units working in Polish Border Guard Headquarters.

The Catalog of events which must be checked, have all the operational services on duty included in the operational services duty officer of the Border Guard. Notifying parties are entities listed in the directory of the checked-in events.

Crisis Management Centre in Polish Border Guard Headquarters is required to provide a Duty Service of the Government Security Centre an information on the occurrence of an event that could have an impact on ensuring the safety of a critical infrastructure. Mode of transferring of information is determined by the rank of the particular event and the cyclical nature of its transmission, according to the Catalogue. To inform the Command Post of the Government Security Centre and duty services, which must act in the situation of the risk involved, available means of communication are used.

In the case of the teleinformatic system incident or problems in the functioning of these systems, reacts the service on duty which is created to monitor the IT infrastructure of the Polish Border Guard, and to taking action. This service, in case of failure after office hours, announces in a certain way the services concerned and the public administration units.

Summary

The component of the national security system is a defense system of the state. It is defined as a set of interrelated elements – people, organizations, devices – working to preserve the security and territorial integrity of the country. The purpose of the defense system of the State is to obtain the ability to conduct the full range of effective defensive action to counter military aggression.

The basic assumptions of the functioning of the national defense system are:

- comprehensiveness and consistency in the process of solving issues of the general political, socio-economic and military character in preparation for defense;
- the ability to effectively confront all the threats detrimental to the national security;
- Effective integration (cooperation) of the potential military (armed forces);
- with properly prepared administration and national economy, organized and prepared to defend society [Zamiar, Zamiar 2011, s. 92];

According to Maj. Gen.. prof. dr. Boleslaw Balcerowicz, the system as a internally coordinated set of organizational elements and materials interrelated and acting in-

tionally, should consist of subsystems. In step 6 (sixth) "Security policy and defense strategy of the Republic of Poland" we read: "... to counter the threats of war, and in order to implement internal and external defense tasks, persists in peacetime and develops in time of danger and war, the defense system of the Republic of Poland ..." [Balcerowicz 2007, s. 9].

Its main elements are: the armed forces, non-military defense units and a system of controlling the defense. The Basic Law (constitution) states that the organization of the authorities and the state in time of martial law and the legal consequences of its introduction is defined by law. It can be adopted in time of peace or rising threat of war. Meanwhile, projects related to the preparation and creation of conditions for the smooth management of state defense in time of war must be implemented long before the threat or war. A special role in this preparation, has a non-military system, including the Polish Border Guard, which should create the conditions necessary for the preparation and operation of the armed forces, as well as the survival of the population in times of danger and war [Sosnowski, Zamiar 2001, s. 92].

Among the practitioners and theorists of safety are functioning different divisions of non-military links. Usually, however, in the system of the defense, they are divided into three groups:

- information;
- safety;
- economical.

The main task of the Polish Border Guard is to create the necessary conditions for the correct implementation of the tasks resulting from the permanent duty in the context of raising the defense readiness of the state in the Polish Border Guard, as well as providing a material basis for survival, during the growing threat to the security and the war and during other crises of non-military (natural disasters, catastrophes etc.) [Zamiar, Zamiar 2011, s. 92].

To sum up, the system functioning in the Polish Border Guard is responsible for monitoring threats and tasks of the permanent duty in the context of raising the defense readiness of the state should be regarded as an effective. The sensitive area, which should be permanently monitored is properly functioning communication system including the backup communication.

With this in mind it should be emphasized that the actions that are taken in the Polish Border Guard, deserve recognition and should be the subject of the permanent betterment, according to changing external conditions.

Bibliography

Balcerowicz J. B. (2007), *Wybrane problemy obronności państwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Sosnowski A., Z. Zamiar (2001), *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa*, Akademia Świętokrzyska im. J. Kochanowskiego, Kielce.

Zamiar Z, Zamiar P (2011), *Pozamilitarne ogniwa w systemie bezpieczeństwa militarnego państwa*, Zeszyty Naukowe WSOWL nr 4, Wrocław.

Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające Rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Dz.U. UE z dnia 31 lipca 2007r.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2014 poz. 1402).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 1990 nr 78 poz. 461).

Zarządzenie Nr 48 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2011 r. w sprawie systemu służb dyżurnych operacyjnych w Straży Granicznej.

Zarządzenie Nr 31 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 16 maja 2013 r., w sprawie systemu służb dyżurnych operacyjnych w Straży Granicznej.

Decyzja nr Z – 58 Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 28 kwietnia 2009 roku w sprawie Ochrony Obiektu Komendy Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Decyzja nr 144 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 4 września 2013 r. w sprawie utworzenia systemu Stałych Dyżurów w Straży Granicznej.

Plan Operacyjnego Funkcjonowania Komendanta Głównego Straży Granicznej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Plan Ochrony Informacji Niejawnych Komendy Głównej Straży Granicznej z dnia 29 października 2012 r.

Instrukcja Ochrony Obiektu Infrastruktury Krytycznej Straży Granicznej z dnia 28 marca 2013 r. zatwierdzona przez Komendanta Głównego Straży Granicznej.

Przemysław Kornacki

Tabela realizacji zadań operacyjnych, stanowiąca załącznik do Planu Operacyjnego Funkcjonowania Komendanta Głównego Straży Granicznej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Tabela grup zadań realizowanych w czasie podwyższania oraz obniżania gotowości obronnej (POGO).

Mirosław Kwieciński*

Fundacja Instytut Wywiadu Gospodarczego w Krakowie

Organizacja Obrony Terytorialnej z perspektywy kultury bezpieczeństwa

The Organization of Territorial Defence from the Perspective of Safety Culture

Abstract: The article presents the essence of safety culture, generally understood as totality of creations aimed at creating, maintaining and increasing the level of security of any of the beneficiaries. Considerations regarding safety culture were shown from the perspective of the three spheres of human activity – mental, material and organizational. In particular it analyzes the area of organizational decisions on a new kind of Armed Forces – Territorial Defence. This concerns especially the recruitment of soldiers, future tasks in time of war and peace, the training system and how to store weapons. The area of mentioned subjects were evaluated from the perspective of safety culture, characteristic for the state entity which determines, among other things, a way of thinking about security and feeling of safety, as well as ways of achieving safety.

Key words: safety, safetyculture, the organization of the armedforces, territorialdefense, the task of territorialdefense in times of war and peace.

Wstęp

W dniu 25 kwietnia 2016 roku Minister Obrony Narodowej RP Antoni Macierewicz podpisał w CXXV Liceum Ogólnokształcącym im. Waldemara Milewicza w Warszawie nowy dokument dotyczący funkcjonowania obrony terytorialnej. Decyzja o zorgani-

* miroslaw.kwiecinski@wp.pl

zowaniu nowego rodzaju Sił Zbrojnych stanowi w istocie kontynuację koncepcji rozwiązań obrony obywatelskiej, która bliska była Polakom od wielu pokoleń.

Celem artykułu jest, obok przedstawienia zarysu istoty i znaczenia kultury bezpieczeństwa, dokonanie analizy obszaru rozstrzygnięć organizacyjnych dotyczących nowego rodzaju Sił Zbrojnych – Obrony Terytorialnej. Wnioski z analizy mają posłużyć wzbogaceniu dorobku kultury bezpieczeństwa charakterystycznej dla podmiotu państwa, która wyznacza między innymi sposób myślenia o bezpieczeństwie i odczuwania bezpieczeństwa, jak również sposoby osiągnięcia bezpieczeństwa.

Problematyka kultury bezpieczeństwa nabrała wyjątkowego znaczenia w okolicznościach niezwykłych. Wiązały się one z katastrofą w elektrowni atomowej w Czarnobylu w kwietniu 1986 roku. Wówczas eksperci Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w Wiedniu uznali, że główną przyczyną katastrofy był niski poziom kultury bezpieczeństwa w ówczesnym Związku Radzieckim, a w szczególności na Ukrainie [Korzeniowski 2016, s. 139].

Istota i znaczenie kultury bezpieczeństwa

Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa obejmuje niezwykle szeroki zakres problemów. Obok od dawna dostrzeganych politycznych i militarnych aspektów zawiera współcześnie zagadnienia ekonomiczne, kwestie zasobów surowcowych, ekologię, demografię, problemy społeczne i humanitarne, zachowanie narodowej tożsamości, problem udziału w rozwoju cywilizacyjnym współczesnego świata. Z kolei sposób myślenia o bezpieczeństwie danego podmiotu, odczuwania bezpieczeństwa, a także sposoby osiągnięcia bezpieczeństwa wyznacza kultura bezpieczeństwa [Cieślarczyk 2009, s. 157].

Wyczerpującą definicję kultury bezpieczeństwa przedstawił M. Cieślarczyk: „Kultura bezpieczeństwa to wzór podstawowych założeń, wartości, norm, symboli i przekonań charakterystycznych dla danego podmiotu, wpływających na sposób postrzegania przez niego wyzwań, szans i (lub) zagrożeń w bliższym i dalszym otoczeniu, a także sposób odczuwania bezpieczeństwa i myślenia o nim [...] oraz związany z tym sposób zachowania i działania (współdziałania), w różny sposób przez ten podmiot «wyczonych» i wyartykułowanych, w procesach szeroko rozumianej edukacji, w tym również w naturalnych procesach wewnętrznej integracji i zewnętrznej adaptacji oraz w innych procesach organizacyjnych [...], a także w procesie umac-

niania szeroko (nie tylko militarnie) rozumianej obronności [...], służących w miarę harmonijnemu rozwojowi tego podmiotu i osiągnięciu przez niego najszerzej rozumianego bezpieczeństwa, z pożytkiem dla siebie, ale i dla otoczenia” [Cieślarczyk 2009, s. 157]. Obok powyższej definicji, niejako dążąc do wydobycia istoty, można przyjąć, że kulturę bezpieczeństwa stanowią: ludzkie myślenie o bezpieczeństwie, zamysły projektujące i preparacyjne oraz wielostronne działania na rzecz jego osiągnięcia i utrzymania, przy wykorzystaniu wcześniej wykreowanych i kreowanych na aktualny użytek artefaktów [Jarmoszko 2010, ss. 101–114]. W świetle powyższych definicji daje się zauważyć, że kultura bezpieczeństwa obejmuje zasadniczo trzy sfery aktywności człowieka: mentalną (charakter subiektywny), materialną (obiektywny) i organizacyjną (subiektywno-obiektywny). Tworzy to odniesienia do jak najszerzej rozumianego środowiska bezpieczeństwa.

Istotę kultury bezpieczeństwa tworzą wartości stanowiące zasadniczy punkt odniesienia dla jej kształtowania. Hierarchia wartości stanowi podstawową wytyczną dla działania i współdziałania danego podmiotu. W istocie wartości:

- pozwalają oceniać postrzeganie przez dany podmiot samego siebie, swojego środowiska i otoczenia;
- jako akceptowane przez podmiot bezpieczeństwa nadają kierunek jego postępowaniu;
- wytyczają drogę dla rozwoju danego podmiotu, bowiem bez rozwoju nie ma bezpieczeństwa [Stańczyk 1999, s. 65].

W świetle powyższego wypada dostrzec, że kultura bezpieczeństwa obejmuje nie tylko charakter personalny, ale i instytucjonalny. Oznacza to, że jako zjawisko nie może być przypisana wyłącznie do osoby (kultura personalna), grupy społecznej (narodu), lecz obejmuje także instytucje państwa traktowaną przede wszystkim jako wyodrębnioną organizacyjnie grupę organów państwa (kultura instytucjonalna) [Lutostański 2016, ss. 51–52]. Poziom kultury bezpieczeństwa wzrasta wraz z poziomem dobrobytu, głównie jednostek i społeczeństw, co przekładać się powinno na poprawę kultury instytucjonalnej bezpieczeństwa dyktowaną przez możliwości rozwojowe państwa. Wypada także w pełni zgodzić się z tezą, że na proces kształtowania kultury bezpieczeństwa zdecydowany wpływ mają wszechstronna edukacja i kształcenie jednostki. W tym ujęciu kumulacja ogólnej wiedzy stanowiłaby podstawę do rozwoju świadomości. Stwarzałoby to duże ułatwienie dla dostrzegania potrzeby stosowania przez siebie, ale i oczekiwania od otoczenia, umiejętności identyfikowania i definiowania zjawisk, a także oceny ich wpływu na bezpieczeństwo własne i lokalnego środowiska.

Myślenie o bezpieczeństwie stwarza podstawy do kształtowania obronności jako swego rodzaju profilaktyki obejmującej różnorodne dziedziny przeciwdziałania zagrożeniom. Pozwala to na stałe dokonywanie samooceny i wyciąganie na ogół pozytywnego wniosku, że dokonano wszystkiego, co było niezbędne, aby bezpieczeństwo pozostawało na jak najwyższym poziomie. Potwierdza się zatem zasadność sposobu myślenia o bezpieczeństwie i obronności, które można zapisać w sposób sformalizowany: $B=f(O)$. Oznacza to, że szeroko rozumiane bezpieczeństwo jest funkcją jak najszerzej rozumianej obronności [Cieślarczyk 2009, s. 181]. Istnieje przekonanie, że system obronności kraju winien być tworzony i doskonalony w czasie pokoju dlatego, gdyż będzie mógł spełniać swoje funkcje w przypadku pojawienia się różnorodnych zagrożeń, a nawet wojny. W tym zakresie kultura bezpieczeństwa odgrywać będzie fundamentalną rolę.

Podsumowując istotę i znaczenie kultury bezpieczeństwa, należy stwierdzić, że:

- jest ona swego rodzaju sektorem ogólnie pojmowanej ludzkiej kultury, która obejmuje problemy związane z intencjonalnym procesem kreowania bezpieczeństwa, co okazuje się być rezultatem ludzkiej aktywności twórczej w niezwykle wysublimowanym obszarze;
- daje się ją ujmować historycznie, ale zasadniczo odnosi się do teraźniejszości;
- obejmuje zarówno określone rozwiązania materialne, jak również relacje strukturalno-funkcjonalne, systemowe, co stanowi taki wymiar ludzkich działań, który stwarza okazję do tworzenia synergii;
- przedmiotem jej odniesień jest całe społeczeństwo, zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i społeczności w ich środowiskach i sytuacjach życiowych. Zorientowana jest zatem podmiotowo, ku podstawowemu beneficjentowi bezpieczeństwa;
- skupia w sobie całokształt kwestii związanych z kreacją bezpieczeństwa, od ogólnych do najbardziej szczegółowych, obejmując zarówno bezpieczeństwo indywidualne, jak i strukturalne;
- we wszelkich wymiarach zorientowana jest w sposób naturalny na dążenie do tworzenia najlepszych i uniwersalnych procedur bezpieczeństwa [Jarmoszko 2016, s. 18].

Kultura bezpieczeństwa zachowuje także względną trwałość, co sprawia, że można oczekiwać określonego typu zachowań społecznych w obliczu gwałtownego obniżania się poziomu bezpieczeństwa. Wynika to z ukształtowanych wieloletnich życiowych doświadczeń polegających na zapewnianiu sobie bezpieczeństwa, co może

być także rezultatem charakterystycznych predyspozycji społeczeństwa, a w szczególności jego elit politycznych zdolnych do podejmowania działań.

Koncepcja organizacji Obrony Terytorialnej – nowego rodzaju Sił Zbrojnych RP

Patrząc z perspektywy historycznej, obrona terytorium Rzeczypospolitej siłami zbrojnymi wyodrębnionymi do tego celu spoza wojsk operacyjnych nie stanowi w naszych dziejach żadnego *novum*. Samoobrona terytorialna organizowana była już w dobie Rzeczypospolitej szlacheckiej w okresie bezkrólewia po śmierci Zygmunta Augusta i ucieczce Henryka Walezego. Szeroko odczuwano wtedy pośród stanu szlacheckiego potrzebę organizowania własnych, regularnych oddziałów zbrojnych, które mogłyby być wykorzystane zarówno w celu zabezpieczenia bytu społeczności danego województwa, jak i obrony państwa [Kupisz 2008, s.11]. Idei tej posłużyło tworzenie wojsk powiatowych na terenie ówczesnej Małopolski i Rusi Czerwonej.

Świadomość rosnących zagrożeń ze strony potencjalnych agresorów – Związku Radzieckiego i hitlerowskich Niemiec – prowadziła w dobie dwudziestolecia międzywojennego XX wieku do kolejnego doświadczenia z tworzeniem jednostek obrony terytorialnej – batalionów Obrony Terytorialnej. Głównym jednak motywem utworzenia w listopadzie 1936 r. nowej formacji było wykorzystanie nadwyżki osobowej rezerwistów, w szczególności zagospodarowanie przez wojsko mężczyzn mających przydział do pospolitego ruszenia oraz młodocianych niepodlegających obowiązkowi poboru. Ostatecznie zdecydowano o utworzeniu 14 batalionów ON jako formacji cywilno-wojskowej o zaciągu ochotniczym. Formacja ta traktowana była jako wojsko lokalne, związane z konkretnym regionem Polski, przeznaczone do jego obrony [Wysszcelski 2014, s. 251].

W okresie PRL-u w ramach organizacji lądowych wojsk Obrony Terytorialnej sformowano ogółem jedną brygadę, 18 pułków i 67 batalionów powiązanych lokalizacyjnie z podziałem administracyjnym kraju [Banaszek 2013, s. 213].

Najnowsza koncepcja organizacji sił obrony terytorialnej – w sumie podobnie jak w okresie PRL – zakłada działanie na trzech poziomach, ściśle powiązanych z podziałem administracyjnym – kraju, województwa i powiatu. Na poziomie krajowym ma powstać dowództwo obrony terytorialnej w zreformowanym Sztapie Generalnym WP. W każdym województwie ma zostać powołane dowództwo brygady obrony te-

rytorialnej, a w każdym mieście wojewódzkim – batalion Obrony Terytorialnej. Na najniższym poziomie, który ma być podstawą systemu, ma zostać utworzona jedna kompania (ok. 100 ludzi) w każdym powiecie. Docelowo – za kilka lat – mają powstać 364 kompanie. Będą pogrupowane w 86 batalionów (po 4–5 kompanii) podległych wojewódzkim brygadom (po 3–4 bataliony). Łącznie brygad obrony terytorialnej ma być 17; dwie mają powstać na Mazowszu, które jest najrozleglejszym województwem. Każda brygada ma liczyć 1,5–2,5 tys. żołnierzy. W sumie w obronie terytorialnej ma służyć około 35 tys. żołnierzy.

Celem utworzenia na nowo wojsk obrony terytorialnej jest:

- wzmocnienie potencjału odstraszenia przez wsparcie wojsk operacyjnych,
- uzyskanie zdolności do samodzielnego prowadzenia działań nieregularnych (szczególnie przeciw kryzysom, dywersji, terroryzmowi i dezinformacji),
- „wzmocnienie patriotycznych i chrześcijańskich fundamentów naszego systemu obronnego oraz sił zbrojnych” [forsal.pl 2016].

System szkolenia żołnierzy w kompaniach powiatowych przewiduje średnio 30 dni szkoleń w roku – raz w miesiącu w weekend oraz raz w roku przez kilka dni na poligonie. Założenia organizacyjne przewidują, że lekka broń i indywidualne wyposażenie żołnierzy będą przechowywane w komendach powiatowych policji, które mają odpowiednie magazyny. Cięższe uzbrojenie ma być przechowywane w magazynach na poziomie batalionów i brygad. Samo formowanie wojsk obrony terytorialnej ma być podzielone na cztery etapy. W pierwszym – mają powstać trzy brygady na wschodzie kraju (na Podlasiu, Lubelszczyźnie i Podkarpaciu). Pierwsze brygady mają osiągnąć gotowość organizacyjną w 2017 roku, ostatnie – do końca 2019 r. Po sformowaniu każda brygada ma zostać poddana trzyletniemu szkoleniu. Ma ono zakończyć się do końca 2021 roku.

Brygady OT będą miały zróżnicowany skład w zależności od specyfiki danego województwa. Jedne będą złożone przede wszystkim z jednostek ochrony, inne – z jednostek bardziej manewrowych, w tym również przeznaczonych do działań nieregularnych. Formowaniu obrony terytorialnej ma towarzyszyć stworzenie w prawie nowej kategorii żołnierzy ochotników. Dodatkowo przykładana będzie duża waga do kształtowania morale żołnierzy budowanego na podstawie bogatych tradycji, a szczególnie historii żołnierzy niezłomnych.

Do podstawowych problemów związanych z organizacją obrony terytorialnej należą:

- braki w infrastrukturze – za mało koszar, strzelnic i magazynów, których budowę trzeba będzie rozważyć za kilka lat;

- braki kadrowe, szczególnie wśród starszych oficerów. Część z nich miałyby przejść do wojsk obrony terytorialnej z wojsk operacyjnych, część rekrutowana może być z grona rezerwistów.

Dokonując analizy organizacji Obrony Terytorialnej RP z perspektywy kultury bezpieczeństwa, należy przyjąć jako punkt wyjścia zespół podstawowych założeń, wartości, norm, symboli i przekonań charakterystycznych dla danego podmiotu, wpływających na sposób postrzegania przez niego wyzwań, szans i (lub) zagrożeń w bliższym i dalszym otoczeniu. To one w istocie tworzą podstawy dla ludzkiego myślenia o bezpieczeństwie, a także zamysły projektujące i preparacyjne.

Tworzenie organizacji obrony terytorialnej wymaga odpowiedzi na pytanie, dla kogo struktura ta ma być przeznaczona. Odpowiedź związana jest z wyobrażeniem dotyczącym samej doktryny wojennej. Otóż wydaje się całkiem zrozumiałe, że podstawowym beneficjentem całej koncepcji są zdecydowanie lokalne społeczności, a nie jakieś terytorium. Pokutują tu w świadomości autorów rozwiązań stare przekonania o potrzebie obrony terytorium. Tymczasem współczesne działania wojenne, jak można to zauważyć na wybranych przykładach (choćby wojna we wschodniej Ukrainie), to działania lokalne, hybrydowe, punktowe i krótkookresowe. W związku z powyższym obronie winny podlegać skupiska lokalnych społeczności, szczególnie w dużych ośrodkach miejskich, gromadzących w sobie potencjał intelektualny, jako niezwykle cenny współcześnie zasób. Proponowane rozwiązania ignorują ten fragment dorobku kultury bezpieczeństwa, stawiając na przestarzałe rozwiązania organizacyjne w wydaniu kompanii powiatowych, obejmujących działaniami obronnymi w istocie bardzo zróżnicowane co do liczby ludności, potencjału biznesowego czy naukowego jednostki samorządu terytorialnego. Czy zatem kompania powiatu, np. Siemiatycze na Podlasiu jest równoważna kompanii powiatu grodzkiego Kraków w Małopolsce? Czy takie siły wystarczą do obrony lokalnych społeczności? Wydaje się, że organizacja obrony terytorialnej (a może lepiej – narodowej?) powinna sięgać liczby około 10-krotnie większej, niż się zakłada, a zatem 350 tysięcy żołnierzy ochotników. Projektowane siły 35 tysięcy żołnierzy nie będą w stanie niczego obronić ani efektywnie przejść do podziemia w razie podjęcia okupacji zajętego terenu przez siły zbrojne agresora. Zatem potencjał sił Obrony Terytorialnej wyrażony liczbą żołnierzy powinien zdecydowanie odstraszać każdego agresora.

Zupełnie odrębną kwestią organizacji OT wydaje się być dysponowanie odpowiednimi środkami technicznymi. Charakterystyka współczesnej, ale i przyszłej obrony wskazuje wyraźnie na nasycenie pola walki środkami o wysokim poziomie techniki

i technologii, w tym pociskami zdalnie sterowanymi. Przewiduje się także masowe wykorzystanie dronów. Rodzi się zatem pytanie: jak dalece profesjonalnie, szczególnie w skupiskach miejskich oraz dla celów zapewnienia skutecznej ochrony obiektów infrastruktury krytycznej, przygotowane będą siły Obrony Terytorialnej?

Pełnej odpowiedzi na tak postawione pytanie trudno szukać w założeniach koncepcji organizacji Obrony Terytorialnej. Wyobrażenia o funkcjonowaniu organizacji obrony terytorialnej budowane są bowiem na podstawie doświadczeń i wiedzy urzędników ministerialnych. Ale są one także wypadkową całej kondycji polskich sił zbrojnych, która w swoim dorobku wojennym ma cenne doświadczenia uzyskane podczas misji w Iraku i Afganistanie. Czy jednak są one w pełni wykorzystane w przedstawionej koncepcji organizacji Obrony Terytorialnej w Polsce?

Zakończenie

Wykorzystanie dobrodziejstwa dorobku kultury bezpieczeństwa w organizacji polskiej obrony terytorialnej wydaje się być szczególnie widoczne. Idea obrony i ochrony społeczności lokalnej, realizująca się szczególnie w sytuacjach nadzwyczajnych (kryzysowych), zakłada tworzenie jednostek (pododdziałów) w strukturach zdecentralizowanych. Koncepcji takiej przyświecało utworzenie z sukcesem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG). Oznacza to, że pluton Obrony Terytorialnej jako jednostka tworząca podstawę Sił OT powinien objąć swoim działaniem nie obszar, ale liczbę ludności. W takim przypadku dla plutonu wystarczająca do obrony byłaby liczba 100 tysięcy osób. Oznacza to, że dla niektórych powiatów, liczących około 50 tysięcy ludności (np. powiat Lesko na Podkarpaciu), nie byłoby sensu tworzenia zakładanej w koncepcji organizacji OT kompanii Obrony Terytorialnej. Jest to ocena dyskusyjna, która pozwala jednak na uruchomienie rozważań, jak w pełni wykorzystać dorobek kultury bezpieczeństwa w organizacji niezwykle ważnego komponentu Sił Zbrojnych, jakim jest Obrona Terytorialna.

Określając rekomendacje, jakie wynikają z zaprezentowanych powyżej rozważań dla przyszłych działań sił OT, należy zwrócić uwagę na:

- potrzebę szczegółowej identyfikacji charakteru działań przyszłej wojny, w której miałyby dość do użycia siły obrony terytorialnej;
- szczegółowe zidentyfikowanie obiektów infrastruktury krytycznej podlegających ochronie w powiązaniu z oceną ich znaczenia dla tych skupisk ludności,

w których tkwi poważny potencjał intelektualny niezbędny do wykorzystania w działaniach na rzecz tworzenia bezpieczeństwa i rozwoju państwa;

- dokonanie identyfikacji oceny potencjału intelektualnego niezbędnego do wykorzystania dla wyżej wymienionych poczynąń;
- przeprowadzenie mapowania dla powyższych identyfikacji, stanowiącego podstawę do dyslokacji sił i środków OT;
- dokonanie szczegółowej kategoryzacji jednostek sił OT o niezbędnym wymagany potencjale, uwzględniającej także opis potencjału zdolności do podjęcia przyszłych ewentualnych działań partyzanckich w ramach specyfik lokalnych, a stanowiącej efekt gruntownej analizy wynikającej z powyższych ustaleń.

Rekomendacje powyższe pozwolą na uruchomienie ważnych dociekań badawczych, w tym także metodologicznych, które jako produkt kultury bezpieczeństwa stworzą szanse na wykorzystanie ogromnego ładunku społecznego zaangażowania wokół idei odbudowy sił Obrony Terytorialnej.

Bibliografia

Banaszek T. (2013), *Obrona Terytorialna Kraju w województwie kieleckim (1963-1975: organizacja i działalność*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy”, z. 14(65)/2.

Cieślarczyk M. (2009), *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce.

Jarmoszko S. (2010), *Nowe wzory kultury bezpieczeństwa a procesy deterioracji więzi społecznej* [w:] E. Reklajtis, R. Wiśniewski, J. Zdanowski (red.). *Jedność i różnorodność. Kultura vs. kultury*, Warszawa.

Jarmoszko S. (2016), *O kulturze bezpieczeństwa z perspektywy antropologicznej* [w:] M. Fałdowska, A.W. Świdorski, G. Wierzbicki (red.), *Kultura bezpieczeństwa. Potrzeby i uwarunkowania*, t. III, *Kultura i wychowanie*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce.

Korzeniowski L.F. (2016), *Kultura bezpieczeństwa w naukach o bezpieczeństwie* [w:] S. Jaczyński, J. Kunikowski (red.), *Kultura bezpieczeństwa. Potrzeby i uwarunkowania*, tom I, *Kultura i wychowanie*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce.

Kupisz D. (2008), *Wojska powiatowe samorządów Małopolski i Rusi Czerwonej w latach 1572 – 1717*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Lutostański M. (2016), *Kultura bezpieczeństwa jako przedmiot poznania naukowego* [w:] M. Fałdowska, A.W. Świdorski, G. Wierzbicki (red.), *Kultura bezpieczeństwa. Potrzeby i uwarunkowania*, tom III, *Kultura i wychowanie*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce.

Stańczyk J. (1999), *Bezpieczeństwo i pokój – wzajemne relacje* [w:] R. Rosa (red.), *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie*, Siedlce-Chlewiska.

Wyszczelski L. (2014), *Armia rezerwowa II Rzeczypospolitej. Społeczeństwo pod bronią 1918–1939*, Bellona, Warszawa.

www.forsal.pl (2016) *Obrona terytorialna: 17 brygad, 35 tys. żołnierzy. Tak będzie wyglądać nowy rodzaj wojsk w Polsce* [dostęp: 19 maja 2016].

Michał Siek*

Spółeczna Akademia Nauk

Ochrona informacji niejawnych w trakcie przygotowania i prowadzenia działań wojennych

The Protection of Classified Information During Preparation and Conduct of War Operations

Abstract: The protection of classified information from unauthorized persons is one of the most important factors that significantly impact national security. The goal of this paper is to present this issue as well as to define relevant Polish legislation drafted to provide adequate protection of classified information (i.e. acts, directives and instructions). The author has analysed this issue in terms of preparation of the war operations as well as their conduct. The paper also highlights the key threats to classified information, and discusses the organization of secret registries at the Ministry of National Defence and at the other organizations.

Key words: secret registry, protection of classified information, secret data security, Polish law

Wstęp

Ochronę informacji niejawnych w Rzeczypospolitej Polskiej reguluje ustawa o ochronie informacji niejawnych¹, zwana dalej ustawą. Nie da się w niej zauważyć podziału na czas pokoju, kryzysu i wojny. Został zatem stworzony jednolity system ochrony informacji niejawnych, który z założenia ma zapewnić ochronę we wszystkich sytuacjach i stanach zagrożenia, w tym w czasie wojny. Niniejszy artykuł przybliży pro-

¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1167).

* sieq@tlen.pl

blematykę ochrony informacji niejawnych, podejmie także próbę odpowiedzi na pytanie, czy stworzony jednolity system ochrony informacji niejawnych, niezależny od sytuacji i czynników zewnętrznych, sprawdzi się w czasie prowadzenia konfliktów zbrojnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ocenie zostanie poddane podejście ustawodawcy, w którym nie dokonuje się rozdziału ochrony informacji niejawnych w zależności od stanów gotowości do podjęcia działań przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł zawiera rozważania na temat możliwości komfortowej współpracy wojska z innymi instytucjami zobowiązanymi do ochrony informacji niejawnych, w tym sektorem cywilnym, publicznym podczas prowadzenia walki zbrojnej. W końcu, w oparciu o akty prawne niższego rzędu niż ustawa wyeksponowane zostaną wybrane różnice w podejściu do szczegółowych zagadnień z zakresu ochrony informacji niejawnych między jednostkami podległymi Ministrowi Obrony Narodowej a wybranymi instytucjami, służbami zobowiązanymi do ochrony tych informacji.

Klasyfikacja informacji niejawnych

Informacją niejawną w rozumieniu ustawy jest każda informacja, której nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania (art. 1). W tak skonstruowanej definicji szerokim pojęciem jest „ujawnienie”, które w najprostszych słowach, można sprowadzić do uczynienia jawnym informacji, która wcześniej taka nie była. Nie mówi się tu o samym sposobie, a także środkach podjętych do dokonania takiej czynności. Sąd Najwyższy w swoim wyroku² orzekł, że do ujawnienia informacji (tajemnicy) może dojść nawet za pomocą znaku lub gestu. Warto również zauważyć, że definicja informacji niejawnej odnosi się wprost do szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej (w tym szkody domniemanej), która jest tu najistotniejszym elementem definicji, warunkującym czy dana informacja jest czy nie jest informacją niejawną. Musi zaistnieć zatem szkoda lub choćby istnieć przypuszczenie takiej szkody, by daną informację uznać za niejawną. Formalny aspekt ochrony informacji niejawnej nadaje się poprzez zaklasyfikowanie informacji do jednej z klauzul, poddając ocenie wielkość szkód wyrządzanych Rzeczypospolitej Polskiej poprzez ujawnienie danej informacji.

I tak informacje niejawne o klauzuli „ściśle tajne” to te, których ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5). Są wśród nich informacje, które zagrażają niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej oraz bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej. Do tych informacji zalicza się również informacje, których ujawnienie zagrozi soюзom lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej, a także osłabi jej gotowość obronną. Najwyższą klauzulą obejmuje się także informacje, które mogą w szerokim kontekście zaszkodzić osobom prowadzącym i udzielającym pomocy w prowadzeniu czynności operacyjno-rozpoznawczych. Klauzulą „tajne” oznacza się informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej, a przy klauzuli „poufne” mówimy jedynie o szkodzie dla Rzeczypospolitej Polskiej. Oczywiście ustawa podobnie jak dla informacji „ściśle tajnych” przybliżyła nam, jakie skutki należy wziąć pod uwagę, klasyfikując informację do odpowiedniej klauzuli. Informacjom niejawnym nadaje się najniższą klauzulę „zastrzeżone”, jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności. Ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

Konsekwencją zapisu art. 5, jak pisze w komentarzu Iwona Stankowska, ma być uporządkowanie, poprzez uproszczenie systemu ochrony, informacji niejawnych – mniejsza ilość dokumentów oznaczonych najwyższą klauzulą „ściśle tajne” na rzecz klauzuli „poufne”, a przede wszystkim „zastrzeżone”. Dotychczasowe rozwiązania powodowały z jednej strony oznaczanie klauzulą znacznej liczby informacji w wielu przypadkach niewymagających ochrony oraz notoryczne zawyżanie klauzul, w większości przypadków bez racjonalnego uzasadnienia, a z drugiej strony – rezygnację z nadawania klauzul ważnym informacjom z powodu konieczności ich szybkiego przetwarzania i przekazywania do odbiorców [Stankowska 2014, s. 39]. Przekazywanie informacji szybko i do szerokiego grona ma szczególne znaczenie w procesie dowodzenia wojskami na polu walki, przy dużej dynamice działań współczesnych konfliktów zbrojnych.

Po nadaniu informacji odpowiedniej klauzuli tajności zgodnie z ustawą Stankowska 2014, s. 45] informacje niejawne możemy udostępniać wyłącznie osobie uprawnionej (do określonej klauzuli tajności) i przetwarzać w warunkach uniemożliwiających ich nieuprawnione ujawnienie, a także chronić odpowiednio do nadanej

klauzuli tajności, przy zastosowaniu środków bezpieczeństwa określonych w ustawie i przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie.

Dokonanie klasyfikacji informacji i oznaczenie jej określoną klauzulą nie jest więc prawnie obojętne. Konsekwencją tej czynności jest powstanie obowiązku właściwej ochrony tych informacji i postępowania z nimi w sposób zgodny z obowiązującymi w tym zakresie nie tylko przepisami ustawy, lecz także regulacjami wewnętrznymi, do wprowadzenia których zobowiązany jest kierownik jednostki organizacyjnej, w której informacje niejawne są przetwarzane [Fleszer 2014, s. 26]. Szczególnie w kontekście wewnętrznego uregulowania trybu i sposobu przetwarzania informacji o klauzuli „poufne” i „zastrzeżone”. Należy przy tym zaznaczyć, że na niższych poziomach dowodzenia to właśnie informacje o tych klauzulach będą przekazywane najczęściej między rozwiniętymi stanowiskami dowodzenia, i to o ich obieg należy zadbać ze szczególną rozważą, przewidując sytuacje kryzysowe oraz prowadzenie działań wojennych.

Zgodnie z ustawą (art. 14) to kierownik jednostki organizacyjnej, w której są przetwarzane informacje niejawne, odpowiada za ich ochronę, w szczególności za zorganizowanie i zapewnienie funkcjonowania tej ochrony, a podlegającemu bezpośrednio pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych, zwany dalej pełnomocnikiem ochrony, odpowiada za zapewnienie przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych. Ciężar odpowiedzialności za ochronę informacji niejawnych spoczywa zatem na kierowniku jednostki organizacyjnej, zaś pełnomocnik odpowiada za zapewnienie przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych [Kuśnierz, Radziszewska 2011, s. 100].

Ustawodawca dokładnie zdefiniował pojęcie przetwarzania informacji niejawnych. Pod tym pojęciem kryją się wszelkie operacje wykonywane w odniesieniu do informacji niejawnych i na tych informacjach, w szczególności ich wytwarzanie, modyfikowanie, kopiowanie, klasyfikowanie, gromadzenie, przechowywanie, przekazywanie lub udostępnianie. Przepis ten nie zamyka zatem katalogu czynności wykonywanych na informacjach niejawnych i w odniesieniu do nich, a co za tym idzie wszystkie czynności, w których podmiotem są informacje niejawne są w rozumieniu ustawy przetwarzaniem (art. 2 pkt. 5).

Kluczowa dla wojska z punktu widzenia przetwarzania informacji niejawnych jest delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia dotyczącego szczegółowych zadań pełnomocników ochrony w zakresie ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez nie-

go nadzorowanych (art. 18). W rozporządzeniu minister określił szczególne wymagania dotyczące stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego przeznaczonych do ochrony informacji niejawnych, a także miejsce i rolę Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do Spraw Ochrony Informacji Niejawnych oraz pełnomocników ochrony kierowników bezpośrednio nadrzędnych jednostek organizacyjnych w resortowym systemie ochrony informacji niejawnych. Wyrażone w nim zostały zakres, tryb i sposób współdziałania pełnomocników ochrony w zakresie ochrony informacji niejawnych ze Służbą Kontrwywiadu Wojskowego. Z punktu widzenia pola walki kluczowe jednak wydaje się zawarcie w rozporządzeniu zakresu stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego oraz kryteriów tworzenia stref ochronnych. W procesie planowania zabezpieczenia informacji niejawnych, w tym w czasie kryzysu i wojny, właściwym i koniecznym wydaje się określenie trybu opracowywania oraz niezbędnych elementów planów ochrony informacji niejawnych, w tym postępowania z materiałami zawierającymi informacje niejawne oznaczone klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne” w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a także sposobu nadzorowania ich realizacji.

W kontekście prowadzenia działań wojennych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nieunikniona wydaje się współpraca międzyresortowa. Choć należy oczywiście podkreślić, że kluczową rolę w działaniach będą odgrywały Siły Zbrojne.

Organizacja stref ochronnych w czasie „W”

Jak dostrzeżono we wstępie w ustawie nie ma zróżnicowania w przetwarzaniu informacji niejawnych ze względu na sytuację bezpieczeństwa narodowego. Wobec powyższego jedynym rozwiązaniem jest przełożenie trybu i sposobu przetwarzania informacji niejawnych w czasie pokoju na czas kryzysu i wojny.

Przytaczając za portalem internetowym Ministerstwa Obrony Narodowej [<http://mon.gov.pl/sily-zbrojne>, dostęp: 21.05.2016 r.], Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium. Zapewniają bezpieczeństwo i nienaruszalność jego granic. Jako podstawowy element systemu obronnego państwa uczestniczą w realizacji polityk: bezpieczeństwa i obronnej.

Siły Zbrojne RP utrzymują gotowość do realizacji trzech rodzajów misji:

- zagwarantowania obrony państwa i przeciwstawienia się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych;

- udziału w procesie stabilizacji sytuacji międzynarodowej oraz w operacjach reagowania kryzysowego i humanitarnych;
- wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu (poprzez m.in. monitorowanie i ochronę przestrzeni powietrznej oraz wsparcie ochrony granicy lądowej i wód terytorialnych, a także prowadzenie działalności rozpoznawczej i wywiadowczej. A poza tym: monitorowanie skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na terytorium kraju; oczyszczanie terenu z materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego, prowadzenie działań poszukiwawczo-ratowniczych i pomoc władzom państwowym, administracji publicznej oraz społeczeństwu w reagowaniu na zagrożenia).

W kontekście realizowanych zadań nieunikniona wydaje się współpraca wojska z innymi instytucjami rządowymi, a także z sektorem prywatnym. Wiąże się z tym oczywiście konieczność wymiany informacji, w tym informacji niejawnych. Informacje o najwyższych klauzulach należy wymieniać za pośrednictwem kancelarii tajnej [por. art. 42 ustawy], którą kierownik jednostki organizacyjnej musi utworzyć w przypadku przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub wyższej. Z punktu widzenia współpracy między jednostkami ciekawym rozwiązaniem wydaje się możliwość tworzenia kancelarii tajnej (za zgodą Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub w sferze wojskowej Służby Kontrwywiadu Wojskowego) obsługującej kilka jednostek organizacyjnych. Jak pisze Stanisław Hoc, możliwość obsługiwania wielu podmiotów przez jedną kancelarię tajną wychodzi naprzeciw postulatom jednostek, które z przyczyn obiektywnych nie mogły zorganizować takiej kancelarii lub jej organizacja wiązała się z poniesieniem wysokich nakładów finansowych. Takie rozwiązanie postulowane było również przez podmioty, które dysponowały niewielką liczbą dokumentów niejawnych [Hoc 2010, s. 220].

Kancelaria tajna stanowi wyodrębnioną komórkę organizacyjną, w zakresie ochrony informacji niejawnych podległą pełnomocnikowi ochrony, obsługiwaną przez pracowników pionu ochrony, odpowiedzialną za właściwe rejestrowanie, przechowywanie, obieg i wydawanie materiałów uprawnionym osobom. Trzeba przy tym pamiętać, że samo poświadczenie bezpieczeństwa nie jest podstawą do udostępnienia informacji niejawnych – poświadczenie bezpieczeństwa jest „jedynie” dokumentem potwierdzającym, że osoba daje rękojmię zachowania tajemnicy i mogą być jej powierzone określone tajemnice. Warunkiem niezbędnym do udostępnienia

informacji niejawnej (bez względu na klauzulę tajności) jest tzw. zasada ograniczonego dostępu wyrażona w art. 4 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym informacje niejawne mogą być udostępniane wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy [Frąckiewicz 2011, s. 161]. Elementem niezbędnym udostępnienia informacji niejawnej jest także przejście odpowiedniego szkolenia z zakresu ochrony informacji niejawnych, potwierdzonego wydanym zaświadczeniem.

W kancelarii tajnej za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej można także przetwarzać informacje o niższych klauzulach („poufne” i „zastrzeżone”). Zgodnie z art. 43 ustawy organizacja pracy kancelarii tajnej zapewnia możliwość ustalenia w każdych okolicznościach, gdzie znajduje się materiał o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”, pozostający w dyspozycji jednostki organizacyjnej, oraz kto z tym materiałem się zapoznał. Przepis ten stosuje się również odpowiednio do organizacji pracy innych niż kancelaria tajna komórek, w których są rejestrowane materiały o klauzuli „poufne”. Ustawa nie narzuca takiego rygorystycznego obowiązku w stosunku do dokumentów o klauzuli „zastrzeżone”, dając większą swobodę w przetwarzaniu materiałów o najniższej klauzuli tajności. W tym samym artykule jednak ustawodawca narzuca na kierownika jednostki organizacyjnej obowiązek zatwierdzenia opracowanego przez pełnomocnika ochrony sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „poufne” w podległych komórkach organizacyjnych, a także w przypadku przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższych dokumentacji określających poziom zagrożeń związanych z nieuprawnionym dostępem do informacji niejawnych lub ich utratą. Analogicznie do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” dla najniżej sklasyfikowanych informacji niejawnych w jednostce organizacyjnej przetwarzającej informacje niejawne opracowuje się instrukcję dotyczącą sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” w podległych komórkach organizacyjnych oraz zakres i warunki stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego w celu ich ochrony.

Jednostki organizacyjne, w których są przetwarzane informacje niejawne, powinny stosować środki bezpieczeństwa fizycznego odpowiednie do poziomu zagrożeń w celu uniemożliwienia osobom nieuprawnionym dostępu do takich informacji (art. 45), w szczególności chroniące przed:

- działaniem obcych służb specjalnych;
- zamachem terrorystycznym lub sabotażem;
- kradzieżą lub zniszczeniem materiału;

- próbą wejścia osób nieuprawnionych do pomieszczeń, w których są przetwarzane informacje niejawne;
- nieuprawnionym dostępem do informacji o wyższej klauzuli tajności niewynikającym z posiadanych uprawnień.

Zakres stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego powinien być uzależniony od poziomu zagrożeń związanych z nieuprawnionym dostępem do informacji niejawnych lub ich utratą. Określając poziom zagrożeń, uwzględnia się w szczególności występujące rodzaje zagrożeń, klauzule tajności i liczbę informacji niejawnych. Wyboru środków bezpieczeństwa fizycznego dokonuje kierownik jednostki organizacyjnej, wybór ten opracowuje pełnomocnik ochrony, a środki te stosują pracownicy pionu ochrony. Dobór środków niewątpliwie powinien być adekwatny do sytuacji, w jakiej funkcjonuje jednostka organizacyjna (struktura organizacyjna, przedmiot działania, uwarunkowania zewnętrzne, kadry itp.) [Hoc 2010, ss. 228-229].

W celu uniemożliwienia osobom nieuprawnionym dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższej ustawodawca nakazał w szczególności:

- zorganizować strefy ochronne;
- wprowadzić system kontroli wejść i wyjść ze stref ochronnych;
- określić uprawnienia do przebywania w strefach ochronnych;
- stosować wyposażenie i urządzenia służące ochronie informacji niejawnych, którym przyznano certyfikaty (art. 46).

W bezpieczeństwie fizycznym funkcjonowanie stref ochronnych ma istotne znaczenie dla ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym dostępem, ponieważ:

- dobrze zorganizowana strefa ochronna umożliwia identyfikację wszystkich osób poruszających się w obszarze, gdzie przetwarzane są informacje niejawne;
- zastosowane środki bezpieczeństwa (czujki, systemy alarmowe, a także szafy metalowe) powinny pozwolić na podjęcie skutecznych działań w celu uniemożliwienia dostępu osobom, które w sposób siłowy będą próbowały dotrzeć do informacji niejawnych [Frąckiewicz 2011, s. 167].

Funkcjonowanie stref ochronnych wydaje się szczególnie ważne w kontekście rozważanych sytuacji kryzysowych i konfliktu zbrojnego. Niejednokrotnie przyjdzie się bowiem zmierzyć z organizacją stref ochronnych w warunkach „polowych”, zastanych w trakcie działań prowadzonych na polu walki. Równie dużym wyzwaniem jest dziś dynamika prowadzonych działań oraz konieczność szybkiej i ciągłej propagacji

informacji (w tym niejawnej) na polu walki, która wymusza częste zmiany miejsc dowodzenia (szczególnie na poziomie taktycznym prowadzonych działań). Kancelaria tajna w wojsku pracuje przede wszystkim dla swojego dowódcy, będzie więc podążała w nieustannym ruchu za stanowiskiem dowodzenia.

Delegacja ustawy wyrażona w art. 47 nałożyła na Radę Ministrów obowiązek określenia w drodze rozporządzenia, m.in.:

- podstawowych kryteriów i sposobu określania poziomu zagrożeń oraz doboru środków bezpieczeństwa fizycznego odpowiednich do wskazanego poziomu zagrożeń;
- wymagań w zakresie organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych;
- rodzajów zagrożeń, które należy uwzględnić przy określaniu poziomu zagrożeń;
- podstawowych elementów, które powinien zawierać plan ochrony informacji niejawnych;
- zakresu stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego;
- kryteriów tworzenia stref ochronnych;
- sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych.

Jednocześnie w wymienionym artykule podkreślono racjonalizację nakładów ponoszonych przez jednostki organizacyjne w zakresie tworzenia systemu bezpieczeństwa fizycznego informacji niejawnych, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie.

Kryteria tworzenia stref ochronnych oraz podstawowych elementów, jakie powinien zawierać plan ochrony informacji niejawnych zawarto w przytoczonym rozporządzeniu Rady Ministrów [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie środków bezpieczeństwa fizycznego stosowanych do zabezpieczania informacji niejawnych (Dz.U. z 2012 r., 683)], jednak ze stosowania tych przepisów wyłączono wojsko, dając jednocześnie Ministrowi Obrony Narodowej możliwość samodzielnego określenia wymienionych zagadnień [Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych zadań pełnomocników ochrony w zakresie ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (Dz.U. z 2013 r., 1660)].

Różnice pokazuje Tabela nr 1.

Tabela 1. Kryteria tworzenia stref ochronnych

Kryterium	Rozporządzenie MON	Rozporządzenie Rady Ministrów	Uwagi
strefa ochronna I (opis skrócony)	<p>Obejmuje pomieszczenie, zespół pomieszczeń lub obszar, w którym informacje niejawne są przetwarzane, w taki sposób, że wstęp do tego pomieszczenia, zespołu pomieszczeń lub obszaru umożliwia uzyskanie bezpośredniego dostępu do tych informacji, przy czym spełnione są następujące wymagania:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) granice strefy są wyraźnie określone i zabezpieczone, b) w planie ochrony informacji niejawnych wskazana jest najwyższa klauzula tajności przetwarzanych informacji niejawnych, c) osoby pracujące lub pełniące służbę w strefie muszą posiadać odpowiednie uprawnienie do dostępu do informacji niejawnych w zakresie niezbędnym do wykonywania pracy lub pełnienia służby w tej strefie, d) w strefie mogą przebywać wyłącznie osoby, którym nadano stałe lub okresowe uprawnienia do dostępu do tej strefy, e) w przypadku konieczności wstępu osób innych niż te, o których mowa w lit. c i d, przetwarzane informacje niejawne chroni się przed możliwością dostępu do nich tych osób oraz zapewnia się nadzór osoby uprawnionej; Wejście do strefy ochronnej I lub strefy ochronnej II następuje wyłącznie ze strefy ochronnej. 	<p>Obejmuje pomieszczenie lub obszar, w których informacje niejawne o klauzuli „poufne” lub wyższej są przetwarzane w taki sposób, że wstęp do tego pomieszczenia lub obszaru umożliwia uzyskanie bezpośredniego dostępu do tych informacji;</p> <p>Wymagania:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) wyraźnie wskazana w planie ochrony najwyższa klauzula tajności przetwarzanych informacji niejawnych, b) wyraźnie określone i zabezpieczone granice, c) wprowadzony system kontroli dostępu zezwalający na wstęp osób, które posiadają odpowiednie uprawnienie do dostępu do informacji niejawnych w zakresie niezbędnym do wykonywania pracy lub pełnienia służby albo wykonywania czynności zleconych, d) w przypadku konieczności wstępu osób innych niż te, o których mowa w lit. c, przetwarzane informacje niejawne zabezpiecza się przed możliwością dostępu do nich tych innych osób oraz zapewnia się nadzór osoby uprawnionej lub równoważne mechanizmy kontrolne, e) wstęp możliwy jest wyłącznie ze strefy ochronnej; 	<p>Istotna różnica widoczna jest w określeniu samej strefy ochronnej, w rozporządzeniu MON nie precyzuje się klauzuli od jakiej można utworzyć strefę ochronną. Natomiast należy tu pamiętać, że akt wyższego rzędu – ustawa jednoznacznie precyzuje, że strefy ochronne wprowadza się od klauzuli „poufne”. W MON nie ma możliwości zapewnienia nadzoru nad osobą nie posiadającą uprawnień do przebywania w strefie z równoważnymi do nadzoru osobowego mechanizmami kontroli.</p>

Kryterium	Rozporządzenie MON	Rozporządzenie Rady Ministrów	Uwagi
strefa ochronna II (opis skrócony)	Obejmuje pomieszczenie, zespół pomieszczeń lub obszar, w którym informacje niejawne są przetwarzane, w taki sposób, że wstęp do tego pomieszczenia, zespołu pomieszczeń lub obszaru nie umożliwia uzyskania bezpośredniego dostępu do tych informacji.	Obejmuje pomieszczenie lub obszar, w którym informacje niejawne o klauzuli „poufne” lub wyższej są przetwarzane w taki sposób, że wstęp do tego pomieszczenia lub obszaru nie umożliwia uzyskania bezpośredniego dostępu do tych informacji.	Analogicznie jak dla strefy ochronnej I.
strefa ochronna III (opis pełny)	<p>Obejmuje pomieszczenie, zespół pomieszczeń lub obszar wymagający wyrażnego określenia granic, w obrębie których jest możliwe kontrolowanie osób i pojazdów, przy czym:</p> <p>a) w strefie tej mogą przebywać osoby, którym nadano stałe lub okresowe uprawnienia dostępu do tej strefy,</p> <p>b) w przypadku konieczności wstępu osób innych niż te, o których mowa w lit. a, zapewnia się nadzór osoby uprawnionej,</p> <p>c) w kompleksach, w których dyslokowanych jest więcej niż jedna jednostka organizacyjna, zasady wejścia do strefy ochronnej III ustala kierownik jednostki organizacyjnej, który jest odpowiedzialny za organizację i funkcjonowanie systemu ochrony całego kompleksu, w porozumieniu z kierownikami jednostek organizacyjnych stacjonujących na terenie tego kompleksu.</p>	Obejmuje pomieszczenie lub obszar wymagający wyrażnego określenia granic, w obrębie których jest możliwe kontrolowanie osób i pojazdów.	MON zaostrza rygory dostępu do III strefy ochronnej, kategoryzując osoby, na te które posiadają dostęp do strefy (stały lub czasowy) i te, które takiego dostępu nie posiadają. Rozstrzyga również sytuację, gdy w obrębie jednej strefy ochronnej III stacjonuje kilka jednostek organizacyjnych.

Kryterium	Rozporządzenie MON	Rozporządzenie Rady Ministrów	Uwagi
Doraźna strefa ochronna	Strefę ochronną można utworzyć tymczasowo w celu realizacji zamierzeń związanych z dostę- pem do informacji niejawnych w warunkach zastanych po zapewnieniu ciągłej ochrony fizycznej tej strefy.	Strefę ochronną I, strefę ochronną II lub specjal- ną strefę ochronną można utworzyć tymcza- sowo w strefie ochronnej III w celu odbycia posiedzenia niejawnego.	Rozporządzenie MON daje możliwość utworze- nia każdej strefy w za- stanych warunkach przy zapewnieniu fizycznej ochrony. Rada Ministrów ograniczyła możliwość do utworzenia doraźnej strefy I lub II w strefie III.

Opracowanie własne. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów (Dz.U. z 2012 r., 683) oraz Rozporządzenia MON (Dz.U.2013:1660)

Kancelarie tajne w czasie „W”

Przepis art. 47 ustawy upoważnia również kierowników najważniejszych organów administracji państwowej do określenia w drodze zarządzenia szczególnego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz innych niż kancelaria komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przetwarzanie informacji niejawnych, sposobu obiegu informacji niejawnych oraz doboru i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego [Stankowska, 2014, s. 190].

W niniejszym rozdziale analizie zostaną poddane wybrane zarządzenia wydane na podstawie art. 47 ust. 3 ustawy, pod kątem ich przydatności i stosowania w sytuacjach kryzysowych i czasu „W”.

W zarządzeniu [Zarządzenie Nr 57/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz innych niż kancelaria tajna komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przetwarzanie informacji niejawnych, sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych oraz doboru i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego (Dz. Urz.MON.2011.25.402)] wydanym przez Ministra Obrony Narodowej w oddzielnym rozdziale określono organizację pracy kancelarii tajnych (punktów ewidencyjnych), ich ochronę oraz obieg dokumentów podczas ćwiczeń i wojny, a także organizację pracy kancelarii (punktów ewidencyjnych), ich ochronę oraz obieg dokumentów w czasie realizacji zadań poza granicami kraju (dotyczy Polskiego Kontyngentu Wojskowego, Polskich Jednostek Wojskowych, Polskiego Narodowego Przedstawiciela Wojskowego). W słowniczku rozporządzenia obok kancelarii tajnej oraz kancelarii tajnej międzynarodowej znalazła się również definicja kancelarii wojennej – komórki tworzonej w jednostce (komórce) organizacyjnej, zgodnie z etatem na czas wojny, odpowiedzialnej za przetwarzanie dokumentów niejawnych w czasie wykonywania zadań bojowych przez jednostkę (komórkę) zgodnie z jej wojennym przeznaczeniem. Przytoczone zarządzenie sporo miejsca poświęca określeniu środków bezpieczeństwa fizycznego stosowanych do zabezpieczenia kancelarii tajnej w zależności od klauzuli przetwarzanych informacji niejawnych oraz określonego poziomu zagrożeń związanych z nieuprawnionym ujawnieniem bądź utratą informacji niejawnych. Zarządzenie w technicznych środkach ochrony fizycznej (systemy alarmowe, systemy kontroli dostępu czy telewizyjnego nadzoru) odwołuje się do określonej normy obronnej NO-04-A004 Obiekty wojskowe. Systemy alarmowe³. Dużo zapisów poświę-

3 Obecnie NO-04-A004:2016.

ca się w zarządzeniu technicznym sprawom rejestrowania dokumentów i prowadzenia wszelakich urządzeń ewidencyjnych, których resort poszerza gamę w stosunku do tych używanych w innych resortach i sektorze cywilnym (m.in. wojsko zostało przy prowadzeniu dzienników ewidencji wykonanych dokumentów). Obszerność zapisów sprawia, że zarządzenie staje się przez to mniej czytelne, a najistotniejsze jego postanowienia giną w natłoku technicznych informacji kancelaryjnych. Wiele resortów odeszło od zawierania technicznych informacji w samej treści zarządzenia, przenosząc je do załącznika, co czyni dokument wykonawczy dla resortu bardziej czytelnym.

Najważniejszym jednak z punktu widzenia niniejszego referatu rozdziałem zarządzenia jest rozdział 6 – poświęcony organizacji pracy kancelarii (punktu ewidencyjnego), ich ochrony oraz obiegu dokumentów podczas ćwiczeń, wojny. Minister w stosunku do środków bezpieczeństwa fizycznego odwołuje się w nim do poprzednich rozdziałów, z pewnymi wyjątkami. Paragraf 31 nakazuje kancelarii tajnej prowadzenie, zgodnie z rozkazem dziennym lub decyzją kierownika jednostki (komórki) organizacyjnej, i bieżące uaktualnianie wykazu dokumentów zawierających informacje niejawne, przeznaczonych do zabrania w razie ogłoszenia alarmu, przy czym wykaz ten powinien zawierać wyłącznie dokumenty niezbędne do prowadzenia działań bojowych lub do przeprowadzenia ćwiczeń. W kolejnym paragrafie zwraca się uwagę na konieczność zapewnienia środków do przemieszczenia kancelarii w warunkach bojowych. W siłach zbrojnych na wyposażenie wchodzi mobilne kancelarie kontenerowe, które znacznie ułatwiają rozwijanie kancelarii tajnej w terenie zastanym, przygodnym. Przygotowanie kancelarii tajnej do działań wojennych podzielono w zarządzeniu na etapy, czyniąc za ich realizację odpowiedzialnym kierownika kancelarii, i tak:

1) w okresie pokoju kancelaria (kierownik):

- a) kompletuje w pojemnikach lub workach dokumentację, urządzenia ewidencyjne niezarejestrowane, lecz przygotowane do natychmiastowego ujęcia w RTD kancelarii wojennej oraz materiały pomocnicze przewidziane do zabrania przez kancelarię (punkt ewidencyjny) po ogłoszeniu wyższych stanów gotowości bojowej;
- b) aktualizuje zapisy ewidencyjne dotyczące dokumentacji, o której mowa w lit. a, w zakresie zmian w tej dokumentacji, wprowadzonych przez kierowników właściwych komórek pozostających w strukturze jednostek (komórek) organizacyjnych;
- c) prowadzi ewidencję materiałów zawierających informacje niejawne, wypożyczonych z kancelarii (punktu ewidencyjnego), a ujętych w wykazie, o którym mowa wcześniej (paragraf 32);

d) określa zadania realizowane przez personel kancelarii (punktu ewidencyjnego) w czasie gotowości do podjęcia działań oraz podczas działania kancelarii (punktu ewidencyjnego) w warunkach bojowych;

2) w czasie osiągnięcia gotowości do podjęcia działań:

a) zapewnia sprawne załadowanie na przydzielone środki transportu pojemników lub worków, o których mowa w pkt. 1 lit. a, oraz sprzętu umożliwiającego natychmiastowe rozwinięcie i funkcjonowanie kancelarii wojennej (punktu ewidencyjnego wojennego);

b) zamyka i opieczętowuje urządzenia do przechowywania dokumentów, o których mowa w § 6 ust. 15 i pomieszczenia kancelarii (punktu ewidencyjnego), przekazuje służbie dyżurnej klucze oraz wykaz zabieranych dokumentów niejawnych i urządzeń ewidencyjnych,

c) zapewnia rozwinięcie oraz przygotowanie kancelarii wojennej (punktu ewidencyjnego wojennego) do pracy w wyznaczonym rejonie.

Kierownik kancelarii tajnej wojennej (punktu ewidencyjnego wojennego) wykonuje czynności zapewniające:

- pełną ewidencję stanu dokumentów i innych materiałów wytworzonych, otrzymanych, przekazanych i utraconych przez jednostkę (komórkę) organizacyjną oraz ich obiegu;
- odtworzenie stanu faktycznego dokumentów znajdujących się w jednostce (komórce) organizacyjnej.

Wysyłanie niejawnych przesyłek wojskowych odbywa się za pośrednictwem wojskowej poczty polowej.

Akta wytworzone i zdobyte w czasie działań bojowych kompletuje się na zasadach określonych w zarządzeniu. Kierownik kancelarii wojennej (punktu ewidencyjnego wojennego) może jedynie niszczyć brudnopisy dokumentów. Określono jednak wyjątek od tej reguły. W razie groźby opanowania kancelarii wojennej (punktu ewidencyjnego wojennego) przez przeciwnika, kierownik kancelarii (punktu ewidencyjnego), na rozkaz kierownika jednostki (komórki) organizacyjnej lub osoby przez niego upoważnionej, niszczy za pomocą dostępnych środków niszczących dokumenty niejawne, przy czym w pierwszej kolejności należy niszczyć dokumenty planowania operacyjnego, dowodzenia oraz inne materiały zawierające informacje niejawne oznaczone najwyższą klauzulą tajności. W sytuacjach zagrożenia, gdy kontakt z osobami, o których mowa wcześniej jest niemożliwy, decyzję o zniszczeniu dokumentów podejmuje samodzielnie kierownik kancelarii (punktu ewidencyjnego).

Widać wyraźnie, że resort obrony dołożył wszelkich starań do uregulowania spraw związanych z działaniem kancelarii w czasie wojny; próżno podobnych zapisów szukać w zarządzeniu⁴ Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Znajdujemy tam jedynie rozdział poświęcony szkoleniom i ćwiczeniom. Podobnie jest z zarządzeniem⁵ wydanym przez Komendanta Głównego Policji. Nie określono też żadnych ram działania w rozporządzeniu Rady Ministrów, które omawiane było w uprzednim rozdziale, dotyczących działania kancelarii tajnych w czasie wojny.

Wnioski

Stworzony jednolity system ochrony informacji niejawnych jest rzeczywiście jednolity na poziomie ustawy. Nie da się nie zauważyć istotnych różnic na poziomie aktów wykonawczych. Szczególnie jeżeli chodzi o tworzenie kancelarii tajnych. Swoboda, jaką na to zagadnienie nałożyła ustawa, spowodowała różnorodność w podejściu do organizacji kancelarii tajnych. Niewątpliwie najwięcej sytuacji kryzysowych przewidziano w zarządzeniu wydanym przez resort obrony narodowej. Jest to spójne z przeznaczeniem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także poprawne w kontekście ilości i jakości prowadzonych ćwiczeń i misji zagranicznych przez wojsko. Resort wydaje się być przygotowany na nadejście czasu „W”. Obieg informacji niejawnych sprawdzany jest w czasie treningów i ćwiczeń, a także w trakcie misji pokojowych i stabilizacyjnych poza granicami kraju. Gorzej może być jednak ze współpracą międzyresortową w trakcie prowadzenia działań wojennych, a także w innych sytuacjach kryzysowych na terenie Polski. Decydenci wojskowi dostrzegli konieczność przemieszczania kancelarii tajnych, ich umobilnienia, natomiast ze zdumiewającą lekkością podchodzi się do sytuacji kryzysowych oraz prowadzenia konfliktów zbrojnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w innych resortach, a także w sektorze cywilnym. W przytoczonym rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej doszukujemy się możliwości orga-

4 Zarządzenie Nr 4 Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych i jawnych w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.Urz.ABW.2011.1.3).

5 Zarządzenie Nr 2020 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie szczególnego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych i innych niż kancelaria tajna komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przetwarzanie materiałów niejawnych, sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych oraz doboru i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego informacji niejawnych w Policji (Dz.Urz.KGP.2011.1.5 ze zmianami).

nizacji stref ochronnych w warunkach przygodnych, kiedy musimy z jakiś względów przenieść materiały niejawne ze stałego miejsca ulokowania jednostki organizacyjnej. Zagadnienie to nie jest sprecyzowane w rozporządzeniu Rady Ministrów i z tego względu nie jest stosowane w innych resortach i sektorze cywilnym.

Bibliografia

Fleszer D. (2014), *Informacja niejawna i jej klasyfikacja*, „Przegląd Prawa Handlowego”, nr 8.

Frąckiewicz J. (2011), *Zmiany w zakresie organizacji kancelarii tajnej i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego* [w:] *Ochrona informacji niejawnych poradnik praktyczny*, Centralny Ośrodek Szkolenia ABW.

Hoc S. (2010), *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa.

Kuśnierz E., Radziszewska B. (2011), *Uprawnienia i obowiązki kierownika jednostki oraz pełnomocnika ochrony w świetle ustawy o ochronie informacji niejawnych*, „Wojсковy Przegląd Prawniczy”, nr 4.

Stankowska I. (2014), *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Wyd. 2, Lexis Nexis, Warszawa.

Spis aktów prawnych, wyroków i norm

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1167).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie środków bezpieczeństwa fizycznego stosowanych do zabezpieczania informacji niejawnych (Dz.U.2012.683).

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych zadań pełnomocników ochrony w zakresie ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (Dz.U.2013.1660 ze zm.).

Zarządzenie Nr 57/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz innych niż kancelaria tajna komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przetwarzanie informacji niejawnych, sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych oraz doboru i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego (Dz.Urз.MON.2011.25.402).

Zarządzenie Nr 4 Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych i jawnych w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.Urz.ABW.2011.1.3).

Zarządzenie Nr 2020 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie szczególnego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych i innych niż kancelaria tajna komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przetwarzanie materiałów niejawnych, sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych oraz doboru i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego informacji niejawnych w Policji (Dz.Urz.KGP.2011.1.5 ze zmianami).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 1971 r. III KR 260/70.

NO-04-A004:2016 Norma Obronna. Systemy alarmowe.

Strony internetowe

<http://mon.gov.pl/sily-zbrojne> dostęp w dn. 21.05.2016 r.



Część II

Polska – UE – NATO



Tomasz Bąk*

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Wpływ członkostwa Polski w UE i NATO na bezpieczeństwo państwa

Influence of Poland's Membership in the EU And the NATO on The State Security

Abstract: The paper is aimed at describing relations resulting from the participation of Poland in international alliances. The author focuses on discussing security issues social, economic and military, incurred as a result of the membership of the NATO and the European Union. In the article priorities of activity of Poland in the cooperation with member states and the gradual change of the image were showed. The author of the paper also describes challenges standing in front of Poland in the near future in frames of the membership in the NATO and the European Union.

Key words: NATO, European Union, security of the state, threats

Wstęp

Polska po upadku komunizmu pod koniec lat 80. ubiegłego stulecia weszła na drogę demokracji i stała się państwem bezpiecznym. Jednak aby to bezpieczeństwo było pewne i stabilne, należało podjąć intensywne działania zmierzające do zapewnienia członkostwa w strukturach organizacji międzynarodowych skupiających głównie państwa Europy zachodniej. Dlatego Polska rozpoczęła aktywne działania dyplomatyczne zmierzające do członkostwa w NATO i UE, które po 10 latach starań kolejnych rządów wreszcie przyniosły pożądany skutek.

* tbak@wsiz.rzeszow.pl

Polska wraz z innymi państwami postkomunistycznymi Europy Środkowej stała się dzięki temu częścią zachodniej wspólnoty wolnych i demokratycznych narodów. Partycypacja w tych organizacjach zagwarantowała nienaruszalność granic i integralność terytorium. Stworzyło to również perspektywy na szanse cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju, a przez to pełnego uczestnictwa w europejskiej i światowej społeczności międzynarodowej. Członkostwo w NATO i UE oraz sojusz ze Stanami Zjednoczonymi zapewniły Polsce wysoki poziom bezpieczeństwa i stały się jednym z podstawowych gwarantów jej rozwoju wewnętrznego i pozycji międzynarodowej [http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf].

Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w UE i NATO spowodowało poszerzenie i ewolucję pojęcia interesu narodowego oraz potrzebę umocnienia tożsamości narodowej i europejskiej Polski i jej obywateli w zjednoczonej Europie.

Aby właściwie rozumieć korzyści wynikające z członkostwa Polski w UE i NATO oraz wpływ tego członkostwa na bezpieczeństwo państwa, należy ściśle wiązać tę problematykę z zagrożeniami, jakie pojawiają się w XXI wieku.

Kwestiami budzącymi niepokój są:

- zmiany demograficzne w Polsce, a w tym niepokojąca skala migracji z Polski w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków życia;
- malejący przyrost naturalny i w konsekwencji starzenie się społeczeństwa;
- zwiększające się różnice w zamożności i poziomie życia obywateli oraz dystans między poszczególnymi regionami Polski;
- uzależnienie polskiej gospodarki od dostaw surowców energetycznych – ropy naftowej i gazu ziemnego – z jednego źródła;
- prawdopodobne (ewentualne) załamanie procesu integracji europejskiej na skutek powrotu państw do podejmowania działań wyłącznie przez pryzmat interesów narodowych oraz ambicji traktowania UE jako przeciwwagi dla Stanów Zjednoczonych;
- zorganizowany terroryzm międzynarodowy;
- gwałtowne zmiany i kryzysy zachodzące i tylko w najbliższym otoczeniu Polski, ale i w innych rejonach świata, które mogą oddziaływać negatywnie na stabilność, konkurencyjność i możliwości rozwojowe polskiej gospodarki, a tym samym i bezpieczeństwo państwa;
- zorganizowana przestępczość międzynarodowa, która wynika z tranzytowego położenia Polski oraz charakteru i sposobów działania międzynarodowych grup przestępczych;

- realizacja układu z Schengen, a co za tym idzie, zniesienie kontroli granicznej na odcinkach wewnętrznej granicy UE, może skutkować ograniczeniem barier dla przepływu osób poszukiwanych, utrudnieniem przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym, a także ułatwieniem wwozu na teren Polski odpadów zanieczyszczających środowisko, substancji odurzających z państw UE czy też nielegalnym wywozem z Polski dóbr kultury;
- oddziaływanie w cyberprzestrzeni, skierowane w systemy i sieci teleinformatyczne infrastruktury krytycznej, których skutkiem mogą być zarówno straty materialne, jak i sparaliżowanie istotnych sfer życia publicznego;
- zagrożenia o charakterze ekologicznym, będące następstwem niewłaściwego wykorzystania postępu technicznego i technologicznego oraz naruszenia równowagi pomiędzy człowiekiem a przyrodą (mogą one być także związane z potencjalnymi awariami przestarzałych elektrowni atomowych, handlem materiałami rozszczepialnymi, ze składowaniem i transportem materiałów radioaktywnych, substancji chemicznych i odpadów organicznych, z awariami rurociągów transportujących ropę naftową i paliwa) [http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf].

Członkostwo w NATO

Jednym z filarów polskiej polityki bezpieczeństwa jest oczywiście członkostwo w NATO. To między innymi dzięki zapisom artykułu 5. traktatu waszyngtońskiego Sojusz stanowi gwarancję bezpieczeństwa naszego kraju, a także w większym stopniu umożliwia nam reagowanie na nowe zagrożenia, takie jak terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia czy te związane z bezpieczeństwem energetycznym [<http://www.mon.gov.pl/pl/strona/164/>].

Polska postrzega Sojusz również jako ważne forum dialogu i konsultacji w stosunkach transatlantyckich, w ramach programu „Partnerstwa dla Pokoju” czy w relacjach z Rosją i Ukrainą. Nasz kraj w ramach umacniania swojej roli w NATO zdecydowanie popiera udział Sojuszu w międzynarodowych działaniach stabilizujących w wielu rejonach świata. Daje temu wyraz między innymi poprzez swój aktywny udział w większości operacji NATO: w Afganistanie (ISAF), Iraku (misja szkoleniowa NTM-I), Kosowie (KFOR), i na Morzu Śródziemnym („Trwały Wysięk”).

Zdjęcie 1 – ORP Kontradmiral Xawery Czernicki brał udział w Operacji Active Endeavour („Trwały Wysięk”) w okresie 14.03.2011–18.06.2011



Źródło: [<http://konflikty.wp.pl/kat,1020231,title,ORP-Kontradmiral-Xawery-Czernicki-bedzie-koordynowal-misje-NATO,wid,15225248,wiadomosc.html?ticaid=1106a0>].

Sojusz Północnoatlantycki jest dla Polski najważniejszą formą współpracy wielostronnej w polityczno-wojskowym wymiarze bezpieczeństwa oraz filarem stabilności na kontynencie, a także główną płaszczyzną stosunków transatlantyckich [http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf].

Do głównych priorytetów działalności Polski na forum NATO w najbliższym czasie należało będzie:

- zwiększanie zdolności NATO do pełnienia jego podstawowych funkcji – zbiorowej obrony oraz tworzenia płaszczyzny konsultacji międzysojuszniczych w razie zagrożenia;
- popieranie wszechstronnego rozwoju potencjału Sojuszu w zakresie zapobiegania kryzysom oraz prowadzenia operacji stabilizacyjnych;
- doskonalenie zdolności Sojuszu do zwalczania zagrożeń nietradycyjnych, w tym spowodowanych przez terroryzm i inne zagrożenia asymetryczne oraz

- niebezpieczeństw wynikających z proliferacji broni masowego rażenia;
- kontynuowanie transformacji wojskowej NATO;
- zabieganie o zwiększenie roli NATO jako forum strategicznego dialogu transatlantyckiego;
- aktywne uczestniczenie w innych działaniach na rzecz umocnienia spójności Sojuszu, w tym w harmonizowaniu interesów państw członkowskich na arenie międzynarodowej oraz w dążeniu do zmniejszenia dystansów technologicznych między sojusznikami;
- popieranie rozwoju współpracy Sojuszu z państwami partnerskimi;
- umacnianie Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego i Partnerstwa dla Pokoju, a także wspieranie dalszego rozwoju Dialogu Śródziemnomorskiego oraz Stambulskiej Inicjatywy Współpracy;
- utrzymywanie zainteresowania Sojuszu rozwojem stosunków z jego partnerami z Europy Wschodniej i z Zakaukazia;
- pogłębianie wszechstronnej współpracy z Ukrainą i Gruzją [http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf].

Członkostwo w UE

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w istotny sposób wpływa na stan bezpieczeństwa kraju. Zwiększyły się możliwości realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa i zdolności oddziaływania międzynarodowego. Wzmocniła się pozycja Polski w świecie, ale jednocześnie spowodowało to wzrost jej odpowiedzialności za kształt porządku międzynarodowego. Dzięki takim instrumentom, jak: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Jednolity Rynek Europejski, Wspólna Polityka Handlowa, Fundusz Spójności oraz inne mechanizmy wspierania rozwoju, współpraca w zakresie sądownictwa i spraw wewnętrznych, udział Polski w UE wpływa pozytywnie na bezpieczeństwo i możliwości rozwojowe państwa we wszystkich wymiarach życia politycznego, gospodarczego i społecznego [http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf].

Bardzo ważnym elementem bezpieczeństwa europejskiego podporządkowanym Unii Europejskiej i NATO, w którym ma swój udział Polska, jest Eurokorpus. Składa się on z francuskiej I Dywizji Pancernej (11 tys. żołnierzy), niemieckiej 10 Dywizji Pancernej (18 tys.), Brygady Francusko-Niemieckiej (5,2 tys.), belgijskiej 1 Dywizji Zmechaniz-

zowanej (10 tys.) i hiszpańskiej 21 Brygady Zmechanizowanej (5 tys.). Sztab znajduje się w Strasburgu, a Eurokorpus stacjonuje w: Baden-Baden, Mülheim, Sigmaringen, Spa i Kordobie. W maju 2008 roku zapadła decyzja o przystąpieniu Polski do Eurokorpusu i zwiększeniu polskiego udziału w tych siłach (dotychczas był on ograniczony do personelu oddelegowanego do kwatery głównej sił) [http://www.dobrauczelnia.pl/upload/File/KONFERENCJE/BAZPIECZENSTWO/Nowakowski_Protasowicki.pdf]. Polska chce ponadto mieć czynny udział w kształtowaniu europejskiej polityki, stąd decyzje o udziale w misjach wojskowych prowadzonych przez Unię Europejską w Bośni i Hercegowinie oraz Czadzie.

Zdjęcie 2. Żołnierze Eurokorpusu



Źródło: <http://www.world-military.net/spip.php?article201>.

Przystąpienie naszego kraju do Wspólnoty Europejskiej zapewniło nam również szerokie możliwości promowania interesów narodowych, związanych m.in. z powołaniem wymiaru wschodniego Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, zwiększeniem solidarności energetycznej członków Unii oraz rozwojem współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy z państwami trzecimi w zakresie ochrony unijnej granicy zewnętrznej [Konarzewska 2008].

Przynależność Polski do Unii Europejskiej przyniosła również wiele korzyści politycznych. Zwiększyła się stabilność zarówno wewnętrzna, jak i w regionie, a poziom bezpieczeństwa RP znacznie wzrósł. Zapewniło to możliwość realizacji najważniejszych interesów geopolitycznych o zasadniczym znaczeniu dla prawidłowego rozwoju państwa polskiego, wzmocnienie jego pozycji na arenie światowej oraz udział w kreowaniu unijnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Polska stopniowo zajmuje coraz ważniejsze miejsce w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa rozwijanej w ramach Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim w kontekście stosunków z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego oraz z Rosją.

Do priorytetów działalności Polski na forum UE należeć będzie:

- opowiadanie się za pogłębianiem procesów integracyjnych w Unii przy zachowaniu spójności i solidarności jej członków;
- umacnianie pozycji Unii w świecie i zwiększanie jej międzynarodowego zaangażowania, zarówno w skali regionalnej, jak i globalnej;
- aktywne uczestniczenie w rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;
- dążenie do zacieśniania współpracy państw członkowskich, zbliżania ich stanowisk i harmonizowania interesów oraz wypracowania nowych instrumentów wspólnej polityki;
- działanie na rzecz zwiększania aktywności Unii w Europie Wschodniej;
- aktywne uczestniczenie w formułowaniu i realizacji wspólnej polityki UE wobec innych regionów świata, także w określaniu roli Unii w stabilizacji Bliskiego Wschodu;
- zwiększenie swojego udziału w pomocy rozwojowej UE;
- wnoszenie znaczącego wkładu w rozwój wojskowych i cywilnych zdolności UE w zakresie reagowania kryzysowego;
- zwiększenie zaangażowania w tworzenie europejskich sił szybkiego reagowania, także przez udział w tworzeniu grup bojowych;
- udział naszego kraju w organizowanych przez Unię misjach stabilizacyjnych, pokojowych, humanitarnych, ratowniczych i szkoleniowych;
- zabieganie o dalszy rozwój współdziałania w Unii w dziedzinach istotnych dla bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym sądownictwa i spraw wewnętrznych, zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu oraz przeciwdziałania innym nietradycyjnym zagrożeniom i wyzwaniom;

- wspieranie współpracy w zakresie polityki imigracyjnej, azylowej i ochrony granic [http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf].

Obecnie (od kwietnia 2013) Polska zaangażowana jest wojskowo w misję w Mali (PKW Mali) [<http://www.politykaglobalna.pl/2013/02/konflikt-w-mali-z-kim-walczaj-francuzi/>]. Do głównych zadań kontyngentów należą [<http://www.pkwmali.wp.mil.pl/pl/8.html>]:

- szkolenie logistyczne żołnierzy Malijskich Sił Zbrojnych;
- realizacja zadań związanych z ochroną bazy w ramach zabezpieczenia przeciwninowego (EOD Team);
- realizacja zadań w Dowództwie EUTM Mali w zakresie koordynacji załadunku i rozładunku transportu powietrznego i zabezpieczenia administracyjnego.

W misji bierze udział około 20 polskich żołnierzy, pod dowództwem ppłk Adama Jangrota, w składzie [<http://www.pkwmali.wp.mil.pl/pl/8.html>]:

- instruktorzy (1 oficer, 9 podoficerów),
- saperzy do komponentu ochrony sił (*explosive ordnance disposal team* – 4 osoby),
- żołnierze odpowiedzialni za rozładunek oraz załadunek transportu powietrznego (4 osoby),
- oficer i podoficer w sztabie szkoleniowym w Koulikoro.

Zakończenie

Fakt przynależności Polski do NATO i Unii Europejskiej zmienił diametralnie sytuację geopolityczną naszego kraju. Zakończyło to okres, kiedy Polska opowiadała się po jednej ze stron zimnowojennych zmagania. Poziom bezpieczeństwa, jaki zapewniło członkostwo w tych organizacjach, pozwoliło na normalne funkcjonowanie w środowisku międzynarodowym oraz odpowiedni rozwój społeczny i gospodarczy.

Granica wschodnia naszego państwa stała się automatycznie zewnętrzną granicą Unii, co sprawiło, że Polska stała się ważnym elementem polityki Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej.

Istotnym faktem przynależności do Unii była możliwość szerokiego wykorzystania potężnych funduszy unijnych na szereg inwestycji związanych z rozwojem infrastruktury i rolnictwa, inwestycji przemysłowych i ekologicznych oraz rozwojem społecznym dotyczącym głównie obszarów wiejskich oraz Polski Wschodniej.

Polska stała się wreszcie po wielu latach państwem, które może aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu stosunków międzynarodowych w Europie, ma wpływ na poziom bezpieczeństwa naszego kraju i kontynentu, a być może w przyszłości będzie spełniało rolę przewodnika prowadzącego inne państwa do członkostwa w Unii.

Polska dzięki pomocy Unii Europejskiej i jej członków staje się państwem większych możliwości w zakresie wymiany gospodarczej. Pozwala to obywatelom naszego kraju na swobodne zatrudnianie się w zachodnioeuropejskich państwach unijnych.

Rzeczpospolita zyskała również nowy ważny atut w rozgrywce geopolitycznej z Rosją.

Sprawiło to, że społeczeństwo polskie (a nawet jego bardzo sceptyczna część) uwierzyło w sens przynależności do tego typu organizacji międzynarodowej i płynące z tego korzyści.

Fakt pełnego członkostwa w Unii Europejskiej stawia przed Polską wiele długoterminowych wyzwań. Należą do nich między innymi konieczność dokończenia transformacji polskiego systemu prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa własności i wynikających z tego konsekwencji. Istotna jest kontynuacja rozwoju gospodarczego i ekonomicznego, dalsza rozbudowa infrastruktury, w tym głównie drogowej i lotniskowej, likwidacja bezrobocia oraz poprawa sytuacji ekonomicznej społeczeństwa.

Jednym z najpoważniejszych wyzwań staje się zapewnienie odpowiedniej ilości surowców energetycznych oraz dywersyfikacja dostaw zewnętrznych w tym obszarze.

Nadrzędnym celem strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej będzie redukcja zagrożeń zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych oraz kształtowanie bezpiecznego środowiska zapewniającego dogodne warunki do dalszego rozwoju.

Bibliografia:

Konarzewska A. (2008), *Członkostwo w Unii Europejskiej – korzyści dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 7–8.

Łastawski K. (2011), *Sytuacja geopolityczna Polski po przemianach ustrojowych i wstąpieniu do Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” nr 1, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/2-2011_lastawski.pdf.

http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/2-2011_lastawski.pdf.

<http://www.mon.gov.pl/pl/strona/164/>.

http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf.

<http://www.politykaglobalna.pl/2013/02/konflikt-w-mali-z-kim-walcza-francuzi/>.

<http://konflikty.wp.pl/kat,1020231,title,ORP-Kontradmirał-Xawery-Czernicki-bedzie-koordynowal-misje-NATO,wid,15225248,wiadomosc.html?ticaid=1106a0>.

<http://www.pkwmali.wp.mil.pl/pl/8.html>.

<http://www.world-military.net/spip.php?article201>.

Dariusz Stokwiszewski*

Spółeczna Akademia Nauk

Znaczenie stałej obecności NATO w Europie Środkowo-Wschodniej dla bezpieczeństwa wschodniej flanki Sojuszu

Significance of NATO's Constant Presence in Middle and Eastern Europe for its Eastern Border's Safety

Abstract: Current international situation causes whole range of tension that can lead to the future military conflicts between Russia and NATO. The fundamental cause in this case seems to be a very aggressive politics of Russia towards states of West. Provocative behavior of Russian aviation towards the American fleet and frequent breaking of the safety zone of the air alliance state causes growth of fear about farthest peaceful co-existence. States of Middle – Eastern Europe, like Poland, are placed in the particular situation. Our state is the buffer on the eastern boundaries both of NATO and European Union. That is why expectations from our part of constant and solid presence of alliance troops on the territory of Polish Republic exist. Such presence has convicted the county and has caused growth of sense of safety of its territory. However, it seems that these expectations can be in the range of rotational presence of NATO troop on the area of the Polish state. However, decisions in it and many other important problems connected with safety, will be undertaken on NATO summit, which will proceed in July, in Warsaw 2016.

Key words: National security, NATO constant presence in Europe, European Union, safety, borders, power, Cold War.

* dast@vp.pl

Wstęp

Jako że niniejszy artykuł powstaje w maju 2016 r., a więc na dwa miesiące przed warszawskim szczytem NATO, z oczywistych względów nie będzie tu możliwa analiza decyzji podjętych już po jego zakończeniu. Przedstawione poniżej opinie wynikać będą więc przede wszystkim z poglądów autora odnoszących się do uzgodnień podjętych na poprzednim szczycie Sojuszu w Newport (2014 r.). Oparte będą głównie na wiedzy, doświadczeniu oraz efektach prowadzonych badaniach własnych. Ostateczne konkluzje i prognoza przyszłych działań NATO będą więc wypadkową wszystkich tych czynników, z uwzględnieniem dynamiki zmian w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa, i trudno przewidywalnych, a czasem wręcz mało prawdopodobnych, scenariuszy.

Zasadniczym celem podjętych w tej publikacji rozważań, zgodnie z przyjętym założeniem badawczym, będzie: określenie znaczenia ewentualnej stałej (lub rotacyjnej) obecności wojsk NATO w państwach członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej dla ich bezpieczeństwa, w związku z tym również bezpieczeństwa Polski jako ważnego państwa granicznego wschodniej flanki NATO i Unii Europejskiej – a więc najważniejszych dla nas organizacji, w oparciu o przynależność do których Polska buduje podstawy swojego bezpieczeństwa narodowego.

Rozwiązanie problemu badawczego podjętego w niniejszym artykule sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, jaki wpływ na bezpieczeństwo państw członkowskich NATO z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym również Polski, może mieć ewentualna stała (bądź choćby rotacyjna) obecność wojsk Sojuszu na ich terytorium, stanowiącym dla NATO, a także Unii Europejskiej (zwłaszcza w przypadku RP) ich najdalej wysuniętą na wschód Europy flankę.

Sojusz Północnoatlantycki po szczycie w Newport

Na szczycie NATO, który odbył się w dniach 4–5 września 2014 r. w walijskim Newport podjęto istotne decyzje dotyczące wzmocnienia sił Sojuszu na jego wschodnich krańcach, a zwłaszcza zapewnienia gotowości do obrony sojuszników przed możliwymi zagrożeniami ich bezpieczeństwa płynącymi ze środowiska międzynarodowego. Jednym z najważniejszych ustaleń Sojuszu było między innymi przyjęcie Planu działań na rzecz gotowości Sojuszu (*Readiness Action Plan*), który stanowić miał odpowiedź

na agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i na zagrożenia związane z niestabilną sytuacją w krajach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (zwłaszcza w Iraku, Syrii oraz Libii). W konsekwencji tych działań postanowiono: utworzyć siły szpicy, które będą – jak to zakładano – w stanie natychmiast zareagować na wszelakie zagrożenia, a także wzmocnić obecność wojskową na wschodnich rubieżach Sojuszu¹.

Według deklaracji końcowej, ogłoszonej na zakończenie szczytu, Plan działań na rzecz gotowości miał także odpowiadać na nietypowe zagrożenia związane z tzw. wojną hybrydową prowadzoną za pomocą różnorodnych, niekoniecznie przyjętych przez całą społeczność międzynarodową dopuszczalnych i transparentnych środków. Założono również i to, że prowadzone przez NATO ćwiczenia powinny uwzględniać zagrożenie związane z wojną hybrydową, której przykładem jest wspomniany konflikt ukraińsko-rosyjski [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.html]. Dodać należy również, że Sojusz posiada już wielonarodowe Siły Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*) łączące w sobie zarówno wojska naziemne, powietrzne, morskie, jak również siły do prowadzenia operacji specjalnych. Sojusz może je dyslokować na całym świecie dla zapewnienia zbiorowej obrony, jak też zarządzania kryzysowego, albo też w innych służących zapewnieniu bezpieczeństwa celach [Koziej, Pietrzak 2014, s. 21].

W trakcie spotkania w Newport uzgodniono powołanie w ramach NRF szpicy, która mogłaby być rozmieszczona w bardzo krótkim czasie, w dowolnym celu, jeśli sytuacja by tego wymagała. Wstępnie ustalono też, że siły szpicy to kilka tysięcy żołnierzy. Szczegóły dotyczące wdrażania nowych planów NATO, w tym lokalizacji niezbędnej dla sił szpicy infrastruktury, Sojusz wypracuje dopiero po szczycie. Nie uzgodniono też rozmieszczenia infrastruktury niezbędnej do przyjęcia tych sił, choć, jak stwierdził Sekretarz Generalny NATO F. Rasmussen, sygnały Polski i Rumunii oraz krajów bałtyckich, że chcą one posiadać u siebie tego rodzaju infrastrukturę, Sojusz otrzymał. W trakcie tej dyskusji brytyjski premier David Cameron zasygnalizował, że główna kwatera wzmocnionych sił NATO na wschodzie ma znajdować się na terytorium Polski. Przeciwko temu zaprotestowała strona polska, stwierdzając, że dowództwo szpicy powinno być tam, gdzie będzie potrzeba i gdzie wojska te będą działać (co skądinąd wydaje się słuszną sugestią).

Jednakże w Newport ostateczne decyzje w tej kwestii nie zostały jeszcze podjęte, a w deklaracji końcowej szczytu zapowiedziano podwyższenie gotowości i zdolności

¹ Szczyty NATO będące spotkaniami Rady Północnoatlantycznej (*North Atlantic Council*) na poziomie głów państw i szefów rządów państw Sojuszu odbywają się zwyczajowo co dwa lata.

dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północ–Wschód stacjonującego w Szczecinie. Ponadto ma zostać wzmocniona jego rola jako centrum współpracy regionalnej, z uwagi na to, że trzon korpusu stanowią żołnierze z Danii, Polski i Niemiec. Decyzja ta z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski wydaje się być słuszna, a nawet konieczna. Na szczycie zdecydowano również o wzmocnieniu dowództwa szczecińskiego korpusu i rozpoczęciu procedury podwyższenia stopnia jego gotowości bojowej z niższej (*Forces at Lower Readiness*) do wysokiej (*High Readiness Forces*) [www.shape.nato.int/page349011837]. Obecnie istnieje sześć dowództw, które muszą być gotowe do rozpoczęcia przerzutu w przeciągu 10 dni oraz przejścia dowodzenia siłami wielkości korpusu (czyli nawet do ok. 60 tysięcy żołnierzy NATO) [Zarychta 2012, s. 159]. Można zatem odnieść wrażenie, że po długim okresie bezczynności NATO wreszcie wróciło do gry i zaczyna wyciągać wnioski z wydarzeń, które mają dziś miejsce na wschodzie Europy, a zwłaszcza na Ukrainie.

