

**ZESZYT NR 5/2020**

---

**STUDIA NAD BEZPIECZEŃSTWEM**



# INSTYTUT BEZPIECZEŃSTWA I ZARZĄDZANIA

ZESZYT NR 5/2020

## STUDIA NAD BEZPIECZEŃSTWEM



## **Recenzenci współpracujący z czasopismem**

prof. dr hab. Andrzej CIUPIŃSKI (Polska), prof. Jana MÜLLEROVÁ (Słowacja),  
prof. dr hab. Piotr NIEDZIELSKI (Polska), Assoc. Prof. Elitsa STOYANOVA PETROVA, Dsc. (Bułgaria),  
prof. dr hab. Andrzej ŻEBROWSKI (Polska), dr hab. Lech CHOJNOWSKI (Polska),  
dr hab. Krzysztof DRABIK (Polska), dr hab. Andrzej PIECZYWOK (Polska),  
dr hab. Grzegorz PIETREK (Polska), dr hab. Aleksandra SKRABACZ (Polska),  
dr hab. Magdalena ZIOŁO (Polska), dr hab. inż. Jan ZYCH (Polska)

### **Komitet Naukowy**

Przewodniczący:

dr hab. Andrzej Urbanek

Członkowie:

prof. Wiesław GREBSKI, Ph.D. (USA), prof. Masaki ICHINOSE, Ph.D. (Japonia),  
prof. Mgr. Roman JAŠEK, Ph.D. (Czechy), prof. Larysa NOVAK-KALYAYEVA (Ukraina),  
Assoc. Prof. Elitsa PETROVA, DSc. (Bułgaria), prof. Lidia V. SHYNKARUK (Ukraina),  
dr hab. Lech CHOJNOWSKI (Polska), dr hab. Jacek DWORZECKI (Polska),  
dr hab. Janusz GIERSZEWSKI (Polska), dr hab. Dariusz JURUŚ (Polska),  
dr hab. Ryszard KOZŁOWSKI (Polska), dr hab. Juliusz PIWOWARSKI (Polska),  
dr hab. Józef SADOWSKI (Polska), dr hab. Magdalena SZULC-BRZOZOWSKA (Polska),  
dr hab. Jan WADOWSKI (Polska), dr Daria BIEŃKOWSKA (Polska),  
dr Marek BRYLEW (Polska), dr Michalene Eva GREBSKI (USA),  
dr Sylwia GWOŹDZIEWICZ (Polska), doc. Ing. Martin HROMADA, Ph.D. (Czechy),  
dr Łukasz KISTER (Polska), dr Roberta MAGALHAES-PINTO, Ph.D. (Brazylia),  
doc. JUDr. Mojmir MAMOJKA, Ph.D. (Słowacja), dr Marcin OLKIEWICZ (Polska),  
dr inż. Marcin SOSNOWSKI (Polska)

### **Komitet Redakcyjny**

Przewodnicząca:

Redaktor Naczelna

dr Aneta Kamińska-Nawrot

Sekretarz:

mgr Ewa Czyż

Członkowie:

dr Joanna Grubicka, dr Agnieszka Sałek-Imińska, dr Izabela Szkurłat  
mgr Robert Czyż, mgr Bogusław Jaremczak, mgr Mariusz Terebecki

Projekt okładki:

Mariusz Terebecki

Redakcja, korekta i skład:

Oficyna Wydawnicza Edward Mitek

ISSN 2543-7321

DOI: 10.34858/SNB.1.2020

Wersja papierowa jest wersją pierwotną.

Czasopismo w wersji on-line znajduje się na stronie:  
[zeszyty-bn.apsl.edu.pl](http://zeszyty-bn.apsl.edu.pl)

Wydawnictwo Naukowe Akademii Pomorskiej w Słupsku  
ul. K. Arciszewskiego 22a, 76-200 Słupsk, tel. 59 84 05 378  
[www.wydawnictwo.apsl.edu.pl](http://www.wydawnictwo.apsl.edu.pl) e-mail: [wydaw@apsl.edu.pl](mailto:wydaw@apsl.edu.pl)

Druk i oprawa: [volumina.pl](http://volumina.pl) Daniel Krzanowski  
ul. Księcia Witolda 7-9, 71-063 Szczecin, tel. 91 812 09 08

---

Obj. 14,9 ark. wyd., format B5, nakład 100 egz.

**Joanna Grubicka**

Akademia Pomorska  
Słupsk  
ORCID: 0000-0001-7934-6044  
e-mail: joanna.grubicka@apsl.edu.pl

## WIRTUALNA RZECZYWISTOŚĆ – OKSYMORON KULTUROWY INSTRUMENTARIUM WOLNOŚCI

## VIRTUAL REALITY – A CULTURAL OXYMORON INSTRUMENT OF FREEDOM

**Zarys treści:** W przedstawionym artykule podejmuję się interpretacji pojęcia wolności i jej aspektów, które w praktyce wyrażane są przez wolność słowa w Internecie. Na podstawie aktualnie obserwowanych zjawisk i bieżących wydarzeń wskazane zostały zagrożenia wynikające z powszechnej dostępności do publikacji opinii w sieci. W podanych przykładach zaprezentowano zarówno praktykę dokonywanych regulacji, jak i manipulacji w tym zakresie. Przedstawiony artykuł nie aspiruje do całościowej eksplikacji wpływu nowych technologii na funkcjonowanie społeczeństw w wymiarze holistycznym, stanowi raczej próbę egzegezy jednego z jej obszarów – dotyczącą ewoluowania interakcji międzyludzkich pod wpływem nowych technologii. Niniejsza praca próbuje udzielić odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest sformułowanie się i funkcjonowanie społeczności wirtualnych, analogicznych do społeczności w świecie rzeczywistym? Czy zatem Internet powinien być przestrzenią nieograniczonej niczym wolności? Autorka konfrontuje ze sobą różnorodne aspekty zagrożeń wolności w Internecie, by uzyskany obszar był kompleksowy i obiektywny, daleki od jednostronności i schematycznych uproszczeń. Internet jest bowiem z założenia egalitarnym narzędziem komunikacji, przestrzenią swobodnego tworzenia i przepływu treści, dla których ograniczeniem jest tylko technologia oraz ludzka wyobraźnia, której granic wyznaczyć nie sposób. Wolność zatem zdaje się być nie tylko immanentną, ale wręcz konstytutywną cechą tej wirtualnej przestrzeni, w której funkcjonuje Internet. Przedmiotowy artykuł wskazuje na potrzebę konsolidacji wysiłków ekspertów w wielu zakresach: bezpieczeństwa, psychologii, prawa nad swobodą wolności społeczeństwa w przestrzeni bezpieczeństwa.

**Słowa kluczowe:** wirtualna rzeczywistość, cyberprzestrzeń, cyfrowa rewolucja, wolność cyfrowa

**Key words:** virtual reality, cyberspace, digital revolution, digital freedom

## Wprowadzenie

W historii ludzkich wynalazków wielokrotnie zdarzało się, że postęp technologiczny pociągał za sobą szersze zmiany o charakterze kulturowym. Internet nie jest w tym względzie wyjątkiem. Aspekt owych zmian staje się stopniowym zacieraniem granic pomiędzy twórcą i odbiorcą treści oraz procesem, szerokiego spektrum wolności człowieka. Niektóre rodzaje aktywności, do niedawna o charakterze elitarnym, nabierają charakteru wyraźnie egalitarnego, pozwalając szerokiej rzeszy jednostek ludzkich na realizację celów, których osiągnięcie w innych okolicznościach byłoby znacznie utrudnione, jeśli nie niemożliwe. Wydaje się, że Web 2.0 w zakresie wolności pozytywnej oferuje znacznie więcej możliwości niż realia życia społecznego poza siecią WWW<sup>1</sup>. Internet dostarcza narzędzi, które w znacznym stopniu ułatwiają realizację wolności, w komunikowaniu się, wyrażaniu myśli, przekazywaniu idei, poglądów, ale łatwość rozpowszechniania informacji stwarza też pole do nadużyć i przekraczania granic godności drugiego człowieka. Do niedawna wydawało się, że globalna sieć stanowi pole zupełnie nieuregulowane i nieobwarowane żadnymi zasadami. Ten stan rzeczy powoli się zmienia i prawodawcy oraz sądy zaczynają wyznaczać granice postępowania w sieci. Osoby zamieszczające treści w Internecie muszą to czynić z zachowaniem minimum ostrożności, aby nie naruszyć granic wolności słowa, szczególnie w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego, przestępstw, moralności, porządku publicznego, dóbr osobistych innych osób oraz informacji tajnych i poufnych. Złożoność świata można analizować w kontekście zmian kulturowych i cywilizacyjnych, których omówić tu nie sposób, ale sięgając do analiz dokonanych przez M. Mead<sup>2</sup> opisującej proces rozwoju i socjalizacji w różnych kulturach, pierwotnych i współczesnych, można przeobrażenia kulturowe współczesnego świata sprowadzić w aspekcie konsekwencyjnym do odwrócenia tradycyjnych zasad wychowania i socjalizacji (starsi uczą się od młodszych – kultura prefiguratywna). Złożona i zmienna przestrzeń życiowa człowieka jest zatem wyznaczana czynnikami społeczno-kulturowymi, wpływającymi na rozwój i jakość autokreacji, co szczególnie dotyczy młodego pokolenia. Coraz częściej zauważa się niepokojącą powierzchowność, lakoniczność, płytkość i kruchość relacji między ludźmi, które znajdują swe umocowanie w utrzymywaniu kontaktów na zasadzie chwilowości i przypadkowości, a nie bliskości spotkań „twarzą w twarz”.

Stewart Brand, twórca The WELL™: „Chcieliśmy stworzyć przestrzeń, w której moglibyśmy realizować własne pomysły, eksperymentować. Nie mieliśmy wówczas pieniędzy ani wpływów, ale zdawaliśmy sobie sprawę z szansy, jaka się przed nami pojawiła (...). Każdy mógł tam powiedzieć wszystko”. Najwięcej kontrowersji wiąże się z filozoficznym ujęciem wolności człowieka, łączonej tradycyjnie z pojęciem wolnej woli. W rozważaniach dotyczących wolności przyjmuje się rozróżnienie dwóch

<sup>1</sup> M. Szpunar, *Przestrzeń Internetu – nowy wymiar przestrzeni społecznej*, [w:] *Od robotnika do internauty. W kierunku społeczeństwa informacyjnego*, A. Siwik, L. Haber (red.), Kraków 2008a, s. 225–234.

<sup>2</sup> M. Mead, *Kultura i tożsamość. Studium dystansu międzypokoleniowego*, Warszawa 2000, s. 25.

pojęć: wolności od czegoś, tj. od czynników ograniczających swobodę wyboru, oraz wolności do czegoś, pojmowanej jako działanie oparte na poznaniu i wykorzystaniu konieczności przyrodniczych i społecznych. W obydwu tych znaczeniach wolność nie jest pojęciem absolutnym i – jak każda sfera ludzkiej aktywności – podlega ograniczeniom. W sieci można spotkać wypowiedzi czy wpisy, które wprost nie są może obrażające, ale zdecydowanie niesmaczne i wulgarne. Co ciekawe – budzenie kontrowersji w sieci nieparlamentarnym językiem nikogo już dziś nie dziwi. Bez żadnego problemu w serwisach takich jak YouTube zamieszczać można filmiki, gdzie co drugie słowo to przekleństwo lub obrażanie innych ludzi. Dodatkowo – cieszą się one niemałą popularnością. Wolność globalnej sieci wyraża się jednak nie tylko w zasadzie nieograniczonej możliwości korzystania z jej zasobów czy wyrażania siebie i własnych poglądów (z wyjątkiem zapisów w regulaminach poszczególnych usług, np. portali, czy przepisów prawa karnego), ale przede wszystkim w braku centralnego ośrodka, jakim może być podmiot/institucja nadzoru i kontroli nad jej całością. Wskazany przymiot wymieniany jest także jako jedna z cech szczególnych cyberprzestrzeni. Do pozostałych zalicza się m.in.: płynność, wirtualność, nieprzewidywalność, alternację (w warstwie programowej i informacyjnej), interaktywność, brak możliwości wytyczenia granic, powszechną dostępność czy uniwersalność. Pojęcie wolności jest terminem wieloznacznym i niejednakowo rozumianym w różnorodnych kontekstach i w stosunku do różnych dziedzin życia. Rzeczywistość wirtualną można rozważać z pominięciem jej aktualnych technologicznych realizacji, a dzięki temu, opierając się na modelach po części fikcyjnych, po części już istniejących, stworzyć rodzaj typologii VR, oddzielając ją jednak od typologii samego zjawiska wirtualności.

Internet jest pierwszym globalnym medium, którego użytkownicy są nie tylko odbiorcami, ale także twórcami treści. Rzeczywistość wirtualną można wykorzystywać w wielu dziedzinach życia publicznego i gospodarczego: w medycynie, rozrywce, do kontroli ruchu drogowego, jako narzędzie w pracy zawodowej czy w różnych gałęziach przemysłu. Cyberprzestrzeń pełni przez to funkcję edukacyjną, usługową, rozrywkową, społeczną, ekonomiczną czy kulturotwórczą, ale również i militarną. W tym kontekście zasadne jest postawienie kwestii wolności nie tylko w sensie swobody odbiorcy, ale także – a może przede wszystkim – swobody nadawcy zamieszczanych tam treści. Skoro każdy ma prawo w sieci zaistnieć, czy to oznacza, że może w niej swobodnie umieszczać wszystko, co zechce? W pierwszym odruchu być może skłonni bylibyśmy powiedzieć, że tak, ale nawet bardzo pobieżna refleksja powoduje wątpliwości wobec tak kategorycznego stwierdzenia. Wolność jest bez wątpienia wartością pozytywną, jedną z najważniejszych, wręcz konstytuującą ludzką egzystencję, ale czy jest wartością bezwzględną? Praktyka życia codziennego wskazuje, że nie sposób na to pytanie odpowiedzieć twierdząco. Natychmiast jednak rodzi się pytanie, kto i na jakich zasadach miałby ograniczać wolność w Internecie? Wolność człowieka żyjącego w społeczeństwie podlega wielorakim ograniczeniom, choćby tylko wynikającym z norm współżycia. Jakkolwiek granice norm społecznych nie są sztywne i – zwłaszcza współcześnie – są na różne sposoby przesuwane, najczęściej pod hasłem poszerzania obszaru wolności jednostki, to samo istnienie tych

norm nie jest kwestionowane<sup>3</sup>. Wręcz przeciwnie, one także są istotną i bezwzględnie konieczną wartością w życiu każdej społeczności, a zatem mają wymiar globalny. Mamy zatem – w pewnym uproszczeniu – sytuację współistnienia i współzależności dwóch istotnych wartości: wolność jednostki z jednej, a normy życia społecznego z drugiej strony. I właśnie przez taki pryzmat spojrzeć należy na zagadnienie swobody w Internecie.

### Wybrane zagrożenia w społecznej przestrzeni rozwoju człowieka

Rewolucja informatyczna spowodowała, że współczesny świat stał się dualny i symultaniczny – realny i wirtualny zarazem. Warunki i formy tych przestrzeni stworzyły środowisko, w którym kształtuje się i rozwija społeczeństwo informacyjne. Paradoks przestrzenny globalnej sieci implikuje konieczność głębszych rozważań w zakresie idei wolności cyfrowej w bezpiecznej przestrzeni bezpieczeństwa. Natomiast inkongruencja idei wolności wyraża się w wyznaczających ją dwóch punktach: od i do. W aspekcie wirtualnej sieci – wolność do przejawiać się będzie zarówno w dostępie do istniejących w niej legalnych zasobów informacyjnych, jak i swobody korzystania z nich w dowolny sposób oraz wyrażania własnych przekonań czy poglądów. Z kolei parametr od winien być determinowany zarówno przez wolność od ograniczeń w dostępie do zasobów, jak również związanych z cenzurą, jak i zagrożeń. Dynamizm rozwoju implikuje jednak nie tylko pozytywne zmiany, ale również nowe wyzwania i zagrożenia. Zagrożenia te mają dwojaki charakter: są to istniejące negatywne zjawiska przenoszone do sieci ze świata realnego, jak i powstaniu nowych kategorii niebezpiecznych zachowań i przestępstw.

Generalna klasyfikacja zagrożeń cyfrowych implikowana jest przez:

- działalność człowieka/użytkownika: celową (np. cyberprzestępcy) oraz niecelową (np. niefrasobliwi użytkownicy);
- brak bezpośredniego powiązania z celową działalnością człowieka (zawodność systemów, błędy w oprogramowaniu);
- naturalne środowisko (np. katastrofa naturalna powodująca awarię zasilania);
- hybrydowość zdarzeń.

Z kolei podział zagrożeń w atrybucie informacji funkcjonujących w środowisku cyfrowym będzie wynikał z funkcji celu, tj.: zakłócenia, kradzieży, przechwycenia, uszkodzenia, manipulacji, przejęcia kontroli, modyfikacji lub zniszczenia (informacji i/lub systemów). Narzędziami wykorzystywanymi do osiągnięcia wskazanych celów są odpowiednio przygotowane, złośliwe programy – wirusy lub robaki komputerowe. Wśród nich wyróżnia się m.in.:

- bomby logiczne – uśpiona forma złośliwego oprogramowania aktywująca się z chwilą spełnienia określonych warunków (np. określonego dnia);

<sup>3</sup> M. Szpunar, *Internet a wolność (od) wypowiedzi*, [w:] *Media – między władzą a społeczeństwem*, M. Szpunar (red.), Rzeszów 2007, s. 101–114.



- konie trojańskie – oprogramowanie, które podszywając się pod przydatne lub interesujące dla użytkownika aplikacje, dodatkowo posiada niepożądaną, ukrytą funkcjonalność;
- hoaxy – programy, które wyświetlają nieprawdziwą informację o tym, że w komputerze znajduje się wirus;
- spyware – oprogramowanie, którego celem jest szpiegowanie użytkowników, np. rejestrowanie odwiedzanych stron czy haseł wpisywanych na klawiaturze bez ich wiedzy, a następnie przesyłające pozyskane dane do atakującego;
- phishing – polega na podstępnym zdobywaniu loginów i haseł poprzez podszywanie się pod godną zaufania instytucję lub osobę.

Wspólnym mianownikiem większości wskazanych form złośliwego oprogramowania jest konieczność interakcji i reakcji użytkownika (np. kliknięcie w link), zaś istotą i celem – infekcja systemu (urządzenia) oraz osiągnięcie zamierzonego skutku (np. kradzieży danych).

Należy zauważyć, że coraz częściej wykorzystywane są metody ataku niewymagające specjalistycznej wiedzy z dziedziny programowania. Należą do nich cyfrowe fałszerstwa i wyłudzenia, które można podzielić na następujące podkategorie:

- dokonane za pomocą złośliwego oprogramowania;
- dokonane za pomocą fałszywych komunikatów (e-maile);
- hybrydowe (fałszywe maile zawierające złośliwe programy lub link do takiego rodzaju programów).

Druga i trzecia ze wskazanych form polega na spreparowaniu wiadomości e-mail, w której atakujący podszywa się pod określoną instytucję lub podmiot (np. operatora pocztowego lub dostawcę usług internetowych), umieszczając w treści odnośnik do strony lub załącznik z plikiem sugerującym np. fakturę. W rzeczywistości załącznik zawiera złośliwy program, który infekuje urządzenie użytkownika.

Zagrożenia o charakterze społecznym wiążą się przede wszystkim z pojawianiem się w sieci szkodliwych i nielegalnych treści, podejmowaniem przez użytkowników ryzykownych zachowań czy niebezpiecznych kontaktów. Dotyczą takich zjawisk, jak: cyberprzemoc, grooming, seksting, hejting, pornografia dziecięca, treści rasistowskich, zachęcające do samobójstw i innych. Warty wskazania w tym miejscu są również zagrożenia nazywane ukierunkowanymi atakami typu APT (ang. *Advanced Persistent Threat*), które łączą różnego typu narzędzia programistyczne czy socjotechniczne. Przygotowania do tego rodzaju ataków mogą trwać wiele tygodni i zazwyczaj przeprowadzają je zorganizowane grupy dysponujące znacznymi środkami finansowymi oraz czasem niezbędnym do zinfiltrowania konkretnego celu (organizacji, instytucji, firmy), a następnie przeprowadzenia precyzyjnego działania.

Otwarte zasoby Internetu ułatwiają dostęp do rozmaitych treści, również tych nielegalnych, jak i treści, które nie są nielegalne w świetle prawa, ale należą do kategorii szkodliwe. Za treści szkodliwe uważa się takie, które mogą wywołać negatywne emocje u odbiorcy i które mogą mieć wpływ na jego sferę emocjonalną i społeczną

oraz zachowanie. Wśród nich są m.in. treści obrazujące przemoc, obrażenia fizyczne, prezentujące drastyczne sceny, okrucieństwo wobec zwierząt, treści nawołujące do podejmowania działań autodestrukcyjnych, treści dyskryminacyjne oraz pornograficzne. Prawie jedna czwarta polskich młodych internautów miała kontakt z „treściami potencjalnie zagrażającymi rozwojowi społecznemu dzieci, tworzonymi przez innych użytkowników”, potencjalnie zagrażającymi rozwojowi społecznemu dzieci, tworzonymi przez innych użytkowników Internetu<sup>4</sup>. Nie tylko szkodliwość treści może mieć wpływ na rozwój człowieka. Paradoksalnie również ich atrakcyjność. Interesujące, atrakcyjne treści i aplikacje, z którymi użytkownicy stykają się w sieci, mogą powodować utratę kontroli nad czasem i intensywnością korzystania z Internetu, komputera, gier komputerowych, portali społecznościowych i innych wirtualnych aktywności. Może to wpłynąć na ograniczenie lub rezygnację z innych czynności dnia codziennego, a także prowadzić do zaniedbywania rodziny, obowiązków, nauki szkolnej czy hobby i/lub unikania kontaktu z rówieśnikami. Badania polskich nastolatków wykazały, iż przebywali oni w sieci dłużej, niż pierwotnie planowali (83,3%), a ponad połowa odczuwała poirytowanie, gdy Internet przestał działać lub nie miała do niego dostępu (64,2%). Dodatkowo co piąty nastolatek rezygnował ze snu, co trzeci z obowiązków, aby móc korzystać z Internetu (29,8%)<sup>5</sup>.

Obecnie istnieje prawo wyboru między realną przestrzenią społeczną a przestrzenią alternatywną, jaką jest cyberprzestrzeń<sup>6</sup>. Jeżeli przestrzeń rzeczywista jest jak najbardziej realna, to cyberprzestrzeń jest wirtualna. Jeżeli rzeczywista przestrzeń jest ograniczona terytorialnie, spotkania mogą odbywać się w określonej szerokości geograficznej, w określonej strefie czasowej, to w cyberprzestrzeni nie ma ograniczeń czasowych. W każdej jednostce czasu można kontaktować się z ludźmi na całym świecie, a tym samym cyberprzestrzeń staje się nową przestrzenią relacji interpersonalnych czy społecznych. Anonimowość w cyberprzestrzeni powoduje, że nie mając tych barier, ma się do czynienia z niskim poziomem stresogenności tej wirtualnej rzeczywistości. Jeżeli kontakty przez te bariery stają w rzeczywistości elitarne, ograniczone do pewnego grona osób, to w cyberprzestrzeni mają charakter alitarny<sup>7</sup>. To decyduje o tym, że cyberprzestrzeń staje się coraz bardziej atrakcyjną przestrzenią społeczną.

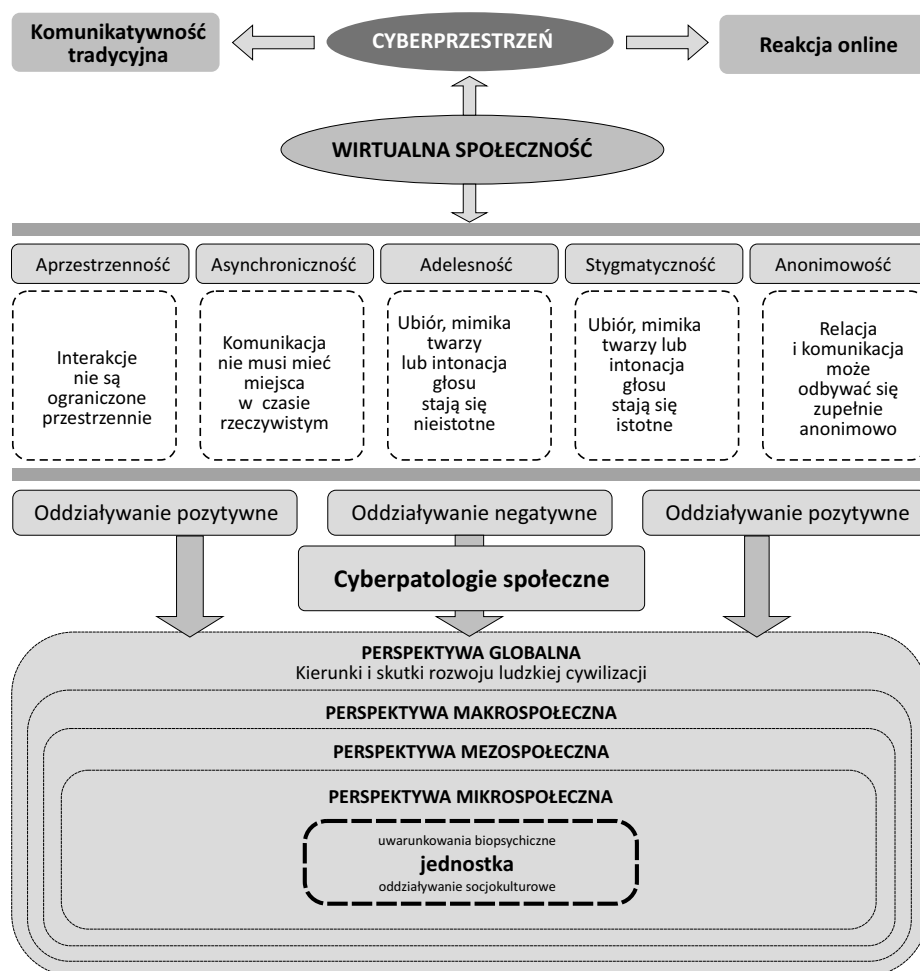
Cyberprzestrzeń coraz częściej jest także możliwością ucieczki od problemów w świecie realnym. Unikając niewygodnych dialogów, pytań, komentarzy lub kontaktów w rzeczywistości, internauci są w stanie ukryć się w sieci i stworzyć tam przestrzeń odpowiadającą ich aktualnym potrzebom lub dającą anonimowość i względne poczucie bezpieczeństwa.

<sup>4</sup> L. Kirwil, *Polskie dzieci w Internecie. Zagrożenia i bezpieczeństwo – część 2. Częściowy raport z badań EU Kids online przeprowadzonych wśród dzieci 9–16 i ich rodziców*, Warszawa 2011, s. 42–44.

<sup>5</sup> Raport *Nastolatki 3.0.*, Warszawa 2016.

<sup>6</sup> M. Szpunar, *Granice wolności słowa w Internecie*, [w:] *Nowe media i komunikacja wizualna*, P. Francuz, S. Jędrzejewski (red.), Lublin 2010, s. 107–125.

<sup>7</sup> J. Grubicka, *Restricting freedom on the internet in a public security space*, *East Journal of security studies* No 2, Słupsk–Harkov 2017, s. 135–145.



Ryc. 1. Zależność wirtualnej społeczności o przypisanych cechach w perspektywie analiz patologii społecznych

Fig. 1. The dependence of the virtual community with assigned features in the perspective of analyses social pathologies

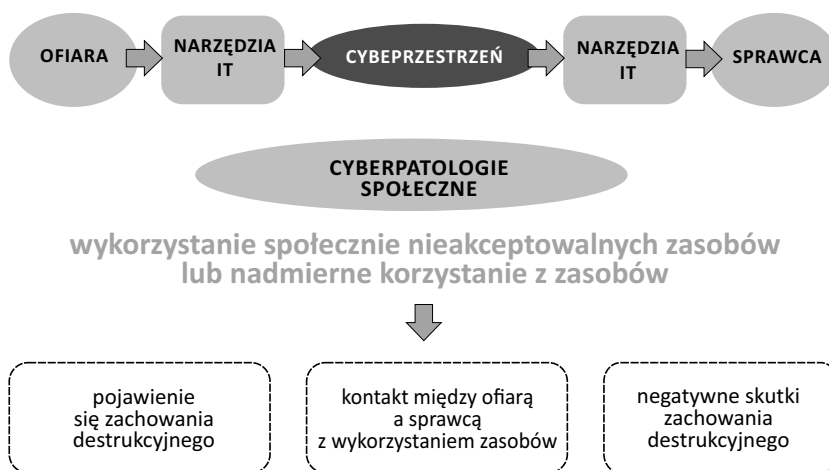
Źródło: opracowanie własne.

Użytkownicy cyberprzestrzeni, uczestniczący w różnego rodzaju społecznościach wirtualnych zaczynają wierzyć, że nie jest to jedynie symulacja kontaktu z drugim człowiekiem czy też grupą, a właściwie forma komunikacji międzyludzkiej. Według W. Burszty prowadzi to do zjawiska społecznej samotności, trudności w definiowaniu własnej tożsamości, a także umiejętności komunikowania się z innymi *face to face* (z ang. twarzą w twarz). Z obserwacji internetowego życia społecznego wynika, że aktywność jego członków jest początkiem interakcji kontynuowanej w rzeczywistości lub na odwrót, rzeczywistość ta przenoszona jest i kontynuowana w przestrzeni

wirtualnej. Pokazuje to, że wirtualna społeczność nie jest do końca odrębną rzeczywistością, a tylko jednym ze sposobów na przebieg interakcji, która może wpływać na inne aspekty ludzkiego życia. Szczególnie, że do relacji online jej uczestnicy wnoszą swój statut społeczno-ekonomiczny, płeć, wiek, środowisko kulturowe, związki offline.

M. Smith wymienia pięć podstawowych cech, które określają wirtualną społeczność, a przy tym nie są osiągalne w komunikacji tradycyjnej<sup>8</sup>. Są to m.in.: aprze-strzenność, asynchroniczność, acielesność, stygmatyczność, anonimowość. Zależność wirtualnej społeczności o przypisanych cechach w perspektywie analiz patologii społecznych zestawiono na ryc. 1.

Wykorzystanie społecznie nieakceptowalnych zasobów lub nadmierne korzystanie z narzędzi IT skutkujące negatywnymi efektami zachowania destrukcyjnego przedstawiono na ryc. 2.



Ryc. 2. Model zachowania destrukcyjnego

Fig. 2. Model of destructive behavior

Źródło: opracowanie własne<sup>9</sup>.

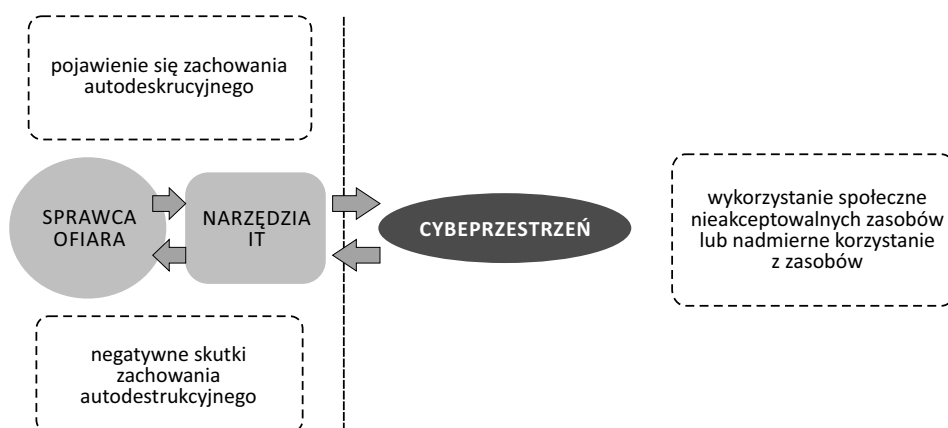
Przykładami zachowań destrukcyjnych przedmiotów społecznych zarówno podmiotów personalnych, jak i strukturalnych w cyberprzestrzeni są: cyberprzestępczość, cyberprzemoc, cyberseks, uzależnienie od Internetu (siecioholizm) i telefonu (fonoholizm). Warto zwrócić uwagę na fakt, że jednostka, małe grupy społeczne bądź większe zbiorowości poprzez narzędzia IT mogą być ofiarą, jak i sprawcą zachowań patologicznych. Podmiot referencyjny działań podejmowanych przez otoczenie społeczne w zakresie zapewnienia im bezpieczeństwa i ochrony przed zjawiskami patologicznymi, ale i podmiotem sprawczym tychże działań. Wyrządzanie krzywdy samemu sobie, autodestrukcja wydaje się czynnością pozbawioną logiki, typową dla szaleństwa.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 200.

<sup>9</sup> J. Grubicka, D. Zbroszczyk, *Cyberpatologie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego*, [w:] „Doctrina”, Studia społeczno-polityczne 2019, nr 16, Siedlce, s. 47–59.

Zdaniem Z. Freuda, każda jednostka nosi w sobie impuls, popychający ku życiu i wszystkiemu, zwanym „popędem życia”, ale również zupełnie przeciwny, skłaniający ku śmierci i destrukcji, który określił jako „popęd śmierci”. Jest również czynnikiem powodującym rozwój symptomów oraz zachowań autodestrukcyjnych u niektórych osób. Jednak tylko w niektórych przypadkach zachowania te się zakorzeniają i przestają być w stałe cechy osobowości. Zwykle dzieje się tak, jeżeli istnieją duże pokłady stłumionego gniewu. Agresywne impulsy w cyberprzestrzeni są skierowane do innej osoby, lecz z jakiegoś powodu wyrażenie ich jest niemożliwe. Czasem dzieje się tak, ponieważ skierowane są do ukochanej osoby lub ze strachu przed konsekwencjami wypowiedzenia ich na głos. W tych przypadkach agresja kieruje się na własną osobę.

Właśnie wtedy człowiek uczy się, jak zachowywać się jak swój największy wróg i rozwijają się autodestrukcyjne osobowości. Przykładami zachowań autodestrukcyjnych przedmiotów społecznych w cyberprzestrzeni są: uzależnienie od gier komputerowych, od Internetu czy od telefonu. Model zachowania autodestrukcyjnego w wirtualnej przestrzeni przedstawia ryc. 3.



Ryc. 3. Model zachowania autodestrukcyjnego

Fig. 3. Model of self-destructive behavior

Źródło: opracowanie własne.

Myśli autodestrukcyjne obejmują wszelkie myśli nakierowane na zdewaluowanie osoby, zapobieganie jej postępowi lub podważanie ich osiągnięć. W umyśle osoby autodestrukcyjnej takie myśli pojawiają się w sposób prawie automatyczny. Osoby ze skłonnościami do autodestrukcji często zachowują się wrogo lub wręcz krzywdząco wobec innych. Tworzą niepotrzebne konflikty, zachowują się w sposób bezmyślny, nieuprzejmy, są zazdrośni, plotkują itd. Drugą osobę postrzegają jako źródło kłótni. Inni ludzie powodują u nich frustrację, ponieważ więzi opierają się na porównaniach, w których z takiego czy innego powodu zawsze to oni przegrywają. Po takich konfliktach zazwyczaj wpadają w etap głębokiego uzalania się nad samym sobą. Atakują, lecz kiedy ktoś odpowie na ten ich atak, zachowują się jak ofiary niesprawiedliwości.

Obrażają, ale kiedy ktoś ich obrazi, czują żal nad samymi sobą. Nie przyznają, że był to owoc ziarna zasianego przez nich<sup>10</sup>.

Internet sprzyja kontaktom interpersonalnym, jednakże kontakty w sieci niosą za sobą pewne ryzyko, szczególnie w przypadkach wykorzystania sieci do nawiązywania relacji z osobami nieznanymi bezpośrednio w świecie offline. Warto zauważyć, że właśnie taką aktywność – kontaktowania się online z osobami nieznanymi osobiście – deklaruje aż 25% młodych internatów<sup>11</sup>, a wielu przyznaje się do osobistego spotkania w świecie realnym z wcześniej nieznanymi osobami, a poznanymi w sieci. Do grupy niebezpiecznych kontaktów należy zaliczyć również zjawisko uwodzenia dzieci w Internecie, polegające na wytworzeniu relacji za pośrednictwem Internetu między osobą dorosłą a osobą małoletnią (poniżej 15 r.ż.) w celu jego uwiedzenia i wykorzystania. Niebezpieczne kontakty to również kontakty mające na celu wciągnięcie nastolatka do różnego rodzaju sekt, grup, społeczności i subkultur, np. o radykalnych poglądach, propagujących zachowania np. agresywne, samookaleczanie, restrykcyjną dietę czy stosowanie substancji psychoaktywnych. Kontakty takie podejmują również osoby zainteresowane pozyskaniem danych osobowych i innych poufnych informacji, wykorzystywanych później w celach przestępczych.

Budowanie i utrzymywanie potencjalnie niebezpiecznych kontaktów z nieznanymi nie jest domeną wyłącznie młodych ludzi, ale to właśnie oni, ze względu na brak doświadczenia oraz często mniejsze z uwagi na wiek kompetencje w zakresie właściwej oceny sytuacji, rozumienia i przewidywania skutków podejmowanych działań w kontraście z otwartością, chęcią nawiązania znajomości, zaufaniem, są bardziej narażeni na poważne konsekwencje.

Internet to miejsce eksperymentowania, również z własną tożsamością i podejmowania ryzykownych zachowań. Jakie zachowania podejmują użytkownicy sieci? Są to m.in.: poszukiwanie informacji na temat narkotyków i innych substancji psychoaktywnych lub aktywności szkodliwych dla zdrowia czy podejmowanie niebezpiecznych kontaktów, w tym z nieznanymi osobami dorosłymi, które mogą przejawiać skłonności pedofilskie czy z jednostkami/grupami nakłaniającymi do zachowań ryzykownych lub niezgodnych z prawem. Do grupy zachowań ryzykownych można włączyć seksting (w tym seksting kamerkowy) – czyli zjawisko przesyłania treści (zdjęć, filmików) o charakterze erotycznym, głównie swoich nagich lub półnagich zdjęć, za pomocą Internetu i telefonu komórkowego. Seksting może również przyjmować formę seks-komunikacji na żywo, za pośrednictwem komunikatorów z wykorzystaniem kamery wideo w urządzeniu. Z badań wynika, iż co czwarty polski nastolatek otrzymał intymne zdjęcia, 7% nastolatków wysłało intymne zdjęcia, a ok. 30% nastolatków „zna osobę”, która wysłała intymne zdjęcia<sup>12</sup>. Ponadto nastolatki nadużywają/

<sup>10</sup> J. Grubicka, *Social are of the internet in the context of values and personal sofety threats in cyberspace*, International Journal of Pedagogy Innovation and New Technologies 2020, nr 7(1), Warszawa 2020, s. 16–30.

<sup>11</sup> L. Kirwil, *op.cit.*, s. 42–44.

<sup>12</sup> Raport *Ogólnopolskie badanie Nastolatki wobec Internetu realizowane przez Pedagogium WSNS we współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka oraz Naukową i Akademicką Siecią Komputerową*, Warszawa 2014.

dysfunkcyjnie korzystają z Internetu (13%)<sup>13</sup>, uprawiają hazard online oraz przede wszystkim nie chronią swojej prywatności poprzez udostępnianie szerokiego gronu odbiorców zbyt wielu informacji o sobie, publikowanie licznych zdjęć i przyjmowanie do grona znajomych przypadkowych osób. Owa „otwartość” bywa przyczynkiem do podejmowania przez innych użytkowników agresji elektronicznej i działań o charakterze przemocy. Są to m.in. wyzywanie, straszenie, prześladowanie, oczernianie, poniżanie kogoś w Internecie przy użyciu nowych technologii. Doświadczenia związane z różnymi formami cyberprzemocy, tj. przerabianiem i publikowaniem ośmieszających zdjęć i filmów, upublicznieniem sekretów ofiar, uporczywym, wulgarnym i złośliwym komentowaniem wpisów oraz celowym ignorowaniem aktywności online ofiary potwierdziło wielu młodych internautów<sup>14</sup>.

Jaka przyszłość czeka Internet? Nowoczesne technologie, zmieniające się w niezwykle szybkim tempie sprawiają, iż techniczne korzystanie z sieci stanie się jeszcze łatwiejsze. Być może do pracy z komputerem, o ile będzie adekwatnym używanie takiej nazwy, wystarczy komunikowanie głosowe. Z całą pewnością sieć stanie się jeszcze bogatszym źródłem wiedzy, informacji, rozrywki i platformą komunikacji. Taka perspektywa jest całkiem realna i być może zupełnie bliska. Jedno się nie zmieni – korzystanie z Internetu jest i będzie kwestią odpowiedzialności, potrzebna jest i będzie refleksja nad tym, z jakich materiałów warto, a z jakich nie należy korzystać.

## Prawo i wolność społeczeństwa informacyjnego w Internecie

Do fundamentalnych praw społeczeństwa informacyjnego należą: swobodny dostęp do globalnej infrastruktury informacyjnej, prawo własności, wiarygodność informacji oraz prawo do ochrony prywatności<sup>15</sup>. Gwarancja tych praw oraz ich ochrona jest dla współczesnych państw dużym wyzwaniem. Narodowe unormowania legislacyjne dotyczące Internetu są ograniczone terytorialnie. Immanentną cechą Internetu jest jego globalny zasięg, umożliwiający umieszczanie w jego zasobach dowolnych komunikatów. Problemem współczesnych państw staje się zatem przeciwdziałanie publikowaniu w sieci określonych treści. Często zwraca się uwagę na to, że Internet – jakkolwiek kojarzony na ogół z wolnością wypowiedzi – może również stać się narzędziem inwigilacji i nadzoru nad obywatelami. Daje bowiem różnym firmom i instytucjom duże możliwości śledzenia użytkowników, zbierania wiadomości i sporządzania baz danych o potencjalnych klientach. Również instytucje państwowe w coraz większym stopniu interesują się tym, co dzieje się

<sup>13</sup> K. Makaruk, S. Wójcik, *EU NET ADB, Badanie nadużywania internetu przez młodzież w Polsce*, Warszawa 2012.

<sup>14</sup> Por. *EU NET ADB Badanie nadużywania Internetu przez młodzież w Polsce*, Fundacja Dzieci Nieczyje, Warszawa 2012, s. 7; Ł. Wójtasik, *Przemoc rówieśnicza a media elektroniczne*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2009, nr 1(26), s. 2; J. Pyżalski, *Agresja elektroniczna i cyberbullying jako nowe ryzykowne zachowania młodzieży*, Kraków 2012, s. 215–219; *Raport Nastolatki 3.0.*, Warszawa 2019.

<sup>15</sup> Y. Benkler, *Bogactwo sieci, Jak produkcja społeczna zmienia rynki i wolność*, Warszawa 2008, s. 476.

w sieci<sup>16</sup>. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że cyberprzestrzeń powiększa sferę nie tylko wolności, ale i kontroli. Represje wobec niepokornych blogerów czy blokowanie dostępu do niepożądanych witryn stały się praktyką nagminnie stosowaną w niektórych krajach wrogo nastawionych do wolności w sieci, np. w Chinach. Państwa autorytarne mogą korzystać z funkcji filtrowania i monitorowania przekazu. Istnieje przekonanie, że odpowiedni dostęp do narzędzi internetowych zapewni wszędzie większą wolność. Przykład Chin wskazuje jednak na coś innego. Chiny, bardziej niż jakikolwiek inny kraj, udowadniają, że możliwy jest powszechny dostęp do Internetu przy jednoczesnym zachowaniu kontroli jego wykorzystania<sup>17</sup>. Zasadniczą kwestią w tym zakresie jest wyważenie racji pomiędzy bezpieczeństwem państw i społeczeństw a wolnością jednostki i jej prawem do swobodnej wymiany informacji. Człowiek, mając do czynienia z coraz większym postępowaniem technologicznym, traci czujność i zbyt ufa technologii. Szczególnie niebezpieczne jest to w przypadku ochrony informacji, gdzie ich znaczna większość przesyłana jest za pośrednictwem Internetu<sup>18</sup>.

Biorąc pod uwagę fakt rzeczywistych zagrożeń wirtualnej sieci oraz coraz większych, realnych strat związanych z ich skutkami, od ponad dwóch dekad podejmuje się wysiłki zmierzające do unormowania cyfrowego świata – tak na poziomie państw, organizacji, jak i w szerokiej przestrzeni międzynarodowej. Nie podlega dyskusji fakt, że w obecnym kształcie nie istnieje już możliwość powrotu do czasów początków sieci, która była miejscem tylko idei i służyła głównie wymianie myśli użytkowników, urzeczywistniając marzenie o globalnej komunikacji. Dziś jest osnową funkcjonowania każdego obszaru i sfery – tak państwowej, jak i prywatnej. Sednem staje się wyzwanie znalezienia równowagi pomiędzy zachowaniem wolności sieci a jej bezpieczeństwem – w każdym ze wspomnianych wcześniej poziomów i w każdym obszarze. Najlepszym przykładem podejmowanych działań w tym zakresie są w szczególności: Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń, Dyrektywa w sprawie środków mających na celu zapewnienie wspólnego wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji w obrębie Unii czy – w przestrzeni międzynarodowej – amerykańska międzynarodowa strategia dla cyberprzestrzeni. Wspólnym mianownikiem podejmowanych działań jest jasno określony cel: utrzymanie i rozwój bezpieczeństwa sieci z zapewnieniem wolności Internetu – rozumianej generalnie jako rozwój społeczeństwa opartego na ochronie podstawowych praw i wolności (w szczególności wolności słowa) z jednoczesną, efektywną ochroną danych i prywatności oraz zapewnienie wolnego przepływu informacji, m.in. zapobieganie cenzurze). Parafrazując słowa A. de Tocqueville’a, można stwierdzić, że wolność sieci kończy się tam, gdzie zaczyna się jej bezpieczeństwo.

<sup>16</sup> M. Podgórski, *Wirtualne społeczności i ich mieszkańcy. Próba etnografii*, [w:] *Wielka sieć. E-seje z socjologii Internetu*, J. Kurczewski (red), Warszawa 2006, s. 105–106.

<sup>17</sup> Y. Benkler, *Bogactwo sieci. Jak produkcja społeczna zmienia rynki i wolność*, Warszawa 2008, s. 159.

<sup>18</sup> J. Grubicka, *Konwergencja technologiczna a system bezpieczeństwa informacji*, [w:] *Nowoczesne technologie na rzecz bezpieczeństwa. Zagadnienia dual-use*, W. Filipkowski (red.), Gdynia 2015, s. 86–99.



Nie sposób bowiem zapewnić bezpieczeństwa bez ingerencji w wewnętrzną strukturę i sposób funkcjonowania danej sfery. Jednocześnie nie sposób zapewnić wolności bez jej ochrony, co w przypadku świata cyfrowego, z uwagi na jego szczególną specyfikę (również od strony *stricte* technicznej), doprowadziłoby w konsekwencji albo do anarchii, albo do przejścia kontroli przez silniejszych.

Zagrożeniem dla tak pojmowanej wolności stają się jednak innego rodzaju działania, które pozwoliłyby dostawcom usług internetowych na ustanawianie różnych warunków dostępu dla użytkowników, z prawem wprowadzania dodatkowych opłat za tzw. usługi specjalne włącznie. Wyzwaniem natomiast – regulacje z obszaru *post mortem*, ponieważ tylko od wiedzy i uprzedniego działania użytkowników zależy, czy ich spadkobiercy będą w stanie nie tylko odziedziczyć cyfrowe aktywa, ale także mieć możliwość zakończenia spraw w świecie cyfrowym, takich jak: korzystanie z usług, serwisów czy usunięcie kont. Kwestie tego rodzaju, mimo że wrażliwe, pozostają niezwykle istotne: obecnie większość tak prozaicznych spraw, jak chociażby rachunki, realizuje się za pośrednictwem sieci (powiadomienie na e-mail, dokonanie opłaty za pośrednictwem bankowości elektronicznej itp.). Z dotychczasowych rozważań wysnuć można wniosek, że tak jak cyberprzestrzeń posiada określone warstwy, tak i paradygmat wolności sieci w tych warstwach będzie się przejawiać. Na poziomie informacyjnym będzie dotyczył: otwartego, równego i nieograniczonego dostępu do ich zasobów dla wszystkich użytkowników. Kwestia ta ma znaczenie również w kontekście tzw. wolnego oprogramowania, którego idea, jak i realizacja zakłada możliwość uruchamiania, kopiowania, rozpowszechniania, analizowania oraz zmianę i poprawianie przez użytkowników. Zgodnie z definicją wolnego oprogramowania opublikowaną przez Free Software Foundation<sup>19</sup> użytkownikowi przysługują następujące wolności, które jednocześnie stanowią podstawowe założenia, aby oprogramowanie można było określać mianem wolnego:

- wolność 0: uruchamiania programu w dowolnym celu;
- wolność 1: analizowania programu oraz dostosowywania go do swoich potrzeb;
- wolność 2: rozpowszechniania kopii programu;
- wolność 3: udoskonalania programu i publicznego rozpowszechniania własnych ulepszeń, dzięki czemu może z nich skorzystać cała społeczność<sup>20</sup>.

Program jest wolnym oprogramowaniem, jeśli zapewnia użytkownikom wszystkie te wolności. W przeciwnym wypadku jest „niewolnym”.

Wskazane założenia pozwalają lepiej zrozumieć kontekst korzystania z usług sieciowych typu *Software as a Service* (SaaS), których istotą jest oferowanie określonych usług lub programów przez usługodawcę, uruchamianych na jego urządzeniach. W praktyce oznacza to, że użytkownik korzysta z narzędzi/programów oferowanych przez usługodawcę za pośrednictwem przeglądarki internetowej, nie ma zatem

<sup>19</sup> *What is free software?*, <http://www.fsf.org/> [dostęp: 9.01.2019].

<sup>20</sup> *Wolne oprogramowanie*, Wikipedia, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Wolne\\_oprogramowanie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wolne_oprogramowanie) [dostęp: 9.11.2017].

potrzeby instalowania oddzielnego oprogramowania na własnym urządzeniu, np. pakiet aplikacji Google, aby wykorzystywać w pełni ich funkcjonalność. Mimo wygody w korzystaniu z tego rodzaju usług, jak stwierdził jednoznacznie Richard M. Stallman: „Nie mamy żadnej kontroli, korzystając z usługi w sieci, pozbawiamy się wolności. I to zarówno w zakresie powierzanych usługodawcom danych, ale także tej wolności, które daje użytkownikom prawdziwie wolne oprogramowanie”<sup>21</sup>. Poza brakiem kontroli nad danymi, również w gestii usługodawcy pozostaje sposób i zakres korzystania przez użytkowników z udostępnianego oprogramowania, ponieważ *de facto* używany jest komputer usługodawcy. Przede wszystkim nie należy wychodzić z założenia, że Internet to miejsce, gdzie każdy może pisać, co chce i zaniechać dochodzenia swoich praw. Personalia autora obrażającego nas wpisu można ustalić, nawet jeśli postępuje się on anonimowym pseudonimem. Nie zawsze jednak można namierzyć sprawcę po numerze IP – ponieważ może on korzystać z komputera publicznego. Jedną z opcji jest możliwość zgłoszenia się do administratora portalu z informacją o naruszeniu naszego dobrego imienia na łamach serwisu. Jeśli administrator określonej strony odmawia pomocy, mamy możliwość udania się do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z prośbą o ujawnienie danych. W dalszej kolejności z pomocą może nam przyjść Prokuratura. Mamy oczywiście możliwość również wkroczenia na drogę cywilną w celu ustalenia, kim jest nadawca znieważających nas przekazów, jednak może się to okazać stosunkowo kosztowne i łatwiejsza będzie droga związana z postępowaniem karnym. Walka o dobre imię może być trudna i czasochłonna, ale warto ją podjąć.

Nie sposób rozważać wolności sieci tylko w powszechnie znanej jej postaci, ponieważ posiada ona równoległą warstwę określaną mianem Deep Webu (ukryta sieć/głęboka sieć). Z określeniem tym wiążą się także nazwy: Dark Netu/Dark Webu. Dark Web oznacza witryny ukrywające adresy IP serwerów, z których korzystają, co m.in. powoduje, że nie jest możliwe znalezienie takich witryn za pośrednictwem standardowych wyszukiwarek. Wykorzystywanym najczęściej do tego narzędziem szyfrującym pozwalającym ukryć adresy, ale również użytkowników końcowych, jest The Onion Router (TOR)<sup>22</sup>. Pomimo kontrowersji, jakie wzbudzają tego typu narzędzia, w szczególności w zakresie nielegalnej zawartości lub przestępczej działalności, rozwiązania dające możliwość anonimizacji aktywności służą również legalnym (zwykłym) użytkownikom, którzy nie chcą być śledzeni przez narzędzia wykorzystywane przez dostawców usług cyfrowych, np. przeglądarki. Klasycznym już przykładem możliwości śledzenia aktywności użytkowników są tzw. ciasteczka cookies, które co do zasady powinny jedynie wspomagać działania samej aplikacji. Śledzenie wyszukiwanych treści, odwiedzanych witryn, pobieranych plików czy kupowanych przedmiotów, co pozwala na tzw. profilowanie użytkownika (zainteresowania, przyzwyczajenia czy nawet miejsce zamieszkania).

<sup>21</sup> Richard M. Stallman odwiedził Polskę. Król hakerów twierdzi, że w Sieci pozbawiamy się wolności, <http://gadzetomania.pl/3758,richard-m-stallman-odwiedzil-polske-krol-hakerow-twierdz-ze-w-sieci-pozbawiamy-sie-wolnosc> [dostęp: 11.09.2017].

<sup>22</sup> Do maskowania adresu IP można – poza węzłami TOR-a – skorzystać np. z *web proxy*.

W klasycznym, szerszym ujęciu bezpieczeństwo definiowane jest jako stan wolny od zagrożeń. W kontekście bezpieczeństwa informacyjnego jest to stan wolny od zagrożeń, takich jak: sabotaż, szpiegostwo, dywersja, ale również przekazywanie informacji nieuprawnionym podmiotom.

W zakres tej definicji wchodzi także wszelka działalność służąca zabezpieczeniu zasobów informacyjnych – wytwarzanych, gromadzonych, przetwarzanych, przechowywanych i przekazywanych w sieciach komunikacyjnych oraz nośnikach informacji (komputery, serwery, bazy danych), a w szczególności systemy oraz metody zabezpieczeń. Bezpieczeństwo zasobów – w znaczeniu technicznym – określają dwa modele zarządzania: restrykcyjne (to, co nie jest dozwolone, jest zabronione) oraz liberalne (to, co nie jest zabronione, jest dozwolone).

Wskazywane wcześniej dokumenty o charakterze strategicznym i normatywnym zakładają stworzenie określonych stref odpowiedzialności za bezpieczeństwo samej sieci i tym samym danych w niej funkcjonujących, tj. Internet, intranet, ekstranet itp., jak i za poszczególne elementy i obszary. Za przykład może posłużyć nałożenie w drodze przyjętej Dyrektywy NIS<sup>23</sup> określonych obowiązków w obszarze bezpieczeństwa na operatorów usług kluczowych, tj. sektorów krytycznych, takich jak prywatne lub publiczne: finanse, energetyka, transport, opieka zdrowotna, oraz dostawców usług cyfrowych (wyszukiwarki, platformy handlowe, usługi przetwarzania w chmurze). W pierwszym zbiorze mieszczą się podmioty, które – zgodnie z art. 5 Dyrektywy – spełniają łącznie następujące przesłanki:

- świadczą usługę, mającą kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej;
- świadczenie tej usługi zależy od sieci i systemów informatycznych – incydent miałby istotny skutek zakłócający dla świadczenia tej usługi.

Ponadto każde z państw członkowskich Unii Europejskiej jest zobowiązane do przyjęcia krajowej strategii w zakresie bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych, określającej cele strategiczne oraz odpowiednie środki i regulacje mające na celu osiągnięcie i utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych oraz obejmujące minimum wskazane w Dyrektywie sektory i usługi. Ponadto określone zostały kwestie, które bezwzględnie muszą uwzględniać krajowe strategie w zakresie bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych, mianowicie:

- priorytety i cele bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych;
- ramy zarządzania służące realizacji przyjętych celów – w tym role i zakresy;
- obowiązki organów i instytucji rządowych oraz pozostałych, właściwych podmiotów (każde z państw zobligowane zostało do wyznaczenia organu lub organów do ochrony bezpieczeństwa cybernetycznego);
- środki w zakresie gotowości, reagowania oraz przywracania funkcjonowania do stanu normalnego, w tym także w zakresie współpracy pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym;

<sup>23</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków mających na celu zapewnienie wspólnego wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci..., *op.cit.*

- w zakresie przyjętych strategii krajowych: wytyczne dla programów edukacyjnych, informacyjnych oraz szkoleniowych oraz wytyczne dla planów badawczo-rozwojowych;
- plany oceny ryzyk służący ich określaniu;
- wykaz podmiotów zaangażowanych we wdrażanie strategii<sup>24</sup>.

W obszarze współpracy międzynarodowej Dyrektywa NIS w art. 13 przewiduje możliwość zawierania umów międzynarodowych „zgodnie z art. 218 TFUE, z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi, umożliwiając i organizując ich udział w niektórych działaniach grupy współpracy. Takie umowy muszą uwzględniać potrzebę zapewnienia odpowiedniej ochrony danych”<sup>25</sup>. W odniesieniu do globalnego zasięgu sieci istotne znaczenie ma również zapis art. 18 ust. 2. Jurysdykcja i terytorialność, który stanowi, że: dostawca usług cyfrowych, który nie posiada jednostki organizacyjnej w Unii, ale oferuje usługi w zakresie:

- internetowej platformy handlowej;
- wyszukiwarki internetowej;
- przetwarzania w chmurze;
- wyznacza przedstawiciela w Unii, który musi posiadać jednostkę organizacyjną w jednym z tych państw członkowskich, w których oferowane są usługi.

W zakresie jurysdykcji oznacza to, że dostawca usług cyfrowych podlega jurysdykcji państwa członkowskiego, w którym przedstawiciel posiada jednostkę organizacyjną.

Podniesienia w tym miejscu wymaga również kwestia istoty istnienia sieci rozumianej jako globalnego medium oraz środowiska funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego: jej osią, punktem centralnym i zarazem punktem odniesienia jest i pozostanie użytkownik, jednak mimo jego kluczowej roli niewiele miejsca i uwagi poświęca się mu w dokumentach, które zdają się kłaść nacisk na wszystkie z wymienionych wcześniej warstw cyberprzestrzeni. Rzeczona odpowiedzialność, ale przede wszystkim świadomość mechanizmów i cyfrowych zagrożeń użytkowników ponad wszelką wątpliwość przyczyniłyby się do szybszego i pełniejszego osiągnięcia wytyczonych celów w tym obszarze.

## Zakończenie

Najbardziej ogólną i raczej powszechnie przyjętą granicą wolności jednego człowieka jest wolność drugiego. Korzystając z dobrodziejstw wolności słowa, prawa do posiadania własnych poglądów i dóbr, prawa do poszanowania osobistej godności, nie można zapominać, że te same prawa przysługują innym, a zatem wszelkie

<sup>24</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa w sieci..., *op.cit.*

<sup>25</sup> *Ibidem.*

działania jednostki nie mogą ograniczać i naruszać praw innych ludzi. Nie ma żadnych powodów, by te normy postępowania w realnej rzeczywistości nie odnosiły się w tym samym stopniu do przestrzeni wirtualnej w Internecie. W końcu jest to tylko narzędzie i choć bez wątpienia wpłynęło ono na życie społeczne, to mimo wszystko człowiek jest jego twórcą, a nie tworzywem. Rozpowszechnianie w Internecie treści prawnie zakazanych (pedofilia, nawoływanie do przestępstw, propagowanie faszyzmu czy komunizmu, przygotowywanie działań o charakterze terrorystycznym) jest i powinno być karane. Administratorzy portali, na których takie treści są zamieszczane, muszą mieć bezwzględne prawo, a nawet obowiązek ich usuwania. Odrębną i niezwykle istotną kwestią jest powszechnie występujący w Internecie brak odpowiedzialności za słowo, zwłaszcza w anonimowych wulgarnych „postach”, świadomie wymierzonych w godność osoby, dobre imię grupy społecznej bądź organizacji, której dotyczą. Wydaje się, że nie byłoby naruszeniem wolności wypowiedzi, gdyby udało się praktycznie wdrożyć zasadę, że wpisy i komentarze w Internecie nie mogą funkcjonować anonimowo, że technicznym warunkiem ukazania się treści w Internecie jest zarejestrowanie się i podanie swych danych osobowych (w formie ukrytej dla ogółu odbiorców). Ogólnie rzecz ujmując, powinna obowiązywać zasada – tyle wolności, ile odpowiedzialności. Ograniczenia zawsze jednak winny mieć charakter zindywidualizowany, odnoszący się do konkretnej osoby czy grupy osób podejmujących sprzeczne ze społecznymi normami działania. W żadnym natomiast przypadku nie mogą to być ograniczenia wprowadzane na drodze administracyjnych decyzji władzy i dotyczące społeczeństwa. Takie formy działania są przejawem totalitaryzmu i żadnymi względami nie mogą być usprawiedliwione. Z pewnością długo jeszcze potrwa wypracowanie konsensualnej, wspólnej wizji bezpiecznej i zarazem wolnej przestrzeni cyfrowej. Internet sprawia, że trudniej jest reżimom autorytarnym kontrolować ludność, tak samo niespotykana otwartość i wolność środowiska usieciowionego wymaga nowych sposobów ochrony społeczeństw otwartych przed jednostkami i grupami działającymi destrukcyjnie. Warunkiem skutecznego egzekwowania ograniczeń jest współpraca międzynarodowa.

### Bibliografia

- Benkler Y., *Bogactwo sieci, Jak produkcja społeczna zmienia rynki i wolność*, Warszawa 2008.
- Grubicka J., Motyka R., *Człowiek jako ważne ogniwo zapewnienia bezpieczeństwa informacyjnego jednostce administracyjnej. Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, cz. II, Gdynia 2011.
- Grubicka J., *Konwergencja technologiczna a system bezpieczeństwa informacji*, [w:] *Nowoczesne technologie na rzecz bezpieczeństwa. Zagadnienia dual-use*, W. Filipkowski (red.), Gdynia 2015.
- Grubicka J., *Social are of the internet in the context of values and personal safety threats in cyberspace*, *International Journal of Pedagogy Innovation and New Technologies* 2020, nr 7(1), Warszawa.
- Grubicka J., *Restricting freedom on the internet in a public security space*, *East Journal of security studies* No 2, Słupsk–Harkov 2017.

- Grubicka J., Zbroszczyk D., *Cyberaptologie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego*, [w:] „Doctrina” Studia społeczno-polityczne 2019, nr 16, Siedlce 2019.
- Burszta W.J., *Internetowa Polis w trzech krótkich odsłonach*, [w:] *Ekran, Mit, Rzeczywistość*, W.J. Burszta, Warszawa 2003.
- Kirwil L., *Polskie dzieci w Internecie. Zagrożenia i bezpieczeństwo – część 2. Częściowy raport z badań EU Kids online przeprowadzonych wśród dzieci 9–16 i ich rodziców*, Warszawa 2011.
- Kulesza J., *Ius internet. Między prawem a etyką*, Warszawa 2012.
- Makaruk K., Wójcik S., *EU NET ADB, Badanie nadużywania internetu przez młodzież w Polsce*, Warszawa 2012.
- Mead M., *Kultura i tożsamość. Studium dystansu międzypokoleniowego*, Warszawa 2000.
- Pyżalski J., *Agresja elektroniczna i cyberbullying jako nowe ryzykowne zachowania młodzieży*, Impuls, Kraków 2012.
- Podgórski M., *Wirtualne społeczności i ich mieszkańcy. Próba etnografii*, [w:] *Wielka sieć. E-seje z socjologii Internetu*, J. Kurczewski (red.), Warszawa 2006.
- Szpunar M., *Internet a wolność (od) wypowiedzi*, [w:] *Media – między władzą a społeczeństwem*, Rzeszów 2007.
- Szpunar M., *Granice wolności słowa w Internecie*, [w:] *Nowe media komunikacja wizualna*, P. Francuz, S. Jędrzejewski (red.), Lublin 2010.
- Szpunar M., *Przestrzeń Internetu – nowy wymiar przestrzeni społecznej*, [w:] *Od robotnika do internauty. W kierunku społeczeństwa informacyjnego*, A. Siwik, L. Haber (red.), Kraków 2008.

## Summary

Freedom seems to be not only an immanent, but even a constitutive feature of the virtual space in which the Internet functions. Based on current observations and current events, threats resulting from the general ability to publish opinions on the Internet have been indicated. This article does not aspire to be a comprehensive explication of the impact of new technologies on the functioning of societies in a holistic dimension, it is rather an attempt at exegesis of one of its areas - concerning the evolution of human interactions under the influence of new technologies. The author addresses various aspects of threats to freedom on the Internet so that the obtained understanding is comprehensive and objective, far from being a one-sided and schematic simplification. The Internet is by definition an egalitarian communication tool, a space for free creation and flow of content, limited only by technology and human imagination, the boundaries of which cannot be defined. The article indicates the need to consolidate the efforts of experts from many areas: security; psychology; law, as it appertains to freedom of society in the security space.

*Oryginalna praca badawcza*

DOI: 10.34858/SNB.1.2020.002

**Andrzej Urbanek**

Akademia Pomorska

Słupsk

ORCID: 0000-0003-0667-4068

e-mail: andrzej.urbanek@apsl.edu.pl

## ZAGROŻENIA BIOLOGICZNE NATURALNEGO POCHODZENIA WE WSPÓŁCZESNEJ PRZESTRZENI BEZPIECZEŃSTWA – PRÓBA SYSTEMATYZACJI

### BIOLOGICAL THREATS OF NATURAL ORIGIN IN TODAY'S SAFETY SPACE – AN ATTEMPT AT SYSTEMIZATION

**Zarys treści:** Zagrożenia biologiczne należą do tej kategorii zagrożeń, które mogą wywołać negatywne skutki dla zdrowia i życia ludzi, zwierząt czy roślin i to na masową skalę. Doświadczamy tego chociażby w trwających obecnie na świecie pandemiach AIDS czy COVID-19. Wiedza na temat powyżej kategorii zagrożeń ma charakter interdyscyplinarny i rozproszony. Brak jest obecnie, przynajmniej w Polsce, opracowań naukowych, w których w sposób kompleksowy zdefiniowanoby ich istotę, dokonano ich klasyfikacji i przedstawiono w sposób stanowiący podstawę do doskonalenia systemów bezpieczeństwa powszechnego. W niniejszym artykule ich autor podjął się próby zdefiniowania i sklasyfikowania powyższej kategorii zagrożeń w świetle literatury naukowej i przepisów prawa obowiązującego w Polsce. Przedstawił ponadto krótką charakterystykę poszczególnych zagrożeń biologicznych, których sprawcą jest sama przyroda, sygnalizując jednocześnie, że ich sprawcą mogą być ludzie, którzy poprzez działania celowe (działania militarne z użyciem broni biologicznej, działania bioterrorystyczne) lub niecelowe (awarie przemysłowe, wypadki) mogą przyczynić się do powstawania epidemii chorób, na które nie posiadamy stosownych leków czy szczepionek.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, zagrożenia bezpieczeństwa, zagrożenia biologiczne, epidemie, epizootie, epifitozy

**Key words:** security, security threats, biological threats, epidemics, epizooties, epiphytoses

## **Wstęp**

Pandemia koronawirusa, a przede wszystkim próby poszukiwania odpowiedzi na pytanie, co jest źródłem pandemii COVID-19, zmuszają nas do podjęcia prac analitycznych i badawczych w obszarze zagrożeń biologicznych i ich wpływu na współczesną przestrzeń bezpieczeństwa. Okazuje się, że nie tylko mikroorganizmy żywe i działalność sił przyrody może być przyczyną chorób występujących na masową skalę, bowiem sami stworzyliśmy broń biologiczną i ciągle pracujemy w laboratoriach biologicznych nad bardzo niebezpiecznym materiałem, który może w wyniku działań terrorystycznych czy też różnych wypadków i awarii przemysłowych wydostać się ze stref chronionych i stać się przyczyną chorób, na które nie mamy stosownych leków i szczepionek.

Problematyka zagrożeń biologicznych ma charakter interdyscyplinarny i analizowana jest z perspektywy różnych dyscyplin naukowych, również przez specjalistów z zakresu nauk o bezpieczeństwie. Wiedza ta jest bowiem niezbędna do tego, aby skutecznie chronić ludzi, zwierzęta i rośliny przed szkodliwym działaniem różnych czynników natury biologicznej, ale również do tego, by doskonalić chociażby systemy zarządzania kryzysowego, od skuteczności których zależy często zdrowie, a przede wszystkim życie wielu tysięcy, a nawet milionów ludzi na całym świecie.

## **Przyjęta metodologia badań**

W niemiejszym artykule zaprezentowano wyniki badań studyjnych nad zagrożeniami biologicznymi. Prace badawcze realizowane są w ramach projektu finansowego z badań statutowych pn. „Zagrożenia naturalne we współczesnej przestrzeni bezpieczeństwa” w Katedrze Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Pomorskiej w Słupsku. W ramach projektu realizowane są prace badawcze o charakterze teoretycznym, oparte o krytyczną analizę literatury, przepisów prawa obowiązującego w Polsce oraz innych materiałów źródłowych obejmujących powyższą problematykę. Ich efektem będzie monografia, w ramach której wiedza na temat zagrożeń naturalnych, w tym biologicznych, zostanie przedstawiona w sposób usystematyzowany i ustrukturyzowany tak, aby stanowić podstawę do podjęcia dalszych badań empirycznych. Badania mają również cel praktyczny, bowiem posłużą do wykorzystania ich wyników w planowaniu i organizacji działań kryzysowych w sytuacji pojawienia się zagrożeń naturalnych, w tym zagrożeń epidemicznych, których skutki mogą przybrać masowy wymiar.

## **Pojęcie i istota zagrożeń biologicznych**

Zagrożeniem biologicznym określa się zazwyczaj organizmy żywe lub substancje pochodzenia organicznego, które stanowią zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka, zwierząt czy roślin. Można je sklasyfikować w aspekcie wynikowym jako występujące



na dużą skalę: choroby zakaźne ludzi, zwierząt i roślin. Zalicza się do nich również szkodniki, powodujące szczególnie dotkliwe straty w rolnictwie i przemyśle, a także skażenia biologiczne wody i żywności, które prowadzą do alergii i zatruc.

W chwili obecnej najlepiej rozpoznaną kategorią zagrożeń biologicznych są czynniki stanowiące zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 22 kwietnia 2005 r. w sprawie szkodliwych czynników biologicznych dla zdrowia w środowisku pracy oraz ochrony zdrowia pracowników zawodowo narażonych na te czynniki<sup>1</sup>, do czynników biologicznych, szkodliwych i niebezpiecznych dla człowieka zaliczyć można:

- drobnoustroje komórkowe;
- pasożyty wewnętrzne;
- jednostki bezkomórkowe zdolne do replikacji lub przenoszenia materiału genetycznego, w tym zmodyfikowane genetycznie hodowle komórkowe, które mogą być przyczyną zakażenia, alergii lub zatrucia.

Na potrzeby medycyny pracy dotychczas zidentyfikowano w Polsce 622 biologiczne czynniki (lub grupy czynników), chociaż rzeczywista ich liczba jest prawdopodobnie znacznie większa. W oparciu o zasady systematyki biologicznej można wśród nich wyróżnić pięć następujących dużych grup (w nawiasach podano liczby zidentyfikowanych czynników lub grup czynników): priony i wirusy (138), bakterie (181), grzyby (74), czynniki roślinne (77), czynniki zwierzęce (152)<sup>2</sup>.

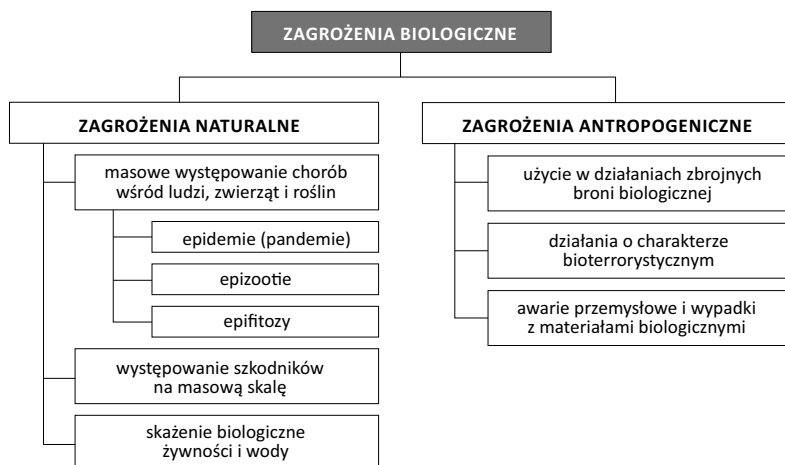
Czynniki te wywołują różne choroby czy zatrucia organizmu i w różnym stopniu mogą wpływać na człowieka, stąd też dzieli się je na cztery zasadnicze grupy<sup>3</sup>:

- **grupa 1:** zagrożenia – czynniki, przez które wywołanie chorób u ludzi jest mało prawdopodobne;
- **grupa 2:** zagrożenia – czynniki, które mogą wywoływać choroby u ludzi, mogą być niebezpieczne dla stykających się z nimi osób, ale rozprzestrzenienie ich w populacji ludzkiej jest mało prawdopodobne (np. krętek wywołujący boreliozę, gronkowiec złocisty);
- **grupa 3:** zagrożenia – czynniki, które mogą wywoływać u ludzi ciężkie choroby, są niebezpieczne dla stykających się z nimi osób, a rozprzestrzenienie ich w populacji ludzkiej jest bardzo prawdopodobne (np. mikroorganizmy wywołujące dżumę, gruźlicę);
- **grupa 4:** zagrożenia – czynniki, które wywołują u ludzi ciężkie choroby, są niebezpieczne dla stykających się z nimi osób, ich rozprzestrzenienie w populacji ludzkiej jest bardzo prawdopodobne i zazwyczaj nie istnieją w stosunku do nich skuteczne metody profilaktyki lub leczenia (np. wirus Ebola).

<sup>1</sup> Dz.U. 2005 Nr 81, poz. 716 ze zm.

