

SCIENTIA

NR 14/2

2020

Stosunki międzynarodowe,
geopolityka,
bezpieczeństwo

Chełmskie Towarzystwo Naukowe

SCIENTIA

NR 14/2

2020

Stosunki międzynarodowe,
geopolityka,
bezpieczeństwo

Chełm 2020

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie

SCIENTIA 2020 NR 14/2

DO DRUKU OPINIOWALI:

Dr hab. Włodzimierz Osadczy, *prof. PWSZ w Chełmie*

Dr Jurij Hajduk, *PWSZ w Chełmie*

Artykuły geopolityczne (w ramach Konkursu na esej geopolityczny, 2020 r.)

Prof. dr hab. inż. Leszek Elak

Dr hab. Ignacy Kitowski, *prof. PWSZ w Chełmie*

Dr Dariusz Dachowicz, *PWSZ w Chełmie*

REDAKCJA:

Zygmunt Gardzinski, Iwona Lasek-Surowiec

KONCEPCJA OKŁADKI:

Mariusz Maciuk

SKŁAD:

Krzysztof Kowalczyk

WYDAWCA:

Chełmskie Towarzystwo Naukowe

ul. Pocztowa 52, 22-100 Chełm

www.pwszchelm.edu.pl/chtn

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie

ul. Pocztowa 54, 22-100 Chełm

www.pwszchelm.edu.pl

KONTAKT:

Chełmskie Towarzystwo Naukowe

ul. Pocztowa 54, 22-100 Chełm

chtn@pwszchelm.edu.pl

<http://pwsz.chelm.pl/chtn/>

DRUK:

Drukarnia Perfekta info w Lublinie

ISSN 1899-0630

Spis treści

Od Redakcji	7
-----------------------	---

CZĘŚĆ I

Stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo.	9
---	---

Orest Bojczuk

Dyplomacja publiczna – nowe podejście do realizacji polityki zagranicznej oraz nowe możliwości dla samorządu terytorialnego.	11
--	----

Nataliia Holubiak

Konsultacje elektroniczne. Analiza porównawcza Polski i Ukrainy na przykładzie wybranych miast	20
--	----

Руслан Максимович Ключник

Політичний вимір місцевого самоврядування: Від кризи до кооперації	33
--	----

Наталія Стецюк

Особливості участі волонтерських організацій в забезпеченні національної безпеки України	43
--	----

Тетяна Струтинська

Взаємодія органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами	49
---	----

Віра Бурдяк, Юрій Макар

Екологія довкілля у діяльності територіальних громад	58
--	----

Ірина Бутирська

Ефективна соціальна політика – умова безпеки розвитку територіального самоврядування	65
--	----

Владимир Юрьевич Медяник

Муніципальна варта як одна з форм безпекової політики територіальної громади	71
--	----

Андрій Бутирський

Самозахист прав територіальної громади 82

Галина Петрівна Щедрова

Міжінституційні взаємодії як безпековий інструмент
на місцевому рівні: досвід України 89

Ганна Володимирівна Щолокова

Безпека держави як категорія сучасного політологічного
дискурсу 98

CZĘŚĆ II

Stosunki międzynarodowe, geopolityka. 113

Natalia Kucińska

Geopolityczny potencjał Ukrainy 115

Natalia Tymicka

Geopolityczny wymiar zasobów naturalnych Polski 123

Monika Wołoszczak

Nowy Jedwabny Szlak jako narzędzie budowania potęgi Chin . . . 129

Ksenia Karpińska

Rosja Władimira Putina – geopolityczne wyzwania u progu trzeciego
dziesięciolecia prezydentury 135

Katarzyna Murak

Geopolityczny wymiar bezpieczeństwa zasobów naturalnych Polski 142

Agnieszka Zaręba

VII zmiana w Afganistanie. Analiza case study 149

Mikołaj Sokołowski

O pewnych zagrożeniach wolności w świetle wybranych przykładów
konflikty amerykańskich korporacji z Komisją Europejską . . . 161

Od Redakcji

Oddajemy w Państwa ręce tom czasopisma składający się z dwóch części – pierwszej, poświęconej wybranym aspektom funkcjonowania administracji publicznej i samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru ukraińskiego oraz drugiej, skoncentrowanej na problematyce stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwie oraz geopolityce.

Artykuły zaprezentowane w pierwszej części są pokłosiem debaty naukowej, która prowadzona jest od 2015 r. w ramach współpracy pomiędzy Państwową Wyższą Szkołą Zawodową w Chełmie a ukraińskimi ośrodkami akademickimi - Przykarpackim Uniwersytetem Narodowym imienia Wasyla Stefanyka w Iwanofrankowsku, Czerniowieckim Uniwersytetem Narodowym imienia Jurija Fedkowycza czy Uniwersytetem imienia Alfreda Nobla w Dnipro. Poruszana przez Autorów problematyka odnosi się m.in. do dyplomacji publicznej jako nowego podejścia do realizacji polityki zagranicznej, dającej pewne możliwości zastosowania w samorządzie terytorialnym (Orest Boiczuk), znaczenia konsultacji elektronicznych na przykładzie wybranych samorządów miejskich (Natalia Holubiak), politycznego wymiaru samorządu lokalnego (Rusłan Maksymowicz Klyuchnik), zadań i specyfiki organizacji wolontariackich w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego Ukrainy (Natalia Stetsiuk), współpracy samorządów z organami ścigania (Tetiana Strutynska), ekologii i ochrony środowiska w społecznościach lokalnych (Vira Burdyak, Yuriy Makar), skutecznej polityki z zakresu zabezpieczenia społecznego w samorządzie terytorialnym (Iryna Butyrська), straży miejskiej jako jednej z form polityki bezpieczeństwa wspólnoty terytorialnej (Vladimir Yurievich Medyanik), ochrony praw wspólnoty samorządowej (Andriy Butyrsky), interakcji międzyinstytucjonalnych jako narzędzia bezpieczeństwa na poziomie lokalnym z uwzględnieniem doświadczeń Ukrainy (Halina Pietrowna Szczedrowa), czy bezpieczeństwa państwa rozumianego z perspektywy współczesnego dyskursu politycznego (Anna Vladimirovna Shcholokova).

W części drugiej czytelnicy mają możliwość zapoznania się z analizami z zakresu stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa i geopolityki, a w szczególności oceną geopolitycznego potencjału Ukrainy (Natalia Kucińska), geopolitycznego wymiaru zasobów naturalnych Polski (Natalia Tymicka) czy Nowego Jedwabnego Szlaku jako narzędzia budowania potęgi Chin (Monika Wołoszczak).

Ciekawy punkt widzenia na Rosję przedstawia Ksenia Karpińska, odnosząc się do geopolitycznych wyzwań stojących przed Rosją u progu trzeciego dziesięciolecia prezydentury Władimira Putina. Katarzyna Murak anali-

zuje bezpieczeństwo zasobów naturalnych Polski w ujęciu geopolitycznym. Agnieszka Zaręba opisuje w swoim tekście *case study*, odnosząc się do VII zmiany w Afganistanie. Tę część zamyka tekst o zagrożeniach wolności na przykładzie konfliktów amerykańskich korporacji z Komisją Europejską (Mikołaj Sokołowski).

Iwona Lasek-Surowiec

Zygmunt Gardzinski

Część I

Stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo

OREST BOJCZUK

Przykarpacki Uniwersytet Narodowy im. Wasyla Stefanyka w Iwanofrankowsku

Dyplomacja publiczna – nowe podejście do realizacji polityki zagranicznej oraz nowe możliwości dla samorządu terytorialnego

Dyplomacja publiczna jest stosunkowo nowym instrumentem, z którego korzysta państwo dla prowadzenia własnej polityki zagranicznej. Charakteryzuje się ona odejściem od tradycyjnych form oraz instrumentów prowadzenia polityki zewnętrznej.

W realizacji głównych kierunków działalności państwa na arenie międzynarodowej biorą udział nie tylko organy państwowe, ale także jednostki. Odbiorcą tej polityki jest także społeczeństwo innego państwa. To prowadzi do głębszej współpracy między państwami.

Należy zaznaczyć, że w teorii stosunków międzynarodowych ostatecznego podejścia do tego zjawiska nie ma. W ostatnich dziesięcioleciach wzrasta zainteresowanie tym instrumentem w krajach Europy Zachodniej, jak również w środowisku naukowym. Trwa systematyczny rozwój tego instrumentu. Zainicjowano również dyskusję, czy aktualnie mamy do czynienia z nową dyplomacją publiczną, czyli tzw. ponowoczesną dyplomacją publiczną.

Pytanie o stosunki dwustronne wychodzi poza ramy aktywności państwa. Stale powstają nowe formy współpracy międzynarodowej i nowe instrumenty. W czasie globalizacji i rozwoju nowych środków komunikacyjnych przed państwem, a w naszym przypadku przed instytucjami, które prowadzą swoją działalność w dziedzinie reprezentowania kraju na arenie międzynarodowej, powstają nowe wyzwania. Przykładem tego jest dyplomacja publiczna.

W klasycznych nurtach, takich jak realizm czy liberalizm i w nurtach po nich występujących, problem społecznego wymiaru dyplomacji publicznej niemal w ogóle nie występuje. Dzieje się tak ponieważ ze względu na to, że stosunki międzynarodowe są sferą działalności państwa¹.

1 P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne: zarys wykładów*, Warszawa, 2009, s. 23-24.

Świat końca lat 90., kiedy powstały nurty postmodernistyczne, rozwijał się szczególnie dynamicznie. Pojawiły się nowe koncepcje stosunków międzynarodowych. Wtedy zmieniły się też wyznaczniki i mierniki potencjału państwa. Zmienił się także charakter i rodzaj powiązań między aktorami nie-suwerennymi a państwami. To zaś wymuszało nowe spojrzenie na strategię polityki zagranicznej².

Jak pisze Beata Surmacz, w paradygmacie realistycznym dyplomacja jest skonceptualizowana wyłącznie jako narzędzie polityki zagranicznej państwa, nie tyle zbędnie, ile nieefektywne w realnym świecie polityki siły³. Właśnie dlatego w tym nurcie nie ma miejsca dla dyplomacji, która współpracuje z społeczeństwem.

W liberalizmie także nie zwrócono należytej uwagi na pojęcie dyplomacji publicznej, chociaż ten nurt był skierowany na stosunki typu „państwo-społeczeństwo”.

Dyplomacja jako centrum stosunków międzynarodowych była obecna w badaniach szkoły angielskiej. Przedstawiciele tejże szkoły wprowadzili do teorii stosunków międzynarodowych pojęcie „społeczności międzynarodowej”. Według ich zdania, w systemie międzynarodowym państwa postępują zgodnie ze swoim interesem, natomiast w sytuacji, gdy pojawia się między nimi coraz więcej powiązań i zobowiązań normatywnych, mogą utworzyć społeczność międzynarodową⁴. Dyplomacja występuje - według ich poglądów - jako jedna z głównych instytucji społeczności międzynarodowej.