Przez ostatnie lata nawet kwestia artykułowania w sposób oficjalny konieczności obrony przed rosyjskim zagrożeniem stanowiła temat tabu, jednak obecnie na szczęście zaczęło się to zmieniać. Zatem sam fakt podjęcia tego rodzaju dyskusji na forum NATO jest bardzo znaczący. Stworzenie sił szybkiego reagowania w liczbie od 4 do 5 tysięcy żołnierzy to bardzo dobry pomysł, jednak kwestią ważniejszą w kontekście funkcjonowania sił jest takie ich zorganizowanie, aby oddziały te podlegały bezpośrednio nie politykom, a dowództwu wojskowemu Sojuszu. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której Rosja atakuje państwa bałtyckie (a można przypuszczać, że byłby to kolejny po Ukrainie prawdopodobny etap rosyjskiej inwazji), a decyzja Rady Północnoatlantyckiej zapada dopiero za jakiś czas, gdyż poszczególne ważne państwa członkowskie (Francja czy Niemcy) będą chciały podjąć dyskusję na temat „celowości” jakichkolwiek (poza dyplomatycznymi) działań. Na coś takiego nie można sobie pozwolić. Jedynie posiadający odpowiednio wysokie kompetencje dowódca sił NATO w Europie, musi mieć prawo mobilizowania oddziałów przeznaczonych do działań w sytuacjach zagrożenia.

Najważniejsze, poza podjęciem oficjalnej dyskusji o zagrożeniu ze wschodu, jest to, że w *Readiness Action Plan* (dokument niejawni), którego główne elementy zawiera deklaracja końcowa szczytu, postanowiono wspólnie, że nawet rotacyjna, ale przy tym ciągła obecność sił NATO na jego wschodniej flance to w polityce bezpieczeństwa Zachodu przełamanie tabu w zakresie obecności wojsk Sojuszu w państwach przyjętych do niego od 1999 r. Ta „wysunięta obecność” będzie mieć istotne, wręcz strategiczne znaczenie dla monitorowania sytuacji w tym regionie i gdy zaistnie-

je taka konieczność, w sytuacji zagrożenia pozwoli na podjęcie stosownych działań w ciągu nawet kilku dni, ponadto umożliwi częstsze i intensywniejsze szkolenia oraz wspólne ćwiczenia w zakresie realizacji planów ewentualnościowych. Ważne jest, aby były one nieustannie wzmacniane i modyfikowane na wypadek zagrożenia państw członkowskich. Podjęcie w/w uzgodnień jest w żywotnym interesie Polski, która od lat zabiegała i wciąż zabiega o stałą obecność wojsk Sojuszu na jej terytorium. Należy w tym kontekście podkreślić, że Polska i inne kraje będące beneficjentami tego rodzaju kolektywnej obrony muszą również wnieść w nią własny wkład w ramach wsparcia państwa-gospodarza (*Host Nation Support*), ale nie tylko.

Poza tym do rozwiązania pozostało jeszcze wiele praktycznych kwestii; Sojusz musi mieć plany obrony państw bałtyckich i Polski, opierające się na założeniu, że ich wojska będą toczyć prawdziwą, nie wymyśloną, wojnę w Europie Wschodniej. Stąd też zauważalna zmiana w nastawieniu do tych kwestii najważniejszych państw NATO podczas walijskiego szczytu. Jej efektem było m.in. ustalenie, że NATO będzie utrzymywać ciągłą obecność i działalność nie tylko w powietrzu, ale też na ziemi i na morzu we wschodniej części Europy w oparciu o siły rotacyjne, co też stwierdził F. Rasmussen. Zgodnie z tym Sojusz utworzy odpowiednie struktury dowództwa oraz kontroli na jego wschodniej flance, rozmieści sprzęt wojskowy, a także niezbędną tam infrastrukturę. Temu wszystkiemu ma jednocześnie służyć lepsza współpraca wywiadowcza w ramach NATO w tej tak bardzo istotnej sferze działania każdej armii.

W postanowieniach szczytu z Newport znalazły się również zapisy o tym, że zobowiązanie do zbiorowej obrony NATO obejmuje też atak na systemy cybernetyczne jego państw członkowskich. O tym jak ważna to kwestia stanowić może np. poważne jej potraktowanie przez stronę polską już w styczniu w 2015 r., kiedy to opublikowano *Doktrynę cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*. Doktryna ta, jak zostało zapisane we wstępie, wskazuje strategiczne kierunki działań mających zapewnić bezpieczeństwo RP w cyberprzestrzeni [*Doktryna Cyberbezpieczeństwa RP 2015*, s. 5]. Państwa NATO są zgodne co do tego, że ataki cybernetyczne mogą przybierać skalę, która zagraża dobrobytowi, bezpieczeństwu i stabilności państw obszaru euroatlantyckiego, ale i świata. Mogą one zaszkodzić nowoczesnym społeczeństwom bardziej niż atak konwencjonalny – stąd też obrona przed atakiem cybernetycznym jest częścią głównego zadania NATO, czyli jego kolektywnej obrony.

Inną, niezwykle istotną konkluzją szczytu była również zapowiedź zwiększenia wydatków na cele obronne państw członkowskich do poziomu 2% ich PKB w ciągu najbliższej dekady. NATO jako całość zgodziło się na odwrócenie tendencji idącej

w kierunku zmniejszenia wydatków na obronność, a Sekretarz Generalny zapowiedział dokonanie w ciągu roku przeglądu działań podjętych w celu zwiększania środków na cele obronne poszczególnych państw członkowskich Sojuszu. Decyzja taka zapewni bez wątpienia bardziej zrównoważony podział ciężarów oraz, co ważne, odpowiedzialności członków NATO, wzmacniając więzi transatlantyckie. Po raz pierwszy, co należy podkreślić, Sojusz wyznaczył konkretny termin osiągnięcia procentowego pułapu wydatków PKB na obronność państw do niego należących (co będzie mieć pozytywny skutek).

Inicjatywa ta jest bez wątpienia szczególnie ważna zwłaszcza teraz, w warunkach zupełnie nowej sytuacji w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego. Szczególna, gdyż agresja Rosji na Ukrainę to dzwonek alarmowy dla państw sąsiadujących bezpośrednio z Federacją Rosyjską, a zwłaszcza tych, które jak Polska (niemal do 1993 r.) znajdowały się w strefie bezpośrednich wpływów byłego Związku Radzieckiego, którego dzisiejsza Federacja Rosyjska jest w pewnym sensie kontynuatorką. Właśnie to skłoniło NATO do przeanalizowania oraz zwiększenia inwestycji na własną obronność. Bezpieczeństwo nie jest dane raz na zawsze, trzeba nieustannie zabiegać o jego zapewnienie i utrzymanie. Jest to tym ważniejsze, kiedy weźmiemy pod uwagę, że Rosja przez ostatnie lata zwiększyła wydatki na swoją obronność szacunkowo o około 50%, podczas gdy w krajach NATO wydatki te obniżyły się średnio o 20%².

Decyzją państw biorących udział w szczycie w Newport kraje NATO przeznaczą także 15 mln euro dla Ukrainy, która otrzyma również wsparcie finansowe już od poszczególnych państw Sojuszu, w ramach porozumień dwustronnych. Wsparcie to ma dotyczyć takich dziedzin, jak np. cyberbezpieczeństwo, logistyka, struktury dowodzenia, kontrola oraz komunikacja. W ramach tych środków uwzględnione będą także kwoty na rehabilitację weteranów, ofiar konfliktu. Jako że NATO, będąc sojuszem militarnym, nie może dostarczyć Ukrainie sprzętu wojskowego (mogą to uczynić jedynie poszczególne kraje członkowskie Sojuszu), powołany zostanie fundusz powierniczy, który ma wesprzeć modernizację armii ukraińskiej; zapewnić reformę jej dowództwa, wsparcie logistyczne, poprawę cyberbezpieczeństwa etc. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?mode=pressrelease].

² <http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artikul/nato-zwiksza-budzet-obronny-rosja-si-martwi-007982>; *NATO zwiększa budżet obronny*, Rosja się martwi [dostęp: 19 maja 2016]. Prezydent USA Barack Obama przedstawił 9 lutego 2016 propozycję budżetu na 2017 r. To ostatni budżet, którego kształt będzie ustalony przez tego prezydenta. Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami środki na działania NATO w Europie zostały zwiększone czterokrotnie, do 3,4 mld dolarów. Pieniądze mają być skierowane na działania zniechęcające Rosję do dalszej agresji oraz na pomoc członkom Sojuszu w podniesieniu ich zdolności obronnych.

Konieczność redefinicji strategii NATO w nowej sytuacji geopolitycznej

Decyzje NATO potwierdziły też słuszność dotychczasowych zabiegów i polityki RP związanych ze wspieraniem przez nią demokratycznych przemian na Ukrainie, czego najbardziej znaczącym przykładem (poza szeregiem innych działań doraźnych) było zainicjowanie wraz ze Szwecją w 2008 r. tzw. Partnerstwa Wschodniego w ramach Unii Europejskiej³. Partnerstwo Wschodnie zakłada zacieśnienie współpracy nie tylko z Ukrainą, ale również z Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją oraz Mołdawią. Założeniem projektu było przyznanie w/w państwom preferencji handlowych, ułatwień wizowych i programów pomocowych. W zamiarach Polski w dłuższej perspektywie Partnerstwo Wschodnie ma przygotować objęte nim państwa do ewentualnej akcesji z UE. To zaś bez wątpienia zbliży je, w tym zwłaszcza Ukrainę (na czym szczególnie zależy Polsce), do Zachodu i zapewni większe poczucie bezpieczeństwa wynikające ze świadomości posiadania pewnego, stabilnego partnera na Wschodzie. Oczywiście w obecnej sytuacji (konflikt ukraińsko-rosyjski) trudno mówić o ewentualnych, przyszłych korzyściach wynikających z tego zbliżenia. Niemniej podzielenie przez Ukrainę wspólnych wartości i dążenie do integracji z różnorodnymi strukturami Zachodu, w tym (co dziś wydaje się nierealne) być może także z NATO, jest działaniem we właściwym kierunku, głównie z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski.

Szczyt potwierdził, że NATO jest gotowe dalej wspierać władze Afganistanu po zakończeniu misji stabilizacyjnej i wzywa do zażegnania kryzysu politycznego w tym kraju. Pod koniec 2014 r. z Afganistanu wycofać miano dowodzoną przez NATO misję ISAF. Pozostać miała (od 2015 r.) jedynie wojskowa misja szkoleniowa (*Resolute Support*), jednak jej ustanowienie uzależniano od zakończenia przedłużającego się kryzysu politycznego po nierozstrzygniętych wyborach prezydenckich. Misja ta polegająca na szkoleniu afgańskiej armii i policji ma liczyć około 14 tysięcy osób, w tym 10 tysięcy Amerykanów. Jej uczestnicy nie będą brać udziału w działaniach bojowych na terenie Afganistanu. Podczas szczytu sekretarz stanu USA John Kerry wezwał dziesięć krajów sojuszników, w tym Polskę, do udziału w koalicji przeciwko bojownikom Państwa Islamskiego w Iraku. Zaapelował do nich o wsparcie, wykluczając jednak przy tym wysłanie do Iraku sił lądowych państw NATO [Koziej, Pietrzak 2014, s. 25].

Już na początku tego artykułu wspomniano, że na 8 lipca 2016 r. zaplanowano

³ Ta z kolei jest elementem tzw. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w ramach Unii Europejskiej (przypis własny).

w Warszawie dwudniowy szczyt NATO. Jego zasadniczym tematem ma być omówienie roli Sojuszu w dynamicznie zmieniającym się w świecie. Rozważania podjęte na tym szczycie mają dotyczyć tego, w jaki sposób zagwarantować bezpieczeństwo członkom Sojuszu w kontekście wydarzeń na Bliskim Wschodzie, ściśle związanych z tamtejszymi konfliktami wewnętrznymi, i zatrzymać będącą ich bezpośrednim następstwem falę uchodźców. Nie mniej istotną kwestią obecną na szczycie w Warszawie ma być też rosnąca asertywność Federacji Rosyjskiej przejawiająca się w coraz śmielszym i prowokacyjnym zachowaniu jej lotnictwa w relacji do państw zachodnich należących do Sojuszu Północnoatlantyckiego [„Bezpieczeństwo Narodowe” III – 2014, s. 21].

Jednak bez względu na argumentację opartą o analizę agendy podejmowanych na warszawskim szczycie tematów polskie oczekiwania wobec jego ustaleń sprawdzić można by do woli uzyskania przez Polskę tego samego poziomu bezpieczeństwa, jaki mają inni, zwłaszcza jej zachodni sojusznicy w NATO. W odczuciu wielu Polaków jest on znacznie wyższy niż poziom bezpieczeństwa Polski. Pogląd ten oceniać można jako nieuzasadniony w świetle zapisów traktatu waszyngtońskiego ustanawiającego NATO, który zakłada, że wszyscy członkowie Sojuszu są w swoich prawach, ale i obowiązkach równi, a więc jednakowo traktowani. To oczywiście prawda, z tym jednak zastrzeżeniem, że Polacy mają szczególne doświadczenia z własnej historii, z których jasno wynika, że zawsze musieli liczyć głównie na siebie, a zawierane przez nich sojusze i uzyskiwane w ten sposób gwarancje pozostawały jedynie pustymi zapisami, ze zwykle negatywnymi dla Polski konsekwencjami [Łastawski 2009, ss. 47–52].

Miejsce Polski w NATO i jej priorytety w zakresie bezpieczeństwa

NATO odgrywa dziś, w drugiej dekadzie XXI wieku, główną rolę w nadawaniu tempa w tworzeniu europejskiego systemu bezpieczeństwa. Stanowi także jego zasadniczą konstrukcję nośną, obok Unii Europejskiej i OBWE. Odpowiadając na pytanie, co daje Polsce członkostwo w NATO, można by wymienić następujące punkty :

- a) jakościową przemianę w rozumieniu nie tylko jej pozycji międzynarodowej;
- b) wiarygodność; w ocenie innych jawi się jako państwo, na którym można polegać;
- c) dobre warunki bezpieczeństwa, które przedtem po prostu nie istniały;

- d) eliminację pewnych zagrożeń;
- e) możliwość integrowania się w zjednoczonej Europie;
- f) ograniczenie ewentualnego militarnego zagrożenia RP ze strony wschodniego sąsiada – Federacji Rosyjskiej.

Jeśli przyjmiemy, i słusznie, że państwo musi być przygotowane na każdą niemal ewentualność, to należy uznać, że integracja w ramach organizacji bezpieczeństwa zbiorowego jest dla Polski dziś, i prawdopodobnie w dalszej przyszłości, najkorzystniejszym wyjściem.

Polska, będąca sąsiadem Białorusi, Rosji i Ukrainy, czyli trzech najważniejszych państw Europy Wschodniej, zaraz po akcesji do Sojuszu otrzymała poważną szansę uzyskania wpływu na kształtowanie jego polityki wschodniej. Stanowiąc pomost między Europą Wschodnią a resztą państw członkowskich NATO, mogła być najważniejszym rzecznikiem rozwoju polityki tej pierwszej. Jednocześnie stosunki dwustronne z tymi państwami mogły mieć (i miały) duży wpływ na kształt wzajemnej percepcji NATO w krajach wschodnioeuropejskich [Menkiszak, Piotrowski 2002, ss. 214–250]. W tej perspektywie znaczenia nabrało utrzymanie oraz rozwój dobrych stosunków Polski z Ukrainą. Z punktu widzenia bezpieczeństwa naszego państwa zbliżenie Ukrainy do Zachodu spowodowałoby przesunięcie wschodniej flanki Sojuszu jeszcze bardziej na wschód, tworząc z Ukrainy jego bufor osłaniająco-wzmacniający. Niezmiernie ważny stał się rozwój relacji z państwami bałtyckimi, które wkrótce też przystąpiły do NATO [Kuźniar 2001, s. 45 i n.]. Członkostwo w Sojuszu oznaczało wejście do ekskluzywnego klubu bezpieczeństwa państw zachodnich i możliwość stopniowego osiągnięcia statusu równorzędnego uczestnika politycznego życia Zachodu. To mogło z kolei dawać pełne poczucie bezpieczeństwa i stabilności w środowisku międzynarodowym. Czy jednak rzeczywiście tak jest?

Istnieje uzasadniona obawa co do tego, czy aktualnie Polska – choć ma tak potężnych sojuszników, jak NATO i Stany Zjednoczone będące filarem Sojuszu – może czuć się zupełnie bezpieczna. Nie wydaje się, aby jakiekolwiek państwo mogło takie założenie przyjąć za pewnik. Nie ma dziś bowiem kraju, który mógłby z całym przekonaniem stwierdzić, że jest w pełni bezpieczny. Tak naprawdę chodzi o jeszcze inną kwestię – o to, czy w sytuacji realnego zagrożenia agresją obszaru RP Sojusz natychmiast przyszedłby jej z pomocą, określoną w art. V traktatu waszyngtońskiego. Wspomniany artykuł mówi o kolektywnej obronie w sytuacji zagrożenia agresją członka Sojuszu Północnoatlantyckiego ze strony państwa lub grupy państw „zewnętrznych”. Tak postawiony cel NATO miałby zostać zrealizowany przez: odstraszenie, prewencyj-

ne rozlokowanie wojsk, uderzenie obronne, działania obronne i zbrojne w celu odparcia agresji [Zendrowski 2006, s. 579].

Mając na uwadze wspomniane już doświadczenia historyczne Polski i Polaków, należałoby się zastanowić nad tym, czy obowiązek realizacji art. V traktatu waszyngtońskiego zostałyby przez pozostałe państwa natowskie wykonane zgodnie z zapisami tegoż dokumentu. Wątpliwości budzi szybkość uruchomienia i wdrożenia w życie procedur, a w konsekwencji, „natychmiastowości” tej pomocy w sferze działań zbrojnych. Zapewne, tak się może wydawać, w pierwszej kolejności sięgnięto by po narzędzia dyplomacji, podejmując próby ustabilizowania ewentualnego konfliktu, sankcjonujące niejako istniejące *status quo*, po jego wybuchu. Powrót do *status quo ante bellum* to już jednak inny, daleko bardziej skomplikowany problem, wymagający atoli rzeczywistego zaangażowania się militarnego nie dającego jednak również żadnych gwarancji. Ponadto należy podkreślić jeszcze jedną ważną rzecz. Otóż we współczesnym świecie partykularnych interesów, wokół których wszystko się kręci, nie ma niczego za darmo. Aby móc liczyć na pomoc ze strony Sojuszu, każde jego państwo członkowskie zobowiązane jest w zamian do wystawienia sił własnych, mogących brać udział w operacjach typu „afgańskiego”, w imię swojej wiarygodności i lojalności wobec innych [Brzeziński 2002, ss. 15–16].

Możliwe decyzje lipcowego szczytu NATO w Warszawie

A zatem konkluzje kolejnego, warszawskiego szczytu dwudziestu ośmiu państw Sojuszu powinny prowadzić również do wypracowania stanowiska w kwestii działań w dzisiejszej, wyjątkowo skomplikowanej sytuacji międzynarodowej. Powoduje bowiem ona zaniepokojenie i dużą niepewność co do przyszłości pokojowego współistnienia w Europie i na świecie, w świetle nie tylko typowych dla współczesnego świata wyzwań i zagrożeń, ale także nieodpowiedzialnych zachowań Rosji, do czego powrócę jeszcze w dalszej części artykułu. Zaniepokojenie to ma wiele różnych źródeł. Dziś NATO zmuszone jest reagować równocześnie na odcinku wschodnim, południowym, ale też w Arktyce, gdzie Federacja Rosyjska znacząco wzmacnia swoją obecność militarną. To powoduje, że tego rodzaju wieloaspektowość działań Sojuszu zaczyna przybierać wymiar globalny.

Przypomnieć wypada w tym miejscu, że bezpośrednio po zakończeniu zimnej wojny charakter bezpieczeństwa międzynarodowego, zwłaszcza na poziomie rela-

cji transatlantyckich, kształtowały trzy zasadnicze kwestie, które są nadal aktualne, mimo zmiany światowego układu sił po upadku komunizmu w latach 90. XX wieku.

Były to i wciąż są:

- właściwe i gwarantujące bezpieczeństwo ułożenie stosunków Wschód – Zachód i utrzymanie pokoju, ze szczególnym uwzględnieniem relacji Rosja – USA;
- odpowiednie ukształtowanie stosunków wewnątrz wspólnoty transatlantycznej mające zoptymalizować jej skuteczność na wypadek zagrożenia;
- stworzenie organizacyjnych i normatywnych podstaw w sferze bezpieczeństwa europejskiego [Gryz 2008, s. 242].

Rozwiązanie Układu Warszawskiego i rozpad ZSRR w 1991 r. oznaczały dla RP (jak również pozostałych, wybijających się na niepodległość państw Europy Środkowo-Wschodniej) początek ery samodzielności strategicznej w dziedzinie obronności, choć nie była ona jeszcze całkowicie przygotowana do samodzielnego „myślenia strategicznego” oraz takiego postępowania w kwestiach dotyczących obronności. Przede wszystkim zaś brakowało odpowiednio (w zupełnie innym duchu) wykształconych kadr oraz ośrodków myśli strategicznej. Instytucje centralne, te odpowiedzialne za kształtowanie strategii militarno-obronnych (w tym zwłaszcza Sztab Generalny), nie mogły sprostać stojącym przed Polską wyzwaniom zrodzonym na tle przemian polityczno-ustrojowych, przede wszystkim geopolitycznych, w Europie Środkowo-Wschodniej. Jednak aktualnie w 2016 r. Polska jest pełnoprawnym członkiem NATO i Unii Europejskiej, z którymi wiąże nadzieje na pomoc w sytuacji zagrożenia jej terytorium ewentualną agresją z zewnątrz.

W obecnej sytuacji międzynarodowej można jednakże zastanawiać się nad tym, czy w Europie Zachodniej, a także po drugiej stronie Atlantyku, sojusznicy Polski nie przyjmują w stosunku do wyzywająco, czy też wręcz prowokująco postępującej coraz częściej Rosji stanowiska zbyt zachowawczego, nacechowanego obawą, że inna, ostrzejsza bądź bardziej zdecydowana reakcja (podobna do tej tureckiej, w wyniku której zestrzelono rosyjski bombowiec U-24) mogłaby Moskwę rozjuszyć, a nawet sprowokować do „jeszcze dalej idących” działań (otwartych prowokacji)? Przyjęcie, że taki rzeczywiście jest sposób myślenia przywódców zachodnich (taka jest opinia autora tego tekstu), rodzi kolejne pytanie o to, jak daleko Rosja miałyby się posunąć. Przecież to, co robi teraz, mogłoby przy odrobinie „nerwowości” ze strony Zachodu, stać się niemalże *casus belli*. Wydaje się, że Rosja jak dotąd jedynie bada grunt, aby dowiedzieć się, na co może sobie jeszcze pozwolić, zaś Zachód robi dobrą minę do złej gry, licząc chyba na opamiętanie się strony rosyjskiej. Co stanie się jednak, jeśli

taka sytuacja zajdzie za daleko i wymknie się spod kontroli, stając się zagrożeniem dla bezpieczeństwa Zachodu? Taki scenariusz również należy brać pod uwagę, mając w pamięci chociażby kryzys kubański z 1962 r., kiedy przy braku kontaktu dowódcy radzieckich okrętów z Moskwą w rękach jednego oficera leżał w pewnym momencie los światowego pokoju i jedynie zdrowy rozsądek oraz opanowanie pomogły zapobiec tragedii globalnej. Kto może zagwarantować, że np. żaden z rosyjskich pilotów w trakcie prowokacyjnych lotów nie podejmie działań mogących wywołać konflikt zbrojny? Jest aż nadto przykładów na to, że takiej pewności nikt nie posiada. A trzeba tu wspomnieć o tym, że często samoloty rosyjskie są uzbrojone w rakiety bojowe, człowiek zaś jest tylko człowiekiem.

Nadzieje państw Europy Środkowo-Wschodniej związane ze szczytem

Wśród oczekiwań Polski oraz pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej wobec NATO na pierwszym miejscu znajduje się utworzenie stałych baz w tych krajach, które w sytuacji bezpośredniego zagrożenia ze strony Rosji stałyby się bez wątpienia obiektem niezapowiedzianej agresji wojsk rosyjskich (Polska czy państwa bałtyckie). Słuszne wydaje się więc założenie, że stałe bazy natowskie usytuowane na obszarze tychże państw mogłyby stać się znaczącym gwarantem bezpieczeństwa, jeśli przyjąć, że Rosja nie ośmieli się najechać na państwa Sojuszu, w których są jego bazy wojskowe. Sceptyk mógłby jednakże, i słusznie, zadać pytanie, czy założenie to da się obronić w świetle opisywanych już tutaj prowokacyjnych działań lotnictwa rosyjskiego w stosunku do okrętów bojowych US Navy. Wydaje się, że mimo wszystko można udzielić odpowiedzi twierdzącej. Czym innym bowiem są (niebezpieczne skądinąd) incydenty, a czym innym jest atak na suwerenne państwo, będące na dodatek członkiem NATO, na obszarze którego stacjonują stałe bazy amerykańskie. Przy czym szczególny nacisk należy tu położyć, chyba z oczywistych względów, na przymiotnik „amerykańskie”.

W tym miejscu dotykamy istoty problemu badawczego przyjętego w niniejszym opracowaniu. Podkreślane w poprzednim zdaniu znaczenie obecności jednostek amerykańskich jest do pewnego stopnia gwarancją (o ile w ogóle można użyć tego określenia, które wydaje się zbyt daleko idące) bezpieczeństwa państw takich jak nasze, na obszarze których stałyby jednostki jedyne mocarstwa światowego – USA,

które na dodatek jest niezwykle wrażliwe na punkcie własnego wizerunku na świecie [Pietrasiak, Bębas, Kowalski 2014, ss. 55–60]. Czy jednak Polska może liczyć na to, że na jej terytorium powstaną stałe bazy wojskowe USA? Z punktu widzenia chyba większości Polaków błędem jest to, że zarówno w Polsce, jak i w krajach bałtyckich nie ma stałych baz natowskich. Czy w związku z tym nie powinniśmy wyciągnąć wniosku, że Polska i pozostałe kraje dawnego bloku wschodniego należące do NATO są niejako członkami drugiej kategorii?

Takie rozumowanie mogłoby zrodzić wątpliwości, czy możemy zaufać pozostałym krajom Sojuszu w sytuacji agresji ze strony Rosji. Polska stoi więc na słusznym stanowisku, że Sojusz Północnoatlantycki powinien zwiększyć swe zaangażowanie w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Jednakże czy tego rodzaju ustalenia zapadną podczas lipcowego szczytu w Warszawie? Czy propozycje dla Polski oraz państw bałtyckich, które zostaną na nim przedstawione, będą satysfakcjonujące? W świetle wypowiedzi niektórych, ważnych przedstawicieli Sojuszu oraz administracji waszyngtońskiej mało prawdopodobna wydaje się instalacja permanentnych baz w Polsce. Powodem może być np. to, że NATO nie dysponuje wystarczającymi zasobami, aby zrealizować wspomniane przedsięwzięcie w najbliższych latach. W jednym z wywiadów wiceszef Sojuszu Alexander Vershbow powiedział, że powinny być to niewielkie wielonarodowe siły, stanowiące skuteczny mechanizm odstraszania⁴. Należy brać pod uwagę, że taka właśnie będzie konkluzja lipcowego szczytu w tej tak ważnej dla Europy Środkowo-Wschodniej, a więc i Polski kwestii.

Obecnie amerykańska doktryna stanowi, że Stany Zjednoczone nie będą za granicą budowały nowych baz wojskowych. Uwzględniając powyższe oraz biorąc pod uwagę, że działanie amerykańskich sił opiera się na możliwościach transportowych i mobilności, które są ogromne, można przypuszczać, że państwa Europy Środkowo-Wschodniej będą mogły liczyć jedynie na ich obecność rotacyjną. Jednak nawet w takim przypadku można założyć, że amerykańskie oddziały mogą być w Polsce szybciej niż wojska europejskich sojuszników; jest to bowiem wyłącznie kwestia decyzji politycznej, a nie zdolności operacyjnych armii USA. To, oraz przygotowywana już obecność baz logistycznych na obszarze Polski, które miałyby zaopatrywać przybyłe tu na wypadek konfliktu oddziały amerykańskie, powoduje, że znacząco spadają

⁴ <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artukul/przed-lipcowym-szczytem-nato-008125>, 24 maja 2016. Skuteczny w sensie bardziej propagandowo-symbolicznym, co także jest nie do przecenienia. Trudno sobie bowiem wyobrazić, aby kilka (5, a nawet 10) tysięcy mogłoby być skuteczną, a więc realną przeciwwagą dla setek tysięcy żołnierzy rosyjskich i stacjonujących w obwodzie kaliningradzkim raket Iskander.

szanse na stały pobyt (w sensie stałej dyslokacji pułków czy brygad amerykańskich), choć znacząca jest sama obecność wojsk USA, będąca sygnałem dla ewentualnego agresora, że atakując dane państwo, atakuje także USA.

Dlatego nieoficjalne informacje o tym, że wojskami rozlokowanymi na obszarze naszego kraju będą dowodzić Amerykanie (w Estonii Brytyjczycy, na Litwie Niemcy, a na Łotwie Kanadyjczycy) są tym, na co Polska bardzo liczy, i co ma znaczący wymiar propagandowy. Jednak jeszcze korzystniej byłoby, gdyby poza obecnością rotacyjną czterech grup batalionowych, mających liczyć od 4 do 5 tysięcy ludzi, na terytorium RP została dyslokowana na stałe amerykańska brygada pancerna. Obecność brygady na terytorium naszego kraju wydaje się o tyle celowa, czy też wręcz nieodzowna, że stanowiłaby ona tarczę broniącą przesmyku suwalskiego, od którego utrzymania zależna jest możliwość udzielenia pomocy Estonii i Łotwie w przypadku ewentualnej agresji wojsk rosyjskich. Mówiąc o flance wschodniej Sojuszu, nie należy również zapominać o południowych rubieżach NATO, stąd być może na szczycie (mówi się o tym w kręgach politycznych) zapadną choćby wstępne decyzje o rozmieszczeniu sił Sojuszu również na terytorium Rumunii. Mogłoby to znacząco wpłynąć na poczucie bezpieczeństwa państw byłego bloku wschodniego należących obecnie do NATO. Lęk o bezpieczeństwo jest nie tylko duży, ale też, co ważne, w pełni uzasadniony, stanowiący reakcję na pełne agresji, prowokacyjne działania Moskwy, wspomniane już zresztą w tym tekście.

Jeżeli do tego dodać obawę natowskich państw europejskich przed podważeniem relacji zapisanych między NATO a Federacją Rosyjską w akcie stanowiącym z 1997 r., to znajdujemy się w sytuacji, w której stacjonowanie sił sojuszniczych w Polsce będzie istotnie miało charakter ciągły, ale nie permanentny w sensie trwałych instalacji (poza elementami tarczy antyrakietowej oraz niezbędnej bazy logistycznej). Żołnierze tych sił zmieniać się będą co 6 miesięcy (sprzęt może pozostać), ale nie będą stacjonować tu w taki sposób jak w Niemczech czy Włoszech. Tylko bowiem w tych krajach Amerykanie posiadają stałe bazy, wszystkie zaś inne, nowo tworzone miejsca stacjonowania wojsk USA mają jedynie charakter rotacyjny i tej tendencji nie zmieni na razie, jak się wydaje, także lipcowy szczyt NATO w Warszawie.

A zatem kwestia relacji Zachodu (w tym zwłaszcza USA) z Rosją nadal pozostaje otwarta, a co znacznie gorsze – nieprzewidywalna. W lipcu 2016 r. wygasną też dotychczasowe sankcje unijne wobec Rosji, a nie wszystkie państwa członkowskie zapatrują się pozytywnie na ich wydłużenie. NATO, zwłaszcza z uwagi na członkostwo USA, wydaje się jednak bardziej zdecydowane w swoim podejściu do relacji z Moskwą.

Działanie Rosji, co by nie powiedzieć, staje się coraz bardziej palącą kwestią dla NATO. W świetle tego uzasadnione wydaje się, aby komunikacja na linii Sojusz – Rosja przybrała inną, bardziej odpowiednią formę. NATO musi traktować Rosję w adekwatny do jej prowokacyjnego zachowania się sposób. Powinno się z nią rozmawiać z pozycji siły, jaką Sojusz dysponuje. Jakkolwiek ten sposób myślenia może się wydać zbyt radykalny, to jednak jest jedynym racjonalnym z punktu widzenia bezpieczeństwa Zachodu, którego emanacją są NATO i Unia Europejska. Jeszcze do niedawna Federacja Rosyjska jawiła się Europie i Ameryce jako rozsądny partner, z którym można, a nawet trzeba rozmawiać, spodziewając się konstruktywnej dyskusji w zakresie bezpieczeństwa. Niestety działania obecnych władz Kremla sprawiają, że Rosja stała się wyzwaniem międzynarodowym, z którym Zachód musi się zmierzyć, czy tego chce, czy nie.

Rosja, będąca po 1991 r. państwem, które poczuło się opuszczone i upokorzone, chciałaby niejako cofnąć czas i wrócić do epoki, kiedy dominowała w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Na to ani Europa, ani Stany Zjednoczone nie mogą sobie w żaden sposób pozwolić [Pietrasiak, Bębas, Kowalski 2014, s. 56]. Teza, że NATO musi utrzymać twardą politykę wobec Moskwy wydaje się coraz bardziej oczywista i słuszna, tym bardziej, że niemal dyktatorskie rządy w Rosji sprawuje polityk nieprzewidywalny, którego charakter oraz skłonności despotyczne (co często i niesłusznie jest pomijane w różnorodnych opracowaniach), stanowią przyczynę eskalacji napięć na świecie. Roszczeniowa postawa Władimira Putina powoduje strach na Zachodzie. Nie sprzyja to budowaniu właściwej atmosfery wokół utrzymania pokoju na świecie. Dlatego wzmocnienie obecności wojskowej NATO w jego wschodnio-europejskich państwach członkowskich wydaje się jedyną, najwłaściwszą reakcją na zmienione warunki bezpieczeństwa będące wynikiem agresywnej polityki Federacji Rosyjskiej. Jej przejaw stanowiła aneksja Krymu czy konflikt we wschodniej Ukrainie, a kilka lat wcześniej również w Gruzji, żeby wymienić tylko te najbardziej znane. Jest rzeczą oczywistą, że większe zaangażowanie militarne NATO w Europie Środkowo-Wschodniej pozwoli nie tylko wzmocnić wspólną obronę, ale powinno także stanowić jasny i mocny sygnał zniechęcający Rosję do wszelakich gróźb czy wręcz agresji. Pytanie dotyczące tego, jak na to umacnianie się Sojuszu w Europie Środkowo-Wschodniej zareaguje Moskwa, wciąż pozostaje otwarte, choć przewidzieć można reakcję co najmniej nerwową, której efektem może być wzrost napięcia między Wschodem i Zachodem.

Jedni eksperci uważają, iż należy spodziewać się w tej sytuacji znacznego wzrostu napięcia militarno-politycznego, inni sądzą, że Rosja w obawie przed przedłużaniem

sankcji UE nie podejmie żadnych działań agresywnych. Federacja Rosyjska uważa, że trwająca od końca zimnej wojny eskalacja obecności NATO w Europie Wschodniej, głównie w państwach byłego bloku wschodniego, jest czynnikiem destabilizującym Europę Środkowo-Wschodnią i prowadzi do zwiększania napięcia na linii Rosja – NATO. Patrząc z tego punktu widzenia, można przyjąć tezę, że Rosja łatwo nie zrezygnuje z polityki mającej na celu odzyskanie przynajmniej części swych dawnych wpływów w regionie, tym bardziej, że w oficjalnej retoryce Kremla pojawia się stwierdzenie, że została ona „zapędzona w kozi róg”. Niemniej jednak mimo agresywnej postawy i prowokacyjnych działań w ciągu ostatnich miesięcy prezydent Putin jako wytrawny polityk najprawdopodobniej musi sobie zdawać sprawę z tego, jak działa NATO i dlatego być może nigdy nie zaatakuje militarnie państwa członkowskiego Sojuszu. Nie można przy tej okazji nie wspomnieć o dysproporcji sił militarnych Sojuszu i Rosji; ocenia się, że ta druga, dysponuje około trzynastokrotnie mniejszym potencjałem niż NATO. Moskwę niepokoją jednakże (o czym mówi głośno) zamiary Finlandii i Szwecji chcących przyłączyć się do Sojuszu. Oba te państwa w obawie przed dość agresywną, militarystyczną postawą Rosji próbują zapewnić sobie parasol obrony Sojuszu. Stąd też w stronę Helsinek i Sztokholmu płyną ostrzeżenia, a nawet groźby mające zniechęcić te państwa do ich starań o akcesję. Jeśli do tego wszystkiego: aneksji Krymu i rosyjskiego zaangażowania wojskowego na wschodzie Ukrainy, prowokacyjnych lotów rosyjskich samolotów, nowej zimnowojennej retoryki i próby odbudowy dawnej mocarstwowości Rosji dodamy prowadzone na coraz większą skalę ćwiczenia wojskowe, angażujące 50 czy nawet 95 tysięcy żołnierzy (*Centr-2015*) rosyjskich, zobaczymy dość niepokojący obraz możliwego w przyszłości (trudno przewidzieć kiedy; za rok, dwa...) konfliktu na europejskim teatrze działań. Zresztą zgodnie z poglądami jednego z czołowych realistów XX w. przyszłość mogą przewidzieć jedynie wróżbici, tylko ona pokaże, kto wybrał adekwatną do realiów odpowiedź [Morgenthau 2010, s. 41].

W świetle tego, co zostało już powiedziane, zasadne wydaje się utrzymanie sankcji gospodarczych nałożonych przez UE na Rosję, dopóki strona rosyjska nie wypełni porozumień z Mińska (12 lutego 2015 r.) odnoszących się do zakończenia zbrojnego konfliktu na Ukrainie. Przy czym należy tu podkreślić, że same sankcje nie są wystarczającym narzędziem służącym do powstrzymania ambicji mocarstwowych Rosji. Powstrzymać je może tylko i wyłącznie twarda i nieugięta polityka odstraszenia oraz przygotowania do ewentualnego konfliktu z Rosją (*Deterrence and Defence*), podobna do tej, którą Zachód prowadził w stosunku do Związku Radzieckiego w okresie tzw.

zimnej wojny. Wszystko bowiem wskazuje na to, że obecnie nawet jeśli nie mamy jeszcze II zimnej wojny pomiędzy Rosją a NATO, to na pewno musimy stawić czoło agresywnej polityce Rosji. W jaki sposób? Chociażby wzmacniając wschodnią flankę Sojuszu Północnoatlantyckiego poprzez ustanowienie ciągłej obecności jego wojsk (w tym zwłaszcza sił USA), które byłyby w stanie już samą swoją bytnością stworzyć psychologiczną i nieprzekraczalną dla Federacji Rosyjskiej barierę.

Zakończenie

Obecność sił natowskich, nawet gdyby była ona rotacyjna, ale widoczna i zniechęcająca dla ewentualnego agresora, jest w obecnej, pełnej napięć sytuacji niezbędnym elementem odstraszenia. W relacjach z Moskwą, o czym Zachód przekonał się już wiele razy, nie liczy się bowiem siła argumentu. Rosja musi się jednak liczyć z argumentem siły, w tym przypadku NATO. Wypływającą z tego konkluzją, będącą jednocześnie odpowiedzią na pytanie sformułowane w problemie badawczym, jest przeswiadczenie, że w aktualnej, niezwykle skomplikowanej sytuacji międzynarodowej ustanowienie na obszarze Polski i innych państw członków NATO z Europy Środkowo-Wschodniej stałej lub chociażby rotacyjnej obecności sił zbrojnych Sojuszu miałyby donieść znaczenie dla bezpieczeństwa Europy w perspektywie kolejnej dekady. Trudno bowiem planując jakąkolwiek przyszłość, nie brać pod uwagę dzisiejszych realiów nacechowanych antagonizmami na linii Rosja – NATO, które mogą spowodować, że zwieńczeniem najczarniejszego ze scenariuszy mógłby też być konflikt zbrojny już nie na ograniczoną, ale nawet globalną skalę.

Reasumując, można z całą pewnością założyć, że warszawski szczyt NATO, zaplanowany na lipiec 2016 r., będzie z różnych względów szczytem przełomowym, nawet jeśli państwa takie jak Polska nie zostaną do końca i w pełni usatysfakcjonowane w swoich oczekiwaniach, a tak zdarzyć się może. Rządy wszystkich państw zachodnich, w tym zwłaszcza rząd Stanów Zjednoczonych zdają sobie raczej sprawę z tego, jak bardzo napięta jest dziś sytuacja międzynarodowa. Należy więc oczekiwać, że bez względu na to, jaki ostatecznie kierunek przyjmą działania Sojuszu Północnoatlantyckiego w kwestii formy obecności wojsk amerykańskich (i w ogóle wojsk NATO) w Europie Środkowo-Wschodniej, działania państw członkowskich muszą być zdecydowane, ale też poparte odpowiednim potencjałem zbrojeniowym i ludzkim oraz dużą determinacją do działania.

Od tego zależeć będzie przyszłość nie tylko Europy, ale także całego, mocno dziś turbulentnego i wstrząsanego różnorodnymi konfliktami zbrojnymi świata II dekady XXI wieku. Patrząc jednak realnie, wydaje się, że ostatecznie wiążące i radykalne decyzje nie zostaną jeszcze oficjalnie podjęte na szczycie a tylko zadeklarowane, z wielu powodów. Jednym z nich jest wola ostudzenia tak przecież gorących i napiętych relacji pomiędzy Wschodem i Zachodem. „Drażnienie” Rosji nie leży w zamiarze znakomitej większości członków Sojuszu. W związku z tym można przypuszczać, że przyszły kurs Sojuszu zostanie ostatecznie zdefiniowany dopiero po mającym się odbyć kilka dni po szczycie warszawskim spotkaniu NATO – Federacja Rosyjska (data tego spotkania w momencie oddawania tego tekstu nie była określona)⁵. Dopiero w jego trakcie, jak się wydaje, podjęte mogą zostać decyzje wiążące, zapewne rozpatrywane już wariantowo, w dniach 8/9 lipca w Warszawie w trakcie szczytu Sojuszu.

⁵ Rada NATO – Rosja powstała w 2002 r. na mocy tzw. Deklaracji Rzymskiej i stanowi forum dla konsultacji w kwestiach bezpieczeństwa i współpracy pomiędzy krajami NATO oraz Federacją Rosyjską. Po aneksji Krymu i rozpoczęciu przez Rosję działań militarnych na wschodzie Ukrainy w 2014 r. Sojusz zawiesił cywilną i wojskową współpracę z Moskwą, a ewentualne kontakty w ramach Rady NATO – Rosja obniżono do szczebla ambasadorów obu stron. Od czasu wybuchu konfliktu ukraińskiego odbyły się tylko dwa spotkania w tej konfiguracji – w marcu i czerwcu 2014 r.

Bibliografia

„Bezpieczeństwo Narodowe”, II – 2012/22, Warszawa 2012.

„Bezpieczeństwo Narodowe”, III – 2014/27, Warszawa 2013.

„Bezpieczeństwo Narodowe”, 15 lat w NATO, I – 2014/29, Warszawa 2014.

„Bezpieczeństwo Narodowe”, III – 2014/31, Warszawa 2014.

„Bezpieczeństwo Narodowe”, I – 2015/33, Warszawa 2015.

„Bezpieczeństwo Narodowe”, II – 2015/34, Warszawa 2015.

„Bezpieczeństwo Narodowe”, III – 2015/35, Warszawa 2015.

Brzeziński Z. (2002), *Polska w okresie przemiany geostrategicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 2, nr 3(7), Warszawa, [za:] S. Dębski, B. Górka-Winter (red.),

Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (2015), Warszawa.

Gryz J. (2008), *Perspektywy rozwoju stosunków transatlantycznych w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] J. Gryz (red.), *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantycznych*, Toruń.

Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa (2003), Warszawa.

Kuźniar R. (red.) (2001), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Warszawa.

Łastawski K. (2009), *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa.

Mienkiszak M., Piotrowski M.A. (2002), *Polska polityka wschodnia* [w:] R. Kuźniar, K. Szczepanik (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa.

Morgenthau H.J. (przejrzał i uzupełnił K.W. Thompson) (2010), *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Warszawa.

Pietrasiak M, Bębas S., Kowalski P. (red.) (2014), *Rozważania nad polityką i bezpieczeństwem współczesnej Europy*, Piotrków Trybunalski.

Plan Działań na rzecz Gotowości NATO (Readiness Action Plan) (2014), Newport.

Stokwiszewski D. (2014), *Ewolucja polityki zagranicznej obronnej Rzeczypospolitej Polskiej w ramach euroatlantycznego systemu bezpieczeństwa w latach 1999–2013*, Warszawa.

Dariusz Słokwizewski

Traktat Północnoatlantycki

Zarychta S. (2012), *Doktryny i strategie NATO 1949–2012*, Gdynia.

Zendrowski R. (2006), *Stosunki międzynarodowe. Vademecum*, Wrocław.

Strony internetowe:

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm.

http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112695.htm.

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?mode=pressrelease.

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU200008709>.

<http://www.shape.nato.int/nato-response-force—very-high-readiness-joint-task-force>.

<http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artukul/przed-lipcowym-szczytem-nato-008125>.

Bogdan Wójtowicz*

Ministerstwo Rozwoju, Departament Programów

Program Inwestycyjny NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP) – nowe możliwości dla innovacyjnych przedsiębiorców

NATO Security Investment Programme (NSIP) – a New Possibilities for the Innovation's Companies

Abstract: In this article authors described chosen problems concerning the NATO Security Investment Programme (NSIP), allied with the investment programme as an instrument which in creative option can affect an increasing development of chances for innovation's entrepreneurs. These issues brought up subjects in the aspect of possibility of improvement process of allied defence infrastructure, a chance for the Polish companies which should be a complementary part of the NATO integrated market.

Key words: NATO Security Investment Programme (NSIP), innovation, NATO integrated market, entrepreneurs, development, defence infrastructure

Wstęp

Nowe wyzwania związane z transformacją społeczno-ustrojową w Polsce po 1989 r. znacząco wpłynęły na procesy doskonalące w zakresie doskonalenia infrastruktury obronnej. W dziedzinie bezpieczeństwa, właściwie już od 1990 r., Ministerstwo Obrony Narodowej podjęło starania umożliwiające redukcję zbędnej infrastruktury wojskowej. Wystąpiła wtedy konieczność wypracowania nowego podejścia, nowych krajowych rozwiązań służących przyszłemu wzrostowi poziomu posiadanej infrastruktury.

* bogwoj54@wp.pl

Symbolem nowego podejścia do spraw infrastruktury obronnej stały się prowadzone prace nad dokumentem pn. *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Dowództwem Naczelnego Sojuszniczego Dowódcy Transformacji (HQ SACT) dotyczącej ustanowienia i wsparcia funkcjonowania Centrum Szkolenia Sił Połączonych w m. Bydgoszcz.*

NATO już w 2004 r. sygnalizowało ograniczenie planów inwestycyjnych, na które zaczyna brakować środków finansowych. Aby zdążyć przed cięciami, w błyskawicznym tempie rozpoczęto budowę w Bydgoszczy – Sojuszniczego Centrum Szkolenia Sił Połączonych (JFTC: Joint Forces Training Centre).

W dniu 17 grudnia 2004 r., Kwatera Główna NATO zatwierdziła plany budowy całego kompleksu obiektów, oszacowanego na wartość 33 mln EUR. Zadanie to było realizowane w ramach Programu NSIP. W programie tym do dziś w kraju współuczestniczą resorty: obrony narodowej, rozwoju oraz spraw wewnętrznych i administracji.

Mając na uwadze priorytetowy charakter powyższej inwestycji, były Minister Gospodarki ponownie wtedy zaapelował do Ministra Finansów, by rozważył zmianę zasad płacenia przez polskich przedsiębiorców VAT. Trzeba tu zaznaczyć, że należność z tego tytułu obciążało, w 2005 r. MON, kwotą ponad 100 mln PLN. Ówczesne wystąpienia byłego Ministerstwa Gospodarki do resortu finansów niestety były bezskuteczne, w przedmiotowej sprawie.

Powyższy przykład świadczy dobitnie o tym, że sprawa niezbędnego limitu środków finansowych determinuje przygotowania infrastruktury na potrzeby obronne we współczesnych uwarunkowaniach bezpieczeństwa państwa. Realizacja tego obszaru jest niezwykle trudna i to nie tylko na tle krajowym, ale i sojuszniczym. Stąd bardzo ważną sprawą jest aspekt prawidłowego planowania i programowania obronnego.

Rola i zadania związane z realizacją obowiązków wynikających z funkcji Państwa-Gospodarza zostały określone w chwili wstąpienia Polski do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego, w drodze umów międzynarodowych, ramowych oraz w ramach ustawodawstwa krajowego.

Wparcie Państwa-Gospodarza – nowa formuła na rzecz bezpieczeństwa państwa w ramach systemu sojuszniczego

HNS – Wsparcie Państwa-Gospodarza (*Host Nation Support*) – jest pojęciem dość szerokim i obejmuje swym zakresem nie tylko zaopatrzenie, usługi, infrastrukturę, ale

i dostarczenie wszystkim sojusznikom informacji, zapewnienie warunków swobodnego działania. Ponadto HNS obejmuje sferę, która wiąże się z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa oraz poparcia społecznego.

Gospodarcze podmioty obronne skupione pod szyldem tj. przedsiębiorców, infrastruktury, rezerw strategicznych w zakresie zadań wynikających z HNS realizują przedsięwzięcia na rzecz wojska państw wysyłających, określone wcześniej dostawy i usługi. Również mogą utrzymywać w gotowości wytypowane instytucje i organizacje na potrzeby tych wojsk.

Wykorzystywanie zasobów krajowych opiera się na następujących założeniach:

- zbilansowanie potrzeb i możliwości posiadanych zasobów cywilnych oraz militarnych;
- korzystanie z zasobów cywilnych zgodnie z zasadami obowiązującego prawa;
- komplementarność wykorzystania zasobów cywilnych i militarnych.

Za wykorzystaniem sił i środków muszą iść określone korzyści np. korzyści finansowe albo pewne uproszczone procedury w uzupełnianiu braków logistyki wojskowej. W obszarze infrastruktury np. istotną sprawą byłaby likwidacja pozwoleń na budowę, co z kolei mogłoby przyspieszyć różne zamierzenia budowlane. Natomiast możliwość wzajemnego uzupełniania się mogłaby doprowadzić do zwiększenia zakresu wspieranych Sił Sojuszniczych.

Istotnym elementem całej problematyki związanej z HNS jest przygotowanie odpowiedniej Bazy Danych na potrzeby HNS. Zasadniczym celem funkcjonowania Centralnej Bazy Danych o zasobach HNS (CBD HNS) jest stworzenie warunków do gromadzenia i utrzymywania informacji dotyczących krajowych zasobów przewidywanych do zapewnienia realizacji zadań Państwa-Gospodarza oraz zabezpieczenie możliwości przetwarzania ich na potrzeby procesu planowania. Dalszym krokiem było opracowanie i aktualizacja Narodowego Katalogu Możliwości HNS (NKM HNS).

Głównymi obszarami, jakie obejmuje CBD HNS, są:

- zasadnicze elementy infrastruktury logistycznej;
- obiekty infrastruktury morskiej i lotniczej;
- elementy lądowej infrastruktury transportowej;
- obiekty infrastruktury cywilnej.

Główne elementy infrastruktury logistycznej dostępne dla HNS to: bazy morskie, rejonowe bazy materiałowe, składy, zakłady remontowe. Obiekty infrastruktury morskiej i lotniczej stanowią: porty, lotniska, instalacje portowe i lotniskowe, przewoźnicy

morscy i powietrzni. Do elementów lądowej infrastruktury transportowej zaliczamy: system kolejowy i drogowy, linie kolejowe i drogowy, rejony przeładunkowe, centra koordynacji. Na obiekty infrastruktury cywilnej składają się:

- infrastruktura medyczna,
- instalacje paliwowe,
- źródła zaopatrzenia w żywność,
- instalacje techniczne,
- zakłady remontowe,
- baza hotelowa,
- łączność,
- usługi.

Informacje o infrastrukturze cywilnej są gromadzone przez poszczególne komórki resortu obrony narodowej i za pośrednictwem komórek spraw obronnych resortów cywilnych, a także administracji państwowej oraz samorządowej.

Z punktu widzenia narodowego systemu HNS poziom wykonawczy stanowi finalny etap w procesie planowania HNS. Stąd zasadniczym elementem wydaje się kierowanie realizacją ustalonych zadań. Zgodnie z takimi założeniami do kluczowych elementów stanowiących o sprawności systemu należą:

- koordynacja działań,
- uruchamianie zadań operacyjnych,
- udostępnianie zasobów.

Wojewoda jest upoważniony do kierowania obronnością w województwie. Zadania wykonywane w ramach HNS należą do priorytetowych zadań realizowanych przez wojewodę w danym województwie. Stąd w momencie wprowadzenia Sił Sojusznicznych do Polski musi on monitorować tę sytuację w taki sposób, aby skutecznie móc włączyć się w ten proces śledząc ich wejście od samego początku. Samorząd województwa wykonuje szereg usług publicznych na rzecz HNS, w tym np.:

- udostępnia drogi,
- sprawuje nadzór nad organizacją bezpiecznego ruchu,
- korzysta z odpowiednich baz danych.

Natomiast samorząd powiatowy:

- udostępnia tereny i nieruchomości w celu czasowego rozmieszczenia Sił Sojusznicznych,
- udostępnia obiekty i urzędzania użyteczności publicznej,
- zapewnia ochronę przeciwpożarową,

- egzekwuje przestrzeganie przez Siły Sojusznicze przepisów o ochronie środowiska.

Funkcję głównego wykonawcy cywilnego wsparcia mogą odgrywać także samorządy gminne w charakterze „strony świadczącej”. Zadania te polegają na:

- usługach w postaci dostaw mediów komunalnych;
- usługach w zakresie utrzymania właściwych warunków sanitarnych;
- udostępnieniu możliwości korzystania z różnych obiektów miejscowej infrastruktury.

Należy podkreślić, że w większości przypadków zadania te obejmują również świadczenia, których wykonywanie odbywa się poprzez „kontaktowanie świadczeń”, czyli poprzez podpisywanie kontraktów z lokalnymi ogniwami prywatnymi prowadzącymi działalność gospodarczą. W rezultacie będą one dotyczyć zapewnienia określonych usług: użytkowanie pralni, dostawa produktów żywnościowych i środków higienicznych, utylizacja odpadów, wykonywanie bieżących remontów i napraw.

Przykładem profesjonalizmu i odpowiedniego przygotowania polskich ogniw militarnych i niemilitarnych był owocny udział w ćwiczeniu NATO pk. *STRONG RESOLVE* w 2002 r. O ile udział części militarnej nie budził obaw od początku tych ćwiczeń, to część niemilitarna mogła mieć pewne problemy z płynnym wykonaniem działań w ramach HNS. Tak się jednak nie stało – również wkład ogniw cywilnych był pozytywny i nie budził zastrzeżeń. Przykładem jest chociażby udane uczestnictwo Grupy Ratownictwa – jako części pozamilitarnej.

Dla przypomnienia – celem powyższego ćwiczenia było przygotowanie państw Sojuszu do przeprowadzenia operacji wojskowych w sytuacjach kryzysowych spowodowanych konfliktami etnicznymi, koordynacja międzynarodowych sił pokojowych w ramach Operacji Reagowania Kryzysowego (CRO) oraz przygotowanie do przeprowadzenia operacji antykryzysowej, mającej na celu mediację pomiędzy dwoma skonfliktowanymi państwami położonymi poza obszarem NATO.

Polscy ratownicy działali sprawnie, a do ich zadań należało:

- monitorowanie ruchu poszczególnych grup uchodźców,
- udzielanie wsparcia w procesie zarządzania i planowania budowy obozu dla uchodźców,
- udział w koordynowaniu akcji szczepień ochronnych niezbędnych dla uchodźców,
- monitorowanie procesu przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego,

- udział w koordynowaniu pomocy humanitarnej,
- monitorowanie podstawowych potrzeb cywilnej ludności.

Polska państwem-ogniwem zintegrowanego rynku Sojuszu Północnoatlantyckiego

Rzeczpospolita Polska przystąpiła do NATO w dniu 12 marca 1999 r. Istotnym aspektem członkostwa Polski w Sojuszu z gospodarczego punktu widzenia jest fakt, że polskie przedsiębiorstwa stały się pełnoprawnymi podmiotami wielonarodowego, zintegrowanego rynku Sojuszu Północnoatlantyckiego.

NATO realizuje swoje cele, ustanawiając m.in. stosowne programy. Przykładem takiego programu jest Program Inwestycji NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP). Program ten jest realizowany pod nadzorem Komitetu ds. Infrastruktury NATO. Program NSIP (*NATO Security Investment Programme*) finansuje pozyskanie i utrzymanie instalacji oraz obiektów umożliwiających funkcjonowanie Dowództw Strategicznych Sojuszu w zakresie wykraczającym poza spełnianie wymogów obrony narodowej poszczególnych państw członkowskich. Inwestycje te obejmują takie instalacje i obiekty, jak: systemy łączności i informatyczne, radary, kwatery wojskowe, lotniska, bazy paliwowe, porty morskie i urzędnictwa nawigacyjne.

Podstawową zasadę funkcjonowania Programu NSIP stanowi wspólne dzielenie ról, ryzyka, odpowiedzialności i korzyści. Należy podkreślić, że w szczególności kraje partycypujące w finansowaniu wspólnych projektów mogą ubiegać się o zamówienia, związane z realizacją tych projektów inwestycyjnych NATO.

Sojusznicze przedsięwzięcia inwestycyjne służące doskonaleniu infrastruktury obronnej NATO, wykonywane na terenie Polski, ukierunkowane są głównie na pogłębienie integracji polskiego systemu kierowania i dowodzenia operacjami powietrznymi oraz przystosowanie wybranych obiektów infrastruktury wojskowej dla potrzeb sił reagowania i wzmocnienia NATO.

Dotychczas realizowany Program NSIP w Rzeczypospolitej Polskiej składał się z następujących celów inwestycyjnych:

1. Infrastruktura przyjęcia sił wzmocnienia NATO (pakiet CP 2A0022).
2. Infrastruktura systemów dowodzenia i kontroli (pakiet CP 5A0035).
3. Infrastruktura obrony powietrznej (pakiet CP 5A0044).
4. Infrastruktura łączności i informatyki (pakiet CP 5A0039).
5. Infrastruktura szkoleniowa.

Zgodnie z sojuszniczymi ustaleniami realizacja sojuszniczego Programu Inwestycji w Dziedzinie Bezpieczeństwa uzależniona jest od zespołów możliwości – po ich zatwierdzeniu może rozpocząć aprobowanie poszczególnych projektów pod nadzorem Komitetu Inwestycyjnego NATO. Państwo-Gospodarz (zwykle to, na którego terytorium realizowany jest projekt) przygotowuje wniosek o autoryzację, w którym przedstawione jest rozwiązanie techniczne, koszty i szczegółowe uzasadnienie wniosku o finansowanie tego projektu ze wspólnych środków oraz procedura przyszłego przetargu. Odrębne rozwiązania stosuje się w odniesieniu do procedur w pełni konkurencyjnych przetargów międzynarodowych, które z założenia mają zachęcać do udziału jak największą liczbę państw członkowskich. Jeżeli występujące z wnioskiem państwo zamierza zastosować jakąkolwiek inną procedurę przetargową, musi ubiegać się o zwolnienie z obowiązujących uzgodnień przez Komitet Inwestycyjny NATO. Jeżeli Komitet wyrazi zgodę na taki projekt, Państwo-Gospodarz może przystąpić do jego rzeczywistej realizacji.

Projekty inwestycyjne w ramach Programu NSIP wykonywane są w sferze infrastruktury obronnej. Do podstawowych kategorii w zakresie tych projektów inwestycyjnych zaliczamy:

- bazy morskie i lotniska,
- systemy łączności i informatyczne,
- składnice materiałów pędnych i smarów,
- rurociągi paliwowe,
- morskie i lotniskowe systemy nawigacyjne,
- nawodne oraz podwodne systemy ostrzegawcze,
- stanowiska dowodzenia,
- obiekty szkoleniowe,
- składnice amunicji,
- obiekty wsparcia dla Sił Sojuszniczych.

Poruszając zagadnienie zasadniczych kategorii inwestycyjnych, należy mieć na uwadze, że wspólne inwestycje NATO zapewnić mają usunięcie niedoborów w zakresie pożądaných zdolności wojskowych Sojuszu, wynikających z przyjętej koncepcji strategicznej oraz scenariuszy przewidywanych operacji wojskowych. Potrzeby inwestycyjne identyfikuje się przez porównanie dostępnych zasobów, zarówno infrastruktury narodowej poszczególnych państw, jak i sojuszniczej, z określonymi przez dowódców strategicznych NATO potrzebami wojskowymi.

Przystosowując np. lotniska do standardów NATO, mamy na uwadze manewrowość sprzętu, co wpływa z kolei na właściwości bojowe na teatrze działań. Dlatego

też, „manewrowość sprzętu to także możliwość transportu przy użyciu takich środków, jak samoloty i śmigłowce. Zwłaszcza śmigłowce w ostatnich latach są często używane do przenoszenia dział, niekiedy wprost na stanowiska ogniowe” [Kostrow, Magier 2006, s. 31].

Planowane do wdrożenia projekty inwestycyjne w ramach Programu NSIP dla Polski od samego początku zakładały pogłębienie integracji krajowego systemu zarządzania i dowodzenia operacjami powietrznymi oraz dostosowanie wyselekcjonowanych obiektów infrastruktury obronnej dla potrzeb sił reagowania i wzmocnienia NATO.

Odpowiedni poziom infrastruktury ma znaczący wpływ na spełnianie wymagań co do zdolności operacyjnych SZ RP, wśród których możemy wyróżnić:

- zdolność do zwiększania potencjału, umożliwiającą skuteczną realizację zadań w czasie „P” – kryzysu i w czasie „W”, związanych z obroną terytorium kraju oraz wynikających z zobowiązań sojuszniczych i międzynarodowych,
- zdolność bojową – niezbędnym jej warunkiem jest posiadanie wyszkolonych rezerw osobowych; zasadniczym wskaźnikiem tej zdolności jest osiągnięty stan gotowości bojowej, która zależy od:
 - rozwiązań systemowych, dotyczących mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia Sił Zbrojnych,
 - wielkości i jakości rezerw osobowych oraz możliwości wykorzystania środków materiałowych oraz sprzętu technicznego,
- zdolność do przemieszczania i mobilność umożliwiającą operacyjne rozwinięcie sił w określonym miejscu i czasie oraz tworzenie zgrupowań zadaniowych; zdolność ta wymaga właściwego zabezpieczenia logistycznego, zwłaszcza w zakresie wypełniania zadań państwa-gospodarza (HNS),
- zdolność do przetrwania i ochrony wojsk – wykorzystanie infrastruktury.

Szczególną uwagę przywiązuje do tego, aby siły zbrojne posiadały zdolność do skutecznego dowodzenia, kierowania i kontroli na wszystkich szczeblach dowodzenia. Należy podkreślić, że atrybutem zdolności skutecznego dowodzenia jest odpowiednia infrastruktura. Zdaniem ekspertów wojskowych „infrastruktura systemu dowodzenia siłami zbrojnymi będzie bazowała na sprawnie działającej sieci stałych, zintegrowanych stanowisk dowodzenia, wyposażonych w nowoczesne, zautomatyzowane systemy dowodzenia, jasne, standardowe procedury operacyjne oraz pracy sztabowej, a także efektywną architekturę wsparcia dowodzenia” [Ojrzanowski 2008, s. 20].

Ponadto jakże istotne znaczenie niesie za sobą wymóg nowoczesnego zarządzania zasobami. Od połowy lat dziewięćdziesiątych, pod presją optymalizacji przydziału środków woskowych finansowanych wspólnie, państwa członkowskie wzmocniły strukturę zarządzania NATO, wprowadzając pakiety możliwości oraz powołując Biuro ds. Zasobów NATO (NOR), które odpowiada za całość gospodarki zasobami wojskowymi NATO.

Polska jest państwem morskim i ten właśnie walor powinien być kompasem wskazującym słuszny kurs na rozwijającą się infrastrukturę w kierunku trójpłaszczyznowym, tzn. w ujęciu uwzględniającym aspekty HNS, NSIP oraz PMG.

Porty morskie są istotnym elementem składowym polskiej infrastruktury i w sposób naturalny spinają transport lądowy z transportem morskim. Oczywiście przyczyniają się w dużej mierze do rozwoju kraju pod względem gospodarczym i społecznym. Powodują wzrost konkurencyjności oraz dobrobytu państwa, co należy podkreślić, nie tylko w regionach przybrzeżnych. Pośród różnych wyzwań wpływających na rozwój portów morskich w ostatnim czasie wskazuje się na poprawę dostępu od strony lądu. Mamy tu na uwadze połączenia drogowe, kolejowe oraz śródlądowe. Poprawiając dostęp od strony lądu i morza, w jeszcze większym stopniu należałoby zastosować instrumenty planowania przestrzennego i nowoczesnego zarządzania strefą przybrzeżną. W rezultacie trzeba dążyć do rozwoju infrastruktury łączącej porty z otoczeniem gospodarczym. Polska znajduje się obecnie na etapie tworzenia sieci wielkich, nowoczesnych centrów logistycznych. Należałoby w tym zamierzeniu dostrzegać możliwość dostosowania infrastruktury do większych potrzeb produkcyjno-remontowych. Można przy tym podać przykład chociażby Stoczni Remontowej „NAUTA” S.A. w Gdyni, która dzisiaj prezentuje następujący zakres usług, w tym m.in.:

- budowę jednostek pływających o długości do 100 m,
- przebudowę i remonty jednostek pływających,
- remonty i przeglądy silników głównych, pomocniczych,
- instalację i remonty rurociągów,
- remonty kotłów parowych.

Planowana modernizacja i rozbudowa infrastruktury portowej i dostępu do portów od strony morza i lądu wychodzi naprzeciw wymogom HNS. Problematyka ta skupia się wokół podstawowych świadczeń, które mogą być dostarczone przez cywilnych kontrahentów w resorcie infrastruktury; a są to:

- transport kolejowy i morski;
- prace załadunkowe i wyładunkowe;

- udostępnianie urządzeń i linii telekomunikacyjnych;
- tworzenie składów i magazynów;
- obsługa techniczna i remonty jednostek pływających.

Rozwój oferty usługowej w portach dostrzegamy poprzez możliwość poprawy szybszego rozwoju funkcji dystrybucyjno-logistycznej.

Uwzględniając uwarunkowania funkcjonowania przemysłowego potencjału przemysłowego (ppo) w skali rządowej, podejmowano szereg działań na rzecz poprawy konkurencyjności rynkowej krajowych przedsiębiorców, np. „w latach 2003–2005 Ministerstwo Gospodarki udzieliło wsparcia 31 podmiotom PPO na łączną kwotę 150,7 mln zł, w szczególności na wdrażanie do produkcji nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz pozyskanie majątku niezbędnego do produkcji wyrobów specjalnych” [Sochala, Mientkiewicz, Wójtowicz, Nalepa 2011, s. 237].

Nowe możliwości rozwojowe krajowych firm, np. Stoczni Remontowej „NAUTA” S.A. z Gdyni dostrzegamy w sferze Programu Mobilizacji Gospodarki (PMG). Produkcja pomocniczych jednostek pływających dla potrzeb wojenno-morskich byłaby znaczącą kontrybucją na rzecz planu odbudowy nie tylko Marynarki Wojennej RP, ale stanowiłaby także istotny impuls dla rozwoju krajowej gospodarki morskiej. Problem ten dotyczy także pozostałych, chociaż już niewielu polskich stoczni. W tym świetle nałożenie nowych zadań na przemysłowy potencjał obronny (ppo) w ramach zabezpieczenia wojsk własnych pozwoliłoby uzyskać nową jakość PMG.

W ślad za powyższymi przedsięwzięciami powinien iść intensywniejszy rozwój produkcji obronnej. Dostrzegają to najwyższe władze krajowe. Liczymy na to, że ich wysiłki znajdą przełożenie na oczekiwany postęp w tym obszarze. Problematyka ta została odzwierciedlona w *Białej Księdze* opracowanej przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, w której zawarto istotny zapis w brzmieniu: „zasadne jest zatem wsparcie i angażowanie polskich firm i przedsiębiorców zbrojeniowych przez resort obrony narodowej, priorytetowe programy modernizacyjne, z których najważniejszymi, określonymi w *Głównych kierunkach rozwoju Sił Zbrojnych RP i ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022*, są: obrona powietrzna (w tym przeciwrakietowa), systemy informatyczne oraz mobilność Wojsk Lądowych (śmigłowcowa) [*Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* 2013, s. 169].

W tym kontekście ważne są działania pojmowane na rzecz rozwoju polskiego potencjału obronnego. Istotnym zadaniem w tym obszarze jest także rozwój badań naukowych i prac rozwojowych zlecanych przez siły zbrojne oraz inne jednostki resortu

obrony narodowej, a także zabezpieczanie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o przeznaczeniu wojskowym.

Nowe możliwości dla innowacyjnych firm w ramach Programu Inwestycyjnego NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa

Uczestnictwo Polski w przedsięwzięciach Sojuszu Północnoatlantyckiego stanowi konieczność dalszej realizacji zobowiązań wynikających z Traktatu Północnoatlantyckiego, które Polska przyjęła na siebie w związku z przystąpieniem do NATO. Przynależność naszego kraju do Sojuszu jest postrzegana z różnych perspektyw. Polska jest państwem środkowoeuropejskim regionu strategicznego. Dlatego też domagamy się podniesienia poziomu bezpieczeństwa, np. w postaci rozmieszczenia elementów „tarczy antyrakietowej”, o czym często wspominają eksperci, podkreślając, że „położenie Polski w regionie jest kluczowe z uwagi na przebieg przez nasze terytorium trans-europejskich szlaków komunikacyjnych z zachodu na wschód oraz w pewnej mierze z północy na południe Europy. Ponadto nasza wschodnia granica obecnie stanowi wschodnią granicę Unii Europejskiej oraz NATO. Dodatkowo nasze terytorium stanowi dogodny obszar do rozmieszczenia elementów amerykańskiej „tarczy antyrakietowej” mającej chronić nie tylko terytorium Stanów Zjednoczonych przed raketami balistycznymi, które potencjalnie mogłyby być odpalone z rejonu Bliskiego Wschodu” [Lach, Skrzyp 2007, s. 173].

Zatem w bieżących planach ujęto budowę elementów „tarczy antyrakietowej” na polskim wybrzeżu. Jednakże w myśl bieżących wysiłków nie powinna być to jedynie amerykańska, lecz sojusznicza inwestycja obronna. Dzięki temu polscy przedsiębiorcy mogliby z szerszym współudziałem włączyć się w ten strategiczny projekt inwestycyjny. Można stwierdzić, że powyższe zamierzenie wpływa z racjonalnego podejmowania decyzji, bowiem „doświadczenie i analiza w łącznym ujęciu stanowią najpotężniejszy oręż w podejmowaniu decyzji i ich powiązanie jest często synergiczne. Ta druga pozwala skierować się ku terenom nam nieznanym, podczas gdy doświadczenie dostarcza analizie informacji. Zatem doświadczenie, osąd (*judgement*) i intuicja powinny być łączone do procesu analitycznego podejmowania decyzji. Racjonalne podejmowanie decyzji to połączenie rozumu (analiza) i doświadczenia. Decydując racjonalnie, podporządkowujemy doświadczenie, profesjonalny osąd,

intuicję i analizę wraz z innymi źródłami informacji – uzgodnionym standardom dokładności, solidności i jasności” [Sulek 2008, s. 70].

Dzięki temu zamierzeniu będzie można mówić o pewnym wzmocnieniu przez NATO tzw. flanki wschodniej. Ponadto ta inwestycja będzie świadczyć o spójności Sojuszu, co jest niezbędne np. w przygotowaniach dialogu w ramach Rady NATO–Rosja.

Kontynuacji działań wymaga prowadzenie dalszych inicjatyw odpowiadających faktowi członkostwa Polski w NATO z gospodarczego punktu widzenia. Wykorzystywać należy fakt, że krajowi przedsiębiorcy są pełnoprawnymi podmiotami wielonarodowego, zintegrowanego rynku Sojuszu Północnoatlantyckiego.

W dalszym ciągu firmy należące do sektora budowlanego, telekomunikacyjnego, a także różnego rodzaju firmy specjalistyczne oraz zakłady produkcyjne są uprawnione do ubiegania się o kontrakty w procesie realizacji projektów NSIP w zakresie utrzymania, modernizacji sojuszniczej infrastruktury obronnej.

Wspólnie finansowane inwestycje NATO, realizowane w obszarze infrastruktury wojskowej, ukierunkowane są na zapewnienie wsparcia dla operacji wojskowych Sojuszu na poziomie strategiczno-operacyjnym. Inwestycje szczebla taktycznego, niezbędne do zabezpieczenia udziału wojsk państw członkowskich NATO w tych operacjach, realizowane są z zasady z środków narodowych. Natomiast infrastruktura wojskowa Sojuszu, tworzona i utrzymywana na terenie poszczególnych państw – członków NATO, finansowana jest z wydzielonych, wspólnych budżetów sojuszniczych. Do zarządzania inwestycjami NATO, obejmującymi nowe budownictwo oraz rozbudowę i modernizację istniejących obiektów i systemów, wykorzystywany jest Program NSIP.

Polskie przedsiębiorstwa mają prawo ubiegania się o zamówienia związane z realizacją projektów inwestycyjnych NATO z tytułu wnoszenia przez Polskę określonej składki do Programu NSIP. Można stwierdzić, że poprzez te działania przedsiębiorcy wyrażają także swój patriotyzm. Wykazując zaangażowanie w sprawy gospodarczo-obronne Sojuszu, prezentują także swoją tożsamość i troskę o interesy narodowe. Należy przy tym pamiętać, że „naszym prawem i obowiązkiem jest strzec granic kraju. Tym, którzy już w nim przebywają, mamy prawo przypominać, że z obywatelstwem wiążą się pewne powinności: wspólny język, lojalność, wspólny cel i przeznaczenie” [Obama 2009, s. 310].

Polska uczestniczy w finansowaniu projektów NSIP, zatwierdzanych z jej udziałem od momentu akcesji do Sojuszu. Początkowo polska składka do Programu NSIP była niewielka. W latach 1999–2005 wynosiła 6–14 mln EUR rocznie, jednakże w ko-

lejszych latach nastąpił jej stopniowy wzrost wynikający z wchodzenia w fazę realizacyjną kolejnych, zatwierdzonych projektów z udziałem Polski. Ostatecznie nastąpiło jej ustabilizowanie na poziomie 12–15 mln EUR, w zależności od proporcji projektów finansowanych przez wszystkie sojusznicze państwa. Należy podkreślić, że w latach 2002–2008 przewidziano do realizacji na terenie Polski ponad 120 projektów inwestycyjnych NATO. Łączna wartość tych inwestycji oszacowana została na poziomie 470 mln EUR. Polska systematycznie zabiega o kolejne inwestycje związane z przygotowaniem obronnymi w układzie sojusznicy.

Generalnie rzecz ujmując, zagadnienia inwestycyjno-obronne odnoszą się do zasadniczych zagadnień, tzn.:

- kontynuacji procesu doskonalenia sojusznicy infrastruktury obronnej na terytorium RP;
- perspektyw ponownego „osiągnięcia zysku” na inwestycjach NATO.
- Nowe inwestycje w ramach Programu NSIP opierają się na dwóch opracowaniach, tj.:
- *Medium Term Resources Plan 2015–2019*;
- *SME (Small & Medium – Sized Enterprises) participation in the NATO defence capability process*.

Według nowych założeń NATO zainwestuje 50 mln EUR w przygotowanie bazy dla samolotów tankowców Sojuszu na lotnisku w Powidzu. Następnie za kwotę 26 mln EUR rozbuduje infrastrukturę dla samolotów wielozadaniowych w Mińsku Mazowieckim. Ponadto za kwotę 60 mln EUR Sojusz stworzy instalacje chroniące strategiczne systemy broni przeznaczonej dla koalicyjnych sił obrony i ataku.

Dotychczasowe inwestycje Sojuszu na terytorium RP zostały wykonane w ramach kwoty ok. 2,5 mld zł. Po wstąpieniu Polski do NATO podjęto decyzję o systematycznej rozbudowie na jej terytorium sojusznicy infrastruktury obronnej. Projekty inwestycyjne koncentrowały się na budowie instalacji mających na celu umożliwienie nowemu koalicjantowi przyjęcie sił wzmocnienia w sytuacji zagrożenia bądź kryzysu. W konsekwencji nastąpiła modernizacja 7 lotnisk, 2 baz morskich oraz rozpoczęto budowę nowych baz paliwowych. Ponadto ruszyła budowa posterunków radiolokacyjnych dalekiego zasięgu i stanowisk dowodzenia obroną powietrzną oraz morską.

W rezultacie pozyskiwania korzyści obronnych powinniśmy dostrzegać także inny fakt, a mianowicie, korzyści gospodarcze. Można powiedzieć, że dzięki sojusznicy inwestycjom zyski osiągnęło dotychczas kilkadziesiąt polskich firm. Należy podkreślić również, że dodatkowo krajowe firmy sprostały wysokim wymaganiom, jakie

postawiło NATO każdemu uczestnikowi, który decydując się na udział w przetargu NSIP, musiał uzyskać deklarację uprawnienia wystawianą przez Ministra Gospodarki – obecnie Ministra Rozwoju.

Efektom ogromnego zaangażowania się Rzeczypospolitej Polskiej w realizację Programu NSIP jest chociażby wskaźnik dotyczący liczby realizacji obecnych projektów. Wskaźnik ten znajduje się na fali wznoszącej.

Obecnie na terytorium RP realizuje się 8 projektów inwestycyjnych, które zawierają 129 różnych zadań inwestycyjnych. Dotyczą one przede wszystkim rozbudowy infrastruktury obronnej dla przyjęcia Sił Wzmocnienia. W ramach Programu NSIP wykonuje się także integrację systemu dowodzenia obroną powietrzną kraju z systemem obrony powietrznej NATO.

Uwzględniając zdobyte doświadczenia polskich przedsiębiorców związane z dotychczasową realizacją projektów sojuszniczych, można założyć, że na osiągnięcie jeszcze większych efektów wskazanych w sposób ogólny w procesie planowania, przy wykorzystaniu wstępnych prac przygotowawczych, pozwolą posiadane już zdobycze w postaci wygranych przetargów. To właśnie one m.in. informują nas o potencjalnych możliwościach polskich firm zdolnych do wykonania dalszych zadań sojuszniczych.

Osiągane korzyści zostały ujęte w sposób wieloaspektowy. Charakterystyczne jest to, że w latach 2003–2009 Polska otrzymywała znacznie więcej środków finansowych NATO niż wpłacała do wspólnego funduszu. Dodatni bilans wyniósł ponad 520 mln zł.

Organem wykonawczym Ministerstwa Obrony Narodowej, tj. Inwestorem NSIP jest Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, tzw. ZIOTP.

Aktualnie, z punktu widzenia uwarunkowań dotyczących bezpieczeństwa najważniejsze w strategicznej adaptacji NATO powinno być zbudowanie zdolności do odstraszania, powstrzymywania, zniechęcania przed agresją. Toteż sojusznicza infrastruktura obronna zyskuje jeszcze większe znaczenie. Musi ona być gotowa w największym stopniu do przyjęcia Sił Wzmocnienia.

Minister Rozwoju udziela wiarygodnym krajowym przedsiębiorcom deklaracji uprawnienia, która upoważnia do uczestnictwa w przetargach międzynarodowych związanych z realizacją inwestycji Sojuszu. Wynika to z *Protokołu Ustaleń Nr 32/2012 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 24 lipca 2012 r.* W tym *Protokole...* czytamy zapis w brzmieniu:

„– pkt 1) minister właściwy do spraw gospodarki będzie:

a) badał w ramach posiadanych kompetencji i potwierdzał w formie udzielania deklaracji uprawnienia, wiarygodność finansową, profesjonalną i techniczną przed-

siębiorców występujących z wnioskiem o udzielenie deklaracji uprawnienia upoważniającej do udziału w przetargach międzynarodowych związanych z realizacją Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego” [Protokół ustaleń Nr 32/2012 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 24 lipca 2012 r., Warszawa 2012, s. 4].

Należy podkreślić, że obiekty infrastruktury obronnej wybudowane w ramach Programu NSIP tworzą zasób infrastruktury wspólnej NATO będącej własnością Państwa-Gospodarza (*Host Nation*). Stanowią ją instalacje militarne przeznaczone do wspomagania Sił Sojuszniczych. Ponadto są przewidziane do realizacji planów operacyjnych, umożliwiając wyższemu dowództwu NATO w sposób skuteczny i efektywny osiągnięcie zamierzonych celów obronnych.

Zakończenie

Polski przedsiębiorca wchodzący jeszcze niedawno na rynek Sojuszu Północnoatlantyckiego był zaskoczony wieloma wysokimi wymaganiami oraz obowiązującymi sojuszniczymi procedurami. Dziś okazuje się, że nowe, poznane już mechanizmy działają na rzecz zacieśnienia współpracy pomiędzy krajowymi spółkami a firmami pochodzącymi z innych państw Sojuszu. Cała miniona dekada, tj. 2000–2010, posłużyła przecieraniu szlaku krajowym przedsiębiorcom w procesie adaptacji, który miał na celu włączenie ich w realizację zadań inwestycyjno-obronnych w ramach programów NATO, w tym np. w Programie NSIP. Znaczący udział w tym procesie miała nie tylko sfera rządowa, ale także i inne wspierające instytucje, a przede wszystkim wszystkie te firmy, które w sposób odważny podjęły nowe wyzwania na rzecz zaistnienia na forum zintegrowanego rynku NATO. Obecnie na tym rynku liczą się nie tylko duże, dobrze funkcjonujące krajowe spółki, ale również małe i średnie przedsiębiorstwa, do których kierowane są oferty inwestycyjno-obronne z zakresu doskonalenia sojuszniczej infrastruktury. Dziś sfera rządowa asystuje krajowym przedsiębiorcom w trudach dalszego rozpoznawania rynku sojuszniczego, w praktycznym zrozumieniu specyfiki postępowania odpowiadającemu na pytanie: jak robić biznes z NATO. Rosnąca aktualnie innowacyjność oraz podwyższana i doskonalona wiedza polskich firm pozwalają w większym stopniu stawiać na konkurencyjność. Te walory minimalizują ryzyko niepowodzenia i są elementami wspierającymi w procesie rywalizowania w różnego rodzaju międzynarodowych przetargach Sojuszu.

Bogdan Wójtowicz

Trwa kolejny etap modernizacji sojuszniczej infrastruktury obronnej. Doświadczenia z minionej dekady tego procesu modernizacji powinny być szansą dla krajowych przedsiębiorców w staraniach o pozyskiwanie dalszych kontraktów dotyczących realizacji nowych projektów inwestycyjnych w ramach Programu NSIP.

Bibliografia

Kostrow R., Magier M., Pankowski Z. (2006), *Artyleria XXI wieku*, Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia, Warszawa.

Ojrzanowski M. (2008), *Wizja Sił Zbrojnych – 2030*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Transformacji, Warszawa.

Sochala C., Mientkiewicz D., Wójtowicz B., Nalepa T. (2011), *Możliwości finansowego wsparcia rozwoju PPO Cz. I. Działania długookresowe*, „Kwartalnik BELLONA”, pismo naukowe wydawane przez Ministerstwo Obrony Narodowej, nr 4/2011 (667), Wojskowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2013), Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzczak, Warszawa.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2012), *Protokół ustaleń Nr 32/2012 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 24 lipca 2012 r.*, Warszawa.

Lach Z., Skrzyp J. (2007), *Geopolityka i geostrategia*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Sulek M. (2008), *Programowanie gospodarczo-obronne*, Bellona Spółka Akcyjna, Warszawa.

Obama B. (2009), *Odwaga nadziei*, Wydawnictwo ALBATROS, Warszawa.



Юлия Владимировна Мех*

кандидат юридических наук, доцент

доцент кафедры административного права и административной деятельности
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого (Украина,
г.Харьков)

Государственно-частное партнерство в секторе безопасности: европейские ориентиры для Украины

State-private partnership in the sector of security: the European reference-points for Ukraine

Abstract: The article is devoted to the elucidation of the formation of public-private partnerships in the security sector of Ukraine in the context of European integration. Considered and analyzed major categories provided copyright definition. Based on the analysis of the legal framework of the European Union in matters of security proposed changes and additions to the current legislation of Ukraine.

Key words: sector of security, reformation of sector of security, private security, state-private partnership.

На сегодняшний день трансформация европейской практики обеспечения безопасности в законодательство Украины является одним из приоритетных направлений государственной политики.

Современный период развития Украины характеризуется обращением особого внимания к безопасности людей и общества. Эти категории стали предметом всеобъемлющего рассмотрения государственными учреждениями и общественными организациями. Сегодня внимание человечества приковано

* yulimex@mail.ru

к тому, что в ряде стран имеют место гражданские расколы, агрессия, вражда, конфликты, порождающие массовую миграцию населения, а также другие «глобальные вызовы», которые требуют решений, а от юристов-ученых – научных изысканий для предоставления неотложных эффективных предложений. Общество ждет философско-правового осмысления причин недейственности методологической концепции антропосоциогенеза, разрушения цивилизационной устойчивости сообществ, причин военных, межнациональных, религиозных конфликтов, недостаточной эффективности антитеррористических мероприятий и др.

Сектор безопасности сегодня имеет проявления почти в каждой сфере общественных отношений. Важным в аспекте понимания неоченимой по своим масштабам роли сектора безопасности является осознание полного каталога постоянных угроз. Исследование сектора безопасности Украины – масштабный процесс, требующий комплексного изучения всех составляющих элементов глобального механизма.

Анализ существующего состояния сектора безопасности, а также изучения его основных тенденций, прогнозирования и выделения путей совершенствования и развития в условиях настоящего вызван, прежде всего, насущной необходимостью в укреплении всех уровней системы сектора безопасности. Приоритетными в аспекте данной специфики являются исследования ученых в направлении поиска возможностей увеличения уровня мобильности и оперативности функционирования сектора безопасности.

Стратегическое партнерство между Европейским Союзом (далее – ЕС) и Украиной, которое основывается на общих ценностях и интересах, является жизненным фактором укрепления мира, стабильности и процветания в Европе. Свобода, независимость и стабильность Украины относятся к крупнейшим достижениям новой Европы. Украина сделала важные шаги в области государства и в направлении консолидации своей демократии. Тот факт, что с момента приобретения независимости Украина всегда была очагом стабильности в регионе, несмотря на внутренние сложности и противоречия, является достойным уважением. ЕС приветствует тесное участие Украины в стабилизации и поощряет усиление роли Украины в форумах регионального сотрудничества. ЕС также приветствует стремление Украины к ядерному разоружению и сотрудничеству в области сохранения мира и безопасности в Европе и в мире, в частности в рамках ОБСЕ и Организации Объединенных Наций.

Стратегическое партнерство между ЕС и Украиной постоянно укреплялось со времени обретения Украиной независимости. В связи с этим, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве является значительным достижением. Украина была первым из новых независимых государств, которые подписали такое соглашение, отметив таким образом стремление ЕС и Украины к укреплению сотрудничества. Путем макрофинансовой помощи, через программу ТАСИС, а также двусторонние программы, ЕС предоставляет Украине поддержку в процессе осуществления преобразований и реформ.

Для Украины важно то, что Европейский Союз отмечает европейские стремления Украины и приветствует проевропейский выбор.

ЕС и Украина разделяют заинтересованность в сохранении стабильности и безопасности в свободной и демократической Европе. Укрепление механизмов консультаций между ЕС и Украиной в рамках СПС, Совета Европы и Организации Объединенных Наций, а также тесное сотрудничество между ОБСЕ и Украины необходимы для совместного и эффективного решения проблем европейской и глобальной безопасности.

В соответствии со статьями 18 и 26 Договора о Европейском Союзе, Генеральный секретарь Совета, Верховный Представитель по общей политике, международным вопросам и вопросам безопасности, в рамках своих обязанностей, должен способствовать Раде и Председателю в реализации этой Совместной Стратегии, действуя в соответствии с целями и положениями Общей политики по международным вопросам и вопросам безопасности. Комиссия должна быть полностью единственной в соответствии со статьями 18 и 27 Договора о Европейском Союзе [17].

Потребность в безопасности принадлежит к числу базисных мотивационных источников человеческой жизнедеятельности. Социальная организация представляет собой способ обеспечения нормальных жизненных условий, средство совместного противодействия природным и социальным угрозам [20].

Безопасность в буквальном смысле слова означает отсутствие опасности. Применительно к личности, обществу и государству – это благоприятные (мирные) внешние и внутренние условия их развития. Что касается целей и назначения безопасности, то наиболее распространенным является взгляд на безопасность как на условие сохранения объекта и надежности его функционирования [7].

Следует отметить, что впервые термин «безопасность» был употреблен в 1190 г. и означал «спокойное состояние духа человека, считающего себя защищенным от любой опасности». С возникновением государственных систем новую трактовку приобрело и само понятие «безопасность» – условия ситуации спокойствия в результате отсутствия реальной опасности в материальной, политической и экономической сферах. Однако лишь в Хvii–Хviii вв. термин «безопасность» приобрел широкое распространение. В Толковом словаре В.Даля термин «безопасность» означает «отсутствие опасности, сохранность, надежность».

Необходимо отметить, что одним из условий гармоничного функционирования сектора безопасности является вовлечение частных структур и их взаимодействие с государственными для достижения общих целей и задач. При этом особенностью является разнообразие форм взаимодействия (сотрудничества) субъектов государственного и частного секторов, методов их деятельности, механизмов в целом. В законодательстве Украины (и в большинстве стран СНГ) этот термин определен как «государственно-частное партнерство» (так же встречается в литературе и законодательстве термин «публично-частное партнерство»).

Термин «государственно-частное партнерство» впервые был сформулирован в США. Сначала под ним понималось совместное государственное и частное финансирование образовательных программ, а уже позже – финансирование объектов общественного использования, совместные государственно-частные проекты по модернизации городов. Активное внедрение институционального и организационного понимания категории началось в 80-х гг. ХХ в.

Наиболее используемый подход сформулирован Всемирным Банком – государственно-частное партнерство трактуется им как механизм государственной закупки и ввода в эксплуатацию общественной инфраструктуры и /или услуг, которые осуществляются с использованием ресурсов и опыта частного сектора. Там где правительства сталкиваются с устареванием или отсутствием инфраструктуры, и где требуется более эффективное обслуживание, партнерство с частным сектором может помочь формированию новых решений и привлечению финансирования». Всемирный Банк ведет классификацию соглашений о ГЧП в зависимости от степени участия частного сектора [9].

Актуальные вопросы государственно-частного партнерства рассматривают как западные ученые [7, 4, 8, 1, 5, 3, 6, 2], так и украинские [21,19].

Проанализировав их суждения можно прийти к выводу, что под государственно-частным партнерством понимается скоординированный, институциональный и организационный альянс органов публичной администрации и общественных организаций (движений) с целью реализации общественно-значимых проектов – от развития стратегически важных направлений безопасности к предоставлению общественных услуг (на государственном и региональном уровнях).