<sup>2</sup> J. Dutkiewicz, R.L. Górny, *Biologiczne czynniki szkodliwe dla zdrowia – klasyfikacja i kryteria oceny narażenia*, „Medycyna Pracy” 2002, nr 53; 1; s. 29–39.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 kwietnia 2005 r. w sprawie szkodliwych czynników biologicznych dla zdrowia w środowisku pracy oraz ochrony zdrowia pracowników zawodowo narażonych na te czynniki (Dz.U. 2005 Nr 81, poz. 716 ze zm.).



Ryc. 1. Klasyfikacja zagrożeń biologicznych

Fig. 1. Classification of biological threats

Źródło: opracowanie własne.

Patrząc z perspektywy bezpieczeństwa, istotna jest kompleksowa, wynikowo-przyczynowa klasyfikacja zagrożeń biologicznych, którą przedstawiono na ryc. 1. Zagrożenia te można bowiem podzielić na dwie podstawowe kategorie w zależności od źródła ich pojawienia się na masową skalę, a mianowicie zagrożenia naturalne (których źródłem jest sama przyroda) oraz zagrożenia antropogeniczne (których źródłem jest człowiek). Do pierwszej kategorii zagrożeń zaliczyć można: masowe występowanie chorób wśród ludzi, zwierząt i roślin (epidemie/pandemie, epizootie i epifitozy), występowanie szkodników na masową skalę oraz skażenia biologiczne żywności i wody. Z kolei do biologicznych zagrożeń antropogenicznych zaliczyć można: użycie w działaniach zbrojnych broni biologicznej, działania o charakterze bioterrorystycznym, awarie przemysłowe i wypadki z materiałami biologicznymi.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że spośród tysięcy bakterii i toksyn istniejących w przyrodzie, tylko około 160 rozpoznano jako szkodliwe dla ludzi, a zaledwie 30 spośród nich jest branych pod uwagę jako potencjalny biologiczny środek bojowy<sup>4</sup>. Według standardów NATO, do najbardziej niebezpiecznych środków, możliwych do użycia w przypadku ataków biologicznych, zaliczyć można<sup>5</sup>:

- gram-ujemną pałeczkę z rodzaju *Brucella* wywołującą brucelozę;
- przecinkowiec cholery *Vibrio Cholerae* wywołujący cholere;
- gram-ujemną pałeczkę *Yersinia pestis* wywołującą dżumę;
- wirus RNA z rodziny *Bunyviridae* wywołujący gorączkę Doliny Rift;
- wirus *Ebola* wywołujący gorączkę krwotoczną Ebola;
- gram-ujemną bakterię *Coxiella burnetti* wywołującą gorączkę Q;

<sup>4</sup> E. Croddy, *Broń chemiczna i biologiczna. Raport dla obywatela*, Warszawa 2003, s. 244.

<sup>5</sup> Zob.: M. Prusakowski, *Bioterror – jak nie dać się zabić?*, Gdańsk 2001, s. 47, P. Kępka, *Bioterroryzm. Polska wobec użycia broni biologicznej*, Warszawa 2009, s. 23–24.

- gronkowcową enterotoksynę B;
- toksyny, które produkuje *Clostridium botulinum* – jad kiełbasiany;
- wirus RNA wywołujący kongijsko-krymską gorączkę krwotoczną;
- gram-ujemną pałeczkę *Burkholderia pseudomallei* wywołującą melioidozę;
- wirus ospy prawdziwej *Poxvirus variolae*;
- rycynę;
- saksotoksynę;
- toksyny grzybicze – trichoteceny;
- toksyny laseczki zgorzeli gazowej;
- gram-ujemną pałeczkę *Francisella tularensis* wywołującą tularemie;
- gram-dodatnią bakterię *Bacillus anthracis*, laseczki wąglika;
- arbowirus *Togaviridae alphavirus* wywołujący wenezuelskie końskie zapalenia mózgu.

Skutkiem użycia broni biologicznej są z kolei choroby zakaźne, często śmiertelne. Według Światowej Organizacji Zdrowia oraz NATO, najbardziej prawdopodobnymi chorobami, które mogą być wynikiem użycia broni biologicznej, są: bruceloza, cholera, dżuma, gorączka Doliny Rift, gorączka krwotoczna Ebola, gorączka Q, zatrucie enterotoksyną gronkowca, botulizm, kongijsko-krymska gorączka krwotoczna, melioidoza, ospa prawdziwa, zatrucie rycyną, zatrucie saksotoksyną, zatrucie trichotecenami, zatrucie toksynami laseczki zgorzeli gazowej, tularemia, wąglik, wenezuelskie końskie zapalenie mózgu<sup>6</sup>. Powyższe środki mogą być użyte również w działaniach o charakterze bioterrorystycznym, a także stać się groźne, gdy w sposób niekontrolowany wydostaną się z murów laboratoriów, w których prowadzone są nad nimi badania<sup>7</sup>.

## Zagrożenia biologiczne naturalnego pochodzenia – charakterystyka

Od zarania dziejów świat nękany jest nieuleczalnymi chorobami. Kiedy medycyna poradzi sobie z jedną zarazą, wkrótce pojawia się z reguły następna. Niedługo postrach siała dżuma, cholera, gruźlica czy ospa. Teraz świat nęka pandemia AIDS i koronawirusa. A co grozi nam w przyszłości? – trudno jest do końca przewidzieć.

Mikroorganizmy chorobotwórcze, stanowiące zagrożenie dla ludzi, gdy powodują występowanie chorób na masową skalę, określamy je mianem epidemii. **Epidemia** to, najogólniej mówiąc, błyskawiczne rozprzestrzenianie się na określonym terenie nieuleczalnej choroby. Epidemie powstają przede wszystkim w wyniku rozprzestrzenienia się chorób zakaźnych, czyli takich, którymi można zarazić się przez kontakt z chorym. Rozwojowi zarazy sprzyjają fatalne warunki higieniczno-sanitarne oraz słaba znajomość choroby, zwłaszcza przyczyn jej powstawania i sposobów

<sup>6</sup> B. Michailiuk, *Broń biologiczna*, Warszawa 2004, s. 42–66.

<sup>7</sup> Szerzej: A. Urbanek, *Bioterroryzm – mit czy rzeczywiste zagrożenie bezpieczeństwa*, [w:] *Refleksje nad bezpieczeństwem*, S. Kozdrowski, A. Urbanek (red.), Kraków 2011, s. 258–287.

leczenia<sup>8</sup>. Obecnie termin „epidemia” jest coraz częściej używany w literaturze naukowej również na oznaczenie epizootii<sup>9</sup>. W polskim prawie administracyjnym przez epidemię rozumie się „(...) wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących”<sup>10</sup>.

Mikroorganizmy wywołujące różne, w tym śmiertelne choroby towarzyszą ludzkości od starożytności. Już w drugim tysiącleciu p.n.e. pojawiały się wzmianki o zarazach, które pustoszyły Mezopotamię. Również w staroegipskich papirusach można znaleźć relacje o plagach chorób, które przechodząc ze zwierząt na ludzi, dziesiątkowały mieszkańców dorzecza Nilu. Natomiast Hipokrates opisywał liczne zgony starożytnych Greków powodowane nieznaną chorobą, której przyczyn upatrywał w skażonej wodzie. Również w czasach nowożytnych odnotowano zarazy, które zdziesiątkowały ówczesne populacje ludzkie. Warto chociażby wspomnieć o<sup>11</sup>:

- dżumie Justyniana, która w połowie VI wieku była przyczyną śmierci ponad 100 mln ludzi;
- średniowiecznej epidemii czarnej śmierci (dżumy), która była przyczyną śmierci ponad 200 mln ludzi;
- epidemiach czarnej ospy (*Variola vera*), która była przyczyną śmierci 75% całkowitej populacji Meksyku, a w imperium Inków przyczyniła się do śmierci 95% społeczeństwa;
- XIX-wiecznej fali zachorowań na dżumę, która w samych Chinach zabiła ponad 12 mln ludzi;
- atakach cholery w XIX wieku, która w Europie i Ameryce Północnej była przyczyną śmierci ponad 40 mln ludzi;
- grypie zwanej „hiszpanką”, która w latach 1918–1919 spowodowała śmierć co najmniej 100 mln ludzi;
- szalejącej jeszcze do dzisiaj eboli, czyli gorączce krwotocznej, która dziesiątkuje co roku ludność Afryki.

Choroby zakaźne, które pojawiają się w ostatnich latach, określa się pojęciem chorób „wyłaniających się” lub ponownie „wyłaniających się”. Choroby te możemy podzielić na kilka kategorii<sup>12</sup>:

- całkowicie nowe, których najbardziej spektakularnym przykładem jest choroba AIDS wywołana przez zakażenie wirusem HIV;
- wywołane przez zarazki, które wydostały się poza poprzednio ograniczony rejon, czego przykładem może być wirus ebola;

<sup>8</sup> <http://www.edukator.pl/Epidemie-i-choroby,4492.html> [dostęp: 24.05.2014].

<sup>9</sup> Pojęcie to zostanie omówione szerzej w dalszej części artykułu.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. Nr 234, poz. 1570 ze zm.).

<sup>11</sup> A. Budo, *Zarazy, które zdziesiątkowały ludzkość*, <http://www.national-geographic.pl/artykuly/pokaz/zarazy-ktore-dziesiatkowaly-ludzkość/> [dostęp: 24.05.2014].

<sup>12</sup> A. Piekarowicz, *Zarazy XX wieku*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Zarazy-XX-wieku;448856.html> [dostęp: 20.07.2015].

- powstałe w wyniku zmiany sposobu rozprzestrzeniania się, np. gąbczaste zapalenie mózgu, BSE;
- pojawiające się w wyniku wystąpienia nowej formy patogennej zarazki, na przykład cholera;
- wreszcie choroby wywoływane przez zarazki odporne na działanie stosowanych do tej pory leków antybakteryjnych, np. odporne na antybiotyki dwoinki zapalenia płuc, gronkowca złocistego czy prątków gruźlicy.

Chorobą, którą określa się dzisiaj nie tylko w kategoriach epidemii, a wręcz pandemii, jest AIDS. AIDS to zespół nabytego upośledzenia odporności (ang. *Acquired Immune Deficiency Syndrome*). Jest to choroba wywołana zakażeniem wirusem HIV, której istotą jest załamanie odporności ustroju. Prowadzi do trudnych do opanowania zakażeń oraz rozwoju nowotworów złośliwych. Choroba najczęściej kończy się śmiercią. Wirusy są przenoszone z krwią, śliną i nasieniem chorych<sup>13</sup>.

UNAIDS<sup>14</sup> i WHO<sup>15</sup> szacuje, że AIDS zabiło ponad 25 milionów ludzi od czasu wykrycia w 1981 roku, co czyni ją jedną z najbardziej wyniszczających pandemii w historii. Pomimo ostatnio coraz lepszego dostępu do leczenia antyretrowirusowego i opieki w wielu regionach świata szacuje się, że pandemia AIDS zabiła w 2005 r. około 2,8 mln ludzi (między 2,4 i 3,3 mln), z czego ponad pół miliona (570 000) stanowiły dzieci. Około 0,6% ludności świata jest zakażona wirusem HIV<sup>16</sup>. W Polsce pierwsze zakażenie HIV rozpoznano w 1985 r., a pierwszy chory zmarł wskutek AIDS w 1986 r., z kolei do końca 2008 zmarły 962 osoby<sup>17</sup>.

Epidemia HIV/AIDS określana mianem globalnego kryzysu ma zasięg ogólnosiwiatowy i stanowi jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla rozwoju społecznego i ekonomicznego. W państwach najbardziej dotkniętych epidemią osiągnięty poziom, zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej, ulega procesowi regresji, epidemia niszczy niejako to wszystko, co powstawało przez dekady, osłabiając gospodarkę i zagrażając bezpieczeństwu i stabilizacji społecznej<sup>18</sup>. Zatem poza indywidualnym cierpieniem osób zakażonych i chorych oraz ich rodzin, epidemia odciska swe piętno na poziomie makrosocjalnym i ekonomicznym poszczególnych państw, stanowiąc jedno z poważniejszych wyzwań i zagrożeń XXI wieku.

Niebezpieczną chorobą zakaźną stanowiącą okresowe zagrożenia między innymi w Polsce jest **grypa**. To stosunkowo ostra choroba zakaźna układu oddechowego

<sup>13</sup> AIDS, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3866539/aids.html> [dostęp: 24.05.2014].

<sup>14</sup> UNAIDS (ang. *The Joint United Nations Programme on HIV and AIDS*), czyli Wspólny Program Narodów Zjednoczonych Zwalczenia HIV i AIDS). Jest projektem Organizacji Narodów Zjednoczonych, którego celem jest koordynacja i poprawa skuteczności działań poszczególnych krajów w walce z HIV i AIDS.

<sup>15</sup> WHO – Światowa Organizacja Zdrowia (ang. *World Health Organization*) – jedna z organizacji działających w ramach ONZ, zajmująca się ochroną zdrowia. Jej siedzibą jest Genewa.

<sup>16</sup> Overview of the global AIDS epidemic, [w:] *2006, Report on the global AIDS epidemic*, WHO, Nowy Jork 2006.

<sup>17</sup> AIDS, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3866539/aids.html> [dostęp: 24.05.2014].

<sup>18</sup> *Kodeks postępowania wobec epidemii HIV/AIDS w środowisku pracy*, Międzynarodowe Biuro Pracy w Genewie 2007, [http://www.aids.gov.pl/files/publikacje/Kodeks\\_ILO.pdf](http://www.aids.gov.pl/files/publikacje/Kodeks_ILO.pdf) [dostęp: 24.05.2014].

o bardzo dużej zaraźliwości, wywoływana przez wirusy grypy A, B i C (rodzina *Orthomyxoviridae*), morfologicznie podobne do siebie<sup>19</sup>. Szczególnie niebezpieczne są wirusy grypy A występujące u ludzi i zwierząt (świnie, konie, foki, norki, wieloryby oraz ptaki). Charakteryzują się w porównaniu do innych typów znaczną zmiennością genetyczną, związaną z występowaniem mutacji i reasortacji genetycznej (zjawisko mieszania się materiału genetycznego dwóch wirusów). Grypa przenosi się pomiędzy ludźmi drogą kropelkową, a największa ilość zachorowań występuje podczas sezonowych epidemii, powodując ostre objawy uniemożliwiające pracę osobom czynnym zawodowo. Epidemie grypy powodują znaczne koszty społeczne i niekiedy mają zasięg kontynentalny, a nawet światowy, dlatego choroba ta wymaga globalnej koordynacji epidemiologicznej. Według danych Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) rocznie na grypę zapada na świecie około 100 mln ludzi, z czego w wyniku powikłań pogrypowych umiera od 500 tys. do miliona chorych<sup>20</sup>.

Epidemie grypy występowały już w starożytności. Jedna z nich została odnotowana przez Hipokratesa w 412 roku. W latach 1500–1800 epidemie zdarzały się dosyć często, ale w sposób nieregularny, różniąc się znacznie pod względem zasięgu i ostrości objawów. Epidemie w 1781 i 1830 wzięły swój początek w Azji i rozprzestrzeniły się w Rosji. Grypa zbierała swoje obfite żniwo w XX wieku. W latach 1918–19 wystąpiła pandemia (epidemia obejmująca swoim zasięgiem cały świat) grypy, określanej nazwą grypy hiszpańskiej, w wyniku której zmarło od 20 do 40 milionów ludzi, a niektóre źródła podają, że nawet 200 milionów. Kolejne pandemie grypy wystąpiły w latach: 1957 (grypa azjatycka), 1968 (grypa Hongkong) i 1977 (grypa rosyjska), a większe epidemie w latach: 1948–1949, 1952–1953, 1965, 1965, 1973, 1985, 1995<sup>21</sup>.

Epidemie grypy mogą przeradzać się w **pandemie**. *Pandemia* to nazwa epidemii o szczególnie dużych rozmiarach, obejmującej kraje, a nawet kontynenty (niejednokrotnie cały świat)<sup>22</sup>. W rozwoju pandemii grypy można wyróżnić sześć faz, które zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1

## Fazy rozwoju pandemii grypy

Table 1

## Influenza pandemic development phases

Okres międzypandemiczny	
<b>Faza 1</b>	Nowe podtypy wirusa grypy nie są izolowane wśród ludzi. Podtyp wirusa, który wywołał chorobę u ludzi, może występować u zwierząt, ale ryzyko pojawienia się zakażeń u ludzi ocenia się jako małe.
<b>Faza 2</b>	Nowe podtypy wirusa grypy nie są izolowane wśród ludzi, ale podtypy wirusa grypy krążące wśród zwierząt stanowią poważną ryzyko pojawienia się choroby u ludzi.

<sup>19</sup> Zob. <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/grypa;3908409.html> [dostęp: 20.07.2015].

<sup>20</sup> *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce, op.cit.*, s. 29.

<sup>21</sup> Szerzej A. Piekarowicz, *Zarazy XX wieku, op.cit.*

<sup>22</sup> *Pandemia*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo;3953787> [dostęp: 20.07.2015].

<b>Okres zagrożenia pandemią</b>	
Faza 3	Występują zachorowania u ludzi spowodowane nowymi podtypami wirusa, bez dowodów na transmisję z człowieka na człowieka lub tylko sporadycznie notowane szerzenie się zakażenia między ludźmi.
Faza 4	Niewielkie, zlokalizowane ogniska zakażeń między ludźmi, które świadczą o niepełnym przystosowaniu wirusa do nowego gospodarza.
Faza 5	Większe ogniska zakażeń między ludźmi o ograniczonym zasięgu występowania, które świadczą o nabywaniu nowych cech przez wirusa. Wirus nie przystosował się całkowicie do nowego gospodarza.
<b>Okres pandemii</b>	
Faza 6	Powszechne i rozprzestrzeniające się zachorowania w populacji ludzkiej.

Źródło: <http://www.cdc.gov/flu/pandemic/phases.htm>, za A. Gładysz, K. Fleischer, *Grypa ptasia – czy pandemia jest realnym zagrożeniem?*, <http://www.mp.pl/artykuly/28387> [dostęp: 16.05.2014].

Grypa rozpoczyna się gwałtownie i od początku towarzyszą jej ostre objawy, a po jej zakończeniu liczne powikłania (zaostrenie przewlekłych chorób układu oddechowego, takich jak astma oskrzelowa, niewydolność oddechowa, zapalenie mięśnia sercowego). Może być też bezpośrednią przyczyną zgonów. Początek sezonu grypowego w Polsce przypada z reguły na połowę września lub przełom września i października. Od tego momentu mniej więcej do końca listopada liczba zachorowań systematycznie rośnie. Grudzień i styczeń są okresem stabilizacji, a ponowny wzrost zachorowań rozpoczyna się w lutym i trwa do końca marca lub utrzymuje się jeszcze w kwietniu (zależnie od typu wirusa oraz warunków pogodowych)<sup>23</sup>.

W chwili obecnej szczególną uwagę zwracamy na trwającą oficjalnie od 17 listopada 2019 i zapoczątkowaną w Chinach w mieście Wuhan **epidemię/pandemię COVID-19**, wywołaną przez koronawirusa SARS-CoV-2. Epidemia ta 11 marca 2020 r. została uznana przez Światową Organizację Zdrowia za pandemię<sup>24</sup>. Wywołała już ona daleko idące skutki nie tylko w sferze zdrowia i życia ludzi (według oficjalnych statystyk na dzień 09.09.2020 r. zachorowało na nią 27 607 616 mln ludzi na całym świecie i zmarło 898 284 osób), ale i w sferze gospodarki (stała się przyczyną poważnego kryzysu gospodarczego w wielu krajach na całym świecie i spowolniła tempo rozwoju światowej gospodarki) oraz życia społecznego. W skali międzynarodowej zostały podjęte szeroko zakrojone działania w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się zachorowań. Ograniczono podróże, wprowadzono kwarantanny i godziny policyjne, odroczone lub odwołano szereg wydarzeń sportowych, religijnych i kulturalnych. Do czasu jej zakończenia musimy poczekać z dokładną diagnozą jej przyczyn i skutków, niemniej jednak jest ona znakomitym przykładem, jak zagrożenia biologiczne wpływają na współczesną przestrzeń bezpieczeństwa, i to w skali globalnej.

<sup>23</sup> *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2012, s. 30.

<sup>24</sup> *Coronavirus: COVID-19 Is Now Officially A Pandemic, WHO Says*, NPR.org [dostęp: 11.03.2020].

Jak wynika z przedstawionych przykładów, epidemie to groźne zagrożenia, którym towarzyszą liczne skutki. U ludzi stanowią bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia (w tym również pośrednio w wyniku niewydolności systemu opieki zdrowotnej i/lub systemu opieki społecznej); są przyczyną okresowych utrudnień w przemieszczaniu się, w tym przez granicę państwową oraz utrudnień w dostępie do żywności i wody pitnej; mogą wywołać panikę, a także przyczynić się do okresowego wzrostu przestępczości. Mogą spowodować zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki czy infrastruktury poprzez absencję pracowników, izolację wybranych terenów czy rejonów, a także ograniczenia w handlu. Stwarzają możliwość miejscowego skażenia środowiska (w przypadku braku zachowania wymogów z zakresu bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego i weterynaryjnego)<sup>25</sup>.

Kolejnym zagrożeniem bezpieczeństwa o biologicznym charakterze stają się masowe zachorowania wśród zwierząt, czyli epizootie. **Epizootia** (pomór, zaraza) to występowanie zachorowań na jedną z chorób zakaźnych wśród zwierząt, zarówno domowych, jak i dzikich na danym terenie, w zdecydowanie większej liczbie niż w poprzednich latach rejestracji danych<sup>26</sup>.

Choroby zwierząt ze względu na czynnik etiologiczny dzieli się zazwyczaj na choroby zakaźne i choroby niezakaźne. Większość chorób zwierząt przypisana jest z reguły do jednego gatunku, są jednak również takie, które przenoszą się na zwierzęta spoza danej grupy. Z punktu widzenia bezpieczeństwa chowu i hodowli zwierząt gospodarskich istotne są choroby zakaźne podlegające obowiązkowi zwalczania, w tym choroby zwierząt wolno żyjących, które mogą przenieść się na zwierzęta hodowlane<sup>27</sup>.

Lista chorób zakaźnych zwierząt, które mogą stanowić podstawę epizootii, jest szeroka. W ostatnich latach dużo zamieszania wywołują: afrykański pomór świń, BSE (gąbczasta encefalopatia bydła), pryszczycza czy ptasia grypa. Zwierzęta są również narażone na choroby zagrażające bezpośrednio ludziom, jak chociażby węglik. W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt wymienia się 37 chorób zakaźnych podlegających obowiązkowi zwalczania<sup>28</sup>.

Choroby zakaźne zwierząt mogą występować na terenie całej Polski, szczególnie na terenach rolniczych, na których prowadzi się chów i hodowlę zwierząt gospodarskich. Łatwo mogą przenosić się z innych krajów. Mogą stanowić bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia osób w wyniku chorób odzwierzęcych, okresowe utrudnienia w przemieszczaniu się czy dostępie do wody i żywności. Stanowią poważne zagrożenie dla hodowli zwierząt, wywołując poważne następstwa ekonomiczne, w tym stwarzają konieczność dużych nakładów z budżetu państwa związaną z likwidacją skutków zdarzenia<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> *Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2013, s. 22.

<sup>26</sup> Zob. *Leksykon epidemiologiczny*, J. Bzdęga (red.), Warszawa 2008.

<sup>27</sup> *Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, op.cit.*, s. 39.

<sup>28</sup> Wykaz chorób podlegających obowiązkowi zwalczania zawiera załącznik nr 2 do ustawy (Dz.U. 2008 Nr 213, poz. 1342 ze zm.).

<sup>29</sup> Zob. *Krajowy plan zarządzania kryzysowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2012, s. 21.



Kolejnym zagrożeniem są masowe choroby roślin, czyli epifitozy. **Epifitoza** to epidemia choroby roślin, stan, w którym choroba opanowała znaczną liczbę roślin w populacji<sup>30</sup>. Epifitozy charakteryzują się opanowaniem przez określoną chorobę znacznej części masy tkankowej rośliny-gospodarza, występującej w skupieniach na określonym obszarze. Choroby roślin mogą być powodowane przez różne czynniki<sup>31</sup>:

- nieinfekcyjne: atmosferyczne (opady, niska i wysoka temperatura, niedostatek światła, wilgotność powietrza, zanieczyszczenie środowiska) oraz glebowe (nie-dobór lub nadmiar składników pokarmowych, zasolenie gleby, odczyn gleby, nadmiar lub brak wody, struktura gleby);
- infekcyjne: wirusy i wiroidy, fitoplazmy, bakterie, grzyby i pasożyty.

Choroby roślin uprawnych mogą występować w całej Polsce, ich rodzaje i nasilenie zależne jest od intensywności określonych upraw w danym regionie kraju. Z punktu widzenia gospodarki i problemów żywieniowych istotne dla Polski są uprawy pszenicy, żyta, jęczmienia, ziemniaków, buraków cukrowych, rzepaku czy chmielu.

Skutki epifitozy są wieloaspektowe i dotyczą zarówno ludzi, jak i gospodarki. Powodują utrudnienia w dostępie do żywności czy zniszczenia upraw w gospodarstwach rolnych. Mogą przez to wywoływać poważne następstwa ekonomiczne, w tym stwarzać konieczność dużych nakładów z budżetu państwa związanych z likwidacją skutków zdarzenia, podobnie zresztą jak epizootie<sup>32</sup>.

Kolejnym zagrożeniem natury biologicznej jest masowe pojawienie się szkodników lub innych zwierząt, uciążliwych dla ludzi. **Szkodniki** to zwierzęta (wiele owadów i gryzoni, niektóre pajęczaki, nicienie, ślimaki, wije) uszkadzające rośliny uprawne, ziemniaki, drzewa i krzewy, produkty spożywcze, materiały tekstylne, księgozbiory itp.<sup>33</sup> Szkodniki oprócz oczywistych szkód, jakie wywołują, to znaczy oprócz uszkadzania i zniekształcania różnorodnych części roślin i w efekcie znacznego często obniżenia plonu (nierzadko powodują zamieranie roślin), niszczenia magazynowanych produktów żywnościowych czy tekstyliów, przenoszą czasem również czynniki chorobotwórcze – szkodliwe wirusy, bakterie lub grzyby. Ich masowe pojawienie się traktowane jest jako klęska żywiolowa.

Przykładem szkodników, zdolnych do wyrządzenia dużych szkód jest szarańcza wędrowna. **Szarańcza wędrowna** (*Locusta migratoria*) jest to szeroko rozprzestrzeniony gatunek owada prostoskrzydłego z rodziny szarańczowatych (*Acrididae*), znany z całej półkuli wschodniej. Jest to gatunek zdolny do wytwarzania fazy stadnej i odbywania dalekich wędrówek<sup>34</sup>. Szarańcza wędrowna jest oligofagiem – żywi się głównie trawami. Przemieszczające się stada wyrządzały dawniej ogromne straty, pożerając całe uprawy zbóż w miejscu postoju. Żyje w fazie samotnej lub stadnej.

<sup>30</sup> <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/epifitoza;3898249.html> [dostęp: 20.07.2015].

<sup>31</sup> *Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, op.cit.*, s.41.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 42.

<sup>33</sup> <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/szkodniki,3983102.html> [dostęp: 24.05.2014].

<sup>34</sup> W. Bazyluk, A. Liana, *Prostoskrzydłe – Orthoptera*, Warszawa, Muzeum i Instytut Zoologii PAN, 2000, seria: Katalog Fauny Polski, cz. 17, z. 2.

W fazie stadnej migruje w ogromnych skupiskach, składających się z milionów osobników. Wędruje na północ, a przy sprzyjających warunkach pojawia się nawet w Sztokholmie i Permie<sup>35</sup>. Pokonuje dystans do 2 tys. km.

Po klęskach żywiołowych (głównie powodzi) można spodziewać się rozprzestrzeniania się znacznej ilości gryzoni, a w szczególności szczurów. Jednak nawet w warunkach normalnych na pewnych obszarach swoistym rodzajem „plag” jest dokuczliwość niektórych owadów, głównie komarów. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku należy liczyć się z potencjalnym zagrożeniem roznoszenia chorób, stąd konieczność podjęcia działań zmniejszających ilość gryzoni czy owadów. Działania te muszą być podjęte w odpowiednim okresie (np. likwidacja larw) środkami nieszkodliwymi dla ludzi i innych zwierząt. Rejony użycia środków zwalczających szkodniki muszą być dokładnie określone i podane do publicznej wiadomości.

Równie groźnymi, szczególnie dla ludzi zagrożeniami są **skażenia biologiczne wody i żywności**. Skażenia żywności są to zanieczyszczenia, które ze względu na rodzaj, natężenie lub ilość zagrażają zdrowiu człowieka. Zanieczyszczenia biologiczne są to żywe organizmy lub ich metabolity, czyli substancje przedostające się do środowiska w wyniku czynności fizjologicznych tych organizmów, np. drobnoustroje, pasożyty, szkodniki magazynowe oraz produkty ich aktywności, np. enzymy, odchody, obumarłe szczątki. Jeżeli chodzi o zboża i ich przetwory, zanieczyszczenia biologiczne to przede wszystkim grzyby i pleśnie oraz produkty ich przemiany materii, czyli mitotoksyny<sup>36</sup>.

Według raportu Europejskiego Urzędu do Spraw Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), dotyczącego występowania chorób odzwierzęcych u ludzi, najczęściej notowaną zoonozą w 24 krajach Europy w 2006 r. była *kampylobakterioza* spowodowana obecnością chorobotwórczych bakterii (*Campylobacter jejuni*) w mięsie drobiowym. Notowano wzrost zachorowalności na *listeriozę* oraz wysoką zachorowalność na *salmonelozę* i *jersiniozę*. W porównaniu z danymi z lat poprzednich, stwierdzono znaczny wzrost zachorowalności na *włośnicę* i *bąblowicę*<sup>37</sup>.

Ważnym zagadnieniem pozostaje kwestia zanieczyszczeń biologicznych wody. Wśród groźnych chorób mających początek w wodzie należy wymienić: dur brzuszny, cholera, biegunki bakteryjne i biegunki spowodowane przez pierwotniaki, choroby zapalne jelit, porażenia mózgowie powodujące paraliż, żółtaczkę zakaźną. Ponadto z wodą wiąże się zarażenie schistosomatozą, malarią, żółtą febrą, filariozą oraz chorobami przenoszonymi przez owady żyjące w wodzie. Co najmniej 25 mln ludzi umiera rocznie z powodu chorób związanych ze złą jakością wody<sup>38</sup>. Istotnym problemem w kwestii bezpieczeństwa wody jest funkcjonowanie oczyszczalni ścieków. Ścieki komunalne stanowią środowisko, w którym występują szkodliwe czynniki biologiczne oraz produkty ich rozpadu (endotoksyny, glukany).

<sup>35</sup> Chodzi tu o miasto w Rosji u stóp Uralu.

<sup>36</sup> Zob. M. Miśniakiewicz, *Biologiczne zanieczyszczenia żywności. Mitotoksyny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 781.

<sup>37</sup> J. Osek, *Występowanie chorób odzwierzęcych i ich czynników etiologicznych w 2006 r. w świetle raportu Europejskiego Urzędu do Spraw Bezpieczeństwa Żywności*, „Życie Weterynaryjne” 2008, rocznik 83, nr 30, s. 192–201.

<sup>38</sup> E. Hadaś i wsp., *Skażenie wody formami dyspersyjnymi pasożytów*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2014, nr 95(4), s. 795–802.

Do najgroźniejszych, najbardziej rozpowszechnionych drobnoustrojów chorobotwórczych, z którymi człowiek ma styczność, spożywając wodę i pożywienie, zalicza się obecnie: salmonellę, gronkowca złocistego, bakterie Colli oraz pałeczki jadu kiełbasianego. Charakterystykę powyższych mikroorganizmów zestawiono w tabeli 2.

Tabela 2

## Charakterystyka wybranych mikroorganizmów chorobotwórczych

Table 2

## Characteristics of selected pathogenic microorganisms

Nazwa	Charakterystyka	Skutki zdrowotne
salmonella	Salmonella to rodzaj bakterii z rodziny <i>Enterobacteriaceae</i> , są gram-ujemne, rosną na pożywkach w warunkach tlenowych, rozwijając się wewnątrz komórek zakażonego organizmu. Salmonella upodobała sobie produkty pochodzenia zwierzęcego: jaja, mięso, mleko i jego przetwory. Mogą ją też przenosić gryzonie i muchy.	Wywołują dolegliwości żołądkowo-jelitowe – silne w przebiegu <b>zatrucia pokarmowe</b> .
gronkowiec złocisty	Gronkowiec złocisty ( <i>Staphylococcus aureus</i> ) to bakteria, która żyje zarówno w warunkach tlenowych, jak i beztlenowych. Nosicielami gronkowców są ludzie i zwierzęta. Szacuje się, że 30% ludzkiej populacji jest zakażonej bakterią.	Bakterie gronkowca powodują najczęściej różne choroby skóry, infekcje dróg oddechowych, zapalenie płuc, opon mózgowych, mięśnia sercowego, żył, zakażenia w obrębie układu kostnego, ropnie narządowe.
bakterie Colli	<b>Escherichia coli</b> (bakteria EHEC), czyli <b>pałeczka okrężnicy</b> , bo taka jest jej medyczna nazwa, to gram-ujemna bakteria, należąca do rodziny <i>Enterobacteriaceae</i> . Pod tym określeniem kryje się ok. 200 różnych bakterii, należących do tego samego gatunku.	Zwykle <i>E. coli</i> powoduje jedynie zatrucia pokarmowe, ale gdy dostanie się do układu moczowego, może stać się przyczyną poważnych zakażeń. Ta właśnie bakteria jest najczęstszą (60–80%) przyczyną zakażeń dróg moczowych. Może spowodować zapalenie opon mózgowych, a także sepsę.
pałeczki jadu kiełbasianego	Jad kiełbasiany, inaczej toksyna botulinowa to toksyna bakteryjna wydzielana przez laseczkę <i>Clostridium botulinum</i> . Toksyna wytwarzana jest przede wszystkim w glebie, osadzie dna morskiego, a także w źle wytwarzanych i przechowywanych konserwach mięsnych, rybnych i jarzynowych, rzadziej mięsie peklowanym lub wędzonym.	Toksyna botulinowa atakuje przede wszystkim układ nerwowy: pojawiają się zawroty głowy, podwójne widzenie, opadanie powiek, trudności w mówieniu i połykaniu, ślinotok, a przede wszystkim – porażenie mięśni gładkich i poprzecznie prążkowanych. Trudności w oddychaniu szybko mogą prowadzić do porażenia oddechu, występują także zaburzenia krążenia.

Źródło: <http://encyklopedia.pwn.pl/> <http://www.poradnikzdrowie.pl/> [dostęp: 16.07.2015].

## Podsumowanie

Problematyka zagrożeń biologicznych i ich negatywnych następstw pozostaje ciągle aktualna i wymaga systematycznego prowadzenia badań i prac analitycznych w tym zakresie. Nie może być również pomijana w badaniach z zakresu bezpieczeństwa, bowiem to one stanowią podstawę do organizowania skutecznych systemów ochrony ludzi, roślin i zwierząt przed negatywnymi skutkami ich pojawienia się na szeroką skalę.

Przedstawiona w artykule, i będąca efektem prac badawczych, klasyfikacja zagrożeń biologicznych może stanowić przyczynek do pogłębienia nad nią prac i wywołania dyskusji w środowisku naukowym. Co prawda wyróżniono w niej zarówno zagrożenia naturalnego, jak i antropogenicznego pochodzenia, to mimo wszystko głównym i bezpośrednim skutkiem występowania chorób czy zatruc, mogących prowadzić chociażby do śmierci, pozostają organizmy żywe i substancje pochodzenia organicznego, które rozwinęły się w naturalnym środowisku.

Efekty badań, które przedstawiono w artykule, stały się już przesłanką do podjęcia badań empirycznych w tym zakresie w Katedrze Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Pomorskiej w Słupsku nad skutecznością funkcjonowania systemów zarządzania kryzysowego w warunkach wystąpienia zagrożeń biologicznych na masową skalę.

## Bibliografia

- Bazyluk W., Liana A., *Prostoskrzydłe – Orthoptera*, Warszawa, Muzeum i Instytut Zoologii PAN, 2000, seria: Katalog Fauny Polski, cz. 17, z. 2.
- Croddy E., *Broń chemiczna i biologiczna. Raport dla obywatela*, Warszawa 2003.
- Dutkiewicz J., Górny R.L., *Biologiczne czynniki szkodliwe dla zdrowia – klasyfikacja i kryteria oceny narażenia*, „Medycyna Pracy”, 2002; 53; (1).
- Hadaś E., Derda M., Skrzypczak Ł., Cholewiński M., *Skażenie wody formami dyspersyjnymi pasożytów*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2014; 95; (4).
- Kęпка P., *Bioterroryzm. Polska wobec użycia broni biologicznej*, Warszawa 2009.
- Kodeks postępowania wobec epidemii HIV/AIDS w środowisku pracy*, Międzynarodowe Biuro Pracy w Genewie, 2007.
- Krajowy plan zarządzania kryzysowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2012.
- Leksykon epidemiologiczny*, J. Bzdęga (red.), Warszawa 2008.
- Michailiuk B., *Broń biologiczna*, Warszawa 2004.
- Miśniakiewicz M., *Biologiczne zanieczyszczenia żywności. Mitotoksyny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 781.
- Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2013.
- Osek J., *Występowanie chorób odzwierzęcych i ich czynników etiologicznych w 2006 r. w świetle raportu Europejskiego Urzędu do Spraw Bezpieczeństwa Żywności*, „Życie Weterynaryjne” 2008, rocznik 83, nr 30.
- Overview of the global AIDS epidemic*, [w:] 2006, Report on the global AIDS epidemic, WHO, Nowy Jork 2006.

- Prusakowski M., *Bioterror – jak nie dać się zabić?*, Gdańsk 2001.
- Urbanek A., *Bioterroryzm – mit czy rzeczywiste zagrożenie bezpieczeństwa*, [w:] *Refleksje nad bezpieczeństwem*, S. Kozdrowski, A. Urbanek (red.), Kraków 2011.
- Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2012.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. 2008 Nr 213, poz. 1342 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych i ludzi (Dz.U. Nr 234, poz. 1570 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 kwietnia 2005 r. w sprawie szkodliwych czynników biologicznych dla zdrowia w środowisku pracy oraz ochrony zdrowia pracowników zawodowo narażonych na te czynniki (Dz.U. 2005 Nr 81, poz. 716 ze zm.).
- Budo A., *Zarazy, które zdziesiątkowały ludzkość*, <http://www.national-geographic.pl/artykuly/pokaz/zarazy-ktore-dziesiatkowaly-ludzosc>.
- <http://www.edukator.pl/epidemie-i-choroby>.
- <http://encyklopedia.pwn.pl/>, <http://www.poradnikzdrowie.pl/>.
- Piekarowicz A., *Zarazy XX wieku*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Zarazy-XX-wieku;448856.html>.

## Summary

Biological threats belong to this category of threats that can have negative effects on the health and life of humans, animals or plants, on a massive scale. We are experiencing this, for example, in the ongoing pandemics of AIDS and COVID-19 in the world. Knowledge about the above categories of threats is interdisciplinary and dispersed. Currently, at least in Poland, there are no scientific studies that would comprehensively define their essence, classify them and present them in a way that would constitute the basis for the improvement of public security systems. In this article, the author attempts to define and classify the above category of threats in the light of scientific literature and laws which are in force in Poland. He also presents a short description of individual biological threats derived from nature itself, while signalling that their perpetrators may be people who, through deliberate actions (military actions with the use of biological weapons, bioterrorist actions) or unintentional actions (industrial failures, accidents), may contribute to the emergence of disease epidemics for which we do not have the appropriate medicines or vaccines.



**Grzegorz Pietrek**

Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku  
ORCID: 0000-0003-2660-8025  
e-mail: gpietrek@wsb.gda.pl

## ZAGROŻENIA ZWIĄZANE Z MIGRACJĄ – PUNKT WIDZENIA POLSKI I UNII EUROPEJSKIEJ

## THREATS RELATED TO MIGRATION – POINT OF VIEW POLAND AND THE EUROPEAN UNION

**Zarys treści:** Migranci w większości przypadków nie są witani z otwartymi ramionami przez mieszkańców państw, do których przybywają. O ile prawie każde państwo bardzo chętnie przyjmie do siebie migranta posiadającego wysokie kwalifikacje, o tyle już migranci będący pracownikami zaliczanymi do niskokwalifikowanych postrzegani są zazwyczaj przez pryzmat problemów. Ten biedny migrant pochodzący „z globalnego Południa” postrzegany jest w kategorii zagrożeń dla prosperity i publicznego porządku. Populistyczne ugrupowania funkcjonujące w Europie rosną obecnie w siłę dzięki antyemigracyjnym hasłom i programowi powstrzymania „szkodliwej migracji”. Polityka imigracyjna i integracyjna zostały podporządkowane polityce bezpieczeństwa, a postawy wobec migrantów zdominowały strach i wrogość. Polska jako kraj należący do Unii Europejskiej, który jest jednocześnie odpowiedzialnym za zewnętrzny odcinek granicy UE, odgrywa również istotną rolę w tym całym procesie związanym z migracją poprzez przyjmowanie na swoim terytorium imigrantów pochodzących z Afryki czy Bliskiego Wschodu. Jako kraj sąsiadujący z państwami rosyjskojęzycznymi, jest „narażony” również na napływ imigrantów ze strony wschodniej, chociażby z Ukrainy czy Białorusi. Tekst niniejszy ma na celu określenie potencjalnych zagrożeń związanych z napływem osób innej narodowości, zarówno na terytorium Polski, jak też innych państw europejskich. Jako problem badawczy do rozwiązania w niniejszym tekście autor przyjął pytanie: Jaki jest faktyczny stopień zagrożenia migracją oraz czy zauważalne są różnice w postrzeganiu zjawiska przez Polskę i Unię Europejską (jeśli tak, to jakie)? Aby rozwiązać postawiony problem, autor posłużył się między innymi metodami takimi, jak: krytyczna analiza literatury przedmiotu, analiza danych statystycznych, porównanie, synteza, abstrahowanie, indukcja, dedukcja oraz wnioskowanie.

**Słowa kluczowe:** migracja, zagrożenia, bezpieczeństwo

**Key words:** migration, threats, safety

## Migracja – wybrane zagadnienia teoretyczne

Do najważniejszych typów ruchów migracyjnych zaliczane są: migracje międzynarodowe, transgraniczne, wiejsko-miejskie, miejsko-wiejskie, wewnątrzmiejskie, a także mniej trwałe ruchy cyrkulacyjne<sup>1</sup>.

Organizacja Narodów Zjednoczonych zagadnienie dotyczące migracji ujmuje jako „przemieszczanie się z określonego rejonu do innego lub też przemieszczanie się o ściśle określoną odległość, które odbyło się w danym interwale, skutkiem którego była zmiana zamieszkania”<sup>2</sup>. W nieco inny sposób kwestię tę przedstawia Parlament Europejski i Rada Europy, w ocenie której z migracją będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy „osoba ustanawia swoje miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego na okres, który wynosi, co najmniej 12 miesięcy lub co do którego przewiduje się, że będzie on tyle wynosić, będąc uprzednio rezydentem innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego”<sup>3</sup>.

Pośród licznych definicji i ujęć w literaturze obcojęzycznej zagadnienia dotyczącego migracji znaleźć można również definicję nazywaną *push – pull – theory*. Powstała ona w latach 60. XX wieku, wskazując na wyselekcjonowanie czynników odpowiedzialnych za podjęcie działania dotyczącego migracji przez pojedyncze osoby. W skład czynników, o których mowa powyżej, wchodzi:

- czynniki wypychające (*push factors*) – czyli związane z miejscem dotychczasowego pobytu;
- czynniki przyciągające (*pull factors*) – dotyczące miejsca przeznaczenia;
- przeszkody pośrednie (*intervening obstacles*) – związane z przeszkodami natury administracyjnej, ekonomicznej itd., a także związane z procesem planowanej migracji;
- czynniki osobiste – subiektywna ocena migranta na temat podjętej decyzji o podjęciu migracji<sup>4</sup>.

Minione lata wskazują, że możliwe jest wyodrębnienie następujących trendów związanych z migracją ludności do państw europejskich:

- napływ ludności do Europy Zachodniej i Południowej z Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, z Afryki Subsaharyjskiej oraz z Azji Wschodniej i Pacyfiku;

<sup>1</sup> *The dictionary of human geography*, D. Gregory (red.), Wiley–Blackwell, 2012, s. 504.

<sup>2</sup> J. Cabańska, *Uwarunkowania migracji ludności na jednolitym rynku europejskim na przykładzie nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2015, s. 21–22.

<sup>3</sup> Art. 3 Rozporządzenia (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców.

<sup>4</sup> A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, Instytut Studiów Społecznych, Uniwersytet Warszawski, „Studia Migracyjne”, nr 49, Warszawa 2003, s. 6.



- napływ ludności do Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej z Europy Wschodniej i Azji Centralnej oraz Azji Wschodniej i Pacyfiku.

Jak można dostrzec powyżej, istnieje dość wyraźny przepływ ludności z państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej w kierunku państw Europy Zachodniej. Zauważalny jest również trend migracji z Afryki Wschodniej do takich państw, jak Wielka Brytania, Francja czy Hiszpania. Z danych opublikowanych przez Eurostat wynika, że najczęstszymi migrantami do państw Europy Zachodniej są osoby pochodzenia nigeryjskiego i ukraińskiego<sup>5</sup>.

W odniesieniu do Azji Wschodniej oraz Pacyfiku uwidacznia się migracja wewnątrzregionalna, przy czym dość wyraźnie akcenty wywierają dwa nowe trendy, tj. migracja do innych regionów świata oraz drugi, który wskazuje, że oba regiony – Azja Wschodnia i Pacyfik – stały się miejscem docelowym handlu ludźmi, niezależnie od odległości, jaką przymusowo podejmują migranci<sup>6</sup>.

Możliwe jest również wyodrębnienie następujących szlaków komunikacyjnych wykorzystywanych przez migrantów z Afryki i Azji, aby przedostać się na teren Europy:

- 1) Trasy Europy Centralnej (wykorzystywane przez migrantów z dawnych Republiki Radzieckich oraz z Azji – Afganistan, Chiny, Indie, Wietnam):
  - Rosja, Ukraina, Węgry, Słowacja, Czechy, Niemcy/Austria;
  - Rosja, Białoruś, Polska, Czechy, Niemcy/Austria.
- 2) Trasy bałkańskie (wykorzystywane głównie przez: Afgańczyków, Afrykańczyków, Albańczyków, Chińczyków, Hindusów, Irakijczyków, Irańczyków, Mołdawian i Turków):
  - Turcja, Bułgaria, Rumunia, Węgry, Słowacja, Czechy, Austria/Niemcy;
  - Albania, Bośnia i Hercegowina/Chorwacja/Słowenia, Włochy/Niemcy/Austria.
- 3) Trasy śródziemnomorskie (wykorzystywane przez: Afgańczyków, Kurdów, Pakistańczyków i Turków) – trasy te rozpoczynają się w krajach leżących nad Morzem Śródziemnym: Liban/Syria/Turcja – Grecja/Włochy/Francja.
- 4) Trasy północnoafrykańskie (wykorzystywane przez mieszkańców Afryki Północnej i Środkowej) – rozpoczynają się w Maroku i wiodą do Włoch/Hiszpanii<sup>7</sup>.

Zdecydowanie największą część związaną z nielegalnym przemieszczaniem się osób (a wskazać należy, że migranci bardzo często właśnie poprzez nielegalne przekroczenie granicy usiłują dostać się do innych państw) na terytorium europejskie

<sup>5</sup> Eurostat *Statistical Working Papers Trafficking in Human Beings, 2015 Edition*, Luxembourg – European Union 2015, s. 63.

<sup>6</sup> *Global Report on Trafficking in Persons 2016*, UNODC – United Nations, New York 2016, s. 100–101.

<sup>7</sup> W.J. Janik, *Wpływ procesów migracyjnych na zagrożenie terroryzmem islamskim w Europie w drugiej dekadzie XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe wczoraj, dziś i jutro*, W. Kustra (red.), Warszawa 2016, s. 172–173.

stanowi wjazd wbrew obowiązującym przepisom prawa, czyli inaczej rzecz ujmując, przekroczenie granicy bez wymaganych dokumentów. Przedmiotowy czyn zazwyczaj popełniany jest w dwóch formach. Pierwsza forma polega na posłużeniu się w czasie kontroli granicznej podrobionym, przerobionym lub należącym do innej osoby dokumentem upoważniającym do przekroczenia granicy państwa. Natomiast druga forma polega na przekraczaniu granicy państwowej w miejscu do tego nieprzeznaczonym, czyli przez tzw. zieloną granicę<sup>8</sup>.

### Zagrożenia migracyjne – stanowisko Polski

Pośród państw europejskich dość istotną rolę w przebiegu procesów migracyjnych zajmuje Polska. Mają na to wpływ czynniki, takie jak:

- sąsiedztwo Niemiec i bliskość krajów skandynawskich, a jednocześnie długi odcinek granicy państwowej z państwami byłego Związku Radzieckiego;
- zaostrzenie polityki azylowej w państwach Europy Zachodniej;
- powstawanie skupisk ludności pochodzenia azjatyckiego w krajach byłego ZSRR, dla której Polska staje się krajem atrakcyjnym i wolnym od takich zagrożeń, jak wojna czy głód;
- zamykanie się krajów europejskich przed migracją zarobkową;
- obowiązki w zakresie readmisji osób, które z terytorium Polski przedostały się nielegalnie na obszar określonych państw, zgodnie z zawartymi umowami i porozumieniami o charakterze międzynarodowym<sup>9</sup>.

Mając na względzie wydarzenia rozgrywające się aktualnie, jak i te, które jeszcze do niedawna były aktualnymi, bez wątpienia można wskazać, że państwa europejskie są najbardziej pożądanymi kierunkami migracji. Ma na to wpływ postrzeganie ich jako państwa zamożne, co sprawia, że mieszkańcy biednego Południa upatrują tutaj lepszego życia.

Kryzys migracyjny potęgowany jest również brakiem stosownych działań ze strony Unii Europejskiej, których celem byłoby uelastycznienie i dostosowanie systemu wizowego i azylowego do zmieniających się realiów migracyjnych. Ważnym elementem jest także brak spójności w zakresie wizji pozwalającej na rozwiązanie powyższego problemu. Intensyfikacja działań związanych z migracją spowodowała pęknięcie w i tak niestabilnej solidarności pomiędzy państwami członkowskimi, jak również bierność Unii, w efekcie czego grupy przestępcze trudniące się przemytem ludzi odczytały to jako zachętę do działań przestępczych i przemytu ludzi na teren Europy. Istotnym czynnikiem odpowiedzialnym za napływ migrantów do państw europejskich jest również perspektywa wysokiego standardu stopy życiowej i przysługujących świadczeń socjalnych. Informacje na ten temat w dobie dzisiejszych rozwiązań technologicznych (np. portale społecznościowe) są przekazywane niemalże w czasie

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 171.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 171–172.

rzeczywistym, wyzwalając w umysłach osób oddalonych o setki kilometrów od Europy chęć przyjazdu i osiedlenia się, chociażby tylko na jakiś czas. Owo osiedlanie się występuje najczęściej w takich państwach, jak Włochy, Szwecja, Niemcy.

Dynamiczne zmiany związane ze strukturami przepływów migracyjnych, jak też i wykorzystywane szlaki wskazują na to, że przestępcy trudniący się przemytem ludzi dostosowali się do nowych okoliczności, nie zważając przy tym na wysoki odsetek ofiar wśród migrantów podejmujących za wszelką cenę próbę dostania się do Europy. Jak wynika z danych statystycznych UNHCR, liczba ofiar w 2018 r. wyniosła 2 275 osób, co daje średnio sześć ofiar dziennie. Rok wcześniej łączna liczba ofiar wyniosła aż 3 139 osób<sup>10</sup>.

Wzrost liczby nielegalnych migrantów na terenie UE ma bezpośredni związek z pogorszeniem w krajach, z których wywodzą się migranci, warunków o charakterze socjalno-ekonomicznym, politycznym, konfliktów interesów niektórych państw, wojny, a także wewnętrznych nieporozumień krajów Bliskiego Wschodu.

## Inicjatywy Unii Europejskiej

Unia Europejska, koncentrując się na działaniach ukierunkowanych na tymczasowe osłabienie kryzysu związanego z napływem migrantów, nie była i w dalszym ciągu nie jest w stanie zneutralizować źródeł i przyczyn przepływów migracyjnych. Działania, o których mowa, polegały między innymi na próbie uszczelnienia granic zewnętrznych, co w pewien sposób przyczyniło się do spadku ofiar na morzu, lecz nie odniosło skutku w postaci zmniejszenia przepuszczalności granic. Funkcjonujący w UE system związany z przyjmowaniem uchodźców nie sprostał stojącym przed nim zadaniom przez wzgląd na nieproporcjonalne obciążenie „wąskich gardeł” wiodących do Europy, tj. Grecji i Włoch. Wysuwane liczne apele i wnioski przez administrację obu tych krajów do państw europejskich sprawiły, że Unia udzieliła co prawda pomocy finansowej, jednakże jej zakres okazał się być niewystarczający.

W konsekwencji doprowadziło to do rozluźnienia kontroli związanej z rejestracją i przyjmowaniem cudzoziemców docierających do państw europejskich, a tzw. system dubliński, oparty na rozporządzeniach określających państwo rozpatrujące wnioski o ochronę, przestał w praktyce obowiązywać<sup>11</sup>. Konsekwencją takiego stanu rzeczy stało się powstanie nowego szlaku migracyjnego prowadzącego z Włoch do Europy Północnej, a także z Bliskiego Wschodu przez Bałkany i Węgry dalej w kierunku kolejnych państw.

Państwa Unii Europejskiej przyjęły na siebie moralny i prawny obowiązek udzielania pomocy oraz ochrony wszystkim osobom znajdującym się w potrzebie, pochodzącym z innych państw, zmuszonym do migracji w związku z zagrożeniem

<sup>10</sup> S. Otfinowska, *Raport ONZ: w 2018 r. sześć ofiar dziennie na Morzu Śródziemnym*, <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/raport-onz-w-2018-r-szesc-ofiar-dziennie-na-morzu-srodziemnym/> [dostęp: 23.04.2020].

<sup>11</sup> <https://amnesty.org.pl/reforma-systemu-azylowego-ue-szansa-na-realne-zmiany-dla-uchodzcow/> [dostęp: 23.04.2020].

własnego życia, zdrowia, a często również i prześladowaniami<sup>12</sup>. Kryzys migracyjny, z którym *de facto* w dalszym ciągu mamy do czynienia, stał się wyzwaniem dla solidarności i jedności UE oraz jej funkcjonowania jako organizacji. Największy dotychczasowy napływ migrantów, z którym państwa europejskie spotkały się w 2015 r. uzmysłowił, że konieczne jest natychmiastowe wypracowanie norm prawnych i reguł ich wykonalności, mających za zadanie zażegnanie sytuacji kryzysowej oraz jej skutków. Niezwykle ważnym zatem stało się opracowanie długoterminowej strategii, w oparciu o którą państwa europejskie będą mogły zapobiegać podobnym sytuacjom w przyszłości. Mając na względzie powyższe, Komisja Europejska w 2015 r. stworzyła Europejski Program w Zakresie Migracji<sup>13</sup>, jako plan działań mający na celu zażegnanie kryzysu migracyjnego. Przedstawiony powyżej dokument określa działania, które należy wykonać w trybie natychmiastowym, jak i te, które określone zostały strategią długoterminową<sup>14</sup>.

Do działań mających rygor natychmiastowej wykonalności zaliczono:

- intensyfikację działań ratowniczych i poszukiwawczych, w tym zwiększenie zdolności, zasięgu geograficznego, a także budżetu na operacje „Tryton”<sup>15</sup> i „Posejdon”<sup>16</sup> agencji Frontex<sup>17</sup>;
- systematyczne identyfikowanie, przechwytywanie i niszczenie statków używanych przez przemytników – działania realizowane w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz współpracy Europolu i Frontexu w zakresie zwalczania handlu ludźmi;
- uruchomienie systemu reagowania w sytuacji nadzwyczajnej zgodnie z art. 78 ust. 3 TFUE<sup>18</sup>, tzn. relokacja na terytorium państw członkowskich UE migrantów najbardziej potrzebujących pomocy międzynarodowej w sytuacji masowego napływu;

<sup>12</sup> <https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/en/> [dostęp: 26.04.2020].

<sup>13</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Program w Zakresie Migracji*, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN> [dostęp: 26.04.2020].

<sup>14</sup> W. Janik, E. Jaremczuk, *Artykuł wprowadzający. Niekontrolowana migracja jako zagrożenie dla Europy – polski strach przed uchodźcami*, [w:] *Migracje i kryzys uchodźczy w Europie*, E. Jaremczuk (red.), Poznań 2017, s. 44.

<sup>15</sup> Operacja „Tryton” zakończyła się w lutym 2018 r. i zastąpiona została operacją „Temida”. Ma ona na celu nadzorowanie granic w centralnym rejonie Morza Śródziemnego, aby zapobiegać przedostawaniu się do UE bojowników terrorystycznych, źródło: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/> [dostęp: 26.04.2020].

<sup>16</sup> Działa od 2016 r. we wschodnim rejonie Morza Śródziemnego, koncentrując się na nadzorze morskiej granicy Grecji z Turcją, źródło: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/> [dostęp: 26.04.2020].

<sup>17</sup> Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej utworzona w 2004 r. celem pomocy państwom członkowskim UE i państwom stowarzyszonym w ramach Schengen do ochrony granic zewnętrznych unijnej przestrzeni swobodnego przepływu osób, źródło: <https://frontex.europa.eu/pl/> [dostęp: 26.04.2020].

<sup>18</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany, uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz.U. 2004.90.864/2).

- uruchomienie programu przesiedleń uchodźców obejmującego 20 tys. miejsc, co stworzy możliwości legalnego i bezpiecznego przybycia na terytorium Unii Europejskiej;
- intensyfikację współpracy z państwami trzecimi w celu opanowania migracji w państwach pochodzenia i tranzytu w ramach regionalnych programów rozwoju i ochrony. Utworzenie w Nigerii centrum pilotażowego, które ma zapewnić ochronę, dostarczyć informacje oraz zapewnić możliwość przesiedlania najbardziej potrzebującym;
- utworzenie hot spotów w celu szybkiej identyfikacji, rejestracji i pobierania odcisków linii papilarnych od migrantów<sup>19</sup>.

Natomiast strategia długoterminowa oparta została na poniższych czterech filarach:

- 1) Stworzenie uwarunkowań ograniczających nielegalną migrację, w tym zwiększenie budżetu na pomoc rozwojową i humanitarną państw pochodzenia migrantów, intensyfikację współpracy z państwami trzecimi w zakresie wykrywania przestępstw, ścigania ich sprawców oraz konfiskaty aktywów, intensyfikację kontroli pracodawców, wobec których istnieje podejrzenie nielegalnego zatrudniania migrantów, obowiązek stosowania dyrektywy w sprawie powrotów<sup>20</sup>.
- 2) Poprawę jakości zarządzania granicami zewnętrznymi, w tym wzmocnienie agencji Frontex, wprowadzenie systemu „inteligentnych granic”, którego celem jest ułatwienie legalnego przekraczania granic oraz rejestracja wszystkich przypadków nielegalnych wtargnięć obywateli państw trzecich, poprawa bezpieczeństwa na granicach, wzmocnienie działań krajów Afryki Północnej do podejmowania interwencji względem migrantów.
- 3) Ujednoczenie polityki azylowej, w tym wdrożenie wspólnego systemu monitorowania oraz oceny wprowadzania i przestrzegania przepisów azylowych.
- 4) Wdrożenie nowej polityki dotyczącej legalnej migracji<sup>21</sup>.

Wdrożony Europejski Program w Zakresie Migracji stopniowo uzyskuje pozytywne efekty. Jak wynika z dostępnych danych, w 2017 r. aż o 63% spadła nielegalna migracja odbywająca się na głównych szlakach<sup>22</sup>.

Państwa należące do Unii Europejskiej ze zgromadzonych środków finansowych przeznaczyły kwotę 3 mld euro w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji w latach 2016–2017<sup>23</sup>. Przeznaczone pieniądze wydatkowano na różnego

<sup>19</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, ibidem*, s. 2–21 [dostęp: 26.04.2020].

<sup>20</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348 z 24.12.2008).

<sup>21</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r., *op.cit.*

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/poland/news/171115\\_migration\\_pl](https://ec.europa.eu/poland/news/171115_migration_pl) [dostęp: 26.04.2020].

<sup>23</sup> *Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji – przydatne wsparcie, lecz konieczne są dalsze usprawnienia, aby zapewnić lepsze wykorzystanie środków*, „Sprawozdanie specjalne nr 27/2018”, źródło: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/refugees-turkey-27-2018/pl/> [dostęp: 26.04.2020].

rodzaju projekty dotyczące pomocy humanitarnej, edukacji syryjskiej młodzieży, budowy systemu zaopatrującego w wodę pitną, oczyszczalni ścieków, infrastruktury sanitarnej i szpitali<sup>24</sup>.

Kryzys migracyjny niewątpliwie uwydatnił, jak ważną kwestią jest zwiększenie zainteresowania ze strony państw UE procesami migracyjnymi, a przy tym wypracowanie kompleksowego podejścia do zarządzania migracją. Aby jednak tak się stało, niezbędne jest prowadzenie ścisłej kooperacji i współpracy podczas tworzenia instrumentów prawnych umożliwiających wypracowanie konkretnych rozwiązań i poprawy sytuacji wewnętrznej państw członkowskich UE, będącej pochodną sytuacji kryzysowej związanej z napływem migrantów. Bardzo ważne jest także wypracowywanie strategii długoterminowych, pozwalających w przyszłości zapobiegać podobnym kryzysom.

## Migranci – pozytywy i negatywy

Migranci przebywający na terenie Polski mają prawo podejmować pracę, przy czym jest to obwarowane pewnymi wymogami. Aktualnie regulacje prawne przewidują, iż na terytorium RP cudzoziemcowi udzielana jest ochrona poprzez: nadanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, udzielenie azylu, udzielenie ochrony czasowej. Każda spośród wskazanych form udzielania pomocy przeznaczona jest dla innych sytuacji wiążących się z zagrożeniem życia.

Cudzoziemcy zaliczani do kategorii uchodźców mogą korzystać także ze specjalnie przeznaczonych dla nich ośrodków. W minionym roku liczba obcokrajowców, którzy ubiegali się o przyznanie statusu uchodźcy, oscylowała w granicach 4100 osób.

Do przyznania ochrony międzynarodowej (i tym samym nadania statusu uchodźcy lub objęcia ochroną uzupełniającą) kwalifikowały się tylko 272 osoby, z czego najwięcej było Rosjan i Turków, natomiast kolejnych 213 osób otrzymało tzw. ochronę krajową w postaci zgody na pobyt tolerowany lub ze względów humanitarnych<sup>25</sup>. Migranci po przybyciu do Polski mogą również korzystać z pomocy oferowanej przez liczne organizacje pozarządowe.

Konsekwencje związane z migracją charakteryzują się złożonością i zmiennością w czasie. Występowanie negatywnych ocen dotyczących skutków przedmiotowego procesu wielokrotnieją się, przede wszystkim w sytuacji, w której dochodzi do kryzysów gospodarczych, wojen, konfliktów zbrojnych czy aktów terroru, kiedy uczestnikami są cudzoziemcy<sup>26</sup>. Zazwyczaj to właśnie wówczas państwa dążą do wprowadzenia w życie zdecydowanie bardziej restrykcyjnych rozwiązań odnoszących się do

<sup>24</sup> Communication from the commission to the european parliament, the european council and the council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, COM (2019) 481 final, Brussels 2019, s. 1–2, źródło: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016\\_com-2019-481-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf) [dostęp: 26.04.2020].

<sup>25</sup> <https://udsc.gov.pl/ochrona-miedzynarodowa-w-2019-r/> [dostęp: 10.02.2020].

<sup>26</sup> M. Lesińska, *Migracje*, s. 361, materiał dostępny internetowo: [https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59052/17\\_Magdalena\\_Lesinska.pdf](https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59052/17_Magdalena_Lesinska.pdf) [dostęp: 17.02.2020].

napływu i pobytu cudzoziemców w danym kraju. Próbując opracować podstawową listę związaną z zagrożeniami wynikającymi z migracji, na pierwszym miejscu należałoby wskazać przestępczość, nielegalną migrację, a także zagrożenia o charakterze terrorystycznym.

Odnosząc się do zagadnienia związanego z przestępczością, można wyselekcjonować dwa oddzielne segmenty, z czego jeden to będzie środowisko migrantów, natomiast drugim zbiorem będą przestępstwa popełniane w związku z procesami migracyjnymi przez obywateli państw przyjmujących – np. Polaków. W odniesieniu do pierwszego ze wskazanych zbiorów – środowiska migrantów – wskazać należy, że z jednej strony dopuszczają się oni drobnych przestępstw i wykroczeń, natomiast z drugiej potrafią również funkcjonować w ramach zorganizowanych grup przestępczych, dla których powiązania etniczne oraz towarzysząca im hermetyczność, a także odporność na penetrację służb policyjnych stanowią niezwykle istotny czynnik prorozwojowy. W sferze zainteresowań zorganizowanych grup przestępczych prowadzących swoją działalność na obrzeżach procesów migracyjnych od wielu już lat pozostaje przemysł narkotyków oraz obrót produktami z fałszywymi znakami towarowymi. Bardzo wysoką pozycję wśród kategorii przestępstw zajmuje także handel ludźmi. Przestępcy w głównej mierze skupiają się na kobietach, które wykorzystywane są jako pracownice „przemysłu erotycznego” oraz dzieciach w ramach nielegalnych adopcji, jak też usługach seksualnych. W orbicie zainteresowań grup przestępczych znajduje się także handel organami. Szczególny rodzaj przestępczości, który bardzo mocno jest związany z migracją, to terroryzm. Funkcjonowanie dość sporych skupisk migrantów w państwach będących polami aktywności grup terrorystycznych to doskonały sposób na pozyskiwanie nowych członków i sympatyków, a przy tym w miarę łatwe funkcjonowanie całego zaplecza logistycznego.

Bardzo dużym zagrożeniem, stanowiąc przy tym źródło szeregu wyzwań, jest nielegalna migracja. Wiąże się ona z ogromnym naporem migrujących mas z rejonów, które zostały objęte albo konfliktami, albo biedą, urastając obecnie do niespotykanej wcześniej skali. Jest to poniekąd nie tylko determinacja ludzi poszukujących lepszych warunków do dalszego życia, ale także działalność zorganizowanych grup przestępczych, zarabiających ogromne pieniądze na organizacji nielegalnych przerzutów migrantów. Osoby, które zmuszone są do migracji, przede wszystkim tej o charakterze nielegalnym, generują szereg zagrożeń, zarówno dla nich samych, jak i społeczeństw państw, do których docierają. Wśród państw obieranych jako cel migracji znajduje się także Polska. Nielegalni migranci, po przybyciu do danego państwa, zmuszeni są do ukrywania się przed służbami emigracyjnymi, a z drugiej strony osoby wiedzące, że są to nielegalni migranci, wykorzystują tę sytuację poprzez wyzysk czy to na płaszczyźnie pracowniczej, czy też w zakresie wynajmu mieszkań. Przede wszystkim, co stwierdza B. Terminiński: „migracje nielegalne (nieuregulowane, nieautoryzowane, nieudokumentowane) generują znacząco wyższy poziom zagrożeń dla sfery praw człowieka aniżeli mobilność o charakterze udokumentowanym. Nieuregulowany status prawny i brak możliwości legalnego zatrudnienia powoduje, że migranci okazują się zdecydowanie bardziej podatni na różne formy socjoekonomicznej

dyskryminacji”<sup>27</sup>. W konsekwencji nielegalni migranci stają przed problemem braku poczucia stabilności, a także wielokrotnie doświadczają szeregu zagrożeń w czasie nieautoryzowanych transferów z kraju pochodzenia do kraju docelowego. To właśnie „nielegalni imigranci korzystający z usług grup przemytniczych nierzadko są narażeni na śmierć podczas próby przekroczenia granicy, przemoc fizyczną i seksualną oraz uprowadzenia dla celów związanych z procederem handlu ludźmi (prostyucja, niewolnictwo, usuwanie organów itd.)”. Nielegalny napływ osób z innych krajów sprzyja także rozwojowi wszelkiego rodzaju przestępczości, mającej związek np. z podrabianiem dokumentów czy zawieraniem fikcyjnych małżeństw w celu zalegalizowania pobytu. Generuje także dla państw przyjmujących migrantów spore wydatki budżetowe w postaci utrzymania ośrodków dla nielegalnych migrantów, pomoc socjalną (zdrowotną, edukacyjną itd.), a także wydatki związane ze zwalczaniem nielegalnej migracji.

Odnosząc się jeszcze do wspomnianych wyżej prób legalizowania pobytu za pomocą tzw. papierowych małżeństw, to są to metody znane w krajach Europy Zachodniej od wielu już lat, natomiast w Polsce uwidoczniły się one dopiero po wejściu do strefy Schengen. Polegają na tym, że cudzoziemcy, za ustaloną opłatą, zawierają małżeństwa z obywatelkami polskimi w celu uzyskania uprawnień pobytowych członka rodziny obywatela UE. Niepokojącym jednak faktem jest to, że w tego rodzaju działalność angażowani są także pracownicy polskich urzędów stanu cywilnego lub lekarze poświadczający nieprawdę, np. ciążę Polki. Innym rodzajem zalegalizowania pobytu cudzoziemca w Polsce jest uznanie przez obcokrajowca ojcostwo dziecka obywatelki polskiej, co stanowi skuteczną ochronę przed wydaleniem go z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>28</sup>.

Migracje ludności to procesy związane z dążeniem do poprawy bytu materialnego poprzez uzyskanie dobrej pracy. Przeważająca część osób decydujących się na migrację posiada silną motywację, aby po przybyciu do państwa będącego celem migracji podjąć jak najszybciej pracę. Wielokrotnie jest jednak tak, że migranci w zderzeniu z rzeczywistością spotykają się z trudnościami w tym zakresie. Chodzi tu m.in. o dyskryminację ze strony pracodawców – przede wszystkim w odniesieniu do skali zarobków i zasady równego traktowania w zakresie płacowym. Dostrzegalne jest także w Polsce zjawisko związane z zatrudnianiem cudzoziemców wbrew prawu, czyli tzw. praca na czarno. Taki stan rzeczy wynika z wielu czynników, pomiędzy którymi znajdują się: brak chętnych osób do wykonywania pracy wśród obywateli danego państwa, społeczna akceptacja dla wykonywania „pracy na czarno”, dość wysokie koszty związane z pracą legalną, brak znajomości przepisów prawa pracy lub też nieregulowany status pozwalający na pobyt cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wspomniana wyżej praca, która odbywa się sposobem nierejestrowany, to zazwyczaj czynności wykonywane w ramach kategorii prac brudnych, niebezpiecznych, a często nawet trudnych, niewymagających zbyt wysokich

<sup>27</sup> B. Termiński, *Migracje ekonomiczne w prawie współpracy międzynarodowej. Wybrane aspekty instytucjonalno-prawne*, Warszawa 2016, s. 86–87.

<sup>28</sup> P. Lubiewski, *Nielegalna migracja. Przeciwdziałanie. Aspekty instytucjonalne i prawne. Część 2*, Szczytno 2018, s. 108.



kwalifikacji. Zazwyczaj są tu prace charakteryzujące się niskim społecznym prestiżem oraz niewielkimi zarobkami. Zauważyć tu również należy, że praca wykonywana „na czarno” może powodować spadek płac realnych poprzez związaną z tym gotowość świadczenia pracy za minimalne wynagrodzenie.

Kolejnym obszarem wyzwań, przed którym staną cudzoziemcy przybywający do obcego państwa, jest kwestia związana z asymilacją i integracją kulturową. Znaczna część spośród problemów wynikających z próby wspólnego życia na jednej płaszczyźnie z autochtonami spowodowana jest normami i zasadami kulturowymi wyznaczanymi przez migrantów. Wielokrotnie bowiem nie są oni w stanie dokonać różniczenia pomiędzy normami obowiązującymi na danym terenie w obcym państwie a tym, co sami wyznają. Co więcej, są one częstokroć sprzeczne z naczelnymi zasadami i wartościami obowiązującymi na danym obszarze obcego państwa. Dotyczy to chociażby spraw związanych z postrzeganiem kobiet, czyli kwestii dotyczących zawierania małżeństw (małżeństwa poligamiczne, wymuszone przez rodzinę, małżeństwa z młodocianymi, formy rozwodu), podziałem zgodnie z płcią w edukacji, narzucaniem sposobu zbierania się, praktyką obrzezania narządów płciowych itd. Te wspomniane wyżej czynniki o charakterze kulturowym oddziałują także na sytuację ekonomiczną kobiet. Patriarchalny charakter części społeczeństw regionów pochodzenia migrantów oraz związane z tym utrudnianie dostępu do pracy zarobkowej wielokrotnie powodują obniżenie już i tak niewysokiego statusu ekonomicznego i społecznego kobiet imigrantek. Niezwykle ważny problem wywodzący się z uwarunkowań kulturowych w odniesieniu do licznych społeczności imigranckich stanowi legitymizowana na gruncie kulturowym przemoc domowa, która skierowana jest w głównej mierze na kobiety. Szczególnie tragicznym zjawiskiem są tzw. zabójstwa honorowe, które dokonuje się na kobietach próbujących przeciwstawić się archaicznym praktykom obyczajowym. Inną płaszczyzną, na której pojawiają się wyzwania związane z kulturowością, jest to chociażby model korzystania z systemu ochrony zdrowia, kwestie religijne (obchodzenie świąt, formy pochówku, używanie i ekspozowanie symboli przynależności wyznaniowej, rytualny ubój itp.). Największa ilość, jak również zakres wyzwań, które są uwarunkowane kulturowo, odnoszą się przede wszystkim do migrantów pochodzących z Afryki oraz Bliskiego Wschodu. Jest to między innymi efekt specyficznych cech tej grupy. Z jednej bowiem strony stają oni przed wyzwaniami powstającymi w relacjach ze społecznościami krajów przyjmujących, natomiast z drugiej, stają w obliczu wewnętrznych różnicowań. Owe różnice odnoszą się do takich kwestii, jak: pochodzenie etniczne, język, wykształcenie czy ustanowienie na gruncie niejednorodnych kultur i religii systemu wartości<sup>29</sup>.