Dyplomacja jest także przedstawiona i omawiana w koncepcjach postmodernistycznych, mianowicie w strukturalizmie. James Der Derian, analizując stosunki międzynarodowe, opiera się na teorii alienacji. Stan alienacji oznacza stan separacji, co powoduje, że jednostki społeczne są w stanie separacji, a nawet wrogości.

Pozostając w tym duchu dyplomacja jest „mediacją pomiędzy jednostkami, grupami czy wspólnotami będącymi w stanie alienacji” albo „mediacji pomiędzy żyjącymi w alienacji ludźmi, którzy są organizowane w państwa utrzymujące interakcje w systemie międzynarodowym”⁵.

Dyplomację można traktować jako ogół ustrukturuowanych praktyk, form organizacyjnych i społecznych struktur znaczeń, poprzez które wyalienowane wspólnoty polityczne wchodzą w interakcje.

Postmodernistyczne konceptualizacje zmieniły perspektywę interpretacji dyplomacji. Jeśli w koncepcjach klasycznych, zwłaszcza w realizmie poli-

2 T. Łoś-Nowak, *Nurty i paradygmaty w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Współczesny stosunki międzynarodowe*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2010, s. 102.

3 B. Surmacz, *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy - struktury - funkcje*, Lublin 2015, s. 43.

4 Tamże, s. 45.

5 B. Surmacz, *Ewolucja współczesnej dyplomacji*, s. 50.

tycznym, badacze wiedzieli dyplomację jako instrument realizacji interesów państwa na poziomie państwowym, to w koncepcjach postmodernistycznych dyplomacja nabiera charakteru rozumianego w kategoriach reprezentacji, tworzenia i reprodukcji tożsamości oraz kontekstu społecznego⁶.

Kolejnym nurtem, który doprowadził do rozszerzenia tej sfery na stosunki międzynarodowe, stał się konstruktywizm. Polem badań konstruktywizmu stało się analizowanie warunków, dosłownie, konstrukcji, przez jakie tworzą się stosunki międzynarodowe⁷. W ramach tego nurtu, było zwrócono na różnego rodzaju relacji, oprócz na poziomie rządowym, mianowicie dyplomacji publicznej.

Konstruktywizm pozostaje zasadniczo do kierunków klasycznej ineo-klasycznej modeli świata. Postrzegając siłę jako pojęcie nazbyt wielowymiarowe, nie sprowadza go jedynie do potencjału militarnego czy gospodarczego, ale akcentuje kompleksowość składających się na nią elementów. Ponadto wskazując na coraz bardziej skomplikowane struktury i współzależności współczesnego świata⁸.

P. Wiedmar definiuje pojęcie dyplomacji publicznej (po niem. öffentliche Diplomatie) jako zmianę aktywności i celowości z poziomu rząd-rząd na rozwinięcie współpracy i wypełnienia swojej działalności w sferze społecznej w kraju, w którym znajduje się ta placówka dyplomatyczna. Ta działalność może być wyrażona najczęściej przez aktywność w mediach, ale także przez wystawy i koncerty, które organizuje ona dla społeczeństwa innego kraju, przez wydarzenia kulturalne czy naukowe.

P. Wiedmar dzieli dyplomację publiczną na tradycyjną dyplomację publiczną i nową dyplomację publiczną. Do tradycyjnej odnosi on dyplomację, która istniała do początku lat 2000. Po tym czasie pojawiła się nowa dyplomacja publiczna.

Wspomniany autor przeprowadził analizę historyczną i doszedł do wniosku, że proces rozwoju dyplomacji ma charakter obiektywny. Opisując istotę wykonywania funkcji pracownika dyplomatycznego, zwłaszcza poziomu wyższego, pokazał, że tradycyjna dyplomacja publiczna dominowała w przeszłości, kiedy dyplomaci odbywali rozmowy z dziennikarzami, czy mieli wystąpienia publiczne, aby określić czy wyjaśnić pozycję swojego kraju lub skomentować bieżące wydarzenia. Także do tradycyjnej dyplomacji publicznej odnosi on działalność różnego rodzaju państwowych resortów zajmujących się promowaniem kraju⁹.

6 Tamże, s. 53.

7 P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, s. 32.

8 P. Widmer, *Diplomatie: ein Handbuch*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2014, 491., s. 263.

9 Tamże, s. 290.

Do sposobów działalności administracji publicznej odnosi on aktywność stworzonej w 1954 roku amerykańskiej agencji informacyjnej (US Information Agency), wspieranej przez Departament Stanu. W 1999 roku jej budżet wynosił ponad 1 mld dolarów amerykańskich. Wielka Brytania ma także podobne organizacje, np. British Council czy sieć medialną BBC. W Niemczech dużo inwestuje się w działalność sieci medialnej Deutsche Welle czy Instytut Goethego, który zatrudnia 3000 pracowników. W przestrzeni języka francuskiego po 1984 roku aktywnie rozpowszechnił się „Kanał TV5”. Te organizacje są finansowane przez państwo i aktywnie wykorzystane przez dyplomatów dla wyjaśnienia celów działalności danego państwa oraz jego promocji za granicą¹⁰.

W przeszłości dyplomacja, a w szczególności stosunki dwustronne, były ściśle związane z suwerennością państwową i samym państwem. Dyplomacją zajmował się tylko jeden aktor - państwo narodowe - które tworzyło też reguły w tej dziedzinie¹¹. Teraz sytuacja w tej dziedzinie jest zupełnie inna. Dyplomaci już nie mają monopolu na przedstawicielstwo¹².

Dyplomacja dwustronna ma podstawowe znaczenie dla budowania stosunków między państwami. Dyplomaci zajmują się promocją i działaniem na rzecz szeroko rozumianego interesu państwowego. Państwa współdziałają w tym celu, żeby mieć wpływ na innych aktorów stosunków międzynarodowych. Mają wspólne interesy, chcą handlować¹³.

Ze względu na to, wzrosła więc rola innych instrumentów i aktorów, którzy zajmują się dyplomacją dwustronną.

A. Rozental i A. Buenrostro oddzielają dwa etapy i płaszczyzny dyplomacji dwustronnej:

- a) klasyczne podejście do rozumienia pojęcia dyplomacji dwustronnej, jako płaszczyzny działalności rządu i państwa;
- b) współczesne podejścia, jako dyplomacji dwustronnej¹⁴.

A. Rozental i A. Buenrostro przygotowali spis cech/warunków, które dotyczą dyplomacji bilateralnej i współczesnej, w której ważną rolę pełni społeczeństwo. Według nich można sformułować jeszcze inne pojęcia istotne w tym kontekście: dyplomacja współczesna, bilateralna – współpraca między dwoma państwami, która charakteryzuje się zwiększeniem liczby uczestników poprzez wzrost roli społeczeństwa, co powoduje otwartości w tych stosunkach. Naszym zdaniem, tutaj została zminimalizowana rola społeczeństwa.

10 P. Widmer, *Diplomatie : ein Handbuch...* s. 290-291.

11 A. Rozental, A. Buenrostro, *Bilateral diplomacy*, [w:] *The Oxford handbook of modern diplomacy*, red. Andrew F. Cooper, Oxford 2013., s. 231.

12 A. Rozental, A. Buenrostro, *Bilateral diplomacy...*, s. 230.

13 Tamże, s. 229.

14 Tamże, s. 235.

J. Melissen traktuje dyplomację publiczną jako dyplomację, która współpracuje z ludźmi oraz społeczeństwem¹⁵. Według niego, dyplomacja publiczna jest instrumentem, z którego korzystają państwa, unie państw i inne podmioty niebędące państwami dla zrozumienia kultury innego państwa czy społeczeństwa, dla kształtowania i rozwoju stosunków oraz wpływu dla wprowadzenia swoich interesów i wartości¹⁶.

Według niego dyplomacja publiczna oraz „nowa dyplomacja” jest rozszerzeniem roli społeczeństwa w stosunkach międzynarodowych, która prowadzi do pogłębienia wzajemnych stosunków.

Dyplomacja publiczna ma swoje formy:

- 1) „public-private partnership” – partnerstwo pomiędzy rządem a biznesem;
- 2) „citizen diplomacy” (dyplomacja obywatelska) – aktorami w tym przypadku są jednostki zaangażowane są w różne sfery działalności oraz społeczeństwo ogółem, które mogą utrzymywać relacje z zagranicą dla budowania głębokich stosunków międzypaństwowych;
- 3) narodowy wymiar dyplomacji społecznej, który polega na współpracy „subregion-government”.

Rezultatem dyplomacji społecznej, a w sposób szczególny dyplomacji obywatelskiej, prowadzonej przez społeczeństwo albo jednostki, jest porozumienie międzynarodowe. W tym przypadku skutkuje to tym, że prywatne inicjatywy, które nie są prowadzone przez państwo i jego rząd (partnerami są prywatni aktorzy) stają się bardziej efektywne i kończą się sukcesem¹⁷.

Powiązanie społeczeństwa i dyplomacji publicznej jest oczywiste w tym sensie, że jednostki szybszej łączą się i komunikują. Mogą wpływać na rząd innego społeczeństwa przez wzajemne kontakty, wpływać na politykę wewnętrzną, a w tym konkretnym przypadku – na politykę stosunków dwustronnych, dla przykładu przez różnego rodzaju konferencje naukowe¹⁸.

Atualnie prowadzona jest dyskusja interpragmatyczna, która jest związana z pewnymi trendami w teorii stosunków międzynarodowych oraz rozumieniem funkcji tej nauki. Debata ta doprowadziła do tego, że sformułowane zostało pytanie o politykę w ponowoczesnym świecie, o jej specyfikę i sposób realizacji, instrumenty z jakich korzystają uczestnicy stosunków międzynarodowych oraz jakość metod, jakie dominują w relacjach w współczesnym świecie.

15 J. Melissen, *Public diplomacy*, [w:] *The Oxford handbook of modern diplomacy*, red. Andrew F. Cooper, Oxford 2013., s. 436.

16 J. Melissen, *Public diplomacy...*, s. 436.

17 Tamże, s. 444-448.

18 Tamże, s. 449.

Powstaje więc pytanie o sposób funkcjonowania i działania służby dyplomatycznej. Jak pisze T. Łoś-Nowak: „Powracają pytania o jakość ponowoczesnego państwa, jak w ponowoczesności ów świat ma funkcjonować, jak powinna pracować jego służba zagraniczna, jak powinno się wypełniać obowiązki wobec innych, co znaczy etyka wojny i etyka wojenna, jakie są inne od państwowych formy wspólnot niepaństwowo zorganizowanych, co jest istotnie w procesie formułowania i realizacji polityki zagranicznej państwa i jego dyplomatycznych działań, a co wyrażają podmioty nieterytorialne.”¹⁹.

