

OD BEZPIECZEŃSTWA JEDNOSTKI DO BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

Redakcja naukowa:

Eugeniusz Cieślak
Henryk Wyrębek

Redakcja naukowa:

dr hab. EUGENIUSZ CIEŚLAK, prof. uczelni

dr hab. HENRYK WYRĘBEK, prof. uczelni

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych

Recenzenci:

dr hab. Mariusz Kubiak, prof. uczelni

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

prof. dr hab. Jarosław Wołęjszo

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Kaliszu

Komitet Wydawniczy: Andrzej Barczak, Mikołaj Bieluga, Andrzej Borkowski, Grażyna Anna Ciepiela, Janina Florczykiewicz (przewodnicząca), Robert Gałązkowski, Jerzy Gieorgica, Arkadiusz Indraszczyk, Beata Jakubik, Jarosław Kardas, Wojciech Kolanowski, Agnieszka Prusińska, Zofia Rzymowska, Sławomir Sobieraj, Stanisław Socha, Maria Starnawska, Grzegorz Wierzbicki, Waldemar Wysocki

© Copyright by Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2019

Żaden fragment tej publikacji nie może być reprodukowany, umieszczany w systemach przechowywania informacji lub przekazywany w jakiegokolwiek formie – elektronicznej, mechanicznej, fotokopii czy innych reprodukcji – bez zgody posiadacza praw autorskich.

ISBN 978-83-7051-964-3



Wydawnictwo Naukowe
Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach
www.wydawnictwo-naukowe.uph.edu.pl

08-110 Siedlce, ul. Żytnia 17/19, tel. 25 643 15 20
Ark. wyd. 15,4. Ark. druk. 19,0.

Druk i oprawa: EXDRUK Spółka Cywilna, Włocławek

Spis treści

Wstęp.....	5
Ryszard Wróblewski BEZPIECZEŃSTWO JEDNOSTKI W LITERATURZE PRZEDMIOTU	7
Zofia Chyra-Rolicz PRZYGOTOWANIA DO WOJNY OBRONNEJ W POLSKIEJ SPÓŁDZIELCZOŚCI I POCZĄTKACH OKUPACJI HITLEROWSKIEJ (1938–1939).....	23
Jacek Zieliński BEZPIECZEŃSTWO OBYWATELI W KONTEKŚCIE PRAGMATYKI PROCEDUR ADMINISTRACYJNYCH	41
Stanisław Jarmoszek SYTUACJE KRYZYSOWE I KRYTYCZNE – RUDYMENTY TEORII	53
Mirosław Jan Dyrda, Joanna Zienkiewicz PRZYGOTOWANIE PSYCHOLOGICZNE CZYNNIKIEM OCHRONY LUDNOŚCI.....	83
Włodzimierz Fehler ISTOTA, CELE, ŚRODKI, INSTRUMENTY I METODY POLITYKI ZAGRANICZNEJ PAŃSTWA – ASPEKTY TEORETYCZNO-DEFINICYJNE	103
Renata Tarasiuk REWITALIZACJA ZABYTKÓW KULTURY MATERIALNEJ W KONTEKŚCIE BEZPIECZEŃSTWA KULTUROWEGO SPOŁECZNOŚCI ŻYDOWSKIEJ W POLSCE	117
Bogdan Michailiuk SCHRONY I UKRYCIA – WYBRANE PROBLEMY WSPÓŁCZESNEGO BUDOWNICTWA OCHRONNEGO	137

Jan Rajchel	
SIŁY POWIETRZNE W MIĘDZYNARODOWYCH OPERACJACH REAGOWANIA KRYZYSOWEGO. NOWE ZASTOSOWANIA SIŁ POWIETRZNYCH.....	157
Eugeniusz Cieślak	
ZAGRANICZNE SIŁY WOJSKOWE W NIESIENIU POMOCY OFIAROM KLĘSK ŻYWIŁOWYCH O DUŻEJ SKALI.....	183
Marta Sara Stempień	
PROZELITYZM A METODY REKRUTACJI PAŃSTWA ISLAMSKIEGO.....	209
Robert Białokórski	
POZYCJA GEOSTRATEGICZNA FEDERACJI ROSYJSKIEJ W OCENIE STUDENTÓW POLSKICH I ROSYJSKICH W ZESTAWIENIU Z WYNIKAMI BADAŃ POTĘGOMETRYCZNYCH.....	221
Mirosław Minkina	
RELACJE NATO – ROSJA W OKRESIE WŁADZY PUTINA.....	237
Malina Kaszuba	
EWOLUCJA ROSYJSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA W LATACH 2000–2016.....	253
Rusłan Puzikow, Jewgienij Koraliov	
ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ, КАК УСЛОВИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ВЗГЛЯД РОССИЙСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТРАДИЦИИ	267
Siergiej Nowikow, Rusłan Puzikow	
УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ДВИЖЕНИЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРРУПЦИИ НА ПРИМЕРЕ ТГУ ИМЕНИ Г.Р. ДЕРЖАВИНА.....	285

WSTĘP

Rozważania naukowe dotyczące bezpieczeństwa narodowego koncentrują się tradycyjnie wokół aspektów związanych ze środowiskiem bezpieczeństwa, jego wymiarami oraz poziomem bezpieczeństwa przedmiotów referencyjnych. Zmiany w środowisku bezpieczeństwa, będące wynikiem działań ludzkich oraz zmian o charakterze naturalnym, zauważalnie wpływają na obniżenie poziomu bezpieczeństwa przedmiotów referencyjnych, w tym przede wszystkim państw, ale zauważalne są również w bezpieczeństwie jednostek. W ostatnim okresie coraz wyraźniej uwidacznia się powiązanie i wzajemne przenikanie wymiarów bezpieczeństwa narodowego, wykraczające poza tradycyjnie postrzegane, tak zwane twarde i miękkie bezpieczeństwo. Zachodzące w środowisku bezpieczeństwa zmiany mają zarówno charakter ewolucyjny, jak i przełomowy, a ich konsekwencje dla bezpieczeństwa narodowego w perspektywie średnio i długookresowej są niejednokrotnie trudne do oszacowania.

W konsekwencji próba względnie rzetelnej diagnozy stanu bezpieczeństwa przedmiotów referencyjnych wymaga szerokiego, zintegrowanego odniesienia do warunków panujących w środowisku bezpieczeństwa. Na tak nakreślonym tle wydaje się dopiero możliwe dokonanie oceny adekwatności i skuteczności działań podmiotów bezpieczeństwa w aspekcie zapewnienia adekwatnego poziomu bezpieczeństwa przedmiotom referencyjnym. Zaproponowane w monografii podejście „od bezpieczeństwa jednostki do bezpieczeństwa międzynarodowego” wychodzi naprzeciw formułowanym w dyskursie naukowym postulatом rozszerzenia perspektywy bezpieczeństwa narodowego, pogłębienia jego zakresu przedmiotowego oraz przyjmowania całościowego podejścia w działaniach dla zwiększenia poziomu bezpieczeństwa wszystkim przedmiotom referencyjnym bezpieczeństwa.

W monografii przedstawiono wyniki badań reprezentujących zróżnicowane podejście do bezpieczeństwa. Obok rozważań naukowych dotyczących bezpieczeństwa jednostki oraz społeczności lokalnych, prezentowane są artykuły dotyczące bezpieczeństwa państw, a także problemów zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Dobrym punktem wyjścia dla studiowa-

nia poszczególnych artykułów monografii jest opracowanie dotyczące rudymenów teorii, dotyczących sytuacji kryzysowych i krytycznych. Jednym z zasadniczych nurtów rozważań zawartych w monografii jest bezpieczeństwo jednostki. Wprowadzeniem do dalszych rozważań jest analiza i ocena stanu piśmiennictwa dotyczącego bezpieczeństwa jednostki. Rozważania dotyczące tej problematyki kontynuowane są w artykułach, rozpatrujących ją w kontekście pragmatyki procedur administracyjnych, przygotowania psychologicznego jako czynnika wpływającego na ochronę ludności oraz współczesnego budownictwa ochronnego. Bezpieczeństwo społeczności rozpatrywane jest w monografii przez pryzmat niesienia przez zagraniczne siły wojskowe pomocy ofiarom klęsk żywiołowych o dużej skali oraz wykorzystanie potencjału sił powietrznych w operacjach reagowania kryzysowego. Zauważyć należy również wymiar bezpieczeństwa kulturowego społeczności, które stanowi przedmiot rozważań artykułu wiążącego to zjawisko z ochroną zabytków kultury materialnej. Bezpieczeństwo państwa i społeczeństwa rozpatrywane jest również w dwóch rosyjskojęzycznych artykułach dotyczących korupcji.

Treści odnoszące się do bezpieczeństwa międzynarodowego, ujęte w monografii dotyczą teoretycznych i praktycznych aspektów działań podejmowanych dla zapewnienia bezpieczeństwa przedmiotów referencyjnych – podmiotów stosunków międzynarodowych. Wprowadzeniem do powyżej problematyki jest artykuł o aspektach teoretyczno-definitywnych istoty, celach, środkach, instrumentach i metodach polityki zagranicznej państwa. Aspekty praktyczne dotyczące bezpieczeństwa narodowego rozpatrywane są w artykułach o relacjach Rosji z NATO w okresie władzy Putina, ewolucji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa tego państwa w ostatnich dekadach oraz percepcji pozycji geopolitycznej Federacji Rosyjskiej.

Konfrontacja założeń teoretycznych z oceną praktycznych działań na rzecz bezpieczeństwa przedmiotów referencyjnych wydaje się pożądana dla lepszego zrozumienia przez czytelnika współczesnych problemów bezpieczeństwa. Prezentowane w monografii perspektywy bezpieczeństwa jednostki, społeczności, państwa i społeczności międzynarodowej wskazują na znaczenie całościowego podejścia do problematyki bezpieczeństwa oraz ukazują komplementarność i integralność bezpieczeństwa w jego różnych wymiarach oraz w odniesieniu do wszystkich przedmiotów referencyjnych.

*Eugeniusz Cieślak
Henryk Wyrębek*

BEZPIECZEŃSTWO JEDNOSTKI W LITERATURZE PRZEDMIOTU

SAFETY OF THE INDIVIDUAL IN LITERATURE

Abstract: Individual security is currently of growing interest to researchers in security sciences. The article presents definitions of this security, formulated by politicians and academics. Because researchers still do not agree on an unequivocal understanding of the concept of the security of an individual, the article refers to many definitions, because each of them contains a particle (definition element). Behind Fen Osler Hampson presented three concepts of understanding the security of an individual are found in the literature. The key question of the article concerns the question of whether, in the perspective of security sciences, individual security should be treated as an independent concept or as an element of national security.

Keywords: human security, concepts of defining human security, national security, security studies, security science

Wprowadzenie

Chociaż problematyka bezpieczeństwa jednostki interesowała badaczy nauk społecznych w kontekście rozwoju międzynarodowego od dawna, to dopiero w latach 90. XX wieku znalazła się w centrum zainteresowania polityków i przedstawicieli nauki o stosunkach międzynarodowych. Wśród polityków, znaczący wkład w tej debacie przynależą sekretarzowi generalnemu ONZ w latach 1997–2006) Kofi Annanowi, który osobiście zaangażował się w bezpieczeństwo ludzi zagrożonych wojnami, dyskryminacją rasową, brakiem praw kobiet i wreszcie – uchodźców¹.

¹ F.O. Hamson, *Bezpieczeństwo jednostki*, [w:] *Studia bezpieczeństwa*, Williams P. (red.), Kraków 2012, s. 226.

Przez prawie trzy dekady w naukach społecznych, a w szczególności w wyłonionych ze stosunków międzynarodowych *studiach bezpieczeństwa* (*security studies*), a w Polsce od 2011 r., kiedy to powołano do życia nauki o bezpieczeństwie, jako dyscyplinę naukową – trwa żywa dyskusja na temat pojęcia bezpieczeństwa jednostki i jego relacji z bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym.

Problematyka bezpieczeństwa jednostki ma oczywisty związek z ochroną ludności, a więc z tą problematyką bezpieczeństwa, jaką interesuje się prof. dr hab. Romuald Kalinowski. Artykuł ten poświęcony jest uznaniu zasług Profesora Kalinowskiego w badaniach problematyki bezpieczeństwa z okazji Jego Jubileuszu – 70. rocznicy urodzin. Drogi Przyjacielu, Romku – sto lat i dużo zdrowia oraz wszelkiej pomyślności...

W artykule dokonam przeglądu definicji bezpieczeństwa jednostki na podstawie literatury przedmiotu oraz próby określenia miejsca i roli tego bezpieczeństwa wśród innych kategorii nauk o bezpieczeństwie.

Koncepcje definiowania bezpieczeństwa jednostki

Zgodzić się trzeba z Fenem Oslerem Hampsonem, że debaty nad bezpieczeństwem jednostki w perspektywie studiów bezpieczeństwa koncentrują się w ramach trzech koncepcji tego pojęcia². Mają one także duży wpływ na definiowanie tego bezpieczeństwa w naukach o bezpieczeństwie.

Pierwsza koncepcja oparta jest na liberalnym uznaniu praw człowieka i rządów prawa, a zatem bezpieczeństwo jednostki wymaga ochrony i wspierania tych wartości.

Druga z kolei koncepcja odnosi się do kwestii humanitarnych i dotyczy ochrony jednostek za pomocą prawa międzynarodowego, w szczególności w wymiarze ludobójstwa, zbrodni wojennych czy eliminacji broni szczególnie niebezpiecznej dla ludności cywilnej i innych osób nieuczestniczących w walkach.

Trzecia koncepcja ma szerszy zakres przedmiotowy od poprzednich i dotyczy kwestii utrzymania życia jednostki i jego jakości (dobrostanu). W tej koncepcji warunkowania bezpieczeństwa jednostki dotyczą wielu obszarów życia człowieka: ekonomicznych, ekologicznych, społecznych i innych. Ze

² F.O. Hamson, *Bezpieczeństwo jednostki...*, dz. cyt., s. 227.

względem właśnie na szeroki zakres przedmiotowy koncepcja ta pozostaje w ogniu najbardziej zaciętej krytyki.

Przykładem badania bezpieczeństwa jednostki w szerokim kontekście (z perspektywy nauk społecznych) jest na gruncie polskim znakomita praca Brunona Hołysta³. Mimo że praca w całości poświęcona jest bezpieczeństwu jednostki, autor nie definiuje tego pojęcia, ale bardzo szeroko i kompetentnie opisuje różnorodne jego aspekty. Jednakże z powodu wielodyscyplinarnego ujęcia bezpieczeństwa jednostki, praca ta nie kwalifikuje się do zakresu przedmiotowego nauk o bezpieczeństwie. Książka Hołysta ukazuje, że problematyka bezpieczeństwa jednostki jest niezmiernie rozległa i stanowi przedmiot zainteresowania wielu nauk społecznych.

Niestety, żadna z powyższych koncepcji bezpieczeństwa jednostki nie znajduje wśród badaczy powszechnej akceptacji. Świadczy to dobitnie o złożoności pojęcia bezpieczeństwo jednostki.

Zanim postawimy kluczowe pytanie tego artykułu, prześledźmy definicje pojęcia *bezpieczeństwo jednostki* w ujęciu polityków i badaczy.

Przykłady definiowania bezpieczeństwa jednostki przez polityków

W Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju⁴ stwierdza się, że:

bezpieczeństwo jednostki ma dwa główne aspekty. Oznacza to przede wszystkim bezpieczeństwo przed takimi przewlekłymi zagrożeniami jak głód, choroby i represje. Po drugie, oznacza ochronę przed nagłymi i szkodliwymi zakłóceniami w codziennym życiu – zarówno w domach, w pracy, jak i w społecznościach. Takie zagrożenia mogą istnieć na wszystkich poziomach dochodu narodowego i rozwoju...

...Lista zagrożeń dla bezpieczeństwa jednostki jest długa, ale większość ich można rozpatrywać w kilku głównych kategoriach:

- bezpieczeństwo ekonomiczne
- bezpieczeństwo żywnościowe
- bezpieczeństwo zdrowotne
- bezpieczeństwo środowiskowe

³ B. Hołyst, *Bezpieczeństwo jednostki*, Warszawa 2014.

⁴ United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 1994. New York: Oxford University Press, 23, www.undp.org/hdro/1994/94.htm, (4.08.2019 r.).

- bezpieczeństwo osobiste
- bezpieczeństwo wspólnotowe
- bezpieczeństwo polityczne⁵

W oficjalnym dokumencie rządu Kanady stwierdzono:

Dla Kanady bezpieczeństwo jednostki oznacza wolność od wszechobecných zagrożeń dla praw, bezpieczeństwa i życia ludzi....

W związku z powyższym Kanada określiła pięć priorytetów polityki zagranicznej w celu poprawy bezpieczeństwa ludzi:

1. Ochrona ludności cywilnej, dbanie o budowanie woli międzynarodowej i wzmacnianie norm i zdolności zmniejszyć ludzkie koszty konfliktu zbrojnego.
2. Operacje wspierania pokoju, związane z budowaniem zdolności ONZ i sprostaniem coraz bardziej złożonym wymaganiom dotyczącym rozmieszczenia wykwalifikowanych pracowników, w tym Kanadyjczyków, w tych misjach.
3. Zapobieganie konfliktom, wraz ze wzmacnianiem zdolności społeczności międzynarodowej do zapobiegania konfliktom lub ich rozwiązywania, a także do budowania lokalnych zdolności do radzenia sobie z konfliktami bez przemocy.
4. Zarządzanie i odpowiedzialność, związane ze zwiększaniem odpowiedzialności instytucji sektora publicznego i prywatnego w zakresie ustalonych norm demokracji i praw człowieka.
5. Bezpieczeństwo publiczne, związane z budowaniem międzynarodowej wiedzy fachowej, zdolności i instrumentów w celu przeciwdziałania rosnącym zagrożeniom wynikającym z rozwoju międzynarodowej przestępczości zorganizowanej⁶.

Inaczej bezpieczeństwo jednostki definiuje rząd Japonii. W 1999 r. w dokumencie Ministerstwa Spraw Zagranicznych stwierdzono:

Japonia kładzie nacisk na „bezpieczeństwo jednostki” z perspektywy wzmocnienia wysiłków na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom dla życia ludzkiego,

⁵ Tamże, s. 24-25.

⁶ Foreign ministry website: www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/menu-e.asp, (2.08.2019 r.).

środków do życia i godności, takich jak ubóstwo, degradacja środowiska, nielegalne narkotyki, międzynarodowa przestępczość zorganizowana, choroby zakaźne, takie jak HIV/AIDS, odpływ uchodźców i podjęła różne inicjatywy w tym kontekście. Aby zapewnić „ludzką wolność i potencjał”, należy rozwiązać szereg problemów z perspektywy „bezpieczeństwa ludzi”, skupionego na jednostce, wymagającego współpracy między różnymi podmiotami społeczności międzynarodowej, w tym rządami, organizacjami międzynarodowymi i społeczeństwem obywatelskim⁷.

Z kolei w 2000 r. uściślono to pojęcie:

Bezpieczeństwo ludzkie można zdefiniować jako zachowanie i ochronę życia i godności poszczególnych istot ludzkich. Japonia uważa, podobnie jak wiele innych krajów, że bezpieczeństwo ludzkie można zapewnić tylko wtedy, gdy jednostka jest pewna życia wolnego od strachu i wolnego od pragnień⁸.

W Federacji Rosyjskiej po raz pierwszy w 1992 r. wprowadzono do porządku prawnego pojęcie bezpieczeństwa jednostki ustawą „О безопасности”: „Bezpieczeństwo jednostki – stan ochrony osoby przed ingerencją psychiczną, fizyczną lub inną przemocą”⁹.

W raporcie z 2001 r. zatytułowanym *Odpowiedzialność za ochronę*: Międzynarodowa Komisja Interwencji i Suwerenności (ICISS) stwierdziła:

Bezpieczeństwo ludzi jest rzeczywiście niepodzielne. Nie ma już czegoś takiego jak katastrofa humanitarna, która ma miejsce „w odległym kraju, o którym niewiele wiemy”. W świecie współzależnym, w którym bezpieczeństwo zależy od struktur stabilnych suwerennych podmiotów, istnienie niestabilnych upadających państw, państw, które z powodu słabości lub złej woli ukrywają te niebezpieczeństwa, lub państw, które mogą utrzymać porządek wewnętrzny jedynie poprzez rażące naruszenia praw człowieka, mogą stanowić zagrożenie dla ludzi na całym świecie¹⁰.

⁷ Government of Japan, Ministry of Foreign Affairs.

⁸ Takasu Y., Toward Effective Cross-Sectorial Partnership to Ensure Human Security in a Globalized World. Statement by Mr. Yukio Takasu, Director-General of Multilateral Cooperation Department, at the Third Intellectual Dialogue on Building Asia's Tomorrow. Bangkok, June 19, 2000; www.mofa.go.jp/policy/human_secu/speech0006.html, (4.08.2019 r.).

⁹ *Безопасность*, [в:] *Гражданская защита: Энциклопедия в 4-х томах*, Москва 2015.

¹⁰ ICISS, 2001: 5; za: A Critical Evaluation of the Concept of Human Security, www.e-ir.info/2014/07/05/a-critical-evaluation-of-the-concept-of-human-security/, (4.08.2019 r.).

Warto również zwrócić uwagę na definiowanie bezpieczeństwa jednostki przez urzędników ONZ, ujmowane – rzecz jasna – w kontekście międzynarodowym (tabela 1).

Tabela 1. Pojęcie bezpieczeństwa jednostki – urzędnicy ONZ

Autor/ autorzy	Bezpieczeństwo jednostki	Źródło
Kofi Annan (2001)	<i>W następstwie tych konfliktów [chodzi o wojny wewnętrzne lat 90. – R.W.] ewoluuje nowe rozumienie pojęcia bezpieczeństwa. Kiedyś było synonimem obrony terytorium przed atakiem zewnętrznym, wymogi bezpieczeństwa dziś zaczęły obejmować ochronę społeczności i jednostek przed przemocą wewnętrzną. Potrzeba bardziej skoncentrowanego na człowieku podejścia do bezpieczeństwa jest wzmocniona przez ciągłe zagrożenia, jakie broń masowego rażenia, zwłaszcza broń nuklearna, stanowią dla ludzkości: ich sama nazwa ujawnia ich zakres i zamierzony cel, jeśli kiedykolwiek zostały użyte.</i>	<i>Millenium Report, Chapter 3, p. 43-44</i> < www.un.org/millennium/sg/report/full.htm > 08/22/01
Kofi Annan (2001)	<i>Musimy również rozszerzyć nasze spojrzenie na to, co rozumie się przez pokój i bezpieczeństwo. Pokój oznacza znacznie więcej niż brak wojny. Bezpieczeństwo ludzkie nie może być dłużej rozumiane w kategoriach czysto wojskowych. Musi raczej obejmować rozwój gospodarczy, sprawiedliwość społeczną, ochronę środowiska, demokratyzację, rozbrowienie i poszanowanie praw człowieka i rządów prawa.</i>	<i>Towards a Culture of Peace</i> < www.unesco.org/opi2/lettres/TextAnglais/AnnanE.html > 08/22/01
Kofi Annan (2000)	<i>Żądania, przed którymi stoimy, odzwierciedlają również rosnący konsensus, że zbiorowego bezpieczeństwa nie można już wąsko definiować jako brak konfliktu zbrojnego, czy to między państwami, czy w ich obrębie. Rażąco naruszenia praw człowieka, przesiedlenia ludności cywilnej na dużą skalę, międzynarodowy terroryzm, pandemia AIDS, handel narkotykami i bronią oraz katastrofy środowiskowe stanowią bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi, zmuszając nas do przyjęcia bardziej skoordynowanego podejścia do szeregu problemów.</i>	Report of the Secretary – General on the Work of the Organization. General Assembly Official Records Fifty –fifth session Supplement No.1 (A/55/1). New York: United Nations, 2000, p. 4; < www.un.org/documents/sg/report00/a551e.pdf > 08/27/01

Kofi Annan (2000)	<i>Bezpieczeństwo człowieka, w jego najszerszym znaczeniu, obejmuje znacznie więcej niż brak gwałtownego konfliktu. Obejmuje prawa człowieka, dobre rządy, dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej oraz zapewnienie, że każda osoba ma możliwości i wybory, aby wypełnić swój potencjał. Każdy krok w tym kierunku prowadzi do zmniejszenia ubóstwa, osiągnięcia wzrostu gospodarczego i zapobiegania konfliktom. Wolność od niedostatku, wolność od strachu i wolność przyszłych pokoleń do odziedziczenia zdrowego środowiska naturalnego – są to wzajemnie powiązane elementy składowe ludzkiego – a tym samym narodowego – bezpieczeństwa.</i>	Secretary –General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia. Two –Day Session in Ulaanbaatar, May 8 – 10, 2000. Press Release SG/SM/7382; <www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgs7382.doc.html> 08/27/01
Sadako Ogata (były) Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (1998)	<i>Kilka kluczowych elementów tworzy bezpieczeństwo jednostki. Pierwszym istotnym elementem jest umożliwienie wszystkim obywatelom życia w pokoju i bezpieczeństwie na własnych granicach. Oznacza to zdolność państw i obywateli do zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania za pomocą pokojowych i bez użycia przemocy środków, a po zakończeniu konfliktu możliwość skutecznego prowadzenia wysiłków na rzecz pojednania. Drugim elementem jest to, że ludzie powinni cieszyć się bez dyskryminacji wszystkimi prawami i obowiązkami – w tym prawami ludzkimi, politycznymi, społecznymi, gospodarczymi i kulturalnymi – które pociągają za sobą przynależność do państwa. Trzecim elementem jest włączenie społeczne lub równy dostęp do procesów tworzenia polityki, polityki społecznej i gospodarczej, a także czerpanie z nich równych korzyści. Czwartym elementem jest ustanowienie praworządności i niezależności wymiaru sprawiedliwości. Każda osoba w społeczeństwie powinna mieć te same prawa i obowiązki oraz podlegać temu samemu zestawowi zasad. Te podstawowe elementy, które opierają się na równości wszystkich wobec prawa, skutecznie usuwają wszelkie ryzyko arbitralności, która tak często przejawia się w dyskryminacji, nadużyciach lub ucisku.</i>	<i>Inclusion or Exclusion: Social Development Challenges For Asia and Europe.</i> Statement of Mrs. Sadako Ogata United Nations High Commissioner for Refugees at the Asian Development Bank Seminar, 27 April 1998. <www.unhcr.ch/refworld/unhcr/hcspeech/27ap1998.htm> 08/22/01

Sadako Ogata (1999)	<i>Zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi są zróżnicowane – polityczne i wojskowe, ale także społeczne, gospodarcze i środowiskowe. Szeroki wachlarz czynników przyczynia się do tego, że ludzie czują się niepewnie, od składania min przeciwpiechotnych i rozprzestrzeniania broni strzeleckiej, do międzynarodowych zagrożeń, takich jak handel narkotykami czy rozprzestrzenianie się HIV. Dlatego jeszcze raz pozwólcie mi mówić o ludzkiej niepewności z mojej perspektywy. Uchodźcy uciekają przed konfliktami. Jednym z głównych czynników ludzkiej niepewności jest właśnie brak skutecznych mechanizmów politycznych i bezpieczeństwa do rozwiązywania konfliktów.</i>	<i>Human Security: a Refugee Perspective.</i> Keynote Speech by Mrs Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Ministerial Meeting on Human Security Issues of the „Lysoen Process” Group of Governments. Bergen, Norway, 19 May 1999. < www.unhcr.ch/refworld/unhcr/hcspeech/990519.htm > 08/22/01
Ramesh Thakur wiceprezydent, Uniwersytet Narodów Zjednoczonych (1997)	<i>Bezpieczeństwo ludzi odnosi się do jakości życia ludzi w społeczeństwie lub ustroju. Wszystko, co pogarsza ich jakość życia – presja demograficzna, zmniejszony dostęp do zasobów, itd. – stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa. I odwrotnie, wszystko, co może podnieść jakość ich życia – wzrost gospodarczy, lepszy dostęp do zasobów, wzmocnienie pozycji społecznej i politycznej itd. – jest wzmocnieniem bezpieczeństwa ludzi</i>	<i>From National to Human Security.</i> Asia –Pacific Security: The Economics –Politics Nexus. Eds. Stuart Harris, and Andrew Mack. Sydney: Allen & Unwin, 1997, p. 53-54.
Louise Frechette Zastępca sekretarza generalnego ONZ (1999)	<i>Co rozumiemy przez bezpieczeństwo jednostki? Mówiąc najprościej, mamy na myśli wszystkie te rzeczy, które mężczyźni i kobiety na całym świecie cenią najbardziej: wystarczającą ilość żywności dla rodziny; odpowiednie schronienie; dobre zdrowie; nauczanie dzieci; ochrona przed przemocą, czy to zadana przez człowieka czy z natury; i państwo, które nie uciska swoich obywateli, ale rządzi za ich zgodą.</i>	Statement by the United Nations Deputy Secretary –General Louise Frechette to a high – level panel discussion on the occasion of the twentieth anniversary of the Vienna International Centre (VIC), October 9, 1999. < www.un.org/News/Press/docs/1999/19991012.dsgsm70.doc.htm > 08/02/01
Hans Van Ginkel Rektor, Uniwersytet Narodów Zjednoczonych i Edward Newman (2000)	<i>W kategoriach politycznych, bezpieczeństwo jednostki jest zintegrowanym, zrównoważonym, kompleksowym zabezpieczeniem przed strachem, konfliktem, ignorancją, ubóstwem, deprawacją społeczną i kulturową oraz głodem, opierającym się na wolnościach pozytywnych i negatywnych</i>	<i>In Quest of “Human Security.”</i> Japan Review of International Affairs 14.1 (2000): 79.

Źródło: Wybór na podstawie: *Definitions of Human Security*; Definitions.pdf, (4.08.2019 r.).

Przykłady definiowania bezpieczeństwa jednostki w opracowaniach naukowych

Nie ulega wątpliwości, że szczególne znaczenie dla nauki mają definicje bezpieczeństwa jednostki, zawarte w opracowaniach naukowych. Kilka przykładowych definicji zawarto w tabeli 2. Definicje bezpieczeństwa jednostki są również publikowane na stronach internetowych. Niżej podanych zostało kilka przykładów (tabela 3).

Tabela 2. Wybrane definicje z opracowań naukowych

Autor/ autorzy	Bezpieczeństwo jednostki	Źródło
Lincoln Chen (1995)	<i>Termin bezpieczeństwo ludzkie [...] koncentruje się na koncepcji bezpieczeństwa opartej na przetrwaniu człowieka, dobrobycie i wolności. [...] w konceptualizacji bezpieczeństwa ludzkiego jako celu. W tym schemacie inne formy bezpieczeństwa, takie jak bezpieczeństwo wojskowe, nie są ostatecznymi celami. Są to raczej inne formy bezpieczeństwa.</i>	<i>Human Security: Concepts and Approaches. Common Security in Asia New Concepts of Human Security. Eds. Tatsuro Matsumae and Lincoln C. Chen. Tokyo: Tokai University Press, 1995, p.139.</i>
David T. Graham i Nana K. Poku (2000)	<i>Zamiast postrzegać bezpieczeństwo jako związane z „indywidualnymi obywatelami” (to znaczy ze swoimi państwami), nasze podejście postrzega bezpieczeństwo jako związane z „indywidualnymi osobami” (Krause i Williams 1997). W związku z tym w tym połączeniu zagadnień dotyczących idei bezpieczeństwa i wyzwolenia człowieka jest pojęcie etyczne i moralne. Jako podejście, które koncentruje się na znaczeniu niepewności stojącej przed ludźmi, a nie rządami lub instytucjami, bezpieczeństwo jednostki dotyczy przekroczenia dominującej paradygmatycznej ortodoksji, która postrzega krytyczne obawy związane z migracją – rozpoznanie (tj. obywatelstwo), podstawowe potrzeby (tj. utrzymanie), ochrona (tj. status uchodźcy) lub prawa człowieka (tj. status prawny) – jako problemy polityki między-państwowej, a w konsekwencji pozostaje poza sferą etyczną i moralną.</i>	<i>Migration, Globalisation and Human Security. London: Routledge, 2000, p. 17.</i>

Anne Hammerstad (2000)	<i>Zgodnie z zarówno podejściem „krytycznym”, jak i „ludzkim”, bezpieczeństwo polega na osiągnięciu społecznych, politycznych, środowiskowych i ekonomicznych warunków sprzyjających życiu w wolności i godności dla jednostki</i>	<i>Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and State Security After the Cold War. „Security Dialogue” 31.4 (2000): 395.</i>
Gary King, Christopher Murray (2002)	<i>Bezpieczeństwo jednostki – liczba lat przyszłego życia spędzonego poza stanem „ogólnego ubóstwa”.</i>	<i>Rethinking Human Security. „Political Science Quarterly”. (Winter 2002): In Press. Manuscript, p. 2. <www.gking.harvard.edu/files/hs.pdf> 08/22/01 21 Ibid. Manuscript,</i>
Gary King, Christopher Murray (2002)	<i>Nasza propozycja dla oszczędnego zestawu domen do pomiaru bezpieczeństwa ludzi byłaby dochodem, zdrowiem, edukacją i wolnością polityczną i demokracją</i>	<i>[Ibid. p.14]</i>
Jennifer Leaning, M.D., S.M.H., Sam Arie	<i>Bezpieczeństwo ludzi jest podstawowym warunkiem zrównoważonego rozwoju człowieka. Wynika to ze społecznych, psychologicznych, ekonomicznych i politycznych aspektów życia ludzkiego, które w czasach ostrego kryzysu lub chronicznego niedostatku chronią przetrwanie jednostek, wspierają indywidualne i grupowe zdolności do osiągnięcia minimalnie odpowiednich standardów życia i promują konstruktywne przywiązanie do grupy i ciągłość w czasie. Najważniejsze mierzalne elementy można podsumować jako: zrównoważone poczucie domu; konstruktywne sieci społeczne i rodzinne; akceptacja przeszłości i pozytywne zrozumienie przyszłości. Sugeruje się, że te komponenty można najlepiej zmierzyć za pomocą trendów w ich odwrotnych wskaźnikach (dyslokacja społeczna, dynamiczna nierówność i stopa dyskontowa) zgodnie z metrykami i jednostkami, które będą wymagały dalszej specyfikacji.</i>	<i>Human Security in Crisis and Transition: A Background Document of Definition and Application. Working Draft, Prepared for US AID / Tulane CERTI. September 2000, p. 37.</i>
Sabina Alkire (2002)	<i>Celem bezpieczeństwa jednostki jest ochrona żywotnego rdzenia życia wszystkich ludzi przed krytycznymi dla nich, powszechnymi zagrożeniami – ochrona, która nie zaburza długookresowego rozwoju ludzi.</i>	<i>Conceptual Framework for the commission on Human Security <www.humansecurity-chs.org/doc/frame.html></i>
Ryszard Wróblewski (2011)	<i>Bezpieczeństwo personalne (bezpieczeństwo jednostki – R.W) dotyczy zaspakajania szeroko pojętych potrzeb jednostki ludzkiej. Obejmuje ono przede wszystkim problematykę z zakresu wolności, praw człowieka i obywatela, a także jakość życia.</i>	<i>Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym, UPH, Siedlce 2011.</i>

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem *Definitions of Human Security*; Definitions.pdf (04.08.2019).

Tabela 3. Definicje bezpieczeństwa jednostki w innych źródłach internetowych

Autor/ autorzy	Bezpieczeństwo jednostki	Źródło
Steven Lonergan, Kent Gustavson i Brian Carter (2000)	<i>Ponieważ nasza perspektywa się zmienia, ważne jest dostosowanie naszych ram polityki, aby sprostać tej zmianie. Alternatywą jest skupienie się na bezpieczeństwie ludzi, uznanie wzajemnych powiązań środowiska i społeczeństwa oraz uznanie, że nasze postrzeganie naszego środowiska i sposób interakcji z otoczeniem są budowane historycznie, społecznie i politycznie. W tym kontekście bezpieczeństwo ludzkie jest osiągnięte, gdy i gdzie jednostki i społeczności:</i> • mają możliwości konieczne do położenia kresu, złagodzenia lub dostosowania się do zagrożeń dla ich praw człowieka, środowiska i praw społecznych; • mają zdolność i swobodę korzystania z tych możliwości oraz aktywnie uczestniczą w ich realizacji. <i>Bezpieczeństwo ludzkie ucieleśnia pogląd, że problemy należy zawsze rozwiązywać z szerszej perspektywy, która obejmuje zarówno ubóstwo, jak i kwestie równości (społeczne, gospodarcze, środowiskowe lub instytucjonalne), ponieważ takie są kwestie, które często prowadzą do niepewności i konfliktu.</i>	<i>The index of Human Insecurity.</i> AVISO Bulletin Issue No. 6 (January 2000), <www.gechs.org/aviso/AvisoEnglish/six/six.shtml> 08/24/01
George MacLean	<i>Mówiąc ogólnie, bezpieczeństwo ludzi przenosi naszą uwagę z tradycyjnego bezpieczeństwa terytorialnego na bezpieczeństwo człowieka. Bezpieczeństwo ludzkie uznaje, że indywidualna ochrona i zachowanie jednostki wynika nie tylko z ochrony państwa jako jednostki politycznej, ale także z dostępu do dobrobytu jednostki i jakości życia. Jednak bezpieczeństwo ludzkie nie ogranicza się jedynie do „objęcia” indywidualnymi korzyściami (takimi jak edukacja, opieka zdrowotna, ochrona przed przestępczością itp.); dzieje się tak, ponieważ kwestie te można uznać za część celów suwerennych państw. Bezpieczeństwo ludzkie oznacza raczej ochronę przed przemocą nieustrukturyzowaną, która często towarzyszy wielu aspektom bezpieczeństwa nieterytoryalnego, takim jak przemoc wynikająca z niedoboru środowiska lub</i>	<i>The Changing Concept of Human Security: Coordinating National and Multilateral Responses,</i> <www.unac.org/canada/security/maclean.html> 08/22/01

	masowa migracja. Dlatego też, podobnie jak tradycyjne pojęcia bezpieczeństwa terytorialnego, obejmują przemoc strukturalną przejawiającą się w wojnie państwowej, tak bezpieczeństwo ludzkie zajmuje się także kwestią przemocy nieustrukturyzowanej. Krótko mówiąc, bezpieczeństwo ludzkie obejmuje bezpieczeństwo jednostki w jej osobistym otoczeniu, w jej społeczności, i w ich otoczeniu.	
Astri Suhrke (1999)	Niezależnie od tego, czy zagrożeniem jest przemoc ekonomiczna, czy fizyczna, konieczne są natychmiastowe środki ochronne, jeśli długoterminowe inwestycje, mające na celu poprawę warunków mogą być w ogóle istotne. Wynika z tego, że rdzeń ludzkiej niepewności można postrzegać jako skrajną podatność na zagrożenia. Głównym zadaniem polityki inspirowanej troską o bezpieczeństwo ludzkie byłaby zatem ochrona osób najbardziej narażonych. [...] Filozofowie nie mówią nam dokładnie, kim są bezbronni, ale oczywiste jest, że osoby narażone na bezpośrednie fizyczne zagrożenia życia lub pozbawienie zasobów podtrzymujących życie są wyjątkowo wrażliwe. [...] Inne osoby mogą znajdować się w równie groźnych dla życia pozycjach z powodu głębokiego ubóstwa lub klęsk żywiołowych. Daje nam to trzy kategorie osób szczególnie wrażliwych: • ofiary wojny i konfliktów wewnętrznych; • ci, którzy żyją w skrajnym ubóstwie i tym samym mają strukturalną pozycję na skraju katastrofy społeczno –gospodarczej; • ofiary klęsk żywiołowych. W tym schemacie stan skrajnego ubóstwa lub bezsilności nie różni się jakościowo od podatności na przemoc fizyczną podczas konfliktu. Rzeczywiście przypomina koncepcję „przemocy strukturalnej” opracowaną w latach 70. przez Johana Galtunga.	<i>Human Security and the Interests of States.</i> „Security Dialogue”. 30.3 (1999): 265-276.

Caroline Thomas (1999)	<i>Bezpieczeństwo jednostki opisuje stan istnienia, w którym zaspokajane są podstawowe potrzeby materialne oraz w którym godność ludzka, w tym znaczący udział w życiu społeczności. Takie ludzkie bezpieczeństwo jest niepodzielne; nie może być prowadzone przez ani dla jednej grupy kosztem innej.</i>	Caroline Thomas, and Peter Wilkin, eds. <i>Globalization, Human Security, and the African Experience</i> , Boulder/ London: Lynne Rienner Publishers, Inc, 1999, p. 3. 28.
McCor-mack (2008)	<i>Dyskurs o bezpieczeństwie ludzkim [...] potencjalnie pozwala silnym państwom lub instytucjom międzynarodowym na większą swobodę interweniowania i regulowania słabszych państw na wiele różnych sposobów. Służy to osłabieniu obywateli słabych lub zubożałych państw. Podczas gdy ich własne państwo podlega większej kontroli i regulacji przez społeczność międzynarodową – rzekomo w ich imieniu – obywatele tych państw nie mają środków, za pomocą których mogliby kontrolować lub pociągać do odpowiedzialności główne instytucje międzynarodowe lub potężne państwa.</i>	<i>A Critical Evaluation of the concept of Human Security;</i> <www.eir.info/2014/07/05/a-critical-evaluation-of-the-concept-of-human-security/>

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem *Definitions of Human Security*; Definitions.pdf, (04.08.2019).

Kluczowe pytanie

Przedstawione wyżej przykłady definiowania bezpieczeństwa jednostki, w zasadzie niezależnie od tego, czy ich autorami są politycy, czy pracownicy naukowi dowodzą, że należy je definiować w szerszej perspektywie, a więc w ramach koncepcji trzeciej.

Naszym zdaniem problem definiowania tego rodzaju bezpieczeństwa jest bardzo złożony, ponieważ należy uwzględnić trzy różne przedmiotowo perspektywy:

- nauk humanistycznych i społecznych;
- studiów bezpieczeństwa, wyłonionych w latach 90.tych XX wieku z nauki o stosunkach międzynarodowych i dotyczących kontekstu międzynarodowego bezpieczeństwa jednostki;
- nauk o bezpieczeństwie, badających problemy bezpieczeństwa narodowego.

Celowo tutaj pomijam badania bezpieczeństwa ludzi w ramach nauk medycznych i nauk technicznych, bowiem są to zagadnienia całkiem odrębne.

Wiedza będąca rezultatem badań bezpieczeństwa jednostki w perspektywie nauk humanistycznych i społecznych jest oczywiście bardzo pożądana, jednakże nie może być ona bezpośrednio wykorzystana na użytek budowania systemów bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa jednostki. Może i powinna wspierać badania prowadzone w pozostałych perspektywach.

Wiedza tworzona w ramach studiów bezpieczeństwa dotyczy m.in. międzynarodowych aspektów bezpieczeństwa jednostki. Wprawdzie stanowi istotny składnik wiedzy o otoczeniu bezpieczeństwa narodowego, jednakże sama, podobnie jak badania w ramach pierwszej perspektywy, ma bardzo ograniczony wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa jednostkom.

Jak dobitnie wykazują przytoczone wyżej definicje bezpieczeństwa jednostki, wymaga ono kompleksowej ochrony. Kto może zapewnić taką ochronę? Tylko państwo. Jest ono przeto podmiotem bezpieczeństwa, mającym obowiązek gwarantowania tego bezpieczeństwa. Wszystkie oficjalne strategie bezpieczeństwa narodowego taki cel sobie stawiają.

W tym miejscu można postawić kluczowe pytanie tego artykułu: ***Czy bezpieczeństwo jednostki należy traktować jako kategorię samodzielną, czy też jako składową bezpieczeństwa narodowego?***

W świetle powyższych uwag trzeba stwierdzić, że pomimo zapisów strategicznych dotyczących działań państwa w przedmiocie bezpieczeństwa jednostki, często nie jest ono zapewniane, ponieważ na pierwszym planie pozostają zagadnienia wzmacniania aparatu państwowego i zwiększania kontroli na obywatelami. Często tłumaczy się tego typu działania zagrożeniami ze strony terroryzmu.

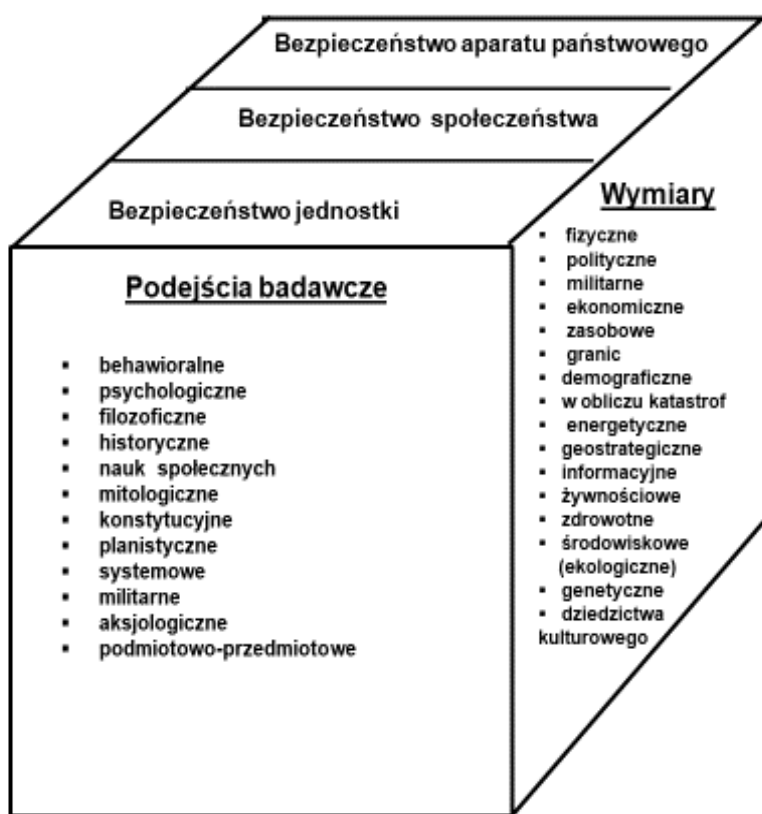
Bezpieczeństwo jednostki w perspektywie nauki o bezpieczeństwie nie powinno być traktowane w oderwaniu od bezpieczeństwa narodowego, a stanowić jego integralną część – płaszczyznę przedmiotową, obok bezpieczeństwa społeczeństwa i bezpieczeństwa aparatu państwowego (rysunek 1).

Przedstawiona koncepcja bezpieczeństwa narodowego traktuje je jako zintegrowane i zrównoważone. Wszystkie trzy przedmioty referencyjne (płaszczyzny przedmiotowe) bezpieczeństwa narodowego powinny być traktowane (przynajmniej w okresie pokoju) jako równoważne. To ostatnie za-

strzeżenie jest o tyle istotne, że w czasie wojny, następuje konieczne przesunięcie punktu ciężkości bezpieczeństwa na bezpieczeństwo społeczeństwa, a zwłaszcza aparatu państwowego.

Konsekwencją tej koncepcji jest postulat zmiany treści strategii bezpieczeństwa narodowego państwa w kierunku zintegrowania i zrównoważenia wartości chronionych wszystkich przedmiotów referencyjnych, co jednocześnie urzeczywistni wyższy poziom bezpieczeństwa jednostki.

Szczegółowe kwestie tej koncepcji powinny być przedmiotem zainteresowania badaczy z zakresu nauk o bezpieczeństwie.



Rysunek 1. Płaszczyzny przedmiotowe, podejścia badawcze i wymiary bezpieczeństwa narodowego

Bibliografia

A Critical Evaluation of the Concept of Human Security, www.e-ir.info/2014/07/05/a-critical-evaluation-of-the-concept-of-human-security/, (04.08.2019 r.).

Безопасность, [в:] *Гражданская защита: Энциклопедия в 4 -х томах*, Москва 2015.

Hamson F. O., *Bezpieczeństwo jednostki* [w:] *Studia bezpieczeństwa*, Williams P. (red.), Kraków 2012.

Definitions of Human Security; Definitions.pdf, (04.08.2019 r.).

United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 23; www.undp.org/hdro/1994/94.htm, (04.08.2019 r.).

Hołyst B., *Bezpieczeństwo jednostki*, Warszawa 2014.

Takasu Y., *Toward Effective Cross-Sectorial Partnership to Ensure Human Security in a Globalized World*. Statement by Mr. Yukio Takasu, Director-General of Multilateral Cooperation Department, at the Third Intellectual Dialogue on Building Asia's Tomorrow. Bangkok, June 19, 2000; www.mofa.go.jp/policy/human_secu/speech0006.html (04.08.2019 r.).

PRZYGOTOWANIA DO WOJNY OBRONNEJ W POLSKIEJ SPÓŁDZIELCZOŚCI I POCZĄTKACH OKUPACJI HITLEROWSKIEJ (1938–1939)

PREPARATIONS FOR DEFENSE WAR IN POLISH COOPERATIVE AND THE BEGINNINGS OF HITLER OCCUPATION (1938-1939)

Abstract: This paper presents the countrywide action concerning preparation the Polish co-operatives in town and countryside for the support the defensive war against German aggression. These preparation had begun at 1938 engaged the top managers staff working in many types co-ops: mainly in consumer co-operatives, housing, trade agricultures. Several times they had meetings with representatives persons of state's government for prepare the action support military efforts and every day's needs of people, which obtained the large groups of nation. Co-ops had been good prepared for the new circumstances of war activities. They had collected the stock-pile of food, coal and fuel. Women working in co-ops had replaced men staff, which were mobilized. Very quickly the countrywide nets of consumer and agriculture co-ops had served as the support of The Polish Underground State.

Keywords: defence war, war, occupation, Polish cooperative

Zaostrzenie się sytuacji międzynarodowej w ciągu 1937 i 1938 r. spowodowało włączenie się polskich organizacji spółdzielczych w ruch antywojenny tak długo, jak to było możliwe. Wielce znaczącym gestem dobrej woli była uchwała Walnego Zjazdu Delegatów Związku Spółdzielni Spożywców, obradującego w czerwcu 1938 r. w Gdyni – nowoczesnym mieście i porcie zbudowanym „na surowym korzeniu” w pobliżu wolnego Miasta Gdańsk, gdzie silne były wpływy hitlerowskie i mnożyły się antypolskie wystąpienia. Stwierdzono w niej:

XXVI Zjazd «Społem» ZSS RP obradujący w Gdyni, u wrót Polski na szeroki świat [...] przesyła spółdzielcom wszystkich narodów najserdeczniejsze pozdrowienia i nawołuje ich, jako apostołów braterstwa ludów i szermierzy na rzecz międzynarodowego zbliżenia do podjęcia wzmożonych wysiłków nad utrzymaniem pokoju świata, tak bardzo w tej chwili zagrożonego, a tak niezbędnego dla zachowania i rozwoju kultury i cywilizacji ludzkiej¹.

Pacyfistyczne treści akcentowano także podczas kongresów Międzynarodowej Ligi Kooperatystek oraz krajowej Ligi Kooperatystek w Polsce², silnie powiązanej ze Związkiem „Społem”. Gdy sytuacja międzynarodowa zaostrzyła się tak poważnie, że realna stała się groźba nadciągającej nowej wojny, LKwP włączyła się w pacyfistyczne akcje podejmowane przez międzynarodową Ligę³. W latach 1938–1939 LKwP uczestniczyła w szeroko zakrojonej akcji przygotowywania kobiet do obrony kraju. Obradujący w czerwcu 1939 r. III zjazd organizacji poświęcony był przygotowaniu moralnemu i gospodarczemu kobiet do wojny⁴. Zamierzano rozpocząć szkolenie kobiet w gospodarowaniu w warunkach wojennych, zakładano przeszkolenie ok. 5 tys. kobiet traktowanych jako rezerwa kadrowa na wypadek powołania mężczyzn – spółdzielców pod broń. Propagowano tworzenie zapasów żywności w indywidualnych gospodarstwach domowych oraz w spółdzielniach spożywców i rolniczych. Wraz z innymi organizacjami kobiecymi o różnym charakterze, działającymi w różnych środowiskach (Organizacją Przysposobienia Wojskowego Kobiet, Centralną Organizacją Kół Gospodyń Wiejskich, Towarzystwem Polek na Śląsku, Kołem Polek, Kobięcym Klubem Strzeleckim, Organizacją Harcererek ZHP, Rodziną Wojskową, Rodziną Rezerwistów, Samopomocą Społeczną Kobiet, Służbą Obywatelską, Stowarzyszeniem Zjednoczonych, Towarzystwem Młodych Polek, Towarzystwem Polek, Związkiem Pań Domu, Związkiem Pracy Obywatelskiej Kobiet, Żeńską Organizacją Pracy Obywatelskiej „Straż Przednia”) układano plany kursów, wydawano instrukcje na wypadek zagrożenia wojennego i wygłaszano odpowiednie wykłady,

¹ Uchwała XXVI Zjazdu Delegatów Spółdzielni Spożywców w Gdyni, czerwiec 1938 r., „Społem” 1938, nr 12, s. 35.

² J. Dominko, *Liga Kooperatystek w Polsce*, „Społem” 1935, nr 19, s. 21-23; W.K.; *III Centralny Zjazd Ligi Kooperatystek*, „Społem” 1939, nr 11/12, s. 38-40.

³ M. Orsetti, *V –ta Konferencja Międzynarodowej Ligi Kooperatystek w Paryżu*, „Społem” 1937, nr 20, s. 9.

⁴ W.K., *III Centralny Zjazd Ligi Kooperatystek*, „Społem” 1939, nr 11/12, s. 38-40.

ustalano standardowe wyposażenie gospodarstwa domowego na wypadek wojny⁵. Jednak na przeszkodzie szerszej realizacji tych planów we wrześniu 1939 r. stanął niespodziewany wybuch wojny.

W Gdyni, podczas wspomnianego zjazdu delegatów Związku „Społem”, powstał pomysł zbiórki funduszy na zakup 10 samochodów sanitarnych dla wojska, zrealizowany już w następnym roku⁶.

Na przekór dobrym życzeniom sytuacja polityczna komplikowała się i należało realnie brać pod uwagę możliwość konfliktu zbrojnego i przygotowania kraju do wojny. Organizacje spółdzielcze mogły odegrać w nim poważną rolę, zwłaszcza w aprowizacji ludności, dystrybucji artykułów pierwszej potrzeby. Nie bez znaczenia był sieciowy charakter organizacji spółdzielczych, zarówno działających w środowisku wielkomiejskim, małomiasteczkowym, jak i wiejskim. Centralistycznie tworzone organizacje ze swoimi strukturami terenowymi były w stanie sprawnie i szybko realizować polecenia przekazywane z centrali.

Pierwsze przygotowania do aprowizacji ludności na wypadek wojny podjęto już w 1937 r., gdy kierownictwo Związku „Społem” powzięło decyzję o budowie dużego i nowoczesnego zakładu przetwórstwa owocowo-warzywnego w Dwikozach, inwestycji umiejscowionej na terenie gwałtownie rozbudowywanego COP. W tym czasie spółdzielczość spożywców wchodziła już w etap planowanego rozwoju organizacji i sieci sklepów. Inwestycję tę udało się szybko zakończyć i podjęła ona produkcję przed wrześniem 1939 r. Niezależnie od działań w tak dużej skali, w terenie prowadzono dość intensywne działania. W poszczególnych spółdzielniach, Oddziałach Okręgowych i innych zakładach przemysłowych Związku „Społem” gromadzono zapasy towarów i surowców. Składowano węgiel na zimę, szykowano magazyny i inne pomieszczenia zastępcze dla przechowywania towarów zastępczych i konserw rybnych produkowanych w Gdyni. Zakładano możliwość zakłóceń w transporcie międzynarodowym i krajowym.

W dniu 23 czerwca 1938 r. z inicjatywy kierownictw centralnych instytucji spółdzielczych odbyła się w Warszawie narada ich przedstawicieli na

⁵ Odezwa: *Kobiety Polki!*, „Ziemiańska Polska” 1939, R. 14, nr 4, s. 5; H. Z., *10-cioro przykazań dobrej obywatelki*, „Prosta Droga” 1939, nr 17, s. 2.

⁶ *Uroczystość przekazania 13 samochodów sanitarnych dla Armii Polskiej*, „Społem” 1939, nr 11/12, s. 29.

temat roli spółdzielni w przypadku wybuchu wojny. W spotkaniu uczestniczyli ze Związku „Społem”: prezes zarządu Marian Rapacki i dyrektor Józef Jasiński, ze Związku Rewizyjnego Spółdzielni Rolniczych: Adam Nowakowski i Tadeusz Zakrzewski, ze Związku Spółdzielni Wojskowych: Jan Szozda i Wróblewski, ze Spółdzielczego Instytutu Naukowego – Stanisław Thugutt, oraz ze Związku Nauczycielstwa Polskiego – Piotr Podurgiel. Podstawą dyskusji był projekt działań Mariana Rapackiego, zatytułowany *Spółdzielczy Plan mobilizacyjny*. Został on wówczas przyjęty i miał być podstawą dla bardziej szczegółowego opracowania przez szefa służby aprowizacyjnej Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych. Ustalono, że przyjęte tezy zostaną przekazane do wiadomości ministrowi spraw wojskowych⁷.

W kwietniu 1939 r. został zwołany do Warszawy zjazd kierowników oddziałów terenowych i związków okręgowych „Społem”, na którym dyskutowano nad zaopatrzeniem i aprowizacją ludności w warunkach gospodarki wojennej. Referat na temat przygotowań spółdzielni do wojny wygłosił Władysław Śliwiński, przedstawiciel „Związku Społem” ds. aprowizacji w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych.

Przy Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych wiosną 1939 r. powstał Urząd Apropowizacyjny, z którym pozostawało w stałym kontakcie kierownictwo centralnych organizacji spółdzielczych. Do jego pomocy powołano Polski Komitet Żywnościowy, w skład którego wszedł prezes związku „Społem” Marian Rapacki.

Nad wspomnianym spółdzielczym planem mobilizacyjnym Rapackiego trwały dalsze prace uściślające i został on przedstawiony na ostatnim posiedzeniu Zjazdu Delegatów Spółdzielni Spożywców przed wojną – w dniu 4 czerwca 1939 r. w formie referatu *Rola i zadania spółdzielczości w obronie państwa*. Plan zalecał aparatowi spółdzielczemu następujące przygotowania do wybuchu wojny: gromadzenie odpowiednich zapasów żywności, rozbudowę sieci spółdzielni, przygotowanie kadr rezerwowych na wypadek ogłoszenia powszechnej mobilizacji. Marian Rapacki, który wcześniej zyskał rozgłos jako autor antykapitalistycznego *Programu polskiej spółdzielczości*, wspominał w tym planie wojennym o społecznym charakterze ruchu i wynikających stąd obowiązkach wobec społeczeństwa:

⁷ J. Jasiński, *Z dziejów polskiej spółdzielczości spożywców podczas II wojny światowej*, Warszawa 1965, s. 25.

Reprezentujemy masy, które nawykły śmiało i spokojnie patrzeć w twarz i niebezpieczeństwu. [...] Szliśmy zawsze pod hasłem: przez spółdzielczość do potęgi i dobrobytu Polski. Dziś więc, w obliczu zagrożenia naszej wolności i naszej niepodległości, pomni słów naszego zmarłego przywódcy Romualda Mielczarskiego: «Bardziej od wody i powietrza potrzebna jest nam Niepodległa Polska Ludowa» – stwierdzić możemy przed całym światem, że w chwili, gdy zajdzie potrzeba, ze spokojem, wytrwałością, sumiennością, starannością i nieustraszoną odwagą spełnimy swój obowiązek”⁸.

Wspomniany, ostatni już zjazd spółdzielców II Rzeczypospolitej przyjął rezolucję, w której zapowiadano, że spółdzielnie spożywców w potrzebie wojennej oddadzą do dyspozycji państwa „cały swój aparat gospodarczy i wszystkie zasoby ludzkie i materialne” na cele aprowizacji ludności i potrzeby wojska. Dobitnie stwierdzono, że „podstawową zasadą aprowizacji ludności na wypadek wojny powinna być służba społeczna i samopomoc”, a nie motyw zysku. Z trybuny zjazdowej wezwano wszystkie spółdzielnie i organy związkowe do przystosowania asortymentu towarowego do potrzeb gospodarki wojennej, co oznaczać miało stopniowe likwidowanie asortymentu towarów luksusowych na rzecz artykułów pierwszej potrzeby. Wobec zagrożenia chaosem gospodarczym, przypomniano fundamentalną zasadę spółdzielczości – likwidowanie sprzedaży na kredyt. Zapowiedziano przygotowywanie kadr zastępczych z personelu kobiecego na miejsce tych, którzy podlegać będą mobilizacji oraz odpowiednie przygotowanie ochrony sklepów i magazynów spółdzielni zagrożonych działaniami wojennymi⁹.

Narastające poczucie zagrożenia niepodległości spowodowało falę aktywności społeczeństwa na cele obronności. Włączyli się w nią i spółdzielcy, wpłacając darowizny na cele obronności, Fundusz Obrony Narodowej i Fundusz Obrony Morskiej, subskrybowano Pożyczkę Obrony Przeciwlotniczej. Utworzono Komitet Wykonawczy Spółdzielczej Zbiórki na FON, który wezwał zarządy spółdzielni do wpłacania zadeklarowanych kwot od Banku „Społem”. W ówczesnej prasie spółdzielczej („Społem”, „Spółnota”, „Mle-

⁸ M. Rapacki, *Rola i zadania spółdzielczości w obronie państwa*, Warszawa 1939, s. 22-23; H. Trocka, *Spółdzielczość polska w kampanii wrześniowej i antyhitlerowskim ruchu oporu na terenie Generalnego Gubernatorstwa (1939-1945)*, Warszawa 2004, s. 16-17.

⁹ Rezolucja XXVII Zjazdu Delegatów Spółdzielni Spożywców w Warszawie w dn. 4 czerwca 1939 r., druk b m i r.

czarz”) znaleźć można informacje o wynikach tej zbiórki pieniężnej, apelowano o zbieranie funduszy na Pożyczkę Obrony Przeciwlotniczej¹⁰. Wydano w tym celu specjalną ulotkę Międzyzwiązkowego Komitetu Spółdzielczego do Spraw Pożyczki Obrony Przeciwlotniczej. Podpisał ją przewodniczący [państwowej] Rady Spółdzielczej – dr Aleksander Całkosiński oraz przedstawiciele innych instytucji spółdzielczych, wchodzących w skład tego komitetu: Związku Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowych RP, ZSS „Społem” RP, Banku „Społem”, Związku Spółdzielni i Zrzeszeń Pracowniczych RP, Związku Rewizyjnego Spółdzielni Wojskowych, związków rewizyjnych spółdzielni mniejszości narodowych zamieszkałych w Polsce. Z patosem brzmiały słowa: „Powstały z inicjatywy Przewodniczącego Rady Spółdzielczej – Międzyzwiązkowy Komitet Spółdzielczy do Spraw Pożyczki Obrony Przeciwlotniczej – odpowiadając na ostatnie wezwanie Generalnego Komisarza Pożyczki generała broni Leona Berbeckiego zwraca się do wszystkich spółdzielni i ich członków z następującym apelem: W dniu 5 maja b. r. upływa ostatni termin składania deklaracji na Pożyczkę Obrony Przeciwlotniczej. Do tego dnia wszystkie bez wyjątku spółdzielnie winny zadeklarować i zmobilizować przewidziane dla nich sumy niezbędne dla umocnienia i dozbrojenia naszego lotnictwa. Nie wolno zwlekać! Pozostałe dni subskrypcji pożyczki winny być ponadto wykorzystane na wzmoczoną akcję propagandową wśród członków, pracowników i sympatyków spółdzielni. Niechaj ruch spółdzielczy, który zawsze przodował w należytych pojmowaniu swych obowiązków wobec Państwa i Narodu, połączy się w zbiorowym wysiłku nad umocnieniem potęgi Rzeczypospolitej i zadokumentuje to swą ofiarnością na cele Pożyczki Obrony Przeciwlotniczej”¹¹. Z dużym wzruszeniem można dziś odczytać ślady ówczesnej ofiarności – mniejszej i większej, jednoczącej ludzi różnego wieku i statusu majątkowego. Oto w dn. 30 marca 1939 r. członkowie Spółdzielni Uczniowskiej „Znicz” zadeklarowali niebagatelną dla nich sumę 20 zł¹². W Banku „Społem” subskrypcja tej pożyczki opiewała na sumę 250000 zł¹³.

Ofiarność spółdzielców przyniosła wymierne efekty w postaci zakupu dla wojska 13 samochodów – sanitarek i uroczystym przekazaniu tego daru na Placu Saskim w dniu 4 czerwca 1939 r., po zakończeniu wspomnianego

¹⁰ Tamże.

¹¹ T. Trocka, *Spółdzielczość polska...*, dz. cyt., s. 20.

¹² Tamże.

¹³ Tamże.

XXVII Zjazdu Związku „Społem”. Nadano temu wydarzeniu bardzo uroczystą patriotyczną oprawę¹⁴. W uroczystości z udziałem licznie zaproszonych gości, uczestniczyły delegacje okręgów spółdzielczych z całego kraju z pocztami sztandarowymi. Spod budynku Teatru Wielkiego wyruszył pochód spółdzielców ze sztandarami, kierując się ku Grobowi Nieznanego Żołnierza, gdzie zostały złożone wieńce. Później, w obecności Szefa Sanitariatu Wojskowego gen. Stanisława Roupperta i wiceministra Spraw Wojskowych gen. Stanisława Litwinowicza odbyło się poświęcenie sanitarek i przekazanie ich wojsku. Towarzyszyły temu przemówienia przedstawicieli polskiej spółdzielczości: dyr. Józefa Jasińskiego, przewodniczącego Komitetu Wykonawczego Zbiórki Spółdzielczej na Fundusz Obrony Narodowej i Wacława Wojewódzkiego, prezesa Rady Nadzorczej ZSS „Społem”. Przemawiając podczas tej podniosłej uroczystości dyrektor Józef Jasiński przypomniał, że

wezwanie do składek na ten cel spółdzielnie i spółdzielcy złożyli w ciągu roku sumę, która pozwoliła zakupić nie dziesięć ale trzynaście takich samochodów, z czego osiem ufundowanych zostało przez spółdzielnie związkowe, cztery przez Związek „Społem” oraz Bank „Społem”, a jeden przez pracowników spółdzielczych. Niech ten dar świadczy o naszej gotowości do ofiar w obronie niepodległości i wolności narodu, dziś w formie świadczeń materialnych, a jutro, gdy zajdzie potrzeba, ofiar z krwi i życia wszystkich obywateli, a na wypadek twardej konieczności niech niesie skuteczną pomoc i ulgę naszym żołnierzom, gdyby przyszło im przelać krew w obronie naszej wolności¹⁵.

Przygotowania do wojny czyniły również spółdzielnie rolniczo-handlowe. W lipcu 1939 r. Związek Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo-Gospodarczych zalecał swym placówkom gromadzenie zapasów i przygotowanie nowych kadr na miejsce mężczyzn powoływanych do wojska. Dużo uwagi poświęcano udziałowi spółdzielni w akcji samopomocy społecznej i zachowaniu się na terenach ewentualnych działań wojennych. Wydawano zalecenia dotyczące przysposobienia spółdzielni na okres wojny, zabezpieczenia przeciwlotniczego i przeciwgazowego¹⁶. Mimo niepokojących wydarzeń politycznych

¹⁴ *Uroczystość przekazania...*, dz. cyt., s. 29.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Z. Chyra-Rolicz, *Pod spółdzielczym sztandarem. Z dziejów spółdzielczości polskiej do 1982*, Warszawa 1985, s. 144, 145.

powszechnie jeszcze wierzono w możliwość skutecznej obrony przed niemieckim atakiem. Chociaż ponawiano apele, ludność nie robiła znaczniejszych zapasów żywności.

Wkrótce słowa wypowiedziane w lipcu 1939 r., podczas podniosłej uroczystości przekazania wojsku samochodów sanitarnych, miały się spełnić, gdy 1 września 1939 r. agresja hitlerowska ruszyła na ziemie polskie. Praca polskich spółdzielni w warunkach niespodziewanej wojny była bardzo ciężka, pomimo czynionych wcześniej przygotowań do obrony. Szczególnie dokuczliwe i niszczycielskie okazały się naloty bombowe¹⁷. W pierwszym dniu wojny w Wieluniu został zbombardowany dom, w którym znajdował się sklep spółdzielczy. Również we Lwowie samoloty hitlerowskie zniszczyły gmach okręgu ZSS „Społem”, gdzie mieściły się magazyny i biura. Podobnie było w Rzeszowie. W Jaśle pożar zniszczył piekarnię należącą do spółdzielni kolejarzy.

Pomimo zaskoczenia nagłym wybuchem wojny, spółdzielcy nie ulegali panice, sklepy pozostawały otwarte służąc aprowizacji ludności i przemieszczających się oddziałów wojskowych. Pracowały również spółdzielcze zakłady produkcyjne „Społem” we Włocławku, Kielcach i Dwikożach. Spółdzielcy zdawali sobie sprawę ze swej powinności względem społeczeństwa w wojennej potrzebie. Łódzka Powszechna Spółdzielnia Spożywców wydała dnia 6 września 1939 r. odezwę do swych członków, w której znalazły się następujące słowa:

„W dniu 1 września wojska niemieckie zaatakowały Polskę. W tej decydującej dla Narodu Polskiego chwili my spółdzielcy musimy wykazać pełną gotowość poświęcenia wszystkich swoich sił dla obrony rzeczy dla wszystkich najświętszej, niepodległości. Spółdzielcy! Życie gospodarcze, a więc i nasza praca, musi dostosować się do nowych warunków wojennych. Zaopatrzenie wojska to sprawa najpilniejsza i najważniejsza. Nasze piekarnie już pracują dla wojska [...]. Zapewniamy Was, że ze swej strony robimy wszystko, aby z ciężącego na nas zadania wywiązać się jak najlepiej. Od Was wymagamy jednak pełnego zrozumienia obecnej sytuacji i zachowania równowagi i spokoju”¹⁸.

¹⁷ H. Trocka, *Spółdzielczość polska...*, dz. cyt., s. 23.

¹⁸ J. Jasiński, *Z dziejów polskiej spółdzielczości...*, dz. cyt., s. 34.

Wiele sklepów spółdzielczych dopiero wobec nadciągającego nieprzyjaciela próbowało rozdawać towary swym członkom, okolicznej ludności i żołnierzom. Nie wycofywano też w pośpiechu wkładów ze spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych. Spółdzielcy lubelscy, chcąc spełnić patriotyczny obowiązek, nawoływali do kontynuowania pracy w spółdzielniach mleczarskich, rolniczo-handlowych i rolniczo-spożywczych. Jeszcze w pierwszych dniach września wierzono, że armia polska zdoła zorganizować skuteczną obronę na linii Wisły.

Pomimo odporu dawanemu agresorowi, w dniu 7 września wojska hitlerowskie dotarły już pod Warszawę i rozpoczęło się oblężenie stolicy. Pogłębiał się chaos. Zaopatrzenie w żywność mieszkańców wielkiego miasta nękane atakami lotniczymi i pożarami, stawała się jednym z najbardziej palących zadań. Członkowie zarządu Związku „Społem” – prezes Marian Rapacki i Stanisław Dippel wraz z grupą pracowników oddali się do dyspozycji Komisarza Cywilnego przy Dowództwie Obrony Warszawy, prezydenta Stefana Starzyńskiego. M. Rapacki tak wspominał te dramatyczne chwile: „Wobec ewakuacji już wszystkich urzędów państwowych w pierwszych dniach września nie mogło być mowy o jakiejś pomocy z tej strony. W ciągu paru uprzednich miesięcy pewne zapasy żywności i artykułów pierwszej potrzeby były zarówno przez ludność, jak i przez handel, przemysł i instytucje gospodarcze gromadzone. Rzecz zrozumiała, że przy przeszło milionowej ludności oblężonego miasta, którego potrzeby wynosiły paręset wagonów dziennie, – większe nawet zapasy nie mogły zapewnić normalnego wyżywienia. Ujęcie środków żywności przez MZA [Miejski Zakład Aproprowizacji] polegać musiało na:

- a) objęciu magazynów z żywnością bez względu na to do kogo one należą [...];
- b) ściągnięciu środków żywnościowych z wagonów stojących na dworcach kolejowych [...];
- c) rekwirowaniu większych składów żywnościowych gdziekolwiek się one znajdowały [...]”¹⁹.

Spółdzielcy włączyli się w te prace, wchodząc w skład dyrekcji Miejskiego Zakładu Aproprowizacyjnego, którym kierował Felician Jabłoński, członek prezydium Rady Nadzorczej ZSS RP „Społem”. W składzie MZA znaleźli się także inni pracownicy „Społem” wspomniany Stanisław Dippel, który objął

¹⁹ Tamże, s. 40-41.

dział ogólny oraz Adam Przybyliński, kierownik warszawskiego oddziału „Społem”, w wojennej potrzebie kierownik handlowy MZA. Tak więc miejską służbę aprowizacyjną tworzyli doświadczeni spółdzielcy, potrafiący kierować dużą organizacją. Wiodącą rolę pełnił wśród nich Marian Rapacki, prezes zarządu ZSS RP „Społem”, który wyróżnił się wówczas ogromnym męstwem i pełną poświęcenia postawą, dodając innym odwagi osobistym przykładem. Nie schodził do schronu, nie krył się przed nalotami, nie unikał ostrzału, nie przerywał pracy. Nieustraszony, przedzierał się wraz ze Stanisławem Dipolem z siedziby Związku „Społem” lub MZA przy ul. Hipotecznej do ratusza na narady z prezydentem miasta Stefanem Starzyńskim. Prezydent docenił ten trud i odznaczył go Krzyżem Walecznych. O pracy w szczególnych warunkach chaosu wojennego, bombardowań, paniki wspominał Józef Jasiński:

Rozdział żywności był niesłychanie utrudniony. Udało się wprawdzie uruchomić prawie wszystkie sklepy spożywcze i sklepy Zarządu Miejskiego, jak również częściowo sklepy Związku Spółdzielni Mleczarskich i jajcarskich oraz pewną liczbę sklepów prywatnych, ale wobec braku kart żywnościowych produkty mogły być sprzedawane tylko w określonych ilościach każdemu, kto się zgłaszał. Powodowało to długie kolejki i niemożność uniknięcia nadużyć przez wielokrotne nabywanie produktów przez te same osoby czy rodziny. Z drugiej strony wywoływało to dużą liczbę wypadków śmierci w kolejkach wskutek bombardowań [...]. Należy dodać, że transport towarów przedstawiał bardzo wielką trudność ze względu na bombardowanie miasta, jak i ze względu na poprzycinanie ulic barykadami i rowami. Toteż przy przewozie towarów najwięcej było rannych i zabitych spośród służby aprowizacyjnej...²⁰.

Spółdzielcy często z narażeniem życia jeździli po artykuły pierwszej potrzeby do własnych magazynów, poruszając się po ulicach oblężonego i nieustannie miasta. Dramatyczną relację przekazał Tadeusz Janczyk, redaktor „Społem”, zarazem ówczesny referent prasowy i radiowy Miejskiego Zakładu Aproprowizacyjnego, pełniący także funkcję łącznika z Komisariatem Cywilnym:

Trzeba wiedzieć, że podróż odbywała się pieszo, w około świsnęły odłamki bomb, albo nawet pocisków własnej artylerii przeciwlotniczej. Na ulicach leżały trupy, często mijało się kałuże krwi. Widzieliśmy, jak z nagłą waliły się

²⁰ Tamże.

ściany kamienic, z początku wolno, jak w zwolnionym filmie, a potem padały z hukiem podnosząc obłok kurzu i dymu. Przejść więc z Hipotecznej na Grażyny (do siedziby Związku przy ul. Grażyny 13 –ZChR) i z powrotem to nie był taki łatwy i przyjemny spacer. [...] Zakład działał bez przerwy podczas nawet największych parkosyzmów wściekłości niemieckiej. Najpotężniejsze bombardowanie nie przeszkadzało zainteresowanym w przybyciu do MZA. [...] Poczucie obowiązku, groza chwil, chęć utrzymania tzw. fasonu – powodowały punktualność. Niektórzy z kolegów musieli odbywać co dzień dalekie marsze ze swych mieszkań – z Żoliborza, z Dolnego Mokotowa, ze Śródmieścia. A «spacery» te groziły śmiercią. Myślę, że wszyscy spełnili swój normalny ludzki obowiązek”²¹.

Doraźnie mieszkańcy stolicy próbowali organizować samopomoc aprowizacyjną, pomoc sanitarną, ochronę mienia i bezpieczeństwa. Szczególnie widoczna była owa samopomoc społeczna w domach i koloniach spółdzielni mieszkaniowych, gdzie mieszkańców łączyły silniejsze więzi, wynikające z charakteru funkcjonowania spółdzielni: uczestnictwa w walnych zgromadzeniach lub pracy w organach spółdzielni takich, jak zarząd lub rada nadzorcza. Spółdzielnie tego rodzaju powstawały często w kręgu pracowników pewnego zakładu pracy lub związku zawodowego, co powodowało określony dobór lokatorów lub właścicieli mieszkań, znających się z płaszczyzny kontaktów zawodowych. Mieszkańcy żoliborskiej spółdzielni mieszkaniowej „Feniks” zorganizowali tzw. Komitet Wspólnego Kotła, trudniący się uzupełnianiem aprowizacji i przygotowywaniem posiłków. Podobne wspólne kuchnie działały na Mokotowie w środowisku Warszawskiej Spółdzielni Pracowników Umysłowych i we „Wspólnocie Mieszkaniowej” na Ochocie²². Podobnych przykładów wspólnego „ratowania się w nieszczęściu” można by mnożyć. W innej mokotowskiej spółdzielni obok wspólnej kuchni urządzono także kantinę. Takie domy i kuchnie stanowiły przytulisko dla wojennych uciekinierów, przesiedleńców i żołnierzy rozbitych jednostek wojskowych. Żołnierze, stacjonujący w domach spółdzielczych, doraźnie zakładali tam punkty dowodzenia i obrony przeciwlotniczej. Wyróżniały się pod tym względem spółdzielcze enklawy na Mokotowie, Żoliborzu, Powiślu. W domu „Osiedla Urzędników Państwowych” na Mokotowie stacjonowali żołnierze

²¹ T. Janczyk, *Moje spółdzielcze lata*, Warszawa 1981, s. 131, 135.

²² H. Trocka, *Spółdzielczość polska...*, dz. cyt., s. 26.

z IV batalionu marszowego 21 pułku piechoty „Dzieci Warszawy” i korzystali z zapasów żywności zgromadzonych przez mieszkańców. Obiady dla stacjonującego wojska przygotowywano także w spółdzielni „Gródek” i na Powiślu w budynku „Domów Spółdzielczych”. Na Żoliborzu miejscem bardzo dobrze funkcjonującej samopomocy sąsiedzkiej stały się kolonie Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej ze Stowarzyszeniem Lokatorów „Szkłane Domy”, które stało się ośrodkiem tej działalności. Od początku wojny działały tam wszystkie służby obrony przeciwlotniczej, przeciwpożarowej, funkcjonował samorząd mieszkańców i opiekuńcy domowe. Istniały tam również agendy władz miejskich: Stołeczny Komitet Samopomocy Społecznej, powołany przez prezydenta miasta 5 września 1939 r., oraz Straż Obywatelska, utworzona następnego dnia. Miała ona zapewnić mieszkańcom miasta bezpieczeństwo, ochronę mienia i porządek. Żoliborską Komendę Dzielnicową umieszczono w lokalu WSM przy ul. Krasińskiego 10²³.

Pracownica administracji WSM i kierowniczka Pierwszej Spółdzielczej pralni na Żoliborzu, Józefa Podsiadło, tak wspominała ten niezwykle czas:

9 września organizujemy kuchnie gorącą strawą dla żołnierzyka dziedzińcach poszczególnych kolonii WSM [...]. Mieszkańcy osiedla znoszą do administracji żywność, pościel, pieniądze i szarpie przeznaczone dla ludności pozabawionych własnych domów i rannych. 10 września (niedziela): zarządzono otwarcie wszystkich sklepów, mimo narastającego bombardowania [...]. W lokalu Pierwszej Pralni Spółdzielczej, mieszczącym się w przyziemi, został zorganizowany punkt opatrunkowy. W IV kolonii, w której mieściła się centralna kotłownia, uruchomiono kąpielisko [...]. 21 września przez cały dzień rozrywają się nad naszymi głowami pociski, są zabici i ranni, najwięcej na Placu Wilsona w ogonkach przed sklepami. W ramach WSM odbyło się zebranie instytucji współdziałających, na którym powołano Komisję Porozumiewawczą. W skład Komisji weszli: Adam Próchnik, Janina Okorska, K. Werner, dr Adam Landy i Piotr Gajewski²⁴.

²³ A. Piechowski, *Losy Spółdzielni Mieszkaniowych w Warszawie w latach okupacji niemieckiej*, Warszawa 1992, s. 33.

²⁴ J. Podsiadło, *Działalność i wydarzenia w Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w okresie okupacji hitlerowskiej*, mszp. w zbiorach SIB, s. 4-7.

W oknach domu spółdzielczego przy ul. Gdańskiej zainstalowano stanowisko karabinów maszynowych. Lokatorka domu wspomnianego stowarzyszenia urzędników państwowych tak wspominała ten czas:

Wielu mieszkańców zajmowało się pomocą w dożywianiu wojska stacjonującego w mieszkaniach spółdzielni oraz w okolicach ulicy Włociańskiej²⁵.

W domach przy ul. Gdańskiej mieścił się także szpitalik. Dożywiane żołnierzy zorganizowano także w spółdzielni „Ognisko V”, gdzie trafili żołnierze Armii „Poznań”, która przedarła się do Warszawy 20 września po bitwie nad Bzurą. Prowadzono tam również schroniska dla zagubionych dzieci, pozbawionych opieki rodziców oraz punkt sanitarny. Punkty sanitarne były często spotykane w domach spółdzielczych: przy zarządzie Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej Urzędników MSW na Mokotowie, we wspomnianym już domu przy ul. Gdańskiej.

Na innym, południowo-zachodnim krańcu Warszawy organizowano także samopomoc spółdzielczą, zanim niebezpiecznie blisko zbliżyły się tam wojska hitlerowskie. Później:

Jednym z ważniejszych przedsięwzięć była akcja pomocy dla uciekinierów z drugiego osiedla WSM – Rakowca, który znalazł się na linii frontu [...] 9 września z inicjatywy władz WSM [...] zorganizowano na dziedzińcach poszczególnych kolonii spółdzielni kuchnie, wydające gorące posiłki żołnierzom zakwaterowanym w tym rejonie²⁶.

Na terenie spółdzielczego „Domu Przy Ulicy Mokotowskiej 51/53” znalazła siedzibę Sekcja Sanitarna Stołecznego Komitetu Samopomocy Społecznej, kierowana przez dr Feliksa Rostkowskiego i dr Edwarda Grodzkiego. Było to doraźne centrum służby medycznej, gromadzono tam i kierowano do pracy w różnych częściach miasta lekarzy i pielęgniarki²⁷.

Nie udało się powstrzymać obu agresorów, którzy rozpoczęli okupację terytorium II Rzeczypospolitej. Kraj poniósł wielkie straty, spółdzielczość także utraciła wielu ludzi, poniosła znaczny uszczerbek na majątku²⁸.

²⁵ H. Trocka, *Spółdzielczość polska...*, dz. cyt., s. 27.

²⁶ A. Piechowski, *Losy Spółdzielni Mieszkaniowych...*, dz. cyt., s. 33.

²⁷ Tamże, s. 32, 33.

²⁸ H. Trocka, *Spółdzielczość polska...*, dz. cyt., s. 29.

We wrześniu 1939 roku zginęli m. in. płk. Anatol Minkowski, prezes Rady Nadzorczej Związku Spółdzielni i Zrzeszeń Pracowniczych, działacz spółdzielczości wojskowej – gen. Józef Kustroń. Inny działacz spółdzielczości wojskowej – gen. Franciszek Kleeberg, po klęsce poniesionej pod Kockiem, zakończył życie w niemieckim obozie jenieckim. Henryk Świtalski, dyrektor Oddziału Związku Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo-Gospodarczych, zmarł w wyniku ran odniesionych podczas walk z bronią w ręku jako oficer. W ratunku na posterunku zginął wiceprezydent Warszawy Jan Około-Kułak, zarazem prezes spółdzielni mieszkaniowej „Osiedle Skarbowców”. Bomba zabiła w gmachu Wydziału Architektury Politechniki Warszawskiej przy ul. Koszykowej znanego architekta, profesora Oskara Sosnowskiego, jednego ze współzałożycieli Spółdzielni Architektonicznej. Inny architekt związany z tą spółdzielnią – Józef Szanajca, również zginął we wrześniu 1939 r. Podczas obrony stolicy poległ także Wacław Perczyński, sprawujący różne funkcje samorządowe w Spółdzielni „Naroże”. W obronie Gdyni zginął płk. Marian Sokołowski ze spółdzielni mieszkaniowej „Dom Rozbrat”. Na polu bitwy znalazł także śmierć kpt. Dzysław Marynowski, założyciel spółdzielni „Domostwo”.