Omawiając zagadnienia związane z wyzwaniami, przed którymi stają migranci, wskazać także należy kwestię dotyczącą nauki języka obowiązującego w państwie, do którego przybywają cudzoziemcy. Nauka języka obcego w państwie, w którym osiedla się cudzoziemiec, nastręcza szeregu trudności, a już szczególnie problemy w tym zakresie przeżywają cudzoziemcy wywodzący się ze środowisk o niskim

<sup>29</sup> W. Fehler, K. Cebul, R. Podgórska, *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Warszawa 2017, s. 62–63.

statusie społecznym. Dość często dochodzi do sytuacji, w których edukacja na płaszczyźnie nauki języka w przypadku osób z niskiego statusu społecznego ogranicza się wyłącznie do przyswojenia sobie podstawowych zwrotów i pojęć, co w dalszej kolejności powoduje izolacjonizm w społeczności, do której przybyli i w której się osiedlili. Połączenie zasobu problemów związanych z nauką języka obcego i rodzące się na tym tle konflikty kulturowe powodują, że negatywny obraz migranta jest jeszcze większy, a to z kolei prowadzi do traktowania obcokrajowców jako osób, które można dość łatwo wyzyskać lub nawet poniżyć.

## Podsumowanie

Polityka migracyjna stanowi jedno z wielu uwarunkowań politycznych powiązanych ze sobą różnymi zależnościami, które przesądzają o sposobie funkcjonowania i o poziomie sprawności zarówno naszego kraju, jak i całej Unii Europejskiej, a zatem i o jej bezpieczeństwie. Problematyka dotycząca migracji jeszcze przed 2011 r., a już na pewno przed 2014 r., nie była aż tak widoczna, chociaż co pewien czas próbowano pokazać, przed jakimi problemami może stanąć społeczeństwo państw zachodnich. Na pojawienie się problemów związanych z migracją nałożyły się następstwa migracji wewnętrznej, powstałej w konsekwencji kolejnych rozszerzeń oraz kwestie wynikające ze zmian w środowiskach międzynarodowych. To właśnie tego rodzaju czynniki ukształtowały nowe tendencje w skali, kierunkach, przebiegu i następstwach procesów migracyjnych (podkreślić tu należy m.in. rozwój przestępczości oraz terroryzmu). Państwa europejskie, dążąc do znalezienia rozwiązań w zakresie wyzwań migracyjnych, chcąc być znaczącym globalnym graczem, muszą za każdym razem mierzyć się z zagrożeniami zewnętrznymi, których przezwyciężenie uwarunkowane było i jest wewnętrzną sprawnością systemu. Ta zaś jest wypadkową wielopoziomowych (a dodatkowo także o zróżnicowanej sile oddziaływania) zależności między elementami współtworzącymi przestrzeń integracji o charakterze ponadpaństwowym, a także pozasystemowym<sup>30</sup>.

Skonstruowany przez państwo pobytu obszar pomocowy, zmierzający do niwelowania niekorzystnych różnic kulturowych, społecznych, w tym również i edukacyjnych, nie jest dostępny dla rzeszy migrantów przebywających nielegalnie na terytorium danego państwa (w tym także Polski). Powoduje to szereg niebezpiecznych konsekwencji. Pośród nich znajduje się brak możliwości oddziaływania na środowisko odmienne kulturowo, o różnej świadomości prawnej, jak i społecznej – środowisko, dla którego kraj, w którym obecnie przebywają migranci, jest wielokrotnie obcy, niezrozumiały i niejednokrotnie odczuwany jako nieprzychylny, a nawet wrogi<sup>31</sup>.

Nie wolno także zapominać, że bezpieczeństwo państwa (w tym także bezpieczeństwo wewnętrzne) stanowi wartość o charakterze zmiennym, zależnym od dynamiki tak ilościowej, jak i jakościowej oddziałujących na nią zagrożeń. Odczuwalne

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 173–174.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 107.

aktualnie w szerokim zakresie zjawisko globalizacji bezpośrednio wpływa na przemieszczanie się wraz z imigrantami zagrożeń, które w wielu miejscach mogą okazać się nowymi, nieznanymi, nie w pełni rozpoznanymi. Badanie tych właśnie obszarów wydaje się zatem być bardzo istotnym nie tylko przez wzgląd na aspekty poznawcze, lecz także i utylitarne, pozwalające dostosować obecnie funkcjonujące rozwiązania do aktualnych, dynamicznie zmiennych uwarunkowań w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego RP.

### Bibliografia

- Cabańska J., *Uwarunkowania migracji ludności na jednolitym rynku europejskim na przykładzie nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2015.
- Fehler W., Cebul K., Podgórzńska R., *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Warszawa 2017.
- Górny A., Kaczmarczyk P., *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, Instytut Studiów Społecznych, Uniwersytet Warszawski, „Studia Migracyjne”, nr 49, Warszawa 2003.
- Lubiewski P., *Nielegalna migracja. Przeciwdziałanie. Aspekty instytucjonalne i prawne*. Część 2, Szczytno 2018.
- Migracje i kryzys uchodźczy w Europie*, E. Jaremczuk (red.), Poznań 2017.
- Termiński B., *Migracje ekonomiczne w prawie współpracy międzynarodowej. Wybrane aspekty instytucjonalno-prawne*, Warszawa 2016.
- The dictionary of human geography*, D. Gregory (red.), Wiley–Blackwel, 2012.
- Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348 z 24.12.2008).
- <https://amnesty.org.pl/reforma-systemu-azylowego-ue-szansa-na-realne-zmiany-dla-uchodzcow/>.
- [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016\\_com-2019-481-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf).
- [https://ec.europa.eu/poland/news/171115\\_migration\\_pl](https://ec.europa.eu/poland/news/171115_migration_pl).
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>.
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>.
- <https://frontex.europa.eu/pl/>.
- <https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/en/>.
- <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/refugees-turkey-27-2018/pl/>.
- <https://udsc.gov.pl/ochrona-miedzynarodowa-w-2019-r/>.
- <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>.

<https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/raport-onz-w-2018-r-szesc-ofiar-dziennie-na-morzu-srodiemnym/>.

[https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/62929/18\\_Agnieszka\\_Florczak.pdf](https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/62929/18_Agnieszka_Florczak.pdf).

### **Summary**

In most cases, migrants are not welcomed with open arms by the inhabitants of the countries where they arrive. By default, immigrants are viewed as “the source of the problem.” It is obvious that most countries are more likely to accept highly qualified migrants than those who are poorly educated. The poor migrant “from the far south” is seen as a threat to welfare and public order. Currently, populist groups operating in Europe are gaining strength thanks to anti-immigration programmes and slogans. Poland, as a country that is a member of the European Union and is also responsible for a part of the external border of the EU, is of great importance in the migration process, accepting immigrants from Africa or the Middle East on its territory. As a country bordering on Russian-speaking countries, it is also “exposed” to the influx of immigrants from the east, for example from Ukraine or Belarus. This text is aimed at determining the level of the sense of danger among the inhabitants of Poland, in the context of the influx of people of other nationalities both on the territory of Poland and other European countries. The following question was adopted as a research problem to be solved in this text: What is the real degree of migration risk and are there any noticeable differences in the perception of the phenomenon by Poland and the European Union (if so, what)? In order to solve the problem, methods such as: critical analysis of the literature on the subject, analysis of statistical data, comparison, synthesis, abstraction, induction, deduction and inference were used. The conducted research has shown that the threat from immigrants from the eastern border is not great and does not diverge (from the point of view of the threat of crime and offences) from the level presented by Polish citizens. Attention is also paid to the great potential of migrants and the undoubted benefits resulting from their stay and work in the territory of the Republic of Poland.

*Oryginalna praca badawcza*

DOI: 10.34858/SNB.1.2020.004

**Krzysztof KLIMEK**

Wojskowa Akademia Techniczna

Warszawa

ORCID: 0000-0002-1554-4604

e-mail: kklimek3@op.pl

## (NIE)BEZPIECZEŃSTWO I JEGO EDUKACYJNE IMPLIKACJE

### (NO)SAFETY AND ITS EDUCATIONAL IMPLICATIONS

**Zarys treści:** Życie we współczesnym świecie ujawnia wiele nowych i nieprzewidywalnych zagrożeń. W związku z tym podejmowane są działania w obszarze edukacji, mające na celu przygotowanie ludzi do radzenia sobie z nimi w codziennym życiu. W szczególności zaś chodzi o kształtowanie wśród dzieci, młodzieży i dorosłych umiejętności oraz postaw i zachowań, które pozwolą im odpowiednio reagować w obliczu sytuacji stwarzających niebezpieczeństwa dla ich zdrowia i życia, a także innych osób. Tym samym problem zagrożenia staje się problemem edukacyjnym, ponieważ wiedza o zagrożeniach i umiejętności działania w przypadku wystąpienia zagrożeń pozwalają (umożliwiają) człowiekowi na tworzenie sobie (i innym) bezpiecznych warunków życia. Mając na uwadze sformułowany temat niniejszego opracowania, podjęte rozważania i analizy autora dotyczą charakterystyki zagrożeń występujących we współczesnym świecie, poczucia bezpieczeństwa i poczucia zagrożenia oraz problemów edukacji w obliczu zagrożeń i wykorzystaniu tej problematyki (zagrożeń) w ramach szkolnej edukacji dla bezpieczeństwa. Cel niniejszego opracowania odnosi się zatem do pokazania zagrożeń i ich istoty w kontekście działań edukacyjnych szkoły (na rzecz bezpieczeństwa człowieka). Podjęte rozważania i analizy w prezentowanym tekście stanowią próbę znalezienia odpowiedzi na następujące pytanie: Jakie działania należy podejmować w ramach szkolnej edukacji dla bezpieczeństwa w celu przygotowania uczniów (wiedza, umiejętności, świadomość, postawy) do radzenia sobie ze współczesnymi zagrożeniami? Wyjaśnieniu tak sformułowanego problemu posłużyła analiza różnych materiałów, opracowań i publikacji z zakresu nauk o bezpieczeństwie, dydaktyki, aksjologii, filozofii bezpieczeństwa, edukacji dla bezpieczeństwa, jak również i psychologii, a także rozporządzeń dotyczących podstawy programowej kształcenia ogólnego na różnych poziomach edukacji.

**Słowa kluczowe:** zagrożenia, bezpieczeństwo, edukacja dla bezpieczeństwa, poczucie bezpieczeństwa, poczucie zagrożenia

**Key words:** threats, security, education for safety, sense of security, sense of danger

## Wprowadzenie (do edukacji o zagrożeniach)

We wstępie do publikacji „Bezpieczeństwo jako problem edukacyjny” jego redaktorzy naukowi napisali, że: „(...) problem kształtowania bezpieczeństwa to w dużej mierze problem edukacyjny. Edukacyjny, ponieważ większość globalnych problemów tego świata (...) ma swój początek w ludzkich pragnieniach i dążeniach. (...) To jest właśnie obszar oddziaływań edukacyjnych, mogących kształtować ludzi o określonej wrażliwości. Bezpieczeństwo to problem edukacyjny również dlatego, iż w pluralistycznym świecie, (...) istnieje potrzeba przygotowywania ludzi do dokonywania odpowiedzialnych wyborów wartości, których urzeczywistnienie (...) będzie minimalizowało ryzyko wystąpienia stanów zagrożenia (...)”<sup>1</sup>. I dalej, Andrzej Pieczywok i Krzysztof Loranty piszą, że: „Niezwykle ważnym zadaniem edukacyjnym jest także kształtowanie u ludzi umiejętności zachowania się w różnych sytuacjach, tak aby potrafili zapobiegać zagrożeniom, a gdy nadejdzie niebezpieczeństwo podejmowali optymalne działania”<sup>2</sup>. Trzeba przy tym zaznaczyć, że słownikowe definicje pojęć „zagrożenie” i „niebezpieczeństwo” są zbieżne i określają je jako stan, sytuacja, położenie zagrażające komuś albo stan, sytuacja, zdarzenie, położenie grożące czymś złym, zagrażające komuś.

Z powyższego wynika zatem, że edukacyjny aspekt bezpieczeństwa jest bezpośrednio powiązany z zagrożeniami (niebezpieczeństwami), gdyż w procesie kształcenia i wychowania uczniowie nabywają wiedzę o zagrożeniach i umiejętności działania w przypadku ich wystąpienia oraz kształtowane są określone postawy i zachowania, stosownie do zaistniałej sytuacji. I w ten oto sposób jawi nam się zagrożenie(a) (niebezpieczeństwo) jak problem i obszar działań edukacyjnych, zarówno w wymiarze szkolnym, jak i pozaszkolnym.

Życie społeczności ludzkich wraz z rozwojem cywilizacyjnym przynosi nowe zagrożenia, a w związku z tym pojawia się dążenie do eliminowania zagrożeń z przestrzeni społecznej oraz przeciwdziałania negatywnym zjawiskom. Całkowite wyeliminowanie zagrożeń z życia człowieka jest niemożliwe, gdyż są one nieodłącznym elementem ludzkiej egzystencji. Na pojawienie się nowych zagrożeń w życiu człowieka i grup społecznych wpływa rozwój cywilizacyjny, technologiczny, informacyjny, zmiany kulturowe, społeczne, ekonomiczne oraz nasilające się antagonizmy narodowościowe, etniczne i religijne prowadzące do wzrostu działań terrorystycznych i napięć społecznych<sup>3</sup>. Z faktu, że coraz więcej ludzi przebywa w różnych miejscach, że wywodzą się oni z odmiennych kultur, środowisk, przemieszczają się częściej, niż to miało miejsce w przeszłości, wynika, że występują nowe potencjalne zagrożenia i niebezpieczeństwa, które mogą dotknąć znaczną liczbę osób<sup>4</sup>. Zagrożenia związane

<sup>1</sup> A. Pieczywok, K. Loranty, *Bezpieczeństwo jako problem edukacyjny*, Warszawa 2015, s. 8.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> J. Ważniewska, *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo personalne wobec współczesnych zagrożeń i wyzwań*, K. Drabik, M. Żyła (red.), Warszawa 2017, s. 184.

<sup>4</sup> T. Sasińska-Klas, *Ryzyko, sytuacje kryzysowe – jak komunikować skutecznie o zagrożeniach?*, [w:] *Komunikowanie o bezpieczeństwie. Medialny obraz zagrożeń*, W. Świerczyńska-Głownia, T. Sławińska, M. Hodalska (red.), Kraków 2016, s. 55.

z rozwojem cywilizacyjnym dotyczą awarii technicznych, technologicznych, degradacji środowiska naturalnego i związane są z działalnością człowieka, który poprzez swoją działalność materialną i intelektualną może powodować zagrożenia<sup>5</sup>. Procesy związane ze zmianami zachodzącymi nieustannie we współczesnym świecie, od przemian klimatycznych po organizację społecznego funkcjonowania jednostek, implikują powstawanie nowych zagrożeń życia współczesnego człowieka<sup>6</sup>. Trzeba przy tym zaznaczyć dobitnie: nieprzewidywalnych zagrożeń, na które człowiek nie jest przygotowany, a jednak musi nauczyć się reagować na nie odpowiednio i w miarę skutecznie im przeciwdziałać.

Również do sytuacji niebezpiecznych i zagrożeń odnosi się Janusz Ropski w swym autoreferacie do kolokwium habilitacyjnego, definiując szkolną edukację dla bezpieczeństwa. Pisze więc wspomniany powyżej autor, że: „Edukacja dla bezpieczeństwa w polskiej szkole jest traktowana jako całokształt przedsięwzięć organizacyjnych i dydaktyczno-wychowawczych, mających na celu podniesienie kompetencji uczniów w rozpoznawaniu mogących pojawić się zagrożeń i niebezpieczeństw, nabycie umiejętności odpowiedniego zachowania się w trakcie zaistnienia realnego zagrożenia oraz likwidowania skutków tych zagrożeń. Edukacja dla bezpieczeństwa jest traktowana jako strategia organizacyjna i jako narzędzie, które pozwala nauczycielom i uczniom w rozwiązywaniu sytuacji zagrażających bezpieczeństwu człowieka”<sup>7</sup>. To przede wszystkim proces ciągły, „(...) obejmujący szereg działań, do których należą: przekazywanie wiedzy na temat zagrożeń, kształtowanie „bezpiecznych” zachowań i postaw, rozwój poczucia odpowiedzialności za podejmowanie konkretnych działań”<sup>8</sup>.

Edukacja dla bezpieczeństwa ma na celu kształtowanie gotowości do zdecydowanego i racjonalnego działania w razie zaistnienia realnego zagrożenia oraz nabycie umiejętności podjęcia zdecydowanej i skutecznej akcji ratowniczej w niesieniu pomocy poszkodowanym. Uczniowie powinni opanować wiadomości i niezbędne umiejętności z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej, doskonalić kompetencje z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa w czasie pokoju i wojny, unikać nadmiernego ryzyka, a także wyrabiać w sobie poczucie odpowiedzialności za podjęte działania i wybór sposobu postępowania<sup>9</sup>.

## O zagrożeniach – w kontekście problematyki bezpieczeństwa człowieka

Pojęcie bezpieczeństwa, znane ludzkości od dawna, już od lat ulega głębokim przemianom. Pierwotnie termin ten miał charakter indywidualny, oznaczający stan psychiczny jednostki, który warunkowany był poczuciem bezpośredniego zagrożenia

<sup>5</sup> J. Ważniewska, *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku...*, s. 198.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 195.

<sup>7</sup> J. Ropski, *Autoreferat kolokwium habilitacyjnego*, <https://docplayer.pl/5439188-Autoreferat-1-janusz-ropski.html> [dostęp: 25.05.2020].

<sup>8</sup> I. Grabowska-Lepczak, *Metodyka w edukacji dla bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2017, nr 62 (tom 1)/2, s. 7.

<sup>9</sup> J. Ropski, *Autoreferat kolokwium habilitacyjnego...* [dostęp: 25.05.2020].

dla człowieka w nieznanym dla niego otoczeniu naturalnym oraz wynikających z tego stanu niebezpieczeństw<sup>10</sup>. Powszechnie bezpieczeństwo identyfikowane jest z poczuciem pewności czy zabezpieczeniem, oznaczając brak zagrożenia, jak również należytą ochronę przed potencjalnymi zagrożeniami<sup>11</sup>. Współcześnie pojmowanie bezpieczeństwa jest polisemantyczne i ma nieco inny wymiar niż w przeszłości. Obecnie jest ono powiązane niemal ze wszystkimi sferami życia ludzi w ujęciu globalnym, regionalnym, lokalnym i indywidualnym, a jego zakres ustawicznie ulega rozszerzeniu<sup>12</sup>.

Bezpieczeństwo oznacza najczęściej sytuację odznaczającą się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, np. zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych. To także podstawowa potrzeba każdego człowieka i grup społecznych. W tym kontekście bezpieczeństwo może być charakteryzowane jako wartość konieczna do życia i rozwoju człowieka<sup>13</sup>, wyzwalająca jego aktywność i umożliwiającą samorealizację. Bezpieczeństwo jest dynamicznym (zmiennym) stanem, właściwością określonego podmiotu (lub tylko obiektu), wynikającym z braku oddziaływania zagrożeń, zapewniającym jego satysfakcjonujące trwanie/istnienie, niezakłócone funkcjonowanie i rozwój w przewidywanej perspektywie, a zatem stanem pewnym, pomyślnym i pożądanym (oczekiwanym)<sup>14</sup>.

Bezpieczeństwo stanowi pozytywną wartość wysokiej rangi, dlatego też jest obiektem starań, pragnień, dążeń i trosk oraz licznych zabiegów państwa, różnych organizacji i każdego człowieka<sup>15</sup>. W społecznej świadomości bezpieczeństwo jest utożsamiane z prawem do psychicznego poczucia bezpieczeństwa w miejscach publicznych, a zatem na ulicy, placu targowym, w parku, w szkole itp. Innymi słowy, jest ono na ogół rozumiane jako stan wolny od zagrożenia dla spokoju i pewności, zapewniający społeczeństwu możliwość korzystania z praw, wolności, demokratycznego porządku oraz zachowania tego, co jest szczególnie cenione<sup>16</sup>.

Bezpieczeństwo, jak to ujmuje Sławomir Zalewski, „jest kategorią odzwierciedlającą brak zagrożeń i jego poczucie; wartością obiektywną konieczną do życia i rozwoju człowieka oraz prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa; dobrem pozwalającym na rozwinięcie aktywności indywidualnej i społecznej; główną potrzebą człowieka i grup społecznych (...)”<sup>17</sup>. „Może być także wartością pożądaną, ujawniającą się w sytuacji braku poczucia bezpieczeństwa. Zmiana tego stanu rzeczy, a więc uzyskanie stabilizacji, pewności, gwarancji realizacji własnych interesów, sprzyja

<sup>10</sup> M. Jurgilewicz, *Rzecz o bezpieczeństwie prawnym*, [w:] *W kręgu nauki o bezpieczeństwie*, M. Jurgilewicz, S. Sulowski (red.), Warszawa 2018, s. 23.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>12</sup> K. Kruszek, *Pedagogiczne aspekty bezpieczeństwa dzieci w wieku wczesnoszkolnym*, Lublin 2010, s. 11.

<sup>13</sup> A. Barnaszewski, *Istota pojęcia i znaczenie bezpieczeństwa w funkcjonowaniu jednostek i społeczności*, „Zeszyty Naukowe WSOWLąd.” 2005, nr 4, s. 89.

<sup>14</sup> S. Jarmoszko, *U podstaw antropologicznej konceptualizacji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo personalne wobec współczesnych zagrożeń i wyzwań...*, s. 17.

<sup>15</sup> K. Kruszek, *Pedagogiczne aspekty bezpieczeństwa dzieci...*, s. 11.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>17</sup> *Leksykon pojęć dydaktyczno-wychowawczych dowódcy*, Warszawa 1999, s. 30.



utożsamieniu pojmowania bezpieczeństwa z celem działania<sup>18</sup>. A zatem, wydaje się, że pojęcia „bezpieczny” i „bezpieczeństwo” można rozpatrywać w znaczeniu negacji („nie”), czyli niepewnie się czującym, niespokojnym<sup>19</sup>.

Szwajcarski naukowiec Daniel Frei istotę bezpieczeństwa rozpatruje w kontekście obiektywnych i subiektywnych aspektów zagrożenia. Wyróżnia cztery stany, w których może znaleźć się człowiek w różnych momentach swojej egzystencji. Pierwszy jawi się jako stan braku bezpieczeństwa i ma miejsce wtedy, gdy występuje faktyczne niebezpieczeństwo (zwane inaczej prawidłowym czy adekwatnym). Drugi polega na stanie obsesji, w której jednostka ma zburzone postrzeganie rzeczywistości. Wyolbrzymia fakty, niewielkie zagrożenie widzi jako duże. Stan fałszywego bezpieczeństwa przedstawia sytuację odwrotną. Poważne niebezpieczeństwo pochodzące z zewnątrz bywa dla jednostki niewielkie, nie wytwarza u niej lęku. Ostatni, czwarty stan bezpieczeństwa występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczne, a jego postrzeganie prawidłowe<sup>20</sup>.

Ludzkość nie po raz pierwszy znajduje się w sytuacji problemowej. Dotychczas jednak problemy te albo miały charakter regionalny, nie dotyczyły całej ludzkości, albo – przy całej powadze sytuacji – nie stawały pod znakiem zapytania samego istnienia gatunku *homo sapiens*<sup>21</sup>, pisze Igor Bestużew-Łada. Przeszłość i teraźniejszość pokazują, że zagrożenia były i są immanentną cechą ludzkiej egzystencji. Z pewnością przyszłość też nie będzie od nich wolna. Człowiek bowiem zawsze uwikłany jest w różne sytuacje, które niosą za sobą mniejsze lub większe prawdopodobieństwo utraty życia, zdrowia, dobrego imienia, dóbr materialnych<sup>22</sup>. Każda epoka miała własny bagaż kłopotów i niebezpieczeństw i chroniła własne nadzieje. Jednakże w wiekach minionych jedne i drugie zmieniały się tak powoli, że z wyjątkiem okresów katastrof życie jednostki, rodziny, miasta i wsi, choć niewątpliwie trudniejsze, dawało się jednak w znacznym stopniu przewidywać<sup>23</sup>. Z zagrożeniami o charakterze trwałym człowiek miał do czynienia od początku swoich dziejów, gdyż są to zagrożenia związane z działaniami sił przyrody<sup>24</sup>.

We współczesnym świecie skutek stałego rozwoju cywilizacyjnego oraz postępującego uprzemysłowienia i urbanizacji wzrosła liczba czynników powodujących bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia ludzkiego, a także stanowiących niebezpieczeństwo dla środowiska ekologiczno-kulturowego człowieka. Człowiek, dążąc do opanowania zastanej rzeczywistości przyrodniczej, doprowadził z jednej strony do degradacji duchowej, z drugiej zaś – do zniewolenia przez sztuczne wytwory powstałe z mocy techniki. W tym sztucznym, wytworzonym przez siebie świecie człowiek przestał być bezpieczny, przestał rozumieć piękno natury, znalazł się poza wszelkim

<sup>18</sup> B. Barnaszewski, *Istota pojęcia i znaczenie bezpieczeństwa...*, s. 89.

<sup>19</sup> S. Jarmoszko, *U podstaw antropologicznej konceptualizacji bezpieczeństwa...*, s. 17.

<sup>20</sup> J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 17.

<sup>21</sup> I. Bestużew-Łada, *Świat roku 2000*, Warszawa 1984, s. 17.

<sup>22</sup> K. Loranty, *Zagrożenia bezpieczeństwa. Perspektywa psychospołeczna*, „Zeszyty Naukowe AON” 2011, nr 2(83), s. 429.

<sup>23</sup> A. Peccci, *Przyszłość jest w naszych rękach*, przeł. I. Wojnar, Warszawa 1987, s. 21.

<sup>24</sup> J. Ważniewska, *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku...*, s. 198.

ładem i prawami nie tylko świata naturalnego, ale wszelką transcendencją. Można powiedzieć, że w poszukiwaniu bezpieczeństwa człowiek wpadł w pułapkę, którą w sposób niezamierzony wytworzył własnymi rękami<sup>25</sup>. Aurelio Peccei daje nam więc wyraźnie do zrozumienia: to człowiek w wielu przypadkach (a może nawet w większości) inicjuje (powoduje) sytuacje niebezpieczne i zagrożenia, z którymi musi później sobie radzić („walczyć z nimi”?), organizując i realizując proces edukacji społeczeństwa w tej dziedzinie.

Podmiot egzystuje pośród rzeczy i zjawisk, które permanentnie bądź przygodnie, w zależności od okoliczności i działania samego podmiotu, stanowią dla niego zagrożenie. Może mieć ono charakter subiektywny i obiektywny. Zagrożenie jest zatem poczuciem dezintegracji wywołanym przez czynniki obiektywne, inicjującym takie postawy i działania podmiotu, które służą przywróceniu pożądanej stabilności<sup>26</sup>.

Zagrożenie jest antonimem bezpieczeństwa. Pojęciem tym określa się zjawisko, które narusza stan bezpieczeństwa lub też sytuację, w której pojawia się zwiększone prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia. W przypadku wystąpienia zagrożenia człowiek obawia się utraty istotnych dla niego wartości, między innymi takich, jak: zdrowie, życie, wolność, swoboda, dobra materialne czy piękno<sup>27</sup>.

Zagrożenie to kategoria odzwierciedlająca sytuację, w której pojawia się niebezpieczeństwo (rzeczywiste lub tylko pozorne) powstania stanu groźnego dla otoczenia<sup>28</sup>, a tym samym i dla człowieka, który funkcjonuje w tym otoczeniu – zaś elementy tego otoczenia oddziałują na człowieka. Zagrożenie rozumiane jako działanie sił przyrody lub cywilizacji powodujące zmniejszenie lub brak poczucia bezpieczeństwa jest nieodłącznym elementem ludzkiej egzystencji<sup>29</sup>, o czym wspomiano już wcześniej. Z subiektywnego punktu widzenia natomiast zagrożenie można traktować jako stan psychiki (świadomości) jednostki, wywołany postrzeganiem globalnej rzeczywistości bądź tylko niektórych jej elementów ocenionych przez nią jako niekorzystne, tj. zwiększające prawdopodobieństwo naruszenia lub utraty jakiejś istotnej dla niego wartości<sup>30</sup>. Zatem subiektywny charakter zagrożenia mieści się w sferze świadomości każdego człowieka<sup>31</sup>. Obiektywny aspekt zagrożenia stanowią natomiast różnorodne, najczęściej powiązane wzajemnie czynniki określające realny stan bezpieczeństwa (militarnego, ekonomicznego, ekologicznego itp.), wywołujące bądź

<sup>25</sup> A. Peccei, *Przyszłość jest w naszych rękach...*, s. 24.

<sup>26</sup> K. Drabik, *Rola edukacji w kształtowaniu bezpieczeństwa personalnego*, [w:] *Bezpieczeństwo jako problem edukacyjny*, A. Pieczywok, K. Loranty (red.), Warszawa 2015, s. 52.

<sup>27</sup> Z. Jezierski, *Powstanie i rozwój edukacji dla bezpieczeństwa jako systemu dydaktyczno-wychowawczego w polskich szkołach*, „Interdyscyplinarne Studia Społeczne” 2017, nr 1(3), s. 10.

<sup>28</sup> C. Skuza, *Determinanty współczesnych zagrożeń o charakterze niemilitarnym*, „Zeszyty Naukowe WSO im. gen. J. Bema” 2000, nr 17–18, s. 12.

<sup>29</sup> S. Fijałkowska, *Psychologiczne aspekty katastrof*, [w:] *Społeczne uwarunkowania bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia psychologii i socjologii*, część 2, I. Urych, M. Gmurak (red.), Warszawa 2016, s. 201.

<sup>30</sup> B. Rokicki, *Poznawcze reprezentacje zagrożeń bezpieczeństwa państwa – niektóre implikacje edukacyjne*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa*, R. Stępień (red.), Warszawa 1994, s. 148.

<sup>31</sup> P. Krzykowski, *Środowisko bezpieczeństwa globalnego a bezpieczeństwo obywatela*, [w:] *Bezpieczeństwo personalne wobec współczesnych zagrożeń i wyzwań*, K. Drabik, M. Żyła (red.), Warszawa 2017, s. 227.

mogące w perspektywie wywołać stan stresu, lęku, niepewności, zubożenia, odczuwalny spadek motywacji do działania oraz inne, niekorzystne z punktu widzenia bezpieczeństwa jednostki i grupy zjawiska i procesy<sup>32</sup>. Zagrożenia powstają zarówno w sferze nadmiernego oddziaływania determinantów naturalnych i instytucjonalnych, jak i w sferze wolności pozytywnej i wypływającej z niej odpowiedzialności<sup>33</sup>.

Przedstawione podejścia do ujęcia definicyjnego „zagrożenia” wskazują, zdaniem Andrzeja Urbanka, zarówno na subiektywny, jak i obiektywny charakter zjawisk stanowiących niebezpieczeństwo dla różnych podmiotów bezpieczeństwa, podkreślają ich negatywne wartościowanie przez podmioty oraz ukazują skutki w postaci wystąpienia stanów psychicznych, które wymieniono powyżej. Owe stany psychiczne powodują, że zagrożenia uruchamiają mechanizmy obronne u wielu podmiotów i pobudzają je do konkretnego działania. Są przez to ważnym stymulatorem aktywności każdego podmiotu bezpieczeństwa, pozwalającym mu na podjęcie działań zapewniających obronę, a także ochronę przed negatywnymi następstwami zagrożeń<sup>34</sup>.

Ustaliliśmy już, że współczesna cywilizacja pełna jest zagrożeń. Wbrew pierwotnym założeniom i usilnym dążeniom człowieka do zapewnienia sobie bezpieczeństwa jako jednej z kategorii potrzeb, wydaje się ono być coraz mniejsze. Człowiek współczesny doświadcza palących problemów, tworzonych przez cywilizację otaczającego go świata: zagrożenia militarne, ekologiczne, moralne, ekonomiczne czy polityczne – wymieniane już wcześniej. Ale człowiek chce być bezpieczny lub mówiąc językiem psychologii, „mieć poczucie bezpieczeństwa”. Lepiej pracuje i bardziej niezawodnie funkcjonuje, kiedy ma wokół uporządkowane i dające się przewidzieć sytuacje: sprawiedliwy i uporządkowany świat, w którym nie ma rzeczy i zjawisk nieoczekiwanych<sup>35</sup>.

Można powiedzieć, że niemal każdy element otaczającej nas rzeczywistości niesie lub może nieść często trudne do przewidzenia zagrożenia. Rozwój cywilizacyjny, zdobycze nauki i techniki, oprócz rzeczy niezwykle korzystnych i niezbędnych dla jednostek i społeczeństw, dla rozwoju cywilizacji ludzkiej, mogą generować też rzeczy niekorzystne dla człowieka. Źródłami rozmaitych zagrożeń dla poszczególnych ludzi lub rozmaitych zbiorów społecznych jest zarówno środowisko społeczne, jak i środowisko naturalne. Postępująca dewastacja środowiska naturalnego generuje zagrożenia powodujące trwałe niebezpieczeństwa, np. zatrucie powietrza toksycznymi odpadami, radioaktywność itp. Zagrożeniem zaś spokoju społecznego może być kryzys gospodarczy oraz związane z nim takie zjawiska, jak stagnacja lub bezrobocie. To także przeludnienie, migracje, nowe zróżnicowania społeczne, problemy tożsamości grupowej, rywalizacja między grupami mniejszościowymi itp.<sup>36</sup> Mówiąc o różnorodności zagrożeń i wyzwań współczesnego człowieka, która wynika

<sup>32</sup> B. Rokicki, *Poznawcze reprezentacje zagrożeń bezpieczeństwa państwa – niektóre implikacje edukacyjne...*, s. 148.

<sup>33</sup> K. Drabik, *Poczucie bezpieczeństwa człowieka w dobie upadku „wielkich narracji”*, [w:] *Bezpieczeństwo personalne wobec współczesnych zagrożeń i wyzwań...*, s. 75.

<sup>34</sup> Za: R. Stawicki, *Współczesne bezpieczeństwo człowieka. Dystans społeczny, uchodźcy, percepcja społeczna*, Warszawa 2019, s. 80.

<sup>35</sup> T. Graca, T. Kryczka, *Poczucie bezpieczeństwa*, „Wojsko i Wychowanie” 1997, nr 1.

<sup>36</sup> Zob. J. Ważniewska, *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku...*, s. 196.

z wielości ich źródeł, nie sposób pominąć tutaj aspektu humanistycznego. Zdaniem Edmunda Szwedy: „(...) to, co stanowi największe zagrożenie w bliższej i dalszej perspektywie ludzkiej egzystencji, można określić bardzo lapidarnie – pogłębiający się deficyt człowieczeństwa”<sup>37</sup>. Dlatego też istotnym zadaniem wychowawczym (w rodzinie, szkole itp.) jest kształtowanie postaw humanitarnego zachowania się i niesienia pierwszej pomocy. Należy podkreślić tutaj, że właśnie kształtowanie u uczniów gotowości do niesienia pomocy potrzebującym, humanitaryzmu i altruizmu jest jednym ze szczegółowych celów szkolnej edukacji dla bezpieczeństwa<sup>38</sup>. W analizie zagrożeń, jak zauważa Mariusz Jędrzejko, mówimy zawsze o wyborze między dobrem a złem, o normach moralnych, które są niezbędne dla sprawnego funkcjonowania społeczeństwa<sup>39</sup>.

Aktualny stał się więc problem obrony człowieka przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami. Zagrożenia te, ze względu na istotę, etiologię, rozmiary i konsekwencje, Brunon Hołyst dzieli na trzy grupy:

- zagrożenia indywidualne, związane z biopsychiczną strukturą jednostki; przykładem mogą być lęki, agresje, narkomania, uzależnienia (od alkoholu, narkotyków, nikotyny), samobójstwa, choroby (somatyczne i psychiczne);
- zagrożenia społeczne, dotyczące dysfunkcyjności systemu organizacji życia zbiorowego (politycznego, gospodarczego, kulturowego); przykładem jest przestępczość, nadużycie władzy (...), biurokracja, niewłaściwy system edukacji i wychowania, kryzys ekonomiczny, dehumanizacja pracy, dezorganizacja rodziny;
- zagrożenia istnienia gatunku ludzkiego, mające z natury rzeczy charakter najbardziej uniwersalny; do nich należy zaliczyć: niszczenie naturalnego środowiska, nuklearne zbrojenia, klęski żywiołowe, głód, chemizacja życia<sup>40</sup>.

Podział ten jednak ma charakter umowny, ponieważ jak zaznacza autor, zagrożenia indywidualne mają związek z zagrożeniami społecznymi, które także wywierają wpływ na pojawienie się zagrożeń uniwersalnych. Człowiek w różnych okresach swojego życia i w różnych sytuacjach życiowych podlega różnym wpływom i zagrożeniom. „Zagrożenie może być rozpatrywane w różnych aspektach, jako: ekonomiczne, finansowe, publiczne, państwowe, socjalne, edukacyjne, psychologiczne, regionalne, ekologiczne, osób i mienia, zdrowotne, transportowe, dzieciństwa, a także rozwojowe”<sup>41</sup>. W licznych źródłach wymieniane są również inne aspekty, m.in.:

<sup>37</sup> E. Szweda, *Wyzwania i zagrożenia wobec człowieka w perspektywie zarządzania humanistycznego i nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Świat wobec wyzwań i zagrożeń w drugiej dekadzie XXI wieku*, B. Panek, R. Stawicki (red.), Warszawa 2018, s. 212.

<sup>38</sup> *Podstawa programowa kształcenia ogólnego z komentarzem. Szkoła podstawowa. Edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2017.

<sup>39</sup> M. Jędrzejko, *Zagrożenia społeczne początku XXI wieku – zasadnicze trendy w Siłach Zbrojnych RP*, [w:] *Edukacyjne wyzwania i zagrożenia początku XXI wieku*, E. Solarczyk-Ambrozik, A. Zduniak (red.), Warszawa–Poznań 2003, s. 200.

<sup>40</sup> B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2007, s. 31–32.

<sup>41</sup> A. Wrońska, *Wiadomości i umiejętności dzieci sześć- i siedmioletnich w obszarze „Spotkanie z osobą nieznaną”*, [w:] *Edukacja wobec zagrożeń rozwoju i bezpieczeństwa dzieci*, S. Guz, J. Andrzejewska (red.), Lublin 2008, s. 30.

prawne, interpersonalne, informatyczne, polityczne, socjalne, międzynarodowe, żywnościowe, zdrowotne i sanitarne, informacji i danych, surowcowe, transportowe i komunikacyjne. Stefan Kunowski zaś, podejmując rozważania nad bezpieczeństwem i zagrożeniami we współczesnym świecie, wyodrębnia pięć kategorii zagrożeń w sferach ludzkiej egzystencji: fizyczne (dotyczące ciała, zdrowia, fizjologii, urody, sprawności), psychiczne (samopoczucie, samoocena, wartość siebie, komfort), społeczne (pozycja, status, dorobek, układy, przynależność), kulturowe (tożsamość kulturowa, kreatywność, stan posiadania) i duchowe (nadprzyrodzone, ściśle powiązane z religią – zbawienie duszy, nieprzemijalność jej doznań)<sup>42</sup>. Trzeba przy tym mieć na uwadze fakt, iż w literaturze spotkać możemy wiele innych sposobów ujmowania i kategoryzowania zagrożeń przez różnych autorów. Bardzo popularny jest też podział zagrożeń ze względu na ich rodzaj, a mianowicie: katastrofy naturalne (powódzie, huragany i silne wiatry, susza, trzęsienia ziemi, anomalie pogodowe, wyładowania atmosferyczne, epidemie, plagi zwierzęce), katastrofy techniczne (pożary, awarie chemiczne, komunikacyjne, budowlane, awarie urządzeń infrastruktury technicznej), akty terroru oraz zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Trzeba powiedzieć, że takie ujęcie znajduje swoje odzwierciedlenie w podstawie programowej kształcenia w ramach „Edukacji dla bezpieczeństwa” i opracowanych podręcznikach przedmiotowych (o czym w dalszej części opracowania).

### **Poczucie bezpieczeństwa czy poczucie zagrożenia?**

Człowiekowi od zarania dziejów towarzyszyły dwa przeciwstawne podejścia do rzeczywistości: 1) permanentne poczucie zagrożenia (rzeczywiste lub urojone) i 2) chęć życia w bezpiecznym środowisku. Uporządkowanie tych dwóch nurtów było zawsze wyzwaniem dla jednostek, rodzin, wspólnot, grup społecznych, plemion i narodów. Zagadnienie to było trudne, ponieważ zarówno poczucie bezpieczeństwa, jak i poczucie zagrożenia miało charakter subiektywny, niemierzalny. Obie wielkości były odbiciem świadomości, doświadczeń i zdobywanej wiedzy<sup>43</sup>.

Zastanówmy się zatem, czym jest poczucie bezpieczeństwa? Jak już zaznaczono wcześniej, jest to kategoria subiektywna i niewątpliwie bardzo złożona. Często bywa opisywana jako wartość. Jej znaczenie rośnie w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Szczególnej wagi nabiera w perspektywie trudnych, niepokojących i przerażających zjawisk, to jest: wzrost przestępczości, jej nowe wymiary, agresywność i ekspansywność wybranych grup społecznych czy terroryzm na świecie. Nie są to jednak jedyne czynniki. Każdego człowieka interesuje jednak najbardziej najbliższe otoczenie i bezpieczne w nim życie. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na problem bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym – chodzi tutaj przede wszystkim o formy i główne kierunki działania skierowane na zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa i innych potrzeb społeczności lokalnej oraz przewyciężanie sytuacji trudnych,

<sup>42</sup> Za: K. Kruszko, *Pedagogiczne aspekty bezpieczeństwa dzieci...*, s. 15.

<sup>43</sup> J. Gołębiowski, *Anatomia bezpieczeństwa*, Warszawa 2015, s. 7.

problemowych, szkodliwych ludziom i ich dobru wspólnemu, a także niezbędne warunki optymalizacji tej działalności. Podmiotami środowiskowymi bezpieczeństwa zatem jest cała społeczność lokalna, czyli dzieci, młodzież i dorośli, wszystkie grupy społeczne oraz jednostki i ich rodziny zamieszkałe w danym rejonie.

Bezpieczeństwo zaczynamy postrzegać z perspektywy własnej czy kręgu najbliższych<sup>44</sup>. Bezpieczeństwo to także poczucie stabilizacji i kontroli nad własnym życiem, rozwojem osobowościowym<sup>45</sup>. „Ludzi na co dzień dotyka troska o to, czy znajdą pracę, czy tę, którą mają, będą wykonywać dłużej, czy dotknie ich zło bezrobocia, czy utrzymywane uposażenie umożliwi posiadania jakichkolwiek oszczędności, czy wystarczy pieniędzy na podręczniki dla dzieci, wreszcie jak nakarmić dzieci, skoro brak pieniędzy na kupno jedzenia i wielu niezbędnych artykułów. Oprócz zagrożeń strukturalnych wynikających z organizacji społeczeństwa, ze społecznego podziału ról, człowieka dotykają zagrożenia o podłożu biologicznym i przyrodniczym: choroby, niekiedy inwalidztwo, a także niedogodności związane ze starzeniem się organizmu, konieczność wizyty u stomatologa, nieodzowność zabiegu chirurgicznego własnego lub kogoś z bliskich, perspektywa dalszej jazdy samochodem w czasie gołoledzi lub zamieci śnieżnej, powódź, epidemie, śmierć członka rodziny, przyjaciela, bliskiego znajomego”<sup>46</sup>. Wszelkie zagrożenia budzą niepokój, obawy, niepewność, lęk, w jakiejś mierze dezorganizują życie i zaburzają poczucie bezpieczeństwa<sup>47</sup>. Z drugiej jednak strony, „(...) człowiek nieraz świadomie podejmuje ryzyko dla specyficznych doznań (np. jadąc autem z nadmierną szybkością, skacząc z wysokiej skały do wody, płynąc z nurtem rwącej rzeki itp.), kierując się potrzebą dokonywania nowych odkryć i zmian w środowisku (penetrując nieznaną jaskinie, zapuszczając się w rejony obce współczesnej cywilizacji, wyruszając w kosmiczną przestrzeń itp.), czy też w wyniku nastawienia na sukces, gdy element ryzyka staje się ważną częścią przedsiębiorczości i zaradności”<sup>48</sup>. Zdaniem Małgorzaty Kuć: „Granica pomiędzy sferą tzw. klasycznych zagrożeń (wykazujących historyczną ciągłość, tradycyjne utrwalenie) a sferą wolną od nich stopniowo zaciera się i wypełnia nowymi kategoriami zagrożeń, budząc uzasadnioną wątpliwość na temat różnicy pomiędzy zagrożeniem a jego brakiem, zdrowiem a chorobą, dobrem a złem. Tempo zmian, jakie występują w tej sferze, często nie idzie w parze z przystosowaniem człowieka do nowych wymagań, jakie są ich konsekwencjami, co z kolei prowadzi do licznych zaburzeń zdrowia fizycznego i psychicznego. W wielu wypadkach są one bardziej konsekwencją występującego strachu i lęku przed zagrożeniami niż samych bezpośrednich

<sup>44</sup> J. Wojnarowski, *Gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2010, s. 12.

<sup>45</sup> A. Roguska, *Edukacja dla bezpieczeństwa w kontekście mediów w skali mikro i makro*, [w:] *Bezpieczeństwo, edukacja, kultura i społeczeństwo. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Kunikowskiego w 65 rocznicę urodzin*, J. Gmitruk, ks. R. Krawczyk, T. Zacharuk (red.), Warszawa–Siedlce 2010, s. 429.

<sup>46</sup> K. Kołodziejczyk, *Bezpieczeństwo. Kontekst personalno-aksjologiczny*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2009, nr 1, s. 139.

<sup>47</sup> K. Kruszkó, *Pedagogiczne aspekty bezpieczeństwa dzieci...*, s. 14.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 13.

skutków wystąpienia zagrożeń<sup>49</sup>. Można zatem stwierdzić, iż zapewnienie (zachowanie) stuprocentowego bezpieczeństwa nie jest możliwe. „Chodzi (...) jedynie o ograniczenie, a nie całkowitą likwidację zagrożeń. Dla istoty ludzkiej czy społeczeństwa ważne jest przetrwanie sytuacji kryzysowej i dalszy rozwój”<sup>50</sup>. W każdym przypadku podejmowane działania mają na celu zmniejszenie ludzkich obaw czy strachu i nie jest istotne to, z jakiego zagrożenia one wynikają.

Działania w zakresie budowania poczucia bezpieczeństwa podejmowane są przez człowieka najczęściej ze względu na wartości, które uważa on za warunki konieczne i niezbędne swego trwania, rozwoju i doskonalenia – z uwagi na filary bezpieczeństwa. Janusz Świniarski, analizując filary bezpieczeństwa, powołuje się na trzy tradycje: teologiczną, filozoficzno-teoretyczną oraz praktyczną. Zaznaczyć przy tym należy, iż każda z prezentowanych koncepcji i idei myślicieli i filozofów zawiera tylko trzy fundamentalne filary bezpieczeństwa. Najczęściej jednak, w ramach wymienionych powyżej tradycji, a także różnych koncepcji i idei, eksponowane są takie filary, jak: pokój, dobro, dostatek (dobrobyt), ochrona, prawo, własność, wolność, praca, moralność, sprawiedliwość, suwerenność, szczęście<sup>51</sup>. Można zatem powiedzieć, że bezpieczeństwo jest najczęściej identyfikowane ze szczęściem i szczęśliwym życiem, stąd też staje się ono przedmiotem bezpośrednich starań ludzkich, ważnych dla życia i jego realizacji. Przecież „(...) niemal każdy człowiek chce żyć w poczuciu bezpieczeństwa. Zdecydowanie lepiej funkcjonuje, kiedy ma uporządkowaną i sprawiedliwą rzeczywistość, wolną od zjawisk i zdarzeń nieoczekiwanych, mogących burzyć poczucie bezpieczeństwa, jak też zagrażać jego istnieniu”<sup>52</sup>.

Poczucie bezpieczeństwa ma charakter subiektywny, co oznacza, że jest ono uzależnione od psychicznej natury człowieka i w zależności od niej może mieć różny charakter, trwałość i natężenie. Zatem każdy człowiek, w określonej sytuacji, może inaczej odbierać (odczuwać) poziom zagrożenia, każdy człowiek indywidualnie odczuwa różne stany, takie jak bezpieczeństwo, lęk, strach, spokój, radość czy zadowolenie z życia. „Subiektywna istota poczucia powoduje, że ta sama osoba postrzeżga i interpretuje dane czynniki względem siebie jako zagrażające bądź bezpieczne. Podobnie jest z procesem postrzegania zjawisk społecznych czy podejmowanymi przez jednostkę ludzką wszelakimi działaniami. Wynika to z faktu, że człowiek jest pewnym układem poszukującym i przetwarzającym informacje o świecie i własnej osobie. Każda jednostka ludzka stara się dogłębnie poznać nie tylko samego siebie, ale bliższe i dalsze otoczenie, w którym funkcjonuje. (...) Stąd przeświadczenie, że sposób postrzegania rzeczywistości społecznej i innych ludzi zależy od uprzednich doświadczeń, aktualnych celów i potrzeb, od właściwości naszego umysłu i cech osobowości, a nawet od doświadczanych stanów emocjonalnych”<sup>53</sup>. Musimy także zdać

<sup>49</sup> M. Kuć, *Zagrożenia nazwać po imieniu – świadomość zagrożeń sposobem przeciwdziałania wiktymizacji*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa. Wybrane perspektywy*, D. Kowalski, M. Kwiatkowski, A. Zduniak (red.), Lublin–Poznań 2004, s. 34.

<sup>50</sup> J. Wojnarowski, *Gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego...*, s. 11.

<sup>51</sup> J. Świniarski, *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999, s. 34–42.

<sup>52</sup> K. Kruszkó, *Pedagogiczne aspekty bezpieczeństwa dzieci...*, s. 13.

<sup>53</sup> R. Stawicki, *Współczesne bezpieczeństwo człowieka...*, s. 48.

sobie sprawę i z tego, że poczucie bezpieczeństwa to nie to samo, co bezpieczeństwo. Bezpieczeństwo jest kategorią obiektywną, poczucie bezpieczeństwa – subiektywną<sup>54</sup>. Tak samo możemy odnieść tę sytuację do zagrożenia i poczucia zagrożenia. Zagrożenie to kategoria obiektywna, a poczucie zagrożenia ma wymiar subiektywny – każdy człowiek inaczej postrzega niebezpieczne sytuacje w swoim otoczeniu.

„Bezpieczeństwo ma charakter podmiotowy, a będąc jedną z naczelných potrzeb człowieka, jest zarazem podstawową potrzebą społeczności lokalnych, państw, narodów i systemów międzynarodowych. Jego brak powoduje wzrost napięcia oraz poczucie zagrożenia, a także sprawia, że każdy z wymienionych podmiotów zaczyna oddziaływać na swoje otoczenie, aby usuwać, a przynajmniej oddalać zagrożenia, stany niepewności, obawy i niepokoje. (...) Stwierdzić należy, że poczucie bezpieczeństwa określane jest zarówno przez czynniki obiektywne i wymierne, jak i subiektywne, trudno wymierne i nie zawsze racjonalne. Jednakże rola tych drugich bywa równie ważna jak pierwszych, a niekiedy nawet większa, bowiem przeświadczenie o zagrożeniu często jest impulsem do działania równie silnym jak zagrożenie realne”<sup>55</sup>.

Co może spowodować poczucie zagrożenia? Przykładowe czynniki stanowią: lęk przed bólem, lęk przed niebezpieczeństwem fizycznym, lęk przed utratą miłości, lęk przed brakiem akceptacji, lęk przed rozstaniem z bliskimi, choroba, rozwód itp.

Krzysztof Drabik zastanawia się nad tym, jakie warunki otoczenia podmiotu sprzyjają budowaniu poczucia bezpieczeństwa, a jakie budzą poczucie zagrożenia? Jakie czynniki implikują ogólnie pojęte poczucie bezpieczeństwa bądź zagrożenia? W kontekście tego zakłada, że człowiek w określonych sytuacjach powszechnie uznanych za destrukcyjne, np. wojny, będzie odczuwał nie tylko dyskomfort emocjonalny, ale realny strach przed utratą zdrowia i życia. Mówiąc zatem o poczuciu bezpieczeństwa, autor ma na myśli ogólny kontekst rozważań o możliwych stanach emocjonalnych, które da się do pewnego stopnia zuniwersalizować, pomijając dogłębną analizę stanów psychicznych człowieka. Nie ma powtarzalnych reakcji na sytuacje zagrożenia, ale ich ogólne identyfikatory tworzą doświadczalny obraz zachowań i działań<sup>56</sup>.

## **Edukacja wobec zagrożeń czy edukacja dla bezpieczeństwa?**

U zarania dziejów człowiek prawie całą uwagę i cały wysiłek skupiał na działaniach zapewniających ujęcie z życiem w razie zagrożenia. Nie oznacza to, że nie gromadził doświadczeń związanych z unikaniem nadmiernego ryzyka, eliminowaniem i ograniczaniem jego czynników, zapobieganiem wielu zagrożeniom, przygotowaniem zdolności sprostania skutkom zdarzeń niekorzystnych i szybkim powrotem do normalności po zdarzeniu. Człowiek od najdawniejszych czasów, przebywając w jakimś otoczeniu, starał się je poznać i dostosować do jego wymogów. Na wszelki wypadek unikał tego, co zagrażało życiu jego i jemu najbliższych. Zdobywając

<sup>54</sup> J. Gołębiowski, *Anatomia bezpieczeństwa...*, s. 7.

<sup>55</sup> Z. Jezierski, *Powstanie i rozwój edukacji dla bezpieczeństwa...*, s. 9.

<sup>56</sup> K. Drabik, *Poczucie bezpieczeństwa człowieka...*, s. 64.



doświadczenie, uczył się stawiać czoła różnym trudnościom i nieszczęściom, chociaż nie zawsze rozumiał, o co chodzi. Jeżeli już znalazł się w centrum zdarzeń niekorzystnych, starał się jak najszybciej opuścić strefę zagrożenia i poszukiwał miejsc bardziej bezpiecznych oraz tak szybko jak to było możliwe usiłował powrócić do normalnego funkcjonowania w nowym dla siebie otoczeniu<sup>57</sup>.

Wszyscy ludzie na Ziemi pragną czuć się bezpiecznie. Z tego powodu wszelkie nieszczęścia, tragedie, katastrofy, klęski żywiołowe czy nawet pojedyncze incydenty zmuszają odpowiedzialnych do szukania nowych rozwiązań, ograniczających przyczyny i rezultaty niebezpiecznych zdarzeń. „Współcześnie zagrożenia są odczuwane przez wszystkich: dzieci, młodzież, dorosłych, w każdym wymiarze życia: codziennym i zawodowym. Istota ludzka niejednokrotnie nie czuje się dzisiaj bezpieczna w domu, szkole czy też pracy”<sup>58</sup>. Dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa, jak zauważa Bogdan Michailuk, wymaga stałej analizy potencjalnych zagrożeń oraz podejmowania kroków eliminujących możliwość ich zaistnienia, zaś w przypadku ich wystąpienia – jak najszybszego zidentyfikowania skali i zakresu zdarzenia<sup>59</sup>. Równocześnie powszechna stała się świadomość, iż człowiek nigdy nie uwolni się od zagrożeń i niebezpieczeństw, które są po prostu wpisane w naturę przyrody i ludzkości. Przewidywanie, unikanie i minimalizowanie skutków zagrożeń stało się prawdziwym wyzwaniem dla współczesnych pokoleń<sup>60</sup>. W tym też kontekście zapewne wskazuje się, że: „(...) od zarania sensu słowa „bezpieczny” leżała określona aktywność człowieka”<sup>61</sup>.

Człowiek od początku świata poszukiwał, poszukuje i zapewne nadal będzie poszukiwał form, metod oraz sposobów zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Jednak podejmując problematykę współczesnych zagrożeń, należy zaakcentować, że stanowią one nieodłączny element ludzkiego życia. Na przestrzeni dziejów zmienia się tylko ich rodzaj, natężenie, przyczyny powstawania oraz skutki, jakie wywołują. Ponadto wraz z rozwojem społecznym, technicznym i technologicznym pojawiają się nowe niebezpieczeństwa, które uświadamiają człowiekowi, że nie będzie możliwe całkowite wyeliminowanie zagrożeń z naszego otoczenia. Tym samym człowiek nigdy nie osiągnie pełnego stanu bezpieczeństwa<sup>62</sup>.

W warunkach współczesnej cywilizacji, rodzącej nowe trudne problemy, w tym dla człowieka przyszłości, wzrasta znaczenie edukacji. Sprostanie czekającym nas wyzwaniom w bieżącym stuleciu będzie niezwykle trudne, skomplikowane i bardziej złożone niż na jakimkolwiek innym etapie historycznego rozwoju ludzkości. Znaczenie wyzwań współczesnej cywilizacji jest ogromne, mogą bowiem one zagrażać dalszemu jej rozwojowi. Jak napisali we wstępie do monografii „Edukacyjne wyzwania i zagrożenia początku XXI wieku” jej redaktorzy naukowi: „Edukacja to wielkie

<sup>57</sup> J. Gołębiowski, *Anatomia bezpieczeństwa...*, s. 7–8.

<sup>58</sup> I. Urych, *Istota edukacji w kontekście bezpieczeństwa społecznego*, [w:] *Bezpieczeństwo jako problem edukacyjny...*, s. 143.

<sup>59</sup> B. Michailuk, *Kradzieże i dewastacje infrastruktury kolejowej jako zagrożenie dla bezpieczeństwa społecznego*, [w:] *ibidem*, s. 248.

<sup>60</sup> A. Skrabacz, *Charakter narodowy Polaków i jego wpływ na proces edukacji dla bezpieczeństwa Polaków*, [w:] *ibidem*, s. 77.

<sup>61</sup> S. Jarmoszko, *U podstaw antropologicznej konceptualizacji bezpieczeństwa...*, s. 17.

<sup>62</sup> R. Stawicki, *Współczesne bezpieczeństwo człowieka...*, s. 79.

wyzwanie – szansa na umiejętne poruszanie się we współczesnym świecie, twórcze kreowanie przebiegu własnego życia, szansa na aktywne uczestnictwo w życiu społecznym (...). Jej właściwy wymiar i sens zawiera się w hasłach: uczyć się, aby wiedzieć; uczyć się, aby działać; uczyć się, aby żyć wspólnie z innymi i wreszcie: uczyć się, aby być (...)<sup>63</sup>.

Dla kształtowania bezpiecznej przyszłości świata i nas ludzi, jako jego składowej części, niezbędnym jest upowszechnienie wiedzy o współczesnym stanie zagrożeń, w jakim znaleźli się nasz glob i jego mieszkańcy. Wiedza o istniejących zagrożeniach – wyzwaniach winna dotrzeć do wszystkich obywateli Ziemi, jako diagnoza sytuacji, w której istniejemy. „Ta wiedza (...) szeroko upowszechniana może i powinna stać się formą przygotowania do aktywnej, akceptowanej powszechnie działalności. (...) W jej upowszechnieniu winny być wykorzystane wszystkie formy przekazu – całe struktury systemów szkolnych, wszystkie formy edukacji pozaszkolnej, formy przekazów massmedialnych (radio, telewizja, Internet i inne) i publicystycznych”<sup>64</sup>. Historia dostarcza aż nadto przykładów potwierdzających słuszność założenia, że edukacja jest jednym z najważniejszych warunków kształtowania wysokich standardów bezpieczeństwa, świadomego bezpieczeństwa<sup>65</sup>.

Szkoła współczesna ma zatem przygotować swoich absolwentów tak, by mogli sprostać współczesnym wyzwaniom cywilizacyjnym i przeciwstawić się licznym zagrożeniom, które są niezmiernie trudne do przewidzenia i specyfikacji. Wynika stąd, że zadaniem szkoły jest przygotowanie człowieka do twórczego uczestnictwa w cywilizacji. Jak twierdzi Czesław Banach<sup>66</sup>, na naczelne cele edukacji i wychowania składają się m.in.: przygotowanie do przyszłości, „poznania świata”, wyzwań cywilizacyjnych i problemów globalnych oraz gotowości uczestniczenia w ich rozwiązywaniu, a także przygotowanie do pluralizmu, tolerancji i wielopoglądowości. Wymaga to przede wszystkim modernizacji i zmian w treściach kształcenia ogólnego oraz określenie celów wychowania i modelu szkoły, odpowiadających wyzwaniom cywilizacyjnym i aspiracjom społecznym.

Człowiek u progu trzeciego tysiąclecia znajduje się w sytuacji zagrożenia. Został wyzwany na śmierć i życie. O możliwości zagłady jego gatunku mówią już nie – jak ongiś – eschatologiczne<sup>67</sup> przepowiednie, lecz statystyki i wykresy. Bez względu na kolor skóry i na kontynent, jaki zamieszkuje, musi się poważnie liczyć z prawdopodobieństwem ostatecznej katastrofy<sup>68</sup>. Zachodzi więc konieczność udzielenia pomocy ludziom, jak mają żyć w nowej cywilizacji – cywilizacji, którą bezpośrednio lub pośrednio ukształtuje szkoła. Wartością zaś najwyższą w tej cywilizacji

<sup>63</sup> *Edukacyjne wyzwania i zagrożenia początku XXI wieku*, E. Solarczyk-Ambrozik, A. Zduniak (red.), Warszawa–Poznań 2003, s. 5.

<sup>64</sup> E.A. Wesołowska, *Kształtowanie świadomości globalnej wobec wyzwań XXI wieku*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (mat. z konf. nauk.), Płock 2000, s. 39.

<sup>65</sup> J. Gołębiowski, *Anatomia bezpieczeństwa...*, s. 184.

<sup>66</sup> Cz. Banach, *Polska szkoła i system edukacji. Przemiany i perspektywy*, Toruń 1999, s. 33.

<sup>67</sup> Eschatologia – ogół poglądów traktujących o przeznaczeniu i celu ostatecznym świata, o losach pośmiertnych człowieka, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980, s. 199.

<sup>68</sup> R. Jungk, *Człowiek tysiąclecia*, Warszawa 1981, s. 100.

stanie się wiedza. Wiedza, która umożliwi człowiekowi właściwe funkcjonowanie w rzeczywistości, jaka dopiero powstaje. Wiedza, która będzie podstawą przygotowania człowieka psychicznie i intelektualnie do przemian. Wiedza, która pozwoli człowiekowi bezpiecznie poruszać się w „gąszczu” zagrożeń i niebezpiecznych sytuacji.

Mając na uwadze wieloznaczność pojęcia „bezpieczeństwo”, trzeba zwrócić uwagę na ważną kwestię, jaką jest „(...) uświadamianie sobie niebezpieczeństwa (wyzwań), które jako zjawisko (zdarzenie, problem, sytuacja) istnieje i negatywnie oddziałuje na podmiot. Zatem skoro bezpieczeństwo jest m.in. stanem obiektywnym, ale i subiektywnym, (...) a zagrożenia to zbiór zdiagnozowanych już aspektów, ale także i część wyzwań, przyjmujących wartości negatywne, mogących zachodzić także w przyszłości, toteż można w pewnym zakresie doszukiwać się relacji między bezpieczeństwem a zagrożeniami”<sup>69</sup>.

Szczególne znaczenie w kreowaniu właściwych postaw i wartości, zdobywaniu wiadomości i umiejętności w obszarze przeciwdziałania różnym zagrożeniom odgrywa edukacja dla bezpieczeństwa. Jest ona jedną z podstawowych dróg kształtowania bezpieczeństwa, radzenia sobie w sytuacjach trudnych i konfliktowych<sup>70</sup>. Głównym zadaniem edukacji dla bezpieczeństwa jest zajmowanie się zagrożeniami w czasie pokoju oraz przygotowaniem dzieci i młodzieży do rozpoznawania zagrożeń i radzenia sobie z niebezpieczeństwami, jakie niesie codzienne życie. Tak więc jednym z istotnych elementów edukacyjnych placówek oświatowych jest przygotowanie dzieci i młodzieży do radzenia sobie w sytuacjach zagrożenia, ponieważ przede wszystkim to właśnie szkoła buduje podwaliny do tego, jak każdy z nas poradzi sobie w dorosłym życiu, już nie tak bezpiecznym jak dziecięcy świat, w którym to obowiązkiem rodziców, opiekunów czy pedagogów jest zapewnienie nam bezpieczeństwa<sup>71</sup>.

Celem edukacji dla bezpieczeństwa jest nauczenie pewnych umiejętności niezbędnych do przetrwania człowieka w obliczu zagrożenia (np. rozpoznawanie zagrożeń, przeciwdziałanie im; właściwe zachowanie się w sytuacjach kryzysowych; umiejętność odczytywania sygnałów alarmowych)<sup>72</sup>. Człowiek żyjący w świecie ustawicznych przewartościowań i zagrożeń, chaosu w dziedzinie kryteriów piękna, nasilających się gwałtownie chorób cywilizacji przełomu musi mieć jasną wizję, ku czemu ma zmierzać, na jakich warunkach ma oprzeć swoją egzystencję, jak ma żyć jako istota wolna, rozumna i odpowiedzialna<sup>73</sup>. Zatem nasuwa się fundamentalne pytanie: Jak efektywnie przeciwdziałać wszelkim zagrożeniom? Jednak żeby im przeciwdziałać, trzeba dokładnie je poznać (umieć rozpoznać) – ich strukturę, właściwości, cechy, występowanie itp. Należy pogłębić, jak zauważa Andrzej Pieczywok, wychowanie w zakresie umiejętności wnioskowania i oceny zagrożeń. Wśród priorytetowych

<sup>69</sup> P. Krzykowski, *Środowisko bezpieczeństwa globalnego...*, s. 227.

<sup>70</sup> A. Pieczywok, *Rola i miejsce edukacji dla bezpieczeństwa w epoce ponowoczesnej*, [w:] *Bezpieczeństwo personalne wobec współczesnych zagrożeń i wyzwań...*, s. 146.

<sup>71</sup> L. Węlyczko, *Wybrane problemy edukacji dla bezpieczeństwa i życia w pokoju*, [w:] *Bezpieczeństwo jako problem edukacyjny...*, s. 225.

<sup>72</sup> A. Pieczywok, *Refleksyjny wgląd w wybrane obszary edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] *ibidem*, s. 18.

<sup>73</sup> A. Pieczywok, *Rola i miejsce edukacji dla bezpieczeństwa...*, s. 147.

kompetencji współczesnego człowieka nie może zabraknąć zdolności oceny złożonych niebezpieczeństw oraz umiejętnego zachowania się w sytuacjach kryzysowych<sup>74</sup>.

W podręczniku dla szkół ponadgimnazjalnych problem zagrożeń omówiony jest w ramach dwóch rozdziałów: zagrożenia czasu pokoju (s. 141–170) i zagrożenia czasu wojny (s. 171–185). W części dotyczącej zagrożeń czasu pokoju zwraca się uwagę na to, że zagrożenia, jakie niosą dla współczesnych społeczeństw katastrofy i awarie techniczne oraz klęski żywiołowe, są równe skutkom wojny. Wśród tych zagrożeń wymienia się te naturalne (powódzie, mgły i opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, susze, pożary, huraganowe wiatry, wstrząsy sejsmiczne, lawiny i osuwiska, erupcje wulkanów i epidemie chorób), związane z gospodarczą działalnością człowieka (zanieczyszczenie powietrza, niedobory wody, degradacja ekosystemów, niszczenie powłoki ozonowej i in.), katastrofy i awarie techniczne (budowlane, środków komunikacji i masowego transportu, instalacji przemysłowych i przesyłowych oraz magazynujących) oraz terrorystyczne<sup>75</sup>.

W podręczniku dla szkół podstawowych<sup>76</sup> w rozdziale „Postępowanie w sytuacjach zagrożeń” autor napisał: „Rozwój cywilizacyjny nie uwolnił ludzi od wojen, głodu, nędzy, bezrobocia, pożarów, powodzi czy katastrof technicznych, a ich skutki są tym poważniejsze, im szybszy jest postęp naukowo-techniczny i większe zaludnienie dotkniętych nimi obszarów. Większości zagrożeń nie sposób wyeliminować, można jednak dołożyć starań, aby zminimalizować ich niszczące działanie, umiejętnie przygotować się na ich nadejście i – co ważniejsze – przetrwać”. Treści dotyczą takich zagadnień, jak źródła zagrożeń, zagrożenia pożarowe i powodziowe, ekstremalne warunki pogodowe, wypadki i katastrofy komunikacyjne, uwolnienie niebezpiecznych sytuacji chemicznych oraz zagrożenia terrorystyczne.

Trzeba mieć również na uwadze to, że problematyka zagrożeń znajduje odzwierciedlenie w podstawie programowej kształcenia na I etapie edukacyjnym, obejmującym klasy I–III szkoły podstawowej (edukacja wczesnoszkolna) oraz w programach różnych przedmiotów na II etapie edukacyjnym, dotyczącym klas IV–VIII szkoły podstawowej, jak i w szkole średniej (III etap edukacyjny). I tak o kwestiach zagrożeniach mówi się w ramach edukacji przyrodniczej (I etap), przyrody, techniki i wychowania fizycznego (II etap) oraz biologii i wychowania fizycznego (III etap, szkoły średnie).

Edukacja wczesnoszkolna ma za zadanie przygotowanie dzieci do podjęcia nauki na II etapie edukacyjnym. Proces kształcenia w tym okresie ma charakter zintegrowany, a nie przedmiotowy i przyporządkowany jest poszczególnym dyscyplinom naukowym. Treści nauczania w obszarze edukacji przyrodniczej, odnoszące się do osiągnięć uczniów klas I–III w zakresie funkcji życiowych człowieka, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i odpoczynku, obejmują: a) posługiwanie się numerami telefonów alarmowych, formułowanie komunikatu – wezwanie o pomoc: Policji, Pogotowia

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 157.

<sup>75</sup> B. Breitkopf, M. Cieśla, *Po prostu EdB: Edukacja dla bezpieczeństwa. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych: zakres podstawowy*, Warszawa 2012, s. 142–154.

<sup>76</sup> J. Słoma, *Żyję i działam bezpiecznie. Podręcznik do „Edukacji dla bezpieczeństwa” dla szkoły podstawowej*, Warszawa 2017, s. 22.

Ratunkowego, Straży Pożarnej; b) posługiwanie się danymi osobowymi w kontakcie ze służbami mundurowymi i medycznymi, w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia; c) reagowanie stosownym zachowaniem w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa, zdrowia ucznia lub innej osoby; d) stosowanie się do zasad bezpieczeństwa w szkole, odnajdywanie drogi ewakuacyjnej, rozpoznawanie znaków i symboli informujących o różnych rodzajach niebezpieczeństw oraz zachowanie się zgodnie z informacją w nich zawartą; stosowanie zasady bezpiecznej zabawy w różnych warunkach i porach roku; e) świadomość istnienia zagrożeń ze środowiska naturalnego, np. nagła zmiana pogody, huragan, ulewne deszcze, burza, susza oraz ich następstwa: powódź, pożar, piorun; określanie odpowiednich sposobów zachowania się człowieka w takich sytuacjach<sup>77</sup>.

II etap edukacyjny to już nauczanie przedmiotowe w klasach IV–VIII szkoły podstawowej. W treściach programowych niektórych przedmiotów można odnaleźć zagadnienia związane z zagrożeniami. Przykładowo, dotyczy to następujących przedmiotów i osiągnięć uczniów w tym zakresie:

- I) przyroda: a) znajomość zasad bezpiecznego zachowania się podczas występowania niebezpiecznych zjawisk pogodowych (burzy, huraganu, zamieci śnieżnej); b) interpretacja oznaczeń substancji szkodliwych dla zdrowia: drażniących, trujących, żrących i wybuchowych; c) znajomość zasad zachowania się i udzielania pierwszej pomocy w wypadku ugryzienia, użądlenia oraz spożycia lub kontaktu z roślinami trującymi; d) rozpoznawanie roślin trujących oraz zwierząt jadowitych i innych, stanowiących zagrożenie dla życia i zdrowia; e) umiejętność odszukiwania na opakowaniach oznaczeń substancji szkodliwych dla zdrowia: drażniących, trujących, żrących i wybuchowych i wyjaśnianie ich znaczenie<sup>78</sup>;
- II) technika (problematyka dostrzegania wartości i zagrożeń techniki w aspekcie integralnego rozwoju człowieka i poszanowania jego godności): a) rozpoznawanie osiągnięć technicznych, które przysłużyły się rozwojowi postępu technicznego, a tym samym człowiekowi (lżejsza praca, komfort życia); b) charakterystyka zagrożeń występujących we współczesnej cywilizacji spowodowanych postępowaniem technicznych (wojny, terroryzm, zanieczyszczenie środowiska, zagrożenie zdrowia psychicznego i somatycznego itp.); c) przewidywanie zagrożeń ze strony różnych wytworów techniki i urządzeń technicznych<sup>79</sup>;
- III) wychowanie fizyczne (zagadnienia bezpieczeństwa w aktywności fizycznej): a) znajomość osób, do których należy zwrócić się o pomoc w sytuacji

<sup>77</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz.U. 2017, poz. 356), załącznik nr 1.

<sup>78</sup> *Ibidem*, s. 112–113.

<sup>79</sup> *Ibidem*, s. 182.

zagrożenia zdrowia lub życia – uczniowie klas IV<sup>80</sup>; b) znajomość najczęstszych przyczyn oraz okoliczności wypadków i urazów w czasie zajęć ruchowych, omawia sposoby zapobiegania im; c) wskazywanie zagrożeń związanych z uprawianiem niektórych dyscyplin sportu; d) umiejętność zachowania się w sytuacji wypadków i urazów w czasie zajęć ruchowych – uczniowie klas VII–VIII<sup>81</sup>.

Natomiast w przypadku uczniów szkół średnich, na III etapie edukacyjnym, mamy do czynienia z problematyką zagrożeń w ramach np. biologii (świadomość zagrożeń wynikających ze stosowania środków dopingujących i psychoaktywnych<sup>82</sup>) oraz wychowania fizycznego (wskazywanie zagrożeń związanych z korzystaniem z nowoczesnego sprzętu sportowego; wskazywanie i wyjaśnianie zalet oraz niebezpieczeństw wynikających z uprawiania turystyki rowerowej, znajomość przepisów ruchu drogowego i zasad zachowania się na drodze; umiejętność zachowania się w sytuacji wypadków – w tym komunikacyjnych – i urazów w czasie zajęć ruchowych, jak również udzielanie pierwszej pomocy przedmedycznej, z wykorzystaniem wiedzy z przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa<sup>83</sup>).