Teraz toczy się dyskusja o tym, czym jest dyplomacja zwykła, tradycyjna, przygotowana do wyzwań sytuacji ponowoczesnych. Często mówi się, iż współczesna dyplomacja nie jest odpowiednio przygotowana i wyposażona w instrumenty do wypełnienia obowiązków, jakie narzuca współczesność²⁰.

Demokratyzacja stosunków międzynarodowych spowodowała wzrost roli społeczeństwa w polityce międzypaństwowej. To oznacza, że społeczeństwo otrzymało więcej instrumentów, aby brać udział w realizacji polityki zagranicznej. Nie mniej ważną rolę w ustanowieniu współczesnych stosunków bilateralnych zaczęło odgrywać społeczeństwo. Te jednostki, dla przykładu młodzież, naukowcy, elita kulturalna, organizacje pozarządowe lub inne struktury obywatelskie, wyszły z roli przedmiotów stosunków międzynarodowych i teraz pełnią rolę podmiotów w tych stosunkach.

W systemie międzynarodowym, w którym przekraczanie granic terytorialnych nie jest problemem, pojawiły się także nowe wymiary dyplomacji, jak na przykład dyplomacja publiczna, dyplomacja korporacji transnarodowych, dyplomacja społeczna czy dyplomacja Unii Europejskiej etc.²¹.

Podsumowując, w stosunkach dwustronnych zachodzi proces różnicowania uczestników i następuje wzrost ich roli, w tym roli aktorów pozapaństwowych. To powoduje wzmocnienie roli wymiaru społecznego w stosunkach dwustronnych, m.in. w wyniku regionalizacji i rozwoju stosunków transgranicznych. T. Łoś-Nowak te wszystkie wymiary traktuje jako składowe tradycyjnej dyplomacji i określa ten fakt terminem ponowoczesnej dyplomacji. Według niej, ponowoczesna dyplomacja cechuje się wzrostem ilości uczestników i zmian relacji w układzie polityki zagranicznej.

Adam Daniel Rotfeld, analizując problem regulowania konfliktów międzynarodowych stwierdza, że we współczesnym świecie pojawiła się nowa forma dyplomatycznej aktywności osób i instytucji, która ma zapewnić większą swobodę i elastyczność, jak też sprzyjać koncepcyjnemu,

19 T. Łoś-Nowak, *Dyplomacja w ponowoczesności*, [w:] red. B. Surmacz, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013., s. 48.

20 Tamże, s. 48.

21 Tamże, s. 50.

innowacyjnemu oraz twórczemu podejściu do rozwiązywania problemów²².

Jeżeli spojrzeć na teraźniejsze stosunki międzynarodowe, to można skonstatować, że dziś dyplomacja nie jest tylko wielostronna czy wielopłaszczyznowa, ale również wielofunkcyjna, wielokanałowa i wieloprocessowa²³.

M. Łuszczuk zwraca uwagę na pojęcie „paradyplomacji”, wynikiem której jest zjawisko dyplomacji nieoficjalnej w współczesnym, zglobalizowanym świecie, choć to pojęcie dotyczy w większej mierze krajów, gdzie rozpowszechniony jest federalizm. Zwraca też uwagę na ważny element tego pojęcia. Píše, że jest ono związane z neoliberalnym paradygmatem stosunków międzynarodowych, wedle którego podmiotami polityki międzynarodowej są nie tylko państwa, lecz również podmioty niepaństwowe²⁴.

Ta koncepcja nie zyskała aprobaty w badaniach naukowców europejskich na początku lat 90. Koncepcja paradyplomacji jest więcej związana z pojęciem współpracy transgranicznej i rozszerza rolę podmiotów państwowych we współpracy międzynarodowej.

Beata Ociepka w swoim artykule píše, że dyplomacja publiczna jest dwustronną, dialogową formą komunikowania międzynarodowego, skierowaną do podmiotów za granicą, realizowaną dzięki pośrednictwu przekazu i poprzez kanały bezpośrednie. W tym artykule wyznacza ona cele tej dyplomacji. Według niej to są: 1) kształtowanie lub wspieranie pozytywnego wizerunku kraju; 2) kształtowanie pozytywnego wizerunku społeczeństwa za granicą²⁵.

Bardzo ciekawy stosunek do dyplomacji publicznej proponuje brytyjski badacz Mark Leonard. Zastanawia się nad tym, czym różni się dyplomacja publiczna od propagandy. Jego zdaniem dyplomacji publicznej nie można porównywać z propagandą i public relations. Celem tej dyplomacji jest przekazywanie informacji i kreowanie pozytywnego wizerunku. Zaznacza on, że dyplomacja publiczna wspiera budowanie długoterminowych relacji, które tworzą dobry, sprzyjający klimat dla polityki rządu²⁶. Określa też trzy wymiary dyplomacji publicznej. Jego zdaniem trzecim wymiarem dyplomacji jest długotrwałe rozwijanie międzypaństwowych relacji poprzez stypendia, wy-

22 A. Daniel Rotfeld, *Dyplomacja – między suwerennością a globalizacją*, [w:] red. B. Surmacz, *Nowe oblicza dyplomacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, s. 74.

23 M. Łuszczuk, *Zastosowanie pojęcia „paradyplomacja” w świetle ewolucji badań dyplomacji nie-suwerennej*, [w:] red. B. Surmacz, *Nowe oblicza dyplomacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013, s. 121.

24 M. Łuszczuk, *Zastosowanie pojęcia „paradyplomacja”*, s. 125.

25 B. Ociepka, *Dyplomacja publiczna jako forma komunikowania międzynarodowego*, [w:] *Dyplomacja publiczna*, red. B. Ociepka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 11-12.

26 A. Umińska-Woroniecka, *Działania polskiej dyplomacji w sferze promocji Polski za granicą (na przykładzie Instytutów Polskich)*, [w:] red. B. Surmacz, *Nowe oblicza dyplomacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013, s. 280.

miany naukowe i stosunki kulturalne²⁷. Zdaniem autora relacje budowane poprzez stypendia, wymiany naukowe czy stosunki kulturalne budują wzajemne zrozumienie, pozytywne postawy i zaufanie pomiędzy krajami²⁸.

Agata Ziętek w swoim artykule sformowała bardzo ciekawe porównanie pomiędzy dyplomacją tradycyjną a dyplomacją publiczną. Według niej instrumentami, poprzez które odbywa się dyplomacja publiczna są: dialog, symetryczna komunikacja oraz dostosowanie działań i zachowań w zależności od potrzeb. Zdaniem autorki celem dyplomacji publicznej jest zrozumienie swojego partnera²⁹, jak również docieranie z ważnym dla interesów państwa przekazem bezpośrednio do opiniotwórczych środowisk zagranicznych, bez pośrednictwa administracji rządowej.

Nowa dyplomacja publiczna jest tym, gdzie podmiotem i przedmiotem oddziaływania są społeczeństwa. Jej istotą są bezpośrednie kontakty między jednostkami lub grupami społeczeństwa zamieszkującymi w różnych w różnych państwach, wymiana poglądów, nawiązywanie współpracy, a tym samym osiągnięcie wspólnych celów³⁰.

Wyodrębniono trzy wymiary dyplomacji publicznej: monolog, dialog i współpraca. Ostatni wymiar jest związany z nawiązaniem trwałych stosunków z kluczowymi obywatelami w innym kraju. Praktycznym przejawem tego wymiaru jest przyznawanie stypendiów naukowych, organizowane wymiany naukowej czy młodzieżowej, w tym seminariów i konferencji oraz współpraca w sferze kultury. Głównym celem stosunków w tych sferach jest nawiązanie relacji długoterminowych. Ten wymiar jest przeznaczony do budowania relacji oraz rozwijania stosunków długoterminowych między państwowych albo międzyludzkich.

Janusz Kowalczyk w swoim artykule wykorzystał pojęcie „dyplomacji społecznej” i „dyplomacji obywatelskiej”³¹. Autor definiuje pojęcie „dyplomacji społecznej” za P. Mikułowskim-Pomorskim jako „realizację celów państwowych i narodowych poprzez obywateli niewystępujących w roli urzędników państwowych i narodowych, lecz jako zaangażowane w sprawę publiczne osoby”³². Oddaje on tym samym wielką rolę dyplomacji publicznej i społecznej. Dyplomacja publiczna zawiera w sobie dyplomację społeczną. Według autora – w porównaniu z dyplomacją tradycyjną – dyplomacja społeczna nie osiągnie trwałych wyników, jeśli nie będzie z nią szła dyplomacja

27 A. Umińska-Woroniecka, *Działania polskiej dyplomacji w sferze promocji Polski za granicą...* s. 281.

28 Tamże, s. 282.

29 A. Ziętek, *Dyplomacja publiczna jako instrument soft power*, [w:] red. B. Surmacz, *Nowe oblicza dyplomacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013, s. 331-332.

30 A. Ziętek, *Dyplomacja publiczna jako instrument soft power...*, s. 333.

31 J. Kowalczyk, *Miejsce i rola „dyplomacji społecznej” w polityce Polski wobec Ukrainy*, [w:] red. B. Surmacz, *Nowe oblicza dyplomacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013, s. 349.

32 J. Kowalczyk, *Miejsce i rola „dyplomacji społecznej”...*, s. 350.

społeczna, a więc budowanie mostów przyjaźni przez samych obywateli.

Podsumowując, należy pamiętać, że szybki rozwój świata w XXI wieku spowodował zmiany wizji roli społeczeństwa w stosunkach bilateralnych. Współcześni badacze, którzy zajmują się stosunkami międzynarodowymi i polityką zagraniczną państwa, prowadzą intensywną dyskusję o zmianie roli organów państwa w stosunkach bilateralnych. Istnieje dużo określeń, który odnoszą się do roli społeczeństwa w stosunkach dwustronnych. Jeżeli chodzi o pojęcie paradyplomacji, to trudno dostosować je do stosunków bilateralnych większości państw. Służy więc ono do definiowania aktywności części regionu państwa, skierowanej na stosunki wykraczające poza granice państwa i jednostki te posiadają do tego instrumenty prawne. „Nową dyplomację publiczną” autorzy widzą jako zupełnie inną jakość. Należy mieć na uwadze, że jest to po prostu rozszerzenie spectrum aktorów tejże dyplomacji i ich funkcji. Na społeczny wymiar stosunków dwustronnych można więc patrzeć jako na te, które kształtują się poza granicami obu państw i dotyczą do sfer naukowych, kulturowych, kościelnych i młodzieżowych.

Dyplomacja publiczna jest instrumentem, przy pomocy którego państwo realizuje swoje cele. Oprócz tego ten typ dyplomacji posiada własne narzędzia, które powiększają możliwości działania państwa na arenie międzynarodowej.