Dotkliwe były także straty materialne spowodowane działaniami wojennymi. Józef Jasiński, na podstawie ankiety rozesłanej jesienią 1939 r. w Generalnym Gubernatorstwie do spółdzielni „Społem” szacował straty zrzeszonych spółdzielni na tym terenie na ponad 770 tys. zł, z czego bezpośrednie straty wojenne w wyniku rekwizycji, pożarów, bombardowań i rabunków wyniosły 315325 zł; straty pośrednie z powodu zaległości dłużników i bieżące manka – 118840 zł; inne stary (bez podania szczegółowego) sięgały 336169 zł²⁹. Straty pozostałych spółdzielni szacowano na 2503085 zł, co dało łącznie sumę 3273420 zł³⁰. W podziale terytorialnym GG na poszczególne okręgi przypadało z tego: na warszawski – 1710011 zł; lubelski – 343598 zł; krakowski – 199183 zł; rzeszowski – 35009 zł; radomski – 428400 zł; oraz część łódzkiego – 557200 zł³¹. Jeszcze większe straty poniosły spółdzielnie spółemowskie w 1939 r. z powodu zmian terytorialnych, spowodowanych likwidacją wielu polskich placówek na terenach wcielonych do Rzeszy oraz w wyniku przejęcia przez sowiecki aparat państwowy – szacowano

²⁹ Tamże.

³⁰ J. Jasiński, *Z dziejów polskiej spółdzielczości...*, dz. cyt., s. 60.

³¹ Tamże.

je łącznie na 354, 350 mln zł³². Władysław Cholewa, pracownik okręgu Związku Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo-Gospodarczych w Lublinie, podał wielkość strat w majątku tego drugiego licznego Związku na podstawie obliczeń robionych przez rewidentów związkowych, szacując je na prawie 1 mln złotych³³.

Pomimo wielkiego wysiłku zbrojnego polskiego wojska, kampania wojskowa dogasała, wojska niemieckie i radzieckie zajęły terytorium II Rzeczypospolitej. Warszawa kapitulowała wobec bezowocności dalszej walki zbrojnej. W stolicy składzie delegacji do rokowań z dowództwem wojsk niemieckich znaleźli się spółdzielcy – prezes Związku „Społem” Marian Rapacki i Felicjan Jabłoński. W ten sposób dowództwo obrony Warszawy uhonorowało spółdzielców za ich wkład w walkę i aprowizację stolicy. Jednak po podpisaniu umowy koalicyjnej zdarzało się często, że żołnierze nie chcieli zdawać broni okupantom. Panowało przekonanie, że walka o wolność trwać będzie nadal. Ukrywano więc broń, nierzadko na terenie domów i osiedli spółdzielczych, jak na przykład w Warszawie przy ul. Barskiej. Znaczne ilości broni, w tym karabiny i amunicję ukryto także na terenie spółdzielni mieszkaniowej „Proporzec” oraz w stropie z pustaków w nieukończonym budynku Spółdzielni Nauczycieli Szkół Powszechnych. Spontanicznie mieszkańcy warszawskich spółdzielni mieszkaniowych ukrywali żołnierzy i zaopatrywali ich w cywilne ubrania ratując przed pójściem do niewoli³⁴. Powszechne było przekonanie o konieczności kontynuowania walki o niepodległość. Włączyli się w nią polscy spółdzielcy.

Okupant hitlerowski w Generalnym Gubernatorstwie, utworzonym 12 października 1939 r., postanowił utrzymać polskie spółdzielnie, aby wykorzystać je w swym systemie gospodarki wojennej. Spółdzielcy szybko zdali sobie sprawę, że są osamotnieni i zdani na łaskę wroga. Świadomi ciężących na nich obowiązków względem społeczeństwa i wrogiego charakteru narzucanych im zadań przez okupanta, musieli sami w swym zakresie zorganizować wzajemną pomoc i obronę, której celem miała być ochrona biologicznych sił narodu. Podkreślali przy tym, że Niemcy są jedynie okupantami, którzy z pozycji siły dyktują prawa. Toteż zarządzenia okupacyjne powinny być

³² Tamże, s. 61.

³³ W. Cholewa, *Z pracy spółdzielni rolniczo-handlowych*, [w:] *Wspomnienia działaczy spółdzielczych*, Warszawa 1973, t. 4, s. 160.

³⁴ A. Piechowski, *Losy Spółdzielni Mieszkaniowych...*, dz. cyt., s. 36.

wykonywane o tyle, o ile było to koniecznością i obchodzone na wszelkie możliwe sposoby. W pierwszych tygodniach okupacji uchwalono tezy wojennej taktyki stosowanej w stosunkach z okupantami. Stwierdzono wprost:

[...] Nie możemy zapominać, że jesteśmy Polakami i że nadal jesteśmy gospodarzami kraju, a Niemców traktujemy jako okupantów, którzy obezwładnili nas siłą i z tej pozycji dyktują nam swe prawa. Zarządzenia okupacyjne nas nie wiążą. Powinny one być wykonywane o tyle, o ile jest to konieczne i z tendencją do ich obchodzenia we wszelki możliwy sposób. Interes ogólnoludzki musi dominować nad interesem grup i organizacji. Przepisy statutowe nie powinny przekreślać lub hamować działalności nie przewidzianej w tych statutach. Przekroczenia uprawnień będą skitowane po wojnie we właściwej drodze. Kontakty z Niemcami powinny być utrzymywane tylko w granicach stosunków urzędowych, w celu uzyskania poprawy położenia instytucji polskiej, przydziałów dla ludności lub wykorzystania ich celem interweniowania w sprawach poszkodowanych Polaków³⁵.

Legalnie działający w GG aparat spółdzielczy, pomimo narzuconych zadań, takich jak ściąganie kontyngentów od rolników i dystrybucja reglamentowanej żywności, rozwinął szeroką akcję niesienia pomocy społeczeństwu i wspierał ruch oporu. Stał się istotną częścią Polskiego Państwa Podziemnego, toczącego walkę na różnych polach o przetrwanie, wolność, zachowanie kultury i dziedzictwa narodowego i nowy, demokratyczny kształt odrodzonej Polski.

Bibliografia

Janczyk T., *Moje spółdzielcze lata*, Warszawa 1981.

Tołwiński St., *Wybór pism*, CZSBM Komisja Historyczna Rady Naukowej, Warszawa 1975.

Wspomnienia działaczy spółdzielczych, Warszawa 1966, t. IV; Warszawa 1973, t. V.

Chyra –Rolicz Z., *Spółdzielczość robotnicza na ziemiach polskich do 1939 r.*, Warszawa 1991.

Jasiński J., *Z dziejów polskiej spółdzielczości spożywców podczas II wojny światowej*, Warszawa 1965.

³⁵ J. Jasiński, *Z dziejów polskiej spółdzielczości...*, dz. cyt., s. 67.

Piechowski A., *Losy spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie w latach okupacji niemieckiej*, Warszawa 1992.

Rusiński W., *Zarys historii polskiego ruchu spółdzielczego, cz. II 1918-1939*, Warszawa 1980.

Świtalski Zb., *Marian Rapacki prezes „Społem” 1926 –1944. Materiały na sesję naukową*, Warszawa 1984.

Trocka H., *Spółdzielczość polska w kampanii wrześniowej i antyhitlerowskim ruchu oporu na terenie Generalnego Gubernatorstwa (1939-1945)*, Warszawa 2004.

Trocka H., *Spółdzielczość polska w służbie ojczyzny i społeczeństwa*, Warszawa 1987.

BEZPIECZEŃSTWO OBYWATELI W KONTEKŚCIE PRAGMATYKI PROCEDUR ADMINISTRACYJNYCH

CITIZENS 'SAFETY IN THE CONTEXT OF THE PRGMATICS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Abstract: Administration can be liked or not. The fact is that no one in the contemporary state is able to function without it. Its performance decides about citizens' sense of safety and their trust in the state. The Author attempts to present the relationships of administration with the political array existing in the state and refers to its freedom of action in decision-taking that being a routine, frequently concerns individual aspects of life. He concludes that in practice the Aristotle's and Montesquieu's separation of powers does not ensure the political neutrality of the executive which having to be system memory, is in fact an implementer of particular interests of political parties holding a majority in parliament.

Keywords: administration, servility, individual safety, political interest, neutrality, dependency

Wprowadzenie

Administracja jest strukturą państwa, która na co dzień łączy interesy obywateli z jego interesami. Momentem inicjacyjnym jest fakt narodzin, a momentem końcowym – śmierć. W obu przypadkach akt potwierdzający ten stan rzeczy ma charakter administracyjny. Pomiędzy nimi jest wiele innych aktów administracyjnych, bez posiadania których niemożliwe jest funkcjonowanie jednostki w państwie – świadectwo ukończenia szkoły i uzyskanie matury, legitymacja studencka, akt małżeństwa, przydział mieszkania, itd. Bez pośrednictwa administracji jednostka nie jest w stanie realizować swoich praw i obowiązków. Administracja decyduje przy tym nie tylko o sprawach

rutynowych, typu pobór podatków, ale także wydaje decyzje w sprawach indywidualnych, które dla niej są rutynowymi, ale dla obywatela – mają charakter życiowy (zawarcie związku małżeńskiego, śmierć bliskich, itd.). Administracja staje się *sui generis* szkłem powiększającym, przez które jednostka patrzy i ocenia własne państwo. Profesjonalizm jej działania, a nie rozwiązania normatywne i strukturalne, decydują o subiektywnym poczuciu przez obywateli swojego bezpieczeństwa w państwie. Na tym gruncie powstają trzy zasadnicze kwestie wymagające rozważenia. Są nimi:

- po pierwsze – ustalenie zasad wydawania przez administrację decyzji administracyjnych,
- po drugie – jakie związki ma administracja z istniejącym w państwie układem politycznym,
- po trzecie – jaki zakres swobody ma administracja w wydawaniu przez siebie decyzji administracyjnych (jaki jest zakres jej niezależności).

Zasady wydawania przez administrację decyzji administracyjnych

Budowa administracji i zasady jej zorganizowania zawsze są pochodną ustroju politycznego danego państwa. Pragmatyka funkcjonowania powiązana jest z wielorakimi uwarunkowaniami życia społecznego, w tym kulturowymi, gospodarczymi, politycznymi, tradycją i mentalnością narodu, metodami zarządzania przez siły polityczne znajdujące się u władzy, *etc.* Jako przykład wskazać można dążenia unifikacyjne biurokracji Unii Europejskiej¹. Ustalenie jednolitych zasad funkcjonowania administracji sprowadzić można jednak jedynie do wypracowania określonych standardów, ale nie procedur. W rozdziale piątym Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (z 7 grudnia 2000 r.; *Charter of Fundamental Rights of the European Union*)² zaakcentowano prawo do dobrej administracji, obejmując nim prawo do bezstronnego i dokonanego w dobrej wierze rozpatrzenia sprawy w rozsądnym czasie. Pytanie o kategorię dobrej wiary i określenie rozsądnego czasu. W pierwszym przypadku można ją sprowadzić do sytuacji, że każda ze stron do czasu podjęcia decyzji powinna mieć prawo przedstawienia swoich praw i zapoznania

¹ Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 9.

² Karta Praw Podstawowych, Dz. Urz. UE 2010 C 83/389.

się z materiałami sprawy (z wyłączeniem materiałów zakwalifikowanych jako tajne, informacji objętych klauzulą tajemnicy zawodowej lub państwowej), żądać zadośćuczynienia za poniesione straty powstałe w wyniku działania organów/struktur unijnych. Podobne stwierdzenia zawarte zostały w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (z 6 września 2001 r.; *The European Code of Good Administrative Behaviour*)³, w którym wskazano na niezbędność przestrzegania zasady praworządności, zasady niedyskryminowania, adekwatności, niezależności i neutralności, etc. Druga sprawa, a więc rozsądny czas, nie jest już tak oczywista, ale każdy kraj samodzielnie określa maksymalny czas rozpatrzenia sprawy oraz uwarunkowania jego wydłużenia. Dotyczy to zarówno działań administracji, jak i aktywności obywatela w postępowaniu administracyjnym.

Mając na celu wskazanie współczesnych sposobów wdrożenia zasad zawartych w aktach prawa międzynarodowego i unijnego, wskazać można cztery modele:

1. Tradycyjny. Sprowadza się do szczegółowego opisanie procesu postępowania administracyjnego (np. Austria, Polska, Niemcy, ale także Portugalia).
2. Ramowy. Sprowadza się do odejścia od szczegółowego opisanie procesu postępowania administracyjnego i wskazania podstawowych zasad i procedur (np. Szwecja, Grecja, Włochy).
3. Mieszany. Model, w ramach którego część procedur zostało unormowanych szczegółowo, a w odniesieniu do innych wskazano jedynie na ogólne zasady, które powinny być uwzględnione przy rozpatrywaniu spraw (np. Holandia, Hiszpania).
4. Model, który można określić jako niekodyfikowany, a więc taki, w którym dominującą rolę odgrywają orzeczenia sądowe (np. Wielka Brytania, Francja)⁴.

Za każdym razem powstaje pytanie: na ile normowanie prawne powinno być szczegółowe, a na ile ogólne. Opowiedzenie się za delegacją ustawową kompetencji organów/struktur władzy wykonawczej osłabia pozycję

³ www.ombudsman.europa.eu, (3.03.2018 r.).

⁴ A. Mirska, *Decydowanie w trybie postępowania administracyjnego*, [w:] Rydlewski G. (red.), *Decydowanie Publiczne*, Warszawa 2011, s. 229; Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 10–12.

władzy ustawodawczej. Oznacza to naruszenie konstytucyjnej zasady, że suwerenna władza należy do narodu. Inne zagadnienie, na ile parlament jest emanacją woli suwerena (będzie o tym mowa w dalszej części materiału). Rozwiązanie to umożliwia jednak indywidualne podejście do personalnych spraw obywateli. Pytanie, czy indywidualne oznacza bezstronne i jednolite? Nie daje bowiem gwarancji, że sprawy indywidualne będą rozpatrywane w identyczny sposób, a więc może naruszać zasadę równości i sprawiedliwości. Trzeba mieć na uwadze, że sprawy obywateli rozpatrywane są głównie przez administrację uplasowaną na najniższym szczeblu podziału administracyjno-terytorialnego kraju, która znajduje się w większości w systemie administracji zespolonej. Opcja polityczna władz lokalnych może zdecydować o przyjętym rozwiązaniu. Opowiedzenie się za szczegółowością ustaw też ma elementy pozytywne i negatywne. Z jednej strony przez swoją szczegółowość wprowadza/narzuca jednolitość rozwiązań. Pełni także funkcję edukacyjną, wskazując obywatelom, jakie mają prawa i czego mogą oczekiwać w wyniku wystąpienia określonych stanów. Z drugiej jednak strony, przewidywalność ustawodawcy wystąpienia określonych sytuacji jest mniejsza niż pragmatyka dnia codziennego. Mówiąc inaczej – opowiadając się za szczegółowością ustaw dochodzimy do sytuacji – znanej z okresu socjalizmu – że jeżeli prawo czegoś nie przewiduje, to problem nie występuje, a więc nie można go rozwiązać; jednolitość niweluje indywidualność. W tym kontekście najwłaściwsze wydaje się stosowanie modelu mieszanego, ale i on jest obciążony niesprawnością. Chodzi o określenie sfer i występującego w ramach nich zakresu swobody decyzji administracyjnej. Pamiętać trzeba, że administracja bez nadzoru staje się kluczową władzą w państwie.

Związki administrowania z polityką

Zasada podziału władzy wskazuje, że struktury prawodawcze (władza ustawodawcza) określa kierunek rozwoju państwa, a władza wykonawcza (administracja) odpowiada za wprowadzenie w życie decyzji parlamentu, w tym – za określenie sposobu wprowadzenia ich w życie. Mówiąc o administracji mam na myśli strukturę, która jednoczy całokształt działań organizacyjnych i wykonawczych podejmowanych przez różne podmioty w celu realizacji interesu społecznego, na podstawie i w wykonaniu decyzji parlamentu. Tak jest też definiowana aktywność administracji – w granicach i w wykonaniu

prawa⁵. Mając to na uwadze, administracja pełni realnie dwie funkcje: 1) realizuje i obsługuje proces zarządzania państwem i 2) wypełnia zadania publiczne, które zostały złożone na nią ustawowo wraz z prawem wydawania – w ramach posiadanych ustawowych kompetencji – aktów administracyjnych mających moc powszechnie obowiązującą (rozporządzenia), a także – indywidualnych decyzji administracyjnych⁶.

Jedną z zasad funkcjonowania administracji jest apolityczność, ale nie oznacza to braku związków z polityką, a momentami i samodzielnego tworzenia przez nią polityki. Nie ma w tym sprzeczności, a jedynie wyraz niedoskonałości języka polskiego. Język angielski ma dwa słowa – *politics* i *policy*, które u nas tłumaczone są jednakowo prowadząc do nieporozumień. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z działaniem powiązaniem z planowanym i zorganizowanym dążeniem do władzy i działaniami o charakterze ogólnospołecznym. W drugim do określenia działań dotyczących praktycznych aspektów rządzenia, które zbliżone są do zarządzania, a więc polityki publicznej, która może, ale nie musi być upolityczniona w znaczeniu *politics*⁷. Administracja, dysponując delegacją ustawową do określonego działania, za każdym razem powinna być związana celem decyzji ustawowej⁸. Oznacza to, że organ/urząd stosujący prawo nie może zmieniać jego sensu w zależności od kursu politycznego państwa⁹. Jednak prawo jest niczym innym jak wyrazem konsensusu osiągniętego przez partie polityczne zasiadające w parlamencie. Rzecz w tym, że – po pierwsze – jego interpretacja po stronie adresata i decydenta z reguły jest odmienna, po drugie – że administracja to struktura hierarchiczna, na czele której zawsze stoi osoba z nadania politycznego, i po trzecie – że prawo ma charakter resortowo-partyjny, a więc może się tak zdarzyć, i nie są to odosobnione przypadki, że rozwiązania jednego resortu nie będą zgodne z normowaniami innych resortów.

⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 2004, s. 93.

⁶ A. Mirska, *Decydowanie w trybie postępowania...*, dz. cyt., s. 219.

⁷ *Macmillan English Dictionary for Advanced Learners*, Oxford 2002; *Angielsko – polski i polsko – angielski glosariusz terminów i pojęć używanych w europejskich programach współpracy w dziedzinie edukacji*, Warszawa 2010.

⁸ Orzeczenie Sądu Najwyższego z 25.11.1990 r., III ANR 28/90, OSP 1992, nr 2, poz. 56.

⁹ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądowo-administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2010, s. 50.

Administracja to z założenia pamięć systemowa¹⁰. Władze się zmieniają, ale administracja trwa. Równocześnie, o czym już pisałem, administracja obsługuje proces rządzenia państwem, a więc jest – *nolens volens* – związana z dominującymi wartościami promowanymi przez rządzących. Odróżniać jednak trzeba upolitycznienie administracji od jej upartyjnienia. Struktura budowy administracji sprawia, że w sytuacji wątpliwości w stosowaniu prawa, jednostka niższego szczebla dla własnego bezpieczeństwa zawsze zwróci się o pomoc w interpretacji prawa do jednostki wyższego szczebla. W tym hierarchicznym modelu wcześniej lub później znajdzie się osoba z nadania politycznego. Osoba, która korzystając z zajmowanego stanowiska i uzależniona od przynależności partyjnej, korzystając z wewnątrzadministracyjnego prawa zwierzchności, dokona politycznej interpretacji obowiązującego prawa. Prawdopodobieństwo takiego zachowania wzrasta wraz aktywnością prawotwórczą parlamentu, stanowieniem nowych przepisów, nowelizowaniem istniejących rozwiązań, która prowadzi do narastającej liczby aktów wykonawczych. Faktem pozostaje, że prośba o interpretację powiązana być może także z brakiem profesjonalizmu decydenta, brakiem staranności w wykonywaniu obowiązków, świadomym korzystaniem z różnorodności rozwiązań prawnych dla zniesienia z siebie odpowiedzialności za podjęte decyzje, jak też z nieporadnością adresata decyzji administracyjnej.

Mówiąc inaczej – zdezorientowany i zastraszony urzędnik, szuka legitymacji dla wydanej przez siebie decyzji w decyzji swojego zwierzchnika, który znajduje się w identycznej sytuacji, i na koniec – w ramach procedur wewnętrznych – decyzję podejmie polityk zgodnie z interesem partii, której jest przedstawicielem. Przestajemy być państwem prawa, a stajemy się państwem działającym na „zawiasach prawa”, jak wiatr powieje, tak się drzwi otworzą¹¹.

Nie jest to jednak koniec problemów. Kanadyjski pedagog Laurence J. Peter z badań nad zachowaniami urzędników wyprowadził zasadę „osiągania szczytu niekompetencji” (zasada Petera; *Peter Principle*)¹². Sama w sobie nie jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa obywateli, ale w połączeniu ze zjawiskiem upartyjnienia administracji pragmatyka zaczyna zasługiwać na

¹⁰ G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

¹¹ B. Jastrzębski, *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP*, Płock 2007.

¹² L.J. Peter, R. Hull, *Zasada Petera. Dlaczego wszystko idzie na opak*, Warszawa 1975.

uwagę. W każdej zhierarchizowanej strukturze istnieją dwie drogi awansu: wzrost wynagrodzenia i przeniesienie na wyższe stanowisko. Awans jest marzeniem każdego pracownika, jednak nie wszyscy są przygotowani do wypełniania określonych zadań. Można być fantastycznym szefem zespołu i nie dać sobie rady z zarządzaniem zespołami. Każdy ma granicę niekompetencji i kompetencji, a dochodzenie do niej odbywa się na prośbę zainteresowanego – dążenie do awansu. Pomijam kwestię, że są osoby ukształtowane, aby być pierwszymi i są osoby, które będą się sprawdzać tylko w działaniach wykonawczych.

Mamy jednak do czynienia z proporcjonalnym systemem rozdziału mandatów, a ten (pomijając wybory z 2015 r.)¹³, wymusza – z reguły – tworzenie koalicji rządzącej. Parlament nie jest emanacją woli narodu, ale układu politycznego partii, które się w nim znalazły. Fałszywy wymiar ma przy tym wskazanie, że zwycięzca uzyskał takie, a nie inne poparcie. Zgoda, jest ono najwyższe wśród pozostałych uczestników elekcji, ale czy uprawnia do stwierdzenia, że reprezentuje on większość wyborców? Za każdym razem pomijany jest jeden wskaźnik – frekwencja na wyborach. Możemy mówić o większości spośród tych, którzy udali się na wybory, ale nie o większości wyborców. W tym układzie powstaje pytanie, dlaczego tyle osób postanowiło zagłosować, ale też pytanie, czy w ramach demokracji zwycięstwo w wyborach oznacza obowiązek reprezentowania interesu wszystkich, czy też – reprezentowania interesu tych, którzy dokonali wyboru danej opcji politycznej.

Podstawą funkcjonowania lidera parlamentarnego w ramach proporcjonalnego systemu rozdziału mandatów jest partyjny podział resortów i innych kluczowych stanowisk w państwie. Prawo stanowi parlament, ale projekty opracowują resorty i one też tworzą akty wykonawcze. Stąd moje wcześniejsze stwierdzenie o resortowo-partyjnym charakterze prawa i niespójnościach w aktach wykonawczych. W obsadzonych przez siebie (mowa o partiach politycznych) resortach kluczowe (wyższe) urzędy administracyjne obsadzane są osobami z nadania politycznego, a nie z doświadczenia administracyjnego. Następuje przyspieszenie osiągnięcia progu kompetencji (niekompetencji). Obserwując ich (partii politycznych) zachowanie, można

¹³ Na mocy postanowienia prezydenta RP Bronisława Komorowskiego z dnia 17 lipca 2015, zmienionego postanowieniem z dnia 3 sierpnia 2015 odbyły się 25 października 2015, www.sejm.gov.pl, (odczyt 17.02.2019 r.).

stwierdzić, że zachowują się zgodnie z dyrektywą ukazu cara Piotra I (z 9 grudnia 1708 r.), iż podwładny „powinien przed obliczem przełożonego mieć wygląd lichy i durnowaty, by swoim pojmowaniem istoty sprawy nie peszył przełożonego”¹⁴. Problem jednak w tym, że upartyjnienie polityki awansu w administracji przyspiesza osiągnięcie progu kompetencji/niekompetencji w administracji. Określone osoby po objęciu urzędów zaczynają się uczyć tego, co już dawno znać powinny lub – idąc dalej i cytując Jana Bocia – „nie może osiągnąć stopnia niekompetencji ten, który od razu jest niekompetentny”¹⁵.

W ramach struktur decydujących o trybie postępowania administracyjnego mamy zarówno organy władzy, takie jak Rada Ministrów i ministrowie, jak i innej rangi jednoosobowe lub kolegialne organy i urzędy dysponujące różną legitymacją władzy (z wyboru, z powołania). W praktyce mamy także organy/struktury, które nie zostały zaliczone do administracji publicznej, ale które, zgodnie z prawem (lub w wykonaniu prawnie unormowanych porozumień) wykonują *de facto* decyzje administracyjne, które jednak za takowe nie są formalnie uważane. Jako przykład wskazać można Prezydenta Rzeczypospolitej i jego prawo nadawania obywatelstwa polskiego¹⁶. Procedura ma charakter administracyjny, ale jako, że Prezydent RP nie jest zaliczony do organów administracyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny nie kwalifikuje tego działania jako administracyjne, a jako wyrażenie suwerennej woli głowy państwa¹⁷. Mówimy zatem o pełnomocnictwach określonych organów i ich pozycji w strukturze administracji publicznej. Zagadnienie ma jednak o wiele większy zakres. Polskie prawo administracyjne nie definiuje pojęcia organu administracyjnego. Orzeczenie Sądu Najwyższego wskazuje, że w postępowaniu administracyjnym organem *de facto* jest urzędnik, który sygnował decyzję, a organ odpowiada za jego decyzję¹⁸. Organ pełni więc funkcję techniczną i organizacyjną¹⁹. Większość decyzji podejmowana jest przez

¹⁴ www.home.agh.edu.pl/~rklimmek/ukaz.html.

¹⁵ J. Boć, *Kadry*, [w:] *Administracja publiczna*, A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2003, s. 290.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, art. 137.

¹⁷ „Orzecznictwo Sądów Polskich”, nr 4 z 1998 r.

¹⁸ Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.06.1991, www.orzecznictwo.com.pl (03.05.2018 r.)

¹⁹ A. Mirska, *Decydowanie w trybie postępowania...*, dz. cyt., s. 217.

ludzi, którzy nie są organami, ale wypełniają zadania w ramach pełnomocnictw/kompetencji przekazanych im przez organ. Mamy do czynienia z procesem dekoncentracji władzy. Organ ponosi odpowiedzialność, ale często nie uczestniczy w podjęciu decyzji.

Mówimy, że administracja działa w granicach prawa i w ramach jego realizacji. Nie jest ona jednak ani „sługą” władzy publicznej, ani „sługą” prawa, ani „elementem” rynku. Jest szczególnym podmiotem życia społecznego uczestniczącym w rozwiązywaniu spraw społeczeństwa. Część decyzji ma charakter władczy, część – reglamentacyjny (np. zgoda na sprzedaż alkoholu), itd. Niezależnie jednak od tego, ich stanowienie i egzekwowanie następuje z odwołaniem się do władczych środków, którymi dysponuje państwo, a więc działa w imieniu państwa. Praktyka pokazuje jednak, że administracji przychodzi zajmować się także sprawami, które nie zostały uwzględnione w prawie. Powstaje wówczas pytanie o zaspokojenie obywatelskich, prywatnych praw jednostki w nadzwyczajnych (niepowtarzalnych) sytuacjach.

Jeszcze nie tak dawno popularne było podejście, że jeżeli kwestie administracyjne są szczegółowo określone w prawie, nie ma podstaw, aby stały się przedmiotem badań naukowych. Podejście wydaje się być fałszywe. Kiedy mówimy o problemach społeczeństwa zawsze wskazać możemy na te, które są prognozowalne i te, które są nieprognozowalne²⁰. W ramach pierwszych znajdują się te, które są przewidziane przez prawo, i dla rozwiązania których ustalono procedury. Nie ma zatem potrzeby rozpatrywania ich i analizowania od samego początku. Zaliczyć do nich można – jako przykład – akt urodzenia, akt małżeństwa, uzyskanie dyplomu ukończenia uczelni, itd.. W odróżnieniu od nich, nieprognozowalne zjawiska wymagają rozpatrzenia od samego początku, a więc podjęta decyzja obarczona będzie elementem uznaniowości. Powstaje problem wykorzystania aktów – głównie wykonawczych – dla podjęcia decyzji, a więc polityka, rozumiana jako wybór wartości. Dotyczy to także sfery prognozowalnej, w ramach której też mogą zaistnieć sytuacje wymagające indywidualnego podejścia. Jako przykład wskazać można zakaz manifestacji ulicznych. Procedura administracyjna jest wypracowana, ale konkretna decyzja może być obarczona przymiotem politycznych poglądów urzędnika lub organu, w imieniu którego decyzja została wydana.

²⁰ H.A. Simon, *Podjęmowanie decyzji kierowniczych: nowe nurty*, Warszawa 1982, s. 72.

Zakres swobody administracji w wydawaniu decyzji administracyjnych

Na początku pamiętać należy o odróżnieniu swobody kształtowania procedur decyzyjnych administracji jako struktury od swobody podejmowania decyzji przez urzędników administracyjnych. Powracamy do zagadnienia upolitycznienia i upartyjnienia administracji. Administracja ma być neutralna politycznie. Nie jest to możliwe z zasady. Powołano ją do tego, aby wdrażać w życie normatywne rozwiązania przyjęte przez najwyższy organ prawodawczy państwa – parlament. Jego decyzje nie są niczym innym jak politycznym konsensem, osiągniętym w danym momencie w ramach istniejącego układu politycznego. Projekty ustaw przygotowywane są przez resorty, których kierownictwo obsadzone zostało w wyniku umowy koalicyjnej. Każda ustawa wymaga wprowadzenia aktów wykonawczych, które będą doprecyzowaniem zawartych w niej postanowień. W konsekwencji i treść ustawy, i treść przepisów wykonawczych mając charakter polityczny, ma również charakter partyjny. Zakres przedmiotowy ustawy może wymagać wprowadzenia aktów wykonawczych przez różne resorty powiązane z różnymi partiami politycznymi. W tym planie stwierdzić można, że administracja jako struktura faktycznie nie jest niczym ograniczona w swoim działaniu.

Ustawodawca w ramach osiągniętego konsensusu politycznego wytyczył kierunek działania, ale droga jego osiągnięcia znajduje się w rękach partyjnych resortów. Władza w państwie znajduje się w rękach suwerena i wybranych przez niego przedstawicieli, którzy *de facto* nie mają wpływu na realizację podjętych przez siebie decyzji. Podobnie jak suweren władzy nie jest jej źródłem, ale niewolnikiem decyzji podjętych przez wybranych przez siebie przedstawicieli. Naród, będąc źródłem władzy musi podporządkować się podjętym przez nich decyzjom, które nie wynikają z ich poglądów i programu, na który głosowali, ale z bieżącego, partykularnie pojmowanego interesu partii politycznych utrzymania się u władzy. Administracja jako struktura w ramach trójpodziału władzy jest praktycznie podchodząc do sprawy – podstawowym elementem władczym w państwie. A urzędnik?

Z definicji, o czym już pisałem, powinien być pamięcią systemową państwa – zmienia się władza, ale on pozostaje na straży realizacji prawa. Jest on jednak elementem hierarchicznie zbudowanej struktury i zawsze ma swojego szefa. Wymóg przestrzegania prawa modyfikowany jest przez podległość

służbową. Na czele hierarchii zawsze stoi osoba z nadania politycznego tzn. przedstawiciel określonej partii, bez której wsparcia nie zajmowałby tego stanowiska.

Podsumowanie

Administracja odpowiada za subiektywne poczucie bezpieczeństwa przez obywateli. To zaś decyduje o ich zaufaniu do władzy i stopniu jej legitymacji. Administracja działa w granicach prawa i w wykonaniu prawa. Pytanie, czy powinno być ono szczegółowe ze wskazaniem, aby każdy wiedział, co może go czekać, czy też ogólne, aby umożliwić optymalne rozwiązywanie indywidualnych problemów jednostki. Ogólnikowość ogranicza zasadę suwerenności narodu, ale szczegółowość nie dopuszcza do realizacji swobód i wolności. Edukuje o posiadanych prawach, ale gdy ustawodawca nie przewidział ich istnienia, niweluje możliwość ich dochodzenia. Tak jak od starożytności aktualne jest pytanie – sądzić szybko czy sprawiedliwie, tak zasadne jest pytanie o szczegółowość rozwiązań normatywnych. Faktem pozostaje, że w ramach arystotelesowskiego i monteskiuszowskiego trójpodziału władzy, najsilniejszą pozostaje władza wykonawcza, która decyduje o tym co dziś i teraz. Ta zaś w praktyce nie spełnia zasady neutralności politycznej i jest upartyjniona oraz obarczona zagrożeniem jej niekompetencji na najwyższych szczeblach.

Bibliografia

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Warszawa 2004.
- Kmiecik Z. (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010.
- Mirska A., *Decydowanie w trybie postępowania administracyjnego*, [w:] *Decydowanie Publiczne*, Rydlewski G. (red.), Warszawa 2011.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2010.
- Rydlewski G. (red.), *Decydowanie Publiczne*, Warszawa 2011.
- Simon H.A., *Podejmowanie decyzji kierowniczych: nowe nurty*, Warszawa 1982.

SYTUACJE KRYZYSOWE I KRYTYCZNE – RUDYMENTY TEORII

CRISIS AND CRITICAL SITUATIONS – THEUDES OF THEORY

Abstract: The article presents the issues of human life situations in a negative scenario. Although the main attention was focused on two categories – a crisis and a critical situation, all the considerations were integrated into the broader background of the theory of situations, including difficult, extreme and border situations. Crisis situations are the face of the crisis, which is a consequence of the negative development of the life path of individuals and communities. The crisis may or may not compromise security. Threats identified and addressed in a timely manner can inspire and lead to more successful states and development towards perfection (Promethean variant). The problem is the crisis not overcome – when it leads to destruction and defeat, and even the destruction of its subject (catastrophic variant). As the crisis escalates, it can smoothly turn into a critical situation. Generally speaking, a critical situation can be a negatively aggravated crisis situation or a condition manifesting itself in a sudden and extreme form. Critical events with negative effects, which are of key importance and are destructive to the course and quality of life of people are considered critical. Because of the overwhelming, destructive and traumatic effects, the critical situation is therefore a situation of no choice. To avoid total destruction, it requires decisive and effective reactive actions.

Keywords: security, crisis, difficult, crisis, critical situations

Życie człowieka toczy się krętą ścieżką, determinowaną sytuacjami, które napotyka na swej drodze – sytuacjami korzystnymi i niekorzystnymi, akceptowanymi i budzącymi dezaprobatę, mobilizującymi do zmiany. Odgrywają one niebagatelną rolę. Z jednej strony, każdy uświadomiony akt zachowania i działania człowieka poprzedzony jest swoistą diagnozą i definiowaniem sytuacji, w jakiej się znalazł, z drugiej – to od sposobu widzenia i katego-

ryzowania sytuacji zależą nie tylko konkretne czyny, ale w szerszej perspektywie również kształty jego osobowości i filozofii/polityki życiowej. Samotne diagnozy i definicje jednostek czy zbiorowości zderzają się przy tym z definicjami narzucanymi przez społeczeństwo¹. Bezpieczeństwo staje się szczególnym predykatem tego definiowania. Nie zawsze przecież może wieść się dobrze. Jakże często ludzie popadają w większe lub mniejsze tarapaty. Niejednokrotnie też, za sprawą natury czy innych ludzi, przeżywają sytuacje kryzysowe, a nawet krytyczne. Ich trafne diagnozowanie i rozumienie przesądza nie tylko o skutecznym przeciwdziałaniu i stabilizacji, komforcie życia, ale niejednokrotnie także o możliwościach przetrwania.

O pojęciu i kategorii „sytuacji” w naukach społecznych

W naukach społecznych można zauważyć powolny proces tworzenia się swoistej teorii sytuacji. Poza filozofią prym wiedzie tu psychologia. Sytuacja w sposób zasadniczy wyznacza bowiem i determinuje procesy psychiczne człowieka, jego zachowania, a w efekcie może także przesądzać o jego losach. Dostarczając szerokiego spektrum wiedzy w tym zakresie – o czym jeszcze poniżej – psychologia przykładowo rozwija pojęcie sytuacjonizmu², czyli poglądu, według którego warunki środowiskowe mogą w pewnych okolicznościach wpływać na zachowania ludzi w co najmniej takim samym stopniu, jak ich osobiste dyspozycje czy preferencje³. Rysuje się tu wyraźne kontinuum, na którego drugim krańcu sytuuje się dyspozycjonizm, który z kolei akcentuje znaczenie walorów i preferencji tkwiących w jednostce/człowieku.

Słownikowo sytuacją określa się zespół okoliczności, pewien stan rzeczy, w którym znajduje się jakiś podmiot lub obiekt bądź też dzieje się, rozgrywa, interesujące nas zdarzenie. Sytuację odnosi się także do położenia, lokalizacji (np. znaleźć się w takiej to a takiej sytuacji). Słowu temu towarzyszy wiele określeń synonimicznych, jak: okoliczności, uwarunkowania, stan

¹ K.H. Wolff, *A Definition of the Situation*, [w:] *A Dictionary of the Social Sciences*, J. Gould, W.L. Kolb (red.), New York 1965; W.I. Thomas, *Definicja sytuacji*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych*, W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), Warszawa 1975, s. 67-69.

² Ph. Zimbardo, R.L. Johnson, V. McCann, *Psychologia. Kluczowe koncepcje. Człowiek i jego środowisko*, przeł. J. Radzicki, Warszawa 2010, s. 30.

³ Pomijamy tu filozoficzne rozumienie sytuacjonizmu, które skupia się na indywidualistycznych ujęciach etycznych i niemożności formułowania ogólnych norm moralnych (J. Hartman (red.), *Słownik filozofii*, Kraków 2006, s. 217).

rzeczy, realia, status, położenie, kontekst, tło itp. W ujęciach naukowych, sytuacją określa się generalnie **układ wzajemnych stosunków człowieka z elementami jego najbliższego środowiska w określonym przedziale czasu**⁴. Zwraca się przy tym uwagę, iż ta całościowa i konkretna relacja z otoczeniem (przyrodą, społeczeństwem, kulturą) określa i jednocześnie otwiera różne możliwości dla uczestniczącej w niej jednostki.

Karl Jaspers zauważa, iż „w plastycznym wyobrażeniu sytuacja ukazuje się nam jako położenie rzeczy względem siebie w przestrzenno-topograficznym uporządkowaniu”. Wskazuje przy tym, iż dla zainteresowanego podmiotu empirycznego sytuacja stanowi pewną rzeczywistość, ograniczającą go albo przeciwnie, dającą mu szerokie pole do działania. W takim rozumieniu znaczenia nabierają także inne, towarzyszące podmioty, a wraz z nimi ich interesy, socjologiczne stosunki władzy, chwilowe układy lub okoliczności. Trzeba však mieć świadomość, iż jest to nie tyle stan poddany prawom natury, co raczej „rzeczywistość zawierająca wymiar sensu, która w swej konkretności nie jest zjawiskiem fizycznym ani psychicznym, lecz jednym i drugim zarazem i dla mojego bytu empirycznego oznacza korzyść lub stratę, szansę lub ograniczenie”⁵, a w kontekście naszych rozważań – niejednokrotnie także zagrożenie.

W teoretycznych rozważaniach o istocie „sytuacji” wskazywana jest kwestia zmienności i czasowości układów wzajemnych relacji między człowiekiem a elementami jego społecznego i pozaspołecznego otoczenia, wyznaczanych przez cele działania. Przy takim podejściu „sytuacja jest tym wszystkim, co w toku działania się zmienia, czyli układem otoczenia w określonym czasie”⁶. Akcentowana zmienność determinowana jest przez okoliczności fizyczne, dialektykę rzeczywistości, i w tym sensie sytuacja posiada swoją ontologię⁷. Ale zasadniczo, zmienność ta determinowana jest przede wszystkim przez samoświadomość i aktywność ludzką – sposób postrzegania sytuacji i oddziaływania na nią.

⁴ Rozważania niniejsze nawiązują do analiz zawartych w książce: S. Jarmoszko, W. Barszczewski, *Bezpieczeństwo społeczne w sytuacjach krytycznych*, Siedlce 2017, s. 129-150, *passim*.

⁵ K. Jaspers, *Sytuacje graniczne*, przeł. A. Staniewska, M. Skweciński, [w:] R. Rudziński, K. Jaspers, Warszawa 1978, s. 186.

⁶ W. Kalita, *Kryzys – istota, funkcje i związki przyczynowo-skutkowe*, [w:] *Prakseologiczne aspekty zarządzania kryzysowego*, K. Jaremczuk (red.), Rzeszów–Przemyśl 2013, s. 55.

⁷ B. Wolniewicz, *Ontologia sytuacji*, Warszawa 1985.

Poza aspektem materialno-fizycznym czy logicznym, immanentnym wymiarem wspomnianej ontologii są relacje i uwarunkowania społeczne. Sytuacje, w jakich najczęściej przebiega ludzkie życie, mają swój konkretny wymiar społeczny, którego następstwem jest kategoria sytuacji społecznych. Jako wyodrębniony z otoczenia społecznego układ wzajemnie oddziałujących na siebie podmiotów społecznych, sytuacja społeczna może przyjmować jedno z czterech znaczeń: 1) sposób czy *modus* relacji, w jakich podmiot pozostaje z otoczeniem, 2) zespół okoliczności czy ich konfiguracji w danym momencie, 3) miejsce, w którym zachodzą wydarzenia, a także 4) pozycja, stanowisko, stan czy położenie w jakim znajduje się dany podmiot⁸. Sensy tych ujęć mogą oczywiście łączyć się, kumulować.

Na sytuację społeczną „składają się obiekty społeczne, których realność jest funkcją ich postrzegania przez aktorów zorientowanych na określony rezultat, czyli wywołanie spodziewanej reakcji społecznej, oraz czynności aktorów podejmowane w celu osiągnięcia spodziewanej reakcji społecznej [...] sytuacje są strukturami obiektywnymi określanymi przez konteksty kulturowe i społeczne oraz znaczenia przypisane im przez uczestników”⁹. Każdorazowo, sytuacja społeczna określana/kształtowana jest przez powiązanie odniesień motywacyjnych z kontekstem kulturowym, w którym znaczącą rolę odgrywa także wymiar normatywny, społecznie narzucone regulacje zachowań i działań podmiotu w określonych okolicznościach.

Z pozycji człowieka wyróżniane są dwa zasadnicze **wymiary sytuacji – obiektywny i subiektywny**. Sytuacja obiektywna odnosi się do stanu najbliższego otoczenia fizycznego i społecznego oraz bieżącego stanu rozpatrywanego podmiotu sytuacji (fizjologicznego, psychologicznego czy psychospołecznego). Subiektywny wymiar sytuacji dotyczy natomiast sposobu ujmowania przez dany podmiot obiektywnych składników sytuacji. Odnosi się więc do procesu, w którym sam podmiot, bazujący na percepcji oraz interpretacji czynników obiektywnych, nadaje im własne znaczenie. Mówi się wręcz o tzw. **świadomości sytuacyjnej**, która obejmuje przetwarzanie napływających informacji o zachodzących zdarzeniach, ich rozumienie, a nawet antycypację¹⁰. Działanie w sytuacji jest zawsze zespoleniem – w praktyce/doświadczeniu

⁸ A. Manterys, *Sytuacja społeczna*, [w:] *Encyklopedia socjologii. Suplement*, Warszawa 2005, s. 319-323.

⁹ Tamże, s. 321.

¹⁰ J.F. Terelak, *Człowiek w sytuacji pracy w okresie ponowoczesności*, Warszawa 2011, s. 189.

podmiotu – tego, co obiektywne i tego, co subiektywne. Układ i oddziaływanie elementów zewnętrznych stanowi jednak zasadniczy konstrukt sytuacyjny.

Mimo wyraźnych powiązań merytorycznych i rzeczowych sytuacja nie jest tożsama ze środowiskiem, choć w nim się sytuuje. Bazuje bowiem na interakcji podmiotu z elementami tego środowiska. Zawsze oznacza określoną całość przestrzenną. Jak pisze Agnieszka Filipek, sytuacja dotyczy „panujących warunków środowiskowych wraz z wynikającymi z nich i z potencjału podmiotu możliwości, dotyczących aktualnego sposobu jego funkcjonowania”¹¹. Sytuacja sięga więc interioru swego podmiotu. Pomimo swej płynności, określonego „dziania się”, zawsze też jest w określony sposób predefiniowana warunkami środowiska, w którym się rozgrywa.

Sytuacja jest nieodłączną częścią ludzkiej egzystencji. Człowiek jest skazany na bycie w sytuacji. Jak zauważa Jaspers „nie mogę nigdy wydostać się z określonej sytuacji nie wpadając jednocześnie w inną”¹². Ludzkie życie składa się poniekąd z ciągu, łańcucha sytuacji. Bycie w sytuacji oznacza więc celową i świadomą aktywność, działanie człowieka, który potyka się o granice, jakie wyznaczają mu okoliczności zewnętrzne (otaczający świat) i własne, przyrodzone właściwości i stany świadomości. Jako fakt ontologiczny sytuacja staje się więc rezultatem usytuowania człowieka – jednostki/zbiorowości w określonym środowisku. Jest swego rodzaju konkretyzacją czy strukturyzacją tego środowiska, w ściśle określonym przedziale czasowym.

W kontekście ludzkiego działania sytuacja może być przede wszystkim określona jako układ stymulacyjny (źródło bodźców) i w tym ujęciu może mieć charakter **niespecyficznego** (nie zmieniającego ogólnego poziomu aktywacji, czyli ogólnej gotowości reagowania na owe bodźce) i **specyficznego** (stymulującego taką zmianę). Stymulacja ta może występować z różnym nasileniem. Jeśli jest ona zbyt „słaba” (uboga w silne bodźce), mamy do czynienia z **deprywacją stymulacyjną**, jeśli natomiast jest zbyt „silna” – z **przeciążeniem stymulacyjnym**. Stany te mogą nieść różne konsekwencje – mogą być pomyślne dla pewnego rodzaju aktywności człowieka, a niepomyślne dla innego.

W związku z powyższym w literaturze (zwłaszcza psychologicznej proveniencji) wyszczególnia się sytuacje normalne, optymalne i trudne.

¹¹ A. Filipek, *Psychospołeczne i prakseologiczne aspekty jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego*, Siedlce 2016.

¹² K. Jaspers, *sytuacje graniczne...*, s. 188.

Ponieważ normalność jako taka jest trudna do określenia, skategoryzowania czy sparametryzowania, bardziej zasadnym będzie określić sytuacje normalne jako **zwyczajne** (typowe, powszechne) charakterystyczne dla funkcjonowania człowieka w danych warunkach, będące *de facto* sytuacjami przystosowania do tych warunków. W sposób niejako naturalny ich dopełnieniem są **sytuacje nadzwyczajne** (nietypowe, szczególne). Sytuacje nadzwyczajne są wewnątrznie jakościowo zróżnicowane i występują w odmianie pozytywnej i negatywnej. Mogą przebiegać w **scenariuszu pozytywnym**, gdy człowiek dostaje od życia swoisty bonus zmieniający radykalnie jego status i sposób życia (np. otrzymuje nieoczekiwany spadek, wygrywa w totka, dzięki zbiegowi okoliczności staje się osobą znaną, sławną, wpływową, okoliczności zewnętrzne znacząco ułatwiają wykonanie zadania/misji). Mogą niestety także przebiegać w **scenariuszu negatywnym** – gdy człowiek zderza się z przeciwnościami losu, gdy następuje załamanie dotychczasowego trybu życia pod wpływem destrukcyjnych okoliczności, pozbawiających go dotychczas posiadanych możliwości i wartości.

Powracając do klasycznej typologii psychologicznej, wyodrębnione sytuacje nadzwyczajne można ujmować dychotomicznie jako **sytuacje optymalne** (ułatwiające określoną aktywność – sprzyjające zarówno samemu przebiegowi czynności, jak i osiągnięciu najlepszych wyników) oraz **sytuacje trudne** (w których wewnętrzna równowaga normalnej – zwyczajnej sytuacji zostaje zachwiana, co powoduje zakłócenie przebiegu aktywności i obniżenie prawdopodobieństwa realizacji zadania na normalnym, oczekiwanym poziomie). Ze zrozumiałych względów w dalszych analizach uwagę skoncentrujemy na tych drugich. W zależności od rodzaju zakłóceń wyróżnia się pięć zasadniczych rodzajów sytuacji trudnych:

- 1) **sytuacje deprywacji** (niezaspokojenia potrzeb – gdy podmiot pozbawiony jest waloru niezbędnego do normalnej egzystencji, np. sytuacja głodu, osamotnienia, niepowodzenia, pokrzywdzenia itp., a w tym sytuacja braku podstawowych elementów do normalnego funkcjonowania człowieka);
- 2) **sytuacje przeciążenia** (przekroczenia psychofizycznych możliwości działania, nadmiarowego wysiłku – gdy trudność zadania pozostaje na granicy możliwości wykonawczych podmiotu: fizycznych, psychicznych, umysłowych, np. gdy trzeba dźwigać ponadmiarowe

- ciężary, wykonywać zadania przekraczające posiadane kwalifikacje, nazbyt często stawiać czoła trudnościom bądź ponosić wielką odpowiedzialność przy możliwości niewielkiego wpływu na bieg zdarzeń);
- 3) **sytuacje utrudnienia** (przeszkody i braki w procesie osiągania celów – gdy możliwość wykonania zadania zostaje wyraźnie zmniejszona poprzez pojawienie się elementów zbędnych lub nieobecność elementów potrzebnych – braków, co prowadzi do dezorganizacji i niepełnej efektywności czynności orientacyjnych, decyzyjnych lub wykonawczych, np. bariery fizyczne, umysłowe, społeczne, formalne bądź braki rzeczowe, przedmiotowe lub informacyjne);
- 4) **sytuacje konfliktu** (przeżywanie konfliktu wewnętrznego lub uwikłanie się w konflikt zewnętrzny – gdy podmiot znajduje się w polu działania przeciwstawnych sił, nacisków fizycznych, moralnych czy społecznych, nie dających się pogodzić wartości pozytywnych bądź negatywnych);
- 5) **sytuacje zagrożenia** (pojawienie się ryzyka, prawdopodobieństwa naruszenia, utraty uznawanej wartości – gdy istnieje zwiększone prawdopodobieństwo naruszenia jakiejś cennej przez podmiot wartości)¹³.

Zasadniczą i charakterystyczną właściwością sytuacji trudnych jest to, iż zawierają one elementy – czynniki (przeszkody, braki, utrudnienia, sprzeczności, kłopoty), które wprowadzają dyskomfort i dezorganizację w normalnym funkcjonowaniu człowieka, a zasadniczo zakłócają bądź wręcz uniemożliwiają jego działanie/aktywność, proces osiągania zamierzonego celu – zaspokojenia potrzeby lub wykonania/rozwiązania zadania. Z tego też powodu wyzwalają stan wzmożonej aktywizacji podmiotu, wyzwolenia energii, emocji, determinacji do przezwyciężenia występujących przeciwności, co obciąża system regulacji zachowania, a nieraz prowadzi do jego szkodliwego przeciążenia.

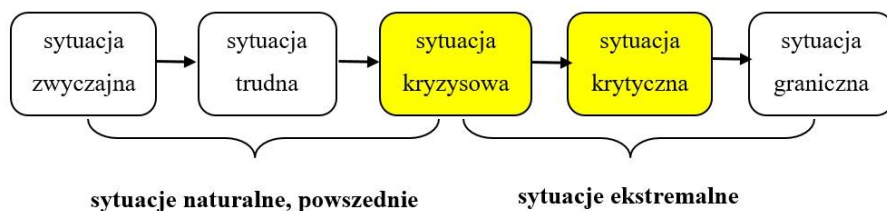
Sprawą poniekąd oczywistą jest możliwość koniunkcji. Enumerowane powyżej sytuacje nie wykluczają się wzajemnie, mogą się dopełniać, a nawet nakładać czy kumulować. W jednej sytuacji mogą wystąpić trudności

¹³ T. Tomaszewski, *Człowiek i otoczenie*, [w:] *Psychologia*, T. Tomaszewski (red.), Warszawa 1982, s. 31-36; Z. Ratajczak, W. Wosińska (red.), *Teoria sytuacji a badanie aktywności człowieka*, Katowice 1991.

różnego typu, co nasila ich szkodliwe oddziaływanie. Z drugiej strony, czynnikiem newralgicznym jest okres ich występowania. Im dłuższy czas utrzymywania się destrukcyjnych czynników, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia trwałych zakłóceń w funkcjonowaniu człowieka/społeczności, ich petryfikacji, a nawet powstania zmian o charakterze patologicznym. Niezneutralizowane czy nieprzewidywane sytuacje trudne, gdy ich normalizacja wykracza poza możliwości podmiotu, a oddziaływanie negatywnych czynników nie ustaje, przekształcają się najczęściej w sytuacje kryzysowe, ekstremalne.

Ogólne pojmowanie sytuacji kryzysowej

Problematyka sytuacji kryzysowych i krytycznych sytuuje się na tle szerszej plejady sytuacji, w jakich egzystuje człowiek i jego wspólnoty, co pokazuje schemat 1.



Schemat 1. Ciąg możliwych sytuacji życiowych człowieka w scenariuszu negatywnym

Sytuacje ekstremalne stanowią *exemplum* sytuacji życiowych człowieka w scenariuszu negatywnym. Obejmują doświadczenia przytłaczające człowieka swoim ciężarem, np. poważne zagrożenie życia lub fizycznej integralności własnej lub też innych osób, zwłaszcza bliskich, wydarzenia wywołujące niezwykle gwałtowną i istotnie zagrażającą zmianę sytuacji społecznej, spowodowanej na przykład nieprzewidywaną, jednoczasową śmiercią rodziny, względnie znaczących jej członków, lub też całkowitą utratą mienia (w wyniku np. pożaru, powodzi czy trzęsienia ziemi). Sytuację ekstremalną wywołują wydarzenia (krótko – albo długotrwałe) o charakterze wyjątkowo przerażającym, o cechach katastrofy. Może to być naturalny lub spowodowany przez człowieka kataklizm, udział w działaniach wojennych, poważny wypadek, bycie świadkiem okrucieństwa i śmierci innych osób lub bycie

ofiara tortur, terroryzmu, napadu, gwałtu lub innego podobnego przestępstwa. Wszystkie tego typu zdarzenia mają cechy czegoś, co ociera się o granice ludzkiej wytrzymałości na stres, a nawet ludzkiej egzystencji, czy wręcz je przekracza¹⁴.

Interesująca nas w szczególności **sytuacja kryzysowa** staje się swoistym zwornikiem sytuacji powszechnych (naturalnych, powszednich), charakterystycznych normalnej egzystencji ludzi, oraz sytuacji ekstremalnych, wytrącających tę egzystencję z codziennych torów. Znamionuje ją „zespół okoliczności zewnętrznych i (lub) wewnętrznych, w jakich się znajduje dany podmiot, jego część lub określona dziedzina jego działalności, wpływających na jego funkcjonowanie w taki sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi i utraty możliwości kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia jego interesów”¹⁵. W ujęciu ustawowym jest to „sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniach właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”¹⁶. **Sytuacja kryzysowa w znaczący, najczęściej postępujący, sposób pogarsza więc bezpieczeństwo podmiotów, warunki ich funkcjonowania i możliwości rozwojowe.**

Sytuację kryzysową stanowi zespół okoliczności (czynników zewnętrznych bądź wewnętrznych), w wyniku których dochodzi do zachwiania równowagi funkcjonowania określonego podmiotu, często utraty kontroli nad rozwojem zdarzeń i powstania nieakceptowanego poziomu zagrożenia jego podstawowych wartości, interesów oraz ważnych celów, co wywołuje potrzebę podjęcia nadzwyczajnych działań w celu odzyskania utraconej równowagi i powrotu do stanu funkcjonalnego. Sytuacje takie wypływają głównie z nieprzewidzianych zdarzeń o charakterze wstrząsowym. Ich źródłem może być wiele zjawisk naturalnych i społecznych, jak: klęska naturalna, katastrofa techniczna, masowe migracje, zamieszki i niepokoje społeczne, masowe

¹⁴ B. Borys, *Sytuacje ekstremalne i ich wpływ na stan psychiczny człowieka*, „Psychiatria” 2/2004, s. 98.

¹⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 376.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. nr 89, poz. 590, art. 3, ust. 1.

strajki, ekstremalne czynniki ekonomiczne (bieda, bezrobocie, załamanie rynków finansowych, ograniczenie dostaw surowców czy podaży towarów itp.), nasilenie zjawisk szeroko rozumianej patologii społecznej czy przestępczości zorganizowanej, ataki terrorystyczne, wojna domowa, zbrojne powstania, międzynarodowy konflikt zbrojny itp.

Godząc w podstawowe, żywotne wartości, sytuacje kryzysowe niosą sobą określony potencjał destrukcyjny. Do ich głównych, klasycznych cech należą:

- duża społeczna waga rozgrywających się spraw,
- nagłość zdarzeń (nieprzewidziany rozwój wypadków, nagłość pojawienia się/zarejestrowania i uświadomienia zagrożeń),
- szybki rozwój wypadków (zwłaszcza po przekroczeniu progu kryzysu),
- duże zagrożenie i napięcie społeczne,
- zagrożenie (sprzeczność) interesów, ponoszenie strat,
- spontaniczność zachowań i podejmowanych działań (przynajmniej w pewnym zakresie),
- pojawianie się agresji społecznej (w stosunku do sprawców, strony przeciwnej czy choćby „kozła ofiarnego”) itp.

Sytuacja kryzysowa jest następstwem wystąpienia kryzysu jako zjawiska, zdarzenia towarzyszącego istnieniu rzeczywistości, zarówno naturalnej, jak również społecznej i kulturowej. Choć mówi się także, iż to kryzys stanowi swoiste apogeum sytuacji kryzysowej, bez udziału jego elementów nie byłoby wszakże tego typu sytuacji. Kryzysy powstają zazwyczaj w wyniku załamania się harmonii powiązań między naturą, funkcjonowaniem ludzi, techniką i organizacją życia społecznego. To każde wydarzenie (a najczęściej ich splot), zaburzające normalny tryb działalności podmiotu (np. człowieka, wspólnoty, społeczeństwa, państwa), mogące zagrozić jego przynależnej kondycji, a nawet przetrwaniu. Mogą występować w różnych obszarach życia społecznego, co manifestuje się w różnych kategoriach: np. kryzysu politycznego, ekonomicznego, społecznego, demograficznego, ekologicznego, finansowego, międzynarodowego itp.

Wskazując na wybitnie **incydentalny, subiektywny i procesualny charakter kryzysu** R. Thom konstatuje, iż „w kryzysie znajduje się podmiot, którego stan, objawiający się pozornie pozbawionym przyczyny osłabieniem

mechanizmów regulacji, jest odbierany przez tenże podmiot jako zagrożenie jego egzystencji”¹⁷. Wyraźnie odróżnia przy tym kryzys od katastrofy, która nadchodzi nagle, zanim mogłby pojawić się kryzys, nieraz bez wystarczających oznak (np. śmiertelny strzał, bombardowanie czy uderzenie pioruna). W odróżnieniu od nagłości katastrofy (czyli stanu krytycznego) kryzys na ogół daje podmiotowi czas i środki do działania, a także narzuca/wymusza służącą przeżyciu aktywność, jego własną bądź otoczenia. Zauważa ponadto, iż nie ma kryzysów permanentnych. W większym bądź mniejszym wymiarze mają one jednak charakter epizodyczny.

W ujęciu ogólnym kryzys oznacza sytuację niepożądaną, jaka powstaje w toku działalności organizacji (systemu), która powoduje utratę inicjatywy, kontroli i stymuluje możliwość zaistnienia zmiany systemowej (nowego układu, struktur i funkcji w organizacji), a zarazem wymaga podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych. Kryzys stymuluje przełom między dwiema fazami jakiegoś procesu. Według S. Kwiatkowskiego, o istocie kryzysu – w każdej dziedzinie – stanowi eskalacja i kulminacja zagrożenia, gwałtowny wzrost niebezpieczeństwa powyżej progu alarmowego, do poziomu krytycznego (katastrofalnego), wraz z powstaniem groźnych i niszczących skutków. Do tego stanu dochodzi na skutek postępującego procesu destrukcji o poważnych następstwach, aż do utraty kontroli nad zagrożeniami¹⁸. Owa utrata kontroli, nie tylko nad zagrożeniami, ale i przebiegiem zdarzeń staje się symptomatyczna dla wszelkich sytuacji krytycznych, o czym nieco poniżej.

Poza oddziaływaniem na elementy materialno-organizacyjne, bez względu na swój charakter kryzys nie pozostaje bez wpływu na ludzką psychikę i sytuację społeczną.

Rzeczywistość kryzysu – konstatuje Wojciech Szlagura – wydaje się jedną z najbardziej podstawowych ludzkich rzeczywistości. Jakkolwiek zazwyczaj bolesna, jest ona często błogosławiona ze względu na niezwykle potencjał człowieczeństwa, jaki wyzwala zarówno w tych, którzy przez kryzys prze-

¹⁷ R. Thom, *Kryzys i katastrofa*, [w:] *O kryzysie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Michalski K. (red.), Res Publica, Warszawa 1990, s. 31.

¹⁸ S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Pułtusk 2011, s. 87, 108; M. Cieślarczyk, R. Kuriata, *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź 2005, passim.

chodzą, jak i w tych, którzy starają się im w tej drodze pomocnie towarzyszyć. Jest jakąś tajemnicą fakt, że właśnie kryzys jest drogą rozwoju. Że trzeba płacić cenę cierpienia, jeśli chce się osiągnąć coś, co naprawdę ma wartość¹⁹.

W zależności od okoliczności kryzys może więc być przyczynkiem do kłopotów, niepowodzeń i tragedii, ale może także prowadzić do rzeczy bardziej doskonałych, wzniosłych, do przełamania barier, marazmu, przezwyciężenia zagrożeń, dynamizacji rozwoju i kreowania nowych, doskonalszych stanów²⁰.

W tym kontekście socjologowie wskazują na zjawisko swoistej **bifurkacji – dwóch dróg możliwego rozwoju zjawisk kryzysowych**. Wyszczególniają więc **wariant katastroficzny**, gdy kryzys prowadzi do klęski, rozpadu i zaniku, unicestwienia swego podmiotu, oraz **wariant prometejski**, kiedy stymuluje odnowę i rozwój ku doskonałości. W świetle podstawowych konceptualizacji, kryzys – konstatuje Grażyna Skąpska – „jest ujmowany jako katastrofa, załamanie i rozpad, ale też jako przełom, przesilenie i otwarcie na nowe, jako szansa na podjęcie wysiłku w poszukiwaniu nowych rozwiązań, budowania instytucji, kształtowania się nowych wzorców współżycia, pojawieniu się i utrwalaniu nowych idei i wartości”²¹. Opierając się na rezultacie, można więc mówić o **kryzysie destrukcyjnym i zbawiennym, ożywczym**, ale rezultat ów wynika od sprawności reagowania i zarządzania nim. Początek kryzysu zawsze jest dysfunkcjonalny, niosący określoną dozę destrukcji.

Niejednoznaczność sytuacji kryzysowej ma również swoje odniesienie do podmiotu, którym może być jednostka, grupa, struktura czy instytucja społeczna. Można rozpatrywać ją w dwóch zasadniczych wymiarach – środo-

¹⁹ W. Szlagura, *Rzeczywistość kryzysu – pojęcie, definicje, teorie, dynamika*, www.interwencja-kryzysowa.pl/rzeczywistosc-kryzysu-pojecie-definicje-teorie-dynami (data dostępu: 20.08.2019).

²⁰ C. J. Cuaresma, J. Hlouskova, M. Obersteiner, *Natural disasters as creative destruction? Evidence from developing countries*, „Economic Inquiry”, nr 46, 2/2008, s. 214-226; S. Hallegatte, P. Dumas, *Can natural disasters have positive consequences? Investigating the role of embodied technical change*, „Ecological Economics”, nr 68/2009, s. 777-786; J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek (red.), *Kryzys i zarządzanie*, Bielsko Biała 2006; A. Filipek, *Kryzys jako szansa*, [w:] *Pokonać kryzys – żyć bezpieczniej*, M. Cieślarczyk, A. Filipek, A.W. Świderski, J. Ważniewska (red.), Siedlce 2010, s. 63-68 i wiele innych.

²¹ G. Skąpska, *Co po kryzysie? Odpowiedzi katastroficzne i prometejskie na temat kryzysu oraz społecznej świadomości i solidarności*, [w:] *Co po kryzysie*, G. Skąpska, M.S. Szczepański, Ż. Stasieniuk (red.), Warszawa 2016, s. 10.

wiskowym i osobowym. **Środowiskowy wymiar sytuacji kryzysowej** odnosi się do zaistnienia negatywnych zjawisk, procesów w otoczeniu podmiotu. Ich zasadnicze właściwości można ująć następująco:

- pojawiają się realne zagrożenia, a zaistniały kryzys występuje w odpowiedniej, społecznie znaczącej skali;
- zawsze występuje deficyt i presja czasu – duża dynamika zmian w przestrzeni zagrożeń (zdarzenia zachodzą szybciej niż możliwości reagowania na nie);
- występuje brak pewności, co do rozwoju zdarzeń i narastająca ich eskalacja;
- wzrastające opóźnienie w realizacji informacji o zachodzących zmianach stanu rzeczy na obszarze objętym sytuacją kryzysową, przy jednoczesnym wzroście zapotrzebowania na nią zarówno organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, jak i podmiotu dotkniętego zagrożeniem;
- organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo nie są w stanie opanować sytuacji, podołać zmianom i procesom dekonstrukcji;
- narastająca dezorganizacja może wywoływać panikę;
- występuje wyraźny konflikt interesów stron (uczestników) sytuacji kryzysowej;
- występuje ograniczenie kolegialnych reguł wypracowania decyzji;
- decyzje podejmowane są w warunkach stresu, ograniczonej informacji i podwyższonego poziomu ryzyka²².

Sytuacja zewnętrzna nie pozostaje bez wpływu na procesy wewnętrzne – oddziałuje wszak na stan psychiczny ludzi. Oddziaływanie szkodliwe, toksyczne, sprawia, że sytuacja kryzysowa może występować także w formie uwewnętrznionej, w postaci kryzysu narastającego w człowieku, dotyczącego jego osoby i egzystencji. W tym **osobowym wymiarze** kryzys rozumiany jest jako stan życiowej dezorganizacji, w którym człowiek doświadcza zniweczenia ważnych celów, aspiracji życiowych lub głęboko sięgającego zaburzenia przebiegu życia i metod radzenia sobie z czynnikami stresującymi,

²² K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2011, s. 22; E. Kołodziński, *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem podmiotu*, [w:] *Ochrona przed skutkami nadzwyczajnych zagrożeń*, Z. Mierczyk, R. Ostrowski (red.), t. II, Warszawa 2011, s. 22; P. Szmitkowski, *Zabezpieczenie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, Siedlce 2019.

czemu towarzyszy poczucie lęku, szoku, wyobcowania i trudności przeżywania w związku z zaburzeniem, a zatem ostry rozstrój psychiczny, wpływający na zdolność emocjonalnego, poznawczego i behawioralnego posługiwania się dotychczas stosowanymi sposobami rozwiązywania problemów. Wymiar osobowy może mieć charakter w pełni autonomiczny, ale zawsze stanowi zarazem immanentny komponent wymiaru środowiskowego (w tym społecznego).

Współczesne konceptualizacje kryzysu personalnego wskazują na kilka podstawowych sposobów jego pojmowania: 1) jako utraty lub zachwiania równowagi emocjonalnej lub psychicznej, 2) jako braku w zasobach jednostki lub zablokowania nawykowych, dotychczas dostępnych strategii zaradczych i obronnych, adekwatnych do sytuacji zagrożenia, 3) jako momentu zwrotnego, krytycznego, przełomowego, wymuszającego konieczność zmiany życiowej, 4) jako zagrożenia „ja”, utraty dotychczasowej samoświadomości i tożsamości, 5) jako zagrożenia dotychczas hołdowanej filozofii – sensu życia i systemu wartości²³. Istotne znaczenie ma także symptomatologia. Literatura ukazuje listę oznak kryzysu osobowego:

- a) ogólny wygląd, zwłaszcza zaniedbanie higieny i ubioru (co może świadczyć o utracie zainteresowania swoim wyglądem lub braku kontroli nad własnym zachowaniem);
- b) stan somatyczny i reakcje fizjologiczne: uszkodzenia ciała, stany chorobowe, dolegliwości somatyczne (np. bóle i zawroty głowy, męczliwość, zakłócenia snu, zaburzenia jedzenia, zmiana rytmu oddechu i ciśnienia krwi, wzmożona potliwość, drętwienie, drżenie, błądność lub czerwienienie się, ślinienie lub suchość w ustach, częste oddawanie moczu, biegunka i inne);
- c) zaburzenia jakościowe świadomości będące reakcją świadczącą o trudnościach w kontrolowaniu swoich zachowań, np. trudności w orientacji w miejscu i czasie, zaburzenia zdolności koncentracji uwagi i zapamiętywania wydarzeń, oznaki senności;

²³ D. Kubacka-Jasiecka, *Od stresu do kryzysu – kryzys emocjonalny jako zagrożenie tożsamości*, [w:] *Teoretyczne i kliniczne problemy radzenia sobie ze stresem*, I. Heszen-Niejodek (red.), Poznań 2002, s. 80-83; D. Kubacka-Jasiecka, *Kryzys emocjonalny i interwencja kryzysowa – spojrzenie z perspektywy zagrożenia ja i poczucia tożsamości*, [w:] *Psychologiczny wymiar zdrowia, kryzysu i choroby*, D. Kubacka-Jasiecka, T.M. Ostrowski (red.), Kraków 2005, s. 63-66; E. Włodarczyk, *Zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa*, [w:] *Człowiek wobec krytycznych sytuacji życiowych. Z teorii i praktyki pracy socjalnej*, E. Włodarczyk, I. Cytlak (red.), Poznań 2011, s. 311-330.

- d) zaburzenia motoryki: od hiperaktywności (w tym np. szybki i chaotyczny sposób mówienia, ruchliwość, gwałtowne, nieskoordynowane reakcje i ruchy), poprzez persewerowanie lub niekończenie czynności, do spowolnienia i zahamowania aktywności fizycznej;
- e) stan emocjonalny: pobudzenie lub zneruchomienie emocjonalne, jakość emocji, wahania nastrojów od obniżonego do podwyższonego i przejścia od mobilizacji i wrażenia pośpiechu po spowolnienie, zubożenie i wycofanie z aktywności, stopień kontroli emocji;
- f) zakłócenia treści, formy i przebiegu procesów poznawczych: zaburzenia w postrzeganiu rzeczywistości, trudności w zapamiętywaniu i przypominaniu sobie okresu przed, w trakcie i po zdarzeniu krytycznym, zmiany w zakresie myślenia logicznego, konkretnego, abstrakcyjnego oraz zaburzenia swobodnego przechodzenia w zależności od potrzeb z jednego poziomu na inny, zmniejszenie lub utrata zdolności realistycznej oceny i preferowanie myślenia życzeniowego lub katastroficznego;
- g) dezorganizacja osobowości²⁴.

Przedstawione objawy nie wyczerpują wszystkich możliwości. Na dodatek mogą one występować w różnych konfiguracjach, różnicować się w różnych fazach kryzysu i może je cechować różne tempo przechodzenia przez nie, różny czas trwania i odmienna ekspresja. Generalnie, kryzys osobowy, personalny stymuluje zaburzenia świadomości i samoświadomości oraz aktywności behawioralnej, wprowadzające deficyt adekwatności w relacjach wobec rzeczywistości, zwłaszcza interpersonalnej, społecznej, prowadzące do dezintegracji osobowości, a nawet określonych stanów chorobowych, nie tylko zresztą w sferze mentalnej.

Obok kryzysów endogennych, egzystencjalnych czy rozwojowych, w psychologii czy psychoterapii szczególnie akcentowany jest **kryzys sytuacyjny**, bezpośrednio związany z naszymi analizami. Kryzysy takie przebiegają zazwyczaj w czterech fazach:

- **faza szoku** (ugięcie się pod wpływem czynników zewnętrznych, reaktywne, pozbawione sensu działania osoby, jej odrętwienie, zaburzenie kontaktu, obserwowany mechanizm zaprzeczania itp.);

²⁴ J. Piątek, *Symptomatologia i analiza kryzysu*, [w:] *Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej. Poradnik dla pracowników socjalnych*, W. Badura-Madej (oprac.), Katowice 1999, s. 39-45.

- **faza reakcji emocjonalnej** (w silnie zabarwionej emocjonalnie konfrontacji z nową rzeczywistością osoba próbuje się z nią zmierzyć, poradzić sobie aktywując mechanizmy obronne, takie jak zaprzeczanie, wyparcie czy racjonalizacja; pojawia się poczucie utraty kontroli nad własnym życiem, braku możliwości samodzielnego przezwyciężenia trudności i spostrzeganie siebie jako istoty pokonanej; jeśli w porę uzyska odpowiednie wsparcie, jej poziom emocji będzie się stopniowo obniżał i możliwa stanie się refleksja na temat przyczyn i konsekwencji doświadczonego kryzysu, jeśli natomiast osoba znajdzie się w pustce społecznej, istnieje niebezpieczeństwo fiksacji i przejścia kryzysu w stan chroniczny);
- **faza pracy nad kryzysem** (faza mobilizacji psycho-intelektualnej, reakcje emocjonalne są mniej intensywne i nie tak częste, osoba stopniowo uwalnia się od siły traumatycznych przeżyć i jej uwaga zaczyna przenosić się z przeszłości na przyszłość, pojawia się refleksja na temat przyczyn i konsekwencji doświadczonego kryzysu, a w ślad za tym konkretne próby jego ostatecznego przezwyciężenia);
- **faza nowej orientacji** (cehuje ją odbudowa poczucia własnej wartości, podejmowanie nowych aktywności, ról i zadań oraz wzbogacenie doświadczenia życiowego elementami przeżytego wydarzenia traumatycznego bądź – z powodu napięcia przekraczającego wytrzymałość jednostki – dekompensacja, w której wyniku procesy spostrzegania rzeczywistości ulegają deformacji, jednostka wycofuje się z kontaktów interpersonalnych, doświadcza dezorganizacji i wewnętrznego chaosu, i niejednokrotnie ujawnia próby aktów agresji i autoagresji czy uzależnień)²⁵.

W kontekście zarysowanego dualizmu trzeba mieć świadomość, iż kryzys środowiskowy, przyjmujący często postać kryzysu społecznego jest czymś zgoła odmiennym od kryzysu jednostki, osobowości. Kryzys osobowy (mimo zewnętrznych kontekstów i uwarunkowań) sytuuje się centralnie w osobowości rozpatrywanego podmiotu. Dotyczy jego jaźni. Ma więc charakter niejako punktowy, skoncentrowany. W przeciwieństwie – kryzys środowiskowy ma postać płaszczyznową, obszarową. Obejmuje wiele podmiotów

²⁵ W. Badura-Madej, *Podstawowe pojęcia teorii kryzysu i interwencji kryzysowej*, [w:] *Wybrane zagadnienia interwencji...*, dz. cyt., s. 18-23.

społecznych (w tym jednostek), a zasadniczo odnosi się do „uderzenia” na określony teren. Trzeba również zauważyć, iż kryzys osobowy stanowi nieraz swoisty „odprysk” kryzysu środowiskowego.

Powszechnie akcentowane są przy tym społeczne aspekty sytuacji kryzysowej. Zenon Stachowiak akcentując ujęcie funkcjonalne opisuje ją jako stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, będący następstwem pewnego zagrożenia, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuacją stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub infrastruktury – w takiej skali lub o takim natężeniu, które wywołują reakcje społeczne powyżej akceptowalnego powszechnie poziomu ryzyka. To splot gwałtownych zdarzeń, powodujących wzrastający wpływ sił destabilizujących równowagę w społeczeństwie i trudności w normalnym funkcjonowaniu ludzi²⁶.

Kryzys środowiskowy może przyjmować nawet postać kryzysu społecznego, obejmować więc węzłowe zagadnienia życia społecznego zbiorowości na określonym obszarze. Ów „kryzys społeczny może w różnym stopniu zagrażać ciągłości i trwałości społeczeństwa. Może grozić wręcz rozpadem społeczeństwa, a nawet jego zagładą, lub powodować tylko niewielkie straty. Może pociągać za sobą szereg fundamentalnych zmian społecznych lub tylko zmiany marginalne. Społeczeństwo może poczuć się obezwładnione swym odczuciem kryzysu lub zmobilizowane, może zostać pobudzone do żywiołowego, a czasem też samobójczego działania, albo zdobyć się na racjonalną i adekwatną do stopnia i rodzaju kryzysu reakcję”²⁷. Kryzys taki może mieć charakter globalny bądź tylko lokalny, totalny bądź selektywny. Może być wynikiem zaburzeń endogennych lub egzogennych. Może także mieć charakter realny lub wyobrażony (a nawet urojony, co może wynikać z histerii społecznej).

Każdy poważny kryzys głęboko odbija się w umysłach ludzi. Z uwagi na traumatyczność, siłę zagrożeń jest silnie przeżywany, zarówno przez jednostki, jak i zbiorowości. Odciska swoje wyraźne, a zarazem zróżnicowane, piętno na kształcie i kondycji doświadczającej go społeczności. Jak wskazuje

²⁶ R. Jakubczak, B. Wiśniewski (red.), *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, Szczytno 2016, s. 249.

²⁷ K. Wielecki, *Kryzys i socjologia*, Warszawa 2012, s. 323.

przywoływany analityk „społeczeństwo może się poczuć obezwładnione swym odczuciem kryzysu lub zmobilizowane, może zostać pobudzone do żywiołowego, a czasem też samobójczego działania albo zdobyć się na racjonalną i adekwatną do stopnia i rodzaju kryzysu reakcję. W takich czasach następuje zwykle ożywienie umysłów (co niekoniecznie musi przynosić pożyteczne skutki), powstaje wielość (czasem powodująca chaos) koncepcji, teorii i ideologii. Ich głównym motywem jest zdefiniowanie sytuacji kryzysu, wyjaśnienie jej i wytworzenie racjonalizacji zdolnych zorganizować i rozsądnie ukierunkować wysiłek ogółu i jednostek, a także zredukowanie poczucia niepewności i ryzyka, przeżywanego subiektywnie jako głęboka strata”²⁸. Staje się więc swoistym problemem do rozwiązania, od czego uzależniona pozostaje przyszłość i możliwość przetrwania.

W porę zidentyfikowana sytuacja kryzysowa wraz z przedsięwzięciem efektywnych działań zaradczych i prewencyjnych, może być skutecznie skanalizowana i opanowana. Służą temu dwie okoliczności: niezbyt silne źródła czynników negatywnych, destrukcyjnych, a także sprawne, efektywne przeciwdziałanie. Skuteczne opanowanie zagrożeń (najlepiej w samym zarzewiu), co niekiedy może przejawiać się w skutecznej adaptacji wobec tego, co nowe, nietypowe i nieoczekiwane, nie tylko chroni przed szkodami, ale może wręcz przynieść wiele korzyści rozwojowych. Jednakże niepowodzenie takich działań, a zwłaszcza zbagatelizowanie symptomów i w efekcie przedłużanie się wyniszczających procesów sprawia, iż sytuacja kryzysowa może nabierać charakteru ekstremalnego i przeradzać się w sytuację krytyczną.

Specyfika sytuacji krytycznych

Sytuacja krytyczna jest generalnie negatywnie spotęgowaną sytuacją kryzysową, bądź też zdarzeniem objawiającym się w nagłej i ekstremalnej postaci²⁹. Jak zauważa K. Ficoń „piętrzące się napięcia i zagrożenia prowadzą od zmian ilościowych do nowej formy zmian jakościowych, jaką jest kryzys. Eskalacja zagrożeń prowadzi do powstania krytycznej sytuacji kryzysowej, która rodzi poczucie niebezpieczeństwa i jest efektem kumulowanych i w porę nie eliminowanych napięć i zagrożeń. Jest wynikiem albo zaniedbań i błędnych decyzji,

²⁸ Tamże, s. 391.

²⁹ A. Boin, *From Crisis To Disaster: Towards An Integrative Perspective*, [w:] *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*, R.W. Perry, E.L. Quarantelli (red.), Philadelphia 2005, s. 153-172.

albo niezdolności systemu do efektywnych działań antykryzysowych”³⁰. To w pierwszej kolejności sytuacja znacznego, zasadniczego zagrożenia, stan nie pozwalający na pozytywny obrót zdarzeń. Z drugiej strony, to sytuacja destrukcyjnie wpływająca na człowieka/społeczność, całościowo bądź w zasadniczej dziedzinie jego życia, sytuacja katastroficzna. Wprawdzie samo pojęcie sięga źródłami starożytnej greki (gr. *kritikós* = osądzący – wątek znaczeniowy związany z krytyką, a nie położeniem krytycznym), ale przyjmuje także inny sens, odnoszący się do takich znaczeń, jak przełomowy, rozstrzygający, trudny, ciężki.

W znaczeniu wykraczającym poza uprawianie krytyki, krytykowanie, słowo „krytyczny” nierozzerwalnie wiąże się z kwestią bezpieczeństwa, jakkolwiek byśmy je pojmowali. Niejednokrotnie więc, wykorzystywane jest do oceny stopnia niebezpieczeństwa. W jednej z procedur poziom „krytyczny” (obejmujący zagrożenie o skali poważnej, które skutkować może poważnym uszczerbkiem zdrowia oraz zniszczeniami mienia i sprzętu) poprzedza poziom „katastrofalny”, przy którym niebezpieczeństwo jest prawie niemożliwe do uniknięcia, a zagrożenie może spowodować obrażenia wielu ludzi, śmierć i ogólny stan destrukcji. Dwa pozostałe stopnie danej skali obejmują poziomy: marginalny i minimalny³¹, i sytuują się po stronie najmniejszych komplikacji.

Sytuacja krytyczna to następująca po sytuacji kryzysowej faza ludzkiego dramatu, wynikająca z niemożności zapanowania nad oddziałującymi zagrożeniami, skutecznego przeciwdziałania im i utrzymania *status quo*. Można ją traktować autonomicznie, ale również jako apogeum sytuacji kryzysowej, efekt jej dynamicznej eskalacji. Jak zauważa A. Drabarek, „sytuacja krytyczna, niebezpieczna, to zerwanie w sposób radykalny i często niemożliwy do przewidzenia z pewnym schematem postępowania, działania, dokonywania wyborów”³². Z natury rzeczy sytuacja krytyczna jest więc sytuacją bez wyboru, choćby z powodu nagłości wystąpienia czy siły oddziaływania.

W ujęciu psychospołecznym jakże często kryzysy generują sytuacje, w których ustalone sposoby życia codziennego zostają drastycznie zakwestionowane. Sytuacje krytyczne (dla jednostek czy grup) bywają wbudowane

³⁰ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, Warszawa 2007, s. 21.

³¹ A. Holt, H. Andrews, *Principles of Health and Safety at Work*, London 1993, [za:] M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, przeł. zespół, Warszawa 2011, s. 837.

³² A. Drabarek, *Bezpieczeństwo ontologiczne i wartości*, [w:] *Natura bezpieczeństwa w perspektywie personalnej i strukturalnej*, K. Drabik (red.), Warszawa 2013, s. 67.

w regularne życie społeczne mocą samej natury przecinania się procesu (czy też cyklu) życia i działalności podmiotu, z niedomaganiem instytucji społecznych w procesie jego długiego trwania. Dołączają do tego nagłe zdarzenia ze świata natury. Sytuują się tu kryzysy typowe dla okresów przejścia i w wymiarze jednostkowym zaczynają się wraz z narodzinami, a kończą wraz ze śmiercią. Tak rozumiane sytuacje krytyczne, stanowią niezbywalny element ciągłości życia społecznego i same ulegają swego rodzaju rutynizacji, choć dla jednostek mogą być bolesnym zerwaniem ich życiowych ciągłości. A. Giddens przez „sytuacje krytyczne” rozumie więc „okoliczności radykalnego, nieprzewidywalnego zerwania, które dotyka znaczną liczbę jednostek, sytuacje zagrażające pewnikom zinstytucjonalizowanej rutyny lub niszczące je”³³.

W kontekście sytuacji krytycznych najczęściej stosuje się dwa określenia – katastrofa i kataklizm. Mimo, iż „katastrofa” często wiązana jest z działalnością człowieka, odnosi się także do klęsk żywiołowych i ogólnie oznacza „wydarzenie nagłe, tragiczne w skutkach, powodujące straty materialne, w którym ktoś ucierpiał lub poniósł śmierć”³⁴. Podobnie słowo „kataklizm” zwykle „wiąże się z wielkim nieszczęściem albo strasznymi wypadkami, które niosą ze sobą ludzką krzywdę i nieszczęście, często połączone z niekorzystnymi zjawiskami dla środowiska”³⁵. Można więc założyć, iż słowa te wyczerpują znaczenia składające się na konotacje pojęcia „sytuacja krytyczna”.

Jak wynikało ze schematu, sytuacja krytyczna, to sytuacja nadzwyczajna w scenariuszu negatywnym – sytuacja wyjątkowa, niekorzystna, traumatyczna, ekstremalna. Za krytyczne uważa się wydarzenia brzemiennie w negatywne skutki, mające kluczowe znaczenie dla przebiegu i jakości życia ludzi. Powodują one utratę bezpieczeństwa i stabilności, uczucie bezradności, beznadziei, pustki, apatię, bierność, wahania nastroju, utratę nadziei i woli życia, gwałtowne reakcje emocjonalne, zaburzenie jasności myślenia oraz chaotyczność zachowań, a tym bardziej działań. Jednocześnie, dekonstruują utrwalony porządek i przebieg życia, a w szczególności dezorganizują działania zbiorowe. Są to szczególne sytuacje w życiu człowieka, absorbujące wiele energii życiowej, ale nade wszystko niosące określone zagrożenia, nie tylko dla jego dobrostanu, ale nierzadko samych podstaw egzystencji. Pozostawiają

³³ A. Giddens, *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturalnej*, przeł. S. Amsterdamski, Poznań 2003, s. 102.

³⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 29.

³⁵ J. Vugué, *100 największych kataklizmów*, przeł. H. Gardocka, Warszawa 2007, s. 5.

one najczęściej względnie trwałe ślady w psychice ludzi i świadomości/pamięci społecznej.

Do najbardziej charakterystycznych cech sytuacji krytycznych należą:

- **zagrożenia ludzkiego życia** – nieodłączny element sytuacji krytycznych. Zagrożenie to może dotyczyć ludzi bezpośrednio zaangażowanych w sytuację, postronnych świadków lub osób próbujących udzielić pomocy. Towarzyszyć temu mogą poważne szkody somatyczne, psychosomatyczne bądź psychiczne. Niestety, zagrożenia takie materializują się, co wiąże się z koniecznością „zarządzania” śmiercią;
- **destrukcyjność, groźba poważnych szkód** – zagrożeniu zdrowia i życia towarzyszyć może bardziej lub mniej trwałe zagrożenie dla stanu posiadania czy środowiska i powstanie poważnych szkód materialnych;
- **szybki bieg wydarzeń** – przedział czasowy sytuacji krytycznych jest zwykle dużo krótszy niż innych. Przebieg spraw staje się zazwyczaj zastraszająco szybki. Jednocześnie, niektórzy analitycy zwracają uwagę na możliwość powolnego, podstępного, narastającego zagrożenia, prowadzącego do sytuacji krytycznych. Nie uwzględnianie takiego wariantu uważają jako podejście niesłuszne. W naszym ujęciu powolne narastanie zagrożeń jest właściwością sytuacji kryzysowej, choć oczywiście w finale może prowadzić do krytycznych skutków. Nie kwalifikuje się jednak wprost do istoty sytuacji krytycznych. Kryzysy mogą przebiegać i zazwyczaj przebiegają w sposób ewolucyjny, powolny, sytuacje krytyczne pojawiają się natomiast raptownie, w sposób nieprzewidywalny, co nie oznacza, iż mogą one być swoistą eskalacją sytuacji kryzysowych, ich apogeeum;
- **niestabilność** – sytuacja może pogorszyć się nagle i ulegać dalszemu pogarszaniu. Sytuacje krytyczne mogą mieć dosłownie i w przenośni wybuchowy charakter. Wybuch wulkanu może wywołać panikę, która może stać się przyczyną większej liczby ofiar niż sama erupcja. Trzęsienie ziemi może powodować inne zagrożenia, jak np. ryzyko awarii tamy wodnej czy wybuchu zbiorników paliwa. Choroby występujące po powodzi, a spowodowane zatruciem wody, mogą być gorsze od samej powodzi itp.;

- ***trudny do przewidzenia bieg wydarzeń*** – w przypadku klęski żywiołowej, kierowanej prawami natury, niełatwo jest przewidzieć kolejne wydarzenia, ich rozwój, a tym bardziej zakończenie. Niestabilność sytuacji, jej gwałtowny i turbulentny przebieg również utrudniają przewidywania. Sytuacje krytyczne z udziałem osób (np. zakładników, ludzi niezrównoważonych psychicznie, samobójców) są nieprzewidywalne w skutkach, ponieważ równowaga psychiczna ludzi jest zakłócona, a trudne położenie może skłonić ich do nieprzewidywalnych zachowań i nieobliczalnych działań;
- ***wysokie obciążenie emocjonalne*** – co odnosi się zarówno do ofiar, personelu służb ratowniczych, jak i opinii publicznej. Odpowiednie zarządzanie emocjami osób bezpośrednio uczestniczących w sytuacji, jak również osób zaangażowanych za pośrednictwem mediów może stanowić większą część działania w sytuacji krytycznej;
- ***konieczność podjęcia natychmiastowego działania*** – co bezpośrednio wiąże się z potrzebą opanowania lub usunięcia zagrożenia, a także podjęcia akcji ratowniczej wobec ofiar. Można ewakuować ludzi z zagrożonego rejonu lub zlikwidować samo zagrożenie. Może zaistnieć potrzeba ostrzeżenia ludzi o niebezpieczeństwie, jak w przypadku zatrucia wodociągu. Może okazać się konieczne sprowadzenie pomocy medycznej dla rannych. Im szybciej otrzymają taką pomoc, tym większe szanse przeżycia. Niepodejmowanie działania podczas sytuacji krytycznej zazwyczaj nie jest rozwiązaniem, pomijając przypadki oczywiste, o czym poniżej;
- ***konieczność wykraczania poza standardowe sposoby postępowania*** – ponieważ z uwagi na wyjątkowość czy nieprzewidywalność sytuacji, dotychczasowe stają się nieskuteczne. Z uwagi na niedostatek standardowych wzorców postępowania występuje wyraźna potrzeba kreatywności. W miarę gromadzenia doświadczeń związanych z zagrożeniami nadzwyczajnymi (porwaniami zakładników, pożarami, trzęsieniami ziemi itp.) powstaje możliwość poszerzania doświadczeń, a w ślad za tym pogłębiania ekspertyz i wykorzystania ich do doskonalenia procedur. Ich aplikacja do nowych zdarzeń najczęściej wymaga jednak nowatorskiego podejścia i modyfikacji *ad hoc*;

- opcjonalnie: **niemożność podjęcia działania** – nieraz z różnych powodów podjęcie najbardziej oczywistego działania okazuje się nie możliwe, a w niektórych przypadkach z góry wiadomo, że nie ma w ogóle takiej możliwości, co najczęściej wiąże się z działaniem sił natury, np. przy tsunami czy zagrożeniu asteroidą³⁶ itp.

Większość z wyżej wymienionych cech charakteryzuje głównie sytuacje krytyczne o większym, społecznym zasięgu. Nie można wszakże zapominać, iż występują one także w mniejszej skali. Odnosić się mogą do mikrostruktur społecznych, zbioru osób przypadkowych bądź pojedynczych jednostek. Wiązą się wówczas z drastycznym naruszeniem dóbr osobistych, życia, zdrowia czy sytuacji materialnej i stają się najczęściej punktem zwrotnym w życiu ludzi. Mniejszy zasięg zagrożeń bądź mniejsze ich natężenie nie musi ujmować dramatyzmu sytuacji. Śmierć nie staje się mniej tragiczna wówczas, gdy zamiast wielu ginie jedna osoba.

Sytuację krytyczną należy rozpatrywać w zarówno w **aspekcie bodźcowym**, jak i **zadaniowym**. Zawsze wiąże się z oddziaływaniem bodźców (najczęściej destrukcyjnych, ekstremalnych), które w przemożny sposób wpływają na człowieka i stymulują jego reakcje. Sytuacja staje się więc polem aktywności człowieka/zbiorowości, pewnego rodzaju problemem do rozwiązania, wiąże się więc z koniecznością wykonania ważkiego zadania. Wymaga to adekwatnego rozpoznania, diagnozy (postrzegania, rozumienia i oceny), reakcji emocjonalnej i wypracowania planu działania. Obiektywne, fizyczne cechy otoczenia człowieka odpowiednio oddziałują na jego wrażliwość sensoryczną, reaktywność i wyrobione nawyki. Sytuacja obiektywna zostaje uwewnętrzniona i staje się sytuacją subiektywną, by zwrótnie ponownie się obiektywizować, choćby w formie podejmowanych reakcji.

W odniesieniu do rozpatrywanego podmiotu, sytuacje krytyczne można rozważać z dwóch perspektyw – endogennej i egzogennej. **Perspektywa egzogenna** wiąże się z oddziaływaniem zagrożeń, **perspektywa endogenna** – z ich doświadczaniem przez człowieka. To samo zagrożenie będzie różnie odbierane przez ludzi/struktury społeczne, w zależności od posiadanych zasobów, wiedzy, doświadczeń, woli i zdolności przeciwstawienia się itp.

³⁶ E. De Bono, *Sześć butów, czyli sześć sposobów działania*, przeł. M. Patterson, Warszawa 1997, s. 91-93; B. Wiśniewski, B. Kaczmarczyk (red.), *Sytuacje krytyczne a stres*, Bielsko-Biała 2012.

Z analiz wynika, że sytuacje krytyczne nader często wynikają nie tylko z nagłego pojawienia się nadzwyczajnych zagrożeń, ale w znacznej mierze także z niewłaściwych postaw społecznych w procesie reagowania na nie, radzenia sobie z tymi zagrożeniami, co sprowadza się do następujących słabych stron naszej samoświadomości, akcentowanych przez znawców problemu:

- mamy znikomą wiedzę o zagrożeniach, wręcz nie chcemy o nich wiedzieć;
- nie antycypujemy i nie zabezpieczamy się;
- nie znamy sygnałów alarmowych (a można dodać – podstawowych symptomów, oznak);
- nie posiadamy stosownych systemów ostrzegawczych;
- nie reagujemy na działania służb ostrzegawczych;
- budujemy domy i prowadzimy swoją egzystencję w obszarach zagrożonych;
- jesteśmy przekonani, że to najgorsze nas nie dotknie;
- niejednokrotnie sami „szukamy niebezpieczeństwa”;
- mamy znikomą wiedzę o ochronie przed zagrożeniami;

i wreszcie:

- odpowiedzialność podmiotów (rządowych, lokalnych i nas samych) jest znikoma³⁷.

W kontekście różnych stanowisk charakterystyka sytuacji krytycznych wymaga także wyjaśnienia kwestii trwania. Choć sytuacja jako taka odnosi się do układu *hic et nunc*, w kontekście kryzysu oznacza dłuższe przedziały czasowe, okres oddziaływania zagrożeń nadzwyczajnych. Będą to więc nieco dłuższe (od potocznego ujmowania istnienia czy trwania sytuacji) okresy występowania okoliczności krytycznych. S. Kwiatkowski przykładowo, kontrastuje „sytuację” i „stan”. W odniesieniu do istoty sytuacji kryzysowej/krytycznej wskazuje na jej dynamikę, pisząc:

może ona w różny sposób przekształcać się w trakcie narastania zagrożenia i jego percepcji przez podmioty nań narażone³⁸.

³⁷ R. Kalinowski, *Nadzwyczajne zagrożenia ludności i środowiska*, [w:] *Ochrona ludności – Bezpieczeństwo – Nauka i edukacja*, R. Kalinowski, Siedlce 2011, s. 20.

³⁸ S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Pułtusk 2011, s. 79.

W ujęciach pozapsychologicznych pojęcie sytuacji nabiera charakteru swojego skrótu myślowego. Gdy mówimy o sytuacji politycznej na świecie, czy też sytuacji gospodarczej kraju, zawsze obejmujemy nieco szerszą perspektywę czasową. Podobnie rzecz się ma z sytuacją kryzysową, a zwłaszcza sytuacją krytyczną. Może ona stanowić swoiście rozumiany moment, moment krytyczny, ale także rozciągać się na okres o względnie trwałym (nie zmieniającym się zasadniczo) układzie elementów.

Sytuacja krytyczna to jedna z dwóch odmian pełnowymiarowej sytuacji ekstremalnej. Kolejnym, ostatnim etapem eskalacji niedogodności i szkodliwości sytuacji człowieka jest **sytuacja graniczna**. Tak jak sytuacja kryzysowa może płynnie przeistoczyć się w sytuację krytyczną, tak ta w pewnych okolicznościach staje się sytuacją graniczną. Ujmując rzecz syntetycznie zasygnalizujemy zaledwie to zagadnienie. Problematykę tę spopularyzował lekarz, psycholog i filozof Karl Jaspers:

Sytuacjami granicznymi – pisał – nazywam to, że stale znajduję się w jakichś sytuacjach, że nie mogę żyć bez walki i cierpienia, że biorę na siebie winę i nie mogę tego uniknąć, wreszcie, że muszę umrzeć. Sytuacje graniczne nie zmieniają się, różnią się jedynie sposobem, w jaki się przejawiają; są one w odniesieniu do naszego bytu empirycznego ostateczne. Nie da się ich przeniknąć poznawczo: empirycznie nie widzimy już poza nimi nic innego. Są jak mur, o który uderzamy, o który się rozbijamy. Nie potrafimy ich zmienić, lecz jedynie naświetlić, nie mogąc ich wywieść i wyjaśnić przez odniesienie do czego innego. Nie da się ich oddzielić od samego istnienia empirycznego³⁹.

Sytuacje graniczne zamykają niejako wątki egzystencjalne człowieka.

Kierując się orientacją egzystencjalną, sytuacjami granicznymi Jaspers nazywa takie sytuacje, które są nieodłącznym elementem naszej obecności w świecie. To zasadniczo walka, wina, cierpienie i śmierć. Oznaczają one punkty nieprzezwyciężalnego oporu wobec naszego dążenia do harmonii świata i życia. Zawsze jesteśmy uwikłani w jakieś sytuacje. Graniczny charakter nadaje im dopiero jednostkowa postawa egzystencjalna podmiotu. Właśnie wtedy stajemy się sami sobą, gdy z otwartymi oczami wkraczamy w sytuacje graniczne. Jako coś rzeczywistego stają się one wyczuwalne jedynie dla bytu, egzystencji, samoświadomości człowieka. Ich poznanie empiryczne

³⁹ K. Jaspers, *Sytuacje graniczne...*, dz. cyt., s. 188.

może mieć jedynie charakter powierzchowny. Są dostępne poznaniu nie tyle rozumowemu, co psychoemocjonalnemu czy duchowemu.

Przewycięzając – na potrzeby naszej analizy – dziedzictwo egzystencjalizmu w narracji tego pojęcia, trzeba powiedzieć, iż sytuacje graniczne wiążą się ze skrajnymi doświadczeniami ludzi. Człowiek, który ociera się o śmierć bądź doznaje ostatecznego załamania dotychczasowego trybu życia, z pewnością dotyka sytuacji granicznej. To sytuacje zmaksymalizowanego zagrożenia, determinizmu i krańcowego doświadczenia przez ludzi ekstremalnych przeżyć. Mówimy tu o takich przypadkach, jak ciężkie zranienie, dramatyczna obrona życia (swego lub innych), śmierć osoby bliskiej, utrata majątku, fizyczne wykluczenie społeczne (banicja), uświadomienie spowodowania znaczącej, a zarazem nieodwracalnej krzywdy ludzkiej itp. Przeżycie sytuacji granicznej – a zatem np. uniknięcie śmierci – może prowadzić do życiowego przełomu, głębokiej, zasadniczej przemiany duchowej.

Na koniec jeszcze jedna uwaga. Zastosowane podejście – rozszerzenie analizy problematyki kryzysowej o „sytuacje krytyczne” i szerszą perspektywę fenomenu sytuacji – jest próbą przełamania dominacji, a nawet nadużywania pojęcia „kryzys” w dotychczasowych rozważaniach o bezpieczeństwie, w różnych zresztą zestawieniach, jak „sytuacje kryzysowe”, „reagowanie kryzysowe”, „zarządzanie kryzysowe” itp. Pojęcie to nie wyczerpuje jednak istoty zjawisk prowadzących do destrukcji bezpieczeństwa ludzi. Ma ponadto charakter ambiwalentny – jak konstatowaliśmy, kryzys może, ale nie musi niweczyć bezpieczeństwa, kończyć się destrukcyjnie, traumatycznie. Może przecież zostać przewyciężony i prowadzić nawet do stanów bardziej pomyślnych, niż przed jego zaistnieniem. Dotychczasowe skupienie się (problemem pozostaje na ile ma to charakter „lingwistyczny” a na ile reistyczny, realne) na kryzysie i samych sytuacjach kryzysowych, w swoisty sposób powoduje „zamrożenie” tej problematyki, a w pewnym sensie także zawężenie. Zjawisko kryzysu samo w sobie przecież jest zjawiskiem złożonym, fazowym, wielopostaciowym. Intencją było więc poszerzenie pola analizy z wykorzystaniem rudymetów teorii sytuacji, przedstawienie skrajnych wariantów rozwoju sytuacji, a w szczególności ekstremalnego poziomu erozji bezpieczeństwa – jednocześnie, przy adekwatnym docenieniu problematyki kryzysowej w swym tradycyjnym rozumieniu i ujmowaniu.

Podsumowanie

Sytuacje kryzysowe, a w następstwie również krytyczne, konstytuują wydarzenia specyficzne, wyodrębnione z codziennej rutyny, dotyczące cenionych wartości egzystencjalnych (np. życia, zdrowia, zaspokojenia najbardziej istotnych potrzeb, stanu posiadania, stabilizacji życiowej), dlatego są nad wyraz dystynktywne emocjonalnie i trudnościowe zarazem. Stanowiąc przejaw rzeczywistych zagrożeń, i w następstwie dekonstrukcji i destrukcji, powodują zarazem stany silnego napięcia i obciążenia psychicznego. Niezwykle istotną rolę w doświadczaniu krytycznych zdarzeń życiowych odgrywa subiektywna ocena osobistych i zewnętrznych zasobów, które uaktywnione w optymalny sposób pomagają rozwiązywać doskwierające problemy. Reagowanie i radzenie w sytuacjach kryzysowych i krytycznych nie odnosi się wszakże do kwestii li tylko psychologicznych. Niezbędne staje się adekwatne instrumentarium – właściwe siły i środki, w tym wysokie, adekwatne kompetencje, zasoby materiałowo-sprzętowe czy zdolność nieszablonowego myślenia, również strategicznego.

Postrzeganie sytuacji kryzysowej/krytycznej powinno uwzględniać nie tylko sygnały o niebezpieczeństwie, ale nade wszystko sygnały o ludzkim aspekcie zdarzeń traumatycznych. Każda sytuacja kryzysowa i krytyczna w wymiarze społecznym powoduje uszczerbek bezpieczeństwa wymagający określonej rekonstrukcji, odtworzenia, aby ludzka egzystencja mogła toczyć się dalej. Sytuacje te cechuje konieczność natychmiastowego działania wynikająca ze znacznej dozy determinującego ją niebezpieczeństwa. Tylko wtedy można uniknąć najgorszego. By niezwłocznie i właściwie reagować na zagrożenia nadzwyczajne i niesioną przez nie destrukcję (wywoływane stany krytyczne), społeczeństwa tworzą określone **systemy zarówno ochronne, jak i reaktywne, ratownicze**, wdrażające określone procedury przeciwdziałania zagrożeniom, ale to już kwestia na oddzielne opracowanie.

Bibliografia

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, przeł. zespół, Warszawa 2011.
- Badura-Madej W., *Podstawowe pojęcia teorii kryzysu i interwencji kryzysowej*, [w:] *Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej. Poradnik dla pracowników socjalnych*, Badura-Madej W. (oprac.), Katowice 1999.

Boin A., *From Crisis To Disaster: Towards An Integrative Perspective*, [w:] *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Perry R.W., Quarantelli E.L. (red.), Philadelphia 2005.

Borys B., *Sytuacje ekstremalne i ich wpływ na stan psychiczny człowieka*, „Psychiatria”, 2/2004.

Cieślarczyk M., Kuriata R., *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź 2005.

Cuaresma C. J., Hlouskova J., Obersteiner M., *Natural disasters as creative destruction? Evidence from developing countries*, „Economic Inquiry”, nr 46, 2/2008.

De Bono E., *Sześć butów, czyli sześć sposobów działania*, przeł. M. Patterson, Warszawa 1997.

Drabarek A., *Bezpieczeństwo ontologiczne i wartości*, [w:] *Natura bezpieczeństwa w perspektywie personalnej i strukturalnej*, Drabik K. (red.), Warszawa 2013.

Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, Warszawa 2007.

Filipek A., *Kryzys jako szansa*, [w:] *Pokonać kryzys – żyć bezpieczniej*, Cieślarczyk M., Filipek A., Świdorski A.W., Ważniewska J. (red.), Siedlce 2010.

Filipek A., *Psychospołeczne i prakseologiczne aspekty jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego*, Siedlce 2016.

Giddens A., *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturacji*, przeł. S. Amsterdamski, Poznań 2003.

Hallegate S., Dumas P., *Can natural disasters have positive consequences? Investigating the role of embodied technical change*, „Ecological Economics”, nr 68/2009.

Hartman J. (red.), *Słownik filozofii*, Kraków 2006.

Holt A., Andrews H., *Principles of Health and Safety at Work*, London 1993.

Jakubczak R., Wiśniewski B. (red.), *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, Szczytno 2016.

Jarmoszko S., Barszczewski W., *Bezpieczeństwo społeczne w sytuacjach krytycznych*, Siedlce 2017.

Jaspers K., *Sytuacje graniczne*, przeł. A. Staniewska, M. Skwieciński, [w:] R. Rudziński, K. Jaspers, Warszawa 1978.

Kalinowski R., *Nadzwyczajne zagrożenia ludności i środowiska*, [w:] *Ochrona ludności – Bezpieczeństwo – Nauka i edukacja*, Kalinowski R., Siedlce 2011.

Kalita W., *Kryzys – istota, funkcje i związki przyczynowo-skutkowe*, [w:] *Prakseologiczne aspekty zarządzania kryzysowego*, Jaremczuk K. (red.), Rzeszów–Przemyśl 2013.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.

Kołodziński E., *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem podmiotu*, [w:] *Ochrona przed skutkami nadzwyczajnych zagrożeń*, Mierczyk Z., Ostrowski R. (red.), t. II, Warszawa 2011.

Kubacka-Jasiecka D., *Kryzys emocjonalny i interwencja kryzysowa – spojrzenie z perspektywy zagrożenia ja i poczucia tożsamości*, [w:] *Psychologiczny wymiar zdrowia, kryzysu i choroby*, Kubacka-Jasiecka D., Ostrowski T.M. (red.), Kraków 2005.

Kubacka-Jasiecka D., *Od stresu do kryzysu – kryzys emocjonalny jako zagrożenie tożsamości*, [w:] *Teoretyczne i kliniczne problemy radzenia sobie ze stresem*, Heszen-Niejoдек I. (red.), Poznań 2002.

Kwiatkowski S., *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Pułtusk 2011.

Manterys A., *Sytuacja społeczna*, [w:] *Encyklopedia socjologii. Suplement*, Warszawa 2005.

Piątek J., *Symptomatologia i analiza kryzysu*, [w:] *Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej. Poradnik dla pracowników socjalnych*, Badura-Madej W. (oprac.), Katowice 1999.

Prońko J., Wiśniewski B., Wojtuszek T. (red.), *Kryzys i zarządzanie*, Bielsko Biała 2006.

Ratajczak Z., Wosińska W. (red.), *Teoria sytuacji a badanie aktywności człowieka*, Katowice 1991.

Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2011.

Skąpska G., *Co po kryzysie? Odpowiedzi katastroficzne i prometejskie na temat kryzysu oraz społecznej świadomości i solidarności*, [w:] *Co po kryzysie*, Skąpska G., Szczepański M.S., Stasieniuk Ż. (red.), Warszawa 2016.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2002.

Szlagura W., *Rzeczywistość kryzysu – pojęcie, definicje, teorie, dynamika*; www.interwencjakryzysowa.pl/rzeczywistosc-kryzysu-pojecie-definicje-teorie-dynami.

Szmitkowski P., *Zabezpieczenie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, Siedlce 2019.

Terelak J.F., *Człowiek w sytuacji pracy w okresie ponowoczesności*, Warszawa 2011.

Thom R., *Kryzys i katastrofa*, [w:] *O kryzysie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Michalski K. (red.), Warszawa 1990.

Thomas W. I., *Definicja sytuacji*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych*, Derczyński W., Jasińska-Kania A., Szacki J. (red.), Warszawa 1975.

Tomaszewski T., *Człowiek i otoczenie*, [w:] *Psychologia*, Tomaszewski T. (red.), Warszawa 1982.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. nr 89, poz. 590, art. 3, ust. 1.

Vugué J., *100 największych kataklizmów*, przeł. H. Gardocka, Warszawa 2007.

Wielecki K., *Kryzys i socjologia*, Warszawa 2012.

Wiśniewski B., Kaczmarczyk B. (red.), *Sytuacje krytyczne a stres*, Bielsko-Biała 2012.

Włodarczyk E., *Zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa*, [w:] *Człowiek wobec krytycznych sytuacji życiowych. Z teorii i praktyki pracy socjalnej*, Włodarczyk E., Cytlak I. (red.), Poznań 2011.

Wolff K.H., *A Definition of the Situation*, [w:] *A Dictionary of the Social Sciences*, Gould J., Kolb W.L. (red.), New York 1965.

Wolniewicz B., *Ontologia sytuacji*, Warszawa 1985.

Zimbardo Ph., Johnson R.L., McCann V., *Psychologia. Kluczowe koncepcje. Człowiek i jego środowisko*, przeł. J. Radzicki, Warszawa 2010.

Mirosław Jan DYRDA

Joanna ZIENKIEWICZ

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Nauk Społecznych

PRZYGOTOWANIE PSYCHOLOGICZNE CZYNNIKIEM OCHRONY LUDNOŚCI

PSYCHOLOGICAL PREPARATION AS A FACTOR OF POPULATION PROTECTION

Abstract: The purpose of the article is to present a general concept of forecasting directions and methods of shaping the population psychological preparation to act in emergency situations. An analysis of the essence of psychological preparation is the basis for development of forecasts and implementation of activities. Prognostic work should be carried out in four stages and the forecast should be improved and developed on an ongoing basis. At the base, the social capital should be placed, a high level of which forms an important factor determining the efficiency of human actions in difficult situations.

Keywords: psychological preparation, mental resistance, threats, safety

Wprowadzenie

Podstawową przyczyną obserwowanego od kilkunastu lat znacznego wzrostu zainteresowania przyszłością jest możliwość wykorzystywania naukowo uzasadnionych prognoz do przygotowania ludzkiego działania w złożonych, ciągle zmieniających się warunkach społecznych, ekonomicznych i militarnych. Praktyka coraz bardziej utwierdza nas w przekonaniu, że tradycyjne planowanie w sferze ochrony ludności, uwzględniające z reguły jedynie aspekt celowości przyszłych działań coraz częściej zawodzi i okazuje się być dalece niewystarczające. Ludzkość dojrzała zatem do sytuacji uwzględniania konieczności poprzedzania zasadniczych decyzji planistycznych oceną i przewidywaniem zachowań człowieka w przyszłych, nie do końca określonych

zdarzeniach. Postulat ten odnosi się w pełni również do działań podejmowanych przez szefów poszczególnych szczebli administracji państwowej na rzecz przygotowania i kształtowania odporności psychologicznej ludności. Prognozowanie zasadniczych kierunków tej pracy, określenie najbardziej efektywnych metod w realizacji założonych celów nie może jednak nie uwzględniać przewidywanych zmian w postawach i systemie wartości społeczeństwa kraju wobec problematyki bezpieczeństwa i obronności. Wprawdzie zaplanowanie, czy chociażby „rozpoznanie” takich wartości jak: patriotyzm, wolność, godność, rozumienie interesu narodowego jest nieporównanie trudniejsze niż prognozowanie problemów ekonomicznych, czy demograficznych, ale nie jest niemożliwe. Prognoza powinna cechować się odpowiednim stopniem ogólności, a jednocześnie konkretności i obejmować zasadniczą problematykę dotyczącą poszczególnych elementów psychologicznego przygotowania.

Rodzi się jednak pytanie, jaką przyjąć procedurę badawczą, na jakich ją oprzeć założeniach, jakie wreszcie wykorzystać metody, aby proces prognozowania dostarczył możliwie pełnej i rzetelnej wiedzy o przedmiocie prognozowania, jakim jest przygotowanie psychologiczne ludności. Przedmiotem prognozy powinien być poziom tego przygotowania oraz działania ukierunkowane na kształtowanie poszczególnych jego wskaźników stosownie do przewidywanych sytuacji zagrożeń. Jak stwierdza Zdzisław Kosyrz:

[...] współczesny człowiek jest stale narażony na różnego rodzaju zagrożenia. Na pewno wśród nich szczególne miejsce zajmuje produkcja broni nuklearnej, militarnych robotów, stale unowocześnianego «tradycyjnego» uzbrojenia. [...] Polemologia dostrzega wiele przyczyn narastania wspomnianych zagrożeń. Zalicza się do nich m.in. nadmierne zbrojenia, wzrost znaczenia elit wojskowych, terroryzm, celowe prowokacje, negatywne stereotypy etniczne, uzależnienia zewnętrzne (ingerencja)¹.

Z tego względu konieczne jest przygotowanie psychologiczne szeroko pojętego społeczeństwa, w tym zwłaszcza elit władzy podejmujących strategiczne decyzje. Mieści się ono w szeroko pojętej edukacji dla bezpieczeństwa, której

¹ Z. Kosyrz, *Oblicza człowieka i rozdroża jego natury*, Warszawa 2019, s. 344-345.

jednym z filarów jest przygotowanie psychologiczno-pedagogiczne². Traktuje się je jako jedną z możliwości kształtowania poziomu bezpieczeństwa poprzez doskonalenie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach trudnych. Uzasadnione jest rozszerzenie edukacji dla bezpieczeństwa o jego wymiar kulturowy, bowiem w nim należy upatrywać źródła tożsamości ludzi tworzących naród³. Stanowi on podstawę psychologicznego nastawienia człowieka wobec rzeczywistości.

Istota przygotowania psychologicznego

Przygotowanie psychologiczne człowieka z uwzględnieniem specyfiki kulturowej i psychologicznej mieszkańców naszego kraju do efektywnych zachowań w przewidywanych sytuacjach zagrożeń jest przedmiotem rozważań przedstawicieli nauk o bezpieczeństwie⁴. Istotne jest to, iż w warunkach potencjalnych zagrożeń ludzie będą poddani oddziaływaniu różnych czynników, często na granicy ich wytrzymałości psychicznej. Tradycyjnie poszczególni autorzy, podejmujący problem bezpieczeństwa, rozważają je w kontekście potrzeb człowieka, zwłaszcza uwarunkowanych przez współczesną cywilizację, a także przemian dokonujących się w naszym kraju⁵. Współcześnie wielu autorów dokonuje prób umieszczania polskich przeobrażeń ustrojowych w kontekście wielkich teorii zmiany i rozwoju społecznego oraz teorii modernizacji⁶. Z powyższych konstatacji wynika konieczność uwzględniania tego, iż: „Podłość i skarleńie współczesnego świata są fotografią multimedialnej i poligamicznej natury ludzkiej. Spotykane „prześlepienie” nierówna

² A. Pieczywok, *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań współczesności*, Warszawa 2012, s. 10-11.

³ J. Czaja, *Bezpieczeństwo kulturowe*, [w:] *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)*, J. Pawłowski (red.), Warszawa 2017, s. 433-435.

⁴ J. Kunikowski, *Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP*, Warszawa 1995; *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, R. Jakubczak, J. Flis (red.), Warszawa 2006; W. Kitler, *Bezpieczeństwo RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011; A. Pieczywok, *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań współczesności*, Warszawa 2012; R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Siedlce 2013; *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa). Podręcznik akademicki*, J. Pawłowski (red.), Warszawa 2017.

⁵ R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Siedlce 2013, s. 21; A. Pieczywok, *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań współczesności*, Warszawa 2012, s. 226-227; *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, Z. J. Wasilewski (red.), Warszawa 2006, s. 13.

⁶ A. Radziewicz-Winnicki, *Pedagogika społeczna*, Warszawa 2008, s. 259 i nast.

walka z kłamstwem, które «zdąży obiec pół świata, zanim prawda założy buty», ciągle trwa»⁷. Z tego względu do analizy zachowań ludzi można stosować zarówno metody ilościowe, jakkolwiek mogą one być obciążone pewnym błędem, jak i jakościowe na poziomie opisowym, chociaż mogą one zawierać pewną dozę subiektywizmu⁸. Szczególnie niekorzystnym czynnikiem wpływającym na zachowania ludzi może być nadmierny subiektywizm w ocenie doświadczanych wydarzeń, który może mieć swoje źródło w szczególnej wrażliwości emocjonalnej i podatności na czynniki stresogenne⁹. W literaturze psychologicznej, socjologicznej i pedagogicznej akceptuje się dość duże znaczenie i zróżnicowanie indywidualnych właściwości każdej jednostki¹⁰. Przyjąć zatem należy, iż:

człowiek jest wielowymiarowy [...], ponieważ składa się ze struktur biologicznych, społecznych i psychologicznych, ponieważ jego działania są uruchamiane przez różnorodne motywy materialne i duchowe, ponieważ pracuje na poziomie świadomym i nieświadomym, ponieważ ma wbudowane układy poznawcze, emocjonalne i wolicjonalne, ponieważ jest osobą niepowtarzalną i niewymienialną, ponieważ żyje jednocześnie w świecie zewnętrznym i wewnętrznym¹¹.

Także stres, który przeżywa, nie powinien być rozpatrywany tylko i wyłącznie jako właściwość bodźca, lecz odnieść go należy do zdolności poznawczych człowieka, jego aspiracji i jakości życia, systemu wartości, potrzeb oraz dyspozycji fizycznych¹². Jeśli wystąpią one równolegle z brakiem lub niedostatkiem wiedzy wówczas skutki mogą być o wiele groźniejsze niż przewidywane

⁷ Z. Kosyrz, *Oblicza człowieka i rozdroża jego natury*, Warszawa 2019, s. 353.

⁸ B. Pietrusewicz, A. Winter, *Podstawowe kwestie pomiaru zmiennych psychologicznych w kontekście wyzwań XXI wieku*, [w:] *Współcześni ludzie wobec wyzwań i zagrożeń XXI wieku*, H. Liberska, A. Malina, D. Suwalska-Barancewicz (red.), Warszawa 2014, s. 182.

⁹ I. Heszen-Niejodek, *Teoria stresu psychologicznego i radzenia sobie*, [w:] *Psychologia. Podręcznik akademicki. Jednostka w społeczeństwie i elementy psychologii stosowanej*, Strelau J. (red.), t. 3, Gdańsk 2000, s. 468-469.

¹⁰ J. Koziński, *Człowiek wielowymiarowy*, Warszawa 1998; J. Koziński, *Psychotransgresjonizm. Nowy kierunek w psychologii*, Warszawa 2001; W. Wosińska, *Psychologia życia społecznego*, Gdańsk 2004; *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, J. Wasilewski (red.), Warszawa 2006.

¹¹ J. Koziński, *Człowiek wielowymiarowy...*, dz. cyt., s. 3.

¹² J. Reykowski, *Funkcjonowanie osobowości w warunkach stresu psychologicznego*, Warszawa 1966, s. 210; W. Wosińska, *Psychologia życia...*, dz. cyt., s. 112; M.J. Dyrda, *Pedagogika społeczna. O aspiracjach, jakości i sensie życia*, Warszawa 2009.

w prognozach. Koniecznie należy uwzględnić także celowe działania dezinformacyjne, które będą pogłębiały chaos w postrzeganiu rzeczywistości. Z tego względu człowiek współczesny powinien poszukiwać swojej przyszłości w głębi swej osobowej istoty, mądrych regułach życia społecznego.

W takim kontekście idei przygotowania psychologicznego nie należy sprowadzać tylko do kształtowania i umacniania sfery psychicznej, bowiem obejmuje ono także takie obszary, jak:

- mądrość, opartą na filozoficznym podejściu do sytuacji życiowych,
- wyposażenie w wiedzę o możliwych zjawiskach psychicznych przeżywanych przez człowieka,
- umiejętność rozpoznawania i radzenia sobie z zjawiskami psychicznymi, zwłaszcza stresowymi,
- spostrzegawczość i umiejętność analizowania zachodzących wydarzeń,
- znajomość reguł myślenia w sytuacjach trudnych,
- pomysłowość oraz odwagę w myśleniu i działaniu,
- chęć i umiejętność współdziałania z innymi ludźmi oraz obdarzanie ich zaufaniem.

Wśród wielu konstruowanych zasad i działań mających wpływ na umacnianie odporności psychicznej ludzi w sytuacji zagrożeń należy wskazać na:

- systemowe traktowanie działań edukacyjnych, psychologicznych, duszpasterskich i relaksacyjnych,
- aktywizowania ludzi do świadomego i systematycznego podejmowania działań,
- zapewnienie sprawnego systemu powiadamiania i alarmowania o zagrożeniach,
- multidyscyplinarnego podejścia do problemu psychologicznego przygotowania,
- jedności indywidualnego i zespołowego podejścia w realizacji przedsięwzięć edukacyjnych,
- efektywne wykorzystanie sił i środków koniecznych dla zapewniania ochrony ludzi.

Odporność na sytuacje trudne można interpretować jako potencjalną zdolność człowieka do realizacji zadań w warunkach presji negatywnych

czynników dezorganizujących schematy poznawcze, działania, dążenia i nastawienia człowieka. Wynika z tego, iż istotą psychologicznego przygotowania jest podwyższanie jakości i odporności psychiki ludzkiej, a tym samym zmniejszanie jej podatności na wpływ czynników destrukcyjnych.

Jednym z podejmowanych przedsięwzięć edukacyjnych, mających na celu przygotowanie ludzi do działania w sytuacjach zagrożeń, może być rozwijanie odporności psychicznej. Jest ona łączona:

[...] ze zdolnością do znoszenia frustracji, czyli zakłóceń w działalności ukierunkowanej na cel aktywności człowieka. Ze stanem odporności na zagrożenie, czyli – zdolnością człowieka do działania lub normalnego kontynuowania czynności mimo i niezależnie od postrzeganych czynników zagrożenia. Także ze zdolnością do znoszenia przykrego – wpływającego niekorzystnie na osobowość – podniecenia emocjonalnego¹³.

Czynności ukierunkowane na kształtowanie odporności psychicznej odnoszone są do następujących sfer:

- wyrabiania odporności psychicznej człowieka jako zdolności do znoszenia frustracji, czyli zakłóceń w ukierunkowanej na cel aktywności jednostki;
- umacniania odporności psychicznej na zagrożenia, zwłaszcza w sytuacjach postrzeganych przez jednostkę jako trudne;
- kształtowania cech umysłu – logiczności, plastyczności, nieszabloności w myśleniu, krytycznego podejścia, umiejętności sprawnego spostrzegania, koncentracji uwagi, zapamiętywania i myślenia w warunkach przeżywania silnych emocji;
- doskonalenia zdolności znoszenia niekorzystnego napięcia emocjonalnego, mogącego dezorganizować podejmowane czynności, a także panowanie nad swoimi emocjami.

W analizach zagadnienia przygotowania psychologicznego wskazuje się na pomiar, jego specyfikę, trudność, a także trafność i rzetelność prowadzonych badań psychologicznych. Bowiem:

Pomiar w psychologii odnosi się do charakterystyk złożonych, abstrakcyjnych, trudno dostępnych, co wymaga podejścia pośredniego, potencjalnie

¹³ J. Kunikowski, *Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP*, Warszawa 1995, s. 75.

narażonego na błędy. Scenariusz ten zawiera niepewność od początku, konieczność odwołania się do konkretnego modelu teoretycznego¹⁴.

Ze względu na pojawiające się w przestrzeni publicznej zdarzenia, takie jak: akty terrorystyczne, zagrożenia potencjalnym konfliktem militarnym, różnorodne działania realizowane w cyberprzestrzeni oraz powstające na różnym tle konflikty społeczne, konieczne jest prowadzenie działań przygotowawczych. Powinny być one traktowane jako źródła wiedzy o potencjalnych zagrożeniach i ich możliwych konsekwencjach.

Rozważanie problemu psychologicznego przygotowania ma zatem charakter hipotetyczny, bowiem prognozowane zagrożenia mogą wystąpić z różnym natężeniem i w różnym czasie. Wobec tego konieczne jest realizowanie przedsięwzięć wspomagających, do których można zaliczyć:

- zaangażowanie i przykład osobisty kierujących przygotowaniem i akcjami w sytuacjach trudnych;
- wyzwalanie inicjatywy i samodzielności w realizacji zadań;
- zapewnienie warunków do regeneracji sił psychicznych i fizycznych;
- budowanie i umacnianie kapitału społecznego;
- tworzenie warunków do sprawnego działania służb ratunkowych i informacyjnych.

Wobec tego celem psychologicznego przygotowania jest wpływanie na takie sfery osobowości ludzi, jak: wartości intelektualne (inteligencja, wyobraźnia, operatywność myślenia), cechy wolicjonalne (opanowanie, męstwo, inicjatywa, zdyscyplinowanie), a także spoczywające u podstaw kapitału społecznego: współpraca i zaufanie.

Kapitał społeczny czynnikiem wzmacniającym psychikę człowieka

Kapitał społeczny jest problemem badawczym podejmowanym przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, mającym jednocześnie wymiar praktyczny. Tego typu problematyka jest zawarta w:

- teorii sieci społecznej rozważanej w badaniach systemowych;
- rozważaniach prowadzonych przez pedagogów i psychologów;

¹⁴ B. Pietrulewicz, A. Winter, *Podstawowe kwestie pomiaru zmiennych psychologicznych w kontekście wyzwań XXI wieku*, [w:] *Współcześni ludzie wobec wyzwań i zagrożeń XXI wieku*, Liberska H., Malina A., Suwalska-Barancewicz D. (red.), Warszawa 2014, s. 180.

- nauce społecznej Kościoła katolickiego, w której eksponuje się osobę, wspólnotę i współdziałanie dla wspólnego dobra;
- zasadach i wartościach spoczywających u podstaw UE, a dotyczących zaufania, tolerancji, więzi, współpracy i współdziałania dla wspólnego dobra;
- doktrynie społecznej gospodarki rynkowej rozwijającej się między konkurencyjnością a solidaryzmem społecznym¹⁵. Tak sformułowany zakres problemowy pozwala na określenie jego istoty.

Pojęcie kapitału społecznego jest wykorzystywane do charakteryzowania stanu i kierunków rozwoju społeczności i społeczeństw. Jak rozumieć kapitał społeczny w kontekście pedagogiki i psychologii społecznej? Interpretując istotę, treść i znaczenie kapitału społecznego dla jednostki i grupy, pedagodzy i psycholodzy społeczni odwołują się do prac P. Bourdieu, J. Coleman, R.D. Putnama i F. Fukuyamy¹⁶. Pojęcia „kapitał społeczny” – zdaniem F. Fukuyamy – użyła po raz pierwszy L.J. Hanifan w 1916 roku do opisu szkolnych ośrodków społecznych, natomiast J. Jacobs do analiz stosunków społecznych w dzielnicach miejskich¹⁷. Właśnie Jacobs zauważyła, iż współdziałanie społeczności miało wpływ na publiczne bezpieczeństwo mieszkańców. Chcielibyśmy zatem zwrócić uwagę na pojęcia, którymi posługiwali się twórcy koncepcji kapitału społecznego, a których będziemy używali w dalszej części swoich rozważań. Rozróżniają oni:

1. Kapitał ludzki, który będąc właściwością osoby, tworzy warunki ku temu, aby mogła działać w nowy sposób. Jest on zawarty w umiejętnościach i wiedzy posiadanej przez jednostkę.
2. Kapitał społeczny jako sumę zasobów jednostki lub grupy powstającą w wyniku mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych kontaktów, znajomości i wzajemnego uznania. Jest on tworzony wówczas, kiedy

¹⁵ A. Przyemeński, *Kapitał społeczny, pojęcie czy teoria*, [w:] *Kapitał społeczny*, L. Frąckiewicz, A. Rączaszka (red.), Katowice 2004, s. 71; M.J. Dyrda, *Pedagogika społeczna. O kapitale społecznym*, Siedlce 2013.

¹⁶ P. Bourdieu, *The forms of capital*, [w:] *Handbook of theory and research for the sociology of education*, J.G. Richardson (red.), Greenwood Press, New York 1986; J.S. Coleman, *Social capital in the creation of human capital*, „Supplement to American Journal of Sociology” 1998, volume 94; R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków-Warszawa 1995; F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa-Wrocław 1997, s. 20.

¹⁷ F. Fukuyama, *Wielki wstrząs. Natura ludzka a odbudowa porządku społecznego*, Warszawa 2000, s. 27.

stosunki między ludźmi zmieniają się w taki sposób, który ułatwia inne czynności oraz daje dostęp do innych form kapitału na przykład ekonomicznego, bądź kulturowego.

3. Kapitał kulturowy to pojęcie wprowadzone przez P. Bourdieu na określenie idei, wiedzy, umiejętności i przedmiotów o wartościach kulturowych, jakich ludzie nabywają w życiu społecznym. Wyraża się on w języku i kulturowych kompetencjach.
4. Kapitał symboliczny – zdaniem P. Bourdieu – jest najważniejszym ze wszystkich kapitałów. Umożliwia rekonwersję na inne kapitały (ekonomiczny, społeczny, kulturowy, prawny i inne). Daje możliwość sprawowania władzy symbolicznej z użyciem przemocy symbolicznej (miękkiej formy przemocy), to znaczy tworzenia takich warunków, ażeby ludzie zachowywali się w pożądanym sposób.
5. Kapitał ekonomiczny, to wszelkiego rodzaju dobra (bogactwa, środki, aktywa) finansowe służące prowadzeniu działalności gospodarczej.
6. Kapitał fizyczny istnieje w obserwowalnych formach materialnych¹⁸.

Istotnym czynnikiem świadczącym o pożądanym poziomie relacji między ludźmi jest zaufanie rozpatrywane w następujących wymiarach jako:

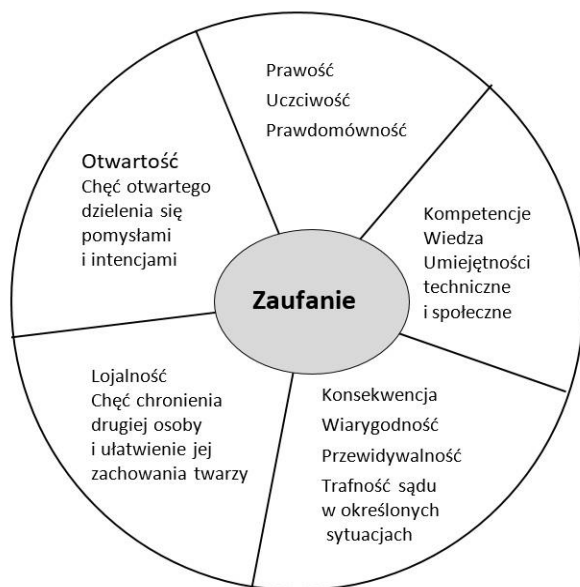
1. Relacja – podstawowym problemem jest brak informacji związanych z istotnymi aspektami sytuacji. Zaufanie, aby było efektywne musi być więzią obustronną, dzięki której każdy z uczestników interakcji ma motywację do wspólnego działania.
2. Współpraca – bowiem ludzie mogą zaspokajać większość swoich potrzeb przede wszystkim dzięki współpracy z innymi. W sytuacji zagrożenia sukces jest możliwy dzięki współdziałaniu w realizacji wspólnego celu.
3. Tendencja osobowościowa – bowiem impuls zaufania odnosi się wyłącznie do istot ludzkich, dlatego aby go wygasić, wystarczy go zdehumanizować, pozbawić ludzkich cech, takich jak indywidualność, tożsamość, godność, autonomia.

¹⁸ J.S. Coleman, *Foundations of social theory*, Cambridge, Massachusetts and London, England 1990, p. 304; P. Bourdieu, *The form of capital*, [w:] *Handbook of theory and research for the sociology of education*, J.G. Richardson (red.), New York 1986, p. 248.

4. Reguła kulturowa – ponieważ zaufanie w tym kontekście oparte jest na regułach normatywnych wymuszających wiarygodność¹⁹.

Podstawowe wskaźniki zaufania zostały zaprezentowane na schemacie 1.

Zaufanie wywodzi się z faktu podzielenia poglądów i wartości²⁰. To właśnie ono pozwala na rezygnację ze sformalizowanych czynności pomiędzy partnerami społecznymi. W takiej sytuacji decydującą rolę odgrywają normy moralne, dobro wspólne oraz dobro drugiego człowieka. Dzięki temu tworzy się wspólnota oparta na postrzeganiu norm moralnych spoczywających u podstaw danego społeczeństwa. Dokonując analizy problematyki zaufania Fukuyama formułuje pytanie: „Czyje zasady powinny obowiązywać?”²¹. Oczywiście uznane przez daną społeczność za ważne i spoczywające u podstaw jej istnienia i działania oraz służące jej rozwojowi. Wobec tego wartości muszą być podzielane przez członków danej społeczności (schemat 2).



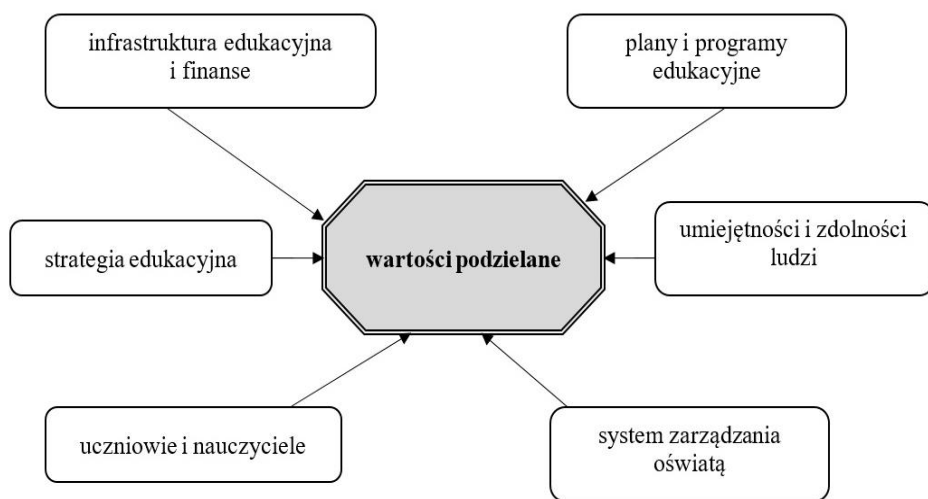
Źródło: opracowanie na podstawie F. Fukuyama, *Wielki wstrząs*, Warszawa 2000, s. 24-28.

Schemat 1. Uwarunkowania źródeł zaufania

¹⁹ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 134-147.

²⁰ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny...*, dz. cyt., s. 20.

²¹ F. Fukuyama, *Wielki...*, dz. cyt., s. 24.

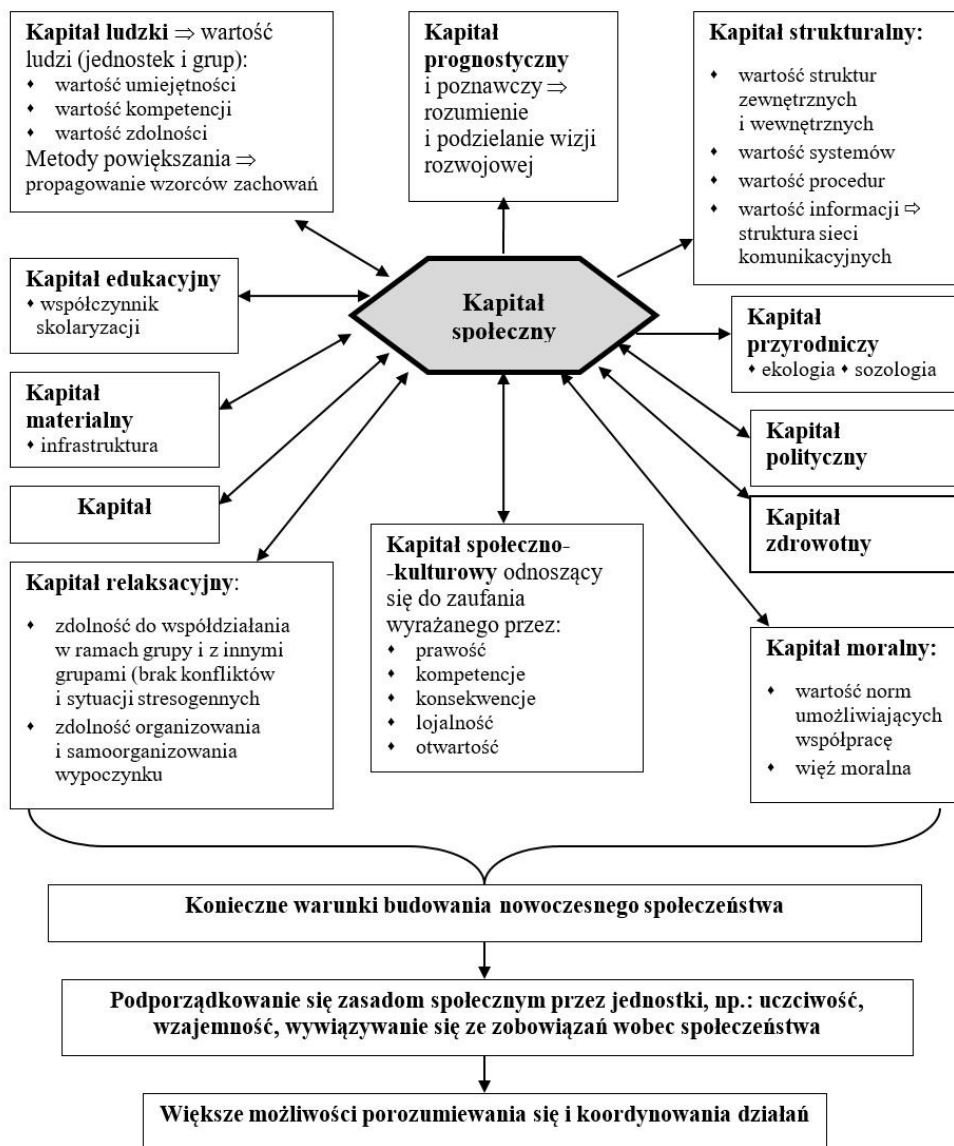


Źródło: T.J. Peters, R.H. Waterman, Jr., *In search of excellence. Lessons from American's best-run companies*, New York –Cambridge –Philadelphia –San Francisco –London –Mexico City –San Paulo –Sydney 1982, s. 10. Opracowano na podstawie 7 – s Mc Kinsey'a.

Schemat 2. Wartości podzielane

Istotne zastrzeżenia wywołuje twierdzenie, iż wartości podzielane przekładają się na realne zachowania. To, co człowiek wie i uznaje, może, ale nie musi wyrażać się w jego zachowaniu w sytuacjach społecznych. Które z wartości zostaną uruchomione, będzie uzależnione od: wnętrza duchowego człowieka (świadomości, samoświadomości, mądrości, uczucia, wrażliwości, moralności, twórczości, poczucia estetycznego, wiary, religijności), a także sytuacji, która może w istotny sposób modyfikować psychikę człowieka. Nie można też abstrahować od wpływu zachowania innych ludzi, bowiem zwłaszcza w sytuacjach trudnych emocje są „zaraźliwe”. Zauważyć jednak należy, iż wspólnota wartości i norm sama w sobie nie tworzy kapitału ze względu na to, iż decyduje tu jakość, rodzaj wartości, ich przeznaczenie oraz sposób realizowania w życiu codziennym. Przecież grupy przestępcze też mają swój system wartości²². Zaufanie jest w nich wykorzystywane do działań niezgodnych z systemem wartości, przyjętym przez daną społeczność. Ich realizacja niszczy społeczeństwo, upowszechnia negatywne wzorce, sprawia, iż sami członkowie grupy przestępczej demoralizują się.

²² Tamże, s. 24 –25.



Opracowano na podst. J. Stachowicz, *Kapitał społeczny a kreowanie wiedzy organizacyjnej* oraz S. Walukiewicz, *Trzy modele do analizy kapitału społecznego* [w:] *Badania operacyjne i systemowe 2006. Wiedza systemowa dla rozwoju regionów i przedsiębiorstw w Polsce*, J. Stachowicz, A. Straszak, S. Walukiewicz (red.), Warszawa 2006, s. 11 –40; A. Radziejewicz –Winnicki, *Pedagogika społeczna*, Warszawa 2008, s. 391.

Schemat 3. Wymiary kapitału społecznego

Wobec tego kapitał społeczny tworzą te normy, które przyczyniają się do rozwoju jednostki i społeczeństwa, a mianowicie: prawdomówność, obowiązkowość, wzajemność i zaufanie²³. Kapitał społeczny rodzi się w społeczeństwie obywatelskim i jest niezwykle ważny dla jego rozwoju. Dlatego przywoływany powyżej autor stwierdza, iż: „W zdrowym społeczeństwie obywatelskim, czyli w sferze grup i stowarzyszeń, która rozciąga się między rodziną a państwem, jest on absolutnie kluczowy”²⁴. Dzięki posiadaniu kapitału społecznego ludzie w środowisku społecznym mogą zrzekać się także dla obrony swoich interesów przed potęgą mało przyjaznego im państwa. Rodzaje kapitału społecznego i jego wskaźniki zostały zaprezentowane na schemacie 3.

Zaprezentowane powyżej rozważania pozwalają na stwierdzenie, iż człowiek może efektywnie działać w różnych sytuacjach (zwłaszcza trudnych), wymagających psychicznej odporności o tyle, o ile będzie funkcjonował w środowisku dysponującym dużym zasobem kapitału społecznego. Ma on niewątpliwie wpływ na stabilność psychiki jednostek i grup społecznych, a tym samym może być wykorzystywany w procesie psychologicznego przygotowania.

Proces opracowania prognozy psychologicznego przygotowania

Proces prognozowania przygotowania psychologicznego ludzi do działania w warunkach potencjalnych zagrożeń, aby spełnić wymagania i osiągnąć założony cel powinien składać się z kolejno następujących po sobie kroków. Są nimi: sformułowanie zadania prognostycznego, określenie przesłanek prognostycznych, wybór zasady i metody prognozowania, opracowanie modelu zjawiska, skonstruowanie prognozy, ocena uzyskanej prognozy i wyprowadzenie wniosków co do dalszych badań.

Cel prac prognostycznych może być realizowany w czterech etapach:

- 1) Etap analityczny.** Obejmuje dwie fazy: organizacyjną i analityczną. Celem fazy organizacyjnej etapu analitycznego jest zapewnienie organizacyjnych przesłanek sprawnego przebiegu całego procesu opracowania prognozy przygotowania psychologicznego. W tym etapie należy

²³ Tamże, s. 25.

²⁴ Tamże, s. 26.

określić przedmiot, cel i horyzont prognozy oraz kryteria jakościowe, które powinna spełniać przewidywane przedsięwzięcia. Wymaga to ścisłej współpracy zespołu prognozującego z jej odbiorcami. Horyzontem prognozy określa się liczbę okresów prognozowania. Zasięg prognozy, to maksymalny jej horyzont czasowy. W fazie tej powinny być podjęte i zrealizowane następujące, zasadnicze przedsięwzięcia:

- Powołanie zespołu do opracowania właściwej, specjalistycznej prognozy, nazywanego zespołem koordynacyjnym.
- Powołanie kierownika zespołu koordynacyjnego – grupy (zespołu) ekspertów oraz podzespołów opracowujących prognozy problemowe składające się na całościową prognozę specjalistyczną przygotowania psychologicznego.
- Powołanie przez kierownika zespołu koordynacyjnego zespołów opracowujących prognozy dotyczące układów podstawowych warunkujących zmiany w sferze psychicznej odporności ludzi.
- Określenie zasad współpracy i wymiany informacji między zespołami opracowującymi prognozy problemowe oraz między tymi zespołami a zespołem koordynacyjnym.
- Nawiązanie współpracy i wymiany informacji przez zespół koordynacyjny z instytucjami opracowującymi prognozy innego typu prognozy, które mogą być wykorzystane w koordynowaniu przedsięwzięć przygotowania psychologicznego.

Gromadzenie materiałów źródłowych i wyników dotychczasowych badań prowadzonych w różnych krajach dotyczących zachowań ludzi w sytuacjach trudnych.

Celem fazy analitycznej jest doskonalenie szczegółowej oceny aktualnego stanu przedmiotu prognozy – psychologicznej odporności, wpływu na jej poziom poszczególnych czynników, ustalenia zarysowujących się prawidłowości rozwoju oraz przeprowadzania analizy porównawczej. Jako materiał wyjściowy do prac prognostycznych w fazie analitycznej przyjmuje się klasyfikację czynników określających psychologiczną odporność. Analizę porównawczą należy prowadzić w odniesieniu do poziomu poszczególnych elementów składowych psychicznej odporności w poprzednim cyklu prognostycznym. Główne

przedsięwzięcia realizowane w tej fazie można sprowadzić do następujących:

- zapoznanie się z wynikami prognozy opracowanej w poprzednim cyklu prognostycznym;
- analiza aktualnego poziomu poszczególnych wskaźników psychicznej odporności przez zespół koordynacyjny;
- uaktualnienie struktury (układu treści) całościowej prognozy psychicznej odporności w bieżącym cyklu prognostycznym oraz układu prognoz problemowych;
- przyjęcie przez zespół koordynacyjny konkretnych metod i ustaleń organizacyjnych w aktualnym cyklu prognostycznym (w ramach ogólnych ustaleń niniejszej metodyki);
- opracowanie narzędzi badawczych (kwestionariusza-ankiety dla zespołu ekspertów);
- opracowanie przez zespół koordynacyjny kwestionariusza-ankiety dla osób prowadzących badania terenowe.

2) Etap badawczy. W tym etapie należy dokonać określenia przesłanek prognostycznych, co jest związane głównie z diagnozowaniem przeszłości. Celem jest określenie przesłanek prognostycznych i opisanie mechanizmu generującego zmienną prognozowaną, jak również określenie zmiennych, które ją określają. Czynności te stanowią podstawę do określania zasad i wyboru metody prognozowania. Wobec tego realizowane być powinny następujące przedsięwzięcia:

- a) Opracowanie przez wcześniej powołane zespoły prognoz dotyczących poziomu psychologicznego przygotowania, warunkujących psychiczną odporność ludzi.
- b) Zorganizowanie narady przez osoby sprawujące funkcje kierownicze w celu zapoznania zespołu koordynacyjnego oraz kierowników zespołów wykonujących prognozy problemowe z przyjętym w danym cyklu prognostycznym układem treści prognozy specjalistycznej oraz prognoz problemowych, a także możliwymi kierunkami zmian w układach podstawowych (na podstawie opracowanych prognoz dotyczących tych układów), oraz aktualnym poziomem wskaźników psychologicznego przygotowania.

- c) Ustalenia przyjęte na naradzie stanowią podstawę rozpoczęcia prac związanych z opracowaniem prognoz problemowych, które powinny zawierać ocenę stanu prognozowanej dziedziny:
- Ostateczne opracowanie i przesłanie kwestionariusza-ankiety dla zespołu ekspertów.
 - Praca zespołu ekspertów (według kolejnych kroków metody delfickiej).
 - Ilościowe i jakościowe opracowanie wyników prac ekspertów przez zespół koordynacyjny.
 - Opracowanie prognoz problemowych przez poszczególne zespoły.
 - Opracowanie na podstawie prognoz problemowych oraz w oparciu o wyniki prac zespołu ekspertów wstępnej prognozy psychologicznego przygotowania uwzględniającej warianty: optymistyczny (optymalny), umiarkowany, pesymistyczny (skrajnie niekorzystny). Konstrukcja prognozy jest realizowana zgodnie z wymogami wybranej metody. W przypadku metod matematyczno-statystycznych niezbędna jest budowa formalnego modelu bazującego na wybranych zmiennych. Natomiast opracowywanie prognozy metodami niematematycznymi (heurystycznymi) wymaga powołania zespołu ekspertów, którzy na podstawie pewnego modelu myślowego są w stanie wytworzyć określony wariant prognozy.

W tym etapie gromadzone są informacje ilościowe (dane statystyczne) oraz jakościowe (opinie, ekspertyzy, teorie). Wobec tego należy utworzyć bank informacji, których analiza pozwoli na ocenę przeszłego i aktualnego stanu przygotowania psychologicznego, czynników wpływających na jego rozwój (politycznych, ekonomicznych, społecznych i technologicznych). Wiarygodne dane o odpowiedniej jakości pozwolą na sformułowanie hipotez, co do poziomu przygotowania psychologicznego osób badanych w przyszłości.

- 3) Etap programowy.** Celem tego etapu jest dokonanie oceny i ewentualnej korekty w badanej prognozie psychologicznego przygotowania. Proces ten polega na ustaleniu jej dopuszczalnego błędu oraz trafności

zgodnie z wymaganiami aktualnej i przyszłej sytuacji. Wymagania dotyczące jakości prognozy powinny być określone przez zleceniodawcę już w pierwszym etapie prognozowania. Podstawą korekty jest uwzględnianie zmian, jakie mogą wyniknąć w trakcie procesu prognostycznego w układach podstawowych określających jakość psychologicznego przygotowania. Założenia do korekty prognozy badawczej przygotowuje zespół koordynacyjny. Korekta badawczej prognozy winna być poprzedzona korektą prognoz problemowych. Wyniki prac etapu badawczego przedstawia na kolejnej naradzie zespołu koordynacyjnego z udziałem kierowników zespołów problemowych.

- 4) Etap organizacyjny.** Celem prac tego etapu jest ostateczne zredagowanie przez zespół koordynacyjny całościowej, specjalistycznej prognozy psychologicznego przygotowania oraz – w oparciu o nią – także kierunków działań psychologicznych, edukacyjnych i duszpasterskich w analizowanym horyzoncie prognozy. W tym etapie powinno nastąpić nadanie prognozie postaci umożliwiającej jej wykorzystanie przez organy decyzyjne. Trafność prognozy ustalana jest po jej zrealizowaniu – ocena po fakcie. Oceny zespołu prognostycznego i zleceniodawcy decydują o tym, czy proces prognozowania można uznać za zakończony. W przeciwnym wypadku należy dokonać weryfikacji toku postępowania prognostycznego i powtórzyć kolejne etapy.

Podsumowanie

Zaproponowana koncepcja psychologicznego przygotowania człowieka do radzenia sobie z przeżyciami psychicznymi w sytuacjach zagrożenia jest jedynie częściowo weryfikowalna, nie może być traktowana jako model zamknięty, niejako idealny. Przeciwnie – w trosce o zapewnienie możliwie największego obiektywizmu sporządzonej prognozy zakłada się, że w miarę zdobywania doświadczenia w prognozowaniu, weryfikowania się poszczególnych założeń organizacyjnych i metodycznych powinna być ona po każdym cyklu prognostycznym, a w razie potrzeby także w czasie jego trwania – twórczo rozwijana i doskonalona. Poprzez przygotowanie psychologiczne zmierzają należy do ukształtowania psychologicznej gotowości i odporności, na którą składają się zdolności poznawcze, czyli rozumienie sytuacji, zadań, znajomość środków osiągania celu, umiejętność wyobrażania sobie możliwych

zmian w sytuacji. Istotną rolę odgrywa emocjonalność człowieka wyrażająca się w poczuciu odpowiedzialności, przekonaniu w powodzenie podejmowanych działań i entuzjazm w ich realizacji. Ważnym składnikiem przygotowania psychologicznego jest motywacja do działania, zaangażowanie w realizację zadań, chęć ich realizacji oraz pokazanie swoich możliwości z jak najlepszej strony. Dostrzegać należy i kształtować elementy wolicjonalne takie jak: celowość, aktywność, samodzielność, konsekwencja w działaniu, śmiałość i męstwo, kierowanie sobą, przezwyciężania wątpliwości i strachu. U podstaw należy usytuować kapitał społeczny, którego wysoki poziom jest istotnym czynnikiem decydującym o efektywności działania człowieka w sytuacjach trudnych i świadczy o zdolności do współdziałania z innymi ludźmi.

Na podstawie przeprowadzonych rozważań sądzić należy, iż niedostatek przygotowania psychologicznego może przejawiać się między innymi w pogarszaniu się procesów orientacyjnych, trudnościach w podejmowaniu decyzji oraz ograniczonym wykorzystaniu posiadanych możliwości działania.

Bibliografia

Bourdieu P., *The forms of capital*, [w:] *Handbook of theory and research for the sociology of education*, Richardson J.G. (red.), New York 1986.

Coleman J.S., *Social capital in the creation of human capital*, "Supplement to American Journal of Sociology" 1998, volume 94.

Dyrda M.J., *Pedagogika społeczna. O aspiracja, sensie i jakości życia*, Warszawa 2009.

Dyrda M.J., *Pedagogika społeczna. O kapitale społecznym*, Siedlce 2013.

Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa–Wrocław 1997.

Fukuyama F., *Wielki wstrząs. Natura ludzka a odbudowa porządku społecznego*, Warszawa 2000.

Heszen-Niejodek I., *Teoria stresu psychologicznego i radzenia sobie*, [w:] *Psychologia. Podręcznik akademicki. Jednostka w społeczeństwie i elementy psychologii stosowanej*, Strelau J. (red.), t. 3, Gdańsk 2000, s. 468-469.

Jakubczak R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa 2006.

Kitler W., *Bezpieczeństwo RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.

Kosyrz Z., *Oblicza człowieka i rozdroża jego natury*, Warszawa 2019.

Kozielecki J., *Człowiek wielowymiarowy*, Warszawa 1998.

- Kozielecki J., *Psychotransgresjonizm. Nowy kierunek w psychologii*, Warszawa 2001.
- Kunikowski J., *Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP*, Warszawa 1995.
- Pawłowski J. (red.), *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa). Podręcznik akademicki*, Warszawa 2017.
- Pieczywok A., *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań współczesności*, Warszawa 2012.
- Pietrulewicz B., Winter A., *Podstawowe kwestie pomiaru zmiennych psychologicznych w kontekście wyzwań XXI wieku*, [w:] *Współcześni ludzie wobec wyzwań i zagrożeń XXI wieku*, Liberska H., Malina A., Suwalska-Barancewicz D. (red.), Warszawa 2014, s. 180.
- Przymeński A., *Kapitał społeczny, pojęcie czy teoria* [w:] *Kapitał społeczny*, Frąckiewicz L., Rączaszka A. (red.), Katowice 2004.
- Putnam R.D., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków –Warszawa 1995.
- Radziewicz-Winnicki A., *Pedagogika społeczna*, Warszawa 2008.
- Reykowski J., *Funkcjonowanie osobowości w warunkach stresu psychologicznego*, Warszawa 1966.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Wasilewski J., *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, Warszawa 2006.
- Wosińska W., *Psychologia życia społecznego*, Gdańsk 2004.
- Wróblewski R., *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Siedlce 2013.

**ISTOTA, CELE, ŚRODKI, INSTRUMENTY I METODY
POLITYKI ZAGRANICZNEJ PAŃSTWA
– ASPEKTY TEORETYCZNO-DEFINICYJNE**

**ESSENCE, OBJECTIVES, MEASURES, INSTRUMENTS AND METHODS
OF THE STATE'S FOREIGN POLICY
– THEORETICAL AND DEFINITIONAL ASPECTS**

Abstract: The article opens general reflections on the essence of foreign policy and the ways of its perception. Then the author focuses his attention on foreign policy goals. In the mainstream, however, the focus is on the ways of understanding and classifying foreign policy measures, instruments and methods.

Keywords: foreign policy, international relations, foreign policy instruments, foreign policy methods

Polityka zagraniczna jest tym obszarem działalności współczesnych państw, który ze względu na swoje znaczenie stanowi przedmiot różnorodnych analiz. Nie zawsze jednak w ich trakcie stosowany jest odpowiadający aktualnemu stanowi wiedzy aparat pojęciowy. O ile można to usprawiedliwić w przypadku opracowań o charakterze publicystycznym to w stosunku do tych mających ambicje naukowe jest to ze zrozumiałych względów nie do przyjęcia. Warto zatem poświęcić uwagę teoretycznym aspektom bardzo często używanych terminów, które przywołano w tytule (istota, cele, środki, instrumenty, metody polityki zagranicznej państwa) nie tylko po to aby sprecyzować ich zakres znaczeniowy, ale żeby także określić zachodzące pomiędzy nimi relacje. Problem jest dość złożony i zaczyna się już na poziomie

definiowania istoty polityki zagranicznej¹. Jak celnie bowiem zauważa Teresa Łoś-Nowak polityka zagraniczna to zewnętrzny obszar działania państwa, mający fundamentalne znaczenie dla jego istnienia oraz rozwoju². Jednocześnie badaczka przedstawia bardzo istotny z punktu widzenia prowadzonych rozważań pogląd mówiący o tym, że formułowanie polityki zagranicznej to proces trudny i odpowiedzialny w którym powinny dominować działania profesjonalne³. O skali trudności związanych z konceptualizacją i realizacją polityki zagranicznej zaświadcza chociażby to, że, jak wskazuje Wojciech Kostecki, musi to być wykonywane na trzech poziomach:

- poziomie międzynarodowym, na którym politykę zagraniczną interpretuje się jako reakcję na to co niesie ze sobą środowisko zewnętrzne;
- poziomie państwowym, gdzie polityka zagraniczna rozpatrywana jest jako rezultat narodowego zbioru określonych czynników;
- poziomie decyzji, w ramach którego politykę zagraniczną traktuje się jako określanie celów oraz środków do ich realizacji⁴.

Przechodząc do próby uchwycenia i zdefiniowania istoty polityki zagranicznej warto przypomnieć, że jeszcze w XVIII i XIX wieku politykę tą utożsamiano z działalnością dyplomatyczną państwa, eksponując znaczenie umiejętności jej twórców i realizatorów⁵. Stanowiła ona swego rodzaju sztukę komunikowania się państw, narzędzie w ręku dyplomatów. Współcześnie, wielu badaczy, zwracając uwagę na skomplikowaną materię tej polityki, jej szczególnie przedmiot oraz środowisko, w którym jest realizowana, podkreśla nieemożliwość stworzenia jej uniwersalnej definicji⁶. Józef Kukułka opisując istotę polityki zagranicznej zwraca uwagę, że jest to działalność najwyżej zorganizowanego podmiotu politycznego, czyli państwa. Jednocześnie dodaje, że należy ona do kręgu zewnętrznych działań państwa i posiada trzy wyróżniające cechy:

¹ K. Jaworski, *Teoretyczne aspekty analizy polityki zagranicznej państwa*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2010, nr 3, s. 139.

² T. Łoś-Nowak, *Stosunki Międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 185.

³ Tamże, s. 186.

⁴ W. Kostecki, *Poziomy analizy polityki zagranicznej*, [w:] *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, M. Pietraś, E. Haliżak (red.), Warszawa 2013, t. I. s. 45.

⁵ R. Zenderowski, *Stosunki Międzynarodowe. Vademecum*, Wrocław, 2005, s. 457.

⁶ T. Łoś-Nowak, *Stosunki Międzynarodowe...*, dz. cyt., s. 186.

- silną współzależność ze środowiskiem międzynarodowym;
- specyficzne treści i formy realizacji;
- rozległy i dynamicznie zmienny zasięg działania⁷.

W ujęciu Ryszarda Zięby polityka zagraniczna to, „proces aktywności politycznej, podejmowanej przez państwo, która jest adresowana i prowadzona w środowisku międzynarodowym. Aktywność ta jest częścią ogólnej polityki państwa która zmierza do zrealizowania określonych potrzeb i interesów na arenie międzynarodowej”⁸. Znany badacz stosunków międzynarodowych Roman Kuźniar proponuje aby politykę zagraniczną postrzegać jako „zorganizowany i skierowany na zewnątrz wysiłek państwa, podporządkowany osiągnięciu jego żywotnych interesów, który wyraża się w kształtowaniu jego zewnętrznego otoczenia (tworzeniu i sprzyjaniu relacji oraz sytuacji korzystnych, zapobieganiu i usuwaniu sytuacji niekorzystnych)”⁹. Inny autor Julian Sutor definiuje politykę zagraniczną jako „suwerenne kształtowanie przez kompetentne organy państwowe strategicznych celów (interesów) narodowych (państwowych) na arenie międzynarodowej, w bliskiej i dalekiej perspektywie, oraz zespół działań podejmowanych zwłaszcza przez dyplomację dla realizacji tych celów poprzez skuteczne oddziaływanie na środowisko międzynarodowe”¹⁰. Przywoływana już wcześniej T. Łoś-Nowak zwraca uwagę na fakt, że sposoby definiowania polityki zagranicznej są mocno związane z określonymi szkołami i nurtami badawczymi w nauce o stosunkach międzynarodowych. Wymienia w tym kontekście:

- nurt realistyczny, który politykę zagraniczną postrzega przede wszystkim jako celowe działanie zorientowane na poszerzanie skali autonomii i wpływów państwa w środowisku międzynarodowym;
- nurt neorealistyczny, który postuluje, aby używać pojęcia polityka międzynarodowa ze względu na to, że na jej kształt jako zewnętrznej funkcji państwa przemożny wpływ wywierają właściwości systemu międzynarodowego w którym państwo to funkcjonuje;

⁷ J. Kukułka, *Polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna*, [w:] *Polityka zagraniczna państwa*, J. Kukułka, R. Zięba (red.), Warszawa 1992, s. 19-20.

⁸ R. Zięba, *Wstęp*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, R. Zięba (red.), Toruń 2005, s. 14.

⁹ R. Kuźniar, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, [w:] *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika*, E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), Warszawa 2000, s. 112.

¹⁰ J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny*, Warszawa 2005, s. 284.

- nurt liberalny, traktujący politykę zagraniczną jako funkcję narodowych atrybutów i orientacji państwa oraz oczekiwań pozostałych podmiotów stosunków międzynarodowych¹¹.

W konkluzji swoich rozważań na temat istoty polityki zagranicznej przywołana powyżej autorka przedstawia pogląd, zgodnie z którym polityka zagraniczna to „dynamiczny proces formułowania i realizacji interesów narodowych i celów polityki w poliarchicznym i policentrycznym środowisku międzynarodowym”¹².

Korzystając z funkcjonujących w obiegu naukowym ujęć na użytek prowadzonych rozważań można stwierdzić, że polityka zagraniczna państwa jest jego polityką zewnętrzną, w ramach której formułuje się i realizuje interesy narodowe na poziomie relacji z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Inaczej mówiąc, przez politykę zagraniczną należy rozumieć celowo zorganizowaną i skierowaną na zewnątrz działalność państwa, podporządkowaną jego żywotnym interesom. Działalność ta, w którą oprócz organów i instytucji państwa zaangażowane są także podmioty pozapaństwowe, wyraża się w kształtowaniu otoczenia zewnętrznego drogą budowania i pielęgnowania relacji oraz sytuacji pozytywnych i korzystnych oraz zapobiegania i usuwania sytuacji negatywnych i niekorzystnych. Działania państwa w ramach polityki zagranicznej zakładają osiąganie określonych celów przy użyciu odpowiednich środków, instrumentów i metod. Jak zauważa Kamil Jaworski, uwarunkowania polityki zagranicznej są elementem zastanym, chociaż nie niezmiennym, natomiast jej cele i interesy mogą być formułowane na bieżąco i stanowią kwintesencję tej polityki¹³. W kontekście formułowania celów polityki zagranicznej T. Łoś-Nowak zwraca uwagę na to, że istnieje wspólna dla wszystkich państw grupa potrzeb i interesów, a mianowicie: bezpieczeństwo militarne, dobrobyt, autonomia, wolność, status i prestiż międzynarodowy¹⁴. Z kolei R. Zenderowski wskazuje, że „ogólnym celem polityki zagranicznej jest świadome i systematyczne działanie oraz dążenie państwa do

¹¹ T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna – stałe i zmienne komponenty procesu formułowania i realizacji*, [w:] *Polityka zagraniczna. Aktorzy – potencjały – strategie*, T. Łoś-Nowak (red.), Warszawa 2011, s. 44-45.

¹² Tamże, s. 47.

¹³ K. Jaworski, *Teoretyczne aspekty analizy...*, dz. cyt., s. 148.

¹⁴ T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna...*, dz. cyt., s. 51

adaptacji środowiska międzynarodowego dla własnych potrzeb i interesów”¹⁵. Jednocześnie wspomniany autor podkreśla, że brak precyzji i czytelności celów polityki zagranicznej uniemożliwia dokonywanie jej ocen oraz powoduje, że staje się ona niejasna dla środowiska międzynarodowego. To zaś z kolei wpływa na: zakres skali dokonanych zamierzeń, sprawność i efektywność jej realizacji¹⁶. W publikacjach naukowych z obszaru politologii oraz stosunków międzynarodowych spotyka się liczne klasyfikacje celów polityki zagranicznej. Bazując na ich przeglądzie dokonanym przez T. Łoś-Nowak¹⁷ można przedstawić podziały zastosowane przez Arnolda Wolfersa, Kalevi J. Holstiego oraz Józefa Kukułkę. Pierwszy z przywołanych autorów wyróżnia cele:

- narodowej ekspansji polegające na zmianie status quo państwa;
- bezpieczeństwa narodowego, czyli utrzymania status quo;
- narodowej abnegacji, oznaczające działania promujące wartości uniwersalne.

Według K. Holstiego można mówić o celach:

- podstawowych, związanych z żywotnymi interesami państwa;
- ekspansywnych, wyrażających potrzeby i dążenia państwa;
- uniwersalnych (takich jak np. pokój czy współpraca międzynarodowa).

Z kolei J. Kukułka wymienia cele:

- egzystencjalne;
- koegzystencjalne;
- funkcjonalne¹⁸.

Stosując kryterium horyzontu czasowego można wyodrębnić cele: długoterminowe, średnioterminowe oraz krótkoterminowe. Kryterium znaczenia pozwala z kolei wyróżnić cele: podstawowe (żywotne), główne (ważne w danym okresie), drugorzędne i marginalne.

Pamiętając, że klasyfikacja celów polityki zagranicznej jest zawsze zabiegiem opartym o subiektywny wybór w syntetycznym (wzorującym się na

¹⁵ R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe...*, dz. cyt., s. 460.

¹⁶ Tamże, s. 463.

¹⁷ Interesującego i wartościowego poznawczo przeglądu klasyfikacji celów polityki zagranicznej dokonał także R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej państwa [w:] Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, R. Zięba (red.), Toruń 2005, s. 44-50.

¹⁸ T. Łoś-Nowak, *Stosunki Międzynarodowe...*, dz. cyt., s. 195.

stanowisku R. Zięby) ujęciu, wyszczególnić można cztery takie zasadnicze cele:

- zapewnienie bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych, (w szczególności zaś przetrwania, integralności terytorialnej, niezależności politycznej i perspektyw rozwojowych);
- wzrost siły materialnej i moralnej (przede wszystkim chodzi tu o zwiększenie potencjału i zakresu wpływów, rozwój gospodarczy, techniczny, naukowy, kulturalny itp.);
- umacnianie i polepszanie pozycji międzynarodowej (przede wszystkim zaś zaspokojenie aspiracji do uczestnictwa w różnych formach stosunków międzynarodowych);
- kształtowanie i optymalizację reguł funkcjonowania środowiska międzynarodowego (polepszanie skuteczności prawa międzynarodowego oraz organizacji międzynarodowych, ochronę praw człowieka¹⁹, ochronę środowiska, pomoc humanitarną)²⁰.

Złożoność mechanizmów politycznych, społecznych i przyrodniczych powoduje, iż mimo ciągle zwiększających się możliwości, w zakresie realizacji celów polityki zagranicznej są one ograniczane przez właściwe każdemu państwu uwarunkowania.

Pamiętać trzeba również, że polityka zagraniczna musi przeciwstawiać się różnego rodzaju zagrożeniom i podejmować pojawiające się wyzwania, rozumiane nie tylko jako pewien negatywny potencjał zgromadzony w istniejącym świecie, ale także jako konkretyzujące się w różnych formach groźne zjawiska i zdarzenia oraz sytuacje nowe i trudne. Należy również dostrzec fakt zróżnicowania interesów działających w środowisku międzynarodowym podmiotów, co wymaga odpowiednich uzgodnień, kompromisów i koordynacji działań. Z tych powyżej zasygnalizowanych względów jednym z ważniejszych elementów działań państwa w zakresie uzyskiwania pożądanego poziomu efektywności polityki zagranicznej jest systematyczne badanie,

¹⁹ Warto w tym miejscu za Kingą Machowicz zauważyć, że nie wszystkie państwa traktują prawa człowieka jako obszar polityki zagranicznej – czyni tak np. Federacja Rosyjska która mimo podejmowania zobowiązań międzynarodowych, przestrzeganie praw człowieka traktuje jako jeden z obszarów polityki wewnętrznej. Zob. K. Machowicz, *Przejawy ignorancji wobec praw człowieka w Federacji Rosyjskiej – skala problemu*, [w:] *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, A. Czarnocki, I. Topolski (red.), Lublin 2006, s. 45-54.

²⁰ R. Zięba *Cele polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, R. Zięba (red.), Toruń 2005, s. 50-58.

diagnozowanie i modyfikowanie uwarunkowań oraz gromadzenie i doskonalenie środków oraz stosowanych w ich ramach instrumentów, służących do realizacji tej polityki w danych warunkach. Nie da się tego dokonać w racjonalnym oraz dostosowanym do potrzeb i możliwości danego państwa kształcie bez uwzględnienia aktualnego i perspektywicznego stanu środowiska międzynarodowego. Nie może to nastąpić także w oderwaniu od realiów racji stanu i wpływających z niej strategicznych wizji trwania i rozwoju państwa.

Biorąc pod uwagę ogólne cele, zasygnalizowane w tytule opracowania oraz dążąc do ich realizacji należy podkreślić, że polityka zagraniczna jest immanentnym składnikiem ogólnej polityki państwa i prowadzi ją państwa, funkcjonujące w określonych warunkach międzynarodowych i wewnętrznych.