## Podsumowanie

Rozwój cywilizacyjny w wymiarze technicznym z jednej strony ułatwia życie, z drugiej ma też ciemne oblicze. Paradoksalnie te same czynniki, które ułatwiają nam życie, powodują wiele utrudnień egzystencjalnych, degradacyjnych itp. Tak więc zdołbycze cywilizacyjne są jednocześnie zagrożeniami dla ludzi.

Żyjemy w warunkach poszerzającego się stopnia ryzyka i narastających zagrożeń, które jeszcze kilka, kilkanaście lat temu nie odczuwaliśmy, one nie występowały na znaczącą skalę. We współczesnym społeczeństwie ryzyko i zagrożenia wzmagają się i stają się coraz bardziej odczuwalne dla przeciętnego człowieka<sup>84</sup>. Z tego względu należy większą uwagę badawczą i edukacyjną kierować na procesy i dynamikę powstawania i rozwoju licznych zagrożeń, określać ich trendy. Przyglądać się należy nieustannie zjawiskom związanym z różnymi wymiarami bezpieczeństwem człowieka, badać czynniki (pierwiastki) determinujące jakość ludzkiego życia. W szczególności zaś chodzi o dogłębne i permanentne poznawanie, jak to ujmuje wielu autorów, środowiska bezpieczeństwa człowieka. Niezwykle ważną w tym względzie wydaje się konstatacja: nadać najwyższą rangę człowiekowi jako podmiotowi bezpieczeństwa, człowiekowi „skazanemu” współcześnie na „wspólną egzystencję” z zagrożeniami.

<sup>80</sup> *Ibidem*, s. 186.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 190.

<sup>82</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia (Dz.U. 2018, poz. 467), załącznik nr 1.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 308–309.

<sup>84</sup> T. Sasińska-Klas, *Ryzyko, sytuacje kryzysowe – jak komunikować skutecznie...*, s. 67.

Zatem należy analizować bezpieczeństwo poprzez pryzmat człowieka i jego wolności od zagrożeń, jak twierdzi Roma Stawicki w swojej monografii<sup>85</sup>.

Starając się dążyć do zapewnienia sobie bezpiecznego życia, należy jednak pamiętać, iż nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie sytuacji groźnych w funkcjonowaniu indywidualnym czy zbiorowym. W codzienności ważne staje się, by zagrożenia stanowiły mniejszość w opozycji do spokoju, braku chaosu i komfortu, by były możliwe do zniesienia, by mimo wszystko gwarantowały rozwój i zaspokojenie kolejnych wartości niezbędnych każdemu człowiekowi w działaniu. Jak twierdzi Aleksandra Skrabacz, charakter zagrożeń się nie zmieni – zawsze będą nieprzewidywalne, zjadliwe i nagłe, mimo ciągłego doskonalenia systemów ostrzegania i alarmowania. Dlatego każda grupa społeczna nie tylko powinna, ale wręcz musi uczestniczyć w procesie nauczania, szkolenia i doskonalenia swojej wiedzy i umiejętności, zwłaszcza w praktycznym wymiarze<sup>86</sup>.

„A przecież ważne jest (...) indywidualne poczucie jednostki dotyczące ponoszonego ryzyka i występujących zagrożeń w zakresie potencjalnego lub rzeczywistego ograniczenia jej możliwości rozwojowych czy utraty cenionych wartości. O tych zagrożeniach człowiek musi zdobywać wiedzę, starać się je zrozumieć, poznając ich istotę i charakter oraz możliwości im przeciwdziałania lub ograniczenia, by na tej podstawie był w stanie budować indywidualną, racjonalną ich ocenę oraz umiejętność adekwatnego reagowania na nie”<sup>87</sup>.

Niewątpliwie bezpieczeństwo stanowi jedną z głównych wartości niezbędnych do normalnego funkcjonowania człowieka. W tym aspekcie dzieci, młodzież oraz dorośli muszą posiadać wiedzę i umiejętności radzenia sobie z różnego typu zagrożeniami (cywilizacyjnymi, militarnymi, społecznymi), potrafić im zapobiegać, jak również podejmować świadome działania zmierzające do ich wyeliminowania<sup>88</sup>. Można zatem powiedzieć, że pojęcia „zagrożenie”, „niebezpieczeństwo” stają się współcześnie wyzwaniem dla edukacji. Chodzi bowiem o to, aby w procesie edukacji (szkolnej i pozaszkolnej) przygotować tak człowieka, który sam będzie w stanie tworzyć sprzyjające, bezpieczne i lepsze warunki życia – w kontekście rozwijania jego zdolności życiowych.

## Bibliografia

- Bestużew-Lada I., *Świat roku 2000*, Warszawa 1984.  
Banach Cz., *Polska szkoła i system edukacji. Przemiany i perspektywy*, Toruń 1999.  
Barnaszewski A., *Istota pojęcia i znaczenie bezpieczeństwa w funkcjonowaniu jednostek i społeczności*, „Zeszyty Naukowe WSOWLąd.” 2005, nr 4.

<sup>85</sup> R. Stawicki, *Współczesne bezpieczeństwo człowieka...*, s. 7.

<sup>86</sup> A. Skrabacz, *Charakter narodowy Polaków i jego wpływ na proces edukacji dla bezpieczeństwa Polaków*, [w:] *Bezpieczeństwo jako problem edukacyjny...*, s. 82.

<sup>87</sup> R. Bera, *Pedagogika bezpieczeństwa w kontekście współczesnych zagrożeń w życiu społecznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, Sectio J, vol. XXX, 4, s. 15.

<sup>88</sup> A. Piskorz, *Rola edukacji dla bezpieczeństwa we współczesnym świecie*, [w:] *Bezpieczeństwo personalne wobec współczesnych zagrożeń i wyzwań...*, s. 181.

- Bera R., *Pedagogika bezpieczeństwa w kontekście współczesnych zagrożeń w życiu społecznym*, „Annales Uniwersitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, Sectio J, vol. XXX, 4.
- Bezpieczeństwo jako problem edukacyjny*, A. Pieczywok, K. Lorannty (red.), Warszawa 2015.
- Bezpieczeństwo personalne wobec współczesnych zagrożeń i wyzwań*, K. Drabik, M. Żyła (red.), Warszawa 2017.
- Breitkopf B., Cieśla M., *Po prostu EdB: Edukacja dla bezpieczeństwa. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych: zakres podstawowy*, Warszawa 2012.
- Edukacyjne wyzwania i zagrożenia początku XXI wieku*, E. Solarczyk-Ambrozik, A. Zduniak (red.), Warszawa–Poznań 2003.
- Fijałkowska S., *Psychologiczne aspekty katastrof*, [w:] *Społeczne uwarunkowania bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia psychologii i socjologii*, część 2, I. Urych, M. Gmurak (red.), Warszawa 2016.
- Gołębiewski J., *Anatomia bezpieczeństwa*, Warszawa 2015.
- Grabowska-Lepczak I., *Metodyka w edukacji dla bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2017, nr 62 (tom 1)/2.
- Graca T., Kryczka T., *Poczucie bezpieczeństwa*, „Wojsko i Wychowanie” 1997, nr 1.
- Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2007.
- Jeziński Z., *Powstanie i rozwój edukacji dla bezpieczeństwa jako systemu dydaktyczno-wychowawczego w polskich szkołach*, „Interdyscyplinarne Studia Społeczne” 2017, nr 1(3).
- Jungk R., *Człowiek tysiąclecia*, Warszawa 1981.
- Jurgilewicz M., *Rzecz o bezpieczeństwie prawnym*, [w:] *W kręgu nauki o bezpieczeństwie*, M. Jurgilewicz, S. Sulowski (red.), Warszawa 2018.
- Kołodziejczyk K., *Bezpieczeństwo. Kontekst personalno-aksjologiczny*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2009, nr 1.
- Kruszko K., *Pedagogiczne aspekty bezpieczeństwa dzieci w wieku wczesnoszkolnym*, Lublin 2010.
- Kuć M., *Zagrożenia nazwać po imieniu – świadomość zagrożeń sposobem przeciwdziałania wiktymizacji*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa. Wybrane perspektywy*, D. Kowalski, M. Kwiatkowski, A. Zduniak (red.), Lublin–Poznań 2004.
- Leksykon pojęć dydaktyczno-wychowawczych dowódcy*, Warszawa 1999.
- Loranty K., *Zagrożenia bezpieczeństwa. Perspektywa psychospołeczna*, „Zeszyty Naukowe AON” 2011, nr 2(83).
- Peccei A., *Przyszłość jest w naszych rękach*, przeł. I. Wojnar, Warszawa 1987.
- Podstawa programowa kształcenia ogólnego z komentarzem. Szkoła podstawowa. Edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2017.
- Roguska A., *Edukacja dla bezpieczeństwa w kontekście mediów w skali mikro i makro*, [w:] *Bezpieczeństwo, edukacja, kultura i społeczeństwo. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Kunikowskiego w 65 rocznicę urodzin*, J. Gmitruk, ks. R. Krawczyk, T. Zacharuk (red.), Warszawa–Siedlce 2010.
- Rokicki B., *Poznawcze reprezentacje zagrożeń bezpieczeństwa państwa – niektóre implikacje edukacyjne*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa*, R. Stępień (red.), Warszawa 1994.
- Sasińska-Klas T., *Ryzyko, sytuacje kryzysowe – jak komunikować skutecznie o zagrożeniach?*, [w:] *Komunikowanie o bezpieczeństwie. Medialny obraz zagrożeń*, W. Świerczyńska-Głównia, T. Sławińska, M. Hodalska (red.), Kraków 2016.
- Słoma J., *Żyję i działam bezpiecznie. Podręcznik do „Edukacji dla bezpieczeństwa” dla szkoły podstawowej*, Warszawa 2017.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.



- Stawicki R., *Współczesne bezpieczeństwo człowieka. Dystans społeczny, uchodźcy, percepcja społeczna*, Warszawa 2019.
- Szweda E., *Wyzwania i zagrożenia wobec człowieka w perspektywie zarządzania humanistycznego i nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Świat wobec wyzwań i zagrożeń w drugiej dekadzie XXI wieku*, B. Panek, R. Stawicki (red.), Warszawa 2018.
- Świniarski J., *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999.
- Wesołowska E.A., *Kształtowanie świadomości globalnej wobec wyzwań XXI wieku*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (mat. z konf. nauk.), Płock 2000.
- Wojnarowski J., *Gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2010.
- Wrońska A., *Wiadomości i umiejętności dzieci sześć- i siedmioletnich w obszarze „Spotkanie z osobą nieznaną”*, [w:] *Edukacja wobec zagrożeń rozwoju i bezpieczeństwa dzieci*, S. Guz, J. Andrzejewska (red.), Lublin 2008.
- Ropski J., *Autoreferat kolokwium habilitacyjnego*, <https://docplayer.pl/5439188-Autoreferat-1-janusz-ropski.html> [dostęp: 25.05.2020].
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz.U. 2017, poz. 356).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia (Dz.U. 2018, poz. 467).

## Summary

Life in the modern world reveals many new and unpredictable threats. Therefore, actions are taken in the area of education to prepare people to deal with them in everyday life. In particular, it is about shaping skills, attitudes and behaviours among children, adolescents and adults that will allow them to respond appropriately in the face of situations posing a threat to their health and life, among others. Thus, the problem of threat becomes an educational problem, because knowledge of threats and the ability to act in the face of threats allows (enables) a person to create (and others) safe living conditions. Bearing in mind the formulated subject of this study, the author's considerations and analyses relate to the characteristics of threats occurring in the modern world, the sense of security and the sense of threat as well as educational problems in the face of threats and the use of these issues as part of school education for safety.



*Oryginalna praca badawcza*

DOI: 10.34858/SNB.1.2020.005

**Aldona Kulikowska**

Akademia Pomorska

Słupsk

ORCID: 0000-0003-1124-832X

e-mail: aldon.kulikowska@apsl.edu.pl

## MNOŻNIKI ZYSKU JAKO NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA WYNIKIEM FINANSOWYM

### PROFIT MULTIPLIERS AS A FINANCIAL RESULT MANAGEMENT TOOL

**Zarys treści:** Artykuł przedstawia narzędzie rachunkowości zarządczej, służące zarządzaniu podstawowym ryzykiem działalności gospodarczej, tj. ryzykiem wyniku finansowego. Decyzje menedżerskie, mające pozwalać na uzyskanie założonych celów, obarczone są niepewnością rezultatów. Rachunkowość zarządcza, która łączy funkcje zarządzania z funkcjami rezultatów, pozwala zarządzać ryzykiem działalności gospodarczej. Mnożniki zysku, jako jedno z jej narzędzi, badają wrażliwość wyniku finansowego na zmiany wartości jego komponentów. Pozwalają zarządzać, głównie na poziomie taktycznym, przychodami i kosztami w warunkach niepewności otoczenia, niwelując negatywne jej skutki wpływu na efektywność.

**Słowa kluczowe:** ryzyko wyniku finansowego, narzędzia rachunkowości zarządczej, mnożniki zysku

**Key words:** financial result risk, management accounting tools, profit multiplier

#### Wstęp

Procesy gospodarowania wymagają podejmowania decyzji, których celem jest osiągnięcie założonego efektu końcowego. Złożoność otoczenia, w którym wspomniane procesy są realizowane sprawia, że realizacja celu nie przebiega prostopadlinowo, a podmiot gospodarujący musi być przygotowany na zmiany w sposobie swojego działania. Zwłaszcza plany średnio- i długookresowe narażone są na wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia odchyżeń od pierwotnych założeń. Gospodarowanie wymaga więc właściwego przygotowania przy podejmowaniu decyzji, które pozwoli ograniczyć rozbieżność pomiędzy planem a jego wykonaniem, pozwoli

zareagować we właściwym czasie na zmianę warunków otoczenia. Narzędzia służące ograniczaniu ryzyka gospodarczego oferuje m.in. rachunkowość zarządcza, łącząca różne wymiary gospodarowania, a jednocześnie oferująca kwantyfikowalność opisywanych zjawisk.

### **Rachunkowość zarządcza jako system wspomaganie procesów zarządzania**

Rachunkowość zarządcza powstała w odpowiedzi na ograniczoność informacji przydatnych dla celów decyzyjnych, dostarczanych przez rachunek kosztów. Wzrost poziomu konkurencji rynkowej wraz z rozwojem gospodarek oraz rozwój procesów biznesowych wymusił na kadrze zarządzającej poszukiwania nowocześniejszych narzędzi optymalizacyjnych, odpowiadających nie tylko na pytanie: ile wynosi koszt wytworzenia danego wyrobu, ale także wskazujących strukturę tego kosztu, możliwości sterowania poziomem jego poszczególnych komponentów w powiązaniu z rozmiarami działalności gospodarczej i polityką cenową. Efektywność zyskała możliwość wielowariantowości jej osiągnięcia. Na tę cechę rachunkowości zarządczej wskazuje M. Dobija, określając jej cel jako „pogłębienie i rozszerzenie możliwości tworzenia informacji ekonomicznej, racjonalizującej decyzje zarządzających”.<sup>1</sup> Podobnie I. Sobańska, definiując ją jako „system rachunków służących odkrywaniu efektywnych obszarów podmiotu”<sup>2</sup>. Definicje powyższe wskazują, że za efektywność całkowitą odpowiadają poszczególne obszary biznesowe, które współlistnieją na zasadzie uzupełniania się: straty z jednego obszaru mogą być kompensowane zyskami z innego obszaru, osiągnięcie efektywności tylko wybranych obszarów może być kluczowe dla wyników ogólnozakładowych dzięki wykorzystaniu trendów rynkowych czy też możliwości zarządzania strukturą generowanych przez niego kosztów. Analiza możliwości wykorzystania poszczególnych obszarów biznesowych dla wspólnego celu, jakim jest wzrost wartości firmy, jest nadrzędnym zadaniem rachunkowości zarządczej. Zadania szczegółowe sprowadzają się do<sup>3</sup>:

- formułowania strategii biznesu;
- planowania i kontroli działalności;
- podejmowania decyzji;
- zapewnienia efektywnego wykorzystania zasobów;
- poprawy rezultatów i zwiększenia wartości.

Tak szeroki zakres zadań czyni z rachunkowości zarządczej cały system wspomaganie procesów decyzyjnych. Jego przydatność w zarządzaniu jest pochodną spełnienia warunków takich, jak<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> G. Lew, E. Maruszewska, P. Szczypa, *Rachunkowość zarządcza. Od teorii do praktyki*, Warszawa 2019, s. 19.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>3</sup> E. Nowak, *Rachunkowość zarządcza w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2018, s. 25.

<sup>4</sup> G. Lew, E. Maruszewska, P. Szczypa, *Rachunkowość zarządcza. Od teorii do praktyki*, Warszawa 2019, s. 25.

- 1) analiza zależności celów operacyjnych i celu strategicznego;
- 2) zebranie i porównanie istotnych informacji o możliwych działaniach;
- 3) wskazanie krytycznych czynników warunkujących podjęcie decyzji, nadanie rang czynnikom;
- 4) wyznaczenie miar osiągnięcia celu;
- 5) aktywny udział w systematycznej analizie i zestawieniu możliwych efektów;
- 6) zaprojektowanie formuły raportu uwzględniającego przyjęte miary realizacji celu;
- 7) gromadzenie i przetwarzanie informacji kontrolnych; ustalenie zasad obliczania odchyleń.

Efektywność narzędzi rachunkowości zarządczej uzależniona została przede wszystkim od jakości procesów informacyjnych, ich ukierunkowania problemowego oraz umiejętności pozyskiwania dzięki nim informacji istotnych. Właściwie zorganizowany przepływ informacji odpowiada za koordynację oraz integrację procesów zarządzania. „Współcześnie informacje są strategicznym czynnikiem powodzenia jednostki gospodarczej. Przyczyniają się do wzrostu przedsiębiorstwa oraz przesądzają o racjonalności i efektywności jego gospodarowania”<sup>5</sup>. Informacja jest źródłem wiedzy, na podstawie której podejmowane decyzje są trafne, tzn. integrują cele przedsiębiorstwa z możliwościami i ograniczeniami otoczenia zewnętrznego w taki sposób, by ograniczyć zjawisko rozbieżności pomiędzy założonymi a zrealizowanymi efektami działań. Znaczenie informacji ekonomicznych dla celów zarządczych zostało podkreślone przez globalne zasady rachunkowości zarządczej<sup>6</sup>:

- 1) zasadę komunikacji – dopasowania informacji do problemu oraz użytkownika/jej odbiorcy informacji istotnych, czytelnych; określenie zakresu informacji;
- 2) zasadę istotności informacji – koncentrowanie działań na obszarach kluczowych dla podjęcia decyzji; informacje muszą: być umiejscowione w czasie – rzeczywiste i przewidywane; funkcjonować w przestrzeni, tzn. przypisane części organizacji lub grupom zewnętrznym/dostawcom, odbiorcom, sektorowi;
- 3) zasadę analizy oddziaływania na wartość – skonstruowanie możliwych wariantów decyzyjnych, ich priorytyzacja w zestawieniu ze strategią podmiotu;
- 4) zasadę rozsądnego zarządzania – odpowiedzialność biznesu za wpływ na: relacje wewnętrzne (zaufanie), wartość organizacji, społeczeństwo/otoczenie.

Z powyższych zasad wynika ogólna rola rachunkowości zarządczej: dostarczania informacji, które pozwolą na przygotowanie podmiotu gospodarczego na zmienność warunków otoczenia, w którym funkcjonuje. Ze zmienności wywodzi się ryzyko niedotrzymania założonych celów. Jednakże „ryzyko prowadzi do sukcesów, gdy jest podejmowane z całą świadomością niepewności, gdy opiera się na

<sup>5</sup> Nowak E., *Strategiczna rachunkowość zarządcza*, Warszawa 2008, s. 101

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 597–601.

wszechstronnych analizach szans i zagrożeń<sup>77</sup>. Analizy te umożliwiają narzędzia rachunkowości zarządczej.

### **Zarządzanie ryzykiem działalności głównym obszarem zainteresowań rachunkowości zarządczej**

Niepewność efektów podejmowanych decyzji oznacza, że ostateczny rezultat może odbiegać zarówno *in plus*, jak i *in minus* od celu. Im szersze spektrum możliwości potencjalnych wyników, tym wyższe ryzyko nieosiągnięcia efektu dokonania. Poziom ryzyka jest skutkiem niepewności. W literaturze przedmiotu ryzyko i niepewność są rozróżniane możliwością wyznaczenia wartości odchylenia od wartości oczekiwanej za pomocą rachunku prawdopodobieństwa. Dla celów niniejszego opracowania przyjęto, że ryzyko to „odchylenie od spodziewanej wartości”<sup>78</sup>.

Zarządzanie ryzykiem to proces wieloetapowy, na który składają się: rozpoznanie potencjalnych zdarzeń o negatywnym wpływie na funkcjonowanie podmiotu wraz z oszacowaniem ich wpływu na wartości docelowe, przygotowanie narzędzi zapobiegania, wczesnego reagowania oraz niwelowania skutków zrealizowania się ryzyka. Charakter wspomnianych zdarzeń, obszar biznesowy, którego mogą dotyczyć, będzie inny na poziomie strategicznym, taktycznym oraz operacyjnym. Na każdym z nich będą występowały inne narzędzia zapobiegania ryzyku lub niwelowania jego wpływu. Niezależnie od zastosowanych w danych okolicznościach kryteriów, miary ryzyka ukierunkowane są na ekonomiczne rezultaty działań, jak np.: wynik operacyjny, wynik finansowy, wartość przedsiębiorstwa, wartość wybranych aktywów podmiotu. Z punktu widzenia ryzyka gospodarczego istotne jest ich badanie w kontekście<sup>9</sup>:

- zmienności, tj. odchylen rezultatów od potencjalnej wartości docelowej; etapem wyjściowym jest badanie poziomu fluktuacji danych w przeszłości;
- bezpieczeństwa, tj. granicznych poziomów, których nieprzekroczenie zabezpiecza przed procesami regresowymi w przedsiębiorstwie;
- wrażliwości, tj. zmienności ich poziomu efektywności w związku ze zmianą wartości innych czynników współzależnych; związana z wariantowością decyzji.

W dalszej części pracy uwaga zostanie skupiona na badaniu wrażliwości w obszarze biznesowym stanowiącym podstawę działalności gospodarczej, czyli części operacyjnej.

<sup>7</sup> W. Gabrusewicz, A. Kamela-Sowińska, H. Poetschke, *Rachunkowość zarządcza*, Warszawa 2001, s. 334.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 334.

<sup>9</sup> E. Nowak, *Rachunkowość zarządcza w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2018, s. 334.

## Zastosowanie mnożników zysku w procesach decyzyjnych

Wynik finansowy jest podstawowym miernikiem efektów działalności gospodarczej. Stanowi podstawę oceny zdolności dochodowej podmiotu, która z kolei jest warunkiem jego funkcjonowania w długim okresie. Perspektywiczne działanie musi być oparte na wynikach z powtarzalnego obszaru biznesowego, czyli działalności operacyjnej. Zjawiska gospodarcze jednorazowe, występujące doraźnie i nieregularnie, nie zagwarantują możliwości przetrwania podmiotu, bowiem jak ich charakter wskazuje, są trudne do przewidzenia zarówno w kontekście czasu wystąpienia, jak i ich siły. Z tych samych powodów nie stanowią podstawy budowania wartości podmiotu. Rolę poboczną w kreowaniu wartości pełni także obszar finansowy rachunku wyników. Przy braku wiarygodności obszaru operacyjnego, niemożliwe wręcz może się okazać pozyskanie kapitału zewnętrznego, ale także użyczenie środków własnych innemu podmiotowi. Z powyższych względów, największe zainteresowanie z punktu widzenia zarządzania wynikami firm skierowane jest na obszar operacyjny.

Zarządzanie wynikiem finansowym oznacza zarządzanie wszystkimi jego komponentami, tj. przychodami oraz kosztami. Zarządzanie kosztami skupia się „na analizie procesów ponoszenia kosztów, rozpoznania możliwości ich obniżenia oraz wzrostu efektywności wykorzystania zasobów”<sup>10</sup>. Zarządzanie przychodami sprowadza się do rozpoznania strategii konkurencji i budowania własnej pozycji konkurencyjnej na tyle silnej, by móc wpływać na ceny rynkowe.

W zależności od szczebla zarządzania, na którym są rozpatrywane, narzędzia zarządzania kosztami oraz przychodami będą miały inny charakter oraz zakres wpływu na ich poziom. Będą przedstawiały inne możliwości reakcji na odchylenia od wartości zaplanowanych. Na poziomie strategicznym dokonuje się podstawowy wybór polityki kosztowo-przychodowej pomiędzy strategią rynkową a strategią kosztową. Podstawą tego wyboru jest obrona polityka kosztowa, która określa najbardziej ogólne, specyficzne czynniki kosztotwórcze. Koszty w długim okresie nazywane są „strategicznymi nośnikami kosztów i sprowadzają się do”<sup>11</sup>:

- strukturalnych nośników kosztów – są pochodną struktury ekonomicznej przedsiębiorstwa, decydują o relacji kosztów stałych do kosztów zmiennych;
- wykonawczych nośników kosztów – są pochodną procesów operacyjnych i wpływają na zdolność reakcji na zmiany warunków gospodarowania w kontekście wpływu na poziom kosztów; o zakresie wykonawczych nośników kosztów będą decydowały koszty decyzyjne w poszczególnych przedziałach czasowych oraz koszty kontrolowane na danym poziomie organizacji; im bardziej struktura kosztów będzie współgrała ze strukturą organizacji, tym większa część kosztów na każdym jej poziomie będzie kontrolowana, tzn. menedżerowie odpowiedzialni na danym poziomie organizacji będą mieli wpływ na poziom generowanych tam kosztów.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Por. E. Nowak, *Rachunkowość zarządcza w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2018, s. 335–336.

Strategiczny poziom kosztów, w powiązaniu ze strategią przychodów, może być opisany przez dwie podstawowe orientacje cenowo-kosztowe.

**Strategie cenowo-kosztowe**

**Tabela 1**

**Prices and costs strategies**

**Table 1**

Orientacja rynkowa	Orientacja kosztowa
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ podmiot posiada wysoki udział kosztów stałych w strukturze kosztów (wysoka DOL)</li> <li>▪ relatywnie wyższa marża jednostkowa brutto w porównaniu do orientacji kosztowej</li> <li>▪ duża fluktuacja popytu</li> <li>▪ szeroki zakres ustalania ceny</li> <li>▪ uwaga skierowana na przychody</li> <li>▪ istotne mierniki oceny działalności: wielkość i struktura sprzedaży, polityka cenowa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ podmiot posiada niski udział kosztów stałych w strukturze kosztów</li> <li>▪ większość kosztów ma charakter zmienny – szerszy zakres kontroli kosztów w porównaniu z orientacją rynkową</li> <li>▪ relatywnie niższa marża jednostkowa brutto w porównaniu do orientacji rynkowej</li> <li>▪ względnie stabilny popyt</li> <li>▪ niski zakres marży brutto i ustalania ceny</li> <li>▪ uwaga skierowana na koszty</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie/Source: own study based on: S. Sojak, *Rachunkowość zarządcza*, s. 403–406.

Czynnikiem spajającym strategię kosztów oraz strategię przychodów jest ogólny docelowy poziom rentowności. Na strategicznym poziomie zarządzania wszystkie pozycje kosztowe oraz przychodowe mają charakter decyzyjny oraz istotny – w długim czasie każda z pozycji może ulec zmianie, jednak waga tych decyzji jest widoczna na poziomie taktycznym oraz operacyjnym, gdzie coraz więcej kosztów i decyzji cenowych ma charakter zapadłych oraz niekontrolowanych. W efekcie przyjętej strategii nadawana jest waga polityce kosztów oraz polityce przychodów, co implikuje zestaw narzędzi dostępnych w zarządzaniu taktycznym oraz operacyjnym. Przewaga orientacji rynkowej oznacza skupienie uwagi na aktywnej polityce cenowej: strukturyzowaniu ilości sprzedaży w uzależnieniu od poziomu ceny, znaczącej roli menedżerów sprzedaży oraz silnym związkiem ich wynagrodzeń z efektami sprzedaży, zarządzaniu średnioważoną ceną sprzedawanych wyrobów. Przewaga orientacji kosztowej oznacza z kolei większe możliwości zarządzania kosztami, dlatego w przypadku jej wyboru im mniejszy odsetek kosztów zostaje określony jako zapadły na poziomie strategicznym, tym większe możliwości wpływu na koszty delegowane są na poziom taktyczny oraz operacyjny. Nie bez znaczenia pozostaje swoboda w kształtowaniu klasyfikacji kosztów dla celów zarządzania, zwłaszcza taktycznego. Przekroje poziome oraz pionowe, wynikające ze struktury procesu wytwarzania oraz struktury organizacyjnej, powinny umożliwiać ocenę efektywności kosztowej zarówno produktów, jak i ośrodków odpowiedzialnych za ich produkcję lub dystrybucję.

Poziom taktyczny wprowadza uszczegółowienie zakresu polityki cenowej oraz kosztów istotnych i kontrolowanych w średnim czasie. Stanowi bezpośredni etap



przygotowania działalności operacyjnej. W obszarze jego kompetencji odbywa się korekta pozycji kosztów i przychodów jako reakcja na odchylenia wykazane w bieżącej działalności operacyjnej. Skuteczność poziomu taktycznego jest uzależniona od zarządczego podejścia do przychodów oraz kosztów. Od elastyczności polityki cenowej oraz marżowej. Od przekrojów klasyfikacyjnych kosztów. Od poziomu kosztów uznanych za istotne oraz nieistotne. Od zakresu możliwości kształtowania zmienności oraz poziomu kosztów istotnych. Przygotowując wytyczne dla poziomu operacyjnego, na poziomie taktycznym przede wszystkim jest określana wrażliwość wyniku operacyjnego na zmiany wartości kolejnych pozycji rachunku dochodów, rozpatrywane są możliwe warianty zmienności kosztów oraz przychodów, a także badany ich wpływ na wynik finansowy. Zarządzanie taktyczne przygotowuje potencjalne scenariusze reakcji na zmienność pozycji kosztowych oraz przychodowych w działaniu operacyjnym. Poziom operacyjny sprowadza się do najwierniejszego wykonania planów bieżących, a stopniem ich wykonania są wykazywane odchylenia od założonych wyników.

Narzędziem, które umożliwia zarządzanie wynikiem finansowym, zarówno na poziomie operacyjnym, jak i efektywności na całej działalności gospodarczej, są mnożniki zysku. Pozwalają one:

- pozyskać informacje o charakterze: w jakim kierunku oraz w jakim stopniu zmieni się wynik finansowy po zaistnieniu zmienności jego komponentów składowych;
- podjąć decyzje względem wybranych komponentów rachunku dochodów, by uzyskać oczekiwany poziom efektywności;
- podjąć decyzje niwelujące wpływ zmienności komponentów rachunku dochodów na poziom efektywności.

Poniżej została przedstawiona metodyka wyznaczania mnożników zysku, przy założeniu prostej struktury rachunku dochodów. Należy zauważyć, że zwłaszcza mnożniki kosztów mogą posiadać złożoną strukturę wewnętrzną. Koszty zmienne to grupa kosztów, w skład której wchodzi m.in. koszty materiałów, koszty wynagrodzeń bezpośrednich, koszty wydziałowe zmienne. Koszty stałe z kolei to m.in. amortyzacja, wynagrodzenia etatowe, stałe opłaty. Każda z wymienionych grup kosztów może zostać przedstawiona w sposób szczegółowy na tyle, na ile jest możliwa ich strukturyzacja z punktu widzenia pozyskania tego rodzaju danych.

Tabela 2

## Mnożniki zysku

Table 2

## Profit multipliers

Nazwa mnożnika	Postać mnożnika:		Interpretacja mnożnika: o ile % zmieni się wynik operacyjny, jeżeli:
	dynamiczna	statyczna	
Mnożnik przychodów (ceny)	$\frac{\Delta \% \text{ wyniku operacyjnego}}{\Delta \% \text{ przychodów}}$	$\frac{\text{przychody}}{\text{wynik operacyjny}}$ lub $\frac{\text{cena}}{\text{wynik operacyjny}}$	przychody lub cena zmieniają się o 1%. Zmiany jednokierunkowe.
Mnożnik kosztów zmiennych	$\frac{\Delta \% \text{ wyniku operacyjnego}}{\Delta \% \text{ kosztów zmiennych}}$	$\frac{\text{koszty zmienne}}{\text{wynik operacyjny}}$	koszty zmienne zmieniają się o 1%. Zmiany w przeciwnych kierunkach.
Mnożnik marży brutto (liczby sprzedanych produktów)	$\frac{\Delta \% \text{ wyniku operacyjnego}}{\Delta \% \text{ marży brutto}}$	$\frac{\text{marża brutto}}{\text{wynik operacyjny}}$	marża brutto lub liczba sprzedanych produktów zmieniają się o 1%. Zmiany jedno lub w przeciwnych kierunkach.
Mnożnik kosztów stałych	$\frac{\Delta \% \text{ wyniku operacyjnego}}{\Delta \% \text{ kosztów stałych}}$	$\frac{\text{koszty stałe}}{\text{wynik operacyjny}}$	koszty stałe zmieniają się o 1%. Zmiany w przeciwnych kierunkach.
Mnożnik wyniku operacyjnego	$\frac{\Delta \% \text{ wyniku operacyjnego}}{\Delta \% \text{ wyniku operacyjnego}}$	$\frac{\text{wynik operacyjny}}{\text{wynik operacyjny}}$	Zawsze wynosi 1 – zmiany wprost proporcjonalne.
<b>Zasady metodyczne wyznaczania mnożników zysku</b>			
Mnożnik przychodów (ceny) - Mnożnik kosztów zmiennych = Mnożnik marży brutto			
Mnożnik marży brutto - Mnożnik kosztów stałych = Mnożnik wyniku operacyjnego = 1			
Suma mnożników kosztów tworzących grupę kosztów (przy wprowadzeniu szczegółowej struktury kosztów zmiennych) = Mnożnik kosztów zmiennych.			
Zasada ta dotyczy każdej pozycji rachunku dochodów, dla której zostanie przedstawiona jej wewnętrzna struktura.			

Źródło: opracowanie własne na podstawie/ Source: own study based on: S. Sojak, *Rachunkowość zarządcza*, s. 324–336.

Zaprezentowane w tabeli powyżej zasady zostały przedstawione na przykładzie praktycznym, którego dotyczą poniższe dwie tabele. Dane pochodzą ze sprawozdań finansowych opublikowanych za trzeci kwartał 2019 r. przez dwie spółki prawa handlowego, notowane na Gieldzie Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie. Rachunki dochodów sporządzone zostały wg metody porównawczej. Skutkiem tego nie zostały podane informacje w formacie zarządczym wg kryterium zmienności kosztów. Dla potrzeb artykułu oraz pełniejszego przedstawienia narzędzia, jakim są mnożniki zysku, została wprowadzona dodatkowo struktura wewnętrzna dla „kosztu własnego sprzedanych wyrobów gotowych” oraz dla „kosztów sprzedaży”.

Tabela 3

**Mnożniki zysku dla Indykpol S.A. oraz Kruszwica S.A.  
– sprawozdanie finansowe za 3 kwartał 2019 roku**

Table 3

**Profit multipliers for Indykpol S.A. and Kruszwica S.A.  
– the financial statement for the 3<sup>rd</sup> quarter of 2019**

Pozycja rachunku dochodów	Indykpol S.A.		Kruszwica S.A.	
	Wartość pozycji rachunku dochodów	Mnożniki zysku	Wartość pozycji rachunku dochodów	Mnożniki zysku
Przychody ze sprzedaży	745 959	20,3247	2 138 109	6,7617
Koszt własny sprzedanych wyrobów gotowych, w tym:	630 581	17,1811	1 689 060	5,3416
– zmienne	378 348	10,308	1 182 342	3,7391
– stałe	252 233	6,8731	506 718	1,6025
Wynik brutto na sprzedaży	115 378	3,1436	449 049	1,4201
Koszty sprzedaży, w tym:	47 377	1,2908	110 133	0,3483
– zmienne	18 951	0,5163	66 079	0,2089
– stałe	28 426	0,7745	44 054	0,1394
Koszty zarządu	31 299	0,8528	22 709	0,0718
Wynik na działalności operacyjnej	36 702	1	316 207	1
Mnożniki dla grup danych:	Mnożnik przychodów (ceny) - Mnożnik kosztów zmiennych = Mnożnik marży brutto			
	20,3247 - 10,308 - 0,5163 = 9,5004		6,7617 - 3,7391 - 0,2089 = 2,8137	
	Mnożnik marży brutto - Mnożnik kosztów stałych = Mnożnik wyniku operacyjnego = 1			
	9,5004 - 6,8731 - 0,7745 - 0,8528 = 1		2,8137 - 1,6025 - 0,1394 - 0,0718 = 1	
	Mnożnik kosztów całkowitych, np. mnożnik kosztu własnego sprzedanych wyrobów gotowych = mnożnik k. zmiennych + mnożnik k. stałych			
	17,1811 = 10,308 + 6,8731		5,3416 = 3,7391 + 1,6025	

Źródło: opracowanie własne na podstawie/ Source: own study based on: Sprawozdanie finansowe skonsolidowane na koniec 3 kwartału 2019r./the financial statement for the 3<sup>rd</sup> quarter of 2019: Indykpol S.A.: <https://www.indykpol.pl/relacje-inwestorskie/raporty/okresowe/> oraz Kruszwica S.A. <https://ztkruszwica.pl/pl/relacje-inwestorskie/raporty-gieldowe/raporty-kwartalne/2019> [dostęp: 01.06. 2020].

Podstawowa informacja zarządcza dostarczana przez zestawienie mnożników zysku dotyczy rentowności. Jej warunek spełniony jest wówczas, kiedy suma

mnożników przychodów jest wyższa od sumy mnożników kosztów. W przeciwnym wypadku, oprócz odwrócenia wyniku opisanego działania, wskaźniki wykazują zwrot przeciwny do właściwego, tzn. mnożniki przychodów wykazują zwrot ujemny, zaś mnożniki kosztów – dodatni. Wynika to z faktu ujemnej wartości wyniku na działalności operacyjnej. Istotną informacją jest także poziom rentowności operacyjnej – im wyższa wartość mnożnika przychodów, tym niższy wskaźnik rentowności, bowiem stanowi on odwrotność tegoż mnożnika. Wynika to z faktu, że wysoki mnożnik przychodów oznacza ich poziom wielokrotnie wyższy od wyniku operacyjnego, a stan taki zawsze ma przyczynę w wysokich kosztach działalności. Indykpol, posiadając mnożnik przychodów na poziomie 20,3247, wykazuje rentowność:  $100/20,3247 = 4,92\%$  lub  $36\,702/745\,959 = 4,92\%$ . Zupełnie inna sytuacja ma miejsce w Kruszwicy, gdzie rentowność wykazuje duży wyższy poziom:  $100/6,7617 = 14,78\%$  lub  $316\,207/2\,138\,109 = 14,78\%$ .

Inna informacja zarządca wypływa z samych poziomów mnożników – im wyższa ich wartość, tym posiadają większy wpływ na zmianę wyniku operacyjnego. W przypadku spełnienia warunku rentowności, najwyższą wartość wykazuje mnożnik przychodów (ceny). Warunek ten jest spełniony w obydwu przedstawionych przypadkach, jednak sama wartość mnożników znacząco się różni. W przypadku Indykpolu 1% zmiana ceny wywołuje aż ponad 20% zmianę wyniku operacyjnego, zaś w przypadku Kruszwicy – zmiana ta osiąga poziom ponad 6%. Różnice są pochodną przyjętej na potrzeby artykułu struktury kosztów – udziału kosztów stałych w kosztach ogółem generowanych przez obszar operacyjny. Dla Indykpolu jest to  $(252\,233 + 28\,426 + 31\,299)/709\,257$ , czyli 43,98%, zaś dla Kruszwicy  $(506\,718 + 44\,054 + 22\,709)/1\,821\,902$ , czyli 31,17%. Poziom mnożników ceny pozostaje więc w zgodzie z warunkami strategii cenowo-kosztowej. Indykpol z wyższym udziałem kosztów stałych jest przykładem orientacji rynkowej, w której istotne znaczenie ma polityka cenowo-ilościowa – stąd wysoka wartość mnożnika ceny, a także mnożnika marży brutto, czyli ilości sprzedawanych produktów. Kruszwica z niższym udziałem kosztów stałych reprezentuje orientację rynkową, w której uwaga skierowana jest na zarządzanie kosztami – mnożnik ceny oraz mnożnik marży brutto przedstawiają dużo niższe wartości. Wagę mnożników kosztów stałych można odczytać, porównując ich wartość z wartością mnożnika przychodów. W przedstawionym przykładzie dla Indykpolu jest to:  $(6,8731 + 0,7745 + 0,8528)/20,3247 = 0,4182$  i odpowiednio dla Kruszwicy:  $(1,6025 + 0,1394 + 0,0718)/6,7617 = 0,2682$ . Wyznaczone wartości końcowe potwierdzają wcześniej przypisane podmiotom strategię cenowo-kosztową. Należy pamiętać, że koszty stałe na poziomie zarządzania taktycznego, a tym bardziej operacyjnego, należą do grupy zapadłych, czyli nieistotnych, niekontrolowanych. Dlatego też im wyższy ich udział w strukturze kosztów, tym mniejszy zakres wpływu posiadają menedżerowie na zmianę ich wartości lub możliwość sterowania ich wysokością dla potrzeb zniwelowania skutków innych zjawisk gospodarczych. Uwagę muszą więc kierować na stronę przychodów, gdzie narzędziami są cena oraz ilość sprzedanych produktów.

Mnożniki zysku w obszarze kosztów dostarczają także informacji o obciążeniu kosztami pozaprodukcyjnymi względem kosztów produkcyjnych. Decyzje zarządcze

mogą wskazywać jako cel optymalną ich relację. Dla Indykpolu relacja ta wynosi:  $(1,2908 + 0,8528) / 17,1811 = 0,1247$  oraz odpowiednio dla Kruszewicy:  $(0,3483 + 0,0718) / 5,3416 = 0,0786$ . W przypadku przekroczenia poziomów docelowych, narzędziem menedżerów dla zniwelowania odchylenia w grupie kosztów pozostają koszty zmienne w obszarze kosztów pozaprodukcyjnych.

Mnożniki zysku, oprócz dostarczania odpowiedzi na pytania o poziom rentowności czy relacje kosztowe, mogą stanowić skuteczne narzędzie zarządcze o charakterze korekcyjnym w sytuacjach występowania odchyień od założonych celów. Poniżej zostaną zaprezentowane przykłady problemów zarządczych, dla których rozwiązanie może zostać wskazane w drodze wykorzystania wspomnianych mnożników. Za materiał analityczny zostały przyjęte dane finansowe firmy Indykpol.

Pierwsza grupa problemów zarządczych dotyczy odpowiedzi na pytanie: w jakim kierunku oraz w jakim stopniu zmieni się wynik finansowy po zaistnieniu zmienności jego komponentów składowych?

Tabela 4

**Problemy zarządcze: zmiana wyniku finansowego jako skutek zmienności wartości wybranych pozycji rachunku dochodów**

Table 4

**Managerial problems: a change in the financial result as a result of the volatility of the value of selected items in the income account**

Propozycja rozwiązania problemu	Kontrola rozwiązania problemu
<p>Zasada rozstrzygnięcia problemu: suma mnożników wszystkich pozycji rachunku dochodów tworzy mnożnik wyniku na działalności operacyjnej, którego wartość wynosi jeden. Zapis zmian poszczególnych komponentów to: mnożnik komponentu x procent zmiany.  M. przychodów - m. kosztu własnego sprzedaży - m.k.sprzedaży - m.k.zarządu = m.wyniku  Przy założeniu 5% zmiany, np. kosztu własnego sprzedaży, zapis zmian ma postać:  M. przychodów x 0% - m. kosztu własnego sprzedaży x 5% - m.k.sprzedaży x 0% - m.k.zarządu x 0% = Δ m.wyniku  - m. kosztu własnego sprzedaży x 5% = Δ m.wyniku</p>	
<p><b>Problem zarządczy:</b> cena wzrosła o 5%, koszty zmienne wzrosły o 5%. Należy określić wpływ zmian na poziom wyniku na działalności operacyjnej oraz na poziom marży brutto.</p>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie/Source: own study based on: Sprawozdanie finansowe skonsolidowane na koniec 3 kwartału 2019 r. /the financial statement for the 3<sup>rd</sup> quarter of 2019: Indykpol S.A.: <https://www.indykpol.pl/relacje-inwestorskie/raporty/okresowe/> [dostęp: 01.06.2020].

Druga grupa problemów zarządczych dotyczy odpowiedzi na pytanie: jakie decyzje można podjąć względem wybranych komponentów rachunku dochodów, by uzyskać oczekiwany poziom efektywności?

Tabela 5

**Decyzje zarządcze dotyczące wybranych komponentów  
rachunku dochodów w kontekście oczekiwanej efektywności**

Table 5

**Managerial decisions concerning selected components  
of the income account in a context of the expected effectiveness**

Propozycja rozwiązania problemu	Kontrola rozwiązania problemu
<p>Zasada rozstrzygnięcia problemu: suma mnożników wszystkich pozycji rachunku dochodów tworzy mnożnik wyniku na działalności operacyjnej, którego wartość wynosi jeden. Zapis zmian poszczególnych komponentów to: mnożnik komponentu x procent zmiany.</p> <p>M. przychodów - m. kosztu własnego sprzedaży - m.k.sprzedaży - m.k.zarządu = m.wyniku</p> <p>Przy założeniu, że 5% zmiana wartości zysku na działalności operacyjnej ma być uzyskana dzięki zmianie kosztu własnego sprzedaży, zapis zmian ma postać:</p> <p>M. przychodów x 0% - m. kosztu własnego sprzedaży x X% - m.k.sprzedaży x 0% - m.k.zarządu x 0% = 5% x m.wyniku</p> <p>- m. kosztu własnego sprzedaży x X% = 5% x Δ m.wyniku</p>	
<p><b>Problem zarządczy:</b> o ile powinny zmaleć koszty zmienne, żeby wynik na działalności operacyjnej wzrósł o 10%?</p>	
<p>-10,308 X + (-0,5163 X) = 1 x 10%</p> <p>-10,8243 X = 10%</p> <p>X = - 0,9238%</p>	<p>Koszty zmienne po zmianie: (378 348 + 18 951) x (-0,9238%) = - 3670,24</p> <p>Zysk po zmianie: Zysk wzrośnie o wartość spadku kosztów zmiennych, tj. o 3670,24. Wartość ta z wartości pierwotnej zysku 36 702 stanowi <i>circa</i> 10%.</p>
<p><b>Problem zarządczy:</b> o ile jednocześnie mogą wzrosnąć koszty zmienne i muszą zmaleć koszty stałe, żeby wynik na działalności operacyjnej zmalał maksymalnie o 10%?</p>	
<p>-10,308 X + (-0,5163 X) - [6,8731(-X) + 0,7745 (-X)] = 1 x 10%</p> <p>-10,8243X - [7,6476(-X)] = 10%</p> <p>- 3,1767X = 10%</p> <p>X = - 3,1479</p> <p>-10,308 X + (-0,5163 X) + [6,8731(-X) + 0,7745(-X)] = 1 x 10%</p> <p>-10,8243 X + [7,6476 (-X)] = 10%</p> <p>-18,4719 X = 10%</p> <p>X = - 0,54</p>	<p>Zmiana wartości kosztów zmiennych: (378 348 + 18 951) x 3,1479% = 12 506,57</p> <p>Zmiana wartości kosztów stałych: (252 233 + 28 426) x (-3,1479%) = - 8 834,86</p> <p>Zysk po zmianie (spadek): -12 506,57 + 8 834,86 = - 3 671,71</p> <p>Spadek zysku na działalności operacyjnej względem jego pierwotnej wartości 36 702 wyniósł <i>circa</i> 10%.</p>

<b>Problem zarządczy:</b> o ile powinny zmienić się koszty zmienne i koszty stałe, żeby mimo spadku przychodów o 5%, wynik na działalności operacyjnej wzrósł o 8%?	
$20,3247 (-5\%) - 10,308 (-X) + (-0,5163 (-X))$ $- [-6,8731 (-X) + -0,7745 (-X)] = 1 \times 8\%$ $20,3247 (-5\%) - 10,8243 (-X) - 7,6476 (-X)$ $= 8\%$ $-101,6235\% + 18,4719 X = 8\%$ $18,4719 X = 109,6235\%$ $X = 5,9346\%$	Zmiana wartości przychodów: $745\,959 \times 5\% = 37\,297,95$ Zmiana wartości kosztów: $(378\,348 + 18\,951) + (252\,233 + 28\,426) \times 5,9346\% = 677\,958 \times 5,9346\% = 40\,234,09$ Zysk po zmianie: $-37\,297,95 + 40\,234,09 = 2\,936,1$ Zysk na działalności operacyjnej wzrósł o 2 936,1, co względem jego pierwotnej wartości stanowi 8%: $36\,702 \times 8\% = 2\,936,1$

Źródło: opracowanie własne na podstawie/Source: own study based on: Sprawozdanie finansowe skonsolidowane na koniec 3 kwartału 2019r./the financial statement for the 3<sup>rd</sup> quarter of 2019: Indykpol S.A.: <https://www.indykpol.pl/relacje-inwestorskie/raporty/okresowe/> [dostęp: 01.06.2020].

Trzecia grupa problemów zarządczych dotyczy odpowiedzi na pytanie: jakie decyzje można podjąć, by zniwelować wpływ zmienności komponentów rachunku dochodów na poziom efektywności?

Tabela 6

**Decyzje zarządcze dotyczące wybranych komponentów rachunku dochodów w kontekście niwelowania skutków innych zjawisk ekonomicznych**

Table 6

**Managerial decisions concerning selected components of the income account in a context of levelling the effects of other economic phenomena**

Propozycja rozwiązania problemu	Kontrola rozwiązania problemu
Zasada rozstrzygnięcia problemu: suma mnożników wszystkich pozycji rachunku dochodów tworzy mnożnik wyniku na działalności operacyjnej, którego wartość wynosi jeden. Zapis zmian poszczególnych komponentów to: mnożnik komponentu x procent zmiany. Przy założeniu, że 10% spadek ceny ma zostać zniwelowany spadkiem kosztów zmiennych, zapis zmian ma postać: $M. \text{ przychodów} \times (-10\%) = -m.k.zmiennych \text{ KWS} \times (-X\%) + (-m.k.zmiennych \text{ KS} \times (-X\%))$	
<b>Problem zarządczy:</b> o ile powinna wzrosnąć cena, by zniwelować 5% wzrost kosztów zmiennych?	
$20,3247X = [ -10,308  +  -0,5163 ] \times 5\%$ $20,3247X =  -10,8243  \times 5\%$ $20,3247X =  -54,1215 $ $X = 2,6628\%$	Zmiana wartości przychodów: $745\,959 \times 2,6628\% = 19\,863,39$ Zmiana wartości kosztów zmiennych: $(378\,348 + 18\,951) \times 5\% = 19\,864,95$ $19\,863,39 \approx 19\,864,95$

<b>Problem zarządczy:</b> o ile powinny zmaleć koszty zmienne sprzedaży, żeby po spadku wyniku brutto na sprzedaży o 8%, zysk operacyjny pozostał na nie zmienionym poziomie?	
$3,1436 \times (-8\%) = -0,5163(-X)$ $-25,1488\% = 0,5163X$ $X = -48,709\%$	Koszty zmienne sprzedaży po zmianie: $18\,951 \times -48,709\% \times 18\,951 = 9\,230,84$ Wynik brutto na sprzedaży po zmianie: $115\,378 \times (-8\%) = -9\,230,24$ $9\,230,84 \approx  -9\,230,24 $
<b>Problem zarządczy:</b> o ile powinny wzrosnąć przychody i jednocześnie zmaleć wszystkie pozostałe koszty, by zniwelować 10% wzrost kosztów stałych w koszcie własnym wytworzenia produkcji?	
$20,3247X - 10,308(-X) + (-1,2908(-X)) - [-0,8528(-X)] = -6,8731 \times 10\%$  $20,3247X + 12,4516X = -68,731$ $32,7763X = -68,731\%$ $X = 2,096\%$	Zmiana wartości przychodów (wzrost): $745\,959 \times 2,096\% = 15\,635,30$ Zmiana wartości kosztów, z wyjątkiem kosztów stałych KWS, po zmianie (spadek): $(378\,348 + 47\,377 + 31\,299) \times (-2,096\%) =$ $= 457\,024 \times (-2,096\%) = -9\,579,22$ Nadwyżka osiągnięta po zmianach: $15\,635,30 - (-9\,579,22) = 25\,214,52$ Koszty stałe z KWS po zmianie (do zniwelowania): $252\,233 \times 10\% = 25\,223,3$ $25\,214,52 \approx 25\,223,3$

Źródło: opracowanie własne na podstawie/Source: own study based on: Sprawozdanie finansowe skonsolidowane na koniec 3 kwartału 2019r./the financial statement for the 3<sup>rd</sup> quarter of 2019: Indykpol S.A.: <https://www.indykpol.pl/relacje-inwestorskie/raporty/okresowe/> [dostęp: 01.06.2020].

## Podsumowanie

Narzędzie rachunkowości zarządczej, jakim są mnożniki zysku, posiada szerokie spektrum zastosowań. Bada zmienność, wrażliwość oraz wyznacza graniczne poziomy bezpieczeństwa czynników wyniku finansowego. W krótkim okresie pozwala bezpośrednio zarządzać obszarem sprzedaży – reagować na zmiany: cen, rozmiarów sprzedaży, kosztów uzależnionych od efektów sprzedaży. W długim okresie pozwala zarządzać scenariuszami polityki cenowo-kosztowej. Tym samym, na różnych szczeblach zarządzania, może stanowić jedno z podstawowych narzędzi zarządzania efektywnością poszczególnych obszarów biznesu oraz całego podmiotu gospodarczego.



## Bibliografia

- Duliniec A., *Struktura i koszt kapitału w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1998.
- Gabrusewicz W., Kamela-Sowińska A., Poetsche H., *Rachunkowość zarządcza*, Warszawa 2001.
- Kotapski R., Kowalak R., Lew G., *Rachunkowość zarządcza*, Wrocław 2008.
- Lew G., Maruszevska E.W., Szczypa P., *Rachunkowość zarządcza. Od teorii do praktyki*, Warszawa 2019.
- Machała R., *Praktyczne zarządzanie finansami firmy*, Warszawa 2001.
- Nowak E., *Rachunkowość zarządcza w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2018.
- Pomykańska B., Pomykański P., *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, Warszawa 2007.
- Sojak S., *Rachunkowość zarządcza*, Toruń 2003.
- Strategiczna rachunkowość zarządcza*, Nowak E. (red.), Warszawa 2008.
- Sprawozdanie finansowe skonsolidowane na koniec 3 kwartału 2019 r. Indykpol S.A. <https://www.indykpol.pl/relacje-inwestorskie/raporty/okresowe/> [dostęp: 01.06.2020].
- Sprawozdanie finansowe skonsolidowane na koniec 3 kwartału 2019 r. Kruszwica S.A. <https://ztkruszwica.pl/pl/relacje-inwestorskie/raporty-gieldowe/raporty-kwartalne/2019> [dostęp: 01.06. 2020].

## Summary

The management accounting tool, which are profit multipliers, has a broad spectrum of applications. It examines changeability, sensitivity and set terminal security levels of financial risk factors. It allows, in a short period of time, to manage directly the sales territory - react to the changes of: prices, the sales volume and costs dependent on the sales effect. Over a long period it allows scenario management of the costs and prices policy. At the same time, at different levels of management, it may constitute one of the principal tools of management of the effectiveness of particular business fields and the whole business entity.



**Artur Winnicki**

Akademia Pomorska

w Słupsku

ORCID: 0000-0002-1009-8756

e-mail: arturwinnicki.pol@gmail.com

## **KSZTAŁTOWANIE SIĘ MODELU I ROLI SŁUŻBY DYŻURNEJ W INSTYTUCJACH POLICYJNYCH I JEJ OBECNE ZNACZENIE W ZAINICJOWANIU DZIAŁAŃ POLICJI NA RZECZ ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO NA SZCZEBLU LOKALNYM**

### **THE SHAPING OF THE MODEL AND ROLE OF THE DUTY SERVICE IN POLICE INSTITUTIONS AND ITS CURRENT IMPORTANCE IN INITIATING POLICE ACTION TO ENSURE INTERNAL SECURITY AT THE LOCAL LEVEL**

**Zarys treści:** Autor przedstawia w sposób przekrojowy kształtowanie się modelu służby dyżurnej w strukturach instytucji policyjnych w poprzednim stuleciu, aż po czasy obecne. Zwraca uwagę na postrzeganie stanowiska dyżurnego jednostki organizacyjnej Policji na przestrzeni dziesięcioleci w jednostkach terenowych. Dostrzega coraz to donioślejszą rolę sprawowanej funkcji w strukturach jednostek na szczeblu lokalnym. Umysławia wartość, jaką ze sobą niesie to ogniwo w funkcjonowaniu działań Policji i innych służb na rzecz zapewnienia szeroko pojętego bezpieczeństwa wewnętrznego. Publikacja ukazuje najważniejsze zadania, jakie spoczywają na policjancie kierującym obsadą stanowiska kierowania, w kontekście ukierunkowania wstępnych działań w związku z wystąpieniem zdarzenia<sup>1</sup>.

**Słowa klucze:** bezpieczeństwo wewnętrzne, zarządzanie dziedziną bezpieczeństwa wewnętrznego, zarządzanie zasobami ludzkimi, służba dyżurna, policja

**Key words:** internal security, management of internal security institutions, human resources, duty service, police

<sup>1</sup> Użyte określenie „zdarzenie” – oznacza przestępstwo, wykroczenie, zagrożenie lub inny fakt istotny dla stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, który nie musi mieć znamion czynu zabronionego (Zarządzenie nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji (Dz.Urz. KG P z 2018 r., poz. 4).

## Wprowadzenie

Policja jako umundurowana i uzbrojona formacja ochronna powołana została, aby służyć społeczeństwu poprzez ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Niekwestionowana jest jej pozycja jako kluczowego instrumentu państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego kraju. Struktura organizacyjna i charakter organów policyjnych zmieniały się wielokrotnie na przestrzeni minionego stulecia. Stanowiło to efekt przeobrażeń wynikających z przemian ustrojowych w historii naszego kraju. Na przestrzeni ubiegłego wieku formujące się służby policyjne przeszły ewolucję zarówno w sensie instytucjonalnym, jak i materialnym. Domeną funkcjonujących instytucji policyjnych była ich podatność na zmiany, wynikające z oczekiwań obowiązującej administracji państwowej. W ten sposób definiowana była ich rola w zakresie sprawowania pieczy nad bezpieczeństwem wewnętrznym państwa.

Aktualnie, za sprawą wyników sondażowych uzyskanych w ramach przeprowadzonych badań opinii społecznej, wyłania się obraz Policji jako instytucji, która zdaje się wychodzić naprzeciw oczekiwaniom obywateli i czyni to w sposób coraz bardziej efektywny. Liczby wskazują na wysoki stopień zaufania społeczeństwa do fachowości organu ścigania (wzrost zaufania do Policji w ciągu ostatnich czterech lat z 65% do 71%)<sup>2</sup>. Bez zróżnicowania na rodzaje służb, rysuje się ogólny, zadawalający obraz kondycji polskiej Policji wśród badanego przekroju respondentów. Można by rzec, że „nigdy nie jest tak dobrze, żeby nie mogło być lepiej”...

W celu zwiększenia efektywności działań Policji na rzecz wzmocnienia współpracy ze społeczeństwem, a także podniesienia jakości i efektywności pracy Policji, komendant główny Policji ustanowił na lata 2016–2018 priorytety, których obowiązywanie przedłużono do 2020 roku, a które przejawiają się w sukcesywnym podwyższaniu kompetencji zawodowych funkcjonariuszy i pracowników Policji. Idąc za głównymi założeniami organu, który jest wiodącą częścią podsystemu bezpieczeństwa publicznego, kwestia usprawnienia zasad organizacji i funkcjonowania stanowisk kierowania<sup>3</sup> bez wątpienia wpisuje się w obszar działań, mający wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli.

Wracając do przebadanej grupy, znamienny w odczuciu respondentów wydaje się być kontakt obywatela z Policją na etapie wstępnym. Klaruje się wówczas w oczach osoby (występującej bardzo często w charakterze pokrzywdzonego) pierwsze wrażenie na temat instytucji, do której zwraca się zazwyczaj z pomocą. Zgłoszenie następuje najczęściej drogą telefoniczną lub poprzez osobiste stawiennictwo w jednostce Policji. Wówczas policjantem pierwszego kontaktu, który spotyka się z zakomunikowaniem problemu w pierwszej fazie zgłoszenia, jest policjant z obsady stanowiska kierowania (zwanego dalej SK).

<sup>2</sup> Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, nr 43/2020, „Zaufanie społeczne”, kwiecień 2020, s. 9.

<sup>3</sup> Użyte określenie „stanowisko kierowania” oznacza wyodrębnione, odpowiednio wyposażone i zabezpieczone miejsce pełnienia służby dyżurnego, zastępcy dyżurnego lub pomocnika dyżurnego oraz miejsce wykonywania zadań przez operatora zgłoszeń alarmowych (Zarządzenie nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji...).

Mając na względzie trzy pierwsze zadania wymienione w czołowym dla policjantów akcie prawnym, jakim jest ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.:

- 1) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- 2) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- 3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi<sup>4</sup>, warto zwrócić uwagę, iż realizacja tych obowiązków nie byłaby możliwa, bez zaangażowania w nich policjantów z SK. To właśnie służba dyżurna począwszy od dyżurnego<sup>5</sup> Komendy Głównej Policji, a skończywszy na dyżurnym komisariatu ma za zadanie (...) zapewnić natchmiastową reakcję Policji na zgłoszone zdarzenie<sup>6</sup>.

Akt prawny rangą ustawy odsyła do regulacji prawnych niższego rzędu, gdzie z mocy ustawy komendant główny Policji określa metody i formy wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne, w zakresie nieobjętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy<sup>7</sup>.

Fundamentalnym aktem normatywnym, który określa zadania obsady stanowiska kierowania oraz sposób ich wykonywania służby na stanowisku kierowania, jest obecnie zarządzenie nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji.

Warto na wstępie zaznaczyć, że struktura organizacyjna Policji na przestrzeni ostatnich lat podlegała licznym zmianom, które musiały znaleźć swoje odzwierciedlenie w powyższej pozycji. Stąd też w obecnej formie użyte sformułowanie „jednostka organizacyjna Policji” to nie tylko Komenda Główna Policji, komenda wojewódzka Policji, Komenda Stołeczna Policji, komenda powiatowa Policji, komenda miejska Policji, komenda rejonowa Policji, komisariat Policji oraz komisariat specjalistyczny Policji, ale również Centralne Biuro Śledcze Policji od 2018 roku. Co za tym idzie: „...komendanci wojewódzcy Policji oraz Komendant Stołeczny Policji mogą podjąć decyzję o utworzeniu lub zniesieniu SK odpowiednio poza siedzibami własnymi lub siedzibami podległych komendantów miejskich, powiatowych, rejonowych, komisariatów lub komisariatów specjalistycznych Policji. Przepis stosuje się odpowiednio do Komendanta Centralnego Biura Śledczego

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 2020, poz. 360), art. 1, ust. 2.

<sup>5</sup> Użyte określenie „dyżurny” oznacza policjanta kierującego pracą na SK (Zarządzenie nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji...).

<sup>6</sup> Zarządzenie nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji..., § 1.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r., art. 1, ust. 1, pkt 2.

Policji”<sup>8</sup>. Zapis zezwala ww. kierownikom jednostek organizacyjnych Policji na swego rodzaju swobodę w podejmowaniu decyzji w kontekście zasadności tworzenia SK w podległych im jednostkach terenowych. Niemniej jednak rozpatrywana stosunkowo od niedawna potrzeba utworzenia stanowiska dyżurnego w Centralnym Biurze Śledczym Policji wskazuje na zasadność pojawienia się tej funkcji, przez pryzmat chociażby zapewnienia koordynacji prowadzonych działań.

### Rys historyczny formowania się służby dyżurnej

Początków odpowiednika służby dyżurnej w instytucjach policyjnych państwa polskiego należy upatrywać w przepisach podrzędnych ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej. Została ona przyjęta półtora roku przed uchwaleniem Konstytucji i w pewien sposób formalizowała zapoczątkowany już proces budowania nowego ustroju organów policyjnych. Zawarty w pierwszym artykule zapis stanowił, że: „Policja jest państwową organizacją służby bezpieczeństwa” i podlega ministrowi spraw wewnętrznych, a w terenie za jego pośrednictwem, przedstawicielom miejscowej władzy administracyjnej<sup>9</sup>. Jak wynika z ówczesnych źródeł prawa, aspekty organizacji, planowania, koordynowania i zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych scedowane zostały na miejscowe organy.

Z kolei sentencja artykułu 9 wskazywała, że: „organizacje głównej komendy i okręgowych komend policji określają specjalne przepisy, wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych”<sup>10</sup>. Wkrótce ustawa o Policji Państwowej została zastąpiona rozporządzeniem z dnia 6 marca 1928 r. prezydenta Rzeczypospolitej o Policji Państwowej. Policja stała się wówczas „zorganizowanym na wzór wojskowy korpusem przeznaczonym do utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego”<sup>11</sup>, tracąc tym samym charakter organizacji służby bezpieczeństwa. P. Majer pisze, że: rozporządzenie z sierpnia 1928 r. od strony formalnej było doskonalsze, niż ustawa z lipca 1919 r. Wynikało to głównie z potrzeby dostosowania regulacji prawnych do praktyki policyjnej, a przede wszystkim ewolucji ustrojowej państwa, której istotą było wzmacnianie organów władzy wykonawczej.

W przedmiotowej kwestii tendencja ta wyrażała się zarówno w formie przyjętego aktu (rozporządzenie w miejsce ustawy), jak i w jego treści (ograniczenie podmiotów, wobec których policja pozostawała w bezpośredniej podległości)<sup>12</sup>. Po II wojnie światowej miejsce II Rzeczypospolitej zajęła państwowość, określana mianem Polski Ludowej. Policja Państwowa w wyniku podjęcia przez znaczną część jej funkcjonariuszy moralnie dwuznacznej służby w Policji Polskiej Generalnego

<sup>8</sup> Zarządzenie nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji..., § 2a.

<sup>9</sup> Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919 Nr 61, poz. 363.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej (Dz.U. 1919 Nr 61, poz. 363), art. 9.

<sup>11</sup> Dz.U. RP 1928 Nr 28, poz. 257.

<sup>12</sup> P. Majer, *Ustawy polskiej policji (1791–1990). Źródła z komentarzem*, Szczytno 2007, s. 114–115.

Gubernatorstwa<sup>13</sup> była formacją, która w powojennej rzeczywistości nie mogła z tego powodu kontynuować działalności. Na skutek trwających w Państwie Podziemnym prac koncepcyjnych, 1 sierpnia 1944 r. Krajowa Rada Ministrów wydała dwa rozporządzenia dotyczące rozwiązania Policji Państwowej. „Powojenne realia zdecydowały, że projektowany wedle powyższych zasad aparat policyjny pozostał bytem papierowym; niezrealizowanym zamierzeniem”<sup>14</sup>.

Dopiero dnia 7 października 1944 r. dekret PKWN uznał w art. 1 milicję za prawnopubliczną formację służby bezpieczeństwa publicznego, a art. 4 stanowił: „Milicja Obywatelska (zwana dalej MO) podlega Kierownikowi Resortu Bezpieczeństwa Publicznego. Na czele Milicji Obywatelskiej stoi Komendant Główny (zwanego dalej KG)”<sup>15</sup>. Jak pisze T. Pączek, w miastach wydzielonych przewidywano powstanie komend miejskich, których organizacja wewnętrzna była analogiczna do struktury komend wojewódzkich. W komendach powiatowych miał funkcjonować referat śledczy, podoficer personalny, instruktor polityczny i podoficer gospodarczy. Bardziej rozbudowaną strukturę projektowano w komisariatach, gdzie wyróżniono: kancelarię, dyżurnych, referat śledczy, referat ewidencji ruchu ludności i referat adresowy, referat ewidencji przedpoborowych, pluton służbowy, rejonowych, instruktora politycznego, instruktora fachowego, podoficera gospodarczego.

Posterunki MO miały mieć organizację podobną do komisariatów i przystosowaną do wymogów służby na danym terenie oraz biuro meldunkowe. Na przykładzie Komendy Powiatowej MO w Słupsku, jej ogniwa zostały zorganizowane według wzoru wynikającego z projektów KG MO<sup>16</sup>. W zakresie ówczesnej struktury organizacyjnej, dyżurny Komendy Powiatowej MO podlegał bezpośrednio zastępcy komendanta powiatowego MO ds. polityczno-wychowawczych, funkcjonując w hierarchii na tej samej płaszczyźnie, co Referat Personalny i Referat Gospodarczy. Z czasem ogniwo to zaczęło podlegać bezpośrednio komendantowi miejskiemu MO.

W sprawozdaniu za styczeń 1946 r. wynika, iż dyżurni stanowili niewielką grupą milicjantów prewencji. Słupskie jednostki MO nie miały stałych etatów dla tych stanowisk. Dyżurni byli wyznaczani przez komendantów na służbę trwającą dobę spośród milicjantów całej jednostki MO<sup>17</sup>. Zadania dyżurnych określała instrukcja służby zewnętrznej i nadzoru administracyjnego MO z 19 kwietnia 1945 r. Zgodnie z przepisami instrukcji dyżurny przyjmował zawiadomienia o wypadkach i przestępstwach oraz wydawał w związku z tym odpowiednie polecenia funkcjonariuszom MO, informował przełożonych o wydarzeniach, przyjmował osoby aresztowane i zatrzymane, prowadził ewidencję i kontrolę osób oddanych pod dozór MO, sprawował opiekę nad dziećmi opuszczonymi i umieszczonymi w jednostce milicji, odpowiadał

<sup>13</sup> P. Majer, *Okupacyjne i powojenne losy polskich policjantów*, „Przegląd Policyjny”, 1999, nr 1(53)–2(54), s. 102–121.

<sup>14</sup> P. Majer, *Ustawy polskiej policji (1791–1990). Źródła z komentarzem*, Szczytno 2007, s. 117.

<sup>15</sup> Dz.U. 1944 Nr 7, poz. 33.

<sup>16</sup> Zob. T. Pączek, *Struktura organizacyjna Milicji Obywatelskiej w Słupsku i powiecie słupskim w latach 1945–1954*.

<sup>17</sup> AIPN Gd., sygn. 05/54/50, Sprawozdanie Komendanta Powiatowego MO w Słupsku za styczeń 1946 r., k. 25.

za całokształt wydarzeń na terenie jednostki<sup>18</sup>. Z analizy literatury przedmiotu wynika, iż instrukcja nie wspominała o tym, że dyżurny zastępuje kierownika jednostki podczas jego nieobecności, mimo tego zgodnie z przedwojennymi zasadami stosowano taką praktykę<sup>19</sup>. Niewkomponowanie na stałe służby dyżurnej w ówczesnej strukturze sprawiło, że poziom jej funkcjonalności nie był wysoki. Składała się na to niestałość etatowa, ubogie warunki, w jakich po wojnie przyszło służyć milicjantom, a przede wszystkim niedoprecyzowana rola dyżurnego w owym okresie. W wynikach przeprowadzonej w październiku 1949 r. kontroli słupskich jednostek znaleźć można wzmiankę, że dyżurni w nocy spali na służbie, a za dnia często opuszczali dyżurkę<sup>20</sup>. Na względzie należy mieć fakt, iż w pierwszych latach powojennych obywatel miał utrudniony kontakt z posterunkami Milicji Obywatelskiej za sprawą małej liczby aparatów telefonicznych. Informacje o zdarzeniach były zazwyczaj przekazywane osobiście i w godzinach urzędowania. Do dnia dzisiejszego w niewielkich miejscowościach w mentalności mieszkańców ukuła się praktyka, iż pewne sprawy należy zgłosić kolokwialnie mówiąc „za dnia”.

W tym miejscu autor pragnie odnieść się do czasów terażniejszych i wspomnieć o spostrzeżeniu, którego dokonał w ramach przeprowadzonej obserwacji uczestniczącej w Komisariacie Policji I (zwanym dalej KP I) w Słupsku. Okazało się, iż jednym z postulatów pełnienia tam całodobowej służby dyżurnej jest fakt ulokowania jednostki Policji w ścisłym centrum miasta, w tzw. jego „starej” części, charakteryzującej się dość intensywnym nasileniem zjawisk kryminogennych, gdzie bardzo często o różnym czasie zgłaszają się pokrzywdzeni, świadkowie. Wynika to ze świadomości obywateli, iż: „Policja” zawsze tam była, stąd wolą niejednokrotnie pofatygować się do jednostki, niż zgłosić zdarzenie telefonicznie. W trakcie kilkugodzinnej obserwacji dosyć częsty był fakt zgłaszania się interesantów celem osobistego poinformowania o zakłócaniu porządku publicznego czy złożeniu stosownego zawiadomienia. W tym drugim przypadku dało się zauważyć również sprawność ze strony funkcjonariuszy pełniących dyżur zdarzeniowy, gdyż petenci nie musieli oczekiwać zbyt długo na wykonanie z nimi czynności procesowych. Z drugiej strony osoba pełniąca służbę dyżurną mogła zająć się przyjmowaniem kolejnych zgłoszeń, a policjanci za sprawą korzystnej dla nich sytuacji przyjscia dobrowolnego zgłaszającego do jednostki nie musieli tracić czasu na udanie się do jego miejsca zamieszkania. Stan wynikający z przemyślanej organizacji grupy zdarzeniowej przez kierownika jednostki z pewnością był zadawalający dla „dyżurnego” z racji dysponowania odpowiednimi siłami i środkami, jak też nie powodował u interesantów odczucia zniecierpliwienia zbyt długim czasem czekania<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Instrukcja przedwojennych policjantów. Zadania dyżurnego MO pochodzą z rozkazu Komendanta Głównego PP nr 330/26 *Zasady ustroju wewnętrznego komisariatów (podkomisariatów) Policji Państwowej*, [w:] *Organizacja instytucji policyjnych...*, A. Misiuk, A. Pepłoński, s. 278.

<sup>19</sup> AIPN Gd., sygn. 05/54/50, Sprawozdanie Komendanta Powiatowego MO w Słupsku z 30 kwietnia 1946 r. za kwiecień 1946 r., k. 43.