Bibliografia

- Kowalczyk J., *Miejsce i rola „dyplomacji społecznej” w polityce Polski wobec Ukrainy*, [w:] red. B. Surmacz, *Nowe oblicza dyplomacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.
- Łoś-Nowak T., *Dyplomacja w ponowoczesności*, [w:] red. B. Surmacz, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.
- Łoś-Nowak T., *Nurty i paradygmaty w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Współczesny stosunki międzynarodowe*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2010.
- Łuszczuk M., *Zastosowanie pojęcia „paradyplomacja” w świetle ewolucji badań dyplomacji niesuwerennej*, [w:] red. B. Surmacz, *Nowe oblicza dyplomacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.
- Melissen J., *Public diplomacy*, [w:] *The Oxford handbook of modern diplomacy*, red. Andrew F. Cooper, Oxford 2013.
- Ociepka B., *Dyplomacja publiczna jako forma komunikowania międzynarodowego*, [w:] *Dyplomacja publiczna*, red. B. Ociepka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.
- Ostaszewski P., *Międzynarodowe stosunki polityczne: zarys wykładów*, Warszawa, 2009.
- Rotfeld D. A., *Dyplomacja – między suwerennością a globalizacją*, [w:] red. B. Surmacz, *Nowe oblicza dyplomacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.
- Rozental A., Buenrostro A., *Bilateral diplomacy*, [w:] *The Oxford handbook of modern diplomacy*, red. Andrew F. Cooper, Oxford 2013.
- Surmacz B., *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy - struktury – funkcje*, Lublin 2015.
- Umińska-Woroniecka A., *Działania polskiej dyplomacji w sferze promocji Polski za granicą (na przykładzie Instytutów Polskich)*, [w:] red. B. Surmacz, *Nowe oblicza dyplomacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.
- Widmer P., *Diplomatie: ein Handbuch*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2014.
- Ziętek A., *Dyplomacja publiczna jako instrument soft power*, [w:] red. B. Surmacz, *Nowe oblicza dyplomacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.

NATALIIA HOLUBIAK

Przykarpacki Uniwersytet Narodowy im. Wasyla Stefanyka w Iwanofrankowsku

Konsultacje elektroniczne. Analiza porównawcza Polski i Ukrainy na przykładzie wybranych miast

Polska i Ukraina to państwa postsocjalistyczne, które posiadały nieomal jednakowe pozycje startowe na początku zmian transformacyjnych, zbliżoną strukturę gospodarki, podobną sytuację geopolityczną i spolaryzowany system polityczny.

Warto zauważyć, że reformy samorządowe oraz postęp technologiczny w Polsce były spowodowane m.in. ujęciem ich w celach strategicznych państwa, w tym potrzebą decentralizacji, rozwojem globalizacji czy ograniczeniami interwencji państwa w sprawy lokalne. Po drugie, uzasadnione były też stworzeniem nowego modelu zarządzania lokalnego, zgodnie z wymogami UE. Polska wykazała racjonalność podziału uprawnień i kompetencji między trzema poziomami samorządu lokalnego – gminy, powiatu i województwa. Po trzecie, coraz większe było niezadowolenie społeczeństwa z dotychczasowej, tradycyjnej demokracji lokalnej. To z kolei wymusiło na samorządach lokalnych w Europie działania mające na celu uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej o mechanizmy demokracji bezpośredniej. Problem ten dotyczy także polskich samorządów, które coraz częściej decydują się na wprowadzenie różnych form tzw. szerokiej partycypacji społecznej, wykraczającej poza sam akt głosowania. Wynikiem takiej transformacji było stworzenie państwa nowego typu, które służy swoim obywatelom opierając się na instytucjach samorządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego, co daje możliwość tworzenia i kontroli władz publicznych.

Zachodzące przemiany społeczne, łączące się z procesem wzmacniania standardów społeczeństwa obywatelskiego, wymogły zwrócenie uwagi na nowe techniki pozyskiwania i przekazu informacji, mające istotny wpływ na kształtowanie się nowatorskich procedur i technologii wykorzystywanych w procesach decyzyjnych.

Niniejszy artykuł ukazuje rolę konsultacji elektronicznych jako instytucji demokracji bezpośredniej na przykładzie wybranych polskich oraz ukraińskich miast. Z jednej strony omówiono mechanizm prawny oraz instytucjonalny e-konsultacji, zaś z drugiej – podjęto próbę ukazania zaangażowania obywatelskiego za pośrednictwem platform elektronicznych w rozwój społeczności lokalnej. Problemem badawczym podjętym w niniejszej analizie jest kwestia miejsca i roli konsultacji elektronicznych w systemie samorządowym w Polsce oraz na Ukrainie.

Współczesne demokracje wymagają włączania obywateli do procesów decyzyjnych. Jedną z możliwych form takiego uczestnictwa jest konsultowanie z mieszkańcami planowanych decyzji czy działań. Władze powinny przedstawić propozycję, a mieszkańcy mogą wyrażać opinie lub zgłaszać do niej wnioski. Jak pisze Anna Olech, prowadzenie konsultacji „wymaga wyższego poziomu zaangażowania władz lokalnych i wyższego poziomu ich otwartości na udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji”³³.

Konsultacje społeczne to forma partycypacji obywatelskiej, która umożliwia uzyskiwanie opinii, poglądów, propozycji jednostek i tworzonych przez nie społeczności, przede wszystkim w tych sprawach, które w jakimś stopniu, bezpośrednio lub pośrednio, będą ich dotyczyć. Konsultacje są wymianą informacji z opinią publiczną, dyskusją, dzieleniem się wiedzą, a do pewnego stopnia nawet władzą. Dla podmiotów społecznych konsultacje stwarzają możliwość uzyskania wpływu na treść rozwiązań, a dla administracji szereg możliwości ulepszenia jej działań. Konsultacje ze społeczeństwem są zatem jednym z najistotniejszych środków osiągania celów w polityce³⁴.

Z tego wynika, że konsultacje to pojęcie, które kompiluje zaangażowanie zainteresowanych stron w rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie jest to koncepcja, która może przejawiać się zarówno na poziomie dwustronnej komunikacji za pośrednictwem forów internetowych, jak i poprzez bezpośrednie zaangażowanie obywateli w rozwój polityki państwa oraz społeczności lokalnej. Należy zwrócić uwagę, że wcześniej konsultowano się z obywatelami, zazwyczaj na późniejszych etapach, kiedy projekty dokumentów były już gotowe. Teraz proces ten ma miejsce najczęściej na wczesnych etapach opracowywania i kształtowania polityki. Tendencja ta ma pozytywny wpływ na podniesienie poziomu uczestnictwa obywateli w procesach politycznych, ponieważ umożliwia im wyrażenie rzeczywistych potrzeb w ich języku³⁵.

33 A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce*, [w]: *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, (red.) A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, 2012, s. 39.

34 D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 23.

35 Z. Zychowicz, *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2014, s. 19.

Konsultacje społeczne są w pewnej mierze uregulowane formalnie, co oznacza, że w praktycznym aspekcie inicjowania i prowadzenia różnych procesów konsultacyjnych władze publiczne opierają się na aktach normatywnych – międzynarodowych oraz krajowych. Prawo do konsultacji w Polsce zapewniają ustawy samorządowe: z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa. Ustawy samorządowe³⁶ zawierają ponadto przepis: „w innych sprawach ważnych dla gminy, powiatu, województwa na jego terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami”. Brak ostrej definicji „sprawy ważnej” w ustawach oznacza w praktyce, że decyzja o tym, co jest sprawą ważną, zależy od arbitralnej decyzji danego samorządu³⁷.

Na stopniu gminy i powiatu ustawy przewidują konsultacje obowiązkowe i fakultatywne, natomiast w województwie – tylko fakultatywne, które mogą być przeprowadzane w sprawach ważnych dla jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązkowe konsultacje dotyczą zaś spraw związanych ze zmianą granic powiatu lub gminy i poprzedzają wydanie rozporządzenia w tych sprawach przez Radę Ministrów. Wśród najczęściej konsultowanych spraw znajdują się plany rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, ustalanie sieci szkół, sporządzanie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, programów ochrony środowiska, opracowywanie gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych³⁸.

Oprócz ustaw, konsultacje społeczne są również regulowane poprzez akty prawa miejscowego, w szczególności uchwały i zarządzenia organów stanowiących oraz wykonawczych. W niektórych samorządach w Polsce zapisy o trybie konsultacji określone są w statucie. Innym rozwiązaniem jest określenie zasad i trybu konsultowania wybranych kwestii w uchwale rady gminy. Samorządy, które są bardziej świadome wagi konsultowania, opracowują regulaminy konsultacji społecznych, których celem jest uszczegółowienie procedur, jakimi kieruje się władza przy prowadzeniu dialogu społecznego z mieszkańcami. Określa się w nich m.in.: cele konsultacji, kluczowe elementy procedury ich inicjowania i przeprowadzania, w tym formy, czas trwania, sposób informowania³⁹.

Przepisy prawa w sposób ogólnikowy przewidują możliwość czy też obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych w określonej kategorii

36 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym Dz. U. 2001 Nr 142 poz. 1591 z późn.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 z późn.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r o samorządzie województwa Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 z późn.

37 M. Pyka, *Poradnik „dobrych praktyk konsultacji społecznych”*, Warszawa 2011, s. 10.

38 I. Kapsa, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu „smart”. Doświadczenia Polski na tle innych państw*, <http://repozytorium.ukw.edu.pl/handle/item/4737>, dostęp: 16.11.2017.

39 Z. Zychowicz, *Konsultacje społeczne...* op. cit., s. 21.

spraw, natomiast nie regulują już dokładnie ich przebiegu, organizacji, a tym bardziej formy, w jakiej mogą czy powinny zostać przeprowadzone. Konsultacje społeczne zapewniają obywatelom udział w procesie decyzyjnym. Jednakże wpływ na kształt przyjmowanych w wyniku konsultacji rozwiązań jest bardzo zróżnicowany – zdarza się, że mimo wysłuchania, głosy mieszkańców nie są brane pod uwagę. W innych przypadkach społeczność nie tyle konsultuje, tj. zgłasza uwagi i opinie, co aktywnie uczestniczy w procesie wypracowywania pewnych dokumentów czy kierunków działań.

Uczestnictwo w życiu lokalnej wspólnoty, polegające na wykorzystaniu nowoczesnych technologii, wymaga zagwarantowania przez lokalne władze okoliczności prawnych umożliwiających mieszkańcom udział w takich konsultacjach. W przepisach znajdują się dwa rodzaje regulacji: pierwsza grupa dotyczy sposobu informowania mieszkańców o planowanych konsultacjach (ogłoszenia o konsultacjach są dostępne na oficjalnej stronie internetowej urzędu oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy, dotyczy to również wyników i protokołów z przeprowadzonych konsultacji). Drugą grupę stanowią przepisy w zakresie dopuszczalnych form konsultowania projektów lub inwestycji⁴⁰.