Анализ научных зарубежных и украинских публикаций в целом позволяет выделять следующие признаки государственно-частного партнерства:

1. взаимодействие сторон имеет равноправный характер (как правило, это партнерство предполагает, что не государство подключается к проектам общественности, а, наоборот, государство приглашает общественность принять участие в реализации общественно значимых проектов);
2. решение общих задач (нормативно-правовая и институциональная форма отношений между государственным и частным сектором, каждый из которых преследует свои собственные интересы, но при этом работает в целях решения общих задач);
3. особый механизм, носящий образовательный и инновационный характер (посредством передачи и обмена опытом изменяется функционирование государства);
4. финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определённых пропорциях (концепция софинансирования и соуправления).

Независимо от формы государственно-частного партнерства, это сотрудничество должно быть основано на следующих принципах:

1. принцип достижения баланса публичных и частных интересов;
2. принцип направленности деятельности
3. принцип взаимной ответственности за взятые сторонами обязательства;
4. принцип экономической эффективности реализуемых проектов.

Относительно практики внедрения государственно-частного партнерства в Украине в секторе безопасности следует признать, что она находится на стадии становления. Взаимодействие государственных и частных структур в обеспечении безопасности сегодня напрямую зависит от несовершенства законодательной базы, регулирующей вопросы партнерства; недоверие общественности к некоторым институтам, обеспечивающим безопасность

населения в целом, отсутствие опыта и культуры сотрудничества и т.д. Поэтому надеемся, что европейский опыт и гармонизация украинского законодательства в секторе безопасности со стандартами внесут коррективы, устранят существующие на сегодня проблемы.

В то же время, в соответствии со Стратегией кибербезопасности Украины [18], широкое сотрудничество с гражданским обществом в сфере обеспечения кибербезопасности и киберзащиты, сотрудничество между субъектами обеспечения киберзащиты критической инфраструктуры, развитие государственно-частного партнерства по противодействию киберугрозам, реагирование на кибератаки и киберинциденты, а также устранение их последствий, в том числе в условиях кризисных ситуаций, чрезвычайного и военного положения – признаны приоритетными направлениями государства.

Указом Президента Украины № 92/2016 от 14 марта 2016 года была введена Концепция развития сектора безопасности и обороны Украины [16]. Документ состоит из пяти разделов, содержащих информацию об основах развития сектора безопасности и обороны. Концепция будет способствовать формированию сектора безопасности и обороны как целостного функционального объединения, управляемого из единого центра, развитие которого осуществляется на основе унифицированной системы планирования в рамках достижения общих возможностей, способных адекватно и гибко реагировать на комплексный характер актуальных угроз национальной безопасности Украины, с учетом наличия одновременного действия факторов опасности, различных по содержанию и сферы влияния.

В соответствии с положениями Концепции составляющими сектора безопасности и обороны должны быть определены: Президент Украины; Совет национальной безопасности и обороны Украины; Министерство обороны Украины; Вооруженные Силы Украины; Министерство внутренних дел Украины; Национальная гвардия Украины; Национальная полиция Украины; Государственная пограничная служба Украины; Государственная миграционная служба Украины; Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям; Служба безопасности Украины; Управление государственной охраны Украины; Государственная служба специальной связи и защиты информации Украины; Государственная специальная служба транспорта; координационный орган по вопросам разведывательной деятельности при Президенте Украины и разведывательные органы Украины; Аппарат Совета национальной

безопасности и обороны Украины; центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий формирование и реализует государственную военно-промышленную политику; другие составляющие, которые определены законами Украины. Предполагается создать условия для широкого привлечения негосударственных организаций к выполнению задач в интересах национальной безопасности и обороны государства. Наиболее перспективными направлениями такой их деятельности должны быть: предоставление услуг в интересах выполнения миротворческих задач Вооруженными Силами Украины; функционирование сетей негосударственных исследовательских институтов, профессионально занимающихся проблемами безопасности и обороны и тому подобное.

Финансирование потребностей развития составляющих сектора безопасности и обороны предполагается осуществлять за счет бюджетных средств, размер которых будет определяться ежегодно в законе о Государственном бюджете Украины, а также за счет других источников, не запрещенных законодательством (см. таблицу №1).

Таблица №1. Распределение расходов Государственного бюджета Украины на 2016 год на финансирование сектора безопасности в соответствии с Законом Украины «О Государственном бюджете Украины на 2016 год» [10].

Наименование согласно ведомственной и программной классификации расходов и кредитования государственного бюджета	Общий фонд (всего)	Специальный фонд (всего)	Всего (тыс.грн.)
Совет национальной безопасности и обороны Украины	70 676,3		70 676,3
Служба безопасности Украины	5 217 842,5	330 000,0	5 547 842,5
Расходы для Администрации Государственной пограничной службы Украины на реализацию мероприятий по повышению обороноспособности и безопасности государства		100 000,0	100 000,0
Расходы для Администрации Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины на реализацию мероприятий по повышению обороноспособности и безопасности государства		500 000,0	500 000,0
Расходы на Национальной гвардии Украины на реализацию мероприятий по повышению обороноспособности и безопасности государства		200 000,0	200 000,0

Расходы Национальной полиции Украины на реализацию мероприятий по повышению обороноспособности и безопасности государства	1 000 000,0	1 000 000,0		1 000 000,0
Расходы для Министерства обороны Украины на реализацию мероприятий по повышению обороноспособности и безопасности государства	3 600 000,0	3 600 000,0		3 600 000,0
Прикладные научные и научно-технические разработки, выполнение работ по государственным целевым программам и государственным заказам в сфере гражданской защиты и пожарной безопасности, подготовка научных кадров	20 411,7	3 875,0	20 411,7	24 286,7

Источники по организации системы европейской безопасности являются уникальными потому, что они издаются при участии многих стран, включенных в интеграционный процесс; не имеют отчетливо выраженного национального характера; их содержание позволяет рассматривать самый широкий спектр проблем, связанных с системой европейской безопасности и европейской интеграцией. Источники этой подгруппы включают:

1. Базовые документы Европейского Сообщества:
2. Документы по ОВППБ1 ЕПБО – интересными для исследования представляются решения Совета ЕС: о создании Комитета по политике и безопасности ЕС (2001 г.), Механизма быстрого реагирования ЕС (2001 г.), решения о назначении специальных представителей ЕС по Боснии и Герцеговине, по Пакту стабильности для Юго-Восточной Европы.
3. Документы по взаимоотношениям ЕС с США, Россией, странами Европы и основными международными организациями, действующими в области европейской безопасности. Среди них наиболее интересными являются Приоритеты ЕС на 56-ой и 57-ой сессиях Генеральной Ассамблеи ООН, Стратегический анализ по России на период 2002-2006 гг., Трансатлантическая декларация по взаимоотношениям ЕС–США 1990 года, Соглашение о стабилизации и ассоциации с Македонией, Общие стратегии ЕС по отношению к России, Украине и Средиземноморью.
4. Документы НАТО, ЗЕС (Западноевропейского Союза) и ОБСЕ по обеспечению европейской безопасности: Концепция многонациональных оперативных сил, разъяснения по программе Партнерство во имя мира, документы по созданию Совета североатлантического сотрудничества (1991 г.), Договор об основах взаимоотношений НАТО и России (1997 г.), Петербургская декларация ЗЕС (1992 г.), Хельсинский заключительный акт 1975 года Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Парижская Хартия для новой Европы 1990 года.

Можно выделить также факторы, необходимые для успешного развития частно-государственного партнерства:

- политическая воля и сильное лидерство на местном уровне;
- стабильная экономическая ситуация, поэтому проекты государственно-частного партнерства рассчитаны на долгосрочный период;

- государственная поддержка на местном уровне, существование единого координирующего органа;
- изучение международного опыта;
- привлечение опытных специалистов;
- честная конкурентная борьба [19].

Основной формой государственно-частного партнерства в секторе безопасности Украины является договор. В соответствии со ст. 5 Закона Украины «О государственно-частном партнерстве» [11] в качестве одной из форм сотрудничества частного и государственного секторов предусматривает договор о совместной деятельности. На возможность такого сотрудничества указывают и положения Закона Украины «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы». На практике в таких договорах указываются основные права (например, право применения способом физического воздействия, специальных способов индивидуальной защиты и самообороны, проведение агитаций и т.д.) и обязанности сторон (например, патрулирование, установление постов и т.д.).

В целом, привлечение населения к охране общественного порядка и профилактике правонарушений является одним из приоритетных путей противодействия преступности, уменьшения масштабов ее распространения, улучшения криминогенной обстановки. Это существенный резерв в содействии работе сотрудников полиции в охране правопорядка в стране, требует надлежащего правового обеспечения.

Базовым законодательным документом, которым должны руководствоваться сотрудники ОВД при привлечении населения к охране общественного порядка и профилактики правонарушений, является Конституция Украины [15].

Согласно ст. 36 Основного Закона гражданам Украины предоставляется право на свободу объединения в политические партии и общественные организации для защиты своих прав и свобод, а также удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов.

В то же время в ст. 27 Конституции Украины определено, что каждый имеет право защищать свою жизнь и здоровье, жизнь и здоровье других людей от противоправных посягательств. В развитие этих норм Закона Украины «О Национальной полиции» в статье 7 предусмотрено, что деятельность полиции осуществляется в тесном сотрудничестве и взаимодействии с населением,

территориальными общинами и общественными объединениями на принципах партнерства и направлена на удовлетворение их потребностей.

Кроме этого, оперативным подразделениям Законом предоставлено право устанавливать конфиденциальное сотрудничество с гражданами на добровольных началах и использовать их добровольную помощь (ст. 8 Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» [13]).

Приведенные нормы являются правовой основой привлечения населения к охране общественного порядка и профилактике правонарушений.

Данное партнерство позволит:

1. Обеспечить регулярное проведение мониторинга состояния правопорядка в каждом населенном пункте области, обобщение информации и определения дополнительных задач перед общественными формированиями по противодействию преступности то охране общественного порядка на местах;
2. Усовершенствовать взаимодействие общественных формирований с правоохранительными органами по вопросам обучения и координации работы, направленной на противодействие преступности;
3. Систематически освещать информацию об участии сил общественности в охране общественного порядка и противодействия криминальным преступлениям на территории области;
4. Усовершенствовать систему своевременного обнаружения проблем, порождающих обращения граждан в правоохранительные органы, в первую очередь о совершении преступлений, принимать адекватные меры реагирования на них, проводить надлежащую разъяснительную работу с населения по предупреждению преступных проявлений;

Одной из приоритетных заданий такого партнерства должно быть широкое привлечение общественности к охране общественного порядка, содействие правоохранительным органам в предупреждении, раскрытии и раскрытии преступлений, а так же налаживание тесного взаимодействия с населением по повышению уровня его информированности по вопросам реального состояния преступности и надлежащего информирования правоохранительных органов о преступлениях, совершенных или готовящихся.

Данный вид взаимодействия государства и общественности позволяет государству передать часть обязанностей частному партнеру, оставив за собой функцию надзирающего и контролирующего органа.

Учитывая военную агрессию России в отношении Украины, которая привела к незаконной аннексии территории Автономной Республики Крым 17 марта 2014 г. в Брюсселе на рассмотрение европейской стороны было внесено предложение о начале в Украине мониторинговой / наблюдательной миссии ЕС в рамках Общей политики безопасности и обороны (далее – ОПБО).

20 марта 2014 по результатам заседания Совета ЕС были приняты Выводы по ситуации в Украине, в которых, в частности, отмечалось, что «Европейский Совет просит Высокого Представителя срочно разработать планы взноса ЕС в содействии работе Миссии ОБСЕ. При отсутствии в ближайшие дни согласия на развертывание Миссии ОБСЕ, которая заслуживала доверия, ЕС сформирует Миссию ЕС».

Учитывая проблемы с развертыванием Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине Королевством Швеция, Польшей, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии была выдвинута инициатива о введении гражданской миссии ОПБО ЕС по развитию возможностей сектора безопасности в Украине, которая взята за основу концепции будущей миссии ЕС в Украине. 22 июля 2014 Советом ЕС по иностранным делам было принято решение по развертыванию Консультативного миссии Европейского Союза по реформированию сектора гражданской безопасности Украины (EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine)).

Таким образом, евроинтеграционные процессы в секторе безопасности Украины требуют формирования научно-практических механизмов и получения позитивных результатов на предотвращение угроз безопасности.

Список использованной литературы:

1. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. – 2009. – P. 7.
2. Guðrið Weihe Public-Private Partnerships: Meaning and Practice// [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/7734/Gudrid_Weihe.pdf?sequence=4.
3. Mona Hammami, Jean-Francois Ruhashyankiko, Etienne B. Yehoue. Determinants of PublicPrivate Partnerships in Infrastructure // IMF Working Paper / IMF Institute. – April 2006. – 39 p.
4. Public-Private Partnerships: Financing a Common Wealth. – Wash., 1985. – P. G7.
5. Ter-Minassian T., Allen M. Public Investment and Fiscal Policy [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/pifp.pdf>.
6. Vives A., Paris A., Benavides J., Raymond P., Quiroga D., Marcus J. Financial Structuring of Infrastructure Projects in Public-Private Partnerships: An Application to Water Projects [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.iadb.org/sds/doc/FSOIP%20COMPLETEO.pdf>.
7. Брандман Э.М. Глобализация и информационная безопасность общества// Философия и общество. – 1/2006 – С. 32.
8. Булт-Спиринг М. Стратегические аспекты государственно-частного партнерства: международный опыт / М. Булт-Спиринг, Г. Девульф // Blackwell Publishing Ltd.UK. – 2006. – С. 18–27.
9. Евграфов Д.А. Проблемы определения и классификации государственно-частного партнерства в России // Режим доступа: http://dspace.kpfu.ru/xmlui/bitstream/handle/net/103798/PM2016_87_90.pdf?sequence=-1.
10. Закон України « Про Державний бюджет України на 2016 рік»// [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
11. Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.2010 р. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>.

12. Закон України «Про Національну поліцію» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
13. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.
14. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 р. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.
15. Конституція України. Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
16. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
17. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=32833&cat_id=32235&ctime=1148388114637.
18. Стратегія кібербезпеки України [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>.
19. Сухіна О. О. Сучасні проблеми розвитку приватно-державного партнерства в Україні / О. О. Сухіна, О. П. Яковенко // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2013. – № 2. – С. 144-150. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvfb_i_2013_2_26.
20. Удычак Ф.Н. Национальная безопасность и организация политико-правовой системы общества // Национальная политико-правовая система: основные направления функционирования и развития: Сб. науч. тр. / Под общ. ред. П.А. Оля, М.В. Сальникова, Н.Г. Янгола. СПб., 2009.
21. Чукаєва І. К Державно-приватне партнерство у реалізації проєктів енергетичної інфраструктури / І. К Чукаєва, Л. Г. Бган // Економіка і прогнозування. – 2012. – № 4. – С. 46-53. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ-prog_2012_4_6.



Część III

Współczesne aspekty
bezpieczeństwa
międzynarodowego



Bogdan Panek*

Spółeczna Akademia Nauk

Trendy i ryzyka w kolejnej dekadzie XXI wieku

Trends and Risks in the Next Decade of the Twenty-First Century

Abstract: This article presents the forecasted trends and risks in the next decade of the twenty-first century, having regard to the current scale of threats occurring on a global scale. Based on the analyzes and the assessments of the research on forecasting the evolution of the international security environment, we can identify five strategic problem areas: 1) the old world, Europe, European Union, 2) USA-their current and future position in the world, 3) Middle East and North Africa 4) The aggressive actions of the Russian Federation, 5) China and Pacific new center of gravity.

Key words: global security, Europe, USA, China, Pacific

Wstęp

Dynamiczne zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, jakie obserwujemy na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, skłaniają do wielu refleksji nad determinantami przyszłego kształtu architektury bezpieczeństwa na świecie. Wychodząc z założenia, że geopolityka, będąca nauką badającą wpływ czynników geograficznych na zjawiska i procesy społeczno-polityczne, jest współcześnie w pewnym uproszczeniu tak naprawdę rezultatem przeplatających się kombinacji sił, oddziaływań decyzji politycznych, które są wdrażane i realizowane w oparciu o rozwój społeczno-gospodarczy w różnych regionach świata. Pogłębiona analiza zarówno poszczególnych regionów świata, jak i głównych ośrodków władzy, gdzie podejmo-

* bpanek@spoleczna.pl

wane są kluczowe dla świata decyzje, pozwala na zdefiniowanie pięciu strategicznych obszarów problemowych, które będą determinowały przyszły kształt światowej architektury bezpieczeństwa. Zostały one wyrażone w następujących pytaniach: *Czy „stary świat”, Europa i Unia Europejska sprostą obecnym i przyszłym zagrożeniom? Jaka jest obecnie i będzie w przyszłości pozycja USA jako supermocarstwa na świecie? Czy świat na Bliskim Wschodzie stoi przed upadkiem? Jakie są kulisy agresywnych działań podejmowanych przez Federację Rosyjską? Czy światowy środek ciężkości (ang. Center of Gravity) zostaje przesunięty do Chin i w region Pacyfiku?*

Stary świat, Europa i Unia Europejska w kontekście nowych wyzwań i zagrożeń

Z przeprowadzonych analiz i ocen wynika, że w dającej się przewidzieć przyszłości agenda polityki Unii Europejskiej będzie zasadniczo zdominowana przez nierozwiązane w dalszym ciągu kryzysy z zagrożonymi wciąż upadkiem państwami:

1. Zwalczanie przyczyn poprzez zalewanie rynków tanim pieniądzem prowadzi do ujemnych stóp procentowych, a taka polityka w efekcie zagraża kapitalistycznemu systemowi gospodarczemu i społecznemu, który bazuje na dochodzie uzyskanym z odsetek.
2. Grecja jest bankrutem i z dużym prawdopodobieństwem należy stwierdzić, że nigdy jej zadłużenie nie zostanie spłacone. Ponadto inne europejskie państwa są już praktycznie w stanie upadłości i nie będą także w stanie spłacić swoich zadłużeń. Wynika z tego, że ciężar spłaty zadłużenia będzie wymagał zasadniczych cięć w ramach całej Unii Europejskiej i będzie to raczej nieuniknione, gdyż jeśli jedno państwo członkowskie ogłosi upadłość, to ciężar zostanie przeniesiony na drugie.
3. Mimo nowych kredytów coraz bardziej realne staje się wyjście Grecji ze strefy euro lub też wykluczenie jej z całej strefy. Jednak rozwój sytuacji jest trudny do przewidzenia.

Europa – mimo wielu problemów (m.in. kryzysu gospodarczego i zadłużeniowego) – pozostaje nadal miejscem docelowym dla coraz większej liczby imigrantów z różnych regionów kulturowych świata. Wynikające z tego problemy integracyjne związane ze zjawiskiem diaspor¹, ekstremizmem (dżihadyzm, antysemityzm, rasizm)

¹ Diaspora – w kontekście powyższego artykułu odnosi się do imigrantów, którzy nie chcą zasymilować się z kulturą kraju przebywania, ani też zrywać z kulturą własnej ojczyzny (kraju pochodzenia). Przepis własny.

oraz ponowne odrodzenie się nacjonalizmu prowadzą do problemów wewnętrznych, niestabilności politycznej oraz wzrostu znaczenia partii ekstremistycznych. Ponadto ze względu na wzrost napięcia z Rosją państwa członkowskie położone na wschodniej granicy Europy ponownie analizują swoje plany w zakresie zbrojeń (Telegraph 2015)². Przykładem jest nasz kraj, który chce w możliwie najkrótszym czasie zakupić system obrony powietrznej pozwalający na wzmocnienie zdolności obronnych. Z kolei Niemcy, Finlandia i Norwegia już wstrzymały realizację swoich planów dotyczących likwidacji czołgów [Die Zeit, 08.07.2015, <http://www.zeit.de/news/2015-02/27/verteidigung-von-der-leyen-distanziert-sich-von-bundeswehrreform-zielen-27075606>].

Generalnie rzecz ujmując, powyższe zmiany prowadzą do trudności gospodarczych i niestabilności politycznej. Z tego też względu Europa w dającej się przewidzieć przyszłości będzie niestabilna zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym, a to niestety w konsekwencji spowoduje coraz to większe problemy w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Pod względem militarnym od 2008 roku państwa członkowskie Unii Europejskiej straciły 25% „siły uderzeniowej”, ponieważ nie dokonywały pomiędzy sobą uzgodnień dotyczących likwidacji swoich jednostek wojskowych realizowanych w ramach narodowych planów oszczędnościowych [Neue Zürcher Zeitung, 08.07.2015, <http://www.nzz.ch/meinung/debatte/die-europaeische-armee-kommt-1.18531717>]. Jest to niezrozumiałe, ponieważ z jednej strony państwa członkowskie Unii Europejskiej za wszelką cenę nie chcą oddać swojej militarnej autonomii, z drugiej zaś nie stać ich na utrzymanie i właściwe finansowanie armii.

Niepokojący jest przy tym fakt, że obecnie Europie grozi zejście poniżej krytycznej granicy. Presja kosztowa i brak współpracy powstrzymują ją od zakupu nowych samolotów zarówno tych do tankowania w powietrzu, jak i transportowych. Ponadto stopniowo zostają tracone także tzw. „kluczowe zdolności” niezbędne do prowadzenia operacji militarnych na dużą skalę, ponieważ państwom europejskim brakuje w takim samym stopniu zdolności w zakresie dowodzenia i rozpoznania, jak w obszarze tzw. niszowych zdolności (np. obrona powietrzna). Tak więc jeśli państwa europejskie chcą działać militarnie, to jak nigdy wcześniej są od siebie zależne. Ich narodowe zdolności wojskowe zostały w tak dużym stopniu zredukowane, że muszą poszukiwać pomocy innych Europejczyków. Od długiego czasu nieskoordynowany, zlewający się europejski aparat wojskowy będzie tak długo sparaliżowany i niezdolny do działania, jak długo państwa członkowskie nie zaczną sobie tego uświadamiać w obli-

² Por. Telegraph; <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/poland/11641852/Poland-increases-military-spending-in-response-to-Russias-belligerence.html> [08.06.2015].

czu realnych zagrożeń. W tym miejscu rodzi się pytanie: *Czy Unia Europejska znów będzie oczekiwała pomocy ze strony USA, czy też w obliczu powrotu siły militarnej na arenę światową podejmie działania, których celem będzie stworzenie europejskiej armii?*

W marcu 2015 roku przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker – w związku z polityką agresji Putina na Ukrainie i Krymie – powtórnie przypomniał o konieczności stworzenia w Europie wspólnej armii [The Guardian, 08.07.2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/08/jean-claude-juncker-calls-for-eu-army-european-commissionmilitary>], która mogłaby wiarygodnie odpowiedzieć na zagrożenie pokoju w państwie członkowskim lub sąsiadującym z Unią Europejską. W przypadku takim jak konflikt na Ukrainie wspólna armia Europejczyków mogłaby wyrzucić nacisk na Rosję, dając jej jednoznacznie do zrozumienia, że myślimy naprawdę poważnie o obronie wartości Unii Europejskiej. Podkreślenia przy tym wymaga, że europejska armia nie powinna stanowić konkurencji dla Sojuszu Północnoatlantyckiego, który jest podstawowym gwarantem i fundamentem bezpieczeństwa w przestrzeni transatlantyckiej, lecz jej głównym celem powinno być wzmocnienie Europy i zapewnienie ścisłej współpracy państw europejskich w obszarze rozwoju zdolności wojskowych – co w konsekwencji może też przynieść znaczące oszczędności.

Stany Zjednoczone Ameryki – ich obecna i przyszła pozycja na świecie

Po ofensywnej i interwencyjnej polityce okresu prezydentury Geорга Busha Juniora Stany Zjednoczone stały się „słabym hegemonem” pod przywództwem Obamy. Obecnie świat czeka na kolejnego prezydenta USA, który znowu solidnie poprowadzi politykę zagraniczną (i to bez względu na to czy będzie nim republikanin, czy też demokrat).

To, czy Stany Zjednoczone w trwały sposób przezwyciężyły kryzys finansowy i gospodarczy za pomocą polityki nadmiernego drukowania pieniędzy, pokaże przyszłość, z całą pewnością można jednak stwierdzić, że amerykańska gospodarka dużo szybciej zdrowieje i wychodzi z kryzysu finansowego niż Europa z gospodarczego. Ponadto stosunek wydatków obronnych do produktu krajowego brutto wynosi ponad 3,3%. Zapewne USA posiadają wciąż jeszcze najlepiej wyposażone siły zbrojne w porównaniu z innymi państwami, choć coraz częściej bardzo poważną konkurencję stanowi brojenie Chin, Rosji i Indii.

Więzi kulturowe, ekonomiczne i historyczne Europy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki i niektórymi jej sojusznikami zapewniają długotrwałą współpracę i wsparcie USA w roli „globalnego strażnika i egzekutora prawa”, co zarówno w przeszłości, jak i obecnie wydaje się niezbędne. W związku z tym obecnie oraz w przewidywalnej przyszłości niepożądane wydaje się, by rolę „globalnego policjanta” przejęło takie państwo jak Chiny.

Świat na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej

Powstały w wyniku dekolonizacji po 1945 roku świat Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej znajduje się w fazie rozpadu. Obecnie mamy do czynienia z częściowo lub całkowicie „upadłymi państwami” (Libia, Syria, Iran i Irak). Do głównych przyczyn procesu rozpadu i zaburzeń współistnienia należy z całą pewnością zaliczyć islamizację i radykalizację tego regionu. Zaistniała na Bliskim Wschodzie sytuację konfliktową Zachód błędnie zinterpretował, określając ją mianem „arabskiej wiosny”.

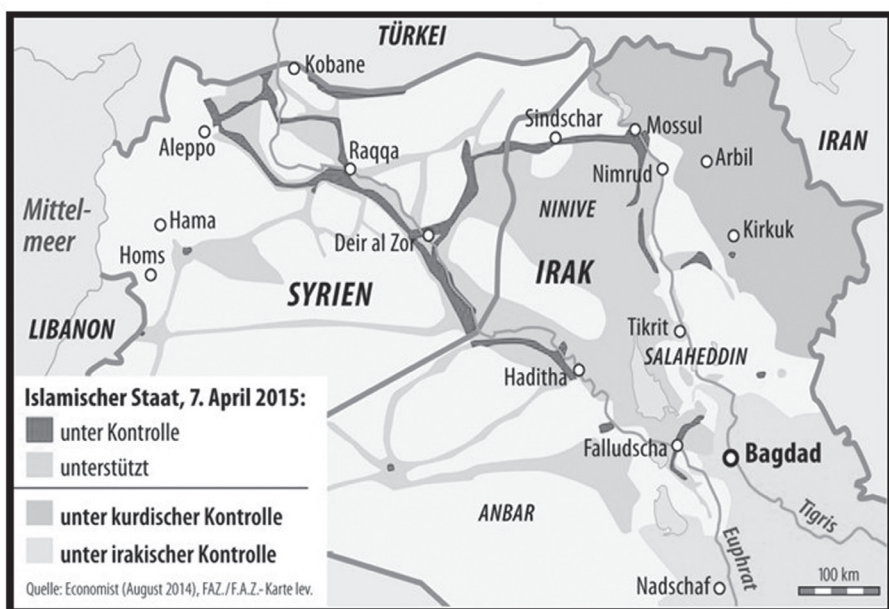
Prawdopodobny rozpad Iraku, a także Syrii może na wiele lat zdestabilizować sytuację na Bliskim Wschodzie i sąsiednich regionach. Libia jest już krajem podzielonym, a w Syrii Zachód chce z jednej strony – odsunąć od władzy reżim Assada, z drugiej zaś – stłumić tzw. państwo islamskie. Jednak te dwa cele pozostają ze sobą w sprzeczności. Tzw. państwo islamskie – ISIS staje się coraz większym problemem strategicznym dla Iranu, który zaistniałą sytuację stara się rozwiązać przy wykorzystaniu do walki z nim najemników z szyickiej milicji w Iraku oraz Hezbollahu w Syrii.

Mimo to potencjalna interwencja zbrojna Iranu zawsze jest możliwa. Pytanie brzmi: *Jakie konsekwencje będzie to miało dla regionu?* Agresja ISIS przyspieszyła destabilizację i spowodowała, że tzw. państwo islamskie jeszcze przez wiele następnych lat będzie dominowało w regionie i to nie tylko na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej, ale też w regionach sąsiednich. W 2014 roku zgrupowanie „Islamskie państwo Iraku i Lewantu” wspierane przez sunnitów z regionu oraz byłych wojskowych z armii Saddama Husajna w ciągu zaledwie kilku tygodni zajęło i przejęło kontrolę nad dużym obszarem na północy i wschodzie Iraku a następnie rozszerzyło równie szybko obszar swoich działań w Libii i innych państwach.

Upadające państwa w Afryce Północnej tworzą swego rodzaju bramę otwartą dla masowych migracji młodych imigrantów ekonomicznych z Afryki. Samuel Huntington już 20 lat temu w swojej książce *Zderzenie Cywilizacji* ukazał wpływ religii,

światopoglądów religijnych oraz ich konsekwencje dla cywilizacji Zachodu. Różnice w rozwoju politycznym i gospodarczym tych odmiennych kulturowo kręgów są diametralne i mają całkowicie odmienne źródła oraz podstawy swoich kultur. Przy czym obecnie ich usieciwienie i wzajemne przeplatanie się jest znacznie większe i silniejsze niż 20 lat temu.

Rys. 1. Obszary wpływów ISIS w kwietniu 2015 roku



Źródło: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/is-im-mittleren-osten-die-grenzen-des-islamischen-staats-13526026-p2.html>.

Jak ważna jest tzw. polityka tożsamości narodowej dla państw ukazały zamachy terrorystyczne we Francji (na redakcję Charlie Hebdo i supermarket z żywnością korszerną). Obecnie zmierzamy do sytuacji, w której ludzie wywodzący się z całkowicie odmiennych kręgów kulturowych dzięki szybkiemu tempu zachodzących procesów globalizacji coraz częściej integrują się ze sobą, a to z kolei w konsekwencji może prowadzić do wybuchu mniejszych lub większych konfliktów.

Kulisy agresywnych działań Federacji Rosyjskiej

Potęga surowcowa Federacji Rosyjskiej obecnie znajduje się w najpoważniejszym kryzysie gospodarczym od lat, a głównym tego powodem jest drastyczny spadek cen ropy naftowej na świecie. W porównaniu z 2014 rokiem jest on niższy o ok. 50%; do tego dochodzą jeszcze problemy strukturalne oraz sankcje nałożone na Rosję przez USA i Unię Europejską. Ze względu na jej agresywne działania na Ukrainie, negatywne skutki kryzysu uległy obecnie znacznemu zaostrzeniu.

Z przeprowadzonych analiz i ocen wynika pięć zasadniczych problemów dla Federacji Rosyjskiej. Po pierwsze: **recesja** [Forbes; <http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2015/03/11/barclays-says-russia-sliding-into-deep-recession/>] – wpływy z eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego, od których Rosja jest bardzo uzależniona są dotknięte recesją. Minister Gospodarki Federacji Rosyjskiej spodziewa się spadku PKB na poziomie 3%, który sprawi, że w budżecie państwa pojawi się luka finansowa. Po drugie: **spadek wartości rubla** [CNN Money; <http://money.cnn.com/2015/04/29/news/companies/gazprom-oil-results/>] – ze względu na spadające ceny ropy naftowej w ubiegłym roku drastycznemu obniżeniu uległ kurs rubla w stosunku do dolara amerykańskiego i euro. Kulminacyjny punkt spadku wartości osiągnął on w połowie grudnia 2014 roku, kiedy to jedno euro kosztowało ok. 100 rubli, co odpowiada spadkowi od stycznia 2014 roku o 90 punktów procentowych. Jeszcze od marca 2014 roku przeciętny Rosjanin musiał nadal zapłacić za euro 66 rubli, czyli prawie dwukrotnie więcej niż rok wcześniej. Po trzecie: **sprzedaż walut** [CNN Money; <http://money.cnn.com/2015/04/29/news/companies/gazprom-oil-results/>] – w celu wsparcia i ratowania spadającej wartości rubla Rosyjski Bank Centralny rozpoczął na szeroką skalę sprzedaż walut zaoszczędzonych ze sprzedanej wcześniej ropy naftowej i gazu ziemnego. Międzynarodowe rezerwy walutowe Banku Centralnego skurczyły się o prawie ¼ (z prawie 500 do 360 miliardów dolarów). Po czwarte: **inflacja** [Bloomberg; <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-06/russian-inflation-at-fastest-in-13-years-after-ruble-crisis>] – życie w Rosji bardzo szybko zdrożało, biorąc pod uwagę zarówno ceny żywności, jak i opłaty czynszowe. Ministerstwo Gospodarki w 2015 roku spodziewało się inflacji na poziomie ok. 12%. Ceny żywności wzrosły średnio o ok. 20%. Z powodu kryzysu w Rosji eksperci ostrzegają przed jeszcze wyższą inflacją, a niektórzy z nich szacują, że może ona dojść do 17%. Po piąte: **gwałtowny odpływ kapitału** [Handelszeitung, <http://www.handelszeitung.ch/politik/russlandleidet-unter-einer-rekord-kapitalflucht-726030>] – masowe wycofywanie kapitału z Rosji

jest zdaniem byłego Ministra Finansów Aleksieja Kudrina poważnym ciosem dla gospodarki krajowej. Zgodnie z danymi Banku Centralnego z Rosji w samym 2014 roku wycofano aktywa o wartości ponad 150 miliardów dolarów, czyli prawie dwa razy tyle, ile w roku poprzednim. Do 2015 roku władze spodziewają się odpływu kapitału o wartości 100 miliardów dolarów. W związku z obniżeniem zdolności kredytowej Rosji przez międzynarodowe agencje ratingowe eksperci ostrzegają przed ucieczką kapitału o wartości jeszcze do 135 miliardów dolarów.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że Federacja Rosyjska w ramach systemu Putina odrywa się od swoich wewnętrznych problemów w stylu dobrego „mocarza” i wykorzystuje słabości powstałych po 1991 roku państw nadbrzeżnych dopełniających jej terytorium (co generalnie dotyczy podawania w wątpliwość granic państw bałtyckich – byłych republik ZSRR ustanowionych na przełomie 1991/92).

Podkreślenia przy tym wymaga, że na przełomie lat 1989–1991 Zachód nie rozumiał i źle oceniał Rosję, ponieważ rosyjskie społeczeństwo nigdy nie będzie podążało liberalną drogą w zachodnim rozumieniu. Demokratycznej i krytycznej w sensie zachodnim klasy średniej brakuje do dzisiaj. Polityka siły rosyjskiego potentata jest akceptowana przez jej społeczeństwo, które uważa, że cywilizacja zachodnia nic nie wie o koszmarze pierwszej wojny czeczeńskiej, za którą ponosi odpowiedzialność rzekomo prozachodni prezydent Jelcyn. Z drugiej jednak strony dość zaskakujący jest fakt, że ta sama ludność jest mało zainteresowana działaniami Rosji, która odpowiada za tysiące czeczeńskich ofiar, totalne zniszczenie stolicy Czeczenii Grozny, a następnie ustanowienie marionetkowego reżimu na szczytach władzy w Czeczenii. W tak małym stopniu rosyjskie społeczeństwo zainteresowane było również wojną w Gruzji (2008), która nie wywołała żadnych niepokojów społecznych. Prześladowania organizacji pozarządowych, mniejszości politycznych i seksualnych były prowadzone nawet w sojuszu z proklemlowską cerkwią, tak samo jak oddawanie hołdu Stalinowi w mediach i podręcznikach szkolnych lub też aneksja Krymu w 2014 roku.

W odpowiedzi na działania Kremla Zachód zareagował w bardzo stonowany sposób, a obecna ślepotą na agresywną politykę Rosji jest wręcz uderzająca i często ukrywana pod płaszczykiem „rozumienia dla żywotnych interesów Rosji”. Często słyszymy błędne poglądy, że ta czy inna eskalacja konfliktu nie jest w interesie Kremla, ponieważ spowoduje sankcje, które z kolei wywołają niechęć rosyjskich obywateli do najwyższych władz w Moskwie. Przekonanie, że Rosja po doświadczeniach komunizmu w krótkim czasie może przejść wartości, demokrację i normalny styl życia obowiązujący w cywilizacji zachodniej jest naiwne i przestarzałe.

Według badań przeprowadzonych przez Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem Rosja należy do 23 państw na świecie, które od 2004 roku podwoiły swoje wydatki wojskowe [http://www.sipri.org/media/pressreleases/2014/Milex_April_2014]. Ich udział w rocznym Produkcie Krajowym Brutto wzrósł o 108%, a w samym 2013 roku Rosja przewyższyła pod tym względem Stany Zjednoczone Ameryki. Nawet nominalnie rosyjskie wydatki wojskowe są znaczne, ponieważ w samym 2013 roku wyniosły 87,8 miliardów dolarów. Dlatego w porównaniu z innymi państwami europejskimi Rosja jest niepodważalnym numerem jeden. Oczywiście w skali globalnej liderami są Amerykanie (640 mld\$) i Chińczycy (180mld \$), chociaż w USA kwota ta została obniżona o 7,8%. Szacuje się, że do 2025 roku stan uzbrojenia powietrznego powinien osiągnąć poziom Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Chiny i Pacyfik jako nowe środki ciężkości (ang. *Center of Gravity*)

Po bezprecedensowym powrocie Chińskiej Republiki Ludowej na arenę międzynarodową w roli jednego z głównych graczy, dzięki błyskawicznemu wzrostowi gospodarczemu i ekspansji na rynki światowe model chińskiego sukcesu zaczął się zacinąć. Obecnie Chiny wydają się być częściowo niestabilne ze względu na spadek tempa wzrostu, a także problemy wewnętrzne i finansowe.

Przeprowadzone analizy wykazały, że Chiny w swojej strefie wpływów mają dość dużą linię konfliktów, do których niewątpliwie należy zaliczyć:

1. **Morze Wschodniochińskie** Chińskie Diaoyu i japońskie Wyspy Senkaku – znane wyspy położone 200 km na północny wschód od Tajwanu są niezamieszkałymi skałami. Mają one jednak strategiczne znaczenie ze względu na duże zapasy ryb i prawdopodobnie złoża ropy naftowej i gazu ziemnego. Chiny wysuwają stare roszczenia do obecnie zarządzanych przez Japonię terytoriów. Spór rozgorzał na nowo w 2012 roku, kiedy to rząd Japonii dokonał zakupu trzech wysp od prywatnych właścicieli. W konsekwencji w Chinach wybuchły gwałtownie antyjapońskie protesty i spór na linii Pekin–Tokio się zaostrzył.
2. **Morze Południowochińskie** Chiny są w sporze z Wietnamem o Wyspy Paracelskie, a dokładniej 130 wysp koralowych położonych ok. 325 km na wschód od Wietnamu, pod dnem których znajdują się potencjalne złoża ropy naf-

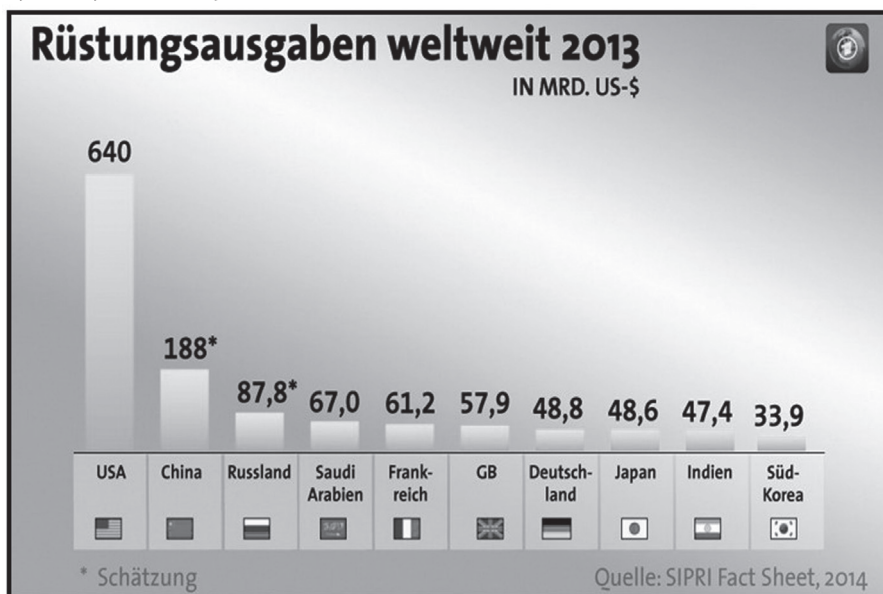
towej i gazu ziemnego. Ponadto Chiny walczą z swoimi sąsiadami (Wietnamem, Tajwanem, Filipinami, Malezją i Brunei) o Wyspy Spratly, które stanowią ponad 100 rozproszonych raf koralowych, atoli i małych wysp. Wyspy Spratly mają strategiczne znaczenie ze względu na położenie przy jednym z głównych światowych szlaków żeglugowych oraz potencjalne złoża ropy naftowej i gazu ziemnego.

- 3. Korea Północna** – Pomimo politycznej izolacji i ubóstwa Korea Północna buduje swoją siłę jądrową, która powszechnie jest uważana za bardzo duże zagrożenie. Od 2006 roku Phenian przeprowadził już cztery testy nuklearne. W ocenie amerykańskiego wywiadu obecnie Korea Północna jest w stanie zbudować i wystrzelić głowicę nuklearną o międzykontynentalnym zasięgu [<http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/budget/2015/04/08/north-korea-icbm-nuclearweapon/25422795/>]. Rozmowy sześciopartyjne³ na temat zakończenia koreańskiego programu nuklearnego są zamrożone od 2009 roku. Phenian wobec wrogiej jego zdaniem polityki USA stwierdził, że nie chce uczestniczyć w rozmowach sześciopartyjnych [New York Times, <http://www.nytimes.com/2009/04/15/world/asia/15korea.html?ref=global-home>].

Z przeprowadzonych analiz i ocen wynika, że Chiny rokrocznie zwiększają wydatki obronne, a jednym z ich priorytetowych celów jest osiągnięcie pełnej dominacji w regionie Pacyfiku. Na krótko przed rozpoczęciem Kongresu Przedstawicieli Ludowych wyciekły informacje, że w 2016 roku chiński rząd zamierzał zwiększyć wydatki obronne o około 10%. Z najnowszej edycji raportu *The Military Balance* wydawanego przez Międzynarodowy Instytut Badań Strategicznych (ang. *International Institute for Strategic Studies* – IISS) wynika, że Chińska Armia Ludowo-Wyzwoleńcza z 2,3 milionami żołnierzy i 510 000 rezerwistów jest obecnie największą armią na świecie.

Przedsięwzięcia podejmowane przez Chiny stanowią poważne wyzwanie dla Japonii. Dlatego też w połowie stycznia 2015 roku rząd premiera Abe ogłosił dalsze zwiększanie budżetu obronnego. W konsekwencji japońskie siły zbrojne (Japońskie Siły Samoobrony) powinny otrzymać najwięcej pieniędzy od czasu zakończenia II wojny światowej. Jednak obecnie Japonia w zakresie budżetu i wydatków wojskowych jest daleko z tyłu za Chinami – podczas gdy wskaźnik wydatków wojskowych składający się na japoński Produkt Krajowy Brutto wynosi 1%, to w Chinach jest dwukrotnie wyższy.

Rys.1. Wydatki zbrojeniowe na świecie w 2013 roku.



Źródło: <http://sicherheitskonferenz.de/de/book/export/html/6017>.

Zakończenie

Reasumując rozważania przedstawione w artykule, należy skonstatować, żeprzyszła dekada XXI wieku przy biernej postawie społeczności międzynarodowej oraz jej głównych aktorów może być okresem dynamicznych zmian w globalnej architekturze bezpieczeństwa, który może przynieść trudne do oszacowania negatywne skutki. Jest to szczególnie trudne w sytuacji, kiedy już obecnie mamy do czynienia z usieczeniem zagrożeń, takich jak: międzynarodowy terroryzm, międzynarodowa przestępczość zorganizowana, masowe migracje oraz mocarstwowe ambicje niektórych państw. W drugiej dekadzie XXI wieku zaczynają one tworzyć system naczyń połączonych, co powoduje, że powstaje efekt tzw. „mnożnika siły”, który nie pozwala na wypracowanie jednej, spójnej i efektywnej strategii pozwalającej na przeciwdziałanie tym negatywnym i destrukcyjnym zjawiskom.

Bibliografia

Bloomberg, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-06/russian-inflation-at-fastest-in-13-years-after-ruble-crisis> [dostęp: 08.07. 2015].

CNN Money, <http://money.cnn.com/2015/04/29/news/companies/gazprom-oil-results/> [dostęp: 08.07. 2015].

CNN Money, <http://money.cnn.com/2015/04/29/news/companies/gazprom-oil-results/> [dostęp: 08.07.2015].

Forbes, <http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2015/03/11/barclays-says-russia-sliding-into-deep-recession/> [dostęp: 08.07. 2015].

Guardian, <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/08/jean-claude-juncker-calls-for-eu-army-european-commissionmilitary> [dostęp: 08.07.2015].

Handelszeitung, <http://www.handelszeitung.ch/politik/russlandleidet-unter-einer-rekord-kapitalflucht-726030> [dostęp: 08.07.2015].

Neue Zürcher Zeitung, <http://www.nzz.ch/meinung/debatte/die-europaeische-armee-kommt-1.18531717> [dostęp: 08.07. 2015].

New York Times, <http://www.nytimes.com/2009/04/15/world/asia/15korea.html?ref=global-home> [dostęp: 08.07.2015].

Sipri, http://www.sipri.org/media/pressreleases/2014/Milex_April_2014 [dostęp: 08.07.2015].

Defensenews, <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/budget/2015/04/08/north-korea-icbm-nuclearweapon/25422795/> [dostęp: 08.07.2015].

Telegraph, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/poland/11641852/Poland-increases-military-spending-in-response-to-Russias-belligerence.html> [dostęp: 08.06.2015].

Zeit; <http://www.zeit.de/news/2015-02/27/verteidigungvon-der-leyen-distanziert-sich-von-bundeswehrreform-zielen-27075606> [dostęp: 08.07.2015].

Mirosław Banasik*

Akademia Obrony Narodowej w Warszawie

Współczesne wojny w szarej strefie zagrożeniem dla bezpieczeństwa. Wyzwania i dylematy reagowania

Contemporary Wars in Gray Zone Threat to Security. Challenges and Dilemmas of Reaction

Abstract: Experience of conflicts during recent years points out a new trend of running wars below the threshold of the open armed conflict. The article describes the wars of a new kind where unconventional actions of military and non-military instruments become a part of the so-called gray zone stretching out between the binary border of the war and peace. This article presents threats and challenges for security generated by the conflicts conducted in the gray zone. It points out proposals of actions which one should undertake in order to ensure the international security.

Keywords: gray zone, war, conflict, threats, non-military, unconventional

Wstęp

Pierwsza dekada XXI wieku zmieniła charakter konfliktów zbrojnych. Wydawało się, że gwałtowny rozwój nowych technologii mających swoje konsekwencje w broni precyzyjnego rażenia i sieciocentrycznej koncepcji walki zbrojnej doprowadzi do błyskawicznych zwycięstw i tym samym skróci czas prowadzenia wojny. Okazało się jednak, że nie było mowy o prowadzeniu klasycznych operacji, a wyzwania wynikające z braku możliwości przewidywania nowych form prowadzenia walki zbrojnej w wojnach z Irakiem i w Afganistanie przekroczyły wyobrażenia teoretyków i praktyków sztuki

* rawenna2309@interia.pl

wojennej. Działania nieregularne o asymetrycznym charakterze, w których zaangażowano setki tysięcy żołnierzy wojsk koalicyjnych, trwają już ponad dekadę i pochłonęły niewyobrażalne kwoty środków finansowych. Trudno dzisiaj mówić o spektakularnych sukcesach czy nawet o efektywności prowadzonych operacji, gdyż do tej pory nie zostało zapewnione bezpieczeństwo.

Druga dekada dwudziestego pierwszego wieku potwierdza tezę, która mówi, że klasycznie prowadzona walka zbrojna jest zbyt kosztowna i nieefektywna w osiągnięciu celów politycznych. Doświadczenia ostatnich lat Federacji Rosyjskiej na Ukrainie i aneksja Krymu, ekspansja Chin na Morzu Południowochińskim czy agresywne działania Państwa Islamskiego potwierdzają tezę, że inne niż militarne instrumenty oddziaływania są efektywniejsze w realizacji strategii i osiągnięciu celów politycznych oraz wskazują na wyłanianie się nowego paradygmaty prowadzenia wojny. Rewizjonistyczne ambicje i zamiary zmiany układu geopolitycznego globalnych aktorów w dążeniu do dominacji powodują, że narzędzia polityczne, ekonomiczne, informacyjne i prawne stają się skuteczniejsze i są mniej kosztowne niż regularne użycie sił zbrojnych. Można skonkludować zatem, że kończy się era długotrwałych (prowadzonych dekadami) wojen przeciwpowstańczych. Obecnie obserwujemy nowe rodzaje wojen, w których tak naprawdę poziom agresji utrzymywany jest poniżej otwartego konfliktu zbrojnego, a wojny w sposób oficjalny nie są wypowiedane. Okazuje się, że przestrzeń pomiędzy stanem wojny a pokoju jest tak duża, że z powodzeniem mogą być w niej prowadzone różnorodne, czasami trudne do zdefiniowania, o ograniczonym zakresie operacje, najczęściej pod przykryciem i o charakterze niejawnym. Aktorzy państwowi i niepaństwowi angażują się w tej przestrzeni najczęściej w sposób niekonwencjonalny i asymetryczny, a rywalizacja w niej nazywana jest wojną w szarej strefie.

Celem artykułu jest przedstawienie szerokiego spektrum możliwych działań niekonwencjonalnych prowadzonych w szarej strefie stanowiących nowe zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego, a także zidentyfikowanie sposobów przeciwdziałania im. Jego treści są rezultatem rozwiązania następujących problemów:

1. Jakie wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa generują współczesne konflikty prowadzone w szarej strefie?
2. Jakie działania należałoby podjąć, aby zapewnić bezpieczeństwo?

Wyzwania i zagrożenia wojny w szarej strefie

Globalizacja i gwałtowny rozwój technologii doprowadziły do uzależnień w wymiarze strategicznym we wszystkich wymiarach funkcjonowania państwa. Usieciowienie społeczeństw spowodowało usunięcie dotychczas istniejących barier, co kreuje nowe wyzwania, szanse i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Łatwy dostęp do broni precyzyjnego rażenia i operowania w cyberprzestrzeni w połączeniu ze swobodnym przepływem ludzi związanych z międzynarodowymi organizacjami terrorystycznymi, a także radykalne ideologie stwarzają duże problemy dla zapewnienia bezpieczeństwa. Pomiędzy państwami narasta rywalizacja o zasoby. Niektóre z nich, jak Federacja Rosyjska czy Chiny, dążą do zmian geopolitycznego porządku światowego i uzurpują sobie prawo do kreowania nowych stref wpływów. Często wykorzystują też aktorów pozapaństwowych dla zapewnienia interesów poza granicami własnego państwa. Tradycyjne podejście do odstraszania stało się niestosowne, gdyż niektóre państwa celowo unikają stosowania siły militarnej lub stosują ją w sposób niekonwencjonalny. Słuszną wydaje się też teza, że w drugiej dekadzie XXI wieku obserwuje się trend obniżania wyzwań związanych z klasycznymi działaniami zbrojnymi. Obecnie prowadzone operacje wojskowe charakteryzują się ograniczoną skalą i są mniej bezpośrednie, między innymi ze względu na to, że przeciwnik jest wśród społeczeństwa, trudno go wykryć i przeprowadzić bezpośrednią akcję. Nie oznacza to, że ograniczyła się liczba konfliktów. Wręcz przeciwnie, są one coraz częstsze i charakteryzują się coraz większą brutalnością. Wyzwania przenoszą się w obszary ideologii i niekonwencjonalnej rywalizacji, często krwawej i niekrwawej walki prowadzonej przez podmioty niepaństwowe. Barbarzyńskie zachowania stają się normą. Przeciwnik z powodzeniem stosuje nowe technologie i przenosi walkę w cyberprzestrzeń, używa mediów do fałszowania obrazu rzeczywistości, a swoją agresję kieruje przeciwko zwykłym ludziom, zabijając setki niewinnych. Potwierdzeniem tego jest zestrzelenie rosyjską raketą samolotu linii malezyjskich nad terytorium Ukrainy [*Oficjalny...* 2016], umieszczenie bomby na pokładzie i zniszczenie rosyjskiego samolotu nad Egipcem [*Bomba...* 2015], czy zamachy terrorystyczne dokonane w Paryżu [*Zamachy...* 2015] i Brukseli [*Zamachy...* 2016]. Zaangażowanie się Federacji Rosyjskiej na Ukrainie i w Syrii, a także ekspansywne i zarazem agresywne działanie na spornym terytorium Chin, działania terrorystyczne tzw. Państwa Islamskiego i Boko Haram czy rebelia szyitów w Jemenie są potwierdzeniem tezy, która mówi, że konflikty obecnie są prowadzone w tzw. szarej strefie. Wyzwania wynikające z prowadzenia wojny

w szarej strefie w opinii P. Kapusty „są konsekwencją rywalizacji pomiędzy państwowymi i niepaństwowymi aktorami i obejmują przestrzeń pomiędzy granicami pokoju a tradycyjnie rozumianym pojęciem wojny konwencjonalnej” [Kapusta 2015, s. 20]. Wojnę w szarej strefie nieco inaczej pojmuje F. Hoffman i ogranicza ją tylko do aktywności państw. Uważa, że termin obejmuje „wielowymiarowe aktywności prowadzone przez aktorów państwowych poniżej granicy agresywnego użycia sił zbrojnych” [Hoffman 2016, s. 26]. Wojnę w szarej strefie prowadzi się dla osiągnięcia własnych celów przy minimalizowaniu zakresu i skali prowadzonej walki. W opinii J. Votela konflikty w szarej strefie charakteryzują się dużymi dwuznacznościami aspektów politycznych i prawnych oraz trudnościami zidentyfikowania aktorów w nich uczestniczących, co zmienia dotychczasowe wyobrażenia na temat istoty prowadzenia wojny [Votel 2015, s. 7].

W konfliktach w szarej strefie, mimo że są prowadzone w różnych miejscach na świecie, można dostrzec pewne cechy wspólne. Walczący zręcznie kreują je tak, aby przechrzyć pododdziały konwencjonalnych sił zbrojnych. Najczęściej stosują działania nieregularne i w sposób niekonwencjonalny oraz niebezpośredni próbują osiągnąć własne cele. Nie dążą też do bezpośredniego starcia zbrojnego, a raczej go unikają. Stosują połączenie starego uzbrojenia z nowymi, innowacyjnymi sposobami jego wykorzystania [Barno 2014]. Nowy sprzęt stosują w niekonwencjonalny, specyficzny dla siebie sposób. Zazwyczaj walczący są wspierani z zewnątrz, nie tylko finansowo i materiałowo, ale zdarzyć się może również, że i ogniowo, z wysoko zaawansowanych broni rozmieszczonych poza terytorium państwa, na którym rozgrywa się konflikt. W szarej strefie angażowane są media, które poprzez sianie intensywnej propagandy wywołują niepokoje, wrogość, antagonizmy i niechęć dookreślonych ugrupowań politycznych, grup państw lub organizacji międzynarodowych. Prowadzona dla przykładu na Ukrainie dezinformacja w połączeniu z działaniami nieoznakowanych pododdziałów i presją militarną, ekonomiczną i polityczną zdaje się odsłaniać słabość rządu i niezdolność do sprawnego rządzenia krajem. Media społeczne stają się jednym z komponentów niekonwencjonalnej strategii i rekrutowania sprzymierzeńców [Votel 2015, s. 8] oraz przenoszenia konfliktu w świat wirtualny. Z drugiej strony sfera ludzkiego umysłu staje się polem bitwy zarówno pojedynczego człowieka, jak i grup społecznych czy elit władzy, dlatego wojna zawsze będzie nierozzerwalnie związana z działaniami dezinformacyjnymi i psychologicznymi. Jednym z celów wojny w szarej strefie będzie manipulowanie zachowaniami społecznymi i wyizolowanie niezadowolonego segmentu społeczeństwa poprzez zastraszanie, podstęp, szan-

taż czy przekupywanie. Będą podejmowane próby destabilizowania państwa przy pomocy tajnych służb, podżegania do bezprawnych działań, wywoływania chaosu, paniki i nieposłuszeństwa wobec władz. Istotą działania w szarej strefie w przypadku Ukrainy nie jest okupowanie terytorium, ale – poprzez destabilizowanie państwa we wszystkich jego wymiarach, w tym psychologicznym – doprowadzenie do przekonania zarówno społeczeństwa, jak i organizacji międzynarodowych o upadłości Ukrainy. W konsekwencji ma to spowodować wstrzymanie pomocy z zewnątrz i obniżenie poziomu determinacji do przeprowadzenia wewnętrznych reform, by tym samym jeszcze bardziej uzależnić Ukrainę od wpływów Moskwy [Pomerantsev 2015, s. 2]. Federacja Rosyjska osiąga swoje cele polityczne poprzez niekonwencjonalne użycie sił zbrojnych i ich prowokacyjne zachowania, na przykład w pobliżu granic z NATO, zastraszanie polityczne i ekonomiczne czy interwencje dyplomatyczne. Kreml sponsoruje separatystów na Ukrainie i zgodnie z obowiązującymi zapisami strategii i doktryny militarnej prowadzi działania asymetryczne z wykorzystaniem pododdziałów specjalnych, a wewnętrzną opozycję wykorzystuje do kreowania permanentnego frontu na całym terytorium atakowanego państwa [Gerasimov 2013]. Teoria strategii Federacji Rosyjskiej mówi o odchodzeniu od bezpośrednich starć na rzecz bezkontaktowych uderzeń i paraliżowania przeciwnika we wszystkich wymiarach na całym terytorium atakowanego państwa. Przewiduje się również przenoszenie głównego ciężaru działań ze sfery fizycznej w sferę psychiki ludzi i w świat wirtualny [Gerasimov 2013], o czym świadczą już prowadzone kampanie w sieciach internetowych przez tzw. rosyjskie trolle [Rosyjskie... 2015].

Zaangażowanie Federacji Rosyjskiej w Syrii pod płaszczykiem walki z Państwem Islamskim miało tak naprawdę na celu wzmocnienie politycznej siły Rosji i jej pozycji na Bliskim Wschodzie. Wymiar propagandowo-informacyjny miał większe znaczenie niż zaangażowanie fizyczne. Uderzenia z powietrza były w rzeczywistości prowadzone na rebeliantów w celu wzmocnienia reżimu Baszara Al-Sada. Zaangażowanie się w walkę z terroryzmem doprowadziło do konsolidacji rosyjskiego społeczeństwa i odwrócenia jego uwagi zarówno od problemów gospodarczych, jak i od sytuacji na Ukrainie, a także do wzmocnienia wizerunku sił zbrojnych [Dyner 2016]. Było też dużym zaskoczeniem dla Zachodu i miało służyć zbudowaniu obrazu Rosji jako globalnego aktora, bez którego nie mogą być rozwiązywane problemy międzynarodowe. Uderzenia z powietrza miały też dla Kremla pozytywne efekty w wymiarze globalnym. Spowodowały stałą, masową falę uchodźców, która wykreowała problemy nie do rozwiązania przez Unię Europejską. Kreml z premedytacją wykorzystuje migrację

jako instrument do przeciążania europejskich struktur pomocowych i w konsekwencji załamania europejskiej determinacji do przyjmowania uchodźców [Dowódca... 2016]. W konsekwencji wzmocniło to prawię niechętną do przyjmowania emigrantów we Francji i na Węgrzech, a zarazem dało argumenty do złagodzenia sankcji przeciwko Rosji. Słuszna zatem wydaje się teza, która mówi, że w dobie informacyjnej militarna dominacja nie jest najistotniejsza, jak w czasach zimnej wojny. Dla zaskoczenia oponenta ważniejsza jest raczej dominacja w sferze narracji [Pomerantsev 2015, s. 5].

Coraz częściej bezpieczeństwo jest brutalnie gwałcone przez aktorów pozapaństwowych. Dyfuzja światowych potęg ma swoje konsekwencje w rosnących ambicjach aktorów niepaństwowych, dążących do wpływów globalnych. Fenomen tzw. Państwa Islamskiego (PI) zaskoczył świat w 2015 roku poziomem zorganizowania, globalnym zasięgiem, wyrafinowanymi metodami działania i szybko rosnącym gronem zwolenników w Europie Zachodniej. Front an-Nusra oraz dżihadysty, którzy w 2014 roku ogłosili powstanie kalifatu pod nazwą Państwo Islamskie, za pomocą zdobytych czołgów i artylerii, prowadząc nieregularne działania, pokonali o wiele większą i dobrze wyszkoloną przez Stany Zjednoczone armię iracką i zajęli sporą część Syrii oraz Iraku. Bojownicy, przeprowadzając egzekucje na „niewiernych”, prześladują chrześcijan i niszczą „bałwochwalcze” zabytki. PI swoją aktywność wykazuje nie tylko w Syrii i Iraku, ale praktycznie na całym świecie. Powiązani z Państwem Islamskim są napastnicy, którzy dokonali zamachów w Paryżu i w Brukseli. Spekuluje się też, że związki z PI mogli mieć terroryści, którzy zabili kilkanaście osób w San Bernardino w Kalifornii [Tomaszkiewicz 2016]. W opinii P. Breedlova PI rozprzestrzenia się jak rak, zagrażając Europie i Stanom Zjednoczonym [Dowódca... 2016]. Również Ban Ki Mun ostrzega przed dżihadystami PI i wzywa społeczność międzynarodową do zwalczania plagi terroryzmu [Ban Ki Mun 2016]. Wykorzystując lokalne niezadowolenie, PI prowadzi często przerażające działania dla osiągnięcia własnych korzyści. Stosuje metody, które łamią wszelkie normy międzynarodowe, co stanowi wyzwanie do przygotowania stosownej odpowiedzi zarówno przez poszczególne kraje, jak i społeczność międzynarodową. Tego typu grupy budują swój autorytet i poczucie wspólnoty na bazie rozczarowanego społeczeństwa, które stanowi budulec i potencjał do stosowania przemocy [Votel 2015, s. 6]. Gwałtowny rozkwit technologii informacyjnych ułatwia dostęp małym grupom do destrukcyjnych technologii, broni precyzyjnego rażenia, broni bioterorystycznej czy instrumentów oddziaływania w cyberprzestrzeni [National... 2013, s. IV]. Okazuje się, że członkowie PI mają pełen obraz sytuacji państw europejskich. Dla przykładu, zdają sobie sprawę z ich uzależnienia od infrastruktury informatycznej i jej

wrażliwości na atak. Państwo Islamskie do rekrutowania bojowników stosuje propagandę. W mediach społecznościowych wykorzystuje sprytne i makabryczne zarazem wideo filmy do prowokacji oraz zastraszania zachodniej cywilizacji. Materiały powielane w sieciach internetowych, najczęściej nieświadomie, w sposób automatyczny pomagają rozpowszechnić narrację Państwa Islamskiego i kreować jego reputację [Pomerantsev 2015, s. 3].

W strategii Chin, podobnie jak Federacji Rosyjskiej, zauważalne są tendencje rewizjonistyczne polegające na pozyskiwaniu nowego terytorium i przejmowaniu kontroli nad specyficznymi zasobami dla uzyskiwania dominacji w sferze ekonomii oraz tworzenia warunków do osiągnięcia regionalnej hegemonii [Chanda 2014]. W kreowaniu niestabilności Chin celowo ograniczają agresję militarną, tworząc warunki do nieograniczonego działania w szarej strefie. Stosują holistyczne, wielowymiarowe podejście w integrowaniu polityki, dyplomacji, informacji, ekonomii i siły militarnej [Thomas 2014, s. 41 i 42]. Uważają, że instrumenty niemilitarnego oddziaływania są równie prominentne i użyteczne w osiągnięciu celów politycznych jak siła militarna [Liang 1999]. Na Morzu Południowochińskim prowadzą długofalową, zintegrowaną kampanię w szarej strefie z zastosowaniem różnorodnych narzędzi i technik. Stosując strategię tzw. kapusty, otaczają wyspy, do których roszczą sobie prawa, różnorodnymi okrętami cywilnymi i wojskowymi, tworząc warstwy podobne do liści kapusty. Budują również infrastrukturę przemysłową służącą na przykład do wydobywania ropy naftowej [Haddick 2014]. Chiny wykorzystują siły zbrojne w taki sposób, aby nie dochodziło do bezpośredniej konfrontacji. Jednak ich zdolności obecne w regionie powodują na tyle skuteczne oddziaływanie na świadomość strony przeciwnej, że reakcja drugiej strony – w obawie przed eskalacją konfliktu i prowadzeniem na szeroką skalę działań wojennych – jest minimalna. Narzucanie stronie przeciwnej kosztownej strategii idzie w parze z budowaniem na spornych terytoriach instalacji wojskowych, takich jak pasy lotniskowe czy infrastruktury dla środków obrony przeciwlotniczej, co diametralnie zmienia krajobraz operacyjny [Chińskie...2016]. Podobne działania praktykują Rosjanie. W rejonie Wysp Kurylskich, o które toczy się spór z Japonią, wysyłają nowoczesne systemy do zwalczania okrętów Bal i Bastion (oba o zasięgu ok. 300 km) oraz drony Eleron 3. W ostatnim czasie na wyspach przeprowadzono ćwiczenia wojskowe, a także zapowiedziano budowę nowych obiektów dla sił zbrojnych [Rosja... 2016]. Chiny stosują strategię faktów dokonanych. Do uwiarygodnienia i zalegalizowania podjętych już działań oraz scementowania ich z informacjami medialnymi, a także dla kreowania wątpliwości wśród oponentów i neutralizowania argumentów cywilnych

i wojskowych autorytetów oraz szerokiej społeczności międzynarodowej, na szeroką skalę stosują wojnę prawną [Gertz 2014]. Nadinterpretują zapisy prawne i publikują fałszywe mapy (obejmujące ponad milion kilometrów kwadratowych terytorium na morzu Południowochińskim i obszary graniczne z Indiami) spornych terenów w celu uzasadnienia swoich roszczeń o zasoby i terytoria [Gertz 2014]. W podsumowaniu można stwierdzić, że Chiny uzyskują holistyczne efekty dzięki skoordynowanym aktywnościom w różnych wymiarach niemilitarnego i głównie niekinetycznego oddziaływania. Utrzymują własną agresję na takim poziomie, aby pozostać bezkarnym i uniknąć odpowiedzi strony przeciwnej.

Implikacje – strategia odpowiedzi

Zmiany w strategicznym środowisku bezpieczeństwa zachodzące w drugiej dekadzie XXI wieku wskazują na wykształcenie się trendu rewizjonistycznego; szara strefa staje się przestrzenią globalnej rywalizacji z wykorzystaniem w sposób niekonwencjonalny instrumentów oddziaływania niekinetycznego, przynależnych głównie do sfery niemilitarnej. Ze względu na kształtowanie się światowego systemu multilateralnego należy oczekiwać, że tendencje te będą widoczne nie tylko w działaniu obecnych mocarstw światowych, ale również innych państw rywalizujących o zasoby, na przykład grupy BRICS [Mroziewicz 2009] i aktorów niepaństwowych. Oznacza to, że w przyszłości największe wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego będą konsekwencją konfliktów prowadzonych w szarej strefie, a nie tradycyjnej agresji militarnej. W związku z tym zachodzi realna potrzeba opracowania teorii prowadzenia wojny nowego typu i zasad odnoszenia sukcesu, gdyż wojna w szarej strefie fundamentalnie różni się od klasycznej. Dla przykładu, w standardowych działaniach zbrojnych decydujący jest ruch, ogień, zaskoczenie, skupienie głównego wysiłku itd. Inaczej jest w wojnie w szarej strefie. M. J. Mazzar proponuje stosowanie następujących zasad prowadzących do sukcesu [Mazzar 2015, s. 104–106]: zasadnicze cele kampanii w szarej strefie będą pochodną interesów politycznych; sukces będzie uzależniony od utrzymania konfliktu poniżej granicy otwartej wojny; koordynowanie działań na poziomie strategicznym prowadzi do osiągnięcia efektów synergii; broniący się musi wiedzieć co jest istotą kluczowych działań, a co może być opcjonalne; w większości przypadków wszystko będzie uzależnione od efektywnej narracji, która będzie powszechnie akceptowana; kampanie prowadzone w szarej strefie będą wymagały

adaptowania się do sytuacji, eksperymentowania z użyciem nowych narzędzi i sposobów działania; sukces lub porażka zazwyczaj będzie funkcją społecznej odporności i wrażliwości obydwu przeciwstawnych stron. Dla lepszego zrozumienia wyzwań szarej strefy potrzebny jest też nowy leksykon pojęciowy. Aktualnie w przygotowaniu odpowiedzi na zagrożenia szarej strefy planiści posługują się terminologią wojskową, podczas gdy oponenti próbują uniknąć konwencjonalnych działań zbrojnych. Nowa terminologia może też przyczynić się do lepszego wykorzystania nadarżających się szans i objęcia sfery bezpośredniej komunikacji, współdziałania, procedur planistycznych i działań operacyjnych. P. Kapusta dla efektywniejszego podejmowania decyzji proponuje zaadoptowanie na przykład biznesowego modelu typu SWOT [Analiza...2016]. Nowy sposób komunikowania się i myślenia o bezpieczeństwie narodowym w szarej strefie może pomóc lepiej oceniać korzyści inwestycyjne i oczekiwane rezultaty [Kapusta 2015, s. 24].

Koniecznością staje się wypracowanie strategii odpowiedzi na wojny prowadzone w szarej strefie. Powinna mieć ona wymiar międzynarodowy i obejmować spójne działania wszystkich, możliwych organizacji. Koncepcja tzw. multilateralnej odpowiedzi powinna dotyczyć co najmniej wymiaru politycznego, militarnego, ekonomicznego [SOF... 2015, s. 12] i psychologicznego. Jej pochodne powinny stanowić strategie państw koalicyjnych, obejmując skoordynowane i zsynchronizowane działania podejmowane z uwzględnieniem wszystkich narzędzi siły narodowej. Zatem strategia powinna być kompleksowa, wielowymiarowa i adaptacyjna, powinna także kreować synergię będącą konsekwencją użycia różnorodnych instrumentów oddziaływania. Potrzeba wielowymiarowej aktywności wskazuje na konieczność wypracowania koncepcji podejścia całościowego (rządowego) i posiadania centralnego, ponadresortowego organu wykonawczego, który synchronizowałby holistyczną odpowiedź na szczeblu państwa. Do efektywnego reagowania potrzebne są nowe zdolności, głównie o charakterze niemilitarnym [Kapusta 2015, s. 24], których nie posiadają siły zbrojne. Optymalizacji działań należy poszukiwać w instytucjonalnych zdolnościach poza Ministerstwem Obrony Narodowej. Odpowiedź nie może być binarna, dlatego należy z jednej strony dążyć do pozyskiwania innowacyjnych zdolności, a z drugiej strony stosować je w sposób niekonwencjonalny.

Strategia podejmowania wyzwań szarej strefy i przeciwstawiania się zagrożeniom powinna być ukierunkowana na przyczyny występowania negatywnych zjawisk, których źródłem w większości przypadków jest społeczeństwo. Państwo Islamskie na przykład jest symptomatycznym przykładem głębszych i rozleglejszych

problemów społeczności sunnickiej rozczarowanej sprawowaniem władzy w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Ekonomiczne i demograficzne trendy wskazują, że nadchodzące lata spowodują pogorszenia się sytuacji [Kapusta 2015, s. 24]. Międzynarodowe doświadczenia ostatniego roku w walce z PI wskazują na niską skuteczność użycia sił zbrojnych i kinetycznej odpowiedzi na zagrożenia. Jednym z alternatywnych sposobów oddziaływania na korzenie Państwa Islamskiego może być próba wprowadzaniu zmian kulturowych. Działania tego typu muszą być jednak prowadzone długotrwale, być rozłożone w czasie, co nie przyniesie natychmiastowych korzyści dla ludzi próbujących uniknąć zagłady ze strony apodyktycznego reżimu. A. Braley i S. Popovic proponują rozwiązania polegające na działaniach pokojowych w sferze radykalnej zmiany warunków społecznych, co pozwoli na odcięcie PI od krytycznych zasobów jego siły [Braley 2015]. Pokojowe ruchy społeczne obywateli Iraku i Syrii mogą być efektywniejsze niż użycie siły, nawet przeciwko wysoce brutalnemu i autorytarnemu oponentowi, co wskazuje, że stanowią odrębną i skuteczną, nową formę walki z niekonwencjonalnymi zagrożeniami w szarej strefie. Dużą rolę mogą też odegrać media społecznościowe, których skuteczność wielokrotnie potwierdził ruch o nazwie *Anonymous*. W grudniu ubiegłego roku hakerzy z tej grupy rozpoczęli akcję tzw. trollingu, która polega na ośmieszaniu Państwa Islamskiego w sieciach społecznościowych i jednocześnie zapowiedzieli przeprowadzenie operacji polegającej na zbieraniu danych wywiadowczych, a następnie publikowaniu ich oraz niszczeniu tak wielu stron internetowych i kont PI, jak to tylko możliwe [*Dżihadyści...*2016].

Kampanie w szarej strefie wypaczają sens odstraszenia opierającego się o zasadę działania i przeciwdziałania, tak istotnego przecież w zapobieganiu klasycznym konfliktom. Powodują to głównie dwuznaczności co do rzeczywistych intencji rywalizujących ze sobą stron. W takiej sytuacji strategiczna reakcja staje się bardziej płynna i mniej jednoznaczna. Aktywności o różnej amplitudzie natężenia rozłożone w czasie nie pobudzają też do natychmiastowego przeciwdziałania, dlatego podważają istotę sensu odstraszenia. M. Mazzar argumentuje, że w szarej strefie „atakujący przekracza poziomy kolejnych klas agresji”, a pojedyncze kroki nie dostarczają argumentów do zdecydowanej reakcji [Mazzar 2015, s. 117]. Odstraszanie w szarej strefie prowadzi do paradoksu polegającego na tym, że sukces zapobiega wojnie na dużą skalę, a fiasko zachęca przeciwnika do działania [Kapusta 2015, s. 24].

Wnioski

Szarej strefy nie należy kojarzyć jedynie z nowymi formami działania czy kreowaniem nieznanych do tej pory zagrożeń. Ostatnio przeprowadzone kampanie świadczą o tym, że jest efektywnym narzędziem strategii osiągnięcia celów politycznych związanych głównie z weryfikacją aktualnego stanu geopolitycznego. Doświadczenia nieodległych konfliktów wskazują, że destabilizowanie państwa i ośrodków władzy staje się łatwiejsze i tańsze dzięki metodom nietradycyjnym i stosowaniu instrumentów niemilitarnego oddziaływania w przestrzeni pomiędzy binarnymi granicami wojny i pokoju. Adwersarze, stosując niekonwencjonalne strategie, maksymalizują swoje wpływy i jednocześnie ograniczają ryzyko narażenia się na karę. Umiejętnie nie przekraczają granicy, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do użycia regularnych sił zbrojnych. Należy oczekiwać, że trend ten będzie się w przyszłości utrzymywał. Oponenti będą stosowali różnorodne, innowacyjne idee walki i celowo łączyli formy i metody przypisane do wielu rodzajów wojen. Klasyczna, symetrycznie prowadzona wojna dwóch przeciwstawnych państw powoli przechodzi do historii. W nowo wykreowanym modelu prowadzenia walki w szarej strefie należało będzie zweryfikować kryteria osiągnięcia sukcesu. Określenie tych kryteriów na pewno nie będzie łatwe i z pewnością odbiegać będzie od kryteriów efektywności przynależnych do klasycznej operacji.

Na pewno nie można ignorować wyzwań wynikających z prowadzenia wojny w szarej strefie. Aby zapewnić bezpieczeństwo i realizację własnych interesów, celowe jest poznawanie tych wyzwań i nauczenie się nowych sposobów przygotowania odpowiedzi z wykorzystaniem wszystkich dostępnych elementów siły narodowej. Z pewnością panaceum na szarą strefę nie jest pozyskanie wszystkich zdolności do przeciwdziałania. Bardziej należałoby się skupić na efektywnej odpowiedzi poprzez potwierdzenie, a przede wszystkim wzmocnienie międzynarodowych norm, zasad prawnych i instytucji porządku międzynarodowego. Tym niemniej wyzwaniem nadchodzącej dekady może być znalezienie skutecznego sposobu na powstrzymanie zapędów burzenia ładu międzynarodowego bądź zmuszenie quasi-rewizjonistycznych państw do podporządkowania się międzynarodowym normom i jednocześnie utrzymanie aktualnego *status quo* w świecie. Wydaje się, że strategia odpowiedzi na szarą strefę powinna poszukiwać multilateralizmu utrzymania międzynarodowego ładu, wspólnego sensu własności. Powinna także oferować pokojowe i konstruktywne rozwiązywanie sporów.

Wiedza o szarej strefie pozwala rozumieć zjawiska w niej zachodzące. Stanowi też podstawę skutecznego identyfikowania i definiowania działań zabezpieczających własne interesy. Świadomość konsekwencji lekceważenia wyzwań i zagrożeń niewątpliwie poprawi sens działań zapobiegawczych i unikania konsekwencji rozłożonych w czasie. Być może rozumienie problemów szarej strefy doprowadzi do wniosku o celowości zastosowania własnych instrumentów siły narodowej również w szarej strefie i osiągania określonych korzyści. Na pewno zapewnienie bezpieczeństwa wymagać będzie ewolucji i doskonalenia intelektualnego, organizacyjnego i instytucjonalnego modelu działania dostosowanego do wyzwań i zagrożeń szarej strefy.

Bibliografia

Analiza SWOT, (2016), *Internetowa Encyklopedia Zarządzania* [online],

https://mfiles.pl/pl/index.php/Analiza_SWOT [dostęp: 14.04.2016].

Ban Ki Mun alarmuje. „IS rozprzestrzenia się na całym świecie jak rak” (2016), portal interia.pl [online], http://fakty.interia.pl/swiat/news-ban-ki-mun-alarmuje-is-rozprzestrzenia-sie-na-calym-swiecie-,nld,2182384#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox, [dostęp: 10.04.2016].

Bomba w samolocie. „Terrorysty zadowoleni z efektu”, Newsweek, 07.11.2015 [online], <http://swiat.newsweek.pl/katastrofa-samolotu-airbus-a321-na-polwyspie-synaj,artykuly,373237,1.html> [dostęp: 08.04.2016].

Bralej A, Popovic S. (2015), *Nonviolent Struggle Versus the Islamic State: a Strategic Perspective*, "Winning Without War", Vol. 2, No.2 [w:] "The Security Studies Journal of the Fletcher School", 07 August 2015, [online] <http://www.fletchersecurity.org/#!bralej--popovic/c1g24> [dostęp: 11.04.2016].

Chanda N. (2014), *China's Long-Range Salami Tactics In East Asia*, Theworldpost, Nov 26, 2014, [online] http://www.huffingtonpost.com/nayan-chanda/chinas-tactics-in-east-asia_b_4667993.html [dostęp: 11.04.2016].

Chińskie myśliwce operują w rejonie Wysp Paracelskich, (2016), Portal Interia.pl, 20.03.2016, [online] http://fakty.interia.pl/news-chinskie-mysliwce-operuja-w-rejonie-wysp-paracelskich,nld,2150298#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox [dostęp: 24.03.2016].

Dowódca sił NATO: Rosja i Syria destabilizują Europę falą uchodźców (2016), Portal wp.pl, 01.03.2016, [online] <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Dowodca-sil-NATO-Rosja-i-Syria-destabilizuja-Europe-fala-uchodzcow,wid,18191495,wiadomosc.html?ticaid=116cd5&ticsrn=3> [dostęp: 10.04.2016]. Dwyer A. (2016), Rosyjskie zaangażowanie wojskowe w Syrii – nowy etap, Biuletyn PISM, nr 23(1373), 18 marca 2016 [online], http://www.pism.pl/files/?id_plik=2156 [dostęp: 10.04.2016].

Dżihadysty na celowniku hakerów z Anonymous. #TrollingDay w sieci, (2016), portal tvn24 Bis, [online] <http://tvn24bis.pl/ze-swiate,75/hakerzy-z-anonymous-trolluja-isis,602365.html> [dostęp: 11.04.2016].

Gerasimov V. (2013), *Chief of Staff of the Russian Federation, The Value of Science in Prediction*, "Military-Industrial Kurier", Feb 27, cytowany w: The 'Gerasimov Doctrine' and Russian non-Linear War, [online] <http://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/> [dostęp: 09.04.2016].

Gertz B. (2014), *Warfare Three Ways, China waging 'Three Warfares' against United States in Asia, Pentagon says, the Washington Free Beacon*, [online] <http://freebeacon.com/national-security/warfare-three-ways/> [dostęp: 21.04.2016].

Haddick R. (2014), *America Has No Answer to China's Salami-slicing, War on the Rock*, February 6, 2014, [online] <http://warontherocks.com/2014/02/america-has-no-answer-to-chinas-salami-slicing/> [dostęp: 11.04.2016].

Hoffman F. (2016), *The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War, The Heritage Foundatio*, [online] https://s3.amazonaws.com/ims-2016/PDF/2016_Index_of_US_Military_Strength_ESSAYS_HOFFMAN.pdf [dostęp: 09.04.2016].

Kapusta P. (2015), *The Gray Zone, Special Warfare*, October – December, Volume 28, Issue 4, [online] <http://www.soc.mil/swcs/SWmag/archive/SW2804/October%202015%20Special%20Warfare.pdf> [dostęp: 16.02.2016].

Liang Q., Xiangsui W. (1999), *Unrestricted Warfare, Beijing 1999*, <http://www.c4i.org/unrestricted.pdf> [dostęp: 18.03.2016].

Mazarr M. (2015), *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, ePub., December 02, 2015, [online] <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1303> [dostęp: 16.04.2016].

Mroziewicz K. (2009), *Światowa potęga, czyli BRIC – Brazylia, Rosja, Indie i Chiny*, *Polityka*, 23 września 2009, [online] <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat-/302305,1,swiatowa-potega-czyli-bric---brazylia-rosja-indie-i-chiny.read> [dostęp: 14.04.2016].

National Intelligence Council, (2013), *Global Trends 2030: Alternative Worlds, Washington*, [online] <https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf> [dostęp: 10.04.2016].

Oficjalny raport śledczych z Holandii. Malezyjski samolot nad Ukrainą zestrzeliła rosyjska rakieta, PAP, [online] <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1529853,Oficjalny->

raport-sledczych-z-Holandii-Malezyjski-samolot-nad-Ukraina-zestrzelila-rosyjska-rakieta [dostęp: 08.04.2016].

Pomerantsev P. (2015), *Brave New War*, *The Atlantic*, Dec 29, [online] <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/12/war-2015-china-russia-isis/422085/> [dostęp: 09.04.2016].

Rosja wysła na Wyspy Kurylskie nowoczesne systemy do zwalczania statków i drony (2016), portal wp.pl, 28.03.2016, [online] http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Rosja-wysle-na-Wyspy-Kurylskie-nowoczesne-systemy-do-zwalczania-statkow-i-drony,wid,18235870,wiadomosc.html?ticaid=116cee&_tictsrn=3 [dostęp: 11.04.2016].

Rosyjskie trolle w internecie. Zobacz, ile płaci im Moskwa za produkowanie „newsów”, portal niezależna.pl, 05.02.2015, [online] <http://niezalezna.pl/63913-rosyjskie-trolle-w-internecie-zobacz-ile-placi-im-moskwa-za-produkowanie-newsow> [dostęp: 10.04.2016].

SOF Support to Political Warfare (2015), "White Paper", 10 March, [online] <https://dl.dropboxusercontent.com/u/6891151/Support%20to%20Political%20Warfare%20White%20Paper%20v2.3-RMT%20%2810MAR2015%29%20%20%20.pdf> [dostęp: 21.03.2016].

Thomas T. (2014), *China's Concept of Military Strategy*, "Parameters" 44(4), Winter 2014–15, [online] http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/Parameters/Issues/Winter_2014-15/7_ThomasTimothy_ChinasConceptofMilitaryStrategy.pdf [dostęp: 11.04.2016].

Tomaszkiewicz M. (2016), *Wszystko, co musisz wiedzieć o wojnie w Syrii [SYNTEZA]*, newsweek.pl, [online] <http://swiat.newsweek.pl/wojna-w-syrii-najwazniejsze-informacje-wszystko-co-musisz-wiedziec-o-wojnie-w-syrii,artykuly,380691,1.html> [dostęp: 10.04.2016].

Zamachy w Paryżu. Atak w sześciu miejscach, ośmiu terrorystów zabitych, co najmniej 129 ofiar (2015), portal Wyborcza.pl, 14.11.2015, [online]

<http://wyborcza.pl/1,75477,19186157,zamachy-we-francji-co-sie-wydarzylo-w-paryzu-minuta-po-minucie.html#ixzz45RopTMfl> [dostęp: 16.04.2016].

Zamachy w Brukseli (2016), Portal tvn24.pl, [online] <http://www.tvn24.pl> [dostęp: 08.04.2016].

Miroslaw Banasik

https://s3.amazonaws.com/ims-2016/PDF/2016_Index_of_US_Military_Strength_ES-SAYS_HOFFMAN.pdf [dostęp: 09.04.2016].

Krzysztof Skusiewicz*

Spółeczna Akademia Nauk

Kaliningrad a bezpieczeństwo militarne regionu bałtyckiego

Kaliningrad – Military Security of Baltic Region

Abstract: Kaliningrad Oblast in the Russian strategy is the westernmost garrison. It allows to recognize, control and influence the politics and defence countries all over Baltic region. It is the main threat for Polish national security. The role of the circuit in the national security politics of Russia has grown up for few years. This will cause an increase in the tension and crisis in that region.

Key words: Baltic region, military security, Polish national security, Russian Armed Forces, NATO/OTAN.

Wstęp

Dwadzieścia lat temu zmieniła się nagle mapa polityczno-wojskowego otoczenia Polski. W miejsce trzech „bratnich” państw połączonych rozlicznymi sojuszami zaczęło przybywać sąsiadów.

Kluczową rolę odegrał rozpad Związku Sowieckiego. Był on budujący nie tylko moralnie i aksjologicznie, ale stał się ważnym problemem politycznym i badawczym. Nad Bałtykiem odrodziły się Litwa, Łotwa i Estonia, które natychmiast zaczęły szukać zbliżenia z Zachodem, uznając swą „ucieczkę ze wschodu”, podobnie jak Polska, za jedyny realny wariant gwarantujący wolność, demokrację i nowoczesną ekonomię.

* krsku@o2.pl

W dużej mierze warunkuje ją nieprzewidywalna polityka Rosji, bardzo ważna dla polskiej polityki bezpieczeństwa. Nie chcę użyć w tym miejscu słowa „decydująca”, gdyż siłą rzeczy podważałoby ono wiarę w naszą suwerenność i trwałe związki z Zachodem. Z drugiej strony biorę pod uwagę kolejne, coraz bardziej antyzachodnie warianty Doktryny Obronnej Federacji Rosyjskiej. W 2014 r. za pierwsze i najważniejsze zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa narodowego Rosja uznała NATO, zwłaszcza w kontekście jego przybliżania się do granic Federacji [Diec 2015, ss. 178–184]. Ta opcja określa wstępnie miejsce, rolę i znaczenie Kaliningradu w ewolucji nadbałtyckiego systemu bezpieczeństwa.

Poznanie i analiza potencjalnych zagrożeń płynących z obwodu kaliningradzkiego stanowi cel niniejszej pracy. Potencjał rosyjski, sposoby i okoliczności jego wykorzystania przez politykę rosyjską oddziaływają coraz mocniej na sytuację w regionie.

Autor przyjął tezę, że polityczna i wojskowa rola obwodu będzie wzrastała w miarę postępującej brutalizacji zachowań rosyjskich (dyplomatycznych i militarnych). W rezultacie może on stać się poważnym ośrodkiem różnorodnych napięć i sytuacji kryzysowych.

Obwód kaliningradzki do końca lat 80. XX w. znajdował się poza głównym nurtem nauki. Interesował jedynie historyków wojskowości, którzy dostrzegali znaczenie Prus Wschodnich dla przebiegu kolejnych kampanii, w tym obu wojen światowych. Po 1990 r. region znalazł się w centrum badań politologicznych i nauk o bezpieczeństwie. Stał się przedmiotem zainteresowania teorii i praktyki dyplomatycznej i obronnej nie tylko państw strefy bałtyckiej. Po wojnie rosyjsko-gruzińskiej, a zwłaszcza konflikcie ukraińskim uwaga analityków zachodnich przesunęła się, na kilka lat, na południe. Bałtyk pozostawał do niedawna na dalszym planie analiz [Spero 2010, s. 366]. Odwrotnie rozumują strategzy Federacji Rosyjskiej, którzy od kilkunastu lat uznają stacjonujące tu siły (podobnie jak te na północnym Kaukazie) za najbardziej innowacyjne i znajdujące się na pierwszej linii konfrontacji z Paktem Północnoatlantyckim [Roy 1997, s. 188].

Przedmiot badań

Upadek „Kraju Rad” ograniczył wybrzeża bałtyckie Rosji o 2/3, do „odciętego” od rdzenia kraju obwodu kaliningradzkiego i regionu petersburskiego położonego z kolei na końcu długiej, wąskiej i łatwej do zablokowania Zatoki Fińskiej. Federacja Rosyjska gra-

niczy z Finlandią (1 313 km), z Estonią (290 km), Łotwą (292 km). Obwód Kaliningradzki sąsiaduje z Litwą na odcinku 227 km i Polską – 210 km [Bukowiecka 2012, s. 92].

Bezpośrednim rosyjskim sąsiadem Polski jest obwód kaliningradzki. Podstawowym atutem strategicznym tej eksklawy jest jej położenie – to najdalej na zachód wysunięta część Federacji. Zbliżając Rosję do Zachodu o 500–800 km, odgrywa istotną rolę, coraz częściej wykorzystywaną przez Kreml do wywierania presji na kraje regionu. W niniejszej pracy interesujący nas region obejmuje kraje leżące nad Morzem Bałtyckim: Finlandię, Szwecję, Norwegię, Danię Niemcy, Polskę, Litwę, Łotwę i Estonię oraz oczywiście Rosję. Obwód pozwala kontrolować południowe, środkowe i zachodnie akweny Bałtyku, północno-wschodnią Polskę, Litwę, Łotwę, Estonię i częściowo Szwecję oraz Białoruś. W latach zimnej wojny stąd miały ruszyć siły na Danię i południową Szwecję. Dziś w rękach wytrawnej dyplomacji, a za taką powszechnie uważa się Ministerstwo Inostrnych Dział, może mieć kluczowe znaczenie dla dalszych losów tej części Europy.

Obwód kaliningradzki należy do najmniejszych rejonów Rosji. Jego 15 tys. km² (bez wód morskich jedynie 13,3 tys. km²) stanowi 0,8% terytorium kraju. Zamieszkuje go 937 tys. mieszkańców, to jest 0,6% całej populacji. Prawie połowę stanowią mieszkańcy 425- tysięcznego Kaliningradu. Należy pamiętać, że trzy miasta, Bałtyjsk, Primorsk, Swietłogorsk są nadal zarządzane przez wojsko. Pod jego kontrolą znajduje się też praktycznie cała Sambia [Szynowski 2002, s. 13].

Problemy komunikacyjne

Rozpad Związku Sowieckiego natychmiast wywołał problemy, bardziej dyplomatyczne niż techniczne w komunikacji z regionem.

W końcu XX w. istotnym zagadnieniem polityki i bezpieczeństwa regionu była kwestia dostępu Rosji do tej eksklawy. Obwód kaliningradzki jest najdalej na zachód położoną częścią Federacji Rosyjskiej. Nie ma on bezpośredniego lądowego połączenia z macierzą. Uzależnia to w pewnej mierze Rosję, ale też pozwala jej wywierać presję na sąsiadów. Południowy szlak (650 km) przebiega przez Białoruś – 450 i Litwę – 200 km. Północny, krótszy (450 km), to 300 km terytorium litewskiego i 150 łotewskiego. Wywołuje to problemy związane z tranzytem.