<sup>20</sup> AIPN, sygn. 707/534, t. 1, Akta osobowe Wyka Piotr, Sprawozdanie z pobytu w Słupsku funkcjonariusza KW MO w Szczecinie od 17 do 18 października 1949 r., k. 36.

<sup>21</sup> Źródło: wyniki badań autora z 2019 r.



Przyjęty model *quasi* stanowiska kierowania, realizujący przede wszystkim funkcję recepcyjną, a więc usługową wobec interesantów, jak najbardziej wydawał się spełniać oczekiwania lokalnej społeczności. Wskutek uprzednio przeprowadzonej reorganizacji służby dyżurnej w strukturach Komendy Miejskiej Policji w Słupsku, argument pozostawienia w komisariacie na stałe służby, która całodobowo będzie przyjmowała zgłoszenia od interesantów, okazał się trafionym pomysłem. Idea utworzenia substytutu niegdyś etatowo prosperującego stanowiska kierowania w KPI w Słupsku sprowadziła z kolei pozycję „dyżurnego” do funkcji, jaką odgrywał w okresie powojennym. Zakres powierzonych obowiązków oscylował przede wszystkim wokół zadań, które przyświecały idei formowania początków służby dyżurnej, a mianowicie: przyjmowanie zgłoszeń od obywateli i odprawianie do służby patroli, przy uwzględnieniu nieformalnego nadzoru nad działaniami podległych funkcjonariuszy.

Wracając do formuły służby dyżurnej z końcówki lat czterdziestych, zmiany w jej funkcjonowaniu zaszły wraz z zespoleniem Milicji Obywatelskiej z aparatem bezpieczeństwa publicznego. Zgodnie z rozkazem nr 13 ministra bezpieczeństwa publicznego z 18 marca 1949 r. wprowadzone zostały istotne zmiany w strukturze poziomej milicji każdego szczebla. W jednostkach powiatowych strukturę wewnętrzną podzielono na referaty odpowiadające wydziałom w komendach wojewódzkich, wydziały komend wojewódzkich odpowiadały zaś oddziałom KG MO. Rozkaz organizacyjny nr 030 z 21 kwietnia 1952 r. i wydane w związku z nim normatywy prawa wewnętrznego zamknęły okres budowania nowej struktury organizacyjnej Milicji Obywatelskiej podporządkowanej aparatowi bezpieczeństwa publicznego.

Przełomowy rok wprowadził nowe instrukcje dla dyżurnych jednostek wykonawczych – komisariatów i posterunków MO<sup>22</sup>. Jak pisze T. Pączek, znaczenie dyżurnego w strukturze komisariatu nabrało wyższego wymiaru. W strukturze jednostki dyżurny podlegał bezpośrednio kierownikowi jednostki i odpowiadał za całokształt pracy komisariatu podczas nieobecności kierownika. Do jego podstawowych obowiązków należało dysponowanie plutonem (drużyną) służbowym i wysyłanie funkcjonariuszy na interwencje, konwoje, posterunki wartownicze, zabezpieczenie śladów przestępstwa. Ponadto w jego gestii leżało załatwianie spraw interesantów, nadzór nad osobami oddanymi pod dozór MO i aresztami. Miał on natychmiast reagować na wrogie wystąpienia i poważniejsze przestępstwa. W przypadku zdarzeń natury politycznej zobowiązany był do powiadomienia terenowego UBP i sekretarza komitetu PZPR. Dyżurny wykonywał także czynności procesowe, które można było wykonać w komisariacie – spisywał zawiadomień o przestępstwie i przesłuchiwał świadków, natomiast pozostałe czynności na miejscu zdarzenia wykonywali delegowani milicjanci. Dyżurni komisariatów MO prowadzili bardzo obszerną dokumentację służbową, składającą się z 10 różnych ksiąg, wykazów i skorowidzów.

<sup>22</sup> AIPN, KG MO, sygn. 0342/34, Instrukcja nr 5/52 Szefa II Oddziału KG MO z 12 marca 1952 r. o Pełnieniu służby milicjanta dyżurnego na posterunku MO, k. 72–74; AIPN, MBP, sygn. 00885/692, Instrukcja nr 25/52 Komendanta Głównego MO z 5 grudnia 1952 r. o pełnieniu służby podoficera dyżurnego w komisariacie MO. Pojęcie „dyżurka” w żargonie policyjnym, zamiennie stosowane w kontekście stanowiska kierowania.

Nieco inaczej przedstawiała się służba dyżurnego na posterunku MO. Służba ta była pełniona tylko w przypadku nieobecności komendanta. Dyżurny posterunku MO przeprowadzał odprawę do służby posterunkowych i wydawał im polecenia związane z działalnością posterunku. Tak samo jak jego kolega z komisariatu, załatwiał sprawy interesantów, nadzorował osoby oddane pod dozór MO, nadzorował areszt i spisywał protokoły związane z zawiadomieniem o przestępstwie. W przypadku zdarzeń politycznych i poważniejszych przestępstw miał obowiązek powiadomić komendę powiatową oraz komendanta posterunku.

Rola dyżurnego w zakresie wykonywania zadań przez aparat MO ciągle wzrastała. Wyposażenie jednostek w stacje radiowe oraz milicjantów w radiotelefony umożliwiło bezpośrednie komunikowanie się dyżurnego jednostki z posterunkami MO i milicjantami pełniącymi służbę w terenie<sup>23</sup>.

Znaczenie służby dyżurnych zostało dostrzeżone w nowej strukturze MO w 1955 r. Wtedy to zostały utworzone stałe etaty dla tych stanowisk i dyżurni zostali zaliczeni do kierownictwa komend powiatowych i miejskich. Nowe rozwiązania organizacyjne miały przede wszystkim na celu stworzenie stałej grupy oficerów dobrze przygotowanych merytorycznie oraz mających doświadczenie w tego rodzaju służbie. Nie było to możliwe przy rotacyjnym wyznaczaniu dyżurnych jednostek. Pewną rolę, zdaniem T. Pączka, odgrywał również aspekt psychologiczny. Inaczej były traktowane polecenia oficera zaliczanego do kierownictwa komendy, aniżeli kolegi z patrolu czy pokojku. Nieuregulowanie w owych czasach pewnych kwestii związanych z pragmatyką służbową skutkowało wydaniem 20 lipca 1954 r. trzech dekrétów: o służbie w organach Bezpieczeństwa Publicznego, o Milicji Obywatelskiej i o Służbie Więziennej<sup>24</sup>.

Funkcjonujący model organizacyjny aparatu policyjnego okazał się nietrwały. Dopiero przeprowadzona w listopadzie 1956 r. reorganizacja aparatu policyjnego okazała się trwała, bowiem ukształtowane wówczas relacje między jej poszczególnymi formacjami oraz struktury organizacyjne przetrwały w zasadniczych rozwiązaniach do 1983 r.

Uszczegółowienie organizacji służby i zadań oficerów dyżurnych przyniósł rozkaz komendanta głównego MO nr 1/56 z 11 stycznia 1956 roku<sup>25</sup>. Nowymi obowiązkami stało się przyjmowanie i nadawanie telefonogramów i szyfrogramów oraz sporządzanie dziennych meldunków informacyjnych. Jak pisze T. Pączek w oparciu o teksty źródłowe dotyczące funkcjonowania MO w 1964 r., po połączeniu słupskich komend oficerowie dyżurni nadal byli zaliczani do kierownictwa jednostki. Utworzono wtedy cztery etaty dla tego stanowiska ze stopniem służbowym podporucznika<sup>26</sup>. W 1967 r. stworzono specjalne ogniwo – Grupę Dyżurnych – nadal z oficerskimi

<sup>23</sup> T. Pączek, *Milicja Obywatelska w Słupsku i powiecie słupskim w latach 1945–1975*, Słupsk 2014, s. 143 i 144.

<sup>24</sup> Dz.U. 1953 Nr 34, poz. 142–144.

<sup>25</sup> GAP, AN, sygn. 4/58, Rozkaz nr 1/56 Komendanta Głównego MO z dnia 11 stycznia 1956 r. wprowadzający do użytku służbowego *Regulamin organizacji i działania komendy powiatowej MO*, k. 13–15.

<sup>26</sup> AIPN, MSW, sygn. 10/1788, Etaty nr KSZ/KMP/07 Komendy Milicji Obywatelskiej Miasta i Powiatu w Słupsku z 1 czerwca 1964 r.

czterema etatami<sup>27</sup>. Jak nadmieniał T. Pączek, tak jak w każdym ogniwie, również i u dyżurnych zdarzały się błędy i niedociągnięcia<sup>28</sup>. Podczas kontroli jednostek terenowych w województwie koszalińskim w 1966 r. stwierdzono, że oficerowie dyżurni nie przyjmują protokolarnie zawiadomień o przestępstwie, a jedynie kończą sprawę rozmową z pokrzywdzonym. Przy zgłoszeniach telefonicznych nie sporządzają notatek służbowych dotyczących treści zgłoszenia, nie żądają dokumentów procesowych od milicjantów wysyłanych na miejsce przestępstwa. Jedynym śladem zaistnienia zdarzenia była więc adnotacja w książce służby<sup>29</sup>. W 1973 r. została stworzona Grupa Dyżurnych. Dyżurni, funkcjonując w strukturze komendy, byli zaliczani do kierownictwa jednostki<sup>30</sup>.

Z upływem lat stanowisko dyżurnego uległo deprecjacji w hierarchii Policji, nie wprost proporcjonalnie do rozrastającego się zakresu obowiązków związanych z tą służbą. Obowiązujące przepisy resortowe wskazują jednoznacznie, iż owszem, dyżurny pełni ważną funkcję w systemie pracy jednostki, lecz służba ta została wchłonięta w struktury prewencji lub sztabu. Wiąże się to z bezpośrednią podległością służbową, nie kierownikowi lub zastępcy kierownika jednostki, lecz jednemu z naczelników wymienionych komórek.

Dyżurny nadal przejmując obowiązki kierowania działaniami funkcjonariuszy swojej jednostki oraz podejmuje decyzje we wszystkich sprawach dotyczących jej funkcjonowania. Stanowi również pierwsze ogniwo, z którym stykają się interesanci przychodzący do jednostki policyjnej<sup>31</sup>.

Organizacja aparatu policyjnego, wprowadzona ustawą z 14 lipca 1983 r., obowiązywała aż do schyłku istnienia państwowości, dla której nazwa własna brzmiała Polska Rzeczpospolita Ludowa. Zmiany na arenie międzynarodowej, jakie miały miejsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, które pozwoliły na przekształcenie tej państwowości w Rzeczpospolitą Polską, musiały również przynieść w efekcie przebudowę całego aparatu władzy państwowej, a w tym i aparatu policyjnego. Wejście w życie pakietu ustaw policyjnych było niezbędną przesłanką do rozpoczęcia procesu budowy nowych struktur<sup>32</sup>.

Zmiany w strukturze organizacyjnej nastąpiły wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej ustawę Policji z dnia 21 lipca 1995 roku<sup>33</sup>. Pomimo iż od momentu jej

<sup>27</sup> AIPN, MSW, sygn. 10/1789, Etaty nr KSZ/KMiP/OIO Komendy Miejskiej i Powiatowej Milicji Obywatelskiej w Słupsku z 29 lipca 1967 r.

<sup>28</sup> T. Pączek, *Milicja Obywatelska w Słupsku i powiecie słupskim w latach 1945–1975*, Słupsk 2014, s. 145.

<sup>29</sup> AIPN, KW MO Koszalin, sygn. 17/676, Informacja zastępcy komendanta wojewódzkiego MO w Koszalinie z 12 lipca 1966 r. z przeprowadzonych badań w zakresie wykorzystania posiadanych przez jednostki MO sił i środków dla zapewnienia warunków natychmiastowej interwencji na zaistniałe wydarzenia, k. 5–6,

<sup>30</sup> T. Pączek, *Milicja Obywatelska w Słupsku i powiecie słupskim w latach 1945–1975*, Słupsk 2014, schemat nr 15, 20, 21.

<sup>31</sup> Zob. J. Radkowski, *Organizacja służby dyżurnego jednostki (materiały pomocnicze)*, Słupsk 1998, s. 4.

<sup>32</sup> P. Majer, *Ustawy polskiej policji (1791–1990). Źródła z komentarzem*, Szczytno 2007, s. 215 i 244.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: Urządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 779).

uchwalenia podlegała ona wielokrotnym nowelizacjom, służba dyżurna była zawsze plasowana w pionie prewencyjnym lub w sztabie z uwagi na jej specyfikę. Znalazło to wyraz w formie jej nadzoru sprawowanego w jednostkach, począwszy od szczebla podstawowego, a na wojewódzkim kończąc.

### **Usytuowanie służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji i wieloaspektowa rola dyżurnego w kontekście reakcji na zgłoszenie obywatela**

Dziś służba dyżurna, zgodnie z systematyzującymi ją zapisami rangi zarządzenia, „w strukturze jednostki może być umieszczona w następujących komórkach:

- prewencji;
- sztabie Policji;
- stanowisku kierowania;
- zintegrowanym stanowisku kierowania;
- komórkach dyżurnych<sup>34</sup>.

Wychodząc natomiast naprzeciw społeczeństwu, należy sobie uświadomić, iż zakres działania komendy powiatowej (miejskiej, rejonowej) Policji obejmuje m.in.:

- zapewnienie mieszkańcom możliwości sygnalizowania lub zgłaszania Policji zdarzeń, sytuacji zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia albo porządkowi publicznemu, a także stworzenie warunków umożliwiających natychmiastową reakcję Policji na takie sygnały lub zgłoszenia;
- organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie funkcjonowania służb dyżurnych w jednostkach Policji nadzorowanych przez komendanta powiatowego Policji<sup>35</sup>.

Zasadnym jest ukazanie rozbudowanego w obecnym czasie wachlarza obowiązków dyżurnego jednostki organizacyjnej Policji na rzecz zapewnienia szeroko pojętego bezpieczeństwa wewnętrznego na szczeblu powiatowym. Niebagatelny pozostaje wpływ, jaki wywiera z racji zajmowanego stanowiska dyżurny na działania wewnątrz jednostki, poprzez wykonywanie zadań zawartych w przepisach resortowych. Zakres czynności sprowadza się do nadzoru pewnych aspektów pracy policjantów, którzy poprzez wykonywanie powierzonych im zadań, przyczyniają się do kreowania stanu bezpieczeństwa w ujęciu lokalnym. Zapewnienie właściwego mechanizmu i spójności działań Policji to niewątpliwie czołowa rola dyżurnego w strukturach hierarchicznych jednostki.

Rozpatrując znaczenie dyżurnego na rzecz podjęcia działań wzmacniających bezpieczeństwo wewnętrzne, w pierwszej kolejności należy zacząć od fundamentalnej i najbardziej transparentnej jego roli w odczuciu obywatela zgłaszającego telefonicznie

<sup>34</sup> Zarządzenie nr1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz.Urz. KGP Nr 18, poz. 135), § 20.

<sup>35</sup> *Ibidem*, § 30.

lub osobiście zdarzenie. Mowa to o obowiązku „...zapewnienia natychmiastowej reakcji Policji na zgłoszone zdarzenie, które następuje poprzez:

- a) bieżące przyjmowanie zgłoszeń o wydarzeniach oraz informacji uzupełniających;
- b) niezwłoczne inicjowanie działań po przyjęciu zgłoszenia lub informacji o zdarzeniu;
- c) bieżące kierowanie będącymi w jego dyspozycji siłami i środkami jednostki Policji;
- d) dokonywanie zmian w dyslokacji służby stosownie do zaistniałych potrzeb;
- e) podejmowanie decyzji i wydawanie poleceń w zakresie kompetencji określonych przez kierownika jednostki Policji oraz wynikających z odrębnych przepisów;
- f) zapewnienie właściwego obiegu informacji o zdarzeniu;
- g) kierowanie siłami policyjnymi do czasu wyznaczenia policjanta odpowiedzialnego za prawidłową realizację zadań w związku z zaistniałym zdarzeniem”<sup>36</sup>.

W zależności od rodzaju zdarzenia, o którym mowa powyżej, dyżurny w ujęciu koordynacji powziętych działań zewnętrznych m.in.:

- 1) zawiadamia o zdarzeniu właściwe służby ratownicze o konieczności podjęcia przez nie działań;
- 2) zawiadamia podmioty zobowiązane lub uprawnione na podstawie odrębnych przepisów do udziału w czynnościach związanych ze zdarzeniem;
- 3) utrzymuje bieżący kontakt z kierownikiem grupy prowadzącej czynności na miejscu zdarzenia, któremu w razie potrzeby organizuje niezbędne wsparcie;
- 4) wskazuje sposób i termin przekazania przez policjantów dokumentacji sporządzonej z czynności realizowanych w związku ze zgłoszeniem o zdarzeniu;
- 5) wyznacza policjanta dowodzącego interwencją w przypadku skierowania do działań więcej niż jednego patrolu, a w przypadku wyznaczenia takiego policjanta przez kierownika jednostki Policji zawiadamia o tym wyznaczonego policjanta oraz pozostałych policjantów będących na miejscu zdarzenia i kierowanych do jego obsługi<sup>37</sup>.

Z punktu wytyczania kierunków działań podległych policjantów, dyżurny występuje często w roli „komendanta po godzinach” (analogicznie jak to miało miejsce w okresie powojennym). Sprawia to, iż jako osoba decyzyjna stanowi istotny kontrybutor w machinie ukierunkowanych działań, nadając im początek i właściwy przebieg. Występowanie w charakterze łącznika z innymi podmiotami, odpowiedzialnymi na utrzymanie bezpieczeństwa, wskazuje na interdyscyplinarny charakter tej funkcji. Za sprawą nadanych z racji zajmowanego stanowiska uprawnień koordynacyjnych w zakresie organizacji i wykonywania zadań przez współdziałające służby, dyżurny przejmując rolę osoby zawiadującej prowadzonymi działaniami.

<sup>36</sup> Zarządzenie nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji..., § 5 ust. 1, § 9 ust. 1.

<sup>37</sup> *Ibidem*, załącznik 2, § 3 ust. 2.

Istnienie w dzisiejszych strukturach policyjnych sformalizowanych stanowisk kierowania wraz z ich etatową obsadą wydaje się być wyjściem naprzeciw oczekiwaniom obywateli, na skuteczne podjęcie działań w związku z zakłóconym stanem bezpieczeństwa. Taki ugruntowany model całodobowej służby, powołanej do natychmiastowej reakcji na wszelkiego rodzaju zagrożenia, znalazł odzwierciedlenie w zmieniających się przepisach. Za sprawą zmian ustrojowych w kraju, które nastąpiły w 1989 r., struktura i funkcjonowanie polskiej Policji uległo zmianie. Wówczas w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji z pionu prewencji zostały wydzielone komórki sztabowe. Skutkowało to wyodrębnieniem służby dyżurnej i uplasowaniem jej na stałe w strukturach organizacyjnych Policji, w wydziałach odpowiedzialnych na prewencję lub w zadania sztabowe, w zależności od obowiązującej struktury wewnętrznej danej jednostki. Funkcjonujący model zarządzania bezpieczeństwem lokalnym, opierający się na scentralizowaniu służb, powołanych do ingerencji w przypadku wystąpienia działań w jakikolwiek sposób zakłócających bezpieczeństwo, wyniósł rolę dyżurnego miejscowej jednostki Policji na wyższy wymiar, wychodzący poza ramy *stricte* wynikające z przepisów resortowych.

### Bibliografia

- Misiuk A., Peptoński A., *Organizacja instytucji policyjnych w II Rzeczypospolitej 1918–1926: wybór źródeł i dokumentów*, Szczytno 1994.
- Majer P., *Okupacyjne i powojenne losy polskich policjantów*, „Przegląd Policyjny”, 1999, nr 1(53)–2(54).
- Majer P., *Ustawy polskiej policji (1791–1990). Źródła z komentarzem*, Szczytno 2007.
- Pączek T., *Milicja Obywatelska w Słupsku i powiecie słupskim w latach 1945–1975*, Słupsk 2014.
- Pączek T., *Struktura organizacyjna Milicji Obywatelskiej w Słupsku i powiecie słupskim w latach 1945–1954*, „Aparat Represji w Polsce Ludowej 1944–1989”, Rzeszów 2009.
- Radkowski J., *Organizacja służby dyżurnego jednostki (materiały pomocnicze)*, Słupsk 1998.
- Akty normatywne Komendy Głównej MO i Ministerstwa Spraw Zagranicznych 1952–1956.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej (Dz.U. 1919 Nr 61, poz. 363).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 2020, poz. 360).
- Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 779).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej (Dz.U. 1928 Nr 28, poz. 257).
- Zarządzenie nr 1173 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji (Dz.Ur. KGP z 2018 r., poz. 4).
- Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz.Ur. KGP Nr 18, poz. 135).

---

Komunikat z badań Centrum Badań Opinii Społecznej, nr 43/2020, „Zaufanie społeczne”, kwiecień 2020.

Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej Oddział w Gdańsku.

Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej Oddział w Szczecinie.

Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej Oddział w Warszawie.

Archiwum Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku.

Sprawozdania Komendanta Powiatowego MO w Słupsku.

Sprawozdania Komendy Wojewódzkiej MO w Szczecinie.

Zespół Komenda Wojewódzka Milicji Obywatelskiej w Koszalinie.

### Summary

The author cross-sectionally presents the shaping of the model of the duty service in the structures of police institutions from the previous century until now. He draws attention to the perception of the position of the duty officer over the decades in local units. The author perceives an increasingly important role of this position in the structures of units at the local level. He highlights the value of this in the functioning of the Police and other services in order to ensure the generally understood internal security. The article describes the most important tasks of the police officers in charge of the staffing of the control room in the context of directing the initial actions related to incidents.





**Andrzej Ciupiński**

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny im. Jana Długosza  
Częstochowa  
ORCID: 0000-0001-9813-5752  
e-mail: ciupiński.andrzej@gmail.com

## PAŃSTWA EUROPY ŚRODKOWEJ W STAŁEJ WSPÓŁPRACY STRUKTURALNEJ WPBIO UNII EUROPEJSKIEJ

### THE CENTRAL EUROPE COUNTRIES IN A PERMANENT STRUCTURED COOPERATION PSDC EUROPEAN UNION

**Zarys treści:** Pod wpływem zewnętrznych zagrożeń oraz napięć w stosunkach międzynarodowych Unia Europejska podjęła środki prowadzące do wzmocnienia współpracy państw członkowskich w sferze bezpieczeństwa. Począwszy od 2016 r. Rada Europejska podjęła decyzję o aktywowaniu stałej współpracy strukturalnej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (PESCO) – 22 czerwca 2017 r. Do listopada 2019 r. przyjęto do realizacji 47 programów, prowadzących do doskonalenia europejskiego systemu bezpieczeństwa. Dla Europy Środkowej najważniejszy jest „przerzut wojsk” (*Military Mobility*). Jego celem jest niezakłócone przemieszczenie wojsk i sprzętu pomiędzy wewnętrznymi granicami UE. Dla Polski istotne znaczenie ma także projekt ESSOR, dotyczący technologii bezpiecznej łączności radiowej wspólnych, europejskich wojsk. Rozwijany jest także system ruchomych platform precyzyjnej artylerii, wzmacniający zdolności bojowe UE (*EuroArtillery*). Państwa UE budują także zdolności szybkiego przeciwdziałania zagrożeniom cybernetycznym oraz reagowania na incydenty w cyberprzestrzeni. Kilka państw wschodniej flanki przewodzi zaproponowanym przez siebie projektom.

**Słowa kluczowe:** obrona, PESCO, WPBiO UE, współpraca wojskowa

**Key words:** CSDP, defense, military cooperation, PESCO

Region Europy Środkowej i Wschodniej stanowi obszar geostrategiczny, przez który przetoczyła się większość wojen od czasów starożytnych po współczesne, zaczynając od „wędrowki ludów”, poprzez najazd Mongołów, na dwóch wojnach światowych kończąc. Celem artykułu jest przedstawienie nowych inicjatyw w sferze bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, a głównie wdrożenie w życie

reform dotyczących stałej współpracy strukturalnej, w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (PESCO). Głównym problemem badawczym jest próba odpowiedzi na pytanie; jak podejmowane reformy będą wpływać na politykę bezpieczeństwa Polski i innych państw tzw. „wschodniej flanki”?

Po 1945 r. w tym regionie, podobnie jak w całej Europie, miał miejsce najdłuższy w dziejach okres bez konfliktów zbrojnych. Złożyło się na to wiele przyczyn, ale za najważniejszą należy uznać pokojową integrację Europy Zachodniej, na straży której stała Organizacja Traktatu Północno Atlantyckiego. Konfrontacja dwóch supermocarstw, czyli Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz imperium sowieckiego przyczyniła się do pojednania demokratycznych państw i zapoczątkowała budowę europejskiej wspólnoty bezpieczeństwa. Wydawało się, że rozpad komunistycznego imperium oraz transformacja regionu, jaka po nim nastąpiła, zapewni pokojowy rozwój na kolejne dziesięciolecia. W grudniu 2003 r. taką opinię wyrazili członkowie Unii Europejskiej oraz dziesięć państw do niej kandydujących w dokumencie pt. „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”, uznanym za pierwszą Europejską Strategię Bezpieczeństwa. Okazało się, że zarówno tytuł dokumentu, jak też prognozy w nim wyrażone są nazbyt optymistyczne<sup>1</sup>.

W marcu 2014 r. doszło do pierwszej, od czasu zawarcia Układu Poczdamskiego, nielegalnej zmiany granic na kontynencie europejskim. Rosja, wykorzystując destabilizację wewnętrzną Ukrainy, dokonała aneksji Półwyspu Krymskiego, stanowiącego integralną i niekwestionowaną część tego państwa, uznaną także w dwustronnych układach granicznych zawartych między rządami Federacji Rosyjskiej oraz Republiki Ukrainy. Członkowie NATO i Unii Europejskiej przewartościliwali percepcję zagrożeń. W rezultacie walijskiego szczytu NATO uznano Rosję za agresora i w obawie przed dalszą ekspansją, zobowiązano się do zwiększenia wydatków obronnych oraz wzmocnienia wschodniej flanki sojuszu, która w rzeczywistości stanowi wschodnią granicę Unii Europejskiej. Po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii w 2007 r. granica ta wydłużyła się do 6 tys. km. Na północy sięga Oceanu Arktycznego, na południu wielu wysp Morza Śródziemnego<sup>2</sup>.

## **Kształtowanie europejskiej autonomii strategicznej**

Neoimperialne zapędy Kremla oraz destabilizacja Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej zostały uznane za bezpośrednie zagrożenie dla stabilności Europy Zachodniej i Środkowej oraz skłoniły Unię Europejską do podjęcia działań prowadzących do wzmocnienia systemu bezpieczeństwa i wyposażenia go w wiarygodne zdolności obronne. Było to konieczne, również w związku z kryzysem wewnętrznym, rezultatem którego była decyzja Brytyjczyków, podjęta w referendum 23 czerwca 2016 r., o opuszczeniu Unii Europejskiej. Wielka Brytania, która jest największą europejską

<sup>1</sup> *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Bruksela, 2003.

<sup>2</sup> M. Lesińska, T. Stępniewski, *Granice Unii Europejskiej i europejska polityka sąsiedztwa*, „Politeja” nr 2(41), 2016, s. 6.

potęgą militarną, przestała być członkiem Unii Europejskiej 7 lutego 2020 r. Dla bezpieczeństwa flanki wschodniej ma to szkodliwe konsekwencje, gdyż Londyn wpływał w Brukseli na zaostrzenie kursu wobec agresywnej Rosji, w tym także na większe zaangażowanie w sferze bezpieczeństwa najdłuższej granicy Unii Europejskiej. Dodatkowym impulsem skłaniającym do większego zainteresowania sprawami obronnymi była kampania wyborcza w USA i pierwsze decyzje czterdziestego piątego prezydenta Donalda Trumpa, który zapowiedział zamknięcie etapu gratisowych gwarancji bezpieczeństwa, jakich Amerykanie udzielali swoim sojusznikom z NATO.

Pod naciskiem zjawisk zewnętrznych oraz z obawy o utratę spójności wewnętrznej powrócono do idei, popularnej w okresie tworzenia Unii Europejskiej, a którą nazywano wówczas europejską autonomią strategiczną. Coraz więcej zwolenników zyskiwał program budowy „unii obronnej” do 2025 r., zgłoszony przez Jeana Claude’a Junckera i poparty przez Parlament Europejski. 28 czerwca 2016 r. Rada Europejska zaakceptowała „Globalną Strategię Bezpieczeństwa Unii Europejskiej”, która przewidywała zdecydowane działania w kierunku uzupełnienia braków w zakresie zdolności obronnych oraz powołanie do życia instytucji odpowiedzialnych za realizację tych zadań<sup>3</sup>. W wyniku dyskusji nad tym dokumentem Rada wyznaczyła trzy priorytety strategiczne: reagowanie na konflikty i kryzysy zewnętrzne, budowanie potencjału partnerów, a także ochronę Unii Europejskiej i jej obywateli<sup>4</sup>.

Nie można sobie wyobrazić autonomii strategicznej bez dysponowania własnym centrum dowodzenia, instytucji w rodzaju kwatery głównej. Brytyjczycy przez wiele lat skutecznie blokowali możliwość utworzenia takiej struktury. W związku z *Brexitem* utracili możliwość wpływania na kierunki rozwoju WPBiO UE, natomiast pozostali członkowie UE zostali uwolnieni od groźby brytyjskiego *veta* w sprawach budowy niezależnych struktur obronnych. 8 czerwca 2017 r. Rada przyjęła formalną decyzję ustanawiającą Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych, w ramach Sztabu Wojskowego UE. Komórka w liczbie 25–30 pracowników została umiejscowiona w strukturach Sztabu Wojskowego UE. Polityczną kontrolę nad tą strukturą sprawuje Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, składający się z ambasadorów państw członkowskich i mający siedzibę w Brukseli. Będzie ściśle współpracować ze swoją już istniejącą odpowiedniczką cywilną – Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych<sup>5</sup>.

Zadbano także o stronę materialną WPBiO UE. Komisja Europejska przyjęła i ogłosiła europejski plan działań w sektorze obrony, który przewiduje nowe instrumenty finansowe ułatwiające rozwój zdolności i współpracę w zakresie obronności, a zarazem wspierające europejski przemysł obronny i innowacje technologiczne. Zdecydowano o utworzeniu Europejskiego Funduszu Obrony, aby

<sup>3</sup> *Wspólna wizja wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela 2016.

<sup>4</sup> *Conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE*, [https://ceas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15148/eu-global-strategy-implementation-plan-on-security-and-defence\\_en](https://ceas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15148/eu-global-strategy-implementation-plan-on-security-and-defence_en) [dostęp: 5.07.2020].

<sup>5</sup> *Dokument koncepcyjny: Zdolności planowania operacyjnego i prowadzenia misji i operacji w dziedzinie WPBiO*, Bruksela 2017.

wspierać inwestycje we wspólne prace badawczo-rozwojowe w zakresie wyposażenia obronnego i technologii obronnych. Celem EDF jest zwiększenie autonomii strategicznej UE, tj. uniezależnienie od kluczowych amerykańskich zdolności wojskowych. Niektóre priorytety w tym zakresie zostały już wyróżnione: bezzałogowe statki powietrzne, tankowanie w powietrzu, komunikacja satelitarna i zdolności cybernetyczne. EDF ma się przyczynić do pozyskania tych zdolności przez państwa członkowskie. Sektor przemysłu obronnego odgrywa znaczącą rolę w europejskiej gospodarce, jego obroty wynoszą łącznie około 100 mld euro rocznie i jest znaczącym pracodawcą, zarówno bezpośrednim, jak i pośrednim. Ocenia się, że w przemyśle zbrojeniowym i z nim sektorów kooperujących jest zatrudnionych 1,4 mln wysoce wykwalifikowanych pracowników<sup>6</sup>.

EDF składa się z dwóch pionów, które będą się wzajemnie uzupełniać, lecz różnią się pod względem struktury prawnej i finansowania: badawczy i w zakresie zdolności. „Pion badawczy” będzie służył do finansowania współpracy w dziedzinie badań naukowych w obszarze innowacyjnych technologii obronnych, jak np. elektronika, oprogramowanie szyfrujące lub robotyka. Komisja poinformowała, że w budżecie UE na 2017 r. na badania w zakresie obronności przeznaczyła 25 mln euro i przewiduje, że środki budżetowe na ten cel mogą wzrosnąć do 90 mln euro do 2020 r.

„Pion w zakresie zdolności” stanowi narzędzie finansowania, które umożliwi uczestniczącym w nim państwom członkowskim wspólny zakup pewnych aktywów, aby obniżyć koszty ich pozyskania. Ustalenia w zakresie zdolności będą dokonywane przez państwa członkowskie, które staną się właścicielami technologii i sprzętu. Na przykład państwa członkowskie mogłyby wspólnie inwestować w technologię bezzałogowych statków powietrznych (dronów) lub zakupić większą liczbę helikopterów, aby obniżyć koszty. Orientacyjnie ten pion mógłby osiągnąć wartość ok. 5 mld euro rocznie. Komisja zainicjowała badanie w celu doprecyzowania tego oszacowania. Optymistyczne były pierwsze plany wydatków obronnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2028, które oceniano na kwotę 13 mld euro<sup>7</sup>. Ze względu na pandemię COVID-19 kwoty te zostały znacznie zredukowane.

## **Aktywowanie i projekty stałej współpracy strukturalnej – PESCO**

Dnia 13 listopada 2017 r. doszło do spotkania ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony UE, na którym notyfikowano „list akcesyjny” do stałej współpracy strukturalnej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – PESCO. Przedstawiciele 23 państw zapowiedziało akces, a 7 grudnia dołączyły do nich Irlandia oraz Portugalia. Od notyfikacji powstrzymały się: Dania, Irlandia, Malta i Wielka Brytania. Na podstawie decyzji Rady (UE) od 11 grudnia 2017 r. można wykorzystywać

<sup>6</sup> *Komunikat Komisji Europejskiej; o utworzeniu Europejskiego Funduszu Obronnego*, Bruksela. COM(2017)295.

<sup>7</sup> *Budżet UE: wzmocnić potencjał UE w zakresie bezpieczeństwa i obronności*, Strasburg, 13.06.2018.

mechanizmy stałej współpracy strukturalnej, która przewidywała początkowo realizację 17 projektów. Mają one służyć podniesieniu jakości systemu obrony Europy Zachodniej na wyższy poziom operacyjny oraz technologiczny. Przyjęto model otwartości tej polityki i dzięki temu w projekty jest zaangażowanych 25 państw członkowskich. Niektóre spośród nich angażują się w wiele projektów; najbardziej Włochy, Niemcy oraz Francja.

W gronie państw, które przystąpiły do PESCO, można wyróżnić kilka orientacji. Ton starali się nadać Francuzi, przedstawiając projekt jako przełomowe wydarzenie w dziejach integracji politycznej i wojskowej. Jednakże kiedy 22 czerwca Rada Europejska ogłosiła, iż PESCO będzie „inkluzyjne i ambitne”, to entuzjazm Paryża osłabł, gdyż te dwie cechy nawzajem się wykluczały. Było oczywiste, że tak dużej grupy państw nie można przekształcić w wymarzoną „awangardę europejskiej obrony”, co najwyżej można próbować sformować „europejską unię obronną”, zapowiedzianą przez J.C. Junckera. Jeżeli taka unia powstanie, to będzie to dyskusyjne gremium, sparaliżowane procedurami jednomyślności i targane sporami o priorytety oraz wagę zagrożeń, które każdy uczestnik określa zgodnie z narodową racją stanu. Natomiast taki luźny związek bardzo odpowiadał Berlinowi, gdyż Niemcy chętniej popierali rozwój europejskich zdolności wojskowych, niż wzmacnianie NATO, ale bez entuzjazmu podchodzili do wykorzystania tych zdolności poza Europą, na czym najbardziej zależało Francuzom<sup>8</sup>.

Dnia 6 marca 2018 r. odbyło się pierwsze posiedzenie 25 ministrów obrony w formule PESCO, na którym skonkretyzowano wcześniej uzgodnione projekty oraz ustalono ramowe programy ich realizacji. Zgodnie z przyjętą „mapą drogową”, będą one wdrażane w dwóch etapach (2018–2020, 2021–2025) i regularnie oceniane. Uzgodniono, iż państwa uczestniczące będą przedstawiać cykliczne plany realizacyjne (*National Implementation Plans*) w styczniu. W PESCO uczestniczą wszystkie państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Są one zainteresowane wojskowymi gwarancjami bezpieczeństwa, czyli możliwością szybkiego zastosowania art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, a do tego niezbędne jest solidarne współdziałanie wszystkich sygnatariuszy, którzy jednocześnie funkcjonują w ramach Unii Europejskiej. Zainteresowanie i zaangażowanie państw Europy Środkowej było bardzo zróżnicowane; od uczestnictwa w dwóch do dwunastu projektów<sup>9</sup>.

Największą popularność ta forma współpracy wywołała w Rumunii, która zgłosiła akces do 12 dziedzin, a w dwóch projektach jest liderem. Są to: projekt nr 38 – Ośrodek szkoleniowy w zakresie obrony chemicznej, biologicznej, radiologicznej jądrowej oraz nr 39 – Unijna sieć ośrodków nurkowania. Do ośmiu różnych projektów przystąpiły Czechy i Węgry. Czesi przewodzą w projekcie nr 29, który dotyczy Programu zdolności i interoperacyjności w zakresie walki elektronicznej na potrzeby przyszłej współpracy w zakresie wspólnego wywiadu, obserwacji i rozpoznania.

<sup>8</sup> J. Gotkowska, *Czym jest PESCO? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, 2018, s. 13.

<sup>9</sup> A. Ciupiński, M. Soja, *Europejska unia bezpieczeństwa i obrony. Struktury. Wizje Perspektywy*, Warszawa 2020, s. 205–207.

Z kolei Węgry zgłosiły i objęły przywództwo w programie nr 35 – EUROSIM, czyli Zintegrowanym europejskim ośrodku szkoleń i symulacji, do którego przystąpiła także Polska. Za państwa średnio aktywne na wschodniej flance można uznać Słowację i Szwecję, uczestniczących w sześciu różnych programach. Szwecja nie przewodzi w żadnym spośród nich, natomiast Słowacja przeforsowała swój projekt nr 16 o charakterze zbrojeniowym – Pośrednie wsparcie ogniowe (europejska artyleria). Jako uczestnik przystąpiły do niego tylko Włochy, które realizują podobny program u siebie w kraju. Polska jest inicjatorem oraz liderem projektu nr 37 – Ośrodka szkoleń medycznych, w ramach wsparcia sił operacji specjalnych. Naszymi partnerami w tej dziedzinie są tylko Węgrzy, którzy odwzajemniają się za wsparcie w EUROSIM.

Pod przewodnictwem Francji sześć państw uzgodniło współpracę w zakresie doskonalenia operacyjnej łączności radiowej między jednostkami Unii Europejskiej. Celem programu ESSOR – (*European Secure Software defined Radio*) jest rozwój europejskiej technologii radia definiowanego programowo, aby osiągnąć poprawę możliwości współpracy w operacjach koalicyjnych. Program został uruchomiony w 2009 r. pod patronatem Europejskiej Agencji Obrony (EDA), sponsorowany przez rządy Finlandii, Francji, Włoch, Polski, Hiszpanii i Szwecji. Realizacja programu została przekazana przez organizację Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR). Członkami konsorcjum są *Bittium* z Finlandii, *Indra* z Hiszpanii, *Leonardo* z Włoch, *Radmor* z Polski i *Thales* z Francji. Pierwsza faza programu została pomyślnie zakończona w 2015 r. Oprócz europejskiego *waveformu* o dużej przepływności danych, w pierwszej fazie programu stworzono i zatwierdzono definicje dla europejskiej architektury radiostacji definiowanej programowo, które to zostały zainstalowane na sześciu różnych platformach europejskich. Możliwości interoperacyjne i funkcjonalności *waveformu* zostały zademonstrowane na różnych platformach krajowych w roku 2016. Demonstracje te są kontynuowane i służą pozyskiwaniu coraz większej liczby europejskich odbiorców<sup>10</sup>.

Państwa bałtyckie Estonia, Litwa oraz Łotwa miały skromniejsze ambicje, chociaż ich aktywność wzbudziła duże zainteresowanie. Dotyczy to szczególnie Litwy, której projekt został zaakceptowany już w grudniu 2017 r. w tzw. pierwszej transzy PESCO. Ataki cybernetyczne stanowią nowy obszar zagrożeń, przed którymi nie chronią granice międzypaństwowe. W opinii ministra obrony Litwy, państwo to było inicjatorem wspólnego przeciwdziałania tym atakom na obszarze całej Unii Europejskiej. Dlatego też właśnie Litwa zgłosiła jeden z siedemnastu projektów dotyczący szybkiego reagowania na ataki cybernetyczne (CRRT – *rapid response teams to help countering cyber attacks*)<sup>11</sup>. Początkowo oprócz Litwy, akces do projektu zadeklarowała tylko Grecja, która tym obszarem bezpieczeństwa zajmuje się od kilkunastu lat, między innymi w ramach NATO.

Litewski projekt wywołał zainteresowanie szerszego grona państw. 25 czerwca 2018 r. list intencyjny podpisali ministrowie obrony sześciu państw: Litwy jako lidera oraz Chorwacji, Estonii, Hiszpanii, Holandii, Rumunii. Cztery inne państwa

<sup>10</sup> <http://www.radmor.com.pl/pol/Aktualnosci/ESSOR-informacja-prasowa> [dostęp: 5.07.2018].

<sup>11</sup> European Union approved Lithuania's initiative to form EU rapid cyber-incident response, [https://kam.lt/en/news\\_1098](https://kam.lt/en/news_1098) [dostęp: 10.01.2020].

zapowiedziały późniejszy akces. Są to: Belgia, Grecja, Niemcy i Słowenia. Wydaje się, że do grupy szybkiego reagowania cybernetycznego przystąpi jeszcze kilka innych państw, co wynika z zapowiedzi przedstawicieli Finlandii, Francji i Polski. Projekt będzie realizowany w kilku etapach. W pierwszej fazie podejmowane będą aspekty prawne, organizacyjne i techniczne funkcjonowania „europejskich grup cybernetycznych”. Następnie przewiduje się połączone ćwiczenia prowadzące do wypracowania technik wspólnego zabezpieczania „cyberobrony”.

### **Współpraca UE i NATO – *Military mobility***

Zaangażowanie Unii Europejskiej we wzmocnienie systemu bezpieczeństwa i obrony jest konieczne, głównie ze względu na różnice w potencjale sojuszu wobec Rosji, która wkroczyła w kolejny wyścig zbrojeń. Na szczycie NATO w Walii we wrześniu 2014 r. przywódcy Sojuszu zdecydowali o wzmocnieniu wspólnej obrony państw Traktatu. Stworzyli i zatwierdzili Plan Działań na Rzecz Gotowości Sojuszu (*Readiness Action Plan, RAP*), który dostarcza obszerny pakiet środków do użycia jako odpowiedź na zagrożenie bezpieczeństwa granic Sojuszu. Między innymi zatwierdzono utworzenie sześciu jednostek (*NATO Force Integration Units – NFIU’s*) w Polsce, Bułgarii, Rumuni, Estonii, Litwie i Łotwie. W czerwcu 2015 personel polskiego NFIU wziął udział w ćwiczeniu „Szlachetny Skok-15” (*Noble Jump-15*), 1 września 2017 r. decyzją Rady Północnoatlantyckiej jednostki NFIU zostały oficjalnie aktywowane<sup>12</sup>. Wówczas ich stan osobowy oceniano na 5000 żołnierzy. Porównując potencjały, można stwierdzić, że zaangażowanie NATO na wschodniej flance ma charakter symboliczny. Dla porównania Rosja od 2013 r. podwoiła swoje zdolności militarne i w 2017 r. oceniane one były na 4 armie, 3 korpusy i 5 dywizji. W opinii ekspertów Moskwa może realizować na obszarze byłego ZSRR wszystkie cele wojskowe..., jeżeli tylko zechce<sup>13</sup>. Dlatego też obrona wschodniej flanki wymaga znacznie większego zaangażowania w jej ochronę, niż to miało miejsce dotychczas. Z punktu widzenia gotowości NATO do odparcia zagrożenia czy też realizacji doktryny odstraszenia, pierwszorzędne znaczenie ma sprawa przerzutu wojsk. Była ona między innymi dyskutowana podczas szczytu NATO w Warszawie, na którym została podpisana umowa o współpracy NATO i UE.

Na obszarze Unii Europejskiej występują liczne bariery dotyczące międzypaństwowego ruchu wojsk i przewozu materiałów o przeznaczeniu obronnym. Przerzut wojsk i sprzętu wojskowego jest obecnie utrudniony przez różnego rodzaju fizyczne, prawne i administracyjne bariery. Federica Mogherini, Wysoka Przedstawiciel ds. Zagranicznych oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa, a zarazem Zastępca Przewodniczącego Komisji Europejskiej, zapowiedziała podjęcie decyzji i działań zmierzających do usunięcia tych barier. Proponowane rozwiązania będą

<sup>12</sup> <http://www.mon.gov.pl/polska-w-nato/instytucje-nato-w-polsce/grupa-integracyjna-sil-nato-w-polsce-q> [dostęp: 2.07.2019].

<sup>13</sup> <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-09-04/cwiczenia-zapad-2017-wojna-na-razie-informacyjna> [dostęp: 5.07.2018].

skoordynowane z NATO. Warunki do przyspieszenia działań w tym zakresie stwarzają mechanizmy stałej współpracy strukturalnej.

Warto zauważyć, że plan Komisji Europejskiej w sprawie usprawnienia przetrzutu wojsk został ogłoszony w listopadzie 2017 r., trzy dni przed notyfikacją PESCO oraz miesiąc przed zatwierdzeniem projektów z tym związanych<sup>14</sup>. Oprócz struktur Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych włączyły się także inne instytucje, między innymi odpowiedzialne za logistykę.

Podstawowym problemem jest niedostosowanie techniczne infrastruktury drogowej i kolejowej do przetrzutu wojsk i uzbrojenia. Drogi, mosty, tunele oraz linie kolejowe aktualnie nie spełniają warunków umożliwiających transport ciężkiego sprzętu, zarówno jeśli chodzi o obciążenia, jak i gabaryty. Drugą zasadniczą przeszkodą w sprawnym przemieszczaniu oddziałów i sprzętu jest brak jednolitych, ogólnoeuropejskich regulacji w tej sprawie oraz niespójność przepisów poszczególnych krajów członkowskich. Z tego względu, pomimo wieloletniej współpracy, czas przemieszczania oddziałów z Francji do Niemiec mógł wynosić nawet trzy tygodnie. W wyniku uzgodnień przyjętych na szczycie NATO w Warszawie okres ten udało się skrócić do pięciu dni. Jednak nie spełnia to jeszcze kryteriów skutecznego odstraszenia. Wojska sojuszu muszą się zdecydowanie szybciej przemieszczać w rejony zagrożeń. W odniesieniu do wschodniej flanki, generał Ben Hodges właśnie na pięć dni ocenił czas przyścia wojsk amerykańskich z odsieczą w wypadku ataku na Polskę<sup>15</sup>. Generał, który jako dowódca wojsk lądowych w Europie w praktyce doświadczył utrudnień w przemieszczaniu wojsk sojuszniczych, zgłaszał postulat utworzenia „wojskowego Schengen”<sup>16</sup>.

W planie, przedstawionym przez Komisję Europejską, uzasadniono podjęcie i ważność tematu komunikacji i transportu dla bezpieczeństwa UE. Stwierdzono m.in.: „Aby chronić Unię i jej obywateli we współczesnym nieprzewidywalnym środowisku bezpieczeństwa, UE podejmie działania, które są niezbędne, aby zapewnić jej możliwość skutecznego i szybkiego reagowania na wewnętrzne i zewnętrzne sytuacje kryzysowe, w tym poprzez zwiększenie jej gotowości i odporności”<sup>17</sup>. Pełne wykorzystanie synergii cywilno-wojskowej w celu przyspieszenia działań w ramach mobilności wojskowej, zarówno wewnątrz naszych granic, jak i w perspektywie szybkiego wdrożenia działań wojskowych za granicą, jest nie tylko możliwe, ale również konieczne ze względów strategicznych<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> *The European Union is stepping up efforts to improve military mobility*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4385\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4385_en.htm) [dostęp: 5.07.2018].

<sup>15</sup> <http://www.nowastrategia.org.pl/gen-ben-hodges-odsiecz-polsce-z-usa-w-ciagu-5-dni> [dostęp: 5.07.2018].

<sup>16</sup> <https://www.presstv.com/Detail/2017/11/11/541777/European-Union-EU-military-movement-NATO-Russian-threat-> [dostęp: 5.07.2018].

<sup>17</sup> Wspólny komunikat pt. „Wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym – odpowiedź Unii Europejskiej”, Bruksela 2016. oraz wspólny komunikat pt. „Strategiczne podejście do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych UE”, Bruksela 2017.

<sup>18</sup> Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Poprawa mobilności wojskowej w Unii Europejskiej, 10.11.2017, s. 3.



Przy poszanowaniu suwerenności państw instytucje unijne proponują przyjmując ramy dotyczące rozwiązań, projektów oraz ewentualnych inwestycji. Sugerowano opracowanie unijnej normy, w której uwzględnionoby profil militarny w zakresie transportu multimodalnego. Norma ta mogłaby obejmować zarówno stworzenie nowej infrastruktury, jak i podniesienie jakości bazy już istniejącej. Na pierwszym miejscu stawiano infrastrukturę, gdyż praktyczne przemieszczanie wymaga ścisłej koordynacji między państwami członkowskimi UE. Plan zakładał kilka etapów przezwyciężenia utrudnień komunikacyjnych, na jakie napotykały wojska NATO przemieszczane na wschodnią flankę. Na wstępie państwa członkowskie, przy współpracy z Brukselą, przeprowadzą wspólne rozpoznanie potrzeb. Następnie zostaną ustalone ogólne zasady i wymogi stawiane przed infrastrukturą transportową. W ostatniej fazie podjęte zostaną decyzje dotyczące procedur prawnych, celnych oraz określenie kryteriów i warunków przewożenia materiałów niebezpiecznych.

11 grudnia 2017 r. Rada zaakceptowała 17 projektów, które zainteresowane państwa notyfikowały miesiąc wcześniej. Najbardziej popularnym był projekt dotyczący przemieszczania wojsk, uzbrojenia i sprzętu wojskowego, zwany *Military Mobility* – MM. Jako lider występuje Holandia. Warto zauważyć, że jest ona państwem szczególnie predestynowanym do tej roli ze względu na położenie geostrategiczne oraz infrastrukturę morską, lądową oraz lotniczą. Między innymi odgrywała wiodącą rolę w utworzeniu dowództwa lotniczego transportu strategicznego Unii Europejskiej, którego siedziba i baza została zlokalizowana w Eindhoven. Oprócz Holandii do MM przystąpiły 23 państwa: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Szwecja oraz Węgry.

Struktury sojuszu nie mają kompetencji formalnych ani też rzeczowych, aby dokonać istotnych zmian w sferze komunikacyjnej. Program Inwestycji NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (*NATO Security Investment Programme*) nie dysponuje wystarczającymi funduszami, by sfinansować liczne i kosztowne inwestycje w infrastrukturę transportową. Dlatego w listopadzie 2017 r. Rada Północnoatlantycka, w składzie ministrów obrony państw członkowskich, zwróciła się z oficjalnym pismem do Unii Europejskiej, aby dostosować narodowe normy w celu ułatwienia przekraczania granic przez siły wojskowe oraz dostosować cywilną infrastrukturę dla potrzeb transportu wojska i sprzętu wojskowego<sup>19</sup>.

Rekomendacje KE podkreślają jednak, że modernizacja i dostosowanie infrastruktury na potrzeby transportu wojska, w tym sieci TEN-T, powinna odbywać się przy wykorzystaniu funduszy unijnych. Punktem wyjścia nowej strategii komunikacyjnej jest istniejąca Transeuropejska Sieć Transportowa (TEN-T). Była ona rozwijana od kilku lat jako wiodący program o dużym znaczeniu gospodarczym, społecznym i politycznym. Teraz dojdą elementy militaryzacji. Transeuropejska sieć transportowa (TEN-T) składa się z sieci kompleksowej, zapewniającej dostępność wszystkich regionów UE, która ma zostać ukończona w 2050 r., oraz z sieci bazowej,

<sup>19</sup> <https://www.globalresearch.ca/the-militarization-of-the-european-union-schengen-area-handed-over-to-us-nato-forces/5634742> [dostęp: 05.07.2020].

której strategicznie najważniejsze części mają zostać ukończone w 2030 r. W ramach sieci TEN-T zidentyfikowano porty morskie, porty lotnicze, tory kolejowe, drogi, a także śródlądowe drogi wodne. Ustanowiono dziewięć multimodalnych korytarzy, aby usprawić prace w najważniejszych częściach sieci bazowej. W ramach polityki TEN-T określono ambitne i jednolite normy w formie wymogów technicznych, które dotyczą wszystkich elementów składowych infrastruktury, a przede wszystkim sieci bazowej. Odzwierciedlają one dominujące cywilne wykorzystanie infrastruktury. Niektóre z tych korytarzy można określić jako ewentualne przypadki testowe do celów analizy pilotażowej. Polityka TEN-T opiera się również na interaktywnym systemie informacji geograficznej i technicznej (TENtec), który zawiera mapy i inne informacje na temat jednolitych norm TEN-T. Aby skorzystać z możliwej synergii, można wzmocnić współpracę w zakresie tej bazy danych z właściwymi zainteresowanymi stronami działającymi w sektorze obronności. Komisja proponuje częściowe finansowanie przedsięwzięć związanych z modernizacją strategii, przy wykorzystaniu unijnego instrumentu „Łącząc Europę”<sup>20</sup>. Pomimo wcześniejszych optymistycznych zapowiedzi, nie należy oczekiwać zbyt wielkiego wkładu UE w projekty mobilności wojskowej w nowej perspektywie finansowej latach 2021–2027<sup>21</sup>.

## Perspektywy ochrony wschodniej flanki

Dla bezpieczeństwa wschodniej flanki Unii Europejskiej poważne konsekwencje mogą mieć nowe struktury i jednostki wojskowe, które nie będą podlegać dowództwu NATO ani też UE. Są one tworzone w węższym gronie i wydaje się, że dla ich twórców Europa Środkowa nie ma znaczenia priorytetowego. 25 czerwca 2018 r. w Luksemburgu ministrowie obrony dziewięciu państw podpisali List Intencyjny dotyczący przystąpienia do Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej, w skrócie EII albo E2I. Są to: Belgia, Dania, Estonia, Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Portugalia oraz Wielka Brytania. Miały też przystąpić Włochy, ale nowy rząd, z premierem Giuseppe Conte, wstrzymał decyzję o podpisaniu Listu Intencyjnego<sup>22</sup>. Projekt E2I został, po raz pierwszy, przedstawiony w wystąpieniu prezydenta Francji, które wygłosił 26 września 2017 r. na Sorbonie: „Na początku następczej dekady Europa musi wyposażać się we wspólne siły interwencyjne, wspólny budżet obrony oraz jednolitą doktrynę działania” (<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy>). Zasadą tworzenia takich sił jest właśnie formuła „kilku prędkości” czy inaczej mówiąc, „zróżnicowanej geometrii”. Działania pragmatyczne realizowane w ramach E2I będą dotyczyć czterech dziedzin:

- 1) prognozowania strategicznego (antycypacji);
- 2) scenariuszy użycia siły;

<sup>20</sup> C. Mills, *EU Defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, BRIEFING PAPER”, Number 8149, 12 December 2017, p. 4.

<sup>21</sup> <https://www.defence24.pl/mobilnosc-wojskowa-bez-wsparcia-ue> [dostęp: 28.11.2020].

<sup>22</sup> <https://club.bruxelles2.eu/2018/06/huit-pays-adherent-a-linitiative-europeenne-dintervention-demmanuel-macron/> [dostęp: 5.07.2020].

- 3) wymianę doświadczeń oraz udostępnienia doktryn;
- 4) wsparcia operacyjnego.

Podkreślana jest potrzeba kształtowania europejskiej kultury strategicznej, w kontekście ambitnego programu budowy europejskiej autonomii. Europa Zachodnia musi samodzielnie przeciwstawić się zagrożeniom ze Wschodu oraz Południa. Spośród państw Europy Wschodniej jako pierwsza przystąpiła Estonia, na terenie której pełni służbę francusko-brytyjski batalion NATO (*Very High Readiness Joint Task Force*). Później Francuzi zaproponowali akces Finlandii, która z zaproszenia skorzystała. 13 lipca 2019 r. w sprawie E2I odbył się „miniszczyt” z udziałem przywódców i ministrów obrony oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej i sekretarza generalnego NATO<sup>23</sup>. Dwa miesiące później doszło do spotkania ministrów obrony kilkunastu państw w Hilversum w Holandii. W jego trakcie chęć przystąpienia do projektu zgłosili przedstawiciele Norwegii i Szwecji. Rozważano także włączenie Polski, ale Warszawa nie podjęła dialogu w tym temacie. Jedną z przyczyn polskiego dystansu do E2I jest wspólne dążenie Francji i Niemiec do osłabienia roli USA w systemie bezpieczeństwa europejskiego, czego Polacy zdecydowanie się obawiają. Minister Mariusz Błaszczak uznał, że MON nie jest zainteresowany inicjatywą, gdyż jest ona tworzona obok NATO i Unii Europejskiej, które stanowią dla Polski podstawy narodowej polityki bezpieczeństwa<sup>24</sup>.

Wyjście Wielkiej Brytanii z UE nie oznacza, że rząd brytyjski przestanie interesować się zagrożeniami na wschodniej flance NATO. W odpowiedzi na aneksję Krymu, 1 grudnia 2015 minister obrony Michael Fallon poinformował o inicjatywie siedmiu państw europejskich, której celem jest powołanie sił szybkiego reagowania o nazwie: Wspólne Siły Ekspedycyjne (*Joint Expeditionary Force – JEF*). Państwa te, oprócz Wielkiej Brytanii, to: Dania, Estonia, Łotwa, Litwa, Holandia i Norwegia. Zobowiązały się one wystawić jednostki liczące łącznie ok. 10 000 wojskowych. W Londynie podpisano w tej sprawie memorandum. Zostało ono poprzedzone uzgodnieniami, jakie poczyniono rok wcześniej podczas walijskiego szczytu NATO<sup>25</sup>.

Wielka Brytania przygotowała i przeprowadziła kilka wspólnych ćwiczeń wojskowych, w tym bardzo duże, w których wzięło udział 12 000 żołnierzy. Do współpracy zaproszono także dwa państwa neutralne: Finlandię oraz Szwecję i państwa te chętnie z tego zaproszenia skorzystały. 28 czerwca 2018 r. ministrowie obrony dziesięciu państw ogłosili, że JEF są w pełni operacyjne i że będą realizować zadania jako odrębna i samodzielna grupa, ale także przy współpracy z NATO oraz Unią Europejską. Zadaniem sił ekspedycyjnych będzie błyskawiczne reagowanie w sytuacjach

<sup>23</sup> N. Gros-Verheyde, *Agir ensemble, le mot clé d'Emmanuel Macron. Un triptyque pour l'Europe de la défense*, <https://www.bruxelles2.eu/2019/07/14/agir-ensemble-le-mot-cle-demmanuel-macron-sur-leurope/> [dostęp: 03.09.2020].

<sup>24</sup> Zob. R. Lesiecki, *Rusza Europejska Inicjatywa Interwencji. Z Francją i Niemcami, ale bez Polski*, <https://www.defence24.pl/rusza-europejska-inicjatywa-interwencji-z-francja-i-niemcami-ale-bez-polski> [dostęp: 03.09.2020].

<sup>25</sup> <https://www.defence24.pl/powstana-brytyjsko-nordycko-baltyckie-sily-reagowania-bez-polski> [dostęp: 5.07.2018].

zagrożenia państw członkowskich lub w reakcji na kryzysy humanitarne. W ramach podpisanego porozumienia określono udział poszczególnych państw, uregulowano również kwestie dotyczące wspólnego szkolenia, wspólnych ćwiczeń. Nowa struktura bojowa jest niezależna od istniejących wspólnych przedsięwzięć obronnych funkcjonujących w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego i innych porozumień, lecz jednocześnie jest „komplementarna” wobec nich. Wielka Brytania zapewnia udział sił specjalnych, powietrznodesantowych, pancernych, lotnictwa armijnego, sił powietrznych i morskich grup zadaniowych. Brytyjski komponent jest zbliżony do tego, jaki działa w ramach natowskich jednostek natychmiastowego reagowania. Niewątpliwie też może odegrać wiodącą rolę w przypadku zagrożenia wschodniej flanki, niż siły interwencyjne budowane pod przewodnictwem Francji.

Warto zwrócić uwagę na ambitny program ochrony granic Unii Europejskiej przyjęty w czerwcu 2018 r. przez Komisję Europejską. Zakłada on między innymi zwiększenie liczebności funkcjonariuszy Frontexu z 10 000 do 20 000 oraz skierowanie na wody Morza Śródziemnego większej ilości statków patrolowych przeciwdziałających nielegalnej migracji<sup>26</sup>. 1 lipca 2018 r. Premier Austrii Sebastian Kurtz zapowiedział, że zabezpieczenie granic UE będzie „absolutnym priorytetem” prezydencji austriackiej. Proponowane środki na ochronę miały wynosić ponad 18 mld euro. Oprócz tego planowano przeznaczyć ok. 10 mld euro na funkcjonowanie agencji zapewniających bezpieczeństwo granic, czyli *Frontexu* oraz gwardii ochrony granic i wybrzeża.

Po trzech latach reform w sferze bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej można sformułować dwa zasadnicze i konkretne wnioski:

- po pierwsze, państwa Europy Środkowej i Wschodniej nie są zbyt zainteresowane rozwojem tzw. „europejskiej autonomii strategicznej”;
- po drugie, pandemia COVID-19 negatywnie wpłynęła na inicjatywy UE w dziedzinie obronności, takie jak Stała Współpraca Strukturalna (PESCO) i Europejski Fundusz Obronny (EDF), głównie ze względu na fakt znaczącej redukcji środków finansowych, przewidzianych na te programy. Z tego samego powodu restrykcje dotknęły najważniejszego, dla państw naszego regionu, projektu *Military mobility*.

## Bibliografia

- Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Bruksela, 2003.
- Budżet UE: wzmocnić potencjał UE w zakresie bezpieczeństwa i obronności*, Strasburg, 13.06.2018.
- Ciupiński A., Soja M., *Europejska unia bezpieczeństwa i obrony. Struktury. Wizje Perspektywy*, Warszawa 2020.
- Dokument koncepcyjny: Zdolności planowania operacyjnego i prowadzenia misji i operacji w dziedzinie WPBiO*, Bruksela 2017.

<sup>26</sup> [https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/commission-to-table-eu-external-border-proposal-by-september\\_116199551](https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/commission-to-table-eu-external-border-proposal-by-september_116199551) [dostęp: 05.07.2018].

Gotkowska J., *Czym jest PESCO? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, Warszawa 2018.

*Komunikat Komisji Europejskiej; o utworzeniu Europejskiego Funduszu Obronnego*, Bruksela, COM(2017)295.

Lesińska M. Stępniewski T., *Granice Unii Europejskiej i europejska polityka sąsiedztwa*, „Politeja” nr 2(41), 2016.

Mills C., *EU Defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, „BRIEFING PAPER”, Number 8149, 12.12.2017.

*Wspólna wizja wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela 2016.

<https://club.bruxelles2.eu/2018/06/huit-pays-adherent-a-linitiative-europeenne-dintervention-demmanuel-macron> [5.07.2018].

<https://www.defence24.pl/powstana-brytyjsko-nordycko-baltyckie-sily-reagowania-bez-polski>.  
Conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15148/eu-global-strategy-implementation-plan-on-security-and-defence\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15148/eu-global-strategy-implementation-plan-on-security-and-defence_en) [5.07.2018].

[https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/commission-to-table-eu-external-border-proposal-by-september\\_116199551](https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/commission-to-table-eu-external-border-proposal-by-september_116199551) [3.09.2018].

<https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/for-tomorrow-eu-will-spend-more-on-border-and-migration-control> [5.07.2018].

European Union approved Lithuania's initiative to form EU rapid cyber-incident response, [https://kam.lt/en/news\\_1098](https://kam.lt/en/news_1098) [10.01.2018].

<http://fotyga.pl/2018/03/anna-fotyga-on-the-ecs-action-plan-on-military-mobility> [5.06.2018].

<https://www.globalresearch.ca/the-militarization-of-the-european-union-schengen-area-hand-ed-over-to-us-nato-forces/5634742> [5.07.2018].

<http://www.mon.gov.pl/polska-w-nato/instytucje-nato-w-polsce/grupa-integracyjna-sil-nato-w-polsce-> [2017.07.19].

<http://www.nowastrategia.org.pl/gen-ben-hodges-odsiecz-polsce-z-usa-w-ciagu-5-dni> [5.07.2018].

<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-09-04/cwiczenia-zapad-2017-wojna-na-razie-informacyjna> [5.07.2018].

<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-09-04/cwiczenia-zapad-2017-wojna-na-razie-informacyjna> [10.01.2018].

The European Union is stepping up efforts to improve military mobility, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4385\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4385_en.htm) [5.07.2018].

<https://www.presstv.com/Detail/2017/11/11/541777/European-Union-EU-military-movement-NATO-Russian-threat-European-Transport-> [10.01.2018].

<http://www.radmor.com.pl/pol/Aktualnosci/ESSOR-informacja-prasowa> [5.07.2018].

### Summary

Under the influence of external threats and international relations, the European Union has taken measures to strengthen cooperation between Member States in the area of security since 2016. The decisions of permanent, structured cooperation in the field of the Common Security and Defence Policy (PESCO) were taken on June 22, 2017. 25 EU members have developed 47 projects to improve the quality of the European security system. For Central European countries the most important is *Military Mobility*. This aims to guarantee the unhindered movement of military personnel and assets within the borders of the EU. The *European Secure Software defined Radio* (ESSOR) project aims to develop common technologies for European military radios. *The Indirect Fire Support (EuroArtillery)* will develop a mobile precision artillery platform, which would contribute to the EU's combat capability. *Cyber Rapid Response Teams* (CRRTs) will allow Member States to help each other to ensure higher levels of cyber resilience and to collectively respond to cyber incidents.

*Oryginalna praca badawcza*

DOI: 10.34858/SNB.1.2020.008

**Nina DIDENKO**

ORCID: 0000-0002-7365-9370

e-mail: ngdidenko58@gmail.com

**Viktor TSUGAN**

Państwowa instytucja szkolnictwa wyższego Wyższa Szkoła Zarządzania Oświatą

Narodowa Akademia Nauk o Edukacji Ukrainy

Kijów, Ukraina

ORCID: 0000-0002-9750-8155

e-mail: 77tsugan22@gmail.com

## DEVELOPMENT OF VOCATIONAL EDUCATION AS A FACTOR OF NATIONAL SECURITY

## ROZWÓJ EDUKACJI ZAWODOWEJ JAKO CZYNNIK BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

**Zarys treści:** Rozwój wysokiej jakości i konkurencyjnego systemu kształcenia zawodowego (VET) jest istotnym czynnikiem zapewniającym bezpieczeństwo narodowe i koncentruje się na rozwoju systemu VET w zakresie zgodności zakresu i obszarów szkolenia pracowników z potrzebami gospodarki i rynku pracy; finansowanie kształcenia zawodowego z udziałem pracodawców; inwestowanie w szkolenie wysoko wykwalifikowanych pracowników. Pilność rozwoju szkolnictwa zawodowego na Ukrainie jako czynnika bezpieczeństwa narodowego dodatkowo nasila się w kontekście rosyjskiej agresji zbrojnej na Ukrainę, gdyż dotyczy ona zdolności i gotowości absolwentów kształcenia zawodowego do służby w Siłach Zbrojnych Ukrainy i pracy w przemyśle obronnym. Celem artykułu jest analiza rozwoju szkolnictwa zawodowego pod kątem wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego, przygotowania absolwentów do pełnienia obowiązków w zakresie bezpieczeństwa narodowego, organizowania działalności placówek kształcenia zawodowego na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego.

**Abstract:** The development of a high-quality and competitive system of vocational education (VET) is an important factor in ensuring national security, which focuses the development of the VET system on the compliance of the scope and areas of training of workers to the needs of the economy and labour market; financing of vocational education with the participation of employers and investing in the training of highly skilled workers. The relevance of the development of vocational education in Ukraine as a factor of national security is further growing in the context of Russia's military aggression against Ukraine, as it concerns the ability and readiness of graduates of vocational education to serve in the Armed Forces of Ukraine and work in the defence

industry. The purpose of the article is to analyse the development of vocational education in terms of strengthening national security, preparing graduates to perform responsibilities for national security and organizing the activities of vocational education institutions on the basis of public-private partnership.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo narodowe, szkolnictwo zawodowe, wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, partnerstwo publiczno-prywatne

**Key words:** national security, vocational education, challenges and threats to national security, public-private partnership

## Introduction

The urgency of reforming the system of vocational education in accordance with the requirements of national security is determined, in our opinion, by the following factors:

- 1) the competitiveness of the national economy largely depends on the skills of workers, their ability to quickly acquire new knowledge, skills and adapt to the latest technological changes, so the quality of vocational education and competencies received by graduates of vocational schools is an important factor for national security. The latest military and defence-industrial technologies require qualified personnel capable of high-quality and rapid acquisition of new knowledge and skills. At present, while Ukraine is waging war in the east, this factor is especially important because new weapons are being delivered to the army and new technological methods of warfare are being used, which requires appropriate competencies from soldiers to use them;
- 2) the introduction of information technology in the defence sector necessitates the improvement of computer literacy of those who work in this field. Separately, we can talk about cyber threats, which requires the training of technicians who can adequately protect the information systems of critical infrastructure, in particular, this applies to the training of telecom operators, providers of transport and banking services, etc.;
- 3) an important factor of national security is the appropriate level of patriotism and resistance to hostile influences, because most graduates of vocational schools serve in the military after graduation.

The National Security Strategy of Ukraine adopted in 2020 identified the following areas of its implementation: the development of human capital of Ukraine through the modernization of education and science and the development of public-private partnership. According to Article 57, for the development of human capital it is necessary to: create jobs in Ukraine; to modernize the system of preschool and complete general secondary education, vocational and higher education, to bring educational standards to the needs of social development and to the best world standards. According to Article 60, strengthening the combat potential of the Armed Forces of Ukraine and other bodies of the defence forces should be done by modernizing the system of mobilization



training and mobilization, as well as pre-conscription training and military-patriotic education of youth. Article 61 stipulates that the defence industry will meet the needs of the Armed Forces of Ukraine, other components of the security and defence sector of Ukraine in armaments and military equipment, invest in the development of technology, production capacity, human resources, attract investment, participate in joint international projects, implement potential public-private partnership and will thus act as a driver of economic growth<sup>1</sup>.

Thus, the main issues of vocational education development in the context of national security cover the following aspects: modernization of vocational education system, mastering by graduates of competencies necessary for state defence, use of public-private partnership projects and active military-patriotic education.

The subject of the article is the main directions of development of the system of vocational education to ensure national security.

The purpose of the article is to analyse the development of vocational education in terms of strengthening national security, preparing graduates to perform responsibilities for national security and organizing the activities of vocational education institutions on the basis of public-private partnership.

The main problem of the research, formulated in this article, is the following: how the reform and modernization of the vocational education system can contribute to strengthening national security and how to organize these activities on the basis of public-private partnership.

## **Safe dimensions of vocational education**

Analysis of safety dimensions of vocational education shows that the main indicator of educational institutions is the compliance of training of workers with the needs of the national economy, in the field of national security – training of highly skilled workers for the defence industry. At present, there is an imbalance in the interaction between public administration bodies, the system of vocational education, employees and employers for the training of such personnel. This, of course, requires forecasting the necessity for specialists in the economy and communication of educational institutions with potential employers. Therefore, the issue of formation of mechanisms and structures capable of effectively implementing the state policy of bringing the educational market in line with the labour market and the needs of the domestic economy is on the agenda, as well as the legislative support for their functioning. Successful foreign experience can be a certain reference point here. For example, in the United States, issues of national security and education are considered in the context of human capital development, improving the state and society's protection against current and potential threats. Back in 1983, the report of the National Commission for the

---

<sup>1</sup> Ukaz Prezydenta Ukrainy №392/2020 «Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnya 2020 roku «Pro Stratehiyu natsional'noyi bezpeky Ukrainy» URL:[www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua) > 3922.

Improvement of Education “A Nation At Risk: The Imperative For Educational Reform” (1983) referred to the low level of education in the workforce and the challenges of international competition in the United States, which led to the need to provide assistance in this area, which should come from the students themselves; from parents, teachers, school boards; from colleges and universities; from local, state and federal officials; from teachers’ and administrators’ organizations; from industrial and labour councils; and from other groups interested in educational reform that are responsible for it.

In 2012, the Council on Foreign Relations Expert Group prepared a report entitled “U.S. Education Reform and National Security”<sup>2</sup>, which covers issues of education and security and their interactions. The Task Force sets forth three central recommendations:

- Implement educational expectations in subjects vital to protecting national security. The states should expand the Common Core State Standards, ensuring that students are learning the skills and knowledge necessary to safeguard the country’s national security. Science, technology, and foreign languages are essential — as are creative problem-solving skills and civic awareness. It is essential that necessary resources accompany these enhanced standards to fuel successful implementation.
- Make structural changes to provide students with good choices. States and districts should stop locking disadvantaged students into failing schools without any options; this is bad for the students and bad for the United States as a whole. Enhanced choice and competition, in an environment of equitable resource allocation, will fuel the innovation necessary to transform results.
- Launch a “national security readiness audit” to hold schools and policymakers accountable for results and to raise public awareness. At the heart of this recommendation is the creation of more meaningful assessments and simulations of student learning and, then, a coordinated, national effort to create targets and repercussions tied to the Common Core. A high-publicity public awareness campaign linked to the audit will engage the American people<sup>3</sup>.

In our opinion, an important conclusion of experts is that the United States needs to build a stronger foundation of skills and knowledge among its citizens. Without high quality standards, assessments, and accountability, citizens’ life prospects are limited, and the United States’ economic, military and diplomatic security is severely impaired<sup>4</sup>.