W większości miast jedynie informacja o prowadzonych konsultacjach pochodzi z Internetu, zaś same opinie należy podpisać i dostarczyć do urzędu lub przybyć na spotkanie. Jak pokazały badania w Polsce w 2013 r. 48% gmin skonsultowało z mieszkańcami przynajmniej jedno rozwiązanie zawarte w uchwale budżetowej, a 54% – w innej uchwale niż budżetowa. W raporcie Instytutu Spraw Publicznych na rok 2013 wskazano, że o ile Internet jest najczęściej stosowanym narzędziem do informowania mieszkańców, o tyle nie jest już tak często używany jako narzędzie konsultowania decyzji z mieszkańcami, co dotyczy szczególnie uchwały budżetowej. Dzieje się tak zapewne dlatego, że praktyki tradycyjne są pewnymi utrwalonymi wzorami postępowania, zaś nowe technologie, chociaż są dziś powszechnie stosowane i dają wiele możliwości, jeszcze nie⁴¹.

Metod przeprowadzania konsultacji społecznych jest zatem bardzo wiele. Począwszy od instrumentów tzw. demokracji deliberatywnej, poprzez panele technologiczne (citizen technology panels), budżety partycypacyjne (participatory budgeting), konferencje uzgodnieniowe (consensus conferences), a skończywszy na powoływaniu różnego rodzaju tzw. rad problemowych (podmiotowych) – rad młodzieży, seniorów i pożytku publicznego⁴².

40 Ibidem, s. 24.

41 K. Dzieniszewska-Naroska, *Skuteczna komunikacja między władzą lokalną a mieszkańcami za pośrednictwem Internetu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 12.

42 M. Radziszewski, M. Rodziejewicz, P. Stępień, *Rozwój instrumentów demokracji bezpośredniej w samorządzie terytorialnym na przykładzie miasta Łodzi. W myśl prawa czy wbrew niemu?*, „Zeszyty naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie”, 2017, Nr 2(14), s. 150.

Do narzędzi często stosowanych w procesie konsultacji społecznych należą m.in.: poczta elektroniczna (wyrażenie swojej opinii przez uczestnika jest w tym przypadku uniezależnione od jego miejsca pobytu), fora internetowe (wymiana opinii, stanowisk i informacji następuje przy pomocy elektronicznego formularza), serwisy społecznościowe, komunikatory internetowe (programy komputerowe pozwalające na przesyłanie natychmiastowych komunikatów pomiędzy dwoma lub większą liczbą komputerów), sondaże online (narzędzie służące do zbierania opinii, stanowisk, informacji przy pomocy Internetu, w szczególności przy użyciu stron internetowych) oraz inne. W Polsce najszerszą paletę instrumentów demokracji lokalnej oferuje obywatelom Warszawa. Miasto to może pochwalić się stosowaniem niemal 50 technik konsultacyjnych. Jednak dość często zwracano uwagę na niebezpieczeństwo przerostu formy nad treścią – czasami bowiem lepiej skorzystać z „tradycyjnego” e-maila niż skomplikowanej strony internetowej. Te pierwsze mogą posłużyć do uzyskania pojedynczych opinii na dany temat, podczas gdy te drugie są wykorzystywane w Polsce głównie do konsultowania dokumentów o znacznych rozmiarach⁴³.

Warto skupić uwagę na przykładach serwisów internetowych, które stanowią swego rodzaju elektroniczne platformy konsultacji społecznych. Elektroniczne platformy charakteryzują się stosunkowo dużą dostępnością, możliwością skorzystania w każdym czasie i właściwie przez każdego zainteresowanego daną sprawą. Mogą stanowić ważny element w budowaniu i prowadzeniu dialogu społecznego, a tym samym w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Aby zostać nawet biernym obserwatorem konsultacji prowadzonych za pomocą takiej platformy, nie trzeba dokonywać żadnych szczególnych czynności – właściwie wystarczy jedynie skorzystać z wyszukiwarki internetowej i odnaleźć interesujące nas informacje, które są publikowane na stronach www takich serwisów internetowych. Aby zaś móc stać się aktywnym uczestnikiem e-konsultacji i użytkownikiem takiej platformy, należy zazwyczaj utworzyć konto na podobnych zasadach, jak ma to miejsce w przypadku serwisów internetowych. Przyszły użytkownik określa swoją nazwę, login i hasło, a następnie wysyła te dane drogą internetową do administratora serwisu. Na podany przez użytkownika adres e-mail zostaje wysłany link do strony serwisu w celu potwierdzenia rejestracji nowego użytkownika. Aktywacja konta następuje po kliknięciu w przesłany link⁴⁴.

Na poziomie samorządowym mechanizm konsultacji może być istotnie wzmocniony i uporządkowany, jeśli samorząd wyda uchwałę w sprawie za-

43 A. Nodzak, *Wykorzystanie nowoczesnych technologii w kontekście rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Rocznik Administracji Publicznej”, 2017, nr 3, s. 350.

44 Tamże, s. 351.

sad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Taka uchwała sytuuje konsultacje jako standard podejmowania działań władz samorządowych, a reguły ich prowadzenia stają się bardziej jasne dla wszystkich stron. Na przykładzie wybranych miast będziemy charakteryzować i analizować narzędzia elektroniczne jako przejaw udziału obywateli w życiu wspólnot lokalnych. Jednak podobieństwo miast to zagadnienie złożone i możliwe do analizowania na bardzo wielu płaszczyznach. W niniejszym artykule autorka skupia się na miastach: Warszawie (stolica), Poznaniu, Kijowie (stolica) i Winnicy (centrum obwodu). Są to miasta ambitne i nowoczesne, mające za cel ulepszanie życia obywateli z wykorzystaniem technologii.

W Warszawie obowiązuje obecnie uchwała w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. oraz zarządzenie wykonawcze do tej uchwały. Zgodnie z ww. uchwałą konsultacje mogą być przeprowadzone w formach pisemnego, w tym elektronicznego, zbierania uwag. Konsultacje prowadzone w Warszawie nie mogą trwać krócej niż 21 dni. W ramach konsultacji można zgłosić swoje pomysły i sugestie, zabierając głos na Warszawskiej Platformie Konsultacji Społecznych. Istnieje możliwość przesłania opinii pocztą elektroniczną lub tradycyjną (na adres Urzędu Dzielnicy). Można także wypowiedzieć się w trakcie warsztatów konsultacyjnych, prowadzonych przez moderatora⁴⁵.

Przykładem wyżej opisanego rozwiązania jest serwis Konsultacje Społeczne Miasta Stołecznego Warszawy. Władze Miasta Stołecznego Warszawa na dużą skalę realizują konsultacje społeczne. Portal internetowy do konsultacji został utworzony dzięki środkom z budżetu miejskiego oraz Funduszy Norweskich. Serwis ten został utworzony na wzór podobnych, inicjowanych przez władze miast Europy Zachodniej. Zaplanowane w nim zostały różne formy konsultacji – bezpośrednio za pomocą portalu i pośrednio dzięki współpracy z organizacjami pozarządowymi (jedna z podstron dotyczy konsultacji z NGO, za pomocą profili konsultacji społecznych na portalach społecznościowych)⁴⁶.

Platforma, o której mowa, zawiera co najmniej: 1) informacje o złożonych wnioskach o przeprowadzenie konsultacji, w tym: a) informacje o wnioskodawcy, z tym, że w przypadku grupy mieszkańców m.st. Warszawa nie podaje się ich danych, a także danych osób ich reprezentujących, b) informacje

45 Uchwała nr LXI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy. Do uchwały został wydany akt wykonawczy w postaci Zarządzenia nr 4925/2013 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 3 września 2013 r. w sprawie określenia postępowania w Urzędzie m.st. Warszawy w związku z przeprowadzanymi konsultacjami z mieszkańcami m.st. Warszawy.

46 Konsultacje Społeczne, strona oficjalna m. st. Warszawa, <https://konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacje>

o sposobie rozpatrzenia wniosku; 2) informacje o aktualnie prowadzonych w m.st. Warszawie konsultacjach, w tym w szczególności: informacje o trybie zainicjowania konsultacji, opis przedmiotu i celu konsultacji, szczegółowe informacje o terminie, miejscu i formie prowadzonych konsultacji, dokumentację związaną z prowadzonymi konsultacjami, a w przypadku konsultacji przeprowadzanych przy wykorzystaniu narzędzi teleinformatycznych – bezpośredni dostęp do tych narzędzi; 3) raporty z przebiegu konsultacji sporządzone po ich zakończeniu; 4) informacje o stanie realizacji działania, będącego przedmiotem konsultacji⁴⁷.

Narzędzie to jest także efektywne, jeśli chodzi o dostęp do informacji o konsultacjach społecznych organizowanych w miejscach, w których jest możliwość uzyskania opinii mieszkańców na dany temat (np. na intensywnie odwiedzanych skwerach, itp.). Strona internetowa warszawskich konsultacji społecznych oferuje także newsletter, publikacje, informuje o dostępności funduszy unijnych przeznaczanych na inicjatywy lokalne, a także zawiera informacje na temat specjalnych koordynatorów ds. konsultacji społecznych w Warszawie (każdy z nich jest odpowiedzialny za jedną z dzielnic).

Portal oferuje również wiele możliwości wyrażania opinii, m.in. elektroniczną ankietę zawierającą podstawowe pytania dotyczące konsultowanych kwestii, możliwość dodawania komentarzy na platformie konsultacji społecznych wykraczających poza zakres pytań ankiety lub w szczególnych przypadkach zaznaczanie preferowanych lokalizacji na mapie, np. przy wyborze miejsca pod targowiska jednodniowe. W osobnej zakładce znajdują się też informacje o konsultacjach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w podziale na dzielnice. Załączone są także wszystkie dokumenty dotyczące planu (tekstowe i graficzne), z którymi każdy może się zapoznać. Strona oferuje również możliwość zapoznania się z prowadzonymi konsultacjami społecznymi w wybranym obszarze Warszawy za pomocą mapy aktywności, na której zaznaczone są wszystkie bieżące konsultacje oraz przedsięwzięcia. Ponadto urząd prowadzi profil na portalu społecznościowym facebook („Konsultacje społeczne Warszawa”), na którym umieszczane są informacje na temat aktualnie prowadzonych konsultacji społecznych⁴⁸. Konsultacje społeczne w Warszawie mają swoje logo i stają się coraz bardziej rozpoznawalnym symbolem demokracji lokalnej.