Zasady podróży i opłaty są od początku lat 90. XX w. tematem kolejnych negocjacji. Rządzący Litwą do 1992 r. „Sajudis” początkowo był przeciwny jakimkolwiek

tranzytowi. Po wygraniu wyborów przez bardziej umiarkowaną i prorosyjską, postkomunistyczną partię zmieniono w tej sprawie stanowisko, co zapewniło młodemu państwu poważne wpływy finansowe; jednak od stycznia 1995 r. w wyniku kompromisu obniżono stawki przewozowe. W latach 1993–1995 Rosja zgłosiła propozycję przeprowadzenia nowego szlaku – przez Białoruś i Polskę z ominięciem Litwy. Po pierwszych dyskusjach rząd Waldemara Pawlaka, mimo początkowej aprobaty, wycofał się z rozmów [Przybyła 1997, ss. 8–11; Kuźniar 2008, s. 167; Krickus 2004, ss. 43–44]. Zdaniem autora to wówczas narodziła się idea tzw. Suwałki Gap – przesmyku na styku granic Polski, Białorusi, Litwy i Rosji, który dziś znajduje się w centrum planowania obronnego NATO.

Można sądzić, że propozycja moskiewska miała dwa przesłania. Krótkoterminowo służyła niewątpliwie deklarowanemu celowi, czyli poprawie warunków tranzytu poprzez zróżnicowanie szlaków. Strategicznie mogła utrudnić albo wręcz zahamować rodzącą się współpracę państw „bliskiej zagranicy” oraz skomplikować sytuację w przeddzień rozpoczęcia ich procesów integracyjnych ze strukturami Zachodu.

Trwała wówczas ewakuacja Armii Sowieckiej z państw dotychczas satelickich. Była ona sama w sobie ważnym narzędziem nacisku na sąsiadów. W sierpniu–wrześniu 1993 r. opuściła ona Litwę i Polskę, ale w Estonii i na Łotwie przebywała jeszcze rok [Topolski 2004, s. 108].

Najprostszą drogą są szlaki lotnicze. Te prowadzące nad Bałtykiem są długie i łatwe do kontroli przez potencjalnych przeciwników. Tranzyt powietrzny nad lądem wymaga otrzymania zgody państw, nad którymi przebiega lot. Po najkrótszej 400-kilometrowej trasie trwa on od 20 do 40 minut. Jest czas pozwalający na zorganizowanie skutecznego przeciwdziałania w razie naruszenia warunków przelotu.

Najprostszy, ale najdłuższy wiedzie przez morze. Odległość od Kronsztadu do Bałtyjska wynosi około 540 Mm (1000 km). Na jej przepłynięcie statek potrzebuje około 36 godzin, okręt – 27. Nie jest to dużo, ale występują pewne niedogodności. Trasa wiedzie wzdłuż wybrzeży państw członków NATO. Zatoka Fińska zamarza zwykle od grudnia do marca i jest wtedy trudna, albo wręcz niedostępna do żeglugi.

Przed przystąpieniem Litwy, Łotwy i Estonii do Sojuszu Północnoatlantyckiego rozważano skrajne sposoby rozwiązania problemu tranzytu. Eksperci sądzili, że w razie pogarszania się sytuacji międzynarodowej Rosjanie mogliby próbować ułatwić kontakty z obwodem poprzez agresję i okupację trzech krajów, co leżało w ich możliwościach. Zaskoczenie, przewaga ilościowa, a przede wszystkim panowanie w powietrzu dawały szansę na ich szybkie opanowanie. Poprawiłoby to zdecydowanie warunki

ki działań lotnictwa i floty rosyjskiej, ale mogło grozić wówczas, a dziś raczej pewnie, wojną z NATO. W dodatku należało się liczyć z ewentualnością przejścia podbitych narodów do działań asymetrycznych, trudnych do opanowania [Rdzanek 2003, ss. 57–60].

Bałtyk odgrywa istotną rolę w komunikacji Federacji ze światem zewnętrznym. Leży on blisko głównego centrum gospodarczego, demograficznego i politycznego kraju. Posiada z nim dobre połączenia drogowe, kolejowe i rurociągowy. Przechodzi przezeń istotna część handlu. Rosja rozbudowała zespół portów nad Zatoką Fińską: Sankt Petersburg, Kronstadt, Łomonosow, Wyborg, Primorsk, Wysock, Ust-Ługa. W związku z tym rola portów sąsiadów w rosyjskim handlu zagranicznym systematycznie spada. W 1992 r. przechodziło przez nie prawie 51% ładunków, w 2006 r. – 20,8% [Bukowiecka 2012, s. 292].

Wokół regionu koncentrowały się problemy europejskiej polityki Rosji. Z jednej strony rozważano jego autonomizację w sferze gospodarczej i administracyjnej w celu integracji z Zachodem. Z drugiej, w miarę odbudowy potencjału militarnego, stawał się on stopniowo dogodnym narzędziem wywierania presji wojskowo-politycznej nie tylko na sąsiadów [Salmin 1997, ss. 124–125].

Oddalenie Kaliningradu od reszty kraju z jednej strony podnosi jego strategiczne walory. Z drugiej strony jest jego podstawową słabością, a w razie konfliktu z góry ukierunkowuje działania przeciwników.

Obwód kaliningradzki – znaczenie militarne

W polityce kolejnych rosyjskich państwowości czynnik militarny odgrywał szczególną rolę. Czynnik militarny jest nieodłącznym elementem polityki zagranicznej państwa i dziś istotnie wpływa na stan stosunków międzynarodowych. Każde państwo posiada siły zbrojne i używa ich w celach i w sposób sobie właściwy. W przypadku Rosji jest to truizm, co najmniej od czasów Piotra I. Jeszcze w XIX w. car Aleksander II powiedział, że „Rosja ma tylko dwóch stałych przyjaciół – to rosyjska armia i rosyjska flota”. Pierwiastek militarny był najbardziej mocarstwowym aspektem potencjału Związku Sowieckiego, który w innych dziedzinach pozostawał raczej za swymi rywalami. A i dziś to on w dużej mierze przesądza o międzynarodowej roli Moskwy. W 2006 r. minister obrony Siergiej Iwanow, zaraz po uznaniu pierwszorzędnej roli środków dyplomatycznych, politycznych i ekonomicznych w zapobieganiu konfliktom, podkre-

ślał miejsce sił zbrojnych w realizacji interesów narodowych. Na tym polega szczególnie rola obwodu w realizacji tej wizji. Pozwala on, zwłaszcza w okresie napięć międzynarodowych, wywierać wpływ na sąsiadów [Knudsen 2007, s. 184].

Po wojnie Kaliningrad stał się jednym wielkim garnizonem. Już w końcu 1946 r. stacjonowało tutaj przeszło 100 tys. żołnierzy wspieranych przez 2 500 funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych [Wojnowski 2006, s. 15].

Ewolucja roli strategicznej

Wojna, tzn. kontynuacja polityki za pomocą innych środków, po Hiroszynie stała się realnie niemożliwa. Do niedawna odrzucano ewentualność jej wystąpienia w naszej części globu. Współcześnie perspektywa gwałtownie się zmieniła i nie ma obecnie liczących się obrońców wiary w europejski pokój wieczysty. Głosy, że wojny na pewno nie będzie, zostały zastąpione przez rozważania jej przyszłego przebiegu. Przyjmuje się, że raczej nie należy spodziewać się klasycznego dla II wojny światowej i okresu zimnej wojny zmasowanego ataku dywizji pancernych czy desantu spadochroniarzy. Od kilku lat alternatywą dla nich stała się wojna hybrydowa. Polska powinna stale uwzględniać możliwość posłużenia się tym narzędziem dla osiągnięcia swego celu przez Rosję.

W obecnych warunkach polityka rosyjska posługuje się pośrednimi formami użycia sił zbrojnych dla wymuszenia na drugiej stronie oczekiwanych zachowań. Wachlarz tych działań jest bardzo szeroki i dla obserwatora sceny międzynarodowej jasne jest miejsce obwodu kaliningradzkiego w ich stosowaniu. Katalog rozpoczyna sama obecność siły zbrojnej, dalej znajdują się zmiany w ich rozlokowaniu, ćwiczenia, dostawy sprzętu i jego modernizacja, wreszcie demonstracje siły [Topolski 2004, s. 33]. Ten arsenał środków pośrednich był i jest chętnie wykorzystywany właśnie nad Bałtykiem.

Przy włączeniu Królewca do imperium Stalinem powodowała nie tylko potrzeba posiadania niezamarzającego portu, ale przesłanki strategiczne. W razie konfliktu europejskiego Kaliningrad stawał się wysuniętą bazą Floty Bałtyckiej. Pozwala to na wydajne skrócenie linii komunikacyjnych. Przejęty po III Rzeszy i następnie zmodernizowany kompleks lotnisk, co wówczas rzadkie, z betonowymi pasami startowymi, wydłużał zasięg samolotów z czerwoną gwiazdą o ponad 400 km. Budowane od XIX w. koszary pozwalały utrzymywać w doskonałych, nieznanych w dawnej ojczyźnie

warunkach, liczne garnizony. Zamknięty charakter rejonu, jego oddalenie ułatwiało skryte rozwinięcie sił do wykonania zdecydowanego, niespodziewanego ataku, preferowanego przez sowiecką doktrynę sposobu działania [Wierzbicki 1994, s. 20].

Wprawdzie rosyjscy stratedzy uznają Bałtyk za morze zamknięte, o lokalnym oddziaływaniu [Tsyppin 2010, s. 340], jednak jest to region duży i ważny. Kaliningrad pozwala kontrolować Zatokę Gdańską i cały Bałtyk Środkowy od Sztokholmu po Bornholm. Oddziaływanie strategiczne sięga głównej, a obecnie właściwie jedynej, bazy Svenska marinen (marynarki szwedzkiej) w Karlskronie, która znajduje się w zasięgu rakiet Iskander [Sobczyk 2015, s. 55].

Na lądzie obwód jest poważnym zagrożeniem dla Polski północnej. Wychodzą z niego dwa kierunki operacyjne: pierwszy – Czerniachowsk–Korsze–Olsztyn i dalej przez Mazowsze na Warszawę oraz drugi – Kaliningrad–Braniewo–Elbląg, a następnie Gdańsk lub/i Toruń. Dawał on szereg korzyści. Baza w Piławie (Bałtyjsku) pozwala kontrolować całą Zatokę Gdańską, a także morskie podejścia do Gdańska i Gdyni. Oddzielał Litwę od Polski, ułatwiał kontrolę, pozwalał na przetrzymywanie wojsk do obu krajów. Tu należy pamiętać o trwającej do końca lat 40. partyzantce niepodległościowej. Obok „przyjaciół” obwód pozwalał kontrolować cały południowy Bałtyk. W zasięgu stacjonujących tu okrętów i samolotów znajdowały się: południowa Szwecja, północne Niemcy, Dania kontrolująca swe cieśniny wiodące na Morze Północne i dalej na Atlantyk [Wierzbicki 1994, s. 23].

W ostatnich latach pojawił się trzeci, coraz ważniejszy kierunek operacyjny – Suwałki Gap. Prowadzi on ze wschodniej części obwodu przez pogranicze polsko-litewskie do białoruskiego Grodna i dalej do Rosji.

Po upadku Związku Sowieckiego rosyjscy wojskowi w pierwszej chwili uznali obwód za obszar nie do obrony. Także Zachód negował jego militarne znaczenie, widząc w utrzymywaniu w nim sił jedynie środek nacisku na Polskę i Litwę [Pertii 1999, s. 6]. Te państwa z kolei oczekiwały jego stopniowej demilitaryzacji [Johnson 1997, ss. 310–311].

Koniec zimnej wojny nie tylko nie zmniejszył, ale co zaskakujące, stopniowo podniósł znaczenie obwodu. Wcześniej w razie globalnego konfliktu nuklearnego miał on co najwyżej znaczenie operacyjne w skali regionalnej, jako wysunięta baza zaopatrzeniowa głównych sił rozlokowanych w NRD, Czechosłowacji i Polsce. Wycofanie się z tych państw oznaczało równoczesne przekształcenie regionu w najdalej na zachód wysuniętą forpocztę potencjału rosyjskiego. Zmiany w sytuacji międzynarodowej i ekonomicznej Rosji spowodowały przewartościowanie celów jednoznacznie agre-

sywnych na bardziej defensywne. Obrona terytorium państwa, powstrzymanie ewentualnego agresora, ochrona wybrzeża i żeglugi oraz strefy ekonomicznej w tym przed międzynarodowym terroryzmem – to deklarowane dzisiaj priorytety. W miarę odzyskiwania przez Rosję pozycji mocarstwowej rola przedmiotu naszych rozważań zaczęła wzrastać. Ewoluuje także zakres stawianych przed nim zadań, od ściśle defensywnych do aktywnego wpływania na najbliższe otoczenie międzynarodowe, w tym Polskę.

W aktualnej rosyjskiej geopolityce ery prezydenta Władimira Putina Kaliningrad odgrywa istotną rolę. Jako baza floty ułatwia oddziaływanie na dwa istotne rejony – Polskę i Cieśniny Duńskie. Leży na zakończeniu dwóch kierunków strategicznych; jeden prowadzi z Rosji Zachodniej przez Białoruś, drugi z Sankt Petersburga przez Estonię, Łotwę i Litwę. Przesuwa on bazy lotnictwa i wojsk rakietowych o 600–800 kilometrów na zachód [Puheloinen 1999, ss. 57, 59, 64–65]. Bez niego rosyjskie groźby wycelowania pocisków Iskander w Polskę byłyby bezprzedmiotowe.

Należy równocześnie pamiętać o fluktuacji znaczenia rejonu Bałtyku w polityce rosyjskiej. O ile w 1990 r. ZSRR posiadał 35% wybrzeży, o tyle obecnie do Rosji należą jedynie 7%. Podobnie jak Morze Czarne jest to akwen śródlądowy, na który trudno się przedostać sile zewnętrznej i tak samo trudno wypłynąć z niego okrętom pod banderą św. Andrzeja. W rezultacie stacjonują tu głównie siły przybrzeżne. Okręty pełnomorskie w tym atomowe okręty podwodne z raketami balistycznymi posiadają Flota Północna i Pacyfiku mające łatwiejszy dostęp do światowego wszechoceanu [Chełmiński, ss. 121–126; Kosienkowski 2006, s. 58; Mickiewicz 2004, ss. 28–31]. W pierwszym piętnastolecu epoki postzimnowojennej słabnące mocarstwo miało szereg innych ważniejszych problemów, choćby związanych z Kaukazem. Wraz z odrodzeniem międzynarodowej pozycji powraca jego rola jako mocarstwa co najmniej regionalnego. Bałtyk, *vide* gazociąg *Nord Stream*, powraca do dawnej roli najłatwiejszego szlaku wiodącego na zachód

Od początku lat 60. wzrastała rola kompleksu portowo-stoczniowego rejonu Zatok Gdańskiej. Głównymi bazami Floty Bałtyckiej stały się wówczas Kaliningrad (kwartera dowództwa) i położony obok Bałtyjsk (port).

Rosyjski potencjał militarny – stan obecny

Koniec epoki konfrontacji zmienił całkowicie nadbałtycki układ sił. Flota rosyjska bez wystrzału oddała swe „rodowe srebra”. W ciągu kilku lat przestał istnieć system por-

tów, baz i lotnisk od Wyborga przy granicy Finlandii do Wismaru położonego obok zachodnioniemieckiej Lubeki. Opuszczenie tych miejsc zmusiło do przemieszczenia 17 okrętów podwodnych, 9 dużych i 6 małych jednostek rakietowych, licznych trałowców i prawie 160 jednostek pomocniczych. Do Kaliningradu sprowadzono 103 samoloty i śmigłowce oraz 270 tys. ton różnorodnych zapasów. Zmniejszyło to bardzo poważnie, może nawet o połowę, jej potencjał bojowy. Po upadku Związku Radzieckiego i przekształceniu się Armii Radzieckiej w rosyjską wycofanie jej sił z Bałtyku było warunkiem powstania niepodległych państw – Litwy, Łotwy i Estonii. Przemieszczenie sił z Litwy do Rosji rozpoczęło się w marcu 1993 r. [Mole 2012, s. 121; Norgaard, Johannsen 1999, ss. 183–200]. W okresie wiosna 1992–czerwiec 1994 Litwę opuściło 38 tys. żołnierzy, Łotwę – 41 tys., a Estonię 22 tysiące [Bukowiecka 2012, s. 239, tabela nr 10].

Wojska lądowe

Wycofanie się sił rosyjskich z państw postkomunistycznych oznaczało nagły i niespodziewany wzrost potencjału wojskowego w Kaliningradzie. W początkach 1993 r. oceniano go na 120–200 tys. żołnierzy, 620 czołgów, 940 wozów bojowych i transporterów, 695 dział, 95 śmigłowców i 155 samolotów bojowych. W tym czasie wojskowi stanowili od 20 do 30% tamtejszej populacji. Wywołało to naturalnie zaniepokojenie sąsiadów posiadających mniejszy i stopniowo redukowany potencjał [Krickus, ss. 58–60; Rdzaneek, s. 52].

W następnych latach siły zbrojne uległy daleko idącej redukcji, chociaż nadal przedstawiają liczący się, jeden z największych nad Bałtykiem, potencjałów. Obecnie w garnizonach okręgu kaliningradzkiego stacjonują: brygada strzelców zmotoryzowanych, pułk strzelców zmotoryzowanych, 1 brygada piechoty morskiej, brygada artylerii, brygada pocisków taktycznych (Toczka).

Restrukturalizacja tych sił wymagała zmian w dowodzeniu. W 1995 r. powołano Kaliningradzki Rejon Obrony. Jego dowódca został przełożonym wszystkich jednostek tam stacjonujących i otrzymał dużą swobodę działania, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Dwa lata później przeformowano 11 Armii Gwardii w Zgrupowanie Wojsk Lądowych i Brzegowych Floty Bałtyckiej. W ten sposób uproszczono system dowodzenia i zapewniono wzrost efektywności współdziałania. Rejon wszedł w skład Bałtyckiej Strefy Morskiej, położonej między północno-zachodnim a środkowo-euro-

pejskim rejonem działań wojennych [Chełminiak 2004, ss. 121–122, 126–127]. Kolejna reorganizacja nastąpiła 20 kwietnia 2016 r. Prezydent Putin utworzył tego dnia z Floty Bałtyckiej oraz z dotychczasowych Okręgów – Moskiewskiego i Leningradzkiego – nowy Zachodni Okręg Wojskowy FR [Depczyński 2015, ss. 161–163]. Jego zadaniem jest oddziaływanie militarne na Europę od Skandynawii do Morza Śródziemnego.

Tabela 1. Siły zbrojne Rosji w okręgu kaliningradzkim

	1993	1998	2007
Siły lądowe	103 000	14 500	10 500
Czołgi	750	790	811
Pojazdy opancerzone	900	1 000	1 239
Środki artyleryjskie	600	305	345
Piechota morska		1 800	1 100

Źródło: Maszkiewicz 2013, s. 243.

W obwodzie stacjonują oddziały stanowiące ekwiwalent wzmocnionej dywizji zmotoryzowanej: dwie brygady piechoty zmot., brygada piechoty morskiej. Wsparcie zapewnia brygada artylerii, a przede wszystkim brygada raketowa posiadająca rakiety Toczka-U (zasięg 120 km), Toczka-M (zasięg 185 km) oraz prawdopodobnie pociski Iskander-E (zasięg 280 km), Iskander-M -500 km i pociski manewrujące Iskander-R-500 (700 km). Stanowią one element stałego nacisku na państwa regionu. Groźby ich rozmieszczenia, a nawet wyposażenia w głowice jądrowe są od lat standardową odpowiedzią Kremla na próby wzmocnienia północnej flanki NATO [Karpieńko 2007, ss. 44–50; Szulc 2014, ss. 22–26]. Dodatkowo, niedaleko stolicy obwodu stacjonuje brygada obrony wybrzeża wyposażona w pociski przeciwokrętowe P-35 Redut o zasięgu do 400 km. Wystarczą one do rażenia celów do linii Ystad-Świnoujście [warships.ru/Russia/Weapons/PKR/P-35/index2.html].

Ważny wkład, szczególnie w wypadku wojny nieregularnej – hybrydowej, czy informacyjnej, stanowi batalion Specnazu wyposażony w miniaturowe okręty podwodne przeznaczone do działań dywersyjnych.

Można przyjąć, że aktualnie w obwodzie stacjonuje około 20 tys. żołnierzy, 180 czołgów, 400 wozów bojowych i transporterów, 200 dział i moździerzy, oraz wyrzutnie rakiet przeciwokrętowych, operacyjnych i przeciwlotniczych. Na wyposażeniu, na półwyspie Sambia znajdują się także baterie armat okrętowych 305 mm, konstrukcji jeszcze carskiej, ale o zasięgu ok. 40 km [Myszor 2010, s. 98; Mickiewicz 2004, ss.

98–100]. Potencjał lądowych środków do zwalczania żeglugi jest bardzo duży, w jego zasięgu leży cała Zatoka Gdańska z jej portami, tymczasem nasze środki obrony przeciwrajetowej znajdują się w powijkach. Prawdopodobnie była to jedna z przesłanek lokalizacji gazoportu w Świnoujściu.

Flota Bałtycka

Dodatkowym efektem wyzwolenia się tych państw był podział rosyjskiej floty na dwie części, bazujące w Bałtyjsku i w Kronsztadzie. Są one rozdzielone luką o rozpiętości 1 200 km, przez co ich współpraca jest utrudniona [Mickiewicz 2004, ss. 93–94]. W związku z tym niewykluczone, że w przyszłości powróci stalinowski wariant podziału sił bałtyckich na dwie floty. Jednej wymierzonej na zachód (Polska, Niemcy, Dania, Szwecja) i drugiej –przeznaczonej do działań w Zatoce Fińskiej, Ryskiej i na środkowym Bałtyku (przeciwko Finlandii, Estonii i Szwecji). Litwa i Łotwa znajdują się wówczas w oddziaływaniu obu związków.

Przemiany geopolityczne spowodowały gwałtowny spadek dotychczasowej hegemonii sowieckiej na wodach Bałtyku [Mannik 2008, ss. 15–16].

Flota Bałtycka, dowodzona przez wiceadmirała Wiktora W. Czirikowa, posiada w swej głównej bazie w Bałtyjsku 2 niszczyciele rakietowe, 3 fregaty, 10 korwet, 7 kutrów rakietowych. Wspiera je kilkanaście trałowców służących do zwalczania min. 2 okręty rozpoznania radioelektronicznego prowadzą badania systemów obronnych sąsiadów. Okręty hydrograficzne i pomocnicze zabezpieczają potrzeby sił uderzeniowych. Ważną częścią tych sił jest 71 Brygada Okrętów Desantowych przeznaczona do opanowania wybrzeży przeciwnika. Dziś jest ona jedynie cieniem dawnej potęgi, która miała lądować na plażach Niemiec, Danii i Szwecji. Posiadane środki desantowe – 4 duże okręty, 2 poduszkowce i szereg (minimum 9) kutrów mogą za jednym razem przewieźć do 100 czołgów i 1 300 żołnierzy. Sankcje nałożone przez wspólnotę międzynarodową udaremniły projekt wzmocnienia sił desantowych przez francuskiej konstrukcji Mistrale. Także niektóre z nowo budowanych okrętów zostały przerzucone do Floty Czarnomorskiej i Floty Kaspijskiej [Myszor 2010, ss. 98–103].

Doświadczenia kampanii syryjskiej w latach 2015–2016 dowodzą możliwości ofensywnych floty św. Andrzeja. Potrafi ona atakować cele morskie i lądowe oddalone o 2 500 km precyzyjnymi pociskami 3M-54 Kalibr z pokładów niewielkich okrętów klasy korweta [Dura 2015, *Rosja atakuje islamistów z morza. „zaskakujące” zdolności*

systemów raketowych, www.defence24.pl]. Oznacza to, że nawet mały okręt wielkości korwety (ok. 1000 t wyporności) może ostrzelać cele w całej (!) Europie.

Siły powietrzno-kosmiczne

Trzecim rodzajem sił zbrojnych są lotnictwo, obrona przeciwrakietowa i przeciwlotnicza. Znajdują się one w stanie permanentnej organizacji, cierpią na brak nowoczesnego sprzętu i słabe wyszkolenie pilotów (wszystko to upodabnia je do lotnictwa polskiego). Aktualnie kieruje nim I Dowództwo Sił Powietrznych i Obrony Kosmicznej w Sankt Petersburgu. Podlega mu 6962 Baza Lotnicza w Czerniachowsku – 24 samoloty bombowe Su-24M i 12 Su-24 MB oraz 6967 Baza w Czałowsku – 36 samoloty myśliwsko-bombowe Su-27 i 6 Su-27UB. Wokół Kaliningradu zgrupowana jest 3 Brygada Obrony Powietrzno-Kosmicznej posiadająca kilkadziesiąt wyrzutni rakiet przeciwlotniczych. W zasięgu części z nich znajduje się duża część Polski. *S-300W* (200 km) może dolecieć do Łeby, Torunia, Białegostoku. *S-400* (400 km) sięga Szczecina, Poznań, Kielc, Lublina [Załęski 2010, ss. 89–90; Poschel 1999, ss. 66–67; Mickiewicz 2004, ss. 89–90].

Rakiety przeciwlotnicze były zawsze jednym z atutów armii wschodniego sąsiada. Ich obecność poważnie ogranicza swobodę działania Polskich Sił Powietrznych i ich sojuszników. Wpisują się one w tzw. strategię *anti-access/aerial denial* (A2/AD). Polega ona na takiej koordynacji różnorodnych środków obronnych, która uniemożliwi atak wroga [Czerniewicz 2016, s. 11]. Wynikać stąd powinna rosnąca rola środków bezpilotowych (dronów) w polskiej doktrynie wojennej. Wydają się, że obrona przeciwlotnicza może być pokonana dzięki zwycięstwu na lądzie. Autorowi nasuwa się analogia z działaniami wojsk Izraela na Synaju w październiku 1973 r.

Osobnym problemem związanym z Kaliningradem jest możliwość stacjonowania tam broni nuklearnej. Do 1991 r. znajdowała się ona w co najmniej 4 magazynach. Obecnie nie wiadomo natomiast, czy po rozpadzie Związku Radzieckiego z terytorium enklawy wycofano taką broń. Większość ekspertów zgadza się, że są w niej „środki zdolne do jej przenoszenia”. Rosja nie potwierdza tych spekulacji, ani im nie zaprzecza. Pozwala to na utrzymywanie sąsiadów w niepewności, a niekiedy zagrożenie im, że głowice, o ile ich jeszcze nie ma, zostaną szybko rozmieszczone.

W czasie dyskusji w Krakowie w 2003 r. ambasador rosyjski w Polsce Nikołaj Afanasjewski odrzucił tego typu oskarżenia. Jednocześnie przypomniał, że jego kraj „nie

ma żadnych międzynarodowych umów czy zobowiązań, które ograniczyłyby tutaj działalność wojskową i potencjał obronny". Do chwili obecnej dementowanie informacji przy jednoczesnym przypominaniu prawa do posiadania tej broni jest stałym stanowiskiem Rosji. W czasie trwającej w latach 2004–2009 dyskusji o umieszczeniu pod Koszalinem elementów amerykańskiej strategicznej obrony antybalistycznej strona rosyjska na co dzień groziła w ramach retorsji przemieszczeniem głowic nuklearnych i środków ich przenoszenia do obwodu [Szynowski 2004, s. 11; Afanasjewski 2003, s. 22].

Z powodu nasycenia środkami wojskowymi, trudności z tranzytem, wreszcie wypadków losowych obwód bywa mniej czy bardziej mimowolną przyczyną zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. 15 września 2005 r. samolot Su-27 lecący bez zezwolenia Litwy z Rosji do Kaliningradu rozbił się koło wsi Ploksciai, o 180 km na północny-zachód od Wilna. Wywołało to krótki, lecz poważny kryzys we wzajemnych stosunkach. Należy pamiętać o tym, że kraje NATO, także Polska, kierują do obrony trzech państw nieposiadających własnego lotnictwa rotacyjnie 4 samoloty [www.jameston.org/single/?no_cache; www.altair.com.pl/start-4479]. Szczegółne nasilenie incydentów lotniczych nastąpiło po 2014 r. Można się tylko spodziewać, jaka będzie reakcja Kremla na nawet przypadkowe użycie broni w razie powtórzenia się takiego incydentu [Sabak 2014, ss. 1–2].

W ostatnich 10 latach, od czasu wojny w Kosowie i pierwszego rozszerzenia NATO na wschód, polityka rosyjska ewoluje w niebezpiecznym, zdaniem wielu analityków, kierunku. Momentem przełomowym była wojna z Gruzją w sierpniu 2008 r. Wykazała ona, że Rosja wobec słabszego i izolowanego przeciwnika nie zawaha się użyć siły [Kuczyński 2009, ss. 156–160].

Zakończenie

Znaczenie Bałtyku w strategii rosyjskiej wzrasta systematycznie w ostatnich latach. Powrót mocarstwowych aspiracji, próby wyparcia wpływów USA i zastąpienia opcji atlantyckiej współpracą głównych państw kontynentu: Rosji, Niemiec, Francji łączą się z aktywizacją polityki rosyjskiej w rejonie Bałtyku. Służą temu zarówno środki militarne, gdzie rola obwodu kaliningradzkiego jest nie do przecenienia, jak i ekonomiczne. Znaczenie Bałtyku jako miejsca podwodnego i nawodnego transportu rosyjskich surowców, głównie gazu i ropy, systematycznie rośnie. Wszystko to stawia w nowej

sytuacji problem Kaliningradu i jego miejsca w polityce bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Obecnie nie chodzi tu, zdaniem autora, o realne niebezpieczeństwo konfrontacji zbrojnej, czy tym bardziej wojny, jednak możliwość częstego, wręcz permanentnego wywierania nacisku na Polskę i jej sojuszników jest stale obecna w polityce Kremla. Grozi to ograniczeniem swobody działania polskiej polityki zagranicznej.

Nieznane są także długofalowe rezultaty oddziaływania takich bodźców na spistość NATO i UE. Czy spowoduje to zacieśnienie szeregów i pogłębi sojuszniczą solidarność, czy przeciwnie, wyzwoli tendencje odśrodkowe? Analiza literatury przedmiotu pozwala wnioskować, że nadeszło poważne zagrożenie bezpieczeństwa regionu. Połączenie środków ekonomicznych (gaz ziemny) z politycznymi i wojskowymi wzmacnia regionalną pozycję Rosji. Dodatkowym jej atutem stała się turbulentność środowiska bezpieczeństwa europejskiego. Zagrożenia terrorystyczne, masowy i niekontrolowany napływ imigrantów, wojny w Afryce, na Bliskim i Środkowym Wschodzie odwracają uwagę Sojuszu od Bałtyku. Jej podtrzymywanie i zabieganie o aktywną obecność sojuszniczych, przede wszystkim amerykańskich wojsk, jest ważnym zadaniem polskiej polityki obronnej i dyplomacji.

Dotychczasowe optymistyczne prognozy stosunków z Rosją w wielu stolicach Zachodu odłożono *ad acta*. Zjawiska zachodzące w bałtyckiej mikroskali wywołują sceptyczne reakcje na ewolucję roli obwodu kaliningradzkiego i tym samym wiarę w nowy, bezpieczny i trwały europejski ład.

Bibliografia

Afanasjewski N. (2003), *Miejsce Kaliningradu w europejskiej polityce Rosji* [w:] *Przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków.

Bukowiecka H. (2012), *Polityka Federacji Rosyjskiej w regionie Morza Bałtyckiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Chełmiński M. (2004), *Obwód Kaliningradzki w Europie. Rosyjska enklawa w nowym międzynarodowym ładzie*, UMCS, Lublin.

Czerniewicz K. (2016), *Obwód Kaliningradzki i Krym czyli ufortyfikowane twierdze Rosji*, www.oaspl.org/2016/01/28/obwod-kaliningradzki-i-krym-czyli-ufortyfikowane-twierdze-rosji [dostęp: 2016.04.29].

Depczyński M. (2015), *Rosyjskie Siły Zbrojne. Od Milutina do Putina*, Bellona, Warszawa.

Dura M. (2015), *Rosja atakuje islamistów z morza. „Zaskakujące” zdolności systemów rakietowych*, www.defence24.pl/266800,rosja-atakuje-islamistow-z-morza-zaskakujace-zdolnosc-systemow-rakietowych-video [dostęp: 2016.03.22].

Geostrategiczny wybór Rosji u zarania trzeciego tysiąclecia (2015), t. 1, Diec J., Doktryna rosyjskiej polityki zagranicznej. Partnerzy najbliżsi i najdalsi, WUJ, Kraków.

Godal B.T. (2006), *Transatlantic Perspectives on the Baltic Sea Region and the European North* [w:] C.V. Hentze, J. Hille (eds.), *Go North. Baltic Sea Region Studies: Past – Present – Future*, Schymik, Berliner Wissenschafts Verlag GmbH, Berlin.

Herd G.P. (1999), *Russia – Baltic Relations 1991–1999. Characteristics & Evolution*, Conflict Studies Research Centre, Sandhurst.

Ivchenko V.V. (2003), *Programmno-strategičeskoe rozvite Primorskogo Regiona Rosii. Teoria, metodologija, praktyka*, Iztatielstvo Kalinigradzkiego GU, Kaliningrad.

Johnson L. (1997), *Russian Policy In Northern Europe* [w:] *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, V. Baranovsky (ed.), SIPR, Oxford University Press, Oxford.

Karpienko A. (2007), *Operacyjno-taktyczny system rakietowy Iskander*, „Nowa Technika Wojskowa”, nr 10.

King G.J., McNabb D.E. (2015), *National Building in the Baltic States. Transforming Governance, Social Warfare, and Security in the Northern Europe*, CRC Press, Boca Raton.

Krickus R.J. (2004), *The Kaliningrad Question*, Rowman & Littlefield, Lanham.

Knudsen O.F. (2007), *Looking to the Future: Security Studies, Identity and Power Disparity* [w:] *Security Strategies, Power Disparity and Identity. The Baltic Sea Region*, Ashgate, Aldershot, Burlington.

Kuczyński G. (2009), *Strategie Rosji wobec Zachodu*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, I–II 20/9–10.

Mannik E. (2008), *The Security Situation in Northern Europe after the Cold War* [w:] C. Archer (ed.), *New Security Issues in Northern Europe. The Nordic States and ESDP*, Routledge, London, New York.

Maszkiewicz M. (2013), *Między bezpieczeństwem a Tożsamością: Rosyjskie, ukraińskie i białoruskie interpretacje idei i koncepcji w polskiej polityce wschodniej (1990–2010)*, Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka Jeziorańskiego, Wrocław.

Mickiewicz P. (2004), *Strategiczne znaczenie Morza Bałtyckiego po roku 1999. Siły morskie państw bałtyckich i perspektywy ich rozwoju*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Mole C.M. (2012), *The Baltic States from the Soviet Union to the European Union. Identity, Discourse and Power in the Post-communist Transition of Estonia, Latvia and Lithuania*, Routledge, London, New York.

The Military Balance. The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics.2016 (2016), The International Institute for Strategic Studies, Routledge, London.

Myszor O. (2010), *Flota Bałtycka – wykaz okrętów 2010*, „Okręty Wojenne”, nr 2.

Norgaard O., Johannsen L. (1999), *The Baltic States after Independence*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.

Pertti J. (1999), *Kaliningrad as a Discursive Battle-field*, „Working Papers”, nr 15, Copenhagen Peace Research Institute.

Poschel G. (1999), *Rosyjska „forpoczta” na Morzu Bałtyckim*, „Przegląd Morski”, nr 12. Przyszłość Obwodu Kalinińgradzkiego (2003), ISS, Kraków.

Puheloinen A. (1999), *Russian's Geopolitical Interests in the Baltic Area*, National Defence College, Helsinki.

Rdzanek G. (2003), *Miejsce Litwy, Łotwy i Estonii w polityce wojskowej Danii w latach 1993–2000*, Uniwersytet Wrocławski Instytut Nauk Politycznych, Wrocław.

Salmin A.M. (1997), *Russian's Emerging Statehood in the National Security Context* [w:] Russia and Europe...

Sabak J. (2014), *Rosyjscy agresorzy nad Bałtykiem*, www.defence24.pl/news_rosyjscy-agresorzy-nad-baltykiem [dostęp 2014.09.28].

Sobczyk K. (2015), *Polityka bezpieczeństwa Szwecji*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr IV.

Spero J.B. (2010), *Russian Military Challenges toward Central-East Europe* [w:] S.J. Blank, R. Weitz (eds.), *The Russian Military Today and Tomorrow: Essays in Memory of Mary Fitzgerald*, US Army War College, Carlise.

Szubrycht T. (2010), *Bałtyckie wymiary bezpieczeństwa*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia.

Szulc T. (2014), *Nowe pociski Iskandera*, „Nowa Technika Wojskowa”, nr 12.

Szynowski R. (2004), *Obwód Kaliningradzki*, „Przegląd Morski”, nr 2.

Topolski I. (2004), *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.

Tsyppkin M. (2010), *The Challenge of Understanding the Russian Navy* [w:] *The Russian Military...*

Wierzbicki S. (1994), *Litwa, Obwód Kaliningradzki i Ukraina. Charakterystyka wojskowo-geograficzna*, WSOWł, Zegrze.

Wojnowski E. (2006), *Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej – od obszaru zamkniętego ku regionowi współpracy (1946–2006)*, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Olsztyn.

Załęski K. (2010), *Kierunki rozwoju sił powietrznych*, „Lotnictwo”, nr 9.

www.ru.wikipedia.org/wiki/iskander [dostęp: 2016.05.22].

<http://www.psz.pl/index.php?option=com-content&view&id=20239> [dostęp: 2010-07-1].

www.altair.com.pl/start-4479 [dostęp: 2010.10.15].

www.jameston.org/single/?no_cache [dostęp 2010.09.30].



J. Radosław Truchan*

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Kamila Włodarek-Podgórska**

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Ukraińska imigracja w RP – charakterystyka zjawiska

Ukrainian Immigration in Poland – Characteristic of the Phenomenon

Abstract: The article presents characteristic of the phenomenon of Ukrainian immigration in Poland. It describes a definition and classification of migration. It also characterizes reasons of Ukrainian migrations, a scale of this phenomenon, foreigners legal status and Polish immigration policy. Authors particularly emphasize an influence of Ukrainian immigration on Polish safety.

Key words: safety, immigration, immigration rights, immigration policy

Wprowadzenie

Wiek XX był burzliwym okresem w dziejach świata. Po jego zakończeniu wydawało się, że wiek XXI będzie czasem spokoju i pewności, okresem rozkwitu gospodarczego i współpracy między państwami i narodami. Nikt nie spodziewał się, że możemy jeszcze kiedykolwiek być świadkami konwencjonalnej wojny. A jednak wydarzenia zapoczątkowane w Kijowie udowodniły, że napaść zbrojna na inne państwo nadal jest możliwa, a żaden kraj bez względu na to jakie konwencje podpisał i jakich organiza-

* j.truchan@wspol.edu.pl

** kwlodarek1988@wp.pl

cji jest członkiem, nie jest bezpieczny. Implikacją konfliktu na Ukrainie i przyłączenia Krymu do Rosji są migracje ukraińskich obywateli.

W niemiejszym artykule podjęto próbę scharakteryzowania zjawiska ukraińskiej imigracji do Polski. Opisano najważniejsze pojęcia z zakresu migracji, przedstawiono ich podstawową klasyfikację, ze szczególnym uwzględnieniem grupy, jaką są uchodźcy. Zaprezentowano przyczyny ukraińskiej imigracji do RP, skalę tego zjawiska, a także status prawny imigrantów w Polsce oraz prowadzoną wobec nich politykę migracyjną. Szczególną uwagę zwrócono na wpływ wymienionego zjawiska na szeroko rozumiane bezpieczeństwo naszego kraju.

Migracje

Migracje to wędrówki, zmiana miejsca zamieszkania lub pobytu na stałe lub na pewien okres w związku, m.in. z pracą, nauką, rozrywką. Główną przyczyną migracji jest dążenie do poprawy warunków bytu [Encyklopedia powszechna PWN 1975, s. 123].

Podstawowa klasyfikacja migracji dzieli je na: migracje wewnętrzne¹, zewnętrzne i uchodźcze. Migracje zewnętrzne, zwane też zagranicznymi, związane są z przekraczaniem granicy państwowej. Najważniejsze rodzaje tych migracji to: emigracja, czyli opuszczenie swojego kraju, i imigracja, czyli przybycie do obcego kraju. Ze zjawiskiem migracji zewnętrznych nierozdzielnie związane są takie zjawiska, jak adaptacja², integracja³, asymilacja⁴, akomodacja⁵ i akulturacja⁶ [Rajkiewicz 2007, ss. 304–307].

1 Migracje wewnętrzne dzielą się na:

1. migracje wahadłowe – polegają na regularnym i powtarzalnym przenoszeniu się z miejscowości zamieszkania do miejscowości leżącej w innej jednostce administracyjnej w związku z wykonywaną pracą czy nauką;
2. migracje czasowe – związane z podejmowaniem sezonowych zajęć zarobkowych lub pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania;
3. migracje definitywne – polegają na trwałej zmianie miejscowości zamieszkania, związanej z reguły z przemeldowaniem się na pobyt stały.

2 Adaptacja to proces dostosowywania jednostki lub grupy do funkcjonowania w zmienionym środowisku społecznym, obejmujący przekształcenia jej wewnętrznej struktury i (lub) sposobów działania.

3 Integracja to stan zorganizowania, zespolenia i zharmonizowania różnorodnych elementów tworzących zbiorowość społeczną, odnoszący się do sfery norm i wartości, działań oraz łączności pomiędzy jednostkami i grupami społecznymi.

4 Asymilacja to całokształt zmian, którym podlegają jednostki, odłączając się od swojej grupy i przystosowując się do życia w innej grupie, różniącej się od niej swą kulturą.

5 Akomodacja polega na ograniczaniu uprzedzeń wobec zwyczajów kraju przyjmującego.

6 Akulturacja to proces jakościowych i wieloaspektowych zmian kulturowych wywołanych kontaktem

Diagram 1. Rodzaje migracji zewnętrznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rajkiewicz 2007, s. 306].

Ważną grupą imigrantów są uchodźcy. Są to osoby, którym przyznano taki status zgodnie z obowiązującą w tym zakresie konwencją genewską z 1951r. Status ten może otrzymać osoba „która opuściła swój kraj pochodzenia, ponieważ odczuwa uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, poglądów politycznych, przynależności do określonej grupy społecznej”. Sytuacją uchodźców w skali międzynarodowej zajmuje się Wysoki Komisarz ds. Uchodźców ONZ (UNHCR) [Białek, http://www.ceo.org.pl/sites/default/files/news-files/m3_migracje_na_swiecie.pdf].

Podstawowe determinanty migracji można podzielić na te o podłożu: politycznym, ekonomicznym, religijnym, światopoglądowym, rasowym. Zaś cele stawiane sobie przez migrantów mogą być: zarobkowe, polityczne (uzyskanie wolności politycznej), emerytalne, innowacyjne (budowa nowego ładu), łączenia rodzin, konserwatywne (próba przywrócenia dawnego porządku) i małżeńskie [Sakson, <http://mi-ghealth.net/pl/images/b/b4/Sakson.pdf>].

odmiennych systemów kulturowych w sytuacji ich ciągłej i bezpośredniej konfrontacji, prowadzący do stopniowych przekształceń w jednym lub we wszystkich wchodzących w interakcję systemach.

Tabela 1. Motywy migracji – model „push and pull”

	Czynniki „wypychające” z kraju wysyłającego	Czynniki „przyciągające” do kraju przyjmującego
Polityczne	<ul style="list-style-type: none"> • konflikty • niebezpieczeństwo • przemoc • korupcja • łamanie praw człowieka 	<ul style="list-style-type: none"> • poczucie bezpieczeństwa • wolność polityczna
Ekonomiczne i demograficzne	<ul style="list-style-type: none"> • ubóstwo • bezrobocie • niskie płace • wysoki przyrost naturalny • brak podstawowej opieki medycznej • braki w systemie edukacji 	<ul style="list-style-type: none"> • perspektywy wyższych zarobków • perspektywy poprawy standardu życia • rozwój osobisty lub zawodowy
Społeczne i kulturowe	<ul style="list-style-type: none"> • dyskryminacja wynikająca ze względów etnicznych, religijnych 	<ul style="list-style-type: none"> • łączenie rodzin • migracja do kraju przodków • brak zjawiska dyskryminacji

Źródło: [Drela, <http://www.instytut.info/IVkonf/referaty/Drela.pdf>].

Różnego rodzaju instytucje podejmują próby oszacowania skali migracji. Zgodnie z danymi Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2013 r. liczba migrantów międzynarodowych, czyli – według przyjętej przez ONZ definicji – osób, które przebywają w kraju niebędącym miejscem ich pochodzenia dłużej niż 12 miesięcy lub posiadających obywatelstwo obcego państwa, wyniosła 232 miliony. Oznacza to wzrost w porównaniu ze 175 milionami migrantów w 2000 r. i 154 milionami migrantów w roku 1990. Należy podkreślić, że chociaż zjawisko migracji przybiera na sile, to w skali globalnej dotyczy ono niewielkiego odsetka ludności – zgodnie z danymi ONZ w 2013 r. migrowało 3,2% populacji [Wójcik-Żołądek, [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/59A988BD7B830629C1257DDA0044E261/\\$File/Strony%20odStudia_BAS_40-2.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/59A988BD7B830629C1257DDA0044E261/$File/Strony%20odStudia_BAS_40-2.pdf)].

Najczęściej występujące skutki migracji w doktrynie dzielone są na:

1. prawne i polityczne – ustalenie międzynarodowych i narodowych praw, a także dokumentów regulujących migrację;
2. humanitarne – zapewnienie bezpieczeństwa różnym grupom ludzi;
3. społeczne – powstawanie nowych więzów i relacji społecznych w wyniku przemieszczania się ludności;
4. psychologiczne – adaptacja do nowych warunków życia, otoczenia;

5. ekonomiczne – zmiany na rynku pracy;
6. kulturowe – mieszanie się kultur, powstawanie społeczeństwa wielokulturowego [Białek, http://www.ceo.org.pl/sites/default/files/news-files/m3_migracje_na_swiecie.pdf].

Ukraińscy imigranci w RP

Przyczyny imigracji obywateli Ukrainy do Polski

Po rozpadzie ZSRR ukraińskie społeczeństwo charakteryzował bardzo wysoki poziom migracji. Miało to związek z radykalnymi reformami gospodarczymi i politycznymi, które skutkowały, m.in.: trudną sytuacją w sferze finansów publicznych, polaryzacją dochodową społeczeństwa⁷, wysokim poziomem bezrobocia, obniżeniem poziomu pensji, emerytur i zasiłków socjalnych. To wszystko sprawiło, że wyjazdy za granicę stały się głównym źródłem utrzymania dla wielu rodzin [Motyl 2008, s. 75].

Obecnie, po wybuchu konfliktu na Ukrainie i aneksji Krymu, znacząco zwiększyła się mobilność ukraińskiego społeczeństwa, głównie jednak wewnątrz państwa. Sam konflikt nie wpłynął zasadniczo na poważny wzrost migracji zewnętrznych. Zaznaczyć trzeba, że w 2014r. odnotowano w Polsce wzrost liczby ukraińskich wniosków o status uchodźcy, nie jest to jednak kolosalny wzrost, poza tym wskaźnik uznawalności tych wniosków jest bardzo niski (21% w 2014r.). W związku z tym oczywiste staje się, że aktualna zwiększona imigracja Ukraińców do Polski następuje w wyniku pogorszenia się sytuacji gospodarczej na Ukrainie – spowodowanego konfliktem – a nie samego konfliktu.

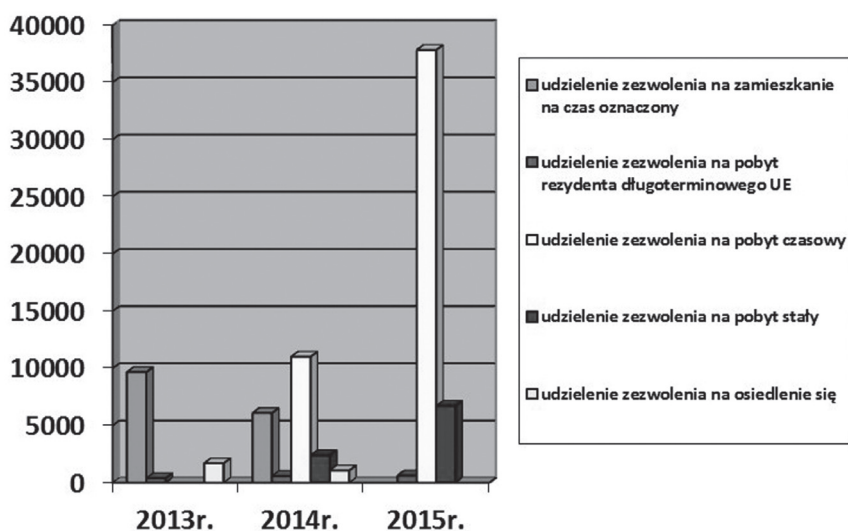
Polska jest atrakcyjna dla naszych wschodnich sąsiadów ze względu na uproszczenia w dostępie do zatrudnienia oraz występowanie niszy na rynku pracy w rolnictwie i sektorze gospodarstw domowych. Duży wpływ mają także: bliskość językowa i kulturowa naszych narodów oraz niskie koszty podróży i bezpośrednia komunikacja łącząca polskie miasta z ukraińskimi miejscowościami [Jaroszewicz, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-10-19/kryzysowa-migracja-ukraincow>].

⁷ W latach 90. XX w. 10% obywateli Ukrainy posiadało 40% dochodów całej ludności tego państwa, przy czym ok. 2/3 tych dochodów miało pochodzenie kryminalne.

Skala zjawiska ukraińskiej imigracji

Według dostępnych danych Ukraińcy są najliczniejszą grupą cudzoziemców w Polsce. W 2013r. blisko połowę polskich wiz i ok. 1/3 zezwoleń na pobyt w Polsce wydawano Ukraińcom. Również Ukraińcy najchętniej podejmowali studia w RP [Konieczna-Sałamatin 2015, ss. 62–65]. W październiku 2015r. Ukraińcy posiadali 52 tys. ważnych kart pobytu. Liczba oświadczeń uprawniających do krótkoterminowej pracy w Polsce, wydana w pierwszej połowie 2015 roku wyniosła aż 400 tys. [Jaroszewicz, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-10-19/kryzysowa-migracja-ukraincow>]. Głównym magnesem przyciągającym migrantów jest aglomeracja warszawska. Przyjeżdżają tu zarówno nielegalni pracownicy fizyczni, drobni handlarze, jak i bogaci przedsiębiorcy i menadżerowie wielkich korporacji, a także uchodźcy. Ukraińcy najchętniej wybierają Warszawę, powiat wołomiński, piaseczyński i pruszkowski [Grzymała-Kazłowska, Piekut 2007, ss. 77–86].

Wykres 1. Legalizacja pobytu obywateli Ukrainy w RP



Źródło: Raport na temat obywateli Ukrainy [<http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/>].

Porównując rok 2014 z 2013, zauważyć można, że liczba ukraińskich wniosków o nadanie ochrony prawnej wzrosła 13-krotnie, jednak większość z osób nie kwalifi-

kuje się pod względem formalnym do otrzymania azylu [Sasnal 2015, s. 37]. Dane za 2014 rok i pierwszą połowę 2015 pokazują, że w przypadku Polski nastąpiła zmiana trendu w dynamice i strategiach migracyjnych obywateli Ukrainy. Coraz powszechniejszym sposobem radzenia sobie z biedą i niestabilnością na Ukrainie staje się migracja czasowa do Polski. Okazało się także, że – inaczej niż w poprzednich latach – Ukraińcy coraz częściej decydują się na migrację osiedleńczą w naszym kraju [Jaroszewicz, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-10-19/kryzysowa-migracja-ukraincow>].

Status prawny imigrantów w Polsce

Wjazd i pobyt na terytorium RP obywateli krajów nienależących do Unii Europejskiej są ściśle reglamentowane. Cudzoziemiec może przebywać w Polsce jedynie na podstawie: wizy, zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE [Koniczna-Sałamatin 2015, ss. 61–62]. Ponadto co do zasady cudzoziemcy ci nie mają prawa do podejmowania pracy w Polsce bez wcześniejszego uzyskania odpowiedniego zezwolenia⁸. Od powyższej zasady przewidziano szereg wyjątków określonych w art. 87 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Dz.U. z 2015r., poz. 149 z późn. zm.]. Ponadto prawo do 6-miesięcznego zatrudnienia jedynie w oparciu o oświadczenie pracodawcy o zamiarze powierzenia pracy, zarejestrowane w Powiatowym Urzędzie Pracy, mają obywatele państw graniczących z Polską [Godlewska, <http://www.eapn.org.pl/expert/files/Migracje%20i%20imigranci%20w%20Polsce-skala,%20podstawy%20prawne,%20polityka.pdf>].

Część cudzoziemców ma prawo do korzystania z publicznej opieki zdrowotnej w RP. Do grupy tej należą m.in. obywatele państw spoza UE przebywający na terytorium Polski na podstawie wizy w celu wykonywania pracy, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (z pewnymi wyjątkami), zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE, zgody na pobyt tolerowany, przyznanego w Polsce statusu uchodźcy, statusu ochrony uzupełniającej bądź cudzo-

⁸ Szczegółowe informacje na temat podejmowania pracy przez cudzoziemców można znaleźć w Trochimczyk-Sawczuk I. (2015), *Sytuacja prawna imigrantów na polskim rynku pracy* [w:] J. Koniczna-Sałamatin (red.), *Imigranci o wysokich kwalifikacjach na polskim rynku pracy. Raport z badań 2014–2015*, Instytut Społeczno-Ekonomicznych Ekspertyz, Warszawa.

ziemcy korzystającym z ochrony czasowej – oraz członkowie ich rodzin [Godlewska, <http://www.eapn.org.pl/expert/files/Migracje%20i%20imigranci%20w%20Polsce-skala,%20podstawy%20prawne,%20polityka.pdf>]

Zgodnie z ustawą z 12 marca 2004r. o pomocy społecznej [Dz.U. z 2015r., poz. 163 z późn. zm.] z tej pomocy w Polsce mogą korzystać wyłącznie cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, zezwolenia na pobyt czasowy lub w związku z uzyskaniem w RP statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Ponadto z pomocy w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego mogą korzystać cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium RP w związku z uzyskaniem zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany. Dodać należy, że prawo do świadczeń w formie interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego przysługuje cudzoziemcom będącym ofiarami handlu ludźmi i spełniającym warunki uzyskania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w Polsce [Godlewska, <http://www.eapn.org.pl/expert/files/Migracje%20i%20imigranci%20w%20Polsce-skala,%20podstawy%20prawne,%20polityka.pdf>].

Polska polityka migracyjna

Polityka migracyjna to system prawno-instytucjonalny oraz ogół działań, jakie państwo podejmuje, starając się regulować procesy migracyjne w celu zmaksymalizowania korzyści z nich płynących [Brunarska, Grotte, Lesińska 2012, ss. 35–43]. Do instrumentów tych można zaliczyć: ochronę granic, reguły wjazdu i pobytu (polityka wizowa), zasady podejmowania pracy przez cudzoziemców [Lesińska http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59052/17_Magdalena_Lesinska.pdf].

W polityce migracyjnej Polski lat 90. dominowało podejście ochrony kraju przed napływem cudzoziemców. Zmiana tego trendu nastąpiła po przystąpieniu Polski do UE, które wymusiło stopniowe otwarcie się na napływ cudzoziemców [Brunarska, Grotte, Lesińska 2012, ss. 35–43]. Polska, jako członek UE, musi respektować prawo europejskie. Zgodnie z nim ochrona granic, polityka wizowa, status obywateli państw trzecich, polityka azylowa i ograniczenie nielegalnej imigracji są podstawą wspólnej polityki migracyjnej UE. Założenia tej polityki odnoszą się w zasadzie do dwóch priorytetów: bezpieczeństwa (kontroli granic zewnętrznych i ograniczenia napływu

szoza UE) oraz potrzeb gospodarek narodowych (przyjazdu tych migrantów, których potrzebuje rynek pracy i legalnego ich zatrudnienia) [Lesińska http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59052/17_Magdalena_Lesinska.pdf].

Polityka migracyjna nie była i nie jest priorytetem wśród różnorodnych działań polskiego państwa, aczkolwiek w ostatnich latach można zaobserwować jej rozwój, czego owocem jest m.in. dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” [Brunarska, Grotte, Lesińska 2012, ss. 35–43]. W skład polityki migracyjnej wchodzi polityka integracyjna. Niestety w Polsce prowadzona jest ona jedynie w odniesieniu do uchodźców i osób, którym przyznano ochronę uzupełniającą. Osoby te mogą ubiegać się o świadczenia pieniężne przeznaczone na utrzymanie oraz pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego, na opłacenie składki na ubezpieczenie społeczne, pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne, udzielanie wsparcia w kontaktach z instytucjami [Godlewska, <http://www.eapn.org.pl/expert/files/Migracje%20i%20imigranci%20w%20Polsce-skala,%20podstawy%20prawne,%20polityka.pdf>].

Wpływ ukraińskiej imigracji na bezpieczeństwo w RP

Migracje przynoszą zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki o charakterze demograficznym, ekonomicznym, społecznym i kulturowym. Wpływają również na stan szeroko pojmowanego bezpieczeństwa (w którego skład wchodzi, m.in. bezpieczeństwo polityczne, militarne, ekonomiczne, kulturowe, ekologiczne). Jednym z głównych zagrożeń jest zjawisko nielegalnej imigracji cudzoziemców, którzy łamią prawo poprzez nielegalne przekraczanie granicy, wydłużenie pobytu ponad czas przewidziany ważnością wizy bądź podejmując zatrudnienie niezgodnie z obowiązującym prawem [Lesińska, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59052/17_Magdalena_Lesinska.pdf].

Niekorzystną konsekwencją zjawiska imigracji jest również fakt, że bardzo często może ono prowadzić do polaryzacji nastrojów społecznych. Pojawienie się imigrantów – czyli „obcych” – wywołuje negatywne emocje, zarówno po stronie osoby czy grupy uznanej za obcą, jak i grupy uznającej inną za obcą. Obcość wiąże się z emocjami negatywnymi, poczuciem zagrożenia przed tym, co jest inne. Niechęć jako składnik emocjonalny stosunku do obcych może być często następstwem realnych zagrożeń, ale też stanów lękowych. Powszechny jest mechanizm kozła ofiarnego –

kiedy to w sytuacjach społecznej frustracji pojawia się społeczna agresja, skierowana na określone obiekty społeczne, zwykle na obcych [Studzińska, http://www.rocznikbezpieczenstwa.dsw.edu.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/RBM/RBM_artykuly/2006_18.pdf]. Wpływać na powyższe zjawisko może m.in. brak asymilacji imigrantów z rodzimym społeczeństwem, prowadzący do ich izolacji i tworzenia się swobodnych gett, a w konsekwencji do różnego rodzaju patologii i wzrostu przestępczości [Igllicka 2008, ss. 134–137].

Ponadto imigracja rodzi konieczność włączenia nowo przybyłej ludności w rynek pracy. Zbyt duży napływ imigrantów może wpłynąć na wzrost bezrobocia w kraju przyjmującym [Gocalski 2009, ss. 31–45], a także wzrost nierównowagi w finansach publicznych, gdyż wydatki budżetowe na świadczenia dla imigrantów przewyższają wpływy z płaconych przez nich podatków, a imigranci przejściowo obniżają wzrost gospodarczy, gdyż ich kapitał ludzki i stopa oszczędności są zbyt niskie, by uzupełnić lukę w kapitale przypadającym na 1 mieszkańca oraz w inwestycjach w badania i rozwój [Duszczyk 2009, ss. 31–45]. Innym zagrożeniem jest nadmierne wykorzystywanie pomocy socjalnej przez imigrantów. Część z nich przyjeżdża do Polski, nie szuka pracy i żyje tylko i wyłącznie z zasiłków socjalnych [Anioł 1992, ss. 26–31].

Kolejnym zagrożeniem jest rosnący pluralizm kulturowy i narodowy. Imigranci przebywający legalnie na terytorium danego kraju stają się częścią społeczeństwa i z biegiem czasu nabywają uprawnienia pozwalające im na aktywne kształtowanie sceny politycznej swojego nowego kraju, co może doprowadzać do zaburzeń jego porządku wewnętrznego. Zwłaszcza w sytuacji, gdy aktywniejszą rolę zaczynają odgrywać mniejszości narodowe o odmiennych poglądach, kulturze i religii niż kraj przyjmujący [Gocalski 2009, ss. 31–45].

Trzeba jednak zauważyć, że zarówno Unia Europejska, jak i Polska stoi obecnie przed obliczem kryzysu demograficznego [Jasiński, Szczawińska 2008, ss. 21–27]. Polska wyludnia się w dużym tempie, a społeczeństwo coraz bardziej się starzeje. Imigranci dają szansę, aby kryzys ten przezwyciężyć.

Ponadto imigranci w znaczący sposób mogą przyczynić się do wzbogacenia naszego kraju, a przez to wpłynąć na jego rozwój [Kapitanczuk 2009, ss. 141–149]. Dzieje się tak dzięki napływowi wysoko wykwalifikowanych kadr oraz ludności w wieku najbardziej efektywnym dla rozwoju gospodarczego i demograficznego. Popyt na cudzoziemców dotyczy przede wszystkim dwóch kategorii migrantów – specjalistów oraz pracowników nisko wykwalifikowanych [Wójcik-Żołądek, [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/59A988BD7B830629C1257DDA0044E261/\\$File/](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/59A988BD7B830629C1257DDA0044E261/$File/)

Strony%20odStudia_BAS_40-2.pdf]. Migracje osób o niskich kwalifikacjach powodują, że obserwować można m.in. napływ taniej siły roboczej oraz związany z nim wzrost produkcji i konsumpcji [Gocalski 2009, ss. 31–45]. Imigracja osób wykwalifikowanych i przedsiębiorczych stanowi impuls do wzrostu. Ponadto imigracja ma pozytywny skutek dla globalnego dochodu, wpływa na spadki cen, głównie usług, z powodu dużej konkurencji na rynku [Drela, <http://www.institut.info/IVkonf/refe-raty/Drela.pdf>].

Wśród następstw mobilności zagranicznej wymienia się także przenikanie nowych wartości, idei, wzorów zachowań. Dzięki obecności imigrantów w społeczeństwie uczymy się tolerancji, a także szacunku dla innych ludzi bez względu na wyznanie czy pochodzenie. Uczymy się lepiej rozumieć inne narody poprzez obcowanie z nimi. Ponadto poznając inną kulturę, możemy wzbogacić własną [Duszczyk 2009, ss. 31–45], czerpiąc wzorce z różnych kultur.

Istotnym elementem jest tutaj jeszcze możliwość wykorzystania imigrantów przez różnego rodzaju służby powołane do ochrony bezpieczeństwa, jako np. osobowe źródła informacji w celu inwigilowania zbiorowości cudzoziemców i nie tylko. Oczywiście jest, że dotarcie do pewnych grup osób, szczególnie cudzoziemców, jest dla rodzimych formacji bardzo trudne, a czasami wręcz niemożliwe. Dlatego wykorzystanie imigrantów w takich działaniach przynosi duże korzyści.

Podsumowanie

Duże dysproporcje w rozwoju ekonomicznym pomiędzy Polską Ukrainą w połączeniu z trudną sytuacją gospodarczą i polityczną na tym drugim obszarze sprawiają, że nasz kraj był i jest jednym z głównych miejsc docelowych ukraińskiej imigracji. Obywatele Ukrainy migrują do RP z zamiarem poprawy warunków życia oraz w celu poszukiwania bezpieczeństwa.

Nie stwarzają oni większych problemów w naszym kraju, a jednocześnie są dla nas szansą na rozwój gospodarczy i demograficzny. Polskie społeczeństwo jest do nich przychylnie nastawione, głównie z uwagi na bliskość kulturową i językową. Dlatego też należy uznać ich imigrację za zjawisko pożądane. Jednak jej skala i rozwój będą zależały w dużej mierze od zmian systemowych, głównie gospodarczych. To trendy ekonomiczne zadecydują, na ile Polska będzie postrzegana przez Ukraińców jako państwo atrakcyjne.

Trzeba przy tym podkreślić, że Polska nie powinna, a wręcz nie może, zamykać się na napływ cudzoziemców, ale musi wypracować procedury, które zabezpieczą ją przed zagrożeniami nierozzerwalnie związanymi z imigracją. Najwięcej imigrantów z Ukrainy przebywa na naszym terytorium z przyczyn ekonomicznych, ale oprócz tego wiele osób ucieka przed niestabilną sytuacją polityczną. Kluczowym zagadnieniem w tej materii nie jest pytanie, jak zapobiegać imigracji czy co robić, aby w ogóle ją powstrzymać, lecz rozstrzygnięcie jak ją uregulować i jakiej kontroli poddać, aby nie generowała tak niebezpiecznych napięć społecznych, ekonomicznych, kulturowych czy politycznych, zarówno w sferze wewnętrznej, jak i międzynarodowej.

Bibliografia

Anioł W. (1992), *Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

Białek K., *Migracje na świecie*, http://www.ceo.org.pl/sites/default/files/news-files/m3_migracje_na_swiecie.pdf [dostęp: 2 maja 2016].

Brunarska Z., Grotte M., Lesińska M. (2012), *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Warszawa.

Drela K., *Emigracja w XXI wieku – migracje pracowników*, <http://www.institut.info/IVkonf/referaty/Drela.pdf> [dostęp: 2 maja 2016].

Duszczyk M. (2009), *Procesy migracyjne a bezpieczeństwo wewnętrzne* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.) (2009), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.

Encyklopedia powszechna PWN (1975), t. 3, PWN, Warszawa.

Gocalski W. (2009), *Procesy migracyjne jako źródło szans i zagrożeń dla społeczności lokalnych* [w:] W. Fehler (red.) (2009), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, wyd. W. Fehler, Warszawa.

Godlewska J., *Migracje i imigranci w Polsce – skala, podstawy prawne, polityka*, <http://www.eapn.org.pl/expert/files/Migracje%20i%20imigranci%20w%20Polsceskala,%20podstawy%20prawne,%20polityka.pdf> [dostęp: 2 maja 2016].

Grzymała-Kazłowska A., Piekut A. (2007), „Mała Ukraina” czy polskie Viettown? *Społeczno-przestrzenne wzory zamieszkiwania imigrantów w metropolii warszawskiej*, „Studia regionalne i lokalne”, nr 4.

Iglicka K. (2008), *Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Jaroszewicz M., *Kryzysowa migracja Ukraińców*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-10-19/kryzysowa-migracja-ukraincow> [dostęp: 2 maja 2016].

Jasiński F., Szczawińska K. (2008), *Europejski pakt w sprawie imigracji i azylu*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 5.

Kapitanczuk L. (2009), *Analiza nielegalnej migracji jako jednego z rodzajów działalności przestępczej*, „Problemy ochrony granic”, nr 41.

Koniczna-Sałamatin J. (2015), *Imigracja do Polski w świetle danych urzędowych* [w:] J. Koniczna-Sałamatin (red.), *Imigranci o wysokich kwalifikacjach na polskim rynku pracy. Raport z badań 2014–2015*, Instytut Społeczno-Ekonomicznych Ekspertyz, Warszawa.

Lesińska M., *Migracje*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59052/17_Magdalena_Lesinska.pdf [dostęp: 2 maja 2016].

Motył W. (2008), *Polityka Ukrainy w odniesieniu do migracji zarobkowej do Unii Europejskiej: aspekty prawne* [w:] M. Zięba (red.), *Migracje – wyzwanie XXI wieku*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin.

Rajkiewicz A. (2007), *Polityka społeczna wobec procesów migracyjnych* [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa.

Sakson A., *Migracje w XX wieku*, <http://mighealth.net/pl/images/b/b4/Sakson.pdf> [dostęp: 2 maja 2016].

Sasnal P. (red.) (2015), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.

Studzińska M., *Nielegalna imigracja – nowe wyzwanie dla bezpieczeństwa europejskiego*, http://www.rocznikbezpieczenstwa.dsw.edu.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/RBM/RBM_artykuly/2006_18.pdf [dostęp: 2 maja 2016].

WójcikŻołądek M., *Współczesne procesy migracyjne: definicje, tendencje, teorie*, [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/59A988BD7B830629C1257DDA0044E261/\\$File/Stroyny%20odStudia_BAS_40-2.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/59A988BD7B830629C1257DDA0044E261/$File/Stroyny%20odStudia_BAS_40-2.pdf) [dostęp: 2 maja 2016].

Yeleyko I., *Specyfika migracji zarobkowej ludności na Ukrainie*, <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt11/30.pdf> [dostęp: 2 maja 2016].

Agnieszka Stępień*

Spółeczna Akademia Nauk

Bezpieczeństwo Polski w cyberprzestrzeni

Security of Poland in the Cyberspace

Abstract: The development of Internet contributed to the development of the information society. Since the 90's, the Internet has been developed also in Poland. A virtual world has become an environment for the new unknown risks faced by the Polish society. It is necessary to take steps and create rules regulating functioning in a virtual world.

Key words: Internet, cyberspace, international organizations

Powstanie i upowszechnienie Internetu doprowadziło do rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Jego cechą charakterystyczną jest rola i znaczenie informacji, która w wirtualnym świecie może być przesyłana w dowolnym czasie, z dowolnego miejsca na świecie. W ten sposób złamana została istniejąca od wieków bariera czasu i miejsca. Dzięki Internetowi informacja szczególnie zyskała na znaczeniu. Nigdy dotąd bowiem w tak szybki i tani sposób nie można było pozyskiwać i przetwarzać informacji. Od lat 90. Internet rozwija się dynamicznie również w Polsce. Użytkownicy chętnie robią za jego pośrednictwem zakupy, korzystają z portali społecznościowych czy czytają blogi. Internet jest także powszechnie wykorzystywany przez organy administracji publicznej. Poza licznymi korzyściami związanymi z funkcjonowaniem w wirtualnym świecie Internet stał się środowiskiem podatnym na nowe, nieznane dotąd zagrożenia, na które narażona jest także Polska. Skuteczna walka z zagrożeniami w cyberprzestrzeni wymaga zaangażowania całej społeczności międzynarodowej. Coraz częściej problematykę tę podejmują organizacje międzynarodowe, których Polska jest członkiem. Niemniej jednak w ocenie Autorki działania

* a.stepien@vp.pl

podejmowane przez organizacje są niewystarczające. Niezbędne stało się podejmowanie zdecydowanych kroków oraz ustalanie jasnych przepisów prawa regulujących funkcjonowanie w tym środowisku. Na tym tle rodzi się nowy obszar aktywności, w którym Polska powinna zająć jasne stanowisko. Inicjatywy w zakresie utrzymania bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni mogą przyczynić się do wzmocnienia pozycji na forach organizacji międzynarodowych.

Rozwój cyberprzestrzeni

Powstanie Internetu doprowadziło do przeniesienia znacznej części działalności człowieka w świat wirtualny. Widoczne jest to na płaszczyźnie gospodarczej, politycznej i społecznej. Coraz częściej decydujemy się w Internecie robić zakupy, płacić rachunki czy też zawierać znajomości. Część z nas nie wyobraża sobie funkcjonowania bez dostępu do Internetu. Nie ulega wątpliwości, że wraz z rozwojem Internetu szybsze, tańsze i prostsze stało się funkcjonowanie na wielu płaszczyznach życia. Do niedawna niemożliwe było dokonywanie transakcji handlowych na odległość, dziś realizujemy je bez potrzeby wychodzenia z domu. Dzięki licznym atutom cyberprzestrzeń bardzo szybko stała się przestrzenią, którą zainteresowały się liczne podmioty, w tym także państwa. Dążenie do dominacji w cyberprzestrzeni stało się równie istotne co walka o wpływy na Ziemi. Z tego też powodu w ocenie wielu przedstawicieli doktryny stała się – obok przestrzeni lądowej, morskiej, powietrznej, kosmicznej – obszarem, w którym państwo odpowiedzialne jest za zapewnienie bezpieczeństwa. To na państwach ciąży powinność zapewnienia bezpieczeństwa. Cechą charakterystyczną cyberprzestrzeni jest to, że nie ma ona charakteru terytorialnego (co dodatkowo utrudnia sprawowanie jurysdykcji). Państwo powinno dążyć do zapewnienia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni obywatelom, niemniej jednak należy mieć świadomość, że skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom wymaga zaangażowania całej społeczności międzynarodowej.

Zagrożenia w cyberprzestrzeni

Jak zostało zauważone, powstanie cyberprzestrzeni doprowadziło do rozwoju nowych nieznanych dotąd zagrożeń. Kradzież tożsamości, cyberterroryzm czy wojna

informacyjna to tylko niektóre z nich. Zagrożenia w cyberprzestrzeni różnią się od tradycyjnych. Ich cechą charakterystyczną jest niespotykany dotąd zasięg oddziaływania. Dodatkowo cyberprzestrzeń umożliwia rozprzestrzenianie się zagrożeń w niespotykany sposób. Przesłanki popełnianie w cyberprzestrzeni mogą być kierowane zarówno przeciwko osobie (jak np. kradzież tożsamości), jak i przeciwko mieniu (np. kradzież informacji).

Zagrożenia w cyberprzestrzeni stanowią równie istotne niebezpieczeństwo jak tradycyjne zagrożenia, jednak większość z nas nie zdaje sobie z tego sprawy. By uświadomić sobie skalę zagrożeń, wystarczy przyjrzeć się na przykład coraz częstszym atakom hakerskim, które na wiele tygodni paraliżują funkcjonowanie państw.

Do przeprowadzenia ataku w cyberprzestrzeni nie jest konieczne dysponowanie dużymi środkami finansowymi, inaczej niż w przypadku tradycyjnych form ataków, które wymagają znacznie większych nakładów. Środowisko cyberprzestrzeni (ze względu na jej liczne atuty) jest znacznie bardziej podatne na rozwój zagrożeń niż inne obszary. Tym bardziej zagrożeń tych nie należy bagatelizować. Coraz częściej uznawane są przez społeczność międzynarodową za równie istotne jak tradycyjne zagrożenia, choć większości z nas wydaje się, że zagrożenia te ich nie dotyczą. Należy mieć świadomość, że każdy z nas może stać się ofiarą ataku. Często sami, nie zdając sobie z tego sprawy, zachęcamy do zainteresowania się naszą osobą. Najlepszym tego dowodem jest umieszczanie na portalach społecznościowych informacji na temat życia prywatnego czy rodzinnego. W ten sposób sami nieświadomie narażamy się na utratę prywatności. Wielu z nas nie ma świadomości, że upublicznianie tego typu informacji może stanowić cenne źródło informacji dla przestępców, którzy, dysponując nimi, mogą zaciągnąć „za nas” i „na nas” kredyt lub pożyczkę. Niestety nie ma danych obrazujących skalę takich przestępstw, jak kradzież tożsamości czy inne formy kradzieży danych osobowych dokonywanych w sieci, z uwagi na fakt, iż wielu z nas nie decyduje się ich zgłaszać.

Dodatkowym elementem, wpływającym na rozwój zagrożeń w cyberprzestrzeni, jest brak przepisów prawa regulujących funkcjonowanie w wirtualnym świecie. Nie oznacza to jednak, że przestrzeń ta jest pozbawiona jakichkolwiek norm prawnych. Społeczność międzynarodowa podejmuje liczne inicjatywy w celu wypracowania standardów dotyczących funkcjonowania w cyberprzestrzeni, niemniej w praktyce okazują się one niewystarczające. Najczęściej działania takie podejmowane są przez organizacje międzynarodowe, w tym zwłaszcza ONZ, UE, RE. Działania te charakteryzują się ograniczonym zasięgiem – bowiem dotyczą wyłącznie państw będących

członkami organizacji – oraz dużą ogólnością. Proponowane rozwiązania w przeważającej większości stanowią dla państw członkowskich drogowskaz wskazujący, w jaki sposób kształtować ustawodawstwo wewnętrzne, nie zaś konkretne rozwiązania.

Polska w cyberprzestrzeni

Polska znacznie później niż państwa Europy Zachodniej zaczęła korzystać z Internetu, niemniej jednak od początku lat 90. można zaobserwować jego dynamiczny rozwój. W 1992 r. w Polsce było 2 tysiące użytkowników, a w 1995 r. liczba ta wzrosła do pół miliona [Historia 20 lat Internetu w Polsce, 2011]. W 2014 r. ponad 90% polskich gospodarstw domowych miało dostęp do Internetu. Rozwój Internetu w kraju przebiegał równie dynamicznie jak w innych państwach. Polacy szczególnie cenią sobie możliwość zawierania transakcji handlowych przez Internet. W 2015 r. 36% użytkowników Internetu deklarowało, że dokonywało zakupów w sieci [Internauci 2015 r., 2015]. Ponadto dużym zainteresowaniem cieszy się możliwość pobierania z sieci darmowej muzyki czy filmów, a także oglądanie telewizji czy wypożyczanie filmów. Dużą popularnością cieszą się także portale społecznościowe, w szczególności Nasza klasa oraz Facebook. Z badań CBOS wynika, że jedna czwarta polskich użytkowników Internetu korzysta z portali społecznościowych [Internauci 2015 r., 2015]. Służą one przede wszystkim zawieraniu nowych znajomości oraz podtrzymywaniu znajomości już zawartych. Za pośrednictwem portali Polacy chętnie wymieniają się informacjami na temat naszego życia prywatnego, pokazują zdjęcia rodzinne. Coraz częściej portale stanowią także przestrzeń do zawierania nowych znajomości czy wymiany doświadczeń zawodowych. Wszystkie wymienione formy aktywności Polaków w Internecie stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa w sieci. Nie wiemy bowiem, kto i w jakim celu zamierza wykorzystać opublikowane przez nas informacje. Pozornie nieistotne dla nas dane, w połączeniu z informacjami zamieszczonymi na innych portalach, mogą stanowić cenne źródło informacji. Najlepszym przykładem, w jaki sposób można je wykorzystać, jest sprawa K.U. przeciwko Finlandii¹. W omawianej sprawie ofiarą stał się 12-letni chłopiec, którego dane osobowe zostały umieszczone bez jego wiedzy na jednym z portali internetowych. Z ogłoszenia wynikało, że jest zainteresowany poznaniem starszego od siebie mężczyzny. W ogłoszeniu poza danymi

¹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie K.U. przeciwko Finlandii (Application no. 2872/02), www.prawaczlowieka.edu.pl (dostęp z dn. 29.6.2016 r.).

chłopca został podany także numer telefonu oraz jego zdjęcie. Rodzice zaniepokojeni ciągłymi telefonami do chłopca zdecydowali się zgłosić sprawę na policję, a wobec jej bezradności weszli na drogę postępowania sądowego. Niestety z uwagi na kształt ustawodawstwa niemożliwe było uzyskanie IP komputera użytkownika, który zamieścił obraźliwy wpis. W związku z tym ojciec chłopca skierował sprawę do ETPC. Sprawa w doskonały sposób obrazuje, jak łatwo jest popełnić przestępstwo w wirtualnym świecie i jakie zagrożenia na nas czyhają. Pozornie neutralne informacje, które zostały wykorzystane niezgodnie z celem, przyniosły rodzinie rozliczne nieprzyjemności. Jest to także świadectwo, iż przestrzeń ta nie jest bezpieczna i powinniśmy mieć świadomość, iż zagrożenia związane z funkcjonowaniem w wirtualnym świecie są równie istotne co te występujące w realnym świecie.

Szybki i dynamiczny rozwój Internetu doprowadził do równie szybkiego i dynamicznego rozwoju zagrożeń. Nie każdy atak cybernetyczny skierowany zostanie na infrastrukturę krytyczną państwa. Ofiarą ataku cybernetycznego może zostać każdy z nas. Dlatego tak ważne jest systematyczne przeprowadzanie kampanii uświadamiających użytkowników, czym są zagrożenia w cyberprzestrzeni i w jaki sposób możemy skutecznie się przed nimi chronić. Z badań przeprowadzonych przez Microsoft w państwach UE wynika, iż Polacy mają niski poziom świadomości na temat cyberzagrożeń. Aż 79% ankietowanych z naszego kraju nie dysponuje wiedzą na temat walki z cyberzagrozeniami, a tylko 17% stosuje filtry antyphishingowe [*Polak w Internecie...*]. Polacy, podobnie jak użytkownicy innych państw, są w takim samym stopniu narażeni na ataki. Przytoczone dane dowodzą, iż świadomość obywateli w tym obszarze znajduje się na niskim poziomie.

Przynależność Polski do organizacji międzynarodowych

Polska jest członkiem wielu organizacji międzynarodowych, w tym także tych, podejmujących problematykę bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Członkostwo determinuje aktywność państw na wielu płaszczyznach. Wśród nich jest także potrzeba wypracowywania wspólnych standardów, które następnie są przenoszone do krajowego porządku prawnego. Z uwagi na fakt, iż problematyka bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni dotyczy całej społeczności międzynarodowej, wszystkie państwa powinny aktywnie włączyć się w prace nad jego zapewnieniem. Tymczasem, choć problematyka cyberbezpieczeństwa uznawana jest za niezwykle istotną, a zagrożenie-

nia związane z funkcjonowaniem w cyberprzestrzeni realne, aktywność organizacji w przeważającej większości należy uznać za wysoce niezadawalającą. Warto w tym miejscu powołać się na dorobek NATO, dla którego problematyka ta jest szczególnie istotna, bowiem atak cybernetyczny może przecież doprowadzić nie tylko do kradzieży danych będących w posiadaniu Sojuszu, ale także przeprogramować sprzęt wojskowy. Podstawą funkcjonowania NATO jest art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. W związku z tym coraz częściej podkreśla się, iż „Sojusz może podjąć decyzję wobec ataku w cyberprzestrzeni na jedno państwo na podstawie art. 5” [*NATO odeprze atak cybernetyczny...*]. Dane będące w zasobach NATO są szczególnie istotne z punktu widzenia obronności Sojuszu. W związku z tym, od 2002 r. NATO podejmuje liczne inicjatywy na rzecz utrzymania bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, w tym m.in. w 2010 r. opracował koncepcję strategiczną NATO, w której w pkt. 12 podkreśla się, iż ataki w cyberprzestrzeni mogą osiągnąć poziom, którego przekroczenie zagraża narodowemu euroatlantyckiemu dobrobytowi, bezpieczeństwu i stabilności [*Koncepcja strategiczna NATO z 2010 r.*]. W ramach struktur NATO działa także RRT (*Rapid Reaction Team*), którego zadaniem jest wspieranie członków Sojuszu w przypadku wystąpienia cyberataku. Jak słusznie zauważają eksperci w przypadku NATO widoczny jest podział zadań, w taki sposób, iż państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni w obrębie własnego państwa, a sojusz skupia się głównie na zabezpieczeniu systemów teleinformatycznych [*Rola Polski w budowaniu cyberbezpieczeństwa...*]. Polska, jako członek Sojuszu, powinien aktywnie uczestniczyć we wszystkich inicjatywach dotyczących problematyki cyberbezpieczeństwa, bowiem stanowi to dodatkową gwarancję bezpieczeństwa. Tymczasem dziś państwa nie są w stanie samodzielnie bronić się przed atakami w cyberprzestrzeni. Niemniej jednak, członkostwo w organizacjach zobowiązuje nas do podejmowania inicjatyw oraz dyskusji na trudne tematy, w tym: czy można uznać ataki w cyberprzestrzeni za wrogie działanie skierowane przeciwko państwu, jakie środki prawne można zastosować w przypadku jego wystąpienia. Do tej pory nie zostały wydane żadne traktaty regulujące tę problematykę. Prawo zwyczajowe również nie zdołało wykształcić w tym zakresie żadnych standardów. Aktywność Polski w tym obszarze może mieć istotne znaczenie wobec licznych wątpliwości powstałych na tym tle. Kwestia ta jest szczególnie istotna, mając na uwadze, iż coraz częściej nowoczesne rozwiązania technologiczne są wykorzystywane również przez siły zbrojne. Warto zwrócić uwagę chociażby na podejście USA, które uznają atak w cyberprzestrzeni za akt wojny. W przyjętej w 2011 r. strategii bezpieczeństwa pod-

kreślono zaś, że ataki w cyberprzestrzeni będą zwalczane poprzez użycie środków wojskowych [Tarnogórski 2013, s. 1].

Kwestia zapewnienia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni wymaga szerszej dyskusji nie tylko pod kątem nowych regulacji, ale także zmiany obowiązujących przepisów prawa. Problem ten wydaje się szczególnie widoczny na gruncie przepisów Karty Narodów Zjednoczonych. Należałoby zastanowić się, czy atak cybernetyczny stanowi podstawę do zastosowania norm zawartych w KNZ. Wydaje się, iż podjęcie tej problematyki jest istotne, także z punktu widzenia pozycji Polski w ONZ. Warto także zastanowić się, w jakich przypadkach możliwe byłoby zastosowanie prawa do samoobrony zawarte w KNZ.

W ramach struktur NATO już w 2002 r. został przyjęty program obrony cybernetycznej (*The Cyber Defense Program*). Rosnąca liczba incydentów w cyberprzestrzeni zainspirowała do powstania w 2008 r. Strategii Obrony Cybernetycznej (*The Policy on Cyber Defence*). Dodatkowo, na szczycie w Lizbonie w 2010 r. została przyjęta Koncepcja Strategiczna NATO, w której zwrócono uwagę na eskalację cyberzagrożeń [*Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków...*]. Sojusz, pełniący kluczową rolę w utrzymaniu bezpieczeństwa międzynarodowego powinien uwzględnić w swych dokumentach również nowe formy zagrożeń. Tym bardziej, iż sam także może stać się ofiarą ataków hakerów. Działania skierowane przeciwko Sojuszowi skupić się mogą np. na atakach na programy komputerowe, kradzieży danych lub ich zniszczeniu, a także zakłócaniu pracy sprzętu, którym dysponuje Sojusz. Dążąc do zapobieżenia temu, członkowie współpracują poprzez wspólne organizowanie szkoleń, warsztatów oraz wymianę informacji [*Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków...*, pkt. 19]. Niemniej jednak w praktyce inicjatywy te okazują się niewystarczające.

Dużą aktywnością wobec poruszanego problemu wykazuje się również UE. Podstawowym dokumentem wyznaczającym standardy bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni w UE jest Europejska Agenda Cyfrowa. Poza tym na gruncie UE wypracowano także liczne regulacje odnoszące się do problematyki bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Niestety dokumenty te najczęściej charakteryzują się dużą ogólnością i w przeważającej większości wskazują tylko, w którą stronę państwa powinny kierować swoje ustawodawstwo niż dawać konkretne rozwiązania, w jaki sposób zapewnić bezpieczeństwo. Pozytywnym akcentem jest także prowadzenie szkoleń i ćwiczeń, które pomagają w wyznaczaniu wspólnych standardów. To zaś jest kluczowym i najistotniejszym elementem walki z cyberzagrożeniami. Tymczasem badania

prowadzone nad bezpieczeństwem w cyberprzestrzeni UE pokazują, iż chociaż państwa podejmują inicjatywy w tym obszarze, niemniej jednak nie mają one charakteru jednolitego. Jest to także podstawowy cel, jaki stawiają sobie przywódcy europejscy. W związku z tym m.in. we wszystkich państwach europejskich, za wyjątkiem Cypru, powołany został zespół reagowania na incydenty komputerowe CERT, a w 2004 r. powołano Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) [Stępska 2016]. Dodatkowo, w 2013 r. została opracowana Strategia Bezpieczeństwa Cybernetycznego Unii Europejskiej, w której zwrócono uwagę na zwiększenie współpracy państw członkowskich w tym obszarze². Coraz częściej podkreśla się, także, iż zagrożenia w cyberprzestrzeni stanowią realne zagrożenie dla całej UE.

Członkostwo Polski w formach organizacji międzynarodowych wymusza przyjęcie standardów i wytycznych przez nieprzyjmowanych. Polska zobowiązana jest dostosowywać przepisy do wypracowywanych wytycznych. W związku z tym już od wielu lat problematyka ta stała się przedmiotem zainteresowania także polskich władz. Niemniej jednak, w ocenie Autora Polska powinna znacznie bardziej uaktywnić się na forach międzynarodowych w sprawach cyberbezpieczeństwa, zwłaszcza mając na uwadze wyniki raportu opublikowane pod koniec 2015 r., z których wynika, iż jesteśmy w UE jednym z najbardziej podatnych państw na ataki cybernetyczne [Cyberbezpieczeństwo... 2016].

Uczestnictwo w formach organizacji międzynarodowych w dużej mierze nie znajduje odzwierciedlenia w polskich przepisach prawa. Najlepszym tego przykładem jest próba wdrożenia postanowień Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości. W ocenie wielu przedstawicieli doktryny wprowadzenie postanowień Konwencji do kodeksu karnego okazało się nieudolną próbą zakończoną fiaskiem [Adamski, s. 345]. Przede wszystkim zauważalne są rozbieżności pomiędzy normami i standardami wyznaczonymi w Konwencji oraz tymi, które wprowadzone zostały do kodeksu; Andrzej Adamski nazwał je „niedołężstwem” legislacyjnym [Adamski, s. 345].

Rosnąca skala zagrożeń z cyberprzestrzeni, a także dążenie do poprawy bezpieczeństwa w tym obszarze znalazły odzwierciedlenie w licznych dokumentach, w tym zwłaszcza w Rządowym Programie Ochrony Cyberprzestrzeni RP na lata 2011–2016 czy Polityce Ochrony Cyberprzestrzeni RP przygotowanej przez Ministerstwo Admi-

² Mówi o tym Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń, Bruksela 7.2.2013 r., www.mac.gov.pl (dostęp z dn. 30.6.2016 r.).

nistracji i Cyfryzacji oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w czerwcu 2013 r. [*Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni RP...*]. W dokumentach dostrzega się potrzebę zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni RP.

W związku z tym rekomenduje się zwiększenie zdolności do zapobiegania i zwalczania zagrożeń, zmniejszenie skutków incydentów godzących w bezpieczeństwo państwa³.

Problematyka bezpieczeństwa Polski w cyberprzestrzeni została również uwzględniona w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP, gdzie wyraźnie podkreśla się, „iż wrogie działania w cyberprzestrzeni mogą być inicjowane nie tylko przez państwa czy pojedyncze jednostki, ale także międzynarodowe koncerny, organizacje międzynarodowe, czy grupy aktywistów” [Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP]. W 2015 r. Prezydent Bronisław Komorowski podpisał także Doktrynę cyberbezpieczeństwa RP, wskazując jednocześnie, iż jest to nowy obszar aktywności państwa [Doktryna cyberbezpieczeństwa RP 2015]. Celem dokumentu jest stworzenie wspólnej platformy oraz wyznaczenie strategicznych punktów w zapewnieniu bezpieczeństwa RP w cyberprzestrzeni.

Skuteczna walka z zagrożeniami w cyberprzestrzeni związana jest także z potrzebą zapewnieniem odpowiedniego zaplecza technicznego. Chociaż już dziś działają powołane do tego zespoły jak np. CERT, czy NASK, istnieje potrzeba stworzenia krajowego systemu reagowania na incydenty [Doktryna cyberbezpieczeństwa RP 2015].

Pomimo istnienia potrzeby większej współpracy podmiotów z sektora publicznego i prywatnego, nadal pozostaje ona na niezadawalającym poziomie. Organy administracji publicznej powinny zwiększyć współpracę z podmiotami z branży telekomunikacyjnej, informatycznej czy energetycznej. Wymiana doświadczeń, a także wypracowanie wspólnego stanowiska w tym obszarze powinny stanowić priorytet.