W związku z tym (o ile jest racjonalnie konceptualizowana i wcielana w życie) musi ona obejmować cały szereg różnorodnych działań podejmowanych samodzielnie oraz we współpracy z innymi podmiotami państwowymi i pozapaństwowymi (rola tych ostatnich w stosunkach międzynarodowych zresztą systematycznie wzrasta). Rodzi to wymóg zdolności i gotowości do zawierania kompromisów, równoważenia interesów oraz różnych form kooperacji. Dynamicznie zmienny charakter części uwarunkowań polityki zagranicznej generuje także konieczność sprawnego reagowania na zmiany w postaci odpowiedniego konfigurowania priorytetów tej polityki, a w przypadkach przeobrażeń o głębszym (systemowym charakterze) gotowości do jej redefiniowania. Proces konceptualizacji oraz wcielania w życie polityki zagranicznej powinien być oparty o określone reguły postępowania. Jako najistotniejsze z nich można wskazać:

- wybór sposobu pojmowania i interpretowania interesu narodowego;
- określenie twórcy (twórców) i prowadzących politykę zagraniczną oraz jej odbiorców;
- ustalenie przedmiotu, celów oraz zadań polityki zagranicznej;
- określenie determinant polityki zagranicznej, relacji pomiędzy nimi oraz ich systematyki w ujęciu hierarchicznym;
- przyjęcie norm określających zakładany (pożądany) poziom efektywności polityki zagranicznej;
- ustalenie miar (oraz metod ich stosowania) służących do oceny efektywności polityki zagranicznej;

- zapewnienie możliwości badawczych w zakresie ocen i prognoz (w bliższej i dalszej perspektywie) dotyczących sytuacji w środowisku międzynarodowym;
- określenie dostępnych i możliwych do zastosowania środków polityki zagranicznej;
- odpowiedni dobór instrumentów oraz metod realizacji polityki zagranicznej.

Żeby dana koncepcja polityki zagranicznej nie pozostała tylko konstrukcją teoretyczną niezbędne jest posiadanie odpowiednich środków i instrumentów, które umożliwią podjęcie działań wykonawczych. Jeżeli chodzi o określenie tego, czym są środki polityki zagranicznej to Irena Popiuk-Rysińska uważa, że są to „środki za pośrednictwem których państwa starają się kształtować pożądane postawy i działania zagranicznych podmiotów oraz pożądane stany zjawisk i procesów międzynarodowych”²¹. Bazując na tej definicji Justyna Zając prezentuje swoje nieznacznie zmodyfikowane w stosunku do pierwotnego ujęcie, w którym podkreśla, że można „przez środki polityki zagranicznej rozumieć wszystkie zasoby i instrumenty, przy użyciu których państwa starają się kształtować pożądane postawy i działania zagranicznych podmiotów oraz pożądane stany zjawisk i procesów międzynarodowych”²². Wychodząc od powyżej przedstawionych poglądów można syntetycznie stwierdzić, że środki polityki zagranicznej to całokształt zasobów materialnych i niematerialnych, których może użyć państwo realizując tą politykę. Jeżeli chodzi o podział środków polityki zagranicznej to R. Zenderowski wyróżnia:

- środki polityczne i prawne;
- środki militarne;
- środki gospodarcze;
- środki psychospołeczne²³.

Z kolei I. Popiuk-Rysińska zaznaczając, że zbiór środków polityki zagranicznej, którym posługują się państwa podlega ciągłemu rozszerzaniu i wzbogacaniu, wymienia środki: polityczne, gospodarcze, wojskowe,

²¹ I. Popiuk-Rysińska, *Środki i metody polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna państwa*, J. Kukułka, R. Zięba (red.), Warszawa 1992, s. 78.

²² J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, R. Zięba (red.), Toruń 2005, s. 79.

²³ R. Zenderowski, *Stosunki Międzynarodowe...*, dz. cyt., s. 464.

psychospołeczne oraz normatywne²⁴. W optyce autora prezentowanych rozważań podziału środków polityki zagranicznej dokonać można w oparciu o kryteria: przedmiotowe, czasu, sposobu oddziaływania, ilości zaangażowanych podmiotów, zasięgu. Przy zastosowaniu kryterium przedmiotowego da się wyróżnić środki: polityczne, prawne, ekonomiczne, wojskowe, kulturowe, ideologiczne, informacyjne i policyjne. Korzystając z kryterium czasu oddziaływania można wyodrębnić środki: krótkookresowe (doraźne), średniookresowe oraz długookresowe. Kryterium sposobu oddziaływania pozwala na wyróżnienie środków prewencyjnych (pozwalających zapobiec określonym niekorzystnym sytuacjom np. agresji militarnej czy odcięciu od dostaw surowców) oraz środków reaktywnych (stosowanych w sytuacji wystąpienia niekorzystnych sytuacji i zdarzeń). Kryterium ilości zaangażowanych podmiotów umożliwia wskazanie środków jednostronnych, dwustronnych oraz wielostronnych. Kryterium zasięgu z kolei pozwala na wyróżnienie środków o charakterze globalnym, regionalnym i lokalnym. Należy dodać, że środki polityki zagranicznej mogą być stosowane zarówno w ramach realizacji funkcji zewnętrznej (np. udział w dwustronnych i wielostronnych przedsięwzięciach mających wpływ na bezpieczeństwo i pozycję danego państwa w środowisku międzynarodowym), jak i funkcji wewnętrznej państwa (podnoszenie sprawności i siły militarnej, umacnianie gospodarki, doskonalenie i stabilizowanie systemu politycznego).

Jeżeli chodzi o pojęcie instrumentów polityki zagranicznej, to w dostępnych opracowaniach trudno doszukać się jednoznacznych ujęć tego terminu. Wspomniana wcześniej J. Zajac odnosi się do tej kwestii w sposób pośredni, wskazując na to, że instrument jest kategorią podrzędną w odniesieniu do środka, a w ramach jednej kategorii środka może mieścić się kilka instrumentów²⁵. Dążąc do pełniejszego przedstawienia istoty instrumentów polityki zagranicznej można przyjąć, że są to konkretne, wyodrębniane spośród środków polityki zagranicznej zbiory działań, (np. embargo, blokada, pomoc gospodarcza) instytucji z ich personelem (siły zbrojne, służby wywiadowcze, służba dyplomatyczna itp.) i procedur (m.in. nawiązywanie i regulowanie stosunków dyplomatycznych, kontrolowanie przestrzegania porozu-

²⁴ I. Popiuk-Rysińska, *Środki i metody polityki...*, dz. cyt., s. 84-91.

²⁵ J. Zajac, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii...*, dz. cyt., s. 79.

mień rozbrojeniowych, nadzór i kontrola ruchu granicznego, itp.) wraz z posiadanymi przez nie cechami użyteczności. Jeżeli chodzi o instrumenty polityki zagranicznej to według amerykańskich badaczy Harolda i Margaret Sprout uzasadniony jest ich podział na:

- instrumenty pozaludzkie (idee normatywne, informację, żywność, surowce, technologie, maszyny, artykuły konsumpcyjne trwałego użytku);
- instrumenty ludzkie (agendy rządowe i ich personel: dyplomatyczny, wojskowy, wywiadowczy, informacyjny oraz agendy pozarządowe i prywatne wraz z personelem bankowym, oświatowym, technicznym, ubezpieczeniowym, dziennikarskim i in.)²⁶.

Analizując istniejącą praktykę w zakresie uprawiania polityki zagranicznej można zaproponować systematyzację narzędzi tej polityki w ramach następujących grup:

- instrumenty instytucjonalne (centra analityczne, instytucje naukowe, zespoły integrujące działania i sprawujące zarządzanie w sferze polityki zagranicznej, placówki dyplomatyczne, instytuty kultury, ekspozytury wywiadowcze, przedstawicielstwa handlowe, wojskowe itp.);
- instrumenty koncepcyjno-planistyczne (strategie działania w różnych sferach polityki zagranicznej, długofalowe programy dotyczące poprawy uwarunkowań np. uzyskania niezależności energetycznej, plany działań na rzecz normalizacji stosunków z partnerami itp.);
- instrumenty informacyjne (np. stacje radiowe i telewizyjne, witryny internetowe, gazety generujące przekazy informacyjne o ponadnarodowym zasięgu zawierające propagowanie własnych ocen i interesów, piętnujące oponentów i ośrodki nieprzychylne, systemy zbierania informacji (w tym wywiad) służące do monitoringu sytuacji i ostrzegania przed zagrożeniami itp.);
- instrumenty infrastrukturalne (transnarodowe rurociągi, linie przesyłowe energii elektrycznej, systemy nawigacji satelitarnej, szlaki drogowe i kolejowe oraz inne inwestycje komunikacyjne czy transportowe o znaczeniu transnarodowym m.in. wiążące partnerów w ramach ich budowy i eksploatacji);

²⁶ Tamże, s. 81.

- instrumenty proceduralno-decyzyjne (nawiązywanie i regulowanie stosunków dyplomatycznych, kontrolowanie przestrzegania porozumień rozbrojeniowych, nadzór i kontrola ruchu granicznego, zawieranie i wypowiedzanie umów, podejmowanie decyzji o zakresie otwartości rynków, swobody przepływu siły roboczej, pomocy, ułatwieniach lub sankcjach i ograniczeniach w różnych sferach kontaktów międzynarodowych).

Obok właściwego określenia celów, posiadania odpowiednich środków i instrumentów niezmiernie ważną kwestią w polityce zagranicznej jest również wybór metod ich użycia. Ogólnie rzecz ujmując metody polityki zagranicznej to nic innego jak sposoby posługiwania się środkami i związanymi z nimi instrumentami. I. Popiuk-Rysińska zwraca w tym kontekście uwagę, że metody te mogą być rozumiane wąsko lub szeroko. W pierwszym przypadku oznacza to sposób użycia przez państwo jednego środka w drugim wspólny dla danej sekwencji działań sposób posługiwania się grupą środków²⁷.

W klasycznym ujęciu o którym pisze T. Łoś-Nowak metody polityki zagranicznej mają charakter polityczny i dzielą się na dyplomatyczne i niedyplomatyczne²⁸. Inny podział o którym wspomina I. Popiuk-Rysińska polega na wyróżnianiu:

- metod wykorzystywanych w stosunkach międzyrządowych (głównie są to metody polityczne);
- metod bezpośredniego oddziaływania na społeczeństwa i procesy społeczne²⁹.

Metody polityki zagranicznej dzieli się również na: pozytywne, negatywne i neutralne. Metody pozytywne to przede wszystkim nakłanianie, udzielanie poparcia, dostarczanie pomocy. Metody negatywne wiążą się ze stosowaniem różnych form przymusu lub groźbami jego użycia. Metody neutralne to np. mediowanie, dobre usługi czy sygnalizowanie stanowisk, informowanie o możliwości wpływu na stan danej sprawy. Metody te zostawiając swobodę wyboru rozstrzygnięć i decyzji z zasady nie powinny zawierać elementów szkodzących czy pomagających adresatowi tych działań. Kwestia

²⁷I. Popiuk-Rysińska, *Środki i metody polityki ...*, dz. cyt., s. 78.

²⁸T. Łoś-Nowak, *Stosunki Międzynarodowe...*, dz. cyt., s. 203.

²⁹I. Popiuk-Rysińska, *Środki i metody polityki...*, dz. cyt., s. 91.

wyboru metod należy do indywidualnych rozstrzygnięć danego państwa prowadzącego politykę zagraniczną jest jednak zależna od dwóch grup czynników. Pierwsza to czynniki wewnętrzne (cele państwa, jego możliwości oddziaływania, poglądy i postawy społeczeństwa w zakresie relacji z innymi państwami i kierunków polityki zagranicznej), druga grupa to czynniki zewnętrzne, obejmujące przede wszystkim stan i charakter środowiska międzynarodowego państwa oraz jakość i zakres jego relacji z tym środowiskiem.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że polityka zagraniczna, chociaż jest różnie definiowana, to jej ujęcia będące w obiegu naukowym mają szereg punktów wspólnych. Niewątpliwie jest ona mającym egzystencjalne znaczenie obszarem aktywności każdego państwa. W związku z powyższym na ogół jest realizowana przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych temu państwu środków polityki zagranicznej. Są one klasyfikowane przy użyciu różnych kryteriów, spośród których najczęściej używane jest kryterium przedmiotowe. W ramach poszczególnych grup środków stosowane są konkretne mające różną, często zmienną (co nie zawsze jest w porę przez część zainteresowanych dostrzegane) postać i specyficzne cechy instrumenty. Ta niedostrzegalna lub nie zauważona na czas zmiana postaci instrumentów pozwala często zdobywać przewagę (np. nowe instrumenty informacyjne pozwalają ingerować skrycie w politykę wewnętrzną państw poprzez oddziaływanie na wybór przywódców, powodowanie dymisji, wykup akcji przedsiębiorstw, zakupy dużych obszarów gruntów, działania lobbingowe itp.). Uzyskiwanie pozytywnych rezultatów w polityce zagranicznej wiąże się nie tylko z wielkością, jakością czy adekwatnością używanych środków i mieszczących się w ich obrębie instrumentów, ale także z właściwym doбором i zastosowaniem poszczególnych metod lub też ich kombinacji.

Bibliografia

Czarnocki A., Topolski I. (red.), *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2006.

Haliżak E., Kuźniar R. (red.), *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2000.

Jaworski K., *Teoretyczne aspekty analizy polityki zagranicznej państwa*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2010, nr 3.

Kukułka J., Zięba R. (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992.

Łoś-Nowak T. (red.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy – potencjały – strategie*, Warszawa 2011.

Łoś-Nowak T., *Stosunki Międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000.

Pietraś M., Haliżak E. (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, t. I., Warszawa 2013.

Sutor J., *Leksykon dyplomatyczny*, Warszawa 2005.

Zięba R. (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2005.

Zenderowski R., *Stosunki Międzynarodowe. Vademecum*, Wrocław 2005.

REWITALIZACJA ZABYTKÓW KULTURY MATERIALNEJ W KONTEKŚCIE BEZPIECZEŃSTWA KULTUROWEGO SPOŁECZNOŚCI ŻYDOWSKIEJ W POLSCE

REVITALIZATION OF MATERIAL CULTURAL MONUMENTS IN THE CONTEXT OF THE CULTURAL SECURITY OF THE JEWISH COMMUNITY IN POLAND

Abstract: The research on cultural heritage in the perspective of security sciences is closely related to the category of cultural security. Therefore this article deals with cultural security in the material aspect. The article draw attention to the fact that Poland's cultural heritage is also made up of national and ethnic minorities. The autor of this article focuses on the cultural heritage of the Jewish community and on the losses that the community suffered during the Holocaust. The first Jewish functional construction in Poland was established in the Middle Ages. The WW2 led to the destruction of the Jewish world not only in the personal, but also in material terms, as the destruction of material traces of Jewish culture was part of the plan of total annihilation. The change in the political system stopped the rebuilding of Jewish material culture immediately after the war. The revitalization of important places for Jews begins only after 1989. First of all, it includes cemeteries, synagogues and other religious buildings.

Keywords: monument protection, cultural security, Jews, Judaism

Ochrona dziedzictwa kulturowego

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. ochrona dziedzictwa kulturowego to obowiązek państwa i jego instytucji. Termin „dziedzictwo kulturowe”, aczkolwiek występuje w różnych dyscyplinach nauki, wymyka się jednoznacznemu definiowaniu. Wynika to z faktu, iż różne dyscypliny nauki jak teoria prawa, socjologia, historia sztuki, antropologia, akcentują inne jego aspekty. Ponadto, rozumienie tego terminu, jak również jego zakres

zmienia się w czasie, co widać wyraźnie w treściach międzynarodowych konwencji i dokumentów doktrynalnych¹.

W perspektywie nauk o bezpieczeństwie jako samodzielnej dyscypliny, termin dziedzictwo kulturowe jest ściśle związany z kategorią bezpieczeństwa kulturowego, stąd jego definiowanie i zakres będzie wskazywało na konotacje z tym przedmiotowym aspektem bezpieczeństwa.

Na dziedzictwo kultury składają się zarówno zasoby materialne, jak i niematerialne (niefizyczne aspekty kultury)². Tworzy je więc „zasób rzeczy nieruchomych i ruchomych wraz ze związanymi z nim wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi” niezbędny dla przekazania go następnym pokoleniom ze względu na potencjał wartości (historycznych, patriotycznych, religijnych, naukowych, artystycznych), istotnych dla tożsamości i ciągłości rozwoju społeczeństw³.

Dziedzictwo kulturowe Polski współtworzą również przez swoją twórczą aktywność mniejszości narodowe i etniczne, które trwale wpisały się na przestrzeni wieków w pejzaż wielokulturowej Rzeczypospolitej. Kultura jest bowiem istotna zarówno dla całych wspólnot cywilizacyjnych, jak i poszczególnych narodów i mniejszych grup (lokalnych, etnicznych). Zarówno społeczności lokalne, jak i mniejszości etniczne, dążą do ochrony wspólnych dla nich istotnych wartości, symboli, zwyczajów. Kultura integruje bowiem w sposób szczególny społeczności mniejszościowe, czyni je silniejszymi, zdolnymi do przetrwania, rozwoju i realizacji własnych interesów. W ramach prawa do bezpieczeństwa kulturowego społeczności zamieszkujące terytorium danego państwa mogą pielęgnować wartości składające się na ich tożsamość, jednocześnie czerpiąc z wzorów i doświadczeń innych. Zazwyczaj posiadają one własne instytucje usługowe i kulturowe⁴.

Wielowiekowa obecność społeczności żydowskich na ziemiach polskich stanowiła immanentną składową polskiej kultury, polityki, gospodarki i codzienności. Dorobek Żydów mieszkających na ziemiach Rzeczypospolitej

¹ *Dziedzictwo kulturowe w badaniach. Polacy wobec dziedzictwa. Raport z badań społecznych*, Warszawa 2017, s. 9.

² Niefizyczne aspekty kultury są to wartości społeczne i tradycja, sposoby i style zachowań, wierzenia, przekonania duchowe, zwyczaje, praktyki, język, sposoby ekspresji artystycznej.

³ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski: jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 50.

⁴ R. Tarasiuk, *Kulturowe uwarunkowania bezpieczeństwa społeczności żydowskiej w Polsce*, Siedlce 2018.

stał się *ipso facto* istotną częścią wspólnego dziedzictwa materialnego i niematerialnego, pod wieloma względami spójną artystycznie z dokonaniem innych społeczności religijnych i narodowych dawnej Rzeczypospolitej. Z drugiej strony dziedzictwo kulturowe polskich Żydów jest niezwykle indywidualne, gdyż wyrastając z osobnej tradycji, religii i obyczajów wygenerowało specyficzny typ budowli funkcjonalnych, zwłaszcza służących celom religijnym jak synagogi, domy modlitwy, domy przedpogrzebowe, łaźnie rytualne⁵.

Zgodnie z definicją zawartą w *Ustawie z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury* „każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną” uznawany jest za dobro kultury⁶.

Działania na rzecz ochrony dóbr kultury podejmowane są przez organy administracji publicznej, centralnej i samorządowej, a wspierane przez liczne organizacje pozarządowe. Ich celem jest zapewnienie prawnych, finansowych i organizacyjnych warunków umożliwiających ich zachowanie, utrzymanie i właściwe zagospodarowanie, jak również ochronę przed wszelkimi zjawiskami niepożądanymi – dewastacją, niszczeniem, niewłaściwym wykorzystywaniem, kradzieżami, zaginięciem.

Zabytki stanowią szczególną wartość w obszarze materialnego dziedzictwa kulturowego. W najbardziej spektakularny sposób świadczą one o korzeniach i rozwoju kulturowym społeczeństw. Warunki ich ochrony reguluje *Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*⁷.

Uznaje się za zabytek „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną,

⁵ M. Omilanowska, *Zabytki kultury żydowskiej we współczesnej Polsce – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, [w:] *Ochrona dziedzictwa żydowskiego w Polsce, Publikacja z okazji 10-lecia Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego*, R.E. Gruber, P. Kadłick, M. Krawczyk, W. Litwin, M. Omilanowska, Warszawa 2012, s. 21.

⁶ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury, Dz.U. 1962 nr 10, poz. 48.

⁷ Tamże.

artystyczną lub naukową”.⁸ Wśród zabytków wyróżnia się zabytki nieruchome: rzeczy ruchome (pojedyncze przedmioty, ich części lub zespoły), zabytki nieruchome: nieruchomości (również ich części lub zespoły), krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne, zespoły budowlane, dzieła architektury, budownictwo obronne, nekropolie, tereny zielone (parki, ogrody), miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne lub działalność ważnych osób i instytucji oraz zabytki archeologiczne, na które składają się nieruchome, powierzchniowe, podziemne lub podwodne pozostałości egzystencji i działalności człowieka, w tym pozostałości pradziejowego i historycznego osadnictwa, cmentarzyska, kurhany, relikty działalności ludzkiej, w tym religijnej i artystycznej⁹.

Jakkolwiek wynikająca z ustawy ochrona zabytków należy do obowiązków państwa, zaś opieka nad zabytkiem sprawowana jest przez jego właściciela lub posiadacza, to troska o te dobra kultury jako dobra wspólne, leży w interesie całego społeczeństwa, gdyż istotne jest trwałe zachowanie ich wartości dla przyszłych pokoleń.

Zabytki żydowskie na ziemiach polskich

Wraz z pojawieniem się ludności żydowskiej na ziemiach polskich we wczesnym średniowieczu, pojawiły się obiekty funkcjonalne. Od czasów średniowiecza samorząd żydowski jako terytorialna organizacja kahalna utrzymywał podstawowe instytucje życia religijnego: synagogi, łaźnie rytualne (mykwy), cmentarze, koszerne rzeźnie, cmentarz, szkołę (cheder) oraz inne budynki użyteczności publicznej. Wraz z rozwojem i instytucjonalizacją chasydyzmu w XVIII w. pojawiały się chasydzkie domy modlitwy i dwory cadyków, a także ich okazałe *ohele* na żydowskich cmentarzach. Z inicjatywy i środków gmin żydowskich wznoszono na terenach Rzeczypospolitej budowle niezbędne dla funkcjonowania społeczności żydowskich, adekwatnie do liczby społeczności w danej miejscowości. Niektóre z nich były szczególnie imponujące.

Wpisały się one trwale w krajobraz wielokulturowej Rzeczypospolitej, a najbardziej reprezentatywnym wizerunkiem przedwojennego żydostwa we wschodniej Polsce stał się *sztetl*. *Sztetl* był miejscem, w którym panowały

⁸ Tamże.

⁹ Tamże.

odrębne zasady, organizacja tego miejsca była podporządkowana realizacji zasad bezpieczeństwa. Dla Żydów *sztetl* był jak *kehila kadosza*, „świętą gminą” lub „gminą przymierza”. Jego najważniejsze instytucje: *szul* (synagoga), *besmed – resz/bejtmidrasz* (dom nauki), *sztibl* (dom modlitwy), *cheder* (szkoła elementarna), *mykwa* oraz *bejsojlem* (cmentarz) gwarantowały bezpieczeństwo w wymiarze kulturowym i tożsamościowym oraz służyły ochronie istotnych wartości¹⁰.

Druga wojna światowa doprowadziła do zagłady żydowskiego świata nie tylko w wymiarze osobowym, ale też materialnym, gdyż zniszczenie materialnych śladów żydowskiej kultury było częścią planu totalnej anihilacji. Ostateczne rozwiązanie tak zwanej „kwestii żydowskiej” (*Endlösung dre Judenfrage*), miało doprowadzić do całkowitego unicestwienia wszystkich Żydów w sensie fizycznym, zniszczenia ich kultury materialnej i duchowej, a także rozdysponowania majątku.

Jednakże ocalałe w całości lub części cmentarze, synagogi i inne miejsca żydowskie, bez względu na ich stan, nie symbolizowały jedynie zniszczenia – były symbolami tego, co zostało zniszczone. Ruth Ellen Gruber określiła te miejsca „symbolicznymi mezuzami”, bowiem tak, jak mezuzy oznaczają odrzwia domów zamieszkałych przez Żydów, blizny po zerwanych mezuzach – często wciąż widoczne – znakowały domostwa, w których nie było już Żydów, a ocalałe cmentarze i synagogi, bez względu na to, czy przetrwały jako ruiny, symbolizowały miejsca, w których przed wojną mieszkali Żydzi¹¹.

Po wojnie, a następnie po kolejnych falach migracji Żydów z Polski, żydowskie budynki funkcjonalne przestając pełnić swe pierwotne funkcje stawały się mieniem bezpańskim. Ponadto, powojenny ustrój polityczny nie sprzyjał odbudowywaniu materialnych zasobów żydowskiego świata. Zniszczone cmentarze żydowskie pozostawały opuszczone, a czasem nawet przeznaczane na inne potrzeby. Włączano je do obszarów zielonych, lasów, nieużytków, zwłaszcza, gdy stawały się pustymi miejscami bez nagrobków, zaro-

¹⁰ *Sztetl* stanowił kulturowy fenomen, głównie we wschodniej części Polski, na kresach, na terenach dawnej Galicji i w centrum. Jako miejsce zamieszkiwane wyłącznie przez Żydów, nie stanowił osobnej całości w sensie administracyjnym, jego fenomen wynikał natomiast ze specyficznego sposobu organizacji tego miejsca. R. Tarasiuk, *Kulturowe uwarunkowania współczesnego bezpieczeństwa społeczności żydowskiej w Polsce*, Siedlce 2018, s. 126.

¹¹ R.E. Gruber, *Dziedzictwo żydowskie w Polsce*, [w:] *Ochrona dziedzictwa żydowskiego...*, dz. cyt., s. 15-16.

śniętymi bujną roślinnością. W opuszczonych synagogach otwierano magazyny, kina, biblioteki. Stawały się one częścią architektury nowego systemu politycznego¹². Najgorzej było w latach 1964-1976 między dwiema decyzjami administracyjnymi¹³.

Przemiany w zakresie ochrony żydowskiego dziedzictwa stanowiącego zainicjowane zostały zmianą systemową w 1989 r., ale dopiero po wejściu w życie *Ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej* otworzyły się w pełni możliwości prawne i instytucjonalne dla rewitalizacji tego dziedzictwa¹⁴.

W wyniku negocjacji między Związkiem Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej a światowymi organizacjami żydowskimi w marcu 2002 r. doszło do powołania Fundacja Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego, jako wspólnej inicjatywy Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWŻ) oraz Światowej Organizacji Żydowskiej ds. Restytucji (*World Jewish Restitution Organization*). Jej głównym zadaniem jest przeprowadzenie procesu rewitalizacji, restytucja, zarządzanie odzyskiwanym mieniem i ochroną cennych zabytków kultury materialnej.

Regulacje majątkowe dotyczą nieruchomości należących przed wojną do żydowskich gmin wyznaniowych oraz wyznaniowych żydowskich osób prawnych, w tym obiekty funkcjonalne służące do sprawowania kultu religijnego: synagogi, domy modlitwy i nieruchomości związane z cyklem życia żydowskiego: łaźnie rytualne, domy pogrzebowe, nekropolie, a także placówki oświatowo – wychowawcze czy charytatywno-społeczne¹⁵.

Starania o zachowanie materialnego dziedzictwa żydowskiego można było podjąć dopiero po ustawowym uregulowaniu oficjalnych stosunków państwa z gminami żydowskimi. Istotna stała się wówczas ochrona całości

¹² M. Omilanowska, *Zabytki kultury żydowskiej we współczesnej Polsce, przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, [w:] R.E. Gruber, P. Kadłcik, M. Krawczyk, W. Litwin, M. Omilanowska, *Ochrona dziedzictwa żydowskiego w Polsce*, Publikacja z okazji 10-lecia Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego, Warszawa 2012, s. 21-23.

¹³ Materiały z konferencji: *Problemy ochrony i konserwacji cmentarzy żydowskich w Polsce*, Warszawa 1992, s. 14.

¹⁴ Ustawa z dnia 20 lutego 1997 o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997 nr 41, poz. 251.

¹⁵ Oficjalna strona Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego, www.fo-dz.pl/?d=3&l=pl, (16.06.2018 r.).

materialnego dorobku polskich Żydów ocalałego z Holokaustu, w tym proces rewitalizacji zabytków pozostałych po przedwojennych gminach żydowskich. Środki na ten cel pozyskiwane są w procesie restytucji żydowskiego mienia komunalnego (gminnego) oraz wspierane pożyczką udzieloną przez *Claims Conference (The Conference on Jewish Material Claims Against Germany)*, której misją jest pamięć ofiar Holokaustu i jej zachowanie dla przyszłych pokoleń¹⁶. Jednym z priorytetów Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego jest ochrona zachowanych obiektów kultury materialnej, w tym żydowskich cmentarzy, zwłaszcza ich grodzenie w celu ochrony przed zdewastowaniem. Dzięki staraniom fundacji zrewitalizowano kilkadziesiąt żydowskich cmentarzy, między innymi w Zakopanem, Koźlenicach, Mszczonowie, Kłodzku, Iwaniskach, Strzegowie, Dubience, Kolnie, Iłży, Wysokiem Mazowieckiem¹⁷. Rewitalizacja ważnych i wartościowych zabytków dziedzictwa żydowskiego jest ważna nie tylko z perspektywy ochrony zabytków żydowskich, stanowi ona również niezbywalną część dziedzictwa narodowego. Wartość zabytków kultury materialnej jest bowiem jednym z kulturowych czynników bezpieczeństwa. Dla odradzającej się w Polsce społeczności żydowskiej rewitalizacja przedwojennych miejsc żydowskich zapewnia ciągłość kulturową dla kolejnych pokoleń polskich Żydów urodzonych po Holokauście. Bardzo ważna jest rewitalizacja miejsc związanych z życiem religijnym. Za sprawą fundacji udało się je odzyskać między innymi w Zamościu, Kraśniku, Rymanowie.

Restytucja mienia żydowskiego stała się dla odradzających się wspólnot żydowskich jedną z najbardziej palących kwestii. Od momentu przyjęcia przez Sejm w 1997 r. *Ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej*, a następnie powołania do życia Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego, restytucji synagog, jesziw i innych obiektów towarzyszyły długotrwałe spory prawne. Wiązały się one często ze sprzecznością interesów żydowskiej społeczności a celami praktycznymi, związanymi z wykorzystaniem obiektów po ich odzyskaniu. Być może z tego powodu wiele obiektów nadal jest zrujnowanych, pustych i niewykorzystanych¹⁸.

¹⁶ R.E. Gruber, P. Kadłčfk, M. Krawczyk, W. Litwin, M. Omilanowska, *Ochrona dziedzictwa żydowskiego...*, dz. cyt., s. 3; R. Tarasiuk, *Kulturowe uwarunkowania współczesnego...*, dz. cyt., s. 243.

¹⁷ Oficjalna strona Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego, <http://www.fo-dz.pl/?d=3&l=pl> (dostęp z dnia 16.06.2018).

¹⁸ R.E. Gruber, *Dziedzictwo żydowskie w Polsce...*, dz. cyt., s. 18.

Zabytki

Do najstarszych zachowanych synagog w Polsce należą: wpisana na listę zabytków renesansowa Stara Synagoga na Kazimierzu w Krakowie przy ul. Szerokiej 24, jedna z najstarszych zachowanych synagog w Polsce i jeden z najbardziej spektakularnych zabytków kultury sakralnej w Europie; wpisana na listę zabytków nieruchomych późnorenesansowa synagoga na Starym Mieście w Zamościu przy ul. Zamenhofa 9 (dawnej Żydowskiej)¹⁹, wpisana na listę zabytków bóżnica obronna – synagoga w Szydłowie, jedna z najstarszych w Polsce i najstarsza zachowana w województwie świętokrzyskim²⁰; czy wpisana do rejestru zabytków XVI wieczna Stara Synagoga w Pińczowie. W grupie barokowych znajdują się synagogi w Tykocinie, Łańcucie, Włodawie, Przysusze. Z reguły niemal pozbawione detalu architektonicznego z zewnątrz, zachwycały we wnętrzach bogatą ornamentyką ścian i sklepień, niejednokrotnie uzupełnianą polichromiami. Niestety, okazałe synagogi drewniane, pochodzące głównie z tego okresu, spłonęły podczas okupacji niemieckiej. Warto wspomnieć w tym miejscu o nowoczesnym stylu architektonicznym Wielkiej Synagogi na Tłomackiem w Warszawie, wzniesionej z inicjatywy gminy postępowej według projektu Leandra Marconiego, która stała się wzorem dla innych synagog reformowanych w Polsce, jak również w innych krajach europejskich. Dzięki staraniom ostatniego rabina Wielkiej Synagogi, profesora Mojżesza Schorra, wybudowano w tym miejscu również Centralną Bibliotekę Judaistyczną, w której znajdował się też Instytut Nauk Judaistycznych, ośrodek kształcenia dla reformowanych rabinów.

Po II wojnie światowej w miejscu dawnej Wielkiej Synagogi pod adresem Tłomackie 3/5 mieściła się Centralna Żydowska Komisja Historyczna przekształcona w 1947 r. w Żydowski Instytut Historyczny (obecnie Żydowski Instytut Historyczny im. Emanuela Ringelbluma).

Szczególnie ważnym miejscem są dla wyznawców judaizmu cmentarze. Ustawodawstwo uwzględnia sakralność i wieczystą nienaruszalność nekropolii. Istotna regulacja prawna dotycząca żydowskich cmentarzy zawarta

¹⁹ Synagoga została przekazana społeczności żydowskiej w 2005 r.; prace rewitalizacyjne i remontowe, w ramach tzw. „Szlaku chasydzkiego” prowadzone są pod nadzorem Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego.

²⁰ Obecnie priorytetowe staje się jej przeznaczenie muzealne.

została po odzyskaniu niepodległości w *Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej*. Rozporządzenie to nie dotyczyło województwa śląskiego, poznańskiego i pomorskiego. Straciło ono moc obowiązującą dopiero na mocy *Ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej*. W myśl ustawy, ziemia, na której znajduje się żydowski cmentarz, musi stanowić własność gminy żydowskiej. Ponadto, żydowskiej nekropolie podlegają, tak jak wszystkie inne cmentarze, *Ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych*²¹.

W świetle *Rozporządzenia prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami* (Dz.U. nr 29, poz. 256, z późn. zm.) o randze i znaczeniu cmentarza jako zabytku decydować miały jego walory artystyczne (wywołuje doznania estetyczne), historyczne (związane z pochówkiem znaczących osób), archeologiczne lub paleontologiczne²².

Specyfikę żydowskich nekropolii oddają kamienne nagrobki (macewy), na których umieszczane są inskrypcje w języku hebrajskim, zazwyczaj zawierające imię osoby zmarłej oraz jej ojca, funkcję pełnioną w gminie, datę śmierci oraz szereg zwrotów pochwalnych i lamentacji. W świetle tradycji to jednak nie one, ale złożone na cmentarzu ludzkie szczątki, oczekujące na przyjscie Mesjasza, mają charakter prymarny. Z tego względu obowiązuje bezwzględna zasada nienaruszalności grobu, zabrania się (poza uzasadnionymi przypadkami) ekshumacji oraz kremacji. Z nienaruszalności grobu wynika również niemożność jego powtórnego wykorzystania, a zatem niemożliwa jest likwidacja cmentarza. Jeśli natomiast brakuje miejsca dla nowych pochówków, wówczas na starych grobach usypuje się warstwę ziemi, umożliwiającą złożenie na niej nowych szczątków.

Największy żydowski cmentarz w Polsce, zarazem jeden z największych na świecie znajduje się w Łodzi. Założony u schyłku XIX w., od 1980 r. znajduje się w rejestrze zabytków. W 2015 r. w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z mocy *Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* został uznany za pomnik historii. Spośród

²¹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, Dz.U. 1959 nr 11, poz. 62; D. Rozmus, *Zagadnienie ochrony prawnej zabytków ze starego cmentarza żydowskiego w Pilicy*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr XV(2), s. 93.

²² Tamże, s. 95.

największych czynnych dziś cmentarzy żydowskich w Polsce należy wymienić założony w 1806 r. cmentarz przy ul. Okopowej na warszawskiej Woli, największy w województwie mazowieckim, usytuowany obok nekropolii innych wyznań. Zajmując powierzchnię 33,5 ha, stanowi jeden z największych zabytków materialnej kultury żydowskiej w Polsce. Stanowi on własność warszawskiej gminy wyznaniowej żydowskiej, służąc głównie społeczności Warszawy i okolic.

19 grudnia 2017 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda podpisał ustawę o dotacji przeznaczonej na uzupełnienie kapitału wieczystego Fundacji Dziedzictwa Kulturowego, którego dochody inwestycyjne przeznaczono na konserwację cmentarza żydowskiego przy ul. Okopowej 49/51 w Warszawie. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zobowiązało się do przekazania kwoty 100 mln zł na uzupełnienie kapitału wieczystego Fundacji Dziedzictwa Kulturowego, z przeznaczeniem dochodów pozyskanych z inwestowania części kapitału wieczystego na prace konserwatorskie na cmentarzu, w tym na odbudowę, przebudowę, nadbudowę rozbiórkę i renowację obiektów budowlanych i instalacji niezbędnych do ich funkcjonowania, konserwację nagrobków i pomników oraz muru cmentarnego, ścieżek i alejek, a także rewaloryzację terenów zielonych, koszty administracyjne związane z wykonywaniem tych prac²³.

Większość cmentarzy żydowskich nie pełni już dziś swej właściwej funkcji, co wynika między innymi z braku potrzeby dokonywania pochówków. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych miejscowości, gdzie dziś nie ma już społeczności żydowskich.

Cmentarze stanowią niezbywalną część materialnego dziedzictwa kulturowego Żydów, kreującego tożsamość przez poczucie istnienia ciągłości pokoleń i istnienia w czasie, kontynuację i integralność. Osobność nekropolii żydowskich pozwala na uświadomienie ponadto odmienności cech, symboli, układu wyznaczników i wartości istotnych dla społeczności żydowskiej²⁴.

²³ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o dotacji dla Fundacji Dziedzictwa Kulturowego przeznaczonej na uzupełnienie kapitału wieczystego, Dz.U. 2017, poz. 383.

²⁴ R. Tarasiuk, *Kulturowe uwarunkowania współczesnego...*, dz. cyt., s. 200-201.

Przykłady współpracy

Dziś w Polsce podejmowanych jest szereg rozmaitych inicjatyw, finansowanych z różnych źródeł i realizowanych przez różne podmioty, w tym festiwali i innych wydarzeń poświęconych żydowskiej kulturze, projektów artystycznych, konferencji i seminariów, ścieżek dziedzictwa żydowskiego, akcji porządkowania cmentarzy i innych działań²⁵. Coraz bardziej rozszerza się zarówno krąg współpracy, jak i podejmowanych inicjatyw. Klasycznym już i utrwaloną formą promocji kultury żydowskiej, a zarazem troski o dziedzictwo kulturowe tej mniejszości, towarzyszą poszukiwania nowatorskich form działalności.

19 czerwca 2009 r. w Warszawie Fundacja Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego podpisała porozumienie o współpracy z Centralnym Zarządem Służby Więziennej, dotyczące organizacji prac porządkowych na cmentarzach żydowskich w Polsce w ramach projektu „Tikkun – Naprawa”, realizowanego przez polską i izraelską Służbę Więzienną. Udziału w nim zgłosiło 55 zakładów karnych i aresztów śledczych z całej Polski. Współpraca polega na wspólnym wyborze cmentarza do porządkowania oraz merytorycznym wsparciu przez Fundację i zapewnieniu osadzonym materiałów edukacyjnych i warsztatów poświęconych kulturze, historii i tradycji żydowskiej oraz problemom związanym antysemityzmem i ksenofobią²⁶. W związku z programem skazani wykonywali na cmentarzach żydowskich liczne prace porządkowe. U skazanych program ten utrwala przede wszystkim nawyk pracy, co stanowi istotny krok do kreowania właściwego społecznie stylu życia po opuszczeniu murów więzienia. Ponadto program ten sprzyja poznawaniu odmiennej kultury i tradycji, ucząc jednocześnie szacunku do niej, dąży do eliminacji postaw rasistowskich i ksenofobicznych. Uczestnictwo w programie rozwija też kreatywność więźniów, generując zwłaszcza różnorodne próby twórczości artystycznej. Za prekursora programu „Tikkun – Naprawa” można uznać organizowany od 2008 r. w kilku okręgowych inspektoratach Służby Więziennej i jednostkach im podległych wielopłaszczyznowy projekt „Auschwitz – Historia – Edukacja Obywatelska”, służący resocjalizacji i readaptacji społecznej osadzonych, aczkolwiek adresowany też do funkcjonariuszy Służby Więziennej.

²⁵ R.E. Gruber, *Dziedzictwo żydowskie w Polsce...*, dz. cyt., s. 17.

²⁶ www.sw.gov.pl/aktualnosc/Tikkun-Naprawa (10.08.2019 r.).

W obszar działań projektowych wpisuje się szereg prac porządkowych w miejscach martyrologii, na terenach byłych nazistowskich obozów koncentracyjnych i zagłady, również przy pomnikach, tablicach upamiętniających tragiczne wydarzenia, obeliskach, wreszcie – na cmentarzach wojennych i żydowskich. Tego typu działania są również ważne dla samych skazanych, kształtują pożądane postawy społeczne wolne od ksenofobicznych uprzedzeń, pomagają w wyborze wartości, uczą odpowiedzialności i ponoszenia konsekwencji własnych działań.

Należy w tym miejscu podkreślić, że tego typu formy resocjalizacji osób odbywających kary pozbawienia wolności powinny zmieniać wartości, postawy, uwrażliwiać na krzywdę, wzbudzać refleksje, promować wzorce postępowania według norm prawnych i społecznych. Uznać można, że edukacja obywatelska i praca więźniów w miejscach pamięci narodowej spełniają te przesłanki²⁷.

Jedną z bardziej złożonych egzemplifikacji takich działań, łączących różne formy aktywności, jest realizacja w białostockim zakładzie karnym, wspólnie z dziennikarzem i reżyserem Dariuszem Szadą-Borzyszkowskim, programu w ramach którego skazani uczestniczyli w renowacji pomnika żydowskich ofiar w Jedwabnem oraz wystawili w Teatrze Dramatycznym w Białymstoku dwa spektakle, poświęcone jedwabieńskim wydarzeniom z 10 lipca 1941 r. oraz zagładzie Żydów w czasie II wojny światowej. Reżyser położył szczególny nacisk na promowanie pamięci o żydowskiej społeczności, okrutnie doświadczonej podczas ostatniej wojny.

Zabytki kultury żydowskiej, a zarazem budownictwo funkcjonalne wyznawców judaizmu stanowią dziś ważny element promocyjny miast. Dotyczy to zwłaszcza synagog, zarówno tych, w których odbywają się regularnie uroczystości religijne, jak i tych, w których nabożeństwa sprawowane są incydentalnie. Przykładem może być Synagoga pod Białym Bocianem wpisana w pejzaż wielokulturowego Wrocławia. Stanowi ona centrum życia odrodzonej społeczności żydowskiej w tym mieście. Wzniesiona w 1829 r., jest jedną z niewielu synagog, które przetrwały czasy II wojny światowej. Uroczyste otwarcie wyremontowanej Synagogi pod Białym Bocianem 6 maja 2010 r.

²⁷ E. Krakowska, *Edukacja historyczna a readaptacja społeczna*, pdf (13.08.2019 r.); J. Klewek, „Dobre sąsiedztwo”. Program edukacyjny dla skazanych, [w:] *Żydzi na Podlasiu*, Z. Chyra-Rolicz, R. Tarasiuk, E. Kopówka (red.), Siedlce 2010.

otworzyło nowy rozdział w dziejach miasta. Jak podkreślił w uroczystym przemówieniu prezydent Wrocławia Rafał Dutkiewicz, dziedzictwo żydowskiego Wrocławia jest bowiem częścią zbiorowej tożsamości i kultury wszystkich wrocławian²⁸. O promocję tego żydowskiego miejsca troszczy się Fundacja Bente Kahan Centrum Kultury i Edukacji Żydowskiej przy ścisłej współpracy z Gminą Wyznaniową Żydowską we Wrocławiu oraz przy wsparciu władz samorządowych miasta Wrocławia. Cele promocyjne realizowane są poprzez organizację wystaw, projekcji filmowych, warsztatów, wykładów, koncertów oraz spektakli teatralnych wyreżyserowanych przez Bente Kahan. Ponadto organizowane są wydarzenia cykliczne, jak cykl koncertów w Synagodze pod Białym Bocianem, czy „Dni wzajemnego szacunku” połączone z obchodami rocznicy Nocy Kryształowej²⁹. W planach jest również utworzenie Międzynarodowego Centrum Studiów Żydowskich oraz ośrodka „KOD–Kultura–Obecność–Dialog”. Kiedy synagoga pełni swą prymarną funkcję, życie żydowskie staje się realne, a nie wirtualne. Ta funkcja nie stoi jednak w sprzeczności z jej otwartością na wszystkich mieszkańców miasta, aczkolwiek należy pamiętać przy planowaniu różnorodnych przedsięwzięć, by głównym celem synagogi nie stała się wyłącznie jej atrakcyjność dla turystów³⁰.

Sposobem zachowania dziedzictwa, a jednocześnie ochrony zabytkowego obiektu jest jego przeznaczenie muzealne. Przykład takiego zagospodarowania stanowi synagoga w Tykocinie, która jest od 1957 r. obiektem wpisanym do krajowego rejestru zabytków nieruchomych. Zbudowana w 1642 r. na miejsce starej, drewnianej bóżnicy, w XVIII w. stała się ważnym ośrodkiem żydowskiego życia intelektualnego, z którym związanych było wielu znanych uczonych rabinów i talmudystów. Zdewastowana podczas II wojny światowej, po jej zakończeniu na polecenie władz miejskich została przekształcona na magazyn nawozów sztucznych. W latach 70. przeprowadzono gruntowny remont przywracając synagodze jej funkcjonalny charakter przekształcając ją w 1977 r. w Muzeum Kultury Żydowskiej w Tykocinie z bogatą kolekcją judaików.

²⁸ J. Spychalska, *Do Synagogi pod Białym Bocianem powróciło życie*, www.tuwroclaw.com/kultura; www.tuwroclaw.com/wiadomosci,do-synagogi-pod-bialym-bocianem-powrocilo-zycie,wia5-326-2497.html (13.08.2019 r.).

²⁹ Strona oficjalna Fundacji Bente Kahan Centrum Kultury i Edukacji Żydowskiej w Synagodze pod Białym Bocianem, www.fbk.org.pl/projekty/centrum-kultury-i-edukacji-zydowskiej/ (13.08.2019 r.).

³⁰ S. Singer, *Odnowa kultury żydowskiej w polskim społeczeństwie*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych”, 2014 (7), s. 39–54.

Tykocińska synagoga jest drugą pod względem wielkości w Polsce. Jest też jednym z najchętniej odwiedzanych miejsc na Podlasiu, przyjmującym rocznie nawet 60 tys. zwiedzających. W październiku 2013 roku została uznana za jeden z siedmiu cudów Polski. W 2018 r. przeszła gruntowny remont. Kupiono też niezbędny sprzęt, infokioski, stół multimedialny, bezprzewodowy system nagłośnieniowy, audioprzewodniki oraz gabloty na ekspozycje. Koszty przedsięwzięcia, pokryte z funduszy unijnych, szacuje się na prawie 3 mln zł³¹.

Również muzeum – Zespół Synagogalny we Włodawie mieści się od 1983 r. w obiektach wpisanej do rejestru zabytków w 1956 r. Wielkiej Synagogi we Włodawie oraz dwóch usytuowanych w sąsiedztwie mniejszych synagog³². Synagoga włodawska wzniesiona została w latach 1764-1774 w miejsce starej drewnianej bóżnicy przy wsparciu funduszy rodziny Czartoryskich, a rozbudowana w drugiej połowie XIX w. Odrestaurowana z pożaru czasu Wielkiej Wojny, w czasie II wojny światowej została zamieniona przez okupanta w magazyn sprzętu wojskowego. W muzeum można oglądać wystawę stałą poświęconą historii polskich i włodawskich Żydów oraz liczne XIX-wieczne eksponaty.

Nie wszystkie zabytkowe synagogi mogą liczyć na tak dobre potraktowanie. Przykładem może być zabytkowa synagoga w Szydłowcu. Synagogę zbudowano w 1730 r. dla właścicieli miejscowej grabarni – rodziny Ajzenbergów oraz ich żydowskich robotników. W czasie II wojny światowej została w znacznej części zniszczona, nie przystąpiono do przywrócenia jej funkcjonalności również po wojnie, zagospodarowano ją na świetlicę spółdzielni garbarskiej „ASCO”, salę konferencyjną, siedzibę fundacji „Osiem marzeń”, usługi gastronomiczne. W ostatnich czasach właściciel wystawił na sprzedaż za 360 tys. zł z możliwością prowadzenia w tym miejscu punktu usługowego lub gastronomicznego³³.

Niektóre zabytkowe synagogi są w stanie rozpadu, jak na przykład wpisana do rejestru zabytków synagoga w Grybowie, która przed wojną była

³¹ (JUL), *Zabytkowa synagoga już po renowacji (zdjęcia)*, 22 listopada 2018, www.bialystok.naszemiasto.pl/zabytkowa-synagoga-juz-po-renowacji-zdjecia/ar/c34890562 (13.08.2019 r.).

³² Dawniej było to Muzeum Pojezierza Łęczyńsko-Włodawskiego. I. Wojczuk, *Bóżnica włodawska*, „Zeszyty Muzealne Muzeum Pojezierza Łęczyńsko-Włodawskiego”, 1996, t. 5.

³³ *Zabytkowa synagoga w Szydłowcu wystawiona na sprzedaż*, wyborcza.pl z 8 stycznia 2018, www.radom.wyborcza.pl/radom/7,48201,22867920,zabytkowa-synagoga-w-szydlowcu-wystawiona-na-sprzedaz.html (13.08.2019 r.).

jednym z najważniejszych centrów chasydyzmu. Do 2002 r. mieściła się tu stolarnia Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej i warsztat produkujący płytki betonowe. Po przekazaniu obiektu gminie żydowskiej w Krakowie, nie udało się uzyskać pieniędzy na remont zrujnowanego obiektu, który powoli zamieniał się w slumsy, synagoga pozostała bez wsparcia finansów budżetu samorządowego, nie otrzymała też pomocy od zagranicznych organizacji żydowskich³⁴.

Najcenniejsze zabytki żydowskie w Warszawie – takie jak Synagoga im. Nożyków czy cmentarz przy ul. Okopowej – wciąż służą społeczności żydowskiej. Wartość służebna takich miejsc jest szczególnie istotna dla budowania bezpieczeństwa kulturowego tej mniejszości.

Synagogę przy ulicy Twardej ufundowało małżeństwo Zalmana i Rywki Nożyków. Nie bez znaczenia jest fakt, że w synagodze im. Nożyków przy ulicy Twardej 6 mieszczą się także władze Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich, fundamentalnej instytucji organizującej życie żydowskie w Polsce.

Rewitalizacja a komercjalizacja. Konkluzje

Z raportu CBOS z 2015 r. dotyczącego postrzegania Żydów i stosunków polsko-żydowskich wynika, że Żyd istnieje w polskiej świadomości głównie jako element figuratywny, co z kolei sprawia, że pamięć o nim kreuje przestrzeń wyobraźniową, łatwo poddającą się komercjalizacji. Jest to wprost proporcjonalne do wzrostu w polskim społeczeństwie zainteresowania kulturą żydowską, opartego na stereotypowym obrazie Żyda³⁵.

Stąd też zabytki kultury żydowskiej, stając się również elementem atrakcyjności turystycznej regionu, łatwo ulegają komercjalizacji. Jak zauważa Jacek Purchla, „W wielu krajach Europy Zachodniej profesjonalne systemy ochrony dziedzictwa mają oparcie w takich czynnikach, jak: specyfika dziedzictwa, polityka kulturalna, spójność kulturowa społeczeństwa, przywiązanie do tradycji, skład etniczny, poziom zamożności, praworządność, priorytety finansowe, wielkość ruchu turystycznego, klimat itd.

³⁴ P. Szeliga, *Grybów: zabytkowa synagoga zamieniona w slumsy*, www.nowysacz.naszemiasto.pl/grybow-zabytkowa-synagoga-zamieniona-w-slumsy/ar/c13-2160037 (13.08.2019 r.).

³⁵ *Postrzeganie Żydów i stosunków polsko-żydowskich, komunikat z badań nr 112/2015*, Warszawa 2015.

O ukształtowaniu takiego systemu ochrony dziedzictwa (w szerokim rozumieniu systemu) w poszczególnych krajach decyduje też kapitał społeczny³⁶.

W przypadku kultury żydowskiej problemem pozostaje fakt, że odradzająca się w Polsce żydowska społeczność, właściwy beneficjent materialnego zaplecza kulturowego, pozostaje nadal nieliczna. Alternatywą, również dla samych Żydów, często pozostaje widok zrujnowanej synagogi, zwłaszcza, że „w ruinie jest coś szlachetnego i autentycznego” lub jej transformacja w bibliotekę, salę koncertową, archiwum, muzeum. Wówczas budynek służy innym, choć niezaprzeczalnie godnym funkcjom, zagospodarowując przestrzeń materialną i mentalną, jaka pozostała po nieobecnych Żydach. Konieczność zagospodarowania przestrzeni po nieobecnych, jak podkreśla Konstanty Gebert – właśnie dlatego, że ich nie ma, w prosty sposób może prowadzić do komercjalizacji³⁷. Dodatkowo, jak piszą Elżbieta Janicka i Tomasz Żukowski, działania tego typu są dokonywane są przez większość na mniejszości, dodatkowo, na grupie wykluczanej i ostatecznie wykluczonej³⁸. Być może to poczucie pustki i ciszy po nieobecnych skłoniło żydowskiego filozofa Henryka Halkowskiego, by uznać na pozór tętniący żydowskim życiem krakowski Kazimierz za symbol nieobecności Żydów³⁹.

Dla najmłodszych pokoleń polskich Żydów rewitalizacja przedwojennych miejsc zapewnia ciągłość kulturową z dawnym światem. Równie istotne jest zapobieganie kradzieżom, dewastacji lub naruszeniu w inny sposób dóbr materialnych stanowiących wartość dla Żydów.

Dla społeczności żydowskiej, jako grupy mniejszościowej (ponadto nielicznej) działania na rzecz materialnego aspektu bezpieczeństwa kulturowego, związane z restytucją mienia i ochroną zabytków, wymagają stałej oscylacji pomiędzy realizowaniem potrzeby autonomii, a faktem przynależności (także obywatelskiej) do zamieszkiwanego miejsca i korzystania z jego zasobów (również kultury materialnej). Praca nad kształtowaniem poczucia

³⁶ J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe a kapitał społeczny*, [w:] *Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe. Materiały pokonferencyjne*, A. Rottermund (red.), Warszawa 2014, s. 26.

³⁷ K. Gebert, *Nieautentyczność*, [w:] R.E. Gruber, *Odrodzenie kultury żydowskiej w Europie*, tłum. Agnieszka Nowakowska, Sejny 2004, s. 11-12.

³⁸ E. Janicka, T. Żukowski, *Przemoc filosemicka?*, „*Studia Litteraria et Historica*”, 1/12, s. 3-5.

³⁹ J. Makuch, *Festiwal kultury żydowskiej. Na pograniczu dwóch światów*, [w:] *Przywracanie pamięci. Rewitalizacja zabytkowych dzielnic żydowskich w miastach Europy Środkowej*, Kraków, s. 45.

obywatelskiej odpowiedzialności jest bowiem jednym z wyzwań odradzającego się w Polsce żydowskiego życia⁴⁰.

Bibliografia

Cebula R., *Ochrona prawna cmentarza żydowskiego w polskim porządku prawnym*, [w:] *Żydzi na Górnym Śląsku i Zagłębiu Dąbrowskim*, Rozmus D., Witkowski S. (red.), Kraków 2011.

Choroszy J.A. (red.), *Cmentarze żydowskie*, Wrocław 1995.

Choroszy J.A. (red.), *Żydowskie gminy wyznaniowe*, Wrocław 1995.

Dziedzictwo kulturowe w badaniach. Polacy wobec dziedzictwa. Raport z badań społecznych, Warszawa 2017.

Fundacja Bente Kahan Centrum Kultury i Edukacji Żydowskiej w Synagodze pod Białym Bocianem, www.fbk.org.pl/projekty/centrum-kultury-i-edukacji-zydowskiej/.

Fundacja Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego w Polsce, www.fo-dz.pl/?d=3&l=pl, (16.06.2018 r.).

Gardocka T., *Cmentarze jako dobra kultury*, [w:] *Prawna ochrona dóbr kultury*, Gardocka T., Sobczak J. (red.), Toruń 2009.

Gardocka T., Sobczak J. (red.), *Prawna ochrona zabytków*, Toruń 2010.

Gebert K., *Nieautentyczność*, [w:] Gruber R.E., *Odrodzenie kultury żydowskiej w Europie*, tłum. Agnieszka Nowakowska, Sejny 2004.

Goldstein M., Dresdner K., *Kultura i sztuka ludu żydowskiego na ziemiach polskich: zbiory Maksymiljana Goldsteina*, przedmowa: Majer Bałaban, Warszawa 1991.

Gruber R.E., Kadlčík P., Krawczyk M., Litwin W., Omilanowska M., *Ochrona dziedzictwa żydowskiego w Polsce, Publikacja z okazji 10-lecia Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego*, Warszawa 2012.

Gruber R.E., *Odrodzenie kultury żydowskiej w Europie*, Sejny 2004.

Gruber R.E., *Odrodzenie kultury żydowskiej w Europie*, tłum. Agnieszka Nowakowska, Sejny 2004.

Gutowska K., Kobyliński Zb. (red.), *Zabytki i społeczeństwo. Czynniki społeczny w ochronie zabytków w warunkach reformy samorządowej*, Warszawa 1999.

Janicka E., Żukowski T., *Przemoc filosemicka?*, „Studia Litteraria et Historica”, 1/12.

⁴⁰ R. Tarasiuk, *Kulturowe uwarunkowania współczesnego...*, dz. cyt., s. 281.

Klewek J., *„Dobre sąsiedztwo”. Program edukacyjny dla skazanych*, [w:] *Żydzi na Podlasiu*, Chyra –Rolicz Z., Tarasiuk R., Kopówka E. (red.), Siedlce 2010.

Krakowska E., *Edukacja historyczna a readaptacja społeczna*, pdf (10.08.2019 r.).

Makuch J., *Festiwal kultury żydowskiej. Na pograniczu dwóch światów*, [w:] *Przywracanie pamięci. Rewitalizacja zabytkowych dzielnic żydowskich w miastach Europy Środkowej*, Kraków.

Materiały z konferencji: „Problemy ochrony i konserwacji cmentarzy żydowskich w Polsce”, Warszawa 1992.

Postrzeganie Żydów i stosunków polsko –żydowskich, komunikat z badań nr 112/2015, Warszawa 2015.

Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski: jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001.

Purchla J., *Dziedzictwo kulturowe a kapitał społeczny*, [w:] *Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe. Materiały pokonferencyjne*, Rottermund A. (red.), Warszawa 2014.

Rottermund A. (red.), *Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2014,

Rozmus D., *Zagadnienie ochrony prawnej zabytków ze starego cmentarza żydowskiego w Pilicy*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr XV(2).

Sienkiewicz T., *Umowa oddania gruntu w użytkowanie wieczyste jako nienazwana forma ochrony zabytków*, [w:] *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, t. 2: *Wobec problematyki prawnej zabytków i rynku sztuki*, Jagielska-Burnik A., Szafrąński W. (red.), Poznań 2013.

Singer S., *Odnowa kultury żydowskiej w polskim społeczeństwie*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych”, 2014 (7), s. 39-54.

Spychalska J., *Do Synagogi pod Białym Bocianem powróciło życie*, www.tuwroclaw.com/kultura; www.tuwroclaw.com/wiadomosci,do-synagogi-pod-bialym-bocianem-powrocilo-zycie,wia5-3267-2497.html (13.08.2019 r.).

Szeliga P., *Grybów: zabytkowa synagoga zamieniona w slumsy*, www.nowysacz.naszemiasto.pl/grybow-zabytkowa-synagoga-zamieniona-w-slumsy/ar/c13-2160037 (13.08.2019 r.).

Tarasiuk R., *Kulturowe uwarunkowania współczesnego bezpieczeństwa społeczności żydowskiej w Polsce*, Siedlce 2018.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury, Dz.U. 1962 nr 10, poz. 48.

Ustawa z dnia 1997 o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 nr 41, poz. 251.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2018, poz. 2067.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, Dz.U. 1959 nr 11, poz. 62.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o dotacji dla Fundacji Dziedzictwa Kulturowego przeznaczonej na uzupełnienie kapitału wieczystego, Dz.U. 2017, poz. 383.

Wojczuk I., *Bóżnica włodawska*, „Zeszyty Muzealne Muzeum Pojezierza Łęczyńsko-Włodawskiego” 1996, t. 5.

Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.

Zeidler K. (red.), *Leksykon prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2010.

Zeidler K. (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa 2014.

Zeidler K. *Zabytki: prawo i praktyka*, Gdańsk 2017.

Bogdan MICHAILIUK

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie
Wydział Bezpieczeństwa Narodowego

SCHRONY I UKRYCIA – WYBRANE PROBLEMY WSPÓŁCZESNEGO BUDOWNICTWA OCHRONNEGO

SHELTERS AND HIDING

– SELECTED PROBLEMS OF MODERN PROTECTIVE BUILDINGS

Abstract: In the event of threats an important role is to provide civil protection and conditions for effectively counteract unwanted effects or maximum reduction of losses. While the background of individual protection is not a major problem – it is enough to make residents aware of the need to secure equipment and means of individual protection, but collective protection (specifically protective buildings and shelters) requires the preparation and implementation of appropriate solutions in the field of construction, which doesn't require only appropriate forces and measures, but also time. In the past, the above was on the list of priorities, which was reflected in the creation and preparation of protective structures. How is it today?

Keywords: civil protection, civil defense, protective constructions/buildings, shelters and hiding

*Tylko odpowiednio przygotowane budowle ochronne
mogą stanowić skuteczną,
a niekiedy nawet jedyną ochronę ludności¹*

Wprowadzenie

Współczesny świat niesie za sobą różnego rodzaju rzeczywiste i potencjalne zagrożenia naturalne i antropogeniczne, które zakłócają spokój człowieka i jego otoczenia. Bez wątpienia istotnym jest w tym względzie powinność

¹ R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011, s. 105.

zapewnienia ochrony ludności oraz warunków do skutecznego przeciwdziałania niepożądanym skutkom bądź minimalizowania strat, w sytuacji, gdy skuteczna obrona przed nim nie jest możliwa.

W kontekście ochrony ludności w obliczu niepożądanych zdarzeń ustawiczne wyzwanie stanowi zabezpieczenie zaplecza indywidualnej i zbiorowej ochrony ludności. O ile z pierwszym z nich nie ma większego problemu – wystarczy uświadomienie oraz stosowne ukierunkowanie mieszkańców w kwestii potrzeby zabezpieczenia sprzętu i środków indywidualnej ochrony, o tyle zbiorowa ochrona (a konkretnie budowle ochronne i schrony) wymaga przygotowania i zaanektowania konkretnie wypracowanych rozwiązań z zakresu budownictwa, co wymaga nie tylko adekwatnych sił i środków, ale i czasu. W przeszłości powyższe znajdowało się na liście priorytetów, czego wyrazem było tworzenie i przygotowanie budowli ochronnych.

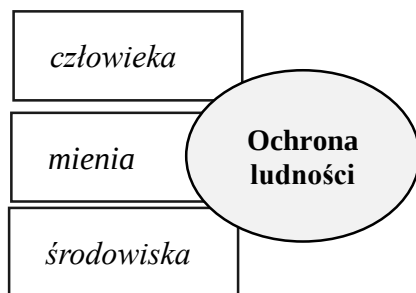
Artykuł ma na celu zaktualizowanie i usystematyzowanie wiedzy z zakresu budownictwa ochronnego. Osiągnięcie tak postawionego celu wymagało rozwiązania problemu głównego, który został sformułowany w postaci następującego pytania: Jaką rolę w ochronie ludności pełni współczesne budownictwo ochronne?

Koniecznym stało się przybliżenie Czytelnikowi pojęcia i istoty ochrony ludności, wskazanie jej form oraz przedstawienie obecnego stanu środków zbiorowej ochrony ludności, jakimi są budowle ochronne i schrony, z uwzględnieniem aktualnych wytycznych dotyczących ich konstruowania.

Ochrona ludności – krótka charakterystyka

Ochrona oznacza „zapewnienie komuś bezpieczeństwa przed zranieniem, szkodą, stratą i innymi nieprzyjemnymi efektami zdarzeń”². Powyższa definicja jasno wskazuje, że pojęcie ochrony jest związane z jednostką ludzką. W literaturze przedmiotu pojawia się termin ochrony również względem: zabójców, środowiska, danych osobowych, lasu, krajobrazu, czy ochrona zdrowia, przeciwpożarowa, przyrody, osobista, mienia, pracy itd. Zatem, pojęcia te oscylują wokół ochrony człowieka. Uogólniając, można przyjąć trzy zasadnicze obszary ochrony ludności, które wskazano na rysunku 1.

² *English Language Dictionary*, The University of Birmingham, Birmingham 1990, hasło: „ochrona”, [za:] M. Flemming, J. Gołębiowski, S. Olbryś, *Ochrona ludności – wybrane zagadnienia*, Warszawa 1997, s. 6.



Źródło: opracowanie własne na podstawie dostępnej literatury

Rysunek 1. Obszary ochrony ludności

Analiza definicji ochrony, występujących w dostępnej literaturze i źródłach prawa, pozwala stwierdzić, iż charakteryzuje się ona następującymi cechami³:

- celowe i zorganizowane działanie bądź zaniechanie działań;
- działanie racjonalne realizowane przez wyspecjalizowane organa;
- wydanie stosownych regulacji prawnych;
- przeciwdziałanie, zapobieganie i eliminowanie zagrożeń;
- konsekwencje i profilaktyka;
- przywracanie stanu sprzed wystąpienia zagrożenia.

Konstatując, ochrona wiąże się niepodzielnie z takimi przedsięwzięciami, jak: monitorowanie, wykrywanie, przeciwdziałanie, odpowiednie przygotowanie, reagowanie i usuwanie skutków niepożądanych zdarzeń⁴. Powyższe z kolei pozwala na przyjęcie stwierdzenia, iż ochrona ludności cywilnej „oznacza zapewnienie bezpieczeństwa ludziom, ich mieniu i środowisku przed wypadkami i klęskami każdego typu (rodzaju)”⁵.

Konwencja Genewska⁶ sytuuje ochronę ludności na liście zadań obrony cywilnej, gdzie zadanie to obejmuje przedsięwzięcia zapewniające

³ Tamże, s. 7.

⁴ B. Michailiuk, *Ochrona ludności. Wybrane problemy*, Warszawa 2017, s. 54.

⁵ Pismo Sekretarza Generalnego Międzynarodowej Organizacji Obrony Cywilnej z dnia 22 czerwca 1994 r. do Ministra Spraw Zagranicznych RP.

⁶ Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I), Genewa, 8 czerwca 1977 r., Dz.U. 1992 nr 41, poz. 175, załącznik, art. 50, pkt 2.

przetrwanie ludzi w czasie kataklizmu i na wypadek wojny. To sfera bezpieczeństwa, która w głównej mierze skupia swoje zadania na zapewnieniu bytu człowieka, bez względu na rodzaj przyczyny stanowiącego zagrożenie⁷ – czy to w obliczu zagrożenia działaniami militarnymi, czy niemilitarnymi, koniecznym jest podjęcie tożsamyh przedsięwzięć, jak: ratowanie życia i zdrowia, ewakuacja ludności, zapewnienie poszkodowanej ludności podstawowych warunków przetrwania oraz zabezpieczenie mienia⁸.

Ochrona ludności polega zatem na ochronie osób cywilnych i obejmuje swym zasięgiem działania podejmowane przez podmioty administracji publicznej oraz podmioty indywidualne, ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa życia i zdrowia osób, ich mienia oraz otoczenia. Strategicznym celem pozostaje w tym aspekcie utrzymanie możliwych dla przetrwania warunków środowiskowych, pomocy socjalnej i psychologicznej osobom poszkodowanym, osłony prawnej oraz ich przygotowania w aspekcie edukacyjnym i sprawnościowym do radzenia sobie w razie katastrof, klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych, a także bezpośrednio po ich wystąpieniu⁹.

Największym problemem w zakresie organizacji systemu ochrony ludności w Polsce pozostaje brak kompleksowych uregulowań prawnych. Mianowicie, od długiego czasu (maj 2009 roku) istnieje zarys kluczowego w tej kwestii dokumentu – *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, który ma na celu uporządkowanie obszaru obrony cywilnej i poprawę ochrony ludności w Polsce. Niestety, przez tyle lat trwają ustawiczne prace nad projektem – opracowywane są kolejne aktualizacje¹⁰. Każdy z nich, słusznie w opinii autora, weryfikuje poprzednie, wprowadzając adekwatne do potrzeb treści – innowacyjne rozwiązania, bardziej szczegółowe zapisy, niemniej jednak czas upływa, a *de facto* kwestia pozostaje wolna od podstaw

⁷ B. Michailiuk, *Funkcjonowanie budowli ochronnych w aspekcie ochrony ludności*, [w:] *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa*, Kopczewski M., Kurkiewicz A., Mikołajczak S. (red.), t. 2, Poznań 2015, s. 592.

⁸ Realizacja zadań z zakresu ochrony ludności winna obejmować trzy zasadnicze obszary zadań:
– monitorowanie, informowanie i ostrzeganie o zagrożeniach;
– ratowanie życia, zdrowia, mienia i środowiska;
– udzielanie pomocy doraźnej, opartej na zapewnieniu podstawowych warunków do przetrwania.

⁹ Protokół dodatkowy do konwencji genewskich..., art. 61.

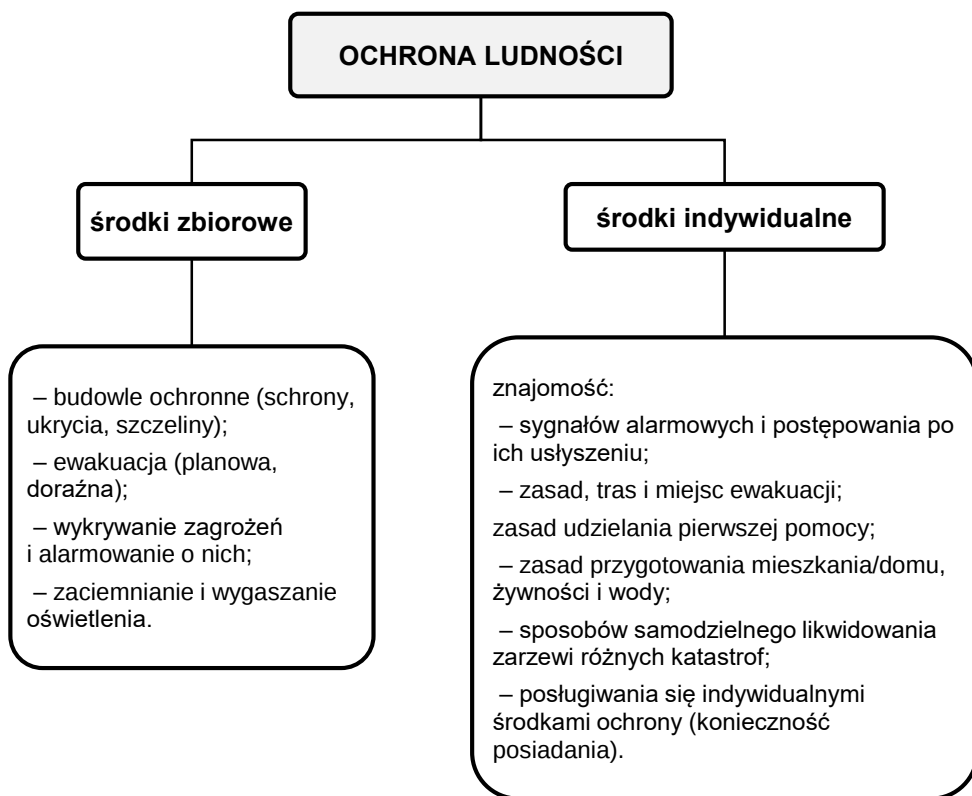
¹⁰ Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (ostatnia wersja z 29 grudnia 2017 r.; Projekty aktów prawnych. Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dn. 29 grudnia 2017 r., dostęp internetowy: www.ock.gov.pl/prawo/projekty_aktow_prawnych, (01.05.2019 r.).

prawnych. Najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie ustawy w obecnym kształcie i jej ewentualne nowelizacje w przyszłości.

Indywidualna i zbiorowa ochrona ludności

Ochrona ludności występuje w formie ochrony:

- zbiorowej – prowadzona przez instytucje państwowe (obejmuje takie działania, jak ewakuacja, tworzenie miejsc schronienia, wykrywanie zagrożeń i alarmowanie o nich);
- indywidualnej – oparta na wiedzy i umiejętnościach pojedynczego obywatela w kontekście zachowania się w obliczu zagrożenia (m.in. znajomość zasad pierwszej pomocy, ewakuacji, sygnałów alarmowych, gromadzenia zapasów wody i żywności).



Źródło: opracowanie własne

Rysunek 2. Indywidualne i zbiorowe środki ochrony ludności

Zbiorowe środki ochrony ludności – budownictwo ochronne

Prawodawstwo międzynarodowe akcentuje potrzebę zapewnienia ludności cywilnej miejsc schronienia. I Protokół Dodatkowy¹¹ mówi m.in. o konieczności zapewnienia ludności przetrwania i zaopatrzenia jej w podstawowe środki do życia oraz zapewnieniu ochrony dóbr kultury i miejsc schronienia. II Protokół Dodatkowy¹² zabezpiecza miejsca schronienia i zaopatruje w podstawowe środki do przeżycia.

Budowle ochronne zaliczane są do obiektów spełniających wymogi zbiorowej ochrony przed środkami rażenia, skażeniami promieniotwórczymi i chemicznymi, w tym toksycznymi środkami przemysłowymi. Poza zabezpieczeniem ludzi mogą być wykorzystane do ukrycia bądź zabezpieczenia przed zniszczeniem ruchomych dóbr kultury¹³, szczególnie ważnej dokumentacji, cennej aparatury oraz zapasów żywności i leków¹⁴. Budowle ochronne winny być przygotowywane w okresie pokoju, mogą być oddane do użytku po określonym czasie od momentu wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej kraju.

Rok rocznie Szef Obrony Cywilnej Kraju wydaje *Ocenę przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce*¹⁵, przygotowywaną zgodnie z § 12 ust. 1 pkt. 4 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa i przez organy administracji rządowej i organy

¹¹ Dotyczy ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych i stanowi podstawę prawną organizacji i działania ochrony ludności cywilnej.

¹² Dotyczy ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych. Warto w tym miejscu uzupełnić, że dokument nie ma „zastosowania do takich wewnętrznych napięć i niepokojów, jak rozruchy, odosobnione i sporadyczne akty przemocy oraz inne działania podobnego rodzaju, które nie są uważane za konflikty zbrojne”, [za:] II Protokół Dodatkowy z 1977 roku do Konwencji Genewskich z 1949 roku.

¹³ B. Michailiuk, *Ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego w systemie zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2017.

¹⁴ „Tego rodzaju budowle mogą posiadać szersze zastosowanie. [...] w Szwajcarii to również miejsca, w których rozmieszcza się szpitale czy też tworzy hangary dla samolotów bądź śmigłowców”, [za:] F.R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012, s. 83.

¹⁵ Diagnoza stanu przygotowań organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami, opracowywana w Biurze ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

samorządu terytorialnego¹⁶. Aktualny dokument opublikowany 12 czerwca 2018 roku stanowi kontynuację informacji przygotowanej przez Szefa OCK w latach 2010-2017¹⁷ i w wielu kwestiach powiela postulaty zamieszczone w ubiegłorocznej ocenie.

W świetle *Oceny...* wydatki poświęcane na utrzymanie, konserwację i finansowanie budowli ochronnych nie są wystarczające. W 2017 roku przeznaczono na nie tylko 898 tys. zł, co jest kropla w morzu potrzeb w przedmiotowym zakresie. Większość obiektów nie spełnia standardowych wymogów w kwestii zamontowanych układów i urządzeń filtrowentylacyjnych oraz szczelności. Aktualnie na terytorium RP usytuowanych jest 39 892 budowli ochronnych. Taka liczba, w opinii ekspertów, pozwoli na zapewnienie schronienia lekko przeszło milionowi osób, tj. 2,84% wszystkich obywateli.

Jednym z kluczowych zadań realizowanych w zakresie tworzenia nowych uregulowań prawnych w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej pozostaje opracowanie projektu *Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce* wraz z projektem Rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia, ich usytuowania oraz warunków technicznych ich użytkowania¹⁹.

Ustawa o ochronie ludności i obrony cywilnej, pozostająca póki co (od przeszło 10 lat!) w fazie projektu ma m.in. uregulować kwestie dotyczące budowli ochronnych. W gestii poszczególnych samorządów pozostać ma decyzja o tym, ile i jakie obiekty tego typu winny znaleźć się na administrowanych przez nie obszarach. Według zapisów *Projektu...* Rada Ministrów będzie miała obowiązek określić w drodze rozporządzenia zasady i warunki techniczne dla budowli ochronnych²⁰.

¹⁶ Dz.U. 2004 nr 152, poz. 1599 z późn. zm.

¹⁷ Szef Obrony Cywilnej Kraju, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r. Diagnoza stanu przygotowań organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami*, Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2018.

¹⁹ Tamże, s. 4-5.

²⁰ Projekt ustawy o ochronie ludności..., www.ock.gov.pl/prawo/projekty_aktow_prawnych, (01.05.2019 r.).

Schrony i ukrycia w świetle najnowszych dokumentów

Stosunkowo niedawno pojawiły się *Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju* z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego wraz z załącznikiem *Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne*. Zostały one opracowane celem zapewnienia właściwej realizacji zadań związanych z budownictwem ochronnym jako zadaniem obrony cywilnej na podstawie art. 17 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²¹ w związku z § 2 pkt 1 *Rozporządzenia Rady Ministrów* z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin²².

Wytyczne określają zalecenia odnośnie postępowania z zasobami budownictwa ochronnego w zakresie²³:

- uwzględniania miejsc ochronnych w fazie uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zwłaszcza wykorzystanie garaży podziemnych lub innych pomieszczeń, które z uwagi na usytuowanie mogą zapewnić podstawową funkcję ochronną);
- zapobieżenia spadkowi ilościowemu funkcjonujących budowli ochronnych;
- uwzględnienia możliwości stosowania rozwiązań technicznych adekwatnie do potrzeb i możliwości (w tym „ukryć do doraźnego przygotowania” o minimalnych właściwościach osłonowych);
- prowadzenia ewidencji budowli ochronnych na tożsamych zasadach, weryfikacja i uzupełnianie danych o aktualnie istniejących budowlach ochronnych;
- przekwalifikowania budowli ochronnych, które przestały spełniać wymagania przewidziane dla schronów, a potencjalnie mogą służyć jako ukrycia bądź ukrycia do doraźnego przygotowania;
- likwidowania budowli ochronnych zupełnie pozbawionych funkcji ochronnej, które zagrażają zdrowiu/życiu i nie nadają się do remontu bądź wykorzystania na ukrycia do doraźnego przygotowania;

²¹ Dz.U. 2018, poz. 1459, z późn. zm.

²² Dz.U. poz. 850.

²³ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, pkt 1-7.

- wprowadzenia tożsamyh wytycznych w kwestii stosowania przez terenowych szefów obrony cywilnej istniejących regulacji prawnych, odnoszących się do budowli ochronnych²⁴ do czasu systemowego uregulowania budownictwa ochronnego w przepisach ustawowych i aktach wykonawczyh.

Budowle ochronne „powinno się planować i realizować w ramach środków własnych inwestora, zgodnie z zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzjami o warunkach zabudowy, analizami zagrożeń dotyczącymi podwyższania stanów gotowości obronnej państwa i ustaleniami zawartymi w planach obrony cywilnej”²⁵.

Należy podkreślić, że istniejące prawo nie nakłada na żaden organ obowiązkowego i kosztownego tworzenia budowli ochronnych. Uprawnienia do wprowadzenia obowiązku tworzenia tego rodzaju budowli na podległym obszarze posiadają podstawowe organy ochrony ludności²⁶. Zadaniem szefa obrony cywilnej województwa (wojewoda), powiatu (starosta) oraz gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest uwzględnienie miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo powstających budynków użyteczności publicznej, realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego dla takiej liczby osób (np. interesantów, pracowników, dzieci w placówkach przedszkolnych i szkolnych), która wynika z założeń projektowych dla konkretnego budynku bądź zespołu budynków²⁷. W myśl zasad planowania, budowle ochronne mogą być wspólne dla zespołu budynków, o ile odległość od miejsca stałego przebywania ludzi mających z nich korzystać nie jest większa niż 150 metrów²⁸. „W granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowa-

²⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2018, poz. 1459, z późn. zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności (Dz.U. poz. 421).

²⁵ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku..., § 1.

²⁶ Szef Obrony Cywilnej Kraju, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Ocena przygotowań..., s. 15.

²⁷ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku..., §2.

²⁸ Tamże, §3.

nia dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności”²⁹.

Na terenach niezabudowanych (publiczne parki, skwery, tereny nieutwardzonych boisk lub dziedzińców usytuowanych przy samorządowych placówkach oświatowych) wyznacza się potencjalne miejsca realizacji ukryć przewidzianych do doraźnego przygotowania w sytuacji podwyższenia gotowości obronnej państwa bądź innego zagrożenia, w formie budowli wolnostojących (szczeliny przeciwlotnicze)³⁰.

Dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania organów wypełniających zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz organów, na które nałożono realizację w czasie wojny zadań obronno-mobilizacyjnych³¹:

- na potrzeby urzędów wojewódzkich i miejskich właściwy terenowo szef obrony cywilnej przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie: budowli ochronnych przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO), spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej) określone w załączniku do wytycznych;
- w innych rejonach wyznaczonych w planach pozamilitarnych przygotowań obronnych właściwy terenowo szef obrony cywilnej przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie zapasowych stanowisk kierowania w pomieszczeniach istniejących budynków użyteczności publicznej.

Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne zostały określone w załączniku do wytycznych.

Budowla ochronna określa „pomieszczenie lub zespół pomieszczeń przeznaczonych do ochrony osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed skutkami działań zbrojnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych, katastrof ekologicznych, przemysłowych lub innych zagrożeń”³².

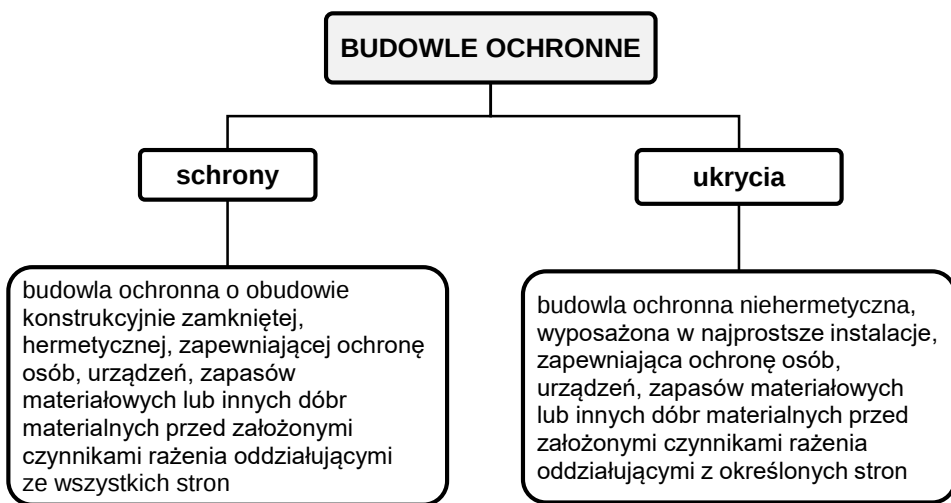
²⁹ Tamże, §5.

³⁰ Tamże, §9. Miejsca te uwzględnia się w ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, w kategorii „miejsca planowanych budowli wolnostojących”.

³¹ Tamże, §10, pkt 1-2.

³² Załącznik do Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r..., Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, §1 ust. 1.

W systemach ochrony obiektów infrastruktury krytycznej zaleca się stosowanie budowli ochronnych typu specjalnego dostosowanych do ochrony przed skutkami zagrożeń o charakterze terrorystycznym (np. ostrzałem z broni małokalibrowej, przedostania się na teren obiektu pojazdów stanowiących zagrożenie), przy czym dopuszcza się zastosowanie odmiennych rozwiązań ochronnych, konstrukcyjnych i funkcjonalnych dostosowanych do rodzaju zagrożenia i sposobu użytkowania obiektu³³.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznik do Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku..., §1 ust. 2 pkt 1-2.