Co ważne, Uchwała Rady m.st. Warszawa o konsultacjach społecznych umożliwia mieszkańcom stolicy inicjowanie konsultacji. Mieszkańcy Warszawy (w liczbie co najmniej 1000) lub jednej z dzielnic (w liczbie co najmniej

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ R. Mieńkowska-Norkiene, *Demokracja partycypacyjna na poziomie lokalnym jako jeden z aspektów realizacji zasady subsydiarności na przykładzie aglomeracji warszawskiej*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon””, 2015, nr 13, s. 178.

200), posiadający prawa wyborcze, a także organizacje i zbiorowości wskazane wyżej wymienioną uchwałą, mogą zgłosić daną kwestię do konsultacji⁴⁹.

W Poznaniu zdecydowano się wprowadzić możliwość konsultowania projektów uchwał i inwestycji przez Internet. Konsultacje mogą odbywać się w formie opinii, propozycji, uwag przekazywanych drogą elektroniczną oraz ankiet elektronicznych i wiadomości wysyłanych pocztą internetową. Zgodnie z Uchwałą NR XLVIII/844/VII/2017 Rady miasta Poznań z dnia 16 maja 2017 r., konsultacje przeprowadzane są w szczególności w celu: włączenia mieszkańców w proces zarządzania miastem; poznania opinii mieszkańców o poddanej konsultacjom sprawie; maksymalizacji efektywności i trafności procesów decyzyjnych; pozyskania społecznego zrozumienia i akceptacji dla projektowanych rozwiązań; budowania społeczeństwa obywatelskiego⁵⁰.

Rozwiązaniem powszechnie stosowanym przez urząd jest umieszczanie ogłoszenia o prowadzonych konsultacjach społecznych na stronie głównej miasta w zakładce „Konsultacji społeczne”⁵¹. Korzystając z zakładki, użytkownik zostanie odesłany do podstrony oficjalnej strony urzędu, na której znajdują się informacje związane z konsultacjami będącymi w fazie przygotowania i realizacji, jak również konsultacjami zakończonymi. Mieszczą się tam ogłoszenia lub zarządzenia organu wykonawczego dotyczące konkretnych procesów konsultacyjnych. Z ogłoszeń na stronie wynika przede wszystkim przedmiot konsultacji, ale również czas ich trwania, zakres oraz forma, w jakiej mieszkańcy mogą wyrazić swoją opinię oraz adres elektroniczny dla wyrażania sugestii. Osoba zainteresowana znajdzie na stronie dokładną charakterystykę konsultacji, osoby odpowiedzialne za ich przygotowanie, udzielające wyjaśnień, jak również projekty statutów konsultowanych uchwał.

W praktyce Poznania możemy odnotować uruchomienie w 2017 r. metropolitalnego portalu konsultacji społecznych⁵², które umożliwi powstanie wspólnej platformy online dla konsultacji społecznych w Metropolii Poznań dodatkowego narzędzia partycypacji obywatelskiej. Realizacja projektu uzyskała dotację z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (FIO) w ramach priorytetu 3 Aktywni obywatele. Administracją i utrzymaniem portalu zajmuje się zespół pracowników biura Stowarzyszenia Metropolia Poznań, jednak kluczową rolę w realizacji przedsięwzięcia odgrywają przedstawiciele organizatorów konsultacji, zamieszczający ogłoszenia o konsultacjach i publikujący ankiety online⁵³.

49 Tamże, s. 182.

50 Uchwała Nr XLVIII/844/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 16 maja 2017 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Poznania, poz. 4004.

51 Strona oficjalna m. Poznań, <http://www.poznan.pl/mim/konsultujemy/>

52 www.konsultacje.metropoliapoznan.pl

53 Konsultacje dla Metropolii Poznań, <https://www.konsultacje.metropoliapoznan.pl/>

Nowy portal jest unikalnym miejscem w Internecie, gdzie każdy mieszkaniec może odnaleźć ogłoszenia o konsultacjach dotyczących samorządów aglomeracji poznańskiej. Ogłoszenia dotyczą zróżnicowanych dziedzin tematycznych np. planowania przestrzennego, rewitalizacji, transportu, ochrony środowiska czy rozwoju lokalnego.

Moduł ankietowy umożliwia mieszkańcom metropolii oddanie głosu nie wychodząc z domu lub w drodze do pracy za pomocą smartfona. Jako osobliwości tej platformy warto podkreślić opcję ustawienia newslettera na swój adres mail z informacją o nowych konsultacjach w obszarze swojego zainteresowania, możliwość zdalnego polecenia konsultacji i przekazywania znajomym informacji online np. o spotkaniach konsultacyjnych, jak również dostępność dla wszystkich użytkowników – także osób z niepełnosprawnościami.

Głównym problem nie jest – jak mogłoby się mylnie wydawać – brak alternatywnych wobec wyborów czy referendum instrumentów partycypacyjnych, ale ich fakultatywność. To słowo klucz do zrozumienia obecnej kondycji demokracji lokalnej. Fakultatywny oznacza niestety nieobowiązkowy. Nader często zdarza się, że jeżeli samorząd czegoś robić nie musi, to tego nie robi. Dzieje się tak szczególnie w mniejszych gminach.

Czy e-konsultacje społeczne cieszą się w Polsce powodzeniem? Przeglądając i analizując materiały ze zgłoszonych drogą internetową postulatów, ze spotkań mieszkańców z przedstawicielami lokalnych władz itd., można dojść do wniosku, że tradycyjne metody przeprowadzania konsultacji cieszą się dużą popularnością i zainteresowaniem, podobnie jak formy z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Wydaje się, że bezpośredni kontakt z przedstawicielami władz, możliwość bezpośredniej interakcji (na zasadzie: dzisiaj pytanie – dzisiaj odpowiedź) są dla wielu obywateli zainteresowanych daną sprawą równie cenne, a może nawet cenniejsze niż możliwość przesłania drogą elektroniczną opinii w sprawie publicznej w każdym czasie, o każdej porze czy z każdego miejsca, gdzie się znajdują. Bezpośredni kontakt z przedstawicielami władz dla niektórych obywateli, w szczególności reprezentujących sceptyczne podejście do informatycznych i telekomunikacyjnych rozwiązań, traktowany jest często jako gwarancja, że ich zdanie w konkretnej sprawie nie zostanie pominięte i dotrze z pewnością do wiadomości władz⁵⁴.

Doświadczenie Ukrainy w tej sferze regulowane jest przepisami znowelizowanymi w 2015 r., zawartymi w uchwale „O zapewnieniu udziału społeczeństwa w tworzeniu i wdrażaniu polityki państwa”⁵⁵ z dnia 3 listopada 2010 r.,

54 A. Nodzak, *Wykorzystanie nowoczesnych technologii ...*, op. cit., s. 354.

55 Постанова Кабінету міністрів України N 996 від 3 листопада 2010 р. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, „Офіційний вісник України”, Nr 84, с. 36.

Nr 99618, które określają procedurę przeprowadzania konsultacji elektronicznych ze społeczeństwem. Zgodnie z uchwałą, do przeprowadzenia konsultacji elektronicznych na oficjalnej stronie internetowej organu lokalnego, a także na rządowej stronie internetowej „Społeczeństwo obywatelskie i rząd”, stworzono specjalną zakładkę „Konsultacje elektroniczne” lub „Konsultacje społeczne”. Uchwała nakłada na organy władzy obowiązek publikowania na ogólnodostępnych stronach internetowych informacji na temat przeprowadzania konsultacji elektronicznych ze społeczeństwem, a także sprawozdania o wynikach konsultacji elektronicznych. Sprawozdanie powinno w szczególności zawierać informacje o ofertach publicznych na podstawie wyników dyskusji, rozpatrzenia wniosków i komentarzy społeczeństwa z obowiązkowym uzasadnieniem decyzji i przyczynami nieuwzględnienia wniosków i uwag, a także decyzji podjętych w wyniku dyskusji⁵⁶.

Charakterystyczną cechą ram prawnych dotyczących e-konsultacji jest to, że nie ma mechanizmu monitorowania, okresowej sprawozdawczości oraz form kontroli publicznej. Pomimo faktu, że konsultacje społeczne oraz e-konsultacje są obowiązkowym procesem stanowienia przepisów, formy takich konsultacji ze społeczeństwem pozostają nieuregulowane. Tylko trzy miasta (Kijów, Lwów, Chmielnicki) zapewniają specjalne wsparcie proceduralne, a rzeczywiste zapewnienie funkcjonowania mechanizmu e-konsultacji jest przewidziane w Kijowie⁵⁷.

Jak pokazuje doświadczenie Kijowa, projekty aktów prawnych są przekazywane do konsultacji elektronicznych w celu merytorycznej dyskusji nad projektem jako całość, a także jego poszczególnych elementów. Aby ocenić projekt aktu prawnego lub pozostawić komentarze oraz sugestie, trzeba zarejestrować się na portalu miasta Kijów (<https://forum.kievcity.gov.ua/>). Każdemu projektowi można wyrazić ocenę (zgodę lub brak zgody), a także dodać komentarz lub propozycję za pomocą proponowanego formularza. Dostarczone komentarze, sugestie i komentarze będą brane pod uwagę podczas przeglądu projektu aktu prawnego⁵⁸.

Należy zauważyć, że ten mechanizm ma niewielką popularność wśród mieszkańców, a liczba zarejestrowanych użytkowników wynosi zaledwie 1,6% populacji miasta (liczba mieszkańców uczestniczących w dyskusjach – 46065, liczba złożonych wniosków i zmian wynosi 7834). Skuteczność prowadzenia e-konsultacji w Kijowie jest nadal niska: z 377 przeprowadzonych konsultacji

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Індекс місцевої електронної демократії в Україні: пілотне дослідження, за ред. Х. Приходько, А. Ємельянова, С. Лобойко, Д. Хуткий, Т. Кушніренко, За ред. С. Лобойка, Д. Хуткого, А. Ємельянової, Київ 2018, с. 7.

⁵⁸ Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів, офіційний сайт Київської міської державної адміністрації, <https://forum.kievcity.gov.ua/>

zrealizowano jedynie 34, średni okres wdrażania e-konsultacji – 2 miesiące⁵⁹.

Doświadczenia Winnicy pokazują, że narzędzie do składania petycji elektronicznej nie zostało wdrożone na szczeblu lokalnym, jednak jest możliwe na poziomie regionalnym (zbiór wniosków i uwag do projektów normatywnych odbywa się za pomocą elektronicznej skrzynki pocztowej). Tekst projektu zamieszczono na oficjalnej stronie internetowej regionalnej administracji – www.vin.gov.ua (w nagłówku „Konsultacje publiczne”)⁶⁰.