Zauważany problem zagrożeń w cyberprzestrzeni, podnoszony w licznych dokumentach, nie przekłada się jednak na konkretne inicjatywy w praktyce. Z dostępnych danych wynika, iż od 2010 r. obserwujemy stale rosnącą liczbę incydentów. W związku z tym, w 2015 oraz 2016 r. zostały przeprowadzone przez NIK dwie kontrole dotyczące szeroko rozumianego bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Celem kontroli było sprawdzenie, czy organy administracji publicznej są gotowe skutecznie bronić się przed zagrożeniami w cyberprzestrzeni.

³ Zgodnie z Polityką Ochrony Cyberprzestrzeni RP przygotowaną przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w czerwcu 2013 r., www.cert.gov.pl (dostęp z dn. 20.6.2016 r.).

Wyniki kontroli przeprowadzone w 2015 r. nie były zaskoczeniem. NIK oceniła negatywnie przygotowanie podmiotów administracji rządowej w zakresie ochrony cyberprzestrzeni RP wskazując, iż jest on „wysoce niezadawalający”⁴. W wyniku kontroli ustalono, iż zauważalny jest brak działań mających na celu monitorowanie i przeciwdziałanie zagrożeniom, brak procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych. Wyniki kontroli uświadomiły także, iż decydenci nie są świadomi zagrożeń związanych z funkcjonowaniem w wirtualnym świecie. Wszystkie podejmowane działania miały charakter prowizoryczny i rozproszony. Zauważony został również brak współpracy organów administracji publicznej z podmiotami prywatnymi. Ponadto nie wypracowano jednolitych i wspólnych wytycznych w tym obszarze, co skutkowało dublowaniem zadań. Działania podejmowane przez organy administracji publicznej zostały ocenione jako chaotyczne, nieprecyzyjne i rozproszone.

W toku kontroli dostrzeżono także brak krajowego systemu reagowania na incydenty, co przekłada się na niedysponowanie faktycznymi danymi na temat skali tego rodzaju zagrożeń. To zaś stanowi przeszkodę w budowaniu skutecznego systemu przeciwdziałania podobnym zdarzeniom. Nie funkcjonują także mechanizmy służące poprawie poziomu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni.

Wyniki raportu NIK zmuszają nie tylko do refleksji, ale także podjęcia natychmiastowych działań. Z raportu wynika, że rządzący nie są świadomi powstania nowej kategorii zagrożeń. W celu poprawy bezpieczeństwa NIK rekomenduje stworzenie narodowej strategii zarządzania zagrożeniami w cyberprzestrzeni czy ustanowienie podstawowych wymogów w zakresie bezpieczeństwa⁵.

Dążeniu do zapewnieniu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni nie pomaga także fakt, iż nie podejmuje się prac legislacyjnych w tym obszarze. Powoduje to daleko sięgające skutki, w tym m.in. dublowanie zadań przez organy administracji publicznej. Opracowane dokumenty stanowią wyłącznie drogowskaz, w jakim kierunku działania te powinny zmierzać. Pomimo to dotychczas nie wypracowano dokumentu stanowiącego podstawę krajowego systemu ochrony cyberprzestrzeni.

Z punktu widzenia obronności państwa szczególnie istotne pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Na tym tle ogromne znaczenie ma cyberszpiegostwo, prowadzone przez wywiady obcych państw. W związku z tym nie-

4 Zgodnie z: Realizacja przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni RP, Raport NIK 42/2015/P/14/043/KBP, www.nik.gov.pl, s.17 (dostęp z dn. 29.6.2016 r.).

5 Również: Realizacja przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni RP, Raport NIK 42/2015/P/14/043/KBP, www.nik.gov.pl, s.17 (dostęp z dn. 29.6.2016r.).

zbędne jest stałe monitorowanie newralgicznych obszarów, tak by zapobiec lub zminimalizować ryzyko ataku.

Konsekwencją negatywnego raportu NIK, związanego z bezpieczeństwem w cyberprzestrzeni, było przeprowadzenie drugiej kontroli dotyczącej bezpieczeństwa danych wykorzystywanych do realizacji zadań przez organy administracji publicznej w systemach teleinformatycznych⁶. Także ten raport okazał się krytyczny wobec organów administracji publicznej. Z sześciu kontrolowanych jednostek tylko jedna zapewniała odpowiedni poziom bezpieczeństwa przetwarzanych danych. W ocenie NIK podejmowane działania miały charakter chaotyczny i prowizoryczny. Także ten raport uwydatnił brak systemowych, spójnych działań. Wynika to przede wszystkim z braku wypracowania odpowiednich procedur na szczeblu centralnym, w tym m.in. braku procedur zgłaszania incydentów. Co bardziej istotne, w obu raportach wykazano brak merytorycznego przygotowania, wiedzy i doświadczenia co do charakteru zagrożeń w cyberprzestrzeni. Tymczasem skuteczna walka z zagrożeniami wymaga ciągłej obserwacji środowiska, tak by móc szybko i skutecznie reagować.

Zakończenie

Polska jako członek organizacji międzynarodowych powinna aktywnie uczestniczyć we wszystkich pracach poświęconych problematyce cyberbezpieczeństwa. Jest to szczególnie ważne wobec alarmujących doniesień, iż samodzielnie nie jesteśmy w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu ochrony. Przedstawione raporty wykazują nie tylko, iż Polska jest nieprzygotowana na odparcie zagrożeń w cyberprzestrzeni. Ukazał również, iż rządzący nie zdawali sobie sprawy z ich realności i możliwości wystąpienia. Działania, które podejmowano, miały nieprzemyślany, prowizoryczny charakter. Brak norm prawnych i jednego spójnego dokumentu powoduje, iż w tym obszarze panuje chaos. Uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych ma m.in. ułatwić wypracowywanie i wprowadzanie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Tymczasem przepisy krajowe regulujące problematykę cyberbezpieczeństwa są równie ogólne co te wypracowywane na forach międzynarodowych. Jesteśmy na początku długiej i krętej drogi, na końcu której znajduje się nasze własne bezpieczeństwo. Dlatego też niezbędne jest podejmowanie wielopłaszczyznowych działań,

⁶ Mówi o tym Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych, Raport NIK 42/2016/P/15/042/KBP, www.nik.gov.pl, s.7.

mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa Polski w cyberprzestrzeni. Jak zostało zauważone, cyberprzestrzeń to obszar, gdzie wszyscy użytkownicy są narażeni na wrogie działanie, dlatego też zapewnienie bezpieczeństwa wymaga wiedzy i doświadczenia wszystkich użytkowników. W związku z tym, niezbędne jest prowadzenie na szeroką skalę akcji edukacyjnych, uświadamiających, jakie zagrożenia występują w cyberprzestrzeni oraz w jaki sposób skutecznie z nimi walczyć. Dodatkowo niezbędne jest wypracowanie jednego dokumentu kompleksowo regulującego program obrony RP w cyberprzestrzeni. Pozwoli to nie tylko usystematyzować regulacje, które już zostały wydane w tym zakresie, ale także ureguluje relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi podmiotami administracji publicznej. W obecnym kształcie istnieje duża swoboda w kształtowaniu cyberbezpieczeństwa. Zdarzają się także sytuacje, w których organy dublują się przy wykonywaniu czynności bądź też nie podejmują odpowiednich działań mimo jasnych wytycznych. Warto uświadomić sobie, iż zagrożenia w cyberprzestrzeni stanowią są w XXI w. niezwykle realne. Skuteczne im przeciwdziałanie wymaga ciągłej obserwacji tego środowiska i dynamicznego działania w przypadku wystąpienia zagrożenia. W związku z tym niezbędne jest dysponowanie mechanizmami pozwalającymi na szybkie i sprawne reakcje.

Bibliografia

Adamski A. (2011), *Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości i kwestia jej ratyfikacji przez Polskę* [w:] G. Szpor (red.), *Internet ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*, Warszawa.

Tarnogórski R. (2013), *Prawo konfliktów zbrojnych w cyberprzestrzeni*, Biuletyn PISM, nr 31 (1007).

Akty prawne

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP, www.bbn.gov.pl.

Doktryna cyberbezpieczeństwa RP, Warszawa 2015 r., www.bbn.gov.pl.

Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjęta przez szefów państw rządów w Lizbonie, www.bbn.gov.pl.

Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni RP przygotowanej przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w czerwcu 2013 r., www.cert.gov.pl.

Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni RP na lata 2011–2016, www.mswia.gov.pl.

Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń, Bruksela 7.2.2013 r., www.mac.gov.pl.

Orzecznictwo

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie K.U. przeciwko Finlandii (Application no. 2872/02), www.prawaczlowieka.edu.pl.

Netografia

Cyberbezpieczeństwo, Polska najbardziej zagrożonym krajem Unii Europejskiej, www.prnews.pl.

Historia 20 lat Internetu w Polsce, 13.8.2011 r., www.gazetaprawna.pl.

Internauci 2015 r., Centrum Badań Opinii Społecznej nr 90/2015r., www.cbos.pl.

Koncepcja strategiczna NATO z 2010 r., Bezpieczeństwo Narodowe 2014/1, www.bbn.gov.pl. [dostęp: 22.6.2016 r.].

NATO odeprze atak cybernetyczny. Odpowiedź zgodnie z art. 5, www.defence24.pl.

Polak w Internecie: mniej świadomy zagrożeń od przeciętnego Europejczyka, www.chip.pl.

Realizacja przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni RP, Raport NIK 42/2015/P/14/043/KBP, www.nik.gov.pl.

Rola Polski w budowaniu cyberbezpieczeństwa NATO, www.defence24.

Stępska P., *Raport na temat cyberbezpieczeństwa*, www.uniaeuropa.org.

Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych, Raport NIK 42/2016/P/15/042/KBP, www.nik.gov.pl.

Jerzy Zawisza*

Spółeczna Akademia Nauk

Terroryzm lotniczy zagrożeniem bezpieczeństwa państwa

Air Terrorism with Threat of the State

Abstract: The air terrorism peculiarly in Polish literature poorly is described, not less however constitutes the subject of scientific dissertations, since the air terrorism is regarded as one of building blocks of the international terrorism or with one of factors of threats to the safety of the air state. In spite of mentioned above statements one should emphasize that it is an air terrorism is an element of the political influence of fundamentalist-extremist groupings. On account of the rapid course of this occurrence, his interdisciplinary nature singling out the air terrorism from other forms of terrorism is intentional on account of his character and the environment of the influence.

Key words: air terrorism, air navigation, air piracy, skyjacking, abduction, new era of the terrorism, air safety, motives for action, groundstaff, shipboard personnel, airspace control, rescue.

Wprowadzenie

Terroryzm lotniczy obejmuje działania terrorystyczne wymierzone w żeglugę powietrzną, a także inne działania lotnictwa. Zagroza ruchowi lotniczemu, jak i różnym odmiennym formom działalności lotniczej. Należy podkreślić, że poznawanie tej formy terroryzmu napotyka na wiele trudności. Sam terroryzm lotniczy, szczególnie w literaturze polskiej, nie jest zbyt szeroko opisany, niemniej jednak stanowi przedmiot rozważań naukowych jako jeden z elementów składowych terroryzmu międzynarodowego.

* jerzyzawisza19@wp.pl

dowego lub jeden z czynników zagrożeń dla bezpieczeństwa powietrznego państwa. Terroryzm lotniczy jest elementem oddziaływania politycznego ugrupowań fundamentalistyczno-ekstremistycznych czy zwykłych ugrupowań przestępczych. Dynamiczny rozwój terroryzmu lotniczego ze względu na jego charakter i środowisko oddziaływania wymaga odróżnienia od innych form działań terrorystycznych występujących obecnie w świecie. Pojęcie „terroryzm powietrzny” jest określeniem nieco węższym, wskazuje bowiem bezpośrednio na ośrodek, w którym dochodzi do aktu terroru, tj. przestrzeń powietrzną. Za pojęcie kompleksowo opisujące zjawisko terroryzmu wymierzonego w zasoby lotnictwa należy uznać „terroryzm lotniczy” obejmujący akty terroru przeciwko lotnictwu dokonywane zarówno w przestrzeni powietrznej (przeciwko statkom powietrznym), jak i na ziemi (przeciwko całej infrastrukturze naziemnej związanej z lotnictwem [Aleksandrowicz 2008, s. 53].

Terroryzm lotniczy

Podróżowanie samolotami jest bardzo popularne, co potwierdzają statystyki obrazujące zwiększającą się liczbę podróżujących liniami lotniczymi mimo panującego na świecie kryzysu. Z usług lotnictwa cywilnego na całym świecie z roku na rok korzysta coraz większa liczba osób; każdej doby nad Atlantykiem przelatuje blisko 500 samolotów. Transport lotniczy jest najszybszym i najbezpieczniejszym środkiem lokomocji, dzięki któremu w ciągu 24 godzin możemy znaleźć się w dowolnym punkcie globu ziemskiego. Postęp techniczny zwiększył możliwości dokonywania aktów terrorystycznych, w następstwie czego zmieniono cel zamachów. Częściej są one wymierzone w autobusy, pociągi, samoloty i statki. Zawładnięcie takim środkiem transportu jak samolot daje większe możliwości przemieszczania się z dużą liczbą zakładników w dowolne miejsce na kuli ziemskiej.

Definicja terroryzmu lotniczego

Historia współczesna, szczególnie okres ostatnich pięćdziesięciu lat, obfituje w różne akty przemocy powiązane bezpośrednio lub pośrednio z lotnictwem. Wszystkie te zdarzenia zwykło nazywać się, głównie za sprawą mediów, terroryzmem lotniczym, co nie jest do końca zgodne z prawdą. Aby akt przemocy mógł być sklasyfikowany

jako terroryzm lotniczy, musi spełniać, analogicznie do ogólnej definicji terroryzmu, jeden podstawowy warunek: motyw i cele, którymi kierują się jego sprawcy, muszą mieć *stricto* polityczny, nie np. kryminalny lub osobisty, charakter. Należy podkreślić, że terroryzm przynosi korzyści zarówno sprawcom, jak i mocodawcom reprezentującym określone grupy społeczne, narodowości lub państwa, szczególnie te upadłe [Liedel 2010, s. 7].

Definiując zjawisko terroryzmu lotniczego, należy wyodrębnić katalog czynów godzących w bezpieczeństwo żeglugi powietrznej, które jednak ze względu na swe pobudki, motyw i cele nie mogą być zakwalifikowane do interesującej nas kategorii. Do czynów tych zaliczamy przykładowo uprowadzenie wojskowego lub cywilnego obiektu latającego w celu uzyskania azylu politycznego, korzyści materialnych czy polityczno-społecznego rozgłosu [Elias 2010, ss. 7–9].

Terroryzm możemy więc uznać za zjawisko społeczne polegające na tym, że grupy ludzi, ale i pojedyncze osoby w rezultacie swoich działań powodują śmierć i zniszczenia, wywołują strach i panikę. W takim ujęciu terroryzm można uznać za:

- zjawisko społeczne,
- o zorganizowanym i celowym charakterze,
- wyróżnione z innych, grupowych lub indywidualnych, zorganizowanych, celowych działań przez:
 - używanie przemocy wobec niewinnych, bezbronnych ofiar,
 - powodowanie śmierci, zniszczeń,
 - wywoływanie strachu i paniki,
 - osiągnięcie celu przez wymuszenie działań na podmiocie innym niż atakowany.

Z kolei działalność lotnictwa jako przedmiot ataku terrorystycznego podzielić można na:

- prowadzoną w liniach lotniczych,
- portach lotniczych,
- agencjach żeglugi powietrznej,
- personel lotnictwa wraz z obsługiwany przez ten personel urządzeniami, gdzie:
 - podmiotem atakowanym staje się wybrana aparatura lotnicza i obsługujący ją personel,
 - przedmiotem ataku będą także obiekty i ludzie niezaangażowani w działalność lotniczą [Framkin 2005, ss. 6–7].

Definicja ta winna obejmować także działania wymierzone w infrastrukturę portów lotniczych, naziemne systemy nawigacji i kontroli ruchu lotniczego, które w myśl międzynarodowych regulacji prawnych uznawane są za czyny godzące w bezpieczeństwo w ruchu lotniczym i traktowane są jako akty bezprawnej ingerencji. Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO) takie działania definiuje jako próby dokonania aktów mających na celu narażenie lotnictwa cywilnego i transportu lotniczego na niebezpieczeństwo. Należą do nich: bezprawne zawładnięcie statkiem powietrznym w trakcie lotu, bezprawne zawładnięcie statkiem powietrznym na ziemi, wzięcie zakładników na pokładzie statku powietrznego lub na lotniskach, bezprawne wtargnięcie na pokład statku powietrznego, do portu lotniczego lub na teren obiektu lotniczego, wniesienie na pokład statku powietrznego lub na teren portu lotniczego broni lub niebezpiecznego urządzenia czy materiału przeznaczonego do celów przestępczych, przekazanie nieprawdziwej informacji, mające na celu narażenie na niebezpieczeństwo statku powietrznego w trakcie lotu lub na ziemi, pasażerów, załóg lotniczych, personelu naziemnego lub ogółu społeczeństwa, w porcie lotniczym lub na terenie obiektu lotnictwa cywilnego. Bezprawna ingerencja w poprawne funkcjonowanie ruchu lotniczego jest określeniem znanym, używanym i eksponowanym w dokumentach [ICAO 2006, ss. 7–8].

Piractwo powietrzne

Terroryzm jest zjawiskiem, które występowało, występuje i występować będzie w przyszłości, o czym świadczą liczne informacje o organizowanych zamachach w różnych częściach naszego globu, oraz powstawanie nowych organizacji terrorystycznych. Warto podkreślić, że terroryści w niektórych krajach uważani są za bohaterów walki wyzwolenczej niezasługujących na karę czy potępienie, gdyż walczą o moralnie wartościową i szlachetną sprawę, podczas gdy w innych krajach uważani są za zbrodniarzy.

Termin „piractwo powietrzne”, który jest przekładem anglojęzycznego pojęcia „hijacking”, występuje często w polskim piśmiennictwie prawnym, nazywając bezprawne uprowadzenia statków powietrznych stanowiące naruszenie konwencji genewskiej z 1958 r. Piractwo powietrzne w myśl art. 15 konwencji genewskiej określane jest jako akt przemocy w następujących przypadkach:

- a) gdy czyn popełniony jest dla celów osobistych przez załogę lub pasażerów samolotu bądź przeciwko osobom znajdującym się na pokładzie samolotu;

b) gdy popełniony jest w celu wykorzystania samolotu jako samolotu pirackiego.

W praktyce konwencja genewska nie jest narzędziem służącym zwalczaniu uprowadzeń cywilnych statków powietrznych, gdyż:

- konwencja nie określa wprost przypadków w jakiej przestrzeni powietrznej uprowadzenie można uznać za akt bezprawia;
- piractwo powietrzne definiowane jako zabór mienia na pokładzie samolotu będące aktem bezprawia nie odpowiada definicji hijackingu [Aleksandrowicz, Liedel 2010, ss. 17–19].

Można zauważyć, że *hijacking* jest jednym z elementów szeroko pojmowanego terroryzmu międzynarodowego. Bezprawne zawładnięcia statków powietrznych w większości przypadków skierowane są nie przeciwko konkretnej osobie, ale przeciw państwu (do którego należy statek powietrzny), bądź przeciwko pewnej grupie politycznej. Wydaje się, że do najczęstszych powodów należą motywy religijne, chęć uzyskania okupu oraz pobudki o podłożu etnicznym i politycznym [Smolski, Stadtmuler 1999, s. 89]. Zamachy na transport lotniczy są „atrakcyjne” z uwagi na fakt, iż akt agresji skierowany przeciwko środkowi transportu wywołuje skutki obejmujące nie tylko samą „maszynę”, ale również infrastrukturę krytyczną, pasażerów, załogi, a towarzyszy temu zawsze szerokie zainteresowanie mediów (z uwagi na spektakularność zdarzeń). Te skutki w wymiarze bezpośrednim dotyczą aspektu materialnego i psychologicznego. Wymiar pośredni obejmuje aspekt polityczny, społeczny, ekonomiczny, prawny i organizacyjny. Skutki materialne obejmują wszelkiego rodzaju zniszczenia powstałe w wyniku dokonanego zamachu terrorystycznego, w szczególności zniszczone lub uszkodzone statki powietrzne, obiekty w portach lotniczych, przedstawicielstwa i biura linii lotniczych oraz obiekty przemysłu lotniczego. Najdotkliwsze w skutkach są ataki prowadzące do zniszczenia statków powietrznych, szczególnie podczas lotu. Powodują one znaczne straty osobowe oraz duże straty materialne. Wysadzenie statku powietrznego pod Lockerbie spowodowało w konsekwencji upadek linii lotniczych PANAM [Laskowski 2013, s. 18].

Podkreślimy, że wiele ugrupowań terrorystycznych dąży nie tylko do niszczenia statków powietrznych, ale i obiektów naziemnych w wyniku przeprowadzenia aktu terrorystycznego z powietrza. Takie sytuacje nazywane są często okresami szczególnego zagrożenia atakami terrorystycznymi (zamachy z 11 września 2001 roku w USA).

Współcześnie wśród typowanych potencjalnych celów ataków terrorystycznych można wyróżnić dwie zasadnicze grupy:

1. obiekty nieosłonięte (*soft targets*) lub słabiej chronione oraz obiekty chronione (monitorowane, dozorowane). Cele miękkie nie należą do kluczowej infrastruktury państw i mają zwykle charakter cywilny bądź nawet prywatny. Możliwości osłony tych obiektów są ograniczone ze względu na ich publiczny charakter i codzienne wykorzystywanie. Do obiektów (celów) tych zalicza się:
 - centra handlowe,
 - dworce kolejowe i autobusowe,
 - stacje metra,
 - pojazdy komunikacji miejskiej,
 - ośrodki kulturowe (teatry, multikina),
 - szpitale,
 - bazary,
 - ośrodki turystyczne,
 - obiekty kultu religijnego.

2. Obiekty osłonięte (*hard targets*), wśród których możemy wyróżnić:
 - obiekty rządowe, finansowe, dyplomatyczne i rezydencje krajów,
 - elektrownie jądrowe,
 - zakłady produkujące materiały niebezpieczne,
 - transporty z substancjami niebezpiecznymi (np. odpadami radioaktywnymi),
 - obiekty i urządzenia (np. ujęcia wody pitnej, przepompownie i zbiorniki wodne),
 - miejsca organizowania szczytów ekonomicznych, spotkań politycznych,
 - uroczystości i rocznice świąt państwowych,
 - obiekty sportowe w trakcie trwania imprez masowych, igrzysk, mistrzostw etc. [Glen 2010, s. 43–44].

Środki zagrożeń stosowane w terroryzmie powietrznym

Do ataków terrorystycznych na statki powietrzne, obiekty użyteczności lotniczej z użyciem lotnictwa terroryści wykorzystywać mogą różnorodne środki, które mają charakter materialny, a były już wykorzystywane przez terrorystów lub ich dostęp-

ność powoduje wysokie ryzyko ponownego użycia w przyszłości. W rezultacie powstała lista środków terroryzmu lotniczego:

- PPZR – przenośne przeciwlotnicze zestawy raketowe,
- granatniki i broń strzelecka,
- przenośne środki przeciwpancerne,
- miny przeciwlotnicze,
- materiały wybuchowe,
- środki chemiczne i biologiczne,
- małogabarytowe statki powietrzne,
- statki powietrzne komunikacji lotniczej,
- statki powietrzne transportowe,
- cyberterroryzm, który ogarnął świat na niespotykaną dotychczas skalę,
- wszelkiego rodzaju drony ze względu na słabość prawa w tym obszarze,
- PPK – przeciwpancerne pociski kierowane,
- BŚT – bojowe środki trujące [Krawczyk 2008, s. 8].

Regulacje prawne w zwalczaniu terroryzmu w krajach Unii Europejskiej

1. Międzynarodowe umowy prawno-sektorowe w zwalczaniu terroryzmu lotniczego:
 - konwencja tokijska 14 września 1963 r. (Dz.U z 1971 r. Nr 15, poz. 147),
 - konwencja haska z 1970 r. (Dz.U z 1972 r. Nr 25, poz. 181),
 - konwencja montrealaska z 1971 r. (Dz.U z 1976 r. Nr 8, poz. 37),
 - Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów przemocy w portach lotniczych obsługujących międzynarodowe lotnictwo cywilne uzupełniający konwencję montrealaską (Dz.U z 2006 r. Nr 48, poz. 348).
2. Ataki na World Trade Center i Pentagon z wykorzystaniem uprowadzonych samolotów pasażerskich 11 września 2001 roku – rozmiar zniszczeń i strat, w tym istnień ludzkich, unaocznili światu skalę niebezpieczeństwa. Mając to na uwadze, Unia Europejska uchwaliła szereg regulacji, które zainicjowały utworzenie jednolitego systemu ukierunkowanego na wspólne zwalczanie terroryzmu przez państwa członkowskie w zakresie formalnym i prawnym, ładu organizacyjnego, działań antycypacyjnych i szybkości działania. Wśród nich znalazły się takie dokumenty, jak:

- przyjęty przez Radę Europy plan działania w zwalczaniu terroryzmu z 21 września 2001 r.,
 - Decyzja Ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 264 z 22.06.2002 r.),
 - Decyzja Ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych (Dz.U. L 162 z 20.06.2002 r.),
 - Decyzja Rady z 28 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Eurojustu (Dz.U. L 63/1 z 06.03.2002 r.),
 - Decyzja Rady z 20 września 2005 r. w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych (Dz.U. L 253/22 29.09.2005 r.),
 - Europejska Strategia Bezpieczeństwa (tzw. Strategia Solany), przyjęta przez Radę UE 12 grudnia 2003 r.,
 - Deklaracja o Zwalczaniu Terroryzmu z 25 marca 2004 r. i Europejski Plan Działania odnośnie Zwalczania Terroryzmu,
 - Program Haski w zakresie budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE z 5 listopada 2005 r. (Dz.U.C 53/1 z 03.03.2005 r.).

Wymienione dokumenty wraz z Deklaracją RE o Zwalczaniu Terroryzmu stanowią uregulowania dotyczące:

- między państwowej solidarności w zwalczaniu terroryzmu,
- realizacji zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych
- oraz z Rezolucji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych nr 1373 z 2001 r. dotyczących zwalczania terroryzmu międzynarodowego,
- Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa w sprawie zwalczania terroryzmu,
- Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obronności w zwalczaniu terroryzmu,
- profilaktyki antyterrorystycznej i ścigania sprawców zagrożeń,
- wymiany informacji wywiadowczych,
- współpracy międzynarodowej z USA i innymi partnerami,
- koordynacji wysiłków UE w celu zwalczania terroryzmu [Marszałek, Limanowski 2014, ss. 34–36].

Organizacje lotnicze o zasięgu międzynarodowym i krajowym

1. Globalne organizacje lotnicze:

- Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa [Cywilnego (*International Civil Aviation Organization* – ICAO),
- Zrzeszenie Międzynarodowego Transportu Lotniczego (*International Air Association* – IATA),
- Międzynarodowa Rada Portów Lotniczych (*Airports Council International* – ACI),
- Międzynarodowa Federacja Lotnicza (*International Aviation Federation* – FAI), [Zajas 2015, s. 11].

2. Międzynarodowe europejskie organizacje lotnicze:

- Europejska Organizacja Żeglugi Powietrznej (*European Organization for the Safety Air Navigation* – EUROCONTROL),
- Zrzeszenie Europejskich Linii Lotniczych (*Association of European Airlines* – AEA),
- Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (*European Aviation Safety Agency* – EASA),
- Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego (*European Civil Aviation Conference* – ECAC) [Zajas 2015, s. 63].

3. Międzynarodowe Branżowe Organizacje Lotnicze:

- Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Pilotów Lotniczych (*International Federation of Air Line Pilots' Association* – IFALPA),
- Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Kontrolerów Ruchu Lotniczego (*International Federation of Air Traffic Controllers' Associations* – IFATCA),
- Międzynarodowa Rada Stowarzyszeń Właścicieli Statków Powietrznych i Pilotów (*International Council of Aircraft Owners and Pilots Associations* – IAOA), [Zajas 2015, s. 96].

4. Polskie Organizacje Lotnicze:

- Urząd Lotnictwa Cywilnego (*Office of the Civil Aviation* – OCA),
- Państwowa Agencja Żeglugi Powietrznej (*State Agency of the Air Navigation* – SAAN),
- Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze (*State Enterprise Airports* – SEA),

- Aeroklub Polski (*Flying Club of Poland – FCP*),
- Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (*Aviation Emergency Ambulance Service – AEAS*) [Zajas 2015, s. 111].

Lotnictwo w ponadwiekowym okresie istnienia osiągnęło wysoki poziom organizacyjno-prawny oraz techniczny, a także zanotowało wzrost we wszystkich wskaźnikach bezpieczeństwa, dzięki czemu powstała bogata baza identyfikująca zdarzenia zarówno pozytywne, jak i negatywne, które były, są i będą przedmiotem analizy wszystkich instytucji bez względu na zasięg ich oddziaływania. Przyczyniło się to do poprawy bezpieczeństwa podróży i załóg w powietrzu i na ziemi. Wymienione organizacje łączą wspólna więź w działaniach na rzecz walki z przemocą, jaką jest terroryzm powietrzny (lotniczy). Można stwierdzić, że udział tych instytucji w kształtowaniu bezpieczeństwa powietrznego państw oraz państw uczestników jest nie do przecenienia. Wszystkim użytkującym przestrzeni powietrznej zależy na jej nienaruszalności oraz na bezpieczeństwie użytkowników infrastruktury lotniczej. Stąd też rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa powietrznego w dobie działań organizacji terrorystycznych wymaga od państw i narodów ogólnego potępienia aktów terrorystycznych i zjednoczenia wysiłków na rzecz walki z terroryzmem powietrznym i nie tylko.

Zakończenie

Najgroźniejsze w skutkach i najbardziej tragiczne są zagrożenia ze strony światowego terroryzmu. Wyzwaniem pozostaje kwestia podnoszenia świadomości społecznej w zakresie właściwych zachowań w przypadku zaistnienia zamachu, głównie w celu minimalizacji skutków zdarzenia w szczególności ochrony istnień ludzkich [Laskowski 2013, s. 126].

Ze względu na dramatyczny wzrost aktywności różnego rodzaju islamskich ugrupowań terrorystycznych, a zwłaszcza Al Kaidy, o transnarodowym charakterze, także w przyszłości nie należy spodziewać się spadku zagrożenia atakami terrorystycznymi na szeroko pojęte lotnictwo cywilne oraz elementy infrastruktury krytycznej związanej z żeglugą powietrzną (nie zwalnia to jednak odpowiedzialnych za bezpieczeństwo z działań ograniczających rodzaj przestępczości zwanej terroryzmem powietrznym). Szukając odpowiedzi na pytanie, dlaczego samoloty, porty lotnicze i inne obiekty zostały obrane przez terrorystów jako cele ataków, można dojść do następujących wniosków:

- uprowadzenie statku powietrznego jest jednym z najskuteczniejszych środków prowadzących do realizacji celów zamierzonych przez sprawcę; tzw. „opłacalność” uprowadzenia statku powietrznego,
- minimalne niebezpieczeństwo grożące sprawcy,
- duże zagrożenie dla pasażerów i załogi samolotu,
- zaangażowanie minimalnych sił i środków, w przypadku katastrofy lotniczej,
- w wielu przypadkach możliwość zachowania przez terrorystów anonimowości,
- nieliczenie się z narodowością obywateli, którzy znajdują się na pokładzie,
- gdyż ostatecznie ważny jest cel ataku i jego skutki stanowiące narzędzie straszenia ludności.

Zasygnalizowany wcześniej cyberterroryzm jako stosowany środek zagrożeń w terroryzmie powietrznym będzie przedmiotem rozważań w następnej publikacji.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T. (2008)**, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa.
- Aleksandrowicz T., Liedel K. (2010)**, *Zwalczanie terroryzmu lotniczego*, Szczytno.
- Buder, Ch. (2008)**, *Die Todesstrafe, Tabu und Terror*, Saarbrücken.
- Delius, F.Ch. (1999)**, *Lot do Mogadyszu*, Warszawa.
- Glen A. (2014)**, *Terroryzm lotniczy, istota zjawiska i przeciwdziałanie*, Warszawa.
- Gray Ch. (2004)**, *International Law and the Use of Force*, Oxford.
- Karolczak K. (2008)**, *Terroryzm. Nowy paradygmat wojny w XXI w.*, Warszawa.
- Kowalczyk K., Wróblewski W. (red.) (2006)**, *Oblicza współczesnego terroryzmu*, Toruń.
- Kulczyński S. (2008)**, *Skutki terroru powietrznego [w:] Terroryzm. Zagrożenia, Prewencja, Przeciwdziałanie*, Warszawa.
- Liedel K. (2003)**, *Zwalczanie terroryzmu lotniczego. Aspekty prawno-międzynarodowe*, Warszawa.
- Marszałek M., Limanowski J.T. (2014)**, *Zwalczanie terroryzmu*, Warszawa.
- Rajchel J. (2010)**, *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*, Dęblin.
- Ścibiorek Z. (2015)** (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*.
- Zabłocki E. (2009)**, *Ochrona przed zagrożeniami terroryzmu lotniczego*, Warszawa.
- Zajas S. (2015)**, *Międzynarodowe i krajowe organizacje lotnicze*, Warszawa.
- Zasieczna B. (2006)**, *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa.

ВАСИЛИЙ ЯКОВЛЕВИЧ НАСТЮК

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного права и
административной деятельности
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого,
член-корреспондент НАПрН Украины,
заслуженный деятель науки и техники Украины
(Украина, г. Харьков)

Демократический контроль над сектором безопасности в период борьбы с терроризмом

Democratic Control above Sector of Security in the Period of Fight Against Terrorism

Abstract: An author considers a category „terrorism” on the basis of the comparatively legal understanding of this phenomenon in different countries. Key features and prospects of the phenomenon of terrorism are distinguished, adopted and described in three simultaneous strategic circle of eradication of terrorism. An author marks that the acceptance of adequate measures through democratic procedures can be a legal way narrowing the field for the manoeuvre of terrorist groups. Following today means being of the adequate standards for a democratic way simultaneously for private life and security.

Key words: terrorism, security, national security

Не существует формально признанного международно-правового определения терроризма [1]. Национальная стратегия безопасности по борьбе с терроризмом США (февраль 2003 года) определяет терроризм как: «умышленное, политически мотивированное насилие, нацеленное против невоюющих лиц со стороны маргинальных групп или секретных агентов». Магнус Норрелл, шведский эксперт по контртерроризму, дает следующее рабочее определение: «систематическое использование незаконного насилия со стороны негосударственных или

подгосударственных органов, особенно нацеленного на невоюющих и/или гражданских лиц, для достижения определенных целей. Эти цели могут быть политическими, социальными или религиозными в зависимости от того, какая группа подразумевается. Терроризм становится международным, когда он осуществляется вне границ страны – источника формирования группы или когда он направлен на иностранных граждан внутри страны – источника формирования группы» [2].

В дополнение можно сказать, что на сегодняшний день терроризм является глобальным явлением: террористы организованы в сети и могут осуществлять деятельность с любой точки земного шара. Нейтрализация одного сегмента организации не означает конец существования всей сети. Кроме этого, мы имеем дело с террористами, которые руководствуются крайне религиозной мотивацией к действию, делающей их еще более фанатичными и готовыми действовать, не делая различий. Избавление от всех «неверных», не исключая использования ядерного оружия или оружия массового поражения, является существенной частью мышления новых террористов. Глубокое удовлетворение лидеров Исламского государства с большим количеством жертв в результате боевых действий в Сирии и других странах снимается и распространяется по всему миру самими террористами. В рабочих целях выделяем следующие ключевые особенности и перспективы явления терроризма:

- а) терроризм причиняет смерть невинным и не вовлеченным в конфликты людям;
- б) терроризм является инструментом/тактикой ведения военных (гибридных) действий;
- в) терроризм имеет нечеткое территориальное и правовое поле деятельности;
- г) терроризм становится все более опасным;
- д) терроризм демонстрирует широкомасштабную «силу самоубийства», ставя под сомнение традиционные рациональные подходы к применению военного и иного насилия;
- е) терроризм носит глобальный масштаб;
- ж) терроризм мотивирован фанатизмом, религиозностью и политикой насилия;
- з) применение оружия массового поражения является безумной, но прямой целью террористов или доминантной угрозой.

Ни одно государство с демократическим обществом или находящимся в процессе демократизации не должно оставаться в стороне от попытки лишить терроризм его способности к шантажу и деградации общества. Люди ожидают, что борьба против терроризма закончится победой, и они смогут продолжить нормальный и свободный образ жизни, который они вели ранее, применительно Украины до февраля 2014 года. Однако, это лишь одна из концепций того, как демократия должна реагировать на терроризм. Другая концепция, не лишённая здравого смысла, отражает иной подход, который не исключает явление терроризма, но, ввиду постоянного присутствия терроризма в общественной жизни, приспосабливается к нему. Сутью этого мышления является то, что демократические страны с их открытыми обществами, правами и гражданскими свободами всегда будут уязвимы перед лицом терроризма. Эти общества никогда не будут способными защитить все цели, всегда, против всех возможных атак, что означает, что терроризм всегда будет привлекателен для врагов демократии и прогресса. Хотя бдительность общества и отдельных лиц всегда наготове в демократическом государстве, борющемся с терроризмом, ожидания от этой борьбы должны оставаться реалистичными, это касается и уменьшения уязвимости демократически открытого общества.

Обе концепции предлагают легитимные аргументы и выходы, обусловленные этой дилеммой демократии, борющейся с терроризмом, состоящие в следующих параллельных поведенческих способах:

Во-первых, несмотря на необходимые ограничения некоторых прав и свобод демократического общества в период борьбы с терроризмом, защита основ демократии и сохранение всех мер, направленных против терроризма, в установленных рамках демократических процедур, является обязательным для любого демократического государства. Сохранение баланса между принципами и интересами не является простой задачей, но это единственный путь преодоления напряженности или кризиса в борьбе демократического общества с самим собой и одновременно в борьбе с терроризмом. Известно о недопустимости использования кампании против терроризма как способа подавления законного несогласия или как способа подавления людей, высказывающих свое мнение правительству. Если мы хотим преобладать над терроризмом, мы должны это осуществлять, уважая человеческое достоинство и права человека. Сфера, в которой демократические правительства и общества рискуют потерпеть неудачу, является сферой с чрезмерным сосредоточением

власти в любом органе. Возникает очень справедливый вопрос, касающийся демократии: Должны ли страны НАТО пересмотреть свою веру в систему сдерживаний и противовесов под влиянием терроризма?

Во-вторых, должны быть применены усилия по демократизации ислама и недопущению того, чтобы исламские клерикальные стороны способствовали затягиванию этого процесса. Основным вопросом в дискуссии является то, что мусульмане как таковые не являются проблемой, проблемой являются радикальные мусульмане. Исходя из этого, можно согласиться, что ключом к стабильному будущему является коалиция умеренных исламистов и неисламистов, взявших на себя обязательства перед представительским правительством, а также существует необходимость дипломатического процесса по созданию авторитетной структуры для делегитимизации терроризма.

Конечно, определение и работа над этими амбициозными целями и их выполнение требуют создания гражданского общества с должным уважением к плюрализму в мусульманских странах мира. Мусульмане, изучающие внедрение демократии в мусульманском обществе, подчеркивают ключевую роль мусульманской интеллигенции в изменении общественного отношения и способствуют избавлению от средневековой модели, которую поддерживают некоторые исламские клирики. В интересах ислама и других религий, чтобы ислам улучшил внутреннюю организацию религии путем установления и усиления наднационального руководства и контролирующих структур.

Однако основополагающей стратегической целью мусульманских и немусульманских интеллектуалов должна быть деполитизация сложностей адаптации исламского фундаментализма к требованиям глобализации. За последнее десятилетие адаптация к нуждам глобальной международной среды стала основным содержанием политики большинства государств. Другие государства, однако, восприняли новые тенденции к установлению глобального мира как угрозу своему существованию. Прячась за существующими различиями между религией и культурой стран Ближнего Востока, являющихся более бедными, чем страны Запада, приверженцы радикального ислама решили атаковать. Например, задачей террористического акта 11 сентября 2001 года было дать политическое определение формату столкновения между радикальной исламской религией и надвигающейся экономической, политической и культурной глобализацией. Наиболее выигрышной формой столкновения был «страдающий ислам» против «американизации мира». Идея

«столкновения цивилизаций», бедность в мусульманском мире, несостоявшиеся государства, в особенности мусульманские, являются тенденциями, которые используются террористами. Основным разочарованием радикального ислама является готовность отдельных мусульман во всем мире принять идею глобализации как возможность улучшить свои жизненные условия, с большим количеством шансов для выбора. Эта готовность мусульман принять глобализацию и избавиться от консервативных исламских фундаменталистских привычек и отношений, возможно, выводит из равновесия всех тех, кому выгодно манипулировать сознанием верующих.

Успех глобализации и демократии является результатом победы в борьбе за демократические права в незападных странах и фактом того, что государственные границы и суверенитет не могут спасти тех, кто идет против социального, политического и технологического прогресса. Еще одной причиной является создание все более эффективных форм и институтов глобального управления. Атака и разубеждение тех, кто поддерживает эти тенденции, так же, как и атака на глобальные центры управления развивающимися социальными процессами, рассматривается как путь к сохранению исламского фундаментализма и его экстремистского и агрессивного воплощения. Уничтожение всего того, что глобально, остается единственным выходом для главных защитников фундаментальных традиций – чрезмерно радикального воплощения социальной, религиозной и политической жизни.

Существует три концентричных и одновременных стратегических круга искоренения терроризма.

Первый – долгосрочный и наиболее широкий: 1) завоевать сердца и умы потенциальных жертв глобализации; 2) доказать им, что терроризм не является путем выхода из затруднений и негативных последствий человеческого прогресса; 3) лишить террористические сети доступа к бедным, отчаявшимся и лишенным надежды людям; 4) четко доказать, что глобализация обеспечивает цивилизованный выход из сложной ситуации, сложившейся в период приспособления к новой экономической, технологической и информационной среде.

Второй – среднесрочный: 1) помощь несостоявшимся государствам в достижении преуспевания. Регион Восточной Европы является наиболее важным, чей успех будет стимулом для позитивных процессов в регионе Черного и Каспийского морей; 2) вовлечение ислама в гражданское общество, отделение

религии от государства и построение демократии, влияющей на религиозные реформы, что лишило бы фанатичный терроризм конфессиональной мотивации; 3) улучшение сотрудничества и координации главных центров власти в их анти- и контртеррористических действиях.

Третий – краткосрочный: 1) предотвращение осуществления террористических действий с применением оружия массово поражения; 2) создание инструментов, институтов и подготовка лиц, которые могут эффективно осуществлять все оперативные действия анти- и контртеррористической борьбы на территориях подконтрольных террористам.

Успешная борьба против терроризма неизбежно ускорит конструктивные тенденции международной системы, глобализацию и ее положительные социальные и экономические эффекты. Успехи борьбы обеспечат религии мира возможностью взаимодействовать более созидательно и гуманно.

Принятие адекватных мер при помощи демократических процедур может правовым путем сузить поле для маневра террористических групп. Следование демократическим путем сегодня означает нахождение адекватных стандартов для частной жизни и безопасности одновременно. Должны быть найдены четкие правовые определения уже прочно связанных внешней и внутренней безопасности. Потенциал международных организаций по безопасности должен быть нацелен на эту проблему, в основном, в связи с борьбой с терроризмом.

Важной является институциональная и правовая формула близкой, даже интегрированной, работы вооруженных сил с полицией и разведкой, иными спецслужбами в целях искоренения основы терроризма внутри страны. Для достижения соглашений о сотрудничестве спецслужб и правоохранительных органов антитеррористических стран понадобится конструктивное решение и антитеррористическое мышление.

Особые меры должны быть предприняты для повышения общественного понимания важности бдительности со стороны общества во время войны с терроризмом. Эти меры должны идти параллельно с аналогичными шагами, предпринимаемыми для улучшения прозрачности, подотчетности и сохранения уровня эффективности контртеррористической деятельности институтами сектора безопасности. Похожие требования должны быть выдвинуты по отношению к международным парламентским форумам, которые проводят мониторинг контртеррористической деятельности. Результатом должно стать

создание атмосферы доверия на национальном и международном уровнях между людьми и соответствующими институтами волонтерского движения, осуществляющими борьбу с транснациональным терроризмом.

Список литературы:

1. 22 апреля 2002 года, во время встречи, которая состоялась в Берне (Швейцария) в рамках программы «Партнерство ради мира», полковник Ник Пратт (в отставке) сказал, что существует 109 академических определений термина «терроризм». 2 апреля 2002 года исламские государства не сумели прийти к общему определению термина «терроризм» на встрече Организации Исламской конференции (ОИК) в Малайзии. Препятствием явились различные точки зрения на характер палестинской борьбы с Израилем – «борьба за свободу» или «терроризм» (Файненшл Таймс, 3 апреля 2002). Профессор д-р Кемаль Бейглоу, американский эксперт по контрразведке, 16 сентября 2002 года подчеркнул во время своей лекции в Атлантическом клубе в Софии, что наилучшим кратким определением термина «терроризм» является «политически мотивированная атака на гражданских невооруженных лиц». Крис Донелли из НАТО рассматривает терроризм как «тактику» (Donnelly/CND/2002/090/Spain/26/04/2002/ - С.5); Трофимов С.А. рассматривает терроризм как криминальную деятельность террористического направления (Правове регулювання антитерористичної діяльності в Україні: монографія / С.А. Трофімов. – Х.: Право. – 2012. – С. 12–64.).
2. Magnus Norrel, The Role of the Militaru and Instelligence in Combating Terrorism, Romanian Journal of International Affairs 8:4 (2002). – P. 42.

Mirosław Banasik*

Akademia Obrony Narodowej w Warszawie

Unrestricted Warfare and its Consequences for the International Security

Abstract: The purpose of the article is to explain the significance of the unrestricted warfare led nowadays in consequence to fulfill revisionist ambitions of some states in the world and consequences of that for the international security. Current course of wars, including unrestricted wars, is diverging much from the described theory of the phenomenon. The article shows the terminological dilemmas concerning the category of wars and against their background identify of the unrestricted warfare. It concentrates on the unrestricted warfare theory explanation and describes its evolution.

Key words: unrestricted warfare, conflict, instruments of the influence, non-kinetic activities, aims

Introduction

In the second decade of the twenty-first century, the strategic environment of security underwent rapid transformations and still continues to do so. By virtue of the appearance of new threats, non-military instruments of the influence as well as new forms, methods of the activity, and applicable tools of fight, strategic discussions were dominated by the theory and practices of the present and future wars of which character diverges considerably from the classic warfare. In the last decade, a general R. Smith propounded courageous theses which said that the era of classic wars un-

* rawenna2309@interia.pl

derstood as the clashes of armies of two opposing sides was coming to its end [Smith 2005]. In turn, a general D. Barno underlined that in new conditionings following the end of the cold war there was a lack of consolidated theory of waging war. He stated that such a situation results in misunderstanding of the paradigm of its waging which led to creating a risk and professional inconsistency [Barno 2009, p. 30]. T. Hames, F. Hoffman and N. Freier detected new threats that changed the nature of conflicts which as a result gave the origin to the concept of the hybrid warfare.

It indicated the convergences of the physical and psychological dimension of war, blurring the differences between the conventional and irregular warfare, kinetic and non-kinetic one, and the operations with and without using violence as well as erosion of distinguishing between the criminal and irregular operations [Hammes 2004, Hoffman 2007, Freier 2009]. The American concept of hybridity was elaborated in geopolitical vacuum, therefore, being separated from the political conditionings. On the contrary, the Chinese theory of the so-called unrestricted warfare came into being in order to meet the demand of revisionist ambitions of China and indicated that the kinetic dimension was not the most important in reaching the political goals [Liang 1999].

The aim of this article is the explanation of the essence of the unrestricted warfare and its consequences for the international security. The content of this article sets out the results of solvation of the research problems as follows: 1) What the terminological dilemmas concerning the war and category of wars are about? 2) How did the evolution of unrestricted warfare undergo? 3) What is the theory of unrestricted warfare expressed by and what are its consequences?

Terminological dilemmas

In the subject literature the concept of war and armed conflict continually encounters conceptual and interpretational chaos. The definitions are unclear and the multitude of classification leads to the wrong interpretation of the war phenomenon [Reginia-Zacharski 2012]. A war as a considerably complex phenomenon should be considered from different points of view assuming different criteria as the base for division. The problem deepened especially in the last two decades on the ground of a new character of the war and conflicts in which the armed force were used in an unconventional way. In military experts' analytical works and the works of scientific

nature appeared new terms such as unconventional warfare, irregular warfare, 4th generation warfare, hybrid warfare, non-linear warfare, political warfare, grey zone warfare and finally unrestricted warfare.

Classical understanding of the phenomenon of war is tantamount to treating it as an obstacle for peace, therefore, as one of two mutually eliminating states of relationships between at least two political subjects. Formerly, such criteria were sufficient for quite readable division of the political reality into two states corresponding with contrary concept of war and peace [Koziej 1993, p. 8]. Nowadays, the space between those two binary states is filled with the activities, in particular, of the non-military character of competing with each other sides. Therefore, war in general is a confrontation of opposing and hostile subjects in a military conflict, but not limited only to the use of the armed force. It involves also political, economic and diplomatic operations [Paździorek 2009, p. 105]. J. Kaczmarek, apart from military operations, points out the occurrence of the psychological tension and legal, economic and social consolidation operations [Kaczmarek 1982, p. 26]. War is, above all, political and social phenomenon with the employment of all available economic, ideological, social, propaganda or diplomatic means [Polak 2012, p. 40]. If the classical armed conflicts are in a terminological order, big problems are caused by the conflicts with the part of non-state actors, hidden conflicts, competition without violence or restricted violence where the aggression maintains at the level below open war. Simultaneous employment of regular and irregular, kinetic and non-kinetic capabilities by state or non-state actors to meet their political goals provokes discussions among theorists and practitioners of the art of warfare. It seems that all the operations beyond the war classically understood by Clausewitz which is "a political act, the further part of political relationships expressed in the act of violence aimed at compelling the adversary, namely, bringing its armed force to the state in which they will not be capable of continuing the fight" [Clausewitz 1958, pp. 15–16] are unconventional operations.

The antonym of unconventional warfare is conventional warfare taking place between states with the use of conventional means of fight, without the use of weapon of mass destruction [Użycki 1989, pp. 7–9]. Thus, the unconventional warfare as the general concept involves military and quasi-military operations, others that military ones. It can also involve the whole palette of operations with or without the use of violence which encompass, for example, partisan, revolutionary, subversive, special or terroristic operations [Nagao 2001, p. 161] and others. In the subject literature there is no typology of unconventional warfare which means that they can be conduc-

ted between regular armed force of particular states, between regular armed force and partisan groupings, and between non-state actors or private armies. In Special Force of the USA the unconventional warfare is not limited to the instate operations targeted against local opposition and is understood *as activities conducted to enable a resistance movement or insurgency to coerce, disrupt, or overthrow a government or occupying power by operation through or with an underground, auxiliary, and guerilla force in a denied area* [Special... 2010, pp. 1–1]. The above text makes the unconventional warfare becoming an activity or an action sponsored from outside and is oriented on specific political targets. The targets of conventional warfare can be essentially limited to, for example, a specific territory. The concept of limitability and illimitability of the war was differently treated by theorists and was not connected exclusively to the political objectives. Classical example of the unrestricted warfare is the total warfare which often aims to destroy, not only the armed force of adversary, but also the whole state and nation by all available measures and methods. “The proponents of the total war do not recognize in its scope any legal or moral restrictions. They reject agreements and international conventions which disrupt the pursuit of political or economic goals” [Polak 2012, p. 44].

The example of warfare without rules is the theory by Q. Liang and W. Xsiang published in 1999 under the title *Unrestricted Warfare*. Its authors put into questions the domination of kinetic dimension and propose an alternative use of unrestricted methods and measures of influence in time and space [Liang 1999]. The theory of unrestricted warfare is a contradiction of the views propagated by Cicerone who defined a war as settlement of conflict by force [Reiss 1972, p. 48] and, on the other hand, it can be inscribed in the paradigm by Sun Tzu who says that the most important achievement of war is a defeat of adversary without fight [Sun Tzu 1994, p. 13]. In the assessment of Pentagon, the Chinese concept of unrestricted warfare is based on the view which says that in the era of modern technology the use of nuclear weapon is impossible and conventional conflict is too costly and problematic for the achievement of political goals. In China it is assumed that in order to meet strategic goals which are gathering resources, influences and a new territory as well as projection of a political will it would be possible by the unrestricted warfare [Getz 2014]. Q. Liang suggests several operations aimed at defeating even though the rule of the art of warfare remains unchanged. He indicates new non-military methods to achieve political goals through psychological, smuggling, network, medial, technological, drug, economic, culture war, war about the resources or finally the war in the international sphere of

military law [Liang 1999, p. 55]. The evaluation of the unrestricted warfare gives a way to the statement that it is the closest one to the concept of the strategy by L. Hart [1959], in realisation of which the significant role is played by non-military fields of the state activity rather than the concept of total war by E. Luddendorf [1959]. The primacy of non-kinetic aspects over the kinetic dimension is not only the one essential factor. *Modus operandi* of unrestricted warfare does not limit only to the mobilization, but consists of diversity of combination of kinetic and non-kinetic operations. Moreover, the concept predicts that the resources and measures of their use can be taken randomly while the final state achieved is rather unrestricted [Corn 2010, p. 3].

The concept of hybrid warfare is closely related with the concept of unrestricted warfare. In the war the distinction between war and peace, operations with force and without it, kinetic and non-kinetic ones, regular and irregular ones is blurring. Irregular operations are also the main indicator of non-linearity of the unrestricted activity. The logic of hybrid warfare inscribes in the concept of unrestricted war. The hybrid warfare by virtue of its asymmetry is a particular link between strategy and tactics. The illimitability of the operations of the war can be seen in noncompliance with rules of the art of warfare, regulations of the international law and any other rule of the use of possible instrument of influence. The strategic targets of unrestricted warfare are met within the spectrum of irregular, unconventional and asymmetric operations as well as other activities by military and non-military subjects [Fleming 2011, p. 44].

F. Hoffman defined hybrid threats as an adversary who simultaneously and adaptably, and in an integrated way applies the combination of conventional weapon and irregular tactics, terrorism and criminal elements in the battlefield in order to reach political goals [Hoffman 2009, p. 14]. The definition above does not work in the confrontation with non-kinetic threats, notwithstanding, indicates that as a result of hybrid warfare the political goals are achieved which means that operationalization of the concept serves the realization of strategy. Ukrainian experience proves it. Therefore, the concept of hybrid war contrary to the last decades should be considered in strategic categories. The space of influence in hybrid warfare contrary to traditional war does not limit to physical dimension, but exists in different dimensions in which no regular armed forces influenced so far. The statement above is supported by A. Jacobs and G. Lasconjarias, because in their meaning the concept of hybrid war is a form of conflict in which state and non-state actors take part applying to the conventional and unconventional measures of influence, not limiting to the battlefield or specific physical territory [Jacobs i Lasconjarias 2015, p. 3]. Significance of the other

than physical dimensions was noticed also by J. Messner who asserted that informational and psychological influences are the factors determining defeat or failure in fight. He asserted also that psychology is fourth dimension in the hybrid warfare [Месснер 2005, p. 395].

In the aspect of a wide palette of goals being achieved on the geopolitical ground it seems that the perception of some theorists about the art of warfare of the hybrid war as just a new form of fight, or even the war which incorporates all known so far and applied methods of its conduction is wrong. Too narrow is also the perception of hybrid war as a military strategy that incorporates the combination of conventional, irregular, cybernetic, psychological and informational operations. Illimitability of the dimension of influencing the society that becomes the main subject to exert pressure, and employment of a variety of forms, methods and tools entitles to say that the strategic objectives of state are reached through the hybrid warfare.

In the aspect of the above mentioned definitions of war, it is impossible not to notice that regardless of the typology, irregular operations are the dominative form of activity, and the best effects are achieved through its combination with regular operations. In the USA there is also separated concept of irregular warfare which is characterized mainly by indirect operations and application of asymmetric measures. The irregular warfare is understood very broadly and is defined as a fight between states or non-state subjects about legal power and the power over specific people [The Joint... 2010, p. 119]. Its central component are unconventional operations which enable the movements of resistance or insurgents compel a legal or occupational government to behave in a specific way, disrupt its function or lead to its abolition [Special... 2010, p. 1–1]. The other definition of irregular warfare which is perhaps the most correct in the aspect of the experiences of the last couple of years indicates “reaching strategic targets through avoidance of the use of conventional military force and provoking erosion in the national strength of adversary and his will of fight mainly by indirect and untraditional aspects of warfare” [Morris 2015, p. 2].

The evolution of unrestricted warfare

From the eighteenth century in the history of the art of warfare one can observe the so-called linear concept of warfare which consists in clashes of the armed force of two sovereign states. Its heyday took place in the napoleon era and its decline took

place at the end of the First World War. That time, one could see a new phenomenon of gradual mobilization of society and its engagement in the war. The concept of the so-called „total warfare“ caused blurring the difference between the armed force and society. In the second half of the twenty century interstate wars become the exception. However, revolutionary, ethnic, religious, criminal wars or wars for resources become a norm. In the same time, new concepts of economic, psychological and political wars are introduced to the lexicon of theories of the west states strategies [Corn 2010, p. 9]. Germany seeks more effective methods of achieving revisionist goals. It results in the development of the strategy of Luddendorf which assumes unrecognition of any legal or moral restrictions. It rejects the agreements and international conventions which disrupt achieving political or economic goals [Luddendorf 1959, p. 19–27]. L. Hart, in turn, in his strategy at each level of the command exposes the indirect operations. In the works of both strategists one can see also blurring the difference between the war and peace [Corn 2010, p. 10]. In the Great Strategy L. Hart pays attention to the significance of civil undertakings [Polak 2013, p. 222] which indicates the supporting role of the armed force and increasing significance of political, economic and informational instruments of influence.

In the Post-Cold War era, the foregoing model of war declines. It turned out that the marginal conflicts considered so far to be below the level of war or the conflicts of low intensity becomes the dominant phenomenon in the new emerging of the environment of security [Balcerowicz 2014, p. 6]. The character of the wars and the way of settling conflicts is changing. Threats become unpredictable. Non-state subjects of amorphous structure take part in the conflicts more and more often. Instead of subdivisions of the regular armed force there are groups difficult to identify because of their union with a local society, frequently operating as the underground. In the new wars, there are prevailing the technics of destabilization, spreading fear and hate in the society taken from the strategy of anti-partisan and counter-rebellious which becomes the main object of unrestricted influence. For this purpose, ambushes, mine traps, kidnappings, murders and terrorist attacks, sabotages, intimidation and bribing apply. Assassins use mobile phones, Internet, mobile cameras transferring picture in the actual time into the mass media. Swift information spread thanks to the new technologists and social networks taking the fight into the virtual world, and the main object of influence becomes the mind and mental sphere of people. The characteristic behaviors of the fighting ones are: ignoring the laws of war and the elementary norms of dealing with civil people, mercenaries, injured ones; with

cultural monuments, with the staff of temples, hospitals etc. [Balcerowicz 2014, p. 11]. Like the fascism in the Second World War so now the catalyst of unrestricted operations is Islam. The attacking part combines its activities with the political, ideological, religious sphere, and through applying the military tactics it constitutes a particular, convincing entirety [Barno 2009, p. 32].

The unrestricted wars in the subject literature are also referred to as new wars [Kaldor 2013]. In the opinion of B. Balcerowicz, they are: "highly *privatized, informal, or – more generally – postmodern*. For the kind of the violence applied (the level of unrighteousness and cruelty) on the major part of them, they are called *degenerated*. New wars as a general concept incorporates *internal wars or civil wars, conflicts of low intensity* [Balcerowicz 2014, p. 9]. Unrestricted wars, as the recent conflicts prove, do not take place only in authoritarian states which rapidly weakened. Nevertheless, they are, in most cases, the consequence of the dysfunction between states and non-state actors, public and private sector, internal and external state operations, political and economic spheres. M. Kaldor can see the difference between old and new wars referring to the actors involved, the aims of war and methods altogether [Kaldor 2013, p. 2]. In the new wars, the regular armed forces do not participate, but compilation of network state and non-state actors, regular armed force, private subdivisions, mercenaries, jihadists and paramilitary subdivisions instead. Formerly, the aims of war were derivative of geopolitics or ideology. New wars aim at obtaining or establishing the political identity [Kaldor 2013, p. 2]. New political identity – as the aim of war – is not necessarily oriented on building its own state. The characteristic aim of military operations, however, is establishing full control over a specific territory by disposing of the people of other identity [Balcerowicz 2014, p 10]. The canon of unconventional warfare was seeking the occupation of territory as well as prevailing in the conclusive battle. In the new wars, territory is conquered in the aftermath of employment of political measures in combination with military pressure, and through controlling the society. The typical technics involve forcing the exile by violence. Therefore, the force applies more against the society than regular armies [Kaldor 2013, p. 2]. The rules of financing the war change. Basically, it is decentralized and dependent a lot on the resources coming from outside. Self-financing of fighting units becomes a norm and it consists in fundraising through criminal activity or supporting states. "The support from outside was motivated so far by geo-strategy rather than ideology, ethnic or religious affiliation. In new wars they were not states emerging as the main source of engine from outside. In this respect, the great role plays diaspora, refuges, and

ideologised international organizations. The economy of new wars rests in extremely varied forms of gathering resources – from “taxes” imposed on the international organizations to drug trafficking” [Balcerowicz 2014, p. 11].

The theory of unrestricted warfare

The contemporary research on theory and practice of waging war and settling the conflicts go beyond the physical sphere of influence and mainly involve non-kinetic aspects of rivalry. More and more conflicts inscribes in the Chinese concept of unrestricted warfare which is the opposite of the American paradigm of war based on modern technologies. It presents innovative approach to classical war waging and the involvement of the armed force in Clausewitz’s meaning of achieving the political goals by them. Contemporarily, it becomes the measure by means of weak state that do not possess strong armed forces can conquer the state possessing the armies equipped with technology advanced and modern systems of armament and the weapon of precise destruction. The concept of unrestricted warfare is the essence of the war conducted beyond all restrictions or beyond classically accepted physical dimension of warfare [Davis 2015, p. 21].

In the response to increasing costs of armed force operations, Q. Liang and W. Xiangsui propose alternative employment of unrestricted possibilities of impact on the opposite side on its the most sensitive places by means of military force and a wide spectrum of non-military instruments. They assume that the borders determine as well as limit the scope of political goals which may be reached through the impact on the opposite side. In the conditions resulting from the globalization and mutual dependence marking the borders is relatively comparative and the influence in other dimensions are possible both on armed force and all sensitive subjects which the state function relies on [Liang 1999, p. 180]. It can lead to the conclusion that in the categories of war the distinction between what it battle and what is not, between what is weapon and what is not, between who is the warring part and who is not, between states and non-state subjects are blurring. In other words, the restriction on the territorial borderlines are blurring the custom, ethnic, psychological, ideological, scientific, technological and theoretic borders which in fact limit the war and are the base for the unrestricted warfare concept [Liang 1999, p. 180]. Q. Liang and W. Xiangsui assert that the first rule of war is lack of rules which means that nothing

is forbidden. Such an assumption allows using the existing gaps, e.g. in the system of international law and imposition by the strong states of their own rules of rivalry [Liang 1999, p. 2]. Rapid changes in technology lead to creation of new forms of fights. In other words, one can observe a relative reduction of military violence and rapid increase in political, economic or technological violence. In the consequence, they use the methods consisting of hacking computers, sabotage or abolishment of bank systems, manipulation of the market system, and speculation on the monetary system, disinformation and propaganda war, or even inducing earthquakes. The consequence of globalization and the development of new technologies is the change in the war method which definitely moves beyond the military subject, but the use of cybernetic weapon is essential element of every military operation [Liang 1999, p. 25]. The authors of the concept of unrestricted warfare compare the new technics to the so-called *kinder weapons*, but the aim of the weapon remains the same in Clausewitz's meaning, because it is about forcing the opponent to respect the will of the attacking part. The unrestricted warfare with weapon used without bloodshed may decrease the level of brutality, but the core of war remains the same and its results are still difficult to accept [Liang 1999, p. 30].

The final aim of unrestricted warfare is not compelling the adversary to comply with the will of the attacking part, but more through armed and non-armed operations, military and non-military force, lethal and non-lethal means, compelling the enemy to accept the interests of the attacking side [Liang 1999, p. 7].

The unrestricted warfare rests on eight pillars leading to a success. The first one lies in the use of all possible forms of kinetic and non-kinetic influence. Moreover, the financial support and criminal, addictive, corrupting operations, illegal smuggling, and the corruption of public and governmental institutions are preferable. The above mentioned activities along with the usage of economic sanctions can completely paralyze the networked social relations [Liang 1999, p. 207]. Secondly, all the activities should be applied globally and throughout the territory of hostile state in the same time, and synchronized and according to situation cyclically implemented or excluded from implementation [Liang 1999, p. 208]. The third pillar refers to the restriction of the objectives of operations. They cannot be too ambitious at once and specified beforehand. They cannot lie in, for example, the collapse of the government of the attacked state but rather on its weakening and bringing it to abandon its aggressive operations. The level of provocation should maintain below the limit in which the attacked state may lose its all abilities [Liang 1999, p. 209]. The fourth pillar

is natural consequence of the third one and lies in achieving the objectives limited by networked influence with the use of unlimited means. The fifth pillar rests on influencing those elements of state function which the enemy does not anticipate and which are especially vulnerable to the influence. The core of the influence is pursuit and employment of the following asymmetry in all possible dimensions. The scope of the asymmetric operations does not consist of just global influence but possession of the variety of abilities which would allow a widespread impact on any corner of the world [Liang 1999, p. 212]. The sixth pillar is minimizing the resources needed for reaching the objectives of unrestricted warfare. Rational use of resources means making use of the most rational methods and not imposing directly the understandable requirements of saving. The seventh pillar is the consequence of following the above mentioned rules of war. Its essence is multidimensional impact and allocation, mobilization, coordination and cooperation of the military and non-military forces essential for performance of specific tasks. The coordination in several different spheres of activity is carried out after foregoing definition of the objective until the objective is reached [Liang 1999, p. 2014]. The last rule is continuous, dynamic conformation and control of the processes of interaction through applying all, possible instruments of influence of the national force in the pursuit of the goals of war planned [Liang 1999, p. 215].

Q. Liang and W. Xiangsui assume that the future conflicts for the combination with politics, economy, technology, religion, culture and diplomacy with military force will create complexity of the operational environment and unlimited its possibilities of impact. Their visions exceed far beyond the cognitive opportunities and dimensions of warring described in the doctrines of the West states. Therefore, the understanding of waging the unrestricted warfare requires a change in mentality and departing from traditional perception of the way of waging war [Davis 2015, p. 21].

Victories should not be sought in the physical dimension as well, because the struggles take place beyond the traditionally understood battlefield. Even the understating of the model of victory does not guarantee a success as well as the understanding of the strategy of marathon does not lead to a success. Thus, one should think that the future wars will not require from soldiers such abilities as they do not have nowadays and winning the battle outside the battlefield [Liang 1999, s. 181]. Therefore, victory will be possible only when the way of thinking is changed and the idea of Machiavelli is brought into the world of fight.

Conclusions

Contemporary conflicts do not meet the criteria of the definition of war. The achievements of modern technology, significance of information and transferring the areas of function of state and the life of citizens into the virtual world makes the contemporary conflicts difficult to qualify unambiguously to the category of war or peace. There is no clear borderline and unambiguous division into what is white and what is black. In fact, it is hard to qualify war to one, specific and known in theory category of war. It should be expected that the future opponents will seek to create new, their own paradigm of its conduction which would not necessarily correspond with the one existing, described already in theory.

In the globalized world of the future the guarantee of national sovereignty, realization of its own interests and maintenance of statehood will remain a challenge. Large-scale wars between states remain relict of the past. In the future, they will go beyond the use of military force and their centre of gravity will probably rest on the society. Society will be also the main subject of the influence of non-military instruments, mainly the non-kinetic ones. The scope of influence will, however, considerably exceed the known and applied spheres, methods, measures and tools. Today, we can already see the transfer of war on the world of business, finances, politics or even education.

Articulated in the article the theses concerning new wars are important and should be an inspiration for further researches on the future warfare. The understanding of the paradigm of modern warfare and conflicts should be sought in order to face the resulting challenges, improve security and secure its own interests. It will be possible only when the capabilities possessed will allow to the adoption of new kinds and forms of competition. Thus, creating interactive and cascading measures of influence becomes a challenge of the next decade of the twenty-first century. We should also understand that the unrestricted or hybrid warfare is not trench warfare and is not directed against a specific state any more, but it turns out that in the globalized world it occurs in multi-aspect dimensions and forms, and its strategic target is weakening the international organization and the alliances binding.

Bibliography

Balcerowicz B. (2014), *Czym Jest Współcześnie Wojna?*, [online], https://www.google.pl/search?q=Boles%C5%82aw+Balcerowicz+++CZYM+JEST+WSP%C3%93%C5%81CZE%C5%9ANIE+WOJNA%3F&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=cJ-8gV6qOO4uVsgG11qEw#q=Boles%C5%82aw+Balcerowicz+++CZYM+JEST+WSP%C3%93%C5%81CZE%C5%9ANIE+WOJNA%3F+rok [accessed: 24.04.2016].

Barno D. (2009), *Military Adaptation in Complex Operations*, Prism, Vol.1, No.1, 12/2009 [online], www.ndu.edu/inss/press/prism/1/4_prism_27-36_Barno.pdf [accessed: 24.04.2016].

Clausewitz C. (1958), *O wojnie*, Warsaw.

Corn T. (2010), *Peaceful Rise through Unrestricted Warfare: Grand Strategy with Chinese Characteristics*, "Small Wars Journal", [online] <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/grand-strategy-with-chinese-characteristics> [accessed: 24.04.2016].

Davis R. (2015), *Continued Evolution Of Hybrid Threats. The Russian Hybrid Threat Construct and the Need for Innovation*, "The Three Swords Magazine", 28/2015, [online] http://www.jwc.nato.int/images/stories/threeswords/CONTINUED_EVOLUTION_OF_HYBRID_THREATS.pdf [accessed 27.04.2016].

Fleming B. (2011), *The Hybrid Threat Concept: Contemporary War, Military Planning and the Advent of Unrestricted Operational Art*, Leavenworth, [online] <http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/2753.pdf> [accessed: 27.04.2016].

Freier N. (2009), *The Defense Identity Crisis: It's a Hybrid World*, Parameters, Autumn, [online] <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/09autumn/freier.pdf> [accessed: 24.04.2016].

Getz B. (2014), *Warfare Three Ways*, [online] <http://freebeacon.com/national-security/warfare-three-ways/> [accessed 27.03.2016].

Hammes T. (2004), *The Sling and the Stone: On Warfare in the 21st Century*, Minneapolis.

Hart L. (1959), *Strategia. Działania pośrednie*, Warsaw.

Hoffman F. G. (2009), *Hybrid Vs. Compound War, The Janus Choice: Defining Today's Multifaceted Conflict*, 1 October, [online] <http://www.armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war/> [accessed: 28.04.2016].

Hoffman F. (2007), *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington, [online] http://www.potomac institute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf [accessed: 24/04.2016].

Jacobs A., Lasconjarias G., (2015), *NATO's Hybrid Flanks: Handling Unconventional Warfare in the South and East*, NDC Rome, No. 112, April, [online] http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fmercury.ethz.ch%2Fserviceengine%2Ffiles%2FISN%2F190786%2Fipublicationdocument_singledocument%2F842be548-695b-4c3e-a8ab-6c8c9f3f4038%2Fen%2Frp_112.pdf&ei=gBVqVeWHJsSVsgHE7YHACw&usq=AFQjCNFJHnGYCHBOFZ2SbucGZEHIRDyoVQ&bvm=bv.94455598,d.bGg [accessed: 28.04.2016].

Janicka K. (2014), *Liczba wojen na świecie wzrasta*, Portal Stosunki Międzynarodowe, 04 March, [online] <http://www.stosunki.pl/?q=content/liczba-wojen-na-%C5%9Bwiecie-wzrasta> [accessed: 24/04.2016].

Kaczmarek J., Staciwa Cz., Zapolski S. (1982), *Doktryna wojenna*, Warsaw.

Kaldor M. (2013), *In Defence of New Wars, "Stability"*, 2(1): 4, [online] http://eprints.lse.ac.uk/49500/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Kaldor,M_Kaldor_Defence_new_wars_2013_Kaldor_Defence_new_wars_2013.pdf [accessed: 20.03.2016].

Koziej S. (1993), *Teoria sztuki wojennej*, Warsaw.

Liang Q. and Xiangsui W. (1999), *Unrestricted Warfare*, Beijing, [online] <http://www.c4i.org/unrestricted.pdf> [accessed: 20.03.2016].

Luddendorf E. (1959), *Wojna totalna*, Warsaw.

Месснер Е.Э. (2005), *Хочешь Мира, Победи Мятеевойну!*, Москва, [online], http://militera.lib.ru/science/0/pdf/messner_ea01.pdf [accessed: 02.04.2016].

Morris V. (2015), *Grading Gerasimov: Evaluating Russian Nonlinear War Through Modern Chinese Doctrine*, [online] <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/grading-gerasimov-evaluating-russian-nonlinear-war-through-modern-chinese-doctrine> [accessed: 20.04.2016].

Nagao Y. (2001), *Unconventional Warfare: A Historical Perspective*, [online] http://www.nids.go.jp/english/event/symposium/pdf/2001/sympo_e2001_6.pdf [accessed: 18.04.2016].

Paździorek P. (2009), *Konflikt w teorii sztuki wojennej*, Warszawa [online], https://www.google.pl/search?q=pa%C5%BAdziorek+konflikt+pdf&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=FoQcV9W7F4HX6QTM4LyABA [accessed: 18.03.2016].

Polak A. (2013), *Sztuka Wojenna. Kontekst Teoretyczny i Praktyczny*, „Zeszyty Naukowe AON”, no. 3(92), [online] <http://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-286af305-cdfb-4239-b74e-aa9863dd4e91> [accessed: 18.04.2016].

Polak A. (2013), *Wojna w teorii sztuki wojennej*, Warszawa, [online] https://www.google.pl/search?q=pa%C5%BAdziorek+konflikt+pdf&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=FoQcV9W7F4HX6QTM4LyABA#q=polak+wojna+w+teorii+sztuki+wojennej+ [accessed: 18.04.2016].

Reginia-Zacharski J. (2012), *Analityczne definicje wojny*, portal Geopolityka.org, [online] <http://www.geopolityka.org/analizy/jacek-reginia-zacharski-analityczne-definicje-wojny> [accessed: 18.04.2016].

Reiss A., Ryszka F., Szcześniak A. (red.) (1972), *Historia doktryn politycznych*, Source Materials, Warsaw.

Smith R. (2015), *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, New York.

Special Forces Unconventional Warfare (2010), TC 18-01, November, [online] <https://docs.google.com/document/d/1e6GaRGZATVUveM9higdfqwbqZTPFLVPKQLeBqc-kQ7E/edit> [accessed: 12.04.2016].

Sun Tzu (1994), *Sztuka wojny*, Warsaw.

The Joint Publication (JP) 1-02 (2010), *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, 8 November 2010, As Amended Through 15 January 2016, [online] http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf [accessed: 19.04.2016].

Użycki J. (1989), *Wojna konwencjonalna w Europie?*, Warsaw.



Część IV

Zarządzanie kryzysowe
w systemie
bezpieczeństwa państwa



Ryszard Grosset*

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Wojciech Jarosz**

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Karina Jarosławska-Kolman***

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Małgorzata Ciuka-Witrylak****

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Marcin Łapicz*****

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

**Założenia do opracowania systemu ewakuacji
i ratowania poszkodowanych podczas klęsk
żywiolowych z wykorzystaniem technologii zdalnego
pomiaru parametrów życiowych¹**

**Assumptions for the Development of a System of Evacuation
and Rescue of Victims During Natural Disasters Using the
Technology of Remote Measurement of Vital Signs**

1 Artykuł opracowany w ramach projektu „System ewakuacji i ratowania poszkodowanych podczas klęsk żywiolowych – EvaCopNet” PBS3/B9/37/2015, Program Badań Stosowanych PBS3 współfinansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

* ryszard.grosset@gmail.com

** wjarosz@sgsp.edu.pl

*** karina.kolman@gmail.com

**** gosiaciuka@gmail.com

***** marcinlapicz@gmail.com

Abstract: For the health and lives of people in the danger zone, they correspond to the rescuers, mostly firefighters. Their chief mission is to master the threat in terms of qualified first aid and emergency medical evacuation of vulnerable people out of the dangerous area. Depending on qualifications, in the first place, there should be made activities in the field of qualified assistance in the airway patency and protection, as well as plugging external bleeding. In case of difficulty in defining the final range and a high degree of impact factor dangerous to assume that there is a threat to the lives of all affected. Due to the lack of a real possibility of the actual prioritized aid, the priority is to evacuate victims to a safe zone. According to the idea, the most important aspect of the fight against natural disasters is to minimize human and material losses. Currently implemented are warning systems and broad public education on the prevention and mitigation of disasters and behavior of their occurrence. The missing link in the chain of survival, which would improve the conduct of activities in the areas covered by large-scale disaster, is to implement a monitoring system for the victims and rescue teams in the zone of influence.

Key words: evacuation, system monitoring, triage, medical emergency, injured

Wstęp

Za zdrowie i życie ludzi znajdujących się w strefie niebezpiecznej odpowiadają ratownicy, najczęściej strażacy. Ich naczelną misją² jest likwidacja zagrożenia, zminimalizowanie strat ludzkich i materialnych oraz ewakuowanie zagrożonych poza obszar zagrożony. Główne elementy, na które składa się system ratownictwa w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy i ratownictwa medycznego, to:

- wysłanie na miejsce zdarzenia sił i środków wystarczających do zaopatrzenia wszystkich poszkodowanych i opanowanie sytuacji;
- rozpoczęcie na miejscu zdarzenia czynności mających na celu zabezpieczenie funkcji życiowych, stabilizacja stanu poszkodowanych, a następnie wdrożenie właściwego leczenia w dalszych etapach działań;
- maksymalne skrócenie czasu od zaistnienia zdarzenia do rozpoczęcia leczenia we właściwym ośrodku specjalistycznym, zgodnym ze stanem osób poszkodowanych.

Wymienione elementy wpisują się w założenia „łańcucha przeżycia” opracowane w latach 60. XX wieku przez E. W. Ahnefelda [Zawadzki 2015, ss. 354–357]. Ahnefeld

² Kompetencje Państwowej Straży Pożarnej zapisane są w Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

zaproponował, aby całość działań ratunkowych była realizowana zgodnie z zasadą „złotej godziny”. Jak najszybsze powiadomienie służb ratowniczych (wykonanie telefonu alarmowego) rozpoczyna cały ciąg działań. Do czasu dojazdu na miejsce zdarzenia sił i środków Krajowego System Ratowniczo-Gaśniczego³ (KSRG) i/lub Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM) świadkowie zdarzenia, według założeń, powinni prowadzić proste czynności z zakresu pierwszej pomocy, tj. udrożnienie dróg oddechowych, prowadzenie resuscytacji krążeniowo-oddechowej. Poszczególne etapy pomocy poszkodowanym, począwszy od powiadomienia służb ratowniczych, poprzez czynności ratunkowe podjęte przez świadków zdarzenia, kwalifikowaną pierwszą pomoc, medyczne czynności ratunkowe na miejscu zdarzenia i w czasie transportu wraz z leczeniem w szpitalnym oddziale ratunkowym, a docelowo specjalistycznym ośrodku, tworzą ogniwa łańcucha przeżycia.

Obecnie wdrażane są systemy ostrzeżeń i szerokiej edukacji społeczeństwa dotyczące zapobiegania i łagodzenia skutków katastrof oraz zachowania podczas ich wystąpienia.

Brakującym ogniwiem łańcucha przeżycia, który usprawniłby prowadzenie działań na terenach wielkoobszarowych objętych katastrofą, jest wdrożenie systemu monitorowania⁴ poszkodowanych oraz zespołów ratowniczych przebywających w strefie zagrożenia. Artykuł ma na celu prezentację nowych koncepcji oraz trendów i podjętych prac aplikacyjnych usprawniających przebieg diagnozowania stanu zdrowia oraz ratowania osób poszkodowanych będących ofiarami awarii i katastrof.

Dane historyczne

W grudniu 1999 roku wprowadzono zmianę ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (PSP), uzupełniając zakres kompetencji formacji o zadania z zakresu ratownictwa medycznego. Na przestrzeni 17 lat dzielących nas od tego okresu zarówno zakres kompetencji, jak i intensywność działań w tej dziedzinie ratownictwa uległy znacznej intensyfikacji. Najlepszą ilustracją tych zmian może być wzrost liczby podjętych

³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji rajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

⁴ Główne założenia projektu „System ewakuacji i ratowania poszkodowanych podczas klęsk żywiołowych – EvaCopNet” PBS3/B9/37/2015, Program Badań Stosowanych PBS3 współfinansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

działań z zakresu ratownictwa medycznego przeprowadzonych przez jednostki PSP w omawianym okresie⁵:

- 2000 r. – 559 zdarzeń,
- 2005 r. – 1 565 zdarzeń,
- 2010 r – 5 1667 zdarzeń,
- 2015 r. – 132 090 zdarzeń.

Prezentowane dane wyraźnie wskazują na znamieny trend wzrostowy liczby zdarzeń związanych z udzielaniem pomocy poszkodowanym. Badane przypadki to najczęściej zdarzenia masowe⁶ – ze względu na niewystarczające siły i środki pierwszego rzutu oraz zdarzenia występujące na rozległych obszarach, przy których utrudnione jest dotarcie do poszkodowanych oraz ich ewakuacja, a w przypadku braku możliwości ewakuacji – trudności w monitorowaniu stanu zdrowia.

Z raportu Program Narodów Zjednoczonych Ochrony Środowiska (PNUE) oraz Centrum Organizacji Zjednoczonych dla pomocy środowisku w nagłych wypadkach (UNCUEA) wynika, że w czasie awarii możliwości interwencji ratunkowych są ograniczone [Lorent (red.) 2012, s. 305] ze względu na brak możliwości przewidzenia zasięgu oddziaływania oraz skutków pozornie incydentalnego zdarzenia.

Mając na uwadze powyższe analizy, można stwierdzić, że uzasadniona jest potrzeba prowadzenia dalszych prac rozwojowych nad organizacją oraz optymalizacją działań ratowniczych i medycznych podczas zdarzeń masowych.

Kompetencje ratownika PSP w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy⁷ obejmują:

- działania ratownicze w stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego – między innymi segregację pierwotną,
- tamowanie krwotoków,
- opatrywanie ran,
- unieruchamianie złamań,
- postępowanie przeciwwstrząsowe,

5 Dane opracowane na podstawie programu EWID-STAT pozwalającego na obsługę statystyczną informacji ze zdarzeń z programu Ewid99.

6 Zdarzenie w wyniku którego określone w procesie segregacji poszkodowanych zapotrzebowanie na kwalifikowaną pierwszą pomoc i medyczne czynności ratunkowe realizowane w trybie natychmiastowym przekracza możliwości sił i środków podmiotów ratowniczych obecnych na miejscu zdarzenia w danej fazie działań ratowniczych.

7 Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Niniejszą ustawą zmieniono ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej oraz „Zasady Organizacji Ratownictwa Medycznego w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym” (2013), KG PSP, KCKRIOL, Warszawa.

- tlenoterapię,
- resuscytację z użyciem defibrylatora włącznie.

Zgodnie z regulacjami prawnymi jednostki PSP prowadzą medyczne działania ratownicze w trzech przypadkach :

- kiedy na miejscu zdarzenia nie ma jednostek PRM,
- kiedy medyczne działania ratownicze prowadzone są w strefach zagrożenia,
- kiedy potencjał PRM na miejscu zdarzenia jest niewystarczający (zdarzenia masowe).

Z trzecim przypadkiem nierozdzielnie związana jest konieczność prowadzenia segregacji pierwotnej. Poszkodowani dzieleni są na cztery podstawowe grupy, w zależności od skali odniesionych obrażeń. System START, stosowany przez służby ratownicze, zakłada nadanie każdemu z poszkodowanych określonego priorytetu określającego kolejność udzielania pomocy oraz kolejność ewakuacji. Poszkodowani zostają oznaczeni przez nadanie im odpowiedniego koloru (czerwony, żółty, zielony, czarny) w zależności od oceny stanu zdrowia dokonanej na podstawie oceny prostych parametrów, takich jak możliwość chodzenia, obecność oddechu, czas nawrotu kapilarnego czy stan świadomości.

Nadawane kolory oznaczają kolejno:

- Czerwony – pacjent priorytetowy, ewakuacja, pomoc medyczna i transport w pierwszej kolejności. Pacjent przy właściwej opiece medycznej rokuje na przeżycie i powrót do zdrowia.
- Żółty – pacjenci, którzy odnieśli obrażenia i wymagają pomocy medycznej, jednak w ocenie dokonującego selekcji opóźnienie w jej wdrożeniu nie zagraża ich życiu, a ich właściwe leczenie powinno rozpocząć się nie później niż w pierwszej dobie od zdarzenia.
- Zielony – są to pacjenci, którzy w ocenie dokonującego selekcji przeżyją, niezależnie od rodzaju udzielonej pomocy.
- Czarny – pacjenci, którzy prawdopodobnie są nie do uratowania w danej sytuacji.

Segregacja oparta o zasady systemu „START” pozwala na odpowiednie sformułowanie priorytetów, ale nie pozwala na stałą kontynuację oceny poszkodowanych i identyfikację przypadków, w których parametry życiowe – już po dokonaniu triage’u – ulegają gwałtownemu pogorszeniu.

Projekt EvaCopNet

Elementem wspomagającym triage i umożliwiającym monitoring poszkodowanych po wstępnej segregacji, a przed umieszczeniem ich w ambulansie lub śmigłowcu Lotniczego Pogotowia Ratunkowego (LPR), mogłoby być zastosowanie urządzenia dokonującego automatycznego pomiaru podstawowych parametrów życiowych i transmitującego wyniki tych pomiarów do komputera, który analizowałby je pod kątem poziomu zagrożenia życia i wspomagał proces ustalania kolejności ewakuacji medycznej do Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych (SOR). Realizacji opracowania koncepcji funkcjonowania oraz budowy takiego systemu podjęło się Konsorcjum realizujące projekt EvaCopNet. W skład konsorcjum weszły:

- Szkoła Główna Służby Pożarniczej (SGSP) – lider konsorcjum,
- Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej (WIML),
- Wojskowa Akademia Techniczna (WAT),
- WB Electronics (WBE),
- Robotics Inventions (RI).

Problemem badawczym zdefiniowanym przez członków konsorcjum jest zweryfikowanie – w warunkach operacyjnych – możliwości włączenia w proces ewakuacji i ratowania urządzenia monitorującego (znakującego) funkcje życiowe poszkodowanego i przesyłającego informacje w trybie on-line bezpośrednio lub za pośrednictwem UAV⁸ do stanowiska dowodzenia.

Zagadnienie to zostało zdefiniowane przy uwzględnieniu całego szeregu ograniczeń, takich jak:

1. rozmiary modułu FT⁹,
2. problem zasilania i jego wpływ na przyjęte rozwiązania przesyłu danych,
3. zasięg nadajnika FT oraz czas pracy z pojedynczym ogniwem zasilającym,
4. trwałość,
5. możliwość zastosowania w ekstremalnych warunkach,
6. łatwość i szybkość użycia,
7. dostęp do wybranej części ciała poszkodowanego,
8. wielorazowość użycia FT,
9. zasięg i możliwość wykorzystania modułu,

⁸ Bezzałogowy statek powietrzny, dron.

⁹ Opracowanie konstrukcji modelu mikromodułu FlagTag, wraz z osprzętem i oprogramowaniem, które pozwoli na znakowanie, lokalizację oraz monitoring poszkodowanych.

10. brak widoczności satelit,
11. niedokładność stosowania metod inercjalnych oraz opartych na falach radiowych, zakresu i miejsca działania służb ratowniczych (teren otwarty, silnie zurbanizowany, budynki),
12. liczba koniecznych do wykorzystania UAV dla zapewnienia wymaganej niezawodności transmisji danych,
13. organizacja działania służb, sposób włączenia informacji z systemu EvaCop-Net w proces ewakuacji i ratowania.

W projekcie zastosowane zostaną osiągnięcia nowoczesnych technologii w projektowaniu i budowaniu narzędzi umożliwiających spełnienie rosnących wymagań stawianych służbom ratowniczym podczas zdarzeń o charakterze klęski żywiołowej. Obecnie służbą wiodącą powołaną do ratowania życia i zdrowia podczas zdarzeń obejmujących katastrofy naturalne, awarie techniczne oraz akty terroru jest Państwowa Straż Pożarna.

Priorytetowym zadaniem stawianym tej służbie jest ratowanie i ewakuacja poszkodowanych z miejsca zdarzenia oraz monitorowanie stanu ich zdrowia. We współczesnym ratownictwie medycznym ogromną wagę przywiązuje się do pomocy na miejscu zdarzenia oraz w dalszej kolejności podczas transportu. Właściwa organizacja zadań pozwala na uratowanie życia na miejscu wypadku, prawidłową ewakuację i umieszczenie poszkodowanego w ośrodku specjalistycznym zgodnie ze wskazaniami zdrowotnymi.

Spóźniona pomoc, w okresie największego zagrożenia, nie daje praktycznie szans na przeżycie. Bezpieczny transport pod opieką wykwalifikowanego personelu zapewnia utrzymanie podstawowych funkcji życiowych wraz z wdrożeniem postępowania przeciwwstrząsowego. Ostatnim etapem pomocy jest przekazanie poszkodowanego do Szpitalnego Oddziału Ratunkowego (SOR).

Aktualnie obowiązujący w naszym kraju system pomocy medycznej powoduje, że pierwsze ogniwa „łańcucha przeżycia” są dalece niedoskonałe. Stąd też istnieje konieczność stworzenia systemu ewakuacji uwzględniającego zasady segregacji poszkodowanych podczas zdarzeń o charakterze katastrofy. Znaczną część ofiar można by uratować, gdyby w porę została im udzielona kwalifikowana pierwsza pomoc (KPP). Jest to niezwykle istotny czynnik wpływający na wzrost liczby zgonów w wyniku urazów komunikacyjnych, szczególnie tych, które mają miejsce w trudno dostępnym terenie, gdy wiadomo, że pomoc medyczna nie dotrze szybko na miejsce wypadku.

W odniesieniu do pomocy medycznej w każdym rodzaju zdarzenia dominującą rolę odgrywają następujące elementy:

- KPP udzielana na miejscu zdarzenia,
- segregacja poszkodowanych z uwzględnieniem ustalenia kolejności udzielania niezbędnej pomocy w stanach zagrażających życiu,
- sprawna i właściwa ewakuacja poszkodowanych i ich transport z jednoczesnym podjęciem działań ratunkowych,
- leczenie szpitalne.

W wyniku badań stwierdzono, że jedną z głównych przyczyn niepotrzebnych zgonów jest niedoskonały system ratowniczy, a więc źle i zbyt późno udzielona pomoc na miejscu zdarzenia oraz niewłaściwy transport. Przy właściwym postępowaniu ok. 40% rannych ma szansę przeżyć bez pomocy, natomiast przy dobrze zorganizowanej szanse takie ma aż 90%.

Istotne jest to, że największe zagrożenie życia występuje bezpośrednio po doznanym urazie, chorobie lub zatruciu. W organizmie poszkodowanego następują zagrażające życiu zaburzenia funkcji życiowych i/lub układu regulacji – następuje stan krytyczny. Udzielenie pomocy w jak najkrótszym czasie od momentu zaistnienia urazu decyduje o życiu poszkodowanego. Często również zapobiega lub skraca czas zabiegów reanimacyjnych i zmniejsza liczbę powikłań.