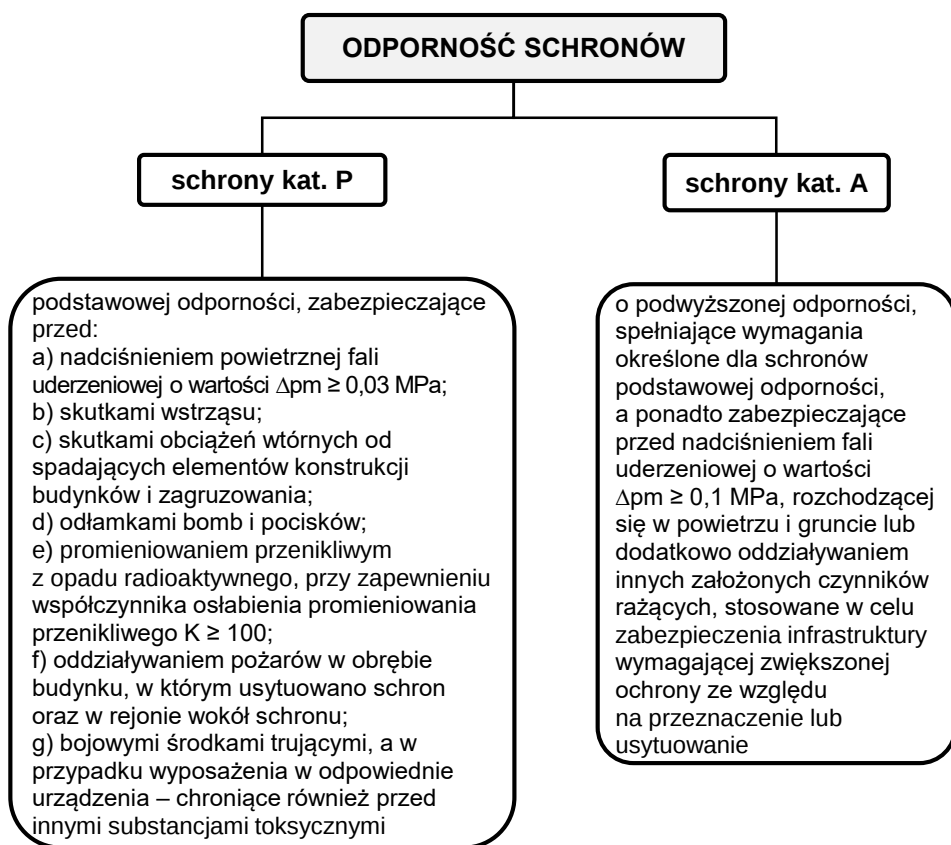
Rysunek 3. Budowle ochronne

Budowle ochronne powinny odpowiadać następującym wymaganiom:

- „jeżeli na danym terenie zaplanowano budowlę ochronną – należy uwzględnić możliwie najmniejszą odległość od miejsca stałego przebywania ludzi, którzy mają z niej korzystać, tak by dojście do budowli ochronnej mogło nastąpić jak najszybciej (zalecana odległość: do 150 metrów);
- być zabezpieczone przed zalaniem wodą w strefach możliwych podtopień, również w przypadku ulewnych opadów atmosferycznych

³³ Załącznik do Wytocznych..., §1 ust. 5.

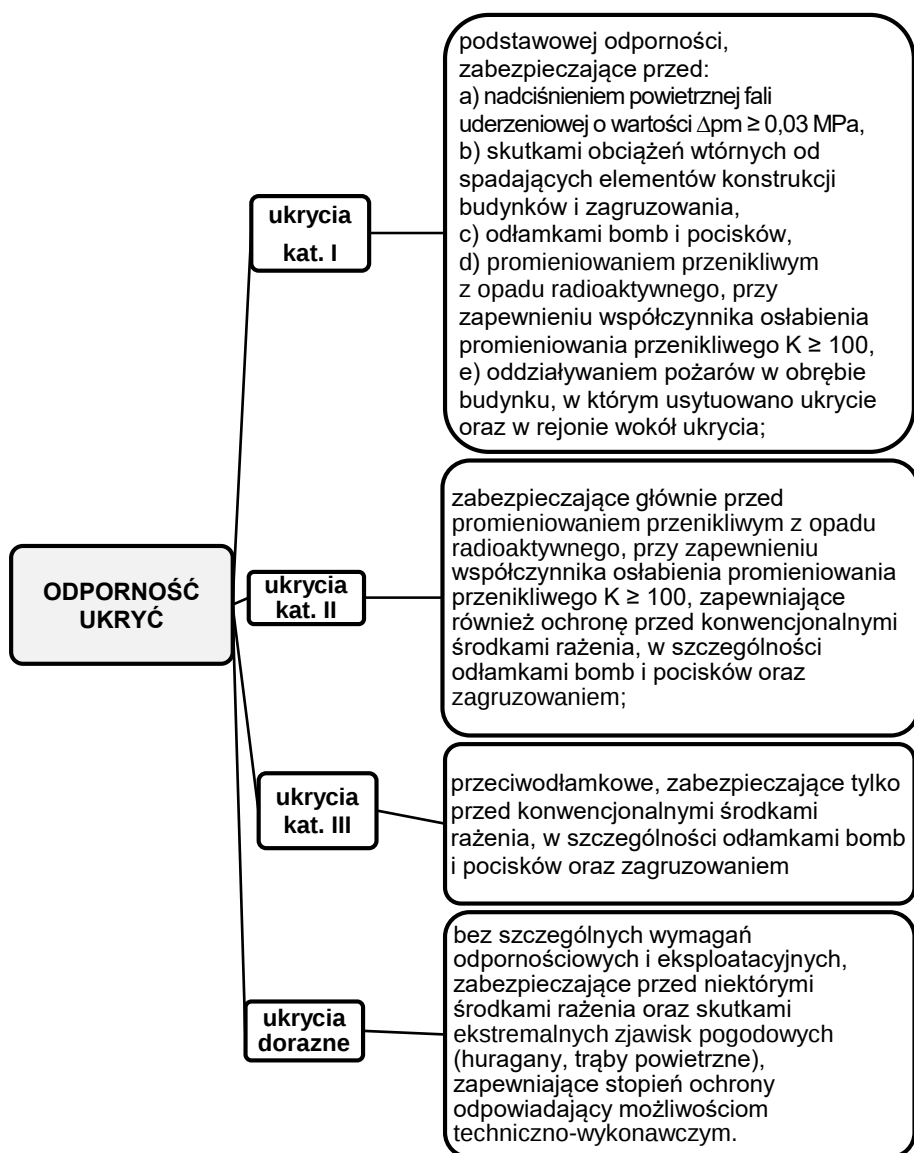
- i powodzi, przy czym należy zapewnić usytuowanie poza obszarem terenu, który może ulec zatopieniu na skutek zniszczenia lub uszkodzenia urządzeń hydrotechnicznych piętrzących wodę;
- być całkowicie zagłębione w gruncie, a w przypadku braku możliwości całkowitego zagłębienia – częściowo zagłębione, a częściowo ob-sypane gruntem;
 - w przypadku nowo projektowanych budowli ochronnych – powinny posiadać jedną – ewentualnie dwie kondygnacje, jeżeli jedna kondygnacja zaplanowana jest na pomieszczenia strefy technicznej”³⁴.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznik do Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku..., §1 ust. 3 pkt 1-2.

Rysunek 4. Schrony – klasy odporności

³⁴ Tamże, §2 ust. 1 pkt 1 –4.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznik do Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku..., §2 ust. 4 pkt 1-4.

Rysunek 5. Ukrycia – klasy odporności

W pomieszczeniach budowli ochronnych nie mogą znajdować się³⁵:

- instalacje gazowe;
- instalacje paliwowe, pary technologicznej lub sprężonego powietrza (poza instalacjami wewnętrznymi budowli ochronnej);
- instalacje przelotowe (zaopatrujące inne lokale) sieci wodno – kanalizacyjnych, centralnego ogrzewania lub ciepłej wody³⁶.

W przypadku nowo projektowanych budowli ochronnych typu wolnostojącego należy dodatkowo zapewnić:

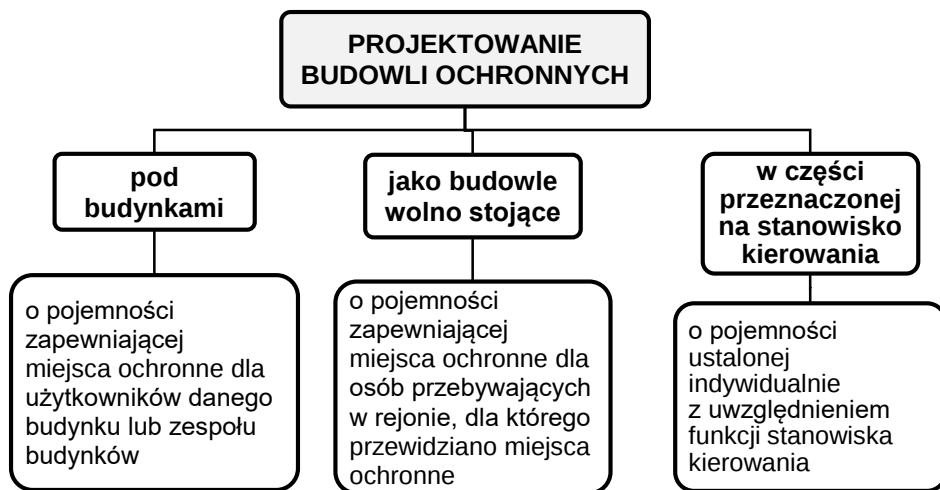
- „odległość od gazociągów niskiego ciśnienia, magistrali wodociągowych i centralnego ogrzewania o średnicy powyżej 250 mm oraz kabli wysokiego napięcia – co najmniej 10 metrów;
- odległość od gazociągów wysokiego ciśnienia – co najmniej 50 metrów, chyba że rozwiązanie konstrukcyjne budowli ochronnej zapewnia odpowiednią ochronę przed skutkami awarii;
- odległość od instalacji paliwowych, kotłowni wysokociśnieniowych, składów i magazynów zaliczanych do I, II lub III kategorii niebezpieczeństwa pożarowego o pojemności powyżej 20 ton, składów i magazynów materiałów żrących lub cuchnących o pojemności ponad 100 ton – co najmniej 100 metrów, chyba że rozwiązanie konstrukcyjne budowli ochronnej zapewnia odpowiednią ochronę przed skutkami awarii;
- odległość od budynków – nie mniejszą niż 1/3 wysokości najbliższego budynku, chyba że konstrukcja budowli ochronnej jest odporna na obciążenia wtórne od zagruzowania i spadających elementów, kanały wentylacyjne są zabezpieczone przed zasypaniem, a co najmniej jedno wyjście spełnia wymogi przewidziane dla wyjść zapasowych położonych poza strefą zagruzowania;
- w przypadku, gdy odległość od budynku jest mniejsza niż 1/3 wysokości budynku, zalecane są budowle ochronne z dostępem bezpośrednim z budynku;

³⁵ Tamże, §2 ust. 4 pkt 1-3.

³⁶ Przy czym w budowlach ochronnych typu „ukrycie” dopuszcza się wyjątkowo usytuowanie instalacji wewnętrznych budynku, których poprowadzenie poza obrysem ukrycia jest technicznie utrudnione.

- na terenach intensywnie zabudowanych zaleca się budowę ochronne przylegające do ściany zewnętrznej budynku”³⁷.

Pojemność budowli ochronnej oznacza maksymalną liczbę osób, która może przebywać w budowli ochronnej. Ten parametr ustala się, uwzględniając warunki bezpieczeństwa oraz względy techniczno-ekonomiczne, adekwatnie do powierzchni budowli ochronnej oraz liczby miejsc siedzących i leżących³⁸.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika do Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku..., §3 ust. 2 pkt 1-3.

Rysunek 6. Projektowanie budowli ochronnych

Jeżeli pozwalają na to miejscowe warunki oraz możliwości wykonawcze i ekonomiczne, zaleca się planowanie większej liczby oddzielnych budowli ochronnych o mniejszej pojemności (rozśrodkowanie)³⁹. W przypadku potrzeby zapewnienia miejsc ochronnych dla więcej niż 300 osób w nowo projektowanych budowlach ochronnych typu wolnostojącego należy zaprojektować oddzielne budowle ochronne w odległości nie mniejszej niż 20 m (nie dotyczy

³⁷ Tamże, §2 ust. 5 pkt 1-6.

³⁸ Tamże, §3 ust. 1.

³⁹ Tamże, §3 ust. 3.

budowli ochronnych w formie tuneli osłoniętych co najmniej 15-metrową warstwą nadkładu ziemnego oraz stacji metra)⁴⁰.

Powierzchnia użytkowa przypadająca na jedną osobę powinna zapewnić bezpieczne przebywanie i poruszanie się osób w budowlu ochronnej, przy uwzględnieniu założonej liczby miejsc siedzących i leżących, przy czym nie może być mniejsza, niż⁴¹:

- przy stosowaniu wentylacji mechanicznej (0,6 m² na każde miejsce siedzące);
- przy stosowaniu wentylacji grawitacyjnej (1,0 m² na każde miejsce siedzące);
- w razie wydzielenia miejsc leżących (należy uwzględnić dodatkowo powierzchnię niezbędną do zamontowania zaplanowanej liczby łóżek).

Dobrze, że podjęto konkretne czynności celem wytyczenia drogi dla budownictwa ochronnego adekwatnej do współczesnych realiów. W opinii autora wiodącą kwestią pozostaje jednak uświadomienie obywateli o konieczności tworzenia i utrzymywania tego typu miejsc. Ostatnie dane pokazują, że tylko 2,9% zamieszkujących terytorium RP jest w stanie liczyć na ukrycie się w schronach – istna kropla w morzu potrzeb.

Czy sytuacja może wyglądać inaczej? – przykład Szwajcarii⁴²

Na terenie Szwajcarii istnieje około 300 000 schronów prywatnych oraz 5000 schronów publicznych. Liczba pomieszczeń jest w stanie zapewnić schronienie dla przeszło 95% populacji (kraj liczy 8,139 mln⁴³ mieszkańców)⁴⁴. Zobowiązanie do budowy schronów jest zakorzenione w ustawodawstwie krajowym, obligeuje stosowne podmioty do zabezpieczenia miejsc gwarantujących ukrycie się mieszkańców w razie potrzeby (np. w Szwajcarii obowiązuje zakaz wznoszenia bloków mieszkalnych pozbawionych schronu atomowego

⁴⁰ Tamże, §3 ust. 4.

⁴¹ Tamże, §3 ust. 5 pkt 1-3.

⁴² B. Michailiuk, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 129-133.

⁴³ Informator Ekonomiczny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, *Szwajcaria. Informacje o kraju*, www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/szwajcaria/?printMode=true, (15.02.2017 r.).

⁴⁴ Rapport du Conseil fédéral, *Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+*, s. 62, www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2012/5075.pdf (16.02.2017 r.).

w piwnicy). Wszystkie budynki dysponujące liczbą pomieszczeń przekraczającą 38, muszą posiadać schrony. Co ciekawe, właściciele prywatnych posesji też są zobligowani do zagwarantowania miejsca schronienia. Jeżeli dom został zbudowany bez schronienia, właściciel musi wnieść opłatę na poczet finansowania schronów publicznych.

Jako ciekawostkę warto przywołać w tym miejscu jeden z 1,5-kilometrowych tuneli drogowych umiejscowionych pod nadmorskim kurortem Szwajcarii, Lucerną (*Sonnenberg Tunnel*), stanowiący *de facto* fragment jednego z największych schronów atomowych na świecie. Schron powstał w latach 70. w celu zapewnienia ukrycia się i przetrwania 20 000 osób na wypadek ataku nuklearnego. Mimo upływu czasu, wciąż pozostaje istotnym elementem w szwajcarskiej polityce – nadal jest uwzględniany jako miejsce przetrwania w obliczu potencjalnej katastrofy. Warto jednak dodać, iż jego możliwości zostały ograniczone do ochrony jedynie 2000 osób, co jest wynikiem zmniejszenia schronu w 2006 roku⁴⁵.



Źródło: The forgotten underground world of Swiss bunkers, www.swissinfo.ch/eng/in-case-of-emergency_the-forgotten-underground-world-of-swiss-bunkers/42395820 (15.02.2017 r.).

Rysunek 7. Fragment schronu atomowego w szwajcarskiej Lucernie

⁴⁵ The forgotten underground world of Swiss bunkers, www.swissinfo.ch/eng/in-case-of-emergency_the-forgotten-underground-world-of-swiss-bunkers/42395820 (15.02.2017 r.).

Szwajcaria jawi się jako państwo doskonale przygotowane na wypadek niepożądanego zdarzenia kryzysowego. Nie ustaje w staraniach do możliwie szerokiego zabezpieczenia ludności na wypadek zaistnienia sytuacji awaryjnych i kontrolnych podczas katastrof w ramach nowej strategii w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej⁴⁶.

Podsumowanie

Fundamentalnym zadaniem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym. To nie tylko kwestia ochrony zdrowia i życia, ale także mienia ludzi.

Mnogość i częstotliwość występowania zagrożeń we współczesnym świecie sprawia, iż mocno dotykają nie tylko jednostkę, jej mienie, ale także środowisko naturalne i infrastrukturę. Zmianie uległo środowisko bezpieczeństwa w samej Europie i wokół niej. Ewolucja zagrożeń, zmiana paradygmatu bezpieczeństwa i współczesny obraz rzeczywistości pokazują diametralną zmianę stosunku ofiar wśród żołnierzy względem pozbawionych życia osób cywilnych. Zamachy terrorystyczne, kataklizmy (pożary, powodzie, tsunami itp.) i katastrofy (budowlane i komunikacyjne) zbierają żniwo w postaci ludności cywilnej i jej życiowego dorobku. Wielkim wyzwaniem pozostaje zatem ochrona społeczeństwa, mienia i środowiska na wypadek wystąpienia zagrożeń zarówno o charakterze militarnym, jak i niemilitarnym. Tymczasem, biorąc pod uwagę, przykładowo, kwestię zapewnienia miejsca w schronach, należy zauważyć, że współcześnie odsetek populacji mogącej liczyć na ukrycie się wynosi: 80% w Szwecji, 72% Finlandii, 60% w Niemczech⁴⁷, natomiast „w Polsce [...] istniejące schrony i ukrycia⁴⁸ są w stanie zapewnić jedynie 2,84% potrzeb w zakresie miejsc ochronnych dla ludności w skali kraju”⁴⁹. Stąd też należy prowadzić systematyczną analizę i weryfikację (na poszczególnych szczeblach administracyjnych) obecnie istniejących (w rzeczywistości i w dokumentach planistycznych) rozwiązań w zakresie budownictwa

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ A. Fedorowicz, *Gotowość na wypadek „W”*, „Focus” 2016, nr 2/245, s. 16.

⁴⁸ W naszym kraju znajduje się 39 892 (dla porównania w 2015 roku – 32 348) budowli, których całkowita pojemność pozwala na zapewnienie 1 091 486 (dla porównania w 2015 roku – 1 116 217) miejsc ochronnych, [za:] Szef Obrony Cywilnej Kraju, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności..., s. 29.

⁴⁹ Tamże.

ochronnego w Polsce, podejmując kwestię ich usytuowania oraz warunków eksploatacji. Niemniej ważna pozostaje edukacja, uświadamianie mieszkańców odnośnie potrzeby dbałości o to, by nasze rodzime schrony i ukrycia stanowiły dopracowane uzupełnienie pozostałych środków zbiorowej i indywidualnej ochrony.

Bibliografia

Akty prawne, dokumenty normatywne

Prawodawstwo krajowe:

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2018, poz. 1459, z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności, Dz. U. poz. 421.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz.U. poz. 850.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa i przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, Dz.U. 2004 nr 152, poz. 1599 z późn. zm.

Prawodawstwo międzynarodowe:

Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I), Genewa, 8 czerwca 1977 r., Dz.U. 1992 nr 41, poz. 175 (załącznik).

Protokół Dodatkowy z 1977 roku do Konwencji Genewskich z 1949 roku.

Inne dokumenty, raporty

Pismo Sekretarza Generalnego Międzynarodowej Organizacji Obrony Cywilnej z dnia 22 czerwca 1994 r. do Ministra Spraw Zagranicznych RP.

Szef Obrony Cywilnej Kraju, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r., Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2018.

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

Załącznik do Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego: Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne.

Opracowania zwarte

Flemming M., Gołębiewski J., Olbrys S., *Ochrona ludności – wybrane zagadnienia*, Warszawa 1997.

Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011.

Kalinowski R., *Ochrona ludności – bezpieczeństwo – nauka i edukacja*, Siedlce 2011.

Krynojewski F.R., *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012.

Materiały z Sympozjum „*Ochrona Ludności – wczoraj i dziś*”, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie, 28.11.2012 r.

Michailiuk B., *Funkcjonowanie budowli ochronnych w aspekcie ochrony ludności*, [w:] *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa*, t. 2, Kopczewski M., Kurkiewicz A., Mikołajczak S. (red.), Poznań 2015, s. 591-605.

Michailiuk B., *Ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego w systemie zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2017.

B. Michailiuk, *Ochrona ludności. Wybrane problemy*, Warszawa 2017.

Artykuły naukowe

Fedorowicz A., *Gotowość na wypadek „W”*, „Focus” 2016, nr 2/245, s. 16.

Artykuły w Internecie

Informator Ekonomiczny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, *Szwajcaria. Informacje o kraju*, www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/szwajcaria/?print-Mode=true (15.02.2017 r.).

Projekty aktów prawnych. Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dn. 29 grudnia 2017 r., www.ock.gov.pl/prawo/projekty_aktow_prawnych (01.05.2019 r.).

Rapport du Conseil fédéral, *Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+*, www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2012/5075.pdf (16.02.2017 r.).

The forgotten underground world of Swiss bunkers, www.swissinfo.ch/eng/in-case-of-emergency_the-forgotten-underground-world-of-swiss-bunkers/42395820 (15.02.2017 r.).

SIŁY POWIETRZNE W MIĘDZYNARODOWYCH OPERACJACH REAGOWANIA KRYZYSOWEGO. NOWE ZASTOSOWANIE SIŁ POWIETRZNYCH

AIR FORCE IN INTERNATIONAL CRISIS RESPONSE OPERATIONS. NEW APPLICATION OF AIR FORCES

Abstract: Definitely different, the new role of the air force has been defined in operations where the core of the operation was to support peace activities of the international institutions to achieve political objectives without deploying regular troops on the territory of another state. In turn, when analysis of effects and consequences of the air force deployment in CRO is conducted, the following conclusions can be formulated: the air force was entrusted to perform stand alone operations without participation of any other types/services of military forces or troops. In some cases, their activities were directly related to the achievement of political objectives. The air force plays the ever greater role in the conflict prevention and its solution. Depending on the scale of the conflict and its characteristics, objectives and tasks of the air force vary. Strikes at Libya and Iraq were aimed at forcing political leaders to rethink state terrorism and WMD production issues. After the end of the Gulf War, the task of the air force was overseeing the Iraq compliance to the conditions of the truce. In the Kosovo operation, political objectives were to be achieved by the air force independently.

Keywords: Air Forces, crisis response operations, air security, combined operations, NATO

Właśnie mija sto lat od skrytalizowania się i publikacji teorii Giulio Douheta, jednego z najwybitniejszych teoretyków bojowego użycia lotnictwa, dotyczącej koncepcji użycia oraz roli lotnictwa w rozstrzyganiu przyszłych konfliktów zbrojnych. Chociaż w okresie międzywojennym część państw wzorowała strukturę własnych sił powietrznych na założeniach teorii Douheta, to nigdy w pełni nie wdrożono jego rozwiązań. Również w trakcie II wojny światowej nie potwierdziły się główne założenia teorii, mówiące

o możliwości rozstrzygnięcia konfliktu, tylko i wyłącznie przez siły powietrzne. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy była, i z pewnością w dalszym ciągu jest, zbyt duża różnica potencjałów bojowych wojsk lądowych, marynarki wojennej (oraz innych rodzajów wojsk) w porównaniu z lotnictwem potencjalnych przeciwników. Zmiana charakteru większości współczesnych konfliktów zbrojnych, ograniczenie ich zasięgu, a tym samym zmiana stosunku dostępnych potencjałów stworzyły warunki do nowego zastosowania sił powietrznych, a właściwie powrotu do założeń wywodzących się z teorii Douheta, mówiących o decydującej (czasami samodzielnej) roli lotnictwa w rozstrzyganiu, jeżeli nie całego konfliktu, to przynajmniej poszczególnych operacji. Nowe zastosowanie sił powietrznych w znacznym stopniu obrazuje ich działanie właśnie w tego typu operacjach, w tzw. operacjach reagowania kryzysowego, które miały miejsce w ostatnich latach. Określenia „nowe zastosowania sił powietrznych” zostało w tym wypadku użyte umownie. Chodzi głównie o rolę sił powietrznych (komponentu powietrznego) w osiąganiu celów operacji oraz relacje z innymi rodzajami sił zbrojnych (komponentami operacji).

W artykule zaprezentowano analizy w zakresie udziału sił powietrznych we współczesnej operacji militarnej, z wyeksponowaniem operacji reagowania kryzysowego „Allied Force” w Kosowie. Przeanalizowano również w mniejszym zakresie inne współczesne konflikty, umownie zaliczane do tzw. reagowania kryzysowego. Na tej podstawie podjęto próbę teoretycznej syntezy roli lotnictwa w osiąganiu politycznych i wojskowych celów operacji militarnych.

W 1986 roku lotnictwo NATO wykonało **uderzenie na Libię**. Celem tego uderzenia było wymuszenie odpowiednich zachowań politycznych przywódcy tego państwa M. Kadafigo. Samoloty koalicji startowały w większości przypadków z lotnisk położonych w państwach Europy Zachodniej i wykorzystując tankowanie w powietrzu wykonały bezpośrednie, precyzyjne uderzenie na wskazany obiekt ataku. Ten niewielki incydent ujawnił (chyba po raz pierwszy tak dobitnie) nowe możliwości zastosowania współczesnych sił powietrznych. Lotnictwo zostało bowiem wykorzystane do osiągania celów politycznych bez udziału innych rodzajów sił zbrojnych i wojsk. Potwierdziły się tezy o możliwości jego skutecznego użycia w dowolnym miejscu i czasie.

Było to możliwe dzięki zastosowaniu tankowania w powietrzu i odpowiedniego uzbrojenia oraz dzięki szerokiemu wsparciu przez rozpoznanie kosmiczne i powietrzne. Jest to więc pierwszy przypadek samodzielnego prowadzenia operacji przez siły powietrzne.

Kolejnym doświadczeniem w zakresie nowych zastosowań sił powietrznych były ich zadania wykonywane po zakończeniu wojny o Kuwejt – operacja „**Provide Comfort**”. Najogólniej można przyjąć, że zadanie to polegało na nadzorowaniu przestrzegania warunków rozejmu przez Irak. Najważniejszą rolę odegrały w tej sytuacji rozpoznanie kosmiczne i powietrzne, którego istotą było śledzenie położenia i zachowań irackiego lotnictwa oraz obrony przeciwlotniczej. W wyniku stwierdzenia naruszenia zasad rozejmu, samoloty wykonały uderzenie na obiekty systemu obrony powietrznej (OP) Iraku, co w efekcie doprowadziło do przywrócenia ustaleń tego rozejmu. W 1998 roku zagrożono Irakowi wykonaniem tzw. precyzyjnych uderzeń lotniczych na ośrodki przemysłu zbrojeniowego, wytwarzające broń masowego rażenia, jeżeli nie podda się kontroli inspektorów ONZ, co można uznać za typowe odstraszenie militarne. Jest to kolejny przykład powierzenia siłom powietrznym samodzielnego zadania bojowego dla osiągnięcia celów politycznych.

Nowe zastosowania i doświadczenia użycia sił powietrznych dotyczą operacji reagowania kryzysowego na Bałkanach – „**Deny Flight**” i „**Deliberate Force**” (Bośnia Hercegowina) oraz „**Allied Force**” (Kosowo). Według M. Marszałka rozpoczęta 13 kwietnia 1993 roku „operacja powietrzna „Deny Flight” miała historyczne (przełomowe) znaczenie dla sił powietrznych i całego Sojuszu Północnoatlantyckiego”¹. Chodzi o niemal bezpośrednie powiązanie roli tych sił z osiąganiem politycznych celów całej operacji reagowania kryzysowego. Była ona reakcją na przedłużający się krwawy konflikt zbrojny w byłych republikach Jugosławii, a także następstwem nieudanej próby rozwiązania sytuacji kryzysowej przez siły pokojowe ONZ. W pierwszej fazie operacji powietrznej jej głównym celem było wymuszenie przestrzegania ustanowionego zakazu lotów w przestrzeni powietrznej Bośni i Hercegowiny. Następnie cel ten został poszerzony o wsparcie powietrzne sił pokojowych ONZ².

¹ M. Marszałek, *Siły powietrzne w operacjach reagowania kryzysowego*, Warszawa 2007, s. 197.

² S. Zajas, *Siły powietrzne Dzień dzisiejszy i wyzwania przyszłości*, Warszawa 2009, s. 58.

Operacja trwała prawie trzy lata. W tym czasie doszło do wielu wydarzeń, które w znaczący sposób wpłynęły na kształtowanie się nowych zastosowań sił powietrznych, a zwłaszcza ich powiązań z politycznymi działaniami organizacji międzynarodowych. Po raz pierwszy doszło do walki powietrznej z udziałem samolotów NATO. Nowością było także wsparcie lotnicze na korzyść lądowych sił pokojowych ONZ oraz wykonanie uderzeń lotniczych w celu obrony ustanowionych stref bezpieczeństwa³. Lotnictwo NATO w ciągu trzech operacji wykonało około 100 000 samolotolotów, a jednak pomimo tego nie osiągnięto celów operacji. Zdaniem S. Zajasa głównymi powodami niepowodzenia były „[...] niespójność systemu i procedur dowodzenia oraz niespójność koncepcji prowadzenia operacji”⁴. Taka sytuacja spowodowała podjęcie decyzji przez ONZ i NATO o zmianie koncepcji i formy operacji. Istotą tej decyzji było powierzenie siłom powietrznym wykonanie działań ofensywnych przeciwko Bośniackim Serbom w ramach operacji nazwanej „Deliberate Force”. W efekcie konsekwentnych i zdecydowanych działań cele polityczne operacji zostały osiągnięte, to znaczy spowodowano zaprzestanie działań zbrojnych na terenie Bośni i Hercegowiny oraz przyjęte zostały warunki pokojowego rozwiązania konfliktu. W cytowanej już pracy M. Marszałek stwierdza, że

operacja „Deliberate Force” miała poważny wydźwięk polityczny [...] wykazała bowiem, że NATO nie zawaha się przed podjęciem zdecydowanych interwencji poza własnym terytorium w celach innych niż te wynikające z zapisów artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego⁵.

Można dodać, że jest to jeden z głównych warunków skuteczności strategii odstraszenia militarnego.

Podstawowym utrudnieniem w realizacji zadań sił powietrznych był fakt, że zaangażowano w niej siły wojskowe dwóch organizacji międzynarodowych – ONZ i NATO. Taka sytuacja spowodowała konieczność tworzenia niejako podwójnego systemu dowodzenia. Wielowiekowe już doświadczenia wojenne wykazują jednoznacznie, że jakość dowodzenia ma bezpośredni wpływ na skuteczność operacji militarnych. Jest to typowy problem

³ M. Marszałek, *Siły powietrzne...*, dz. cyt., s. 199.

⁴ S. Zajas, *Siły powietrzne...*, dz. cyt., s. 59.

⁵ M. Marszałek, *Siły powietrzne w...*, dz. cyt., s. 206.

polityczny. Każde z uczestniczących państw w operacji chciałoby mieć istotny wpływ na udział w jej planowanie i przebieg, a także na prestiżowe miejsce swoich przedstawicieli w kierownictwie operacji. Udział ten może wynikać z politycznego znaczenia danego państwa i desygnowanego przez nie potencjału lotniczego (i nie tylko) do operacji. To powoduje „naginanie” zasad dowodzenia do sytuacji politycznej i obniżanie skuteczności operacji powietrznych.

Najbardziej typowym przykładem nowych zastosowań sił powietrznych było ich użycie do rozwiązywania konfliktu w Kosowie – operacja pod nazwą „Allied Force”. Pomimo przeprowadzenia operacji „Deny Flight” i zakończonej sukcesem operacji „Deliberate Force” sytuacja polityczna na Bałkanach nie została ustabilizowana. Chodziło zwłaszcza o konflikty na tle narodowościowym w Federacyjnej Republice Jugosławii. Wyrazem ich eskalacji były czystki etniczne dokonywane przez Serbów na ludności pochodzenia albańskiego zamieszkałej w Kosowie. Była to operacja reagowania kryzysowego, dla której sformułowano powiązane i współzależne cele polityczne, humanitarne i militarne (wojskowe). Była to także pierwsza operacja, w której siłom powietrznym powierzono samodzielne osiągnięcie tych celów – bez udziału innych rodzajów sił zbrojnych. Taka forma osiągania celów operacji została przez niektórych teoretyków nazwana strategią wymuszania decyzji politycznych poprzez interwencję zbrojną, w tym wypadku operację powietrzną⁶.

Dla rozwiązania tego konfliktu sformułowano zostały dwa główne cele polityczne Sojuszu o charakterze strategicznym⁷:

- pokojowe rozwiązanie konfliktu z udziałem społeczności międzynarodowej;
- zapewnienie (utrzymanie) bezpieczeństwa innych państw w rejonie konfliktu, głównie Albanii i Macedonii.

W pierwszej kolejności podjęto działania (ofensywę) polityczne i dyplomatyczne, których celem było pokojowe rozwiązanie konfliktu. We wrześniu 1998 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję, w której zażądano od rządu Jugosławii powstrzymania akcji przeciwko ludności cywilnej, pokojowego rozwiązania problemu na drodze negocjacji oraz poprawienia sytuacji humanitarnej Albańczyków. Jednocześnie podjęto próby uzyskania

⁶ E. Zabłocki, *Siły powietrzne*, Warszawa 2007, s. 133; M. Marszałek, *Sojusznicza operacja Allied Force*, Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 6; S. Zajas, *Siły powietrzne...*, dz. cyt., s. 62.

⁷ Z. Smutniak, *Nowe zastosowania sił powietrznych – Kosowo*, „Zeszyty Naukowe WSOSP”, nr 2, Dęblin 2001, s. 12.

zgody na wprowadzenie sił ONZ do ogarniętego walkami Kosowa. Działania te nie doprowadziły do osiągnięcia sformułowanych wyżej celów. Władze Jugosławii nie dostosowały się do rezolucji ONZ ani nie zgodziły się na wprowadzenie międzynarodowych sił pokojowych do Kosowa. W tej najogólniej zarysowanej sytuacji politycznej podjęto decyzję o interwencji zbrojnej. Zgodnie z ukształtowanymi i przyjętymi w ostatnich latach zasadami operacji (misji) pokojowych, interwencja ta miała charakter *ultima ratio regum*⁸. Była ona zarówno kontynuacją, jak i wsparciem prowadzonych równolegle działań politycznych i dyplomatycznych. Istotą i głównym celem interwencji zbrojnej było wymuszenie na władzach Jugosławii przyjęcia warunków i pokojowych sposobów rozwiązania konfliktu, sformułowanych przez ONZ i Sojusz Północnoatlantycki. W tych warunkach powstał problem sprecyzowania założeń i decyzji dotyczących sposobu użycia siły militarnej, zapewniających osiągnięcie celów politycznych.

Można sformułować dwa główne założenia dotyczące celu i sposobu użycia siły militarnej dla rozwiązania problemów politycznych.

Po pierwsze, za podstawowy cel interwencji zbrojnej przyjęto osłabienie lub rozbicie (trudno to zdefiniować) potencjału militarnego Jugosławii. Osiągnięcie tego celu miało spowodować ustępstwa polityczne ze strony prezydenta S. Miloševicia, co w praktyce oznaczało zaakceptowanie warunków i sposobu pokojowego rozwiązania konfliktu. Z powyższego założenia wynika jednoznacznie, że przedmiotem ataku były głównie siły zbrojne oraz obiekty wojskowe.

Po drugie, zadanie osłabienia potencjału militarnego Jugosławii powierzono niemal wyłącznie siłom powietrznym. Należy podkreślić, że tego typu zadanie (w tej skali) powierzono siłom powietrznym po raz pierwszy. W tym znaczeniu była to decyzja precedensowa. Niewątpliwie miały na nią wpływ zarówno uwarunkowania polityczne, jak i wojskowe. Sformułowano także założenia i wymagania, które w znacznym stopniu determinowały operacyjne i taktyczne sposoby realizacji zadań przez siły powietrzne. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

⁸ Co oznacza: *Ostatni argument królów*, J. Karpowicz, *Lotnictwo w operacjach pokojowych*, Warszawa 2001.

- atakowanie wyłącznie wojsk i obiektów wojskowych;
- ochronę ludności cywilnej, zgodnie z konwencjami międzynarodowymi;
- przeprowadzenie operacji bez strat własnych, a przynajmniej ich minimalizacja.

Powyższe wymagania miały istotny wpływ na założenia operacyjne i taktykę sił powietrznych. Najważniejsze znaczenie miała sama decyzja o użyciu sił powietrznych (głównie lotnictwa) do osiągnięcia celów militarnych. Doświadczenia z innych konfliktów wskazywały bowiem jednoznacznie, że działania lotnictwa dają największe szanse na uniknięcie lub zminimalizowanie strat własnych, szczególnie w sytuacji, kiedy strona podejmująca interwencję zbrojną ma zdecydowaną przewagę nad przeciwnikiem. Użycie wojsk lądowych i bezpośrednie starcie nawet z najsłabszym przeciwnikiem z zasady prowadzi do ponoszenia znacznych strat (ofiar) w ludziach. Należy także zwrócić uwagę, że w celach interwencji nie zakładano zdobywania i okupowania terytorium Jugosławii lub jego części. Z operacyjnego i taktycznego punktu widzenia do charakterystycznych cech użycia sił powietrznych w Kosowie można zaliczyć:

- bardzo szeroki zakres wykorzystania rozpoznania powietrznego i satelitarnego zarówno w skali operacyjnej, jak i taktycznej – w przygotowaniu (planowaniu) operacji lotniczej i w czasie działań bojowych, nawet w odniesieniu do wykonywania uderzeń na pojedyncze obiekty;
- fakt, że dla uniknięcia strat w lotnictwie uderzeniowym szczególną rangę w pierwszej fazie operacji przypisano walce o przewagę w powietrzu. Jest to oczywiście zgodne z zasadami współczesnych operacji powietrznych, ale były to działania zakrojone na bardzo szeroką skalę w porównaniu z potencjałem obrony powietrznej Jugosławii. Nie ulega wątpliwości, że w tych warunkach w pełni obezwładniono (wyeliminowano z walki) lotnictwo i raketową obronę powietrzną przeciwnika. Po raz kolejny okazało się jednak, że najbardziej żywotna jest tzw. powszechna obrona przeciwlotnicza, nazywana także obroną bezpośrednią na małych wysokościach;

- dobór sposobów atakowania i środków rażenia obiektów naziemnych, zapewniających bezpieczeństwo załóg lotniczych oraz skuteczność i precyzję uderzeń. Większość ataków wykonywano ze średnich wysokości, poza zasięgiem ognia powszechnej obrony przeciwlotniczej;
- wszechstronne i dokładne rozpoznanie każdego pojedynczego obiektu oraz wybór odpowiednich środków rażenia zapewniały skuteczność i precyzję uderzeń na obiekty wojskowe, a także gwarantowały możliwość przestrzegania konwencji międzynarodowych w zakresie ochrony ludności cywilnej.

Zakres i charakter zastosowania sił powietrznych można analizować na przykładzie stawianych im zadań bojowych. W listopadzie 1998 roku sformowano cztery skrzydła lotnicze USAF i przydzielono im na pierwszą fazę operacji następujące grupy zadań⁹: strategiczny atak powietrzny, transport lotniczy i wsparcie strategicznego ataku powietrznego, przełamanie obrony powietrznej i taktyczny atak powietrzny, transport lotniczy oraz wsparcie przełamania obrony powietrznej i taktycznego ataku powietrznego.

W kolejnych fazach operacji zadania lotnictwa formułowano jako strategiczne i taktyczne ataki powietrzne¹⁰. Strategiczny atak powietrzny obejmował: zwalczanie systemu obrony powietrznej, niszczenie (obezwładnianie) systemu kierowania państwem i dowodzenia siłami zbrojnymi, zwalczanie przemysłu paliwowego i zapasów paliwa – nagromadzonych i dostarczanych, niszczenie drogowych i kolejowych linii komunikacyjnych, zwalczanie wojsk i policji w miejscach stałej dyslokacji. Taktyczny atak powietrzny polegał głównie na izolowaniu rejonów walk oraz zwalczaniu sił bezpośrednio zaangażowanych w walki z Albańczykami w Kosowie.

Spektakularnym wydarzeniem było zastosowanie w nocy z 2 na 3 maja po raz pierwszy na Bałkanach bomb grafitowych. Zaatakowano pięć transformatorów, a efekt okazał się zaskakujący nawet dla części specjalistów. Niemal trzy czwarte obszaru państwa zostało pozbawione energii elektrycznej na wiele godzin. Ponowienie tego typu ataków, w połączeniu z uderzeniami na elektrownie, spowodowało znaczne ograniczenie produkcji

⁹ J. Gruszczyński, M. Fiszer, *Lotnictwo NATO nad Jugosławią*, „Przegląd WLiOP”, październik 1999, s. 8.

¹⁰ Tamże, s. 9.

przemysłowej. W ciągu następnych dwóch tygodni nastąpiło nasilenie nalo-tów oraz kolejne ataki na obiekty energetyczne. Coraz widoczniejsze stawało się zmęczenie ludności przedłużającym się konfliktem. Najważniejszym efektem uderzeń lotnictwa NATO w tym okresie były więc społeczne skutki zastosowania bomb grafitowych i atakowania systemu energetycznego. Brak zasilania w energię elektryczną spowodował, że ludność cywilna odczuła trudy wojny bezpośrednio, w sposób materialny. Miało to istotne znaczenie dla nastrojów społecznych, a w konsekwencji wpłynęło na wyraźne zmniejszenie poparcia prezydenta S. Miloševicia przez Serbów, który w krótkim czasie (początek czerwca) przyjął warunki pokojowego rozwiązania konfliktu.

Nie ma dowodów na to, że to właśnie społeczne skutki zastosowania bomb grafitowych były główną, czy też bezpośrednią przyczyną takiej decyzji S. Miloševicia. Nie przeprowadzono, a przynajmniej nie opublikowano w tej kwestii żadnych badań naukowych. Są jedynie komentarze publicystów (bardzo interesujące) w prasie codziennej i w periodykach¹¹. Zastosowanie bomb grafitowych wywołało także bardzo interesujące dyskusje dotyczące skuteczności użycia lotnictwa w aspekcie międzynarodowego prawa wojennego. Użycie lotnictwa w Kosowie do osiągnięcia celów politycznych, bez udziału innych rodzajów sił zbrojnych, nawiązuje do koncepcji G. Douheta¹², którego poglądy na rolę lotnictwa miały charakter skrajny, ale w części potwierdziły się. Uważał on, że wojnę można wygrać, stosując wyłącznie zmasowane uderzenia lotnicze i doprowadzając tą drogą do poddania się przeciwnika. Skrajność jego poglądów dotyczy głównie obiektów uderzeń lotniczych i ich skutków. Według G. Douheta należy doprowadzić do osłabienia morale społeczeństwa danego państwa, a wówczas władze polityczne skapitulują. Teza ta nie była nowa. W swych koncepcjach zakładał on jednak wykonywanie uderzeń lotniczych bezpośrednio na ludność cywilną, co już w tym czasie spotkało się z krytyką. Wobec współczesnych konwencji międzynarodowego prawa wojennego takie założenia zostały całkowicie odrzucone.

Podsumowanie i ocena skuteczności działań lotnictwa NATO w tym konflikcie jest niezwykle trudna, ponieważ brak pełnych i wiarygodnych materiałów źródłowych. Typowym przykładem są podawane początkowo sprzeczne dane dotyczące liczby zniszczonych czołgów – od kilkunastu do

¹¹ T.G. Ash, *Lekcje wojny w Kosowie*, „Gazeta Wyborcza” z 12.06.2000 r.

¹² G. Douhet, *Panowanie w powietrzu*, Warszawa 1965.

ponad 150. W późniejszym okresie różne źródła potwierdziły, że było to kilkanaście czołgów. Podobne kontrowersje dotyczą liczby zniszczonych transporterów opancerzonych i pojazdów mechanicznych. Natomiast bardzo znaczące okazały się rezultaty uderzeń lotniczych na obiekty przemysłu obronnego i komunikacji. W większości publikacji straty poniesione przez przemysł obronny Jugosławii szacowano się na około 50%.

W ocenie tej niewątpliwie należy brać pod uwagę, że działania lotnictwa NATO były tylko jednym z elementów operacji w Kosowie, obok działań politycznych, dyplomatycznych i ekonomicznych. Które z nich miały znaczenie decydujące? Jak określić udział lotnictwa w osiągnięciu głównego celu operacji? Nie wydaje się, aby na podstawie obecnie dostępnych informacji można było w miarę precyzyjnie odpowiedzieć na tak postawione pytania. Jak już sygnalizowano, głównym celem politycznym i humanitarnym operacji pokojowej było „rozwiązanie konfliktu narodowościowego w Kosowie”, co w najbardziej popularnym ujęciu oznaczało przerwanie tzw. czystek etnicznych prowadzonych przez władze Jugosławii wobec ludności albańskiej. Głównym sposobem osiągnięcia tego celu była ofensywa (naciski) polityczna i dyplomatyczna, a częściowo także ekonomiczna. W tym okresie siły zbrojne, w tym głównie siły powietrzne, uczestniczyły pośrednio w osiągnięciu tego celu przez zagrożenie interwencją militarną. Sugerowano przede wszystkim możliwość wykonania uderzeń lotniczych, ale nie wykluczano użycia wojsk lądowych, a przynajmniej nie dementowano jednoznacznie takiej opcji. W ten sposób utrzymywano władze Jugosławii w niepewności co do sposobu ewentualnej interwencji zbrojnej. Było to więc typowe odstraszenie militarne, które wspomagało podstawowe działania polityczne. Skuteczność działań sił powietrznych w osiąganiu głównego celu operacji (przerwanie czystek etnicznych w Kosowie) należy ocenić krytycznie. Można nawet zaryzykować tezę, że nie miały one bezpośredniego wpływu na jego osiągnięcie w trakcie operacji.

Rozpoczęcie operacji od walki o przewagę w powietrzu, zakończonej pełnym sukcesem, było w pełni zgodne z podstawowymi kanonami współczesnej sztuki wojennej. Nie miało jednak bezpośredniego związku z celem głównym operacji. Czystek etnicznych dokonywały bowiem głównie serbskie wojska lądowe i siły policyjne, które w początkowym okresie walki o przewagę w powietrzu nie były atakowane. Pomimo zróżnicowanych opinii co do

skali zjawiska nie ulega wątpliwości, że w tym czasie czystki etniczne nasilały się. Uderzenia lotnicze bezpośrednio na wojska lądowe przyniosły połowiczne sukcesy. Przez długi okres tylko w niewielkim stopniu powstrzymano bowiem przepływ serbskich sił do Kosowa. Wobec dość zróżnicowanych opinii trudno ocenić, w jakim stopniu działania lotnictwa przyczyniły się do ograniczenia czystek etnicznych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że problem nie został rozwiązany.

Takie skutki uderzeń lotniczych nie spełniły zapewne oczekiwań opinii publicznej, kształtowanej propagandowymi enuncjacjami prasowymi, a częściowo nawet oficjalnymi wypowiedziami polityków i wysokich dowódców NATO. Nie są one jednak zaskoczeniem dla specjalistów. Serbskie siły w Kosowie miały charakter policyjny. Prowadziły działania nietypowe, nieregularne, porównywalne do działań partyzanckich. Zgodnie z teoretycznymi zasadami i doświadczeniami, takie siły nie stanowią typowych obiektów uderzeń lotnictwa myśliwsko-bombowego. Można więc było przewidzieć, że jego działania będą mało skuteczne. Wydaje się oczywiste, że takie były oceny i prognozy dowódców sił powietrznych NATO.

Przerwanie czystek etnicznych lub ich radykalne ograniczenie wymagało natychmiastowego odcięcia Kosowa od pozostałej części Jugosławii. Siły powietrzne, w tym lotnictwo myśliwsko-bombowe, nie są przystosowane i przygotowane do wykonywania takich zadań samodzielnie. To jest typowe zadanie dla jednostek powietrzno-desantowych, wspieranych przez lotnictwo. Krytyczna ocena skuteczności uderzeń lotniczych w świetle głównego celu operacji nie oznacza negatywnej oceny jego działań. Jak stwierdzono wcześniej, efektywność bojowa lotnictwa była wysoka, ale w stosunku do zadań i typowych obiektów, wynikających z jego przeznaczenia oraz możliwości i właściwości bojowych. Istotny, chociaż pośredni wpływ na osiągnięcie głównego celu operacji miało rozpoznanie powietrzne i satelitarne. Uzyskiwane tą drogą informacje o sytuacji i działaniach sił serbskich w Kosowie stanowiły istotne wsparcie dla działań politycznych, dyplomatycznych i propagandowych. Były także podstawą kształtowania opinii publicznej. W 100% potwierdziła się jedna z podstawowych zasad mówiąca o użyciu lotnictwa, podobnie jak innych rodzajów wojsk, zgodnie z jego przeznaczeniem oraz właściwościami i możliwościami bojowymi.

Doświadczenia z Kosowa pozwalają sformułować w tej kwestii wnioski pozytywne, ale rodzą także wątpliwości, które nie są bezpodstawne. Naloty na Jugosławię trwały około dwa i pół miesiąca (24 marca – 7 czerwca 1999 r.). Wykonano łącznie 37 512 lotów, w tym 14 000 o charakterze uderzeniowym¹³. Przez większość tego czasu prezydent S. Milošević pozostawał nieugięty, a poparcie społeczeństwa dla jego polityki było wysokie, w pewnym okresie nawet wzrastało. Miało to miejsce szczególnie w tym czasie, kiedy lotnictwo NATO atakowało niemal wyłącznie wojska i obiekty wojskowe. Wojna toczyła się niejako „obok” ludności cywilnej i nie miała drastycznego wpływu na jej warunki bytowe. Poparcie społeczne dla prezydenta było prawdopodobnie m.in. wynikiem słabości działań psychologicznych i propagandowych. Według opinii wielu publicystów prasy codziennej wojna psychologiczna w tym konflikcie została przez NATO przegrana. Fakty potwierdzają te oceny. Dopiero uderzenia na system energetyczny (bomby grafitowe) oraz długotrwałość i intensywność nalotów zmieniły nastroje społeczne oraz poparcie dla polityki prezydenta. Ludność odczuła bezpośrednio skutki wojny. Radykalna zmiana nastrojów społeczeństwa Jugosławii zbiega się w czasie z decyzją S. Miloševicia o przyjęciu warunków pokojowego rozwiązania konfliktu. Prawdopodobnie była to podstawowa przyczyna takiej decyzji.

Na podstawie analizy operacji sił powietrznych w Kosowie można sformułować kilka wniosków ogólnych. Operacja powietrzna NATO w Kosowie miała specyficzny charakter z uwagi na jej cele, założenia i ograniczenia oraz warunki polityczne i operacyjne. Z tego względu wnioski z tego konfliktu mogą być wykorzystywane głównie w odniesieniu do ewentualnych przyszłych operacji sił powietrznych o podobnym charakterze i prowadzonych w podobnych warunkach¹⁴. Jako główne cechy charakterystyczne operacji należy uznać to, że operacja była prowadzona poza obszarem państw NATO przez tzw. siły zadaniowe; siłom powietrznym powierzono zadania związane bezpośrednio z osiąganiem celów politycznych, bez udziału innych rodzajów sił zbrojnych; siły powietrzne NATO miały zdecydowaną przewagę ilościową i jakościową nad przeciwnikiem; założenia polityczne miały bezpośredni wpływ na wybór sposobów działań lotnictwa zarówno w skali operacyjnej,

¹³ J. Gotowała, *Lotnictwo we współczesnych konfliktach zbrojnych 1945-2003*, Warszawa 2004, s. 255.

¹⁴ J. Rajchel, K. Załęski, *Polityczno-militarne uwarunkowania wdrażania nowej koncepcji strategicznej NATO*, „Kwartalnik Bellona” nr 4/2011 (667), s. 28-31.

jak i taktycznej. Założenia te dotyczą zwłaszcza prowadzenia operacji bez strat własnych oraz pełnego przestrzegania konwencji międzynarodowych w zakresie ochrony ludności cywilnej. Wybór obiektów uderzeń i sposobów działań był zdeterminowany głównie tymi założeniami, a nie efektywnością bojową lotnictwa.

Powyższe cechy powodują, że wnioski z tej operacji nie mogą być bezkrytycznie wykorzystywane dla formułowania prawidłowości i zasad użycia sił powietrznych w innych operacjach. Chodzi w szczególności o operacje obronne na terytorium własnego państwa lub sojuszu oraz o walkę z przeciwnikiem o porównywalnym potencjale bojowym (ilościowym i jakościowym). W takich operacjach najważniejszy jest połączony wysiłek wszystkich rodzajów sił zbrojnych, w tym sił powietrznych, a jednym z głównych kryteriów wyboru obiektów uderzeń i sposobów działań lotnictwa będzie jego efektywność bojowa. Potwierdziły się znane prawidłowości oraz zasady sztuki operacyjnej i taktyki sił powietrznych. Dotyczy to zwłaszcza użycia lotnictwa, podobnie jak innych rodzajów wojsk, zgodnie z jego przeznaczeniem oraz właściwościami i możliwościami bojowymi. Zgodnie z tym przeznaczeniem lotnictwo myśliwsko-bombowe sił powietrznych zasadniczo spełniło swoją rolę w osłabianiu systemu obronnego przeciwnika, niszcząc skutecznie jego infrastrukturę przemysłową, logistyczną i komunikacyjną. Okazało się natomiast zdecydowanie mniej efektywne w bezpośrednim atakowaniu wojsk lądowych, rozproszonych i zamaskowanych. W tym kontekście warto przywołać i porównać wnioski z użycia lotnictwa w Wietnamie, Afganistanie i Czeczenii. Wnioski te są bardzo podobne. Lotnictwo już wtedy potwierdziło swoje ogromne możliwości, a przede wszystkim siłę uderzeniową. Okazało się jednak, że w określonych warunkach skuteczność jego działań jest ograniczona, np. w warunkach działań nieregularnych. Pomimo wykonywania wielu lotów bojowych i zadania przeciwnikowi znacznych strat, cele operacji lotniczych w tych konfliktach nie zostały osiągnięte. Eskalacja uderzeń lotniczych groziła totalnym zniszczeniem danego państwa i warunków bytowych społeczeństwa, co nie było przecież celem tych operacji. Specyficzna ze względów politycznych, ale bardzo symptomatyczna była operacja lotnictwa Rosji w Czeczenii¹⁵. Lotnictwo wraz z innymi siłami dokonało totalnych zniszczeń, ale nie osiągnęło zasadniczego celu, to znaczy tylko w niewielkim stopniu zniszczyło

¹⁵ J. Gotowała, *Lotnictwo rosyjskie nad Czeczenią*, „Przegląd WLiOP”, wrzesień 2001.

wojska partyzantów czeczeńskich. Doświadczenia z Kosowa pozwalają potwierdzić i rozszerzyć interpretację wniosków z tych konfliktów. Dotyczą one głównie warunków skutecznego wykorzystania sił powietrznych w operacjach pokojowych, do których można zaliczyć:

- realność politycznych i operacyjnych celów operacji sił powietrznych;
- wykorzystanie lotnictwa sił powietrznych zgodnie z jego przeznaczeniem;
- ścisłe powiązanie działań politycznych i militarnych. W praktyce oznacza to posiadanie realnego planu politycznego rozwiązania konfliktu i wykorzystania operacji sił powietrznych w jego realizacji.

Efekty i sposób przeprowadzenia operacji w Kosowie wskazują na to, że doświadczenia z użycia sił powietrznych w konfliktach zbrojnych zostały wykorzystane, a powyższe warunki spełnione. Ocena ta w największym stopniu dotyczy powiązania działań politycznych i militarnych, w tym wypadku operacji sił powietrznych. Operacja w Kosowie po raz kolejny potwierdziła polityczne i wojskowe znaczenie oraz ogromne możliwości rozpoznania powietrznego i satelitarnego – zarówno na etapie planowania, jak i w trakcie operacji. Jednak pomimo zdecydowanej dominacji NATO w sferze informacji przewaga w wojnie propagandowej przez większość czasu trwania operacji była po stronie Jugosławii. Z pewnością zagadnienie to wymaga specjalistycznych i pogłębionych analiz co do przyczyn takiej sytuacji. Wstępnie można ocenić, że siły powietrzne dobrze wywiązały się z zadania dostarczania informacji. Pozostaje problem wykorzystania tych informacji w wojnie propagandowej i psychologicznej.

Jedną z najtrudniejszych z punktu widzenia politycznego i wojskowego była koalicyjna operacja **„Enduring Freedom”** w Afganistanie w ramach ogłoszonej przez USA wojny z terroryzmem światowym. Operację rozpoczęto 7 października 2001 roku, to znaczy zaledwie cztery tygodnie po atakach terrorystycznych na wieże World Trade Center. Charakterystyczne i w tej skali nowe było łączenie w operacji „Enduring Freedom” typowych działań wojennych z działaniami politycznymi humanitarnymi – np. lotnictwa transportowego. Klasyczna rola sił powietrznych miała miejsce tylko w początkowej fazie operacji. Wobec zdecydowanej przewagi ilościowej i jakościowej bardzo szybko osiągnięto panowanie w powietrzu. W kolejnych etapach główna rola sił powietrznych obejmowała rozpoznanie powietrzno-

-kosmiczne oraz patrole śmigłowcowe. W trakcie operacji nie uniknięto tzw. niezamierzonych (nazywanych także niepożądanymi) strat w środowisku cywilnym. Okazało się, że wbrew często propagandowym ocenom o możliwościach wykonywania precyzyjnych uderzeń wyłącznie na obiekty wojskowe w praktyce jest to niezwykle trudne.

Należy podkreślić, że w pełni wykorzystano doświadczenia z poprzednich operacji. Wnioski z tych doświadczeń spowodowały, że skoncentrowano się na atakowaniu celów związanych bezpośrednio z talibami i Al-Kaidą, a nie obiektach podwójnej użyteczności jak mosty, elektrownie czy linie komunikacyjne¹⁶. Utrzymywanie strat i zniszczeń wśród ludności cywilnej na możliwie niskim poziomie dowództwo amerykańskie traktowało jako polityczny warunek sukcesu operacji. Z tego względu tzw. targeting (wybór obiektów uderzeń) następował na wysokich szczeblach dowodzenia operacją. Można zaryzykować stwierdzenie, że jak w żadnej innej z poprzednich operacji wybór obiektów uderzeń lotniczych stał się problemem politycznym¹⁷.

Kolejne doświadczenia użycia sił powietrznych w operacjach reagowania kryzysowego dotyczą operacji powietrznej w **Libii w 2011** roku. Forma i cele operacji są w znacznej części podobne do operacji w Kosowie. Forma interwencji zbrojnej to operacja powietrzna, a jej cel polityczny to wymuszenie na przywódcy Libii ustąpienia ze stanowiska, co miałoby zapewnić warunki demokratycznych przemian w tym państwie. Zdaniem R. Zapałowskiego, rząd brytyjski i rządy innych państw, podejmując decyzję o operacji w Libii wyciągnęły wnioski z błędów popełnionych w operacjach w Iraku oraz w Afganistanie. Zgodnie z przewidywaniami usunięcie Kadhafiego okazało się łatwe, ale „demokratyzacja i stabilizacja Libii może się okazać znacznie trudniejszym wyzwaniem”¹⁸. Tym razem nie zdecydowano się na inwazję lądową oraz zapewniono przed rozpoczęciem operacji poparcie ONZ. Przywódcom państw uczestniczących w operacji, J. Cameronowi, N. Sarkozemu i B. Obamie sprzyjała międzynarodowa opinia publiczna. Była to odmienna sytuacja polityczna niż podczas ataków na Irak oraz Afganistan. Doświadczenia z poprzednich operacji podpowiedziały przywódcom politycznym, że obalenie dyktatora to

¹⁶ M. Sławiński, *Zjawisko collateral damage, w działaniach lotnictwa*, „ZN Akademii Podlaskiej” 2010, nr 86(13). s. 177.

¹⁷ E. Zabłocki, *Dowodzenie siłami powietrznymi. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 2004.

¹⁸ R. Zapałowski, *Libia*, www.elondyn.co.uk/newsy,wpis,13307.

dopiero początek drogi, a najtrudniejsze i najważniejsze jest doprowadzenie do stabilizacji politycznej i ukierunkowanie rozwoju Libii na demokratyzację.

Istotne znaczenie dla powodzenia operacji miało wsparcie jednej ze stron konfliktu (rebeliantów). Były to zwłaszcza naloty na bazy wojskowe Kadafigo, ale także dostawy broni, wsparcie logistyczne, szkolenia, działania wywiadowcze. W tych warunkach szanse na zwycięstwo rebeliantów były zdecydowanie większe. Z pewną ostrożnością można zgodzić się z ocenami niektórych przywódców politycznych, że w tej operacji zastosowano nową i właściwą formułę pozbywania się niebezpiecznych totalitarnych reżimów. Operacja „Unified Protector” była niezwykle pouczająca jeżeli chodzi o działanie systemu dowodzenia oraz podejmowania decyzji. Było to niezwykle istotne dla polskich sił powietrznych, gdyż po raz pierwszy w skład zespołów dowodzenia wchodził polscy oficerowie. Operację prowadzono, aby wyegzekwować postanowienia Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1970 oraz 1973 nakazujące, między innymi, ustanowienie strefy zakazu lotów nad Libią oraz wprowadzenie embarga na handel bronią w celu ochrony ludności cywilnej w czasie wojny domowej. Operacja „Zjednoczony Obrońca” była kontynuacją działań militarnych pk. „Świt Odysei” („Odyssey Dawn”), prowadzonych przez koalicję państw sprzymierzonych, które jako pierwsze odpowiedziały na uchwalone rezolucje ONZ z 19 marca 2011 roku. Działania lotnicze w operacji prowadzono z 21 stacjonarnych i pokładowych baz lotniczych zlokalizowanych na terytorium ośmiu państw koalicji, rozmieszczonych głównie w rejonie basenu Morza Śródziemnego. W skład sił koalicji wchodziły narodowe komponenty lotnicze z dwunastu państw NATO: Belgii, Kanady, Danii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Grecji, Francji, Włoch, Holandii, Norwegii, Turcji, USA oraz czterech partnerskich: Jordanii, Kataru, Szwecji i Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Operacja trwała 218 dni. W jej czasie lotnictwo sprzymierzone wykonało ponad 26 5002 wylotów, co dało średnią liczbę około 150 wylotów dziennie. Większość z nich była przeprowadzana na maksymalną długość trwania lotu oraz z wydłużonym dyżurowaniem w powietrzu. Myśliwce, zarówno te nadzorujące strefę zakazu lotów, jak i wykonujące zadania ofensywne, dyżurowały po 5-6 godzin. Wymagało to kilku, niekiedy nawet 7-8 tankowań w powietrzu. Samoloty tankowania powietrznego dostarczyły w czasie całej operacji 145 tysięcy ton paliwa do 41 763 odbiorców powietrz-

nych. Lotnictwo uderzeniowe wykonało 9700 misji bojowych w ramach działań ofensywnych, w których zrzuciło 7742 sztuki różnego rodzaju uzbrojenia, z czego 57 procent stanowiły bomby o wagomiarze 250 kilogramów. Blisko sto procent zrzuconego uzbrojenia należało do kategorii broni precyzyjnej. Wyjątkowość operacji była związana przede wszystkim z dalekim rozmieszczeniem baz lotnictwa od terytorium Libii (odległość ta wynosiła nawet kilka tysięcy kilometrów), brakiem bezpośredniej koordynacji działań lotnictwa z walczącymi na lądzie oraz priorytetową dewizą, która przyświecała całej kampanii, jaką było bezwzględne unikanie strat wśród ludności cywilnej (Collateral Damage). Te czynniki stanowiły wyzwanie samo w sobie i początkowo były zintensyfikowane ograniczonym czasem, jaki Dowództwo Sił Powietrznych NATO w Izmirze otrzymało na przygotowanie operacji. Istniejąca struktura dowodzenia siłami powietrznymi obszaru południowej Europy, oparta na rozdzielonym geograficznie Połączonym Komponentie Powietrznym i Centrum Operacji Powietrznych (Air Operations Center – AOC), początkowo nie była gotowa do prowadzenia wysokiego tempa działań kinetycznych (z użyciem uzbrojenia). W konsekwencji już w pierwszych dniach operacji dowódca Połączonego Komponentu Powietrznego, generał broni Ralph J. Jodice, był zmuszony zweryfikować system dowodzenia oraz wezwać w trybie natychmiastowym personel odpowiednio przygotowany do planowania działań z dowództw NATO oraz państw sojuszniczych. Niemniej kampania lotnicza była bezdyskusyjnym sukcesem i stała się modelowym przykładem prowadzenia współczesnej operacji lotniczej przez sojusz północnoatlantycki. Sukces swój zawdzięcza w olbrzymiej mierze poświęceniu i profesjonalizmowi ekspertów sił powietrznych (Subject Matter Expert's – SMEs), którzy wzięli w niej udział oraz ich głębokiemu przekonaniu i wierze w moralne założenia operacji, które jednoczyły wszystkich w tym stresującym oraz intensywnym środowisku planowania i wykonywania każdego zadania lotniczego. Organizacja początkowo opierała się na elementach dwóch rozdzielonych dowództw: HQ AC Izmir w Turcji oraz CAOC 5 Poggio Renatico we Włoszech. W tej konstelacji dowódca Połączonego Komponentu Powietrznego sprawował funkcję dowodzenia i kontroli operacji powietrznych z Turcji w wyniku dystrybucji dyrektywy operacyjnej sił powietrznych (Air Operations Directive – AOD), przygotowywanej przez Pion Strategii, zlokalizowany w skalnym bunkrze na obrzeżach pięciomilionowego Izmiru. Tutaj także

znajdował się: Zespół Specjalnych Doradców Dowódcy Połączonego Komponentu Powietrznego, Zespół Operacji Powietrznych oraz Pion Rozpoznania, które pomagały dowódcy w zapewnieniu świadomości operacyjnej, niezbędnej do podejmowania właściwych decyzji. Centrum Operacji Powietrznych, zlokalizowane w CAOC 5 we Włoszech, prowadziło przygotowanie, dystrybucję oraz kontrolę egzekucji rozkazu bojowego sił powietrznych, zgodnie z wytycznymi i wskazówkami zawartymi w dyrektywie operacyjnej sił powietrznych. Dość szybko okazało się jednak, że taka konstrukcja dowodzenia i kontroli w prowadzonej operacji jest mało efektywna. Dynamiczność sytuacji wymagała, aby Zespół Specjalnych Doradców, Pion Strategii, Pion Rozpoznania oraz dowódca Połączonego Komponentu Powietrznego byli zlokalizowani razem z Centrum Operacji Powietrznych. Efektem miało być zacieśnienie współpracy między dowódcą a sztabem oraz usprawnienie przepływu informacji koniecznych do podejmowania decyzji w bardzo dynamicznym i kinetycznym środowisku walki. Komunikacja między dowództwami bazująca na olbrzymiej liczbie wideokonferencji (Video – Tele Conference – VTC) nie była satysfakcjonująca. Tego typu konstrukcja, oparta na jednej lokalizacji, funkcjonuje we wszystkich certyfikowanych do Sił Odpowiedzi NATO (NATO Response Force – NRF) narodowych wojennych strukturach dowodzenia (Joint Force Air Component – JFAC) – brytyjskich, francuskich i niemieckich i w strukturze wojennej HQ AC Ramstein. 2 kwietnia dowódca Połączonego Komponentu Powietrznego podjął decyzję o jego przeniesieniu do CAOC 5. Główna zasada dowodzenia siłami powietrznymi, która mówi o scentralizowanym planowaniu i zdecentralizowanym wykonawstwie, potwierdziła zatem po raz kolejny swą aktualność. Od początku maja, po przeprowadzce do Włoch, Dowództwo Połączonego Komponentu Powietrznego zaczęło działać z CAOC 5 w strukturze modelowej, w której skład wchodziły pion: strategii, planowania, działań bieżących, rozpoznania oraz wsparcia. Przeniesienie to pozwoliło zwiększyć efektywność i synergę w planowaniu i kontroli operacji. Umożliwiło dodatkowo zmniejszenie obsady etatowej Połączonego Komponentu Powietrznego z 594 osób w dwóch lokalizacjach do 387 w jednej, nie wliczając w to jednak liczby personelu wspomagającego, który pracował nad obróbką informacji rozpoznawczej oraz przygotowywał foldery obiektów ataku. W takiej strukturze organizacyjnej działania lotnicze

planowano i prowadzono do ostatniego dnia operacji, to znaczy, kiedy to wygasł mandat Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych¹⁹.

Doświadczenia operacji libijskiej pozwoliły w niedalekiej przyszłości od jej zakończenia dokonać zmian w systemie dowodzenia NATO oraz stworzenie podstaw do opracowania zasad funkcjonowania Centrum Operacji Powietrznej – Dowództwa Komponentu Powietrznego w nowej strukturze organizacyjnej SZ RP²⁰.

Współczesne konflikty zbrojne stanowią istotne doświadczeniem dla sił powietrznych. Ich analiza stanowi bogaty materiał poznawczy, na którego podstawie można sformułować wiele wniosków o prawidłowościach użycia bojowego współczesnych sił powietrznych, ale w ograniczonym zakresie. Trudności wynikają głównie z dwóch powodów. Powodem zasadniczym jest brak wiarygodnych materiałów źródłowych, szczególnie dokumentów, zawierających w pełni potwierdzone informacje o charakterze faktograficznym. W miarę wystarczające są informacje o decyzjach politycznych i ich motywacjach oraz o skutkach operacji sił powietrznych. Nie ma natomiast dostępu do dokumentów, które pozwalałyby analizować i oceniać decyzje operacyjne, a w szczególności założenia, zadania i sposoby użycia sił powietrznych w tych konfliktach. Na przykład źródłem informacji o zadaniach sił powietrznych są głównie artykuły w periodykach wojskowych. Ich autorzy opisują te zadania, z reguły kompetentnie, na podstawie mniej lub bardziej oficjalnych publikowanych wypowiedzi dowódców NATO i zdobywanych tą drogą informacji o przebiegu konfliktu. Wiele z tych informacji jest powielanych i przetwarzanych w rezultacie subiektywnej interpretacji, co doprowadziło do powstania tzw. faktów prasowych. Typowym przykładem (o czym już wspomniano) są cytowane informacje o liczbie zniszczonych czołgów i wozów bojowych przez lotnictwo NATO w Jugosławii – od kilkunastu do ponad 150.

Drugi problem ma przyczyny obiektywne. Analizowane konflikty różnią się pod względem celów politycznych i operacyjnych, rozmachu i roli poszczególnych rodzajów sił zbrojnych w osiąganiu tych celów. Z tego względu trudno jednoznacznie wyróżnić ich cechy wspólne, aby na tej podstawie sformułować prawidłowości lub zasady użycia sił powietrznych.

¹⁹ Operacja Unified Protector została opisana na podstawie raportu polskiego zespołu oficerów, wchodzących w skład komponentu powietrznego w Ramstein pod dowództwem płk dypl. pil. Roberta Weissgerbera (dokument częściowo niejawny).

²⁰ Połączone Operacje Powietrzne DD-3.3(B), Bydgoszcz 2014.

We wszystkich powojennych konfliktach występowały określone cele polityczne, a siły zbrojne były wykorzystywane do ich realizacji w formie działań (operacji) zbrojnych. Istotną cechą tych konfliktów był stosunek sił (potencjałów) walczących stron. Tylko w wojnach Izraela z Egiptem były to porównywalne potencjały. We wszystkich pozostałych jedna ze stron miała zdecydowaną przewagę – głównie jakościową, ale także ilościową. Stroną przeważającą były z reguły siły powietrzne NATO lub koalicje, w których spełniały one rolę dominującą. Wszystkie operacje powietrzne były prowadzone przez tzw. siły zadaniowe poza obszarem państw NATO. Są to ważne powody, utrudniające formułowanie uniwersalnych wniosków i prawidłowości w kategoriach sztuki wojennej.

Z punktu widzenia celów operacji wojskowych można wyróżnić dwie grupy konfliktów. Do pierwszej grupy można zaliczyć takie, w których głównym celem działań (operacji) sił zbrojnych było zajęcie (odzyskanie, utrzymanie) terenu (terytorium). Według powyższego kryterium z całą pewnością należą do nich: wojny Izraela z Egiptem, wojna o Falklandy, wojny w Zatoce Perskiej. Z pewnymi zastrzeżeniami także wojny w Wietnamie, Afganistanie i Czeczenii. We wszystkich wymienionych konfliktach zasadnicza rola sił powietrznych polegała na tworzeniu warunków dla skutecznego prowadzenia operacji lądowych lub lądowo-morskich, rozstrzygających o osiągnięciu celu wojny przez jedną ze stron konfliktu. Natomiast klasycznym przykładem drugiego rodzaju, gdzie zasadniczym celem nie jest zajęcie terenu przeciwnika jest konflikt w Kosowie i Libii. Doświadczenia wojenne pozwalają sformułować kolejną tezę, że taka rola sił powietrznych jest zgodna z ich przeznaczeniem oraz możliwościami i właściwościami bojowymi. Potwierdzają to w szczególności doświadczenia z wojny o Falklandy i w Zatoce Perskiej („Pustynna Burza”, „Iracka Wolność”). W obydwu tych konfliktach siły powietrzne wypełniły swoją rolę w stopniu dotychczas niespotykanym, co było pewnym zaskoczeniem nawet dla specjalistów. Niespotykane dotychczas były proporcje między czasem trwania operacji powietrznych i lądowych – w operacji „Pustynna Burza” 38 dni trwała operacja powietrzna i 100 godzin lądowo-morska, wspierana przez lotnictwo. Z kolei w operacji „Iracka Wolność” potwierdziła się teza o zdolności lotnictwa do ruchliwego wsparcia bojowego. Bardzo wysoka skuteczność operacji sił powietrznych w tych konfliktach wynikała z przewagi

jakościowej nad przeciwnikiem, ale także z typowych dla tych sił zadań i warunków, pozwalających w pełni wykorzystać ich walory bojowe²¹.

Natomiast w Wietnamie, Afganistanie i Czeczenii skutki działań sił powietrznych Stanów Zjednoczonych i Rosji nie zostały wykorzystane, pomimo że główne cele operacyjne ich działań były analogiczne jak w innych konfliktach – tworzenie warunków dla operacji lądowych i morskich. W każdym z tych konfliktów w działaniach wojsk wietnamskich, afgańskich i czeczeńskich przeważały elementy działań nieregularnych, często partyzanckich. W tych warunkach Siły Powietrzne Rosji i USA wprawdzie dość łatwo uzyskiwały przewagę, a nawet panowanie w powietrzu, ale wobec rozproszonych i zamaskowanych wojsk lądowych nie osiągnęły znaczących efektów w osłabianiu ich potencjału bojowego. Przyczyny niepowodzeń w analizowanych konfliktach były oczywiście bardziej złożone. Doświadczenia te także potwierdzają tezę, że skuteczność działań sił powietrznych zależy w znacznym stopniu od ich wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem.

Bez względu na ocenę roli i skuteczności działań sił powietrznych w analizowanych konfliktach zbrojnych, za w pełni ukształtowane można uznać główne ich zadania, a raczej grupy zadań bojowych, do których należy zaliczyć: walkę o przewagę w powietrzu, zwalczanie (osłabianie) systemu obronnego i potencjału militarnego przeciwnika: sił lądowych, morskich, przemysłu obronnego, systemu komunikacji, systemu logistycznego, obronę powietrzną, rozpoznanie powietrzne i satelitarne oraz walkę elektroniczną, transport powietrzny.

Elementy wyżej wymienionych zadań występowały we wszystkich powojennych konfliktach zbrojnych, a w przeważającej części także w II wojnie światowej, chociaż w różnej skali. W największym stopniu rola sił powietrznych uwidoczniła się i ukształtowała poprzez znaczenie walki o przewagę w powietrzu, zwalczanie potencjału militarnego przeciwnika i rozpoznanie. Rozpoczynanie operacji od walki o przewagę w powietrzu było typowe dla wszystkich konfliktów. Stała się ona podstawowym zadaniem sił powietrznych, ale także jedną z głównych form ich operacyjnego użycia. Znaczenie sił powietrznych w zwalczaniu (osłabianiu) potencjału militarnego

²¹ J. Rajchel, *Polityczne aspekty bezpieczeństwa powietrznego Polski w XXI wieku*, Tom III, *Siły Powietrzne oraz niemilitarne zasoby obronne w sojuszniczym i narodowym systemie bezpieczeństwa*, Dąblin 2012, s. 185.

przeciwnika nie jest tezą nową. Takie zadania były wykonywane w okresie II wojny światowej, już wtedy w formie operacji powietrznych. Warto jednak zwrócić uwagę na zmiany jakościowe i skalę tych zmian, gdyż w większości powojennych konfliktów lotnictwo było główną siłą uderzeniową, to ono rozbijało i osłabiało główne zgrupowania bojowe przeciwnika poprzez działania w skali operacyjnych i taktycznej. W ślad za tymi działaniami, wykorzystujących ich efekty, rozpoczynano operacje lądowe i morskie.

Rozpoznanie powietrzne i satelitarne stało się źródłem informacji będących podstawą planowania i prowadzenia operacji dla wszystkich rodzajów sił zbrojnych, nie tylko sił powietrznych. Wojny o Falklandy i w Zatoce Perskiej dowodzą tego jednoznacznie. Jak nigdy dotąd rozpoznanie to nabrało charakteru i znaczenia strategicznego zarówno w znaczeniu politycznym, jak i wojskowym. Transport powietrzny był czynnikiem dynamizującym działania wszystkich rodzajów wojsk. Spełniał także swoją typową rolę w logistyce. Udział transportu lotniczego w przygotowaniu operacji w Zatoce Perskiej był nieporównywalny z żadną inną operacją. Potwierdziły się w pełni jego podstawowe zalety, przede wszystkim dynamika, krótki czas przemieszczania wojsk i zaopatrzenia. Potwierdziła się także znana powszechnie wada transportu lotniczego, to znaczy jego wysokie koszty.

Decydujące znaczenie mają jednak działania ofensywne, prowadzące do obezwładnienia potencjału uderzeniowego przeciwnika. Natomiast głównym celem działań defensywnych (obrony powietrznej) jest zachowanie zdolności bojowej własnego potencjału uderzeniowego.

Wobec rosnących możliwości współczesnego rozpoznania, walki elektronicznej i lotnictwa uderzeniowego mało żywotne okazały się przeciwlotnicze systemy raketowe, szczególnie średniego i dużego zasięgu. Wyspecjalizowane lotnicze środki rażenia (głównie rakiety) były bardzo skuteczne w ich niszczeniu. Największą żywotność wykazały tzw. środki masowej (bezpośredniej) obrony przeciwlotniczej – przenośne przeciwlotnicze zestawy raketowe, artyleria przeciwlotnicza i inne środki lufowe. Były one bardzo skuteczną i w zasadzie jedyną bronią przeciwko śmigłowcom, np. w Afganistanie. Skuteczność bojowa tego typu środków w walce z samolotami, mierzona prawdopodobieństwem zniszczenia celu, była niezbyt wysoka. Także zasięg ogniowego oddziaływania w płaszczyźnie poziomej i pionowej sięga zaledwie kilku kilometrów. Decydujące znaczenie dla przydatności na polu walki miała

masowość ich zastosowania, co zapewniało tworzenie silnej strefy ognia na małych wysokościach, a także niemal pełna autonomiczność, to znaczy niezależność od zautomatyzowanych systemów dowodzenia i środków rozpoznania. Te walory spowodowały, że lotnictwo myśliwsko-bombowe zostało zmuszone do zmiany taktyki atakowania obiektów naziemnych – zrezygnowano z ataków z małych wysokości, co jeszcze bardzo niedawno traktowano jako jeden z podstawowych taktycznych sposobów pokonywania systemów obrony powietrznej (Zatoka Perska, Kosowo).

Do drugiej grupy konfliktów jak już wspomniano należy zaliczyć takie, w których istotą użycia sił zbrojnych było wsparcie pokojowych działań instytucji międzynarodowych (ONZ, NATO) dla osiągnięcia celów politycznych, bez wprowadzania regularnych jednostek wojskowych na terytorium innego państwa. Obrazują one nowe zastosowania sił powietrznych. Do takich zastosowań należały niewątpliwie: uderzenie na Libię, uderzenie na Irak i operacja w Kosowie. W najnowszych próbach zdefiniowania celów tego typu działań mówi się o „wymuszaniu odpowiednich zachowań lub decyzji politycznych (np. S. Husajna, S. Miloševicia) poprzez naciski militarne – odstraszanie militarne i/lub interwencję zbrojną. Wydaje się więc, że można wyróżnić kilka cech charakteryzujących nowe zastosowania sił powietrznych w operacjach reagowania kryzysowego:

- siłom powietrznym powierzano samodzielne osiągnięcie celów operacji, bez udziału innych rodzajów sił zbrojnych i wojsk;
- w niektórych wypadkach działania sił powietrznych były bezpośrednio związane z osiągnięciem celów politycznych;
- siły powietrzne spełniały coraz większą rolę w zapobieganiu konfliktom zbrojnym i w ich rozwiązywaniu. Było to możliwe dzięki rosnącym ich możliwościom w zakresie zasięgu bojowego oddziaływania, precyzji i siły uderzeń oraz potencjałowi rozpoznania powietrzno-kosmicznego;
- w zależności od skali konfliktu i jego charakteru, cele i zadania sił powietrznych były zróżnicowane. Uderzenia na Libię i Irak miały na celu wymuszenie odpowiednich zachowań przywódców politycznych w sprawach terroryzmu państwowego i produkcji broni masowego rażenia. Po zakończeniu wojny w Zatoce Perskiej zadaniem sił powietrznych było nadzorowanie przestrzegania przez Irak warunków

rozejmu. W operacji w Kosowie siłom powietrznym wyznaczono cele i zadania na niespotykaną dotąd skalę. Miały one bowiem samodzielnie osiągnąć cel polityczny²².

We wszystkich tych operacjach zakres podstawowych zadań sił powietrznych (operacyjnych i taktycznych) w zasadzie nie różnił się od zadań wykonywanych w klasycznych konfliktach zbrojnych. Natomiast znacząco różnił się zakres oraz sposób wykonywania poszczególnych zadań, wynikający ze specyficznych uwarunkowań i wymagań użycia sił powietrznych. Wybór obiektów uderzeń lotniczych i raketowych oraz sposób (sposoby) ataku bardzo często był podyktowany niemal bezpośrednio celami politycznymi. Czasami wybór nawet pojedynczych obiektów uderzeń następował w wyniku decyzji politycznych na wysokim szczeblu. Tak ścisłych bezpośrednich powiązań działań sił powietrznych (chyba także sił zbrojnych) z działaniami politycznymi nie notowano nigdy dotąd.

Standardem było założenie, aby operacje pokojowe, w tym operacje sił powietrznych, przeprowadzać bez strat własnych lub przy ich minimalizacji. Szczególną wagę przywiązywano do przestrzegania konwencji międzynarodowych w zakresie ochrony ludności cywilnej. Siły powietrzne miały zapewniać prowadzenie operacji zbrojnych i osiąganie ich celów politycznych bez wprowadzania wojsk na terytorium innego państwa. Tylko one mogą sprostać takiemu wymaganiu.

Bibliografia

- Ash T.G., *Lekcje wojny w Kosowie*, „Gazeta Wyborcza” z 12.06.2000 r.
- Douhet G., *Panowanie w powietrzu*, Warszawa 1965.
- Gotowała J., *Lotnictwo rosyjskie nad Czeczenią*, „Przegląd WLiOP”, wrzesień 2001.
- Gotowała J., *Lotnictwo we współczesnych konfliktach zbrojnych 1945-2003*, Warszawa 2004.
- Gruszczyński J., M. Fiszer M., *Lotnictwo NATO nad Jugosławią*, „Przegląd WLiOP”, październik 1999.
- Karpowicz J., *Lotnictwo w operacjach pokojowych*, Warszawa 2001.
- Marszałek M., *Siły powietrzne w operacjach reagowania kryzysowego*, Warszawa 2007.
- Marszałek M., *Sojusznicza operacja Allied Force*, Toruń 2009.

²² J. Rajchel, *Bezpieczeństwo powietrzne Polski po akcesji do NATO*, Warszawa 2013, s. 249.

Połączone Operacje Powietrzne DD-3.3(B), Bydgoszcz 2014.

Rajchel J., *Bezpieczeństwo powietrzne Polski po akcesji do NATO*, Warszawa 2013.

Rajchel J., *Polityczne aspekty bezpieczeństwa powietrznego Polski w XXI wieku*, tom III, *Siły Powietrzne oraz niemilitarne zasoby obronne w sojusznictwym i narodowym systemie bezpieczeństwa*, Dęblin 2012.

Rajchel J., Załęski K., *Polityczno-militarne uwarunkowania wdrażania nowej koncepcji strategicznej NATO*, „Kwartalnik Bellona” nr 4/2011 (667).

Sławiński M., *Zjawisko collateral damage, w działaniach lotnictwa*, „ZN Akademii Podlaskiej” 2010, nr 86(13).

Smutniak Z., *Nowe zastosowania sił powietrznych – Kosowo*, „Zeszyty Naukowe WSOSP”, nr 2, Dęblin 2001.

Zabłocki E., *Siły powietrzne*, Warszawa 2007.

Zabłocki E., *Dowodzenie siłami powietrznymi. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 2004.

Zajas S., *Siły powietrzne. Dzień dzisiejszy i wyzwania przyszłości*, Warszawa 2009.

Zapałowski R., *Libia*, www.elondyn.co.uk/newsy,wpis,13307.

ZAGRANICZNE SIŁY WOJSKOWE W NIESIENIU POMOCY OFIAROM KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH O DUŻEJ SKALI

FOREIGN MILITARY FORCES IN SUPPORT VICTIMS OF LARGE SCALE NATURAL DISASTERS

Abstract: The article tries to confront conceptual framework for employment of foreign military forces in disaster relief with lessons learned in recent operations. Development of guidelines for military support to disaster relief and complex emergencies along with procedures of United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs are discussed. The article contains a brief discussion of lessons learned by military and humanitarian communities during response to large scale disasters in recent two decades. Finally, proposals for improvement of employment of military forces in disaster relief operations are presented.