The report also drew attention to the fact that the acute problem for the United States is the unsatisfactory state of health of graduates, which makes it difficult to meet the requirements for future armed services recruitment (health, educational level, criminal record)<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Joel I. Klein, C. Rice, Julia C. Levy, *U.S. Education Reform and National Security* (Independent Task Force Report No. 68) – New York: Council on Foreign Relations Press March 2012. – 120 p.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

We believe that the main recommendations of this report are extremely important for Ukraine. This is also due to human development indicators, where Ukraine is below the average level in Europe and Central Asia, and this figure has not improved in 10 years. As a result, Ukrainian youth do not have the opportunity to grow into productive adults. A newborn child in our country only achieves 63% of the productivity of an adult with a sufficient level of education. The World Bank notes that this figure is higher among countries with similar levels of economic growth, but at the same time it is lower than in Europe and Central Asia. To solve this problem, large investments in education, health care and social protection are needed. For example, in Poland a child can expect to achieve 75% productivity and in Tajikistan – 50%<sup>6</sup>.

One of the threats to national security is the departure of qualified specialists abroad. The National Report “Ukrainian Society: Migration Dimension”<sup>7</sup> states that the negative impact of natural and migratory factors of population decline on the country’s defence system is manifested in two key areas. In both cases, it is the working population of working age, which has the necessary physical development, education, professional knowledge and skills to perform the relevant functions, which determines the mobilization potential of the population.

The processes of natural and migratory population reduction also affects the ability to meet the labour needs of those enterprises that are involved in the implementation of military (defence) orders. Manufacturing in the interests of the security and defence sector requires highly qualified specialists, who are already in significant demand, which, due to migration, remains largely unsatisfied.

According to the authors of the study<sup>8</sup>, the most threatening is the reduction of the economically active population of working age (1.8 million people, or 9.7%), which is the basis of the mobilization potential of the country. Prolonged depopulation and ageing of the population and its high migration mobility have an extremely negative impact on the mobilization potential of the basic component of the security and defence sector – the Armed Forces of Ukraine.

Thus, the practice of working abroad not only reduces the number of mobilization opportunities, but also simplifies the decision to abandon military service and work at defence enterprises, even in conditions of armed aggression. This can lead to a general mobilization depletion of the population of Ukraine, so it increases the threats not only in the field of military development, but also for the sovereignty and territorial integrity of our country.

<sup>6</sup> Indeks lyuds'koho rozvytku v Ukrayini za ostanni 10 rokiv ne pokrashchuvavsya URL: mind.ua ›novyny› 20215947-indeks-lyudskogo-rozvitku-

<sup>7</sup> Ukrayins'ke suspil'stvo: mihratsiyyny vymir: nats. dopovid' / Instytut demohrafiyi ta sotsial'nykh doslidzhen' im. M. V. Ptukhy NAN Ukrayiny. - K., 2018. – 396 p.

<sup>8</sup> Ukrayins'ke suspil'stvo: mihratsiyyny vymir: nats. dopovid' / Instytut demohrafiyi ta sotsial'nykh doslidzhen' im. M. V. Ptukhy NAN Ukrayiny. - K., 2018, pp. 280–282.

## **Development of public-private partnership in the field of vocational education as a factor of strengthening national security**

In the field of vocational training, the close relationship between education and work is extremely important. This requires knowledge of changes in the demand for vocational skills for the rapid response of the education and vocational training system to structural changes in the economy and society. The success of initiatives in these areas is determined by the correlation with the objectives of economic and social policy.

A special role in their solution belongs to the implementation of public-private partnership (PPP) projects. The positive consequences of the implementation of PPP projects should be: promotion of better management and coordination of the VET system with the needs of the labour market; introduction of educational innovations; improving the quality of vocational education; increasing the level of employment of graduates.

In recent years, Ukraine has developed the necessary legal framework for the implementation of PPP in the VET system, in particular in Article 6 of the Law of Ukraine “On Education” (2017)<sup>9</sup> public-private partnership is included in the foundations of public policy in education and principles of educational activities.

The main areas of partnership between VET institutions and employers are, in our opinion, the following:

- joint development of professional and educational standards;
- joint provision of professional qualifications to graduates;
- providing practical training of students and internships for teachers and masters of industrial training at enterprises;
- introduction of payments by enterprises and organizations of branches and nominal scholarships for the best students;
- providing enterprises and organizations with assistance in the maintenance and development of the material and technical base of vocational and technical institutions;
- introduction by enterprises and organizations of material and moral stimulation of teachers and masters of industrial training.

In recent years, the practical implementation of public-private partnership projects in the form of dual education has become popular in Ukraine. The main changes in the organization of the educational and production process in the introduction of elements of the dual form of education are to strengthen the practical orientation of training skilled workers, the introduction of block-modular construction of the educational process: evaluation of learning outcomes according to employers’ needs.

Since September 1, 2019, elements of the dual form of education in vocational (technical) education institutions have been implemented by 262 institutions, 1,000 employers, training of 190 working professions is carried out and 12,000 students study in dual education programmes.

---

<sup>9</sup> Pro osvitu: Zakon Ukrainy (2017) URL: zakon.rada.gov.ua.

Currently, the training of modern workers requires new approaches to training, the use of modern and effective educational technologies, the main result of which should be the employee's ability to self-improve, rapid adaptation to changes in production and services, which highlights the need for quality education and innovative development VET on the basis of public-private partnership. This determines the relevance of modernization of the educational process and the transition from traditional to a targeted model of training, which is implemented in the format of network interaction of educational institutions and enterprises, which should focus on the specifics of the order for economic needs.

The above analysis shows that combining the efforts of the VET system with employers for systematic, constructive and mutually beneficial cooperation to ensure high quality training, attract additional resources for the development of the VET system and its focus on modern labour market requirements, is an important factor in national security.

### **Post-pandemic need for modern and quality vocational education**

Lucia Duriš Nicholsonová points out in the article “The post-pandemic need for modern and high-quality vocational education and training” that, despite the damage caused to society and individuals by the coronavirus crisis, we must ensure that the European workforce is ready to solve future challenges. According to her, employment and education are among the most affected by the crisis due to lockdowns and measures taken by governments to prevent the spread of the virus and its devastating effects. According to Eurostat, in January 2020 the unemployment rate in the EU was 6.6%, the lowest in 20 years. After the crisis in September 2020, the unemployment rate in the EU-27 rose to 7.5%, and youth unemployment also rose from 14.5% last year to 17.1%<sup>10</sup>.

We believe that the pandemic has become a significant threat to the national security of all countries, so we agree that in addition to combating the coronavirus, the focus should be on stimulating economic recovery and employment. Vocational education and training are tools that can quickly overcome skills shortages and labour market needs, thus contributing to economic recovery and strengthening national security.

To this end, the European Commission has proposed action at the EU level to support vocational education reform as part of its post-COVID-19 recovery agenda. The Parliamentary Committee on Employment and Social Affairs calls for the modernization of VET to meet the needs of sustainable competitiveness, social justice and sustainability in the following areas:

- VET systems must be accessible to all citizens, including vulnerable groups. All relevant stakeholders should be involved throughout the design and supply process;

---

<sup>10</sup> Lucia Duriš Nicholsonová. The post-pandemic need for modern and high-quality vocational education and training. URL: [www.theparliamentmagazine.eu](http://www.theparliamentmagazine.eu).

- when implementing a new policy, specific, measurable goals need to be set so that the advantages and disadvantages of such a policy can be compared and assessed;
- sharing best practices and collecting data will lead to a data-based policy that will strengthen the role of VET in the recovery process<sup>11</sup>.

Also noted are the constant technological advances and increasing automation requirements and transforming of the labour market. According to the OECD, 50-70% of work tasks will change dramatically due to automation. Many tasks will be replaced and many new jobs will be created. The VET curriculum should reflect this, focusing on knowledge and current skills<sup>12</sup>.

Another factor that will significantly affect labour markets is the fact that European society is ageing and the working-age population is decreasing. According to the Commission's report on the impact of demographic change, the EU's population is expected to decline by 18% by 2070, with different projections for different Member States and regions. This raises the question of the need to make VET more attractive to young people and to promote lifelong learning and vocational education.

Particular emphasis is placed on the cooperation of VET institutions with micro, small and medium enterprises and all relevant stakeholders. To make VET more attractive, it is important to promote mobility through programmes such as ErasmusPro and Erasmus +. In the 2014-20 budgetary period, almost €3 billion from the Erasmus + budget was allocated to VET. This has allowed around 130,000 students and 20,000 staff to take advantage of this mobility opportunity each year. Moreover, Erasmus+ strategic partnership programmes fund almost 500 VET projects each year<sup>13</sup>.

Thus, recovery from the coronavirus crisis is seen as an important step in creating a modern and high-quality VET system that can provide jobseekers with modern skill sets that allow them to remain able to work and be competitive in the labour market.

To predict the development of the VET system in the post-pandemic period, the report "Impact of Covid-19 on Technical and Vocational Education Market 2020–2028 – Pearson, CleanEdison, GP Strategies, CORE Education & Technologies, First 4 Skills, Interserve Learning & Employment, etc"<sup>14</sup> can be used, which provides a comprehensive overview of market findings to analyse the impact of COVID-19. The report aims to provide an idea of how COVID-19 has affected the market for technical and vocational education, the dynamics, trends and prospects for the future during the forecast period from 2020 to 2028. In addition, the report offers an in-depth analysis of individual segments in some major markets in different regions, such as North America, Europe, Asia-Pacific, Latin America, the Middle East and Africa.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Lucia Duriš Nicholsonová, *The post-pandemic need for modern and high-quality vocational education and training*, URL: [www.theparliamentmagazine.eu](http://www.theparliamentmagazine.eu).

<sup>14</sup> Impact of Covid-19 on Technical and Vocational Education Market 2020-2028 – Pearson, CleanEdison, GP Strategies, CORE Education & Technologies, First 4 Skills, Interserve Learning & Employment, etc URL: <https://www.zealinsider.com/report/9755/technical-and-vocational-education-market#sample>.

In order to further determine the directions of development of the VET system, it is worth paying attention to the study “Key lessons from national industry 4.0 policy initiatives in Europe” (2017),<sup>15</sup> which determined that the development of industry 4.0 will lead to many job cuts where production is already largely automated and in office workers employed in the service sector. According to the study, the global labour market will lose about seven million jobs, two-thirds of which are administrative and office positions. On the other hand, the need for IT specialists will increase. Therefore, the most important investment that people, firms and governments can make to change the nature of work is to increase human capital. At the general economic level, human capital is positively correlated with the general level of implementation of advanced technologies. Firms with a higher proportion of educated workers are better able to innovate. Individuals with more powerful human capital receive higher economic returns from new technologies.

Thus, the post-pandemic period requires new forms and directions of VET development, which will have a positive impact on economic development and strengthening national security.

We believe that in the matter of strengthening the national security of the country, education should ensure the formation of critical thinking, national consciousness, and the strengthening of spiritual security in VET students. This will contribute to the formation of patriotic, civic consciousness, which, of course, affects the state of national security.

The purpose of the article is achieved and the research problem is solved by substantiating the main directions of development of the VET system as a factor of national security. The study allows us to draw the following conclusions.

Modernization of the VET system and introduction of new forms of interaction with employers are important factors in ensuring the demand for professionals trained in the system of vocational education and training. The benefits of a successful public-private partnership for skills development mean increased access to learning, a focus on demand for vocational education and training, employment and economic growth. This indicates that the use of PPP in vocational education combines educational and labour processes affects the participation of the economically active population in the labour market, is an important factor in strengthening the economy and defence, and it is one of the mechanisms to provide the labour market with qualified personnel.

The functioning of the partnership mechanism between vocational education institutions and employers in Ukraine requires the following conditions: a sufficient legal framework that is in line with international agreements and allows partners to agree on the terms of interaction; state and public institutions that will promote dialogue and partnership between educational institutions and employers in the new socio-economic environment, providing financial, organizational, political support; free, independent and empowered partners who seek mutual understanding and are able to develop a common vision of the labour market prospects; adherence to certain

---

<sup>15</sup> Key lessons from national industry 4.0 policy initiatives in Europe. URL: [ec.europa.eu > default > files](https://ec.europa.eu/default).

principles by social partners and promotion of such forms of partnership that meet the modern needs of socio-economic development of the country.

For the national security of Ukraine, the importance of the development of vocational education is also that the additional vocational education received on the basis of VET institutions contributes to the adaptation and rehabilitation of social and professional groups to the rapidly changing social environment and prepares specialists for new production.

### Bibliography

- A Nation At Risk: The Imperative For Educational Reform. An Open Letter to the American People (April 1983). United States Department of Education. URL :<http://www2.ed.gov/pubs/NatAtRisk/index.html>.
- Bezpekovi vymiry osvithn'oyi polityky: svitovyy dosvid ta ukrayins'ki realiyi : analit. dop. / [Ishchenko A.YU., Zubchenko S.O., Karpenko M.M., Lozovyy V.S., Chernenko T.V.]. – K. : NISD, 2017.
- Hoeckel K. Key Evidence on Vocational Education and Training Policy from Previous OECD WorkURL:[www.oecd.org/education](http://www.oecd.org/education) > .
- Impact of Covid-19 on Technical and Vocational Education Market 2020-2028 – Pearson, CleanEdison, GP Strategies, CORE Education & Technologies, First 4 Skills, Interserve Learning & Employment, etc URL:<https://www.zealinsider.com/report/9755/technical-and-vocational-education-market#sample>.
- Indeks lyuds'koho rozvytku v Ukraini za ostanni 10 rokiv ne pokrashchivsya URL:[mind.ua > news > 20215947-indeks-lyudskogo-rozvitku-](http://mind.ua/news/20215947-indeks-lyudskogo-rozvitku-)
- Key lessons from national industry 4.0 policy initiatives in EuropeURL:[ec.europa.eu > default > files](http://ec.europa.eu/default/files).
- Klein Joel I., Rice C., Levy Julia C.U.S. Education Reform and National Security (Independent Task Force Report No. 68). New York : Council on Foreign Relations Press. March 2012.
- Natsional'na bezpeka Ukrainy u vyklykakh novitn'oyi istoriyi : monohrafiya / avt.-uklad. V. I. Shpak; ker. avt. kol. S.I. Tabachnikov. – K. : DP «Ekspres-ob'yava», 2020.
- Nicholsonová L.D. The post-pandemic need for modern and high-quality vocational education and training. URL:[www.theparliamentmagazine.eu](http://www.theparliamentmagazine.eu) > .
- Pro osvitu:Zakon Ukrainy (2017)URL:[zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) > .
- Ukaz Prezidenta Ukrainy №392/2020 «Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnya 2020 roku «Pro Stratehiyu natsional'noyi bezpeky Ukrainy» URL:[www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua) > 3922.
- Ukrayins'ke suspil'stvo: mihratsiynyy vymir : nats. dopovid' / Instytut demohrafiyi ta sotsial'nykh doslidzhen' im. M.V. Ptukhy NAN Ukrainy. K., 2018.



### **Summary**

The development of a high-quality and competitive system of vocational education (VET) is an important factor in ensuring national security and focuses the development of the VET system on the compliance of the scope and areas of training of workers to the needs of the economy and labour market; financing of vocational education with the participation of employers; investing in the training of highly skilled workers.

The purpose of the article is to analyse the development of vocational education in terms of strengthening national security, preparing graduates to perform responsibilities for national security and organizing the activities of vocational education institutions on the basis of public-private partnership.



## **Klwdia DUBYCH**

Public Administration  
Ukrainian State Employment Service Training Institute  
ORCID: 0000-0002-7403-9771  
e-mail: kdubych@ukr.net

## **Nataliia SEROHINA**

Ukrainian State Employment Service Training Institute  
ORCID: 0000-0002-4491-4723  
e-mail: nataliseryogina79@gmail.com

## **THE SHADOW LABOUR AND EMPLOYMENT MARKET IN UKRAINE – THE THREATENING TREND TO ITS NATIONAL SECURITY**

## **SZARA STREFA RYNKU PRACY I ZATRUDNIENIA NA UKRAINIE – ZAGRAŻAJĄCY TREND W BEZPIECZEŃSTWIE NARODOWYM**

**Zarys treści:** Obecny stan szarej strefy rynku pracy to zagrażający trend w bezpieczeństwie narodowym Ukrainy, gdyż bezpośrednio wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy społeczeństwa. Zatrudnienie w szarej strefie traktowane jest jako nielegalne angażowanie się pracownika w działalność gospodarczą przez pracodawcę. W związku z tym uzasadniamy, że rynek pracy ze swym destrukcyjnym rozwojem może zagrażać interesom narodowym Ukrainy, gdyż obejmuje całą ludność pracującą państwa i tworzy jego potencjał gospodarczy. W celu zidentyfikowania wielkoskalowych problemów rynku pracy, szeregu czynników zacięniających rynek pracy i zatrudnienie, w tym regulacje polityczne, gospodarcze, społeczno-demograficzne, zastosowano analizę PESTL. Badanie wykazało, że negatywny i destrukcyjny wpływ tych czynników dotyczy nie tylko rynku pracy i zatrudnienia, ale także gospodarki, ochrony socjalnej, sytuacji demograficznej i rozwoju społecznego całej Ukrainy, co zagraża bezpieczeństwu narodowemu Ukrainy.

**Słowa kluczowe:** państwo, bezpieczeństwo narodowe, interesy narodowe, zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, polityka państwa szara strefa rynku pracy, zatrudnienie, analiza PESTL

**Key words:** state, national security, national interests, threats to national security, state policy, shadowing, labour market, employment, PESTL-analysis, factors

## Introduction

Ukraine, as a sovereign democratic state, according to its Constitution and other normative legal acts, guarantees a set of legislative and organizational measures aimed at permanent protection of the vital interests of citizens, society and state, which ensures sustainable development of society, and timely detection, prevention and neutralization of real and potential threats to national interests. Given this, the labour and employment markets are within the orbit of national interests, especially when they begin to develop destructively and pose a threat to social development and the state itself.

The shadowing of the labour and employment market is a serious challenge for the development of modern society, both in the individual countries of the world and globally. The *Organization for Economic Co-operation and Development*<sup>1</sup> (OECD) estimates that there are 1.2 billion official jobs in the global economy, while 1.8 billion are employed in the informal sector. Data from the International Labour Organization (ILO) show that the largest share of shadow employment in the world labour markets are in countries with low or average incomes: more than 50% of the labour forces of these countries are covered by informal labour relations<sup>2</sup>.

The transfer of a significant part of the employed population from the official to the shadow sector of the labour market is also true in Ukraine. Thus, according to published data of the State Statistical Service of Ukraine, in 2019, the number of informally employed was almost 4.0 million people, which was 24.3% of the employed population, whereas before 1990 shadow employment covered 2–6% of the population of Ukraine. That is, the domestic labour and employment market has a steady and clear tendency to spread shadowing, which threatens the vital economic interests of Ukraine and national security in general<sup>3</sup>.

## Retrospective analysis of the shadowing of the labour market and its impact on the national security of Ukraine

Examining the shadowing of the labour market through the prism of national security, it is necessary to investigate what is included in the concept of “national security,” “national interests” and “threats to national security.” In our opinion, it is expedient in our study to define “national security” in the Terminological Dictionary of the authors Chubenko A.G., Loshitsky M.V., Pavlov D.M. and others<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Notes. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) is an intergovernmental economic organization with 37 member-countries, founded in 1961 to stimulate economic progress and world trade area.

<sup>2</sup> T.A. Tishchuk, Yu.M. Kharazishvili, O.V. Ivanov, (2011) *Shadow economy in Ukraine: scales and directions of overcoming*”, 96, pp. 5–47.

<sup>3</sup> N.M. Kraus (2014), *Determinants of the shadow economy in innovative economic conditions*, 148, p. 114.

<sup>4</sup> N.M. Kraus (2014), *Determinants of the shadow economy in innovative economic conditions*, 148, p. 265.

*National Security of Ukraine* – a set of legislative and organizational measures aimed at permanent protection of the vital interests of citizens, society and the state, which ensures sustainable development of society, and timely detection, prevention and neutralization of real and potential threats to national interests, etc., and *national interests* – vital material, intellectual and spiritual values of the people of Ukraine as a bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine, determining the needs of society and the state, the implementation of which guarantees the state sovereignty of Ukraine and its progressive development; *threats to national security* – existing and potentially possible phenomena and factors that pose a danger to the vital national interests of Ukraine<sup>5</sup>.

Terminological analysis of the encyclopedic literature<sup>6</sup> established that *shadow* (informal) *employment is*: illegal involvement of an employee in economic activities by the employer. Shadow employment is an illegal format of labour relations, which is usually initiated by the employer or employee for the purpose of non-payment of taxes or evasion of the law.

ILO experts also single out *informal employment* as a form of employment that does not provide legal or social protection to workers at work, thereby increasing their economic vulnerability. The terms shadow (informal) employment and employment in the informal economy are considered to be identical. Analogues of this term in English are also: unreported, unreported or informal employment; hidden under the table; cash-in-hand payment; part-time work or work on the side (combination of full-time work with part-time work or combination of work and study at an educational institution) (moonlighting). Some Western economists view shadow employment as part of an underground economy or a non-observed economy. It should be noted that there is currently no generally accepted approach to the definition of “shadow” employment and related concepts.

Shadow employment is related to the *shadow* (informal) *economy*, which is understood as a type of economic activity aimed at illegal income generation, evasion of state and non-state control and payment of taxes. There are underground economies, fictitious economies and criminal economies, in which the shadow format of employment prevails.

*The shadow labour and employment market* – is an illegal activity associated with the reality of informal employment – the use of employees’ labour without employment contracts and agreements, payment of wages “in envelopes,” tax and social security contributions evasion, unpaid overtime, no sick leave or paid vacations, and violation by employers of other requirements of labour legislation.

The effectiveness of the state policy of de-shadowing depends on a clear, complete and objective identification of the factors influencing the studied phenomenon, their thorough analysis, systematization and assessment of their priority based on the use of

<sup>5</sup> N.M. Kraus (2014), “Determinants of the shadow economy in innovative economic conditions”, – 148 p. P. 265.

<sup>6</sup> *Encyclopedia of public administration*, in 8 volumes, (2011), V.M. Knyazev, I.V. Rozputenko, – p. 748. Pp. 659–660.

adequate scientific research methods. According to the authors, these tasks can be effectively solved with the help of; *PESTL-analysis*<sup>7</sup>, which is widely used by modern researchers and analysts of public policy to identify large-scale problems; comprehensive study and evaluation; comprehensive generalization of the environmental impact on the phenomenon; process or policy.

The shadow labour and employment market is determined by a number of factors that can be grouped into *external (exogenous) and internal (endogenous)*. External factors in comparison with internal factors have greater significance, weight and priority given the scale of their impact on the phenomenon under study. Internal factors can be determined by the human factor, subjectivity, while external factors are, on the contrary, objective in nature and are determined by economic and social policy, legislation and so on. Exogenous and endogenous factors, despite their differences, in particular in nature, specificity and priority of impact, are interrelated.

The argument for the application of PESTL-analysis is the national scale of coverage and the urgent need in society for an immediate solution to the problem of the shadow labour market. The obtained results of PESTL-analysis will allow: segmentation and better presentation of the range of factors (microenvironments) of shadowing of the labour and employment market; comprehensive comprehension the problems of the object of study; identification of the relationship between them; ability to formulate proposals for de-shadowing the labour and employment market; will contribute to the definition of mechanisms, tools and priorities of the relevant state policy; the development of regulations, concepts, strategies, etc.

The chronological boundaries of PESTL analysis are 2010–2019.

Based on the method of application of PESTL-analysis<sup>8</sup>, we will define microenvironments and factors of the shadow labour and employment market of the population in Ukraine, and further factors, the main ones being: political; economic; socio-demographic; regulatory.

Microenvironments and factors of the shadow labour and employment market may be unstable and under certain circumstances change. The authors share the point of view of G. Johnson, K. Skulz, R. Whittington and other researchers<sup>7</sup> that the priority of certain factors, relevance and validity of the results of PESTL analysis may be limited in time and sometimes characterized by subjectivity. We will consider the factors, assess their impact on the shadow labour and employment market in Ukraine, and identify and analyse the problems that exist in the relevant macro-environments.

*The political factor* significantly affects the shadow labour market and employment. This is explained by the fact that in Ukraine the subjects of development, adoption of state policy in the labour and employment market, relevant government programmes and measures, their funding and proper control over their implementation lack an adequate understanding of relevant issues.

<sup>7</sup> Notes. **PESTL** (acronym – Political, Economic, Social, Technological, and Legislative) is a type of scientific analysis. Depending on its specifics of the issue investigated in a study, the dimensions, categories of the PESTL analysis can be enlarged by others one, such as Demographic, Environmental, Institutional, Ethnic, Cultural, Geographical, etc.

<sup>8</sup> G. Johnson (2008), *Exploring Corporate Strategy*, – 664 p. Pp. 3, 53–56.

The data of the survey conducted in 2016 by TNS-Ukraine<sup>9</sup> show that corruption in senior management and the impunity of corrupt officials are the main reasons for the spread of corruption in Ukraine. Ukraine has not achieved significant results in the fight against corruption during the years of state independence: although senior officials declare it a priority of reforms and social development, the scale of this negative phenomenon in the economy, labour and employment market, and in other spheres of public life, remains the largest threat to the socio-economic development of the country.

Evidence that Ukraine is one of the most corrupt countries in the world is the *Corruption Perceptions Index*<sup>10</sup> (CPI), which is calculated by experts from the International Organization for Transparency International. It is determined that during 1998–2016 the ratings of Ukraine are critically high – they are close to the total number of studied countries.

In 2016, Ukraine ranked 131st out of 176 countries surveyed in the corruption rankings, with a worse score than Nepal, Sierra Leone, Paraguay, Laos, Honduras, and other “problematic” countries, and in 2019 ranked 126th out of 180, including the group of “countries trying to fight corruption,” having the same position as Azerbaijan, Kyrgyzstan and Djibouti (a country in East Africa). The high levels of corruption in Ukraine are evidenced by the expert assessments of *Global Integrity*,<sup>11</sup> and in 2016 the European Court of Auditors recognized Ukraine as the most corrupt country in Europe.

The most threatening form of corruption that ‘paralyses’ the labour and employment market in Ukraine is *political corruption*<sup>12</sup>, which is caused by conflicts of interest – contradictions between the personal interests of officials in the civil service, the realization of legitimate rights of citizens to work. Examples of political corruption in the labour market are the abuses of power by state officials in order to obtain benefits for private purposes. This type of corruption subordinates state power to the private, corporate interests of corrupt oligarchic clans and criminal groups, as a result of which the effectiveness of the policy of de-shadowing the labour and employment market is reduced. De facto, in Ukraine there are currently no real mechanisms of accountability of politicians for corruption, non-implementation of their declared election programmes, and government officials for non-implementation or improper implementation of approved state strategies, programmes, etc., which leads to formalism, bureaucracy and imitation.

<sup>9</sup> Kantar Group Company (2017), *Ukrainians named the main obstacle to the country's development*, electronic resource, access mode: <https://tns-ua.com/news/ukrayintsi-nazvali-golovnu-pereshkodu-na-shlyahu-rozvitku-krayini>, 37.

<sup>10</sup> Notes. The **Corruption Perceptions Index (CPI)** scores and ranks countries/territories based on how corrupt a country's public sector is perceived to be by experts and business executives. It is a composite index, a combination of many surveys and assessments of corruption, collected by a variety of reputable institutions. The CPI is the most widely used indicator of corruption worldwide. **CPI** is a peculiar ‘barometer’ of society's attitude to corruption, based on which foreign investors, bankers, and international businessmen make decisions about investing, lending, trading, and so on.

<sup>11</sup> Notes. **Global Integrity** annually assesses the levels of corruption in the world based on a survey of citizens, foreigners, entrepreneurs and analysts living in the countries studied.

<sup>12</sup> Notes. **Political corruption** is the illegitimate use by public authorities (politicians, government officials) of the given opportunities and powers for private or group gains (material, social, etc.).

Examples of political corruption in combination with bureaucracy and bribery are a “cancerous tumour” of the labour and employment market, which distort its functioning, spread shadow schemes of economic relations and cultivate an antisocial culture of labour relations. This thesis can be confirmed by the results of scientific research obtained by World Bank experts S. Johnson, D. Kaufman and P. Zoido-Lobodan<sup>13</sup>, which prove that it is the political factor (the format of the state’s influence on the economy, the political will of its senior officials) that determines the share of the economy that “drifts into the shadows.” It has been proven that countries with high levels of corruption tend to have a larger shadow economies and shadow labour markets and employment.

Thus, the political factor is, according to the authors, the most important of the studied exogenous factors. Extrapolation of the results of the World Bank experts’ study<sup>14</sup> to the subject of this study gives grounds to argue that the solution to the problem of the shadow labour market and employment in Ukraine lies in the political sphere – this is a priori a political issue that cannot be solved without political will and support from senior officials of the state, political parties and the public. Combating and preventing corruption in the labour market is a vector of state policy in this area.

The high level of public confidence in the state testifies to its authority in society, the low level of corruption of officials, confidence in their ability to effectively and efficiently spend taxpayers’ funds and manage budget expenditures. At the same time, the shadow labour and employment market leads to insecurity of social and labour relations of informally employed people, low quality living standards of citizens and a decrease in their confidence in public authorities and can lead to acts of disobedience and confrontation, which in turn can become a threat to the national security of Ukraine on the basis of internal signs of threat<sup>15</sup>.

The results of a nationwide survey conducted by the Democratic Initiatives Foundation<sup>16</sup> show that law-abiding behaviour, moral norms and values are mostly levelled among business entities and citizens of Ukraine. The practice of legal nihilism is widespread – a form of deformation of the legal consciousness of citizens, which is characterized by their conscious disregard for legal norms. In addition, levels of trust in public authorities in Ukraine are critically low and tend to deteriorate. Under such conditions, the promises of politicians and government officials to carry out reforms, their assurances to improve the living standards of citizens, to provide public goods in exchange for taxes paid are sceptically and negatively perceived in society, causing resistance.

<sup>13</sup> Democratic Initiatives Foundation, (2016), electronic resource, website, access mode: <http://dif.org.ua/article/2016-y-politichni-pidsumki-zagalnonatsionalne-opitivannya>, 39, pp. 387–392.

<sup>14</sup> Johnson S. *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, S. Johnson, D. Kaufmann, P. Zoido-Lobaton. *American Economic review*, 44. Pp. 387–392.

<sup>15</sup> *International Journal of Emerging Trends in Engineering Research* (2020), “Determination of requirements for protection of radio-electronic means of security management of particularly important state energy facilities from the destructive impact of electromagnetic”.

<sup>16</sup> Democratic Initiatives Foundation, (2016), electronic resource, website, access mode: <http://dif.org.ua/article/2016-y-politichni-pidsumki-zagalnonatsionalne-opitivannya>, 39.



The driving force leading to shadowing and other destructive trends in the domestic labour and employment market is the armed conflict in eastern Ukraine and the annexation of Crimea, which have posed a national threat to the state's integrity and has led to a number of political and socio-economic processes that used to be absent in Ukraine. Thus, in 2014–2015, the problem of employment of the population temporarily displaced from the conflict zone arose sharply. As a result, the shadowing of economic, social and labour relations has intensified, and the practice of informal employment, especially in the territories not controlled by Ukraine, has become even more widespread.

Thus, the political macro-environment is unfavourable, and the impact of the political factor on the processes of de-shadowing of the domestic labour and employment market in Ukraine is negative. The main factors of this are: inconsistency, inefficiency of public policy and shortcomings in the mechanisms of public administration in this area; high levels of corruption; low levels of public confidence in public authorities and state institutions.

*The economic factor* is important because the labour and employment market are integral components of the national economy. The labour market is an economic mechanism that ensures the coordination of prices and working conditions between employers and employees, the sphere of employment, which forms the demand and supply of labour. In the shadow labour market, illegal labour relations are cultivated between economic agents, and economic activity is carried out covertly, hidden from public authorities and outside their control, and improperly reflected in accounting documents, reports and official statistics. Shadow employment covers all forms of paid work that are not formally registered, are not taken into account by state statistics and tax authorities and are not subject to regulation. Shadow employment is caused by the efforts of economic agents to increase their own profits in violation of current legislation, in particular by deliberately concealing them (tax evasion, social security contributions, etc.) from government agencies. Under such circumstances, the state-regulated order of organization and implementation of economic relations in the labour market is deformed and destroyed<sup>17</sup>.

The excessive tax burden on business entities and the personal income of citizens is one of the key economic factors in the shadowing of the labour and employment market in Ukraine, which leads to:

- an increasing number of economic crimes, reducing the level of investment attractiveness of the country, while foreign direct investment and domestic investment has a positive impact on job creation in enterprises and, consequently, on the labour and employment market;
- cases of personal income tax evasion, which is more than 70% of local budgets, increasing tax pressure on enterprises that legally carry out economic activities and depriving them of the opportunity to invest and grow;

<sup>17</sup> *Encyclopedia of public administration*, in 8 volumes, (2011), V.M Knyazev, I.V. Rozputenko, – 748 p. Pp. 659–660.

- significant reduction of the revenue side of the budget, the share of tax revenues, budget deficit, complicating the implementation of financial obligations of the state, inefficiency of state policy to de-shadow the labour and employment market, exacerbation of financial and economic crisis, slowing economic growth<sup>18</sup>.

The complex taxation system and high tax rates are factors that largely encourage economic agents to resort to shadow employment schemes in the labour market.<sup>17</sup> De facto, the current tax system in Ukraine, which is focused on maximizing budget revenues, underestimates the negative effects of fiscal pressure on businesses and citizens. Thus, the total tax burden on company profits in the country is 38%: the companies must pay 20% VAT and 18% corporation tax on gross profit. The tax burden on the payroll is on average 93%: for the payment of each 1 UAH in salary the company must pay to the budget 0.93 UAH. Under such conditions, enterprises can, as a rule, work profitably only by tax evasion and shadow employment creates such an opportunity for them.

A serious shortcoming of the domestic labour market, a natural consequence of the above policy, is the improper payment of SDRs. At the same time, 12.2 million pensioners expect timely payment of pensions. The shadow domestic labour market is evidenced by IMF data, according to which out of an economically active population of 18 million people, 16.4 million are employed and only 12.3 million, or 75% of them, are payers of SSC. The EU Report and the UN Development Programme state that in 2025, according to the current demographic trend in Ukraine, which is characterized by an ageing population, the number of retirees will be equal to the number of contributors, and by 2050 the number of the former will exceed the latter by 25%, which could destroy the domestic pension system. Thus, today there are 4 people of retirement age (60/55 years) per 10 people of working age and by 2050 this will be up to 8 people. One of the reasons for this situation is the spread of informal employment, as a result of which only 75% of the total employed population pay pension contributions.

The economic factor in the shadowing of the labour and employment market is the degree of regulatory intervention by the state in the sphere of economic activity or state regulatory policy. The results of a study<sup>19</sup> conducted by World Bank experts in 49 countries (Latin America, OECD and post-Soviet countries) show that countries with a high level of government regulatory intervention have larger “shadow” economies, which includes the labour and employment market. They also proved that a significant number and high rates of taxes and fees lead to a shadowing of economic relations in the labour market. Carrying out a historical digression of “shadow” economic relations in post-Soviet countries, experts found that their spread was facilitated by the liberalization of the domestic economy. After the collapse of the former USSR, this process in Ukraine took place by abolishing the state centralized system of economic planning, weakening control “from the centre” over economic activity against

<sup>18</sup> N.M. Kraus (2014), *Determinants of the shadow economy in innovative economic conditions*, – 148 p. Pp. 98–99.

<sup>19</sup> Johnson S. *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, S. Johnson, D. Kaufmann, P. Zoido-Lobaton. *American Economic review*, 44. Pp. 387–392.

a background of bureaucratic red tape, government barriers, high market entry costs, an excessive tax burden and insecurity of economic agents.

Extrapolating the results of the World Bank experts' research to the current realities of Ukraine's economic development, it can be argued that such forms of Soviet style, state regulation of the economy as bureaucratic obstacles, extortion and bribery remain in our country to this day. In conditions of political corruption, inspections and control of the labour and employment market are counterproductive. This is confirmed by the results of a survey<sup>20</sup> in which 42% of respondents believe that such control is ineffective and a cause of corruption. Research shows that corrupt officials resort to increasing the number of inspections, increasing taxes and fines, which makes the system of taxes and fines an ineffective public policy tool. The shortcomings in the inspections carried out by the relevant state authorities are the extensive increase in their number, selectivity in the imposition and collection of fines, and the duality of the standards of the domestic system of penalties for violations of tax and labour laws.

Restraining corruption correlates with the quality of regulatory policies that affect the labour and employment market.

The above leads to the conclusion that the high tax burden, ineffective state regulation of economic relations and control exercised by authorized state bodies in Ukraine are economic factors that contribute to the existence of the shadow labour market, encourage individual economic agents not to comply with applicable law and to violate certain norms of labour law.

*Socio-demographic factors* definitely affect the situation. On the one hand, the shadow sector of the labour and employment market is a kind of "shock absorber" of the negative socio-economic consequences of economic crises: it alleviates the financial situation of the poor, thereby reducing social tensions. On the other hand, shadow employment works against people, as people working in the shadow sector are illegally employed and therefore socially vulnerable. The shadow labour market creates a negative incentive to work, distorts its characteristics, destroys the moral and ethical principles of positive human activity and is a manifestation of social injustice, as it is an antisocial redistribution of income in favour of privileged groups (oligarchic clans, corrupt officials, etc.), which reduces the welfare of society as a whole and undermines the economic security of the state as a whole. In addition, the shadow sector is a favourable environment for attracting and circulating illegal money, involving part of the population in criminal activity.

Before determining the social factors of the shadow labour and employment market in Ukraine, consider the dynamics in the period 2000–2019 of the relevant baseline indicators. Analysis of statistics shows that the dynamic changes are mostly negative:

- the economically active population decreased by 4.35 million people – from 21.15 million people in 2000 to 17.3 million people in 2016 and 16.8 million people in 2019;
- the number of people of working age decreased by 2.89 million people.

<sup>20</sup> Kantar Group Company (2017), *Ukrainians named the main obstacle to the country's development*, electronic resource, access mode: <https://tns-ua.com/news/ukrayintsi-nazvali-golovnu-pereshkodu-na-shlyahu-rozvitku-krayini>, 37.

Informal employment in Ukraine, which covers both the informal and formal sectors of the economy, is growing.

- informal employment is most common:
- among vulnerable age groups of employees – young people aged 15–24, people of retirement age (60–70 years);
- in rural areas – 2–5 times more than in urban areas;
- among men.

The study found that the highest proportions of informally employed people are in the West of Ukraine compared to its Eastern and Central parts. This is due to the fact that the western regions of the country are mainly rural and agricultural and in these regions there are developed agriculture, forestry and fisheries sectors, sectors of the national economy where the practice of informal employment is most common.

In fact, informal employment is almost the only source of income for rural residents of Western Ukraine. The vast majority of the rural population voluntarily and consciously resorts to this distorted, abnormal type of employment, which is for them an unalterable strategy to adapt to harsh market conditions and impose on employers a scheme of socio-economic relations, which often violates labour and other legislation. Informal employment is forced and leads to social exclusion and a number of deprivations of informally employed people in everyday life.

However, the above data on the informally employed do not give grounds to draw unambiguous conclusions. Modern British economists K. Williams, J. Round and P. Rogers<sup>21</sup> question the objectivity of the assessment of the real state of the shadow labour and employment market in Ukraine. Their research shows that the above official statistics are underestimated by a factor of two: the informal sector of the economy accounts for more than half of the gross national product, and such employment is a source of income for 40–54% of Ukrainian households.

The key social factors of the shadow labour and employment market in Ukraine are poverty, marginalization, social exclusion and limited opportunities to find decent work, especially in rural areas, and low wages and incomes.

The spread of monetary poverty in the country over the past 3 years has led to an increase in consumer prices by 90% and multiple increases in utility tariffs and energy costs. Ukrainians are forced to spend a significant part of their earnings (almost 40%) on food, whilst Europeans spend 13%.

According to the *Social Progress Index*<sup>22</sup> in 2016 Ukraine ranked 63rd among 133 surveyed countries of the world<sup>23</sup> and in 2019 was ranked 80th out of 149 countries. Experts at the National Institute for Strategic Studies<sup>24</sup> also show that the standard

<sup>21</sup> C. Williams (2011), *Explaining the Normality of Informal Employment in Ukraine: A Product of Exit or Exclusion?* The American Journal of Economics and Sociology. Pp. 729–755.

<sup>22</sup> **The Social Progress Index** is a combined indicator that measures the global achievements in social development by indicators in 3 blocks (basic human needs, basics of human well-being, opportunities for human development).

<sup>23</sup> *Measures to de-shadow the labor market of Ukraine* (2017), electronic resource, website, old. niss.gov.ua/monitor/monitor17/02.htm. 11, p. 17.

<sup>24</sup> O.S. Vlasyuk, *National Security of Ukraine: Evolution of Domestic Policy Problems*, – 528 p. Pp. 95.

of living in Ukraine has fallen sharply, while the processes of *marginalization*<sup>25</sup> are rapid. Total impoverishment is caused by low wage levels, as a result of which the population is forced to spend more than half of their money on food. Most households do not have enough resources even to pay for housing and communal services. Consequently, socially vulnerable groups (disabled, young people, women, illegal migrant workers, pensioners) who do not have access to the legal labour market, or have difficulty accessing it, follow a strategy of physical survival and readily take on any job, regardless of low wages, difficult working conditions, etc.

On January 1, 2017, the minimum wage was increased to 3,200 UAH, and the subsistence level per person in September 2017 was 1,624 UAH. In 2019 the minimum wage was increased to 4,173 UAH and the subsistence level in 2019 was 2,102 UAH. In 2020 the monthly minimum wage on July 1 was 5,238 UAH, on October 1 it was 5,359 UAH and the subsistence level per person in November 2020 was 2,197 UAH.

In Ukraine the use of shadow wages is spreading. Confirmation of this is the fact that, despite an increase in the average salary to 11,998 UAH in September 2020, the share of labour costs in the accounts for expenditures of domestic enterprises on production for 2 years decreased by 12.1%.

This figure is even lower in industry – 9.3% and agriculture – 7.7%. According to experts, the average share of wages in the cost of production in the EU is 29%, and in the most developed countries it is 35%. The share of wages in the country's GDP also decreased significantly, which is confirmation of the above thesis on the shadowing of wages in Ukraine.

Specifically, the shadow sector of the domestic labour market is a combination of forms of wages for workers, both formal and informal, which provides for partial payment “in envelopes.” According to estimates by the State Fiscal Service of Ukraine, 70–80% of entrepreneurs pay their employees' salaries in envelopes, and monthly shadow surcharges range from 20 billion UAH up to 50 billion UAH. The actual impunity of wage regulation violations contributes to the shadowing of the labour market, which in turn creates an unregulated “black” cash market.

The main factors for the high level of shadow wages in Ukraine are: a significant gap between the cost of labour resources for the employer and the actual amount that the employee will receive for their work; tolerant attitudes of employees towards the practice of receiving unofficial salaries and, accordingly, deprivation of their guarantees regarding pension and social security; seeing the inconsistency between taxes paid and the quality of public services; a sense of the injustice of the pension distribution system associated with the existence of a number of special, “privileged” types of pensions on occupational grounds; the existence of mechanisms that ensure easy withdrawal of funds from enterprises in the illegal sector of the economy in order to pay shadow wages.

<sup>25</sup> Notes. **Marginalization** is the process of making a group or class of people less important or relegated to a secondary position. The income ratio of the richest and the poorest population in Ukraine is 37: 1. The UN limit indicator is 10: 1.

A factor contributing to the shadow labour and employment market in Ukraine is the current domestic system of social support, which, despite many years of reforms and attempts to increase the level of its targeting, still remains ineffective. A significant proportion of workers working in the shadow market resort to registration and receipt of various state-established benefits, social benefits, in particular unemployment benefits. Although the procedure for applying for and receiving assistance involves verification of income and targeted assignment, funds are largely received by those who either do not belong to socially vulnerable groups (are not poor) or those who work illegally. Changes and achievements in this system are far from the desired results: the coverage of the poor with social support (55.7%) is lower than the coverage of the entire population (56.3%).

One socio-demographic factor influencing the domestic labour market and the process of shadow employment is *labour migration*. The ongoing economic depression in Ukraine, which is accompanied by job losses and economic decline in many urban areas, which in turn become depressed areas, and lack of real opportunities to officially work in decently paid work encourages a significant part of the economically active population to migrate, both internally and abroad. Areas of high, inward migration become, as a rule, enclaves of shadow labour and employment markets – Ukrainians mostly have to work abroad illegally. Both employees and employers are interested in this, as they can hide their income and profits and avoid control by government services. According to various estimates, the scale of labour migration in Ukraine is 1–5 million people who prefer to work in Poland, the Czech Republic, Italy, Portugal, Greece and other EU countries.

Migrant workers are mainly people from rural areas and aged 20–49, who are the most economically productive labour force. Migrants often only have vocational and secondary education. Such low-skilled workers have few job opportunities abroad, whilst highly qualified professionals are less interested in migrating because of better employment opportunities in Ukraine. Illegal migrants are mainly employed in jobs that do little to improve their skills or to help acquire new skills needed for future productive activities in Ukraine<sup>26</sup>.

In the period 2013–2019, there was a clear increase in the number of illegal Ukrainian migrants in EU countries and an increasing tendency to bar entry of Ukrainian citizens into the EU, which is indirect evidence of potential shadow employment of Ukrainians in EU countries.

75% of Ukrainian migrant workers who work abroad illegally face problems related to: violations of their rights; non-compliance with working conditions, both in Ukraine and in the host country; irregular working hours; safety violations in work environments which are often associated with risk to life and health; late and incomplete payment of wages; inability to receive full medical care and the risk of health loss due to hard and exhausting work, which, in turn, has a negative impact on mortality rates in the country; the risk inhumane living conditions; becoming victims of human

<sup>26</sup> Johnson S. *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, S. Johnson, D. Kaufmann, P. Zoido-Lobaton. *American Economic review*, 44. Pp. 29, 42–48.

trafficking, particularly young women, who suffer psychological trauma and often loss of their reproductive function<sup>27</sup>. All the above arguments indicate that Ukraine is losing its labour potential, and without developing a state policy to regulate this process its economic and national security is threatened.

*The regulatory factor is the basis for the development* and implementation of mechanisms for de-shadowing the labour and employment market, regulation and ensuring the effective functioning of the labour and employment market. As noted above, the shadow labour and employment market is an illegal format of labour relations, which is usually initiated by the employer or employee for the purpose of non-payment of taxes and evasion of the law. In addition, this format of employment violates the human right to work. The normative-legal macro-environment consists of a set of: provisions of the articles of the Constitution of Ukraine, which guarantee the human right to work and define the obligations to pay taxes and fees in the manner and amounts established by law; current legislation, by-laws (Decrees of the President of Ukraine, Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Orders of the Ministry of Social Policy of Ukraine, etc.), which regulate public relations and activities of state and non-state actors in the field of employment etc.

The main shortcomings of regulatory and legal support, which cause the shadowing of the labour and employment market are as follows.

- 1) *Imperfection, obsolescence of domestic labour legislation*, insufficient compliance of relevant regulations and their provisions with international standards in the field of employment.
- 2) *Low level of effectiveness of anti-corruption legislation* and state programmes in terms of de-shadowing the labour and employment market, as an integral part of state anti-corruption policy.
- 3) *The lack of effective legal mechanisms of public administration to ensure the de-shadowing of the labour market*, compliance with legal social and labour relations in the field of employment - is a consequence of the problem set out above in paragraph 2.
- 4) *Cumbersome taxation system and instability of tax law*. Since the Tax Code of Ukraine, which regulates the application of taxes and fees and defines 135 different taxes and fees, came into force on January 1, 2011, it has been amended by as many as 112 laws!
- 5) *Excessive regulation of business activities and legal insecurity* of business entities from abuse by state regulatory authorities. Although the relationship between public authorities and economic entities must be exclusively legal (the latter must comply only with the legal requirements of the former, ignoring the clearly illegal), in practice there are acute problems in their implementation. Today, any business entity can be inspected by various state regulatory authorities, including fiscal authorities, customs, fire protection, sanitary-epidemiological and environmental services, economic crime

<sup>27</sup> E.M. Libanova (2006), *Comprehensive demographic forecast of Ukraine for the period up to 2050*, – 138 p. Pp. 89–91.

agencies, antitrust authorities, labour protection, certification and licensing, intellectual property, land issues, etc. Of course, in conditions of total corruption, the inspection carried out by the controlling state bodies turns from an instrument of state policy into an illegal “source of profit” for corrupt officials, who prefer to increase the number of inspections, increase taxes, fines, etc. Thus, the regulatory factor does not contribute to the legalization of the labour and employment market in Ukraine but, on the contrary, encourages the processes of shadowing.

## Conclusions

The study determined that *the national security of Ukraine* is a set of legislative and organizational measures aimed at the permanent protection of vital interests of citizens and society; *national interests* – vital material, intellectual and spiritual values of the people of Ukraine as a bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine; *threats to national security* – existing and potentially possible phenomena and factors that pose a danger to the vital national interests of Ukraine.

Terminological analysis of the encyclopedic literature established that *shadow employment* – is: illegal involvement of an employee in economic activities by the employer; type of employment in the informal economy, based on keeping labour relations between employee and employer hidden from public authorities’ scrutiny.

The study identified factors of the shadow labour and employment market, the main ones being:

- *political* – low level of political will and support of the state leadership; chronic and pervasive corruption, especially political, bureaucracy, bribery; low level of public confidence in government; armed conflict in eastern Ukraine, annexation of Crimea, etc.;
- *economic* – excessive tax burden on business entities and personal incomes of citizens, which is an incentive for tax evasion and results in a reduction of the revenue side of budgets; ineffective state regulatory policy;
- *socio-demographic* – total impoverishment and social rejection of the population; limited employment opportunities for decently paid work; low levels of wages and incomes; inefficiency of the current social support system; intensification of external labour migration of young people against the background of a progressively ageing population;
- *regulatory* – violation by business entities of Art. 43 and Art. 67 of the Constitution of Ukraine, norms of labour legislation, imperfection and obsolescence of the latter; inefficiency of domestic anti-corruption legislation and state programmes in terms of de-shadowing of the labour and employment market; lack of effective legal mechanisms for public administration to ensure the de-shadowing of the labour and employment market; complex taxation system and instability of tax law; excessive regulation of business activities and legal insecurity of business entities.



It has been shown that the negative and destructive impact of these factors extends not only to the labour and employment market, but also to the economy, social protection system, demographic situation and social development of the state as a whole. The current challenges posed to Ukraine by the shadow labour and employment market are quite serious and pose a threat to national security, and the tasks associated with eliminating this negative phenomenon require immediate identification, justification and implementation by the state.

### Bibliography

- Chubenko A.G., Loshitsky M.V., Pavlov D.M. (2018), *The terminological dictionary on issues of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime, financing of terrorism, financing of proliferation of weapons of mass destruction and corruption. Encyclopedia of public administration*, in 8 volumes (2011), V.M Knyazev, I.V Rozputenko.
- International Journal of Emerging Trends in Engineering Research (2020), *Determination of requirements for protection of radio-electronic means of security management of particularly important state energy facilities from the destructive impact of electromagnetic.*
- Johnson S. *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, S. Johnson, D. Kaufmann, P. Zoido-Lobaton. *American Economic review*.
- Kraus N.M. (2014), *Determinants of the shadow economy in innovative economic conditions*, 148.
- Libanova E.M. (2006), *Comprehensive demographic forecast of Ukraine for the period up to 2050*.
- Onishchenko B.O., Kozachenko G.V., Pogorelov Yu. S. (2016), *Shading of the economy in Ukraine: causes and directions of overcoming. State Statistics Service of Ukraine* (2020), “Statistical Yearbook of Ukraine for 2019”.
- Tishchuk T.A., Kharazishvili Yu.M., Ivanov O.V. (2011), *Shadow economy in Ukraine: scales and directions of overcoming.*
- Vlasyuk O.S. (2016), *National Security of Ukraine: Evolution of Domestic Policy Problems.*
- Williams C. (2011), *Explaining the Normality of Informal Employment in Ukraine: A Product of Exit or Exclusion?* *The American Journal of Economics and Sociology*.
- Democratic Initiatives Foundation (2016), electronic resource, website, access mode: <http://dif.org.ua/article/2016-y-politichni-pidsumki-zagalnonatsionalne-opituvannya>.
- Johnson G. (2008), *Exploring Corporate Strategy. Measures to de-shadow the labour market of Ukraine* (2017), electronic resource, website, [old.niss.gov.ua/monitor/monitor17/02.htm](http://old.niss.gov.ua/monitor/monitor17/02.htm). 11.
- Kantar Group Company (2017), *Ukrainians named the main obstacle to the country's development*, electronic resource, access mode: <https://tns-ua.com/news/ukrayintsi-nazvali-golovnupereshkodu-na-shlyahu-rozvitku-krayini>.
- State Statistics Service of Ukraine (2019), *Labour market in 2019*, website. access mode, [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/publ11\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm), Name from the screen.
- Law of Ukraine of July 5 (2012), № 5067-VI as amended, introduced in accordance with 8 Laws in 2013–2016, art. 2565.

### **Summary**

The current state of shadowing of the labour market is a threatening trend in national security of Ukraine, as it directly affects the socio-economic development of society. Shadow employment is considered as illegal involvement of an employee in economic activities by the employer. In view of this, we substantiate that the labour market with its destructive development may endanger the vital national interests of Ukraine as it covers the entire working population of the state and forms the economic potential of the state. With the help of PESTL-analysis, in order to identify large-scale problems of the labour market, the range of factors shadowing the labour and employment market, including political; economic; socio-demographic; regulatory. The study shows that the negative and destructive impact of these factors extends not only to the labour and employment market, but also to the economy, social protection, demographic situation and social development of Ukraine as a whole, which threatens the national security of Ukraine.

**Nataliia SEROHINA (SERYOGINA)**

Ukrainian State Employment Service Training Institute

ORCID: 0000-0002-4491-4723

e-mail: nataliseryogina79@gmail.com

## UNEMPLOYMENT AS A REAL THREAT TO THE NATIONAL SECURITY OF THE USA IN THE YEARS OF THE GREAT DEPRESSION: A HISTORICAL RETROSPECTIVE

### BEZROBOCIE JAKO PRAWDZIWE ZAGROŻENIE DLA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO USA W LATACH WIELKIEJ DEPRESJI: RETROSPEKTYWA HISTORYCZNA

**Zarys treści:** Oparta na metodologii administracji publicznej analiza wsteczna stanu bezpieczeństwa narodowego USA w okresie Wielkiego Kryzysu rozważana jest w kontekście zapewnienia stabilności instytucjonalnej na tle nowych wyzwań i zagrożeń geopolitycznych. Udowodniono teoretyczne i praktyczne znaczenie wyników badań aspektów historycznych zatrudnienia, bezrobocia w okresie Wielkiego Kryzysu, na które istnieje zapotrzebowanie w obecnych realiach bezpieczeństwa narodowego i wzrostu gwarancje społecznych. Celem artykułu jest próba przedstawienia wpływu bezrobocia na bezpieczeństwo narodowe USA pod względem wzrostu gospodarczego i zabezpieczenia społecznego w okresie Wielkiego Kryzysu. Twierdzi się, że jako całość skutki Wielkiego Kryzysu stanowiły poważne wyzwania i realne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, integralności terytorialnej i suwerenności państwowej Stanów Zjednoczonych. Należy zauważyć, że bezprecedensowy poziom bezrobocia doprowadził do masowego zubożenia Amerykanów.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, bezpieczeństwo narodowe, wielki kryzys, zatrudnienie produkcyjne, bezrobocie

**Key words:** public administration, national security, major crises, production difficulties, unemployment

#### Introduction

From historiography it is known that the range of unbiased understanding of a certain social phenomenon can be expanded if we analyse it through the prism

of evolution – the process of its genesis, change and development. In other words, a social phenomenon must be viewed in the inseparable connection of its past, present, and probable future states. The practice of public administration also convincingly shows that public policy in any field is more effective if the conceptual basis of its formation and implementation is an organic connection of three components – past, present and future.

The idea of human rights and the concept of human security is essential to human dignity. Human dignity is a complex notion involving philosophers, lawyers and anthropologists who operate within different social and political contexts, and who pursue diverse, often conflicting, interests and goals.

According to L. Novak-Kalyaeva, the arguments for expediency of research of fundamental principles, forms and methods of modern public administration in their direct connection with the status of human rights and values prioritises sustainable development. There is an organic link between the state of implementation of human rights and the prospects for implementing sustainable development strategies: without the entrenchment in human consciousness of human rights as a fundamental principle of the functioning and administration of society, sustainable development runs the risk of remaining, for a long time, just a loud slogan, especially in countries which are in the process of forming stable democratic institutions.<sup>1</sup>

In the context of the study of foreign experience of productive employment and its impact on national security, it seems appropriate to consider the historical retrospective of the Great Depression – the world's largest economic crisis of the twentieth century, the “epicentre” of which was the United States.

According to the author, it is appropriate to show the historical perspective of aspects of unemployment and employment as determinants of the Great Depression. Let us define the chronological boundaries, patterns and features of the unfolding of events during this crisis in the economic, social, political and other social spheres. Let us analyse the dynamic changes in unemployment and employment during this crisis, as well as key policies to address it implemented by the US government.

Addressing the historical past of the Great Depression will determine the state's approaches to productive employment, identify the format and mechanisms acceptable to public administration in this area, explore trends in unemployment and its impact on national security. The results of the historical retrospective of the events of the Great Depression will provide a better understanding of the experience, achievements and mistakes made by the US government in the past. Today, when formulating and implementing a state policy of productive employment in the context of national security, it is important to take into account the historical events of the Great Depression, to learn the appropriate lessons and to prevent the recurrence of similar mistakes in the future. The Great Depression posed serious challenges to the country's economic

---

<sup>1</sup> L. Novak-Kalyayeva et al., “*Changing the paradigm of public governance in the context of the challenges of sustainable development*”, Proceedings of the 32nd International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2018 – Vision 2020: Sustainable Economic Development and Application of Innovation Management from Regional expansion to Global Growth 2018. Pp. 2023–2031.

and national security, forcing us to reconsider and make appropriate adjustments to the modern concept of the national security of the United States and other countries.

### **A retrospective analysis of the Great Depression and its impact on US national security**

For developed democracies, conceptual approaches to security are based on the requirements of state policy compliance with liberal doctrine, according to which the presence of a developed civil society is the main guarantor of the security of the individual, society and the state. Attention is consistently focused on the political, economic and military-political aspects of security. A. Kalyaev notes that global security management is a complex phenomenon whose structure takes into account sphere specificity, in particular, in the field of security. National security in the context of the changing general nature of wars and armed conflicts is considered as an open, dynamic, social system that is an integral part of international security and global governance systems in this area. It is consistently stressed that the organization of counteractions to such a system of threats requires timely identification of them at the theoretical level and definition of the status and countermeasures – at the practical level, including obligatory coordination of efforts with international security structures and support from influential states<sup>2</sup>.

The Great Depression – a world economic crisis, which began on October 23, 1929 and ended during World War II – in 1941. It should be noted that in encyclopedic publications of Ukraine on public administration<sup>3</sup>, the following chronological boundaries of the Great Depression were determined: 1929–1933. According to the author, such boundaries are, given the opinions of many Western scientists and experts, not quite accurate. This is justified by the fact that these years are only the most acute phase of the Great Depression. In many scientific papers, American statistics of all the 1930s inclusive are attributed to the Great Depression. This is convincingly evidenced by the results of the analysis of the following material.

The Great Depression was the longest and most serious global economic crisis in the twentieth century, beginning in the United States and later affecting Canada, Britain, Germany, France and other countries. The paradox of the Great Depression in the United States, which scientists still cannot unanimously explain, is that it was preceded in the 1920s by a period of unprecedented prosperity. Then came a long-running economic crisis, accompanied by mass unemployment, impoverishment and starvation of most Americans. In turn, this led to a critically dangerous level of social tension in society, which posed a real threat to national security in the United States and elsewhere.

<sup>2</sup> A. Kalyayev et al. (2019), *Global security governance: conceptual approaches and practical imperatives*, Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference (IBIMA), 2019. Pp. 4484–4495.

<sup>3</sup> L.A. Zlupko, *Employment in the conditions of formation of innovative economy of Ukraine*: author's ref. dis. ... cand. econ. nauk: спец. 08.00.01 / Л.А. Злупко; Lviv. nat. Univ. I. Franko. – L., 2010–20. P. 65.

The right to good administration is one of the aspects of the civil right to good governance. Its practical dimension is manifested in the continuously improved protection of civil rights and liberties in relations with the national administrative entities and institutions<sup>4</sup>.

The term “Great Depression” is associated with an unprecedented example of an intense global economic crisis and is usually used to focus on the process of economic decline. R.A. Margo, a professor of economics and a researcher at the US National Bureau of Economic Research, rightly suggests that the Great Depression be largely synonymous with the beginning of modern *macroeconomics*<sup>5</sup> and continues to be a relevant subject of research for future generations of economists<sup>6</sup>.

However, it would be a mistake to look at this phenomenon only through the prism of economics, because the Great Depression, like any economic crisis, includes government, political, social and other components. This is due to the fact that the Great Depression was accompanied by a significant decline in production and mass unemployment, which affected the most vulnerable or vulnerable. Thus, during the crisis in Western countries, production of industrial goods, agricultural products and trade decreased by an average of one third compared to 1928. By 1932 the number of registered unemployed in 32 countries had reached 26.4 million people, in particular in: the USA – 13.2 million people or 32%; Great Britain – 2.8 million people (22%); Germany – 5.5 million people (43.8%)<sup>7</sup>. Historian V.V. Sogrin sees the Great Depression as a “natural disaster,” a “real catastrophe” that developed uncontrollably in the period 1929–1933, as the then leadership (Republican Party) of the United States, being a supporter of the principles of state non-interference in the economy and self-regulatory market mechanism, mistakenly let the situation in the country go, hoping that “everything will resolve by itself”<sup>8</sup>.

The Great Depression in the history of the United States was the second worst internal crisis since the Civil War. However, its resonance was not limited to the United States, but spread far beyond its borders on a global scale. It is widely believed among

<sup>4</sup> The Administration of EU’s Good Practices in the Light of Human Rights / *Daria Bieñkowska, Agnieszka Lipska-Sondecka, Nataliia Seryogina and Oleksandra Voityk* // 35th IBIMA Conference: 1–2 April 2020, Seville, Spain :<https://ibima.org/accepted-paper/the-administration-of-eus-good-practices-in-the-light-of-human-rights/>.

<sup>5</sup> Macroeconomics (from the Greek μακρός - „long”, „big”, οἶκος - „house” and νόμος - „law”) – a branch of economic theory that studies the functioning of the economy as a whole, the economic system as a whole, a set of economic phenomena (inflation, unemployment, budget deficit, economic growth, government regulation, etc.) in the context of analysis of global markets, their relationships. The founder of modern macroeconomic theory is John Maynard Keynes, who in 1936 published a scientific work „General theory of employment, interest and money” (The General Theory of Employment, Interest, and Money).

<sup>6</sup> Margo R.A. Employment and Unemployment in the 1930s / Robert A. Margo // The Journal of Economic Perspectives. – 1993. – Vol. 7. – No. 2 (Spring). – p. 41–45. P. 41.

<sup>7</sup> Encyclopedia of public administration: in 8 volumes / Vol. 3: History of public administration / scientific-ed. Board: A.M. Mikhnenko (co-chairman), MM Bilinska (co-chairman) and others. – K.: НАДУ, 2011. – 788 p. P. 65.

<sup>8</sup> Sogrin VV The economic crisis of 1929-1933. in the USA and modernity / VV Sogrin // Vestnik MGIMO. - 2009. - № 3–4. - Access mode: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskiiy-krizis-1929-1933-gg-v-ssha-i-sovremennost>.

many scholars and experts that the worst events of the twentieth century – the coming to power of Adolf Hitler and his Nazi followers, World War II and the Holocaust – would not have happened without the Great Depression. The economic collapse contributed to the spread of extremist views among the impoverished population, increased their confidence in Nazi politicians, their gaining of authority and the formation in January 1933 of Nazi Germany (“Third Reich”)<sup>9</sup>.

Despite its almost century-old history, various aspects of the Great Depression still remain the subject of much scientific research and a topic that is of increasing interest to the public today, not only in the United States. This is due to many reasons, the most important of which are the following. Today, the vast majority of Americans have no doubt that the Great Depression destroyed the country’s established way of life, putting its citizens on the brink of extinction – millions of people were reduced to poverty, ruin, impoverishment, homelessness, left alone with despair, poverty and hunger. One hundred years ago, the United States was neither a political leader on the world stage nor a creditor. Moreover, before the First World War, the financial debt of the United States to European countries amounted to almost 5 billion dollars – 0.5 trillion dollars at current prices! The realities of the time posed serious challenges to national security, territorial integrity and state sovereignty. Poverty, social and moral turmoil, experiences, values and world-views of this period were not only etched in the memories of an entire generation of Americans, but greatly changed their lives.

According to L. Novak-Kalyayeva, among the topical problems of the theory of public administration, the issue of human rights, as its theoretical basis and practical imperative, occupies a special place. State administration by its social purpose and structure largely correlates with the structure and social function of human rights as a social institution, and their interaction is quite organic. In conditions of social transformation against a background of democratization of managerial processes, the observance and maintenance of these rights in everyday life is the purpose of administration. The analysis of the theory and methodology of public administration based on modern approaches, enriched by human rights issues, allows us to see the significant democratic potential of public administration in the process of its modernization in the face of contemporary global challenges and threats<sup>10</sup>.

A specific feature of the history of the Great Depression and one of the reasons for the current public interest in it is its illogical origin given the economic postulates of the time, unpredictability for federal and regional governments and local governments, and its surprise for most Americans. The fact is that in the United States, Canada, Britain, Germany and France, the era of the 1920s was called the *Roaring*

<sup>9</sup> Encyclopedia of the Great Depression / in 2 vol. – Vol. 1. – A-K. // Ed. Robert S. McElvaine. – USA: New York: Macmillan Reference, 2004. – 544 p. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al. P. ix.

<sup>10</sup> Larysa Novak-Kalyayeva et al. “Improvement of Public Administration Based On Human Rights: Theoretical Approaches and Practical Implementation” Proceedings of the 30th International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2017 - Vision 2020: Sustainable Economic development, Innovation Management, and Global Growth. Pp. 945–952.

*Twenties*. This was the period after the First World War which was characterized by economic and cultural “prosperity,” especially in large cities such as New York, Los Angeles, Chicago, Detroit, Montreal, London, Berlin and Paris. The 1920s were a post-war era of the awakening of emotional patriotism and the dynamic development of all social spheres due to electrification and the invention of a number of new technologies. The United States began to widely produce and use cars, telephones, record players, radios, refrigerators, cameras, film cameras, air conditioners and more. The film industry, civil aviation, chemical and other industries developed rapidly in those years, and consumer demand and supply and the purchasing power of the population increased. Specific features of the 1920s for the United States were also mass immigration, racial unrest, rapid urbanization and the growth of giant industrial holdings.

In the 1920s, economic growth in the United States was positively optimistic. Thus, during 1923–1929, US national income increased by 17% due to the industrial boom: from 74.3 billion dollars to 86.8 billion dollars<sup>11</sup>. However, Soviet scholars questioned the social justice of the redistribution of national income. They claim that in 1929, 14.5% of the country’s national income was appropriated by representatives of large capital, which accounted for about 1% of the total US population. 513 American millionaires received an income equalling the annual salary of 1 million workers employed in the country. At the same time, a significant share of national income, in their opinion, went to the middle classes of the United States, whose incomes were increasing.

It should be noted that the views of Soviet historians on events in the United States were to some extent ideologically engaged, inspired by political confrontation and based on the postulates of Marxist-Leninist political economy. Despite this, one can agree with such views to some extent. Indeed, the then widespread system of selling in *instalments*<sup>12</sup> allowed Americans to buy on credit cars, radios, refrigerators, vacuum cleaners, washing machines and other household appliances. Members of the middle and lower classes – the middle class in the United States with middle and lower levels of income and security – had the opportunity to purchase consumer goods for their households or individual comfort through their purchase on credit. Millions of Americans went into debt to improve their homes and belong to a cohort of “decent people” who then embodied the mainstream mass culture of consumption – the paradigm of American society. This is convincingly evidenced by the following statistics: by the end of the 1920’s, 85% of furniture, 80% of phonographs, 75% of washing machines, 70% of refrigerators and more than half of vacuum cleaners were bought on credit<sup>13</sup>.

Significant progress was made in the United States in the automotive industry: annual car production increased from 1.5 million in 1921 to 4.8 million in 1929. In 1929, 26.5 million cars were registered in the United States and the annual

---

<sup>11</sup> Change and Continuity in Twentieth Century America: The 1920’s / Ed. by J. Braeman, R.H. Bremner, D. Brody. – Modern America. – No. 2. – USA: N.Y.; The Ohio State University Press, 1969. – 456 p. P. 403.

<sup>12</sup> Installment (purchase on instalments) – the purchase of goods on credit, which involves payment of both their value and interest on the loan in instalments.

<sup>13</sup> R.A. Goldberg, *America in the Twenties* / Ronald Allen Goldberg. – USA: N.Y: Syracuse University Press, 2003. – 232 p. P. 129.



production in the country accounted for more than 75% of cars produced worldwide. At that time, every fifth American had a car, in Britain there was one car per 43 people, in Italy – per 325, and in the USSR – per 7 thousand<sup>14</sup>. Thanks to conveyor production, the Ford, General Motors and Chrysler Motors plants began mass production of cars of various categories at affordable prices for Americans, meeting their demand and needs. In general, American companies produced 45% of world industrial output. The economic boom boosted American employment, wages and material well-being. The expression “American exclusivity” and claims of a “crisis-free” stage of development in the United States were spreading in the country.

Indeed, in 1926–1928, the US economy was on the rise: the country’s national income increased 2.8 times – from 32 billion dollars in 1913 to 89.7 billion dollars in 1927<sup>15</sup>. This was achieved primarily through increased productivity and rapid development of the securities market, the value of which in the 1920s amounted to 50 billion dollars and had a steady trend towards “colossal growth.” Thus, during 1924–1929, the value of securities increased 3.2 times: from 27 billion dollars up to 87 billion dollars. In the late 1920s, there was a real “stock market bacchanalia” in the United States, involving large investor campaigns and millions of Americans investing their savings in securities, hoping that the steady rise in stock prices in “perpetual prosperity” would make them rich<sup>16</sup>.

Foreign investors did not invest in the development of production, but in the purchase of securities. Ordinary Americans also bought securities, both at their own expense (cash deposits) and at the expense of loans taken from banks at 3.5–4%. At the end of October 1929, the New York Stock Exchange experienced a stock market panic, which escalated into a sharp decline and a sharp fall in stock prices of catastrophic proportions. This led to the stock market crash of the US stock market, which President *Herbert Hoover*<sup>17</sup> called the “orgy of crazy speculation,” which had begun in 1927<sup>18</sup>.

Many scholars share the view that the stock market crash was the beginning of the Great Depression. However, some of them, in particular the American professor of history R. Sobel, having studied scientific works, empirical data and events of those years, claim that there are no clear causal links between the stock market crash and the Great Depression<sup>19</sup>. Soviet historians included the “stock market game,”

<sup>14</sup> V.V. Sogrin, *The economic crisis of 1929–1933. in the USA and modernity* / VV Sogrin // Vestnik MGIMO. - 2009. - № 3–4. - Access mode: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskii-krizis-1929-1933-gg-v-ssha-i-sovremennost>. P. 4.

<sup>15</sup> Nureev RM American experience of coming out of the Great Depression: history lessons for the present / R.M. Nureyev // *The world of the new economy*. - 2013. - № 2. - Access mode: <https://cyberleninka.ru/article/n/amerikanskiy-opyt-vyhoda-iz-velikoy-depressii-uroki-istorii-dlya-sovremennosti>. P. 11.

<sup>16</sup> *History of the USA: in 4 volumes* / Ch. ed. G.N. Севостянов]. - М.: Nauka, 1983-1987. - Vol. 3: 1918-1945. / ed. I.V. Galkina [et al.]. - 1985. - 671 p. P. 93–94.

<sup>17</sup> *Herbert Clark Hoover - The 31st President of the United States from 1929 to 1933*, elected by the Republican Party.

<sup>18</sup> J.K. Galbraith, *The Great Crash, 1929* / John Kenneth Galbraith: – USA : N.Y.; Mariner Books, 2009. – 224 p. Pp.16–24.

<sup>19</sup> R. Sobel, *The Great Bull Market: Wall Street in the 1920s* / Robert Sobel. – USA: N.Y.: Norton, 1968. – 175 p. P. 147.

“overproduction” and “market element” amongst it is noted that 1929–1933 was a period of unprecedented economic decline (“dysfunction”) in the history of the United States, as a result of which millions of Americans lost their jobs. R. Margo<sup>20</sup>, a professor of economics at Harvard University notes the inherent features of the labour force and labour market of that period, namely: strict wage restrictions; a consistently high unemployment rate; underemployment and long-term unemployment. The economist emphasizes that “unemployment was the paradigmatic cause of the Great Depression, the consequences of which spread to the economy.” In other words, unemployment was a determinant of the deepening crisis. An “army of millions” of unemployed people, many of whom were middle-aged breadwinners for their families, “generated” a sharp sense of despair that swept the country.

Unemployment in the United States during the Great Depression peaked in 1933, when a quarter of the country’s workforce (13 million people) was unemployed. This figure had increased by more than 20% compared with 1929. It should be noted that in the 1920s, unemployment rates ranged from about 5%. According to expert estimates, in 1921 the unemployment rate in the United States reached its peak – 11.9%. At that time, this figure was critically high, which led to the holding of the Presidential Conference on Unemployment, aimed at eliminating the negative consequences and preventing its growth<sup>21</sup>.

In other words, in the late 1920s, the United States did not expect and was not prepared for such an unprecedented, sharp rise in unemployment, which in 1933 exceeded the shocking limit of 25% of Americans. High unemployment rates (15–25%) persisted in the period 1933–1939, reaching 14.3% in 1937. This, in turn, led to a reduction in the wages of part-time employees, the majority at the time. Unemployment was so widespread that no region of the country was able to avoid job cuts and unemployment: both in West Virginia and Kentucky, where there were coal deposits, and agricultural, rural areas of the south; and in its large cities such as Los Angeles, San Francisco, New York and Philadelphia. A serious problem, and a feature of economic and social policy of the 1930s, was large-scale and chronic long-term unemployment (over one year), which was as high as 60% of all unemployed.