Każdy z poszkodowanych powinien być monitorowany przez ratowników i jakakolwiek oznaka pogorszenia stanu wymaga podjęcia działań zgodnych z obowiązującymi procedurami. Ograniczenie liczby ratowników potrzebnych do obserwacji stanu zdrowia można uzyskać poprzez wprowadzenie nowatorskiego systemu kwalifikacji poszkodowanych poprzez zdalne przesyłanie parametrów życiowych poszkodowanych.

Zarówno bezpośrednie, jak i wtórne skutki katastrof mogą okazać się trudne do usunięcia. Naczelną zasadą będzie w takich sytuacjach pomoc jak największej liczbie poszkodowanych. Pewna liczba ofiar katastrofy zginie natychmiast lub przed nadejściem pomocy, pozostaną jednak poszkodowani, których życie będzie zagrożone w różnym stopniu – od groźby zgonu w ciągu kilku minut (np. przy niedrożności dróg oddechowych), poprzez krwotoki wewnętrzne wymagające podjęcia interwencji do godziny, do lekkich obrażeń i strachu lub paniki. W takim właśnie przypadku będzie potrzebna umiejętność szybkiej segregacji tych ludzi, którzy mieliby szansę przeżycia. Jest to badanie i kwalifikacja poszkodowanych pod kątem konieczności ewakuacji i leczenia, zapewniająca maksymalne korzyści jak największej liczbie osób

w danych warunkach. Podejmowane decyzje dotyczą przede wszystkim zabiegów ze wskazań nagłych oraz zaniechania leczenia w przypadkach zbyt ciężkich. Segregacja obejmuje również ustalenie priorytetów ewakuacji, ratowania i leczenia.

Selekcja poszkodowanych jest bardzo ważnym elementem reagowania na zdarzenia mające charakter klęski żywiołowej, zdarzeń masowych i mnogich. Decyzja o podjęciu czynności segregacyjnych powinna być jedną z pierwszych po przybyciu na miejsce zdarzenia. Dokonuje się jej najczęściej na podstawie wstępnego rozpoznania sytuacji. W przypadku, gdy liczba ratowników jest niewystarczająca w stosunku do liczby poszkodowanych, decyzja ta jest konieczna.

Według danych statystycznych¹⁰ prowadzonych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w latach 2009–2013 odnotowano następujące liczby poszkodowanych:

- 2009 zanotowano 4 781 ofiar śmiertelnych i 51 592 rannych podczas pożarów i miejscowych zagrożeń;
- 2010 zanotowano 4 816 ofiar śmiertelnych i 53 451 osób rannych podczas pożarów i miejscowych zagrożeń;
- 2011 zanotowano 5 126 ofiar śmiertelnych i 55 476 osób rannych podczas pożarów i miejscowych zagrożeń;
- 2012 zanotowano 5 459 ofiar śmiertelnych i 51 063 rannych podczas pożarów i miejscowych zagrożeń;
- 2013 zanotowano 4 520 ofiar śmiertelnych i 50 829 rannych podczas pożarów i miejscowych zagrożeń.

W wielu sytuacjach były to zdarzenia mające charakter klęsk żywiołowych, kiedy dotarcie ratowników do osób poszkodowanych, ich ewakuacja i ratowanie nie mogły przebiegać w sposób sprawny, szybki i bezpieczny. Nowoczesne rozwiązania systemowe poprawiające kryterium czasowe ewakuacji, ratowania i właściwego zabezpieczenia medycznego wpłynęłyby na dane statystyczne, obniżając te wartości już w niedalekiej przyszłości.

Oryginalność sposobu rozwiązania problemu w realizowanym projekcie polega na wykorzystaniu synergii potencjału aplikacyjnego poszczególnych elementów składowych technologii EvaCopNet. Za poszczególnymi modułami ukryty jest olbrzymi potencjał partnerów zamierzających realizować Projekt. Szkoła Główna Służby Pożarniczej to krajowy lider w dziedzinie bezpieczeństwa pożarowego i ochrony lud-

¹⁰ Dane opracowane na podstawie programu EWID-STAT pozwalającego na obsługę statystyczną informacji ze zdarzeń z programu Ewid99.

ności. Jest właścicielem wielu opracowań i prac naukowych w zakresie zagrożeń naturalnych i antropotechnicznych oraz sposobu minimalizacji ich skutków. Moduły FT to domena WIML potwierdzona wieloletnim doświadczeniem. WIML może pochwalić się opracowaniem systemów monitorowania stanu psychofizjologicznego pilotów w trakcie rzeczywistego lotu, modułem MMZ (moduł monitorowania życia) – elementem systemu TYTAN (narodowy program Żołnierza XXI w.) oraz systemami wykrywania zagrożeń kierujących pojazdami.

Moduł radiowy oraz organizacja komunikacji w sieci MESH¹¹ z wykorzystaniem bezzałogowych statków powietrznych to z kolei domena WBE, które jest bez wątpienia liderem wytwarzania UAV na rynku krajowym. WBE, jako członek Konsorcjum, pozwoli na pełną ingerencję w konstrukcję dronów w procesie badań sieci MESH zlokalizowanych na bezzałogowych urządzeniach latających.

Moduł lokalizacji uszkodzonych QFind¹² to bardzo ważny element rozwiązania, który będzie realizować RI, wykorzystując najnowsze osiągnięcia firmy z zakresu zamkniętych układów automatyki przemysłowej do zastosowania na platformach jeżdżących, latających, pływających.

Integracja z systemami aktualnie wykorzystywanymi przez służby ratownicze została zaplanowana dla WAT, który opracuje moduł prezentacji – nawigacji dla zespołu ratowników oraz programowy moduł integratora danych PID¹³.

Zakończenie

Zakłada się, że zaprojektowany system będący wynikiem Projektu będzie można wykorzystać w następujących sytuacjach:

11 Moduły radiowe (zabudowane w opaskach, UAV oraz dodatkowych urządzeniach) będą w sposób autonomiczny i automatyczny tworzyły sieć komunikacyjną. Moduły radiowe będą mogły pełnić rolę węzłów nadawczych, odbiorczych oraz węzłów pośredniczących. Sieć będzie odnajdywała optymalne trasy komunikacji dla wysyłanych komunikatów, dobierając dynamicznie węzły pośredniczące.

12 Moduł lokalizacji uszkodzonych QFind jest źródłem informacji o położeniu uszkodzonego wnętrza oraz na zewnątrz budynków.

13 Moduł PID integrujący dane, które mogą być przesyłane z różnych urządzeń w dowolnej postaci, np. CSV, TXT, XML, XLS itp., wspomagający podejmowanie decyzji będzie działał na podstawie danych uzyskanych z modułów FT i Qfind oraz kryteriów podejmowania decyzji określonych/opracowanych przez członków konsorcjum, np. w formie implementacji wybranych procedur stosowanych w trakcie akcji ratowniczych.

1. Istnienie dużej grupy poszkodowanych w wypadkach i katastrofach masowych (tzw. grupa „czerwona” i „żółta”) przy braku możliwości jednoczesnej ewakuacji wszystkich pacjentów z rejonu katastrofy do warunków umożliwiających udzielenie im pomocy medycznej w Szpitalnym Oddziale Ratowniczym (SOR). Zaopatrzenie grupy pacjentów znajdujących się w stanie bezpośredniego zagrożenia życia w opaski z sensorami transmitującymi on-line dane o ich podstawowych parametrach charakteryzujących funkcjonowanie organizmu (aktywność elektryczna serca, oddech, temperatura ciała, położenie poszkodowanego). Komputer przetwarzający dane w trybie on-line automatycznie wskazywałby osoby, których parametry ulegają znaczącemu pogorszeniu. Wyniki stanowiłyby dodatkowe narzędzie w procesie segregacji medycznej wskazując priorytety dla procesu ewakuacji poszkodowanych do SOR.
2. Monitoring stanu zdrowia pacjentów z grup podwyższonego ryzyka zdrowotnego w warunkach klęsk żywiołowych (np. powódź). System działać będzie w sytuacji większego rozproszenia, w czasie klęsk żywiołowych lub w innych wypadkach związanych z istnieniem zagrożeń wielkoobszarowych. W sensory zostaną zaopatrzone osoby ze schorzeniami przewlekłymi lub znajdujące się w niestabilnym stanie zdrowia. System, działając w oparciu o istnienie „częsteł łącznościowych”, zwiększających zasięg transmisji danych, będzie sygnalizować wzrost zagrożenia życia i zdrowia osób znajdujących się w grupie ryzyka, wskazując priorytety dla podjęcia ewakuacji lub/i działań ratowniczych.
3. Monitorowanie stanu zdrowia członków Ochotniczych Straży Pożarnych skierowanych do wykonywania zadań ratowniczych w strefach bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia. Sensory umożliwią monitorowanie stanu ich zdrowia i w konsekwencji ułatwią podjęcie decyzji o podmianie ratowników, których zmiana parametrów życiowych wskazywałaby na zaburzenia funkcjonowania organizmu lub spadek wydolności. Wybór grupy strażaków OSP podyktowany jest dobrowolną formą ich uczestnictwa w specjalistycznych, skomplikowanych i obciążających organizm działaniach ratowniczych. W porównaniu z formacjami zawodowymi nie przechodzą oni okresowych testów sprawności fizycznej ani badań profilaktycznych lekarskich ukierunkowanych na występujące obciążenia podczas pracy strażaka.

Podstawą dla wszystkich zastosowań ma być zunifikowany system telemetryczny ze zintegrowanym źródłem zasilania, komputerem z oprogramowaniem analitycz-

Ryszard Grosseł, Wojciech Jarosz, Karina Jarosławska-Kolman, Małgorzata Ciuka-Witrylak,
Marcin Łapicz

nym oraz opcjonalnie przęsła łącznościowe zlokalizowane na dronach (UAV). Przyjęcie docelowego rozwiązania będzie uzależnione od wyników prowadzonych prac badawczych zweryfikowanych przez grono niezależnych ekspertów.

Celowość prowadzonych badań jest uzasadniona potrzebą doskonalenia systemu organizacji oraz optymalizacji działań ratowniczych i medycznych podczas zdarzeń masowych.

Bibliografia

Lorent H. (red.) (2012), *Klęski żywiołowe a bezpieczeństwo wewnętrzne kraju, projekt „Wpływ zmian klimatu na środowisko, gospodarkę i społeczeństwo (zmiany, skutki i sposoby ich ograniczania, wnioski dla nauki, praktyki inżynierskiej i planowania gospodarczego)”, realizowany na podstawie umowy o dofinansowanie nr POIG.01.03.01-14-011/08 – 00 z dnia 1 grudnia 2008 r. w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, IMiGW, Warszawa, [online] <http://klimat.imgw.pl/wp-content/uploads/2013/01/tom3.pdf> [dostęp: 4 maja 2016].*

Romanowski B. (2012), *Była taka akcja... „Przeгляд pożarniczy”*, Józefów.

Zawadzki A. (2015), *Medycyna ratunkowa i katastrof*, wyd II dodruk 3, PZWL, Warszawa.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2011 r. Nr 46, poz. 239)

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jednolity Dz.U. 2016 r., poz. 603).

Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tekst jednolity Dz.U. 2013 r., poz. 757 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jednolity Dz.U. 2016 r., Nr 0, poz. 191).

„Zasady Organizacji Ratownictwa Medycznego w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym” (2013), KG PSP, KCKRiOL, Warszawa.

„Zasady ewidencjonowania zdarzeń w systemie wspomaganie decyzji Państwowej Straży Pożarnej” (2014), KG PSP, KCKRiOL, Warszawa.



Jolanta Michalska*

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Karina Jarosławska-Kolman**

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Małgorzata Ciuka-Witrylak***

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Marcin Łapicz****

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Problematyka udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy podczas zdarzeń z udziałem substancji niebezpiecznych

The Issue of the Provision of Qualified First Aid During Accidents Involving Hazardous Substances

Abstract: The paper discusses the problem related to the behaviour and provision of qualified assistance to people exposed to the dangerous substances. The occurrence of such events has necessitated the establishment of procedures. Service leadership for this type of event belongs to the State Fire Service and other entities of the National Firefighting and Rescue System (NFRS). As a formation equipped with the appropriate devices, the ability to fully protect rescuers and training in the field of qualified first aid is the strength of the first line. Saving lives and health of the people is the most important

* jollaj@wp.pl

** karina.kolman@gmail.com

*** gosiaciuka@gmail.com

**** marcinlapicz@gmail.com

of the tasks imposed on NFRS and an integral part of any kind of emergency. In some cases, it is necessary to conduct an effective triage of events involving CBRN, which is a big challenge for emergency services. The paper presents the issue of the provision of qualified first aid and carries out an effective segregation by rescuers of the State Fire Service. The priority task posed on this service is to rescue and evacuate the injured from the scene and to monitor their health.

Key words: CBRN, triage, medical emergency, qualified first aid, hazardous substances

Wstęp

Obecnie wśród przyczyn niebezpieczeństwa utraty życia i zdrowia ludności cywilnej można wyróżnić zagrożenia chemiczne, biologiczne, radiologiczne, jądrowe [Żuber 2006, ss. 131–142] oraz zagrożenia związane z zastosowaniem konwencjonalnych lub improwizowanych ładunków wybuchowych (IED) [Saska 2009, ss. 95–110]. Zagrożenia te określa się międzynarodowym skrótem CBRN lub CBRNE, a ich źródła mogą mieć podłoże naturalne, jak również mogą być wywołane przez człowieka w sposób nieumyślny/przypadkowy (awarie przemysłowe) oraz zamierzony (ataki terrorystyczne). Źródłami zagrożeń o dużym potencjale są:

1. Zakłady dużego ryzyka. Awaria lub atak terrorystyczny może doprowadzić do pożaru, wybuchu lub emisji substancji zaliczanych do grupy toksycznych środków przemysłowych (TŚP). Niekontrolowana emisja TŚP może być zagrożeniem zdrowia i życia ludzi w promieniu wielu kilometrów od miejsca awarii. Zasięg oraz czas oddziaływania w głównej mierze zależy od warunków atmosferycznych.
2. Promieniowanie jonizujące. Największe zagrożenie dotyczy potencjalnego ataku terrorystycznego lub awarii jednego z dwóch reaktorów jądrowych (w Świerku) lub jednej z 25 elektrowni jądrowych oddalonych od Polski o 350–1000 km. Atak terrorystyczny czy awaria w każdej z czynnych elektrowni spowodowałaby skutki dla zdrowia i życia oraz najprawdopodobniej nieodwracalne skażenie środowiska.
3. Transport drogowy i kolejowy niebezpiecznych substancji chemicznych, około 1,5 mln ton/rok:
 - substancji ropopochodnych;
 - substancji i preparatów niebezpiecznych – bezpośrednio zagrożenie dla ludzi (m.in. amoniak, chlor, fosfor, fluorowodór, dwusiarczek węgla, siarkowodór);

- materiałów wybuchowych i środków pirotechnicznych – stanowią zagrożenie wybuchu i pożaru;
 - materiałów promieniotwórczych, w tym odpadów promieniotwórczych – możliwość skażenia, produkcji brudnej bomby.
4. Ataki terrorystyczne, m.in. umyślne skażenie wody pitnej patogenami, skażenie radioaktywne, pojawienie się nowych chorób zakaźnych, również tych, które mogą przyjąć formę pandemii, użycie bojowych środków trujących (BŚT).

Prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń CBRN jest coraz bardziej realne. Duża powierzchnia oddziaływania oraz duża liczba osób zagrożonych stanowi wyzwanie dla ratowników. Oprócz pracy w strefie zagrożenia, stosowania środków ochrony osobistej, specjalistycznego sprzętu, prowadzenia dekontaminacji ratownicy zobowiązani są do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy minimalizującej możliwe skutki zdrowotne dla zagrożonej ludności. Do tego celu niezbędna jest wiedza dotycząca umiejętności detekcji substancji niebezpiecznej oraz charakteru jej oddziaływania na organizm ludzki.

O ile w zdarzeniach komunikacyjnych o charakterze masowym lub mnogim udzielenie kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz zastosowanie systemu segregacji nie stanowi problemu, o tyle przeprowadzenie skutecznego triag'u w zdarzeniach z udziałem substancji chemicznych, biologicznych i radiacyjnych jest już dużym wyzwaniem dla służb ratowniczych. Celem artykułu jest próba uporządkowania i usystematyzowania wiedzy oraz umiejętności w zakresie udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy podczas zdarzeń z udziałem substancji niebezpiecznych. Duży nacisk położono na elementy i czynności przekładające się bezpośrednio na stan zdrowia poszkodowanych oraz na potencjalną liczbę ofiar.

Kwalifikowana pierwsza pomoc w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym

Pod pojęciem ratownictwa medycznego należy rozumieć wykonywanie, w trybie pilnym, medycznych działań ratowniczych wobec osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia. Ratowanie życia i zdrowia ludzi stanowi najistotniejsze spośród zadań nałożonych na podmioty Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, zwanego dalej KSRG, i jest nieodłącznym elementem każdego rodzaju ratownictwa.

Działalność ratownicza podmiotów KSRG w obrębie ratownictwa medycznego musi być realizowana w szczególności w sytuacji braku możliwości jego skutecznej realizacji przez jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM). Zakres kompetencji dotyczący udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy (KPP) oraz zasady współpracy z systemem PRM, realizowane w ramach KSRG, określone zostały w odpowiednich ustawach¹, rozporządzeniach² i zasadach³.

Ratownictwo medyczne w KSRG realizują:

1. jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej (JRG PSP),
2. jednostki ochrony przeciwpożarowej (JOP), w szczególności Ochotnicze Straże Pożarne (OSP) włączone do KSRG, posiadające gotowość operacyjną do podjęcia działań ratownictwa medycznego przez co najmniej 2 ratowników (w rozumieniu ustawy o PRM) w składzie zastępu ratowniczego.

Podmioty KSRG podejmują medyczne działania ratownicze na miejscu zdarzenia, w przypadku:

1. braku zespołu ratownictwa medycznego;
2. braku możliwości wykorzystania personelu jednostek ochrony zdrowia w sytuacji, gdy dostęp do poszkodowanych znajdujących się w strefie zagrożenia będzie możliwy tylko dla ratowników podmiotów KSRG przy wykorzystaniu ich sprzętu ratowniczego;
3. gdy zdarzenie ma cechy zdarzenia masowego⁴ lub mnogiego⁵ i polega na udzielaniu kwalifikowanej pierwszej pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego; pomoc ta obejmuje w szczególności:

1 Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2006 r. Nr 191, poz. 1410). Niniejszą ustawą zmieniono ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 1991 r. Nr 81, poz. 351).

2 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2011 r. Nr 46, poz. 239).

3 „Zasady Organizacji Ratownictwa Medycznego w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym” (2013), KG PSP, KCKRiOL, Warszawa.

4 Zdarzenie, w wyniku którego określone w procesie segregacji poszkodowanych zapotrzebowanie na kwalifikowaną pierwszą pomoc i medyczne czynności ratunkowe realizowane w trybie natychmiastowym przekracza możliwości sił i środków podmiotów ratowniczych obecnych na miejscu zdarzenia w danej fazie działań ratowniczych.

5 Zdarzenie, którego zagrożenia dotyczą więcej niż jednej osoby poszkodowanej znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, ale określone w wyniku segregacji poszkodowanych zapotrzebowanie na kwalifikowaną pierwszą pomoc i medyczne czynności ratunkowe realizowane w trybie natychmiastowym nie przekracza możliwości sił i środków podmiotów ratowniczych obecnych na miejscu zdarzenia.

- rozpoznanie u osób poszkodowanych stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego oraz prowadzenie segregacji pierwotnej lub udział w segregacji wtórnej;
- zastosowanie technik i sprzętu niezbędnego do ratowania życia i zdrowia w zależności od rodzaju, skali i miejsca zdarzenia oraz liczby osób poszkodowanych;
- zapewnienie ciągłości realizowanego przez podmioty KSRG procesu ratowania osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego na miejscu zdarzenia;
- określenie sposobu postępowania ze sprzętem medycznym, a ponadto dokumentowanie sposobu udzielenia kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz jej analizę.

Zakres czynności wykonywanych przez ratownika w ramach kwalifikowanej pierwszej pomocy obejmuje:

1. resuscytację krążeniowo-oddechową bezprzyrządową i przyrządową z podaniem tlenu oraz zastosowaniem, według wskazań, defibrylatora zautomatyzowanego,
2. tamowanie krwotoków zewnętrznych i opatrywanie ran,
3. unieruchomienie złamań i podejrzeń złamań kości oraz zwichnięć,
4. ochronę przed wychłodzeniem lub przegrzaniem,
5. prowadzenie wstępnego postępowania przeciwwstrząsowego poprzez właściwe ułożenie osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, ochronę termiczną osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego,
6. stosowanie tlenoterapii biernej,
7. ewakuację z miejsca zdarzenia osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego,
8. wsparcie psychiczne osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego,
9. prowadzenie segregacji pierwotnej.

Oddziaływanie i wpływ substancji niebezpiecznych na organizm człowieka

Oddziaływanie substancji chemicznych na organizm człowieka może być miejscowe i/lub układowe. Nasilenie objawów niepożądanych może mieć charakter ostry

lub przewlekły. Oddziaływanie miejscowe to głównie działanie żrące lub drażniące, powstające w wyniku bezpośredniego kontaktu substancji chemicznych ze skórą, błonami śluzowymi oczu i górnych dróg oddechowych. Bezpośredni kontakt może skutkować stanami chorobowymi o zróżnicowanym nasileniu, np.: szczypaniem i łzawieniem oczu, trwałą utratą wzroku, uszkodzeniem warstwy ochronnej skóry powodującej owrzodzenia, stanami zapalnymi różnych odcinków dróg oddechowych objawiającymi się kaszlem, kichaniem, skurczem głośni i oskrzeli, obrzękiem płuc, sinicą oraz odkrztuszaniem dużych ilości śluzu. W tabeli 1 przedstawiono klasyfikację TŚP i BŚT na podstawie objawów zatrucia.

Tabela 1. Klasyfikacja środków toksycznych i trujących na podstawie objawów zatrucia

Działanie toksyczne	Przykład substancji
Duszące	Chlor, fosgen, chloropikryna
Ogólnotrujące	Tlenek węgla, cyjanowodór
Duszące i ogólnotrujące	Tlenki azotu, dwutlenek siarki, fluorowodór
Wpływające na przewodnictwo nerwowo-mięśniowe	Dwusiarczek węgla, związki fosforoorganiczne
Duszące i neurotropowe	Amoniak, hydrazyna, dimetylohydrazyna
Truczny metaboliczne	Tlenek etylu, dichloroetan
Zakłócające transport substancji	Dioksyna, benzofurany polichloropochodne
Paralityczno-drgawkowe	Sarin, soman
Parzące	Iperyty, luizyt
Obezwładniające	LSD, gaz łzawiący

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zawadzki 2015, s. 127.

Poniżej przedstawione zostaną charakterystyki negatywnego oddziaływania wybranych substancji niebezpiecznych.

Tlenek węgla (CO) jest główną przyczyną zatruc ludzi, tuż za lekami. Śmiertelność w wyniku zatruc jest bardzo wysoka i wynosi około 18–22%. Drogą wnikania dla tlenku węgla są drogi oddechowe. Powinowactwo tlenku węgla do hemoglobiny jest 200–250 razy większe od powinowactwa tlenu. Zatrucie CO prowadzi do kwa-

sicy mleczanowej, powoduje obniżenie ciśnienia tętniczego krwi, a w przebiegu uszkodzenia śródmózgowia zaburzenia przemiany węglowodanowej ujawniające się zwiększeniem stężenia glukozy we krwi i w płynie mózgowo-rdzeniowym.

Tabela 2. Zależność objawów zatrucia od stężenia karboksyhemoglobiny we krwi

HbCO we krwi (%)	Objawy zatrucia	Ciężkość zatrucia
< 4	Brak objawów	
4 – 8	Pierwsze objawy szkodliwego działania (błędy w badaniach testowych)	
8 – 10	Wyraźniejsze błędy w badaniach testowych	
10 – 20	Uczucie ucisku i lekkiego bólu głowy, zmęczenie, duszność wysiłkowa, kołatanie serca	lekkie
20 – 30	Ból głowy i tętnienie w skroniach, zawroty głowy	
30 – 40	Silny ból głowy, osłabienie, zaburzenie orientacji, wrażenie ciemności, nudności, wymioty, spadek ciśnienia tętniczego krwi	średnio ciężkie
40 – 50	Jak powyżej, przy czym zwiększona możliwość zapaści, zaburzenie świadomości, zaburzenia czynności serca, przyspieszenie tętna i oddychania,	
50 – 60	Zaburzenia czynności serca, przyspieszenie tętna i oddychania, śpiączka przerywana drgawkami, oddech typu Cheyne-Stockesa	ciężkie
60 – 70	Śpiączka przerywana drgawkami, upośledzenie czynności serca i oddychania, możliwość śmierci	
70 – 80	Tętno nikle, oddychanie zwolnione, porażenie oddychania i zgon	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Korenkiewicz 2013, s. 8.

Dla dwutlenku azotu (NO₂), podobnie jak dla tlenku węgla, drogą wnikania są drogi oddechowe. NO₂ działa bardzo toksycznie i drażniąco na drogi oddechowe. Efekt drażniący spowodowany jest łatwością rozpuszczania się NO₂ w wydzielinie błon śluzowych i przekształcania się w kwas azotowy (V) oraz kwas azotowy (III). Objawy kliniczne zatrucia poprzedzone są bezobjawowym okresem utajenia. Zwykle ostre zatrucia tlenkami azotu przebiegają w trzech fazach:

1. Faza pierwsza – okres podrażnienia – charakteryzuje się objawami nieżytu spojówek, nosa i gardła; towarzyszyć im mogą kaszel, nudności i uczucie znużenia.

2. Faza druga – okres utajenia – bezobjawowy, może trwać od 5 do 72 godzin.
3. Faza trzecia – charakteryzują ją ciężkie objawy kliniczne. Nagle pojawia się złe samopoczucie połączone z niepokojem, męczącym kaszlem z narastającą dusznością i obfitym odpluwaniem pienistej płwociny. Następuje rozwój toksycznego obrzęku płuc. Przyspieszeniu ulega akcja serca spowodowana rozszerzeniem serca. Narasta przekrwienie żyłne i sinica. W wyniku anoksji i zagęszczenia krwi występuje spadek ciśnienia tętniczego. Dołączają się efekty zaburzenia świadomości. W ciągu kilku godzin od pierwszych objawów następuje śmierć w wyniku zablokowania wymiany gazowej w płucach. Jeżeli człowiek przeżyje ciężkie zatrucie, wówczas po okresie ustępowania obrzęku płuc następują powikłania zakaźne prowadzące do rozlanego zapalenia oskrzeli lub zapalenia płuc, którym często towarzyszą krwotoki. Późnym następstwem zatrucia tlenkami azotu są przewlekłe nieżyty oskrzeli, dychawica oskrzelowa, zarostowo-włókniste zapalenie oskrzelików, przewlekła niewydolność oddechowa, rozlane zwłóknienie tkanki płucnej, rozedma płuc.

Cyjanowodór (kwas pruski, Cyklon B) jest silnie i gwałtownie działającą trucizną. Wrotami wnikania do organizmu są: układ oddechowy, przewód pokarmowy oraz skóra. Jego oddziaływanie polega na uniemożliwieniu wykorzystania tlenu przez komórki. Śmierć następuje wskutek porażenia komórek nerwowych ośrodkowego. Toksyczne właściwości cyjanowodoru, tak jak i w ogóle cyjanoków, nasilają się w obecności alkoholu. Śmiertelna dawka cyjanowodoru dla człowieka wynosi około 1 mg/kg masy ciała. Przy wysokich stężeniach cyjanowodoru prawie natychmiast następuje utrata przytomności. Człowiek wydaje okrzyk i pada wskutek porażenia ośrodkowego; prawie natychmiast następuje porażenie serca. Przy niższych stężeniach w zatruciu wyodrębniają się poszczególne stadia:

1. Stadium zwiastunów zatrucia – występują: uczucie drapania w gardle, gorzko-palący smak w ustach, ślinotok, odrętwienie ust i krtani, zaczerwienienie spojówek, osłabienie mięśniowe, utrudnienie w mowie, zawroty i ostry ból głowy, mdłości, wymioty, przyspieszony oddech, oddech bardzo głęboki, parcie na stolec, kołatanie serca. Świeże powietrze pozwala poszkodowanej osobie na stopniowy powrót do normalnej kondycji.
2. Stadium okresu duszności – ogólne osłabienie wzmaga się, pojawia się ból i ucisk w klatce piersiowej. Oddechy stają się rzadkie i głębokie, tętno ulega zwolnieniu, pojawiają się silne duszności, mdłości, wymioty, wytrzeszcz oczu, źrenice rozszerzają się.

3. Stadium drgawek – uszkodzony staje się przygnębiony, wzmaga się duszność, następuje utrata przytomności, pojawiają się drgawki i kurczowe zwarcie szczęk z przygryzieniem języka.
4. Stadium porażenia – utracone zostaje czucie i odruchy, mimowolnie oddawany jest kał i mocza. Oddech staje się coraz rzadszy, powierzchniowy i nieregularny, po czym całkowicie ustaje.

Tabela 3. Oddziaływane cyjanowodoru na organizm ludzi w zależności od stężenia i czasu ekspozycji

Stężenie HCN (mg/dm ³)	Działanie
0,3	Szybki zgon
0,2	Zgon po 10 minutach
0,12-0,15	Zgon w czasie 0,5–1 godziny
0,02-0,04	Słabe objawy po wielogodzinnym działaniu

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.scholaris.pl/zasob/58399>.

Sarin jest typowym, szybko działającym paralityczno-drgawkowym bojowym środkiem trującym. Zatrucia mogą być wynikiem wdychania par, aerozolu, resorpcji przez skórę oraz drogą pokarmową. Śmiertelna dawka doustna wynosi w zależności od źródła 0,14 mg/kg lub 0,04–0,06 mg/kg. Jest to substancja bezbarwna o lekko owocowym zapachu, 20 razy groźniejsza od cyjanowodoru. Łatwo miesza się z wodą i rozpuszczalnikami organicznymi. Ze względu na wysoką prężność par w temperaturze pokojowej sarin charakteryzuje się dużą lotnością, co jest pożądane w przypadku ataku terrorystycznego. Okres zdrowienia po zatruciu związkami fosforoorganicznymi trwa bardzo długo. W tym czasie organizm jest narażony na powtórne zatrucie; kolejna, nawet niewielka ilość środka trującego wprowadzona do ustroju powoduje sumaryczny efekt zatrucia. Wyróżnia się trzy grupy zatruć:

1. Zatrucia lekkie – dawka w ilości ok. 0,1 średniej dawki śmiertelnej. Główne objawy to mioza (silne, osłabiające widzenie zwężenie źrenic, zmiana ostrości wzroku, zmniejszenie akomodacji oka, światłowstręt, bóle głowy i gałki ocznej), niepokój, ucisk w piersiach, zwiększone wydzielanie śliny i śluzu; utrzymujące się od 1–5 dni.
2. Zatrucia średnie – dawka w ilości odpowiadającej 0,2 średniej dawki śmiertelnej. Główne objawy takie, jak przy zatruciach lekkich, wraz z krótkotrwałymi skurczami mięśni, napadami duszności, nieregularnym oddechem, bezwol-

nym oddawaniem moczu i kału; zatrucie może zakończyć się śmiercią, jeżeli nie będzie udzielona pomoc lekarska.

3. Zatrucia ostre – dawka w ilości odpowiadającej 0,5 średniej dawki śmiertelnej. Główne objawy takie, jak te obserwowane w przypadku zatrucia średniego, wraz z silnymi napadami drgawek, utrudnionym oddechem, zaburzeniami przytomności, przejściami skurczów mięśni w paraliż; bez pomocy lekarskiej śmierć może nastąpić w ciągu sześciu godzin; okres leczenia trwa od 4 do 6 tygodni.

Chlor jest gazem toksycznym i silnie drażniącym. Mechanizm jego działania na człowieka nie został całkowicie wyjaśniony. Podejrzewa się, że ostre działanie toksyczne wywołane jest przez postać gazową chloru. Chlor po zetknięciu ze śluzówką lub potem przekształca się w chlorowodór. Działanie żrące wywołane jest własnościami kwasowymi oraz działaniem utleniającym. W tabeli 4 przedstawiona została zależność między stężeniem a efektem toksycznym chloru.

Promieniowanie jonizujące powoduje powstanie w komórkach człowieka jonów, które następnie uszkodzają struktury komórek. Wielkość zmian jest uzależniona od dawki promieniowania oraz czasu ekspozycji. Najbardziej narażone są komórki DNA⁶. W wyniku napromieniowania dochodzi do śmierci popromiennej komórek. Najbardziej narażone są komórki szpiku, nabłonków jelit i naskórka.

⁶ Kwas deoksyrybonukleinowy – wielkocząsteczkowy organiczny związek chemiczny z grupy kwasów nukleinowych. Pełni rolę nośnika informacji genetycznej organizmów żywych.

Tabela 4. Skutki działania chloru w warunkach ostrego narażenia inhalacyjnego ludzi

Stężenie/czas narażenia	Skutki
0,08 mg/m ³	Swędzenie nosa
0,17 mg/m ³ (0,058 ppm)	Łaskotanie w gardle
0,59 mg/m ³ (0,2 ppm)	Suchość w gardle, kaszel, podrażnienie spojówek
1,33 mg/m ³ (0,45 ppm)	Podrażnienie spojówek
1,45 mg/m ³ (0,5 ppm)	Wydłużenie chronaksji wzrokowej
< 2,95 mg/m ³ (< 1 ppm)	Ostra obturacyjna niewydolność oddechowa ustępująca w ciągu 24 h
2,95 mg/m ³ (1 ppm) 20 min	Obniżona wrażliwość zębów, wyraźnie metaliczny smak w ustach, ból głowy, podrażnienie spojówek, skóry, kaszel, ucisk w klatce piersiowej
2,95 mg/m ³ (1 ppm)	Niewielkie podrażnienie oczu, suchość w gardle, kaszel, utrudnione oddychanie
3,8 mg/m ³ (1,3 ppm) 30 min	Skrócony oddech, ból głowy
12 mg/m ³ (4 ppm) 30÷60 min	Bez skutków szkodliwych
44 mg/m ³ (15 ppm)	Podrażnienie oczu, nosa, gardła
89 mg/m ³ (30 ppm)	Duszenie się, kaszel, uczucie pieczenia
118÷177 mg/m ³ (40÷60 ppm), 30 ÷ 60 min	Obrzęk płuc
2457 mg/m ³ (833 ppm)	Zgon
2950 mg/m ³ (1000 ppm)	Zgon po kilku wdechach

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sitarek 2008, ss.75–76.

Tabela 5. Biologiczne skutki napromieniowania

Dawka [Sv]	Skutki napromieniowania
do 0,25	brak wykrywalności skutków klinicznych
0,25-0,50	zmiany w obrazie krwi
0,50-1,00	mdłości, zmęczenie
1,00-2,00	mdłości, wymioty, wyczerpanie, mniejsza żywotność, biegunka
2,00-4,00	mdłości, wymioty, niezdolność do pracy, pewna ilość zgonów
4,00-6,00	50% zgonów (w czasie 2 - 6 tygodni)
6,00 i więcej	prawie stu procentowy zgon w ciągu 2 tygodni
przy kilkudziesięciu Sv	śmierć jest kwestią najwyżej kilku godzin

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ze szkolenia specjalistycznego (2012) z zakresu kontroli radiometrycznej i ochrony radiologicznej dla ratowników PSP realizowanego przez Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie.

Zasady udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz dekontaminacji masowej

Zagrożenia CBRN charakteryzują się występowaniem strefy niebezpiecznej, w której mogą przebywać wyłącznie ratownicy wyposażeni w środki ochrony osobistej, m.in. aparaty ochrony dróg oddechowych (ODO), ubrania chemoodporne klasy III, typ 1a, 1b lub 3, rękawice i obuwie chemoodporne. Działania ratownicze realizowane są zarówno w strefie potencjalnego oddziaływania przy uwzględnieniu sposobu rozprzestrzeniania się danej substancji oraz w strefie I (gorącej)⁷. Pierwsze ograniczają się do ostrzegania i/lub ewakuacji, drugie oprócz minimalizacji zagrożenia polegają na ewakuacji, dekontaminacji oraz udzielaniu KPP osobom poszkodowanym. Zadania te komplikują się wraz ze wzrostem ilości osób poszkodowanych oraz rozległością terenu oddziaływania substancji niebezpiecznej. Obowiązek realizacji czynności prowadzonych w strefie I spoczywa przede wszystkim na ratownikach PSP. Pozostałe podmioty KSRG realizują powierzone zadania wyłącznie po spełnieniu wymogów wyposażenia sprzętowego.

⁷ Zgodnie z „Zasadami organizacji ratownictwa chemicznego i ekologicznego” z 2013 r. opracowanej przez KG PSP za strefę I (gorącą) uważa się strefę w której występuje zagrożenie życia i zdrowia osób nieodpowiednio zabezpieczonych w stosunku do występującego zagrożenia. Jest to strefa bezpośrednich działań.

Priorytetem w działaniach ratowniczych jest jak najszybsza ewakuacja osób poszkodowanych do strefy bezpiecznej. Przy dużej ilości poszkodowanych (zdarzenia masowe) w strefie I wykonuje się segregację wstępną⁸. Wyjątek stanowią działania w obecności promieniowania jonizującego⁹, gdzie segregacja następuje dopiero po dekontaminacji, a ze strefy zagrożenia poszkodowani wyprowadzani są po kolei. W przypadku braku możliwości prowadzenia segregacji w strefie I triage odbywa się na jej granicy, najczęściej w pobliżu punktu dekontaminacji. Jedyną okolicznością zwalniającą z natychmiastowej dekontaminacji (nie dotyczy zdarzeń masowych) jest konieczność przeprowadzenia zabiegów medycznych bezpośrednio ratujących życie, które nie mogą być odłożone w czasie.

Proces dekontaminacji prowadzi do dezaktywacji lub usunięcia czynnika szkodliwego z powierzchni ciała. Realizowany jest on w specjalnych namiotach lub kontenerach, najczęściej przy wykorzystaniu wody lub roztworów wodnych środków powierzchniowo czynnych. Przed wejściem do ścieżki dekontaminacyjnej usuwa się odzież skażoną, podaje się niezbędne odtrutki¹⁰ oraz przemywa oczy. W przypadku skażeń materiałem stałym substancję usuwa się przy użyciu zwilżonego ręcznika¹¹. W zależności od stanu i ilości poszkodowanych uruchamia się minimum dwie ścieżki dekontaminacyjne – pierwsza dla osób z grupy zielonej¹², druga dla osób z grupy czerwonej¹³ i osób niepełnosprawnych¹⁴. Dobór ścieżki dla pacjentów z grupy żółtej¹⁵ uzależniony jest od ich stanu. Intubacja oraz tlenoterapia mogą być prowadzone rów-

8 Realizowana przez ratownika PSP wyznaczonego przez Kierującego Działaniem Ratowniczym, umożliwiającą ewakuację poszkodowanych mających największe szanse na przeżycie.

9 Zgodnie z „Zasadami postępowania w przypadku możliwości wystąpienia zagrożenia radiacyjnego” z 2009 r. opracowanej przez KG PSP.

10 Odtrutki podawane są podczas zdarzeń z wykorzystaniem BŚT z grupy paralityczno-drgawkowych. Najczęściej stosuje się je w formie zastrzyków z atropiny niwelującej porażenie centralnego układu nerwowego.

11 Zgodnie z wytycznymi ze szkolenia (2005) na temat opracowania procedur i prawidłowego zachowania się w trakcie dezynfekcji prowadzonego przez Polskie Stowarzyszenie Pracowników Dezynfekcji, Dezynsekcji i Deratyzacji.

12 Do grupy zielonej zaliczane są osoby poruszające się o własnych siłach, które przeżyją, niezależnie od rodzaju udzielonej pomocy.

13 Do grupy czerwonej zaliczani są pacjenci priorytetowi, których ewakuacja, pomoc medyczna i transport powinien być zrealizowany w pierwszej kolejności. Pacjent przy właściwej opiece medycznej rokuje na przeżycie i powrót do zdrowia.

14 Osoby niepełnosprawne niezależnie od ich stanu muszą być dekontaminowane na ścieżce umożliwiającej ułożenie ich na noszach.

15 Grupa żółta to pacjenci, którzy odnieśli obrażenia i wymagają pomocy medycznej, jednak opóźnienie w jej wdrożeniu nie zagraża ich życiu. Ich właściwe leczenie powinno rozpocząć się najpóźniej w pierwszej dobie od zdarzenia.

nocześnie z procesem dekontaminacji. Po zakończeniu procesu poszkodowani przebierani są w odzież zastępczą i przenoszeni do strefy udzielania pomocy. W strefie tej dokonuje się segregacji właściwej¹⁶. Osoby poszkodowane należy układać w odległości ok. 1,5 m od siebie, co zapewnia swobodny dostęp do nich podczas udzielania pierwszej pomocy. Szczególną uwagę należy zwrócić na nagłe i nieoczekiwane wystąpienie objawów choroby u osób pozornie zdrowych. Niepokojące symptomy, nasuwające podejrzenie zatrucia to:

1. zaburzenia żołądkowo-jelitowe (nudności, wymioty, ból brzucha),
2. zmiany skórne (zaczerwienie, powstające pęcherze i rany),
3. nieswoisty/charakterystyczny zapach z ust,
4. owrzodzenie śluzówki jamy ustnej,
5. zwężenie lub rozszerzenie źrenic,
6. ślinotok,
7. przyspieszony, sploty lub zwolniony oddech,
8. zaburzenia pracy serca,
9. zaburzenia psychiczne (euforia, zaburzenia zachowania – agresja, apatia),
10. objawy ze strony układu nerwowego (zaburzenia lub utrata przytomności),
11. drgawki, porażenie.

Zgodnie z procedurą nr 16 [Gugała 2015, ss. 133–135] postępowanie z poszkodowanym na poziomie KPP obejmuje:

1. przerwanie ekspozycji na substancję toksyczną poprzez usunięcie poszkodowanego ze strefy zagrożenia (z uwzględnieniem bezwzględnego bezpieczeństwa ratownika),
2. usunięcie skażonej odzieży, używając rękawic ochronnych, natychmiastowe i dokładne przemycie skóry, śluzówek i/lub śluzówki jamy ustnej dużą ilością wody,
3. kontrola podstawowych funkcji życiowych (świadomość, oddech, krążenie),
4. tlenoterapia 100% tlenem,
5. ułożenie poszkodowanego w zależności od stanu ogólnego (u nieprzytomnych nieurazowych można zastosować pozycję boczną bezpieczną),
6. zapewnienie drożności dróg oddechowych,
7. założenie opatrunku hydrożelowego lub jałowego na rany oparzeniowe,
8. zebranie i zabezpieczenie substancji toksycznej,
9. zapewnienie termoizolacji poprzez okrycie poszkodowanego,
10. zapewnienie komfortu psychicznego.

Podsumowanie

Zasady postępowania z osobą ekspozowaną na substancję niebezpieczną opierają się na trzech podstawowych elementach:

1. skutecznej dekontaminacji,
2. podtrzymywaniu czynności życiowych poprzez zapewnienie drożności dróg oddechowych, stosowanie tlenoterapii oraz w przypadkach ciężkich zatruc – gotowości do resuscytacji,
3. oraz, na poziomie kompetencji PRM lub leczenia szpitalnego, podaniu odpowiednich odtrutek.

Podczas zagrożeń CBRN najistotniejszym elementem działań realizowanych przez Państwową Straż Pożarną jest szybka i precyzyjna identyfikacja czynnika toksycznego/trującego. Element ten przekłada się bezpośrednio na decyzje dotyczące postępowania ratowniczego, determinuje rokowania poszkodowanych oraz wpływa na późniejsze leczenie szpitalne. Każda ekspozycja na działanie substancji niebezpiecznych powinna być traktowana jako potencjalny stan zagrożenia życia. W zależności od rodzaju i dawki objawy jej oddziaływania mogą występować natychmiast lub nawet z kilkudniowym opóźnieniem [Zawadzki 2015, ss. 273–283]. Zastosowanie odpowiednich leków i odtrutek decyduje o przeżywalności osób narażonych.

Udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy podczas zdarzeń CBRN w głównej mierze opiera się na ewakuacji, dekontaminacji i monitorowaniu stanu zdrowia poszkodowanych. Mimo realizowania przez ratowników KSRG odpowiednich procedur o przeżywalności poszkodowanych będzie decydować czas ekspozycji na czynnik szkodliwy oraz szybkość wdrożenia odpowiedniego leczenia.

Obowiązkiem administracji publicznej jest posiadanie adekwatnych do każdego rodzaju zagrożenia rozwiązań systemowych umożliwiających skuteczne zwalczanie zagrożeń. Realizowane jest to poprzez jasne określenie służby wiodącej¹⁷ w zależności od rodzaju zagrożenia oraz wdrażanie planów ratowniczych i procedur dysponowania sił i środków. Działania te muszą łączyć się z cyklicznymi ćwiczeniami doskonalącymi. Manewry zgrywające podmiotów ratowniczych umożliwiają wypracowanie wspólnych procedur reagowania i współdziałania. Procedury postępowania wszystkich elementów systemu powinny być spójne, skoordynowane i wzajemnie

¹⁷ W zależności od rodzaju zagrożenia służbami wiodącymi mogą być: PSP, Państwowa Agencja Atomistyki, Policja, Sanepid, służby weterynaryjne, zakładowe służby i straż.

Jolanta Michalska, Karina Jarosławska-Kolman, Małgorzata Ciuka-Witylak, Marcin Łapicz

uzupełniająca się. Czas od momentu skażenia do prawidłowo przeprowadzonego rozpoznania, identyfikacji zagrożenia oraz dekontaminacji jest głównym elementem decydującym o liczbie ofiar oraz stanie ich zdrowia.

Bibliografia

Gugała G. (red.) (2015), *Podstawy ratownictwa medycznego dla funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej i innych ratowników Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa.

Korenkiewicz I. (2013), *Zatrucia tlenkiem węgla i tlenkami azotu*, Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Białystok.

Lorent H. (red.) (2012), *Klęski żywiołowe a bezpieczeństwo wewnętrzne kraju, projekt „Wpływ zmian klimatu na środowisko, gospodarkę i społeczeństwo (zmiany, skutki i sposoby ich ograniczania, wnioski dla nauki, praktyki inżynierskiej i planowania gospodarczego)”, realizowany na podstawie umowy o dofinansowanie nr POIG.01.03.01-14-011/08 – 00 z dnia 1 grudnia 2008 r. w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, IMiGW, Warszawa, [online] <http://klimat.imgw.pl/wp-content/uploads/2013/01/tom3.pdf> [dostęp: 4 maja 2016].*

Saska P. (2009), *Improwizowane urządzenia wybuchowe stosowane w konflikcie irackim*, „Szybkobieżne Pojazdy Gaśnicowe”, z. 24, nr 1.

Sitarek K. (2008), *Chlor. Dokumentacja dopuszczalnych wielkości narażenia zawodowego*, „Podstawy i Metody Oceny Środowiska Pracy”, z. 55, nr 1.

Szymańska A., *Katastrofy ekologiczne i obszary zagrożone klęskami żywiołowymi – Polska i świat*, „Ekologia i środowisko”, styczeń–luty, nr 53, [online] <http://rme.cbr.net.pl/index.php/archiwum-rme/148-styczen-luty-nr-53/ekologia-i-srodowisko/326-katastrofy-ekologiczne-i-obszary-zagrozone-klaskami-zywiolowymi-polska-i-swiat> [dostęp: 4 maja 2016].

Zawadzki A (2015), *Medycyna ratunkowa i katastrof*, PZWL Warszawa.

Żuber M. (red.) (2006), *Groźba użycia broni masowego rażenia w atakach terrorystycznych* [w:] Żuber M., *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Zagrożenia i reagowanie kryzysowe*, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki, Wrocław.

Karta charakterystyki substancji niebezpiecznej – Chlor, [online] http://static.scholaris.pl/main-file/942/chlor-c-n-karta-charakterystyki_58594.pdf [dostęp: 4 maja 2016].

Karta charakterystyki substancji niebezpiecznej – Cyjanowódór, [online] <http://www.scholaris.pl/zasob/58399> [dostęp: 4 maja 2016].

Jolanta Michalska, Karina Jarosławska-Kolman, Małgorzata Ciuka-Witylak, Marcin Łapicz

Karta charakterystyki substancji niebezpiecznej – Dwutlenek azotu, [online] <http://www.scholaris.pl/zasob/58376> [dostęp: 4 maja 2016].

Karta charakterystyki substancji niebezpiecznej – Tlenek węgla, [online] <http://www.scholaris.pl/zasob/55585> [dostęp: 4 maja 2016].

http://chemicznyswiat.blogspot.com/2012/09/paralityczno-drgawkowe-bojowe-srodki_23.html [dostęp: 4 maja 2016].

Andrzej Marjański*

Społeczna Akademia Nauk

Katarzyna Staniszevska**

Społeczna Akademia Nauk

Justyna Marjańska***

Społeczna Akademia Nauk

Natasza Nowak****

Społeczna Akademia Nauk

Ochotnicze Straże Pożarne w systemie zarządzania kryzysowego Polski

Voluntary Fire Brigade in Emergency Management in Poland

Abstract: Volunteer Fire Departments are among the oldest social organizations operating in Poland. Their occurrence is dating to the beginning of the 18th century, while in the 19th and at the beginning of the 20th century, they evolved into uniformed organizations, equipped with specialized equipment. Their main objective is to implement tasks which are covering topics of public safety, fire protection and fighting against natural and civilizational disasters. Volunteer Fire Departments are a social phenomenon.

Volunteer Firefighters are social activists. They are always ready at any given moment and under any circumstances to help those in need. Risking their own life and health is not important to them. In the emergency management area we can notice disproportions between the capabilities of state services and needs and expectations of general public.

* amarjanski@san.edu.pl

** kstaniszewska@san.edu.pl

*** jmarjanska@san.edu.pl

**** mbznatasza@gmail.com

In many cases this gap in public safety is filled by Volunteer Fire Department. A special role here play Volunteer Fire Departments, which are part of National Rescue and Firefighting System.

The purpose of this article is to identify roles and tasks of Volunteer Fire Department as a part of National Crisis Management in Poland and to present the results of qualitative research of contribution made by Volunteer Fire Department in emergency management of district Brzeziny (the province of Lodz).

Key words: Voluntary Fire Brigade, Emergency Management, Internal Security, State Fire Service, National Firefighting and Rescue System, Association of the Voluntary Fire Service Units of the Republic of Poland.

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo ma charakter podmiotowy i stanowi naczelną potrzebę zarówno człowieka, jak i grup społecznych, a jego zapewnienie jest jednym z podstawowych zadań państwa, które, jak wskazują doświadczenia historyczne, jest najdoskonalszą formą jego zapewnienia [Nowak, Nowak 2011, s. 21]. Postępujący rozwój cywilizacyjny oraz zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa powodują stały wzrost zakresu i poziomu zagrożeń [Wiśniewski 2013, s. 339]. Zdefiniowanie bezpieczeństwa jakiegokolwiek podmiotu zawsze związane jest z określeniem podstawowych wartości decydujących o jego istnieniu. Zatem o bezpieczeństwie można mówić jedynie w odniesieniu do rzeczywistych, istniejących podmiotów, co powoduje, że konieczne staje się zidentyfikowanie zagrożeń bytu tych podmiotów. Natomiast zapewnienie trwania, przetrwania i rozwoju danego podmiotu oraz jego środowiska to trzy podstawowe funkcje bezpieczeństwa [Wiśniewski 2011, ss. 13, 18]. Współczesne zagrożenia stały się powszechnym elementem otaczającej człowieka przestrzeni i konieczne jest ich poznanie oraz tworzenie skutecznego systemu zabezpieczeń, który ma za zadanie redukować skutki zagrożeń [Comfort 2007, ss. 189–197].

W tworzeniu systemu bezpieczeństwa kluczową rolę odgrywa państwo, które ze względu na dostępność zasobów oraz powszechność oddziaływania jest predestynowane do realizacji tego zadania. W systemie bezpieczeństwa Polski funkcjonuje wiele podmiotów i instytucji, które są ze sobą powiązane szeregiem funkcjonalnych i prawnych zależności. Tendencja do zwiększania znaczenia samorządu gminnego i powiatowego w zakresie zarządzania kryzysowego nawiązuje do rozwiązań stosowanych

w krajach zachodnich [Rogozińska-Mitrut 2010, s. 83]. Ważną cechą systemu bezpieczeństwa jest koordynacja i współdziałanie różnego rodzaju podmiotów w redukcji występujących zagrożeń, zapewniająca skuteczność i efektywność działania systemu, który musi być ciągle rozwijany [Haddow, Bullock 2006, s. 18]. W systemie uczestniczą wszystkie podmioty pozostające w dyspozycji państwa, które można wykorzystać w celu ochrony życia, zdrowia oraz mienia, środowiska i infrastruktury. Biorące udział w systemie podmioty obejmują organy administracji publicznej wraz z urzędami je obsługującymi, służby, inspekcje i straże oraz organizacje pozarządowe i wolontariat [Abgarowicz 2014, ss. 9–10].

Problematyka zarządzania kryzysowego w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych stanowi jedno z kluczowych zadań realizowanych przez system bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. System zarządzania kryzysowego jest jednym z podsystemów bezpieczeństwa narodowego i obejmuje zadania z zakresu ochrony ludności, instytucji, zasobów i infrastruktury [Koziej 2011, ss. 18–39]. Zapewnienie bezpieczeństwa stanowi jedno z kluczowych zadań własnych gminy, która odpowiada za zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty [Ustawa 1990]. Funkcjonujący w Polsce system zarządzania kryzysowego stanowi skomplikowaną strukturę złożoną w wielu podmiotów, m.in. naczelnych organów administracji rządowej, administracji samorządowej, służb, inspekcji, straży, organizacji pozarządowych i innych. Wśród organizacji pozarządowych szczególną rolę spełniają ochotnicze straże pożarne, których członkowie aktywnie uczestniczą w zapobieganiu występowania sytuacji kryzysowych oraz działaniach ratowniczo-gaśniczych, nie ustępując podstawowymi kwalifikacjami i poziomem wyszkolenia profesjonalnym służbom ratowniczym. Praktyka prowadzenia działań ratowniczych pokazuje, że w wielu przypadkach bez udziału strażaków OSP Państwowa Straż Pożarna i inne służby ratownicze nie byłyby w stanie prowadzić działań ratowniczych.

Ochotnicze straże pożarne należą do najstarszych organizacji społecznych działających w Polsce. Początki ich funkcjonowania datuje się na początek XVIII wieku, natomiast okres XIX i początki XX wieku to czas ich powszechnego rozwoju; ich pierwotna nazwa to Ochotnicze Straże Ogniowe. Geneza OSP związana jest z uświadomieniem sobie przez mieszkańców, że nie są w stanie pojedynczo poradzić sobie z sytuacjami kryzysowymi, jakimi były w tamtym czasie najczęściej pożary, oraz z eliminowaniem ich negatywnych skutków. Już w tamtym okresie uświadomiono sobie, że ratowanie życia i zdrowia ludzi oraz mienia wymaga zespołowego działania i stworzenia niezbędnych struktur organizacyjnych.

W inicjowaniu działalności Ochotniczych Straży Pożarnych przejawiał się podmiotowy charakter bezpieczeństwa wynikający z faktu, że każda jednostka, w tym grupy społeczne mogą zabezpieczać własne interesy w zakresie bezpieczeństwa indywidualnego i grupowego. Natomiast podmiotowy charakter bezpieczeństwa został zdefiniowany przez pryzmat zagrożeń i źródeł ich powstawania, które pierwotnie miały związek z zagrożeniami pożarowymi [Nowak, Nowak 2011, s. 22]. Wraz z postępowaniem cywilizacyjnym i stosowaniem nowych rozwiązań technologicznych powodujących nowe zagrożenia działalność ratownicza OSP zaczęła obejmować inne obszary. W każdym przypadku zagrożenia należy postrzegać jako brak bezpieczeństwa i jako negatywne zjawiska powodujące prawdopodobieństwo powstania sytuacji kryzysowej i niebezpieczeństwo prowadzące do kryzysu [Nowak, Nowak 2011, s. 38].

Celem artykułu jest identyfikacja roli i zadań, jakie spełniają Ochotnicze Straże Pożarne w systemie zarządzania kryzysowego Polski. W artykule przedstawiono również wyniki badań jakościowych przeprowadzonych przez nasz zespół na początku 2016 roku, w których wykorzystano przydatną w badaniach społecznych metodę badań etnograficznych obejmującą analizy tekstów, wywiady i obserwację. W wynikach badań zawarto charakterystykę udziału Ochotniczych Straży Pożarnych w zarządzaniu kryzysowym w powiecie brzezińskim (województwo łódzkie) oraz wskazano kluczowe w opinii strażaków ochotników czynniki wpływające na możliwości działania Ochotniczych Straży Pożarnych powiatu brzezińskiego w systemie zarządzania kryzysowego.

I. Istota i cele funkcjonowania Ochotniczych Straży Pożarnych

Ochotnicze Straże Pożarne są umundurowanymi organizacjami społecznymi wyposażonymi w specjalistyczny sprzęt, których głównym celem jest realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa ludności, ochrony przeciwpożarowej oraz walka z zagrożeniami naturalnymi i cywilizacyjnymi. OSP stanowią swego rodzaju fenomen społeczny, są organizacjami, w których strażacy ochotnicy działają społecznie i są gotowi w każdej chwili i w każdych warunkach nieść pomoc potrzebującym. Narażenie swojego życia i zdrowia schodzi na plan dalszy, choć wymogi bezpieczeństwa są bardzo rygorystyczne [Berliński 2012, s. 12]. Ochotnicze strażę z reguły działają na poziomie lokalnym, gdzie bezpieczeństwo zawsze wiąże się z zagadnieniem komfortu życia

wolnego od zagrożeń jako wartością preferowaną przez mieszkańców. Poczucie bezpieczeństwa wpływa na kształtowanie się więzi i tożsamości, które powodują, że dana społeczność miejscowa jest organizmem spójnym, solidarnym i zdolnym do tworzenia i ochrony wspólnych wartości i dóbr [Serafin, Parszowski 2011, s. 14].

Współcześnie Ochotnicze Straże Pożarne stanowią istotną część sektora pozarządowego i odgrywają ważną rolę w systemie zarządzania kryzysowego Polski, szczególnie na obszarach wiejskich i w małych miastach, gdzie siły i środki państwowych służb ratowniczych nie zawsze są w stanie samodzielnie prowadzić działania ratownicze. Dowodem szczególnego charakteru tych organizacji jest wysoki poziom zaufania społecznego szacowany na 95%, najwyższy spośród wszystkich organizacji pozarządowych działających jako stowarzyszenia [Berliński 2012, s. 11]. W Polsce istnieje ponad 16 tysięcy Ochotniczych Straży Pożarnych, w których zrzeszonych jest ponad 690 tysięcy członków będących głównie mieszkańcami wsi i małych miast. Tereny wiejskie stanowią główny obszar aktywności OSP. Działalność OSP w większości ma wymiar lokalny i stanowi formę samoorganizowania się społeczeństwa obejmującą zarówno ratownictwo i ochronę przeciwpożarową, jak i szereg innych dziedzin aktywności społecznej, m.in. w obszarach kultury, sportu, edukacji i pielęgnowania lokalnych tradycji.

Organizacje trzeciego sektora, jak się często określa organizacje pozarządowe, nie stanowią części aparatu państwowego i ich działanie nie ma na celu wypracowania zysku. W odniesieniu do nich stosuje się zamiennie wiele nazw i terminów, m.in.: organizacje społeczne, obywatelskie, pozarządowe (*non governmental organization* – NGO), niedochodowe (*non profit* – NPO), wolontarystyczne, niezależne itp. [Schmidt 2012, s. 14]. Wolność zrzeszania się obywateli w różnego rodzaju organizacjach, w tym stowarzyszeniach, gwarantują zapisy art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [Konstytucja 1997].

Dla funkcjonowania OSP podstawowym aktem prawnym jest ustawa Prawo o stowarzyszeniach [Ustawa 1989], która normuje zasady funkcjonowania organizacji pozarządowej. Ochotnicza Straż Pożarna jako stowarzyszenie nabywa osobowość prawną, podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym i musi posiadać statut określający kluczowe kwestie związane z zasadami jej funkcjonowania. Każda OSP jest dobrowolnym stowarzyszeniem społecznym tworzonym przez jej członków i posiada samodzielność organizacyjną i decyzyjną. Istotna dla rozwoju i funkcjonowania OSP jest możliwość posiadania własnego majątku, który jest wykorzystywany do realizacji celów statutowych.

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej [Ustawa 1991] określa zasady funkcjonowania OSP w systemie zarządzania kryzysowego i nakłada na gminy obowiązek finansowania działalności OSP w zakresie utrzymania ich gotowości do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych. W założeniach zapis ten miał zapewnić stabilność finansowania oraz odpowiedni poziom wyposażenia na poziomie podstawowym i specjalistycznym. Rozwiązanie to wiąże OSP z gminnym samorządem terytorialnym i z jednej strony stanowi podstawowe źródło finansowania działalności ochotniczej straży w zakresie utrzymania sprzętu i gotowości bojowej, a z drugiej strony jest formą wpływu na jej funkcjonowanie. W wielu przypadkach nie wszystkie samorządy gminne we właściwy sposób wywiązują się ze swoich obowiązków i nie zawsze ponoszą wystarczające nakłady na Ochotnicze Straże Pożarne. Trzeba zwrócić uwagę, że pozostała działalność OSP finansowana jest z trudem pozyskiwanych własnych środków.

Oprócz finansowania ze środków gminnych ustawa o ochronie przeciwpożarowej przewiduje możliwość finansowania Ochotniczych Straży Pożarnych w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa ze środków:

- budżetu państwa (środki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Państwowej Straży Pożarnej),
- Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- jednostek samorządu terytorialnego,
- instytucji ubezpieczeniowych [Ustawa 1991].

Przeciętna Ochotnicza Straż Pożarna liczy 33 członków, z czego 92% stanowią mężczyźni. Blisko połowa (44%) liczy mniej niż 30 członków, 1/3 OSP liczy od 31 do 50, a 20% zrzesza od 50 do 100 osób. Tylko 25 OSP ma więcej niż 100 członków. Roczny budżet przeciętnej Ochotniczej Straży Pożarnej wynosi zaledwie 5,5 tysiąca złotych i składa się ze składek członkowskich, środków pozyskanych z organizowanych imprez (np. loterii) i otrzymywanych darowizn. 34% OSP ma dochody nieprzekraczające 1 tys. złotych, 26% ma budżet pomiędzy 1 a 10 tys. zł., 1/3 ma budżet pomiędzy 10 a 100 tys. zł., a tylko 7% OSP ma budżet większy niż 100 tys. zł. Ponad połowa Ochotniczych Straży Pożarnych jest właścicielami nieruchomości, w których są zlokalizowane remizy oraz wyposażenie i sprzęt. Pozostałe korzystają z nieruchomości i sprzętu będącego własnością gmin, a OSP pozostaje dysponentem tych zasobów. Jednak wartość majątku OSP jest znaczna i w przypadku ok. 1/3 OSP przekracza 100 tys. złotych [Adamiak 2012, ss. 30–34].

W wielu strażach, szczególnie w tych, które posiadają własne nieruchomości oraz nowy sprzęt, wartość majątku jest liczona w milionach złotych. Wynika to z dużego

zaangażowania członków OSP w pozyskiwanie nowego sprzętu i wyposażenia. To strażacy ochotnicy są najczęściej inicjatorami zakupu nowego samochodu pożarniczego lub innego sprzętu ratowniczego i poświęcają swój czas na pozyskanie z różnych źródeł środków finansowych niezbędnych do zrealizowania zadania.

Istotnym czynnikiem kształtującym formy działania Ochotniczych Straży Pożarnych jest ich kultura organizacyjna ukształtowana przez dziesiątki lat służby dla lokalnej społeczności. Bycie strażakiem ochotnikiem najczęściej ma charakter rodzinny i wielopokoleniowy. OSP jako jedna z niewielu organizacji pozarządowych może poszczycić się długim rodowodem historycznym. Ponad połowa OSP powstała przed rokiem 1945, z czego wiele straży liczy sobie ponad 100 lat działalności. Kolejne 40% powstało przed rokiem 1989, a tylko 10% już w III RP. Tak długi okres funkcjonowania pozwolił na wypracowanie wysokiego poziomu podmiotowości i niezależności w działaniu [Adamiak 2012, ss. 30–34].

Istotnym elementem ruchu pożarniczego w Polsce jest działalność Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP, którego podstawowym zadaniem jest aktywna i skuteczna pomoc w wypełnianiu przez Ochotnicze Straże Pożarne ich społecznej roli w różnych obszarach aktywności. Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej jest stowarzyszeniem ogólnopolskim i zrzesza Ochotnicze Straże Pożarne, a także inne osoby prawne. Zadaniem ZOSP RP jest m.in. reprezentowanie interesów OSP oraz propagowanie i realizacja celów statutowych wyrażających się w niesieniu bezinteresownej pomocy ludziom i służeniu ojczyźnie. Główne cele statutowe obejmują, m.in.:

- działania na rzecz ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi zagrożeniami,
- rzecznictwo i reprezentowanie członków Związku wobec organów administracji publicznej,
- wykonywanie zleconych przez organa administracji publicznej zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej, ratownictwa i bezpieczeństwa powszechnego,
- współtworzenie i opiniowanie aktów prawnych dotyczących ochrony przeciwpożarowej,
- działanie na rzecz ochrony środowiska,
- informowanie o występujących zagrożeniach miejscowych oraz sposobach zapobiegania im,

- rozwijanie i upowszechnianie działalności kulturalnej,
- rozwijanie i krzewienie kultury fizycznej i sportu,
- organizowanie pożarniczego i obronnego wychowania dzieci i młodzieży [ZOSP RP 2016].

W realizacji celów statutowych ZOSP RP współdziała z Państwową Strażą Pożarną, organami administracji rządowej i samorządowej oraz innymi podmiotami, którym bliskie są cele Związku. Struktura organizacyjna Związku zgodna jest z podziałem administracyjnym państwa i obejmuje 16 oddziałów wojewódzkich, 339 powiatowych i 2229 gminnych.

Głównym zadaniem Związku OSP RP w ramach zapewnienia gotowości ratowniczej jest dbałość o zapewnienie strażakom ratownikom OSP normatywnego wyposażenia w środki ochrony osobistej i certyfikowany sprzęt ratowniczy oraz systematyczna poprawa wyszkolenia strażaków ochotników. W tym celu prowadzonych jest szereg kursów i szkoleń dla członków OSP umożliwiających im podejmowanie działań ratowniczych, np.:

- kursów dla komendantów gminnych Związku OSP RP,
- kursów w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy,
- kursów dla pływonurków.

W ramach programów pozyskiwania sprzętu z pomocą ZOSP RP w roku 2015 do Ochotniczych Straży Pożarnych trafiło m.in. 99 ciężkich i średnich oraz 69 lekkich samochodów pożarniczo-gaśniczych oraz wiele wyposażenia i sprzętu niezbędnego do prawidłowego i bezpiecznego prowadzenia działań ratowniczych [Biuletyn 2015].

II. Ochotnicze Straże Pożarne jako organizacja ratownicza

System zarządzania kryzysowego stanowi skomplikowaną strukturę składającą się z wielu podmiotów, w skład których wchodzi zarówno naczelné organy administracji państwowej, administracja samorządowa, straże, inspekcje oraz inne podmioty, w tym Ochotnicze Straże Pożarne. Działalność systemu reguluje ustawa o zarządzaniu kryzysowym [Ustawa 2007]. Struktura systemu ma zapewnić trwałą zdolność do reakcji w przypadku powstania sytuacji kryzysowych zarówno w stanie normalnego funkcjonowania państwa, jak i w czasie stanów nadzwyczajnych. Organizacja systemu oparta jest o zasadniczy podział terytorialny Polski i funkcjonuje na poziomach:

gminnym, powiatowym, wojewódzkim i centralnym. W ramach systemu funkcjonuje podsystem kierowania i podsystem wykonawczy.

Sposób zorganizowania systemu zarządzania kryzysowego pozwala na wyróżnienie dwóch kluczowych obszarów obejmujących:

- zarządzanie (koordynację) – organy administracji publicznej realizujące zadania na poziomie strategicznym oraz wspierające zadania na poziomie taktycznym i operacyjnym,
- organizacje ratownicze – realizujące działania ochronne na poziomie taktycznym i operacyjnym.

Doświadczenia z zakresu zarządzania kryzysowego pokazują, że w wielu obszarach istnieją dysproporcje między możliwościami służb państwowych a potrzebami i oczekiwaniami społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa. W wielu przypadkach potrzeby w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa realizowane są przez Ochotnicze Straże Pożarne [Kogut 2014]. Szczególną rolę odgrywają OSP, które zostały włączone do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Włączenie Ochotniczej Straży pożarnej do KSRG oznacza oddanie do dyspozycji systemu posiadanych sił i środków, które są w jej wyposażeniu, a także konieczność zapewnienia właściwego wykształcenia jej członków. Udział w systemie jest także niewątpliwie wyróżnieniem i docenieniem walorów i dotychczasowego funkcjonowania straży, bo do systemu są włączane najlepsze jednostki pod względem organizacji, wykształcenia i wyposażenia. O właściwym wykonywaniu przez OSP zadań na rzecz gminnych społeczności w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego świadczy fakt, że żadna gmina w Polsce nie wprowadziła innego rozwiązania w wykonaniu ustawy o samorządzie gminnym niż wykorzystanie stowarzyszeń pomocowych, jakimi są Ochotnicze Straże Pożarne we współdziałaniu i z pomocą Państwowej Straży Pożarnej [Marjański 2008, ss. 121–132].

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w Polsce powołano do istnienia 1 stycznia 1995 roku jako odpowiedź na rosnącą potrzebę skoordynowania i określenia ram współpracy służb i formacji ratowniczych współdziałających w czasie zdarzeń zagrażających życiu i zdrowiu obywateli. Działanie KSRG ma na celu ochronę życia, zdrowia i mienia lub środowiska poprzez:

- walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi,
- ratownictwo techniczne,
- ratownictwo chemiczne,
- ratownictwo ekologiczne,

- ratownictwo medyczne,
- współpracę z jednostkami Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz systemu Powiadamiania Ratunkowego [Ustawa 1991].

Obecnie KSRG jest jednym z trzech systemowych filarów, które są gotowe do podjęcia działań mających zapewnić obywatelom najwyższy poziom bezpieczeństwa. Poza KSRG tymi filarami są Państwowe Ratownictwo Medyczne i System Powiadamiania Ratunkowego. Ich współdziałanie ma za zadanie umożliwienie powiadomienia służb ratowniczych o zagrożeniach, zapewnienie pomocy medycznej oraz udzielenie doraźnej, bieżącej pomocy ratowniczej [Radkowski 2015, ss. 37–49]. Od samego początku do systemu zostały włączone wybrane Ochotnicze Straże Pożarne, które stanowią jego integralną część i wspólnie z Państwową Strażą Pożarną stanowią jego trzon ratowniczy [Biuletyn 2015, s. 29].

Aktualnie do KSRG zostało włączonych ponad 4 tysiące Ochotniczych Straży Pożarnych, ich potencjał to około 120 tys. druhów w wieku od 18 do 60 lat oraz około 7300 samochodów ratowniczo-gaśniczych wraz z wyposażeniem [MSWiA 2016]. Siły i środki tych OSP są przewidziane do użycia w powiatowych lub wojewódzkich planach ratowniczych, zatem mogą być wykorzystywane poza terenem gminy, w której mają swoją siedzibę. Potencjał OSP włączonych do KSRG przedstawia tabela 1.

OSP włączone do systemu muszą spełniać szereg standardów w zakresie wyszkolenia strażaków ochotników, posiadanego wyposażenia oraz pozostawania w gotowości do podejmowania działań ratowniczych [Rozporządzenie 2014]. Podstawowe wymagania obejmują posiadanie:

- co najmniej jednego średniego lub ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego,
- 12 wyszkolonych ratowników,
- skutecznego systemu powiadamiania i alarmowania,
- urządzeń łączności w sieci radiowej systemu na potrzeby działań ratowniczych.

Stronami porozumienia o włączeniu OSP do KSDRG są właściwy komendant powiatowy (miejski) PSP, właściwy wójt (burmistrz, prezydent) i Ochotnicza Straż Pożarna. W porozumieniu określa się gotowość operacyjną, w tym siły i środki przewidziane do wykorzystania w systemie, zakres działań ratowniczych oraz liczbę i poziom wyszkolenia strażaków ochotników. Ponadto określa się zasady utrzymania stanu gotowości OSP do podjęcia działań ratowniczych i sposobów alarmowania. Włączenia do systemu dokonuje Komendant Główny PSP na wniosek właściwego komendanta wojewódzkiego PSP.

Tabela 1. Potencjał Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na dzień 31 grudnia 2015 roku

Lp.	Województwo	Liczba OSP w KSRG
1	Dolnośląskie	242
2	Kujawsko-pomorskie	203
3	Lubelskie	300
4	Lubuskie	132
5	Łódzkie	323
6	Małopolskie	373
7	Mazowieckie	497
8	Opolskie	151
9	Podkarpackie	303
10	Podlaskie	185
11	Pomorskie	220
12	Śląskie	366
13	Świętokrzyskie	208
14	Warmińsko-mazurskie	177
15	Wielkopolskie	339
16	Zachodniopomorskie	176
Razem		4195

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej za rok 2015 (2015), s. 31.

Ochotnicze Straże pożarne włączone do KSRG obowiązane są także do rozwijania ratownictwa specjalistycznego w zakresie: ratownictwa medycznego, technicznego, wysokościowego, wodnego chemicznego i ekologicznego oraz działań poszukiwawczo-ratowniczych. Zapewnienie właściwego funkcjonowania OSP uczestniczących w systemie wymaga zarówno od administracji rządowej jak i samorządów gminnych zapewnienia właściwej koordynacji, szkolenia oraz finansowania tych podmiotów w zakresie zapewnienia gotowości do prowadzenia działań ratowniczych.

W roku 2015 jednostki ochrony przeciwpożarowej interweniowały podczas 489881 zdarzeń, podczas których w działaniach ratowniczych brało udział 1695 tys. druhów (1260 tys. członków OSP włączonych do systemu i ponad 425 tys. strażaków ochotników spoza systemu. Jest to wielkość porównywalna z ilością 1767 tys. strażaków PSP uczestniczących akcjach ratowniczych. W skali Polski do zdarzenia wymagającego podjęcia działań ratowniczych dochodziło co 1 minutę i 6 sekund. W woje-

wództwie łódzkim w roku 2015 miało miejsce 34845 zdarzeń [Biuletyn 2015, s. 39,50]. Wydaje się, że to porównania obrazują rolę i znaczenie Ochotniczych Straży Pożarnych w systemie zarządzania kryzysowego Polski.

III. Analiza udziału Ochotniczych Straży Pożarnych w systemie zarządzania kryzysowego powiatu brzezińskiego

Powiat brzeziński jest jednym z 24 powiatów województwa łódzkiego. Położony jest we wschodniej części województwa i graniczy z powiatami ziemskimi: łowickim, łódzkim wschodnim, skierniewickim, tomaszowskim i zgierskim. Odległość od centrum Łodzi wynosi 15 km. Powierzchnia powiatu obejmuje 358,5 km² i liczy ok. 31 tysięcy mieszkańców (1,23 % ogółu mieszkańców województwa). Powiat tworzą miasto Brzeziny i gminy wiejskie: Brzeziny, Dmosin, Jeżów i Rogów [Starostwo 2016]. Pod względem powierzchni i liczby mieszkańców powiat brzeziński jest najmniejszym powiatem w województwie i zajmuje 309 pozycję w kraju [GUS 2015, s. 20]. Przez terytorium powiatu przebiegają ważne komunikacyjne szlaki drogowe o dużym natężeniu ruchu z możliwością transportu materiałów niebezpiecznych – autostrada A2, droga krajowa 72 oraz drogi wojewódzkie 704, 705, 708 i 715. Przez powiat przebiega również ważny szlak kolejowy Łódź – Warszawa. Wszystko to powoduje zwiększone ryzyko wystąpienia zagrożenia dla życia i zdrowia użytkowników. Na terenie powiatu zlokalizowany jest również odcinek rurociągu PERN „Przyjaźń”.

Na terenie powiatu brzezińskiego występują zakłady o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, np. rozlewnia gazu propan-butan. Również zabudowa miasta Brzeziny powoduje zagrożenia pożarowe. Na terenie miasta znajduje się wiele obiektów zaliczonych do kategorii zagrożenia ludzi ZL III i ZL dużych kubaturowo oraz wiele obiektów ZL I i ZL II. Możliwości rozprzestrzeniania się ognia sprzyja również zwarta zabudowa w centrum miasta Brzeziny, gdzie zlokalizowane są kompleksy kamienic posiadających w znacznej części palne konstrukcje dachów, stropów i innych elementów [KP PSP Brzeziny 2014, s. 38]. Miasto Brzeziny z powodu swojego położenia jest narażone także na zagrożenia powodziowe związane z nagłymi ulewami deszczu.

Na poziomie interwencyjnym Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Brzezinach jest pierwszym i najważniejszym elementem Krajowego Systemu

Ratowniczo-Gaśniczego. Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Brzezinach swym obszarem działania obejmuje teren powiatu oraz obszary chronione znajdujące się na terenie powiatów łódzkiego wschodniego i skierniewickiego. W strukturze Komendy Powiatowej działa jedna Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza. W tym miejscu w przypadku wystąpienia zagrożenia następuje podjęcie działań ratowniczych. Obsada osobowa obejmuje 43 funkcjonariuszy i 2 pracowników cywilnych. W Jednostce Ratowniczo-Gaśniczej służba strażaków odbywa się w systemie trzymianowym, co oznacza, że do działań ratowniczych może wyjechać jednorazowo od 4 do 6 strażaków PSP.

Ograniczona obsada osobowa w podziale bojowym JRG pokazuje, że występują dysproporcje pomiędzy możliwościami służb państwowych a potrzebami i oczekiwaniami społecznymi w zakresie niesienia pomocy w stanach zagrożeń. Kolejnym problemem jest długość czasu dojazdu do miejsca zdarzenia. Jedynie do ok. 1/3 powierzchni powiatu brzezińskiego zastęp JRG jest w stanie dotrzeć w czasie do 8 minut. W większości przypadków jako pierwsi działania ratownicze podejmują strażacy ochotnicy, którzy mają bliżej do miejsca zdarzenia. Ma to olbrzymie znaczenie szczególnie dla ratowania życia i zdrowia poszkodowanych.

Sytuacja taka utrudnia, a czasami uniemożliwia, prowadzenie działań ratowniczo-gaśniczych tylko przy wykorzystaniu sił i środków Państwowej Straży Pożarnej. Konieczna staje się pomoc Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących w powiecie brzezińskim, szczególnie tych włączonych do KSRG, aby wspólnie z pozostałymi służbami działającymi na terenie powiatu reagować zgodnie z procedurami na powstałe zagrożenia. Tabela 1 obrazuje ilość zdarzeń, które wystąpiły na terenie powiatu brzezińskiego w latach 2011–2015. Ponadto prowadzono 43 działania ratownicze podczas zdarzeń w obszarach chronionych poza terenem powiatu brzezińskiego.

Tabela 1. Ilość zdarzeń na terenie powiatu brzezińskiego w latach 2011–2015

Rodzaj zdarzenia	2011	2012	2013	2014	2015
pożary	148	173	90	126	179
miejscowe zagrożenia	392	511	527	392	555
alarmy fałszywe	16	23	44	35	43
Razem	556	707	661	553	777

Źródło: Informacja o działalności Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Brzezinach za rok 2015 (2015), s. 4.

W powiecie brzezińskim działa 26 Ochotniczych Straży Pożarnych. W Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym funkcjonuje 8 OSP. W roku 2015 19 OSP brało udział w 625 działaniach ratowniczych (z tego włączone do KSRG – 536 razy), często wystawiając do działań ratowniczych po dwa lub więcej zastępów strażaków. Np. OSP w Jeżowie w czasie pożaru lasu w Rewicy wystawiła jednocześnie do działań ratowniczych 4 pojazdy pożarnicze oraz 20 strażaków ochotniczych. Oznacza to, że OSP uczestniczyły w ponad 80% wszystkich działań ratowniczo-gaśniczych, jakie miały miejsce na terenie powiatu brzezińskiego w 2015 roku. W tabeli 2 ukazano lokalizację oraz udział poszczególnych OSP w działaniach ratowniczych. Do najczęściej biorących udział w działaniach ratowniczych należą [Informacja 2015, s. 7]:

- OSP Dmosin – 130 wyjazdów,
- OSP Jeżów – 104 wyjazdy,
- OSP Brzeziny – 95 wyjazdów,
- OSP Rogów – 90 wyjazdów,
- OSP Jordanów – 44 wyjazdy,
- OSP Helenów – 41 wyjazdów.

Oprócz prowadzenia działań ratowniczych istotnym zadaniem związanym z funkcjonowaniem OSP w systemie zarządzania powiatu jest utrzymanie gotowości operacyjnej straży włączonych do KSRG. W roku 2015 przeprowadzono siedem inspekcji, które wykazały, że wszystkie straże funkcjonujące w KSRG spełniają wymagane standardy oraz posiadają niezbędny sprzęt i wyposażenie. Na poziom gotowości operacyjnej wpływają również przeprowadzane cyklicznie ćwiczenia obiektowe z udziałem OSP i JRG Brzeziny, których 14 przeprowadzono w roku 2015. Istotną kwestią jest zachowanie odpowiedniego poziomu wyszkolenia strażaków ochotników. Komenda Powiatowa przeszkoliła 93 ratowników OSP w czasie 4 szkoleń. Rodzaje przeprowadzonych szkoleń obrazuje tabela 3. Dzięki systematycznie prowadzonym szkoleniom udaje się zapewnić we wszystkich strażach włączonych do KSRG wymagane standardy wyszkolenia.

Tabela 2. Lokalizacja Ochotniczych Straży Pożarnych w powiecie brzezińskim oraz ich udział w działaniach ratowniczych w roku 2015

Lp.	Gmina	Siedziba OSP	Rodzaj zdarzenia				Razem wyjazdów
			Pożar	Miejscowe Zagrozenie	Alarm Fałszywy		
1	miasto	Brzeziny	31	62	2	95	
		Helenów	24	16	1	41	
2	Brzeziny	Gałkówek Kolonia	3	0	0	3	
		Polik	12	10	1	23	
		Przeclaw	0	0	0	0	
		Grzmiąca	0	0	0	0	
		Syberia	0	0	0	0	
		Paprotnia	0	0	0	0	
		Jordanów	17	26	1	44	
		Dąbrówka Duża	1	5	0	6	
		Witkowice	5	5	0	10	
		Dmosin	20	101	9	130	
3	Dmosin	Kolacin	3	0	0	3	
		Kolacinek	2	5	1	8	
		Kraszew	0	0	0	0	
		Lubowidza	6	3	0	9	
		Nowostawy Dolne	0	0	0	0	
		Ząbki	0	0	0	0	
		Wola Cyrusowa	8	7	0	15	

Lp.	Gmina	Siedziba OSP	Rodzaj zdarzenia				Razem wyjazdów
			Pożar	Miejscowe Zagrożenie	Alarm Fałszywy		
4	Jeżów	Jeżów	49	53	2		104
		Jasienin	8	2	0		10
		Przybyszyce	9	0	0		9
		Rewica	1	0	0		1
5	Rogów	Rogów	35	54	1		90
		Przyłęk Duży	14	4	1		19
		Kotulin	3	2	0		5
					Razem	625	

Pogrubiona czcionką oznaczono OSP włączone do KSRG.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacja o działalności Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Brzezinach za rok 2015 (2015), Brzezi-
ny, s. 8.

Tabela 3. Rodzaje szkoleń strażaków OSP w powiecie brzezińskim w roku 2015

Lp.	Rodzaj szkolenia	Ilość przeszkolonych
1	Podstawowe szkolenie strażaków ratowników OSP	31
2	Komora dymowa OSP	20
3	Kwalifikowana pierwsza pomoc	38
4	Szkolenie chemiczno-ekologiczne	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacja o działalności Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Brzezinach za rok 2015 (2015), Brzeziny, s. 12.

Z przeprowadzonych wywiadów oraz obserwacji można wnioskować, że kluczowe czynniki dla efektywności i sprawności działania Ochotniczych Straży Pożarnych powiatu brzezińskiego w systemie zarządzania kryzysowego są spełnione. Niestety występuje szereg negatywnych aspektów w relacjach z samorządem gminnym oraz Komendą Powiatową PSP utrudniających strażakom ochotnikom wypełnianie ich misji w systemie zarządzania kryzysowego.

W obszarze działalności ratowniczej jest to np. niespójny system alarmowania do działań ratowniczych. W pierwszej kolejności alarmowana jest Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza w Brzezinach, a dopiero po kilku minutach OSP, w której obszarze działania nastąpiło zdarzenie. Rozmówcy mówili: „powiadają nas o zdarzeniu, kiedy są tuż za miedzą – aby byli pierwsi”. W opinii badanych opóźniało to z jednej strony podjęcie działań ratowniczych, a z drugiej strony budziło wątpliwości mieszkańców co do możliwości operacyjnych OSP. W niektórych przypadkach zastrzeżenia budziła też kolejność dysponowania w pierwszej kolejności OSP spoza terenu gminy czy miejscowości, w której działa dana OSP. Jeżeli mieszkańcy widzą, że ochotnicy nie uczestniczą w zdarzeniu, to zaczynają powątpiewać w sens funkcjonowania OSP, a wątpliwości te przenoszą na forum samorządu gminnego. Zwracano również uwagę, że w nielicznych na szczęście przypadkach, w których prowadzenie działań ratowniczych wymagało dużego zaangażowania fizycznego, z prac tych wyłączali się strażacy PSP, pojawiały się też problemy w komunikacji interpersonalnej. Postulowano również doprecyzowanie zasad prowadzenia działań ratowniczych na terenach graniczących ze sobą powiatów, z tego względu, że niekiedy można udzielić szybszej pomocy z terenu sąsiedniej gminy, mieszczącej się w innym powiecie, zamiast długo oczekiwać na pomoc z terenu powiatu.

Mimo przeznaczenia znacznych środków na nowoczesne terminale alarmowania OSP ze Stanowiska Kierowania Komendanta Powiatowego PSP wysyłana jest jedynie informacja o treści „Alarm pożarowy”, bez podania miejsca i charakteru zagrożenia, co przy dzisiejszych możliwościach Systemu Wspomagania Dowodzenia wykorzystywanego przez PSP wydaje się anachronizmem.

Odnosząc się do kwestii organizacyjnych, zwracano uwagę, że nie uwzględnia się specyfiki działalności społecznej i nie szanuje czasu strażaków ochotników. Jako przykład podawano, że zebrania w Komendzie Powiatowej PSP organizowane są z reguły w godzinach pracy, co powoduje, że wzięcie udziału w spotkaniu wiąże się z koniecznością zwolnienia się z pracy. Krytykowano również system funkcjonowania dotacji dla OSP działających w systemie ratowniczym, konieczność przygotowywania planów zakupów „z dnia na dzień” – wskazywano, że przez ponad pół roku nic się nie dzieje, a później w ciągu krótkiego czasu po przekazaniu środków finansowych trzeba dokonać zakupów i złożyć rozliczenie. Zwracano uwagę, że dotacje z KSRG jedynie w niewielkim stopniu pokrywają koszty pozyskiwania i utrzymania wzrastającej ilości sprzętu wymaganego przez standardy ratownictwa specjalnościowego. Bołączką jest również nieskorelowanie terminów uruchamiania środków przez samorządy gminne, które swoje budżety uchwalają na początku roku, ze środkami z KSRG uruchamianymi w drugiej połowie roku. Uniemożliwia to uzyskanie efektu synergicznego związanego z połączeniem źródeł finansowania.

W obszarze współpracy z gminnym samorządem terytorialnym, na rzecz którego OSP realizują zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, wskazywano na niejasne kryteria finansowania i nieuzasadnioną niczym chęć ograniczenia kosztów utrzymania OSP poprzez np. ograniczenie kosztów ogrzewania i oświetlenia. Urzędniczka gminna miała zastrzeżenia co do tego, że strażacy przebywają w remizie OSP. W gminie Jeżów strażaków zbulwersowało zarządzenie wójta gminy w sprawie gospodarki paliwowej, w którym bez żadnego uzasadnienia zmniejszono normy zużycia paliwa ustalone przez producenta oraz nakazano, by zakup paliwa odbywał się w obecności pracownika urzędu gminy. Nie wskazano jednocześnie w formalny sposób stacji paliw, w której mają być dokonywane zakupy, ani też nazwiska i sposobów kontaktu z pracownikiem w obecności którego ma być dokonywany zakup. Należy podkreślić, że na zakupy paliwa przeznaczane jest ok. 6% (10 tys. zł) ogółu wydatków ponoszonych przez gminę Jeżów na ochronę przeciwpożarową. W gminie Brzeziny jednej ze straży odmówiono zwrotu pieniędzy za paliwo zakupione w nocy podczas powrotu z działań ratowniczych, argumentując,

że zostało ono zakupione na innej niż wyznaczona stacji (wyznaczona była w tym czasie zamknięta).

Ochotnicze Straże Pożarne muszą rozwiązywać szereg problemów wewnętrznych związanych z ich działalnością, np. z pozyskiwaniem nowych członków gotowych bezinteresownie angażować się w działalność straży, trudnościami w pozyskiwaniu i utrzymaniu sprzętu oraz pozyskiwaniem środków na działalność statutową nie związaną bezpośrednio z ratownictwem. Ponadto muszą rozwiązywać trudne problemy wynikające z niejasnych reguł współpracy z administracją samorządową oraz nadmiernie rozbudowaną biurokracją administracji publicznej. Istnieje pilna potrzeba doskonalenia zasad tej współpracy.

Podsumowanie

Zaprezentowane w artykule treści stanowią próbę ujęcia zasadniczych problemów związanych z funkcjonowaniem Ochotniczych Straży Pożarnych w systemie zarządzania kryzysowego Polski. Obecny poziom zorganizowania jest wynikiem ciągłego rozwoju i dostosowywania ochotniczego pożarnictwa do nowych wyzwań i zmieniającej się skali zagrożeń. Nie ulega wątpliwości że ponad 690 tys. strażaków ochotników zrzeszonych w 16 tys. Ochotniczych Straży Pożarnych, w tym ponad 4 tys. włączonych do KSRG, stanowi bardzo ważny element systemu zarządzania kryzysowego Polski, którego priorytetem jest organizacja ratownictwa i niesienie pomocy w sytuacjach zagrożeń.

Udział OSP jest ważnym obszarem ich aktywności w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. We współdziałaniu z jednostkami zawodowymi spełniają trudną do przecenienia rolę. Jest to też przykład sytuacji, w której suwerenna organizacja, jaką jest stowarzyszenie OSP, oddaje się pod rozkazy profesjonalnych służb.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, będący organem wykonawczym systemu zarządzania kryzysowego bez dobrze wyposażonych, wyszkolonych i sprawnie działających Ochotniczych Straży Pożarnych nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa. Jednoznacznie widać, że OSP mają dominujące znaczenie w miejscach, w których nie ma zlokalizowanych Jednostek Ratowniczo-Gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej. Powiat brzeziński jest tego przykładem. Ochotnicze Straże Pożarne uczestniczą w ponad 80% działań ratowniczych, dysponując do ich prowadzenia wielokrotnie więcej sił i środków niż Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza PSP w Brzezinach.