Keywords: military forces, disaster relief operations, lessons learned, concepts

Użycie sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych w ramach międzynarodowej pomocy państwom dotkniętym ich skutkami wynika bezpośrednio ze skali zniszczeń oraz wzrastającej częstotliwości występowania klęsk o skali przekraczającej możliwości skutecznego reagowania pojedynczych państw. Doświadczenia operacji prowadzonych w ostatnich dwóch dekadach po tsunami na Oceanie Indyjskim w 2004 roku, trzęsieniach ziemi w Pakistanie i Haiti, a także trzęsieniu ziemi, tsunami i awarii elektrowni jądrowej w Japonii wykazały, że istniejące rozwiązania prawne i organizacyjne działania obcych wojsk na terytorium państw, dotkniętych klęskami żywiołowymi oraz wyzwania związane ze współpracą z organizacjami pozarządowymi wpływają bezpośrednio na skuteczność działania sił wojskowych. Krytyczne oceny dotyczące przyczyn istniejącego stanu rzeczy oraz postulaty rozwiązań, zwiększających skuteczność niesienia pomocy ofiarom

kłęsk żywiołowych o dużej skali, formułowane są obecnie zarówno przez kręgi wojskowe, jak również przez społeczność organizacji humanitarnych. W rozdziale podjęto próbę oceny zasadniczych uwarunkowań użycia zagranicznych sił wojskowych w niesieniu pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych na obszarze państw trzecich, zadania realizowane przez te siły oraz zasadnicze wyzwania dla współpracy cywilno-wojskowej w tym zakresie. Treści rozdziału nawiązują bezpośrednio do wątków badawczych ujętych przez autora w rozdziale *Siły wojskowe w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych* monografii *Współczesne problemy bezpieczeństwa* wydanej przez Oficynę Wydawniczą Uniwersytetu Zielonogórskiego w 2010 roku. Prezentowane w rozdziale, w oparciu o analizę doświadczeń ostatniej dekady związanych z użyciem sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych, wnioski oraz oceny stanowią rozwinięcie i uaktualnienie tez formułowanych w powyższym wydawnictwie¹.

Problematyka użycia sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych jest poruszana w literaturze przedmiotu relatywnie często. W polskich opracowaniach naukowych problematyka ta powiązana jest zazwyczaj z narodowymi doświadczeniami i rozwiązaniami w zakresie zarządzania kryzysowego. Działania sił wojskowych w wymiarze wielonarodowym traktowane są marginalnie i zazwyczaj w szerszym kontekście operacji pozawojennych bądź reagowania kryzysowego. Wykorzystanie zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych traktowane jest relatywnie rzadko również w opracowaniach anglojęzycznych, niejako przy okazji operacji humanitarnych lub reagowania kryzysowego. Bezpośrednią przesłanką szerszego zainteresowania powyższą tematyką w anglojęzycznym piśmiennictwie naukowym stały się doświadczenia użycia sił wojskowych po tsunami na Oceanie Indyjskim w 2004 roku oraz trzęsieniu ziemi w Pakistanie w 2005 roku. Skala zniszczeń i liczba ofiar w obu przypadkach, a także zakres międzynarodowej pomocy udzielonej rządowi Indonezji i Pakistanu spowodowały, że problematyka użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych doczekała się monograficznych opracowań analitycznych oraz znaczącej liczby publikacji

¹ E. Cieślak, *Siły wojskowe w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom kłęsk żywiołowych*, [w:] *Współczesne problemy bezpieczeństwa*, Gałęcki A. i inni (red.), Zielona Góra 2010, s. 264-281.

o charakterze przyczynkarskim, w tym artykułów popularno-naukowych. Nowych argumentów dla wykorzystania zagranicznych sił wojskowych do pomocy ofiarom klęsk żywiołowych dostarczyło trzęsienie ziemi na Haiti w 2010 roku. Rok później trzęsienie ziemi, tsunami i katastrofa w elektrowni jądrowej w Fukushima uwidoczniły znaczenie zdolności sił wojskowych w reagowaniu na kompleksowe zagrożenia będące wynikiem skumulowanego oddziaływania klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych. Najważniejszym opracowaniem o charakterze monograficznym, dotyczącym bezpośrednio problematyki użycia wielonarodowych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, pozostaje od ponad dekady *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response* opublikowane w 2008 roku przez zespół badaczy sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem. W opracowaniu tym, obok charakterystyki trendów w zakresie charakteru, skali i częstotliwości występowania klęsk żywiołowych o dużej skali, dokonano przeglądu użycia sił wojskowych w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych w latach 1997–2006 oraz podjęto próbę oceny efektywności działań sił wojskowych w takich operacjach². Zaproponowana wówczas metoda badania problematyki użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych może być użyteczna w analizowaniu kolejnych przypadków takiego wykorzystania sił wojskowych. Zauważyć należy również, że organizacje międzynarodowe, jak i poszczególne państwa wypracowały w ostatniej dekadzie względnie spójne założenia normujące wykorzystanie sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych o dużej skali na terytorium państw trzecich. Szczególnie duże zasługi w tym zakresie ma Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Koordynacji Działań Humanitarnych (United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs – UNOCHA), które wpracowało wytyczne w tym zakresie, rozwinęło szereg procedur związanych z koordynacją użycia zagranicznych sił wojskowych w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, jak również stworzyło platformę dialogu pomiędzy siłami wojskowymi a cywilnymi organizacjami pomocy humanitarnej. Problematyka wykorzystania sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych znalazła w ostatniej dekadzie odzwierciedlenie w szeregu dokumentów

² S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, Stockholm 2008, s. IX–XV.

doktrynalnych Sojuszu Północnoatlantyckiego, a także w doktrynie wojskowej szeregu państw.

Otwartym pozostaje pytanie o to, jaki rodzaj i skala klęski żywiołowej będzie przesłanką angażowania zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy humanitarnej. Użycie sił wojskowych dla niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych ma zazwyczaj początkowo wymiar narodowy. Państwa wykorzystują najpierw własne siły zbrojne dla wsparcia wyspecjalizowanych cywilnych sił zarządzania kryzysowego. Dopiero w sytuacjach, gdy możliwości samodzielnej reakcji na klęskę żywiołową okazują się niewystarczające, podejmowane są decyzje o zwróceniu się o pomoc do społeczności międzynarodowej. Międzynarodowa pomoc uzależniona jest od szeregu czynników, wśród których najważniejsze znaczenie ma skala i charakter zniszczeń oraz zdolność poszkodowanego państwa do samodzielnego reagowania na skutki zaistniałego wydarzenia. W międzynarodowej strategii ONZ dla ograniczania skutków klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych zagrożenie wystąpieniem takich zjawisk definiowane jest jako potencjalnie destrukcyjne wydarzenia, zjawisko fizyczne lub aktywność ludzka, które może spowodować utratę życia lub zdrowia, zniszczenie własności, zakłócenia procesów ekonomicznych i społecznych oraz degradację środowiska. Klęski żywiołowe definiowane są jako spowodowane przez naturalne czynniki poważne zakłócenia w funkcjonowaniu społeczności lub społeczeństwa, powodujące znaczące straty ludzkie, materialne, ekonomiczne bądź środowiskowe, których skala przekracza możliwości samodzielnego reagowania przez poszkodowane podmioty³. Należy zauważyć, że obok klęsk żywiołowych mogą występować katastrofy spowodowane przez aktywność ludzką i kompleksowe, będące wynikiem połączenia wystąpienia czynników naturalnych i działań ludzkich. W zależności od szybkości wystąpienia czynnika niszczącego klęski żywiołowe dzielone są jako występujące nagle bądź powoli, takie jak na przykład klęska suszy. Klęski żywiołowe mogą być powodowane przez czynniki klimatyczne, geologiczne lub biologiczne. Użycie zagranicznych sił wojskowych dla niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych ma miejsce przede wszystkim w klęskach żywiołowych występujących nagle lub o krótkim czasie ostrzegania,

³ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, Resolution adopted by the General Assembly on 3 June 2015 [without reference to a Main Committee (A/69/L.67)] 69/283, UN General Assembly, New York 2015, s. 3.

kiedy siły cywilne nie są w stanie rozwinąć odpowiednio szybko wystarczającego potencjału ratowniczego. Z tego względu rozważania ograniczone zostały wyłącznie do klęsk żywiołowych powodowanych przez siły natury i występujących w sposób nagły bądź z krótkim czasem ostrzegania.

Aczkolwiek trudno jednoznacznie *a priori* wskazać i zdefiniować klęski żywiołowe, które mogą wymagać międzynarodowej pomocy humanitarnej, to w szeregu opracowań o charakterze teoretycznym wskazane zostały kryteria, które mogą być w tym pomocne. W oparciu analizę operacji prowadzonych w ostatnich trzydziestu latach SIPRI przyjął, że klęski żywiołowe, które powodują konieczność podejmowania wielonarodowych działań ratowniczych i użycia w nich sił wojskowych to nagłe zdarzenia spowodowane przez siły natury, w których liczba ofiar i osób bezpośrednio dotkniętych skutkami żywiołu zawiera się w przedziale od dziesięciu do stu tysięcy osób⁴.

W powyższym kontekście interesujące może być przytoczenie danych liczbowych dotyczących klęsk żywiołowych. W międzynarodowej bazie danych Emergency Disasters Data Base (EM-DAT) przywołuje się, w oparciu o retrospekcję ostatniej dekady, średnią liczbę 348 klęsk żywiołowych rocznie⁵. W 2018 roku miało miejsce 315 klęsk żywiołowych odnotowanych w powyższej bazie danych. Spowodowały one śmierć 11804 osób, ponad sześćdziesiąt osiem milionów osób zostało poszkodowanych w ich wyniku, a straty materialne w skali globalnej szacowane są na 131,7 miliarda USD. Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca w raporcie „World Disasters Report 2016” szacuje częstotliwość występowania klęsk żywiołowych w ostatnim dziesięcioleciu na około 375 rocznie. Jednocześnie wskazuje się na 234 katastrof rocznie spowodowanych działalnością ludzką⁶. Klęskami żywiołowymi, które powodują najwięcej ofiar śmiertelnych pozostają trzęsienia ziemi. Największa liczba osób poszkodowanych zostaje w wyniku powodzi oraz huraganów⁷. Spośród kilkuset klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych w skali roku, co najmniej kilkadziesiąt może wymagać międzynarodowych wysiłków ratowniczych, w tym wykorzystania zagranicznych sił wojskowych.

⁴ S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of Foreign Military Assets...*, dz. cyt., s. 6

⁵ *Natural Disasters 2018*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels 2018, s. 2.

⁶ D. Sanderson, A. Sharma (red.), *World Disasters Report 2016*, International Federation of Red Geneva 2016, s. 224-225.

⁷ *Natural Disasters 2018...*, dz. cyt., s. 2.

Prognozy dotyczące skali i częstotliwości klęsk żywiołowych o skali, powodującej konieczność podejmowania wielonarodowych działań ratowniczych i rekonstrukcyjnych są zróżnicowane. W większości opracowań analitycznych ocenia się zgodnie, że klęski żywiołowe o dużej skali mogą mieć potencjalnie negatywny wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe. W ocenach przyszłego środowiska bezpieczeństwa Dowództwo Transformacji NATO prognozuje wzrost częstotliwości występowania silniejszych niż dotychczas klęsk żywiołowych, które mogą spowodować zakłócenia w produkcji żywności i braki w dostępie do wody w wymiarze regionalnym, a w konsekwencji konflikty na tym tle⁸. Dowództwo Transformacji NATO wskazuje również na globalne konsekwencje ekonomiczne i społeczne zagrożeń pandemicznych⁹. Bezpośrednie odniesienia do klęsk żywiołowych zawarte są w cyklicznie publikowanym dokumencie Dowództwa Transformacji NATO „Strategic Foresight Analysis”. W edycji z 2017 roku wskazuje się na rosnącą częstotliwość i skalę niszczącego oddziaływania klęsk żywiołowych o charakterze hydrometeorologicznym. Zauważa się również, że zmieniają się obszary i terminy występowania takich klęsk, poprzez co zagrażają one coraz większym grupom ludności¹⁰. Na zagrożenia klęskami żywiołowymi wskazuje się również w brytyjskich badaniach trendów strategicznych do 2050 roku. Przewiduje się, że zmiany klimatyczne spowodują w perspektywie najbliższych trzech dekad wzrost intensywności i częstotliwości występowania powodzi, susz, burz, fal upałów oraz silnych deszczy. Powyższe zmiany będą wpływać na rolnictwo i dostępność żywności. Klęski naturalne będą mocniej dotyczyć obszarów zurbanizowanych, w tym przede wszystkim dużych miast, powodując tam wzrost zanieczyszczenia powietrza. Prognozowany jest wpływ zmian klimatycznych, w tym powodowanych przez nie klęsk żywiołowych, na sytuację bezpieczeństwa międzynarodowego w wymiarze lokalnym i regionalnym¹¹.

⁸ *Future Security Environment (FSE), First Edition*, Supreme Allied Commander Transformation (SACT) Norflok 2007, s. 55, 60.

⁹ Tamże, s. 61-63.

¹⁰ *Strategic Foresight Analysis. 2017 Report*, Supreme Allied Commander Transformation (SACT) Norflok 2017, s. 67, 71-72.

¹¹ *Global Strategic Trends. The Future Starts Today. Sixth Edition*, Ministry of Defence, London 2018, s. 32.

Biuro Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Ograniczania Ryzyka Klęsk Żywiołowych oceniało w październiku 2018 roku, że zmiany klimatyczne powodujące występowanie ekstremalnych zjawisk pogodowych już obecnie powodują 91% klęsk żywiołowych o dużej skali i stanowią przyczynę 77% odnotowanych strat finansowych związanych z klęskami żywiołowymi¹². Jeszcze do niedawna w opisie klęsk żywiołowych o dużej skali koncentrowano się na ocenie skutków ekonomicznych i społecznych. Obecnie coraz częściej wskazuje się na długoterminowe skutki dla bezpieczeństwa, w tym wzrost zagrożenia konfliktami czy zmiany w równowadze sił w wymiarze regionalnym i globalnym¹³. Powoduje to, że siły wojskowe są postrzegane coraz częściej jako instrument, który można wykorzystać do reagowania w przypadku klęsk żywiołowych, zarówno do ratowania życia ludzkiego, jak i do realizacji interesów narodowych. Biorąc powyższe pod uwagę można hipotetycznie założyć, że pomoc zagranicznych sił wojskowych będzie w perspektywie najbliższych lat potrzebna w przypadku kilkudziesięciu klęsk żywiołowych rocznie, z czego większość klęsk będzie charakteryzowała się krótkim czasem ostrzegania.

W ostatniej dekadzie nastąpił znaczący postęp w odniesieniu do unormowań w zakresie użycia zagranicznych sił wojskowych do pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. W rozważaniach dotyczących tej problematyki warto odnieść się do rozwijanych w ostatnich dekadach przez wyspecjalizowane agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych koncepcjom, regulacjom i procedurom. Istotne znaczenie mają również ustalenia w wymiarze narodowym oraz regionalnym, jak również doraźne ustalenia pomiędzy rządami zainteresowanych państw a organizacjami zaangażowanymi w niesienie pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Jednym z podstawowych, powszechnie uznawanych dokumentów formułujących zasady użycia sił wojskowych i zasobów obrony cywilnej w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych są tak zwane wytyczne z Oslo przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Dokument ten przygotowany przez grupę trzynastu państw członkowskich, kilka organizacji międzynarodowych oraz uniwersytetów został opublikowany w maju 1994 roku i był wykorzystywany w organizacji użycia sił wojskowych

¹² *UN Climate Change Annual Report 2018*, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Bonn 2019, s. 3.

¹³ *Future Security Environment...*, dz. cyt., s. 77-81; *Global Strategic Trends...*, dz. cyt., s. 29-31.

w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, w których była zaangażowana Organizacja Narodów Zjednoczonych. Wieloletnie doświadczenia połączone z wzrostem skali zaangażowania sił wojskowych w takie operacje w latach 2004 – 2005 doprowadziły do wprowadzenia uaktualnień i zmian w treści dokumentu „The Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief” w 2006 roku. Kolejne uzupełnienia wytycznych zostały dokonane w listopadzie 2007 roku, kiedy jednoznacznie przyjęto, że dotyczą one zagranicznych w stosunku do państwa, któremu udzielana jest pomoc sił wojskowych oraz obrony cywilnej, a także doprecyzowano znaczenie pojęcia sytuacji, w której użycie takich sił jest nieuniknione¹⁴.

Znaczenie wytycznych z Oslo wynika z akceptowania ich treści przez szerokie grono państw i organizacji międzynarodowych oraz powszechności ich stosowania w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. W wytycznych ujęto podstawowe zasady normujące użycie sił wojskowych w takich operacjach w warunkach pokoju. Ustalenia zawarte w wytycznych z Oslo ograniczają się do początkowej fazy niesienia pomocy ludności cywilnej poszkodowanej w wyniku klęski żywiołowej. Istnieje daleko posunięta zgodność poglądów, że w kolejnych etapach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, kiedy wysiłek koncentrowany jest na stworzeniu warunków dla przywrócenia normalnego funkcjonowania społeczeństwa, a następnie rozwoju, zagraniczne siły wojskowe przestają być potrzebne. Podstawowe zasady niesienia pomocy humanitarnej przywoływane w wytycznych z Oslo obejmują humanitaryzm, neutralność oraz bezstronność. Poszanowanie suwerenności państw dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych powoduje, że pomoc jest udzielana tylko w przypadku formalnej prośby ze strony takich państw. Siły wojskowe i obrony cywilnej traktowane są jako uzupełnienie cywilnych zdolności do reagowania kryzysowego. Użycie sił wojskowych, w świetle przywoływanych wytycznych, powinno mieć miejsce wtedy, gdy możliwości bądź dostępność sił cywilnych okażą się niewystarczające dla skutecznego niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych.

¹⁴ *The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – „Oslo Guidelines” Updated November 2006 (Revision 1.1 November 2007)*, UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Geneva 2007, s. 4.

W wytycznych ONZ wyraźnie podkreślana jest potrzeba unikania uzależnienia możliwości reagowania w przypadkach klęsk żywiołowych od dostępności sił i środków wojskowych, a państwa członkowskie ONZ są zachęcane do rozwijania cywilnych zdolności w zakresie reagowania kryzysowego. Oznacza to, że aczkolwiek siły wojskowe postrzegane są jako istotne w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, to ich rola z założenia powinna być uzupełniająca w stosunku do cywilnych zdolności zapewnienia pomocy ludności cywilnej poszkodowanej przez takie wydarzenia¹⁵. Konsekwencją takiego podejścia jest próba możliwie precyzyjnego określenia warunków wykorzystania sił wojskowych w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych.

W dokumentach ONZ i opracowaniach teoretycznych poświęconych problematyce użycia sił wojskowych w operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych wyróżnia się trzy podstawowe jej formy: pomoc bezpośrednią, pośrednią oraz wsparcie w zakresie infrastruktury. Pomoc bezpośrednia rozumiana jest jako bezpośrednia dystrybucja dóbr lub udzielanie pomocy osobom poszkodowanym przez klęskę żywiołową. Pomoc pośrednia definiowana jest jako przedsięwzięcia, których realizacja nie wymaga bezpośredniego, osobistego kontaktu z poszkodowaną ludnością, takie jak transport zaopatrzenia czy personelu ratowniczego. Natomiast wsparcie w zakresie infrastruktury obejmuje realizację przedsięwzięć, przyczyniających się do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, ale niekoniecznie muszą bezpośrednio wpływać na sytuację poszkodowanej ludności¹⁶. Typowymi przykładami wsparcia w zakresie infrastruktury jest naprawa dróg i mostów, zarządzanie wykorzystaniem przestrzeni powietrznej oraz dostarczanie energii elektrycznej. Chociaż nie ma jednoznacznych ustaleń w zakresie formy wykorzystania sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, to międzynarodowa społeczność organizacji humanitarnych preferuje użycie sił i środków wojskowych do pomocy pośredniej oraz wsparcia w zakresie infrastruktury, wskazując na brak profesjonalnego przygotowania sił wojskowych i ich wątpliwą neutralność i bezinteresowność w niesieniu pomocy bezpośredniej.

¹⁵ Tamże, s. 7.

¹⁶ S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of...*, dz. cyt., s. 2.

W ostatniej dekadzie nastąpił wyraźny wzrost działań Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz kodyfikacji działań sił wojskowych wykorzystywanych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. O ile jeszcze przed dekadą niemal jedynym powszechnie znanym dokumentem były wytyczne z Oslo, to obecnie wdrożone zostało kilka kolejnych dokumentów normujących procedury współpracy cywilno-wojskowej w czasie działań związanych z niesieniem pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. W 2013 roku uaktualnione zostały niewiążące wytyczne Stałego Komitetu Interagencyjnego ONZ "Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys" Inter – Agency Standing Committee (IASC). We wrześniu ubiegłego roku UNOCHA opublikowała wytyczne „Humanitarian Civil–Military Coordination of Foreign Military Assets (FMA) in Natural and Man –Made Disasters (Version 1.0)”. Stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie do formy rekomendowanych najlepszych praktyk (best practices), na podstawie doświadczeń z ostatniej dekady, treści wytycznych z Oslo¹⁷. W 2018 roku wydana została również druga wersja podręcznika dotyczącego koordynacji humanitarnych działań cywilnych i wojskowych „UN Humanitarian Civil – Military Coordination. CMC Coordination Handbook”. W podręczniku zawarto szczegółowe odwołania do organizacji koordynacji działań humanitarnych w działaniach ONZ oraz szczegółowo opisano szereg procedur związanych z koordynacją działań sił wojskowych i cywilnych w szerokim spektrum działań humanitarnych¹⁸.

Zbieżne z rozwiązaniami ONZ ustalenia doktrynalne w zakresie użycia sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych zostały przyjęte przez Sojusz Północnoatlantycki. W przeciwieństwie do ONZ, w doktrynie NATO zakłada się, że ze względu na wymagania w zakresie szybkości reakcji takie działania mogą być podejmowane jako część prowadzonych operacji reagowania kryzysowego, a nie samodzielne operacje, które wymagałyby decyzji Rady Północnoatlantyckiej czy Komitetu Wojskowego NATO. W doktrynie sojuszniczej wskazuje się na potencjalny zakres użycia sił wojskowych sojuszu w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Jako główne zadania uznawane jest zapobieganie utracie życia oraz zniszczeniu

¹⁷ *Humanitarian Civil – Military Coordination of Foreign Military Assets (FMA) in Natural and Man –Made Disasters (Version 1.0)*, UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Geneva September 2018, s. 4-5.

¹⁸ *UN Humanitarian Civil – Military Coordination. CMC Coordination Handbook*, UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Geneva 2018, s. 3-5.

dóbr materialnych, budowa instalacji sanitarnych i schronień, a także zapewnienie jedzenia i pomocy medycznej dla poszkodowanej ludności. Jako dodatkowe zadania, możliwe do realizacji przez siły wojskowe sojuszu, wskazuje się zabezpieczenie dowodzenia, logistyki i łączności, a także wsparcie planowania działań niezbędne dla rozpoczęcia i zapewnienia ciągłości operacji humanitarnych¹⁹. W doktrynie sojuszniczej występuje od kilku lat dokument poświęcony problematyce wykorzystania sił wojskowych do niesienia pomocy humanitarnej. W aktualnie obowiązującym dokumencie doktrynalnym AJP – 3.4.3(A) „Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Humanitarian Assistance” zawarto szczegółowe odniesienia do kontekstu wykorzystania sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, opisano zadania sił wojskowych oraz przedstawiono zasadnicze aspekty planowania takiego użycia sił wojskowych²⁰.

Użycie zagranicznych sił wojskowych w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych może być koordynowane w wymiarze bilateralnym, tzn. pomiędzy państwem proszącym o pomoc oraz państwem jej udzielającym. Często stosowane jest również multilateralne koordynowanie działań przez organizację międzynarodową, działającą z upoważnienia państwa proszącego o pomoc a państwami jej udzielającymi. Możliwa jest również koordynacja multilateralna pomiędzy państwami udzielającymi pomocy, jak ma to miejsce w NATO, a państwem potrzebującym pomocy lub organizacją międzynarodową działającą z jego upoważnienia. Odrębnym, wciąż nie do końca rozwiązany problemem, pozostaje koordynacja działań sił wojskowych oraz pozarządowych organizacji humanitarnych. Aczkolwiek formalizowana jest współpraca takich organizacji z ONZ i jej wyspecjalizowanymi agendami pomocy humanitarnej, to współpraca z siłami wojskowymi ogranicza się w większości przypadków do utrzymywania minimalnych relacji z siłami wojskowymi²¹. W wielu przypadkach porozumienia o współpracy sił wojskowych danego państwa z organizacjami pozarządowymi zawierane są

¹⁹ AJP 3.4 (A) *Allied Joint Doctrine for Non – Article 5 Crisis Response Operations*, NATO Standardization Agency, 15 October 2010, pkt. 0304.c.

²⁰ AJP – 3.4.3 (A) *Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Humanitarian Assistance. Edition A Version 1*, NATO Standardization Office, 8 October 2016, s. VII–VIII.

²¹ A. Katoch, *The Responders' Cauldron: The Uniqueness of International Disaster Response*, „Journal of International Affairs”, Spring/Summer 2006, s. 157.

z wybraną grupą takich organizacji przy jednoczesnym braku kontaktów z pozostałymi. Zauważalnym zjawiskiem staje się tworzenie konsorcjów organizacji pozarządowych grupujących niekiedy kilkadziesiąt podmiotów i reprezentujących je w kontaktach z organizacjami międzynarodowymi, rządami państw oraz wielonarodowymi siłami wojskowymi²².

Należy zauważyć, że istniejące unormowania w zakresie użycia sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych nie wpływają w żaden sposób na dobrowolność udzielania takiej pomocy przez poszczególne państwa lub jej akceptowania. Ogólne zasady formułowane w wytycznych Organizacji Narodów Zjednoczonych z Oslo ze względu na uniwersalność zapisów są akceptowane przez szerokie grono podmiotów międzynarodowych, państwowych i pozarządowych i stosowane w praktyce operacji. Zauważalne w ostatnich latach włączanie problematyki pomocy ofiarom klęsk żywiołowych do doktryny militarnej poszczególnych państwa i sojuszy wojskowych, odzwierciedla doświadczenia praktyki dotychczas prowadzonych operacji oraz stanowi próbę stworzenia ram organizacyjnych dla skutecznego użycia sił wojskowych w takich operacjach.

Doświadczenia z użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych stanowią przedmiot badań prowadzonych przez szereg instytucji i naukowców. W badaniach użycia zagranicznych sił wojskowych w operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych prowadzonych przez SIPRI w 2008 roku dokonano jednej z najbardziej kompleksowych dotychczas analiz czynników, warunkujących użycie sił wojskowych oraz dokonano oceny skuteczności działań tych sił. Ograniczając analizę doświadczeń do czterech największych pod względem rozmachu rzeczowego przypadków użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych (pomocy Indonezji po tsunami w 2004 roku, Pakistanowi po trzęsieniu ziemi w 2005 roku, Haiti po trzęsieniu ziemi w 2010 oraz Japonii po trzęsieniu ziemi, tsunami i katastrofie elektrowni atomowej w 2011 roku) można zauważyć szereg prawidłowości, które wpłynęły na skuteczność działań. Analogicznie do badań prowadzonych przez SIPRI dotyczących tsunami z 2004 roku i trzęsienia ziemi w Pakistanie w 2005 roku warto zwrócić uwagę na czynniki wpływające na skuteczność użycia sił wojskowych

²² V. Wheeler, A. Harmer, *Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military – humanitarian relations*, London 2006, s. 12–13.

w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, takie jak terminowość, adekwatność, skuteczność, zdolność przyjęcia pomocy, możliwości koordynacji oraz koszty²³.

W międzynarodową pomoc Indonezji po uderzeniu tsunami w grudniu 2004 roku były zaangażowane przez pierwsze trzy miesiące działań ratowniczych i rekonstrukcyjnych ekipy ratownicze oraz kontyngenty sił wojskowych z szesnastu państw, czternastu agencji ONZ oraz trzydziestu ośmiu lokalnych i stu dziewięćdziesięciu zagranicznych bądź międzynarodowych organizacji humanitarnych. Tsunami zabiło w prowincji Aceh ponad sto dwadzieścia pięć tysięcy osób, spustoszyło pięciuset kilometrów wybrzeża na głębokość do pięciu kilometrów w głąb lądu i zmusiło do opuszczenia domów ponad czterysta tysięcy ludzi²⁴. Przy niemal całkowicie zniszczonej infrastrukturze komunikacyjnej oraz niepewnej sytuacji bezpieczeństwa wielonarodowe siły wojskowe rozpoczęły działania ratownicze w czwartym dniu po tsunami, realizując początkowo niemal wyłącznie działania o charakterze ratowniczym i ewakuacyjnym, a następnie stabilizacyjnym. Na skuteczność działań ratowniczych zagranicznych sił wojskowych w pierwszych dniach niesienia pomocy ofiarom tsunami miało pozytywny wpływ relatywnie szybkie przeprowadzenie przez władze lokalne w prowincji Aceh oceny skali i charakteru zniszczeń. Łącznie, w niesienie pomocy ofiarom tsunami w Indonezji było zaangażowane niemal trzydzieści tysięcy zagranicznego personelu wojskowego oraz czterdzieści tysięcy żołnierzy indonezyjskich. Wszystkie zagraniczne siły wojskowe niosące pomoc Indonezji działały w ramach porozumień bilateralnych. Szybkość reakcji kontyngentów wojskowych Australii, Malezji, Nowej Zelandii, Singapuru oraz USA po tsunami była do pewnego stopnia konsekwencją wcześniejszych wieloletnich kontaktów wojskowych utrzymywanych przez te państwa z Indonezją. Przekładało się to bezpośrednio na znajomość organizacji systemu reagowania kryzysowego w tym kraju oraz osobiste kontakty kluczowych decydentów politycznych i wojskowych.

Zagraniczne kontyngenty wojskowe wspierały działania indonezyjskich sił ratowniczych wydzielając okręty marynarki wojennej i jednostki pływające straży przybrzeżnej, samoloty i śmigłowce do realizacji zadań ewakuacji medycznej oraz dystrybucji środków niezbędnych do przeżycia osób

²³ S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of...*, dz. cyt., s. 31.

²⁴ Tamże, s. 87.

poszkodowanych przez tsunami²⁵. Zagraniczne siły wojskowe budowały również schronienia dla ludności cywilnej, oczyszczały teren oraz prowadziły działania mające na celu zapobiegnięcie wybuchowi epidemii chorób zakaźnych. Oceniając adekwatność pomocy udzielonej przez zagraniczne kontyngenty wojskowe Indonezji w ramach wielonarodowej operacji niesienia pomocy ludności dotkniętej tsunami można zauważyć, że w sytuacji niemal całkowitego zniszczenia infrastruktury komunikacyjnej w prowincji Aceh, wojskowe śmigłowce, poduszki i okręty desantowe okazały się najbardziej użytecznymi środkami pomocy ludności poszkodowanej przez tsunami przez cały okres działań ratowniczych. Użyteczność pomocy medycznej organizowanej przez zagraniczne siły wojskowe była największa w pierwszych dniach działań ratowniczych. Już kilkanaście dni po tsunami wojskowe szpitale polowe rozwijane przez kontyngenty zagraniczne, jak na przykład rosyjski szpital polowy w rejonie Mata Ie otwarty 14 stycznia 2005 roku, okazywały się nie w pełni przydatne ludności cywilnej, która potrzebowała wówczas głównie pomocy ambulatoryjnej, realizowanej sprawniej i taniej przez organizacje pozarządowe działające już wcześniej w Indonezji²⁶.

W trakcie niesienia pomocy ofiarom tsunami w Indonezji uwidoczniły się problemy z koordynacją działań w wymiarze cywilno-wojskowym, co wynikało z dużej liczby narodowych kontyngentów sił wojskowych oraz działania na obszarze dotkniętym przez tsunami ponad dwustu trzydziestu różnych organizacji pozarządowych. Brak jednolitych, akceptowanych przez obie strony, procedur współpracy cywilno-wojskowej, jak również trudności we wzajemnej komunikacji negatywnie rzutowały na możliwość prowadzenia zintegrowanych działań ratowniczych. Brak wystarczającej koordynacji uniemożliwiał niejednokrotnie wykorzystanie wojskowych statków powietrznych do realizacji oceny sytuacji humanitarnej przez organizacje pozarządowe oraz ograniczał w poważnym stopniu możliwości transportu drogą powietrzną środków pomocy będących w dyspozycji tych organizacji. W ocenach użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom tsunami wskazuje się na zróżnicowany stopień znajomości i stosowania rozwiązań zalecanych przez ONZ w wytycznych z Oslo przez kontyngenty

²⁵ P. Mróz, *Siły powietrzne w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych*, Warszawa 2015, s. 104-105.

²⁶ S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of...*, dz. cyt., s. 97.

wojskowe różnych państw. Siły wojskowe Singapuru w pełni implementowały rekomendowane przez UNOCHA rozwiązania, jednak personel kontyngentów wojskowych szeregu innych państw nie zawsze miał świadomość istoty założeń tych wytycznych i ich roli w organizacji niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Zagraniczne siły wojskowe użyte do niesienia pomocy ofiarom tsunami w Indonezji odegrały znaczącą rolę w początkowym okresie działań ratowniczych. Dzięki zaangażowaniu zagranicznych sił wojskowych możliwe było terminowe wykonanie znacznej części zadań, których nie mogły wykonać z powodu braku odpowiednich zdolności technicznych i organizacyjnych cywilne siły ratownicze i organizacje humanitarne. W konsekwencji użycie zagranicznych sił wojskowych pozytywnie wpłynęło na szybkość i skuteczność niesienia pomocy ofiarom tsunami. Negatywnie na skuteczność

prowadzenia działań ratowniczych wpłynęła niewystarczająca koordynacja działań w wymiarze cywilno-wojskowym. Spowodowane to było przede wszystkim brakiem bądź nieznaną procedur współdziałania pomiędzy siłami wojskowymi i organizacjami pomocy humanitarnej, w tym organizacjami pozarządowymi.

Trzęsienie ziemi w Pakistanie 8 października 2005 roku było kolejną po tsunami na Oceanie Indyjskim klęską żywiołową o skali wymagającej międzynarodowej pomocy sił ratowniczych, w tym zagranicznych sił wojskowych. Trzęsienie ziemi spowodowało śmierć ponad siedemdziesięciu tysięcy ludzi oraz poważne rany niemal siedemdziesięciu tysięcy. Bezpośrednio z powodu trzęsienia ziemi ucierpiało do trzech i pół miliona osób na wysokogórskim obszarze około trzydziestu tysięcy kilometrów kwadratowych. Przez kolejne trzy tygodnie odnotowano niemal tysiąc wstrząsów wtórnych, które spowodowały dalsze uszkodzenia budynków oraz osuwiska. Zbliżająca się zima i trudne warunki życia w terenach górskich groziły masowymi ofiarami wśród ludności cywilnej pozbawionej żywności i schronień. Rząd Pakistanu zwrócił się o pomoc międzynarodową już 10 października 2005 roku, przesyłając oficjalne zapotrzebowania, między innymi do Unii Europejskiej i NATO. Rząd Pakistanu nie był w stanie początkowo dokonać precyzyjnej oceny skali i charakteru zniszczeń, stąd początkowe prośby o pomoc dotyczyły zespołów poszukiwawczo-ratowniczych oraz środków niezbędnych do przeżycia poszkodowanej w trzęsieniu ziemi ludności cywilnej, takich jak namioty, koce,

piecyki, żywność czy środki medyczne. Dopiero po kilku tygodniach, kiedy udało się lepiej oszacować sytuację w odległych regionach górskich dotkniętych trzęsieniem ziemi, prośby o pomoc międzynarodową były bardziej precyzyjne i dostosowane do rzeczywistych potrzeb Pakistanu i poszkodowanych w trzęsieniu ziemi społeczności lokalnych. Skala zniszczeń oraz charakter rządów w Pakistanie spowodowały przekazanie siłom zbrojnym odpowiedzialności za koordynację pomocy ofiarom trzęsienia ziemi. Zagraniczna pomoc wojskowa była zapotrzebowywana i akceptowana w oparciu o kryterium szybkości bez faworyzowania określonych państw lub organizacji. Zagraniczne kontyngenty wojskowe wykorzystywano do realizacji zadań, których nie mogły wykonywać siły zbrojne Pakistanu oraz do wsparcia tych sił w sytuacjach, gdy nie posiadały one wystarczających zdolności operacyjnych niezbędnych do skutecznego niesienia pomocy ofiarom trzęsienia ziemi²⁷.

Podobnie jak w Indonezji, wielonarodowe siły wojskowe wykorzystano niemal wyłącznie w fazie działań ratowniczych, która trwała do początku 2006 roku. Zdolność Pakistanu do koordynacji działań zagranicznych kontyngentów wojskowych spowodowała, że rola ONZ w tym przypadku była ograniczona. Użycie większości zagranicznych narodowych kontyngentów wojskowych było koordynowane w wymiarze bilateralnym. Wyjątkiem były siły wojskowe państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego, które przynajmniej przez pewien okres były dowodzone w ramach zintegrowanego sojuszniczego systemu dowodzenia. Pomimo formalnie sojuszniczego zaangażowania państwa członkowskich NATO w pomoc ofiarom trzęsienia ziemi w Pakistanie, w percepcji państw wydzielających wojskowe siły ratownicze były to jednak działania bilateralne jedynie koordynowane przez Sojusz Północnoatlantycki.

Zagraniczne siły wojskowe użyte do niesienia pomocy ludności cywilnej Pakistanu poszkodowanej w trzęsieniu ziemi realizowały przede wszystkim zadania związane z transportem powietrznym, pomocą medyczną, a także do pewnego stopnia z zabezpieczeniem inżynieryjnym. Transport powietrzny realizowany przez wielonarodowe siły wojskowe obejmował

²⁷ M. Jochems, *NATO's growing humanitarian role*, "NATO Review", Spring 2006, www.nato.int/docu/review/2006/Operation-Old-New/growing_humanitarian_role/EN/.

zarówno most powietrzny, którego celem było dostarczanie pomocy humanitarnej do Pakistanu z zagranicy, jak również transport śmigłowcowy, dzięki któremu dostarczano pomoc bezpośrednio do odległych górskich wiosek i społeczności. Łącznie w działaniach wykorzystano sześćdziesiąt śmigłowców zagranicznych kontyngentów wojskowych i sześćdziesiąt dziewięć pakistańskich, które oprócz transportu pomocy humanitarnej ewakuowały ponad siedemnaście tysięcy osób wymagających specjalistycznej pomocy medycznej. Francuski kontyngent wojskowy działający w ramach sił NATO rozwinął i utrzymywał w Abbottabad lądowisko, na którym śmigłowce mogły uzupełnić paliwo. Zwiększyło to zasięg i częstotliwość wykonywania lotów przez śmigłowce, a poprzez to wielkość pomocy dla ludności poszkodowanej w trzęsieniu ziemi²⁸.

Chociaż Pakistan nie wystąpił z formalną prośbą o międzynarodową pomoc medyczną, to zagraniczne siły wojskowe zostały skierowane do tego kraju w wyniku zaakceptowania ofert pomocy ze stron wielu państw. Pomoc ta okazała się użyteczna, gdyż w rejonie dotkniętym trzęsieniem ziemi uległa zniszczeniu bądź uszkodzeniu niemal cała infrastruktura opieki medycznej. Koordynacja pomocy medycznej była realizowana przez siły zbrojne Pakistanu, które nie czyniły zasadniczych rozróżnień dla zagranicznych środków cywilnych i wojskowych, podejmując decyzje przede wszystkim w oparciu o kryterium szybkości niesienia pomocy poszkodowanej ludności. Wykorzystanie zagranicznych wojskowych zgrupowań inżynieryjnych w niesieniu pomocy po trzęsieniu ziemi w Pakistanie było relatywnie niewielkie w porównaniu ze skalą użycia zagranicznych kontyngentów lotniczych i medycznych. Czas niezbędny do przerzutu ciężkiego sprzętu inżynieryjnego oraz duży potencjał pakistańskich wojsk inżynieryjnych spowodowały, że znaczenie tego rodzaju zagranicznej pomocy wojskowej dla skuteczności pomocy ludności poszkodowanej w trzęsieniu ziemi było nieznaczące. Ocena działań wielonarodowych sił wojskowych w pomocy ofiarom trzęsienia ziemi w Pakistanie dokonana przez SIPRI wskazuje, że pomimo pewnych niedostatków, międzynarodowa pomoc wojskowa była adekwatna do potrzeb i w większości przypadków terminowa. O ile zagraniczne śmigłowce wojskowe pojawiły się

²⁸ J. Cazamea, *NATO's support to Pakistan in response to the earthquake*, "JAPCC Journal Edition", № 4, 2006, s. 43.

w Pakistanie już w osiem godzin po trzęsieniu ziemi, to kontyngenty inżynierijne przybywały z znacznym opóźnieniem, co w sposób bezpośredni ograniczało możliwość i potrzebę ich użycia. Na terminowość pomocy negatywnie wpłynęła również długotrwałość procesu konsultacji i podejmowania decyzji wewnątrz NATO.

Adekwatność zagranicznych sił wojskowych do potrzeb Pakistanu oraz zakresu realizowanych zadań była wyraźnie widoczna w przypadku śmigłowców. Zagraniczne kontyngenty wojskowe były wyposażone w śmigłowce przystosowane do wykonywania lotów w nocy oraz na dużych wysokościach, które pozwalały na transport pomocy humanitarnej przez całą dobę, bezpośrednio do oddalonych górskich wiosek. Również polowe systemy tankowania śmigłowców okazały się bardzo użyteczne i bezpośrednio wpłynęły na skuteczność niesienia pomocy ludności poszkodowanej w trzęsieniu ziemi. Pomimo niekwestionowanej użyteczności sprzętu inżynieryjnego w działaniach o charakterze ratowniczym, opóźnienia w jego dostępności spowodowały, że nie odegrał on znaczącej roli w działaniach sił ratowniczych. Sprawność sił zbrojnych Pakistanu w realizacji przedsięwzięć koordynacji międzynarodowej pomocy humanitarnej jest zgodnie podkreślana przez wszystkie wiodące ośrodki analityczne, zajmujące się problematyką niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Jako czynnik sprzyjający koordynacji wskazywana jest dobra, robocza znajomość języka angielskiego przez pakistańskie i zagraniczne siły wojskowe, co ułatwiało wzajemną komunikację i zmniejszało zapotrzebowanie na tłumaczy. Pewnym problemem w koordynacji działań była nieznanostwo przez część zagranicznych kontyngentów wojskowych kulturowych norm życia społecznego w Pakistanie. Powodowało to niekiedy trudności w postępowaniu przez zagraniczny personel wojskowy zgodnie z przyjętymi w Pakistanie zwyczajami i tradycjami oraz normami współżycia społecznego²⁹.

Istotne znaczenie dla perspektyw użycia sił wojskowych w ramach wielonarodowej pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowym może mieć trzęsienie ziemi w Haiti 12 stycznia 2010 roku, w którym zginęło około trzystu tysięcy osób, drugie tyle zostało rannych, a ponad trzy miliony zostały bezpośrednio dotknięte jego skutkami, między innymi tracąc

²⁹ S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of...*, dz. cyt. s. 118.

dach nad głową. Niemal natychmiastowe skierowanie przez społeczność międzynarodową do działań ratowniczych ponad czterdziestu ośmiu tysięcy żołnierzy, trzydziestu okrętów wojennych, 38 samolotów transportowych i 58 śmigłowców, pozytywnie wpłynęło na skuteczność działań ratowniczych. Zagraniczne siły wojskowe skierowane do pomocy ofiarom trzęsienia ziemi na Haiti pochodziły z dwudziestu dziewięciu państw. Tym niemniej zasadniczą ich część stanowiły siły wojskowe USA i wielonarodowe siły pokojowe ONZ MINUSTAH realizujące zadania mandatowe na Haiti. Amerykańskie siły zadaniowe, niosące pomoc ofiarom trzęsienia ziemi na Haiti, liczyły pod koniec stycznia ponad dwadzieścia dwa tysiące żołnierzy, trzydzieści trzy okręty oraz ponad trzysta statków powietrznych³⁰. Zagraniczne siły wojskowe zapewniły, obok działań stricte ratowniczych, bezpieczeństwo infrastruktury lotniskowej, zespołów medycznych i dystrybucję pomocy humanitarnej potencjału wielonarodowych sił wojskowych do niesienia pomocy ludności cywilnej w kraju systematycznie dotykanym przez huragany, powódzie i trzęsienia ziemi, jak również niestabilnym społecznie³¹. Zauważyć należy skalę koordynacji działań zagranicznych sił wojskowych i organizacji pozarządowych po trzęsieniu ziemi. Tylko same amerykańskie połączone siły zadaniowe (JTF – Haiti) wspierały działania niemal tysiąca organizacji pozarządowych, które prowadziły obozy dla poszkodowanych przez trzęsienie ziemi, rozdzielały żywność i środki pierwszej potrzeby, jak również organizowały opiekę medyczną³². Niestabilność sytuacji społecznej na Haiti negatywnie wpływała na bezpieczeństwo cywilnych sił ratowniczych. Stąd też użycie zagranicznych sił wojskowych i wojsk sił pokojowych ONZ MINUSTAH, pomimo zarzutów o militaryzacji pomocy humanitarnej, okazało się kluczowe dla możliwości prowadzenia działań ratowniczych.

Znaczenie zagranicznych sił wojskowych w działaniach ratowniczych uwidoczniło się również po trzęsieniu ziemi u wybrzeży Japonii w marcu 2011 roku, które spowodowało tsunami oraz uszkodzenia w elektrowni jądrowej w Fukushima. Trzęsienie ziemi nie było główną przyczyną zniszczeń i ofiar. Spowodowało je przede wszystkim wywołane przez nie tsunami, które

³⁰ G. Cecchine i inni, *The U.S. Military Response to the 2010 Haiti Earthquake. Considerations for Army Leaders*, RAND Santa Monica 2013, s. XV.

³¹ S. Ulrich, *Haiti's emergency response: an early assessment*, Royal United Services Institute (RUSI), London 2010, www.rusi.org/commentary/haitis-emergency-response-early-assessment.

³² G. Cecchine i inni, *The U.S. Military...*, dz. cyt., s. 57.

uderzyło we wschodnie wybrzeże wyspy Honsiu, zabijając ponad dwadzieścia tysięcy osób, niszcząc ponad czterysta trzydzieści tysięcy domów i dwadzieścia siedem tysięcy innych budynków, a przede wszystkim powodując uszkodzenia reaktorów w elektrowni jądrowej w Fukushima. Zagraniczna pomoc wojskowa została udzielona niemal natychmiast przez siły zbrojne USA stacjonujące na terytorium Japonii oraz podległe Dowództwa Sił USA na Pacyfiku (US PACOM). Obok sił amerykańskich rząd japoński zaakceptował początkowo pomoc z czterech innych krajów, pomimo ofert pomocy od kilkudziesięciu państw, uznając, że posiada wystarczający potencjał ratowniczy. Siły amerykańskie uzupełniały działania ponad stu sześciu tysięcy żołnierzy japońskich, dysponujących sześćdziesięcioma okrętami, dwustu śmigłowcami i ponad trzystu dwudziestu samolotami. Amerykańskie siły wojskowe wydzieliły do działań ratowniczych ponad dwadzieścia cztery tysiące żołnierzy, dwadzieścia cztery jednostki pływające i niemal dwieście statków powietrznych rozpoczynając działania już w ciągu doby od trzęsienia ziemi i tsunami³³.

W ramach operacji „Tomodachi” siły amerykańskie koncentrowały się na wsparciu logistycznym działań ratowniczych, pomocy w poszukiwaniu i ratownictwie osób poszkodowanych przez tsunami, jak również realizacji wyspecjalizowanych zadań rozpoznawczych. Lotniskowiec USS Ronald Reagan był wykorzystywany jako platforma dla działań śmigłowców ratowniczych japońskich sił samoobrony i straży granicznej. Wyspecjalizowane jednostki inżynieryjne sił amerykańskich brały udział w przywracaniu do wykorzystania portu lotniczego w Sendai oraz portów morskich w Hachinohe, Miyako i Oshima, co pozwoliło na szybszą dystrybucję pomocy humanitarnej dla poszkodowanej ludności. Siły Korpusu Piechoty Morskiej USA rozwinęły punkty tankowania dla śmigłowców na lotnisku Yamagata oraz prowadziły monitorowanie sytuacji skażeń. Siły amerykańskie wspierały japońskie siły samoobrony i cywilne struktury zarządzania kryzysowego w działaniach na rzecz ograniczenia skutków uszkodzenia reaktorów w elektrowni jądrowej w Fukushima. Prowadzono loty rozpoznawcze samolotów załogowych i bezzałogowych w celu określenia skali i stopnia skażeń promieniotwórczych. Z ocen formułowanych po zakończeniu działań ratowniczych wynika, że

³³ A. Feickert, E. Chanlett-Avery, *Japan 2011 Earthquake: U.S. Department of Defense (DOD) Response*, Congressional Research Service, Washington D.C. 2011, s. 4-5.

pomoc amerykańska była szczególnie ważna w ograniczaniu konsekwencji awarii reaktorów w elektrowni atomowej w Fukushima³⁴.

Przegląd doświadczeń z użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych można byłoby rozszerzać o oceny i wnioski płynące z działań podejmowanych systematycznie w wyniku kolejnych powodzi, huraganów czy trzęsień ziemi. Spośród kilkuset klęsk żywiołowych, które są odnotowywane na świecie każdego roku, co najmniej kilkadziesiąt stanowią wydarzenia wymagające ze względu na skalę niszczących efektów pomocy międzynarodowej. Szereg formułowanych doraźnie w środkach masowego przekazu opinii wydaje się nacechowane subiektywizmem wynikającym z braku pełnych informacji lub prezentowania opinii wąskiej grupy osób związanych z działaniami ratowniczymi i rekonstrukcyjnymi. Oceniając zatem potrzeby i możliwości wykorzystania zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych warto odwoływać się do doświadczeń wielu operacji, aby mieć w miarę szeroki przegląd sytuacji.

Przewidywane zintensyfikowanie występowania klęsk żywiołowych każe pytać o perspektywy wykorzystania sił wojskowych do niesienia pomocy ich ofiarom. Skala i niszczące efekty klęsk żywiołowych, które miały miejsce w ostatnich dwóch dekadach spowodowały ożywienie dyskusji na temat skuteczności pomocy ich ofiarom, najlepszych sposobów organizacji działań ratowniczych oraz zakresu użycia w tym celu sił wojskowych. Doświadczenia międzynarodowej pomocy ofiarom tsunami na Oceanie Indyjskim, a także trzęsień ziemi w Pakistanie i Haiti, wskazują, że siły wojskowe, w tym wojskowe wsparcie ze strony innych państw, pozostaną często w początkowej fazie działań ratowniczych jedynym skutecznym narzędziem niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych o dużej skali. Można przewidywać, że siły wojskowe pozostaną niezastąpione w tej fazie działań, umożliwiając transport ekip ratowniczych i pomocy humanitarnej, zapewniając bezpieczeństwo, łączność i zabezpieczenie logistyczne działań. Zauważyć należy rosnące znaczenie dla działań ratowniczych danych z wojskowego rozpoznania powietrznego i kosmicznego. Wojskowe systemy rozpoznania wielkoobszarowego pomagają w ocenie sytuacji humanitarnej

³⁴ J.D.P. Moroney i inni, *Lessons from Department of Defense Disaster Relief Efforts in the Asia – Pacific Region*, RAND Santa Monica 2013, s. 104.

i przyczyniają się do lepszego planowania działań ratowniczych³⁵. Zapewnienie odpowiedniej szybkości reakcji będzie prawdopodobnie powodowało, że użycie zagranicznych sił wojskowych będzie koordynowane w wymiarze bilateralnym, bezpośrednio pomiędzy zainteresowanymi państwami. Pomimo prób poszukiwania skuteczniejszych rozwiązań koordynacji działań wielonarodowych sił wojskowych w wymiarze multilateralnym, będą one prawdopodobnie nadal powodowały opóźnienia w działaniach sił ratowniczych.

W toczącej się obecnie dyskusji o perspektywach użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych podnoszony jest wątek ich przydatności i dostosowania do realizacji tego rodzaju zadań. W dyskursie naukowym wskazuje się, że adekwatność sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych powinna być postrzegana przez pryzmat dwóch czynników: możliwości technicznych sprzętu oraz przygotowania personelu wojskowego. Panuje daleko posunięta zgodność poglądów i ocen co do adekwatności możliwości taktyczno-technicznych sprzętu wojskowego dla niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Wojskowe statki powietrzne, sprzęt inżynieryjny, środki logistyczne czy systemy dowodzenia i łączności są zazwyczaj w pełni użyteczne w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Brak jest natomiast pełnej zgodności w ocenie przygotowania personelu wojskowego do realizacji zadań o charakterze humanitarnym i współpracy z organizacjami cywilnymi, w tym z organizacjami pozarządowymi. Część analityków, rządów i organizacji międzynarodowych widzi potrzebę wyspecjalizowanego szkolenia wojskowych w zakresie działań związanych z niesieniem pomocy ofiarom klęsk żywiołowych³⁶. W środowiskach cywilnych organizacji humanitarnych utrzymują się jeszcze poglądy o niecelowości rozszerzania zakresu użycia sił wojskowych w działaniach humanitarnych i pozostawieniu ich wyłącznie w rękach cywilnych, chociaż należy zauważyć, że nie jest to pogląd dominujący³⁷.

³⁵ K.A. Hightaian, *Air and Space Power Support of Humanitarian Assistance Operations*, Air War College, Air University, Maxwell AFB 2006, s. 11; P. Mróz, *Siły powietrzne w...*, dz. cyt., s. 289-290.

³⁶ S. Wiharta i inni, *The Effectiveness of Foreign Military Assets...*, dz. cyt., s. 52; K.A. Hightaian, *Air and Space Power Support of Humanitarian Assistance Operations...*, dz. cyt., s. 39; D. Byman i inni, *Strengthening the Partnership. Improving Military Coordination with Relief Agencies and Allies in Humanitarian Operations*, RAND Project Air Force, Santa Monica 2000, s. 141.

³⁷ V. Wheeler, A. Harmer, *Resetting the rules...*, dz. cyt., s. 64-66.

W toczących się dyskusjach dotyczących użycia sił wojskowych w działaniach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych pojawia się często wątek finansowania tego rodzaju działań. Biorąc pod uwagę, że działania sił wojskowych są zazwyczaj droższe niż ich cywilnych odpowiedników, podnoszony jest argument, że użycie sił wojskowych jest nieekonomiczne i wydane na ten cel pieniądze można byłoby wykorzystać w lepszy sposób w kolejnych fazach operacji niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych do odbudowy infrastruktury, etc.³⁸. Argument taki nie wydaje się do końca uzasadniony, gdyż użycie sił wojskowych koncentruje się w fazie początkowej działań ratowniczych, gdy niezbędne jest ratowanie życia ludzkiego.

Problem finansowania użycia sił wojskowych dostrzegany jest również przez organizacje międzynarodowe. Jednym ze sposobów wspierania wydzielania przez poszczególne państwa sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych może być, w działaniach podejmowanych przez organizacje międzynarodowe, utworzenie dedykowanego funduszu, z którego opłacano by koszty działań³⁹.

W dyskusjach o perspektywach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych pojawia się problem zapewnienia bezpieczeństwa siłom ratowniczym. W ostatnich dekadach zauważalne są przewartościowania w podejściu do użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, jak również ich znaczenia dla zapewniania bezpieczeństwa całości sił zaangażowanych w działania ratownicze, a następnie rekonstrukcyjne. Organizacje pozarządowe zajmujące się pomocą humanitarną tradycyjnie postrzegały zachowanie dystansu w kontaktach z siłami wojskowymi jako źródło swojego bezpieczeństwa sądząc, że operowanie w swoistej zdemilitaryzowanej sferze humanitarnej będzie je chronić przed agresją ze strony skonfliktowanych lokalnych sił. W ostatniej dekadzie taki pogląd zaczyna być kwestionowany przez część środowisk organizacji humanitarnych. Klęski żywiołowe mają miejsce coraz częściej na obszarach ogarniętych konfliktami etnicznymi czy religijnymi. Często na obszarach dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych nie ma władzy państwowej, mogącej zapewnić bezpieczeństwo siłom ratowniczym. Taka sytuacja powoduje, że współpraca z zagranicznymi

³⁸ A. Katoch, *The Responders' Cauldron...*, dz. cyt., s. 165, 169,

³⁹ J.V. Arbuckle, *Analysis: No job for a soldier?*, "NATO Review", Autumn 2007, www.nato.int/docu/review/2007/Military_civilian_divide/No_Job_Soldier/EN/index.htm; M. Jochems, *NATO's growing humanitarian...*, dz. cyt.

siłami wojskowymi postrzegana jest jako kompromis niezbędny dla skutecznego niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Bezpieczeństwo sił ratowniczych i organizacji pomocy humanitarnej pozostanie kluczowym czynnikiem, warunkującym skuteczność niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Pomimo zauważalnego w ostatnich latach postępu we współpracy cywilno-wojskowej w tym zakresie, prawdopodobne wydaje się utrzymanie w przyszłości niekorzystnych warunków bezpieczeństwa działania sił ratowniczych i organizacji pomocy humanitarnej. Użycie sił wojskowych na obszarach występowania klęsk żywiołowych może ograniczyć skalę występowania tego niekorzystnego zjawiska, ale nie wydaje się realne, aby mogło je całkowicie wyeliminować.

Konkludując, skala zniszczeń powodowanych przez klęski żywiołowe w ostatnich latach oraz obserwowany wzrost częstotliwości ich występowania ożywiły dyskusję nad użyciem sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych w ramach międzynarodowej pomocy państwom dotkniętym ich skutkami. Klęski żywiołowe o skali przekraczającej możliwości skutecznego reagowania przez pojedyncze państwa postrzegane są coraz częściej jako zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego o daleko idących konsekwencjach ekonomicznych, społecznych, a w dłuższej perspektywie również militarnych. Doświadczenia użycia zagranicznych sił wojskowych w ostatnich dwóch dekadach do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych ujawniły problemy w zakresie koordynacji działań cywilno-wojskowych, szczególnie tych związanych ze współpracą sił wojskowych z organizacjami pozarządowymi. Coraz powszechniej dostrzegany jest negatywny wpływ istniejących rozwiązań prawnych i organizacyjnych na skuteczność działań ratowniczych i rekonstrukcyjnych. Propozycje rozwiązań, zwiększających skuteczność niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, formułowane są obecnie zarówno przez kręgi wojskowe, jak również przez cywilne, w tym pozarządowe, organizacje humanitarne. Chociaż trudno dostrzec rewolucyjne zmiany w podejściu do użycia zagranicznych sił wojskowych do niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, to widoczne jest stopniowe zbliżenie stanowisk oraz chęć współpracy pomiędzy środowiskami cywilnymi i wojskowymi. Podejście takie może w perspektywie najbliższych lat spowodować zwiększenie skuteczności międzynarodowej pomocy pań-

stwom i społeczeństwom dotkniętym skutkami wystąpienia klęsk żywiołowych, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu poziomu bezpieczeństwa międzynarodowego.

Bibliografia

AJP 3.4 (A) Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations, NATO Standarization Agency, 15 October 2010.

AJP 3.4.3 (A) Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Humanitarian Assistance. Edition A Version 1, NATO Standarization Office, 8 October 2016.

Arbuckle J.V., *Analysis : No job for a soldier?*, "NATO Review", Autumn 2007.

Byman D. i inni, *Strengthening the Partnership. Improving Military Coordination with Relief Agencies and Allies in Humanitarian Operations*, RAND Project Air Force, Santa Monica 2000.

Cazamea J., *NATO's support to Pakistan in response to the earthquake*, "JAPCC Journal", Edition 4, 2006.

Cieślak E., *Siły wojskowe w wielonarodowych operacjach niesienia pomocy ofiarom klęsk żywiołowych*, [w:] *Współczesne problemy bezpieczeństwa*, Gałęcki A. i inni (red.), Zielona Góra 2010.

Feickert A., Chanlett-Avery E., *Japan 2011 Earthquake: U.S. Department of Defense (DOD) Response*, Congressional Research Service, Washington D.C. 2011.

Future Security Environment (FSE), First Edition, Supreme Allied Commander Transformation, Norfolk 2007.

Global Strategic Trends. The Future Starts Today. Sixth Edition, Ministry of Defence, London 2018.

Hightaian K.A., *Air and Space Power Support of Humanitarian Assistance Operations*, Air War College, Air University, Maxwell AFB 2006.

Humanitarian Civil-Military Coordination of Foreign Military Assets (FMA) in Natural and Man-Made Disasters (Version 1.0), UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Geneva September 2018.

Jochems M., *NATO's growing humanitarian role*, "NATO Review", Spring 2006.

Katoch A., *The Responders' Cauldron: The Uniqueness of International Disaster Response*, "Journal of International Affairs", Spring/Summer 2006.

Moroney J. D. P. i inni, *Lessons from Department of Defense Disaster Relief Efforts in the Asia-Pacific Region*, RAND Santa Monica 2013.

Mról P., *Siły powietrzne w niesieniu pomocy ofiarom klęsk żywiołowych*, Warszawa 2015.

Natural Disasters 2018, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels 2018.

Sanderson D., Sharma A. (red.), *World Disasters Report 2016*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva 2016.

Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, Resolution adopted by the General Assembly on 3 June 2015 [without reference to a Main Committee (A/69/L.67)] 69/283, UN General Assembly, New York 2015.

Strategic Foresight Analysis. 2017 Report, Supreme Allied Commander Transformation (SACT) Norflok 2017.

Ulrich S., *Haiti's emergency response: an early assessment*, London 2010.

UN Climate Change Annual Report 2018, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Bonn 2019.

UN Humanitarian Civil – Military Coordination. CMC Coordination Handbook, UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Geneva 2018.

UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), *The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – „Oslo Guidelines” Updated November 2006 (Revision 1.1 November 2007)*, Geneva 2007.

Wheeler V., Harmer A., *Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military – humanitarian relations*, London 2006.

Wiharta S. i inni, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, Stockholm 2008.

PROZELITYZM A METODY REKRUTACJI PAŃSTWA ISLAMSKIEGO

PROSELYTISM AND RECRUITMENT METHODS OF THE ISLAMIC STATE

Abstract: Although there is no specific limit, which would determine the line delimiting teaching about someone faith, from inappropriate, aggressive proselytism, undoubtedly some of the techniques used by the Islamic State organization indicate its signs. The aim of the article is to present the implementation of the Islamic State's policy of expansion, in which proselytism is the strategic element. Both countries and international organizations take action to prevent the proliferation of this type of methods, although in the case of asymmetric threats generated by terrorist organizations it is an extremely difficult activity. The main hypothesis of the research is the assumption that aggressive proselytism, which is one of the ways of the ideological proliferation of the Islamic State, poses a threat to international community, primarily for the countries where the percentage of the Muslim population is higher. With the expansion of the Islamic State, global community must develop effective counteroffensive methods and means of action, to prevent the spreading of this type of ideology.

Keywords: Islamic State, jihadism, Middle East, proselytism, security

Wprowadzenie

Prozelityzm rozumiany jest jak dążenie do pozyskania nowych wyznawców danej religii lub idei, bądź jako nawracanie innych na swoją wiarę. Prozelityzm można podzielić na ten właściwy i niewłaściwy, jednak najgorszą jego formą jest wywieranie presji bądź zmuszanie do zaakceptowania zasad danej wiary. Prawo wolności wyznania zapewnia możliwość nauczania innych ludzi o swojej wierze, a także przekonywania ich do zmiany religii. Nie ma jednak konkretnej granicy, która wyznaczałaby linię odgraniczającą nauczanie

o swojej wierze od niestosownego, agresywnego prozelityzmu. Z tego powodu Światowa Rada Kościołów w 1956 r. uznała prozelityzm za wypaczenie, przez co stał się on powodem częstych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)¹. Również Rekomendacja 1412 (1999) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, dotycząca bezprawnych działań sekt, wzywa państwa do działań przeciw „bezprawnym praktykom wykonywanym w imieniu grup natury religijnej, ezoterycznej czy duchowej” oraz gromadzenia i wymiany informacji o takich sektach pomiędzy państwami².

Niewłaściwy prozelityzm jest bardzo często prozelityzmem agresywnym, nieliczącym się z wolnością sumienia i prawami ludzi wierzących. W skrajnej postaci może przybierać formę intensywniej indoktrynacji i przemocy. Wiąże się z dążeniem do ekspansji i agresywną postawą w stosunku do ludności innego wyznania. Tego typu forma wykorzystywana jest przez struktury ekstremistyczne, w tym dżihadystyczne. Państwo Islamskie (*Islamic State* – IS)³ stosuje metody, które naruszają prawo do wolności religijnej innych grup, ale i osób wyznających tę samą religię, które nie chcą podporządkować się regułom szariatu. Struktura ta bardzo często wykorzystuje groźby śmierci, tortury, okaleczenia i egzekucje, aby zastraszyć miejscową ludność, by w ten sposób wymusić zobowiązanie wierności wobec struktur Państwa Islamskiego. Prozelityzm w powiązaniu z działaniami propagandowymi i psychologicznym naciskiem, któremu poddawana była ludność opanowanych terytoriów oraz nowi członkowie IS, wraz z izolacją oraz kontrolowaniem dopływu informacji z zewnątrz, stanowi niewątpliwie zagrożenie dla pokoju na Bliskim Wschodzie, jak również stwarza niebezpieczeństwo dla społeczności międzynarodowej.

¹ K. Kącka, *Geneza i źródła wolności religii w europejskiej przestrzeni politycznej i prawnej*, „Seminare”, tom 34, 2013, s. 168.

² J. Murdoch, *Ochrona prawa do wolności myśli, sumienia i wyznania w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Podręczniki Praw Człowieka Rady Europy*, Rada Europy, Strasburg 2012, s. 49.

³ W 2006 r. Al-Kaida w Iraku zmieniła nazwę na Państwo Islamskie w Iraku (*The Islamic State in Iraq* – ISI), następnie zmieniła nazwę na Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie (*The Islamic State of Iraq and the Levant* – ISIL), od czasu proklamowania kalifatu znana pod nazwą Islamskie Państwo w Iraku i Syrii, Islamskie Państwo w Iraku i Al-Sham (*The Islamic State of Iraq and Syria, Islamic State of Iraq and ash-Sham* – ISIS) lub Państwo Islamskie (*Islamic State* – IS); A.W. Terrill, *Understanding the Strengths and Vulnerabilities of ISIS*, „Parameters”, Autumn 2014 Vol. 44 No. 3, s. 14-15.

Pomimo, że w literaturze krajowej i zagranicznej znajdziemy teksty na temat roli, celów i efektów ekspansji Państwa Islamskiego, to jednak niezwykle dynamika działań wymaga stałej aktualizacji tej problematyki. Z tego względu w literaturze nie odnajdujemy holistycznej analizy tego zagadnienia, uwzględniającej wpływ szeroko pojętego prozelityzmu w działaniach Państwa Islamskiego. Niniejsza publikacja ma na celu ukazanie roli prozelityzmu IS i jego wpływu na bezpieczeństwo międzynarodowe.

Narodziny i ekspansja Państwa Islamskiego

Państwo Islamskie do końca 2016 r. było w stanie skutecznie wykorzystywać zdobycze wojenne w postaci pozyskanego terytorium, środków finansowych, uzbrojenia oraz infrastruktury. Społeczność międzynarodowa przez wiele miesięcy obserwowała działania związane z ustanawianiem kontroli społecznej i politycznej na pozyskanych w walce terenach. Działalność militarna oraz polityczna kontrola nad podbitymi terenami stały się podstawowym źródłem strategicznej aktywności tej struktury, a prozelityzm służył jako czynnik wzmacniający oddziaływanie propagandy ideologicznej.

W 2004 r. Ajman az-Zawahiri, ówczesny przywódca Al-Kaidy w Iraku (*al-Qaeda in Iraq* – AQI), ustanowił plan, mający na celu rozszerzenie działalności o terytorium Iraku. Obejmował on ustanawianie kalifatu. Był to pierwszy, ściśle określony plan ustanowienia tego typu struktury w regionie. Na początku 2006 r. do Al-Kaidy w Iraku dołączyły inne grupy dżihadystów. W październiku zaś zadeklarowano utworzenie Państwa Islamskiego Iraku (*The Islamic State of Iraq* – ISI). Następnie organizacja zmieniła nazwę na Państwo Islamskie w Iraku i al-Sham⁴ (*Islamic State of Iraq and al-Sham* – ISIS), znaną również jako Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie (*The Islamic State of Iraq and the Levant* – ISIL)⁵.

W okresie od 2006 do 2013 r. nowopowstała struktura uległa znacznemu przekształceniu, zmniejszyła skalę ataków zbrojnych, koncentrując się na rekrutacji i konsolidacji wewnętrznej oraz transformacji przyjętej taktyki militarnej. W 2010 r. Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri al-Samarrai,

⁴ Al-Sham to arabskie określenie obszaru geograficznego – Lewantu, rozciągającego się od Morza Śródziemnego do rzeki Eufrat i od Anatolii do Egiptu.

⁵ R. Barrett, *The Islamic State*, The Soufan Group, Nov. 2014, www.soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/10/TSG-The-Islamic-State-Nov14.pdf, s. 12 – 13.

przywódca Państwa Islamskiego, znany jako Abu Bakr al-Baghdadi, został powołany do przewodzenia temu, co było wówczas określane Państwem Islamskim w Iraku. Był to początek rozlewu krwi w regionie, stanowiący wstęp do proklamowania kalifatu. W tym okresie, w związku z utworzeniem koalicji przeciwko Al-Kaidzie, również ISI doznało wielu poważnych niepowodzeń w walce z wojskami koalicji antyterrorystycznej, działającej pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych. Po wycofaniu wojsk amerykańskich z Iraku w 2011 r. kraj pogrążył się w głębokim kryzysie politycznym, gospodarczym i społecznym, który pośrednio wspomógł ekspansję ISI. Pomimo, że na terenie Iraku do końca 2011 r. organizacja została zmarginalizowana, to zdołała umieścić swoje struktury w sąsiedniej Syrii, gdzie mogła swobodnie się rozwijać, w związku z postępującą wojną domową⁶.

Wzrost roli Państwa Islamskiego w Iraku był ściśle związany z wydarzeniami zapoczątkowanymi pod koniec 2010 r. w regionie Afryki Północnej i Biskiego Wschodu (*North Africa and Middle East – MENA*), nazwanymi przez zachodnie media „Arabską Wiosną”⁷. To właśnie one doprowadziły do wybuchu wojny domowej w Syrii. Również w ich konsekwencji sytuacja wewnętrzna w Iraku uległa pogorszeniu. W 2011 r., po rozpoczęciu syryjskiej wojny domowej, Abu Bakr al-Baghdadi oddelegował członków ISI na czele z Abu Muhammadem al-Dżaulanim do penetracji syryjskiej, islamistycznej opozycji. Takie działanie miało na celu ustanowienie pełnomocników organizacji wewnątrz struktur utworzonych przez syryjskich rebeliantów, a w dalszej perspektywie doprowadzenie do obalenia reżimu Baszszara al-Asada. W konsekwencji ustanowiono opozycyjny wobec Al-Asada Front Obrony Ludności Lewantu (*Dżabhat an-Nusra; Front an-Nusra*). W tym samym roku, Państwo Islamskie w Iraku i Lewancie⁸ oświadczyło, że dojdzie do połączenia organizacji z Frontem al-Nusra w celu stworzenia Państwa Islamskiego

⁶ A.W. Terrill, *Understanding...*, dz. cyt., s. 14 – 15.

⁷ Według K. Kozłowskiego „Arabska Wiosna jest fenomenem politycznym, który objął cały świat arabski i był wynikiem relatywnie homogenicznych uwarunkowań, przede wszystkim gospodarczych oraz politycznych, ale jego natura w różnych państwach była odmienna i niekoniecznie oznaczała zmiany rewolucyjne w klasycznym czy aksamitnym rozumieniu tych słów”; K. Kozłowski, *Kolory rewolucji*, Warszawa 2012, s. 115.

⁸ Przed proklamowaniem kalifatu organizacja była znana pod nazwą Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie (*The Islamic State of Iraq and the Levant – ISIL*) lub Islamskie Państwo w Iraku i Syrii, Islamskie Państwo w Iraku i Al-Sham (*The Islamic State of Iraq and Syria, Islamic State of Iraq and ash-Sham – ISIS*). Obecnie używa nazwy Państwo Islamskie (*Islamic State – IS*); A.W. Terrill..., *Understanding...*, dz. cyt., s. 14-15.

w Iraku i Al-Sham (*The Islamic State of Iraq and Ash-Sham* – ISIS), ale Al-Dżaulani wydał oświadczenie zaprzeczające takiej fuzji⁹.

Wraz z rozwojem swoich zdolności operacyjnych 29 czerwca 2014 r. ISIS ogłosiło powstanie kalifatu na części terytorium Syrii i Iraku. Od tego czasu struktura ta przestała być salaficką organizacją dżihadystyczną, stając się jednocześnie samozwańczym kalifatem¹⁰. Od tego momentu IS stało się podmiotem łączącym elementy struktury niepaństwowej i parapaństwowej (quasi-kalifatu)¹¹. Po wielu latach kształtowania zdolności operacyjnych, IS wykorzystało destabilizację regionu i stało się ważnym aktorem na Bliskim Wschodzie. Jednak, należy odpowiedzieć na pytanie: co czyni Państwo Islamskie podmiotem atrakcyjnym dla islamistycznych bojowników? Z całą pewnością jego heterogeniczność. W strukturach Państwa Islamskiego działają bojownicy z różnych krajów i środowisk, a jedynym klarownym motywem, który musi być spełniony, aby przystąpić w szeregi ugrupowania, łączącym zarazem wszystkich jej członków, jest deklaracja gotowości brutalnej walki z niewiernymi pod czarną flagą dżihadystycznego kalifatu.

Początki prozelityzmu Państwa Islamskiego – *da'wa*

W trakcie ekspansji w latach 2014-2016 pierwszym etapem kształtowania obecności przez Państwo Islamskie na danym obszarze były spotkania *da'wa*, które służyły jako fora prozelityczne i indoktrynacyjne oraz ośrodki gromadzenia informacji o oponentach. W języku arabskim *al-da'awa* oznacza „wezwanie” lub „zaproszenie”, odnosząc się do formalnego wezwania innych do przyjęcia islamu. Pojęcie to jest zatem związane z promowaniem własnej wiary zarówno wśród muzułmanów, jak i osób niewyznających danej religii¹². W przypadku IS jest ono związane z recytacją Koranu, kazaniami religijnymi, wspólnymi posiłkami, grami, turniejami i stanowi element propagandowy. W rzeczywistości niewinne „urzędy misyjne” służyły indoktrynacji ludności,

⁹ A. W. Terrill, *Understanding...*, s. 15.; Ch. Lister, *Profiling the Islamic State*, „Brookings Doha Centre Analysis Paper”, No. 13, Nov. 2014, s. 13.

¹⁰ Ch. Lister, *Profiling...*, dz. cyt., s. 4.

¹¹ M. Stempień, *Państwo Islamskie: nowe oblicze terroryzmu?*, Warszawa–Siedlce 2018.

¹² R. Geaves, *Islam Today*, London 2010, s. 110; G. Ramsay, *Jihadi Culture on the World Wide Web*, New York 2013, s. 231.

a także pozyskiwaniu zaplecza wywiadowczego¹³. Punkty medialne, bilbordy, darmowe posiłki czy świętowanie złożenia ba'ja przez lokalnych przywódców plemiennych i innych dygnitarzy stanowiło element propagujący dobrobyt wprowadzany przez samozwańczy kalifat.

W ramach proliferacji ideologiczno-kulturowej Państwo Islamskie stosuje metody, które naruszają prawo do wolności religijnej grup uznawanych za apostatów, heretyków i politeistów. Dżihadyści dążą do anihilacji grup, które nie chcą podporządkować się regułom szariatu. Wykorzystują w tym celu nie tylko miękką formę prozelityzmu – *da'wa*, ale również jego najgorszą, agresywną postać. Wywierają presję, zmuszając do zaakceptowania zasad salafizmu poprzez skrajną i intensywną indoktrynację oraz przemoc. Państwo Islamskie wykorzystuje groźby śmierci, tortury, okaleczenia i publiczne i/lub masowe egzekucje do zastraszenia miejscowej społeczności, aby w ten sposób wymusić zobowiązanie wierności. W latach 2014-2016 prozelityzm w powiązaniu z działaniami propagandowymi i psychologicznym naciskiem, wraz z izolacją oraz kontrolowaniem dopływu informacji, stanowi niewątpliwie skuteczny element przejmowania kompleksowej kontroli nad terytorium i zamieszkującą je ludnością.

Prozelityzm a rekrutacja nowych bojowników

W trakcie ekspansji Państwo Islamskie wykształciło szeroki wachlarz metod działania, mających na celu zwiększenie operacyjnej efektywności. Jedną z nich są bogate metody werbowania bojowników. Niewątpliwie wszystkie z nich są wspomagane przez czynniki psychologiczne, w tym poczucie zagrożenia, niepewności i lęku. Osoby poddane presji, która prowadzi do szukania w strukturach IS poczucia spełnienia, bardzo często poddawane są gwałtownej przemianie, a zagubienie światopoglądowe i religijne popycha je do

¹³ O istotności *da'wa* świadczy chociażby to, że w lipcu 2013 r. Al-Furqan, część aparatu medialnego Państwa Islamskiego, poświęciło dwie pełne produkcje serii „Wiadomości z kraju epickich bitew” (*Messages from the Land of Epic Battles*) wydarzeniom Dawa w prowincji Aleppo, *Al-Furqan Media presents a new video message from the Islamic State of Iraq and al-Sham: "Press Coverage of One of the Da'wah Tents in the State of Aleppo"*, Jihadology, Jul. 25, 2014, www.jihadology.net/2013/07/11/al-furqan-media-presents-a-new-video-message-from-the-islamic-state-of-iraq-and-al-sham-press-coverage-of-one-of-the-dawah-tents-in-the-stat-of-aleppo/, (28.07.2014); *A Call to Hijrah*, „Dabiq”, 2014, Iss. 9, Shawall 1435 (lipiec/sierpień 2014), www.media.clarionproject.org/files/09-2014/isis-isil-islamic-state-magazine-Issue-3-the-call-to-hijrah.pdf, s. 16-17.

czynów agresywnych. Ludzie ci wolą więc grupy przeciwstawiające się społeczeństwu i dotychczas uznawanym strukturom państwowym. Państwo Islamskie werbuje członków nie tylko przy pomocy propagandy oraz stosując techniki prozelityzmu, ale także przyciąga terrorystów z innych organizacji o charakterze ekstremistycznym, fundamentalistycznym, separatystycznym i terrorystycznym. Dla dżihadystów atrakcyjną jest idea posiadania własnego terytorium, armii, środków finansowych, płynących z nielegalnego handlu ropą oraz innych dóbr pozyskanych w boju. Innym czynnikiem, który nakłania bojowników do zmiany organizacji są jej zdecydowane działania, w szczególności bezkarność wobec szeroko rozumianego Zachodu oraz prawa międzynarodowego, potwierdzone chociażby skuteczną serią ataków terrorystycznych w Paryżu w listopadzie 2015 r.¹⁴ Jednakże, stając się częścią Państwa Islamskiego, podobnie jak każdej innej struktury dżihadystycznej, oddalają się tym samym od społeczeństwa, stając się osobami naruszającymi prawo międzynarodowe.

IS pozyskuje również nowych wyznawców, zachęcając rodziców do wysyłania dzieci do obozów szkoleniowych lub zatrudnia je, często wabiąc pieniędzmi bądź zastraszając¹⁵. W tych działaniach niewłaściwy prozelityzm przybiera nie tylko formę agresywną – wywieranie presji, stosowanie gróźb, tortur, ale także postać pozorowanej troski o społeczeństwo – oferowanie materialnych i społecznych korzyści osobom znajdującym się w tego typu strukturze. Liczba takich osób na Bliskim Wschodzie – regionie osłabionym wieloma połączonymi ze sobą konfliktami, niestety, systematycznie rośnie.

Paradoksalnie, mniejszą rolę w rekrutacji i pozyskiwaniu nowych bojowników w szeregi Państwa Islamskiego odgrywa sam islam, który dżihadysty traktują przedmiotowo. Wśród pochodzących z Europy bojowników IS nie słyszy się debaty teologicznej. Struktura selektywnie wybiera pisma i przepisy tak, aby uzasadnić swoje działania, jednocześnie ignorując inne, które poddałyby w wątpliwość ich zasadność. Działania propagandowe i rekrutacyjne Państwa Islamskiego są różnorodne i zwrócone do wielu grup, z tego

¹⁴ *Terror in France. Paris suffers another horrifying terrorist attack*, "The Economist", 13.11.2015, www.economist.com/news/europe/21678508-least-forty-are-dead-others-are-held-hostage-french-security-services-had-warned-attack-might-be, (14.11.2015 r.).

¹⁵ *Islamic State recruits 400 children since January: Syria monitor*, 24.03.2015 r., www.reuters.com/article/2015/03/24/us-mideast-crisis-syria-children-idUSKBN0MK0U520150324 (07.04.2015 r.).

względu muszą być one wykorzystywane selektywnie. Ponadto IS umiejętnie korzysta z potencjału nowych technologii i mediów społecznościowych. Strategia prozelityzmu dąży do szybkiego dotarcia do grup ekstremistycznych na całym świecie za pomocą obrazów i filmów. Wykorzystuje w tym celu Internet, przez co zwiększa możliwości odbioru treści propagandowych. Bojownicy Państwa Islamskiego przeprowadzają zmasowaną kampanię marketingową, używając nowoczesnych środków komunikacji, w tym portali: Twitter, Facebook czy YouTube¹⁶.

Dzięki tej kampanii Państwo Islamskie nie tylko terroryzuje zachodnich odbiorców, szerząc nagrania egzekucji zachodnich obywateli, ale także rozpowszechnia propagandę dla celów rekrutacyjnych. Przykładem skuteczności działań Państwa Islamskiego na polu militarnym i ich wykorzystania w celach propagandowych jest zdobycie Mosulu w czerwcu 2014 r., zestrzelenie rosyjskiego samolotu w Egipcie w październiku 2015 r. (jeżeli sprawstwo zostanie potwierdzone) czy ataki terrorystyczne w Bejrucie i Paryżu z listopada 2015 r.¹⁷.

Zdolność Państwa Islamskiego do rekrutacji bojowników z wielu różnych krajów nie tylko przyczyniło się do spektakularnych sukcesów militarnych w konfrontacji z iracką i syryjską armią, ale także do przejęcia i utrzymania w latach 2014–2016 znacznych obszarów terytorialnych. Szybka ekspansja była oczywiście w pewnym stopniu uzależniona od absorpcji mniejszych grupy ekstremistycznych z zajętych obszarów, posiadaniem znaczących środków finansowych na opłacenie nowych rekrutów, a także atrakcyjnością przekazywanych komunikatów, których fundament stanowi idea utworzenia globalnego kalifatu i zniszczenie cywilizacji Zachodu. Co ważniejsze, rozwój ten jest również wynikiem sukcesów propagandowych¹⁸.

Takie działania w połączeniu ze zdobyczami terytorialnymi i związanymi z nimi środkami finansowymi, pozyskanymi głównie za pomocą nielegalnego eksportu ropy naftowej spowodowało, że Państwo Islamskie nabyło szerokiego doświadczenia taktycznego, jakiego żadna inna struktura

¹⁶ *After the atrocities; Terror and Islam*, "The Economist", Jan. 17th–23rd, 2015, Vol. 414 No. 8921, s. 21.

¹⁷ Przykładem skuteczności działań militarnych Państwa Islamskiego jest zdobycie Mosulu w czerwcu 2014 roku M. Pierini, *The European Union Must Face the Islamic State*, 2.10.2014, www.carnegieeurope.eu/publications/?fa=56821 (07.04.2015 r.).

¹⁸ A.W. Terrill, *Understanding...*, dz. cyt., s.15.

terrorystyczna dotychczas nie posiadała. W latach 2014-2016 w Iraku i Syrii IS było zdolne do planowania skutecznych operacji militarnych, przegrupowania, ukrywania lub przenoszenia sprzętu i zakładników, szkolenia bojowników, generowania znacznych środków finansowych oraz dokonywania zamachów terrorystycznych z dala od terytorium samozwańczego kalifatu. Rozwój ten sprawiał, że nie tylko w Syrii i Iraku, a także innych państwach zagrożenie ekspansją dżihadyzmu znacznie wzrosło, a wraz z nim wprost proporcjonalnie wzrosło niebezpieczeństwo proliferacji idei utworzenia globalnego kalifatu¹⁹. Po zabiciu lidera Al-Kaidy – Usamy Ibn Ladina, część badaczy uznała dżihadyzm za ruch chylący się ku upadkowi. Skala działalności IS, zaprezentowana w niniejszym artykule przypomina, aby być ostrożnym w takich ocenach. Nie ma bowiem żadnych szybkich rozwiązań dla wielopokoleniowych wyzwań tj. wzrost roli dżihadyzmu. Tego typu wyzwaniom należy przeciwdziałać nie tylko za pomocą środków militarnych, ale woli politycznej oraz umiejętności kwestionowania fundamentów ideologicznych przeciwnika, w tym działań związanych z prozelityzmem.

Podsumowanie

Dzieje krucjat, inkwizycji oraz wojen religijnych nie spowodowały zaniechania agresywnego prozelityzmu. Pomimo, że przez stulecia ludzkość uczyła się tolerancji i akceptacji różnych przekonań religijnych, to w pewnych regionach prawo do wolności religii jest nadal łamane. Międzynarodowe ustawodawstwo i działalność organizacji światowych nadal nie są w stanie wpłynąć na ludzkie umysły. Ponadto walka z fundamentalistycznymi i ekstremistycznymi strukturami terrorystycznymi, mająca na celu nakłonienie do uznania pokojowego współistnienia wielu religii i wyznań, jest z góry skazana na niepowodzenie. Z drugiej strony, taktyki militarne w długoterminowej perspektywie nie przynoszą pożądanych skutków.