Unemployment had a different impact on demographic age groups: young people, the elderly, uneducated, skilled and rural workers, blacks, Mexican-Americans and immigrants were the hardest hit. Workers under the age of 20 and over the age of 60 were twice as likely to lose their jobs as other age groups. One in five unemployed people was black. Thousands of immigrants returned home, and in 1931, 100,000 Americans went to work in the USSR. During the decade, approximately 400,000 immigrants from Mexico were deported. It is striking that those most affected by the Great Depression were not immigrants, marginalized and black workers, who were usually the last to be employed and the first to be fired. Instead, the “typical” unemployed worker, according to research at the time, was a 30-year-old white man, the head and

<sup>20</sup> R.A. Margo, *Employment and Unemployment in the 1930s* / Robert A. Margo // *The Journal of Economic Perspectives*. – 1993. – Vol. 7. – No. 2 (Spring). – P. 41–45.

<sup>21</sup> D.M. Kennedy, *Freedom from Fear: the American People in Depression and War, 1929-1945* / David M.Kennedy. – USA: New York; Oxford: Oxford University Press, 2001. – 936 p.

sole breadwinner of the family, uneducated but skilled in industry, industry being the most affected during the Great Depression. Thus, by 1933, two-thirds of Ford's employees had been laid off. Paradoxically, in many American families the main breadwinners were women, which later changed the relationship in households<sup>22</sup>.

From 1929 to 1940, changes in wage and unemployment levels correlated positively. From 1929 to 1932, the levels of real wages (by 11.4%) and unemployment (by 20.4%) grew at different rates. However, American economists are critical of the wage figures provided by the US Bureau of Labour Statistics. According to their calculations, the *nominal salary*<sup>23</sup> was underestimated by a factor of two. Consequently, they reasonably question the reliability and show the bias of these statistics<sup>24</sup>.

American historians argue that one of the key reasons for such a surge in unemployment, meagre wages and incomes in the United States was *laissez-faire*<sup>25</sup> politics and obsolete dogmas which were uncompromisingly followed by President Hoover. *Herbert Stein*, an American economist, believes that Hoover tried to hand over the "helm of economic management" to capitalists, transfer responsibility to them, state governments and local governments to restore the economy and retain "ceremonial functions." To confirm this, the economist draws attention to the relatively small size of the US federal government staff<sup>26</sup> at the beginning of the depression.

### **Increased productive employment and positive developments in the resumption of economic growth in the United States**

The deep economic crisis in the United States caused by unemployment had an extremely negative effect on the popularity of President Hoover, who was never able to bring the country out of it. In the autumn of 1932, Hoover lost the presidential election and Democrat *Franklin Delano Roosevelt* convincingly defeated his rival by proposing a reformist policy known as The New Deal. This reform programme provided for state funding of public works, state regulation of labour relations and production, the introduction of social protection and changes in the country's banking system<sup>27</sup>.

Attention should be paid to components of this programme and the mechanisms of public administration used in the field of employment such as public funding of public

<sup>22</sup> *Encyclopedia of the Great Depression* / in 2 Vol. // Ed. by Robert S. McElvaine]. – USA: New York: Macmillan Reference, 2004. – 544 p.

<sup>23</sup> Nominal wage – the actual amount of money that an employee receives from the sale of its labour and its operation.

<sup>24</sup> Margo R.A. Employment and Unemployment in the 1930s / Robert A. Margo // *The Journal of Economic Perspectives*. – 1993. – Vol. 7. – No. 2 (Spring). Pp. 41–45.

<sup>25</sup> Laissez-faire (from French – „let me do” or „principle of non-interference”) – an economic doctrine according to which state intervention in the economy is minimized and focuses on national security, protection of property rights and the provision of certain public goods.

<sup>26</sup> D.M. Kennedy, *Freedom from Fear: the American People in Depression and War, 1929–1945* / David M. Kennedy. – USA: New York; Oxford: Oxford University Press, 2001. – 936 p.

<sup>27</sup> *Economic encyclopedic dictionary: in 2 volumes* / S.V. Mocherny, Ya.S. Larina, OA Ustenko, SI Yuri Ed. SV Mocherny. - Vol. 2. - Lviv: Svit Publishing House, 2006. – 568 p. P. 65.

works. Firstly, community service enabled the US government to employ a significant number of unemployed (usually young and physically able men) and significantly increase the country's productive employment. Secondly, due to state funding of public works, for which in 1932 5.5 billion dollars was allocated, there was significantly development of the infrastructure of the urban economy (highways, large bridges, etc.), development of uninhabited areas and more. Under this programme unemployed Americans could get a job on a voluntary basis. Government agencies provided such workers with special clothing, housed them in specially created settlements such as tent camps, where they were fed, paid small amounts for their work, and transferred the money earned to relatives at home<sup>28</sup>.

The New Deal reform programme was based on the adoption by the US Congress and the implementation of a number of pieces of legislation. Let us analyse some of them, namely those that regulated the social relations of the labour market. The US labour market was then characterized by large-scale reductions in working hours, jobs, lay-offs and wage cuts. The unions had been negotiating with employers about this, insisting on measures to mitigate the negative effects of the depression. In this context, the *Norris-La Guardia Act* was passed in 1932<sup>29</sup>, which removed legal barriers, restrictions on trade union activities (anti-union practices), judicial interference in labour disputes (hiring only non-union workers, recourse to labour courts on labour disputes and making appropriate court decisions). This Law prohibited:

- employment contracts in which provisions forced employees to refuse union membership;
- adoption by federal courts of decisions (instructions) on non-violent labour disputes;
- interference of employers in the free establishment of trade unions by employees and obstruction of their membership.

These three provisions of the law provided for the protection of self-organization and freedom of the worker or “collective bargaining,” limiting the jurisdiction of federal courts to issue anti-union court orders.

*The National Industrial Recovery Act of 1933, NIRA* contained provisions that allowed President F. Roosevelt to regulate the minimum wage and the price of industrial goods. Chapter 7(a) of this law protected the rights of trade unions to bargain collectively. According to this law, the *State Programme of Public Works* was established and the *Federal Emergency Administration of Public Works* was established, which was later renamed the Public Works Administration (PWA) in 1935, and in 1944 - closed. Under this law, the National Recovery Administration (NRA) was also formed in 1933, a federal government whose activities during the Great Depression were aimed at eliminating “wolf competition” by uniting the efforts of American

<sup>28</sup> *History of the United States: in 4 volumes / Ch. ed. G.N. Севостьянов. - М.: Nauka, 1983-1987. - Vol. 3: 1918-1945. / ed. I.V. Galkina [et al.]. - 1985. - 671 p. P. 52.*

<sup>29</sup> *Note. The Norris-La-Guardia Act of 1932 is the US Federal Labour Code, named after its Republican senators, J.W. Norris and H. La Guardia.*

industrial enterprises and creating industry codes for “good practice,” pricing of industrial products, etc.

In May 1935, the US Congress passed *the National Labour Relations Act*, or Wagner Act, which gave private sector workers the right to form unions, participate in collective bargaining with employers and strike. De facto, this law legalized trade unions in enterprises and the right of workers to join them without hindrance. The management of the enterprises was obliged to conclude collective agreements with the trade unions, which included articles on wages, conditions of employment and dismissal, labour protection and social insurance. The law also banned anti-union practices and established the National Labour Relations Board, which was empowered to conduct and decide on trade union elections. By its decision, this commission approved the established trade unions and employers had to agree in good faith with the trade unions on the working conditions of employees.

In June 1938, the US Congress passed the *Fair Labour Standards Act* of 1938 (FLSA), a fundamental part of American labour law. The law established minimum wage rates and introduced the concept of “overtime work” for work over 40 hours a week. Employers of interregional trade had to pay workers at least 25 cents an hour and pay extra for overtime, initially exceeding 44 hours a week and later 40 hours a week. According to the provisions of this law, the minimum wage and the share of employees had to increase constantly. The law also prohibited the use of minors in “repressive child labour.”

It is known that unemployment leads to a decrease in income and the level of security of households and negatively affects the moral and psychological condition of the unemployed and his family members. In such cases, the state must take on the obligations and provide social protection for unemployed citizens, in particular through the payment of unemployment benefits. In this context, consider the regulations that governed public relations of social protection in the event of unemployment in the United States during the Great Depression.

One of the most far-reaching socio-economic measures of the New Deal programme was the adoption in August 1935 of the *Social Security Act*, on the basis of which three types of social programmes were created:

- 1) pensions, which were to be financed by payroll tax – pensions were paid in fact, not on demand;
- 2) unemployment insurance, which was administered by the states and financed by another payroll tax (by the end of the twentieth century, these programmes were included in the federal tax system);
- 3) federal programmes to help low-income families, which were administered in the states and financed from the total income of the Federal Budget – assistance was provided to low-income families. The programme to help families with dependent children proved to be the most controversial.

From 1932 to 1940, federal cash payments to the population doubled from 4.8 billion dollars to 9.6 billion dollars. Raising tax rates increased the amount of income

for the government by 3.5 times: from 2 billion dollars up to 7 billion dollars. Most economists today believe that such a high-tax policy restrains the potential incentive effect of federal spending.

Paradoxically, a real increase in productive employment and positive changes in the resumption of economic growth in the United States was achieved not through the adoption of the above legislation within the “New Deal” reform programme, but with the entry of the US in World War II (1941). Although most government emergency and reconstruction programmes were phased out, some, including benefits for the elderly, the unemployed, workers affected by industrial accidents, fixed minimum wage levels and union support have survived in the United States. As a result of the Great Depression, the powers and spheres of influence of the federal government were greatly expanded. In order to promote full employment and economic growth, the US government committed itself to “regulating demand.” Among the cardinal changes that took place in the United States during the Great Depression, American scientists attribute significant positive transformations in relations between citizens and the federal government<sup>30</sup>.

Summarizing the above, we can briefly conclude that in the modern history of the United States, the Great Depression had unprecedented negative consequences in the country, namely:

- *economic* – deterioration of the investment climate and reduction of foreign direct investment (capital investment, “outflow” of capital), reduction of trade, production (industrial) and services, rising unemployment, declining GDP, the decline of agriculture, etc.;
- *social* – impoverishment, marginalization of the middle class, cases of starvation, social insecurity of socially vulnerable groups, low wages (poverty of employed workers), declining incomes, purchasing power and living standards, its “survival” in a crisis, the state’s inability to provide decent pensions, social guarantees for their citizens, etc.;
- *demographic* – reducing the birth rate and increasing mortality (depopulation), deportation and voluntary departure of emigrants, etc.;
- *political* (internal, external) – prompted the administration of President Hoover to change and “reset” the format of government, led to its fiasco in the 1932 presidential election; intensification of the struggle on the world stage for markets, raw materials, investment. The negative consequences of the Great Depression listed above posed ever newer, more serious challenges and posed a real threat to US national security. An integral manifestation of this was an increase in social tensions among Americans, the intensification of social movements, mass protests, strikes and the loss of US positions in the international political and economic arenas. Indeed, the economic catastrophe lasted, which led to panic, despair, impoverishment, loss of hope for help from the state and trust in it. Later, it escalated into widespread public discontent, the spread of protests among

<sup>30</sup> *Encyclopedia of the Great Depression* / in 2 Vol. // Ed. by Robert S. McElvaine. – USA: New York: Macmillan Reference, 2004. – 544, p. 404–405.

the population, an increase in the number of supporters of communist and nationalist parties, an increase in the likelihood of illegal change of government (coups), and the loss of state sovereignty.

It was poverty, the poverty that plagued Americans during several years of economic crisis, that led them to unite in mass social movements in the early 1930s. Initially, such movements were somewhat spontaneous and unprofessionally organized, as in the late 1920s only 10% of workers were union members and their numbers were tending to decrease. Thus, in 1920 there were 5.034 million people in the country's trade unions, in 1929 – 3.625 million people, and in 1933 – 2.857 million people. According to official statistics, in the United States in 1930, 183 thousand workers went on strike, in 1929 – 37% (more than 100 thousand strikers) less than in 1929, and in 1931–342 thousand, which is almost twice as much. It was in 1931 that the largest and most combative strikes took place by 40,000 striking miners in Pennsylvania, Ohio, and West Virginia, who fought steadily for 2.5 months against pay cuts and mass lay-offs. They were later joined by Kentucky miners, Massachusetts textile workers, and New York seamstresses. The social movements of the multimillion-dollar “army” of the unemployed, which were to some extent inspired by the Communist Party, developed intensively. The unemployed demanded the introduction of a state social security system, including insurance and unemployment benefits, the organization of public works and fair pay. In 1930, about 1.25 million unemployed under the auspices of the Communist Party took to the streets of New York, Chicago, Detroit, Philadelphia and other industrial centres in mass demonstrations of anti-unemployment protests. A bill on social insurance was later drafted at the Chicago Unemployment Convention.

In the summer of 1932, 17,000 unemployed World War I veterans went on a protest march in Washington to protest against famine and demand immediate cash veteran benefits (bonuses) guaranteed by a 1924 US law. During the economic crisis many veterans lost their jobs and faced the threat of starvation. The ranks of the strikers, numbering a total of 43,000 people from all states, were infiltrated by Communist revolutionaries who, according to the FBI, were determined to overthrow the US government. Radical veterans set up camp near the *Capitol*<sup>31</sup>, demanding that Congress pass a law on payments and threatening uprisings in other states. The month-long confrontation between the representatives of Congress and the “cone army” ended with its violent dispersal (2 veterans were shot by the police, 55 were wounded) and the burning of the tent camp. The Washington Daily News described the event as “a pitiful spectacle of the world’s most powerful government pursuing unarmed men, women and children with battle tanks”<sup>32</sup>.

Mass movements of social protest also spread to American farmers, whose indignation intensified in 1929, when prices for agricultural and livestock products fell

<sup>31</sup> The Capitol is a building in central Washington that houses the US Congress.

<sup>32</sup> *Justified in his course: [Electronic Resource]* // the Washington Times: website. – 2017. – Oct. 9. – Acces Mode: <https://www.washingtontimes.com/news/2017/oct/9/herbert-hoovers-bonus-army-decable>.

sharply and attempts at the federal level to stabilize the agricultural market failed. In the spring of 1931, large-scale protest campaigns began in Iowa (in dairy areas), during which farmers clashed with police and the National Guard.

In the summer of 1932, farmers embarked on a massive organized struggle against the exploitation of monopolies, creating a farmers' boycott movement that later engulfed Minnesota, Dakota, Nebraska and other states. Attempts by the authorities to involve the police against the strikers led to farmers refusing to sell agricultural products at all, and later to clashes that lasted for two months. Although the authorities managed to weaken and end this farm boycott by force in the fall, in 1933 it resumed in other states. Thus, the rapid development of mass social movements exacerbated the already tense political situation in the United States, putting the country on the brink of clashes between capitalist monopolies and its multimillion unemployed and impoverished population, who had doubts about the justice of the capitalist system. Radical intellectuals, workers and peasants, through the Communist Party, successfully began to spread the belief in the need to replace capitalist society with a new, so-called "co-operative society," a paradigm in which "the process of producing and distributing material goods is to meet the needs of all Americans," which would also allow achieving the "common good." According to Soviet historians, Americans began to see the cause of their plight in capitalists and financial oligarchs, who concentrated resources, the means of production and political power in their hands, which allowed them to become even richer during the economic crisis. The question of "the conquest of political power by the people," and "the transfer of power into the hands of the people" was raised. That is, we are talking about the overthrow of the government and establishing control over it. This question was "a prerequisite for the implementation of the programme of restructuring capitalist society." Proponents of these slogans were strikers and some trade union movements<sup>33</sup>.

In other words, the Americans' deep frustration with the policies of President Hoover's government, the spread among them of public sentiments not only of protest, but also of separatism and coup d'état, was then a real internal threat to US national security.

The institutional processes in this area, particularly during the second half of the last century shaped the organic link between intercultural interaction and human rights. Thus, in 1947, during the elaboration of the text of the UN Declaration on Human Rights, the American Anthropological Association proposed a "Memorandum of Human Rights," reflecting a distinct view of their universality. In it, in particular, it was emphasized that "standards and values are correlated with the cultures in which they occur"<sup>34</sup>.

The economic crisis had a negative impact on US foreign policy and the social situation in the world, including Latin America, the Far East and Europe.

<sup>33</sup> *History of the United States: in 4 volumes* / Ch. ed. G.N. Sevostyanov. - M.: Nauka, 1983–1987. - Vol. 3: 1918–1945. / ed. I.V. Galkina [et al.]. - 1985. - 671 p. Pp. 163–169.

<sup>34</sup> *Multiculturalism as an Alternative to the Development of Western Democracy and the Problems of Global Governance* /Svitlana Andreyeva, Daria Bienkowska, Orest Krasivski, Iryna Kolo-sovska and Nataliia Seryogina // 34 International Business Information Management Association Conference (IBIMA), P. 18316–18322.



The consequences of this crisis were a sharp decline in world trade, intensified competition for markets and the controversy between states over geopolitical influence in the international arena. There were trade and customs wars, which severed international financial ties, and the devaluation of the US currency and the bankruptcy of American banks led to the strengthening of the British pound in the global financial market and the creation of a sterling bloc. The desperate efforts of the US government not to lose influence in the world led to escalating tensions and geopolitical confrontations between developed countries.

Strong positions and important geopolitical interests in US foreign policy were in Latin America, to which American monopolies and the government tried to shift part of the burden of this crisis. In the 1920s, more than two-thirds of US trade was in the Caribbean, and the main economic resources were controlled by the United States. In 1929, the total investment from the United States in Latin America amounted to 5.6 billion dollars, and investments in the countries of this basin - 3.7 billion dollars (2 times more than in the UK). During the economic crisis in Latin America, unemployment and inflation rose, prices for agricultural products and raw materials fell, and foreign trade declined (3 times). Increased social tensions, political confrontations and power struggles escalated into coups in Latin America (Argentina, Brazil, Bolivia, Haiti, Nicaragua, Paraguay, Peru, Cuba, Chile, etc.), which was partly due to Anglo-American rivalry in this region.

US foreign policy during the crisis was directed to the Asian continent, especially the Far East. Asia was an important market, a source of raw materials and a sphere of US investment, which in 1930 amounted to 1 billion dollars (almost 50% of which was Japan and 25% – China). For comparison: US investment in the UK reached 1.25 billion dollars. At the beginning of the economic crisis, conflicts of interest, the struggle between the United States and developed countries for markets and sources of raw materials in Asia (especially in China, Manchuria and Japan) intensified.

An important area of US foreign policy was Europe, in which significant American investment was made: after the First World War Europe's debt to the United States amounted to 10 billion dollars. During the economic crisis, the United States demanded the repayment of debts and interest from European states (Germany, Britain and France), which proved to be insolvent and so American bankers refused to provide loans. The economic crisis had an extremely negative effect on US trade with Western European countries, which refused to buy many American goods. Thus, in 1930, imports of American goods were reduced in Germany by 26.2%, Great Britain – 15.8%, France – 9.6%. Thus, relations between the United States and Western Europe were quite tense, which in turn, negatively affected the solution of a number of serious issues in world politics<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> *History of the United States: in 4 volumes* / Ch. ed. G.N. Севостьянов. - М.: Nauka, 1983-1987. - Vol. 3: 1918-1945. / ed. I.V. Galkina [et al.]. - 1985. - 671 p.

## Conclusions

It is determined that the Great Depression was a global economic crisis, the largest in the 20th century by its size and duration, which began in the United States and spread to Canada, Britain, Germany, France and other countries. Referring to the research of many Western historians, economists, scientists and other branches of science, it is proposed to change the chronological boundaries of the Great Depression to 1929–1941, which in domestic encyclopedic and other scientific publications is stated to be 1929–1933. The need for such clarification is justified by the fact that this period is only a phase of exacerbation of this crisis, and in official US statistics it is indicated that all the 1930s include the years of the Great Depression. The theoretical and practical significance of the results of the study of historical aspects of employment and unemployment during the Great Depression are in demand, given the current realities of national security.

An analysis of the statistics shows that during the Great Depression in the United States: the number of registered unemployed in the United States was 13.2 million or 32% (as of 1932, while in the 1920s – about 5%); volumes of trade, production of industrial goods and agricultural products decreased by a third. The factors that led to the Great Depression have been identified, the most important of which are: the widespread tendency for companies and individuals to invest in stocks, securities and the stock market crash of the US stock market; mass consumer culture of Americans “living in instalments;” the policy of the administration of President G. Hoover’s “non-interference in the economy” and the “gold standard,” the bankruptcy of banks; lack of mechanisms for social protection. It is noted that the unprecedented level of unemployment against the background of severe wage restrictions on employees and the spread of part-time work led to mass impoverishment and starvation of Americans. In 1932, President Roosevelt introduced a reformist policy known as the New Deal, which helped the United States emerge from this economic crisis. This reform programme provided for state funding of public works, state regulation of labour relations and production, the introduction of social protection and changes in the country’s banking system. Thus, the application in the field of employment of such a mechanism of public administration as public funding of public works allowed the US government to: employ a significant number of unemployed and increase the level of productive employment of the population; significantly develop the infrastructure of the municipal economy (build highways, large bridges, etc.), develop uninhabited areas, etc. The New Deal reform programme was based on the adoption by the US Congress and the implementation of a number of legislative acts regulating public relations in the labour market and social protection system, namely: the Norris-La Guardia Act (intensified trade union activities, resolution of labour disputes); Law on the Reconstruction of National Industry (regulated the minimum wage, prices for industrial goods, collective bargaining); The National Labour Relations Act (giving private sector workers the right to form unions, participate in collective bargaining with employers, strike); the Fair Labour Conditions Act (the basis of U.S. labour law,

set minimum wage rates, etc.); the Social Welfare Act (insurance, in accordance with its provisions, social old-age pension programmes, unemployment insurance, and federal programmes to help low-income families were created).

The consequences of the Great Depression were identified, which together posed serious challenges and posed a real threat to national security, territorial integrity and US state sovereignty, namely: economic – rising unemployment, declining GDP, declining foreign direct investment, “outflow” of capital; reduction of trade, production and provision of services, decline of agriculture, etc.; social – impoverishment, marginalization of the middle class, cases of starvation, social insecurity of socially vulnerable groups, low wages (poverty of employed workers), declining incomes, purchasing power and living standards, its “survival”, the state’s inability to provide decent pensions and social guarantees to its citizens; demographic – reduction in the birth rate and increasing mortality (depopulation), deportation and voluntary departure of emigrants, etc.; political – intensification of the struggle on the world stage for markets, raw materials, investment.

### Bibliography

- Change and Continuity in Twentieth Century America: The 1920's* / Ed. by J. Braeman, R.H. Bremner, D. Brody. – Modern America. – No. 2. – USA: N.Y.; The Ohio State University Press, 1969.
- Economic encyclopedic dictionary: in 2 volumes* / S.V. Mocherny, Ya.S. Larina, OA Ustenko, SI Yuri Ed. SV Mocherny. - Vol. 2. - Lviv: Svit Publishing House, 2006.
- Encyclopedia of public administration: in 8 volumes* / Vol. 3: *History of public administration* / scientific-ed. Board: A.M. Mikhnenko (co-chairman), MM Bilinska (co-chairman) and others. - K.: НАДУ, 2011.
- Encyclopedia of the Great Depression* / in 2 vol. – Vol. 1. – A-K. // [Ed. Robert S. McElvaine]. – USA: New York: Macmillan Reference, 2004. *Encyclopedia of governance: in 2 volumes* / [Mark Bevir (Ed.) et al.].
- Encyclopedia of the Great Depression* / in 2 Vol. // [Ed. by Robert S. McElvaine. – USA: New York: Macmillan Reference, 2004.
- Fersman Nataliia G., Novak-Kalyayeva Larysa, Zemlinskaya Tatyana Ye., *Improvement of Public Administration Based On Human Rights: Theoretical Approaches and Practical Implementation* Proceedings of the 30th International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2017 – Vision 2020: Sustainable Economic development, Innovation Management, and Global Growth. (WoS).
- Galbraith J.K. *The Great Crash, 1929* / John Kenneth Galbraith: – USA : N.Y.; Mariner Books, 2009.
- Goldberg R.A., *America in the Twenties* / Ronald Allen Goldberg. – USA: N.Y: Syracuse University Press, 2003.
- History of the USA: in 4 volumes* / Ch. ed. G.N. Севостьянов. – М.: Nauka, 1983-1987. – Vol. 3: 1918–1945. / ed. I.V. Galkina [et al.].

- Kalyayev A., Efimov G., Motornyy V., Dzianyy R. and Akimova L. (2019), *Global security governance: conceptual approaches and practical imperatives* Proceedings of the 33<sup>rd</sup> International Business Information Management Association Conference (IBIMA), 2019. (WoS).
- Kennedy D.M., *Freedom from Fear: the American People in Depression and War, 1929-1945* / David M. Kennedy. – USA: New York; Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Margo R.A., *Employment and Unemployment in the 1930s* / Robert A. Margo // The Journal of Economic Perspectives. – 1993. – Vol. 7. – No. 2 (Spring).
- Multiculturalism as an Alternative to the Development of Western Democracy and the Problems of Global Governance* / Svitlana Andreyeva, Daria Bienkowska, Orest Krasivski, Iryna Kolosovska and Nataliia Seryogina // 34 International Business Information Management Association Conference (IBIMA).
- Novak-Kalyayeva L., Kuczabski A., Yasnyska N., Andreyeva S., Shapovalova I., *Changing the paradigm of public governance in the context of the challenges of sustainable development*, Proceedings of the 32<sup>nd</sup> International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2018 – Vision 2020: Sustainable Economic Development and Application of Innovation Management from Regional expansion to Global Growth 2018. (WoS).
- Sobel R., *The Great Bull Market: Wall Street in the 1920s* / Robert Sobel. – USA: N.Y.: Norton, 1968.
- Zlupko L.A., *Employment in the conditions of formation of innovative economy of Ukraine: author's ref. dis. Cand. econ. nauk: спец. 08.00.01* / Л.А. Злупко; Lviv. nat. Univ. I. Franko. – L., 2010.
- Justified in his course: Electronic Resource // the Washington Times: website. – 2017. – Oct. 9. – Acces Mode: <https://www.washingtontimes.com/news/2017/oct/9/herbert-hoovers-bonus-army-decade>.
- Nureev R.M., *American experience of coming out of the Great Depression: history lessons for the present* / R.M. Nureyev // The world of the new economy. - 2013. - № 2. - Access mode: <https://cyberleninka.ru/article/n/amerikanskiy-opyt-vyhoda-iz-velikoy-depressii-uroki-istorii-dlya-sovremennosti>.
- Sogrin V.V., *The economic crisis of 1929–1933. in the USA and modernity* / VV Sogrin // Vestnik MGIMO. – 2009. - № 3–4. - Access mode: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskii-krisis-1929-1933-gg-v-ssha-i-sovremennost>.
- The Administration of EU's Good Practices in the Light of Human Rights* / Daria Bienkowska, Agnieszka Lipska-Sondecka, Nataliia Seryogina and Oleksandra Voityk // 35th IBIMA Conference: 1-2 April 2020, Seville, Spain : <https://ibima.org/accepted-paper/the-administration-of-eus-good-practices-in-the-light-of-human-rights/>.

## Summary

Based on the methodology of public administration, a retrospective analysis of US national security during the Great Depression was conducted, which is considered in the context of ensuring institutional stability against the background of new geopolitical challenges and threats. The purpose of the article is to determine the impact of unemployment on the US national security during the Great Depression in terms of economic growth and social security.

The interrelation between increasing employment productivity and positive opportunities for economic recovery in the United States has been established through the application of the systemic method. The factors of the Great Depression have been identified, the most important of which are: the collapse of the US stock market, lack of social protection mechanisms, and the widespread trend of investing in stocks and securities by companies and individuals. It is stated that the effects of the Great Depression as a whole presented serious challenges and posed a real threat to US national security, territorial integrity and sovereignty. It is indicated that the unprecedented level of unemployment and the spread of underemployment resulted in widespread impoverishment of Americans.



*Oryginalna praca badawcza*

DOI: 10.34858/SNB.1.2020.011

**Waldemar Walczak**

Uniwersytet Łódzki  
ORCID: 0000-0003-4841-9364  
e-mail: waldek.lodz@wp.pl

## KORUPCJA I ZASADY PRAWORZĄDNOŚCI – ANALIZA KRYTYCZNA

### CORRUPTION AND PRINCIPLES OF THE RULE OF LAW – CRITICAL ANALYSIS

**Zarys treści:** W artykule przedstawiono krytyczne rozważania poświęcone omówieniu zasad praworządności analizowanych z perspektywy korupcyjnych praktyk. Na wstępie wyjaśniono, że praworządność jest pojęciem wieloznacznym, co sprawia, że może być różnie definiowana i postrzegana. W dalszej części przybliżono rozumienie praworządności na gruncie przepisów prawa wspólnotowego UE. Następnie zwrócono uwagę na konieczność szerokiego rozumienia korupcji oraz analizowania tego zjawiska z perspektywy prawnej, społecznej i ekonomicznej. W tej części pracy wskazano argumenty uzasadniające tezę, że korupcja stanowi zagrożenie dla praworządności i bezpieczeństwa wewnętrznego. W podsumowaniu zaakcentowano, że odmienność poglądów na temat praworządności i korupcji jest pochodną myślenia ukierunkowanego na analizę konkretnych faktów zgodnych z rzeczywistością, zamiast opisywania teorii prawa.

**Słowa kluczowe:** praworządność, Unia Europejska, korupcja, bezpieczeństwo wewnętrzne

**Key words:** rule of law, European Union, corruption, internal security

#### Wstęp

Aktualnie w debacie publicznej jednym z ważniejszych tematów są kwestie dotyczące rozumienia tzw. zasad praworządności w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej. Podkreśla się przy tym, że Unia jest wspólnotą prawa i wartości stanowiących fundament jej istnienia. „Przenikają one całą strukturę prawną i instytucjonalną, a także wszystkie polityki i programy. Przestrzeganie tych wartości musi być zatem zapewnione w polityce Unii we wszystkich dziedzinach”<sup>1</sup>. Dodatkowo wskazuje się

<sup>1</sup> Zob. wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach

na praworządność jako jedną z podstawowych wartości, na których opiera się europejska wspólnota. Konsekwencją przyjęcia takiego założenia jest oczekiwanie respektowania określonych zasad i reguł przez państwa członkowskie Unii, co wynika bezpośrednio z treści art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Zgodnie z przyjętym dokumentem, główne wartości Unii winny stanowić potwierdzenie przywiązania do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wartości oraz państwa prawnego. Mechanizm egzekwowania tych wartości został opisany w art. 7 tego traktatu<sup>3</sup>, natomiast takie działania są uznawane za nieskuteczne<sup>4</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zagadnienia dotyczące rządów prawa pozostają w ścisłym związku i winny być rozpatrywane z uwzględnieniem problematyki odnoszącej się do szeroko rozumianej korupcji<sup>5</sup>. Dlatego też celem artykułu jest przedstawienie krytycznych rozważań dotyczących praworządności analizowanej z perspektywy korupcyjnych praktyk w aspekcie naruszenia podstawowych praw obywateli, tj. równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne.

---

członkowskich, Bruksela, dnia 02.05.2018 r., s. 1, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0324> [dostęp: 19.11.2020].

<sup>2</sup> Art. 2. *Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.* Zob. szerzej: Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) 26.10.2012, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> [dostęp: 19.11.2020].

<sup>3</sup> R. Prostak, *W poszukiwaniu politycznego mechanizmu egzekucji unijnych wartości*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 6, s. 46.

<sup>4</sup> D. Soyaltin-Colella, *The EU's 'action-without-sanction'? The politics of the rule of law crisis in many Europes*, „European Politics and Society” 2020, <https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1842698> [dostęp: 19.11.2020].

<sup>5</sup> Ch. Stefes, *Clash of Institutions: Clientelism and Corruption vs. Rule of Law*, [w:] *The State of Law in the South Caucasus*, Ch. Waters (red.), Euro-Asian Studies Series, Palgrave Macmillan, New York 2005, s. 3–19; B.T. White, *Putting Aside the Rule of Law Myth: Corruption and the Case for Juries in Emerging Democracies*, „Cornell International Law Journal” 2010, vol. 43, issue 2, s. 307–363; D. de la Croix, C. Delavalladev, *Democracy, Rule of Law, Corruption Incentives, and Growth*, „Journal of Public Economic Theory” 2011, vol. 13, issue 2, s. 155–187; C. Nicolescu-Waggonner, *No rule of law, no democracy: Conflict of interest, corruption and elections as democratic deficits*, Sunny Press, New York 2016; D. Infante, J. Smirnova, *Environmental Technology Choice in the Presence of Corruption and the Rule of Law Enforcement*, „Transformations in Business & Economics” 2016, vol. 15, issue 1, s. 214–227; A. Elbasani, S. Sabić, *Rule of Law, Corruption and Democratic Accountability in the course of EU enlargement*, „Journal of European Public Policy” 2017, nr 25, s. 1–19; M.R. Farzanegan, *Cognitive Ability and Corruption: Rule of Law (still) Matters*, „Empirical Economics” 2020, nr 59, s. 1723–1743; L. Pasculli, *Foreign Investments, the Rule of Corrupted Law and Transnational Systemic Corruption in Uganda's Mineral Sector*, [w:] *International Trade and the Rule of Law*, R. Leal-Arcas (red.), Elviva Press, Chişinău 2020, s. 84–109.



## Istota praworządności i podstawowe zasady

Na wstępie trzeba wyraźnie zaznaczyć, że praworządność jest pojęciem wieloznacznym i niedookreślonym, co w efekcie prowadzi do odmiennych perspektyw w zakresie rozumienia oraz postrzegania istoty omawianego zagadnienia. Towarzyszą temu różnice interpretacyjne odnośnie działań, a także wzorców zachowań, jakie w praktyce zarządzania będą stanowić odzwierciedlenie autentycznej praworządności, z uwagi na przyjmowane kryteria oceny. Okazuje się, że teoretyczne założenia i deklaracje mogą mieć niewiele wspólnego, a nawet być biegunowo dalece odległe od przestrzegania określonych zasad w realiach rzeczywistości.

Praworządność w ujęciu teoretycznym jest najczęściej opisywana jako tzw. zasada rządów prawa (*the rule of law*). Zdaniem Mateusza Pilicha elementy koncepcyjne praworządności dotyczą przede wszystkim czterech najważniejszych postulatów:

- 1) Autonomizacji porządku prawnego od norm i wartości pozaprawnych.
- 2) Ustanowienia prawa jako sposobu komunikacji podmiotów społecznych.
- 3) Ukonstytuowania się państwa jako zdolnego do zorganizowanego stanowienia norm prawnych i jego stosowania za pośrednictwem fachowego aparatu urzędniczo-sądowego.
- 4) Samoograniczenia się państwa na rzecz jednostek za pośrednictwem prawa<sup>6</sup>.

Przytoczone refleksje mają dość ogólnikowy wydźwięk i częściowo polemiczny charakter, niemniej mogą posłużyć jako interesujący punkt odniesienia dla dalszych rozważań. W tym kontekście ważne znaczenie ma również konstatacja, że „w państwie praworządnym w pełni tego słowa znaczeniu wszystkie interesy jednostkowe muszą być należycie brane pod uwagę i wazone w procesie stanowienia i stosowania prawa”<sup>7</sup>. Użyte sformułowanie wskazujące na „wszystkie interesy jednostkowe” oznacza, że sedna prawidłowo rozumianej praworządności absolutnie nie można zawężać do postrzegania sytuacji wybranej grupy zawodowej, np. parlamentarzystów, sędziów czy prokuratorów. Podana merytoryczna argumentacja i logiczne rozumowanie w jednoznaczny sposób przesądzają o słuszności przyjętego toku myślenia oraz analitycznego rozumowania.

Rozumienie praworządności na gruncie przepisów prawa wspólnotowego odwołuje się do wartości Unii wpisanych do art. 2 TUE. Mając na względzie powyższe przesłanki, istota praworządności sprowadza się do następujących kwestii:

- zasady legalizmu, oznaczającej przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces przyjmowania aktów prawnych;
- zasady pewności prawa;
- zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych;

<sup>6</sup> M. Pilich, *Praworządność – perspektywa prawa międzynarodowego*, [w:] *Przyszłość Europy opartej na rządach prawa. Materiały z konferencji naukowej 26 kwietnia 2019 r.*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego” 2019, tom VIII, Warszawa 2019, s. 104.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 104–105.

- skutecznej ochrony sądowej, w tym ochrony praw podstawowych, dokonywanej przez niezależne sądy;
- podziału władzy i równości wobec prawa<sup>8</sup>.

Innymi słowy oczekuje się, że wszystkie publiczne władze będą działały w granicach określonych przez prawo, z poszanowaniem dla zasad demokracji oraz praw człowieka. Dla podkreślenia rangi i znaczenia tej problematyki używane są następujące merytoryczne argumenty:

- podstawę dla złożenia wniosku odwołującego się do zasad praworządności stanowi art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>9</sup> oraz art. 106a Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej;
- praworządność jest zasadniczym warunkiem ochrony wszystkich podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka;
- organy sądowe powinny działać niezależnie i bezstronnie, a służby dochodzeniowo-śledcze powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania.

Można zatem powiedzieć, że respektowanie praworządności jest nierozzerwalnie związane z uznawaniem demokratycznych rozstrzygnięć, podziału władzy i przestrzeganiem zasady równości obywateli wobec prawa. To zdanie trafnie odzwierciedla sedno rozpatrywanego problemu, właśnie z uwagi na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej, które kształtują sytuację prawną i faktyczną jednostek ludzkich. W analizowanym dokumencie wskazano jednocześnie na elementy mogące zostać uznane za „uogólnione braki w zakresie praworządności”, do których zaliczono:

- a) zagrożenie niezależności wymiaru sprawiedliwości<sup>10</sup>;
- b) niezapobiegnięcie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, lub ich niepoprawienie albo nienałożenie za nie sankcji, utrudnianie uzyskania zasobów finansowych i ludzkich wpływające

<sup>8</sup> Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, s. 6–7.

<sup>9</sup> *Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia: a) zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków.*

<sup>10</sup> Niezależność wymiaru sądownictwa oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sądownicze w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Gwarancje niezależności i bezstronności wymagają zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu zajmowania danego stanowiska oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów.

na ich prawidłowe funkcjonowanie lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów;

- c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków ochrony prawnej, w tym przez zbyt restrykcyjne przepisy proceduralne, brak wykonywania wyroków lub ograniczanie skutecznego badania, ścigania i nakładania sankcji w przypadku naruszenia prawa<sup>11</sup>.

Zacytowane ogólne kryteria oceny praworządności w największym stopniu odnoszą się do warunków funkcjonowania władzy sądowniczej i organów ścigania. Szeroko rozumiane kwestie zagrożenia praw obywateli nie zostały jednak wyeksponowane w analogiczny sposób, gdyż nie użyto takiego sformułowania. Można sądzić, że według twórców analizowanego dokumentu, interesy i prawa obywateli celowo nie zostały wyszczególnione w kontekście relewantnej przesłanki uznawanej jako podstawowy atrybut i wyznacznik rządów prawa. A mianowicie we wniosku nigdzie nie ma zwrotu mówiącego wprost o kategorycznym zakazie arbitralnego działania organów publicznych względem jednostki i bezwarunkowym nakazie ochrony podstawowych praw obywateli w działaniach oraz decyzjach podejmowanych przez wszystkich przedstawicieli władz państwowych. Dodatkowo można się zastanawiać, dlaczego nie zwraca się uwagi na ten ważny aspekt, a newralgiczne sprawy świadomie są pomijane milczeniem w polskiej literaturze, a także w toczonych publicznie dyskusjach.

Daje się przy tym zauważyć bardzo wyraźną dominację określonej, wąskiej grupy ekspertów, którzy praworządność postrzegają głównie poprzez pryzmat zmian w polskim sądownictwie, a także interesów jednej grupy społecznej, tj. prominentnych reprezentantów środowiska prawniczego<sup>12</sup>. Co więcej, jednostronne poglądy i wypowiedzi na ten temat są chętnie podawane do publicznej wiadomości za sprawą opiniotwórczych mediów (nie tylko w kraju, lecz także za granicą). Należy w tym miejscu wyjaśnić, jakie uwarunkowania mają wpływ na wskazaną supremację grona uprzywilejowanych osób w zakresie możliwości dzielenia się ze społeczeństwem swoją wiedzą, przemyśleniami i opiniami. Dzieje się tak za sprawą synergicznego oddziaływania wielu czynników, do których zalicza się m.in. przychyłność ze strony zaprzyjaźnionych mediów, środowiska akademickiego, korporacji zawodowych, redakcji prestiżowych czasopism naukowych, sympatyzujących stronnictw politycznych, organizacji pozarządowych, Rzecznika Praw Obywatelskich, a także stowarzyszeń sędziowskich, które skutecznie zabiegają o to, aby wypowiedzi promowanych autorytetów miały realne szanse dotarcia do szerokiego kręgu odbiorców.

Piotr Tuleja pisze o utracie przez polskie państwo cech konstytucyjnego państwa prawa i zaznacza, że „dotyczy to przede wszystkim zasad stanowiących podstawę władzy sędziowskiej. Z perspektywy konstytucyjnej największe wątpliwości budzi sposób powoływania sędziów oraz zmiana zasad postępowania dyscyplinarnego”<sup>13</sup>. Krystian Markiewicz poddaje w wątpliwość istnienie w Polsce wolnych

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>12</sup> M. Mateczak, *Poland's Constitutional Crisis: Facts and Interpretations*, Contemporary Issues, The Foundation for Law, Justice and Society, Oxford 2018, s. 1–9.

<sup>13</sup> P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 51.

sądów<sup>14</sup>, a ponadto wspólnie z Katarzyną Gajdą-Roszczyńska uznają „postępowania dyscyplinarne za instrument łamiący zasady rządów prawa”<sup>15</sup>. Andrzej Grabowski i Bogumił Naleziński określają naszą Ojczyznę jako „państwo pozornie praworządne”<sup>16</sup>, a Jerzy Zajadło stwierdza, że władza burzy podstawowe paradygmaty prawodawstwa oraz projektuje „specyficzną antyprawną kontrkulturę, opartą na bezwzględny i bardzo niebezpiecznym prymacie polityki nad prawem”<sup>17</sup>. Według Sylwi Majkowskiej-Szulc w ostatnim okresie mamy sytuację „unicestwienia polskiego Trybunału Konstytucyjnego”<sup>18</sup>, który zdaniem Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej aktualnie występuje w nowej roli, „polegającej na potwierdzaniu zgodności z konstytucją ustaw uchwalanych w tym okresie przez większość parlamentarną”<sup>19</sup>. Piotr Bogdanowicz i Maciej Taborowski zastanawiają się, jak ocalić Sąd Najwyższy w obliczu kryzysu praworządności<sup>20</sup>, z kolei Laurent Pech stwierdza, że w Polsce mamy do czynienia z „fałszywymi sędziami na mocy prawa EU”<sup>21</sup>. Na kanwie m.in. opracowań finansowanych w ramach projektu Reconnect<sup>22</sup>, wypowiedzi wybranych sędziów<sup>23</sup>, a także innych medialnych aktywności<sup>24</sup>, jest kreowany wizerunek naszego kraju w UE odnośnie naruszania praworządności<sup>25</sup>.

<sup>14</sup> K. Markiewicz, *Czy w Polsce są wolne sądy? Ocena z perspektywy trzech lat walki o praworządność*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4, s. 93–128.

<sup>15</sup> K. Gajda-Roszczyńska, K. Markiewicz, *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2020, <https://doi.org/10.1007/s40803-020-00146-y> [dostęp: 19.11.2020].

<sup>16</sup> A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 25–47.

<sup>17</sup> J. Zajadło, *Czego we współczesnych sporach konstytucyjnych możemy się nauczyć od starożytnych Greków?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 3, s. 6.

<sup>18</sup> S. Majkowska-Szulc, *Konsekwencje naruszenia wartości Unii Europejskiej na przykładzie unicestwienia polskiego Trybunału Konstytucyjnego w 20 lat po uchwaleniu Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 699–714.

<sup>19</sup> M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny a rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5, s. 25–45.

<sup>20</sup> P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: the Polish Experience: ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, European Commission v Republic of Poland*, „European Constitutional Law Review” 2020, vol. 16, issue 2, s. 306–327.

<sup>21</sup> L. Pech, *Dealing with 'fake judges' under EU Law: Poland as a Case Study in light of the Court of Justice's ruling of 26 March 2020 in Simpson and HG*, „Reconnect Working Paper” 2020, nr 8, s. 1–31. Warto zauważyć, iż takie teksty są szerzej upowszechniane i propagowane w ramach projektu Reconnect.

<sup>22</sup> Reconnect to czteroletni multidyscyplinarny projekt badawczy „Pojednanie Europy z jej obywatelami poprzez demokrację i praworządność”, którego celem jest zrozumienie i dostarczenie rozwiązań dla ostatnich wyzwań stojących przed Unią Europejską (UE), źródło: <https://reconnect-europe.eu/> [dostęp: 30.11.2020].

<sup>23</sup> P. Kaczmarek, *Polityczność w praktyce orzecniczej – w rozmowach o państwie prawa z Ewą Łętowską, Andrzejem Zollem, Andrzejem Wróblem*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 3994, s. 21–37. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, „argument, że sędziowie nie powinni się wypowiadać w sprawach politycznych, nie może być zaś odnoszony do opinii sędziów dotyczących ochrony niezawisłości i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”, źródło: [https://www.rpo.gov.pl/pl/raport\\_1/1088](https://www.rpo.gov.pl/pl/raport_1/1088) [30.11.2020].

<sup>24</sup> Zob. Specjalnie utworzone w tym celu strony internetowe w wersji angielskiej, *Rule of Law: Everything you need to know about rule of law in Poland*, <https://ruleoflaw.pl/> <https://ruleoflaw.pl/feed/>; <https://oko.press/tag/rule-of-law-in-poland/> [dostęp: 30.11.2020].

<sup>25</sup> R. Piszko, *Legitimization and Validity of Directives on Legal Interpretation on the Example of the Rule of Law Crisis in Poland*, „International Journal for the Semiotics of Law” 2020,

## Korupcja zagrożeniem dla praworządności i bezpieczeństwa wewnętrznego

Korupcje należy eksplorować w szerokim kontekście znaczeniowym z perspektywy prawnej i społeczno-ekonomicznej. Nie można zawężać pola interpretacji tylko do działań, które są penalizowane na gruncie prawa karnego. Zjawisko to trzeba rozpoznawać w kontekście tworzenia oraz rozbudowywania sieci wpływów, powiązań i zależności, które gwarantują zapewnianie wymiernych korzyści majątkowych i osobistych dla wybranych, faworyzowanych beneficjentów<sup>26</sup>. Korupcja sprowadza się do instrumentalnego wykorzystywania posiadanej władzy, wpływów i pozycji zawodowej do realizacji partykularnych celów oraz prywatnych interesów<sup>27</sup>. Swoim zakresem obejmuje zarówno zachowania wypełniające znamiona czynów zabronionych, a także pozostałe formy, które z uwagi na brak karalności można określić mianem tzw. *legalnej korupcji*<sup>28</sup>. Najważniejszym przejawem korupcji jest załatwianie miejsc pracy, rozwoju zawodowego, dodatkowych funkcji, ścieżek kariery, specjalistycznych szkoleń, wyjazdów zagranicznych, awansów na stanowiska, lukratywnych zleceń, kontraktów handlowych, a także innych korzyści osobistych i profitów biznesowych wyłącznie „dla swoich”. Ta fundamentalna zasada postępowania ma swoje odzwierciedlenie w procesach decyzyjnych, jakie występują w instytucjach państwowych i nadzorowanych podmiotach, jak również w sektorze prywatnym. Jedyna różnica polega na tym, że takie korupcyjne zachowania, jak protekcja, nepotyzm czy kumoterstwo<sup>29</sup>, są postrzegane jako nadużycia władzy i szkodliwe społecznie patologie jedynie w organizacjach sektora finansów publicznych.

W następstwie takich działań dochodzi do wyraźnego faworyzowania oraz traktowania wąskiej grupy zaufanych wybrańców w sposób uprzywilejowany, a wszystko to oczywiście odbywa się w majestacie prawa, bowiem osoby decyzyjne mogą bezkarnie wykorzystywać posiadaną władzę do realizacji partykularnych celów i interesów. Uznaniowe, arbitralne i jawnie stronnicze decyzje stanowią immanentną cechę procesów zarządzania, niezależnie od tego, jakie podaje się oficjalne przesłanki

---

<https://doi.org/10.1007/s11196-020-09787-6>; A. Toplisek, *The Political Economy of Populist Rule in Post-Crisis Europe: Hungary and Poland*, „New Political Economy” 2020, vol. 25, issue 3, s. 388–403; S. Majkowska Szulc, *Safeguarding the European Union’s core values: The EU Rule of Law mission in Poland*, [w:] *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union*, A. Bień-Kacała, T. Drinoczi (red.), Routledge, New York 2020, s. 174–193; E. Żelazna, *The Rule of Law Crisis Deepens in Poland after AK v. Krajowa Rada Sądownictwa and CP, DO v. Sąd Najwyższy*, „European Papers” 2019, vol. 4, no 3, s. 907–912.

<sup>26</sup> W. Walczak, *Legalna korupcja metodą zapewniania korzyści majątkowych i osobistych*, „Annales Universitatis Cracoviensis. Studia de Securitate” 2020, nr 1, s. 217–256.

<sup>27</sup> W. Walczak, *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19, s. 12.

<sup>28</sup> W. Walczak, *Przestępstwa korupcyjne a legalna korupcja – aspekty ekonomiczne i prawne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2019, nr 21, s. 44–81; W. Walczak, *Instrumentalne wykorzystywanie władzy sędziowskiej po wyroku TSUE – wieloaspektowa analiza legalnej korupcji*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 2, s. 107–160.

<sup>29</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 207 z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. 2018, poz. 12), s. 7.

i motywy dla ich podjęcia. W każdej sytuacji można bez większego trudu i wysiłku intelektualnego odpowiednio dobrać stosowną argumentację, aby zaprezentować uzasadnienie, które pozornie będzie się wydawać merytoryczne, bezstronne oraz uczciwe. Dotyczy to zarówno czynności prawnych dokonywanych jednoosobowo, jak również przez gremia kolegialne. Wystarczy zatem stwierdzić, że przedmiotowa decyzja została podjęta przez upoważnioną do tego osobę/organ na podstawie przepisów obowiązującego w tym zakresie prawa, aby nie trzeba było składać dodatkowych wyjaśnień. Innymi słowy, osoba posiadająca stosowne kompetencje decyzyjne jest uprawniona do swobodnego i arbitralnego dokonywania wyborów zarówno w sprawach personalnych, jak również w odniesieniu do innych czynności prawnych rodzących określone skutki finansowe. Warto podkreślić, że w odniesieniu do rozstrzygnięć podejmowanych przez organy kolegialne (np. Sejm, Senat, rada nadzorcza, Krajowa Rada Sądownicza, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji itd.) jedyną relewantną przesłanką jest liczba oddanych głosów za przyjęciem danej uchwały, projektu, wniosku.

Korupcja w swojej istocie sprowadza się do tego, aby zagwarantować określone korzyści osobiste i materialne tylko „dla swoich” zaufanych z kamaryli, co w konsekwencji prowadzi do zapewnienia dominacji nad pozostałymi jednostkami, a także daje szansę wywyższania się na tle innych. Takie możliwości zyskują m.in. wybrani beneficjenci, którzy w wyniku uznaniowych i arbitralnych decyzji zostali powołani do pełnienia określonych funkcji, na eksponowane stanowiska kierownicze (w szczególności we władzach danego podmiotu). Dzięki tym działaniom grupa uprzywilejowanych może się poszczycić doświadczeniem w pełnieniu funkcji kierowniczej w określonej kategorii organizacji (np. w służbach specjalnych, administracji rządowej, jednostce samorządu terytorialnego, w spółkach, fundacjach z udziałem państwowych osób prawnych itd.). Pozostałe osoby, pozbawione takich możliwości i szans, będą z tego tytułu dezawuowane, a ich kompetencje deprecjonowane, bo nie mogą się wykazać podobnymi osiągnięciami zawodowymi. Patrząc jednak na to zagadnienie z innej perspektywy, można dostrzec, że jedynym atutem faworyzowanych popleczników jest to, że zawdzięczają osobom trzecim protekcję i awans na stanowisko, co absolutnie nie oznacza, że przewyższają innych kwalifikacjami, rozległą, ponadprzeciętną wiedzą i umiejętnościami. Mają oni natomiast niepodważalną przewagę konkurencyjną w postaci układów<sup>30</sup>, koneksji, znajomości i powiązań, które to stanowią prawdziwe źródło osiągniętych sukcesów. A zatem to czynniki o charakterze egzogenicznym odgrywają kluczową rolę, a pozostałe elementy są bez jakiegokolwiek znaczenia.

Wszystkie lukratywne posady (synekury) i dobrze płatne miejsca pracy na kierowniczych stanowiskach okazują się być przynależne dla jedynie słusznych, swoich fachowców, a tymczasem wiele innych uczciwych i kompetentnych osób bez problemu by sobie poradziło z takimi zadaniami, nie mając przy tym tak wygórowanych oczekiwań finansowych. Mając na myśli sprawniejsze wykonywanie menedżerskich

<sup>30</sup> Na temat korupcji i funkcjonowania układów zamkniętych, zob. szerzej: W. Walczak, *Korupcja – ujęcie prakseologiczne i ekonomiczne*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2019, nr 2, s. 10–21.

funkcji, chodzi przede wszystkim o takie aspekty, jak rzetelne podejście do obowiązków, celowość realizowanych działań, a przede wszystkim racjonalność oraz gospodarność w ramach ponoszonych kosztów i wydatków, jak również poczucie odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Analogicznie wygląda sytuacja w sprawach biznesowych, kiedy dana osoba, podmiot gospodarczy dzięki uznaniowym i arbitralnym decyzjom otrzymuje intratne zlecenia (np. szkolenia, doradztwo, *public relations*), kontrakty, umowy handlowe (sprzedaż określonych towarów, usług), dotacje unijne, inne dofinansowanie itd. Inne podmioty gospodarcze mogłyby za niższą cenę dostarczyć lepszy jakościowo towar i świadczyć usługi na wyższym poziomie, ale niestety nie mają takiej siły przebicia. Z kolei grupa wyselekcjonowanych beneficentów będzie się tak jeszcze dodatkowo umacniać, aby w kolejnych postępowaniach można było zdeklasować potencjalnych rywali, którzy nie będą w stanie wykazać się takimi doświadczeniami i osiągnięciami biznesowymi.

Dla czytelnego zobrazowania, dlaczego w praktyce można bezkarnie wykorzystywać posiadaną władzę dla realizacji partykularnych interesów, trzeba to wyjaśnić na konkretnych przykładach. Otóż nie istnieje bowiem podstawa prawna i możliwość zaskarżenia do sądu m.in. takich decyzji, kiedy osoba aplikująca w ramach procedury konkursowej na dane stanowisko nie została wybrana do zatrudnienia (nie dostała pracy). Podobnie jest we wszystkich pozostałych sytuacjach, gdy obywatel zainteresowany podjęciem pracy, objęciem danego stanowiska/funkcji bądź pracownik ubiegający się o awans w danej instytucji samodzielnie zwróci się z takim podaniem/wnioskiem (tj. podejmie samodzielną inicjatywę w przedmiotowym zakresie). Analogiczne rozwiązania dotyczą ubiegania się o zawarcie umowy biznesowej, starań o nawiązanie współpracy, kooperacji w charakterze eksperta, otrzymania zlecenia, kontraktu handlowego, kiedy do prywatnych podmiotów gospodarczych oraz organizacji pozarządowych (fundacji, stowarzyszeń) nie mają zastosowania procedury zamówień publicznych. Takie zjawiska występują także w instytucjach publicznych w przypadku tzw. zamówień z wolnej ręki z uwagi na próg kwotowy (zgodnie z art. 4 pkt 8 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>31</sup> nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro) oraz aktualnie w sytuacji związanej przeciwdziałaniem pandemii koronawirusa (zgodnie z treścią art. 6 ustawy o COVID-19<sup>32</sup>) do zamówień, których przedmiotem są towary lub usługi niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzenienia się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego<sup>33</sup>.

A zatem szeroko pojmowana korupcja determinuje oraz wyznacza odmienne wzorce traktowania ludzi mających takie same konstytucyjne prawa. Konsekwencją

<sup>31</sup> Dz.U. 2019, poz. 1843.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374).

<sup>33</sup> Zob. szerzej: Komunikat w sprawie art. 6 tzw. ustawy o COVID-19, źródło: <https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/Komunikat-w-sprawie-art.-6-tzw.-ustawy-o-COVID-19> [dostęp: 17.11.2020].

takiego stanu rzeczy są nierówne i dyskryminujące – z punktu widzenia zasad praworządności – standardy postępowania względem zwykłych obywateli bez koneksji, znajomości, powiązań na tle faworyzowanych beneficjentów. Opisane wzorce zachowań możliwe są za sprawą celowego, świadomego nadużywania władzy i prawa, zajmowanego stanowiska oraz pozycji zawodowej dla osiągnięcia prywatnych korzyści przez osoby trzecie. Co więcej, z uwagi na legitymizację prawną dla podejmowanych działań, uzyskiwane w ten sposób profity nie są uznawane za nienależne korzyści. Można powiedzieć, że korupcja prowadzi do idiosynkratycznego rozumienia godności ludzkiej, osobliwego poszanowania praw podstawowych – zasad sprawiedliwości społecznej, równości wobec prawa, a także równego traktowania obywateli. Wskazana grupa protegowanych nominatów jest godna szacunku i tym samym ma przyznane prawo do dobrze wynagradzanej pracy, kierowniczych stanowisk, prestiżowych funkcji, awansów, przywilejów, splendorów, promowania jako eksperta, autorytet itd. Względem pozostałych osób „niezaliczanych do swojaków”, korupcja określa następujące wzorce, tj. zasady postępowania z właściwą atencją: celowe blokowanie, świadome dezawuowanie, deprecjonowanie kompetencji, ignorowanie, marginalizowanie i okazywanie totalnej pogardy.

Powyższe kategoryczne stwierdzenia pozostają w relacji dychotomicznej do szczytnych założeń popularyzowanych w niektórych opracowaniach. Maria Wysocka i Dariusz Baj zwracają uwagę na fakt, że Polska przyjęła wiele zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji dotyczących praw człowieka w ramach ONZ i Rady Europy wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Autorzy podkreślają przy tym, że „zasadniczym aktem regulującym obszar praw i wolności człowieka oraz jego ochrony prawnej jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.)”<sup>34</sup>, w szczególności art. 30 i art. 32 konstytucji<sup>35</sup>. Z punktu widzenia praktyki, najważniejszym punktem odniesienia w kwestii przestrzegania praw i wolności obywateli nie są deklaratywne przepisy ustawy zasadniczej, lecz konkretne działania, procesy i decyzje mające swoje potwierdzenie w codziennych realiach zarządzania organizacjami. To właśnie niekaralne formy korupcji polegają na wykorzystywaniu prawa i władzy w ramach arbitralnych i stronniczych decyzji, podejmowanych w celu zapewnienia wymiernych korzyści tylko „dla swoich”. Bez wątplenia takie działania stanowią zaprzeczenie konstytucyjnej zasady równego traktowania i są dyskryminujące wobec pozostałych obywateli, którzy w takiej sytuacji jak najbardziej mogą czuć się poszkodowani. Niestety, takie osoby w świetle obowiązującego prawa nie mają podstaw, aby zyskać status osoby pokrzywdzonej i skutecznie walczyć o swoje konstytucyjne prawa. Ustawodawca definiuje pojęcie pokrzywdzonego na gruncie art. 49 § 1 kpk. „Pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której

<sup>34</sup> M. Wysocka, D. Baj, *Polska Karta Praw Ofiary w systemie polskiego prawa*, „Kwartalnik Policyjny” 2020, nr 3, s. 8–10.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 10. Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.



dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo<sup>36</sup>. We wszystkich przypadkach, kiedy mamy do czynienia z ewidentnie stronnictwymi działaniami i uznaniowymi decyzjami władz, wystarczy tylko jeden argument, iż podejmowane są na podstawie i w granicach obowiązującego prawa oraz nie noszą znamion czynu zabronionego.

A zatem legalne odmiany korupcyjnych zachowań (takie jak: nepotyzm, poplecznictwo, kumoterstwo) stanowią najbardziej wyrafinowane przejawy naruszania konstytucyjnych praw jednostki, a tym samym rażąco dewastują idee demokratycznego państwa prawa. Robert Maciejczyk formułuje następującą konstatację: „korupcja prowadzi do utraty zaufania obywateli do państwa, jego porządku konstytucyjnego, systemu politycznego, prawnego i wiary w równość wobec prawa”<sup>37</sup>. Te oceny są ze wszech miar zasadne oraz racjonalnie uzasadnione, a tym samym zasługują na pełną aprobatę. Praktyki korupcyjne są bowiem realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa<sup>38</sup>, jego trwałego rozwoju, a także wartości demokratycznych i bezpieczeństwa społeczeństwa<sup>39</sup>.

W tym kontekście należy przytoczyć opinie i spostrzeżenia odnoszące się do wybranych aspektów funkcjonowania służb specjalnych, które w ramach ustawowych obowiązków odpowiedzialne są za bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek konstytucyjny oraz zwalczanie korupcji. Wiedza na temat aktywności tych służb, z uwagi na ich specyfikę działania, nie jest powszechnie dostępna, a w pracach naukowych dozwolone jest wyłącznie podawanie informacji o charakterze jawnoźródłowym. Ponadto okazuje się, że informacje dotyczące określonych spraw docierają do społeczeństwa z dużym opóźnieniem, dopiero po zmianie ekipy rządowej i kierownictwa służb. Warto na ten fakt zwrócić uwagę również w aspekcie urzeczywistniania zasad praworządności, którym przed 2015 r. nie poświęcano tyle uwagi. Dlatego też cytowanie i omówienie udostępnionych informacji ma cenne walory poznawcze, a także edukacyjne, ponieważ trafnie odzwierciedlają mechanizmy działania pozwalające bliżej uzmysłowić autentyczne metody postępowania w tych formacjach.

Konkluzje z przeprowadzonego audytu działania służb w latach 2007–2015 – według autorów analizowanego dokumentu – zawierają się w następujących stwierdzeniach. W funkcjonowaniu służb „ujawniono szereg działań sprzecznych z prawem. Działania te polegały na nieuzasadnionym i nielegalnym wykonywaniu czynności operacyjnych wobec szeregu osób i środowisk, w tym uczestników legalnych zgromadzeń publicznych organizowanych przez opozycję, dziennikarzy czy internautów. Stwierdzono ponadto liczne przypadki nadużyć i zaniechań w działaniach operacyjno-śledczych oraz kontrolnych skutkujących bezkarnością osób pełniących wysokie

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2020, poz. 30 ze zm).

<sup>37</sup> R. Maciejczyk, *Korupcja jako zagrożenie systemu bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Polityczny” 2020, nr 1–2, s. 85.

<sup>38</sup> L. Elak, *Uwarunkowania bezpieczeństwa Polski na przełomie XX i XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2020, nr 2, s. 39.

<sup>39</sup> K. Zimoń, *Międzynarodowe i europejskie podejście do zapobiegania i zwalczania korupcji. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Polityczny” 2019, nr 4, s. 68.

stanowiska państwowego<sup>40</sup>. Na kanwie przywołanych przez koordynatora enuncjacji, jawi się wizerunek służb bezpieczenstwa odmienny od złudnego wyobrażenia, jakie może powstać (u niezorientowanych w temacie osób) dzięki lekturze doniesień oraz komunikatów informacyjnych podawanych na oficjalnych stronach internetowych. Wyniki audytu w sposób jednoznaczny określają służby specjalne jako instytucje wykorzystywane przez władze do inwigilowania i zbierania materiałów na przeciwników politycznych, a jednocześnie zapewniające elitom władzy ochronę przed odpowiedzialnością. Interesujące poznawczo refleksje dotyczą metodyki i celów prowadzonych czynności operacyjnych, m.in. w stosunku do byłego kierownictwa CBA, które to działania polegały na:

- stosowaniu podsłuchu telefonicznego;
- obserwacji spotkań, których celem było ustalenie kontaktów, dokumentacja fotograficzna spotkań i miejsc pobytu, nagrywanie treści rozmów;
- wielomiesięcznym bilingowaniu telefonów, połączonym z pozyskiwaniem danych o wszystkich rozmówcach i miejscach logowań na stacjach BTS;
- pozyskiwaniu danych biograficznych dotyczących przeszłości zawodowej, przynależności do partii politycznych, a także sytuacji rodzinnej;
- bilingowaniu telefonów osób najbliższych, tj. żon, rodzeństwa i dorosłych dzieci<sup>41</sup>.

W świetle przywołanej metodyki pracy operacyjnej odnajdujemy liczne argumenty wzmacniające słuszność wyrażonej tezy, że wnikliwe rozpoznanie sieci kontaktów, powiązań i znajomości ma fundamentalne znaczenie dla zrozumienia istoty celów oraz motywów podejmowanych działań. Z raportu ponadto dowiadujemy się, że służby specjalne nie tylko ingerowały w prawa obywateli, naruszały podstawowe zasady demokratyczne, ale również nie wykonywały podstawowych obowiązków i zadań nałożonych na nie przez ustawy. Niewątpliwie są to bardzo poważne zarzuty i mocne oskarżenia pod adresem kierownictwa, które uzupełnione są dodatkowymi informacjami. „Zastępca szefa CBA nadzorujący pion analityczny, wstrzymał ok. 20 raportów specjalnych przygotowanych przez funkcjonariuszy dla Prezesa Rady Ministrów, które dotyczyły m.in.: negatywnych skutków prywatyzacji spółki PKP Energetyka, informatyzacji NFZ, kontraktów zbrojeniowych Grupy Bumar, nielegalnego lobbingu dotyczącego kształtu jednej z ustaw przygotowanych przez rząd, korupcyjnych przepisów zawartych w projekcie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, nieskuteczności nadzoru Inspekcji Farmaceutycznej nad eksportem leków i wynikających z tego zagrożeń dla interesu ekonomicznego państwa i bezpieczeństwa pacjentów<sup>42</sup>. Inna metoda działania polegała na zmianie treści niewygodnych dla rządu raportów przygotowywanych przez analityków CBA, aby wypaczyć ich pierwotny sens. Wskazano tutaj przykład takiego dokumentu z kwietnia 2013 r. na temat

<sup>40</sup> Zob. *Informacja o wynikach audytu w służbach specjalnych w latach 2007–2015*, 11.05.2016 r., źródło: <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/audyt-w-sluzbach-upubliczniony.html> [dostęp: 30.11.2020].

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

nieformalnych działań lobbujących prowadzonych przez ministrów na rzecz interesów spółki Kulczyk Investment. Kolejne negatywne opinie, znacząco podważające wiarygodność i zaufanie do służb, zawarte są w doniesieniach na temat „nagminnych przypadków łamania dyscypliny w służbie związanych z nadużywaniem alkoholu przez część kadry kierowniczej w siedzibach CBA, zachowania dwóch dyrektorów delegatur CBA, którzy przybyli wykonywać czynności służbowe w stanie upojenia alkoholowego, a także defraudacji i nadużyć w zakresie wydatkowania pieniędzy z funduszu operacyjnego”<sup>43</sup>. Co ciekawe, w omawianym audycie nie ma ani jednego zdania krytyki pod adresem uznaniowych i arbitralnych decyzji personalnych w zakresie metodyki pozyskiwania kadr do służb specjalnych, w szczególności kryteriów doboru osób na kierownicze stanowiska. To zagadnienie problemowe niezależnie od opcji politycznej jest pomijane milczeniem, gdyż autentyczne motywy decyzji podejmowanych przez każdą władzę rządową pozostają niezmiennie. Wszystkim zależy na tym, aby do służb trafiały wyłącznie zaufane, polecane, sprawdzone i zasłużone osoby. Bezwzględna reguła uzyskania poparcia ze strony wpływowego patrona i politycznej rekomendacji jest wymagana nie tylko na eksponowane stanowiska kierownicze, ale do tego nikt nie będzie się przyznawał w oficjalnym rządowym dokumencie. Być może w przyszłości powstanie podobny raport w interesie społecznym, dla dobra wspólnego i jawności życia publicznego. Niewykluczone, że znajdą się tam odniesienia do niektórych zagadnień dotyczących funkcjonowania służb z ostatniego okresu, które opinia publiczna aktualnie może poznać za pośrednictwem wybranych mediów, krytycznie nastawionych wobec władzy.

## Podsumowanie

Przetawione rozważania poświęcone są omówieniu idei rządów prawa analizowanej z perspektywy korupcyjnych praktyk w kontekście naruszania podstawowych praw jednostki. Krytyczne spostrzeżenia, oceny i uwagi w szczególności koncentrują się na równości obywateli wobec prawa oraz działaniach pozostających w ewidentnej sprzeczności z zasadą równego traktowania. W debacie publicznej dominują poglądy i wypowiedzi badaczy, którzy niestety zawężają interpretowanie zasad praworządności do kwestii przestrzegania praw i wolności obywateli zajmujących stanowiska sędziowskie i prokuratorskie. Mając powyższe na względzie, uznano, że istnieje uzasadniona konieczność szerszego ujęcia rozpatrywanej problematyki. Wyrażane w tekście opinie oraz sformułowane wnioski jednoznacznie wskazują na całkowity rozdźwięk pomiędzy deklaratywnymi wartościami pozostającymi w sferze teorii prawa i popularyzowanych w literaturze „koncepcji dobrego rządzenia (*good governance*)”<sup>44</sup> a rzeczywistymi działaniami, będącymi przejawem stosowania prawa w codziennej praktyce. Przybliżają one do lepszego zrozumienia iluzoryczności konstytucyjnych praw obywateli w świetle realiów zarządzania organizacjami.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> W. Szumowski, *Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 2, s. 107–120.

W nawiązaniu do tych refleksji o zasadach praworządności, trzeba w tym miejscu nadmienić m.in. o sprawie niepublikowania ostatniego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r. (w sprawie o sygn. akt K 1/2020) i pojawiających się komentarzach<sup>45</sup> bądź też o wstrzymaniu publikacji uchwalonej i podpisanej przez Prezydenta RP ustawy covidowej<sup>46</sup>.

Grzegorz Ociecek powołuje się na art. 5 Konwencji ONZ przeciwko korupcji, która jest również respektowana przez Polskę. Zgodnie w tym artykule, każde państwo będące sygnatariuszem tego dokumentu „wprowadzi w życie skuteczną, skoordynowaną politykę antykorupcyjną, która będzie popierała udział społeczeństwa oraz odzwierciedlała podstawowe zasady rządów prawa, właściwe zarządzanie sprawami publicznymi i mieniem publicznym, uczciwość, przejrzystość i odpowiedzialność”<sup>47</sup>. W dalszej części autor dodaje, że: „dzięki podjętym działaniom udało się znacznie ograniczyć poziom korupcji w naszym kraju”<sup>48</sup>. Jeśli uznamy, że odwołanie się do konkretnych faktów (zdarzeń, procesów, decyzji) jest postrzegane jako kluczowe pojęcie koncepcji prawdy adekwacyjnej<sup>49</sup>, to oceniając prawdziwość zacytowanej oceny na temat skali korupcji, można mieć uzasadnione wątpliwości<sup>50</sup>.

Jak widać, tematyka rozumienia korupcji w aspekcie zasad praworządności może wywoływać liczne kontrowersje, odmienne stanowiska, oceny, komentarze. Występująca różnorodność interpretacyjna w głównej mierze jest zależna od tego, kto się wypowiada na dany temat i z jakiej perspektywy analizuje konkretne zdarzenia, procesy, czynności prawne. Ponadto istotnym elementem, mającym wpływ na odmienność wyrażanych poglądów i ocen, jest myślenie ukierunkowane na poczynienie ustaleń zgodnych z rzeczywistością, a nie tylko odwoływanie się do teorii prawa. Na koniec należy podkreślić, że w ramach sprawowania władzy można przepisy prawa skutecznie zmieniać i modyfikować w taki sposób, aby służyły decydom i realizacji zakładanych celów, interesów itd. Innymi słowy prawo dostosowuje się do aktualnych potrzeb i oczekiwań zainteresowanych stron (organów władzy), które dzięki temu mogą wdrażać w życie swoje zamierzenia. Ponadto przepisy prawa – jak wielokrotnie miało to swoje potwierdzenie w praktyce – można dowolnie interpretować, a także instrumentalnie wykorzystywać dla określonych korzyści.

<sup>45</sup> „Zarząd Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego jednoznacznie stwierdza, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r. w sprawie o sygn. akt K 1/2020 został wydany przez organ, w którym zasiadają trzy osoby, które nie są sędziami i nie mają prawa do podejmowania rozstrzygnięć”, źródło: <http://ptpk.pl/> [dostęp: 30.11.2020].

<sup>46</sup> Zob. szerzej informacje na temat celowego wstrzymania publikacji ustawy, źródło: <https://www.rp.pl/Koronawirus-SARS-CoV-2/201119917-Rzecznik-rzadu-potwierdza-celowe-wstrzymanie-publikacji-ustawy-covidowej-Jest-efektem-pomyłki.html>; <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C755664%2Cprp-skierowal-pismo-do-premiera-w-sprawie-braku-publikacji-ustawy-covidowej> [dostęp: 30.11.2020].

<sup>47</sup> G. Ociecek, *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza konstrukcji procedury oraz wybrane organy antykorupcyjne (część I)*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2020, nr 43, s. 150.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 159.

<sup>49</sup> K. Mincewicz, *Rola prawdy w wymierzaniu kary jako elementu procesu karnego*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2020, nr 43, s. 212.

<sup>50</sup> G. Makowski, *Szykując grunt pod „wielką korupcję”*. *Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Forum Idei Fundacja Batorego, Warszawa 2020.