Należy zdawać sobie sprawę, że w przypadku działalności społecznej istniejące braki legislacyjne, rozbieżności i niespójności interpretacyjne unormowań prawnych powodują ograniczenia w funkcjonowaniu i rozwoju OSP. Nowe rozwiązania i planowane zmiany w sferze ratownictwa obejmujące strażaków ochotników powinny uwzględniać specyfikę działalności, prowadząc do doskonalenia współdziałania wszystkich podmiotów ratowniczych. Konieczna jest świadomość, że OSP jako organizacje społeczne są bardzo odporne podczas prowadzonych działań ratowniczych, ale jednocześnie bardzo wrażliwe w przypadku ingerowania w ich życie wewnętrzne oraz w sytuacji ograniczania ich suwerenności.

Wykorzystanie pełnego potencjału Ochotniczych Straży Pożarnych w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, zarządzania kryzysowego wymaga ścisłej współpracy zarówno ze strony Państwowej Straży Pożarnej, władz samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej.

Bibliografia

Abgarowicz G. (red.) (2014), *Wsparcie logistyczne działań służb ratowniczych przez organy zarządzania kryzysowego*, CNBOP-PIB, Józefów.

Adamiak P. (2012), *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce – raport z badania 2012*, Klon/Jawor, Warszawa.

Analiza Gotowości Operacyjnej, KP PSP w Brzezinach, Brzeziny 2015.

Berliński L. (2012), *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną*, Difin, Warszawa.

Biuletyn (2015), *Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej za rok 2015*, Komenda Główna PSP, Warszawa.

Comfort L. K. (2007), *Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Co-ordination, and Control*, "Public Administration Review", vol. 67, December.

GUS – powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r. (2015), „Informacje i opracowania statystyczne”, Warszawa.

Haddow G.D., Bullock J.A. (2006), *Introduction to Emergency Management*, Elsevier, Oxford.

Informacja (2015) o działalności Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Brzezinach za rok 2015, KP PSP Brzeziny.

Kogut B. (2014), *Charakterystyka Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego* [w:] B. Kogut (red.), *Współczesność oraz perspektywy Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, Wydawnictwo Szkoły Aspirantów, Kraków.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997) [Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.].

Koziej S. (2011), *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 18.

KP PSP Brzeziny (2014), *Ocena Zagrożenia Powiatu Brzezińskiego*, Brzeziny.

Marjański A. (2008), *Zarządzanie bezpieczeństwem lokalnym na przykładzie Ochotniczej Straży Pożarnej w Jeżowie* [w:] Ł. Sułkowski, A. Marjański (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, SWSPiZ, Łódź.

MSWiA (2016), *Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji*, www.mswia.gov.pl (16.07.2016).

Nowak E., Nowak M. (2011), *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa.

Radkowski R. (2015), *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element organizacji ratownictwa i ochrony ludności w Polsce*, „Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona”, nr 14 (1), Legnica.

Rogozińska-Mitrut J. (2010), *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Aspra-JR, Warszawa.

Rozporządzenie (2014) Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15.09.2014 w sprawie zakresu szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2014 r., poz. 1317).

Schmidt J. (2012), *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, WA Sedno, Warszawa.

Serafin T., Parszowski S. (2011), *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Difin, Warszawa.

Starostwo Powiatowe w Brzezinach (2016), www.powiat.brzeziny.pl (15.07.2016).

Ustawa z dnia 24.08.1991 o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7.04.1989 o stowarzyszeniach (Dz.U. 1989 r. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8.03.1990 o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24.08.1991 o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz., 1380 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

Wiśniewski B. (2013), *System bezpieczeństwa państwa*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno.

Wiśniewski B. (red.) (2011), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno.

ZOSP RP (2016), www.zosprp.pl (15.07.2016).

Michał Stępiński*

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Centralny Odwód Antyterrorystyczny Komendanta Głównego Policji jako formuła zwiększająca sprawność wykorzystania sił i środków Policji w sytuacjach kryzysowych

Central Antiterrorist Rearguard National Chief of Police, a Formula that Increases the Efficiency of the Use of Police Forces in the Crisis Situation

Abstract: The article describes the new solutions in Polish Police. Police in Poland has a counter-terrorist units, which are prepared to fight with terrorists. In order to facilitate their use, a new way to manage these forces and means has been developed, which is called the Central Anti-terrorist Rearguard National Chief of Police. This organization allows to manage these forces across the formation, taking into account the real needs. Quick was also the decision making process on management measures for counter-terrorist units in the event of a terrorist attack.

Key words: counter-terrorist units, the Central Anti-terrorist Rearguard National Chief of Police, decision making process, management of counter-terrorist unit

Wstęp

Zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli diagnozowane jest w wielu obszarach. Jednym z najbardziej oddziałujących na psychikę ludzką w Europie drugiej dekady XXI

* michstepinski@gmail.com

wieku jest działalność terrorystyczna. Serie zamachów, jakie dotknęły państwa Unii Europejskiej w latach 2014–2016, potwierdzają nasilenie się tego zjawiska. W znacznej większości akty te stanowią uzewnętrznienie działalności radykalnych islamskich organizacji terrorystycznych, takich jak Al Kaida czy tzw. Państwo Islamskie. Terroryzm jednak bez względu na to, jakie ma podłoże ideologiczne, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli. Szczególnie w dzisiejszych czasach, kiedy wydaje się, że terroryści postanowili osiągać efekt medialny swoich działań poprzez zwielokrotnianie liczby ofiar, stosując taktykę skoordynowanych zamachów niosących zagrożenie dla życia i zdrowia wielu osób w tym samym czasie. Jednym z wielu przykładów takich działań są zamachy w Paryżu, do których doszło 13 listopada 2015 roku. W niewielkim odstępie czasu trzy grupy terrorystów przeprowadziły różnorodnie zamachy. Pierwszym z nich był zamach samobójczy przed stadionem Stade de France podczas meczu Francja – Niemcy. Trzech sprawców po nieudanej próbie wejścia na stadion wysadziło się w jego pobliżu. Druga grupa przeprowadziła rajd ulicami Paryża, ostrzeliwując z broni automatycznej ludzi siedzących w restauracjach Le Petit Cambodge, Le Carillon, Cafe Bonne Biere, La Casa Nostra i La Belle Equipe, a jeden z terrorystów popełnił samobójstwo, detonując posiadane urządzenie wybuchowe. Po uzyskaniu efektu zaangażowania sił policyjnych w reakcję na dwa pierwsze ataki sprawcy przeprowadzili trzeci atak, wdzierając się do sali koncertowej Le Bataclan, gdzie trwał koncert kalifornijskiej grupy Eagles of Death Metal. Sprawcy po zabarykadowaniu się w środku dokonali (używając karabinków szturmowych) zabójstwa 89 osób. Podczas szturmów policyjnych, który nastąpił po około 2 godzinach, dwaj sprawcy zdetonowali urządzenia wybuchowe, trzeci został zabity przez interweniującą jednostkę specjalną policji. W wyniku tych zamachów zginęło w sumie 130 osób z 26 krajów [<http://www.tvn24.pl/magazyn-tvn24/europejczycy-na-celowniku-dzihadystow,18,366>].

Skala zamachów, ich liczba oraz częstotliwość występowania powoduje, że służby odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach Unii Europejskiej stanęły przed znaczącym wyzwaniem. Analizując sposób działania w oparciu o ataki terrorystyczne z ostatnich lat oraz europejskie uwarunkowania geopolityczne, należy przyjąć kilka założeń:

1. Sprawcy przebywający na terenie Unii Europejskiej bez problemów mogą przemieszczać się po jej całym terytorium, a zatem ich obszar działania może obejmować całą strefę Schengen;
2. Równoległe działanie sprawców w kilku miejscach angażuje znaczące siły służb odpowiedzialnych za reagowanie w takich sytuacjach;

3. Siły i środki pojedynczej jednostki odpowiedzialnej za prowadzenie działań bojowych wobec sprawców mogą okazać się niewystarczające;
4. Czas reakcji na zdarzenie odgrywa znaczącą rolę w ratowaniu życia i zdrowia ofiar. Związane jest to z taktyką ataków z wykorzystaniem broni palnej, kiedy sprawcy dokonują masowych zabójstw, które mogą być przerwane jedynie neutralizacją sprawców przez siły policji po ich dotarciu na miejsce;
5. Sprawność wykorzystania posiadanych sił i środków policji rzutuje na skuteczność podejmowanych działań.

Powyższe założenia wskazują na uzasadnioną potrzebę posiadania przez państwo możliwości reagowania na całym jego terytorium w możliwie krótkim czasie, przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków przygotowanych do prowadzenia działań bojowych wobec sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym.

Uwzględniając przedstawione we wstępie założenia dotyczące działań kontrterrorystycznych, niniejsza publikacja ma dwojaki cel:

1. zaprezentowanie najnowszych rozwiązań organizacyjnych wprowadzonych w polskiej policji w zakresie reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym,
2. porównanie procesu kierowania do działań jednostek antyterrorystycznych policji w oparciu o stare i nowe rozwiązania organizacyjno-prawne.

System jednostek i komórek antyterrorystycznych policji

W Polsce, tak jak w pozostałych państwach Unii Europejskiej, służbą wiodącą w obszarze reagowania na zamachy terrorystyczne jest policja, jako służba porządku publicznego. Stanowisko to jest zbieżne z założeniami prawa europejskiego wskazującymi na potrzebę usprawnienia współpracy specjalnych jednostek interwencyjnych państw Unii Europejskiej [Dz. Urz. UE L 210 z 06.08.2008, s. 73]. We wstępie do tego aktu prawnego wskazano, że żadne państwo członkowskie nie dysponuje wszystkimi środkami, zasobami i wiedzą techniczną niezbędnymi do skutecznego reagowania na wszelkie możliwe specyficzne sytuacje kryzysowe lub sytuacje kryzysowe o dużej skali, wymagające szczególnej interwencji. Dlatego kluczowe znaczenie ma możliwość zwrócenia się przez każde państwo członkowskie do innego państwa członkowskiego z prośbą o pomoc. W oparciu o tę regulację utworzono pod egidą Grupy Zadaniowej Szefów Policji Państw UE platformę współpracy ATLAS skupiającą

specjalne jednostki interwencyjne ochrony porządku publicznego, realizujące zadania związane z fizycznym zwalczaniem terroryzmu. Nie wolno jednak powyższego założenia traktować jako zwolnienie z obowiązku dążenia do samodzielnego zapewnienia bezpieczeństwa na terenie państwa.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 pkt 2 w skład policji wchodzi wyodrębnione pododdziały antyterrorystyczne [Dz.U.1990 r. Nr 30, poz. 179], które realizują zadania określone w Zarządzeniu Komendanta Głównego Policji [Dz.Urz. KGP z 2015 r. poz. 39] w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych policji. W oparciu o przepis ten do zakresu działania samodzielnego pododdziału antyterrorystycznego policji należy w szczególności:

1. przygotowanie i prowadzenie działań bojowych zmierzających do fizycznego zwalczania terroryzmu lub podejmowanych w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia ludzi;
2. przygotowanie i prowadzenie działań bojowych wymagających użycia specjalistycznych sił i środków lub stosowania specjalnej taktyki;
3. realizacja zadań związanych z ochroną oraz wsparciem działań ochronnych podejmowanych wobec osób podlegających ochronie;
4. prowadzenie działań minersko-pirotechnicznych;
5. wspieranie działań ratowniczych;
6. organizowanie i prowadzenie doskonalenia zawodowego dla policjantów jednostek i komórek antyterrorystycznych policji w zakresie nabywania umiejętności i uprawnień oraz utrzymywania wysokiej sprawności fizycznej, niezbędnych do realizacji zadań.

Użyty w nazwie przymiotnik „antyterrorystyczny” wskazuje, że jednostki te powinny realizować działania raczej w obszarze zapobiegania i prewencji. Przytoczony powyżej zakres zadań (szczególnie zadanie 1) wskazuje, jednak że właściwsze byłoby użycie słowa „kontrterrorystyczny”. Uwagę tę uzasadnia założenie, że do zadań Policji należy prowadzenie działań podejmowanych w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia ze strony sprawców zdarzenia o charakterze terrorystycznym oraz zapewnienia bezpiecznej realizacji pozostałych czynności na miejscu zdarzenia (fizyczne zwalczanie terroryzmu, działania minersko-pirotechniczne, prowadzenie negocjacji) [*Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*]. Z tym stanowiskiem zgadza się również K. Jałoszyński, twierdząc, że zadaniem jednostki kontrterrorystycznej jest fizyczna likwidacja określonych sytuacji związanych z aktem popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym [2012, s. 534]. Stosowanie

przymiotnika „antyterrorystyczny” w nazwie jednostki realizującej zadania kontrterrorystyczne uwarunkowane jest historycznie, a w polskim prawie do czerwca 2016 roku nie występowało rozróżnienie pojęć „działania antyterrorystyczne” i „działania kontrterrorystyczne”.

Poza Samodzielnymi Pododdziałami Antyterrorystycznymi Policji w policji działają Samodzielne Sekcje Antyterrorystyczne Komend Wojewódzkich Policji oraz Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji realizujące zadania w tym samym obszarze. Takie rozwiązanie organizacyjne powoduje, że w jednej formacji mundurowej istnieją trzy rodzaje podmiotów realizujących tożsame zadania. Samodzielne Sekcje Antyterrorystyczne Komend Wojewódzkich Policji są komórkami organizacyjnymi tychże Komend. Zarządzają nimi kierownicy, czyli przełożeni najniższego szczebla organizacyjnego. Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji są jednostkami policji, a ich dowódcy jako formalni kierownicy jednostek organizacyjnych posiadają znacząco większe uprawnienia niż kierownicy sekcji. Największym podmiotem organizacyjnym jest Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji, będące również komórką organizacyjną, a jego dyrektor jest kierownikiem komórki organizacyjnej policji o największym stopniu zorganizowania. Do zadań Biura Operacji Antyterrorystycznych należy w szczególności:

1. prowadzenie działań bojowych oraz rozpoznawczych zmierzających do fizycznego zwalczania zamachów terrorystycznych, w szczególności działań o znacznym stopniu skomplikowania, a także realizowanych w środowisku narażonym na działanie czynnika chemicznego, biologicznego, promieniowania jonizującego, nuklearnego i materiału wybuchowego;
2. prowadzenie działań wymagających użycia specjalistycznych sił i środków lub stosowania specjalnej taktyki;
3. prowadzenie negocjacji policyjnych;
4. wykonywanie zadań wspierających działania ochronne podejmowane wobec osób podlegających ochronie;
5. wspieranie działań jednostek organizacyjnych policji i biur KGP w warunkach szczególnego zagrożenia lub wymagających określonych kwalifikacji i umiejętności;
6. koordynowanie przygotowań policji do prowadzenia działań bojowych, minersko-pirotechnicznych oraz negocjacji policyjnych w policji;
7. wykonywanie zadań specjalnej jednostki interwencyjnej, o której mowa w decyzji Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie uspraw-

nienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych [Dz.Urz. KGP z 2016 r., poz. 13].

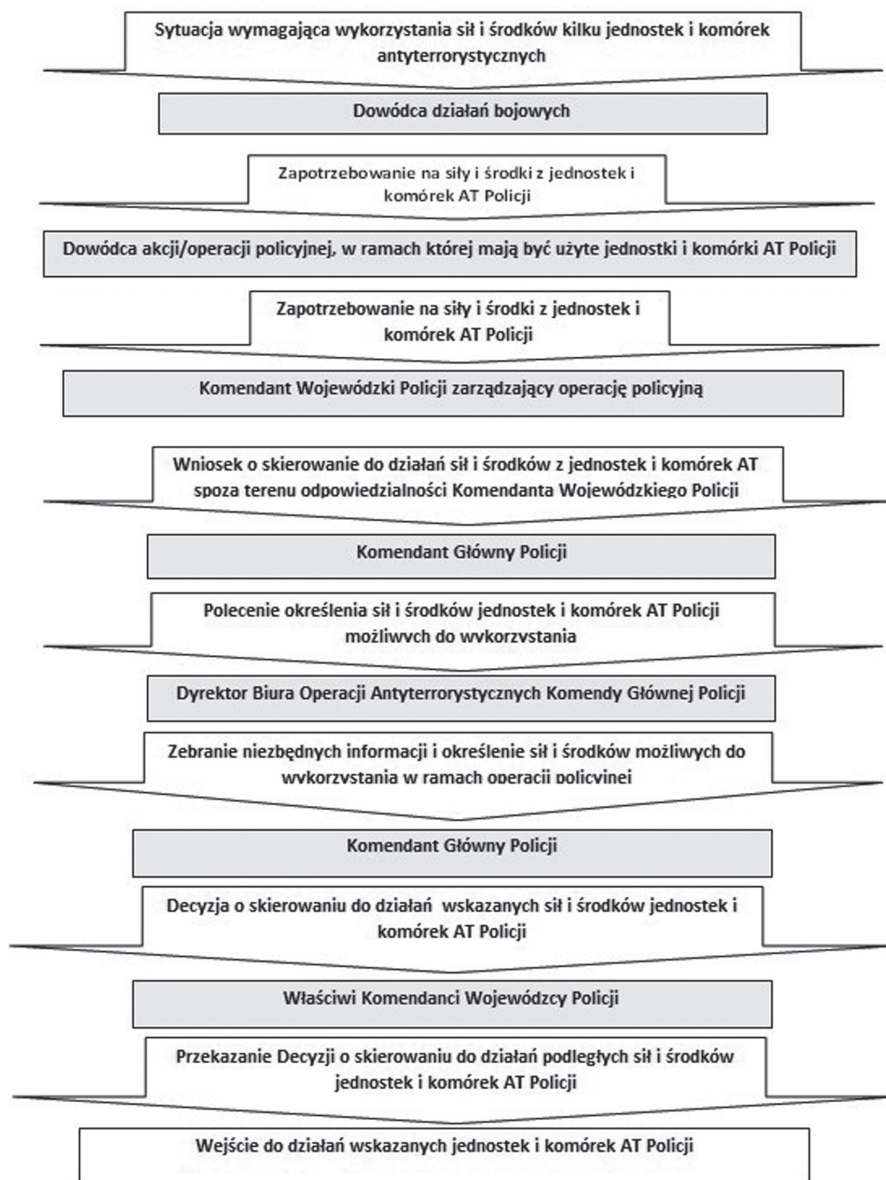
Wobec powyższego należy mówić o istnieniu jednostek i komórek antyterrorystycznych policji realizujących zadania pododdziałów antyterrorystycznych wskazanych w ustawie o Policji. Zasady podległości i umiejscowienie w hierarchii organizacji wymienionych podmiotów pozwalają wysnuć wniosek, że jeżeli rozpatrywać by ich funkcjonowanie jedynie w oparciu o ogólne reguły organizacyjne obowiązujące w policji, mielibyśmy do czynienia z 17 niezależnymi lub słabo powiązаныmi ze sobą podmiotami organizacyjnymi. Każda z jednostek i komórek antyterrorystycznych podlega pod innego Komendanta Wojewódzkiego Policji, który jest organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na podległym terenie [Dz.U. 1990 r. Nr 30, poz. 179] (z wyjątkiem BOA KGP, które podlega Komendantowi Głównemu Policji). Komendanci Wojewódzcy Policji posiadają daleko posuniętą niezależność w realizowaniu swoich zadań oraz wyodrębniony na potrzeby realizacji tych zadań budżet. W ich gestii leży więc przygotowanie do działania oraz utrzymanie w gotowości do podjęcia działań wszystkich podległych im jednostek i komórek organizacyjnych, również antyterrorystycznych. Zgodnie z rozwiązaniami organizacyjnymi obowiązującymi do lipca 2015 roku decyzje o skierowaniu do działań jednostki lub komórki antyterrorystycznej mógł podjąć właściwy terytorialnie Komendant Wojewódzki Policji lub jedynie Komendant Główny Policji. W przypadku działania kilku jednostek antyterrorystycznych w proces decyzyjny każdorazowo musiał być zaangażowany bezpośrednio sam Komendant Główny Policji. Takie podejście do funkcjonowania policji polskiej doprowadziło do sytuacji, w której można było mówić o występowaniu następujących utrudnień wpływających negatywnie na sprawność i skuteczność działań policji w tym obszarze:

1. Brak jednolitego lub chociażby kompatybilnego podstawowego wyposażenia do działań bojowych we właściwych jednostkach i komórkach policji;
2. Brak jednolitego wykszolenia, a co za tym idzie standardu taktycznego, w jakim pracują policjanci pionu bojowego;
3. Brak określenia w skali kraju specjalizacji poszczególnych jednostek i komórek antyterrorystycznych;
4. Brak możliwości finansowania centralnego szkoleń unifikacyjnych;

5. W przypadku działań wymagających użycia więcej niż jednej jednostki lub komórki antyterrorystycznej konieczność każdorazowego podejmowania decyzji w tym zakresie przez Komendanta Głównego Policji, co powoduje poważne utrudnienia w zarządzaniu siłami i środkami w dużych operacjach [Stępiński 2015, s. 144];
6. Niejednolity standard przygotowania, planowania i dowodzenia działaniami bojowymi wynikający z braku szkoleń w tym zakresie;
7. Brak wpływu ze strony dyrektora Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji na przygotowanie poszczególnych jednostek i komórek do realizacji zadań bojowych.

Największe utrudnienia występowały w obszarze prowadzenia wspólnych działań bojowych w przypadku zdarzenia kryzysowego o dużej skali. Już uruchamianie i wprowadzanie do działań sił poszczególnych jednostek było procesem skomplikowanym, realizowanym wieloetapowo. Funkcjonariusz odpowiedzialny za dowodzenie działaniami bojowymi na miejscu zdarzenia po dokonaniu analizy sił i środków własnych przekazywał dowódcy całości działań (akcji lub operacji policyjnej) informację o potrzebie wsparcia przez siły i środki innych jednostek antyterrorystycznych. Dowódca akcji/operacji przekazywał tę informację Komendantowi Wojewódzkiemu Policji, któremu podlegał, ten z kolei występował z wnioskiem do Komendanta Głównego Policji. Komendant Główny Policji wydawał polecenie dyrektorowi Biura Operacji Antyterrorystycznych, aby dokonał analizy sił i środków poszczególnych pododdziałów antyterrorystycznych w zakresie możliwości udziału w działaniach. Dyrektor BOA KGP kontaktował się z dowódcami i kierownikami poszczególnych jednostek i komórek i ustalał możliwość wykorzystania podległych im sił w ramach tego działania (nie istniała formalna podstawa do zbierania takich danych w systemie ciągłym). Po zebraniu danych przekazywał Komendantowi Głównemu Policji informację, jakie siły i środki mogą być wykorzystane. Komendant Główny Policji kontaktował się z właściwymi Komendantami Wojewódzkimi Policji i wydawał polecenie skierowania do działań podległych im jednostek i komórek antyterrorystycznych. Wskazani dowódcy i kierownicy kontaktowali się z dowódcą działań bojowych w ramach akcji/operacji i ustalali sposób wprowadzenia do działań podległych im sił. Przebieg powyższego procesu przedstawia rysunek nr 1.

Rysunek 1. Proces kierowania do działań jednostek i komórek antyterrorystycznych Policji w ramach operacji policyjnej przed powołaniem Centralnego Odwołu Antyterrorystycznego Komendanta Głównego Policji



Źródło: Opracowanie własne.

Centralny Odwód Antyterrorystyczny Komendanta Głównego Policji

Przedstawiona dysfunkcyjność rozwiązań organizacyjnych, nie przystająca do wymagań, jakie stwarzają dynamiczne sytuacje kryzysowe generowane przez działanie sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym, wymagała wprowadzenia rozwiązania organizacyjnego, które pozwoli na sprawne i skuteczne wykorzystanie potencjału, jakim dysponuje polska policja w obszarze prowadzenia działań bojowych. W tym celu narodziła się idea Centralnego Odvodu Antyterrorystycznego Komendanta Głównego Policji, który stanowił będzie system składający się z jednostek oraz komórek antyterrorystycznych policji, a także etatowych komórek minersko-pirotechnicznych, powołany przez Komendanta Głównego Policji, centralnie koordynowany i dowodzony, mający na celu realizację działań bojowych i wspierających działania ratownicze, a także innych wynikających z przepisów międzynarodowych w sytuacjach zaistnienia lub groźby popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym bądź w sytuacjach zagrożenia życia i zdrowia ludzi. Rozwiązanie to zostało wprowadzone zarządzeniem Komendanta Głównego Policji. Dnia 15 lipca 2015 roku w policji utworzony został Centralny odwód Antyterrorystyczny Komendanta Głównego Policji [Dz. Urz. KGP z 2015 r., poz 39]. W oparciu o powyższe opracowany i wprowadzony został przepis od nowa regulujący działanie pododdziałów antyterrorystycznych policji oraz formalizujący funkcjonowanie Centralnego Odvodu Antyterrorystycznego Komendanta Głównego Policji [Dz. Urz. KGP z 2015 r., poz 52]. Komendant Główny Policji wskazał, że dowódcą COAT KGP może być dyrektor lub zastępca dyrektora BOA KGP. Jest on mianowany każdorazowo w przypadku uruchamiania odwodu. Na co dzień pododdziały antyterrorystyczne podlegają właściwym Komendantom Wojewódzkich Policji, z chwilą uruchomienia COAT KGP wchodzi w jego system kierowania i podlegają dowódcy COAT, który kieruje do działań pododdziały antyterrorystyczne policji i komórki minersko-pirotechniczne policji oraz koordynuje wykorzystanie ich sił i środków. Posiada on jeszcze jedno bardzo ważne uprawnienie, mianowicie rekomenduje dowódcy operacji policyjnej dowódcę podoperacji antyterrorystycznej, czyli osobę odpowiedzialną za zaplanowanie, przygotowanie i realizację rozwiązania siłowego sytuacji kryzysowej. Rozwiązanie to uszczegóławia zapisy Zarządzenia nr 23 KGP z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi, które nakłada na dowódcę operacji obowiązek zarządzenia podoperacji antyterrorystycznej prowadzonej w związku

z prawdopodobieństwem zaistnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub zaistnieniem takiego zdarzenia [Dz.Urz. KGP z 2014 r., poz. 65]. W celu realizacji powyższych obowiązków dyrektor BOA KGP na bieżąco monitoruje stan sił i środków jednostek i komórek antyterrorystycznych policji, dzięki czemu w przypadku wystąpienia zdarzenia spowodowanego przestępstwem o charakterze terrorystycznym nie musi zbierać tych informacji. W oparciu o nowe rozwiązania organizacyjno-prawne zawarte w wymienionych przepisach proces kierowania do działań jednostek i komórek antyterrorystycznych policji został znacząco uproszczony. Centralny Odwód Antyterrorystyczny Komendanta Głównego Policji uruchamiany jest jego decyzją w sytuacji, gdy realizacja zadań wymaga użycia sił i środków więcej niż jednego pododdziału antyterrorystycznego policji lub komórki minersko-pirotechnicznej policji, realizowanych w ramach operacji policyjnej lub w przypadku ogłoszenia drugiego stopnia alarmowego określonego w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego bądź wprowadzenia trzeciego stopnia alarmowego określonego w decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie ustalania sposobu i trybu wprowadzenia zmiany lub odwołania stopnia alarmowego [Dz.Urz. KGP z 2015 r., poz 52]. Uruchomienie COAT KGP jest jedyną decyzją którą musi podjąć Komendant Główny Policji w zakresie wykorzystania sił i środków jednostek antyterrorystycznych policji w przypadkach określonych powyżej. Od momentu uruchomienia COAT KGP to jego dowódca całkowicie przejmuje kontrolę nad wykorzystaniem tych podmiotów organizacyjnych. Posiadając wiedzę nie tylko o stanie sił i środków, ale również ich zdolnościach bojowych, a także mając możliwość szacowania sił niezbędnych do realizacji określonego zadania, dowódca COAT KGP potrafi sprawnie wykorzystać podległe mu siły. Wprowadzając to rozwiązanie uzyskano efekt synergii poprzez możliwość przejmowania obszarów odpowiedzialności sił kierowanych do działań przez siły pozostające w odwodzie. Efekt ten osiągnąć można jedynie, realizując zarządzanie na poziomie centralnym. W oparciu o przedstawione założenia proces kierowania do działań w ramach podoperacji antyterrorystycznej został znacząco uproszczony i nie generuje utrudnień, które występowały w poprzednio obowiązujących procedurach. Odbywa się on na poziomie dowódcy podoperacji antyterrorystycznej i dowódcy COAT KGP, nie angażując Komendanta Głównego Policji ani dowódcy całości operacji policyjnej. Jest to rozwiązanie organizacyjne, które nie występowało do tej pory w polskiej policji. Dzięki wprowadzeniu tej formuły osiągnięto następujące korzyści w porównaniu z poprzednimi rozwiązaniami:

1. Na potrzeby prowadzenia działań w ramach operacji policyjnej scentralizowany został sposób zarządzania siłami i środkami wskazanych podmiotów organizacyjnych z wszystkich Komend Wojewódzkich Policji;
2. Jednocześnie wskazana została osoba odpowiedzialna za kierowanie do działań i wykorzystanie sił i środków wszystkich jednostek i komórek antyterrorystycznych policji;
3. Zoptymalizowany został proces decyzyjny w zakresie wykorzystania sił i środków AT do działań w ramach operacji policyjnej;
4. Dyrektor Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji uzyskał realny wpływ na przygotowanie do prowadzenia działań bojowych jednostek i komórek wchodzących w skład COAT KGP;
5. Komendant Główny Policji przyjął na siebie część ciężaru wyposażenia COAT KGP jako sił własnych w specjalistyczny sprzęt;
6. Wprowadzony został system szkolenia umożliwiający unifikację tak w zakresie taktyki działań, jak i w obszarze planowania, przygotowania i dowodzenia działaniami bojowymi policji;
7. Wprowadzono przepisy regulujące prowadzenie działań bojowych w policji.

Zakończenie

Policja jako podmiot wskazany do prowadzenia bezpośrednich działań bojowych wobec sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym posiada w Polsce najliczniejsze siły przeznaczone do realizacji tych zadań. Aby były one skuteczne, muszą być zarządzane sprawnie. Formuła Centralnego Odwołu Antyterrorystycznego Komendanta Głównego Policji daje szansę na osiągnięcie obydwu wymaganych efektów. Rozwiązanie to jest krokiem we właściwym kierunku, wymaga jednocześnie stałej pracy i doskonalenia się osób działających w ramach opisanego systemu, ponieważ to od ich profesjonalizmu zależeć będzie w znacznej mierze skutek prowadzonych działań.

Bibliografia

Jałoszyński.K. (2012), *Podsystem kontrterrorystyczny systemu antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Rajchel (red.) *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*, WSPol Szczytno, Warszawa 2012.

Stępiński M. (2015) *Koncepcja Centralnego Odwołu Antyterrorystycznego Komendanta Głównego Policji jako wkład Policji w realizację Planu zadań „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019”* [w:] K. Jałoszyński, W. Zubrzycki, A. Babiński (red.) *Policyjne siły specjalne w Polsce*, WSPol Szczytno 2015.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 r. Nr 30, poz. 179).

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 1997 r. Nr 88, poz. 553).

Decyzja Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych (Dz. Urz. UE L 210 z 06.08.2008, s. 73), weszła w życie w dniu 23 grudnia 2008 r.

Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50, zmiana Zarządzenia nr 13 z 10 czerwca 2015 r., Dz.Urz. KGP z 2015 r., poz. 39).

Zarządzenie Nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz.Urz. KGP, poz. 13 z 2016 r.).

Zarządzenie KGP nr 13 z 10 czerwca 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz.Urz. KGP z 2015 r., poz. 39).

Zarządzenie Nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie metod i form działania pododdziałów antyterrorystycznych Policji oraz komórek minersko-pirotechnicznych Policji (Dz.Urz. KGP z 2015 r., poz. 52).

Zarządzenie Nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz.Urz. KGP z 2014 r., poz. 65).

Centralny Odwód Antyterrorystyczny Komendanta Głównego Policji
jako formuła zwiększająca sprawność wykorzystania sił i środków Policji w sytuacjach kryzysowych

Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019

<http://www.tvn24.pl/magazyn-tvn24/europejczycy-na-celowniku-dzihady-stow,18,366> [dostęp: 16.05.2016].



Część V

Wybrane problemy
i wyzwania bezpieczeństwa



Paweł Ogrodnik*

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Monika Tryboń**

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Opracowanie innowacyjnego systemu zarządzania bezpieczeństwem obiektów zabytkowych w zurbanizowanych centrach miast

Description of the Innovative System of the Safety Management of Historic Buildings in Urban City Centers

Abstract: The article describes the basic issues of the fire safety in historic buildings of particular cultural value. The analysis was done and based on that the main causes of fires in historic buildings in 2003-2012 were characterized. An objective and scope of the National Rescue - Fire Fighting, as well as guidelines to dispose of units of the National Rescue and Fire Fighting fires in historic buildings are presented. It also includes activities and methods of protecting monuments in the case of emergency. The crisis management system in the context of the phases and activities related to their implementation is described. The article presents the assumptions of the innovative system of safety management of historic buildings in urban city centers as a part of a research project about O DOB-BIO7/08/01/2015 funded by the National Centre for Research and Development.

Key words: monuments, national heritage, protection, safety, crisis management

* pogrodnik@sgsp.edu.pl

** mtrybon@sgsp.edu.pl

Wstęp

Dobra kultury są narażone na różnorakie zagrożenia, które można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich jest związana z klęskami żywiołowymi, takimi jak trzęsienia ziemi, powodzie i huragany. Drugą grupę stanowią zagrożenia spowodowane przez człowieka, do których można zaliczyć: wojny, terroryzm, pożary czy też kradzieże. Ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego w kraju została unormowana między innymi w artykule 5 i 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., a także w jej preambule. W przedstawionym przez Skrzydło [2013, s. 19] komentarzu do Konstytucji RP sprawa dziedzictwa kulturalnego stanowi złożony problem, a jego znaczenie jest kluczowe. Konstytucja wprowadza dwie ważne zasady działania państwa w tej dziedzinie. Pierwsza z nich to zasada upowszechniania dóbr kultury, która ma istotne znaczenie w jej poznawaniu, w procesie patriotycznego wychowania społeczeństwa, w kształtowaniu postaw obywatelskich. Druga z nich to zapewnienie równego dostępu do tych dóbr, które stanowią źródło tożsamości narodu, jego trwania i rozwoju. Dla przyszłości państwa ma to ogromne znaczenie.

W Polsce realizacja zadań związanych z ochroną dóbr kultury jest prowadzona między innymi poprzez instytucje muzealne. W myśl artykułu 1 Ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów. Celem artykułu jest przedstawienie problemów ochrony przeciwpożarowej w obiektach o szczególnej wartości kulturowej oraz planowanie organizacji działań i sposobu ochrony zabytków na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej. Analiza powyższych zagadnień pomoże w opracowaniu innowacyjnego systemu zarządzania bezpieczeństwem obiektów zabytkowych w zurbanizowanych centrach miast.

1. Problemy ochrony przeciwpożarowej w obiektach o szczególnej wartości kulturowej

Placówki muzealne, jako obiekty dziedzictwa narodowego i kulturowego, powinny być chronione w sposób szczególny przed kradzieżami, a także innymi niebezpieczeństwami grożącymi zniszczeniem lub utratą zbiorów. Pożary są jednym z najważniejszych zagrożeń dóbr kultury. Struktura polskich zabytków sprawia, że zniszczeniu wskutek pożaru ulegają najczęściej drewniane obiekty kultu religijnego. Realne zagrożenie pożarowe występuje również w skansenach, gdzie na ograniczonej przestrzeni w jednym miejscu są zgromadzone znaczne ilości łatwopalnych materiałów i budowli [Wojtaszewski 2011, s. 13]. Jak wykazuje praktyka, pomimo coraz częstszego stosowania technicznych środków ochrony przeciwpożarowej, a także rosnącej świadomości właścicieli, zarządców oraz użytkowników nadal w tej grupie obiektów często dochodzi do pożarów. W tabeli 1 przedstawiono liczbę pożarów w różnych kategoriach obiektów zabytkowych w latach 2003–2012.

Tabela 1. Liczba pożarów w obiektach zabytkowych w latach 2003–2012

Rok	Ogólna liczba pożarów	Obiekty kultu religijnego	Muzea i galerie	Biblioteki i archiwa
2003	196	186	9	1
2004	148	137	10	1
2005	244	222	12	10
2006	207	175	20	12
2007	166	143	13	10
2008	122	103	10	9
2009	139	119	9	11
2010	131	105	10	16
2011	151	140	6	5
2012	154	133	15	6

Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w opisywanym okresie największa liczba pożarów (ponad 33%) związana była z nieostrożnością właścicieli lub użytkowników. Drugą w kolejności przyczynę pożarów, średnio około 27%, stanowiły podpalenia. Należy jednak zwrócić uwagę, że w latach 2008–2012 liczba ta malała. Pozostałe przy-

czynny wystąpienia pożaru w obiektach zabytkowych to zwarcia w instalacjach i urządzeniach elektrycznych, a także brak konserwacji przewodów kominowych i urządzeń grzewczych.

2. Ogólne zasady dysponowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w przypadku wystąpienia pożaru w obiektach zabytkowych

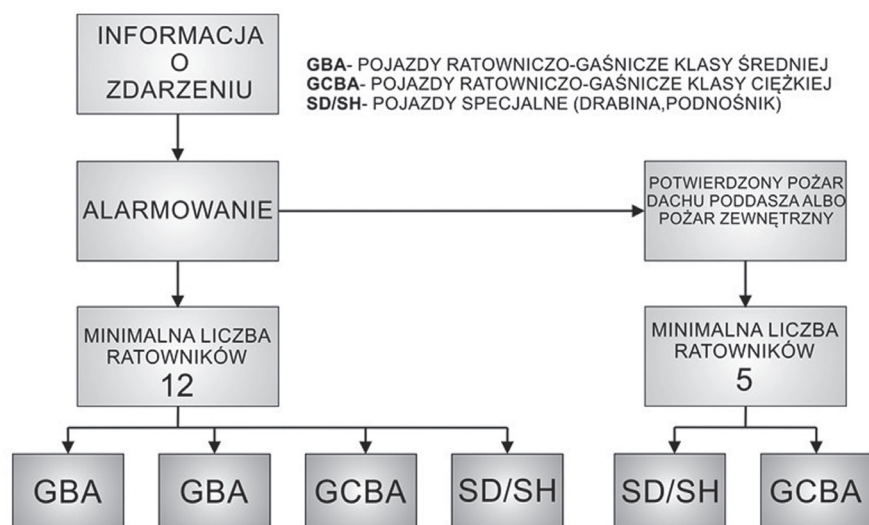
Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) powstał w 1995 r., a jednym z jego zadań jest ujednoczenie działań o charakterze ratowniczym w sytuacjach zagrożeń życia, zdrowia, mienia lub środowiska, podejmowanych przez Państwową Straż Pożarną i inne służby ratownicze, inspekcje i straże. Organem centralnym administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. KSRG realizuje swoje zadania poprzez walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi oraz ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne na wszystkich szczeblach administracji. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy stanowi integralną część systemu bezpieczeństwa państwa. Na potrzeby opracowania zasad dysponowania sił jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz zasad doraźnego zabezpieczenia operacyjnego terenu powiatu po zadysponowaniu zasobów ratowniczych w 2013 r. zostały opracowane ramowe wytyczne Komendanta Głównego PSP. Podstawowymi celami opracowania wytycznych było:

- zapewnienie na terenie całego kraju jednolitego systemu dysponowania do zdarzeń jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym jednostek KSRG,
- określenie minimalnego poziomu dysponowania sił umożliwiających podjęcie skutecznych działań ratowniczych.

Wytyczne uwzględniają również wielkość sił dysponowania dla pierwszego i drugiego rzutu. Pierwszy rzut są to siły dysponowane bezpośrednio po przyjęciu zgłoszenia na podstawie jego treści. Wielkość pierwszego rzutu określona została na poziomie minimalnym, umożliwiającym podjęcie działań ratowniczych przy zachowaniu zasad bezpieczeństwa. W rzucie drugim dysponowane są siły na podstawie żądania kierującego działaniem ratowniczym poprzedzone oceną sytuacji oraz możliwościami potencjału ratowniczego niezbędnego do likwidacji zagrożenia. W myśl przedstawionych wytycznych po wpłynięciu informacji o zdarzeniu w przypadku wystąpienia pożaru w obiektach zabytkowych, takich jak muzea, obiekty sakralne, skanseny

oraz inne w pierwszym rzucie powinny zostać zadysponowane siły i środki jednostek ochrony przeciwpożarowej zgodnie ze schematem przedstawionym na rysunku 1.

Rysunek 1. Schemat dysponowania jednostek ochrony pożarowej w przypadku wystąpienia pożaru w obiektach zabytkowych



Źródło: opracowanie własne.

W przypadku procedury dysponowania jednostek KSRG do obiektów zabytkowych w następstwie wystąpienia pożaru w sumie powinno zostać zadysponowanych sześć samochodów gaśniczych i specjalnych oraz 17 strażaków. Takiej wielkości siły i środki mogą zostać zadysponowane tylko w dużych miastach. Z uwagi na stany osobowe może się jednak zdarzyć, że w pierwszych minutach do działań przybędzie zaledwie 6–8 strażaków, a na pozostałe siły należało będzie poczekać nawet kilkadziesiąt minut. W takim stanie liczbowym przy dostępie wspomnianej powyżej liczbie ratowników może się okazać, że przeprowadzenie skutecznych działań gaśniczych, zwłaszcza w przypadku gdy pożar będzie miał czas na swobodny rozwój, może być niezmiernie trudne [Szewczyk 2015, s. 18]. Dlatego też tak ważne jest, aby nie dopuścić do powstania pożaru w tego typu obiektach, a w przypadku powstania w sposób szybki doprowadzić do jego wykrycia i przystąpić do działań ratowniczych.

3. Planowanie organizacji działań i sposobu ochrony zabytków na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej

Zarządzanie kryzysowe jest częścią bezpieczeństwa narodowego, które polega na przeciwdziałaniu zagrożeniom, przygotowaniu na wypadek wystąpienia zagrożeń, reagowaniu gdy dojdzie do sytuacji kryzysowej oraz przywracaniu sytuacji sprzed zdarzenia. W ramach systemu zarządzania kryzysowego działania realizowane są przez organy na wszystkich szczeblach administracji publicznej, przy dodatkowym zaangażowaniu wyspecjalizowanych służb, inspekcji i straży.

Jednostki systemu zarządzania kryzysowego można usystematyzować w następujący sposób:

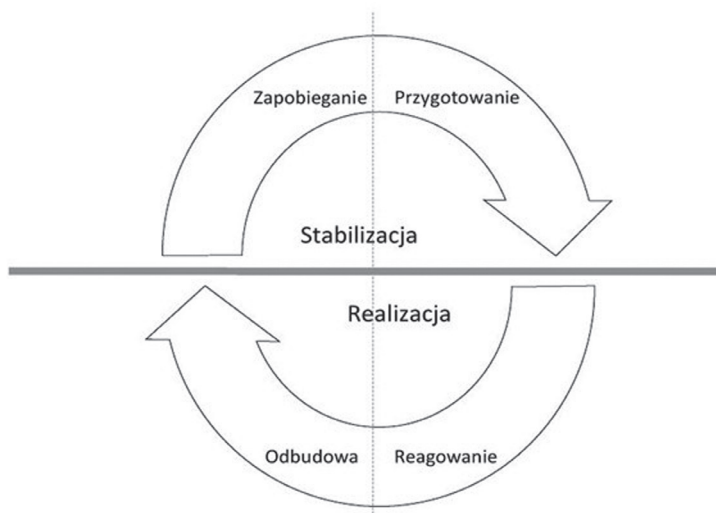
- organy administracji państwowej;
- jednostki ratownicze, m.in.: Państwowa Straż Pożarna, OSP należące do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, Straż Graniczna, SAR – Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Policja, ratownictwo medyczne oraz inne, właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, w tym Oddziały Służby Ochrony Zabytków;
- organizacje pozarządowe, OSP, Polski Czerwony Krzyż, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Związek Harcerstwa Polskiego;
- media w celu przekazywania informacji;
- społeczności lokalne i przedsiębiorstwa działające na danym obszarze.

Zaprezentowane jednostki realizują zadania przeznaczone dla systemu na zasadzie współpracy międzyinstytucjonalnej.

System zarządzania kryzysowego oparty jest na czterech fazach zarządzania kryzysowego, tj.: zapobieganiu, przygotowaniu, reagowaniu, odbudowie.

W ujęciu procesowym zarządzanie kryzysowe składa się z dwóch okresów: stabilizacji i realizacji. Okres stabilizacji to działania związane z zapobieganiem i przygotowaniem do wystąpienia sytuacji kryzysowej [Sienkiewicz-Małyjurek 2015, s. 24]. Okres realizacji to zdecydowanie inne czynności, związane z reagowaniem na zaistniałe zdarzenie oraz odtwarzanie zniszczeń wraz z minimalizacją strat.

Rysunek 2. Fazy zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie na podstawie: [Sienkiewicz-Małyjurek 2015, s. 24].

I faza – zapobieganie – to przedsięwzięcia, których celem jest eliminacja lub redukcja możliwości wystąpienia zagrożeń. Działania te sprowadzają się do analizy i monitoringu zagrożeń, w tym zagrożeń dotyczących obiektów zabytkowych. Działania w fazie zapobiegania związane są również z unowocześnianiem obiektów oraz realizacją inwestycji. Czynności te mogą pozytywnie wpłynąć na stan bezpieczeństwa na danym terenie, a co za tym idzie, ograniczać pojawianie się zagrożeń. Niektóre działania, tj. monitoring zagrożeń, analiza ryzyka, są procesami ciągłymi i występują w każdej fazie zarządzania kryzysowego. Faza zapobiegania dotyczy również przygotowania Planów Zarządzania Kryzysowego.

II faza – przygotowanie – to działania na wypadek wystąpienia zagrożeń. Przykładem działań planistycznych może być przygotowanie się na możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowej związanej na przykład z ochroną zabytków. Na tym etapie działania skierowane są na przygotowanie przedsięwzięć zapobiegawczych, ratowania, np. przed uszkodzeniem lub kradzieżą dóbr kultury.

III faza – reagowanie – czyli czynności związane z uruchamianiem potrzebnych sił i środków ratowniczych na podstawie siatki bezpieczeństwa, która jest elementem Planu Zarządzania Kryzysowego oraz uruchamianie procedur na podstawie przygotowanych planów. Istotnym elementem tej fazy jest proces komunikacji dotyczący informowania społeczeństwa o zdarzeniu.

IV faza – odbudowa – działania z nią związane dotyczą odtwarzania obiektów i terenów zniszczonych. Zabezpieczanie obiektów przed dalszą destrukcją, po ustąpieniu bezpośredniego zagrożenia, dokumentowanie zdarzeń i strat, wyciąganie wniosków na przyszłość, wprowadzanie nowych rozwiązań i wykorzystywanie ich w przyszłości.

Jednym z głównych elementów systemu zarządzania kryzysowego jest cykl planowania, który realizowany jest w fazie zapobiegania i przygotowania. Planowanie cywilne to czynności przygotowujące administrację publiczną do zarządzania kryzysowego. Działania te sprowadzają się m.in. do tworzenia Planów Zarządzania Kryzysowego na wszystkich szczeblach administracji publicznej przy współpracy z podmiotami ratowniczymi działającymi na danym terenie. Na poziomie krajowym przygotowywane są krajowe plany zarządzania kryzysowego, na poziomie wojewódzkim – wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego, na poziomie powiatowym – powiatowe plany zarządzania kryzysowego, na poziomie gminnym – gminne plany zarządzania kryzysowego.

Plany zarządzania kryzysowego to podstawowe dokumenty planistyczne, które obejmują:

- plan główny przedstawiający charakterystykę zagrożeń występujących na analizowanym terenie oraz mapy ryzyka. Elementem planu głównego jest siatka bezpieczeństwa, w której określone zostały podmioty zaangażowane do ewentualnego reagowania podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej. W siatce bezpieczeństwa podmioty te mogą pełnić funkcję wiodącą albo pomocniczą;
- przedsięwzięcia na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej związane z uruchamianiem niezbędnych sił i środków potrzebnych do realizacji zaplanowanych działań, realizacja ustalonych procedur, współpraca pomiędzy zaangażowanymi podmiotami;
- załączniki funkcjonalne planu głównego dotyczące: ostrzegania i alarmowania, łączności, ewakuacji, zaopatrzenia w żywność i w wodę, współpracy z mediami, ratownictwa, opieki społecznej oraz opieki medycznej. [Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn.zm. – art.5 ust.2].

Ochrona zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych to przede wszystkim planowanie przygotowania działań i realizacji przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich, mających na celu ich uratowanie przed uszkodzeniem lub zaginięciem [Dz.U. Nr 212, poz. 2153 § 1.1].

Doświadczenia kierujących działaniami ratowniczymi podczas zagrożenia obiektów zabytkowych wskazują, że dysponowanie planem ochrony budynku i możliwością zapoznania się z jego specyfiką pozwala sprawniej realizować przedsięwzięcia związane z ochroną i ratowaniem zabytków. Istotą planu jest przemyślane sprecyzowanie przedsięwzięć organizacyjnych, uwzględniające potrzebne siły i środki (służby, inspekcje, straże) oraz procedury wg których należy postępować. Efektywność działań organów odpowiedzialnych za reagowanie podczas zdarzenia zależy w dużym stopniu od dobrego planu [Niciński 2009, s. 192].

Plan ochrony zabytków to dokument określający organizację działań kierownika jednostki organizacyjnej lub odpowiedniego organu administracji w momencie wystąpienia zagrożenia. Oznacza to planowanie czynności zapobiegawczych i ratowniczych dotyczących danego zabytku. Organy te są obligatoryjnie zobowiązane do stworzenia planu ochrony zabytków na terenie gminy, powiatu, województwa i kraju. Sporządza się je dla konkretnych zagrożeń, takich jak [Dz.U. Nr 212]:

- pożar,
- powódź,
- katastrofa budowlana,
- awaria techniczna i chemiczna,
- demonstracje i zamieszki,
- atak terrorystyczny,
- konflikt zbrojny.

Plany dotyczą w szczególności:

- procedur związanych z monitoringiem zagrożeń, trybu uruchamiania sił i środków potrzebnych do realizacji zadań związanych z usuwaniem zagrożeń, zasad współdziałania między podmiotami, sposobów usuwania strat po zdarzeniu [Niciński 2009, s. 99];
- informacji niezbędnych do realizacji prac przygotowawczych oraz sprawnego koordynowania i zarządzania ochroną na poszczególnych etapach działania;
- wykazu osób uprawnionych do podejmowania decyzji i kierowania ochroną zabytków;
- sposobów przepływu informacji na wszystkich stopniach zarządzania.

Prowadzenie prac przygotowawczych dotyczy:

- opracowania planów ochrony zabytków (w tym zabytków ruchomych) na wypadek sytuacji kryzysowych oraz planów zarządzania kryzysowego dla danego terenu;

- kontroli stanu technicznego zabytków;
- instalowania i utrzymywania sprawności urządzeń i systemów zabezpieczenia zabytków, w tym sygnalizacji wykrywania i alarmowania;
- wykonywania ewidencji i dokumentacji zabytków podlegających ochronie;
- projektowania i wykonywania inżynierjno-technicznych prac zabezpieczających przy zabytkach, takich jak:
 - podwyższenie klasy odporności ogniowej i poprawa właściwości konstrukcyjnych,
 - zabezpieczenia przed skutkami wybuchów, wicher, śnieżyc, powodzi, zalania, osunięć lub zapadnięć gruntu,
 - odbudowa lub osłona fragmentów szczególnie narażonych na destrukcję;
- zabezpieczenia zabytków ruchomych przed zniszczeniem;
- przygotowania dodatkowych pomieszczeń zastępczych do przechowywania zabytków ruchomych;
- transportowania do dodatkowych pomieszczeń;
- zapewnienia stałego dozoru [Dz.U. Nr 212 § 1.1.3].

Określone przedsięwzięcia realizowane są przez:

1. prowadzenie prac przygotowawczych – w czasie poprzedzającym wystąpienie sytuacji kryzysowej;
2. reagowanie w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej;
3. zabezpieczenie i dokumentowanie – po ustąpieniu sytuacji kryzysowej.

Analizując elementy obydwóch planów, można stwierdzić, że zawierają podobne detale dotyczące, m.in. charakterystyki zagrożeń, możliwości wykorzystania sił i środków podczas zdarzeń oraz współpracy. Funkcjonowanie systemu związanego z ochroną zabytków polega w dużym stopniu na realizacji zadań przypisanych poszczególnym organom administracji publicznej. Zadania te wynikają z tytułu nadzoru nad tym systemem. W systemie zarządzania kryzysowego te same organy administracji realizują podobne zadania [Niciński 2009, s. 98], w związku z tym można zastanowić się nad ujednoczeniem planów.

Planowanie jest procesem polegającym na ustalaniu kierunków działania oraz podejmowaniu decyzji, które oparte są na celach, faktach i dobrze przemyślanych ocenach [Kozmiński, Piotrowski 2000, s. 179]. Plan jest jednym z podstawowych i potrzebnych elementów wpływających na zmniejszenie lub wyeliminowanie występujących zagrożeń. Obowiązkiem podmiotów związanych z ochroną zabytków w Pol-

sce jest rozpoznawanie problemów, ich analiza i ocena pod względem konsekwencji związanych z możliwością wystąpienia zagrożeń. Analiza i ocena skłania do opracowania odpowiednich rozwiązań, które wynikają z czynności przewidzianych w okresie planowania na wypadek wystąpienia zagrożeń. Dobrze przygotowany plan może zagwarantować sukces podczas reagowania na zdarzenia.

4. Koncepcja innowacyjnego systemu zarządzania bezpieczeństwem obiektów zabytkowych w zurbanizowanych centrach miast

W celu podniesienia bezpieczeństwa obiektów zabytkowych o szczególnej wartości kulturowej, w ramach projektu badawczego DOB-BIO7/08/01/2015 pt. „Opracowanie innowacyjnego systemu zarządzania bezpieczeństwem obiektów zabytkowych w zurbanizowanych centrach miast” zostanie stworzony innowacyjny, teleinformatyczny system wspomagania zarządzania bezpieczeństwem. Zaprojektowany demonstrator systemu będzie uwzględniał scenariusze zagrożeń dla kompleksów zabytkowych wraz z możliwością reagowania ratowniczego, kompleksowej technologii ratowniczej i systemu szkoleniowego, ze szczególnym uwzględnieniem wszelkich barier i specyficznych uwarunkowań terenowych. Opracowane zostaną rozwiązania dotyczące właściwych rekomendacji reagowania operacyjnego służb ratowniczych z uwzględnieniem ratownictwa na poziomie podstawowym i specjalistycznym. Opracowane zostaną również programy transformacji w zakresie podniesienia poziomu przygotowania organizacyjnego i operacyjnego służb ratowniczych, a także modele szkolenia i doskonalenia operacyjnego służb ratowniczych. Koncepcja systemu przewiduje opracowanie sensorów aktywnych i/lub pasywnych zamocowanych na przedmiotach zabytkowych. Umożliwi to wspomaganie procesu ewakuacji i logistyki ewakuowanych dóbr. Zastosowanie sensorów będzie również wspomagać nawigację w trudnych warunkach występujących podczas ewakuacji w obliczu zagrożenia, jakim mogą być pożary wewnętrzne. Opracowane zostanie także charakteryzujące się wysokim poziomem realizmu symulacji narzędzie teleinformatyczne wspomagające szkolenie w zakresie procedur postępowania w przypadku pojawienia się wybranych zagrożeń w kompleksach obiektów zabytkowych, ze szczególnym uwzględnieniem wszelkich barier i specyficznych uwarunkowań terenowych. Koncepcja przewiduje także opracowanie oprogramowania komputerowego umożliwiającego interakcję

z syntetycznym symulowanym środowiskiem oraz jednoczesne szkolenie grupy osób o różnym zakresie kompetencji.

Wypracowane w trakcie projektu rekomendacje dotyczące zarządzania bezpieczeństwem obiektów zabytkowych mają na celu doprowadzenie do zwiększenia bezpieczeństwa samych obiektów, jak i eksponatów o szczególnej wartości. Wdrożenie wyników projektu poprawi proces ewakuacji dóbr i eksponatów znajdujących się w chronionych obiektach. Znacząco spadnie zatem ryzyko ich uszkodzenia lub zniszczenia podczas zagrożeń, które w konsekwencji mogą doprowadzić do wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Podsumowanie

Pożar jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń w odniesieniu do obiektów o szczególnej wartości dla kultury narodowej. Powstałe w jego wyniku straty mają często charakter nieodwracalny, zarówno ze względu na aspekt historyczny, jak i materialny. Właściwe zabezpieczenie przeciwpożarowe obiektów, a także eksponatów w odniesieniu do opisanej grupy winno mieć charakter systemowy, poprzedzony szczegółową analizą, która przewidzi wszystkie potencjalne zagrożenia związane z pożarem. Struktura polskich zabytków sprawia, że zniszczeniu wskutek pożarów ulegają najczęściej drewniane obiekty kultu religijnego. Dlatego też tak istotnym zagadnieniem jest wprowadzenie rozwiązań poprawiających bezpieczeństwo obiektów zabytkowych. Zaproponowane w ramach projektu badawczego DOB-BIO7/08/01/2015 pt. „Opracowanie innowacyjnego systemu zarządzania bezpieczeństwem obiektów zabytkowych w zurbanizowanych centrach miast” rozwiązanie pozwoli na stworzenie innowacyjnego systemu wspomagającego zarządzanie bezpieczeństwem tego typu obiektów. Wypracowane w trakcie projektu rekomendacje dotyczące zarządzania bezpieczeństwem obiektów zabytkowych zlokalizowanych w centrach miast mają na celu doprowadzenie do zwiększenia bezpieczeństwa samych obiektów, jak i znajdujących się w nich eksponatów o szczególnej wartości. Istotnym celem projektu jest także poprawa procesu ewakuacji dóbr i eksponatów znajdujących się w chronionych obiektach. Znacząco spadnie ryzyko ich uszkodzenia lub zniszczenia podczas sytuacji nadzwyczajnych.

Bibliografia

Koźmiński A.K., Piotrowski W. (2000), *Zarządzanie teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.

Niciński K. (2009), *Planowanie ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych* [w:] *Ochrona dóbr kultury na wypadek szczególnych zagrożeń – integracja systemów bezpieczeństwa*. Zeszyty Naukowe Szkoły Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, Kraków.

Sienkiewicz-Małyjurek K. (2015), *Skuteczne zarządzanie kryzysowe*, Difin, Warszawa.

Rozporządzenie ministra kultury z dnia 25 sierpnia 2004 roku w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych [Dz.U. Nr 212, poz. 2153].

Skrzydło W. (2013), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.

Szewczyk (2015), *Przygotowanie obiektu zabytkowego do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych*. Zeszyty Naukowe Szkoły Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, Kraków.

Wojtaszewski P. (2011), *Podstawowe problemy ochrony przeciwpożarowej w obiektach zabytkowych w kontekście wymagań przepisów przeciwpożarowych*. Zeszyty Naukowe Szkoły Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, Kraków.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym [Dz.U. z 2007 r. Nr 89 z póź. zm.].



Zofia Wilk-Woś*

Spółeczna Akademia Nauk

Ochrona zabytków jako zadanie i wyzwanie dla społeczności lokalnych

Protection of the Monuments as a Task and a Challenge for Local Communities

Abstract: A role of an individual and a local community in shaping safety is more and more commonly discussed. Actions regarding culture undertaken by the community are particularly important as the local community should be a depositary of values and traditions, as well as a guardian of material and non-material heritage of their ancestors. This paper tries to determine what activities in the field of cultural security can be undertaken by an individual and by a local community. Due to a wide scope of issues, the article is limited to a topic of monuments protection. Presented examples refer to actions taken by local government authorities and local communities in the Łódź voivodeship area.

Key words: cultural security, protection and care of monuments, local communities

Wstęp

Dla każdego człowieka najważniejsze jest bezpieczeństwo w jego środowisku życia, w jego bezpośrednim otoczeniu, w rodzinie, wspólnocie lokalnej. Człowiek oczekuje, że to najbliższe jemu środowisko zapewni mu wszystkie jego podstawowe potrzeby – pożywienie, mieszkanie, pracę, ochronę socjalną, opiekę zdrowotną czy edukację. Przemiany cywilizacyjne spowodowały, że jako główny podmiot mający zapewnić człowiekowi bezpieczeństwo zaczęto postrzegać państwo. Jednak ostatnio znów

* zwilk@spoleczna.pl

coraz powszechniej mówi się o roli samego człowieka i wspólnot lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa. Szczególnie ważne działania społeczności te mogą podejmować w obszarze kultury, bo to wspólnota lokalna powinna być depozytariuszem wartości i tradycji oraz opiekunem dziedzictwa materialnego i niematerialnego swoich przodków.

Celem artykułu jest próba określenia, jakie działania w obszarze bezpieczeństwa kulturowego może podjąć jednostka i społeczność lokalna. Czy w kontekście wzrastających zagrożeń dla bezpieczeństwa kulturowego wspólnoty lokalne powinny współkształtować oraz czy będą w stanie współtworzyć system bezpieczeństwa zwłaszcza w obszarach *soft security*. Podkreśla się, że „wyzwaniem staje się problem, jak przenieść poziom rozmowy o ochronie dziedzictwa i jego wykorzystania dla rozwoju z poziomu służb rządowych i ekspertów na poziom samorządu i społeczeństwa obywatelskiego” [Purchla 2014, s. 25], a człowieka postrzega się jako główne zagrożenie dla dóbr kultury, ale również jako jedyną szansę na ich ocalenie [Tomaszewski 2012, s. 249].

Problem ten jest szczególnie interesujący ze względu na dokonujące się przewartościowania w podmiotach bezpieczeństwa. Rozwijająca się koncepcja *human security* osłabia „dominację” państwa jako podmiotu bezpieczeństwa i wskazuje człowieka i społeczności lokalne jako równie ważne jego podmioty.

Bezpieczeństwo kulturowe „w wymiarze narodowym oznacza warunki, w których społeczeństwo może utrzymywać i pielęgnować wartości decydujące o jego tożsamości, a jednocześnie swobodnie czerpać z doświadczeń i osiągnięć innych narodów” [Michałowska 1997, s. 132]. Szeroki zakres problemowy mieszczący się w tej definicji skłania jednak do ograniczenia się w pracy do kwestii ochrony zabytków. Skuteczny system opieki nad zabytkami powinien się bowiem opierać na współdziałaniu państwa, samorządów, właścicieli i użytkowników obiektu zabytkowego oraz mieszkańców i społeczności lokalnych. Prezentowane w pracy przykłady odnoszą się będą do działań podejmowanych przez organy samorządowe i wspólnoty lokalne z obszaru województwa łódzkiego.

Zadania samorządu terytorialnego w obszarze ochrony i opieki nad zabytkami

Przemiany ustrojowe 1989 r. przywróciły w Polsce samorząd terytorialny. Wśród zadań własnych samorządów wszystkich szczebli znalazła się opieka nad zabytkami¹. Głównym aktem określającym formy ochrony i zakres działań gminy, powiatu i województwa w obszarze ochrony i opieki nad zabytkami jest Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: Ustawa o ochronie zabytków) [Dz.U. 2003 r. Nr 162, poz. 1568].

Ustawa o ochronie zabytków przewiduje cztery formy ochrony zabytków (art. 7):

- wpis do rejestru zabytków
- uznanie za pomnik historii
- utworzenie parku kulturowego
- ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego².

Określa ona również zadania gminy w obszarze ochrony i opieki na zabytkami, takie jak:

- utworzenie parku kulturowego (art. 16)
- prowadzenie gminnej ewidencji zabytków (art.22 ust.4, 5)
- sporządzenie gminnego programu opieki nad zabytkami (art. 87)
- przekazywanie wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków przyjętych zaawizowań o odkryciu przedmiotu o cechach zabytku lub znalezieniu zabytku archeologicznego (art. 32 ust.2).

Ustawa precyzuje także zadania powiatu, do których należą:

- sporządzenie powiatowego programu opieki nad zabytkami (art. 87)

1 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 9: W szczególności zadania własne obejmują sprawy: [...] kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami [Dz.U. 1990 r. Nr 16, poz. 95]; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4 ust. 7: Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: [...] kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami [Dz.U. 1998 r. Nr 91, poz. 578]; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 14 ust. 1 pkt 3: Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami [Dz.U. 1998 r. Nr 91, poz. 576].

2 Obok miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Ustawa o ochronie zabytków wymienia inne akty prawne, w których może zostać ustalona ochrona. Są to decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej i decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego [Dz.U. 2003 r. Nr 162, poz. 1568].

- umieszczenie na zabytkach nieruchomości wpisanych do rejestru znaków informacyjnych (art. 12 ust.1)
- ustanowienie społecznych opiekunów zabytków (art. 103 ust.1)
- wydawanie decyzji o czasowym zajęciu zabytku nieruchomego lub wywłaszczenie tego zabytku (art. 50 ust.3).

Do zadań samorządu wojewódzkiego należy natomiast sporządzenie wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami (art. 87) oraz uwzględnienie ochrony zabytków i opieki nad nimi przy sporządzaniu i aktualizacji strategii rozwoju województwa oraz planów zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 18).

Ustawa o ochronie zabytków stwierdza, że sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego tytuł prawny posiada jednostka samorządu terytorialnego, jest zadaniem własnym tej jednostki (art. 71). Jednak jednostka samorządu terytorialnego, która jest w posiadaniu obiektu zabytkowego, może starać się o dofinansowanie odpowiednich prac przy zabytku z budżetu państwa (art. 73). Jednocześnie samorząd gminy, powiatu lub województwa może udzielać dotacji na opiekę nad zabytkami oraz na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru (art. 81).

W przypadku dwóch pierwszych wymienionych powyżej form ochrony zabytku gminy mogą jedynie zabiegać o wpis danego obiektu do rejestru (przy czym gmina jako właściciel obiektu może wystąpić z wnioskiem o wpis do rejestru) lub uznanie go za pomnik historii. Wpisu do rejestru zabytków dokonuje się na mocy decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków na wniosek właściciela lub z urzędu. Obecnie rejestr zabytków województwa łódzkiego obejmuje 2673 obiekty (stan na 30 VI 2015 r.). Najwięcej zabytków wpisanych do rejestru posiadają miasta: Łódź, Łowicz i Piotrków Trybunalski, zaś z gmin wiejskich – gmina Bielawy. Natomiast na koniec roku 2015 ogólna liczba kart ewidencyjnych zabytków nieruchomości w województwie łódzkim wynosiła 6576 [WPOnZ].

Na terenie województwa łódzkiego istnieją trzy pomniki historii. Na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z lutego 2015 r. za pomnik historii został uznany wielokulturowy krajobraz miasta przemysłowego Łodzi. Zgodnie z rozporządzeniem na łódzki pomnik historii składają się następujące fragmenty miasta: układy urbanistyczne pl. Wolności, ul. Stanisława Moniuszki i ul. Piotrkowskiej wraz z zespołem fabryczno-rezydencjonalnym Ludwika Geyera; części zespołu fabryczno-rezydencjonalno-mieszkalnego Karola Wilhelma Scheiblera; część zespołu fabryczno-rezydencjonalnego

Izraela Kalmanowicza Poznańskiego; Stary Cmentarz (chrześcijański) z częścią katolicką, ewangelicką i prawosławną oraz Nowy Cmentarz Żydowski³. Oprócz Łodzi pomnikiem historii jest bazylika katedralna pod wezwaniem Wniebowzięcia Najświętszej Marii Panny w Łowiczu oraz zespół opactwa cysterskiego w Sulejowie. Uzyskanie tytułu pomnika historii związane jest ze spełnieniem wymogów określonych przez Radę Ochrony Zabytków. Do tych kryteriów należą:

- zachowanie pierwotnej kompozycji przestrzennej lub jej nieznaczne przekształcenie;
- jednorodność stylowa lub zharmonizowana i czytelna mieszanina różnych stylów;
- należyte wyeksponowanie w przestrzeni miejskiej lub krajobrazie i zachowanie pierwotnych relacji z otoczeniem;
- obiekt musi być owocem pracy wybitnych twórców, np.: architektów, planistów, architektów krajobrazu, ogrodników;
- zadowalający stan techniczny lub stan pozwalający na rewaloryzację obiektu;
- obiekt jest przedmiotem troski konserwatorskiej.

Obok pomnika historii kolejną formą ochrony obiektów zabytkowych jest utworzenie parku kulturowego. Parki tworzone są *w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej*. Przykładami tej formy ochrony na obszarze województwa łódzkiego są: park kulturowy „Miasto Tkaczy” w Zgierzu (2003), park kulturowy „Wzgórze Zamkowe” w Sieradzu (2009), „Park kulturowy etnograficznego podregionu kutnowskiego związanego z poetą romantycznym Józefem Bohdanem Zaleskim w Leszczyku” (2015) oraz utworzony uchwałą Rady Miasta Łodzi z grudnia 2015 r. „Park Kulturowy ulicy Piotrkowskiej”.

Władze miasta Łodzi nadały ulicy Piotrkowskiej status parku kulturowego, co niewątpliwie może przyczynić się do ochrony nie tylko wybranych obiektów, ale całości krajobrazu kulturowego tej najbardziej rozpoznawalnej osi miasta. Z drugiej jednak strony miasto dotychczas nie zadbało o odpowiednią informację dla mieszkańców, w związku z czym świadomość istnienia tego parku kulturowego jest wśród Łoďan nadal niewielka. Mimo że władze miasta podkreślają, że „utworzenie parku kulturowego wynika z troski o wizerunek miasta i potrzeby uporządkowania oraz zachowa-

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Łódź – wielokulturowy krajobraz miasta przemysłowego” [Dz.U. 2015, poz. 315].

nia krajobrazu kulturowego, a także historycznego charakteru przestrzeni publicznej” nie upowszechniają szerzej swojej jakże interesującej i potrzebnej inicjatywy. Miasto powinno zadbać o właściwe nagłośnienie i promocję wspomnianego projektu, a obecnie park kulturowy nie jest nawet w odpowiedni sposób promowany w Internecie (nie posiada własnej strony internetowej). Jedynie w zakładce na stronie Urzędu Miasta Łodzi znajduje się list Pani Prezydent Hanny Zdanowskiej do mieszkańców w sprawie podjętej uchwały oraz odsyłacze do stron, na których publikowany jest pełny tekst uchwały [http://uml.lodz.pl/miasto/rewitalizacja_i_zabytki_/park_kulturowy_ulicy_piotrkowskiej/].

O ustanowieniu formy ochrony w postaci parku kulturowego decyduje rada gminy po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 16). W uchwale gmina określa nazwę parku kulturowego, wyznacza jego granice i sposób ochrony, w tym zakazy i ograniczenia obowiązujące na terenie parku. Plan ochrony parku kulturowego sporządza wójt (burmistrz, prezydent miasta) po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Plan ten wymaga zatwierdzenia przez radę gminy, zaś obszar, na którym utworzono park kulturowy, musi zostać obowiązkowo objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Dokument ten określający przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego w gminie może być czwartą formą ochrony zabytków. Na mocy tego aktu gmina ustala ochronę obiektów zabytkowych (zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz innych zabytków nieruchomości znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków) oraz parków kulturowych. Niestety szereg gmin w województwie łódzkim nie posiada jeszcze pełnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Gminy, które posiadają studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, muszą w tych dokumentach uwzględnić gminny program opieki nad zabytkami.

Ustawa o ochronie zabytków zobowiązała gminy prowadzenia gminnej ewidencji zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy. W tej ewidencji powinny być ujęte zabytki nieruchome wpisane do rejestru oraz inne zabytki znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków lub wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Gmina, dla której ochrona zabytków stanowi istotne zadanie, dostrzega w gminnej ewidencji zabytków narzędzie, które pozwala jej nie tylko ocenić zasoby jej dziedzictwa kulturowego, ale także współtworzyć wraz z wojewódzkim

konserwatorem zabytków wykaz zabytków na jej terenie. Zmiany wprowadzone ustawą z 2010 r. przewidywały dwuletni okres na zaprowadzenie przez daną gminę ewidencji zabytków. Na koniec 2015 r. gminną ewidencję zabytków posiada już ok. 90% gmin w województwie [WPOnZ]. Część gmin podjęła także działania w celu digitalizacji tej ewidencji. Przykładowo prace te zakończyły już gminy Sulejów i Radomsko. Obecnie karty adresowe zabytków wpisanych do ewidencji na terenie tych gmin można zobaczyć na stronach internetowych⁴.

Gminna ewidencja zabytków powinna być podstawą gminnych programów opieki nad zabytkami. Ustawa o ochronie zabytków artykułem 87 zobowiązała zarząd województwa, powiatu i gminy do przygotowania na okres czterech lat kolejno wojewódzkiego, powiatowego i gminnego programu opieki nad zabytkami. Samorządy powinny sporządzić te programy w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, a po ich uchwaleniu ogłosić je w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Celem programów opieki jest:

1. włączenie problemów ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych, wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju;
2. uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej;
3. zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania;
4. wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego;
5. podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami;
6. określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków;
7. podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami.

⁴ <http://www.sulejow.pl/asp/pliki/pobierz/GEOZ-Sulejow.pdf>; <http://www.bip.radomsko.pl/bip-kod/005/007/006>

Niestety liczba gmin, które posiadają programy opieki nad zabytkami, jest wciąż niewielka – na koniec 2015 r. tylko 40 (23%) z nich wywiązało się z tego obowiązku⁵. Jeszcze słabiej wypadają powiaty – tylko cztery z nich posiadały programy opieki nad zabytkami: łaski, opoczyński, piotrkowski i wieruszowski. 21 czerwca 2016 r. Sejmik Województwa Łódzkiego przyjął nowy „Wojewódzki program opieki nad zabytkami w województwie łódzkim na lata 2016–2019”.

Program opieki nad zabytkami określa więc cele i zadania jednostek samorządowych, a jednocześnie wskazuje na problemy w obszarze ochrony i opieki nad zabytkami oraz sposoby ich rozwiązania. Celem strategicznym Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami miasta Łodzi na lata 2014–2017 jest odnowienie obszaru strefy wielkomiejskiej, które jest obecnie niszczone w wyniku procesów przestrzennych, społecznych i gospodarczych. Ten cel strategiczny nakreślił trzy cele operacyjne:

1. zachowanie i ochrona historycznej struktury miasta oraz obiektów zabytkowych
2. edukacja i promocja dziedzictwa kulturowego służąca zwiększaniu świadomości jego znaczenia oraz budowanie tożsamości lokalnej
3. aktywne, zintegrowane zarządzanie zasobem dziedzictwa kulturowego miasta.

Cele te zostały rozpisane na szereg kierunków i zadań [GPOnZ Łódź].

W przypadku małych gmin z nielicznymi zabytkami programy opieki nad zabytkami wskazują jedynie kilka zadań. Dla przykładu gmina Rząśnia, posiadająca jedynie 5 zabytków wpisanych do rejestru oraz dodatkowo 14 obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków, postawiła sobie następujące zadania:

1. zahamowanie procesu degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania
2. wyeksponowania poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego
3. zwiększenie atrakcyjności zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych

⁵ Według Dziennika Urzędowego Województwa Łódzkiego obecnie aktualne programy posiadają gminy: Grabów, Nowe Ostrowy, Zduńska Wola, Nowosolna, Grabica, Gorzkowice, Szczerców, Biała Rawska, Sędziejowice, Rząśnia, Zelów, Drużbice, Łódź, Piotrków Trybunalski, Sieradz, Łgota Wielka, Koluśki, Radomsko i Kutno oraz powiaty: piotrkowski, wieruszowski i opoczyński. Między tymi danymi a danymi przedstawionymi w WPOnZ na lata 2016–2019 jest duża rozbieżność. Może ona wynikać albo z uwzględnienia w WPOnZ wszystkich gmin, które posiadały kiedykolwiek program opieki nad zabytkami, albo z niedopełnienia przez gminy obowiązku publikacji tego dokumentu.

4. popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy o zabytkach oraz ich znaczeniu dla historii i kultury – wydanie folderów, albumów
5. wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami⁶.

Zagrożenie – postępująca degradacja zabytków

Oba przykładowe gminne programy opieki nad zabytkami pokazują, że obecnie jednym z istotnych i aktualnych społecznie problemów polskiej kultury jest postępująca degradacja zabytków⁷. W województwie łódzkim, według raportu z 2004 r., tylko 11% zabytków było w odpowiednim stanie i nie wymagało naprawy, 33,7% obiektów potrzebowało drobnych napraw, a aż 55,3% zasobu zabytkowego wymagało remontu (zabezpieczającego – 26,4% lub kapitalnego – 28,9%). Należy podkreślić, że odsetek zabytków, które powinny zostać poddane pracom remontowym, był jednym z najwyższych w kraju; jedynie w województwie zachodniopomorskim wskaźnik ten był jeszcze wyższy (57,2%) [KPOZiOnZprojekt].

Problem ten, na co wskazuje analiza SWOT zamieszczona w Gminnym Programie Opieki nad Zabytkami Miasta Łodzi na lata 2014–2017, dotyczy także Łodzi [GPOnZ Łódź]. Jedną z przyczyn braku dbałości o budynki zabytkowe w mieście, a nawet niszczenia niektórych obiektów dziedzictwa kulturowego miasta jest niewystarczająca świadomość społeczna łodzian oraz słaba znajomość specyfiki łódzkiego środowiska kulturowego i przestrzennego wśród inwestorów i projektantów [GPOnZ Łódź]. Szczególnie tragiczny dla zabytków miasta Łodzi był okres 2008–2011. Uległy wtedy zniszczeniu następujące obiekty:

- fabryka Geyera przy ulicy Piotrkowskiej 297/303 i 305 – część kompleksu wyburzona (zdeastowana) w 2008 r.
- remiza strażacka przy Sienkiewicza 54 – celowo podpalona w 2008 r.
- fabryka Biedermana, Smugowa 19 – wyburzona w 90% w 2008 r.

⁶ Gminny Program Opieki nad Zabytkami w Gminie Rząśnia na lata 2014–2017 – Uchwała nr XXXII/227/2014 Rady Gminy Rząśnia z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami w Gminie Rząśnia na lata 2014–2017 [Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego, Łódź, dnia 7 maja 2014 r., poz. 2060].

⁷ Na problem ten zwraca uwagę Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013, która wśród zagrożeń wymienia właśnie postępującą degradację zabytków; podobnie Uzupelnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020.

- fabryka P. Marguliesy i D. Wolmana przy ul. Rewolucji 69 – wyburzona, zgoda z 20 II 2008 r. (była tylko w ewidencji)
- dom Kundela przy ul. Kilińskiego 1/3 – wyburzony 2008 r.
- kamienica przy Piotrkowskiej 58 – wyburzona 2009 r.
- willa Bluma i Monitza, ul. Wigury 30/32 – wyburzona 12 I 2009 r.
- browar Anstadta przy ulicy Sędziowskiej 15 – wyburzony w 2009 r.
- willa R. Langego, ul. Zgierska 213 – wyburzona 24 VI 2011 r.
- zajezdnia tramwajowa Dąbrowskiego – podpalona 7 VIII 2011 r., właściciel nakazał jej wyburzenie 14 IX 2012 r.⁸

Kolejnym zagrożeniem dla nieruchomego materialnego dziedzictwa kulturowego miasta jest brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla większości terenów w mieście. Brak tych planów wskazuje, że w mieście nie została jeszcze do końca określona wizja przestrzenna miasta. A przecież to samorząd gminny, będąc odpowiedzialnym za opracowanie dwóch podstawowych aktów planistycznych: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, odgrywa kluczową rolę w planowaniu przestrzennym i kreowaniu współczesnego krajobrazu kulturowego w gminie przy poszanowaniu tradycji miejsca. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pełni funkcję ochronną oraz rewaloryzacyjną, daje możliwość realnej ochrony dziedzictwa kulturowego, przywrócenia mu właściwego stanu oraz odpowiedniej ekspozycji szczególnie cennych elementów tego dziedzictwa w przestrzeni [Ogrodnik 2013, ss. 17, 20, 23]. Na pewno trudności w obszarze opieki nad zabytkami wynikają również ze skomplikowanego stanu prawnego wielu nieruchomości – problemu rozdrobnionej współwłasności, a także z wysokich kosztów utrzymania i remontu obiektów zabytkowych.

Na rozwój miast trzeba patrzeć w długiej perspektywie historycznej, chroniąc przestrzeń stworzoną przez wcześniejsze pokolenia. Niestety brak terenów inwestycyjnych w często historycznych centrach wielkich miast prowadzi do niszczenia zabytkowej zabudowy i powoduje zmiany w przestrzeni urbanistycznej i społecznej miasta w związku z lokalizacją nie zawsze przemyślanych inwestycji. Zbyt często zamiast rewitalizować centra polskich miast, pod presją deweloperów i dla krótkotrwałego wzrostu gospodarczego, zezwala się na inwestycje, które zmieniają charakter historyczny po-

⁸ Dane na temat wyburzonych i zagrożonych obiektów zabytkowych miasta Łodzi gromadzi Stowarzyszenie „Fabrykancka”. Członkowie tego stowarzyszenia przygotowali tzw. Czerwoną Księgę Zagrożonych Zabytków Łodzi – <http://www.fabrykancka.pl/baza-zabytkow/index.html>.

szczególnych dzielnic i powodują dezintegrację miasta. Często władze miasta, aby zaspokoić podstawowe potrzeby mieszkańców (takie jak, np. lepsze, szersze drogi, nowa sieć komunikacji miejskiej, nowa sieć energetyczna i ciepła) decydują się na rozwiązania, które nie zawsze uwzględniają ochronę obiektów zabytkowych lub w imię interesu publicznego wyrażają zgodę na wyburzenie zabytkowych budynków, stwierdzając, że stan ich zachowania, wynikający z wieloletnich zaniedbań remontowych, powoduje, że ich konserwacja jest zbyt kosztowna lub wręcz niemożliwa.

Mimo swojej średniowiecznej metryki miejski krajobraz architektoniczny i kulturowy Łodzi został ukształtowany dopiero w XIX w. Przyjmuje się, że okres rozwoju Łodzi przemysłowej rozpoczął się formalnie wraz z datą powołania Łodzi do rzędu tzw. miast fabrycznych w 1820 r., co wyraźnie odbiega od innych ośrodków miejskich na ziemiach polskich i tym bardziej powinno skłaniać władze lokalne i mieszkańców do szukania skutecznego modelu ochrony dziedzictwa kulturowego tego wyjątkowego pod względem urbanistycznym miasta. Proces kształtowania się większości dzisiejszych wielkich miast polskich – Warszawy, Krakowa, Poznania czy Wrocławia – miał charakter ciągły, a ewolucja od średniowiecznego grodu czy osady targowej, poprzez miasto feudalne aż do miasta kapitalistycznego dokonała się na przestrzeni wielu stuleci. Przemysł w tych miastach nie stanowił głównego czynnika miastotwórczego i wkraczał do nich stopniowo, nie wywierając decydującego wpływu na ich organizację przestrzenną. W odróżnieniu od wspomnianych miast Łódź wkroczyła w okres rozwoju przemysłowego i rękodzielniczego nagle i gwałtownie, a przeobrażenie małego ośrodka rolniczego w jedno z największych miast przemysłowych na ziemiach polskich dokonało się niemal błyskawicznie. Tempo rozwoju ludnościowego, gospodarczego i urbanistycznego Łodzi jest chyba fenomenem w skali światowej. Musimy również pamiętać, że Łódź zawdzięcza swój rozwój wyłącznie przemysłowi włókiennicemu, co także stanowi o unikatowości miasta, o jego „monokulturowym” rozwoju. Przemysł włókienniczy odegrał rolę pierwszoplanowego czynnika miastotwórczego. Pod względem demograficznym Łódź rozwijała się głównie dzięki imigracji, w mniejszym stopniu o wzroście liczby ludności w mieście decydował przyrost naturalny i inkorporacja terenów podmiejskich. Łódź z osady, którą zamieszkiwało w 1820 r. 767 osób, w ciągu stu lat stała się jednym z największych miast na ziemiach polskich, osiągając liczebność ponad 477 tys. w roku 1914. Pierwsza wojna światowa, podobnie jak i kolejna hamowały rozwój demograficzny miasta, powodując jego wyludnienie, jednak po chwilowych spadkach liczby ludności następował jej znaczący przyrost [Puś 2005, ss. 13, 15–16; Koter, Kulesza, ss. 139–141].

W 1945 r. w Łodzi mieszkało 421,8 tys. osób, a w przededniu ponownych demokratycznych zmian ustrojowych, w grudniu 1988 r. Łódź miała 854,3 tys. mieszkańców. Transformacja systemowa i związane z nią przemiany gospodarcze niekorzystne dla miasta spowodowały depopulację ludności. Procesy migracyjne związane z poszukiwaniem pracy oraz zmiany o charakterze społeczno-kulturowym wpłynęły na spadek liczby mieszkańców miasta. Obecnie Łódź liczy około 715 tys. mieszkańców [Koter, Kulesza, s. 141; *Ludność – dane o Łodzi* 2014].

Gwałtowne przemiany demograficzne, jakich Łódź doświadczyła w XIX i XX wieku, wpływały na kształtowanie się tożsamości lokalnej. Napływająca do Łodzi ludność była zróżnicowana pod względem narodowym, wyznaniowym i kulturowym oraz pod względem statusu społecznego i wykształcenia. Przed 1939 r. ponad 33% mieszkańców Łodzi stanowili Żydzi, a prawie 9% Niemcy. Podczas II wojny doszło jednak do eksterminacji ok. 170 tys. łódzkich Żydów, a ludność niemiecka masowo opuściła miasto [Puś 2005, ss. 9–39]. Po wojnie Łódź musiała zmierzyć się z kolejną falą migracji, a napływająca ludność niestety w większości nie potrafiła docenić wcześniejszego dorobku kulturowego miasta. Nie sprzyjały temu również przemiany polityczno-ideologiczne w państwie oraz działania władz miasta. Utrudniało to ukształtowanie się odpowiedniej świadomości historycznej, która pozwoliłaby w odpowiedni sposób docenić i otoczyć szacunkiem dziedzictwo dziewiętnastowiecznej Łodzi przemysłowej.

Zachowana w mieście architektura przemysłowa i mieszkalna jest widowym znakiem tych gwałtownych przemian i dynamicznego rozwoju miasta, a zabytkowe budowle są świadectwem różnych stylów obecnych w sztuce przełomu XIX i XX wieku. Ta unikatowość łódzkiego dziedzictwa kulturowego nie jest jednak w pełni uznawana przez mieszkańców miasta, zabytkowy krajobraz wielkomiejski Łodzi jest od lat zmieniany, a czasem nawet niszczone.

Warto jednak pamiętać, że badania sondażowe z października 2010 r. przeprowadzone przez CBOS pokazują, że zdecydowana większość respondentów przywiązuje wagę do estetyki otoczenia w miejscu pracy i zamieszkania. Respondenci deklarowali również odczuwanie przyjemności z przebywania wśród dobrze zachowanych budowli zabytkowych. W badaniu tym Polacy zapewniali, że lubią stare budynki i sprawia im przyjemność oglądanie wyremontowanych obiektów zabytkowych. Sondaż pokazał, że co trzeci ankietowany (33%) uważał, iż powinno się remontować wszystkie stare budynki bez względu na stan ich zachowania i koszty prac remontowych, ponieważ trzeba dbać o historyczną zabudowę, której w Polsce tak niewiele pozostało.

30% badanych stwierdzało natomiast, że stare budynki powinny być remontowane wtedy, gdy koszty tego remontu nie będą zbyt duże. Jedna czwarta badanych (25%) sądziła, że warto chronić i ratować tylko budowle zabytkowe o historycznym znaczeniu i wysokiej wartości artystycznej. 6% ankietowanych stwierdziło, że nie lubią starej zabudowy, którą należy wyburzać, a na jej miejscu budować nowe domy. Badanie pokazało, że za ratowaniem starych budynków opowiadają się przede wszystkim ludzie młodzi, w tym głównie uczniowie i studenci. Ponad połowa respondentów w wieku od 18 do 24 lat (53%) życzyłaby sobie, aby wszystkie stare budynki były ratowane i remontowane bez względu na koszty [BS/134/2010]. Wyniki tych analiz mogą być dobrym prognozą dla gmin, które są zainteresowane odpowiednią opieką nad swoim zasobem zabytków. Warto wykorzystać pozytywne nastawienie młodych ludzi do kwestii ochrony zabytków, aby w ten sposób budować skuteczny system ochrony zabytków. Przedstawione powyżej wyniki należy uzupełnić danymi z raportu Narodowego Instytutu Dziedzictwa. Stwierdza on, że 89% Polaków dostrzega rolę społeczną, którą pełni dziedzictwo kulturowe. 67% ankietowanych oświadczyło, że interesuje się zabytkami. Dla większości z nich zabytki są świadectwem naszej wspólnej historii. Badania NID pokazały także, że zabytki pozwalają znacznej części respondentów (44%) być dumnymi z miejsca, w którym mieszkają. Niestety jednocześnie raport odnotował, że w naszym społeczeństwie jest dość duży odsetek osób (19%), które stwierdziły, że nie zareagowałyby w przypadku niszczenia obiektu zabytkowego. Obojętność tę uzasadniali między innymi brakiem wiary w możliwość skutecznych działań jednostki. Autorzy raportu uznali, że taka postawa wynika z relatywnie słabego poczucia troski o wspólne dobro [Raport NID].

W świetle tych badań interesujący wydaje się projekt *Mia100 Kamienic* realizowany przez Urząd Miasta Łodzi od 2011 r., którego celem jest remont i modernizacja kamienic, przeważnie XIX-wiecznych, położonych w tzw. strefie wielkomiejskiej. Pewną wadą tego projektu jest kryterium wyboru budynków do remontu – prace podejmowane są jedynie w obiektach całkowicie należących do gminy⁹. Powoduje to, że pięknie odrestaurowane kamienice stoją pomiędzy zaniedbanymi budynkami. Skutkiem tego projektu jest zmiana nie tylko wyglądu budynku, ale również składu jego mieszkańców. Nie wszyscy lokatorzy wracają do odnowionych kamienic, gdyż wyższy standard tych wyremontowanych obiektów wiąże się również z wyższymi opłatami.

⁹ <http://100kamienic.wlodzi.org/o-projekcie/>; <https://pl-pl.facebook.com/mia100kamienic/?ref=nf>. Warto jednak pamiętać, że pierwotny, społeczny projekt zakładał remont każdej cennej kamienicy w mieście.

W Łodzi, podobnie jak w innych miastach, w wyniku transformacji ustrojowej nastąpiły szybkie i gwałtowne przeobrażenia krajobrazu kulturowego, a nawet jego degradacja. Prywatyzacja i komercjalizacja przestrzeni publicznej zmieniła spojrzenie na dziedzictwo kulturowe – zabytek przestał być postrzegany jako sacrum. Łódź, należąca do miast o napływowym charakterze, musi szukać elementów integrujących nie wśród ludności, często o różnych korzeniach, ale właśnie w miejscu, w przestrzeni miejskiej. Dlatego tak ważna jest ochrona dziedzictwa i krajobrazu kulturowego miasta.