Wydaje się, że Państwo Islamskie stanowi większe wyzwanie niż jakakolwiek inna struktura dżihadystyczna, z którą dotychczas zmagala się społeczność międzynarodowa. Kalifat przestał być już jedynie utopijną ideą, a w latach 2014-2016 stał się faktem. Jak już wspomniano, aktywność i działania IS, w tym: strategia militarna, pozyskiwanie środków finansowych,

¹⁹ M. Pierini, *The European Union...* (07.04.2015 r.).

uzbrojenia, siły roboczej i możliwości operacyjnych są o wiele bardziej skomplikowane niż jakiegokolwiek struktury terrorystycznej, z jaką Zachód miał okazję walczyć. Ponadto *modus operandi* Państwa Islamskiego różni się znacząco od innych ruchów dżihadystycznych. Niezwykła brutalność i wykorzystywanie agresywnego prozelityzmu w minionych latach przyniosły pożądany przez bojowników efekt, zwiększając skalę rekrutacji nowych zwolenników. Jednakże są to jedynie krótkoterminowe korzyści, bowiem w dłuższej perspektywie strategia ta dostarczyła wielu problemów. IS, uzależnione od sukcesów militarnych oraz agresywnego prozelityzmu, zostało w pewnym momencie zmuszone do odwrotu, a struktury samozwańczego kalifatu upadły.

Pomimo porażki i likwidacji quasi-kalifatu Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii, dżihadyści zapowiadają eksport ideologii do Europy. Wywołany przez IS kryzys na Bliskim Wschodzie spowodował gwałtowny wzrost liczby uchodźców i nielegalnych imigrantów, starających się przedostać do Europy, co zwiększy liczbę ludności muzułmańskiej i może wpłynąć na jej radykalizację. Wraz ze wzrostem populacji muzułmanów w Europie, nasila się również zagrożenie ze strony dżihadyzmu. Ideologia ta z kolei wpłynęła na intensyfikację działań o charakterze terrorystycznym, co potwierdziły zamachy w Paryżu z 13 listopada 2015 r. W obliczu zmagania z tym zagrożeniem, Europa wydaje się być monolitem. Jednak państwa z największym odsetkiem ludności muzułmańskiej eksportują najwięcej dżihadystów na Bliski Wschód i to właśnie społeczności tych państw są najbardziej narażone na ataki terrorystyczne. Wszystkie państwa europejskie muszą konsekwentnie prowadzić politykę przeciwdziałania ekspansji terytorialnej i prozelityzmu Państwa Islamskiego tak, by w przyszłości zwalczyć lub, choćby w jak największym stopniu, ograniczyć tendencję wzrostu zagrożeń asymetrycznych, generowanych przez struktury terrorystyczne.

Bibliografia

A Call to Hijrah, "Dabiq", 2014, Iss. 9, Shawall 1435 (lipiec/sierpień 2014), www.media.clarionproject.org/files/09-2014/isis-isil-islamic-state-magazine-Issue-3-the-call-to-hijrah.pdf.

After the atrocities; Terror and Islam, "The Economist", Jan. 17th–23rd, 2015, Vol. 414 No. 8921.

Al-Furqan Media presents a new video message from the Islamic State of Iraq and al-Sham: "Press Coverage of One of the Da'wah Tents in the State of Aleppo", Jihadology, Jul. 25, 2014, www.jihadology.net/2013/07/11/al-furqan-media-presents-a-new-video-message-from-the-islamic-state-of-iraq-and-al-sham-press-coverage-of-one-of-the-dawah-tents-in-the-state-of-aleppo/.

Barrett R., *The Islamic State*, The Soufan Group, Nov. 2014, www.soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/10/TSG-The-Islamic-State-Nov14.pdf.

Geaves R., *Islam Today*, Continuum, London, 2010.

Islamic State recruits 400 children since January: Syria monitor, 24.03.2015, www.reuters.com/article/2015/03/24/us-mideast-crisis-syria-children-idUSKBN0MK0U520150324.

Kącka K., *Geneza i źródła wolności religii w europejskiej przestrzeni politycznej i prawnej*, „Seminare”, 2013 tom 34, s. 155-174.

Kozłowski K., *Kolory rewolucji*, Warszawa 2012.

Lister Ch., *Profiling the Islamic State*, "Bookings Doha Centre Analysis Paper", 2014 No. 13.

Murdoch J., *Ochrona prawa do wolności myśli, sumienia i wyznania w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Podręczniki Praw Człowieka Rady Europy*, Strasburg Rada Europy, 2012.

Pierini M., *The European Union Must Face the Islamic State*, 2014, www.carnegieeurope.eu/publications/?fa=56821.

Ramsay G., *Jihadi Culture on the World Wide Web*, New York 2013.

Stempień M., *Państwo Islamskie: nowe oblicze terroryzmu?*, Warszawa-Siedlce 2018.

Terrill A. W., *Understanding the Strengths and Vulnerabilities of ISIS*, "Parameters", 2014, Vol. 44 No. 3. s. 13-23.

Terror in France. Paris suffers another horrifying terrorist attack, "The Economist", 13.11.2015, www.economist.com/news/europe/21678508-least-forty-are-dead-others-are-held-hostage-french-security-services-had-warned-attack-might-be

Robert BIAŁOSKÓRSKI

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych

POZYCJA GEOSTRATEGICZNA FEDERACJI ROSYJSKIEJ W OCENIE STUDENTÓW POLSKICH I ROSYJSKICH W ZESTAWIENIU Z WYNIKAMI BADAŃ POTĘGOMETRYCZNYCH

**THE GEOSTRATEGIC POSITION OF THE RUSSIAN FEDERATION
IN THE ASSESSMENT OF THE POLISH AND RUSSIAN STUDENTS
IN RELATION TO THE RESULTS OF POWERMETRIC STUDIES**

Abstract: The chapter presents the evaluation of the geostrategic position of the Russian Federation based on the results of a diagnostic survey conducted by the author using an auditorium survey among a selected group of Polish and Russian students of security and international relations. The study was conducted in June–December 2017 at the Siedlce University of Natural Sciences and Humanities, the Siberian Federal University in Krasnoyarsk and the Tambov State University named after G.R. Derzhavin. The results of the research, due to the small research pool, should be treated as a pilot project and an introduction to broader research. The results of the survey were compared with the powermetric data obtained using the formal model. In the author's opinion it leads to interesting and worth presenting conclusions.

Keywords: The Russian Federation, Russia, geostrategy, geopolitics, international system

Wprowadzenie

W historii nowożytnej Rosja była i pozostaje ważnym graczem w systemie międzynarodowym na wszystkich trzech poziomach: globalnym, regionalnym i lokalnym. Dynamika zmian pozycji, jaką zajmuje w systemie w danym czasie zależy od wielu złożonych czynników, wśród których głównym jest potęga (moc) państwa. Celem badań tego rozdziału jest ocena pozycji geostrategicznej Federacji Rosyjskiej (FR) w międzynarodowym układzie sił (MUS)

z perspektywy studentów, specjalizujących się w problematyce bezpieczeństwa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. W przyjętej konwencji terminologicznej przez *geostrategię* należy rozumieć subdyscyplinę geopolityki, zajmującą się badaniem użycia siły wojskowej przez państwa w celu osiągnięcia założonych przez nie interesów geopolitycznych. Natomiast pod pojęciem *pozycji geostrategicznej* – miejsce, jakie zajmuje państwo w hierarchii MUS w danym czasie pod względem potęgi wojskowej (główny wskaźnik) oraz wskaźników wzmacniających i osłabiających potęgę wojskową (wskaźniki wpływu) – tutaj wskaźnik gospodarczy i wskaźnik geopolityczny¹.

Jako metodę badawczą zastosowano sondaż diagnostyczny z wykorzystaniem ankiety audytoryjnej². Badanie zostało przeprowadzone w okresie czerwiec–grudzień 2017 roku. Wzięli w nim udział studenci kierunku bezpieczeństwo oraz stosunki międzynarodowe różnych lat i poziomów studiów Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach (polscy studenci) oraz Syberyjskiego Federalnego Uniwersytetu w Krasnojarsku i Państwowego Uniwersytetu im. G. Dzierżawina w Tambowie (rosyjscy studenci). Nie wielka pula badawcza, bo licząca ogółem 309 studentów, w tym 47 rosyjskich oraz 262 polskich sprawia, iż prezentowane wyniki badań należy traktować jako pilotażowe i wstęp do szerszych analiz. Szczegółowe wyniki badania sondażowego oraz struktura ankiety audytoryjnej zostały zamieszczone w załącznikach.

Wyniki badania sondażowego porównano z danymi uzyskanymi za pomocą metod badawczych, stosowanych w potęgometrii, czyli nauce stosowanej zajmującej się pomiarami, szacunkami i oceną potęgi/władzy uczestników życia społecznego, zwłaszcza państw oraz modelowaniem, symulacjami i prognozowaniem relacji między nimi w wymiarze globalnym, regionalnym i lokalnym. Głównym zadaniem potęgometrii są pogłębione studia nad stosunkami międzynarodowymi i polityką światową (systemem międzynarodowym), w tym uściślanie tez i wywodów (wsparcie teorii) oraz wsparcie metod

¹ R. Białoskowski, *The Geostrategic Position of the Russian Federation. A Powermetric Study*, Siedlce 2018, s. 20-21.

² Tego typu badania można w pewnym przybliżeniu traktować jako ocenę ekspercką. D. Michalik, *Modelowanie i symulacje międzynarodowego układu sił*, Toruń 2012, s. 203-218; M. Sułek, *Nakłady i efekty w kalkulacjach geopolitycznych*, [w:] *Potęgometria*, tom 2, M. Sułek (red.), Warszawa 2014, s. 22-29.

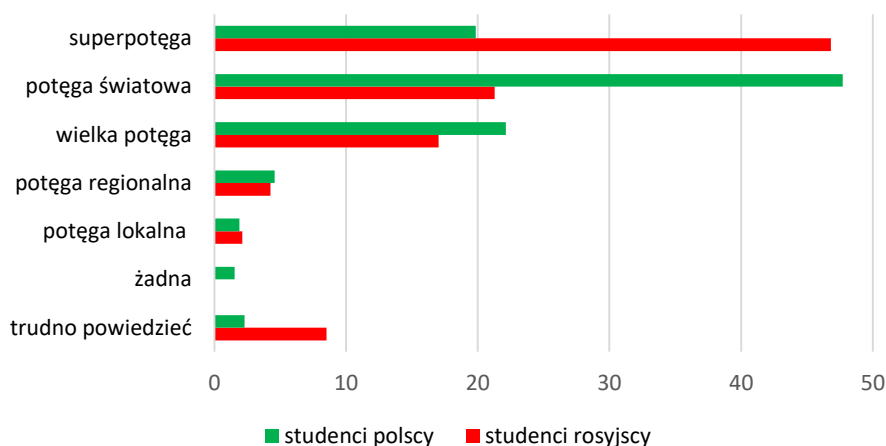
wnioskowania. Odbywa się to poprzez budowanie modeli formalnych (modelowanie), mających konkretne zastosowanie, a następnie wykonywanie obliczeń oraz dokonywanie eksperymentów na modelach, czyli przeprowadzanie symulacji. To z kolei umożliwia budowanie lub obiektywizowanie (weryfikację) prognoz rozwoju sytuacji międzynarodowej, szczególnie międzynarodowego układu sił³. Zdaniem autora, zestawienie wyników badania sondażowego z danymi potęgometrycznymi, uzyskanymi za pomocą syntetycznego modelu formalnego⁴ daje interesujące i warte upublicznienia konkluzje.

Ocena potęgi wojskowej Federacji Rosyjskiej

Ogólne wyniki badania sondażowego wskazują, iż zarówno polscy, jak i rosyjscy studenci uznają Rosję za potęgę wojskową. Jedyne nieznaczny odsetek i tylko polskich studentów zdecydowanie temu zaprzecza (1,53%), a liczba niezdecydowanych przeważa po stronie studentów rosyjskich (8,51% – studenci rosyjscy, 2,29% – studenci polscy). Z powyższego wynika, iż większe wątpliwości co do wojskowej mocarstwowości Rosji występują po stronie studentów rosyjskich. Badanie jakościowe uplasowało ogólnie Rosję na pozycji wojskowego mocarstwa pomiędzy trzema najwyższymi kategoriami: superpotęgi, potęgi światowej i wielkiej potęgi. W tym zakresie postrzeganie polskich studentów różni się nieznacznie od studentów rosyjskich, albowiem pierwsi plasują Rosję na poziomie wojskowego mocarstwa drugiej kategorii, czyli potęgi światowej (47,71%), natomiast drudzy na poziomie najwyższej kategorii – superpotęgi (46,81%). Powyższe wyniki wyraźnie jednak wskazują, iż zarówno polscy, jak i rosyjscy studenci w zdecydowanej większości nie tylko uznają Rosję za potęgę wojskową, ale również plasują ją na poziomie globalnym, a nie regionalnym, czy lokalnym (wykres 1).

³ M. Sułek, *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2004; M. Sułek, *Potęga państw. Modele i zastosowania*, Warszawa 2013.

⁴ R. Białoskórski, Ł. Kiczma, M. Sułek, *Potęga państw 2019. Rankingi potęgometryczne*, Warszawa 2019, www.researchgate.net/publication/332275451_Potega_Panstw_2019_Rankingi_potegometryczne, (01.08.2019 r.).

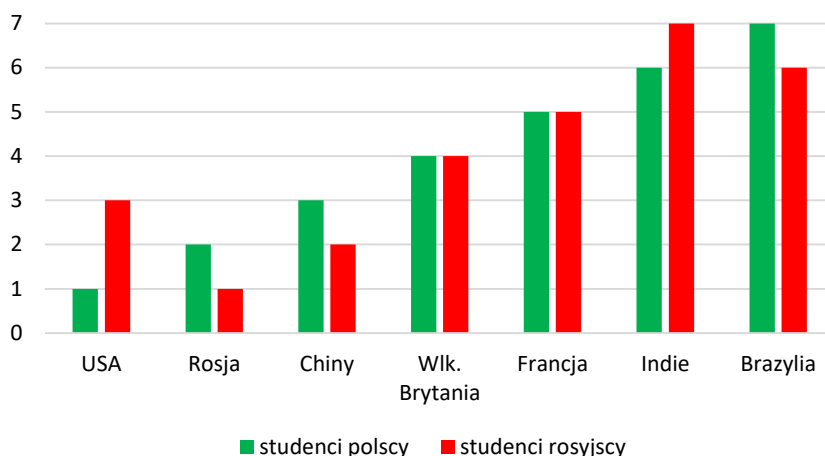


Źródło: opracowanie własne

Wykres 1. Wyniki badania sondażowego odnoszące się do kategorii mocarstwowości wojskowej Federacji Rosyjskiej w 2017 roku (w %)

W tym zakresie opinie studentów różnią się jednak od wyników badań potęgometrycznych opartych na syntetycznym modelu formalnym, które plasują potęgę wojskową Rosji w 2017 roku jedynie na poziomie mocarstwa regionalnego (razem z Indiami i Arabią Saudyjską). Według tych danych jedynym wojskowym supermocarstwem są USA (niezmiennie od 1992 roku) przy braku mocarstwa światowego oraz z Chinami na poziomie wielkiego mocarstwa wojskowego.

Wyniki badania sondażowego wskazują więc na zawyżanie, zarówno przez studentów polskich, jak i rosyjskich, rangi wojskowej pozycji Rosji w MUS. Powyższe potwierdzają też wyniki rankingu państw według potęgi wojskowej, gdzie studenci polscy plasują Rosję na drugiej pozycji po USA i przed Chinami, natomiast studenci rosyjscy plasują Rosję na pierwszym miejscu przed Chinami i USA (przy niemal identycznej liczbie głosów tych dwóch państw). Interesujący jest przy tym także stosunek studentów do pozycji wojskowej USA, gdzie polscy studenci jednoznacznie plasują USA na pierwszym miejscu rankingu z dwukrotną przewagą głosów nad drugą potęgą wojskową Rosji, podczas, gdy studenci rosyjscy plasują USA dopiero na trzecim miejscu za Rosją i Chinami, przy wyraźnej przewadze liczby głosów oddanych na Rosję (wykres 2).



Źródło: opracowanie własne

Wykres 2. Wyniki badania sondażowego odnoszące się do typowanej pozycji wybranych państw w międzynarodowym układzie sił pod względem potęgi wojskowej w 2017 roku (pozycja państw w rankingu od 1 – najwyższa do 7 – najniższa)

Tabela 1. Ranking 10. państw świata o największej potędze wojskowej w 2017 roku (świat=100%)

Ranking	Państwo	Potęga wojskowa (w %)
1	USA	22,59
2	Chiny	10,02
3	Indie	4,10
4	Rosja	4,10
5	Arabia Saudyjska	3,42
6	Brazylia	2,31
7	Francja	2,14
8	Japonia	2,06
9	Wlk. Brytania	1,88
10	Niemcy	1,79

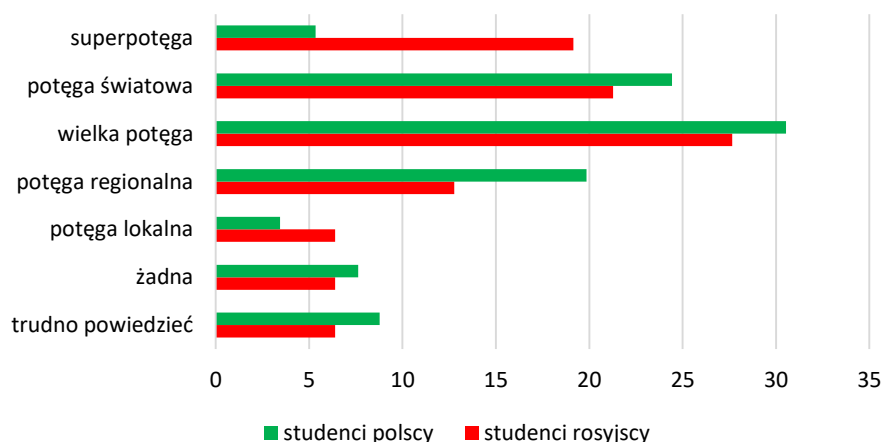
Źródło: opracowanie własne

Tymczasem badania potęgometryczne plasują Rosję pod względem potęgi wojskowej dopiero na czwartej pozycji po USA, Chinach i Indiach (przy

równej potędze wojskowej Rosji i Indii, oraz ponad dwukrotnej przewadze potęgi wojskowej USA nad Chinami) – tabela 1. Zdecydowana większość studentów polskich (79,47%) oraz rosyjskich (85,11%) prognozuje wzrost pozycji potęgi wojskowej Rosji.

Ocena potęgi gospodarczej Federacji Rosyjskiej

Ogólne wyniki badania sondażowego wskazują, iż zarówno polscy, jak i rosyjscy studenci uznają Rosję za potęgę gospodarczą. Przeciwnego zdania jest średnio ok. 7% studentów. Porównywalna jest również liczba niezdecydowanych (7,5%). Zarówno polscy, jak i rosyjscy studenci w większości zaliczają potęgę gospodarczą Rosji do trzeciej kategorii (wielka potęga), natomiast w drugiej kolejności zbliżony odsetek uważa Rosję za potęgę gospodarczą drugiej kategorii (potęga światowa) – wykres 3. Wyniki są zdecydowanie zawyższone w stosunku do danych rankingu potęgometrycznego, gdzie Rosja pod względem potęgi gospodarczej plasuje się w 2017 roku dopiero na pozycji mocarstwa lokalnego, wspólnie z Niemcami, Francją, Wielką Brytanią, Kanadą, Indonezją, Meksykiem, Włochami oraz Australią. Żadne z państw nie uzyskało wówczas statusu supermocarstwa gospodarczego oraz wielkiego mocarstwa. Chiny i USA zajęły drugą kategorię – mocarstw światowych, natomiast Brazylia, Indie i Japonia – mocarstw regionalnych.



Źródło: opracowanie własne

Wykres 3. Wyniki badania sondażowego odnoszące się do kategorii mocarstwowości gospodarczej Federacji Rosyjskiej w 2017 roku (w %)

Warto przy tym zauważyć, że od 1992 roku Rosja plasuje się na poziomie mocarstwa lokalnego pod względem potęgi gospodarczej z wyjątkiem lat 2008, 2011-2014. W tym czasie USA utrzymały pozycję mocarstwa światowego, Chiny awansowały z pozycji mocarstwa regionalnego do mocarstwa światowego, natomiast Niemcy i Francja spadły z pozycji mocarstwa regionalnego do lokalnego.

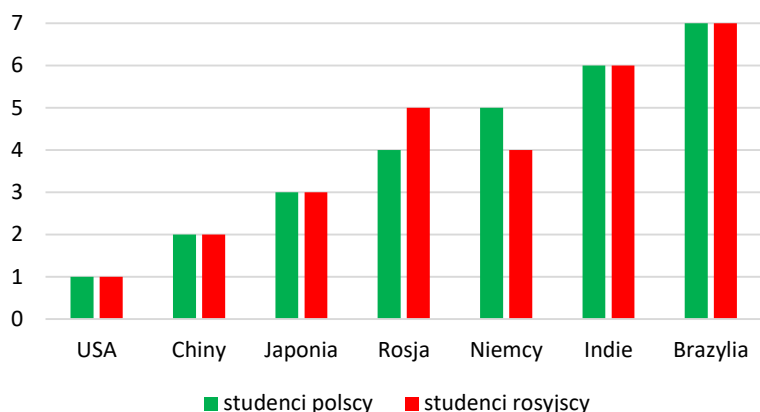
W rankingu potęgometrycznym państw pod względem potęgi gospodarczej Rosja zajęła w 2017 roku 7. pozycję zaraz za Niemcami (zbliżone wartości potęg). Liderami w rankingu są Chiny przed USA (zbliżone wartości potęg), Indiami, Japonią i Brazylią (tabela 2).

Natomiast studenci polscy i rosyjscy za największe gospodarki świata zgodnie uznają – USA, Chiny i Japonię. W ich ocenie Rosja plasuje się natomiast na 4. miejscu (polscy studenci) oraz 5. miejscu (rosyjscy studenci) przy porównywalnym parytecie głosów z Niemcami. Wyraźnie niedoszacowane są natomiast w ocenie zarówno polskich, jak i rosyjskich studentów gospodarki Indii i Brazylii, zgodnie umieszczone odpowiednio na pozycjach 7. i 8. rankingu (wykres 4).

Tabela 2. Ranking 10. państw świata o największej potędze gospodarczej w 2017 roku (świat=100%)

Ranking	Państwo	Potęga gospodarcza (w %)
1	Chiny	15,21
2	USA	14,95
3	Indie	4,85
4	Japonia	3,48
5	Brazylia	3,11
6	Niemcy	2,63
7	Rosja	2,60
8	Francja	2,10
9	Wlk. Brytania	1,93
10	Kanada	1,87

Źródło: opracowanie własne



Źródło: opracowanie własne

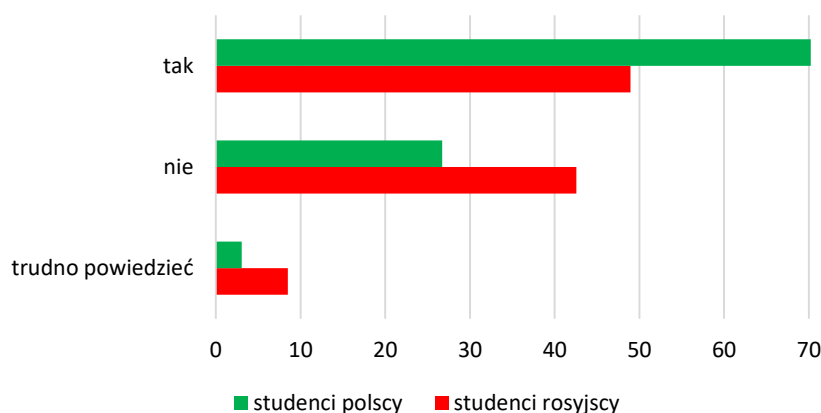
Wykres 4. Wyniki badania sondażowego odnoszące się do typowanej pozycji wybranych państw w międzynarodowym układzie sił pod względem potęgi gospodarczej w 2017 roku (pozycja państw w rankingu od 1 – najwyższa do 7 – najniższa)

Wśród rosyjskich studentów przeważa zdecydowanie optymizm w odniesieniu do perspektyw wzrostu pozycji gospodarczej Rosji (61,70% – wzrost, 25,53% – spadek), przy wyraźnie podzielonym w tym względzie stanowisku polskich studentów (38,17% – wzrost, 27,86% – spadek) i znacznym odsetku niezdecydowanych (33,97% – polscy studenci, 12,77% – rosyjscy studenci).

Ocena pozycji geopolitycznej Federacji Rosyjskiej

Ogólne wyniki badania sondażowego wskazują na różnice w postrzeganiu przez studentów pozycji geopolitycznej Rosji. Polscy studenci zdecydowanie uznają Rosję za potęgę geopolityczną w 2017 roku w międzynarodowym układzie sił (70,23% – tak, 26,72% – nie), podczas, gdy studenci rosyjscy są pod tym względem wyraźnie podzieleni (48,94% – tak, 42,55% – nie). Wyniki badań wskazują więc na pewną „niewiarę” rosyjskich studentów w geopolityczne znaczenie i możliwości oddziaływania ich ojczyzny w systemie międzynarodowym (wykres 5)⁵.

⁵ Być może inne wyniki uzyskano by przy postawieniu pytania nie tylko o to, czy Rosja jest potęgą geopolityczną, lecz także, jakim jest rodzajem potęgi geopolitycznej – analogicznie jak to zrobiono w przypadku pytań 2 i 3.



Źródło: opracowanie własne

Wykres 5. Wyniki badania sondażowego odnoszące się do pytania, czy Federacja Rosyjska jest potęgą geopolityczną (w %)

Tymczasem wyniki badań potęgometrycznych plasują Rosję na wysokiej 4. pozycji w rankingu światowym pod względem potęgi geopolitycznej za liderem USA, z blisko dwukrotną przewagą nad Chinami oraz Indiami. Warto w tym miejscu zauważyć spadek potęgi geopolitycznej Rosji z czołowej 2. pozycji w 1992 roku (po USA), które to wówczas zajmowała wskutek utrzymania części wysokiego potencjału militarnego po spuściźnie ZSRR.

Tabela 3. Ranking 10. państw świata o największej potędze geopolitycznej w 2017 roku (świat=100%)

Ranking	Państwo	Potęga geopolityczna (w %)
1	USA	20.04
2	Chiny	11.75
3	Indie	4.35
4	Rosja	3.60
5	Brazylia	2.58
6	Arabia Saudyjska	2.57
7	Japonia	2.53
8	Francja	2.12
9	Niemcy	2.07
10	Wlk. Brytania	1.90

Źródło: opracowanie własne

Polscy i rosyjscy studenci zgodnie uznają, że największe zagrożenie geopolityczne dla bezpieczeństwa Rosji z punktu widzenia władz Kremla stanowią USA (57,91% – polscy studenci, 66,10% – rosyjscy studenci) oraz Chiny (25,51% – polscy studenci, 11,86% – rosyjscy studenci). Powyższe pokrywa się z opinią własną studentów obu grup w tym zakresie – USA (52,29% – polscy studenci, 57,81% – rosyjscy studenci) i Chiny (31,81% – polscy studenci, 15,63% – rosyjscy studenci).

Podsumowanie

Zgodnie z przyjętą metodologią badawczą za podstawę oceny pozycji geostrategicznej Federacji Rosyjskiej w badanym okresie przyjęto potęgę wojskową jako wskaźnik główny, uzupełniony o dwa wskaźniki na niego oddziałujące w sposób wzmacniający lub osłabiający (wskaźniki wpływu), do których zaliczono wskaźnik gospodarczy i wskaźnik geopolityczny. Wyniki sondażu diagnostycznego wskazują, iż Rosja jest uznawana za globalną potęgę wojskową, czego jednak nie potwierdzają wyniki badań potęgometrycznych, sytuujące Rosję jedynie na poziomie wojskowego mocarstwa regionalnego, na 4. pozycji po USA, Chinach i Indiach (przy zbliżonej potędze wojskowej Rosji i Indii, oraz ponad dwukrotnej przewadze potęgi wojskowej USA nad Chinami). Zdecydowana większość studentów polskich (79,47%) oraz rosyjskich (85,11%) prognozuje wzrost pozycji potęgi wojskowej Rosji, czego jednak również nie potwierdzają wyniki badań potęgometrycznych.

Wyniki badań odnoszące się do wskaźnika potęgi gospodarczej odzwierciedlają wyniki wskaźnika głównego (potęgi wojskowej). Rosja przez większość respondentów obu grup jest uznawana za potęgę gospodarczą na poziomie trzeciej kategorii (wielka potęga), czemu zaprzeczają wyniki badań potęgometrycznych, plasujące Rosję dopiero na pozycji gospodarczego mocarstwa lokalnego (czyli nawet poniżej regionalnego), na 7. pozycji za Niemcami, przy zbliżonych wartościach potęg gospodarczych obu tych państw. Uwzględniając fakt, iż potęga gospodarcza implikuje główny wskaźnik potęgi wojskowej, jakim są wydatki wojskowe, trudno uznać ten wskaźnik za wzmacniający pozycję geostrategiczną Rosji w międzynarodowym układzie sił. Prognozy potęgometryczne w tym zakresie również nie wydają się być optymistyczne, w przeciwieństwie do wyników sondażu diagnostycznego,

zwłaszcza z udziałem studentów rosyjskich, gdyż studenci polscy są w tej sprawie wyraźnie podzieleni.

Wyniki badań, odnoszące się do wskaźnika potęgi geopolitycznej, pokazały pewną zaskakującą „niewiarę” rosyjskich studentów w geopolityczne znaczenie i możliwości oddziaływania Federacji Rosyjskiej w globalny systemie międzynarodowym. Natomiast polscy studenci w większości uznają Rosję za potęgę geopolityczną, co potwierdzają także badania potęgometryczne, plasujące FR na wysokiej 4. pozycji w systemie międzynarodowym za liderem USA (z ich blisko dwukrotną przewagą nad Chinami) oraz Indiami. Powyższy wskaźnik należy więc uznać za wzmacniający pozycję geostrategiczną Rosji w międzynarodowym układzie sił.

Bibliografia

Białoskórski R., *The Geostrategic Position of the Russian Federation. A Powermetric Study*, Siedlce 2018.

Białoskórski R., Kiczma Ł., Sułek M., *Potęga państw 2019. Rankingi potęgometryczne*, Warszawa 2019, www.researchgate.net/publication/332275451_Potega_Panstw_2019_Rankingi_potegometryczne (01.08.2019 r.).

Michalik D., *Modelowanie i symulacje międzynarodowego układu sił*, Toruń 2012.

Sułek M., *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2004.

Sułek M., *Nakłady i efekty w kalkulacjach geopolitycznych*, [w:] *Potęgometria*, tom 2, Sułek M. (red.), Warszawa 2014.

Sułek M., *Potęga państw. Modele i zastosowania*, Warszawa 2013.

Załączniki

Załącznik 1. Wyniki badania sondażowego

1. Czy Rosja jest potęgą geopolityczną (w %)?

Studenci	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
polscy	70,23	26,72	3,05
rosyjscy	48,94	42,55	8,51

2. Czy i jakim rodzajem potęgi gospodarczej jest Rosja (w %)?

Studenci	Superpotęga	Potęga światowa	Wielka potęga	Potęga regionalna	Potęga lokalna	Żadna	Trudno powiedzieć
polscy	5,34	24,43	30,53	19,85	3,44	7,63	8,78
rosyjscy	19,15	21,28	27,66	12,77	6,38	6,38	6,38

3. Czy i jakim rodzajem potęgi wojskowej jest Rosja (w %)?

Studenci	Superpotęga	Potęga światowa	Wielka potęga	Potęga regionalna	Potęga lokalna	Żadna	Trudno powiedzieć
polscy	19,85	47,71	22,14	4,58	1,91	1,53	2,29
rosyjscy	46,81	21,28	17,02	4,26	2,13	0,00	8,51

4. Które z państw (jedno lub więcej) Pani/Pana zdaniem władze Rosji uważają za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa (w %)?

Studenci	USA	Chiny	Niemcy	Francja	Wielka Brytania	Polska	Indie
polscy	57,91	25,51	1,02	1,28	3,32	2,30	2,30
rosyjscy	66,10	11,86	1,69	0,00	1,69	0,00	5,08
Studenci	Japonia	Inne / Korea Płn.		Inne / Ukraina	Żadne	Trudno powiedzieć	
polscy	3,32	0,77		0,26	0,51	1,53	
rosyjscy	3,39	1,69		0,00	3,39	5,08	

5. Które z państw (jedno lub więcej) Pani/Pana zdaniem stanowi największe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa (w %)?

Studenci	USA	Chiny	Niemcy	Francja	Wielka Brytania	Polska	Indie
polscy	52,29	31,81	1,89	1,35	1,08	1,08	2,43
rosyjscy	57,81	15,63	1,56	0,00	3,13	1,56	3,13

Studenci	Japonia	Inne / Korea Płn.	Inne / Turcja	Żadne	Trudno powiedzieć
polscy	4,04	0,00	0,27	1,62	2,16
rosyjscy	6,25	1,56	0,00	3,13	6,25

6. Jaką Pani/Pana zdaniem pozycję pod względem potęgi gospodarczej w świecie zajmują poniższe państwa?

Pozycja	Polscy studenci		Rosyjscy studenci	
	Państwo	Liczba głosów	Państwo	Liczba głosów
1	USA	356	USA	107
2	Chiny	388	Chiny	120
3	Japonia	766	Japonia	130
4	Rosja	840	Niemcy	146
5	Niemcy	847	Rosja	154
6	Indie	1029	Indie	216
7	Brazylia	1173	Brazylia	245

7. Jaką Pani/Pana zdaniem pozycję pod względem potęgi wojskowej w świecie zajmują poniższe państwa?

Pozycja	Polscy studenci		Rosyjscy studenci	
	Państwo	Liczba głosów	Państwo	Liczba głosów
1	USA	361	Rosja	81
2	Rosja	645	Chiny	112
3	Chiny	730	USA	114
4	Wielka Brytania	1140	Wielka Brytania	168
5	Francja	1201	Francja	169
6	Indie	1435	Brazylia	204
7	Brazylia	1538	Indie	215

8. Jak Pani/Pan prognozuje pozycję Rosji w świecie pod względem potęgi gospodarczej (%)?

Studenci	Wzrost	Spadek	Trudno powiedzieć
polscy	38,17	27,86	33,97
rosyjscy	61,70	25,53	12,77

9. Jak Pani/Pan prognozuje pozycję Rosji w świecie pod względem potęgi wojskowej (%)?

Studenci	Wzrost	Spadek	Trudno powiedzieć
polscy	79,47	7,98	12,55
rosyjscy	85,11	8,51	6,38

Załącznik 2. Ankieta audytoryjna

1. Czy i jakim Pani/Pana Rosja jest mocarstwem geopolitycznym? (Zakreśl krzyżykiem JEDNĄ odpowiedź)

- ☐ tak ☐ nie ☐ trudno powiedzieć

2. Czy i jakim Pani/Pana zdaniem Rosja jest mocarstwem gospodarczym? (Zakreśl krzyżykiem JEDNĄ odpowiedź)

- | | |
|---|--|
| ☐ supermocarstwem | ☐ żadnym |
| ☐ mocarstwem światowym | ☐ trudno powiedzieć |
| ☐ wielkim mocarstwem | |
| ☐ mocarstwem regionalnym | |
| ☐ mocarstwem lokalnym | |

3. Czy i jakim Pani/Pana zdaniem Rosja jest mocarstwem wojskowym? (Zakreśl krzyżykiem JEDNĄ odpowiedź)

- | | |
|---|--|
| ☐ supermocarstwem | ☐ żadnym |
| ☐ mocarstwem światowym | ☐ trudno powiedzieć |
| ☐ wielkim mocarstwem | |
| ☐ mocarstwem regionalnym | |
| ☐ mocarstwem lokalnym | |

4. Które z państw (jedno lub więcej) Pani/Pana zdaniem władze Rosji uważają za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa? (Zakreśl krzyżykiem wybrane odpowiedzi lub wpisz inną)

- | | |
|--|--|
| ☐ USA | ☐ żadne |
| ☐ CHINY | ☐ trudno powiedzieć |
| ☐ NIEMCY | ☐ inne (jakie?) |
| ☐ FRANCJA | |
| ☐ WIELKA BRYTANIA | |
| ☐ POLSKA | |
| ☐ INDIE | |
| ☐ JAPONIA | |

5. Które z państw (jedno lub więcej) Pani/Pana zdaniem stanowi największe zagrożenie dla bezpieczeństwa Rosji? (Zakreśl krzyżykiem wybrane odpowiedzi lub wpisz inną)

- | | |
|--|--|
| ☐ USA | ☐ żadne |
| ☐ CHINY | ☐ trudno powiedzieć |
| ☐ NIEMCY | ☐ inne (jakie?) |
| ☐ FRANCJA | |
| ☐ WIELKA BRYTANIA | |
| ☐ POLSKA | |
| ☐ INDIE | |
| ☐ JAPONIA | |

6. Jaką Pani/Pana zdaniem pozycję pod względem potęgi gospodarczej w świecie zajmują poniższe państwa? (Ponumeruj w kolejności wagi od 1 – najwyższa do 7 – najniższa)

- | | |
|-------------------|-------------------|
| CHINY | – pozycja nr ____ |
| JAPONIA | – pozycja nr ____ |
| USA | – pozycja nr ____ |
| INDIE | – pozycja nr ____ |
| ROSJA | – pozycja nr ____ |
| NIEMCY | – pozycja nr ____ |
| BRAZYLIA | – pozycja nr ____ |
| Trudno powiedzieć | |

7. Jaką Pani/Pana zdaniem pozycję pod względem potęgi wojskowej w świecie zajmują poniższe państwa? (Ponumeruj w kolejności wagi od 1 – najwyższa do 7 – najniższa)

- | | |
|-------------------|-------------------|
| ROSJA | – pozycja nr ____ |
| CHINY | – pozycja nr ____ |
| BRAZYLIA | – pozycja nr ____ |
| FRANCJA | – pozycja nr ____ |
| WIELKA BRYTANIA | – pozycja nr ____ |
| USA | – pozycja nr ____ |
| INDIE | – pozycja nr ____ |
| Trudno powiedzieć | |

8. Jak Pani/Pan prognozuje pozycję Rosji w świecie pod względem potęgi gospodarczej?

- ☐ wzrost ☐ spadek ☐ trudno powiedzieć

9. Jak Pani/Pan prognozuje pozycję Rosji w świecie pod względem potęgi wojskowej?

- ☐ wzrost ☐ spadek ☐ trudno powiedzieć

RELACJE NATO – ROSJA W OKRESIE WŁADZY PUTINA

RELATIONS NATO – RUSSIA IN THE PERIOD OF PUTIN' AUTHORITY

Abstract: International public opinion has been watching the actions of the Russian authorities with concern for several years. Public was not particularly concerned about the assertive narrative of the Russian president in 2007 during the security conference in Munich. However, the war in Georgia has become tangible evidence of the negative change taking place on the basis of Russian foreign and security policy. The annexation of Crimea unambiguously sealed this change. The purpose of this article is to present the evolution of this policy, indicate its causes and current shape as well as potential consequences for global security.

Keywords: foreign and security policy, Russian Federation, change, causes

Wprowadzenie

Nowy etap relacji NATO – Rosja rozpoczął się po objęciu urzędu prezydenta przez Władimira Putina, który na początku nie był przeciwnikiem rozszerzenia, a przynajmniej tego początkowo nie ujawniał. Liczył, że ułoży sobie równoprawne stosunki z zachodnimi przywódcami, a szczególnie z George’em Bushem i Tonym Blairem. Dyplomacja rosyjska wypowiadała się nawet, że nie będzie wyrażać sprzeciwu w przypadku rozszerzenia Sojuszu o Państwa Bałtyckie. Atak 11 września 2001 r. jeszcze bardziej wzmocnił umiarkowane stanowisko Rosji wobec rozszerzenia. Rosjanie zręcznie wykorzystali tragedię USA do poprawy relacji rosyjsko-amerykańskich.

Ogłoszona przez Busha po 11 września wojna w terroryzmie miała wpływ na politykę Sojuszu, ale także na jego rozszerzenie. Na szczycie w Pradze w 2002 r. prezydent USA stał na stanowisku, że rozszerzone NATO oznacza zwiększone zdolności wojskowych, a przyjęcie nowych członków to

zwiększenie potencjału wspierającego walkę z globalnym terroryzmem¹. W tym czasie Rosja liczyła, że w światowej walce z terroryzmem będzie traktowana z jednej strony jako równy partner, z drugiej zaś liczyła, że Zachód wesprze jej działania wojenne w Czeczenii. Z wypowiedzi ówczesnego ministra spraw zagranicznych Rosji Igora Iwanowa, wynikało jednoznacznie, że „Rosja już nie traktuje rozszerzenia NATO jako zagrożenia, ponieważ Sojusz przeszedł radykalną transformację od instrumentu zimnej wojny do obrony przed globalnym terroryzmem i innymi zagrożeniami XXI wieku”². W maju 2002 r., kiedy ustanowiono Radę NATO – Rosja, strony uznały, że stoją w obliczu tych samych globalnych wyzwań i mają podobne priorytety strategiczne. Rada miała być forum politycznego dialogu, podczas którego wypracowuje się – na zasadzie konsensusu – wspólne podejście do problemów i solidarne działania.

Rozczarowanie polityką Zachodu

Jednak Rosja nie doczekała się spodziewanej dywidendy w relacji z Zachodem, który nie tylko nie traktował Rosji jako równorzędnego partnera, ale nieustannie krytykował za naruszanie praw człowieka i zasad prowadzenia wojny w Czeczenii.

Pomimo, że Rosja liczyła się z takim krokiem, z goryczą przyjęła fakt, że w marcu 2004 r. Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia stały się państwami członkowskimi NATO. Gorycz była tym większa, że wśród nowych członków znalazły się Państwa Bałtyckie, wchodzące w skład Związku Radzieckiego. Przyjęcie Estonii, Litwy i Łotwy wywołało duże zaniepokojenie na Kremlu. Uruchomiło ekspansję dyplomatyczną oraz wzmoгло działania rosyjskich służb specjalnych – zarówno informacyjne jak i pozainformacyjne – wobec tych państw. W ten sposób Rosja – jak to sama postrzegała – stanęła w trudnej sytuacji geopolitycznej i trudno dziwić się jej wrażliwości, niezależnie od tego, że Sojusz nie ma agresywnych zamiarów. Po pierwszym

¹ *Remarks to the Atlantic Student Summit President George W. Bush NATO Prague Summit Prague, Czech Republic November 20, 2002. US Department of State Archive www.2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/2002/15317.htm (18.04.2017).*

² Wywiad z Igozem Iwanowem, Michael Binyon, *Kremlin enjoys the fruits of its foreign policy*, „The Times”, 21 Nov. 2002, s. 16, [za:] A.T. Wolff, *The future of NATO enlargement after the Ukraine crisis*, s. 1108-1109.

rozszerzeniu zbliżył się do granic FR w Obwodzie Kaliningradzkim oraz do państw WNP – Białorusi i Ukrainy. Druga tura rozszerzenia to zbliżenie NATO do Petersburga i Pskowa na północy i zajęcie strategicznych pozycji nad Morzem Czarnym, po przyjęciu Bułgarii i Rumunii. Rosja zdawała sobie sprawę, że rozszerzenie NATO i UE nie oznacza, że Zachód przygotowuje sobie przyczółki do napadu na Moskwę. Mocarstwo, za jakie uznawała i uznaje się Rosja, nie mogło pozostać obojętne wobec konsolidacji Zachodu, który rósł w siłę, a Stany Zjednoczone, pomimo zmniejszonej obecności wojskowej w Europie w dalszym ciągu pozostawały wpływowe. W tych procesach zauważono w Moskwie, że o ile Francja i Niemcy stają się bardziej podmiotowe i niezależne, nowi członkowie z państw postkomunistycznych koncentrują swoją politykę bezpieczeństwa wobec Stanów Zjednoczonych i uznają je za gwaranta swojego bezpieczeństwa. Dla Rosji był to wyraźny sygnał na rosnące wpływy USA w pobliżu jej granic³.

Narastało poczucie okrążenia Rosji, spotęgowane ustanowieniem z Azji Środkowej bazy wojskowej w Kirgizji (Manas koło Biszkeku), niezbędnej do prowadzenia operacji w Afganistanie oraz czasowe stacjonowanie wojsk w Bułgarii i Rumunii. Istnienie różnorodnych form współpracy nie zmieniało stanowiska FR, że NATO jest rzeczywiście organizacją nieprzyjazną Rosji i należy mu się ze wszystkich sił przeciwstawić. W przeciwdziałanie wpływom Sojuszu Północnoatlantyckiego zaangażowane były wszystkie instytucje państwowe, w tym wywiad cywilny i wojskowy. Zbieranie informacji o NATO i UE oraz pozyskiwanie źródeł osobowych w tych organizacjach jest stałym, długofalowym i priorytetowym zadaniem SWR i GRU, ale nie jedynym. W zainteresowaniu wywiadowczym obydwu służb pozostają kraje Europy Wschodniej, państwa skandynawskie i republiki bałtyckie. Z relacji fińskich służb bezpieczeństwa wynika, że oficerowie wywiadu rosyjskiego prowadzą aktywne działania zmierzające do szczegółowego poznania polityki obronnej Finlandii i poglądów elit politycznych w sprawie ewentualnego wstąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Wraz z wyrażanymi ambicjami i planami wstąpienia do NATO i UE państw byłego bloku wschodniego zainteresowanie nimi wzmoгло się. Ciekawość rezydentur GRU⁴ wzbudzały wspólne ćwiczenia

³ Д. Тренин, *Россия и мир в ХХІ веке*, Москва 2016, ebook epub, s. 157.

⁴ *Operations of the Main Intelligence Administration (GRU) Glavnoye Razvedyvatelnoye Upravlenie (GRU)*, FAS Intelligence Resource Program, www.fas.org/irp/world/russia/gru/ops.htm, (17.12.2010).

i inne formy współpracy wojskowej prowadzone w ramach NATO. Na przykład w czasie wspólnego amerykańsko-bułgarskiego ćwiczenia w 2005 r. z udziałem wojsk obu krajów rezydentura GRU w ambasadzie rosyjskiej w Sofii przejawiała dużą aktywność w rozpoznaniu jego założeń, celów, przebiegu oraz liczby uczestniczących żołnierzy. Wszystkie bliższe relacje Bułgarii, Rumunii, Gruzji i Ukrainy ze Stanami Zjednoczonymi powodowały wzmożoną obecność i aktywność operacyjną wywiadów oraz częstszą obecność floty rosyjskiej w rejonie Morza Czarnego i Kaspijskiego⁵. Wykorzystywano również wszystkie symptomy nieporozumień między sojusznikami, jak chociażby odmowę Turcji na wykorzystanie swojego terytorium do tranzytu wojsk amerykańskich oraz wykonania z jej terytorium ataku na Irak w 2003 r. Obecność sił NATO w rejonie Morza Czarnego budzi duży niepokój FR, która uważa je za strefę swoich interesów. Dlatego też podejmowała skuteczne wysiłki zapobiegające rozszerzeniu antyterrorystycznej operacji NATO „Active Endeavour” na Morzu Śródziemnym o akwen Morza Czarnego⁶. Podobna reakcja miała miejsce w grudniu 2005 r., kiedy USA rozważały budowę baz wojskowych w Bułgarii i Rumunii. Realizacja tego planu zdaniem FR naruszała *Akt stanowiący o wzajemnych stosunkach, współpracy i bezpieczeństwie pomiędzy NATO a Federacją Rosyjską* oraz interesy jej bezpieczeństwa. W podobnym tonie wypowiadał się minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow, oceniając proces rozszerzenia NATO na wschód. Według niego konsekwencją tego będzie przesunięcie w tę stronę infrastruktury i baz wojskowych, co będzie zagrażało ich interesom⁷.

Cierpliwość Putina wobec Sojuszu powoli wyczerpywała się. Dał temu wyraz na konferencji w Monachium w 2007 r. poświęconej problematyce bezpieczeństwa. Przed zgromadzonymi ekspertami i wpływowymi ludźmi otwarcie skrytykował jednostronne działanie Stanów Zjednoczonych, czego dobitnym dowodem jest ciągłe rozszerzanie NATO. Jego zdaniem:

⁵ A. Lavrov, *After the War. The Postwar Settlement of Russia's Armed Forces in Abkhazia and South Ossetia*, „Russia in Global Affairs”, January–March 2010, vol. 8, no. 1, s. 52–53.

⁶ Tamże.

⁷ Nikolai Kapitonenko *Cooperation Instead of Containment Reflections on the Potential of Russian – Ukrainian Strategic Partnership*, „Russia in Global Affairs”, January –March 2010, vol. 8, no. 1, s. 75–76.

Okazało się, że NATO przybliżyło swoje granice do naszych granic, a my cały czas staramy się wypełniać nasze traktatowe zobowiązania i w ogóle nie reagujemy na te działania. Jak myślę, to oczywiste, że rozszerzenie NATO nie ma nic wspólnego z modernizacją Sojuszu lub z zapewnianiem bezpieczeństwa w Europie. Przeciwnie, jest to poważna prowokacja, która redukuje poziom wzajemnego zaufania. Mamy prawo zapytać: przeciwko komu ta ekspansja jest skierowana⁸.

W podobnym tonie wypowiadał się rok później. Tuż po zakończeniu szczytu NATO w Bukareszcie w kwietniu 2008 r. Putin na konferencji prasowej mówił między innymi:

Nie jest tajemnicą, że istnieją poważne przeszkody w rozwoju stosunków między nami (NATO i Rosją – M.M.): kontynuowanie rozszerzenia NATO, instalowanie infrastruktury wojskowej na terytorium nowych członków, kryzys wokół CFE (Traktatu o Redukcji Sił Konwencjonalnych w Europie – MM), Kosovo oraz plany rozmieszczenia w Europie elementów amerykańskiego strategicznego systemu obrony przeciwrakietowej amerykańskiej. Te problemy nie sprzyjają wzmocnieniu przewidywalności i zaufaniu do naszej współpracy i uniemożliwiają rozwijanie jej na nowym poziomie. Dostrzegamy pojawienie się silnego bloku wojskowego u naszych granic, bloku, którego członkowie są stronami artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego, jako bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa naszego kraju. Zapewnienie, że proces ten nie jest skierowany przeciwko Rosji, nie jest wystarczające. Bezpieczeństwo narodowe nie opiera się na obietnicach. Dowodzą tego oświadczenia składane przed poprzednią falą rozszerzenia bloku. Brak jasności w sprawie perspektywy transformacji NATO sprawia, że trudno zbudować zaufanie. Mam na myśli aspiracje Sojuszu do odgrywania globalnej roli w dziedzinie bezpieczeństwa, wychodzenie poza geograficzny obszar odpowiedzialności oraz rozszerzanie aktywności w takich dziedzinach jak bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni, etc. Ponadto niejasne pozostają kryteria użycia sił zbrojnych, podobnie jak relacje z Radą Bezpieczeństwa ONZ [...] Oczywiście jest, że dzisiaj nie ma Związku Radzieckiego, nie ma bloku wschodniego, nie ma Układu Warszawskiego.

⁸ Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy February 10, 2007 Munich, Portal Prezydenta FR www.archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123 (02.08.2015).

Ale NATO istnieje przeciwko komu? Słyszymy, że istnieje po to, aby rozwiązywać współczesne problemy i wyzwania. Jakie? Jakie są te problemy i wyzwania?...[...] Myślę, że wielu zgromadzonych w tej sali zgodzi się za mną, że samo istnienie paktu NATO nie jest skutecznym sposobem odpowiedzi na współczesne wyzwania i zagrożenia. Ale niemniej uznajemy to jako element życia międzynarodowego, element bezpieczeństwa międzynarodowego i dlatego z paktem współpracujemy. Jeśli chodzi o rozszerzenie, to usłyszałem dziś, że nie jest ono skierowane przeciwko Rosji. Wiecie, jestem wielce zainteresowanym miłośnikiem europejskiej historii, w tym historii Niemiec. Bismarck był ważnym niemieckim politykiem i europejskim przywódcą politycznym. Powiedział, że w tej sprawie, że nie są ważne zamiary, ale możliwości. Ostatecznie nie odwołano się do artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego. My zlikwidowaliśmy bazę Cam Ranh (Wietnam) i na Kubie. Wycofaliśmy wojska stacjonujące w Europie wschodniej, wycofaliśmy całe ciężkie uzbrojenie z europejskiej części Rosji. I co się stało? Mamy bazę w Rumunii, w Bułgarii, amerykańską tarczę w Polsce i w Czechach. To wszystko oznacza przesuwanie infrastruktury wojskowej ku naszym granicom⁹.

Dodatkowo z rosnącym niepokojem obserwowano na Kremlu zaangażowanie wszystkich państw obszaru poradzieckiego we współpracę z NATO, szczególnie Ukrainy i Gruzji. Przy okazji ćwiczenia NATO „Sea Breeze” 2006 na Morzu Czarnym w rejonie Krymu, rosyjska Duma przyjęła rezolucję, w której stwierdzono, że „Wstąpienie Ukrainy do bloku wojskowego doprowadzi do negatywnych skutków dla relacji pomiędzy naszymi bratnimi narodami”¹⁰. Obecność 200 żołnierzy amerykańskich na Półwyspie Krymskim, wywołały inspirowane protesty mieszkańców Krymu, w przeważającej większości ludności rosyjskojęzycznej. Manifestujący wznosili okrzyki „okupanci do domu”. Parlament krymski ogłosił półwysep obszarem wolnym od NATO. W takich sytuacjach Moskwa prowadziła swego rodzaju skoordynowaną operację informacyjną. W tym samym czasie Siergiej Ławrow oświadczył, iż były republiki radzieckie, mogą co prawda decydować o swoim losie, ale jeśli Gruzja i Ukraina wstąpią do NATO, będzie to oznaczało

⁹ Press Statement and Answers to Journalists' Questions Following a Meeting of the Russia – NATO Council, April 4, 2008, Bucharest, Portal Prezydenta FR <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24903> (10.09.2019 r.).

¹⁰ N.P. Walsh, *Russia tells Ukraine to stay out of NATO*, „The Guardian”, 8.06.2008 r., www.theguardian.com/world/2006/jun/08/russia.nickpatonwalsh, (18.04.2017).

„znaczący geopolityczny zwrot”¹¹. Sprzeciw wobec rozszerzenia Sojuszu wyraził Putin na wspomnianej już konferencji bezpieczeństwa w Monachium w 2007 r. oceniając, iż „oczywistym jest, że rozszerzenie NATO nie ma nic wspólnego z modernizacją sojuszu lub zapewnieniem bezpieczeństwa w Europie. Przeciwnie, stanowi poważną prowokację, która redukuje poziom wzajemnego zaufania”¹².

Poważne rozbieżności i wzajemne interesy

Wkroczenie wojsk rosyjskich na terytorium Gruzji w sierpniu 2008 eskalowało napięcie, którego rezultatem było zawieszenie formalnych relacji w ramach Rady NATO – Rosja. Sprawa gruzińska wywołała także debatę, w jaki sposób Sojusz powinien reagować na agresywną politykę zagraniczną Rosji, której celem jest odbudowywanie obszarów wpływu przy granicach NATO i UE. Pojawiły się także poglądy, że brak reakcji na stałą obecność wojskową Rosji na terytorium Abchazji i Południowej Osetii podważa sojuszniczą wiarygodność, którą odzwierciedla art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (TW). Pomimo, że Gruzja nie jest stroną TW, przywódcy Gruzji byli przekonani, że NATO poddało się rosyjskim naciskom na państwo aspirujące do członkostwa. Kilku sojuszników z Europy Środkowej i Wschodniej wyrażało zaniepokojenie brakiem planów ewentualnościowych na wypadek działań rosyjskich przeciwko państwom NATO lub partnerskim. Jednocześnie należy pamiętać, że Rosja i Sojusz miały wówczas wzajemne interesy, takie jak: stabilizowanie Afganistanu, zwalczanie terroryzmu i piractwa, zapobieganie proliferacji broni masowego rażenia oraz akcje ratownicze w czasie katastrof i klęsk żywiołowych.

Od 2008 r. Rosja udostępniała swoją przestrzeń powietrzną i terytorium dla potrzeb operacji Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (*International Security Assistance Force* – ISAF). Ma to duże znaczenie zarówno dla operacji, jak i dla planowanego wycofania sił NATO z Afganistanu w 2014 r. Moskwa czynnie uczestniczyła w szkoleniu funkcjonariuszy służb, zwalczających przestępczość narkotykową z Afganistanu, Pakistanu i państw

¹¹ Tamże.

¹² Putin's Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy, "The Washington Post" 12.02.2007 www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html, (18.04.2017).

Azji Środkowej. W ramach programu, którego celem było zmniejszenie transferu narkotyków przez terytorium FR, przeszkolono ponad 2000 funkcjonariuszy z siedmiu krajów. Rosyjskie śmigłowce z cywilnymi załogami zapewniają transport w Afganistanie, a postanowieniem Rady NATO – Rosja utworzono finansowany wspólnie fundusz powierniczy, przeznaczony na utrzymanie floty śmigłowcowej wspierającej ISAF.

Pewne znamiona poprawy relacji pojawiły się podczas szczytu NATO w Lizbonie, kiedy obydwie strony zapowiedziały początek nowego otwarcia we wzajemnych stosunkach, opartych na pragmatyzmie i wspólnym podejmowaniu wyzwań dla bezpieczeństwa. Pomimo pewnej poprawy i postępu wyżsi urzędnicy administracji państwowej, a szczególnie Władimir Putin byli nastawieni krytycznie do wielu aspektów polityki i działań sojuszu. Podobnie wewnątrz NATO, niektórzy sojusznicy wyrażali dezaprobatę dla antysojuszniczej i antyamerykańskiej retoryki, nieprzestrzegania praw człowieka, odrzucania norm demokratycznych i demokratycznych instytucji. Główną przeszkodą bliższej współpracy były plany związane w programem obrony przeciwrakietowej.

W kwietniu 2011 r. Rada NATO – Rosja przyjęła nowy *Plan działania w zwalczaniu terroryzmu*, którego implementacja miała wzmocnić zdolności odstraszania, zwalczania i postępowania w przypadku ataku terrorystycznego. W ramach tego przedsięwzięcia przewidziano wymianę informacji niejawnych, rozwijanie technologii wykrywania materiałów wybuchowych oraz poprawę ochrony infrastruktury krytycznej. Ważnym elementem tego planu była współpraca dotycząca przestrzeni powietrznej (*Cooperative Airspace Initiative* – CAI), której istotą jest zapobieżenie atakowi podobnemu do wydarzeń z 11 września, poprzez skoordynowane przejęcie statku powietrznego, uprowadzonego przez terrorystów. W 2011 r. przeprowadzono w tym zakresie wspólne ćwiczenie, które miało być powtarzane w przyszłości¹³. Inną inicjatywą było powołanie rosyjsko-europejskiego konsorcjum badawczego, które ma poszukiwać technologii umożliwiających identyfikowanie zamachowców samobójców w węzłach i bazach transportowych.

¹³ NATO – Russia Council Practical Cooperation Fact Sheet, November 2012, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2012_11/20121204_121128-NRC-factsheet.pdf, (15.09.2019).

Konstruktywna współpraca w pewnych obszarach nie wyklucza istnienia poważnych rozbieżności w innych. W listopadzie 2010 r. osiągnięto porozumienie o współpracy, dotyczące obrony przeciwrakietowej, uznane za jedno z zasadniczych osiągnięć szczytu w Lizbonie. Jednakże negocjacje dotyczące praktycznych aspektów porozumienia cechowały nieustanne spory i sprzeciw wobec planów NATO. Rosyjscy przedstawiciele sugerowali nawet wyprzedzające uderzenie na instalacje przeciwrakietowe. W tym czasie nie nastąpił także żaden postęp w sprawie przywrócenia integralności Gruzji, nie cofnięto dekretu Putina z 2007 r., zawieszającego uczestnictwo w CFE oraz wysuwano żądania większego wpływu na bezpieczeństwo w obszarze euroatlantyckim. Z krytyką rosyjską spotkała się odmowa uznania niepodległości Osetii Południowej i Abchazji oraz propozycje wzmocnienie przez NATO współpracy z Gruzją i Ukrainą. Moskwa negatywnie oceniała także operację NATO w Libii, której celem miało być – wbrew rezolucji RB ONZ i mandatu operacji – obalenie Kaddafiego, a nie ochrona ludności cywilnej. Negatywne doświadczenia z Libii, były później przyczyną sprzeciwu użycia siły wobec reżimu w Syrii.

Negatywne emocje wzbudzały realizowane co dwa lata, począwszy od 2009 r., przez Siły Zbrojne FR, wspólnie z białoruskimi, ćwiczenia ZAPAD¹⁴. Niektórzy członkowie NATO, szczególnie Polska i państwa bałtyckie, traktują je jako prowokację przeciwko sojusznikom. Postrzeganie zagrożenia militarnego wyraźnie odzwierciedlają scenariusze tych ćwiczeń wojskowych. We wrześniu 2009 r. w zachodniej Białorusi i Rosji przeprowadzono ćwiczenie, którego scenariusz świadczył o postrzeganiu NATO jako rzeczywistego zagrożenia¹⁵. W założeniu mniejszość polska w zachodniej Białorusi rozpoczęła rozruchy przeciwko rządowi w Mińsku, a jednocześnie litewscy „terroryści” zaatakowali Obwód Kaliningradzki (OK). W reakcji na te wydarzenia ponad dziesięcioletni kontyngent rosyjsko-białoruski z OK wzmocniony desantem z Morza Bałtyckiego i jednostkami sił specjalnych, prowadzącymi działania na zapleczu przeciwnika, zdołał w krótkim czasie opanować sytuację. Powodzenie operacji sił rosyjsko-białoruskich spowodowało wkroczenie na terytorium Rosji trzech brygad NATO – estońskiej, łotewskiej i brygady

¹⁴ We fragmencie dotyczącym ćwiczeń ZAPAD autor czerpie z ustaleń zaprezentowanych w książce M. Kaszuba, M. Minkina, *Imperialna gra Rosji*, Warszawa 2016, s. 148-150.

¹⁵ Ćwiczenie podzielono na dwie części: działania w rejonie północnym – kryptonim ŁADOGA oraz w południowym – kryptonim ZAPAD. Wzięło w nim udział 13 000 żołnierzy, poniżej progu obligującego państwo prowadzące ćwiczenie do zaproszenia obserwatorów międzynarodowych.

jednego z państw stacjonującej w regionie. Siły NATO zostały powstrzymane, a następnie zmuszone do wycofania się, w wyniku kontrataku, przeprowadzonego skutecznie przez elitarną 76. Dywizję Powietrzno-Szturmową stacjonującą w Pskowie¹⁶.

Scenariusz prezentowanego ćwiczenia świadczy nie tylko o postrzeganiu NATO jako przeciwnika w szeroko pojętym znaczeniu, ale wskazuje, że terytorium i sojusznicze siły zbrojne są przedmiotem szerokiego zainteresowania wywiadowczego. Opracowanie scenariusza ćwiczenia wymaga bowiem różnorodnych informacji o strukturze, wyposażeniu, procedurach operacyjnych oraz wiedzy o prowadzeniu działań przez jednostki sił zbrojnych państw Sojuszu Północnoatlantyckiego. W następnych latach ćwiczenia ZAPAD kontynuowano. Niepokój budziła także postępująca militaryzacja OK.

Aneksja Krymu. NATO – Rosja w nowej rzeczywistości

Aneksja Krymu wywołała obawy wśród wielu nowych członków sojuszu, a szczególnie państw bałtyckich, które wstąpiły do niego w 2004 r. Estonia i Łotwa posiadają znaczną mniejszość rosyjską, którą pewnego dnia Kreml ze chce „chronić”, w podobnym stylu jak na Krymie. Obawy Litwy wynikają z jej geopolitycznego położenia pomiędzy Rosją a jej północną enklawą, Obwodem Kaliningradzkim. Wiele do myślenia dają ataki cybernetyczne na infrastrukturę informatyczną tych państw, które prawdopodobnie przeprowadzone były przez FR, chociaż trudno w tym obszarze znaleźć jednoznaczne dowody.

W obliczu wydarzeń na Ukrainie, które zmieniły w sposób istotny środowisko bezpieczeństwa, zobowiązanie z 1997 r., że sojusznicze siły i infrastruktura nie zbliżą się w kierunku granic Federacji Rosyjskiej, straciło na znaczeniu. Zajęcie Krymu i inspirowana przez Moskwę operacja paramilitarna we wschodniej Ukrainie oraz koncentracja zgrupowań wojska w pobliżu jej granic przekreśliła dżentelmeński podział w NATO – na starych członków, na terytorium których mogą stacjonować sojusznicze siły oraz nowych – gdzie jakiegokolwiek znaczące wzmocnienie lub ćwiczenia, mają antyrosyjską konotację. Polska i państwa bałtyckie prowadzą intensywną ofensywę dyplomatyczną, składającą do zdecydowanej reakcji na politykę Putina. Stoją na stanowisku, że

¹⁶ *War games. Jitters in eastern Europe over Russia's military maneuvers*, „The Economist”, October 29.

terytorialny ekspansjonizm Kremla będzie kontynuowany wcześniej czy później, do momentu, kiedy Zachód powie zdecydowane nie, poparte konkretnymi działaniami, najlepiej o charakterze militarnego odstraszenia.

Obserwując postępowanie władz rosyjskich, wydaje się, że największą prowokacją i zachętą Putina do dalszych działań będzie zaniechanie Zachodu. Ośmielona brakiem działania Rosja będzie testowała Zachód, na ile może sobie pozwolić. Nie jest trudnym do wyobrażenia sobie aneksji części jednego z państw bałtyckich w obronie praw rosyjskiej mniejszości, żądanie korytarza do Obwodu Kaliningradzkiego przez terytorium Litwy lub groźba ataku nuklearnego wobec jednego z państw sojuszniczych. W ramach pozainformacyjnych operacji wywiadu lub sił specjalnych nie stanowiłoby większych trudności przeprowadzenie sabotażu kolei, morderstwa obywatela FR, zorganizowanie protestów antyrządowych czy wykonanie ataku cybernetycznego.

W listopadzie 2013 r. Sojusz Północnoatlantycki, przeprowadził – po raz pierwszy od 2006 r. – ćwiczenie o kryptonimie „Steadfast Jazz 2013”, z użyciem wojsk i strzelaniem amunicją bojową. Zgodnie ze scenariuszem siły NATO odpierały symulowany atak na Estonię ze strony państwa zwanego, dla celów ćwiczenia, Bothnia. Manewry NATO były odpowiedzią na wspomniane już, prowadzone od 2009 r. na szeroką skalę, ćwiczenia sił zbrojnych FR ZAPAD, które nie tylko poniżały sąsiadów, bo w takich kategoriach należy oceniać koncentrację wojsk przy granicach innego państwa, ale wywoływały poczucie zagrożenia o własne bezpieczeństwo. W czasie jednego z takich ćwiczeń wykonano symulowany atak nuklearny na Warszawę.

Decydując się na przeprowadzenie „Steadfast Jazz 2013”, Sojusz demonstrował powrót do swoich zasadniczych zadań zapisanych w Traktacie Waszyngtońskim. Skłoniły do tego, po pierwsze zwiększające się w szybkim tempie wydatki wojskowe FR, po drugie, antyzachodnia retoryka polityków i administracji rosyjskiej, w tym zapowiedź wykonania uderzenia na budowany pod auspicjami NATO, system obrony przeciwrakietowej. Taka odpowiedź Sojuszu jednakże nie zadowalała wszystkich. Uznawana była nieadekwatną do asertywnej Rosji, co egzemplifikuje chociażby fakt, że spośród 6000 uczestników ćwiczenia, zaledwie 300 żołnierzy było Amerykanami.

Aneksja Krymu dodała nowej energii w poszukiwaniu przez NATO swojego znaczenia. Akt ten dowiódł, że Rosja do wspierania dyplomacji nacisku nie zawaha się przed użyciem sił zbrojnych, co jednocześnie pozbawiło państwa zachodnie iluzji, dotyczącej trwałości własnego bezpieczeństwa. Zawaliła się także inna iluzja, którą były wysiłki NATO i UE zmierzające do partnerskiego zaangażowania Rosji we współodpowiedzialność za bezpieczeństwo obszaru euroatlantyckiego. Przyłączenie Krymu do FR nie pozostawia złudzeń, że jest to kolejna próba rozbudowywania imperialnej Rosji, w formule Unii Euroazjatyckiej. Z tego między innymi powodu Ukraina nie mogła związać się w jakiejkolwiek formie z Zachodem.

Bezpośrednią przyczyną kryzysu na Ukrainie była odmowa podpisania przez Janukowycza umowy stowarzyszeniowej z UE, ale Rosja obawia się, że każda forma bliższej współpracy z Zachodem może torować powoli drogę do członkostwa w NATO. Rosja rozgrywa na Ukrainie wokół rozszerzenia NATO swoją geopolityczną grę. Należy przypuszczać, że w najbliższym czasie Ukraina nie wstąpi ani do UE, ani do NATO. Państwo to jest zbyt słabe, biedne i skorumpowane. Zachód, nie odważy się – przy swoich problemach – na podjęcie tak wielkiego wyzwania. Jak twierdzi Robert Kaplan:

Kraj ten nigdy nie stanie się częścią Zachodu nawet w najbardziej optymistycznym wariacie. Będzie strefą buforową powoli wpadającą z powrotem w rosyjską strefę wpływów. Rosja nie musi nic robić, w zasadzie wystarczy żeby pilnowała, by sytuacja na Ukrainie się nie poprawiała, sprawiając, że Ukraińcy nadal będą sfrustrowani korupcją, biedą i brakiem porządnie działających instytucji. Innymi słowy: główny problem leży w Kijowie, nie na Donbasie, nie na froncie. Nawet jeśli sytuacja na froncie będzie stabilna to Zachód nie będzie w stanie temu zapobiec. Najwięcej, co może ugrać Ukraina, to stać się zdrowym państwem buforowym. Myślę, że ukraińska *success story*, z pełną integracją z Zachodem i demokratyzacją, jest niemożliwa¹⁷.

Podsumowanie

Sprzeciw wobec rozszerzenia jest częścią szerszego sporu pomiędzy Rosją a Zachodem dotyczącego bezpieczeństwa i jego struktury. Wynika on z kultury

¹⁷ Nowy, bynajmniej nie wspaniały świat, rozmowa Ziemowita Szczepka z Robertem D. Kaplanem „Nowa Europa Wschodnia”, nr 3/2016, epub s. 164-165.

strategicznej oraz postrzegania świata. Rosja patrzy na świat w kategoriach geopolitycznych, Zachód natomiast w kategoriach liberalnych. Można dostrzec pewne podobieństwa pomiędzy kulturą strategiczną Rosji i Stanów Zjednoczonych, jak chociażby duża wrażliwość na suwerenność i niezależność podejmowania decyzji oraz przywiązanie do systemu westfalskiego. Jednakże w przypadku USA odejście od norm westfalskich widoczne jest, kiedy próbują chronić swoje narodowe interesy za granicą¹⁸. Dla Rosji miejsce państwa w świecie zależy od kalkulacji siły oraz zdolności do zapewnienia swojej suwerenności i bezpieczeństwa. Rosja uznaje się za wielkie mocarstwo, przede wszystkim z powodu swojego rozległego terytorium. Będąc potęgą euroazjatycką posiada znaczne możliwości odgrywania ważnej roli w kilku regionach: w Europie, rejonie Oceanu Spokojnego, Środkowej i Południowej Azji oraz na Bliskim Wschodzie. Posiadając utrwalone historycznie przekonanie o swojej wielkości, Rosji trudno było przyjąć do wiadomości w latach 90., że może być państwem słabym. Ten okres kojarzy się Rosjanom – i słusznie – z chaosem, biedą, dezintegracją i poniżeniem¹⁹. Takie państwo posiadało ograniczone możliwości wpływu na sprawy międzynarodowe. Między innymi dlatego Rosja pod presją wycofała w 1994 swoje wojska z państw bałtyckich i nie potrafiła zatrzymać rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego. Niezależnie od krytyki pod adresem Putina, zdołał on skonsolidować i wzmocnić państwo, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Rosyjską polityką politykę zagraniczną cechuje pragmatyzm w umacnianiu swojej siły i bezpieczeństwa. Znamienne, ale aktualne do tej pory są oceny George Kenan’a zawarte w depeszy z lutego 1946 z placówki w Moskwie, w tzw. „długim telegramie” do prezydenta USA Trumana. Dokonując analizy rosyjskiej polityki zagranicznej po drugiej wojnie światowej. Kenan pisał, że:

[...] U podstaw neurotycznej wizji spraw międzynarodowych przez Kreml jest poczucie braku bezpieczeństwa, [...] rządzący zawsze bali się zagranicznej penetracji, bali się bezpośredniego kontaktu między światem zachodnim a ich własnym, bali się co się stanie, jeśli obcokrajowcy dowiedzą się co dzieje się

¹⁸ L. Igumnova, *Russia's Strategic Culture Between American and European Worldviews*, "Journal of Slavic Military Studies", vol. 24, nr 2, 2011, s. 256.

¹⁹ Tamże.

wewnątrz. I nauczyli się poszukiwania sposobów zapewnienia sobie bezpieczeństwa tylko poprzez cierpliwą, ale śmiertelną walkę do totalnego zniszczenia konkurencyjnego, bez ugody i kompromisu²⁰.

Rozpatrując rozszerzenie NATO z perspektywy takiego myślenia, z którego zapewne wiele pozostało w kulturze strategicznej i politycznej Rosji, proces ten istotnie może kreować wiele dylematów bezpieczeństwa. A zatem, każdy nowy członek Sojuszu Północnoatlantyckiego zmniejsza bezpieczeństwo Rosji i skłania do reakcji, którą jest poszukiwanie większego bezpieczeństwa. Przybliżanie się konkurencyjnego, bogatego i dobrze uzbrojonego podmiotu do jej terytorium oznacza rozszerzanie wpływów Zachodu i redukcja bezpieczeństwa Rosji.

W rosyjskiej ocenie Zachód w dalszym ciągu myśli kryteriami blokowego podziału świata, a instrumentem implementacji takiego myślenia jest właśnie rozszerzenie NATO. Na rozszerzeniu szczególnie zależy USA. Nowi członkowie, jak się okazało, są znacznie bardziej posłuszni wobec Waszyngtonu niż starzy. Gdyby teoretycznie USA chciały na terytorium nowych członków rozmieścić znaczne siły wojskowe, nie spotkałyby się z żadnym oporem. Wprost przeciwnie, nowi członkowie obecność wojsk amerykańskich uznałyby jako zwiększenie gwarancji własnego bezpieczeństwa. Nie byłoby takie łatwe natomiast ustanowienie nowych amerykańskich baz w państwach członkowskich Europy Zachodniej²¹. Nowo przyjęte państwa nie krytykują praktycznie żadnego aspektu polityki Stanów Zjednoczonych jak nie ośmieliły się ich krytykować w sprawie interwencji i Iraku w 2003 r., wbrew opinii Niemiec i Francji.

Bibliografia

Igumnova L., *Russia's Strategic Culture Between American and European Worldviews*, "Journal of Slavic Military Studies", vol. 24, nr 2, 2011.

Kapitonenko N. *Cooperation Instead of Containment Reflections on the Potential of Russian – Ukrainian Strategic Partnership*, „Russia in Global Affairs”, January–March 2010, vol. 8, no. 1.

²⁰ Telegram, George Kennan to George Marshall ["Long Telegram"], February 22, 1946. Harry S. Truman Administration File, Elsey Papers www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/6-6.pdf, (19.04.2017).

²¹ Г. Ермолов, *Путин, Россия и запад. О чем молчит Бу – Бу – Си*, Litres 2017, epub, s. 197.

Kaszuba M., Minkina M., *Imperialna gra Rosji*, Warszawa 2016.

Lavrov A., *After the War. The Postwar Settlement of Russia's Armed Forces in Abkhazia and South Ossetia*, „Russia in Global Affairs”, January–March 2010, vol. 8, no. 1.

NATO – Russia Council Practical Cooperation Fact Sheet, November 2012, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/asets/pdf/pdf_2012_11/20121204_121128-NRC-factsheet.pdf

Nowy, bynajmniej nie wspomniały świat, rozmowa Ziemowita Szczepka z Robertem D. Kaplanem „Nowa Europa Wschodnia”, nr 3/2016, epub.

Operations of the Main Intelligence Administration (GRU) Glavnoye Razvedyvatel'noye Upravlenie (GRU), FAS Intelligence Resource Program, www.fas.org/irp/world/russia/gru/ops.htm.

Press Statement and Answers to Journalists' Questions Following a Meeting of the Russia–NATO Council. April 4, 2008, Bucharest, Portal Prezydenta FR archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/04/04/1949_type82915_163150.shtml.

Putin's Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy, “The Washington Post”, 12.02.2007, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html.

Remarks to the Atlantic Student Summit President George W. Bush NATO Prague Summit Prague, Czech Republic November 20, 2002. US Department of State Archive www.2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/2002/15317.htm.

Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy February 10, 2007 Munich, Portal Prezydenta FR, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.

Telegram George Kennan to George Marshall [“Long Telegram”], February 22, 1946. Harry S. Truman Administration File, Elsey Papers www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/6-6.pdf

Trenin D., *Rossia i mir v HHI veke*. “Izdatelstvo “È” 2016, ebook epub.

Paton W. N., *Russia tells Ukraine to stay out of NATO*, “The Guardian” 8.06.2008 www.theguardian.com/world/2006/jun/08/russia.nickpatonwalsh.

War games. Jitters in eastern Europe over Russia's military maneuvers, „The Economist”, October 29.

Wolff A.T., *The future of NATO enlargement after the Ukraine crisis*, “The Times”, 21 Nov. 2002.

Ермолов Г., Путин, *Россия и запад. О чем молчит Би – Би – Си*, Litres 2017, epub.

EWOLUCJA ROSYJSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA W LATACH 2000–2016¹

EVOLUTION OF RUSSIAN FOREIGN AND SECURITY POLICY IN THE YEARS 2000–2016

Abstract: Relations between the North Atlantic Alliance and Russia in recent years undergone a significant transformation. From attempts to establish cooperation through normalization to the open hostility of Russia. Vladimir Putin's period of power was particularly abundant in changes. This article not only illustrates the process of these changes. The author also focused attention on their key causes. At the same time, emphasized the common interests despite the differences. An important part is the reference to the strategic culture of the Russian Federation, which largely determines the nature of NATO-Russia relations.

Keywords: NATO, Russian Federation, relations, differences, common interests

Wprowadzenie

W Rosji transformacja ustrojowa była żmudna i wyczerpująca. Rozpad imperium radzieckiego był procesem bardziej skomplikowanym, osadzonym w uwarunkowaniach wewnętrznych oraz zewnętrznych, wynikających z międzynarodowej i prawnej pozycji ZSRR w świecie. Upadek państwa zaskoczył elity, który poczuły się bezradne i zagubione. To one bowiem nadawały ideologiczny ton imperium, implementowały politykę partii komunistycznej w społeczeństwie i gospodarce. W przeciwieństwie do elit w Europie Środkowo-Wschodniej i państw bałtyckich, które były zdecydowane w integracji

¹ Fragmenty niniejszego tekstu są częścią obszerniejszego opracowania: M. Kaszuba, *W uścisku Moskwy. Obszar poradziecki*, Warszawa 2017.

ze strukturami euroatlantyckimi, rosyjskie elity znalazły się w stanie bezideowości. Jedyny pomysł, który przychodził im wówczas do głowy to umocnienie państwa we wszystkich sferach jego działalności i odbudowa pozycji na arenie międzynarodowej. Myślenie takie wzmocnił kryzys finansowy 1998 i upokorzenie Rosji w czasie kryzysu w Kosowie.

W polityce zagranicznej FR po upadku ZSRR były obecne dwie przenikające się tendencje. Pierwsza z nich wynikała z przekonania, że świat jest jednobiegunowy z dominującą rolą Stanów Zjednoczonych. W tej sytuacji Rosja powinna być możliwie najbliżej tego centrum i w duecie amerykańsko – rosyjskim decydować o porządku międzynarodowym. Takie myślenie dominowało w czasie tak zwanego *miodowego miesiąca* w relacjach z zachodem za czasów prezydentury Jelcyna. O takim podejściu był przekonany również Władimir Putin, gdy rozpoczął swoją pierwszą kadencję. Świadczyć o tym mogą jego zabiegi, ukierunkowane na zdobycie przychylności zachodnich przywódców. Tony Blair był pierwszym politykiem, z którym rosyjski prezydent zamierzał zbudować przyjacielskie kontakty. Wierzył także wtedy, że z Zachodem, a szczególnie z USA można wypracować bardzo dobre stosunki, których warunkiem jest zrozumienie przez zachodnich decydentów rosyjskiej specyfiki. Dlatego należy spotykać się, wyjaśniać, przekonywać w jakim miejscu znajduje się Rosja i jakie są jej problemy. Putin przyjmował wtedy każdego zachodniego przywódcę, każdego ministra spraw zagranicznych. Poświęcał im więcej czasu niż przewidywał protokół, a czasem zdrowy rozsądek². Podobną postawę wykazywał w czasie powstania koalicji antyterrorystycznej po zamachach z 11 września. To właśnie Władimir Putin był pierwszym przywódcą państwa, który zadzwonił do Busha, deklarując solidarność i gotowość wsparcia amerykańskich posunięć przez wszystkie rosyjskie siły i środki, jeżeli zaistnieje taka potrzeba. W lutym 2002 r. złożył w Waszyngtonie wizytę szef GRU, gen. Walentin Korabielnikow. W czasie wizyty spotkał się z szefem Połączonych Sztabów gen. Richardem B. Myersem oraz dyrektorem Agencji Wywiadu Obronnego wiceadm. Thomasem R. Wilsonem. Omawiane były wtedy problemy współpracy wywiadów wojskowych w walce z terroryzmem. Korabielnikow zadeklarował także wolę udziału w przesłuchaniach

² М. Зыгарь, *Вся кремлевская рать, "Альпина Диджиталь"*. Москва 2016, s. 24, ebook epub.

obywateli rosyjskich (Czeczenów zatrzymanych w Afganistanie), przetrzymywanych w ośrodku w Guantanamo³. Szef GRU przekazał także stronie amerykańskiej pewne informacje wywiadowcze, posiadające znaczenie w walce z terrorystami, co miało przekonać Amerykanów o szczerych intencjach. Wolę współpracy z USA i zachodem widzimy także w czasie prezydentury Dmitrija Miedwiediewa, który wyrażał pogląd o potrzebie partnerstwa dla modernizacji.

W kontrze do opisanego nurtu myślenia o polityce zagranicznej znaleźli się zwolennicy poglądu, że istotą świata jest jego wielobiegunowy charakter, a Rosja powinna pełnić rolę jednego z biegunów w tej konfiguracji i wykorzystywać ten fakt jako kartę przetargową w relacjach z Zachodem, aby zająć bardziej znaczącą pozycję w *de facto* jednobiegunowym świecie. Ten drugi trend zaczął dominować w połowie lat 90. XX wieku, a na dobre umocnił się w trakcie trwania drugiej kadencji prezydenckiej Władimira Putina.

Wyraźny zwrot w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji został jednoznacznie zaprezentowany na konferencji bezpieczeństwa w Monachium w 2007 r., podczas której Putin wyraźnie wyartykułował rosyjskie interesy i powiedział, że nie akceptuje pouczenia przez Zachód i jednobiegunowego świata. Świat powinien być wielobiegunowy i Rosja posiada w takim świecie własne interesy, z którymi należy się liczyć.

Przyczyny radykalizacji rosyjskiego spojrzenia na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa

Asertywność polityki rosyjskiej osłabła nieznacznie za czasów prezydentury Miedwiediewa, ale kolejną kadencję Putina, rozpoczętą w 2012 r., charakteryzuje nie tylko powrót do przywołanej narracji, ale nawet radykalizacja poglądów. Krąg władzy kremlowskiej doszedł do wniosku, że nastał czas aby przekształcić Rosję w jedno z centrów wielobiegunowego świata. Na zwrot ten złożyło się kilka powodów.

Pierwszym z nich było przekonanie, że rozkład sił we współczesnym świecie uległ zmianie. Zachód, który pretendował do roli przywódczej, kreatora doskonałego systemu politycznego i ekonomicznego sam znalazł się w tarapatach. Dowodził tego między innymi kryzys finansowy rozpoczęty

³ B. Gertz, R. Scarborough, *GRU chief visits*, „Washington Times”, February 15, 2002.

w 2008 r. i kłopoty gospodarcze w państwach strefy euro, które zainspirowały drżące w niektórych państwach UE tendencje dezintegracyjne. Kryzys finansowy w Grecji dawał mocne podstawy do przypuszczenia, że nie tylko strefa euro znajduje się w zapaści, ale cała Unia Europejska. Oceniano, że światowe centra siły przenoszą się w kierunku wschodnim, ale jednocześnie przeceniano znaczenie BRICS jako nowego ośrodka światowej gospodarki.