## Bibliografia

- Bogdanowicz P., Taborowski M., *How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: the Polish Experience: ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, European Commission v Republic of Poland*, „European Constitutional Law Review” 2020, vol. 16, issue 2.
- Croix D. de la, Delavalladev C., *Democracy, Rule of Law, Corruption Incentives, and Growth*, „Journal of Public Economic Theory” 2011, vol. 13, issue 2.
- Elak L., *Uwarunkowania bezpieczeństwa Polski na przełomie XX i XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2020, nr 2.
- Elbasani A., Sabić S., *Rule of Law, Corruption and Democratic Accountability in the course of EU enlargement*, „Journal of European Public Policy” 2017, nr 25.
- Farzanegan M.R., *Cognitive Ability and Corruption: Rule of Law (still) Matters*, „Empirical Economics” 2020, nr 59.
- Grabowski A., Naleziński B., *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10.
- Infante D., Smirnova J., *Environmental Technology Choice in the Presence of Corruption and the Rule of Law Enforcement*, „Transformations in Business & Economics” 2016, vol. 15, issue 1.227.
- Informacja o wynikach audytu w służbach specjalnych w latach 2007–2015*, Warszawa 2016.
- Kaczmarek P., *Polityczność w praktyce orzeczniczej – w rozmowach o państwie prawa z Ewą Łętowską, Andrzejem Zollem, Andrzejem Wróblem*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 122.
- Maciejczyk R., *Korupcja jako zagrożenie systemu bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Polityczny” 2020, nr 1–2.
- Majkowska Szulc S., *Safeguarding the European Union’s core values: The EU Rule of Law mission in Poland*, [w:] *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union*, A. Bień-Kacała, T. Drinoczi (red.), Routledge, New York 2020.
- Majkowska-Szulc S., *Konsekwencje naruszenia wartości Unii Europejskiej na przykładzie unicestwienia polskiego Trybunału Konstytucyjnego w 20 lat po uchwaleniu Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.
- Makowski G., *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Forum Idei Fundacja Batorego, Warszawa 2020.
- Markiewicz K., *Czy w Polsce są wolne sądy? Ocena z perspektywy trzech lat walki o praworządność*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4.
- Mateczak M., *Poland’s Constitutional Crisis: Facts and interpretations*, Contemporary Issues, The Foundation for Law, Justice and Society, Oxford 2018.
- Mincewicz K., *Rola prawdy w wymierzaniu kary jako elementu procesu karnego*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2020, nr 43.
- Nicolescu-Waggonner C., *No rule of law, no democracy: Conflict of interest, corruption and elections as democratic deficits*, New York 2016.
- Ocieczek G., *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza konstrukcji procedury oraz wybrane organy antykorupcyjne (część II)*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2020, nr 43.
- Pasculli L., *Foreign Investments, the Rule of Corrupted Law and Transnational Systemic Corruption in Uganda’s Mineral Sector*, [w:] *International Trade and the Rule of Law*, R. Leal-Arcas (red.), Elviva Press, Chişinău 2020.

- Pech L., *Dealing with 'fake judges' under EU Law: Poland as a Case Study in light of the Court of Justice's ruling of 26 March 2020 in Simpson and HG*, „Reconnect Working Paper” 2020, nr 8.
- Pilich M., *Praworządność – perspektywa prawa międzynarodowego*, [w:] *Przyszłość Europy opartej na rządach prawa. Materiały z konferencji naukowej 26 kwietnia 2019 r.*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego” 2019, t. VIII, Warszawa 2019.
- Prostak R., *W poszukiwaniu politycznego mechanizmu egzekucji unijnych wartości*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 6–57.
- Pyziak-Szafnicka M., *Trybunał Konstytucyjny a rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5.
- Stefes Ch., *Clash of Institutions: Clientelism and Corruption vs. Rule of Law*, [w:] *The State of Law in the South Causasus*, Ch. Waters (red.), Euro-Asian Studies Series, Palgrave Macmillan, New York 2005.
- Szumowski W., *Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 2.
- Toplisek A., *The Political Economy of Populist Rule in Post-Crisis Europe: Hungary and Poland*, „New Political Economy” 2020, vol. 25, issue 3.
- Tuleja P., *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 48–70.
- Walczak W., *Legalna korupcja metodą zapewniania korzyści majątkowych i osobistych*, „Annales Universitatis Cracoviensis. Studia de Securitate” 2020, nr 1.
- Walczak W., *Instrumentalne wykorzystywanie władzy sędziowskiej po wyroku TSUE – wieloaspektowa analiza legalnej korupcji*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 2.
- Walczak W., *Przestępstwa korupcyjne a legalna korupcja – aspekty ekonomiczne i prawne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2019, nr 21.
- Walczak W., *Korupcja – ujęcie prakseologiczne i ekonomiczne*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2019, nr 2.
- Walczak W., *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19.
- White B.T., *Putting Aside the Rule of Law Myth: Corruption and the Case for Juries in Emerging Democracies*, „Cornell International Law Journal” 2010, vol. 43, issue 2.
- Wysocka M., Baj D., *Polska Karta Praw Ofiary w systemie polskiego prawa*, „Kwartalnik Policyjny” 2020, nr 3.
- Zajadło J., *Czego we współczesnych sporach konstytucyjnych możemy się nauczyć od starożytnych Greków?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 3.
- Zimoń K., *Międzynarodowe i europejskie podejście do zapobiegania i zwalczania korupcji. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Policyjny” 2019, nr 4.
- Żelazna E., *The Rule of Law Crisis Deepens in Poland after AK v. Krajowa Rada Sądownictwa and CP, DO v. Sąd Najwyższy*, „European Papers” 2019, vol. 4. no 3.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) 26.10.2012, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326.
- Uchwała Rady Ministrów nr 207 z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. 2018, poz. 12).
- Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, Bruksela, dnia 02.05.2018 r.

- Gajda-Roszczyńska K., Markiewicz K., *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2020, <https://doi.org/10.1007/s40803-020-00146-y>.
- Piszko R., *Legitimization and Validity of Directives on Legal Interpretation on the Example of the Rule of Law Crisis in Poland*, „International Journal for the Semiotics of Law” 2020, <https://doi.org/10.1007/s11196-020-09787-6>.
- Soyaltin-Colella D., *The EU's 'action-without-sanction'? The politics of the rule of law crisis in many Europes*, „European Politics and Society” 2020, <https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1842698>.

### Summary

The article presents critical considerations of the principles of the rule of law analysed from the perspective of corrupt practise. Firstly, it is explained that the rule of law is an ambiguous concept, which means that it can be defined and perceived differently. The following section presents the understanding of the rule of law on the basis of EU Community law. Next, attention is drawn to the need for a broad understanding of corruption and to analyse this phenomenon from a legal, social and economic perspective. In this part of the work, arguments are presented supporting the thesis that corruption constitutes a threat to the rule of law and internal security. In conclusion, it is emphasized that the dissimilarity of views on the rule of law and corruption is a derivative of thinking focused on analysing specific facts in accordance with reality, instead of describing the theory of law.





*Oryginalna praca badawcza*

DOI: 10.34858/SNB.1.2020.012

**Mateusz Ziętarski**

Akademia Pomorska w Słupsku  
Instytut Bezpieczeństwa i Zarządzania  
ORCID: 0000-0003-2960-7669  
e-mail: mateusz.zietarski@apsl.edu.pl

## ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO – PRÓBA SYSTEMATYZACJI W ŚWIETLE BADANYCH DOKUMENTÓW

### THREATS TO ENVIRONMENTAL SAFETY – AN ATTEMPT AT SYSTEMIZATION IN THE LIGHT OF DOCUMENTARY UNDERSTANDING

**Zarys treści:** W niniejszym artykule przedstawiono zagrożenia dla bezpieczeństwa ekologicznego. Cel postawiony przez autora realizowany jest poprzez analizę historyczną dokumentów i raportów zogniskowanych wokół problematyki ekologii. Ważnym zjawiskiem jest rozwój prac opisujących i objaśniających bezpieczeństwo pozamilitarne. W powyższych publikacjach ekologia staje się coraz częściej opisywanym zagadnieniem i wpływa na właściwą – szerszą – optykę na sprawy bezpieczeństwa. O wpływie bezpieczeństwa ekologicznego świadczy fakt, iż zmiany klimatyczne są wskazywane jako jeden z kluczowych megatrendów bezpieczeństwa w XXI wieku. W artykule opisano determinanty bezpieczeństwa ekologicznego, ukazano wyzwania, które należy dostrzec i którym trzeba sprostać, aby skutecznie kreować bezpieczeństwo na wielu poziomach.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo ekologiczne, ekosystem, pustynnienie, *water stress*, zanieczyszczenia powietrza i wód

**Key words:** ecological safety, ecosystem, desertification, water stress, air and water pollution

#### Wstęp

Niezmiernie ważnym sektorem państwa narażonym na szereg zagrożeń jest obszar ekologii. W społecznej świadomości zagadnienia związane z ekologią i ekosystemem są marginalizowane i deprecjonowane. Zabieg relatywizujący wszelkie procesy, które degradują środowisko i *de facto* degradują życie człowieka, polega na przysłonięciu tych zagrożeń rozwojem społeczno-gospodarczym, który musi trwać i postępować.

Niniejszy artykuł zostanie podzielony na dwie części. W pierwszej zostanie zaprezentowany aparat pojęciowy bezpieczeństwa ekologicznego oraz istota terminu. Natomiast w drugiej części zostaną ukazane zagrożenia dla bezpieczeństwa ekologicznego Polski.

Definicja, która uzmysławia skalę zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, została sformułowana przez Barry'ego Buzana, który wskazywał, iż zagrożenia ekologiczne godzą w fundamenty państwa – idee, strategie oraz instytucje je tworzące<sup>1</sup>. W literaturze przedmiotu znajduje się wiele opisów bezpieczeństwa ekologicznego jako neutralizacji bądź eliminacji zagrożeń natury ekologicznej. Lech Zacher opisuje bezpieczeństwo ekologiczne jako „[...] stan ekosystemu, w którym ryzyko zakłóceń jego składowych jest niewielkie [...]”<sup>2</sup>.

Analiza dotycząca definiowania stanu, jakim jest bezpieczeństwo ekologiczne, winna zostać przedstawiona w dwóch aspektach. Powyższa definicja została poddana wielu przeobrażeniom i mocno ewoluowała. W pierwotnym znaczeniu ograniczała się do walki ze skutkami zagrożeń środowiska. Po wydarzeniach w Seveso, Bhopal, a przede wszystkim w Czarnobylu zmieniła się optyka zagrożeń dla bezpieczeństwa ekologicznego.

Od tego momentu wyróżnia się nowy nurt, który określono nurtem kreacyjnym<sup>3</sup>. Odnosi się on do działań wyprzedzających, zapobiegających. Bezpieczeństwo ekologiczne w tradycyjnym ujęciu i w ujęciu kreacyjnym wpisuje się w szerszy podział na bezpieczeństwo negatywne i bezpieczeństwo pozytywne.

Pierwsze jest stanem braku zagrożeń, harmonii, ładu i spokoju. Drugi rodzaj bezpieczeństwa, jakim jest bezpieczeństwo pozytywne, jest uzupełnieniem pierwszego o szanse rozwoju i przetrwania, podejmowanie przedsięwzięć rozwijających, zabezpieczających i przeciwdziałających.

Polskim przedstawicielem nurtu kreacyjnego bezpieczeństwa ekologicznego był Józef Kukułka, który wskazywał na ważną rolę mechanizmów społecznych oraz ich zdolności zapobiegania niebezpiecznym zjawiskom, godzącym w ekosystem<sup>4</sup>. Marek Pietraś, uwzględniając oba nurty, dokonuje najtrafniejszej definicji bezpieczeństwa ekologicznego, które interpretuje jako „[...] stan stosunków społecznych, w tym treści, formy i sposoby organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiając realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju narodów i państw [...]”<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> B. Buzan, *People, Environment as a security issue*, [w:] *New Thinking About Strategy and International Security*, K. Booth (red.), London 1991, s. 43–48.

<sup>2</sup> L. Zacher, *Bezpieczeństwo ekologiczne – wymiary polityczne, międzynarodowe i globalne*, [w:] *Międzynarodowe bezpieczeństwo ekologiczne*, M. Pietraś (red.), Lublin 1991, s. 98.

<sup>3</sup> M. Żuber, *Repozytorium z przedmiotu bezpieczeństwo ekologiczne*, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Wrocław 2014, s. 12.

<sup>4</sup> J. Kukułka, *Ekologiczna koncepcja ładu międzynarodowego*, [w:] *Stosunki międzynarodowe i polityka. Wyzwania końca stulecia. Księga jubileuszowa na 65-lecie Profesora Bogusława Mrozka*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1995, s. 150.

<sup>5</sup> M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 1996, s. 89.

Przedstawicielem nurtu kreacyjnego jest również Stanisław Śladkowski, który definiuje bezpieczeństwo ekologiczne: „[...] stan przeciwdziałania społecznego skutkom przekształceń otaczającego środowiska [...]”<sup>6</sup>.

Kolejnym elementem analizy aparatu definicyjnego jest ukazanie definicji bezpieczeństwa ekologicznego oraz jej istoty w kluczowych dokumentach krajowych i międzynarodowych. Bezpieczeństwo ekologiczne zostało wyszczególnione jako ważna sfera w najważniejszym dokumencie dotyczącym szeroko pojętego bezpieczeństwa, jakim jest Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Zawiera ona opis bezpieczeństwa ekologiczne jako „[...] działania zwiększające bezpieczeństwo ekologiczne będą się koncentrowały na poprawie stanu środowiska, zachowaniu różnorodności biologicznej oraz adaptacji do zmian klimatu, w szczególności poprzez uwzględnienie konieczności zapewnienia odpowiedniego poziomu inwestycji w źródła niskoemisyjne. W ramach ochrony środowiska kontynuowane będą działania na rzecz poprawy czystości powietrza, wód, gleb oraz właściwej gospodarki odpadami. Adaptacja do zmieniających się uwarunkowań klimatycznych i hydrologicznych wymaga wdrożenia nowych rozwiązań systemowych, ukierunkowanych między innymi na minimalizowanie skutków klęsk żywiołowych i ekstremalnych zjawisk pogodowych.

Szczególne znaczenie w tym kontekście ma realizacja działań przeciwpowodziowych oraz usprawnienie systemu zarządzania kryzysowego. Istotne jest też prowadzenie kampanii edukacyjnych upowszechniających ochronę środowiska, zachowanie różnorodności biologicznej oraz adaptację do zmian klimatu. Gospodarka wodna musi stać się priorytetem w skali całej gospodarki kraju [...]”<sup>7</sup>. Autorzy powyższego dokumentu uznali bezpieczeństwo ekologiczne jako żywotny interes państwa. Wszelkie inicjatywy przeciwdziałające są w myśl strategii priorytetowym elementem polityki państwa. Należy dodać, iż pierwszą definicję bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce sformułowano podczas Kongresu Intelktualistów w 1986 roku<sup>8</sup>. Pionierski termin bezpieczeństwa ekologicznego odnosił się do relacji przyrodniczo-społecznych zogniskowanych wokół biosfery naszej planety, które stanowią gwarancję zrównoważonej egzystencji i rozwoju<sup>9</sup>.

W kontekście działań na arenie międzynarodowej zostaną opisane dokumenty, których zapisy dotyczą problematyki zagrożeń ekologicznych. Deklaracja Sztokholmska z 1971 r. jest pierwszym dokumentem, który traktuje o prawie do życia w zdrowym i czystym środowisku<sup>10</sup>. Już w Zasadzie 1. niniejszego dokumentu zawarty jest postulat o warunkach środowiska, które umożliwią ludzkości życie w godności<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> S. Śladkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 11–12.

<sup>7</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 41.

<sup>8</sup> A. Haładyj, *Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego – próba typologii*, [w:] *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, W. Lis (red.), Lublin 2015, s. 69.

<sup>9</sup> S. Kozłowski, *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005, s. 170.

<sup>10</sup> V.P. Gormley, *Human Rights and Environment – the Need for International Cooperation*, Leyden 1976, s. 110.

<sup>11</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego 1976 – Wybór tekstów do nauki prawa międzynarodowego*, K. Kocot, K. Wolfke (red.), Warszawa 1976, s. 581–588.

Autorzy dokumentu artykułują role i zadania instytucji, organów, przedsiębiorstw, a także grup i stowarzyszeń obywatelskich w dziedzinie ochrony środowiska. W Deklaracji Sztokholmskiej zabrakło jednak wskazania mechanizmów współpracy wszystkich podmiotów, które zostały opisane w dokumencie. Należy jednak podkreślić, iż Deklaracja Sztokholmska jest pierwszym dokumentem podnoszącym kwestie ochrony środowiska, postaw proekologicznych. Trend, który współcześnie określamy jako bezpieczeństwo ekologiczne, narodził się bowiem w Europie Zachodniej w latach 60. XX wieku.

Braki z powyższej deklaracji były sukcesywnie uzupełniane, m.in. zostały one uwzględnione podczas prac nad Światową Kartą Przyrody. Zasada 21. niniejszego dokumentu określa precyzyjnie współpracę państw, organizacji międzynarodowych, organizacji pozarządowych, korporacji oraz grup społecznych w zakresie współpracy<sup>12</sup>.

Kolejnym ważnym dokumentem w procesie troski o środowisko jest Deklaracja z Rio de Janeiro z 1992 roku. Jest pokłosiem spotkania przywódców, delegatów 179 państw podczas tzw. „Szczytu Ziemi”. Podczas licznych konferencji, obrad, spotkań diagnozowano i przedstawiono rzeczywiste problemy ekologiczne, a także wypracowano kierunki i sposoby prowadzące do ich rozwiązania. Należy podkreślić, iż wypracowano nową formułę współpracy międzynarodowej, którą determinowały nowe zjawiska<sup>13</sup>.

Przełom XX i XXI wieku to kolejne globalne wyzwania dla bezpieczeństwa ekologicznego. Dzięki współpracy międzynarodowej pomiędzy państwami, działaniom koalicji m.in. grupie „Ecoropa” zrzeszającym 15 państw europejskich i Stany Zjednoczone Ameryki, organizacji pozarządowych m.in. „Przyjaciele Ziemi”, „Greenpeace” oraz dzięki strukturom Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych, takich jak Europejska Agencja Środowiska, Europejskie Biuro Organizacji Ekologicznych, Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody i Zasobów Naturalnych, sformułowano wspólne cele i stworzono szereg projektów i inicjatyw<sup>14</sup>. Ich efektem było skuteczne wprowadzenie mechanizmów walki z dezertyfikacją znacznych obszarów Ziemi oraz degradującymi środowisko zmianami klimatycznymi<sup>15</sup>.

Wraz z upływem czasu, rozwojem i postępem gospodarczym widoczny jest wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa ekologicznego oraz zjawisko powstawania nowych form zagrożeń. Aby dokonać analizy zagrożeń dla bezpieczeństwa ekologicznego, należy wskazać ich charakterystyki. Powyższe zagrożenia występują pojedynczo, zbiorowo lub wywołują interakcje poprzez sprzężenia. Jak wskazuje Stanisław Śladkowski: „[...] Zagrożenie traktuje się jako sytuację, w której zachodzi możliwość zaistnienia obrażeń człowieka oraz powstania szkód materialnych w środowisku lub ich kombinacji spowodowanych przez czynniki materialne lub ich zespoły: obciążenia, zaburzenia, zniszczenia, zanieczyszczenia i skażenia. Zjawisko to, objawiające się

<sup>12</sup> M. Pietraś, *Bezpieczeństwo...*, *op.cit.*, s. 325.

<sup>13</sup> *Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju*, [w:] *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych. Środowisko i Rozwój, Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992*, Warszawa 1993, s. 13.

<sup>14</sup> M. Pietraś, *Bezpieczeństwo...*, *op.cit.*, s. 330–333.

<sup>15</sup> J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005, s. 8.

w sferze materialnej, prowadzi do obniżenia poziomu egzystencji społeczeństwa, ograniczenia aktywności ekonomicznej, uszczuplenia dobrobytu wskutek strat, które trzeba rekompensować [...]”<sup>16</sup>.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa ekologicznego dzielą się na zagrożenia podmiotowe i przedmiotowe. Pierwszy rodzaj zagrożeń związany jest z działalnością człowieka, natomiast drugi rodzaj zagrożeń wynika z sił przyrody i prowadzonych działalności gospodarczych. W literaturze przedmiotu powyższy podział jest przyjęty jako zasadniczy. Stanowi punkt wyjścia dla kolejnych, bardziej rozdrobnionych i szczegółowych podziałów, które źródło niebezpieczeństw upatrują w zagrożeniach biologicznych, chemicznych, radiacyjnych, pożarowych, hydrologiczno-meteorologicznych<sup>17</sup>.

Najstarszym i najbardziej powszechnym zagrożeniem dla ekosystemu jest zanieczyszczenie powietrza. Prekursorem postrzegania powyższego problemu ekologicznego jako zjawiska transgranicznego była Szwecja, której władze w latach 60. XX wieku wskazały na negatywne efekty transgranicznego przemieszczania się dwutlenku węgla. Niebezpiecznymi konsekwencjami powyższego zjawiska jest zakwaszanie wód, kwaśne deszcze, straty płodów rolnych, wymieranie fauny i flory oraz degradacja i wyginięcie lasów<sup>18</sup>.

Emisja zanieczyszczeń doprowadziła do konieczności podjęcia realnych działań, które skutecznie przeciwdziałałyby temu zagrożeniu. Inicjatywą, która zmaterializowała powyższe starania, było podpisanie traktatu międzynarodowego, który uzupełnił Ramową Konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Dokument, który popularnie określa się jako Protokół z Kioto, został wynegocjowany w 1997 roku, natomiast w życie wszedł dopiero w 2005 roku, po akceptacji i ratyfikacji traktatu przez wszystkie strony.

Najważniejszym zapisem protokołu była deklaracja o redukcję emisji zanieczyszczeń, które strony ustaliły na co najmniej 5% wartości zanieczyszczeń odnotowanych w 1990 roku. Według szacunków analityków państwa europejskie wyemitowały wówczas ponad 40 milionów ton zanieczyszczeń<sup>19</sup>. O skali zjawiska oraz jego realnych zagrożeniach na życie i zdrowie człowieka alarmowała Światowa Organizacja Zdrowia, która ustaliła dopuszczalne normy zanieczyszczenia powietrza. Według raportu Europejskiej Agencji Środowiska, w roku 2014 ponad 80% mieszkańców europejskich miast żyło w szkodliwych warunkach. Autorzy raportu prezentują wnioski, w myśl których życie w warunkach zdegradowanego środowiska prowadzi do przedwczesnych zgonów – w 2014 r. w 41 krajach Europy odnotowano 420 tysięcy takich przypadków<sup>20</sup>.

W kontekście zagrożeń związanych z zanieczyszczonym powietrzem niebezpieczny jest fakt, iż Protokół z Kioto wygasł wraz z końcem 2012 roku. Komisja Europejska w listopadzie 2013 r. przedstawiła nowy traktat, który został rozbudowany

<sup>16</sup> S. Śladkowski, *Bezpieczeństwo...*, *op.cit.*, s. 15.

<sup>17</sup> E. Kołodziński, *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, Olsztyn 2008, s. 28.

<sup>18</sup> M. Pietraś, *Bezpieczeństwo...*, *op.cit.*, s. 96–101.

<sup>19</sup> *Ochrona środowiska 1992*, Warszawa 1992, s. 356.

<sup>20</sup> *Air quality in Europe – 2016 report*, EEA Report Nr 28/2016, European Environment Agency, Kopenhaga 2016, s. 9.

i zaktualizowany przez nowe zapisy. Jednak nowa wersja Traktatu z Kioto wciąż nie została ratyfikowana przez Unię Europejską.

Zanieczyszczone powietrze jest wielkim zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekologicznego Polski. Obecnie problem zanieczyszczonego powietrza przybiera postać smogu, który wraz z nastaniem sezonu zimowego staje się jednym z głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Skalę problemu ukazuje interaktywna mapa jakości powietrza, którą stworzyła i udostępniła na swoim portalu Europejska Agencja Środowiska. Według danych, które są podawane z pomiarów stacji smogowych, Polska jest krajem, w którym odnotowuje się najgorszą jakość powietrza w Europie. Symptomatyczne jest zestawienie, w którym mała miejscowość Brzeszcze niedaleko Oświęcimia notuje bardziej zanieczyszczone powietrze niż wielka europejska aglomeracja, jaką jest Rzym. Zanieczyszczenie powietrza przekraczające normy Światowej Organizacji Zdrowia i Komisji Europejskiej jest wypadkową emisji spalin, emisji zanieczyszczeń przez zakłady przemysłowe oraz nieekologicznych piecyków w gospodarstwach domowych oraz systemu energii, który jest oparty na węglu.

Zanieczyszczenie środowiska jest jednym z fundamentów programu przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa ekologicznego. Szczyty klimatyczne w Paryżu i Katowicach są egzemplifikacją podniesienia tych kwestii do rangi priorytetowej. Powyższe spotkania stanowiły również forum wymiany poglądów, których efektem jest zbudowanie agendy przeciwdziałania globalnemu zanieczyszczeniu.

W raportach z paryskiego szczytu podkreślano potrzebę przyspieszenia procesu globalnej redukcji emisji gazów cieplarnianych i wskazano na niezbędną współpracę w dążeniu do rozwoju gospodarki emisyjnie neutralnej<sup>21</sup>.

Należy podkreślić proces wdrożenia postanowień szczytu paryskiego przez instytucje europejskie. W gremiach Unii Europejskiej wskazano na potrzebę szybkiego i pełnego wprowadzenia w życie ustaleń porozumienia. Potwierdzeniem wagi i znaczenia spraw klimatycznych jest konkluzja Rady Europejskiej, która zwraca uwagę na: „Wdrażanie globalnej strategii UE – wzmacnianie synergii między dyplomacją klimatyczną i energetyczną UE oraz elementy priorytetów na 2017 r.”<sup>22</sup>

Ponadto Rada Europejska wskazała na konieczność lepszego wykorzystania instrumentów unijnych oraz jej państw członkowskich w celu zacieśniania współpracy i wzmacnianie powiązań z państwami grupy G-20, a także z państwami rozwijającymi się na rzecz walki ze zmianami klimatu<sup>23</sup>.

Zarówno szczyt w Paryżu, jak i szczyt w Katowicach stał się miejscem przedstawiania potrzeby zmian w zakresie globalnych zanieczyszczeń. Podkreślono potrzebę poszerzenia i koordynacji działań przeciwdziałających tym zagrożeniom. W kontekście polityki klimatycznej, która stanowiła ważną część debaty podczas paryskiego i katowickiego szczytu, zaznaczono obszary wymagające wprowadzenia nowych,

<sup>21</sup> K. Bańkowska, *Światowe porozumienie klimatyczne a rozwój obszarów wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 1(170) 2016, s. 89.

<sup>22</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6981-2017-INIT/pl/pdf> [dostęp 01.02.2021 r.].

<sup>23</sup> K. Sobieraj, *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, nr 4/2017, s. 180.

ekologicznych rozwiązań. Powyższe obszary to: energetyka, transport oraz przemysł. Pakiet katowicki, który jest pokłosiem szczytu, wskazuje na konieczność zwiększenia finansowania na działania dotyczące ochrony klimatu, a przede wszystkim zwiększenia dostępu do nowych technologii w powyższych obszarach<sup>24</sup>.

Kolejnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekologicznego jest zjawisko pustynnienia, które jest konsekwencją niedostatecznej ilości wody. Według szacunków Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu, działającego przy Organizacji Narodów Zjednoczonych, obecnie 1,1 miliarda ludzi nie ma dostępu do wody pitnej. Efektem jest brak higieny osobistej u 2,4 miliona osób oraz zgon ok. 3 milionów osób w ciągu roku. Problem braku wody jest w percepcji światowego społeczeństwa zagrożeniem dla państw kontynentu afrykańskiego. Tymczasem według badań pracowników Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu ok. 41 milionów ludzi w Europie nie ma swobodnego dostępu do wody. O skali zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego świadczy raport Organizacji Narodów Zjednoczonych, w którym zawarte są następujące dane: 30–60% terytorium Hiszpanii i 12% terytorium Europy ulegnie procesowi pustynnienia<sup>25</sup>. Hiszpania jest krajem, który powszechnie jest uznawany za kraj pozbawiony wody – już dziś władze Barcelony zmuszone są importować słodką wodę tankowcami. Jest to pokłosie coraz mniejszych opadów, które będą postępować i według obliczeń ekologów i meteorologów zmniejszą się do 2020 r. o 20%, a do roku 2070 do 40%.

Powyższy problem jest kwestią niedostrzeżoną i pomijaną, a w dobie egoizmu, niefrasobliwości oraz kultury hedonizmu i konsumpcjonizmu problem się powiększa. Polska również zmaga się z wielkim problemem niedostatku wody, co w świadomości polskiego społeczeństwa nie odznacza się potrzebną uwagą i troską. O niebezpieczeństwie marginalizacji tego zagrożenia alarmują autorzy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego. Niedostatek wody, zanieczyszczenia i niski poziom pojemności zbiorników retencyjnych, które zatrzymują tylko 6% rocznego dopływu wód, są mocno artykułowane<sup>26</sup>.

Polskie zasoby wody są mniejsze niż zasoby Nigerii, Hiszpanii i zbliżone są do zasobów wodnych Egiptu. Należy zatem stwierdzić, iż poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekologicznego Polski jest zjawisko *water stress*. Istotą niniejszego zagrożenia jest zależność pomiędzy zasobami wodnymi a zapotrzebowaniem ludzkości na wodę. Coraz większe potrzeby spowodowane permanentnym wzrostem liczby ludności na świecie, postępem gospodarczym, przemysłowym, technologicznym zderzają się z degradacją zasobów wody. Zmiany klimatyczne prowadzą do pustynnienia wielu regionów świata, co będzie powodować niedostatki wody<sup>27</sup>. *Water stress* jest dzisiaj wielkim wyzwaniem dla świata, ponieważ z zagrożenia natury ekologicznej coraz częściej będą stanowić przyczynę zagrożeń militarnych. Wojny przyszłości

<sup>24</sup> Podsumowanie szczytu klimatycznego COP24, „Śląskie aktualności rolnicze”, nr 2/2018, s. 32–33.

<sup>25</sup> S. Tarvainen, *Sahara crosses into Portugal and Spain*, The Guardian, 10.08.2005.

<sup>26</sup> M.Z. Kulisz, *Zagrożenia ekologiczne wyzwaniem dla bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski. Zagrożenia i determinanty zmian*, A. Chabasińska, Z. Czachór (red.), Warszawa 2016, s. 386.

<sup>27</sup> R. Munns, *Comparative physiology of salt and water stress*, [w:] *Plant, Cell and Environment*, Blackwell Science Ltd, New Jersey 2002, s. 239–240.

będą nie tylko opierać się w walce o informacje i poprzez informacje, ale także będą to walki o surowce – w tym o wodę.

Z perspektywy bezpieczeństwa ekologicznego Polski należy również wymienić zagrożenie postępującego zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego. Międzynarodowa Rada Monitoringu Czystości Mórz wydała opinię, iż Morze Bałtyckie jest jednym z najbardziej zanieczyszczonych akwenów na świecie. Przyczyną takiego stanu jest charakterystyka małego, płytkiego oraz zamkniętego morza. Ponadto do Morza Bałtyckiego odprowadzana jest duża liczba nieczystości<sup>28</sup>. Pierwszym czynnikiem jest zanieczyszczenie rowów melioracyjnych, które poprzez zaniedbania administracyjne i brak zlecanych kontroli oraz ignorancji społeczeństwa stanowią skupisko ścieków, gnojowicy, które są źródłem zatrucia środowiska wodnego.

Kolejnym czynnikiem jest negatywny wpływ uprzemysłowienia, z którym wiąże się zanieczyszczanie wód przez zakłady przemysłowe. Czynnikiem, który ma duży wpływ na stan czystości Morza Bałtyckiego, jest niedobór lub dysfunkcjonalność oczyszczalni ścieków. Ich prawidłowe funkcjonowanie pozwoliłoby na neutralizację szkodliwych związków, które wraz ze ściekami przedostają się do rzek. Poprzez spływ rzeczny do Morza Bałtyckiego przedostaje się sól biogeniczna. Według danych za 2006 rok tą drogą do Morza Bałtyckiego dotarło około 3,8 kg azotu ogólnego i 0,24 kg fosforu ogólnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski<sup>29</sup>. Kolejnym czynnikiem jest zanieczyszczenie wód Bałtyku przez wycieki oleju ze statków, platform wiertniczych, a także poprzez wyciek z pobliskich miast i przybrzeżnego przemysłu.

Ponadto Morze Bałtyckie jest akwenem, na którego dnie znajduje się liczna amunicja broni, która została zatopiona. Wśród niebezpiecznych rodzajów amunicji należy wymienić bomby lotnicze, bomby burzące, pociski artyleryjskie, miny, granaty dymne, pojemniki oraz bębny<sup>30</sup>.

Tadeusz Kasperek wskazuje, iż jednym z bardziej skutecznych rozwiązań wpływających na poprawę bezpieczeństwa ekologicznego jest zmniejszenie emisji. W przypadku broni chemicznej, amunicji, która została zatopiona i znajduje się na dnie Morza Bałtyckiego, jest stworzenie przepisów prawnych, które determinowałyby do wydobycia i zniszczenia amunicji chemicznej<sup>31</sup>.

Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż na proces zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego, istotny wpływ ma również proceder nielegalnych zrzutów ścieków i odpadów, m.in. substancji toksycznych i broni chemicznej<sup>32</sup>. Najbardziej niebezpiecznym wyciekami jest erupcja ropy naftowej. Przyczyną jest wyciek podczas transportu statków oraz wyciek przy pracach wydobywczych.

<sup>28</sup> M. Pietraś, *Bezpieczeństwo...*, *op.cit.*, s. 102–103.

<sup>29</sup> <https://naszbaaltyk.pl/zanieczyszczenia> [dostęp: 12.12.2020 r.].

<sup>30</sup> T. Kasperek, *Broń chemiczna zatopiona w Morzu Bałtyckim. Historia, teraźniejszość, zagrożenia, możliwości przeciwdziałania*, Toruń 1999, s. 27.

<sup>31</sup> T. Kasperek, *Bezpieczeństwo ekologiczne Morza Bałtyckiego w kontekście zagrożeń zatopioną amunicją chemiczną*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa personalnego w epoce ponowoczesności*, M. Stefański, E. Piótrów, A. Gliszczyński (red.), Słupsk 2016, s. 96.

<sup>32</sup> T. Szubrycht, *Bezpieczeństwo morskie państwa. Zarys problemu*, Gdynia 2011, s. 108.



Konsekwencją jest niekontrolowany wyciek, który może osiągać rozmiar kilku milionów baryłek ropy, co stanowi ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa ekologicznego i bezpieczeństwa ekonomicznego. Według raportów wyciek substancji ropopochodnych można oszacować na wyciek w przedziale 21 tysięcy–70 tysięcy ton substancji rocznie. Morze Bałtyckie jest również narażone na zanieczyszczenia wskutek wypadków i katastrof w akwenie. Według statystyk w roku 2010 w basenie Morza Bałtyckiego doszło do 124 wypadków morskich, w tym 10 wypadków, które spowodowały zanieczyszczenie środowiska morskiego. Należy podkreślić, iż liczby wypadków są zmienne i przypominają sinusoidę, bowiem w roku 2007 doszło do 120 wypadków, w 2008 r. doszło do 135 wypadków, w 2009 r. doszło do 105 wypadków. Symptomatyczna jest natomiast niezmienna liczba wypadków, które powodują zanieczyszczenia wód Morza Bałtyckiego.

## **Zakończenie**

Opisane trendy bezpieczeństwa ekologicznego nie stanowią zagrożeń w dalszej perspektywie, lecz są współczesnymi zagrożeniami w ujęciu bezpieczeństwa międzynarodowego, bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa regionalnego i bezpieczeństwa lokalnego. W artykule wskazano konsekwencje, jakie niosą powyższego zagrożenia, wskazując przede wszystkim uwagę na wymiar bezpośredniego wpływu na życie i zdrowie ludzi.

Rekapitulując analizę trendów bezpieczeństwa ekologicznego, należy wskazać na związek przyczynowo-skutkowy i ich implikację na największe zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Zagrożenia ekologiczne wraz z procesami demograficznymi stanowią dzisiaj przyczynek dla wzmocnienia ruchów migracyjnych.

Kryzys migracyjny, który dzisiaj jest określany jednym z największych wyzwań i zagrożeń dla współczesnego świata, zostanie zintensyfikowany poprzez zagrożenia ekologiczne. Zmiany klimatyczne w Afryce sprawią, że mieszkańcy tego kontynentu, których populacja w 2100 r. szacowana jest na poziomie 4 miliardów, będą zmuszeni poszukiwać nowego miejsca do życia.

To nowe wyzwania, które powinny uwzględniać strategie i analizy, a jednym z ich kluczowych punktów powinny zajmować zagadnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

## Bibliografia

- Buzan B., *People, States and fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era*, Boulder 1991.
- Chabasińska A., Czachór Z., *Bezpieczeństwo narodowe Polski. Zagrożenia i determinanty zmian*, Warszawa 2016.
- Gormley V.P., *Human Rights and Environment – the Need for International Cooperation*, Leyden 1976.
- Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005.
- Kasperek T., *Broń chemiczna zatopiona w Morzu Bałtyckim. Historia, terażniejszość, zagrożenia, możliwości przeciwdziałania*, Toruń 1999.
- Kocot K., Wolfke K., *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego 1976 – Wybór tekstów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław–Warszawa 1976.
- Kołodziński E., *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, Olsztyn 2008.
- Kozłowski S., *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005.
- Kukułka J., *Stosunki międzynarodowe i polityka. Wyzwania końca stulecia. Księga jubileuszowa na 65-lecie Profesora Bogusława Mrozka*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1995.
- Lis W., *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Lublin 2015.
- Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 1996.
- Pietraś M., *Międzynarodowe bezpieczeństwo ekologiczne*, Lublin 1991.
- „Plant, Cell and Environment”
- Sobieraj K., *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, nr 4/2017.
- Stefański M., Piotrów E., Gliszczyński A., *Problemy bezpieczeństwa personalnego w epoce ponowoczesności*, Słupsk 2016.
- Szubrycht T., *Bezpieczeństwo morskie państwa. Zarys problemu*, Gdynia 2011.
- Śladkowski S., *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.
- „The Guardian”
- „Wieś i Rolnictwo”
- Żuber M., *Repozytorium z przedmiotu bezpieczeństwo ekologiczne*, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Wrocław 2014.
- Air quality in Europe – 2016 report*, EEA Report Nr 28/2016, European Environment Agency, Kopenhaga 2016.
- Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych. Środowisko i Rozwój, Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992*, Warszawa 1993.
- Ochrona środowiska 1992*, Warszawa 1992.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.

[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

[www.naszbałtyk.pl](http://www.naszbałtyk.pl)

[www.natemat.pl](http://www.natemat.pl)

### **Summary**

The article presents trends that will determine contemporary challenges and threats to state security. With the development of descriptive works and explanations of non-military security, ecology is becoming a more and more frequently described issue. As regards the limitation of ecological safety, climate change is indicated as one of the key security megatrends in the 21st century. In the article the term determining ecological safety presents the challenges that must be acknowledged and faced in order to effectively create safety.



*Oryginalna praca badawcza*

DOI: 10.34858/SNB.1.2020.013

## **Anatoliy Kalyayev**

Lviv Regional Institute for Public Administration  
of the National Academy for Public Administration  
under the President of Ukraine  
ORCID: 0000-0002-5675-187X  
e-mail: toldek@ukr.net

## **EUROPEAN REALITIES OF COLLECTIVE DEFENCE: NATO AND EU RELATIONSHIP ISSUES**

## **EUROPEJSKIE REALIA OBRONY ZBIOROWEJ: KWESTIE STOSUNKÓW NATO I UE**

**Zarys treści:** Biorąc pod uwagę nowe wyzwania i zagrożenia geopolityczne, UE szuka sposobów, aby im przeciwdziałać, reformując swoje struktury bezpieczeństwa i obrony. Ważnym aspektem jest budowa wspólnej polityki UE i NATO. Europejska Strategia Bezpieczeństwa była ważnym krokiem na drodze do znaczącej zbieżności stanowisk NATO i UE. Udowodniono, że skuteczna współpraca między NATO i UE jest kluczem do wypracowania zintegrowanego podejścia do zarządzania kryzysowego i operacji, które wymagają efektywnego wykorzystania zarówno środków wojskowych, jak i cywilnych. Proponuje się, aby Ukraina w najbliższym czasie zgodziła się na propozycję NATO i przyjęła format „partnerstwa stowarzyszonego”, tj. kontynuowała kurs ewentualnego zbliżenia z NATO bez formalnego przystąpienia. Rozwój autonomicznych europejskich struktur obronnych otwiera przed Ukrainą możliwość dalszego pogłębiania współpracy z UE i równoległego wzmocnienia zdolności obronnych.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo międzynarodowe, obrona zbiorowa, NATO, UE, Europejska Strategia Bezpieczeństwa, współpraca

**Key words:** international security, collective defence, NATO, EU, European security strategy, cooperation.

### **Problem statement**

Security governance in today's world is perceived as one of the most important aspects of governments' and states' functions to prevent global wars and avoid regional conflicts, which, given their specific means and methods, can lead to the destruction of civilization and life on our planet. Current world events, namely,

a number of armed confrontations in different regions, the intensification of separatist movements, centrifugal tendencies characteristic of the positions of individual member states of integration structures, have highlighted the problem of imperfections of historically formed global and regional security systems which, in the second half of the 20th century, functioned on the basis of implementation of the principle of inviolability of states' territorial integrity and borders following the Second World War. At the turn of the 20th – 21st centuries, international security structures faced the task of counteracting hybrid war and information sabotage, which provides financial, military and diplomatic support to destructive forces in different countries. These forces bring chaos to political processes, provoke distrust of existing political institutions and threaten not only the principles of international law, but also the very existence of the modern world order. Awareness of the responsibility of global governance for choosing the most effective approaches and principles of regional and global integration structures and security systems, compatible and capable of interaction at the global level, necessitates the development of theoretical concepts, the implementation of which in practice can secure the future of humanity based on consolidated achievements of international experience. In this regard, the experience of addressing issues of war, peace and security is of particular importance, as a value that states are called to preserve and protect at the national, global and regional levels. Given the new geopolitical challenges and threats, the main reason for which is the desire of political players to reconsider their spheres of influence, the EU has been the target of both political and armed attacks, the main purpose of which is to disrupt the consolidated system of the Union governance. With this in mind, the EU is looking for ways to counter this by reforming its security and defence structures and achieving a high level of consolidation in their management. Meanwhile, despite the existence of a common goal, there are some contradictions between the EU countries, integration and national security institutions regarding the reformation process, contributions of individual countries to the common defence budget, and so on. In this context, an important aspect is the construction of a common EU and NATO policy, where the main cause of differences is the position of the United States as the main military force of the Alliance. This calls for an analysis of the current state of NATO-EU relations in the context of identifying ways to create an effective collective defence system.

### **The issue of coverage in the scientific literature**

Security and defence issues are constantly at the centre of the scientific community's attention. Given the interdisciplinary nature of the issue, it can be noted that the conceptual foundations of international security have been studied in the works of Western authors, in particular, R. Aron, Z. Brzezinski, D. Baldwin, K. Deutsch, E. Carr, E. Carter, G. Clark, J. Kennan, R. Keohain, G. Kissinger, S. Hoffman, H. Mackinder, E. Mansfield, M. Mikhalka, D. Miltrani, G. Morgenthau, J. Nay, R. Niebuhr, W. Perry, J. Rosenau, J. Snyder, J. Steinbrunner, L. Son, K. Waltz, M. Howorth, V. Mandragelya,

L. Novak-Kalyayeva, D. Shay, S. Walt, N. Witney and others. A number of Ukrainian authors have devoted their works to addressing some specific problems of development of European countries, including integration, security issues, geopolitical and political aspects: Yu. Borko, O. Bursov, L. Vorobyova, A. Galchynsky, O. Goncharenko, K. Grishchenko, V. Gorbulin, V. Dergachev, T. Zakaurtseva, T. Zonova, I. Kuzmin, O. Litvinenko, O. Manachynsky, I. Hraban, V. Chi, V. Shakhov, A. Shevtsova and others.

At the same time, in the conditions of permanent changes in the nature of armed confrontation, constant improvement of attack and defence means and escalating terrorist threats, the research of tasks and approaches to global strategic management in the security field acquires special importance. This confirms the relevance of the topic of the article and the timeliness of further scientific development of selected issues.

### **The main reasons for the change of priorities in EU security policy**

Turning to the origins of European security, it can be stated that the system of international and European security has largely depended on the positions of Germany, Britain, France, the United States and Russia, which have mainly been the initiators or actors in wars and conflicts in recent history in their desire for world leadership. In historical retrospect, these countries have constantly created military-political alliances, which were aimed at taking foreign territories and wealth, so their policy was aggressive and offensive. Their adversaries, however, created defensive alliances and collective security systems that were ineffective due to the constant struggle for geopolitical influence.

Since the end of World War II, the American military presence, and especially NATO's nuclear component, has ensured the security of NATO allies based on the principles of collective and territorial defence. Under the de facto military and political patronage of the United States, the level of economic development, quality of life, civil rights and freedoms in the European Union have reached the highest standards in the world. That is why the countries of Western Europe have not formed a common policy in the field of foreign policy, security and defence. Concentrating integration processes in the socio-economic and socio-political spheres, they did not see an urgent need to intensify their efforts in this area, given the guarantees of NATO<sup>1</sup>.

The process of European countries' security integration began with the conclusion of the Brussels Treaty on March 17, 1948, between Belgium, Great Britain, Luxembourg, the Netherlands and France, which envisaged joint activities in the economic, social and cultural spheres and collective self-defence. In the early 1950s Europe created its own security structure. On May 27, 1952, the Treaty on the European Defence Community (EEC) was signed by Belgium, Italy, Luxembourg, the Netherlands, France and Germany. The European defence community had a "supranational character," common institutions, armed forces and a budget. The main goals of the

<sup>1</sup> S. Walt (2005). *Taming American Power: The Global Response to US Primacy*. New York: Norton. P. 129.

WEU include "...providing military and other mutual assistance both in support of international peace and security and in counteracting any aggressive policy; promoting the unity of Europe; close cooperation with NATO; strengthening and ensuring democracy, personal and political freedom, constitutional traditions, respect for the law; establishing closer economic, social and cultural ties between the member states. The WEU contributed to the formation of the institutional foundations of the common security and defence policy. Although the formation of the European security system was carried out by European countries that were members of the EU, the European security policy was conducted on the basis of NATO. One of the main tasks of the EU, defined by the Maastricht Treaty of 7 February 1992, is to pursue a common foreign security and defence policy. At the same time, the development and formation of such security policy took place through the joint efforts of the EU and NATO. The EU and NATO established a formal relationship in January 2001. On 16 December 2002, the EU-NATO Declaration on a Common European Security and defence Policy (CEPS, ESDP) was adopted. These steps testified to a certain correction of the worldview of the political leadership of EU countries and the gradual strengthening of the intentions to develop the concept of security directly focused on the European political space and realization of the collective interests of EU states in the field of international security. The most important document for the development of the European collective security system at the beginning of the 21<sup>st</sup> century was the European Security Strategy (ECS) adopted in December 2003.

Meanwhile, at the turn of the century, both the new US position and the EU's aspiration to become an independent centre of power with its own course in world politics, capable of defending its interests, began to take shape, leading to a revision of the EU's position. At the same time, the rapid enlargement of the EU slowed down the process of coordinating the efforts of European countries in the field of security and defence. V. Mandragelya singles out three waves of reforms of the EU security system. Initially (during 2003–2005), attention was focused on the development of comprehensive anti-crisis management. In 2006–2008, the main efforts were focused on improving structures and strengthening the capabilities of crisis management. Since mid-2008, another trend has emerged: the attempt to adapt the ESDP to a wider political context, to tie the hierarchical structure more closely to the CFSP, to the tools and resources of the European Commission<sup>2</sup>.

The different interests of EU members, as well as the resources and, more importantly, the different security culture, have become the drivers of institutional reforms in the ESDP<sup>3</sup>.

Despite the EU's efforts to achieve greater cooperation in the defence field, there are a number of problems in relations between member states, primarily related to the desire of individual members to share spheres of influence and the cumbersome

<sup>2</sup> V. Mandragelya (2011). European system of collective security: institutional problems *Political Management*. Pp. 133–140. P. 135 [in Ukrainian].

<sup>3</sup> *European Security and Defence Policy (2009). The first 10 Years (1999–2009)* / Eds. Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. Paris, The European Union for Security Studies, P. 22.



institutional structure of the security sphere, which leads to problems with making operational military and political decisions.

In addition, the European Union has to compete in the security field with NATO, the OSCE and the UN. These are largely different institutions, with different approaches and potentially conflicting interests. Due to the impossibility of resolving security issues between these organizations, in 2006 the EU countries agreed to the so-called "Long Term Vision" (LTV) for the development of opportunities. Particular attention was paid to the means of communication and intelligence, high-precision weapons and means of protection, development of transport and logistics<sup>4</sup>.

In accordance with the Lisbon Treaty, the ESDP has been renamed the Common Security and defence Policy (CSDP). To succeed, the EU needs to focus on the following tasks: decisive and urgent actions in key areas of the defence sector; persistent pooling of efforts and resources; improving the efficiency of the European defence Agency (EDA)<sup>5</sup>.

The European defence Agency (EDA) is a key institution of the European Union in the implementation of measures to provide resources for the Common Security and defence Policy (CFSP). The agency was tasked with developing military resources, defence research and development, pan-European armaments cooperation projects, strengthening the industrial and technological base and, as a main guideline, creating a common competitive market for military and dual-use products. To achieve the goals of the EOA, strategic initiatives were approved which became the conceptual basis for this body's activities. However, in recent years, the agency has failed to achieve significant results and has only partially advanced in this direction.

According to most foreign researchers, the main reason for forming the European Security and defence Policy (ESDP) was the hegemonic position of the United States and the desire of Europeans to create an autonomous system of collective security for the EU to pursue its own course in world politics, reduce dependence on the United States and develop capacities to protect their own interests<sup>6</sup>.

### **New tasks in the field of collective security and defence in response to the aggressive policy of the Russian Federation**

Given the military-political confrontation between Ukraine and the Russian Federation, security issues in Europe have become particularly relevant. The complex reasons behind the aforementioned problems includes fear of Russia's policy in the post-Soviet space and the position of the new EU members – the former Soviet republics and the former socialist countries of Central and Eastern Europe. Central and Eastern

<sup>4</sup> NATO's official website November 10, 2010. URL: <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b061129e.htm>.

<sup>5</sup> N. Witney (2008). *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. London: European Council on Foreign Relations. Pp. 33–34.

<sup>6</sup> S. Walt (2005). *Taming American Power: The Global Response to US Primacy*. New York: Norton. P. 129.

European countries build national security systems based on their own national interests, vision and analysis of political processes taking place in the world, political experience and professional competence of political elites. Russia's partnership with these countries is of a special nature.

Most European countries are members of the North Atlantic Treaty Organization – NATO. Therefore, the Euro-Atlantic Alliance is an important component of the national security systems of the dominant number of Central and Eastern European countries.

Most Central and Eastern European countries link their security systems to the United States, acknowledging its leading role in international security. The United States has a significant role to play in the Common European Security Policy. NATO's Euro-Atlantic security system does not cover all countries, thus efforts of all states in the region need to be consolidated in order to prevent conflicts in Europe and beyond its borders. It may be appropriate to raise the issues of returning the OSCE back functions defined by its constituent documents, and transforming the OSCE into a core element of the regional security system. This will allow the organization to expand its powers to prevent and resolve conflicts, including conduct of peacekeeping operations and improving arms control in the area of responsibility of the OSCE.

In the context of reorienting NATO's efforts towards collective defence goals, NATO's day-to-day operations, which include deploying new units in its eastern member countries, conducting extensive training, countering cyber threats and terrorism, as well as admitting new member states, contradict political claims that NATO it is an outdated alliance that incurs large financial costs. At the same time, many septsics believe that its combat effectiveness is low and does not meet requirements, especially after the change in the position of the United States, which began to demand increased expenses for maintaining its structure. Meanwhile, according to European analysts, nowadays the alliance operates in the most complex security environment in its history. It deals with a spectrum of threats more diverse than ever. If it fails to eliminate these threats, they could put an end to the liberal-democratic societies, human rights and freedoms that citizens of NATO member states take for granted today<sup>7</sup>. NATO's role should be to actively promote and search for ways to combine different contributions for maximum strategic outcome. As NATO overcomes the challenges of the 21<sup>st</sup> century, a wide and diverse range of different assets, skills, knowledge, strengths and capabilities can give NATO an advantage over its adversaries.

The alliance's next area of action is to ensure an extensive and structured partnership based on mutual benefit. Partnership with alliance members makes the role of partners in international security more significant. At the same time, shifting NATO's priorities towards collective defence has put the issue of partnership into the background. Rebuilding partnerships can help convince the public that the alliance has a political rather than a purely military approach to security. And most importantly, when it comes to resolving the issue of European defence in the context of creating

<sup>7</sup> D. Shei (2019). Alians pereorientoivuie uvahu na svoiu osnovnu misiiu kolektyvnoi oborony. *NATO Reviu* 30.09.2019. Pp. 10–19. P. 10 [in Ukrainian].

its own armed forces, the debate over whether there should be a European army or European strategic autonomy does not stop. Some want to strengthen European forces and resources without separate institutions; others - institutions, not caring too much about additional forces and means. It has been claimed for some time that the European defence structure itself is needed as a safeguard in the event of US withdrawal. At other times, it is seen as a way to strengthen the alliance and the transatlantic partnership by overcoming the fragmentation of European defence budgets and procurement programmes and giving the EU more influence by increasing cooperation programmes. The periodic declarations of individual EU leaders on the creation of a European army look more like another attempt to pretend to be real in the face of problematic decision-making in the EU, and have no prospects in the near future, especially given that the issue of insufficient funding of defence and security needs by European countries has already become a chronic problem for EU member states. Therefore, the introduction of stricter security regimes in public places and strengthening cooperation between law enforcement agencies of European countries on combating terrorism, illegal migration, organized crime, drug trafficking, etc. looks really promising<sup>8</sup>.

The EU today faces new challenges and threats posed by both internal and external factors that are of blurred character due to globalization. This is what forces Europeans to take more responsibility for security on and around the continent. The European Security Strategy has become one of the important stages in the substantial convergence of NATO and EU positions. Effective cooperation between NATO and the EU is the key to developing an integrated approach to crisis management and conducting operations, which requires the effective use of both military and civilian means. The prospects for creating a reliable future European security system largely depend on how quickly Europe can draw the appropriate conclusions from the current crisis and make adequate decisions<sup>9</sup>.

### **Implementation of the EU and NATO common security policy**

The EU Security and Defence Policy is part of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). Under the Lisbon Treaty, the CFSP actually consists of two parts: the common foreign policy and its autonomous component, the European Security and Defence Policy (CSDP). Bloody conflicts on the borders of the EU have made the security issue a weak point of the European integration project. At present Europe is in a “ring of fire” that runs through the Middle East and the Caucasus and reaches the borders of Ukraine. According to leading European politicians, the cause of this situation is the reduction of EU expenditures on

<sup>8</sup> D. Shei (2019). Alians pereorientovuiie uvahu na svoiu osnovnu misiiu kolektyvnoi obrony. *NATO Reviu* 30.09.2019. Pp. 10–19. P. 10 [in Ukrainian].

<sup>9</sup> A.O. Kalyayev (2020). Oboronozdatnist krain YeS v konteksti suchasnykh problem systemy kolektyvnoi bezpeky. *Rozvytok publichnoho upravlinnia v Ukraini: materialy nauk.prakt. konferentsii LRIDU NADU*. Lviv. P. 86–92 [in Ukrainian].

the army<sup>10</sup>. Additionally, there is no unity and trust between the participating countries. Moreover, they assess the dangers differently. The European security and defence policy has proved ineffective in the face of new challenges and threats, thus the problem of reforming it has become an urgent issue for the EU. All the aforementioned points create obstacles to building a common security strategy. The need for a European defence alliance, which will help NATO, is on the agenda<sup>11</sup>. The idea of the practical framework for the EU's Common Defence and Security Policy (CSPD) took shape in June 2016 with the presentation of a new Global Strategy on Foreign and Security Policy, which replaced the previous document of 2003. A strategy called "Shared vision, common action: A stronger Europe"<sup>12</sup> reflected the collective opinion of the member states and offered a strategic vision of the EU's global role. It embodied a fresh view on protecting Europe's common future, which became consolidated for pro-European forces in the European Union. According to the the European Parliament members' plan, the rapid creation of the European defence alliance in partnership with NATO will allow the EU to act autonomously in operations abroad to stabilize the neighbouring area and enhance its own role as a guarantor of security. The European Parliament's resolution suggested establishing a Directorate-General for defence, which, at the EU level, would be responsible for the internal aspects of defence and security policy, and also creating a European Intelligence Unit. The developments of the European Commission, the European Parliament and other governing bodies resulted in the adoption of a number of documents, combined in the so-called "Winter Package" on European Security and defence, at a meeting of the EU Council at the level of heads of state and government, which took place in December 2016. (EU Security and defence Winter Package)<sup>13</sup>. It includes: new policy goals and intentions in the field of security and defence - Implementation Plan of the EU Global Strategy on Security and defence (Implementation Plan on Security and Defence); financial resources defined in the European Defence Action Plan (European Defence Action Plan); a set of proposals for the implementation of the EU-NATO Joint Declaration. Following these decisions, the EU leaders adopted the Rome Declaration, which contains an obligation to form an alliance of EU member states that will help create a more competitive and integrated defence industry and strengthen common security and defence in cooperation with, and complementary to, NATO. In early December 2017, the EU Council took

<sup>10</sup> V. Pashynskyi (2019). Dosvid publichnogo upravlinnia oboronoiu u providnykh krainakh NATO. *Natsionalnyi yurydychnyi zhurnal: teoriia i praktyka*. №1. Pp. 102–107 [in Ukrainian].

<sup>11</sup> O.O. Trush, Ye. M. Nikipielova (2016). *Istoryko-pravovi zasady yevropeiskoi polityky bezpeky y oborony. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Vyp. 3. Pp. 30–37. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2016\\_3\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2016_3_7).

<sup>12</sup> *Hlobalna stratehiia iz zovnishnoi ta bezpekovoii polityky*. "Spilne bachennia, spilni dii: sylnis-ha Yevropa" YeS. (2016). URL: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-securitystrategy-secure-europe-better-world>.

<sup>13</sup> *The 2016 „Winter Package” on European Security and Defence: Constitutional, Legal and Institutional Implications*. Manuscript completed on 16 December 2016 © European Union, 2016 This document is available on the internet at: [http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses/EN/EnergyPolicy/Engaging with Partners beyond Our Borders, Eur-Lex. \(no year, n. d. \). URL: http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1408370068358](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses/EN/EnergyPolicy/Engaging%20with%20Partners%20beyond%20Our%20Borders,%20Eur-Lex.%20(no%20year,%20n.%20d.%20).%20URL:%20http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1408370068358).

a decision to launch the programme Permanent Structured Cooperation (PESCO) – Permanent structured cooperation of EU member states in the field of defence<sup>14</sup>.

The programme will allow joint countering of Russian military threats and strengthening of the EU's defence capabilities, unless disputes between the participants interfere with this. Participation in PESCO is voluntary for all EU member states. Later, in November 2017, Ireland and Portugal joined 23 countries that signed an official statement on expanding cooperation. However, Denmark, Malta and the United Kingdom did not join the new association. The strategy's main defence goal is to increase the EU's capacity to act autonomously from NATO, if necessary, to strengthen the Union's security capabilities by deepening cooperation between member states for the efficient use of available resources, along with a parallel increase in defence budgets. There is a risk of difficulties and differences in the course of military cooperation between the EU countries, for example, in matters of military contracts distribution, when a certain country receives a defence order. At the moment there are 17 projects designated to train troops, develop combat capabilities, respond to crisis situations, transfer military contingents, strengthen maritime security and respond to cyber threats within PESCO. The official list of types of cooperation includes more than 50 security and defence projects<sup>15</sup>. As part of the institutionalization of security guidelines, it was proposed to create a separate headquarters to manage all EU operations abroad. In the first stage, the pan-European centre will coordinate the issues of medical care, joint use of transport aviation and exchange of intelligence data. Franco-German initiatives also provided for the full combat readiness of joint tactical combat groups, as well as the introduction of a joint budget for the development and purchase of transport aircraft, satellites, unmanned aerial vehicles (UAV) and cyber means. The first result of such integration initiatives was the formation of the EU Military Headquarters (Military Planning Conduct and Capability Facility). Although it has not yet become a classic full-fledged military headquarters, it will be responsible for EU military operations. One of the reasons for the new EU defence initiative, PESCO, was President Trump's unpredictable security policy, Britain's Brexit, fears that the United States would abandon its NATO commitments, and a desire for greater EU autonomy in European security matters. However, the EU has no plans at all to distance itself from NATO, but instead to deepen cooperation with the alliance. According to experts, without American military-strategic, satellite, reconnaissance capabilities and air defence technologies, Europe is powerless. The implementation of PESCO projects should improve the defence capacity of EU member states, in particular the ability to withstand Russia's challenges and threats. Today, EU countries solely are not able to guarantee their security in the event of a threat of military conflict, due to the fact that their defence spending and security capabilities do not

<sup>14</sup> Permanent Structured Cooperation (PESCO) – factsheet. URL: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en).

<sup>15</sup> S.O. Aleksandrov. Rozvytok spilnoi zovnishnoi ta bezpekovoi polityky Yevropeiskoho Soiuzu. Perspektyvy dlia Ukrainy // *analychna dopovid*. URL: <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Aleksandrov-91492.pdf>.

meet modern requirements<sup>16</sup>. As part of these defence initiatives, the US European Command (USEUCOM) conducted a series of immediate response exercises in Croatia, Hungary and Slovenia in 2019. The USEUCOM training series brings together NATO allies and partners to increase interoperability. The purpose of the exercises is to create a trained joint force, ready to perform a full range of military tasks to protect national interests, deter Russian aggression and support a stable and secure Europe.

Thus, over the last year the European Union has managed to move from individual proposals on how to intensify security and defence cooperation to specific approved plans that look quite ambitious. It has already begun to rethink the importance of its own ability to confront threats; it has also gained strategic autonomy and raised the issue of CSDP to the highest level of attention – to the level of heads of state. In addition to political decision-making on the implementation of the Global Strategy, some practical steps have been made to strengthen this security and defence dimension in the EU.<sup>17</sup>

Firstly, a number of documents, grouped into the so-called “Winter Package” on European Security and defence, were approved. They became the framework for the later adopted plan of “permanent structural cooperation.”

Secondly, the EU has strengthened its defence management structures. The creation of the EU military headquarters has become an initial step towards implementation of the EU Global Strategy.

Thirdly, the creation of the EU military headquarters has provoked expert discussions about the creation of a “European army.” Today, it is unlikely that the European Union will take such a step. The formation of a “European army” creates risks of splitting transatlantic unity, as not all EU countries support this idea, and it is extremely difficult to draw a demarcation line between EU and NATO powers in the field of security and defence. However, some individual elements of the common security and defence policy are implemented in the European Union in the form of tactical combat groups; expert discussions on the possibility of creating a so-called “defence union” are underway as well.

Fourthly, cooperation between the EU and NATO has intensified, as it was provided for in the Global Strategy. For the European Union, the alliance remains a mainstay in Europe in terms of countering military threats, since no EU member state has sufficient military capabilities. One of the successful examples of EU and NATO co-operation in modern conditions and in terms of new challenges was the signing by the EU and NATO member states of an agreement, in April 2017, to establish in Helsinki a Centre for Countering Hybrid Threats.

Fifthly, EU countries are forced to reconsider their national defence expenditures. A number of countries have already announced an increase in defence budgets. On June 17, 2019, the defence ministers of Germany, France and Spain approved the largest defence project in Europe – the air combat system of the future, which has

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> A.O. Kalyayev, O.M. Shapoval (2020). Instyutsionalni problemy bezpeky ta oborony YeS u konteksti rozshyrennia sprivrobitnytstva z Ukrainoiu. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia: zb.nauk.prats LRIDU NADU*. Lviv. № 3(64). P. 17–33 [in Ukrainian].

to be ready for combat use by 2040. The system will not only include combat aircraft but also accompanying drone units, flagship and patrol aircraft, ground stations and satellites. The total cost of the project is estimated at up to 50 billion Euros. Also on the same day, the Foreign and Defence Ministers of all 28 EU countries approved the “EU Global Strategy,” which outlines common defence and security capabilities and considers ways to further strengthen the EU’s role as a global player.

Cooperation between the EU and NATO has intensified, as provided for in the Global Strategy. For the European Union, the alliance remains a mainstay in Europe in terms of countering military threats, as no member country has sufficient military capabilities. One of the successful examples of cooperation between the EU and NATO in modern conditions and new challenges was the signing in April 2017 by EU and NATO member states of the agreement on the establishment of the Centre for Countering Hybrid Threats in Helsinki.

## Conclusions

The world community faces a new type of challenge, the answers to which have not yet been found. It is obvious that the existing system of international security has, in fact, exhausted itself. It is not able to work to prevent threats. At the same time, the urgency of the military threat to European security has increased unprecedentedly. Under these conditions, there is a need to define a new format of cooperation between countries, to develop rules that will serve as the basis for the formation of a new system of international security. In perspective, NATO should become a basic element of a more global architecture of international security. Its area of responsibility has to be extended and, in certain circumstances, go beyond the borders of its member states. It is expedient and necessary to ensure the unity and compatibility of military-strategic plans of all EU defence institutions at different levels with NATO along with the establishment of a system of centralized management (joint command), whose decisions should be binding on all countries that are part of the collective defence system. This provides for the possibility of limiting national sovereignty as far as the military-political situation requires. It is important to optimize all defence institutions by informatizing management systems, providing highly qualified managers with experience in crisis management and hybrid threats counteraction organization.

The current “National Security Strategy of Ukraine” provides for integration into the EU and accession to NATO, and, like the “European Security Strategy,” defines the establishment of common human values: “...affirmation of human and civil rights and freedoms, ensuring a new quality of economic, social and humanitarian development, ensuring Ukraine’s integration into the European Union and creating conditions for joining NATO” one of its main goals<sup>18</sup>. Taking into account all elements of the current situation, it is advisable for Ukraine to agree to NATO’s proposal for the

<sup>18</sup> Stratehiia natsionalnoi bezpeky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 travnia 2015 roku № 287/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070> [in Ukrainian].

near future and adopt an “associated partnership” format, namely, to pursue a course of maximum rapprochement with NATO without formal accession (Swedish-Finnish version)<sup>19</sup>. When considering the prospects of deepening cooperation between Ukraine and the EU in the field of security and defence, it should be taken into account that the EU Global Strategy on Foreign and Security Policy contains an important direction - “work with key partners, states and regional associations that share EU views.” According to this criterion, Ukraine is an important partner of the European Union in the East. In the strategy our country is mentioned in the “European Security System” section, in the context of countering Russia’s aggression, which confirms its key importance for EU security and determines the prospects for such cooperation.

For Ukraine, the development of autonomous European defence structures opens the possibility for further deepening of cooperation with the EU and parallel strengthening of defence capabilities. Such cooperation is a mutually beneficial process, in the course of which Ukraine contributes to the security of the Euro-Atlantic region, and on the other hand, in the process of training and exercises receives the necessary experience.

Thus, the actual partnership approach to the further development of Ukraine’s cooperation with the EU in the field of foreign policy and security outlines three areas:

- cooperation between Ukraine and the EU, both internationally and regionally, for the sake of common security;
- EU assistance in strengthening Ukraine’s resilience and security;
- Ukraine’s contribution to European security.

It is obvious that in the future international and regional cooperation between Ukraine and the EU will be based on the full support of Ukraine by the European Union in matters relating to sovereignty, territorial integrity, protection of national interests, security of the state and its citizens. In return, Ukraine must support EU policy, adhere to European values and become their supporter regionally, primarily within the framework of the Eastern Partnership. Ukraine’s main contribution to Europe’s security is the strengthening of its own defence capabilities and deterrence of Russian aggression on its eastern borders.

## Bibliography

*European Security and Defence Policy (2009). The first 10 Years (1999–2009)* / Eds. Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. Paris, The European Union for Security Studies.

Hlobalna stratehiia iz zovnishnoi ta bezpekovoï polityky “Spilne bachennia, spilni dii: sylni-sha Yevropa” YeS. (2016). <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-securitystrategy-secure-europe-better-world>.

<sup>19</sup> L.A. Poliakov. Ukraina i kryza yevropeiskoi bezpeky: otsinky i perspektyv. *Nova Ukraina*. Instytut stratehichnykh doslidzhen. URL: <http://newukraineinstitute.org/blog/211> [in Ukrainian].



- Kalyayev A.O., Shapoval O.M. (2020), *Instytucjonalni problemy bezpeky ta obrony YeS u konteksti rozshyrennia sprivrobitnytstva z Ukrainoiu*. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia: zb.nauk.prats LRIDU NADU. Lviv. № 3(64). [in Ukrainian].
- Kalyayev A.O. (2020), *Oboronozdatnist krain YeS v konteksti suchasnykh problem systemy kolektyvnoi bezpeky*. Rozvytok publicznego upravlinnia v Ukraini: materialy nauk.rakt. konferentsii LRIDU NADU. Lviv. [in Ukrainian].
- Mandragelya V. (2011), European system of collective security: institutional problems. *Political Management*. [in Ukrainian].
- Pashynskiy V. (2019), Dosvid publicznego upravlinnia oboronoiu u providnykh krainakh NATO. *Natsionalnyi yurydychnyi zhurnal: teoriia i praktyka*. № 1. [in Ukrainian].
- Shei D. (2019), *Alians pereoriantovuiu uvahu na svoiu osnovnu misiui kolektyvnoi obrony*. NATO Reviu 30.09.2019. [in Ukrainian].
- Walt S. (2005), *Taming American Power: The Global Response to US Primacy*. New York.: Norton.
- Witney N. (2008), *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. London: European Council on Foreign Relations.
- Aleksandrov S.O., *Rozvytok spilnoi zovnishnoi ta bezpekovoï polityky Yevropeiskoho Soiuzu. Perspektyvy dlia Ukrainy // analitychna dopovid*, <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Aleksandrov-91492.pdf>.
- NATO's official website November 10, 2010. URL: <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b061129e.htm>.
- Permanent Structured Cooperation (PESCO) – factsheet. URL: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en).
- Poliakov L.A., *Ukraina i kryza yevropeiskoi bezpeky: otsinky i perspektyv*. Nova Ukraina. Instytut stratehichnykh doslidzhen. URL: <http://newukraineinstitute.org/blog/211> [in Ukrainian].
- Stratehiia natsionalnoi bezpeky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 travnia 2015 roku № 287/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>. [in Ukrainian].
- The 2016 "Winter Package" on European Security and Defence: Constitutional, Legal and Institutional Implications*. Manuscript completed on 16 December 2016 © European Union, 2016 This document is available on the internet at: [http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses/EU\\_Energy\\_Policy\\_Engaging\\_with\\_Partners\\_beyond\\_Our\\_Borders\\_Eur-Lex\\_\(no\\_year\\_n\\_d\\_\).URL:http://eurlex.europa.eu/legal-ntent/EN/TXT/?qid=1408370068358](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses/EU_Energy_Policy_Engaging_with_Partners_beyond_Our_Borders_Eur-Lex_(no_year_n_d_).URL:http://eurlex.europa.eu/legal-ntent/EN/TXT/?qid=1408370068358).
- Trush O.O., Nikipielova Ye.M. (2016), *Istoryko-pravovi zasady yevropeiskoi polityky bezpeky y obrony. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Vyp. 3. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2016\\_3\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2016_3_7).

## Summary

Given the new geopolitical challenges and threats, the EU is looking for ways to counter them by reforming its security and defence structures and achieving a high level of consolidation in their management. In this context, the construction of a common EU and NATO policy is an important aspect. It has been shown that effective cooperation between NATO and the EU is the key to developing an integrated approach to crisis management and operations that requires

the effective use of both military and civilian means; thus the European Security Strategy has been an important step in the significant convergence of NATO and EU positions. It is proposed that Ukraine should agree to NATO's proposal and adopt an "associated partnership" format, i.e. to pursue the course of possible rapprochement with NATO without formal accession. The development of autonomous European defence structures opens for Ukraine the possibility for further deepening of cooperation with the EU and parallel strengthening of defence capabilities.

## SPIS TREŚCI

### **Joanna Grubicka**

- Wirtualna rzeczywistość – oksymoron kulturowy instrumentarium wolności ..... 5  
Virtual reality – a cultural oxymoron instrument of freedom

### **Andrzej Urbanek**

- Zagrożenia biologiczne naturalnego pochodzenia we współczesnej przestrzeni  
bezpieczeństwa – próba systematyzacji ..... 23  
Biological threats of natural origin in today's safety space – an attempt at systemization

### **Grzegorz Pietrek**

- Zagrożenia związane z migracją – punkt widzenia Polski i Unii Europejskiej ..... 39  
Threats related to migration – point of view Poland and the European Union

### **Krzysztof Klimek**

- (Nie)bezpieczeństwo i jego edukacyjne implikacje ..... 53  
(No)safety and its educational implications

### **Aldona Kulikowska**

- Mnożniki zysku jako narzędzie zarządzania wynikiem finansowym ..... 75  
Profit multipliers as a financial result management tool

### **Artur Winnicki**

- Kształtowanie się modelu i roli służby dyżurnej w instytucjach policyjnych  
i jej obecne znaczenie w zainicjowaniu działań Policji na rzecz zapewnienia  
bezpieczeństwa wewnętrznego na szczeblu lokalnym ..... 91  
The shaping of the model and role of the duty service in Police institutions  
and its current importance in initiating police action to ensure internal security  
at the local level

### **Andrzej Ciupiński**

- Państwa Europy Środkowej w stałej współpracy strukturalnej WPBIO Unii  
Europejskiej ..... 105  
The central europe countries in a permanent structured coopertion PSDC European  
Union

**Nina Didenko, Viktor Tsugan**

- Development of vocational education as a factor of national security ..... 119  
 Rozwój edukacji zawodowej jako czynnik bezpieczeństwa narodowego

**Klavdia Dubych, Nataliia Serohina**

- The shadow labour and employment market in Ukraine – the threatening trend  
 to its national security ..... 131  
 Szara strefa rynku pracy i zatrudnienia na Ukrainie – zagrażający trend w bezpieczeń  
 stwie narodowym

**Nataliia Serohina (Seryogina)**

- Bezrobocie jako prawdziwe zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego USA  
 w latach wielkiej depresji: retrospektywa historyczna ..... 147  
 Unemployment as a real threat to the national security of the USA in the years  
 of the great depression: a historical retrospective

**Waldemar Walczak**

- Korupcja i zasady praworządności – analiza krytyczna ..... 167  
 Corruption and principles of the rule of law – critical analysis

**Mateusz Ziętarski**

- Zagrożenia bezpieczeństwa ekologicznego – próba systematyzacji w świetle  
 badanych dokumentów ..... 185  
 Threats to environmental safety – an attempt at systemization in the light  
 of documentary understanding

**Anatoliy Kalyayev**

- European realities of collective defence: NATO and EU relationship issues ..... 197  
 Europejskie realia obrony zbiorowej: kwestie stosunków NATO i UE