Tabela 2. Porównanie wdrożenia e-konsultacji w wybranych miastach

E-narzędzia	Kryteria	Warszawa	Poznań	Kijów	Winnica
E-konsultacje	Stan wsparcia prawnego	Uchwała w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r.	Uchwała w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Poznania z dnia 16 maja 2017 r.	Uchwała „O zapewnieniu udziału społeczeństwa w tworzeniu i wdrażaniu polityki państwa” z dnia 3 listopada 2010 r., Nr 99618	
	Dostępność oddzielnych platform elektronicznych	Serwis Konsultacje Społeczne Miasta Stołecznego Warszawy	Nie ma odrębnej strony internetowej	Nie ma odrębnej strony internetowej	Nie ma odrębnej strony internetowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych oficjalnych stron wybranych urzędów miejskich

Podsumowanie

Co w e-konsultacjach jest skuteczne i potrzebne? W pierwszej kolejności ważna jest techniczna strona procesu (tworzenie specjalnych platform do przeprowadzania e-konsultacji, opracowywanie przejrzystych i dostępnych interfejsów dla takich platform, używanie zrozumiałego języka). Po drugie ważne jest ogólne podejście do organizacji e-konsultacji (angażowanie interesariuszy na wczesnym etapie podejmowania decyzji, wybór obszarów partycypacji, promocja e-konsultacji, otwartość analizy wyników). Warto zwrócić uwagę na potrzebę systematycznego i kompleksowego podejścia do konsulta-

⁵⁹ Індекс місцевої електронної демократії... op. cit., c. 8.

⁶⁰ Офіційний веб-сайт Вінницької обласної адміністрації, <http://www.vin.gov.ua/gromada/konsultatsii-z-hromadskistiui/elektronni-konsultatsii>

cji elektronicznych. Oprócz wykorzystania zasobów internetowych do przeprowadzania e-konsultacji, władze powinny współpracować z grupami społecznymi, przedstawicielami publicznymi w formie konferencji czy okrągłych stołów.

Konsultacje kończące się „wynikiem” są promowane szerzej. Natomiast mniej atrakcyjne są te konsultacje, których rezultatem są opinie niejednoznaczne, np. mające charakter równoważnych rozwiązań.

Reasumując, można stwierdzić, że narzędzia internetowe są raczej elementem szerszego procesu konsultacyjnego i dopełniają inne możliwości wypowiedzi, chyba że temat konsultacji skierowany jest wyłącznie do wąskiej grupy użytkowników Internetu. Pomagają one w emancypacji wykluczonych grup społecznych („dają głos” mieszkańcom) oraz zapewniają lepszą legitymizację decyzji. W mniejszym stopniu przyczyniają się do poprawy jakości podejmowanych decyzji i poprawy działania administracji. W celu skutecznego rozwoju e-konsultacji oraz ich długoterminowych wyników niezbędne jest stworzenie odpowiedniego stosunku władzy oraz mieszkańców do tego instrumentu demokracji. Potrzebne są zmiany po obu stronach, które obejmą zarówno zrozumienie znaczenia udziału w procesach politycznych, jak i jakość takiego uczestnictwa⁶¹.

Stosowanie elektronicznych konsultacji pokazuje również, że wykorzystanie nowoczesnych technologii w przypadku tej formy partycypacji obywatelskiej nie gwarantuje zwiększenia zainteresowania jednostek sprawami publicznymi.

Bibliografia:

Podstawy prawne

Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy Nr LXI/1691/2013. poz. 8442.

Uchwała Rady Miasta Poznania z dnia 16 maja 2017 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Poznania, Nr XLVIII/844/VII/2017 poz. 4004.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym Dz. U. 2001 Nr 142 poz. 1591.

Постанова Кабінету міністрів України N 996 від 3 листопада 2010 р. Про забезпечення участі громадянської у формуванні та реалізації державної політики, „Офіційний вісник України”, 2010, Nr 84.

Materiały, raporty z badań

Dzieniszewska-Naroska K., *Skuteczna komunikacja między władzą lokalną a mieszkańcami za pośrednictwem Internetu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

Pyka M., *Poradnik „dobrych praktyk konsultacji społecznych”*, Warszawa 2011.

61 P. Matczak, K. Mączka, M. Milewicz, *E-partycypacja: zastosowania sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, nr 1, s. 240.

Індекс місцевої електронної демократії в Україні: пілотне дослідження, за ред. Х. Приходько, А. Ємельянова, С. Лобойко, Д. Хуткий, Т. Кушніренко, за ред. С. Лобойка, Д. Хуткого, А. Ємельянової, Київ 2018.

Monografie i prace zbiorowe

Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.

Olech A., *Modele partycypacji publicznej w Polsce*, [w]: *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, (red.) A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, 2012.

Zychowicz Z., *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin, Instytut rozwoju regionalnego, 2014.

Artykuły naukowe

Matczak P., Mączka K., Milewicz M., *E-partycypacja: zastosowania sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, nr 1.

Mieńkowska-Norkiene R., *Demokracja partycypacyjna na poziomie lokalnym jako jeden z aspektów realizacji zasady subsydiarności na przykładzie aglomeracji warszawskiej*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon””, 2015, nr 13.

Nodźak A., *Wykorzystanie nowoczesnych technologii w kontekście rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Rocznik Administracji Publicznej”, 2017, nr.3.

Radziszewski M., Rodziewicz M., Stępień P., *Rozwój instrumentów demokracji bezpośredniej w samorządzie terytorialnym na przykładzie miasta Łodzi. W myśl prawa czy wbrew niemu?*, „Zeszyty naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie”, 2017, Nr 2(14).

Netografia

Kapsa I., *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu „smart”. Doświadczenia Polski na tle innych państw*,

<http://repozytorium.ukw.edu.pl/handle/item/4737>, 16.11.2017.

<https://www.konsultacje.metropoliapoznan.pl/>

<https://konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacje/>

<https://www.poznan.pl/mim/konsultujemy/>

<https://forum.kievcity.gov.ua/>

<http://www.vin.gov.ua/gromada/konsultatsii-z-hromadskistiu/elektronni-konsultatsii/>

РУСЛАН МАКСИМОВИЧ КЛЮЧНИК

Uniwersytet im. Alfreda Nobla w Dnipro

Політичний вимір місцевого самоврядування: Від кризи до кооперації

Сьогодні у політології актуалізуються дослідження локально зумовлених політичних явищ, а фокус дослідницької діяльності усе частіше спрямовується на первинний об'єкт функціонування національної системи: місто. І цей процес пов'язаний передусім зі зростанням значення нинішніх потужних агломерацій та їхніх об'єднань, які перетворилися на свого роду «регіони-держави» (наприклад, Ломбардія в Італії, Баден-Вюртемберг у Німеччині, область затоки Сан-Франциско у США, а також окремі міста світового значення: Лондон, Москва, Париж, Токіо, Сеул тощо). На початку XXI ст. актуалізується проблематика становлення нових міських угруповань, котрі стають центрами фінансового, промислового, культурного, політичного життя розвинених держав.

Далеко не кожне місто здатне потрапити до числа глобальних центрів; конкуренція між світовими містами стає дедалі жорсткішою. На початку XXI ст. серйозних змін зазнають основи політики крупних міст, що спрямована на входження до числа найбільш значущих міст світу. Задачі формування сприятливого місцевого середовища відсуваються на другий план. Відтак, даються взнаки негативні тенденції у розвитку міст, що є своєрідною платою за новий статус. Це проявляється, зокрема, у стандартизації розвитку міст, їх перенаселення, зростання соціальної нерівності. Втім, головний вектор розвитку XXI ст. чітко простежується: формування транснаціональних урбаністичних систем [1, с.34].

Однак головну причину розширення території не варто вбачати в державних програмах, діяльності міжнародних фондів чи ТНК. Адже, наприклад, урядова програма підтримки малих міст країни діятиме, незважаючи на міру участі в ній тих чи інших територій, а ТНК у всякому разі створюватимуть нові виробничі потужності, визначаючи доцільність їх місця розташування на свій розсуд.

Розширення тієї чи іншої території залежить передусім від діяльності гравців, що утворюють коаліцію, яка є локомотивом розвитку міста. Саме місцеві управлінці, незалежно від того, є вони представниками державних структур, місцевого самоврядування чи провідними підприємцями та фінансистами, створюють локальну інфраструктуру, здатну самостійно розвиватися та сприяти надходженню нових інвестицій.

Криза органів місцевого самоврядування призвела до того, що районні, міські та обласні ради являють собою цілком безпорадні декоративні структури. Сформовані з представників місцевих осередків (нерідко фіктивних) дрібних партій локального значення, більшість місцевих рад виявилися організаційно й політично непередбачуваними та некерованими. Висуванці цих осередків не є народними представниками у повному сенсі цього слова, бо вони здебільшого опосередковані уповноважені своїх партій. На думку М. Бесараба, депутати, що не мають виборчих округів, ні перед ким не звітують, тобто перебувають в організаційному й правовому вакуумі [2, с.4]. Їхня некерованість проявляється, зокрема, у самоправному залишанні партійних фракцій, створенні сурогатних структур, що в умовах правової держави мала б позбавити їх делегованих повноважень, зрештою, – права відвідувати пленарні засідання й голосувати.

Громадський моніторинг часто свідчить: місцева рада на пленарних засіданнях розглядає питання, що виходять за межі її компетенції, розпоряджається без достатніх підстав комунальною власністю, землею начебто від імені так званих територіальних громад. Однак територіальні громади, хоч і передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», але як органи не конституційовані, тобто не можуть виступати як суб'єкти права власності чи управління майном, котрого в них просто немає. Це поглиблює хаос у майнових відносинах.

Роздержавлення майна за рішеннями Кабінету Міністрів у 1991–1992 роках не зробило власниками ані місцеві ради, ані територіальні громади, оскільки урядові постанови не виконано: ніхто нікому нічого не передавав і не приймав. Приватизація майнових об'єктів часто проводилася із порушенням правової процедури, без проведення необхідних аукціонів та тендерів. Проте через недосконалість законодавства притягнути до відповідальності представників влади практично неможливо.

Настання випадку політичного ризику означає, що внаслідок прийняття певного державного рішення, дії або бездіяльності держави компанії може бути завдано матеріальну або нематеріальну шкоду.

Регулятивні ризики – це ризики, пов'язані з діяльністю державних

регулюючих органів. Згідно з більш широким тлумаченням, це передбачена законом чи іншим нормативним актом пряма чи непряма (викликана нечіткістю формулювань) можливість впливу обмежувального характеру з боку державних органів на бізнес-процеси.

Government relations (зв'язки з державними органами) в останні роки стали важливим напрямом діяльності корпорації, політичних партій, громадянських організацій, органів місцевого самоврядування. В епоху «дикого капіталізму» 1990-х рр. усі питання, що виникали між бізнесом, органами влади та місцевого самоврядування, намагалися вирішувати через безпосередньо зацікавлених людей. У цей час значну роль відігравали люди, що мали особисті зв'язки з представниками істеблішменту. У пресі активно обговорювалися призначення на важливі державні посади представників тієї чи іншої бізнес-структури, які інкорпоровалися у владу з метою захисту конкретних економічних інтересів.