Drugim powodem było nabranie przekonania o gospodarczej samodzielności i niezależności. Wynikało to z niemal całkowitego opanowania przez rosyjskie monopole surowcowe rynku wewnętrznego i sprowadzenie zagranicznych podmiotów do roli podrzędnej. Koncerny rosyjskie chciały nie tylko dominować w przestrzeni poradzieckiej, ale także na Zachodzie. Stało się to w wyniku ingerencji państwa w umowy dotyczące warunków eksploatacji złóż rosyjskich przez zachodnie koncerny. Zarzucano im nieprzestrzeganie norm ekologicznych, utrudniano procedury wizowe specjalistom, a służby policyjne dokonywały przeszukiwań w ich rosyjskich siedzibach⁴. W konsekwencji doszło do wymuszenia odsprzedaży zagranicznych udziałów rosyjskim podmiotom gospodarczym. Jednym z takich spektakularnych przykładów było przejęcie w całości przez Rosneft w 2012 r. rosyjsko-brytyjskiej spółki TNK-BP. Po wchłonięciu TNK-BP Rosneft stał się największym w świecie koncernem paliwowym będącym własnością publiczną (rosyjski skarb państwa ma w nim ok. 75 proc. udziałów), wydobywającą ok. 4 mln baryłek ropy dziennie, co stanowi około jednej trzeciej łącznego wydobycia w Rosji⁵.

Trzeci motyw to optymistyczna ocena, że w przestrzeni poradzieckiej pomyślnie przebiegają procesy integracyjne, a Rosja skutecznie włącza państwa poradzieckie do międzynarodowych instytucji, w których jest motorem napędowym i posiada pozycję lidera. Dotyczy to Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), Euroazjatyckiej Unii Celnej, Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ) oraz Związku Białorusi i Rosji (ZBiR). Współpraca w ramach tych organizacji stanowiła trzon do utworzenia w maju 2014 r.

⁴ *Battle for TNK – BP turns into all – out war*, "The Guardian", 27.07.2008 www.theguardian.com/business/2008/jul/27/bp.oil, (9.10.2016).

⁵ *Rosneft przejmuje w całości spółkę TNK – BP*, Centrum Informacji o Rynku Energii, 22.10.2012, www.cire.pl/item,66959,1,0,0,0,0,rosneft-przejmuje-w-calosci-spolke-tnk-bp.html, (9.10.2016).

Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG), która początkowo składała się z Rosji, Kazachstanu i Białorusi, a następnie – do końca 2014 r. – rozszerzyła o Armenię i Kirgistan.

Po czwarte, rosyjscy politycy byli wielce rozczarowani polityką zagraniczną Miedwediewa. Poparcie dla jego prezydentury, wynikało z założenia, że powierzenie najwyższego urzędu w państwie przedstawicielowi młodego pokolenia, bez przeszłości w KGB, zaowocuje dobrymi stosunkami z Zachodem, na warunkach akceptowanych przez Rosję⁶. Początkowo wszystko wskazywało, że tak się właśnie stanie. Zachód wybaczył Rosji dość szybko wtargnięcie wojsk rosyjskich do Osetii Południowej i Gruzji w czasie konfliktu z tym państwem w sierpniu 2008 r. Relacje powróciły do normy, nastąpił tzw. reset w stosunkach rosyjsko-amerykańskich. W 2010 r. podpisano porozumienie START w sprawie redukcji zapasów nuklearnych oraz Partnerstwo dla Modernizacji. Jednak, mimo tych osiągnięć, w Rosji uważano, że Zachód nie przyznał jej właściwego, prominentnego miejsca w systemie podejmowania decyzji o bezpieczeństwie międzynarodowym i innych sprawach globalnych. W takim przekonaniu utwierdziła rosyjskie elity wladza arabska wiosna z lat 2011–2012 i jej konsekwencje. Moskwa odbierała działania USA i Zachodu, wspierające obalenie północnoafrykańskich i bliskowschodnich reżimów jako mieszanie się w sprawy w rejonach bliskich geograficznie, politycznie i historycznie Rosji. Szczególne wrażenie zrobiło obalenie i poniżająca śmierć Kaddafiego oraz dalszy rozwój wydarzeń w Libii. Wyżsi urzędnicy państwowi i politycy uważali, że działania Zachodu bez uwzględnienia opinii Rosji świadczą nie tylko o ignorowaniu jej jako mocarstwa, ale także osłabia ją i uderza w jej żywotne interesy

Po piąte, uznano, że demonstracje społeczne przeciwko władzy w czasie wyborów do Dumy w 2011 r. i prezydenckich w 2012 r. były inspirowane, kierowane i finansowane przez Zachód, a szczególnie Stany Zjednoczone. Demonstracje takie odbyły się w Moskwie, Petersburgu i wielu innych dużych miastach. Kreml doszedł do przekonania, że udział w tych protestach finansowanych przez Zachód organizacji pozarządowych jest jedną wielką operacją pozainformacyjną amerykańskich służb specjalnych. Tezę taką przyjęto już wcześniej w czasie tak zwanej „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie

⁶ D. Trenin, *Rossiia porvala s odnopolyarnoi sistemoi*, Moscow 2015, s. 4-7.

w 2004 r. i innych „kolorowych rewolucjach” w państwach obszaru WNP. Wystąpienia społeczne zostały dość szybko spacyfikowane, ale zrobiły na władzy poważne wrażenie. Zrodziła się nawet obawa o możliwość demontażu istniejącego systemu politycznego. Wydarzenia te miały istotny wpływ na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa realizowaną przez Kreml. Wzmocniły antyzachodnie przekonania elity rządzącej, które szybko, za pomocą kontrolowanej przez rząd propagandy, sponsorowanej estrady – przeniknęły i przyjęły się w społeczeństwie rosyjskim.

Rosja nigdy nie zaakceptowała jednobiegunowego ładu międzynarodowego, który wyłonił się po rozpadzie świata dwubiegunowo. Jeśli przyjmowała i stosowała rady i wskazania Zachodu, to w wyniku swojej słabości. Próbowwała stawiać opór, ale miał on skuteczność symboliczną. Przerzucenie komandosów z Bośni do Kosowa, w czasie konfliktu wokół tej prowincji, nie ostudziło Zachodu, który kontynuował swoją misję pokojową. Oponowanie, razem z Francją i Niemcami, przeciwko wojnie w Iraku w 2003r. nie powstrzymało operacji USA w tym kraju, tym bardziej, że nie było wobec nich wyraźnych rezolucji RB ONZ, akceptujących użycie siły. Przywołane wcześniej wystąpienie Putina w Monachium było wyraźną deklaracją, że Rosja nie zaakceptuje reguł postępowania w stosunkach międzynarodowych, jeżeli zostały ustanowione bez jej udziału i zgody.

Ład międzynarodowy z rosyjskiej perspektywy

Działania wojenne w Gruzji miały pokazać, że stanowisko Kremla jest niezmiennie i nie zawaha się użyć siły, aby dotrzymać wierności wyznawanym zasadom. Po wyborach prezydenckich w 2012 r. Putin bez zahamowania zaczął artykułować potrzebę znaczącej zmiany w światowym układzie sił i regułach postępowania w środowisku międzynarodowym. Rosja chce nie tylko takich zmian, które byłyby satysfakcjonujące dla niej. Chce także stworzenia nowych instytucji międzynarodowych, które zastąpią istniejące, zdominowane obecnie przez Stany Zjednoczone i ich sojuszników. Wydaje się, że obecny konflikt Rosja–Zachód dotyczy nie tylko ekspansji wpływów w klasycznym jej rozumieniu, ale konfliktu pomiędzy organizacjami międzynarodowym.

W kręgu rosyjskiej władzy już w latach 90. pojawiały się postulaty podpisania traktatu międzynarodowego, który sankcjonowałby stan, który

powstał po zakończeniu zimnej wojny. W tym kontekście istnieje ciągle aktualny pogląd, że brak takiego traktatu jest współcześnie źródłem wielu konfliktów i napięć. Mówił o tym między innymi były rosyjski premier Jewgienij Primakow, który w swojej obszernej analizie miejsca Rosji w świecie po zakończeniu zimnej wojny, postulował, żeby powrócić do porządku międzynarodowego w formule nowej Jałty, w którym wyraźnie podzielone są strefy wpływów Rosji i Zachodu⁷. Przy takim porządku, powstałoby wzdłuż granic byłego ZSRR coś w rodzaju czerwonej linii, której nie można byłoby przekroczyć. Ale stało się inaczej. Amerykanie, którzy przez czterdzieści lat bali się Związku Radzieckiego uznali, że przegrał zimną wojnę, za którą – zdaniem USA – powinien zapłacić. Zachód powiedział Rosji, że straciła status mocarstwa i dlatego powinna postępować zgodnie z jego zaleceniami. Taki pogląd wywoływał sprzeciw polityków i całego społeczeństwa, którzy poczuli się mocno upokorzeni. Jaskrawym przykładem tego upokorzenia było bombardowanie Jugosławii.

Od wystąpienia w Monachium władze rosyjskie, konsekwentnie podtrzymywały swój pogląd na miejsce Rosji w stosunkach międzynarodowych. Pogląd ten powtórzył Władimir Putin w październiku 2014 na spotkaniu Klubu Wałdajskiego⁸:

Zimna wojna zakończyła się, ale nie zakończyła się podpisaniem traktatu pokojowego określającego jasne i przejrzyste porozumienie dotyczące respektowania istniejących zasad lub tworzące nowe zasady i standardy. Taka sytuacja tworzy wrażenie, że tak zwani „zwycięzcy” zimnej wojny zdecydowali o wywoływaniu nacisku na wydarzenia i przekształcają świat, który służy ich własnym potrzebom i interesom. Kiedykolwiek istniejący system stosunków międzynarodowych, prawa międzynarodowego i równowagi, staje się przeszkodą na ich drodze, system ten jest określany jako bezwartościowy, przestarzały i wymagający natychmiastowego zburzenia⁹.

⁷ Е. Примаков, *Мир без России? К чему ведет политическая близорукость*, „Российская газета”, Москва 2009.

⁸ Międzynarodowy klub dyskusyjny „Wałdaj” – są to organizowane raz w roku spotkania ekspertów, podczas których podejmowane są problemy polityki Rosji. Forum powstało w 2004 r. z inicjatywy kilku periodyków rosyjskich oraz Rady Polityki Zagranicznej i Obronnej Rosji. Nazwa pochodzi od pierwszego spotkania, które odbyło się w Wielkim Nowogrodzie, niedaleko jeziora Wałdaj.

⁹ Meeting of the Valdai International Discussion Club, 24.10.2014 www.en.kremlin.ru/events/president/transcripts/46860, (12.10.2014).

Pomimo, że w Rosji oficjalnie mówi się, iż idealnym modelem jest system wielobiegunowy, tak naprawdę chodzi o powrót do *quasi* dwubiegunowego świata, w którym liczy się tylko Rosja i Stany Zjednoczone, a inne państwa znajdują się nieco niżej w tej międzynarodowej hierarchii. Amerykanie otrzymują sygnały takiego myślenia przy każdej niemal okazji. W życzeniach do Obamy z okazji święta narodowego USA w lipcu 2015 r. Putin wyraził nadzieję, że oba państwa są w stanie rozwiązywać najbardziej skomplikowane problemy międzynarodowe, skutecznie przeciwstawiać się globalnym zagrożeniom i wyzwaniom, przestrzegając zasady równości i wzajemnego poszanowania swoich interesów¹⁰. Rosja zdaje sobie doskonale sprawę, że daleko jej jeszcze do poziomu gospodarczego USA. Dlatego zdecydowała, że o jej mocarstwowym statusie będą świadczyły siły zbrojne, zdolne do szybkiego reagowania w każdym zakątku świata. Służy temu między innymi program modernizacji rosyjskich sił zbrojnych, liczne ćwiczenia wojskowe, prowadzone samodzielnie lub w ramach OUBZ i Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SOW).

Nowa jakość rosyjskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Rozpoczęta w 2012 r. kadencja Putina zmieniała w sposób istotny zasady rządzące polityką zagraniczną FR. Zmiany te mają charakter jakościowy i uzasadniają zaklasyfikowanie ich jako nowa karta w tej dziedzinie. W kontekście tego założenia w rosyjskiej polityce bezpieczeństwa międzynarodowego możemy zaobserwować kilka istotnych cech. Przede wszystkim warta odnotowania jest zmiana stosunku do norm prawa międzynarodowego. Rosja w odpowiedzi na nowe, pozatraktatowe zadania Sojuszu Północnoatlantyckiego, operację NATO w Kosowie, wojnę w Iraku 2003, mocno podkreślała, że Zachód te normy narusza. Był to priorytet polityki, przynajmniej w warstwie narracji dyplomatycznej, który wydawał się niezmienny. To właśnie w myśl tych pryncypiów żaden inny podmiot, oprócz RB ONZ, nie ma prawa podejmować decyzji o użyciu siły. Po aneksji Krymu do języka dyplomatycznego wkroczyła nowa narracja, w której przywołuje się obiektywnie istniejące normy moralne. Zgodnie z tym myśleniem Rosja miała prawo do obrony praw człowieka

¹⁰ Congratulations to US President Barack Obama on Independence Day, 4.07.2015 www.en.kremlin.ru/events/president/news/49864. (12.10.2016).

i interesów mieszkańców Krymu o narodowości rosyjskiej¹¹. Prawo międzynarodowe przybrało w tej wersji formułę ideologiczną. Za czasów Jelcyna i Putina, do roku 2008 oraz Miedwiediewa podkreślano pragmatyzm rosyjskiej polityki zagranicznej. Od 2012 Rosja wyraźnie samookreśla się jako jedno z ideologicznych światowych centrów, które jest ostoją tradycyjnych, konserwatywnych wartości. Wartości te są fundamentem władzy i całego społeczeństwa. Prezydent wyartykułował stanowisko w tej sprawie w przemówieniu do Zgromadzenia Federalnego:

Obecnie wiele państw rewiduje swoje wartości moralne i normy etyczne, podważa tradycje i różnice pomiędzy ludźmi i kulturami. Od społeczeństwa wymaga się obecnie nie tylko uznania praw każdego do wolności przekonań, poglądów politycznych i prywatności, ale także akceptacji bez żadnych wątpliwości, zaakceptowania na równych prawach zła i dobra, pojęć przeciwnych. Taka destrukcja tradycyjnych wartości od góry prowadzi nie tylko do negatywnych konsekwencji dla społeczeństwa, ale jest przede wszystkim antydemokratyczna, ponieważ opiera się na wąskim spojrzeniu, spekulatywnych ideach, wbrew woli większości, która nie akceptuje dziejących się zmian i proponowanej rewizji wartości. Wiemy, że jest coraz więcej i więcej ludzi na świecie, którzy popierają nasze stanowisko w sprawie definiowania tradycyjnych wartości, które tworzą przez tysiące lat duchową i moralną podstawę cywilizacyjną każdego narodu: tradycyjne wartości rodzinne, prawdziwe życie ludzkie, w tym życie religijne, nie tylko materialne istnienie, ale także duchowość, wartości humanizmu i globalnej różnorodności¹².

Takie treści powtarza się jak mantrę podczas spotkań w politykami, dziennikarzami, ekspertami, wpływowymi osobami ze świata nauki i kultury. Rosja chce pokazać w ten sposób, że różni się od liberalnego Zachodu, a sam liberalizm jest ideologią kapitalizmu, który ma ponadnarodowy charakter. W antyliberalną postawę wkomponowują się więzi z antysystemowymi ruchami za Zachodzie. Wymowne jest poparcie i wsparcie finansowe dla fran-

¹¹ Владимир Путин, Встреча с членами Совета палаты Совета Федерации, 27.03.2014 www.kremlin.ru/events/president/news/20645, (12.10.2016 r.).

¹² Presidential Address to the Federal Assembly, 12.12.2013 www.en.kremlin.ru/events/president/news/19825 (12.10.2016 r.).

cuskiego Frontu Narodowego, kierowanego przez Marine Le Pen, która, w zamian za kremlowską pożyczkę w wysokości 11 mln euro¹³, poparła aneksję Krymu. Była to pierwsza transza z 40 mln euro, która miała być przeznaczona na kampanię prezydencką we Francji w 2017 r.¹⁴. Niepokój wzbudzały także wypowiedzi lidera Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa i eurodeputowanego, Nigela Farage'a, który podziwiał Putina jako przywódcę i z uznaniem odnosił się do jego polityki wobec konfliktu w Syrii¹⁵. Zdaniem tego polityka Unia Europejska ma „krew na rękach”, ponieważ zainspirowała chaos na Ukrainie, który doprowadził do aneksji Krymu¹⁶.

Zauważalna jest również silna militaryzacja rosyjskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W Doktrynie Wojskowej z 2014 r. położony jest duży nacisk na znaczenie sił zbrojnych w realizacji celów polityki zagranicznej. Wśród głównych zagrożeń zewnętrznych zidentyfikowano narastanie potencjału wojskowego NATO i zbliżenie – poprzez rozszerzenie – infrastruktury wojskowej do granic FR oraz rozmieszczanie kontyngentów wojskowych w państwach zaprzyjaźnionych z Rosją oraz przylegających do nich akwenach. Celem takiego postępowania jest wywieranie politycznego i wojskowego nacisku¹⁷. W doktrynie znalazł się zapis symetryczny wobec artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego. W punkcie 25 czytamy:

Federacja Rosyjska uznaje zbrojną napaść na państwo–członka OUBZ jako agresję przeciwko wszystkim państwom członkom OUBZ i podejmie w takim przypadku działania zgodnie z Układem o Bezpieczeństwie Zbiorowym¹⁸.

W 2013 r. utworzono Siły Operacji Specjalnych. Będą one wykonywały zadania na terytorium kraju oraz poza jego granicami. W tym przypadku, podobnie jak w wielu innych, ujawnia się kompleks niższości wobec Stanów

¹³ M. Nowicki, *Francuska prawica za kremlowskie pieniądze*, 8.04.2015 r., www.newsweek.pl/swiat/jak-rosyjskie-wladze-finansowaly-francuski-front-narodowy-newsweek-plartykuly,360640,1.html, (13.10.2016 r.).

¹⁴ D. Chazan, *Russia 'bought' Marine Le Pen's support over Crimea*, „The Telegraph”, 4.04.2015 r., www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/11515835/Russia-bought-Marine-Le-Pens-support-over-Crimea.html, (13.10.2016 r.).

¹⁵ N. Morris, N. Farage, *Vladimir Putin is the world leader I most admire*, „The Independent”, 31.03.2014 r., www.independent.co.uk/news/uk/politics/nigel-farage-vladimir-putin-is-the-world-leader-i-most-admire-9224781.html, (13.10.2016 r.).

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Военная доктрина Российской Федерации..., pkt. 12 a, б, в.

¹⁸ Tamże, pkt. 25.

Zjednoczonych. Jednym z wielu uzasadnień pojawia stwierdzenie, że USA posiadają taką formację od ponad 40 lat¹⁹. Uznano także, że jedna z najlepszych tego typu formacji na świecie Specnaz GRU, nie jest wystarczający do wykonania wszystkich zadań. Założenie to okazało się prorocze podczas aneksji Krymu, kiedy pozbawione oznakowania pododdziały sił specjalnych wykonywały zadania militarne i pozamilitarne. Militaryzację polityki zagranicznej ujawnia także zastrzeżenie sobie prawa do wykonania jako pierwsza broni nuklearnej w warunkach konfliktu konwencjonalnego, kiedy Rosja uzna, że w grę wchodzi istnienie państwa²⁰. W 2015 r. Rosja całkowicie wycofała się z Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie, twierdząc że jest to odpowiedź na zwiększanie potencjału NATO, eskalację ćwiczeń przy granicach FR²¹. Ekspertcy rosyjscy doradzają, aby Rosja wycofała się z Traktatu o likwidacji rakiet średniego zasięgu z 1987r.²². W październiku 2016 Kreml podjął decyzję o wycofaniu się z porozumienia o utylizacji starych zapasów plutonu, które mogłyby być wykorzystane do celów wojskowych, uzasadniając nie wywiązywaniem się z niego przez Stany Zjednoczone.

Kierownictwo państwa zachowuje się w taki sposób, aby dać wyraźnie do zrozumienia, że jest przygotowane do działania w nieprzyjnym środowisku międzynarodowym i w warunkach napięć. Rosyjska dyplomacja wykazuje mniejszą elastyczność i skłonność do kompromisu. Wystąpienia polityczne i media przepełnione są ostrą krytyką pod adresem USA, UE, Ukrainy i innych państw uznanych za nieprzyjazne.

Nowego znaczenia nabrała mocno lansowana i wspierana przez państwo koncepcja „Ruskij Mir” (rosyjski świat). Pojęcie to obejmuje szeroką społeczność rosyjską. Nie tylko ludzi narodowości rosyjskiej, ale także mieszkających kiedyś na terenie Rosji lub ZSRR, mówiących po rosyjsku i utożsamiających się z kulturą. Przebywając za granicą powinni nie tylko zajmować się nauczaniem języka i kultury, ale wspierać Rosję politycznie, w tym potępiać

¹⁹ В. Бовал, *Силы Специальных Операций в России готовы к применению*, „Военное обозрение” 18.04.2013 r., www.topwar.ru/26966-sily-specialnyh-operaciy-v-rossii-gotovy-k-primeneniyu.html, (14.10.2016 r.).

²⁰ Военная доктрина Российской Федерации..., pkt. 27.

²¹ S. Arlak, *Rosja całkowicie wycofała się z Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie*, „Polska”, 11.03.2015 r., www.polskatimes.pl/artykul/3781441,rosja-calkowicie-wycofala-sie-z-traktatu-o-konwencjonalnych-silach-zbrojnych-w-europie,id,t.html, (14.10.2014 r.).

²² K.K. Khudoley, *Russia's foreign policy amid current international tensions...*, dz. cyt., s. 395.

sankcje zachodnie. W tym „rosyjskim świecie” Kreml dostrzega potężny instrument, swoistą *soft power*, umożliwiającą propagandę polityki i ideologii. Rozpatrując z innej perspektywy można postawić tezę, że ta grupa znakomicie nadaje się do wykorzystania przez wywiad rosyjski jako agentura wpływu i zasoby do zbudowania struktury zbierania informacji wywiadowczych. Problem rosyjskiej diaspory wyartykułowano wyraźnie w wystąpieniu Putina przed deputowanymi Dumy Państwowej, członkami Rady Federacji, szefami regionów i przedstawicielami społeczeństwa 18 marca 2014 r.

Prezydent nazwał Rosjan „największym na świecie podzielonym narodem”, apelując jednocześnie do Niemiec, którym ZSRR pomagał w zjednoczeniu, aby „wspierały aspiracje świata rosyjskiego w powrocie do jedności”²³. Warto zauważyć, że postulat zjednoczenia Rosjan występował jedynie w programie politycznym opozycji, i był odrzucany zarówno przez władzę jak i partę władzy Jedna Rosja²⁴.

Podsumowanie

Podsumowując, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat ewoluowała. Zauważalne jest, że kremłowska polityka staje się coraz bardziej konfrontacyjna, a postrzeganie globalnego środowiska bezpieczeństwa zdominowane jest przez złe relacje z państwami obszaru transatlantyckiego. Wojny w Gruzji i na Ukrainie oraz zaangażowanie w Syrii to materialne potwierdzenie tej zmiany.

W grudniu 2016r. Rosja opublikowała Koncepcję Polityki Zagranicznej, po raz pierwszy od konfliktu na Ukrainie i w Syrii²⁵. Dokument ten jest konkretny i dosadny w swoich sformułowaniach. Odzwierciedla zmiany, które nastąpiły w relacjach z Zachodem. W dokumencie silnie wyartykułowano współpracę z państwami azjatyckimi, zmieniło się postrzeganie Ukrainy i po raz pierwszy wspomniano o Syrii. Można w nim również zidentyfikować

²³ Обращение Президента Российской Федерации Владимир Путин выступил в Кремле перед депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, руководителями регионов России и представителями гражданского общества, 18.03.2014 г., www.kremlin.ru/events/president/news/20603, (14.10.2016 r.).

²⁴ K. K. Khudoley, *Russia's foreign policy...*, dz. cyt., s. 396.

²⁵ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 30 ноября 2016 г.) Министерство иностранных дел Российской Федерации, 1.12.2016 г., www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248, (18.10.2017 r.).

kilka kluczowych problemów, którym rosyjskie władze muszą sprostać. Przede wszystkim wskazuje się na konieczność umocnienia pozycji Rosji jako jednego z wpływowych centrów współczesnego świata. W tym procesie ważna rola przypada rosyjskim mediom, których zadaniem jest dalsze wzmocnienie ich obecności w globalnej przestrzeni informacyjnej w celu prezentowania społeczności międzynarodowej rosyjskiego punktu widzenia. W opinii autorki taki zapis zapowiada intensyfikację rosyjskiej wojny informacyjnej i propagandy. Z dokumentu jasno wynika, że Rosja zdaje sobie sprawę ze wzrostu znaczenia siły w stosunkach międzynarodowych. To z kolei może skutkować wzrostem liczby konfliktów, na które rosyjskie siły zbrojne mogą skutecznie, w ocenie rosyjskich decydentów, odpowiedzieć.

Ważna z perspektywy bezpieczeństwa międzynarodowego jest deklaracja sprzeciwu rosyjskich władz wobec mieszania się w wewnętrzne sprawy innych państwa oraz prób obalania rządów. Pozostawiono punkt dotyczący współpracy z państwami regionu euroatlantyckiego na równych prawach, ale zniesiono zapis o strategicznej wspólnocie celów w wspólnej walce ze współczesnymi zagrożeniami²⁶. Innymi słowy, koncepcja jest wyrazem jakościowych zmian, które nastąpiły w rosyjskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat.

Bibliografia

Arlak S., *Rosja całkowicie wycofała się z Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie*, „Polska”, 11.03.2015 r., www.polskatimes.pl/arttykul/3781441/rosja-calkowicie-wycofala-sie-z-traktatu-o-konwencjonalnych-silach-zbrojnych-w-europie,id,t.html.

Battle for TNK-BP turns into all-out war, “The Guardian”, 27.07.2008 r., www.theguardian.com/business/2008/jul/27/bp.oil.

Boval V., *Sily Special'nyh Operacij v Rossii gotovy k primeneniû*, „Voennoe obozrenie”, 18.04.2013 r., topwar.ru/26966-sily-specialny-operaciy-v-rossii-gotovy-k-primeneniyu.html.

Chazan D., *Russia 'bought' Marine Le Pen's support over Crimea*, “The Telegraph”, 4.04.2015 r., www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/11515835/Russia-bought-Marine-Le-Pens-support-over-Crimea.html.

²⁶ Tamże.

Congratulations to US President Barack Obama on Independence Day, 4.07.2015 r., www.en.kremlin.ru/events/president/news/49864.

Gertz B., Scarborough R., *GRU chief visits*, „Washington Times”, February 15, 2002.

Khudoley K., *Russia's foreign policy amid current international tensions*.

Koncepciâ vnešnej politiki Rossijskoj Federacii, www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248.

Meeting of the Valdai International Discussion Club, 24.10.2014 r., www.en.kremlin.ru/events/president/transcripts/46860.

Morris N., Farage N., *Vladimir Putin is the world leader I most admire*, „The Independent”, 31.03.2014 r., www.independent.co.uk/news/uk/politics/nigel-farage-vladimir-putin-is-the-world-leader-i-most-admire-9224781.html.

Nowicki M., *Francuska prawica za kremłowskie pieniądze*, 8.04.2015 r., www.newswweek.pl/swiat/jak-rosyjskie-wladze-finansowaly-francuski-front-narodowy-newsweek-pl,artykuly,360640,1.html (13.10.2016).

Obraŝenie Prezidenta Rossijskoj Federacii Vladimir Putin vystupil v Kremle pered deputatami Gosudars, 18.03.2014 r., www.kremlin.ru/events/president/news/20603, (14.10.2016).

Presidential Address to the Federal Assembly, 12.12.2013 r., www.en.kremlin.ru/events/president/news/19825.

Primakov E., *Mir bez Rossii? K čemu vedet političeskaâ blizorukost'*, „Rossijska gazeta”, Moskva 2009.

Putin V., *Vstreča s členami Soveta palaty Soveta Federacii*, 27.03.2014 r., www.kremlin.ru/events/president/news/20645, (12.10.2016).

Rosnieft przejmuje w całości spółkę TNK-BP, Centrum Informacji o Rynku Energii 22.10.2012 r., www.cire.pl/item,66959,1,0,0,0,0,rosnieft-przejmuje-w-calosci-spolke-tnk-bp.html.

Trenin, D., *Rossija porvala s odnopolyarnoi sistemoi*, Moscow 2015.

Zygar' M., *Vsâ kremlevskaâ rat'*, "Al'pina Didžital". Moskva 2012, ebook epub.

Ruslan PUZIKOW
Jewgienij KORALIOW

Państwowy Uniwersytet im. G. Dzierżawina w Tambowie
Instytut Prawa i Bezpieczeństwa Narodowego

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ КАК УСЛОВИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ВЗГЛЯД РОССИЙСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТРАДИЦИИ

**OPINIA SPOŁECZNA JAKO WARUNEK PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI:
PODEJŚCIE ROSYJSKIEJ TRADYCJI PRAWNEJ**

**SOCIAL OPINION AS A CONDITION OF ANTI-CORRUPTION:
AN APPROACH OF RUSSIAN LEGAL TRADITION**

Abstract: The current state of public opinion shows us the lack of one vector of its direction, but the forces associated with it are fully capable of resisting the phenomenon of corruption within the limits of the law and through many institutions, as well as society. Corruption offenses and their consequences, it seems, will most effectively be overcome with the help of public opinion and public institutions with the involvement of the Institute of Human Rights and legal doctrine. We are talking here about public disclosure of certain facts that could serve as a basis for internal audit or the initiation of criminal proceedings. This kind of action plays a leading role in the prosecution policy and thus contributes to the implementation of more transparent constructions and mechanisms. The transparency of all state or municipal processes guarantees a minimum level of corruption. Another aspect of minimizing corruption in society is the increase in direct interaction, direct dialogue between standardization bodies, law enforcement agencies and citizens.

Keywords: public opinion, corruption, Russian Federation

Современные юридические условия диктуют норматворцам и свои современные требования по регулированию той или иной жизненной ситуации. Стандартизация, более системное администрирование, увеличение регламентирующих документов, увеличение самого массива юридических институтов и конструкций, а также иные

правовые процессы последние десятилетия приобрели ещё некоторые аспекты, а именно – возможность вовлечения общественности или её активной части в деятельность по противодействию коррупции.

Общественное мнение может и должно служить основанием для того, чтобы правоохранительные органы и иные учреждения, задачи которых заключаются в противодействии коррупционных правонарушений и преступлений, обращали пристальное внимание на тот или иной объект (сделку, физическое лицо, деятельность некоторых юридических лиц). Общественное мнение, объединившись в одну идею – идею противодействия взяточничества и коррупции в целом, способно стать движущим механизмом в борьбе с незаконными деяниями.

Коррупция современного мира, как явление социальное и как юридически существующий состав, выступают элементами одной из сложнейших задач современного законодателя. Законодательство многих стран претерпевает изменения как системные, так и институциональные формы противодействия коррупции, но эффективность демонстрируют лишь некоторые правовые порядки. В настоящее время, мы можем говорить о том, что национальная правовая доктрина России приблизила наше общество, а вернее основные институты гражданского общества и общественные институты современности к полноценной работе по противостоянию коррупционных правонарушений.

Современные общественные институты в России набирают силу для полноценной работы не только в рамках своей основной деятельности (которая в зависимости от учредительных документов варьируется в различных направлениях), но они все могут быть консолидированы в русле единой цели – цели борьбы с коррупцией. А вот противодействие с коррупцией может стать задачей не только одного национального публично-правового образования, но и любого субъекта РФ и любого суверенного государства в частности.

Общественное мнение как условие публичности и наказуемости коррупционных преступлений

Преступления, совершенно любые преступления, становятся таковыми с точки зрения теории уголовного права в случае наличия состава.

Состав, как общеизвестно, формируется из субъекта, субъективной стороны, объекта и объективной стороны. Но факторы обнаружения и возможности выявления элементов состава преступления могут зависеть от условий обнародования, от получения публичности того или иного деяния. По данному основанию, мы выдвигаем тезис о том, что общественное мнение может и должно служить основанием для того, чтобы правоохранительные органы и иные учреждения задачи которых заключаются в противодействии коррупционных правонарушений и преступлений, обращали пристальное внимание на тот или иной объект (сделку, физическое лицо, деятельность некоторых юридических лиц). Общественное мнение, объединившись в одну идею – идею противодействия взяточничества и коррупции в целом, способно стать двигающим механизмом в борьбе с незаконными деяниями.

В последние десять лет истории нашей страны заметно усилился интерес ко всему, что составляет основу национального единства и национального централизма. В современной культуре России актуализируется проблема использования национальной идеи как механизма, консолидирующего общество для разрешения назревших проблем¹, в том числе и в сфере национальной безопасности. Со времен распада СССР область межнациональных отношений в Российской Федерации была и остается одним из самых проблемных и сложно регулируемых аспектов жизнедеятельности общества, острота напряженности в этой сфере была настолько высока, что на протяжении многих лет власть фактически предпочитала не вмешиваться в происходящее, желая избежать вероятного обострения ситуации. Но новообразованные государства на площадке СССР к сожалению приобрели единую проблематику – проблематику коррупции среди чиновников всех рангов.

Как нами неоднократно отмечалось, именно *общественное мнение* со своими самостоятельными институтами способно противодействовать

¹ С. Иванова, *Национальная идея в культуре современной России*, „Юридический мир” 2006, № 12, с. 70.

антиобщественному строю государства, идеологии крайнего этатизма² и клерикализма³.

Общественное мнение как самостоятельная категория находится на границах научных дисциплин, по данной причине эта категория наиболее лучшим образом способна определять состояние правозащитной деятельности внутри государства, а также за его пределами (говоря о международном суде).

В некоторых городах России созданы общественные префектуры, которые по своему функционалу стали более крупными правопреемниками советам территории, цель которых наладить на общественных началах взаимодействие между законодательными и исполнительными органами государственной власти и властями муниципалитетов с жителями. А отдельные совещательные органы, такие как Общественная палата РФ или Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека создают хоть и небольшую, но значимую силу для дальнейшего направления развития взаимоотношений власти и общества.

Попутно стоит отметить, что функции общественного контроля в законодательстве России отчасти делегировали обычным социально активным гражданам на законодательном уровне⁴. Ведь если согласно закону, Общественная палата РФ избирается каждые три года и *осуществляет взаимодействие граждан с органами государственной власти* и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании

² Этатизм (от фр. *État* «государство») или государственничество, реже статизм (англ. *statism*) – идеология, утверждающая ведущую роль государства в политической жизни, включая подчинение интересов как отдельных людей, так и групп интересам государства; политика активного вмешательства государства во все сферы общественной и частной жизни, www.ru.wikipedia.org/?oldid=97104644 (28.12.2018).

³ Клерикализм – политическое направление, добивающееся первенствующей роли церкви и духовенства в общественной, политической и культурной жизни общества. *Этимологический словарь русского языка. Russisches etymologisches Wörterbuch: в 4 т.*, авт.-сост. М. Фасмер; пер. с нем. и доп. О. Трубачёва, Москва 1986, т. II, с. 248.

⁴ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета, № 163, 23.07.2014.

и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти⁵.

Здесь следует указать, а что же с точки зрения юридической модели является преступлением коррупционного характера. Для этого мы обратимся к действующему законодательству, где однозначно увидим, что коррупционные преступления определены терминологически. Так федеральный закон РФ от 25.12.2008 «О противодействии коррупции»⁶ в первой статье имеет ряд терминологических определений, необходимых для квалификации преступлений в данной сфере. В самой первой статье указанного выше закона РФ отмечено, «коррупция – злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами»⁷.

Новые угрозы российскому обществу и государству предъявляют принципиально иные требования и к системе обеспечения национальной безопасности, которая должна обладать свойством не только быстрого реагирования на возникающие угрозы, но и потенциалом для их предотвращения. Национальная безопасность связана с обеспечением жизнеспособности государства, его сохранением как определенной культурно–исторической ценности, защитой суверенитета⁸. Национальная безопасность – это чрезвычайно сложная, многоуровневая функциональная система, отражающая тесную взаимосвязь и взаимообусловленность личности и общества на всех уровнях – от международного до конкретного локального

⁵ Федеральный закон от 04.04.2005 № 32 –ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета, № 70, 07.04.2005.

⁶ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273 –ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // Российская газета, № 266, 30.12.2008.

⁷ Ст. 1, п. 4. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273 –ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // Российская газета, № 266, 30.12.2008.

⁸ Куковский А. А. Национальная безопасность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 3.

и регионального⁹. Но стоит понимать, что условием национальной безопасности могут и служат условия минимального уровня коррупции, большего количества вовлечённых социально активных граждан в разрешение региональных и локальных проблем, где каждый субъект правоотношений будет иметь паритетные условия своего бытия, где возможна не только декларация, но и реальная роль гражданского общества в построении модели безкоррупционного властного механизма и общегосударственной системы. Именно по данной причине мы говорим, что общественное мнение способно и должно быть элементом сохранения национальной безопасности.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденная Указом Президента РФ, определяет национальную безопасность как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства¹⁰. Исаев Б.А. и Баранов Н.А. под национальной безопасностью Российской Федерации понимают безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации¹¹. Но совершенно не зависимо от того, что мы станем понимать под национальной безопасностью как самостоятельной категорией, намного важнее понимать саму природу и генезис общественной безопасности. Но модель общественной безопасности, где присутствует элемент коррупциогенности – по определению не может выступать таковым (безопасной для общества) и такая модель государственного управления не может быть приемлемой для сторонников права в широком его понимании.

⁹ Стародубцева К. А. Концепция национальной безопасности РФ как система ценностей / К.А. Стародубцева // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2007. – № 44. – С. 261.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 12 мая 2009 г. № 537 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

¹¹ Исаев Б.А., Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России. Учебное пособие. СПб.: Питер, 2008. С. 356.

Понимание данной проблематики, как нам видется, раскрыть наилучшим образом возможно через раскрытие понимания самой категории «общественное мнение», через понимание процесса противодействия коррупции, а также через понимание юридических институтов современной России в концепции традиций российского права и российской юриспруденции. Ведь без взаимодействия общественного мнения и государственных органов невозможно говорить о полностью правовом процессе реализации истинного права, невозможно говорить и о минимизации коррупции, о приближении к всеобщей правовой справедливости – в понимании истинно правового содержания. Именно по данной причине мы так часто обращаемся к категории «общественное мнение», поскольку именно в нём, совершенно не зависимо от форм его выражения возможно наблюдать истинную оценку и в нём же мы можем находить решение глобальных задач.

Безопасность общества составляют десятки самостоятельных элементов, среди которых общественное мнение выступает своим собственным катализатором публичности совершаемых процессов и выступает условием наказуемости. Как нам представляется, современному законодательству многих стран необходимо создавать свою собственную идеологию а не идти на поводу мнимой «демократичности» управленческих процессов. Естественно, что в некоторых аспектах международный опыт полезен и необходим, но повсеместно следовать ему или того хуже – слепо копировать юридические институты и подходы к государственному управлению – крайне неверное направление для тех государственных сил, которые хотят истинного правового государства, для тех кто хочет дальнейшего процветания народов нашей многонациональной страны.

Современное российское законодательство утверждает, что государственный строй и духовная сфера жизни общества должны ориентироваться на конституционное положение о недопустимости какой –либо государственной идеологии¹². С другой – сама жизнь

¹² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6 –ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11 –ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, Ст. 4398.

толкает нас на поиск идеологических ориентиров, выразителей социальных интересов и ценностей в какой –либо явно выраженной систематизированной форме.

Парадоксальность данной ситуации обусловлена духовно – идеологическим кризисом, охватившим нашу страну, который выражается в двух формах:

- в кризисе национальной идентичности, утрате чувства исторической перспективы и понижения уровня самооценки народов, населяющих территорию России;
- в разрыве единого духовного пространства и утрате национального консенсуса по поводу базовых ценностей, ставших предметом общественной полемики¹³.

Иванова С.Ю. обращает наше внимание на то, что под идеологией в контексте разработки национальной идеи «...понимается не политическая идеология, а система идей, ценностных ориентаций, в которых важное место наряду с политическими занимают ценности эстетические, нравственные, имеющие общечеловеческий гуманистический смысл»¹⁴.

Современная идеология государств должна включать в себя не только повышение правовой и политической культуры граждан, но и возможности по реализации своих прав полномерно. Большая работа предстоит и в части того, чтобы общество осознало, что многие коррупционеры будут наказаны лишь при условии публичности их деяний. Современному обществу необходимо принимать новую информационную модель, где все СМИ, а также социальные сети становятся платформой для выявления коррупционных действий. Здесь можно говорить о национальной идее – идее неприемлемости коррупции. Но работа по выработке национальной идее и её продуцирование в общество необходимо начинать в доктрине.

Общественное мнение как юридическая категория входит в плоскость категории «правовая политика» и «правовая доктрина».

¹³ Миронов А.В., Кефели И.Ф. Русская идея как основа формирования национально – государственной идеологии России / А.В. Миронов, И.Ф. Кефели // Социально – гуманитарные знания. – 2001. – № 4. – С. 74.

¹⁴ Иванова С.Ю. Национальная идея в культуре современной России / С.Ю. Иванова // Юридический мир. – 2006. – № 12. С. 71.

Правовая политика в области национальной идее должна быть – цельной, т.е. содержать в себе базовые ценности как цели нашего личного и национального (государственного) бытия: неприемлемость коррупции; интересной, т.е. отражающей коренные интересы личности, народа (и государства) и понятной им (снижается коррупция – повышается качество получаемых услуг и товаров); понятной (реализовывать работу будут обычные граждане, а у научного сообщества отдельная роль); неконфронтационной и объединяющей; квинтэссенцией здравого смысла (целесообразность борьбы с коррупцией не должна превалировать над иными началами); давать перспективу развития, иметь понятную стратегию и механизмы её программного воплощения; обеспечивать возможность получения первых позитивных результатов (точек роста) в ближайшем обозримом будущем; иметь собственную внутреннюю структуру, в том числе и уровни идеи, объединенные едиными ценностями, базовыми подходами и общим замыслом воплощения; представлять собою базовую основу согласия в обществе и являться единой координационной платформой практической деятельности всех органов власти.

Подводя итог настоящему параграфу отметим, что современному обществу крайне необходимо сформировать национальную идею нетерпимости к коррупции как со стороны совершающей взяточничество, так и со стороны предлагающей взятки. Общественное мнение способно выступать связующим элементом, публичным фильтром в части того, что следует относить к коррупционным правонарушениям, а что к коррупционным преступлениям, а также именно общественное мнение способно давать оценку действующим нормам юридически устанавливаемых как средство преодоления коррупции (общественное мнение концентрирует в себе как опыт, так и предложения в части того, насколько та или иная юридическая норма будет действующей, а какая нет и в категории общественное мнение возможно найти необходимые конструкции для преодоления высокого уровня коррупционных преступлений).

Помимо прочего следует оговорить и такой аспект, что низкий уровень коррупции в государстве способствует укреплению национальной безопасности. Общественное мнение та самая категория,

которая способствует взаимодействию общественных институтов в рамках общенациональных целей, а также в рамках цели противодействия коррупции. Современная юридическая доктрина любого государства, как нам представляется должна быть нацелена исключительно на правовые преобразования, сохраняя дух права в юридических нормах, тем самым мы можем говорить и о возможностях по увеличению правовой культуры и борьбе с нигилизмом, что в конечном итоге будет способствовать выявлению и предотвращению коррупционных правонарушений.

Понимание современных общественных институтов в традиции противодействия коррупции

Говоря об общественных институтах, следует понимать, что все современные общественные институты и общественные формирования, вне зависимости от уровня и стоящих задач завязаны с гражданами и опосредованы в институтах правозащиты. Право человека на получение надлежащих услуг и право на получение надлежащего качества товара могут непосредственно коррелироваться с факторами коррупции. Из-за полученной взятки кто-то пропустит некачественные продукты, некачественное сырье попадёт на производство, небезопасную технику выведут на дороги общего пользования и так далее. А из-за вымогания взятки некоторые медицинские или образовательные или государственные услуги, причитающиеся безвозмездно всем гражданам, не будут оказаны в той мере, в какой они первоначально были заложены законодателем.

По данной причине нам видится необходимым уделить внимание и определить понимание прав человека, ограничить от категорий коммерческих интересов, поскольку злоупотребление правом становится именно тем самым элементом, когда правозащитная деятельность дискриминируется под влиянием именно злоупотребления правом ради коммерческих выгод для себя и своих собственных организаций.

Права человека – это права, присущие человеку от рождения, обеспечивающие его существование как индивида мирового сообщества¹⁵.

Совершенно вне зависимости от подхода, права человека по своему направлению могут быть различны и имеют свою систему. Систематизацию основных прав человека возможно описать следующим образом: права человека целесообразно разделить на несколько подвидов, на **личные** (являются правами каждого, и хотя часто именуются гражданскими, не связаны напрямую с принадлежностью к гражданству государству, не вытекают из него. Считаются прирождёнными и неотъемлемыми для каждого человека независимо от его гражданства, пола, возраста, расы, этнической или религиозной принадлежности)¹⁶, **политические** (как правило, тесно связаны с принадлежностью к гражданству данного государства. Являются одной из групп основных конституционных прав и свобод граждан, так как определяют их участие в общественной и политической жизни страны)¹⁷, **экономические** (набор правомочий, связанных с товарно-денежными отношениями и экономическими ресурсами)¹⁸, **культурные** (права, нацеленные на реализацию духовно-нравственного удовлетворения человеческой природы)¹⁹ и **социальные или социально-экономические** (это возможности личности в сфере производства и распределения материальных благ, призванные

¹⁵ О. Цимбалюк, *Права человека (Human rights) – это*, www.economic-definition.com/Laws/Prava_cheloveka_Human_rights_eto.html (03.05.2019).

¹⁶ Наказуемость только по суду – запрет чрезвычайных судов; неприкосновенность личности; неприкосновенность жилища; неприкосновенность переписки; неприкосновенность собственности (некоторыми правоведами относится к экономическим; во Франции признано одним из основных личных прав со времён Великой французской революции).

¹⁷ Равенство перед законом – отсутствие сословий; свобода совести – право иметь любые убеждения, в том числе исповедовать любую религию или не исповедовать никакой; свобода слова и печати – запрет цензуры; свобода собраний – право проводить собрания как в закрытом помещении так и под открытым небом; свобода союзов – право создавать союзы не спрашивая разрешения; свобода стачек; право петиций.

¹⁸ Свобода передвижения; свобода труда; свобода промышленности и торговли; свобода приобретения собственности и распоряжения ею.

¹⁹ Свобода языка – право получать образование на родном языке и объясняться на родном языке на собраниях; право на образование; свобода наук и искусств (свобода литературного, научного и других видов творчества и преподавания); свобода преподавания.

обеспечить удовлетворение экономических и тесно связанных с ними духовных потребностей и интересов человека)²⁰, где в каждом подвиде существует свой набор конкретных правомочий.

Исходя из видового состава и существующих в настоящее время различных терминологических определений прав человека, нам видится возможным вывести квинтэссенцию ключевой категории. ***Права человека** есть неотъемлемые, неразделимые, материально обусловленные и гарантированные государством возможности индивида обладать и пользоваться конкретными благами: социальными, экономическими, политическими, гражданскими (личными) и культурными.*

Все права человека могут быть преступно нарушены практически любым субъектом (естественно говоря о соответствующем уровне прав и о соответствующем уровне объекта). В общественном мнении при таком положении вещей существует очень действенный механизм – механизм публичности. Ведь во многих ведомствах России в плане противодействия коррупции есть пункт о мониторинге средств массовой информации. Выявление противозаконных сведений в СМИ служит для начала служебного разбирательства или возбуждения уголовного дела, но обнародование становится возможным при наличии сильного общественного мнения или в рамках деятельности общественных активистов, что в совокупности приносит результат – наказание за коррупционные преступления.

Общественное мнение, как самостоятельная категория находится на границах научных дисциплин, по данной причине эта категория наиболее лучшим образом способна определять состояние правозащитной деятельности внутри государства, а также за его пределами (говоря о международном суде). Правозащитная деятельность с лёгкостью способна соприкасаться с делами о коррупционных преступлениях, а следовательно правозащитники могут предложить законодателю и возможные методы минимизации уровня коррупции в государстве.

²⁰ Трудовые права (право на труд и свободу труда); право на охрану семьи, материнства, отцовства и детства; право на социальное обеспечение; право на жилище; право на охрану здоровья и медицинскую помощь; право на восьмичасовой рабочий день, на справедливые условия труда, равную оплату за труд равной ценности и проч.

В некоторых городах России созданы общественные префектуры, которые по своему функционалу стали более крупными правопреемниками советам территории, цель которых наладить на общественных началах взаимодействие между законодательными и исполнительными органами государственной власти и властями муниципалитетов с жителями. А отдельные совещательные органы, такие как Общественная палата РФ или Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека создают хоть и небольшую, но значимую силу для дальнейшего направления развития взаимоотношений власти и общества.

Наличие реального взаимодействия общества и власти создают условия для снижения уровня коррупции из-за условий публичности таких взаимоотношений. Принимаемые решения путём истинно демократического механизма также играет свою роль по соблюдению прав человека и защиты его от коррупции.

Отдельным особняком в деле борьбы с коррупцией стоит институт общественного контроля. Стоит отметить, что функции общественного контроля в законодательстве России отчасти делегировали обычным социально активным гражданам на законодательном уровне²¹. Ведь если согласно закону, Общественная палата РФ избирается каждые три года и осуществляет взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти²². Примечательно, что именно Общественная палата РФ взяла на себя функции по оцениванию состояния гражданского общества в России. Текст подобного доклада размещён на официальном сайте и представляет собой довольно

²¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212 –ФЗ (ред. от 27.12.2018), Об основах общественного контроля в Российской Федерации, „Российская газета”, № 163, 23.07.2014

²² Федеральный закон от 04.04.2005 № 32 –ФЗ (ред. от 05.12.2017), Об Общественной палате Российской Федерации, „Российская газета”, № 70, 07.04.2005.

обширный текст²³, затрагивающий практически все интересующие сферы жизнедеятельности.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) в свою очередь имеет свою собственную нормативно-правовую базу, причём базис, (положение о Совете) утверждается Президентом РФ непосредственно. Так, согласно положению о Совете «Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) является консультативным органом при Президенте Российской Федерации, образованным в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета»²⁴. И здесь мы опять можем наблюдать возможности по противодействию коррупции – через прямое донесение до главы государства предложений и программ, через непосредственное общение правотворцев и научного сообщества, через прямой диалог между гражданами – исполняющими нормы законодательства и теми, кто их реализует. Решения, принимаемые в итоге *дискурса* являются наиболее правильными и взвешенными, а следовательно и возможности злоупотребления станут минимальны.

Необходимо отметить, что создание различных общественных советов при исполнительных ил законодательных регионах государственной власти становится настоящей тенденцией, что не может не радовать сторонников противодействия коррупции. Единственным вопросом в подобной ситуации остается то, насколько истинно представительские функции у подобных советов, насколько истинно правовое наследие и правовые принципы будут отстаиваться в них, или же они выступают только формальным собранием, создающим видимость общественной деятельности при её

²³ Доклад о состоянии гражданского общества в России за 2018 год, www.report2018.oprf.ru/ru/ (07.01.2019).

²⁴ Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, www.president-soviet.ru/about/standarts/official/ (15.12.2018).

(общественности) реальной безинициативности и политической пассивности.

Общественные институты своей природой направлены на недопущение и минимизацию правонарушений и тем более коррупции. Обратим особое внимание на то, что институт общественных советов и иных общественных формирований в России только набирает свой оборот. В некоторых городах России созданы общественные префектуры, которые по своему функционалу стали более крупными правопреемниками советам территории, цель которых наладить на общественных началах взаимодействие между законодательными и исполнительными органами государственной власти и властями муниципалитетов с жителями. А отдельные совещательные органы, такие как Общественная палата РФ или Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека создают хоть и небольшую, но значимую силу для дальнейшего направления развития взаимоотношений власти и общества. А взаимосвязь и непосредственное взаимодействие способно привести к публичности множество аспектов, а публичность в свою очередь станет условием минимизации коррупции.

Общественные советы в рамках молодёжной политики показывают свою эффективность в рамках работы, реальной работы на местах в границах как непосредственного муниципалитета, так и в рамках организации, которая послужила началом такого формирования. Так, на примере Тамбовской области мы можем выделить целую систему молодёжных советов и молодёжных организаций, которые направлены на реализацию задач молодёжной политики России. Система молодёжных советов как самостоятельное направление способно выявлять через различные акции коррупционные правонарушения (участие молодых граждан в «контрольной закупке», участие в рейдах совместно с ППС, совместное проведение акций «честный полицейский») и прочие мероприятия, цель которых вовлечение молодых людей студенчества, школьников старших классов, трудовую молодёжь в решение общих задач и возможных проблем, где коррупция выступает не на последнем месте.

Отдельную роль в современных институтах по противодействию коррупции играет юридическая доктрина. Ведь именно в доктринальной

плоскости возможно всесторонне исследовать процессы коррупции и предложить варианты развития при тех или иных условиях. Следует сказать, что система правозащиты и система общественных институтов первоначально родилась как доктринальная идея. А следовательно именно правовая доктрина может дать ответы на вопросы природы и последствий коррупционных преступлений и коррупции как явления.

Подводя итог отметим, что появление общественных организаций, направленных на взаимодействие граждан и власти, а также увеличение числа различных общественных советов, есть положительная тенденция для налаживания работы и выстраивания отношений с государственными и муниципальными органами власти, что служит возможностью для выявления коррупционных преступлений. Вовлечение большего числа общественности в разрешение каких-либо проблем приводит к следующим положительным эффектам: *во-первых* принимаемые решения органов государственной и муниципальной власти становятся более легитимизированными и решения принятые с участием большого количества граждан гарантирует минимальное количество противодействий по отношению к подобным решениям, а также служат антикоррупционным фильтром, *во-вторых* привлекая общественные институты, органы императивного аппарата будут нацелены только на такие задачи, решение которых необходимо, а не те задачи, которые продиктованы коррупционными схемами, *в-третьих* участие общественников в разрешении и рассмотрении проблемных задач (коррупционных проблем в частности), резко уменьшает факторы бюрократии и продвижения интересов олигархических / коррупциогенных структур и *в-четвертых* общественные институты, участвующие в формировании императивных решений по проблемным задачам, уменьшают произвол со стороны чиновников, а следовательно уменьшают и коррупционные «привилегии» единоличников.

Заключение

Подводя итог настоящей главы считаем необходимо отметить, что современному обществу крайне необходимо выработать и задействовать систему общественного сознания, в которой общественное мнение будет

иметь установленные опорные точки, переходить которые невозможно, точки, где будет полное осознание того, что покупка красных дипломов, приобретение при помощи коррупционных механизмов тех или иных документов вовсе не будут гарантировать такому лицу дальнейшей карьеры или более высоких доходов. Честность и справедливость – вот точки нового общественного мнения, а взяточничество и коррупционные проявления – рудимент, которые наше общество в основной своей массе способно удалить, как опухоль.

Современному обществу крайне необходимо сформировать национальную идею нетерпимости к коррупции как со стороны совершающей взяточничество, так и со стороны предлагающей взятки. Общественное мнение способно выступать связующим элементом, публичным фильтром в части того, что следует относить к коррупционным правонарушениям, а что к коррупционным преступлениям, а также именно общественное мнение способно давать оценку действующим нормам юридически устанавливаемых как средство преодоления коррупции (общественное мнение концентрирует в себе как опыт, так и предложения в части того, насколько та или иная юридическая норма будет действующей, а какая нет и в категории общественного мнения возможно найти необходимые конструкции для преодоления высокого уровня коррупционных преступлений).

Помимо прочего следует оговорить и такой аспект, что низкий уровень коррупции в государстве способствует укреплению национальной безопасности. Общественное мнение та самая категория, которая способствует взаимодействию общественных институтов в рамках общенациональных целей, а также в рамках цели противодействия коррупции. Современная юридическая доктрина любого государства, как нам представляется должна быть нацелена исключительно на правовые преобразования, сохраняя дух права в юридических нормах, тем самым мы можем говорить и о возможностях по увеличению правовой культуры и борьбе с нигилизмом, что в конечном итоге будет способствовать выявлению и предотвращению коррупционных правонарушений.

Появление общественных организаций направленных на взаимодействие граждан и власти, а также увеличение числа различных общественных советов, есть положительная тенденция для

налаживания работы и выстраивания отношений с государственными и муниципальными органами власти, что служит возможностью для выявления коррупционных преступлений. Вовлечение большего числа общественности в разрешение каких – либо проблем приводит к следующим положительным эффектам: *во-первых* принимаемые решения органов государственной и муниципальной власти становятся более легитимизированными и решения принятые с участием большого количества граждан гарантирует минимальное количество противодействий по отношению к подобным решениям, а также служат антикоррупционным фильтром, *во-вторых* привлекая общественные институты, органы императивного аппарата будут нацелены только на такие задачи, решение которых необходимо, а не те задачи, которые продиктованы коррупционными схемами, *в-третьих* участие общественников в разрешении и рассмотрении проблемных задач (коррупционных проблем в частности), резко уменьшает факторы бюрократии и продвижения интересов олигархических / коррупционных структур и *в-четвертых* общественные институты, участвующие в формировании императивных решений по проблемным задачам, уменьшают произвол со стороны чиновников, а следовательно уменьшают и коррупционные «привилегии» единоличников.

Библиография

Иванова С., *Национальная идея в культуре современной России*, „Юридический мир” 2006, № 12.

Исаев Б., Баранов Н., *Политические отношения и политический процесс в современной России. Учебное пособие*, Санкт Петербург 2008.

Куковский А., *Национальная безопасность в Российской Федерации: теоретико – правовое исследование*: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Москва 2011.

Миронов А., Кефели И., *Русская идея как основа формирования национально – государственной идеологии России*, „Социально – гуманитарные знания” 2001, № 4.

Стародубцева К., *Концепция национальной безопасности РФ как система ценностей*, „Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена” 2007, № 44.

Siergiej NOWIKOW

Rusłan PUZIKOW

Państwowy Uniwersytet im. G. Dzierżawina w Tambowie

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ДВИЖЕНИЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРРУПЦИИ НА ПРИМЕРЕ ТГУ ИМЕНИ Г.Р. ДЕРЖАВИНА

UDZIAŁ SPOŁECZNYCH RUCHÓW OCHRONY PRAW OBYWATELSKICH
I INSTYTUCJI PAŃSTWOWYCH W PRZECIWDZIAŁANIU ROZPRZESTRZENIANIA SIĘ
KORUPCJI NA PRZYKŁADZIE PAŃSTWOWEGO UNIwersYTETU
IM. DZIERŻAWINA W TAMBOWIE

PARTICIPATION OF SOCIAL MOVEMENTS FOR THE PROTECTION OF CITIZENS' RIGHTS
AND STATE INSTITUTIONS IN COUNTERING THE SPREAD OF CORRUPTION ON THE
EXAMPLE OF THE STATE UNIVERSITY OF IM. LEASE IN TAMBÓW

Abstract: With the acceleration of the global globalization process, the fight against corruption is becoming a priority issue for most countries. Aware of the importance of counteracting this negative phenomenon, the state is taking measures, including developing new legal standards to combat corruption, creating new anti-corruption bodies and tightening penalties for corruption offenses. Traditional anti-corruption tools require increased financial investment by the state, and their effectiveness is not always obvious. From our point of view, the fight against corruption begins with the creation of an anti-corruption environment in the life process of a young person, as well as including him in active opposition to this negative phenomenon by involving him in the activities of public law enforcement agencies. The state includes in the fight against corruption the wide potential of socially active public opinion, whose main driver is socially active youth. It is becoming a potential reserve for state personnel of civil organizations and law enforcement agencies, and is also the main source of the formation of later anti-corruption worldview in society.

Keywords: social rights movements, protection of civil rights, corruption, social institutions

Введение

Процессы мировой глобализации обострили в ряде стран проблему коррупции. Данная проблема характерна для каждого современного

государства, в которой она присутствует в том или ином масштабе. Процессы глобализации стерли границы ряда стран и придали динамику в развитии международной коррупции. Ряд факторов способствовали данному явлению: экономическая прозрачность национальных границ, свободное перемещение капиталов, существенная миграция рабочей силы. Коррупция присуща как для бедных, так и для богатых стран мира. Однако, в последнее время именно ее масштабность и усиление внимания мирового сообщества данному негативному явлению превратили коррупцию в глобальную проблему современности. Согласно исследованиям, наиболее остро проблемы, связанные с коррупцией, проявляются в политической жизни, в правоохранительных органах, включая судебную систему, в сфере медицинских услуг, в экономике и других сферах человеческой деятельности. Согласно опросам, проведенным международной организацией Transparency International, более всего озабочены коррумпированностью политических партий граждане Аргентины (58,2%). Затем следуют Япония (51,9%), Турция (42,5%), Великобритания и Индия (по 41,2%), а также США (39,1%). Традиционно за политикой следуют такие сферы общественной жизни, как деятельность полиции, судов, систем здравоохранения¹.

Коррупционные правонарушения – многогранное явление, содержащее социальные, исторические, экономические и политические смыслы. Это негативное явление развивается вместе с цивилизацией.

Современное мировое антикоррупционное законодательство направлено на юридическое обеспечение решения следующих задач:

- профилактика коррупционных правонарушений (первичная и вторичная);
- создание социальной обстановки, максимально некомфортной для совершения действий в сфере коррупции;
- формирование наказаний, отвечающим специфике и особенностям коррупционных правонарушений как противоправного деяния (совокупности деяний).

¹ В. Моисеев, В. Ницевич, *Коррупция как глобальная проблема: история и современность*, «Среднерусский вестник общественных наук», № 1 (31), 2014, с. 177-182.

При этом наряду с государственным противодействием коррупционным правонарушениям, для успешной борьбы крайне необходимо включение общества в это противоборство. Формирование в общественном сознании не только фактора пассивной борьбы с коррупцией, то есть убеждения в необходимости следованию правовым предписаниям, не переступать грань запретного, недозволенного, но и включение социально активной части общества в активное противодействие коррупции во взаимодействии с правоохранительными органами. Молодежь – как творческий и активный потенциал государства, может сыграть значительную роль в этой борьбе, а учитывая, что организация деятельности активной молодежи, часто проходит в молодежных общественных объединениях, то усиление внимания на совместной деятельности этих организаций и государственных органов в борьбе с коррупционными правонарушениями, может значительно усилить эффективность этой борьбы. В таком случае особую роль играют учреждения высшего образования как площадка инновационных идей и место сосредоточения творчески активной молодежи. Включение в антикоррупционную борьбу вузов региона не только усилит деятельность в сфере борьбы с коррупционными правонарушениями, но и сформирует антикоррупционную гражданскую позицию у молодого поколения.

Коррупция в РФ, виды и ответственность

Коррупция в Российской Федерации становится одним из основных тормозов развития отечественной экономики. Коррупционное воздействие, на фоне экономических санкций различных стран, в последнее время сводят на нет усилия правительства России по формированию «экономического рывка». Особо отражается коррупционное воздействие на росте производительности труда, малом и среднем предпринимательстве, эффективности государственного управления и других сфер деятельности.

Вызывающий уровень коррупционной составляющей в негативном воздействии на экономическое развитие стал предметом рассмотрения его в качестве угрозы национальной безопасности Российской Федерации. Президент Российской Федерации является

гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.² По мнению Президента Российской Федерации В.В. Путина: «...для свободного демократического и справедливого общества враг номер один – это коррупция»³.

Негативное воздействие коррупции на общество заключается в разрушении этических и моральных стандартов, отрицательно сказывается на доверии общества к государственным институтам, формируя в общественном сознании правовой нигилизм.

Действующие в государственном управлении нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции требуют постоянной корректировки с учетом социальных реалий.

Данный вопрос актуализирован в рамках Указа Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 *О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы*, в котором поставлена задача по повышению эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания.

Рассматривая явление коррупции в широком виде, можно прийти к выводу, что это использование служащим органов власти и управления властных полномочий в личных интересах, а также в интересах третьих лиц или групп.

В современных исследованиях отечественных ученых, выделяя виды коррупции, особо отмечают:

² Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.: (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6 –ФКЗ, от 30.12.2008 N 7 - ФКЗ, от 05.02.2014 N 2 - ФКЗ, от 21.07.2014 N 11 - ФКЗ 30 декабря 2008 № 6 - ФКЗ и № 8 - ФКЗ), Гл.4, ст. 80, www.consultant.ru (09.08.2019).

³ Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 226 «О национальном плане противодействия коррупции на 2014 –2015 годы», www.base.garant.ru, (30.08.2019).

- политическую коррупцию;
- экономическую коррупцию;
- административную коррупцию;
- бытовую коррупцию;
- элитную коррупцию;
- национальную коррупцию;
- международную коррупцию.

Для современной коррупции Российской Федерации стало характерно историческое явление непотизм. Непотизм или кумовство, широко распространенное явление в Риме XV –XVI века, в виде назначения на должности родственников, ради укрепления собственной власти, не обошел стороной и Россию.

Степень социальной опасности каждого вида коррупции достаточно высока, при этом все перечисленные виды различным образом взаимосвязаны.

Инструментальными предпосылками развития коррупции в органах исполнительной власти считаются:

- низкие официальные доходы в органах исполнительной власти;
- слабая степень ответственности чиновника;
- слабый уровень профессионализма в государственных структурах;
- недостаточная эффективность институционального контроля за коррупционными сферами;
- закрытость и запутанность системы формальных правил;
- недостаточно жесткое отношение к административной коррупции руководства.

Нагромождение и излишнее дублирование некоторых полномочий органов власти, в совокупности с большим количеством бюрократических элементов, при не надлежащем внешнем и внутриорганизационном контроле. Основанная на организационных недоработках волокита и медлительность в некоторых государственных органах, на фоне низких заработных плат создает почву для развития коррупционных отношений в организации. Коррупцию порождают неоправданно большое количество запретов, разрешительных процедур

и отсутствие механизма и правовой основы защиты интересов граждан, вовлеченных в деятельность органов государственной власти. На сегодняшний день каждый четвертый россиянин лично сталкивается с коррупционными рисками, оказываясь в двусмысленном положении, когда какой-нибудь чиновник нагло и спокойно вымогает у него неофициальное вознаграждение (взятку) за исполнение своих служебных обязанностей. В коррупционно опасную обстановку чаще всего попадают наиболее обеспеченные и социально активные граждане. Именно они, обращаясь к чиновникам за теми или иными разрешениями или административными услугами, становятся жертвами коррупции⁴.

Самыми распространенными правонарушениями в сфере коррупции являются: злоупотребление служебными полномочиями или их превышение, взяточничество, служебный подлог. Санкции за данные правонарушения предполагают уголовную ответственность.

В настоящее время в России используются следующие методы в борьбе в сфере коррупции:

1. Комплексная работа по формированию негативного общественного мнения в общественном сознании по отношению к коррупции.
2. Совершенствование системы устойчивого контроля за соблюдением законов институтами общества.
3. Систематический анализ правоприменительной практики, выявление динамики роста отдельных видов коррупционных правонарушений и оперативное принятие или корректировка мер, предупреждения или устранения коррупционных правонарушений.
4. Совершенствование прозрачной системы учета доходов должностных лиц с ужесточением юридической ответственности за дачу заведомо ложных сведений о доходах, имуществе, расходах и обязательствах со стороны должностного лица, его супруги (супруга) и детей, не достигших совершеннолетия.

⁴ Ю.Бурцев, *Коррупция в России: причины возникновения и методы борьбы*, „Транспортное дело России”, № 2, 2017, с. 66 –67.

5. Формирование системы проверки сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на определенный пост или замещение должности государственного или муниципального служащего.
6. Использование в кадровой работе государственных и муниципальных структур систем оценки эффективной деятельности исполнения служебных обязанностей.

Одна из приоритетных задач государственной политики и генеральным направлением деятельности государственных органов власти является противодействие коррупции, реализация антикоррупционного законодательства и его неукоснительное соблюдение.

В целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, ее порождающих, Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 *О мерах по противодействию коррупции*, образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Основными задачами Совета являются:

- а) подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;
- б) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;
- в) контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции⁵.

Федеральным законом *О противодействии коррупции* введен ряд новых для российского законодательства институтов, применение которых направлено на минимизацию коррупционных проявлений. Это обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях к ним в целях склонения к совершению коррупционных

⁵ Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» (с изменениями и дополнениями), www.base.garant.ru/12160468/#ixzz5rxqSTeEqhttp://base.garant.ru/12160468/ (08.08.2019).

правонарушений (статья 9); институт конфликта интересов, включая порядок его предотвращения и урегулирования, ограничения, возлагаемые на граждан, замещающих определенные должности, при заключении ими трудового (гражданско-правового) договора, иные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения (статьи 10 – 12, 12.1 – 12.5); увольнение (освобождение от должности) лиц в связи с утратой доверия, включая порядок ведения реестра таких лиц (статьи 13.1, 15); обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции (статья 13.3).

Президент Российской Федерации еще в 2011 г. в послании Федеральному Собранию Российской Федерации высказал идею о введении нового антикоррупционного инструмента – контроль за расходами некоторых категорий лиц. Его применение происходит в случаях, явного не соответствия доходов и их расходов некоторых госслужащих при приобретении земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций).

Однако, усилия государства в борьбе с коррупцией в России еще далеки от успеха. По исследованиям Международного антикоррупционного движения Transparency International, по индексу восприятия коррупции (Corruption Perception Index, CPI) в 2018 году Россия занимает 138 место из 180 и набрав 28 баллов из 100. Это наименьший результат за последние три года исследований⁶.

Целевыми показателями в борьбе с коррупцией можно назвать успехи Сингапура в данной сфере деятельности. В этой азиатской стране за неполные сто лет понятие коррупция практически исчезла из мировоззрения местного населения. На сегодняшний день Сингапур исторический пример эффективной борьбы с коррупцией⁷.

Деформированная социальная стратификация, высокий уровень бедности, низкий уровень правовой культуры, деформация

⁶ Трансперенси Интернешнл Россия. <https://transparency.org.ru/research/indexes-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018-28-ballovo-iz-100-i-138-mesto.html>, (30.012.2018)

⁷ М. Безуглова, О. Зыбинская, Т. Исаева, *Влияние коррупции на экономику России*, „Вопросы экономики и управления” 2016, № 4, с. 4-6, www.moluch.ru/th/5/archive/38/921/ (25.06.2019).

моральных ценностей – все это способствует развитию и укоренению теневых общественных отношений. Способ приостановить развитие подобных отношений существует – это в первую очередь просветительская работа по недопущению коррупционных отношений, которую могут осуществлять некоммерческие общественные организации на основе опыта исследовательской работы по изучению понятия коррупции, методов борьбы с ней, но при условии информационной прозрачности проводимых анализов ситуаций в разных сферах, таких как система жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, на предмет коррупции. Общественный контроль необходим как превентивная мера по профилактике коррупционных действий⁸.

Не смотря на меры государства в борьбе с коррупционной преступностью в Российской Федерации, ее уровень все еще остается на высоком уровне, а проблемы в правоприменительной деятельности требуют корректировки деятельности правоохранительных органов. Однако одними лишь государственными мерами, часто лишь в лице его руководителей, усилий в борьбе с коррупцией явно недостаточно – крайне необходимо подключение к этой борьбе всех институтов гражданского общества, а также социально активных граждан Российской Федерации. Непосредственное участие граждан в борьбе с этим явлением может коренным образом повысить эффективность борьбы с коррупцией.

Молодежные общественные объединения ТГУ имени Г.Р. Державина в борьбе с коррупцией

Молодежные общественные объединения в Российской Федерации определяются как добровольные, самостоятельные некоммерческие формирования, объединяющие молодых людей на основе общности интересов для реализации определенных социально значимых целей. Основной особенностью молодежных объединений, как одного из типов

⁸ А. Скоробогатова, *Роль общественных объединений в борьбе с коррупцией*, „Вестник РУДН. Серия: Политология” 2017, № 3, www.cyberleninka.ru/article/n/rol-obschestvennyh-obedineniy-v-borbe-s-korrupsiei (27.06.2019).

социальных движений, является перестройка текущего состояния общества, в результате неудовлетворенности существующей реальностью, ограниченности спектра средств достижения жизненных целей предлагаемых современным социумом. Особенность молодежных объединений выражается в поиске идентичности в выборе траектории социального развития. Именно молодежь часто подвергает сомнению закоренелые стереотипы сознания и поведения общества, ищет новые формы реализации в обществе. Молодежные общественные объединения правоохранительной направленности, как форма проявления социальной активности молодого поколения, на современном этапе развиваются на качественно ином уровне. Трансформация российского общества, формирование новых установок развития отражаются на формировании структуры и механизмов функционирования молодежных объединений.

Значение вовлечения молодого поколения в антикоррупционную борьбу трудно переоценить, хотя молодое поколение один из наиболее незащищенных слоев населения, учитывая постоянные факты взяток, выявляемые в сфере образования, науки, здравоохранения, правоохранительных органов. Коррупция в сфере образования, по мнению ряда отечественных ученых, в наибольшей степени наносит невосполнимый ущерб социально-экономическому развитию государства, разрушает нравственные устои общества, делает недоступным малоимущим слоям населения получение качественного образования. В то же время молодежь — самая продуктивная группа, способная создать что-то новое и воспринять то, что ранее не существовало, готовая оказать решительное противодействие коррупции. Эта группа населения всегда находится в авангарде. Молодёжи всегда принадлежали ряды новаторских идей, нестандартных мыслей и кардинальных решений. Молодые люди готовы выступить против коррупции, что обусловлено их верой в перемены и сопровождается способностью действовать⁹.

Изменения в российском законодательстве дало широкий простор развитию и практической реализации молодежных

⁹ А. Долгова, *Криминология: краткие учебные курсы юридических наук*, 3 –е изд., перераб. и доп. Москва 2012.

общественных объединений правоохранительной направленности. Существенно расширился их спектр, разнообразие по масштабам, целям и особенностям реализации в социуме. Основной особенностью данных молодежных объединений является выступление в качестве субъектов социальной политики государства, представляющих интересы различных групп молодежи. Социальная активность данных молодежных организаций способствует увеличению роли молодежных инициатив, способствуя формированию и развитию гражданского общества.

Основной формой противодействия коррупции молодежными объединениями является организация и участие в различных мероприятиях, направленных на профилактику коррупционных проявлений, формирующих в обществе нетерпимость к коррупционному поведению. Однако принятие государством новых нормативно правовых актов увеличили спектр форм противодействия коррупции с участием молодежи.

Традиционно противодействие коррупции с участием молодежи в образовательной среде вуза проводится по следующим направлениям:

1. Реализации просветительских мероприятий среди обучающихся и молодежи по выявлению причин и следствий коррупционных проявлений в различных сферах общества.
2. Формированию у студентов и молодежи нетерпимого отношения к коррупционному поведению, стандартов антикоррупционного поведения, необходимых компетенций в сфере противодействия коррупции.
3. Развитию перспектив организации молодежного общественного контроля в сфере противодействия коррупции.
4. Совершенствованию работы антикоррупционных студенческих комиссий, корпуса общественных наблюдателей ЕГЭ, ОГЭ и приемных комиссий образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования.
5. Созданию условий для участия жителей республики и представителей институтов гражданского общества в антикоррупционной деятельности; в этих целях органам

государственной и муниципальной власти рекомендуется оказывать содействие общественным антикоррупционным формированиям, представителям институтов гражданского общества в осуществлении антикоррупционных мер.

6. Увеличению количества применяемых в Республике Татарстан пропагандистских и информационных мер, направленных на создание в обществе нетерпимого отношения к коррупции.
7. Повышению качества взаимодействия правоохранительных органов, органов государственной и муниципальной власти, организаций высшего образования, представителей бизнес – сообщества, институтов гражданского общества в вопросах противодействия коррупции.

Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина является одной из основных инновационных площадок региона, на базе которого отрабатываются новые методики противодействия, в том числе и правонарушениям в сфере коррупции. Работа в стенах университета поставлена в рамках двух тесно связанных между собой направлений:

- предотвращение и профилактика коррупционных правонарушений в среде вуза;
- развитие межведомственного взаимодействия по борьбе с коррупцией в образовательных организациях.

В рамках улучшения антикоррупционной среды университета реализуются:

- мониторинг, на основе анонимных опросов студентов и сотрудников, исследования общения на интернет форумах студентов, проявлений коррупции в университете;
- развитие и совершенствование обстановки доверия между администрацией университета, институтов и студентами;
- проведение с первого курса антикоррупционного просвещения, с использованием такой формы как воспитание в малых группах;

- развитие и активное внедрение в студенческую среду антикоррупционной культуры;
- внедрение в образовательный процесс практических рекомендаций по противодействию коррупции для студентов университета;
- систематическое антикоррупционное просвещение посредством подключения к такой работе действующих сотрудников и ветеранов правоохранительных органов.

При этом, на базе университета сформировались уникальные молодежные студенческие объединения, деятельность которых связана с пресечением и профилактикой правонарушений, в том числе коррупционной направленности.

В соответствии с Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44 –ФЗ *Об участии граждан в охране общественного порядка*, участие граждан в охране общественного порядка – оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах.

Цель установления и поддержания общественного порядка состоит в обеспечении безопасности личности, общественной безопасности, в создании благоприятных условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности¹⁰.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона *Об участии граждан в охране общественного порядка*, народные дружинники вправе оказывать содействие органам внутренних дел и иным правоохранительным органам в следующих случаях:

¹⁰ С. Новиков, Н. Барабанов, О. Рязанов, *Актуальные тенденции развития молодежных объединений правоохранительной направленности в ТГУ имени Г.Р. Державина*, „Социально-экономические явления и процессы”, vol. 10, № 5, 2015, с. 154-158.

1. информировать органы внутренних дел и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;
2. участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел и иных правоохранительных органов;
3. участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов;
4. участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению¹¹.

Народная дружина «Студенческое подразделение охраны правопорядка «Держава»» была создана в январе 2013 года на базе Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина. С принятием №44–ФЗ *Об участии граждан в охране общественного порядка* (от 2 апреля 2014 г.), подразделение зарегистрировано в региональном реестре народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности за № 001, получив наименование народная дружина «Студенческое подразделение охраны правопорядка «Держава»». Цель создания подразделения – содействие правоохранительным органам Тамбовской области в обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности; профилактика социально опасных форм поведения граждан, осуществление социально – значимой деятельности. В настоящее время дружина насчитывает более 250 сотрудников и является самой многочисленной народной дружиной в Тамбовском регионе. Одним из направлений работы студентов – дружинников является противодействие коррупции, как в стенах вуза, так и в регионе.

Конечно, народный дружинник не может и не должен подменять профессиональных полицейских, но в рамках информи-

¹¹ Федеральный Закон №44 «Об участии граждан в охране общественного порядка»: фед. закон от 2 апреля 2014 г. № 44 –ФЗ, www.garant.ru/hotlaw/federal/534763/, (01.08.2019).

рования, проведения профилактической и разъяснительной работы, в том числе и в интернет пространстве, народные дружинники могут оказать правоохранительным органам существенную помощь. Коррупция в образовательном учреждении существенно снижается, если в образовательном пространстве учреждения налажен механизм информирования о коррупционных правонарушениях, сотрудникам и студентам разъяснены формы и виды коррупционных правонарушений, ответственность за факты коррупции. Но деятельность студентов – дружинников не ограничивается рамками учебного заведения. Ребята совместно с правоохранительными органами участвуют в оперативных мероприятиях по пресечению коррупционных преступлений. Особо отмечается деятельность дружинников в интернет пространстве, общение с гражданами в интернет форумах, позволяет им находить информацию о коррупционных правонарушениях и передавать ее для дальнейшей работы сотрудникам правоохранительных органов¹².

В Тамбовской области на базе Тамбовского государственного университета имени Г. Р. Державина в Институте права и национальной безопасности уже давно и успешно функционирует ряд молодежных организаций в сфере правоохранительной направленности, каждая из которых объединяет молодых людей в своем направлении. При этом они базируются на одной общей платформе – последующая профессиональная деятельность. Студенческая правовая консультация (Юридическая клиника) ТГУ имени Г.Р. Державина является структурным подразделением университета, основная задача которой – обучение студентов-юристов, как бакалавров, так и магистров, практическим навыкам различных видов юридической деятельности для облегчения их перехода от теоретических занятий к практике. Основными целями организации является не только формирование профессиональных юристов, но и правовое просвещение населения, и оказание бесплатной юридической помощи гражданам. В своей деятельности организация выделила два ключевых направления работы:

¹² С. Новиков, *Добровольные помощники полиции: мировой опыт и Российская реальность*, „Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право” 2016, №1 (5), www.cyberleninka.ru/article/n/dobrovolnye-pomoschniki-politsii-mirovoy-opyt-i-rossiyskaya-realnost (03.07.2019).

1. Оказание безвозмездной правовой помощи населению. Данное направление реализуется путем оказания безвозмездных консультационных правовых услуг гражданам и юридическим лицам, а также путем повышения правовой культуры населения.
2. Взаимодействие с молодежью. Данное направление включает в себя работу со школьниками города Тамбова и области, в частности, повышения их правовой культуры и правового сознания, а так же правового просвещения, путем проведения лекционных занятий по правовой тематике и организации круглых столов, с участием студентов Института права и национальной безопасности ТГУ им Г. Р. Державина.

Несмотря на то, что деятельность данных организаций в основном лежит в гражданско-правовой сфере, основная задача этого молодежного объединения – оказывать качественную юридическую помощь гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в том числе жертвам коррупционных правонарушений. Основной контингент обращающихся за помощью – социально неадаптированные категории населения: студенты, пенсионеры, инвалиды, безработные, дети – сироты, солдаты срочной службы, многодетные семьи, матери и отцы – одиночки, участники боевых действий, люди, недавно освободившиеся из мест лишения свободы, беженцы и т. д. Перечисленные категории лиц имеют право на определенные льготы со стороны государства. И при реализации этого права, порой могут возникнуть предпосылки для коррупционных правонарушений. Работа студентов включает не только юридическое консультирование данных лиц по механизму реализации их прав, но и при необходимости, составление нормативных документов (заявлений, жалоб, исков, ходатайств и т. д.). Подготавливают дела для разбирательства в суде и внесудебного урегулирования, участвуют вместе с клиентами в переговорах. Данная деятельность оказалось широко востребованной среди населения и руководители, и студенты неоднократно поощрялись за свою деятельность со стороны руководства области и правоохранительной системы.

Заключение

Борьба с коррупцией ведется человечеством с давних времен и до победы над ней еще крайне далеко. Различными государствами на разных этапах развития применялись многочисленные методики противодействия. Мощь государственного правоохранительного аппарата неоднократно пыталась уничтожить данное явление, однако мы говорим о нем до сих пор. Усиливая санкции против коррупционеров, мы забываем, что в основной составляющей коррупции являются люди. Их убеждения, мировоззрение, моральные нормы и ценности. Вовлечение молодежи в противодействие коррупции – проект с результатами на различных временных промежутках. В краткосрочном итоге противодействия мы усиливаем эффективность антикоррупционной борьбы правоохранительных органов. В средне срочной перспективе, молодые студенты станут будущими руководителями, с знаниями и опытом антикоррупционной борьбы. Часть из них продолжит борьбу на своих рабочих местах, а часть, став руководителем, принесет антикоррупционные нормы поведения в корпоративную этику организации. И, с нашей точки зрения, наиболее важный эффект вовлечения молодежи в борьбу с коррупцией, проявится в воспитании своих детей в духе неприятия коррупции. Формирование у детей подобной нормы поведения в долгосрочной перспективе приведет к формированию антикоррупционной среды. Мы можем получить новое поколение с новым антикоррупционным мировоззрением. Данная работа сложна и результаты этой деятельности не всегда соответствуют нашим ожиданиям, но предпринимать практические шаги, разрабатывать и внедрять новые методики противодействия коррупции необходимо. Промедление в этом вопросе тяжело отражается как на экономике страны, так и на морально-нравственных нормах населения.

Библиография

Безуглова М., Зыбинская О., Исаева Т., *Влияние коррупции на экономику России*, „Вопросы экономики и управления” 2016, № 4, с. 4-6.

Бурцев Ю., *Коррупция в России: причины возникновения и методы борьбы*, „Транспортное дело России”, № 2, 2017, с. 66-67.

Долгова А., *Криминология: краткие учебные курсы юридических наук*, 3-е изд., перераб. и доп. Москва 2012.

Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года: (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6 –ФКЗ, от 30.12.2008 N 7 –ФКЗ, от 05.02.2014 N 2 –ФКЗ, от 21.07.2014 N 11–ФКЗ 30 декабря 2008 № 6 –ФКЗ и № 8 – ФКЗ), Гл.4, ст.80. www.consultant.ru.

Моисеев В., Ницевич В., *Коррупция как глобальная проблема: история и современность*, „Среднерусский вестник общественных наук”, № 1 (31), 2014, с. 177-182.

Новиков С., Барабанов Н., Рязанов О., *Актуальные тенденции развития молодежных объединений правоохранительной направленности в ТГУ имени Г. Р. Державина*, „Социально –экономические явления и процессы”, vol. 10, № 5, 2015, с. 154-158.

Новиков С., *Добровольные помощники полиции: мировой опыт и Российская реальность*, „Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право” 2016, №1 (5).

Скоробогатова А., *Роль общественных объединений в борьбе с коррупцией*, „Вестник РУДН. Серия: Политология” 2017, № 3.

Транспаренси Интернешнл Россия [www.transparency.org.ru/research/index –vospriyatiya –korrupsii/rossiya –v –indekse –vospriyatiya –korrupsii –2018–28 –ballov –iz –100 –i –138 –mesto.html](http://www.transparency.org.ru/research/index-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018-28-ballov-iz-100-i-138-mesto.html).

Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года №226 «О национальном плане противодействия коррупции на 2014 –2015 годы», www.base.garant.ru.

Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» (с изменениями и дополнениями).

Федеральный Закон №44 «Об участии граждан в охране общественного порядка»: фед. закон от 2 апреля 2014 г. № 44–ФЗ, www.garant.ru/hotlaw/federal/534763/.