Ochrona zabytków a świadomość społeczności lokalnej

Słaba świadomość konieczności ochrony zabytków jest prawdopodobnie wynikiem wspomnianych poważnych zmian ludnościowych, których miasto doświadcza od końca XIX wieku. Zmiany te wpłynęły na kształtowanie się tożsamości lokalnej. Tożsamość lokalną, czyli poczucie wspólnoty ze współmieszkańcami jednej zbiorowości lokalnej, rodu, plemienia, grupy etnicznej oparte na partykularystycznej więzi zamieszkania, pokrewieństwa, tradycji, można również postrzegać jako tożsamość miejsca, czyli przywiązanie do danego miejsca, jego historii i tradycji. Uważa się, że tożsamość miejsca – miasta pełni ważną rolę indentyfikacyjno-integrującą. Władze lokalne, kreując przestrzeń miasta, mogą jednocześnie kreować i definiować tożsamość miasta przez podkreślenie jego charakterystycznych cech, odróżniających je od innych ośrodków miejskich i stanowiących o jego istocie [Boryczka 2008, s. 217–218]. Na tożsamość lokalną mają wpływ przemiany polityczne, społeczne, kulturowe i gospodarcze. Na poczucie wśród Łodzian więzi ze społecznością lokalną i miastem wpłynęła z pewnością transformacja ustrojowa, procesy decentralizacji władzy i gwałtowne przemiany gospodarcze w mieście związane między innymi z upadkiem przemysłu włókienniczego, globalizacja zarówno w sferze kultury, jak i związana z pojawieniem się w przestrzeni miejskiej handlu wielkopowierzchniowego oraz sklepów i punktów gastronomicznych globalnych marek. W Łodzi, podobnie jak w innych miastach polskich, zauważono zjawiska standaryzacji przestrzeni miejskiej, które prowadzą do utraty specyfiki tej przestrzeni. Łodzi nie omijają również procesy tzw. metropolizacji, której skutkiem jest zmiana charakteru i wyglądu miasta spowodowana budową w centrum miasta obiektów biurowych, nowoczesnych centrów handlowych oraz strzeżonych osiedli mieszkaniowych. Zmiany w przestrzeni miejskiej prowadzą często

do powstania silnych kontrastów między starą, nierzadko zdewastowaną, zabudową a nowoczesnym budownictwem i tym samym przyczyniają się do dezintegracji tej przestrzeni oraz do rozmycia tożsamości lokalnej w wyniku utraty przez miasto elementów zabudowy, które stanowiły o jego unikalności [zob. szerzej: Radziszewska 2013, ss. 127–129].

W badaniu CBOS z listopada 2009 r. starano się określić związek Polaków ze społecznością lokalną – miejscowością, regionem, krajem oraz Europą. Badanie to potwierdziło obserwacje z wcześniejszych lat, z których wynikało, że najsilniejszy związek Polacy odczuwają ze społecznością lokalną, swoją miejscowością zamieszkania (61%). Na drugim miejscu deklarowano poczucie przynależności do kraju (19%). Z regionem zaś czuło się związanych tylko 12% badanych, natomiast tylko nieliczni (3%) określali się jako silnie związani z Europą. Poczucie związku ze społecznością lokalną i miejscem zamieszkania nieco częściej deklarowały kobiety (64% wobec 58% mężczyzn). Większe poczucie więzi zauważono wśród osób starszych, po 65 roku życia (70%) oraz wśród mieszkańców wsi i miast do 20 tys. ludności (67%). W przypadku największych aglomeracji poczucie związku ze wspólnotą lokalną deklarowało tylko 43% badanych. Badanie pokazało, że więzi ze społecznością lokalną silniej odczuwają osoby z wykształceniem podstawowym (68%), bezrobotni i renciści (po 73%), badani o niskich dochodach, oceniający swoją sytuację materialną jako złą (71%) oraz osoby deklarujące się jako wierzące i głęboko wierzące, biorące udział w praktykach religijnych co najmniej raz w tygodniu (66%). Badanie to pokazało, że „Polacy gorzej wykształceni, zamieszkujący wsie i mniejsze miejscowości, mało mobilni i w mniejszym stopniu «nowocześni» częściej przywiązani są do swoich społeczności lokalnych i «małych ojczyzn»” [BS/151/2009].

Trudniej te więzi kształtować w dużym, pełnym kontrastów społecznym mieście. Warto jednak podkreślić, że gminne programy opieki nad zabytkami dostrzegają potrzebę wzmocnienia tożsamości lokalnej. W rozwój świadomości mieszkańców zaangażowani mogą zostać społeczni opiekunowie zabytków. Funkcję tą wprowadziła Ustawa o ochronie zabytków (art. 102–105). Społeczni opiekunowie zabytków ustanawiani są przez starostę na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków. Społeczny opiekun zabytków powinien posiadać odpowiednią wiedzę na temat ochrony i opieki nad zabytkami, aby mógł realizować powierzone mu na mocy ustawy zadania. Zobowiązany jest do podejmowania działań związanych z zachowaniem wartości zabytków i utrzymaniem ich w jak najlepszym stanie oraz upowszechnianiem wiedzy o obiektach zabytkowych. Współpracuje z wojewódzkim konserwatorem zabytków

i starostą w sprawach ochrony i opieki nad zabytkami, jest także uprawniony do pouczenia osób naruszających przepisy o ochronie i opiece nad zabytkami. Opiekun może podjąć starania o uznanie wybranego obiektu za zabytkowy lub czynić zabiegi o renowację danego obiektu. Jednak najważniejszym zadaniem społecznego opiekuna zabytków jest rozpowszechnianie wiedzy o zabytkach, o ich historii, a tym samym promocja regionu i jego kultury.

Na liście Prezydenta Miasta Łodzi jest obecnie 14 społecznych opiekunów zabytków, zaś na liście ustanowionej przez Starostę Powiatu Łódzkiego Wschodniego znajdują się dwie osoby. Wśród łódzkich społecznych opiekunów zabytków są takie osoby, jak Wiesław Kaczmarek – były prezes Łódzkiego Oddziału Towarzystwa Opieki nad Zabytkami, członek Polskiego Komitetu ICOMOS i współtwórca Fundacji Księży Młyn czy Agata Góra – członek oddziału łódzkiego Towarzystwa Opieki nad Zabytkami, Instruktor Krajoznawstwa Polski PTTK oraz inicjatorka ustanowienia ogólnopolskiej Odznaki Krajoznawczo-Turystycznej PTTK „Szlakami Architektury w Polsce”¹⁰.

Bardzo interesującym narzędziem w rękach wspólnoty, które może ona wykorzystywać w opiece nad zabytkami, jest budżet obywatelski. Pozwala on mieszkańcom zgłaszać pomysły, które będą miały wpływ na ich życie. Już sam budżet partycypacyjny aktywizuje lokalną społeczność, jest dla niej formą edukacji obywatelskiej. Przedstawiciele wspólnoty postulują pewne projekty, a następnie pozostali jej członkowie w głosowaniu decydują, które propozycje zostaną urzeczywistnione. Nawet jeśli zgłoszone projekty z dziedziny ochrony zabytków nie trafią do realizacji, wskazywać będą na zainteresowanie mieszkańców potrzebami podjęcia działań w tym obszarze.

Działania na rzecz ochrony zabytków w Łodzi podejmują różne stowarzyszenia i fundacje, np. Łódzki Oddział Towarzystwa Opieki nad Zabytkami, Towarzystwo Opieki nad Starym Cmentarzem przy ulicy Ogrodowej w Łodzi czy Fundacja ulicy Piotrkowskiej. Dla przykładu od lat dzięki ofiarności łodzian odnawiane są groby i tablice nagrobne na najstarszej nekropolii łódzkiej – Starym Cmentarzu przy ulicy Ogrodowej, będącym świadectwem wielokulturowej i wielowyznaniowej Łodzi (na nekropolię składa się cmentarz katolicki, prawosławny i ewangelicki).

¹⁰ Listy społecznych opiekunów zabytków zamieszczone są na stronach internetowych: <http://www.ochrona.zabytki.lodz.pl/page/index.php?str=10>; <http://www.lodzkiwschodni.pl/soz.html>.

Podsumowanie

Dla ochrony zabytków w Polsce szczególnie groźne są dwa zjawiska, pierwsze – związane z presją modernizacji i unowocześnienia miast i wsi oraz drugie – wynikające z przeniesienia punktu ciężkości z wartości dziedzictwa na potrzeby społeczeństwa. Społeczeństwo zaczęło traktować dziedzictwo jako swoją własność, a nie wspólnotową wartość. Dziś potrzebna jest więc publiczna dyskusja o roli zabytków w życiu współczesnego Polaka, a nawet bardziej łódzianina, łowiczianina czy zelowianina. Dyskusja ta powinna być przede wszystkim prowadzona właśnie na szczeblu lokalnym i powinna zaowocować ponowną waloryzacją lokalnego dziedzictwa. Zabytki, a szerzej dziedzictwo kulturowe, muszą się znów wyraźnie wpisać w świadomość wspólnoty lokalnej, w jej pamięć zbiorową. Tylko wysoka świadomość wartości obiektów zabytkowych wśród lokalnej społeczności będzie w stanie ocalić je od zniszczenia. W kształtowanie tej świadomości musi być zaangażowana rodzina, szkoła i cała lokalna wspólnota. Tylko z tej świadomości może się narodzić szacunek i odpowiedzialność za dziedzictwo przodków.

Wiele zadań w tym zakresie może zrealizować samorząd terytorialny, poprzez przygotowanie odpowiednich ścieżek edukacyjnych, promocję kultury i turystyki wreszcie planowanie przestrzenne zapewniające ochronę nie tylko samemu zabytkowi, ale również jego otoczeniu. Czy nawet najlepiej zachowana piękna secesyjna kamienica, która znajdzie się pośrodku nowoczesnych biurowców, będzie czymś więcej niż „zabytkową perłą”, całkowicie wyrwaną z kontekstu przestrzennego i historycznego, czyż nie przestaje być znakiem tożsamości dla społeczności lokalnej?

W obszarze ochrony i opieki nad zabytkami działania wspólnot lokalnych mają ogromne znaczenie. Powinny one świadomie kształtować swoją przestrzeń, chroniąc przed zniszczeniem i dewastacją obiekty zabytkowe i ich otoczenie. Wspólnota musi nie tylko znać/poznać całe swoje dziedzictwo, ale również rozmieć, że jego utrata może być czynnikiem dezintegrującym.

Bibliografia:

Boryczka E. (2008), *Tożsamość Łodzi, czyli o prawdzie tego miasta* [w:] Z. Przygodzki, M.E. Sokołowicz (red.), *Nowoczesne miasto. Badania, instrumenty, analizy*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź.

Koter M., Kulesza M. (2005), *Ślady wielonarodowej i wiele wyznaniowej Łodzi we współczesnym krajobrazie kulturowym miasta* [w:] Koter M., Kulesza M., Puś W., Pytlas S., *Wpływ wielonarodowego dziedzictwa kulturowego Łodzi na współczesne oblicze miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Michałowska G. (1997), *Bezpieczeństwo kulturowe w warunkach globalizacji procesów społecznych* [w:] D. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa.

Ogrodnik K. (2013), *Ochrona dziedzictwa kulturowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Architecturae et Artibus”, 2.

Purchla J. (2014), *Dziedzictwo kulturowe a kapitał społeczny* [w:] A. Rottermund (red.), *Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe. Materiały pokonferencyjne. Konferencja zorganizowana przez Polski Komitet do spraw UNESCO w Warszawie 25 lutego 2013 roku*, Polski Komitet do spraw UNESCO, Warszawa.

Puś W. (2005), *Zmiany liczebności i struktury narodowościowej ludności Łodzi do roku 1939* [w:] Koter M., Kulesza M., Puś W., Pytlas S., *Wpływ wielonarodowego dziedzictwa kulturowego Łodzi na współczesne oblicze miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Radziszewska J. (2013), *Tożsamość miasta w kontekście przemian politycznych, ekonomicznych i społecznych we współczesnej Polsce. Przykład Kielc*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace”, nr 3 (15).

Tomaszewski A. (2012), *Ku filozofii dziedzictwa*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków.

Dokumenty i akty prawne:

Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013, [online] http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury.pdf.

Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2020, Warszawa 2005, [online] <http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/050617nsrk-uzupelnienie.pdf>.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Łódź – wielokulturowy krajobraz miasta przemysłowego” [Dz.U. 2015 r., poz. 315].

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. 1990 r. Nr 16, poz. 95].

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Dz.U. 1998 r. Nr 91, poz. 578].

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Dz.U. 1998 r. Nr 91, poz. 576].

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz.U. 2003 r. Nr 162, poz. 1568].

GPOnZ Łódź – Gminny Program Opieki nad Zabytkami Miasta Łodzi na lata 2014–2017 – Uchwała nr XCVI/2002/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 22 października 2014 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Miasta Łodzi na lata 2014–2017” [Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego, Łódź, dnia 5 grudnia 2014 r., poz. 4429, [online] <http://dziennik.lodzkie.eu/GetActPdf.ashx?year=2014&book=0&position=4429>].

KPOZiOnZprojekt – Krajowy Program ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2013–2016 – projekt, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa, 20 września 2013 r., [online] http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/ogloszenia/2013/20130920Krajowy_program.pdf.

WPOnZ – Wojewódzki program opieki nad zabytkami w województwie łódzkim na lata 2016–2019, [online] http://www.lodzkie.pl/files/141/WPOnZ_2016_2019.pdf.

Komunikaty z Badań CBOS, [online] <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php>:

BS/134/2010 (październik 2010) – Polacy o architekturze

BS/151/2009 (listopad 2009) – Małe ojczyzny – poczucie przynależności Polaków

Raport NID – Społeczno-gospodarcze oddziaływania dziedzictwa kulturowego. Raport z badań społecznych, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2013, [online] <http://www.nid.pl/pl/Wydawnictwa/inne%20wydawnictwa/Spo%C5%82eczno->

Zofia Wilk-Woś

-gospodarcze%20oddzia%C5%82ywanie%20dziedzictwa%20kulturowego.%20Ra-
port%20z%20bada%C5%84%20spo%C5%82ecznych.pdf.

Urząd Statystyczny w Łodzi, *Ludność – dane o Łodzi 2014*, [online] <http://lodz.stat.gov.pl/dane-o-województwie/stolica-województwa-1323/ludnosc-dane-o-lodzi-2014/>.

Tadeusz Michalczyk*

Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego

Jadwiga Mazur**

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

Rola straży miejskiej w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego miasta. Wprowadzenie do problematyki

The Role of the Municipal Police in the System of Public Security and the Order of the City. Introduction.

Abstract: The main purpose of the article is to present the important role of municipal police in the security system of the city. We discuss the functions and tasks of the municipal police and its role in the security system of the state and the city. It pointed to the factors conducive to the implementation of this role.

Key words: security, guards urban, city

Wprowadzenie

Analizując rolę straży miejskiej w aspekcie bezpieczeństwa miasta, należy odwołać się do bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Wydarzenia ostatniej dekady wskazują wyraźnie, że bezpieczeństwo to wymaga szeregu przedsięwzięć, które mieszczą się w strategii bezpieczeństwa społecznego, niemniej nie zawsze są w pełni doceniane lub ich znaczenie nie jest w pełni wyeksponowane. Ważną rolę w tym bezpieczeń-

* tmichalczyk@poczta.onet.pl

** jadwigamazur@interia.pl

stwie pełni straż miejska, zwłaszcza w aspekcie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wykonywane zadania straży miejskiej wiążą się częściej z dolegliwościami związanymi z ponoszeniem sankcji za przekroczenie ustalonych norm niż z korzyściami płynącymi z zapewnienia bezpieczeństwa w mieście.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie znaczącej roli straży miejskich w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście. Straż miejską traktujemy jako jedną z grup dyspozycyjnych, stąd też pierwsza część artykułu poświęcona jest problematyce grup dyspozycyjnych. Kolejnymi omawianymi zagadnieniami są funkcje i zadania straży miejskiej oraz rola straży miejskiej w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście. W podsumowaniu wskazujemy na najważniejsze czynniki wpływające na funkcjonowanie straży miejskiej na terenie miasta.

Wydarzenia ostatniej dekady pokazują wyraźnie, że bezpieczeństwo państwa to nie tylko obrona militarna, ale też wachlarz innych sposobów reagowania na zagrożenia, w tym te pozamilitarne. Bezpieczeństwo to wymaga szeregu przedsięwzięć, które mieszczą się w strategii bezpieczeństwa państwa, niemniej nie zawsze są w pełni doceniane lub ich znaczenie nie jest w pełni wyeksponowane. Należą do nich funkcje i zadania straży miejskich/gminnych, które dla odbiorców czasami w większym stopniu łączą się z dolegliwościami związanymi z ponoszeniem sankcji za przekroczenie ustalonych norm niż z korzyściami płynącymi z zapewnienia bezpieczeństwa.

Celem artykułu jest przedstawienie znaczącej roli straży miejskich i gminnych w systemie bezpieczeństwa miasta. Chcemy zwrócić uwagę na rolę tych straży w strategii bezpieczeństwa miasta oraz potrzebę zmiany sposobu ich postrzegania na bardziej korzystną. Kolejno omawiamy straże miejskie i ich funkcje, zadania i rolę w systemie bezpieczeństwa państwa i miasta, a także zarówno czynniki sprzyjające, jak i bariery w realizacji tej roli. W podsumowaniu wskazujemy na czynniki wpływające na odbiór ich działań na terenie miasta.

Straż miejska jako grupa dyspozycyjna

Chcąc omówić straże miejskie, warto nawiązać do problematyki niemilitarnych grup dyspozycyjnych. Dyspozycyjność to generalnie „gotowość dostosowania się do czyjejś dyspozycji” [Jarmoszko 2012, s. 39]. W przypadku formacji uzbrojonych i mundurowych dyspozycyjność odnosi się w głównej mierze do reprezentowania interesów państwa zgodnie z prawem i dla bezpieczeństwa ogółu obywateli. Z kolei grupy dyspozycyjne są

nazywane grupami „tworzonymi w obrębie większych struktur społecznych, ze względu na trwałe bądź doraźne potrzeby społeczne, zaistniałe w określonej społeczności lokalnej lub społeczeństwie danego państwa” [Maciejewski 2012, ss. 39]. Opisując te grupy, zazwyczaj podkreśla się ich dyspozycyjność przejawiającą się głównie w sferze bezpieczeństwa powszechnego; akcentuje się też ich zdolność do działań zespołowych, które realizowane są w sposób zaplanowany i zgodny z realizowanymi przez nie zadaniami. Wskazuje się również, że grupy te pozyskują środki na swoje funkcjonowanie dzięki odpowiedniemu przygotowaniu i posiadanym kompetencjom pozwalającym na ochronę dóbr istotnych dla całego systemu społecznego oraz jednostek. Z racji pełnionych funkcji i realizowanych zadań mogą również zagrozić posłużeniem się środkami przymusu fizycznego lub nawet ich użyciu (oczywiście zgodnie z prawem) [Morawski 1999, s. 18].

Należy zauważyć, że grupy dyspozycyjne są ulokowane w strukturze społecznej i podlegają transformacji na poziomie makro-, mezo- i mikro, co zauważalne jest w takich grupach, jak „armia, policja, straż pożarna, służba więzienna, straż graniczna, a także straż miejska” [Maciejewski 2010, s. 11]. Zmianom podlega nie tylko organizacja, ale i system społeczny, który ją wypełnia. Zachodzące zmiany widoczne są w sposobie wykonywania zadań, a także w komunikowaniu się ze społeczeństwem. Duży wpływ mają na to również system szkoleń, marketing i public relations tych grup.

Oprócz tego wykonują służebną i wspomagającą rolę wobec społeczeństwa, co przekłada się na sposoby wypełniania zadań [Maciejewski 2010, ss. 62–77]. Oczekiwanie zapewnienia bezpieczeństwa ze strony lokalnych społeczności stawia przed nimi dodatkowe zadania w zakresie podnoszenia jakości usług. Dotyczy to zarówno sposobu wykonywania zadań, jak i innowacyjności i kreatywności w takich segmentach jak informowanie społeczeństwa, a zwłaszcza profilaktyka.

Dyspozycyjność interwencyjna realizowana w systemie bezpieczeństwa dotyczy również niesienia pomocy w sytuacji kryzysowej, nawet z narażeniem życia i zdrowia [Jarmoszko 2012, s. 37]. Odnosi się to też do niemilitarnych grup dyspozycyjnych, w tym straży miejskich/gminnych, które „w ramach wyodrębnionego systemu bezpieczeństwa państwa spełniają także funkcje użyteczne dla jego obywateli” [Maciejewski 2012, s. 50]. To działanie zgodnie z prawem jednak wymagające aktywności i zaangażowania podczas wykonywania czynności służbowych. Służby takie jak straż są często oceniane nie tylko za sposób, ale i jakość wykonania zadania.

W podziale grup dyspozycyjnych na różne typy i rodzaje wyróżnia się „grupy dyspozycyjne militarnego, paramilitarnego i cywilnego systemu społecznego” [Maciejewski 2012, s. 50].

Militarne grupy dyspozycyjne to umundurowane i uzbrojone jednostki przeznaczone do bezpośredniego udziału w walce zbrojnej, paramilitarne są z kolei odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W paramilitarnych grupach mieszczą się policja, straż i inne siły porządkowe, które zostały wyodrębnione w strukturze administracyjnej państwa. Cywilne grupy dyspozycyjne zostały utworzone jako wynik określonych potrzeb społecznych. Zaliczamy do nich specjalistyczne grupy w strukturach samorządowych, ale także prywatne jednostki świadczące usługi przeciwdziałające zagrożeniom życia (dobrowolne zrzeszenia i służby ratownictwa) [Maciejewski 2012, ss. 50–58]. Z kolei do ochotniczych grup dyspozycyjnych zalicza się: ochotnicze straże pożarne, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i inne, które działają na rzecz lokalnych społeczności i mieszczą się w systemach ratownictwa.

Ze względu na wielość i zmienność zagrożeń trudno dokonać zamkniętego podziału grup dyspozycyjnych. Istnieje potrzeba powoływania nowych grup, które mogą przeciwdziałać zagrożeniom i wchodzić w system ratownictwa, wsparcia i pomocniczości. Szczęólnego znaczenia nabierają wtedy ich zaangażowanie, doświadczenie zawodowe, wiedza specjalistyczna oraz posiadanie profesjonalnego sprzętu. Duże znaczenie ma innowacyjność w dzieleniu się tą wiedzą i sprawne wykorzystanie posiadanych narzędzi do ochrony obywatela, zwłaszcza w lokalnych społecznościach.

Zawodowa wspólnota tych grup tworzy swój system wartości w obrębie przestrzeni zawodowej pracy, który oddziałuje na jednostki [Mikołajewska 1998, ss. 189–190.]. Działanie członków tych grup w sytuacjach trudnych, czasami niebezpiecznych dla życia i zdrowia wymagałoby dodatkowego opisu, który nie jest przedmiotem tego artykułu.

Grupy dyspozycyjne są rozpoznawalne w swoim otoczeniu dzięki specyficznej dla nich symbolice, na przykład oznaczeniom mundurów itp. Są również przygotowane do współdziałania z innymi grupami, tworząc spójny system zapewniający bezpieczeństwo obywateli. Ponadto ich funkcjonowanie uregulowanie jest prawnie.

Funkcje i zadania straży miejskiej

Straże miejskie są, biorąc pod uwagę powyższe rozważania, grupami dyspozycyjnymi, umundurowanymi i realizującymi swoje zadania zgodnie z ustawą. Straże miejskie zostały powołane Ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych [Dz.U.

z 2013 r., poz.1383] i z innymi służbami – grupami dyspozycyjnymi mają odpowiadać (każda w swoim zakresie) za bezpieczeństwo, a zwłaszcza za porządek publiczny na terenie miast. Finansowane i zarządzane są przez władze samorządu terytorialnego i ich decyzją mogą być powołane do działania. Straże miejskie to zgodnie z ustawą samorządowe i umundurowane formacje ochrony porządku publicznego działające na terenie gminy, których celem jest pełnienie służebnej roli wobec społeczności lokalnej. W artykule zajmiemy się rolą straży miejskich na terenie miasta w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego; skupimy się na przeanalizowaniu, w jaki sposób wypełniania jest ich rola w mieście.

Analizując kwestie związane z utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, warto zdefiniować termin „bezpieczeństwo publiczne”. Poddając analizie i krytyce definicje bezpieczeństwa i porządku publicznego w literaturze S. Kwiatkowski stwierdza, że „bezpieczeństwo publiczne obejmuje sferę prawno-administracyjną, dotyczy klasycznych zadań organów administracji publicznej. Stanowi główne zadanie resortu spraw wewnętrznych (policji, służb, straży, inspekcji), ma na celu ochronę lub przywrócenie naruszonego porządku, ładu i spokoju społecznego, a w szczególności życia, zdrowia i mienia obywateli. Jest zatem domeną prawa administracyjnego. Natomiast bezpieczeństwo obywateli, tak jak i bezpieczeństwo państwa, jest domeną prawa konstytucyjnego” [Kwiatkowski 2011, s. 42].

Z kolei W. Kawka definiował bezpieczeństwo publiczne jako „stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jak i państwo ze swymi celami, mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła. Porządek publiczny zaś to całokształt form umożliwiających normalny rozwój w organizacji państwowej. Na porządek publiczny składa się zespół norm nie tylko prawnych, których przestrzeganie warunkuje współżycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej” [Kawka 1939, s. 46]. Wyeksponowany w tej definicji zespół norm nie tylko prawnych wskazuje na potrzebę korzystania w zapewnieniu porządku publicznego również z norm zwyczajowych, obyczajowych funkcjonujących w lokalnych społecznościach. Straże miejskie i gminne zazwyczaj dobrze znają specyfikę lokalnych społeczności i mają możliwość wykorzystania tej wiedzy w realizacji swoich zadań służbowych itp. z zakresu profilaktyki.

Obowiązek ochrony bezpieczeństwa publicznego spoczywa na wszystkich organach państwowych i obywatelach [Pływaczewski, Kędzierska 2001, s. 32]. Dokonując próby klasyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, można najogólniej stwierdzić, że zadania w tym zakresie

realizują organy administracji rządowej (organy o kompetencjach generalnych, organy wyspecjalizowane, organy opiniodawczo-doradcze), organy administracji samorządowej, podmioty prywatne, organizacje i instytucje itp. (Ochotnicza Straż Pożarna, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe itp.), obywatele [Pieprzny 2003, s. 488].

Zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach realizują wojewoda, wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa. Realizacja niektórych z tych zadań w systemie bezpieczeństwa w mieście spoczywa między innymi na strażach miejskich.

Utworzenie straży ma charakter fakultatywny, rada gminy może powołać straż miejską po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie Komendanta Wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę [Gierszewski 2013, s. 181]. Jeśli w gminie organem wykonawczym jest burmistrz/prezydent miasta, straż nosi nazwę „straż miejska”. Można więc przyjąć, że straż miejska jest szczególną odmianą straży gminnej. Środki na jej utrzymanie pochodzą z budżetu gminy.

Straże powstają zazwyczaj na terenie jednej gminy, ale zdarza się, że mogą powstać również na obszarze więcej niż jednej, na przykład sąsiadujące gminy leżące w jednym województwie mogą zawrzeć porozumienie o utworzeniu jednej straży itp. (3 ust. 1 ustawy o strażach gminnych), co w wielu przypadkach jest korzystnym rozwiązaniem logistycznym i finansowym. To również dobre rozwiązanie z punktu widzenia racjonalności zarządzania. Po podjęciu decyzji o utworzeniu straży w drodze porozumienia ustala się sposoby finansowania, zasięg terytorialny, podległość itp. W sytuacji, gdy pojawiają się propozycje rozwiązania straży, zasadne jest porozumienie o utworzeniu jednej straży międzygminnej.

Do głównych zadań ustawowych straży należą [<http://isap.sejm.gov.pl>]: ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomoc w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń, zabezpieczanie miejsc wypadków i katastrof lub miejsc zagrożonych takim zdarzeniem, współdziałanie z innymi służbami w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, informowanie obywateli o stanie i rodzajach zagrożeń oraz działania o charakterze prewencyjnym i profilaktycznym [<http://isap.sejm.gov.pl>]. Każde z tych zadań jest realizowane w warunkach miejskich, zwłaszcza na obszarze dużych miast. Zadania z zakresu ochrony spokoju i porządku w miejscach publicznych w dużym stopniu

odciążają policję, nie tylko w trakcie organizacji imprez masowych, lecz również podczas patrolowania miasta. Bardzo duże znaczenie, jakkolwiek niedoceniane i raczej słabo wykorzystane dla celów wizerunkowych, ma współdziałanie z innymi służbami w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dotyczy to nie tylko takich służb jak policja, ale i służb o charakterze ratowniczym, zwłaszcza podczas wypadków.

Niedocenianym, ale niezwykle ważnym zadaniem jest też informowanie obywateli o stanie i rodzajach zagrożeń oraz podejmowanie działań o charakterze prewencyjnym i profilaktycznym. Te ostatnie szczególnie w dużych miastach (choć nie tylko) zostały w ostatniej dekadzie bardzo dobrze rozwinięte. Dotyczą programów profilaktycznych realizowanych zarówno w szkołach, jak i na osiedlach, kierowanych już bezpośrednio do mieszkańców w różnym wieku. Ważnym elementem tych działań jest chociażby informowanie seniorów połączone czasami z dofinansowaniem przez samorządy dodatkowych zabezpieczeń drzwi.

Według ostatnich danych dostępnych w Internecie w 2011 roku w Polsce funkcjonowało 575 oddziałów straży gminnych, z czego większość, bo 436, stanowiły straże miejskie. Straż posiadała wówczas 11 258 etatów, z czego 87% stanowiły etaty przeznaczone dla strażników gminnych i miejskich; stanowiło to 11% ogólnej liczby funkcjonariuszy policji [źródło: <https://www.msw.gov.pl/pl>]. Obecnie widoczne jest dążenie do likwidacji straży jako służby, która nie do końca spełnia swoje zadania i stanowi nadmierne obciążenie dla budżetu miasta czy gminy. W tej chwili trudno ocenić zasadność tych dążeń. Dopiero po upływie określonego czasu będzie można powiedzieć, w jakim stopniu likwidacja straży w lokalnych społecznościach wpłynęła na poziom bezpieczeństwa gminy czy konkretnego miasta. Niemniej można stwierdzić, że zgodnie z zadaniami nałożonymi na straż w ustawie oraz zgodnie z definicją porządku publicznego jej obecność, zwłaszcza w mieście, jest uzasadniona. Straż w dużym stopniu odciąża policję, przejmując zadania typowo porządkowe, ponadto dobrze realizuje zadania z zakresu profilaktyki i jest pomocna w przypadku rozmaitych zagrożeń. Wrosła już w krajobraz polskich miast, chociaż za sprawą mediów zyskała wizerunek służby specjalizującej się w zakładaniu blokad na koła nieprawidłowo zaparkowanych samochodów czy przeprowadzanie kontroli radarowej. Abstrahując od tych nagłośnionych przez media sytuacji, warto przedstawić zadania straży miejskich i gminnych w strategii bezpieczeństwa państwa.

Straż miejska w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Większość wyżej przedstawionych zadań straży miejskich została ujęta również w strategii bezpieczeństwa państwa z 2014. Dotyczą one współdziałania z odpowiednimi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu skutków klęsk, ochrony obiektów, a w sytuacji działań wojennych – wszelkich form współdziałania z innymi podmiotami i lokalną społecznością oraz informowania jej o stanie i rodzajach zagrożeń.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej [Dz.U. z 2012 r., poz. 461] z 2014 roku zastępująca Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej wydaną w 2007 r. całościowo „ujmuje zagadnienia bezpieczeństwa narodowego oraz wskazuje optymalne sposoby wykorzystania na potrzeby bezpieczeństwa wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Kluczową sprawą jest ich właściwa integracja w systemie bezpieczeństwa narodowego” [<http://mon.gov.pl/dokumenty/>]. Wskazano w niej optymalne sposoby wykorzystania dla potrzeb bezpieczeństwa wszelkich zasobów będących w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej i społecznej, w których mieszczą się również realizowane przez straże miejskie i gminne zadania wykonywane w zakresie utrzymania bezpieczeństwa publicznego. Należą do nich: funkcja ochronna dotycząca utrzymania porządku na terenie gminy, funkcja porządkowa polegająca na egzekwowaniu przestrzegania przepisów prawnych w zakresie porządku publicznego przez lokalną społeczność, funkcja prewencyjna realizowana za pomocą regularnego patrolowania terenu gminy, podejmowanie interwencji dotyczących ochrony porządku publicznego i funkcja profilaktyczna, która jest pochodną funkcji informacyjnej. Ponadto funkcja społeczno-administracyjna manifestująca się we współpracy i kooperacji z organami rządowymi, samorządowymi i organizacjami o charakterze społecznym w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy wymienić także funkcję integrującą społeczności lokalne, realizowaną poprzez udział w ochronie imprez sportowych, kulturalnych, charytatywnych organizowanych przez gminę, organizacje społeczne, szkoły i inne podmioty oraz uczestniczenie w nich w ramach organizacji funkcjonującej w tejże społeczności [Miśk 2008, s. 208].

Do zadań straży miejskiej, które odnaleźć można w Strategii, należą np. współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli,

pomoc w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń (art. 10. ust. 1 ustawy o strażach gminnych). Informacje na ten temat zawiera również punkt 12 Strategii, w którym wymieniono cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa, dotyczące „doskonalenia krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i systemu monitorowania, powiadamiania, ostrzegania o zagrożeniach i likwidowania skutków klęsk żywiołowych oraz katastrof, a także wdrożenie rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie systemu ochrony ludności oraz obrony cywilnej; doskonalenie i rozwój krajowego systemu zarządzania kryzysowego w kierunku zapewnienia jego wewnętrznej spójności i integralności oraz umożliwienia niezakłóconej współpracy w ramach systemów zarządzania kryzysowego organizacji międzynarodowych, [...] pogłębianie świadomości społecznej w sferze bezpieczeństwa oraz zwiększanie kompetencji obywateli pozwalających na właściwe reagowanie w sytuacjach kryzysowych” [Misiuk 2008, s. 12]. Z kolei w punkcie 19 Strategii dotyczącym potencjału ochronnego zakłada się działania realizowane przez „wymiar sprawiedliwości; służby specjalne; państwowe służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie porządku publicznego, służby ratownictwa i ochrony ludności; elementy zarządzania kryzysowego” [Misiuk 2008, s. 14]. Straże przedstawia się jako ważne ogniwo działań ochronnych współdziałających zwłaszcza w obszarze ochronnym i ratowniczym. Straże pojawiają się również w części dotyczącej działań operacyjnych – w punkcie 88 wskazuje się na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego (w tym ochrony ludności). Do zasadniczych zadań ochronnych zalicza się działania związane „z ratowaniem życia, zdrowia, mienia i środowiska przed klęskami żywiołowymi lub spowodowanymi działalnością człowieka oraz innymi miejscowymi zagrożeniami. Ważne wsparcie w tym zakresie stanowi współpraca ze wszystkimi służbami i podmiotami ratowniczymi” [Misiuk 2008, s. 36]. Podkreśla się także działania w zakresie edukacji bezpieczeństwa realizowane przez straże w ramach dobrze rozwiniętego systemu profilaktyki dla lokalnej społeczności.

Rola straży miejskich i gminnych jako grup dyspozycyjnych w systemie obronności miasta, ale i całego kraju jest niewątpliwie duża, chociaż jeszcze nie w pełni doceniona.

Opisywanie bezpieczeństwa połączone jest z opisem systemu za pomocą, którego jest ono realizowane. Opisując zawartość materialną systemów społecznych, J. Lipiec wskazuje trzy warstwy – materialną, ludzi i kulturę [Lipiec1972, s. 67], inni autorzy nawiązują do właściwości wspólnych wszystkich systemów, tj. wewnętrznej budowy systemu, struktury współtworzonej przez jego części składowe pozostające

w stosunkach wzajemnych o różnym stopniu różnorodności, układu funkcji i pozycji, realizowanych przez poszczególne części składowe systemu, hierarchię i zdolność do adaptacji [Sztumski 1978, ss. 165–173]. Z kolei P. Sztompka podkreśla, że rozwój systemów może przebiegać w różnych kierunkach, co prowadzi w efekcie do zróżnicowania się struktury i funkcji oraz ich rosnącej zdolności adaptacyjnej [Sztompka 2002, s. 36].

System bezpieczeństwa jest dość złożony i wymaga budowy odpowiedniej i odpowiedzialnej strategii, w realizacji której współdziałać mogą grupy odpowiedzialne za wykonywanie przewidzianych prawem zadań, w tym straże miejskie i gminne. Zakłada się, że powstały i działają w sposób planowy, a wartością dodaną jest ich przygotowanie, doświadczenie, zaangażowanie i wiedza. Ponadto strażę są rozpoznawalne i stanowią ważne ogniwo w strukturze systemu bezpieczeństwa zarówno państwa, jak i miasta.

Opisując rolę straży miejskich w systemie, należy odwołać się najpierw do roli, jaką pełnią w systemie bezpieczeństwa. Należy też wyjaśnić termin „rola społeczna”, by móc sprawnie posługiwać się nim w rozważaniach o strażach. Termin „rola społeczna” w socjologii ma złożony rodowód, co wpływa na sposoby jego rozumienia. R. Linton w analizie systemów społecznych podkreślał, że rola to dynamiczny aspekt pozycji, G. Mead traktował rolę jako strategię interakcyjną nabywaną przez jednostki, a J. Moreno –jako taktykę kulturową. Z kolei inni badacze akcentowali normatywny aspekt ról społecznych. Różnorodność podejść, które wprowadziły do socjologii kategorię roli społecznej, spowodowała, że obecnie też jest ona różnie rozumiana. Generalnie można stwierdzić, że „rola społeczna jest rezultatem określonych cech i zarówno pozycji społecznej, którą uważa się za składnik struktury grupy, jak i statusu, który jest traktowany jako element stratyfikacji, więc jest ona kategorią z pogranicza teorii stratyfikacji, struktury społecznej i osobowości, co czyni ją narzędziem analitycznym pozwalającym interpretować strukturalnie zdeterminowane działania jednostek. Ponadto ponieważ rola społeczna odnosi się bezpośrednio strukturalnie i stratyfikacyjnie do uwarunkowań zachowań jednostek ludzkich, twierdzi się, że pełni ona funkcje pośredniczące między jednostką a szerszymi układami strukturalnymi” [Szmataka 2000, s. 322].

Analizując rolę strażnika miejskiego, należy mieć świadomość, że to odtwórca roli, który musi sprostać ustalonym dla danej roli zadaniom, wymagającym od niego zaangażowania, często w sytuacjach niesprzyjających lub trudnych. Specjalnego znaczenia nabiera tu także subiektywny wymiar ról społecznych w obrębie ich zachowań

organizacyjnych. Widoczne jest to zwłaszcza w przypadku strażników miejskich, którzy w trakcie pełnienia służby muszą sprostać wymogom realizacji roli w sytuacjach szczególnie trudnych. Są to często momenty weryfikacji umiejętności, doświadczenia zawodowego i opanowania.

Powyższą definicję możemy przyjąć, analizując rolę jednostki, natomiast przedstawiając rolę organizacji w systemie innych organizacji, odniesiemy się do wcześniej już opisanych teorii systemów, w których wskazano, że w systemach społecznych podstawowymi elementami składowymi są jednostki/istoty społeczne jako aktorzy indywidualni, jednostkowi wraz ze swoimi rolami, potrzebami, wartościami, normami, i jako aktorzy zbiorowi, tacy jak grupy czy organizacje, albo też jako działania tych aktorów skierowane na siebie nawzajem [Ziółkowski 2000, ss. 141–142].

W przestrzeni miejskiej straże odgrywając swoje role, realizują zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Bezpieczeństwo definiowane jest jako „mający dynamiczny charakter stan, w którym dany podmiot ma nie tylko zapewniony na satysfakcjonującym poziomie dostęp do najbardziej cenionych przez niego wartości (dóbr), ale także pewność, iż dostęp ten nie będzie gorszy w przyszłości, a pojawiające się w tym obszarze zakłócenia będą skutecznie oddalane lub usuwane” [Fehler 2010, s. 16]. Z kolei bezpieczeństwo jako proces najczęściej jest rozumiane jako zapewnianie poczucia bezpieczeństwa, czyli wszelkiego rodzaju aktywności zobowiązanych do tego podmiotów, i „obejmuje dwa etapy: zapobieganie naruszeniu dóbr (prewencja) oraz reakcję na dokonywane właśnie naruszenia dóbr, późniejszą reakcję, wiążącą się z reguły z ukaraniem sprawcy oraz naprawieniem szkody” [Czapska 2004, s. 42]. Straże wyczerpują działania wynikające z tej definicji, dążą do zachowania dostępu lokalnych społeczności do najbardziej cenionych dóbr (stan) oraz zapobiegają naruszeniu tych dóbr (prewencja), a także reagują na jego naruszenie. Ponadto aktywnie realizują zadania z zakresu informowania społeczeństwa o zagrożeniach (profilaktyka).

Bezpieczeństwo to realizowane jest przez system do tego powołany, a w szczególności przez trzy podstawowe podsystemy: rządowy – obejmujący instytucje bezpieczeństwa publicznego, które są podległe administracji rządowej; samorządowy – obejmujący instytucje bezpieczeństwa publicznego podległe samorządowi terytorialnemu i prywatny (nazywany również sprywatyzowanym bezpieczeństwem), do którego należą komercyjne podmioty ochrony osób i mienia [Misiuk 2008, ss. 9–11]. Straże mieszczą się w podsystemie samorządowym. Wykonując z ich pomocą zadania w obszarze bezpieczeństwa publicznego, samorząd gminny realizuje jedno z zadań własnych gminy (art.7 ust. 1 pkt. 14 ustawy o samorządzie gminnym), jakim jest za-

pewnienie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na swoim terenie [źródło: <http://isap.sejm.gov.pl>].

Straże „pełnią służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli” [Rojtek 2010, s. 135] i czynnie współdziałają z innymi podmiotami, a także lokalną społecznością na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Reagują w dużej mierze na drobne czyny zabronione, odciążając policję, poza tym współpraca ze strażami jest coraz bardziej doceniana przez podmioty realizujące zadania z zakresu profilaktyki. W ramach współpracy z policją dokonują wymiany informacji o zagrożeniach. Prowadzą również wspólne działania, szkolenia i ćwiczenia [źródło: <http://isap.sejm.gov.pl>]; kwestie szczegółowej współpracy uzupełniają odrębne rozporządzenia [źródło: <http://isap.sejm.gov.pl>].

Miasto jest szczególnym miejscem funkcjonowania lokalnej społeczności. Wybór którejś z rozlicznych definicji miasta zależy od przyjętej perspektywy. Na przykład E.W. Burgess przedstawiał miasto jako układ stref koncentrycznych posiadający wspólny dystrykt biznesu [Jałowiecki, Szczepański 2002, s. 13], z kolei F. Znaniecki w analizie miasta podkreślał czynnik humanistyczny. Badacz uwzględniał nieprzeprzeczną, humanistyczną całość miasta, która realizuje się w doświadczeniu i ludzkim działaniu [Jałowiecki, Szczepański 2002, s. 19]. A. Willis kilka dekad temu wskazywał wspólne cechy miast pojawiające się w wielu definicjach. Zaliczał do nich: zróżnicowanie zawodowe mieszkańców, zróżnicowanie w zabudowie, widoczną przewagę kontaktów rzeczowych nad osobistymi i grup wtórnych nad pierwotnymi [Willis 1967, ss. 56–75]. Miasto może być też opisywane jako środowisko wychowawcze, obszar metropolitarnej, aglomeracja miejska, suburbia [Lalak, Pilch 1999, s. 135].

Generalnie można stwierdzić, że obszar miejski od pozamiejskiego różni kumulacja określonych procesów społecznych i ich dynamika. W miastach, a zwłaszcza w dużych miastach, przyspieszeniu ulegają procesy globalizacyjne i związane z nimi przemiany technologiczne. Miasto daje też większe szanse rozwoju i awansu jednostce i całym grupom, umożliwia korzystanie z kultury i intensywną komunikację z innymi dużymi ośrodkami. W miastach istnieją rozwinięte sektory oferujące zatrudnienie i możliwość rozwoju. W związku z tym miasta są magnesem przyciągającym do siebie jednostki i grupy, które jednak nie zawsze potrafią się w nich odnaleźć czy odnieść oczekiwany sukces.

Zarządzanie miastem jest procesem skomplikowanym, ponieważ obejmuje kwestie organizacyjne, prawne, finansowe [Skotarczak 2010, s. 9]. Ponadto w obecnych czasach miasto podlega procesom globalizacyjnym, staje się przestrzenią transna-

rodową, mimo że jest ulokowane w określonej przestrzeni lokalnej. W zależności od usytuowania, wielkości skala problemów może być nieco inna, niemniej wymaga takich samych zabiegów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa. Współcześni użytkownicy miasta to zarówno elity finansowe, pracownicy korporacji międzynarodowych, jak i urzędnicy, wykwalifikowani robotnicy czy bezrobotni bez perspektywy pracy i możliwości pozyskiwania środków na życie. Każda kategoria mieszkańców umocowana jest w określonym terytorium miasta, a specyficzne strefowanie, powstawanie dzielnic zamożnych czy pauperyzacja osiedli robotniczych może mieć znaczący wpływ na wymagania wobec budowy systemu bezpieczeństwa.

Ważne w analizie roli straży miejskiej w systemie bezpieczeństwa lokalnego jest zwrócenie uwagi na znaczenie środowiska fizycznego w ograniczaniu przestępczości na określonym terenie. Wśród działań podejmowanych przez miasto i jej mieszkańców niebagatelną rolę odgrywają takie czynniki, jak: sposób zabudowy i budowy oraz usytuowanie domów mieszkalnych, plan ulic w określonej dzielnicy i ich oświetlenie, usytuowanie i kształt przystanków komunikacji publicznej, środki technicznego zabezpieczenia (np. monitorowanie określonego rejonu), zachowanie zniszczonych albo zrujnowanych budynków, sposób ukształtowania przestrzeni w pobliżu drzwi i okien (czy łatwo się tam ukryć potencjalnemu przestępcy) itp. [Czapska 1998, s. 377].

Duże znaczenie ma też architektura i właściwe rozplanowanie osiedli mieszkalnych. Stworzenie stref ochronnych, które pobudzą poczucie związku z zamieszkiwanym terenem wśród mieszkańców i osób korzystających z takich osiedli, może służyć zapobieganiu przestępczości. Generalnym celem wysiłków zmierzających do właściwego ukształtowania środowiska w miejscu zamieszkania jest prywatyzacja publicznych albo semi-publicznych miejsc w taki sposób, by obcy (przestępcy) stawali się bardziej widoczni i żeby wzrastała motywacja mieszkańców do traktowania tego terenu jako własnego, a tym samym odpowiedzialność za utrzymanie na nim czystości [Czapska 1998, s. 377].

Właściwe ukształtowanie środowiska fizycznego może zapobiegać przestępczości na dwa zasadnicze sposoby: bezpośredni – poprzez ograniczenie dostępu do domów i urzędzeń lokalnych; klasyczną metodą będą w tym przypadku różne techniczne środki zabezpieczenia obiektów, oraz pośredni – poprzez oddziaływanie na przestępczość, wpływanie na społeczne zachowania i społeczną percepcję mieszkańców i potencjalnych przestępców, np. takie kształtowanie środowiska, aby zachęcało do „naturalnego” strzeżenia i interwencji albo częstszych kontaktów mieszkańców i służb

odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, wzmacnianie nieformalnej kontroli społecznej [Czapska 1998, s. 377].

Budowa systemu bezpieczeństwa i rozdział ról związanych z jego zapewnieniem określonym podmiotom nie jest więc łatwa. Dużym wsparciem są rozwiązania prawne regulujące scedowanie obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego na określone podmioty, takie jak policja, straże miejskie i gminne, czy pozostawieniem części bezpieczeństwa podmiotom prywatnym.

Rola straży miejskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa w mieście jest jasno określona w przytoczonej i omówionej po części ustawie o strażach. Z jej analizy wynika, że rolą straży jest głównie utrzymanie porządku publicznego na terenie miasta, co w znacznym stopniu odciąża policję zwłaszcza w sprawach dotyczących drobnej przestępczości czy zaniedbań o charakterze porządkowym, które wymagają interwencji.

Ponadto straż działa w zakresie zapobiegania przestępczości, pełniąc dwie funkcje: prewencyjną – realizowaną chociażby przez patrolowanie i wykonywanie czynności służbowych z tym związanych, jak i profilaktyczną, gdzie cała sfera działań straży odnosi się do edukacji na rzecz bezpieczeństwa. Zwłaszcza ta ostatnia sfera staje się coraz bardziej doceniana, ponieważ w dużej mierze wpływa na pozytywny wizerunek tej służby. Realizowana jest obecnie nie tylko przez pasjonatów, ale również osoby z odpowiednim przygotowaniem, innowacyjne i kreatywne w swym działaniu. Straż odgrywa też dużą rolę podczas imprez masowych, kiedy siły policyjne zabezpieczające takie wydarzenia czy agencje ochrony mienia, skupiające się na wypełnianiu zadań zleconych przez klienta prywatnego, nie mają dostatecznych sił i środków do zapewnienia bezpieczeństwa.

Ponadto współpraca straży z innymi podmiotami zapisana w ustawie i wynikająca z jej zadań ma duże znaczenie dla podnoszenia jakości i poziomu świadczenia usług z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, do jakich zobowiązane jest miasto. Należy nadmienić, że taka współpraca odbywa się na trzech poziomach: strategicznym, na którym podejmowane są decyzje, taktycznym, na którym ustalane są sposoby wykonywania tych decyzji i operacyjnym, kiedy następuje już ich wykonanie. Poziom strategiczny i taktyczny są poziomami wykorzystywanymi we współpracy między strukturami, takimi jak policja, samorządy terytorialne, straże miejskie i inne organizacje. Przekaz ma charakter formalny, ustalony zgodnie z obowiązującymi normami, spotkania odbywają się już na poziomie kierowników-menedżerów usytuowanych najwyżej w hierarchii organizacji. To właśnie na tym szczeblu decydenci ustalają kierunki zmian dotyczących bezpieczeństwa. Na

poziomie strategicznym i taktycznym kierownicy mogą pełnić rolę liderów zespołów zadaniowych. Poziom operacyjny, najniższy jest poziomem kontaktów bezpośrednich między funkcjonariuszem a obywatelem. Całość jako proces przebiegać może w sposób planowy, zgodny z wizją i misją organizacji oraz uwzględnieniem zaufania strategicznego.

Podsumowanie

Podsumowując przedstawione rozważania, warto zwrócić uwagę na trzy kwestie. Pierwsza dotyczy sposobu analizy. Warto opisywać straż miejską z pozycji dorobku teoretycznego grup dyspozycyjnych, ponieważ daje to możliwość dokonywania pewnych uogólnień, a ponadto pozwala stworzyć pełny opis działań straży miejskiej w różnych obszarach, takich chociażby jak prewencja i profilaktyka, budowanie wizerunku i marketing podejmowanych działań, komunikowanie z otoczeniem itp. Dodajmy, że problemy wizerunkowe straży nie mogą wpływać na umniejszanie ich znaczenia i roli, jaką pełnią w systemie bezpieczeństwa miasta.

Druga uwaga dotyczy analizy dokumentów w kontekście zadań straży miejskiej w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście. Pragnąc uzyskać w miarę pełny obraz, nie można ograniczyć się tylko do przepisów prawnych. Potrzebne są odniesienia teoretyczne do bezpieczeństwa, analiza tegoż bezpieczeństwa jako stanu i procesu oraz uwzględnienie perspektyw określonych lokalnych społeczności, których specyfika może być odmienna. Ważna jest także dalsza analiza działań straży miejskich w zakresie zapobiegania przestępczości i zachowaniom dysfunkcyjnym, jak i działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Trzecia uwaga odnosi się do analizy funkcjonowania straży miejskiej w aspekcie bezpieczeństwa społeczności lokalnej na przykładzie konkretnych, wybranych miejscowości, z uwzględnieniem ich specyfiki. W różnych gminach w zależności od wizji straże skupiają się na zadaniach o charakterze municypalnym i komunalnym bądź silnie wspierają policję w jej działaniach, a „ich efektywność jest różna i zależna od organu założycielskiego, jego wizji w zakresie kształtowania porządku publicznego, jego oczekiwań, jego relacji z instytucjami współpracującymi, ze społecznością lokalną i stopniem liczenia się z jej opinią” [Czapska 1998, s. 377].

Ponadto wydarzenia, które w ostatnim czasie nabrały charakteru zagrożeń hybrydowych, weryfikują podejście do analizy systemu bezpieczeństwa, również i miejsca

Tadeusz Michalczyk, Jadwiga Mazur

poszczególnych grup dyspozycyjnych, w tym straży miejskich i gminnych w systemie. Wskazują, jaką rolę mogą odegrać i jaki wielki tkwi w nich jeszcze potencjał.

Mamy nadzieję, że rozważania przedstawione w niniejszym artykule staną się punktem wyjścia do kolejnych analiz tego interesującego, jakkolwiek mogącego budzić pewne kontrowersje tematu.

Bibliografia

Czapska J. (1998), *Współczesne formy obywatelskiej samoobrony* [w:] J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Wyd. Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.

Czapska J. (2004), *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Popress, Kraków.

Fehler W. (2010), *Bezpieczeństwo przestrzeni publicznej* [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Warszawa.

Gierszewski J. (2013), *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Wydawnictwo Difin S.A. Warszawa.

Jałowiecki B., Szczepański M.S. (2002), *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.

Jarmoszko S. (2006), *Dyspozycyjność wojskowych – Status quo czy zmiana* [w:] J. Maciejewski (red.), *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Wrocław.

Kawka W. (1939), *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno.

Kwiatkowski S. (2011), *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk.

Lalak D., Pilch T. (red.) (1999), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa.

Lipiec J. (1982), *Podstawy ontologii społeczeństwa*, PWN, Warszawa.

Maciejewski J., Bodziany M., Dojwya K. (red.) (2010), *Kulturowe i społeczne aspekty funkcjonowania w świetle procesów integracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Maciejewski M. (2012), *Grupy dyspozycyjne, analiza socjologiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Mikołajewska B. (1998), *Ochronna wspólnota i tożsamość jednostki* [w:] I. Machaj I. (red.), *Małe struktury społeczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.

Misiuk A. (2008), *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa.

Morawski Z. (1999), *Funkcjonowanie policji strukturze społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Pieprzny S. (2003), *Szczególne prawne formy działania organów bezpieczeństwa i porządku publicznego /zagadnienia wybrane* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku Białej, Bielsko Biała.

Pływaczewski W., Kędzierska G. (2001), *Administracji. Leksykon policyjny*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno.

Rojtek S. (2010), *Wykorzystanie straży miejskiej do realizacji zadań logistycznych w sytuacjach kryzysowych* [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Warszawa.

Skotarczak K. (2010), *Miasta na prawach powiatu – problem zarządzania z uwzględnieniem sytuacji finansowej* [w:] M.J. Nowak, T. Skotarczyk (red.), *Zarządzanie miastem. Studium ekonomiczne i organizacyjne*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.

Szmatka J. (2000), *Rola społeczna* [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 3, Oficyna Naukowa, Warszawa.

Sztompka P., (2002), *Socjologia Analiza społeczeństwa*, Kraków.

Sztumski J. (1978), *Systemowe ujęcie przemysłowego zakładu pracy*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 1–2.

Tatarczuk C. (2014), *Wrażliwość społeczna funkcjonariuszy grup dyspozycyjnych społeczeństwa na przykładzie Straży Miejskiej w Gdyni. Raport z badań* [w:] P. Bogdalski D. Bukowiecka, R. Częścik, B. Zdrodowski (red.), *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa w świetle potrzeb bezpieczeństwa państwa*, t. 1, *Teoretyczne aspekty przygotowania i funkcjonowania grup dyspozycyjnych państwa*, Szczytno.

Willis A. (1967), *Socjologia wielkiego miasta*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Ziółkowski M. (2000), *System* [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 4, Oficyna Naukowa, Warszawa.

Źródła internetowe:

Informacja MSW o strażach miejskich i gminnych, <https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/10145,Informacja-MSW-o-strazach-miejskich-i-gminnych.html> [dostęp: 26.01.2016].

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2014), Warszawa, <http://mon.gov.pl/dokumenty/> [dostęp: 29.11.2015].

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych tekst jedn. DZU z 2013 r., poz.1383; z 2014 r., poz. 486, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W-DU20130001383> [dostęp: 09.10.2015].

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DZ.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 z późn. Zm, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20011421591> [dostęp: 29.01.2016].



Валерия Сергеевна Горбачева*

студентка 4 курса, военно-юридического факультета

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

(Украина, г. Харьков)

Основные аспекты понимания сектора национальной безопасности Украины: проблемы и пути их решения

Basic aspects of understanding of sector of national security of Ukraine: problems and ways of their Solution

Abstract: In the article an author examines a concept national security in two aspects: public sector and private. Basic directions of Strategy of national security of Ukraine are analysed. The important aim of maintenance of national security is name maintenance of national identity and evolution of national idea. The main threats of national safety are adopt cyber-terrorism and hybrid war.

Key words: national security, sector of security, reformation of sector of security, public security, private security.

В последние годы понятие «безопасность» для рядового украинца переросло из разряда бытовых и довольно абстрактных в актуальную проблему. С начала проведения Антитеррористической операции правосознание и общественная позиция фактически каждого гражданина изменились. Эти изменения стали причиной масштабных общественных процессов, в том числе и последовательного внедрения в сознание людей европейских ценностей, среди которых важное место занимают вопросы личной и общественной безопасности.

* lera.semik96@mail.ru

В работе предлагаем рассмотреть понятие «национальная безопасность» в двух аспектах: государственном (публичном) и частном.

Основы концепции государственной безопасности закреплены в Стратегии национальной безопасности Украины, утвержденной Указом Президента Украины от 26.05.2015 года № 287/2015 (далее – Стратегия). Принятие этого нормативно-правового акта обусловлено такими факторами как Революция достоинства. Революция достоинства (ноябрь 2013 года – февраль 2014 года) против коррумпированной власти, которая, сознательно игнорируя права, свободы и законные интересы граждан, под давлением извне пыталась помешать европейскому выбору украинского народа. Революция открыла перед Украиной возможности для построения новой системы отношений между гражданином, обществом и государством на основе ценностей свободы и демократии [2].

В соответствии с п. 4 Стратегии основными направлениями государственной политики национальной безопасности являются:

1. восстановление территориальной целостности. Речь идет о восстановлении границ Украины периода 2013 года, включая Автономную Республику Крым и части Донецкой и Луганской областей;
2. создание эффективного сектора безопасности и обороны. Этот элемент характеризуется многозадачностью, которую органам публичной власти предстоит воплотить в жизнь. Прежде всего, необходимо усовершенствовать законодательство в сфере национальной безопасности. Законодательному органу предстоит принять такие поправки в нормативно-правовые акты, благодаря которым, военная администрация превратится в эффективную иерархическую и единоначальную систему. Данное направление включает в себя также реформирование сектора безопасности, приведение его в соответствие со стандартами ЕС и НАТО, внедрение интегрированной системы образования, боевой и специальной подготовки персонала для органов сектора безопасности и обороны с привлечением преподавателей, инструкторов из государств-членов НАТО, ЕС, формирование новой культуры безопасности.
3. повышение обороноспособности государства. В данном направлении речь идет об обеспечении готовности государства, его экономики и общества к обороне и отражению внешней агрессии в любых формах и проявлениях. Следует отметить, что в Стратегии особое внимание

уделяется гибридной войне. Это первое законодательное упоминание подобного термина.

4. реформирование и развитие разведывательных, контрразведывательных и правоохранительных органов. В данном положении стоит определить тот факт, что разведывательные и контрразведывательные органы Украины до недавнего времени были максимально укомплектованы бывшими сотрудниками КГБ, что являлось причиной серьезного влияния на отечественные органы и ухудшение качества их работы. Правоохранительные органы Украины находятся в стадии реформирования. Об этом свидетельствует как принятие новых законов (Закон Украины «О Национальной полиции» от 02.07.2015 № 580-VIII; Закон Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 № 1697-VII), так и качественное улучшение работы профильных органов.
5. реформирование системы государственного управления, новое качество антикоррупционной политики. Можно с достоинством отметить, что наше государство наиболее активно борется с различными коррупционными явлениями, которые, к сожалению, слишком глубоко укоренились в нашем обществе. В процессе реализации антикоррупционной политики были созданы такие органы как Антикоррупционное бюро и Антикоррупционная прокуратура, которые наделены широкими полномочиями и являются автономными.
6. интеграция в Европейский Союз. Такое направление тесно связано и с другими сферами общественной жизни: экономика, политика, культура. Реализация данной задачи позволит нашему государству обеспечить себя действительно высоким уровнем безопасности, присущим европейским государствам.
7. особое партнерство с НАТО. Сотрудничество с НАТО способствует утверждению в Украине демократических ценностей, формированию стабильной среды безопасности, является важным инструментом поддержки реформ, в частности в секторе безопасности и обороны, а также обеспечивает совместное противодействие современным вызовам и угрозам [2].
8. обеспечение национальной безопасности во внешнеполитической сфере. Отказавшись от политики внеблоковости, которая не обеспечила территориальной целостности государства, Украина в среднесрочной

перспективе будет опираться на собственные возможности и оставляет за собой право выбирать участие в системах коллективной безопасности и обороны как способ обеспечения государственного суверенитета и территориальной целостности Украины [2].

9. обеспечение экономической безопасности. Основным содержанием экономических реформ является создание условий для преодоления бедности и чрезмерного имущественного расслоения в обществе, приближение социальных стандартов до уровня государств Центральной и Восточной Европы – членов ЕС, достижение экономических критериев, необходимых для обретения Украиной членства в ЕС [2].
10. обеспечение энергетической безопасности. В это направление, прежде всего, входит реформирование энергетических рынков, обеспечение прозрачности хозяйственной деятельности, конкуренции на этих рынках и их демонополизация, интеграция энергетического сектора Украины, энергетических рынков ЕС и системы европейской энергетической безопасности [2].
11. обеспечение информационной безопасности (обеспечение внедрения мероприятий политики информационной безопасности на основе асимметричных действий против всех форм и проявлений информационной агрессии) [2].
12. обеспечение кибербезопасности и безопасности информационных ресурсов. На сегодняшний день значительная часть угрозы национальной безопасности находится в сети. Речь идет о масштабных базах данных, в которых содержится информация государственной важности, в том числе и та, которая относится к государственной тайне. Таким образом, государству стоит принимать активное участие в борьбе с кибертерроризмом.
13. обеспечение безопасности критической инфраструктуры. Усиление охраны объектов критической инфраструктуры, в частности энергетической и транспортной [2], качественно повлияет на улучшение национальной безопасности.
14. обеспечение экологической безопасности. В рамках данного направления следует качественно совершенствовать экологическое законодательство и разработать эффективный механизм его реализации. [2]

Таким образом, на сегодняшний день в Украине осуществляется реализация Стратегии национальной безопасности, которая в полной мере соответствует духу времени и задачам современного государства. Действительно, можно с уверенностью сказать, что публичный сектор национальной безопасности должным образом обеспечивается государством, но, к сожалению, уровень частной безопасности в Украине находится только в стадии развития.

Особое место среди видов внутренней безопасности занимает безопасность на предприятии. На сегодняшний день возникло огромное количество частных охранных компаний. С одной стороны, это является положительным моментом, поскольку подтверждает становление рыночных отношений в Украине, но, с другой стороны, такие процессы имеют и ряд недостатков. Прежде всего, это фактически полное отсутствие участия государства в охранной сфере. Несмотря на то, что Украина, в соответствии со статьей 1 Конституции, провозглашает себя социальным государством и берет на себя множество обязательств по улучшению уровня всех сфер жизни общества, в том числе и безопасности, стоит, все-таки отметить, что реальная ситуация выглядит иначе. Проблема отстраненного участия государства в частном секторе безопасности усугубляется еще и тем фактором, что сотрудниками частных охранных компаний являются бывшие сотрудники силовых ведомств. Таким образом, они фактически имеют доступ к информации, которая не предусмотрена для частного пользования, и, несмотря на то, что в соответствии с действующим законодательством государство и частные охранные компании независимы друг от друга, последние имеют в своем арсенале довольно широкие «полномочия». Государство, в свою очередь, очень успешно заняло позицию невмешательства, что довольно часто приводит к превышению своих уставных полномочий со стороны частных фирм. Как уже было сказано, в частных охранных предприятиях работают, в большей степени, бывшие сотрудники силовых ведомств, и поэтому правоохранительные органы часто «закрывают глаза» на те правонарушения, которые осуществляются представителями компаний [1; с. 14].

Кроме этого, стоит отметить, что в условиях активного развития кибертерроризма и значительной компьютеризации, которая произошла в начале XXI века, большая часть экономических преступлений происходит не отходя от персонального гаджета, и в данном случае эффективность частных охранных агентств очень мала. Таким образом, все большая часть

предпринимателей обращается за помощью к специалистам в сфере IT для эффективной защиты [3; с. 250].

Кроме этого, я считаю, что безопасность – это не только уровень защищенности индивида, но и возможность правильной и комплексной реализации поставленных государством задач, закрепленных в Конституции Украины. К сожалению, на сегодняшний день, как правоприменяющие органы, так и лица частного права не до конца осознают концепцию безопасности, которая постоянно и динамично развивается. В рамках данной концепции следует дифференцировать субъекты и объекты по разным признакам. По моему мнению, субъектами являются все физические и юридические лица, которые проживают и осуществляют свою деятельность на территории Украины, хотя, если рассматривать безопасность без привязки к государственным границам, то такими субъектами являются все население планеты и различные объединения людей. Такие масштабы позволяют мне как исследователю определить тот факт, что безопасность действительно занимает всеобъемлющую позицию в существовании и развитии общества. Рассматривая понятие субъектов, я не могла обойти стороной объекты национальной безопасности. Я считаю, что ими являются как общественный порядок, так и национальные интересы, ценности.

При понимании общего сектора безопасности и всех его составляющих, обществу следует достигнуть также и понимания природы, сущности, целей и потребностей данного сектора. Достигнув определенного этапа развития, общество и отдельный индивид, как его устойчивый элемент, приходят к осознанию необходимости анализа и высокого понимания тех или иных процессов, которые происходят вокруг. Таким образом, ключевую цель национальной безопасности можно разделить на несколько составляющих. Это, прежде всего, сохранение общественного порядка и спокойствия. Помимо этого, гарантия стабильного развития экономики, культуры и других гражданских сфер жизни. Важной целью сохранения национальной безопасности, можно назвать сохранение национальной идентичности и эволюцию национальной идеи. Речь идет о борьбе в гибридной войне, где используются элементы влияния на сознание отдельного индивида и общества в целом.

По поводу потребностей хотелось бы обозначить следующие виды. Это, прежде всего, постоянное пополнение и комплектация живим и материальным ресурсом. Каждому субъекту национальной и частной безопасности стоит определить, какие инвестиции нужно привлечь или внести для эффективной

защиты от посягательства и гарантии собственного спокойствия. Не зря на сегодняшний день большая часть всего государственного бюджета распределяется непосредственно в сферу обороны государства. Не зря ведь существует классическая поговорка: «Хочешь жить в мире – готовься к войне».

Как уже было обозначено, недавно Украина столкнулась с серьезной угрозой национальной безопасности. Речь идет о событиях в восточной части страны. Реакция общества, а именно создание многочисленных добровольческих батальонов, высокий боевой дух и другие факторы повлияли на постепенную стабилизацию ситуации, которая могла охватить все государство и нанести катастрофический урон национальной безопасности. Такая общественная позиция вытекает из понимания обществом роли безопасности и необходимости ее постоянного изучения. Исходя из вышесказанного, я считаю необходимым проводить также постоянный мониторинг и изучение состояния безопасности в государстве. При малейших общественных изменениях и колебаниях государство приходит к пониманию необходимости адаптации под динамичные задачи. В нашем обществе в последнее время в несколько раз увеличился потенциал готовности сектора безопасности на основании тех наработок, которые были осуществлены как в публичной сфере, так и в сфере частной жизни общества в целом и индивида в отдельности.

Подытоживая вышесказанное считаем, что в современном обществе и государстве понятие «безопасность» должно стоять выше разделения сфер жизни на публичную и частную. Для реализации многих проектов, которые разрабатываются государством, в том числе и Стратегии национальной безопасности, органам власти стоит сблизиться с частными компаниями, которые являются более гибкими. Это необходимо реализовать с помощью создания общих координационных центров в сфере безопасности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Конституция Украины от 28.06.1996 № 254к/96-ВР (с изм. и доп.) // Ведомости Верховной Рады Украины, 1996, № 30, ст. 141.
2. Стратегия национальной безопасности Украины, утвержденная Указом Президент Украины от 26.05.2015 года № 287/2015.
3. Теоретико-правовые основы обеспечения национальной безопасности Украины: монография Г. В. Новицкий. – К.: Интертехнология, 2008. – С. 391.
4. Шаблинский И. И. Понимание силы в контексте национальной безопасности // Стратегическая панорама. – 2005. – № 3. – С. 47.

Елена Борисовна Червякова*

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры административного права

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

(Украина, г.Харьков)

**ПЕРСОНАЛЬНЫЕ ДАННЫЕ В СИСТЕМЕ
ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ
ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ**

**The Personal Data in the System of Informative Resources of
National Police of Ukraine: a Problem of Defence**

Abstract: The article is sanctified to the problem of protection of the personal data in the system of informative resources of the National Police of Ukraine. On the basis of the analysis of norms of international law, practices of European Court of Human Rights, a conclusion was drawn about the necessity of perfection of home mechanism of authentication of persons from the organs of national police and providing the right on non-interference in the private life.

Key words: informative resources, national police, personal data, private life.

Одним из основных условий полноправного вхождения Украины в европейское сообщество является создание в нашей стране эффективного механизма защиты персональных данных, соответствующего международным стандартам в этой сфере. Речь идет о праве на неприкосновенность частной жизни, провозглашенном Европейской конвенцией о правах человека, Международным пактом о гражданских и политических правах и в иных документах международных организаций, и закрепленном в ст. 32 Конституции

* cherviakovaolena@mail.ru

Украины. Право на частную жизнь означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, не допускать разглашения сведений личного, интимного характера (Г.Д.Мепаришвили).

Значительные властные полномочия по вмешательству в частную жизнь отдельных лиц имеет полиция, и для защиты норм и ценностей общества люди вынуждены терпеть ограничения их частной жизни (Натан В.Пыно, Майкл Д.Вятровски). Так, для реализации своих полномочий в соответствии со ст.25 Закона «О Национальной полиции» [1] полиция создает свои информационные ресурсы путем формирования баз (банков) данных, в систему которых включаются и персональные данные. Их защита и обработка должны осуществляться на основаниях, определенных Конституцией Украины, Законом «О защите персональных данных» [2], иными Законами. Перечень таких данных определен в ст.26 Закона «О Национальной полиции», к которому, в частности, отнесены сведения о : а) выявленных административных правонарушениях и лицах, их совершивших; б) зарегистрированных в органах внутренних дел административных правонарушениях, угрожающих личной или публичной безопасности; в) лицах, задержанных по подозрению в совершении правонарушений (административное задержание); г) лицах, совершивших административные правонарушения, производство по делам о которых осуществляется полицией; д) зарегистрированных административных коррупционных правонарушениях, лицах, их совершивших, и результатах рассмотрения этих правонарушений в судах; е) иностранцах и лицах без гражданства, задержанных полицией за нарушение установленных правил пребывания в Украине, и т.п. При этом во время наполнения баз (банков) данных о лицах, задержанных по подозрению в совершении правонарушений (административное задержание, задержание в соответствии с поручением органов правопорядка, задержание лиц органами досудебного расследования, административный арест, домашний арест) полиция вправе обеспечивать сбор, накопление мультимедийной информации (фото, видео-, звукозапись) и биометрических данных (дактилокарточки, образцы ДНК).

Касаясь принципов законности обработки персональных данных, Европейский суд по правам человека в своих решениях признает вмешательство в частную жизнь лица законным, если оно предусмотрено в положениях национального законодательства, имеющего признак «качественного

закона». Такие законы должны быть доступными для заинтересованных лиц и предполагаемыми относительно последствий их действия. Рассмотрим эти вопросы подробнее. Анализ положений ст.6 Закона «О защите персональных данных» среди общих требований к обработке персональных данных называет следующие : а) цель их обработки должна быть четко сформулирована в законах и иных нормативных данных и соответствовать законодательству о защите персональных данных; б) состав и содержание данных должны быть соответствующими, адекватными и не излишними относительно определенной цели их обработки; в) обработка персональных данных должна осуществляться для конкретных и законных целей в порядке, установленном законодательством; г) обработка данных о лице, являющихся конфиденциальной информацией, не допускается без его согласия, кроме случаев, определенных законом, и только в интересах национальной безопасности, экономического благосостояния и прав человека; д) персональные данные обрабатываются в форме, допускающей идентификацию физического лица, которого они касаются, не дольше, чем это необходимо для законных целей, с которыми они собирались или в дальнейшем обрабатывались.

Каким же образом положения Закона «О Национальной полиции» корреспондируются с требованиями Закона «О защите персональных данных»? Статья 25 специального Закона в самых общих чертах определяет цель сбора и обработки персональных данных полицией – исключительно для реализации своих полномочий, определенных этим Законом. Очевидно, что без согласия лица обработка полицией его персональных данных, исходя из положений ст.2 этого Закона и ст.6 Закона «О защите персональных данных» должна осуществляться с такой общей целью, как обеспечение интересов национальной безопасности и прав человека. Анализируя положения ст.23 Закона «О Национальной полиции» – «Полномочия полиции», сделаем вывод, что конкретной целью сбора и обработки персональных данных в процессе осуществления административной деятельности полиции, в частности, может быть: прекращение административных правонарушений, осуществление производства по делам об административных правонарушениях (а именно – установление личности лица, его совершившего), принятие решения о применении административных взысканий и обеспечение их исполнения. При этом сбор, накопление мультимедийной информации (фото, видео-, звукозапись) и биометрических данных (дактилокарточки, образцы ДНК), как наиболее

уязвимой для прав и свобод информации, может осуществляться исключительно в отношении лиц, задержанных по подозрению в совершении административных правонарушений (административное задержание, административный арест), и, исходя из положений ст.7 Закона «О защите персональных данных», только с целью обоснования, удовлетворения или защиты правового требования. То есть, речь идет о привлечении лиц к административной ответственности и возложении на них обязанности понести за противоправное деяние наказания.

В аспекте обеспечения права на невмешательство в частную жизнь, кроме оснований сбора и формирования баз персональных данных без согласия лица, вполне обоснованно возникает вопрос об установлении сроков хранения таких данных в полиции. Статья 15 Закона «О защите персональных данных» устанавливает, что такие данные подлежат удалению или уничтожению в случае окончания срока их хранения, установленного законом. К сожалению, в Украине отсутствует законодательное урегулирование этого вопроса относительно действий полиции. На сегодняшний день действует приказ Министра внутренних дел Украины (далее – МВД Украины) от 12.10.2009 г. № 436 «Об утверждении Положения об Интегрированной информационно-поисковой системе органов внутренних дел Украины», зарегистрированный в Министерстве юстиции Украины (далее – Минюст Украины) как затрагивающий права и законные интересы человека и гражданина [3]. Этот приказ, определяя цель, предназначение, задачи, статус, структуру и состав Интегрированной информационно-аналитической системы ОВС, тем не менее не содержит сроки хранения персональных данных. Они определены приказом МВД Украины от 10.03.2010 г. № 75 «Об утверждении Инструкции по организации функционирования Интегрированной информационно-поисковой системы органов внутренних дел», который, к тому же, не зарегистрирован в Минюсте Украины (хотя затрагивает права и законные интересы личности), и хотя не должен подлежать применению, является действующим [4]. Анализ положений Инструкции свидетельствует о стремлении полиции любой ценой сохранять в базах как можно больше (и дольше) персональных данных, вопреки установленным целям их хранения. Например, в соответствии со ст. 39 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП), лицо считается не подвергавшимся административному взысканию, если в течение года после окончания исполнения наказания оно не совершило нового административного правонарушения. Вопреки этому, база данных «Доставленные» – сведения

о лицах, совершивших административные правонарушения, доставленных в ОВС с целью составления протокола, в том числе и для установления личности, – подлежат 5-летнему хранению; база данных «Личность» – сведения о лицах, привлеченных к административной ответственности за занятие проституцией – 3-летнему хранению, если со времени взятия лица на учет не было аналогичных правонарушений; база данных «Мигрант» – сведения об иностранцах и лицах без гражданства, нарушивших правила въезда в Украину – 5-летнему хранению со дня окончания исполнения взыскания или отбытия наказания и еще 10 лет - хранению после снятия с учета! А база данных «Контур» (электронные фото, описание внешности и особых примет лиц, совершивших административные правонарушения при обстоятельствах, отягчающих ответственность) – до снятия с учета.

На ведомственном уровне в полиции решен вопрос и о сроках хранения биометрических данных (дактилокарточки, образцы ДНК). На сегодняшний день эти вопросы урегулированы Инструкцией о порядке функционирования дактилоскопического учета экспертной службы МВД Украины, утвержденной приказом МВД от 11.09.2001 г. № 785 [5], Инструкцией по организации деятельности дежурных частей органов и подразделений внутренних дел, утвержденной приказом МВД от 28.04.2009 г. № 181 [6] и другими нормативными актами. Вместе с тем, проверками, проведенными Секретариатом Уполномоченного Верховного Совета Украины по вопросам прав человека, в органах внутренних дел были установлены многочисленные нарушения прав и законных интересов субъектов в процессе формирования, ведения и использования дактилоскопического учета. Речь идет, прежде всего, об отсутствии оснований для проведения дактилоскопирования, сокрытии таких фактов, хранении сверх необходимых сроков такой информации и проч. Например, по результатам выборочных проверок было выявлено более 1 тыс. человек, у которых незаконно отобраны отпечатки пальцев; не зафиксировано ни одного случая изъятия и уничтожения дактилокарт по причине устранения оснований для их оформления (например, прекращение производства по делу об административном правонарушении по основаниям, предусмотренным ст.247 КУоАП). Такая ситуация противоречит и практике ЕСПЧ. Так, в своих решениях по делам «М.К. против Франции», «С. и Марпер против Великобритании» ЕСПЧ указал, что хранение правоохранительными органами на основании действующего национального законодательства отпечатков пальцев лиц, задержанных, однако в дальнейшем

оправданных/освобожденных от уголовной ответственности, составляет чрезмерное вмешательство в права, гарантированные ст.8 Конвенции. Исходя из этого, хранение правоохранительными органами отпечатков пальцев лица без законных к тому оснований является особенно самоуправным нарушением его прав, гарантированных ст.8 Конвенции [7]. Аналогичные положения можно полностью отнести и к производствам по делам об административных правонарушениях.

Целесообразно также вспомнить практику ЕСПЧ, в соответствии с которой одно только «хранение органом власти информации о частной жизни лица содержит вмешательство в права, гарантированные ст.8 Конвенции, независимо от того, как указанная информация будет использоваться в дальнейшем (например, дела «Леандер против Швеции», «Копп против Швейцарии») [8, С.548].

Важнейшей гарантией защиты персональных данных является право лица знакомиться в органах государственной власти со сведениями о себе, которые не являются государственной или иной защищенной законом тайной (ст.32 Конституции Украины). Кроме того, ст.8 Закона «О защите персональных данных» предусматривает такие права субъекта персональных данных: *знать* об источниках сбора, местонахождении своих персональных данных, цель их обработки, местонахождение владельца базы персональных данных, а также механизм автоматической обработки персональных данных; *получать информацию* об условиях предоставления доступа к персональным данным третьих лиц; *на доступ* к своим персональным данным; *предъявлять* мотивированное требование владельцу персональных данных с возражением против обработки своих персональных данных, об их изменении или уничтожении. При этом такие права гарантируются и для лиц, чьи персональные данные обрабатываются без их согласия. Впрочем, ст.25 этого же Закона предусматривает возможность ограничения прав субъектов персональных данных в случаях, насколько это необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, экономического благосостояния или для защиты прав и свобод субъектов персональных данных или иных лиц. Во всяком случае, полагаем, что соответствующее решение уполномоченных носителей властных полномочий должно быть мотивированным, с тем, чтобы заинтересованное лицо могло обжаловать его в суде.

Далее Закон «О защите персональных данных» (ст.12) предусматривает в период сбора персональных данных уведомление их субъекта о владельце

персональных данных, составе и содержании персональных данных, правах субъекта, определенных этим Законом, цели сбора данных. И это положение Закона должно действовать без ограничений!

Однако, законодательный механизм осуществления таких прав субъектов персональных данных в Украине не прописан. И если вести речь о лицах, дающих согласие на обработку своих данных, то в принципе, реализация их некоторых прав вполне возможна. А как быть с лицами, персональные данные которых формируются без их согласия по инициативе правоохранительных органов, – в опрос остается открытым.

Ратифицировав Конвенцию № 108 о защите лиц в связи с автоматизированной обработкой персональных данных (1981) [9] и Дополнительный протокол к Конвенции, а также с учетом Директивы 95/46/ЕС «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном перемещении таких данных» [10], Украина взяла на себя обязательство определить контролера файла – государственный орган, учреждение либо иной орган, имеющий полномочия в соответствии с внутренним правом определять цели файла данных для автоматизированной обработки, категории данных личного характера, подлежащих хранению, и операций, которые должны осуществляться с ними. На сегодняшний день контроль за соблюдением требований законов и иных нормативно-правовых актов о формировании и использовании полицией информационных баз (банков) возлагается на МВД Украины.

Вместе с тем, актуальным остается вопрос о создании в Украине специального надзорного органа, осуществляющего мониторинг за обеспечением защиты прав и свобод физических лиц при обработке персональных данных, а также дальнейшая адаптация национального законодательства в этой сфере в соответствии с законодательством ЕС.

Литература:

1. Відомості Верховної Ради України, 2015. – № 40-41. – Ст. 379;
2. Там же. – 2010. – № 34. – Ст. 481;
3. Офіційний вісник України.-2009.-№ 1019.- Ст. 35;
4. Утратил силу из-за отказа в регистрации в Министерстве юстиции Украины.
5. zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1066-01;
6. zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1066-01z0786-9;
7. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання і захисту прав і свобод людини за 2014 рік /www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/5515-gv.;
8. Де Сальвіа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004.- 1072 с.
9. zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_326;
10. zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_242.

НАТАЛЬЯ ПЕТРОВНА МАТЮХИНА*

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого
(Украина, г. Харьков)

СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ И ВЫЗОВЫ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Modern Realities and Calls of Sector of Security of Ukraine

Abstract: The problem of reformation of the security sector of Ukraine is examined. Ways and terms of the increase in the efficiency are certain. Among major of them is to provide the functioning of the security sector as an integral system, creation of a single center of management, improvement of legislative base and others. They underlined a necessity of transformation of the role of the state for the system of providing national security in the conditions of development of a non-state security sector, being of balance of public and private interests in this system. Actuality of the task of search of new approaches and models of professional preparation of employees of the security sector is marked.

Keywords: outsourcing of security, national security, sector of security, reformation of sector of security, private security.

Обеспечение стабильного развития Украины (как и любого другого государства) не представляется возможным без создания эффективного сектора безопасности, реализации такой его модели, которая бы в наибольшей степени обеспечивала право каждого человека жить в свободной, правовой среде, защищенной эффективными действиями как государственных органов, так и негосударственных структур. Создание такой безопасной среды

* mnp_09@mail.ru

рассматривается в качестве необходимого условия развития человека, общества и государства.

Проблемы, связанные с обеспечением национальной безопасности, были актуальными с первых дней независимости Украины. В нынешней обстановке, когда система безопасности сталкивается с новыми вызовами и изменениями, эти проблемы получают приоритетное значение и развитие. Отражением и свидетельством происходящих изменений явились разработка и введение в действие новой Стратегии национальной безопасности Украины (утверждена Указом Президента Украины от 26 мая 2015 года), Военной доктрины Украины (указ Президента Украины от 24 сентября 2015 года).

В Стратегии национальной безопасности в качестве одной из актуальных угроз национальной безопасности Украины названо неэффективность системы обеспечения национальной безопасности и обороны Украины, несформированность ее сектора безопасности и обороны как целостного объединения, руководимого из единого центра [1].

Наличие указанной и других угроз и, соответственно, потребности в системе безопасности, способной адекватно и оперативно реагировать на кризисные ситуации, обусловили принятие в марте 2016 года Концепции развития сектора безопасности и обороны Украины [2].

Согласно Концепции основной целью реформирования и развития сектора безопасности и обороны Украины является формирование и поддержание возможностей, гарантированно обеспечивающих адекватное и гибкое реагирование на весь спектр угроз национальной безопасности Украины, рационально используя имеющиеся у государства возможности и ресурсы.

Говоря о проблеме реформирования и развития сектора безопасности Украины, необходимо отметить, что это проблема не только сегодняшнего дня. История развития сектора безопасности – это непрекращающийся поиск его наиболее эффективной и целесообразной модели.

Такое положение является вполне объяснимым. Каждое государство обеспечивает безопасность с учетом собственных условий развития, традиций и потребностей. С изменением таких условий (внутренних и/или внешних) и потребностей происходят изменения и в секторе безопасности. Это может быть связано, например, с необходимостью реагирования на кризисную ситуацию, угрожающую безопасности населения, или на выявленные недостатки в существующей системе безопасности. Думается, что все это в настоящее

время актуально и для Украины. Объективной реальностью сегодняшнего дня, в значительной степени влияющей на понимание современной системы обеспечения национальной безопасности Украины, а также ее потенциальной модели, является то, что эта система имеет сложный, многоуровневый характер, отличается наличием множества разнообразных субъектов, представляющих как государственный, так и негосударственный сектор. Сложилась ситуация, когда государство уже не является единственным поставщиком услуг в сфере безопасности, к этой деятельности привлекаются (или самоинициируются) значительное количество других относительно самостоятельных субъектов со свойственными им формами самореализации.

Что касается государственных субъектов, реализующих полномочия в сфере национальной безопасности, то это постоянная составляющая сектора безопасности. В то же время, сегодня имеются все основания говорить о новом этапе их развития. В Концепции развития сектора безопасности и обороны Украины ставятся такие задачи, как:

- обеспечение функционирования сектора безопасности и обороны как целостной функциональной системы;
- повышение уровня координации и взаимодействия внутри данной систем;
- объединение оперативных возможностей своевременного и адекватного реагирования на кризисные ситуации;
- усовершенствование системы планирования, ресурсного обеспечения и т.д.

Одним из основных путей достижения необходимых оперативных и других возможностей всех составляющих сектора безопасности является усовершенствование законодательной базы. Прежде всего, это касается уточнения правового статуса субъектов обеспечения национальной безопасности, их задач, функций, полномочий, урегулирование порядка прохождения службы сотрудниками органов сектора безопасности, особенно учитывая процессы демилитаризации этих органов, контроля их деятельности, в том числе гражданского контроля и т.д.

Препятствием на этом пути является то, что в украинском законодательстве не закреплено обобщающего определения правоохранительных органов и системы этих органов. Четко не определено, какие органы являются правоохранительными, их основные задачи, полномочия, права и обязанности.

Это же касается определения таких понятий, как: сектор безопасности, органы сектора безопасности, спецслужба, а также и ряда других, имеющих активное хождение в сфере безопасности. Решение этой проблемы в пределах правового поля имеет концептуальное значение для упорядочения системы правоохранительных органов и других органов сектора безопасности.

В условиях реформирования сектора безопасности Украины, усложнения задач обеспечения национальной безопасности, особую актуальность получает проблема развития негосударственного (частного) сектора безопасности. Все в большей степени в Украине утверждается подход, в соответствии с которым негосударственный сектор безопасности должен рассматриваться как необходимая составляющая единой системы обеспечения национальной безопасности.

Отметим, что за последние десятилетия во многих странах мира произошло стремительное увеличение этого сектора, численность его персонала значительно превосходит силы правоохранительных органов, повышается значение частных служб безопасности как первой линии предупреждения и противодействия возможным угрозам, защиты ключевых объектов национальной инфраструктуры и т.д. [3; 4]. В то же время, по мнению исследователей, данный сектор остается все еще недостаточно урегулированным, контролируемым, а его персонал профессиональным. В полной мере этот вывод отражает и ситуацию, сложившуюся в сфере негосударственной безопасности в Украине.

Впервые в Украине подход, о котором идет речь, получил закрепление в Стратегии национальной безопасности Украины «Украина в изменяющемся мире» (в редакции Указа Президента Украины от 08 июня 2012 года). Свое дальнейшее развитие он получил в Стратегии национальной безопасности Украины 2015 года и Концепции развития сектора безопасности и обороны Украины 2016 года. В частности, в последнем из названных документов отдельно обращается внимание на необходимость создания условий для широкого привлечения негосударственных организаций к выполнению задач в интересах национальной безопасности и обороны Украины [2]. Таким образом, в Украине официально, на уровне стратегических документов задекларирована идея необходимости развития негосударственного сектора безопасности.

Однако, в этом направлении делаются еще только первые шаги. В марте 2012 года был принят Закон Украины «Об охранной деятельности» (от 22 марта 2012 года), определяющий организационно-правовые принципы

осуществления хозяйственной деятельности в сфере предоставления услуг по охране собственности и граждан. В соответствии с нормами этого Закона субъектом охранной деятельности считается субъект хозяйствования любой формы собственности, созданный и зарегистрированный на территории Украины. Данный субъект может заниматься осуществлением охранной деятельности на основе полученной лицензии. Что касается охранных услуг, то Законом закреплено три их вида: охрана имущества граждан, охрана имущества юридических лиц и охрана физических лиц [5].

Верховная Рада Украины 19 апреля 2016 года поддержала в первом чтении законопроект «О частной детективной (розыскной) деятельности». Положения законопроекта определяют и регламентируют виды и правовой статус субъектов частной детективной (розыскной) деятельности, процедуру выдачи свидетельства на право занятия данной деятельностью, виды детективных услуг, вопросы подготовки кадров, осуществляющих частную детективную деятельность и некоторые другие.

На повестке дня остро стоит вопрос подготовки и принятия базового закона «О негосударственном (частном) секторе безопасности Украины», законодательного закрепления понятия «негосударственный сектор безопасности», определения его основных сегментов, задач, функций, видов негосударственных служб безопасности, их услуг, процедуры создания, контроля, отбора и проверки кадров, их ответственности, механизма взаимодействия с государственными службами безопасности.

Важно подчеркнуть, что при этом, государство ни в коем случае не отказывается от реализации функции обеспечения безопасности. В данном случае речь идет лишь о передаче негосударственным исполнителям не функции в полном объеме, а отдельных видов деятельности, выполнение отдельных задач или процессов – то есть, определенной части функции. В связи с этим, считается необходимым (и мы полностью поддерживаем такую точку зрения) определить, какие виды деятельности или процессы по своей природе не подлежат аутсорсингу, а какие могут передаваться на выполнение внешним (негосударственным) исполнителям.

Процессы, происходящие сегодня в сфере безопасности, развитие негосударственного сектора безопасности сложно оценить однозначно. Безусловно, они носят объективный характер, обусловлены изменениями в политической и социально-экономической сферах. В то же время, не вызывает

сомнения тот факт, что создание негосударственных структур безопасности, расширение их возможностей и влияния приводит к трансформации роли государства в системе обеспечения национальной безопасности. Важно также подчеркнуть и то, что изменение устоявшихся подходов к развитию сферы безопасности, управлению сектором безопасности, требует решения комплекса задач, связанных с обеспечением защиты прав человека, государственного суверенитета и государственной монополии на использование силы.

Завершая краткий обзор заявленной проблемы, отметим, что новые реалии общественной жизни, в которых работают сегодня сотрудники органов сектора безопасности, ставят перед ними новые задачи, вносят коррективы в их деятельность, заставляют не только активно приспосабливаться к тем или другим изменениям, но и в случае необходимости опережать их. Соответственно формируются новые подходы и модели профессионального поведения. В свою очередь, это приводит к изменениям во взглядах на подготовку специалистов в сфере безопасности, ее организацию и содержание. Думается, что сегодня нет альтернативы тому, что для реализации новых по качеству задач необходима подготовка специалистов, способных и готовых выполнять измененные (новые) задачи и роли.

Литература:

1. Стратегія національної безпеки України / затв. Указом Президента України від 26.05.2015 р., № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
2. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України: затв. Указом Президента України від 14 березня 2016 року №92/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.
3. Матюхіна Н. П. До проблеми формування ефективної системи забезпечення національної безпеки (окремі умови та шляхи) / Н. П. Матюхіна [Електронний ресурс] // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 150–155. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_28.pdf.
4. Матюхіна Н.П. Приватний сектор безпеки США. Шляхи розвитку та реалії сьогодення: монографія / Н.П. Матюхіна. – Х.: Юрайт, 2013. – 280 с.
5. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>.