На початку 2000-х рр. ситуація змінилася: крупний капітал переглянув свою політику у відносинах із державою. Основний акцент змінився з «тиску» до «обміну» потрібних рішень на політичну лояльність. Інтереси значних гравців як на економічній, так і на політичній арені став просуватися через асоціації та об'єднання, виборні органи, а також інші елементи громадянського суспільства.

До початку 2010-х рр. була досягнута певна рівновага у відносинах між бізнесом і державою, за якої бізнес у якості основним способів управління регулятивними ризиками використовував формальні і неформальні методи лобіювання і не намагався активно брати участь у політиці, а держава декларувала своє невтручання у справи бізнесу. Таким чином, якщо лобізм є одночасно і формою, і інструментом взаємодії бізнесу і держави, то GR є постійною діяльністю окремої структури компанії або установи, що використовує цю форму. Мета GR – управління регулятивними ризиками з метою їх мінімізації, а також досягнення і підтримання максимально комфортних відносин між бізнесом, владою та органами місцевого самоврядування.

GR-підрозділ, що працює з регулятивними ризиками у межах корпорації або органу місцевого самоврядування спрямований на вирішення наступних завдань:

- виявлення ризиків;
- оцінка істотності потенційних загроз;
- виявлення джерел ризиків і сфер діяльності, які вони зачіпають;
- надання рекомендацій із вибору стратегії зменшення вірогідності настання події ризику для прийняття управлінського рішення;

- розвиток діяльності з управління ризиками з метою мінімізації їх наслідків у випадку їх настання [3].

Для отримання інформації про можливі кризи та про ступінь вірогідності їх настання збираються та аналізуються відомості з офіційних і неофіційних джерел, на основі чого прогнозуються рівні можливих збитків і готуються пропозиції із прийняття необхідних політичних рішень.

Після виявлення і оцінки загроз слід визначити суттєві джерела виникнення ризиків, якими є:

- дії органів влади щодо прийняття нормативно-правових актів,
- характер і порядок виконання прийнятих нормативно-правових актів,
- індивідуальні фактори, пов'язані з персональними особливостями осіб, що знаходяться на державній або муніципальній службі і мають повноваження по контролю діяльності економічних суб'єктів.

Отримавши інформацію про потенційну загрозу виникнення регулятивного ризику, GR-підрозділ проводить аналіз потенційної шкоди і розробляє стратегію подолання ризику, яка передається на розгляд керівництву компанії або установи. Загальноприйнятою моделлю побудови прогнозних варіантів розвитку ситуації є модель, що враховує спектри від крайньо песимістичного до оптимального і далі – до оптимістичного. За часом розглядаються варіанти від короткотермінового до довготермінового. Іноді готується так звана «карта ризику», що є текстовим і графічним описання обмеженого числа ризиків організації.

Управління кризами на локальному рівні можна поділити на кілька основних напрямів:

- вплив на джерела ризику шляхом переговорів і формування переліку альтернатив;
- залучення до проблеми інших учасників політичного процесу, на яких криза також чинить вплив, з метою об'єднання зусиль;
- привернення уваги до питання політичних, суспільних і некомерційних організацій;
- лобіювання своїх інтересів в органах влади власними силами або силами зовнішніх лобістів.

З точки зору теорії соціального управління, кризові явища є нормальними в процесі управління, де суб'єкт та об'єкт управління знаходяться в стані постійного протистояння. Відповідно формується концепція стратегії та тактики антикризового управління, яка вимагає адекватного аналізу та політичної волі для реалізації даної стратегії.

На рівні міста, наприклад, управлінська система має врахувати аналіз готовності міста до різних кризових ситуацій, а також: 1) виявити сфери діяльності організацій, які проявляються як найменш стійкі у кризових ситуаціях; 2) створити постійну групу управління кризою, призначити осіб, відповідальних за планування дій в умовах будь-яких нестандартних ситуацій; 3) підготувати персонал до дії під час кризи, здійснювати інструктажі та регулярну перевірку готовності персоналу до дій у кризовій ситуації; 4) моделювати кризові ситуації, створювати постійно діючі центри управління кризою.

В. Гельман переніс на регіональний рівень підходи, що застосовуються для аналізу загальнонаціональної влади, у т.ч. модель М. Шугарта і Д. Кері. Бли поставлені фундаментальні питання: «Хто і якою мірою контролює склад кабінету: асамблея чи голова регіону?» та «Чи можливе існування кабінету і асамблеї в умовах взаємної недовіри?». На думку В. Гельмана, комбінація відповідей на ці питання є основою для класифікації чотирьох ідеальних типів розподілу влади: президентський (всенародні вибори голови регіону, який визначає склад кабінету і має широкі нормотворчі повноваження); президентсько-парламентський (всенародні вибори голови регіону, який визначає склад кабінету за повної чи часткової згоди асамблеї і у низці випадків має право розпуску асамблеї при винесенні нею недовіри кабінету); прем'єр-президентський ((всенародні вибори голови регіону, який визначає склад кабінету і має широкі нормотворчі положення при підзвітності кабінету асамблеї); парламентський (голова регіону незалежно від характеру обрання обмежений у своїх повноваженнях, а кабінет підзвітний асамблеї). В. Гельман також поділив регіональні асамблеї на домінуючі (незалежні від кабінету, які жорстко його контролюють), автономні (контролюють нормотворчий процес, але не мають можливостей для повалення кабінету), обмежено автономні (у них контроль кабінету забезпечується більшістю асамблеї), підпорядковані (не мають можливостей контролю над кабінетом, але підпорядковані виконавчій владі не повністю) і повністю підпорядковані. [4, с. 81].

В управлінні великим містом слід дотримуватися наступних принципів.

1. Субсидіарність. Повноваження із вирішення проблем у містах державного та світового значення мають бути рівномірно розподілені між усіма рівнями прийняття рішень. Причому жодна проблема не повинна вирішуватися на вищому рівні, якщо не вичерпані усі ресурси для її розв'язання на нижчому.
2. Системність. У питаннях стратегії управління і організації міського простору необхідно дотримуватися основних принципів управління великими системами. Гнучка, адаптивна система керівництва

здатна забезпечити вирішення міських проблем політичного, економічного, екологічного, інфраструктурного характеру.

3. Інтеграція до міжнародної системи міст. При розробці вирішення криз у глобальному місті слід враховувати взаємозв'язок між агломераціями та містами у рамках регіону та країни в цілому.

Глобальні міста часто формують власні інтереси і ресурсні можливості їх відстоювати, відтак стають активними, функціонально значимими і впливовими акторами світової політики. Так, незважаючи на значний ступінь централізації, на законодавчому рівні закріплюються нові характеристики місцевого самоврядування (зокрема, в Бразилії), що свідчить про демократизацію та прагнення до децентралізації [5, с. 120].

Комбінації різних поєднань розподілу ресурсів і відносної ціни стратегій можна представити у вигляді матриці можливих сценаріїв конфліктів між політичними акторами у процесі зміни режиму.

Таблиця 1.
Стратегії вирішення конфліктів у рамках місцевого самоврядування

	Придушення дешевше за кооперацію	Кооперація дешевша за придушення
Рівний розподіл ресурсів	Війна усіх проти всіх	Боротьба за правилами (інституційний компроміс)
Перевага одного з акторів	Переможець отримує усе	Картельна угода (кооптація підпорядкованих акторів домінуючим)

Джерело: створено автором

Війна усіх проти всіх може вестися нескінченно довго. Подібний сценарій звичайно асоціюється з громадянськими війнами і етнічними конфліктами і не призводить до стійкої рівноваги. Статус-кво в рамках цього сценарію підтримується лише завдяки рівного розподілу ресурсів і низької ціни придушення для всіх політичних акторів. При зміні співвідношення ресурсів рівновага зміщується до нижньої лівої комірки матриці, при зміні відносної ціни стратегій – до верхньої правої.

Нижня ліва комірка матриці відбиває ситуацію, коли один з акторів перемагає в конфлікті за принципом гри з нульовою сумою. Реалізація даного сценарію веде до появи домінуючого актора (у цій якості може виступати харизматичний лідер, партія-гегемон, пануючий клан або кліка), здатного правити без значної кооперації з іншими – підпорядко-

ваними – акторами. Спроба останніх кинути виклик режиму загрожує їм серйозним ризиком покарання: завдяки низькій ціні придушення домінуючий актор без особливих зусиль здатен придушити будь-яку реальну або потенційну опозицію. Якщо домінуючий актор здатен інституційно закріпити своє панування, політичний режим досягає стійкої рівноваги за відсутності у акторів стимулів до подальших змін. У результаті виникає «авторитарна ситуація», перспективи якої залежать від здатності нового режиму забезпечити свою спадкоємність.

Якщо ціна придушення стає вищою за ціну кооперації, уподобання домінуючого актора змінюються. Він може запропонувати підпорядкованим акторам тактичну угоду, або свого роду «картельну угоду». Суть подібної угоди полягає у тому, що домінуючий актор ділиться частиною своїх активів з підпорядкованими акторами, зберігаючи за собою контроль над ключовими ресурсами. У цих умовах підпорядковані актори приречені на стратегію підпорядкування: не маючи достатніх для заколоту проти домінуючого актора ресурсів, вони позбавлені стимулів до зміни статус-кво і легко кооптуються у нього без жодних гарантій. Такі угоди не лише не сприяють, але навіть перешкоджають політичній конкуренції у рамках верховенства права: формальні політичні інститути слугують тут фасадом неформального панування домінуючого актора.

Вразливість картельних угод обумовлена відсутністю механізмів самопідтримки: їх стійкість залежить лише від розподілу ресурсів і відносної ціни стратегій. Якщо через зміну балансу ресурсів підпорядкованим акторам вдається досягти певного рівня автономії, картельна угода розпадається і розпочинається новий раунд конфліктів між елітами, результат якого є непередбачуваним. Якщо ціна придушення стає нижчою за ціну кооперації, у домінуючого актора з'являється стимул вдатися до репресій стосовно підпорядкованих акторів, і на зміну картельній угоді приходить сценарій «переможець отримує все». У короткостроковій перспективі картельні угоди можуть створювати гібридні режими за типом домінуючої влади (якщо домінуючий актор значно сильніший за підпорядкованих) або аморфного плюралізму (якщо підпорядковані актори здатні відстояти свою автономію по відношенню до домінуючого актора). Але у довгостроковій перспективі вони ведуть до нестабільності або навіть краху подібних режимів, які підриваються домінуючим та / або підпорядкованими акторами. «Ахіллесовою п'ятою» цих режимів є питання спадкоємності, особливо за відсутності інституційних механізмів передачі влади.

Що ж стосується «боротьби за правилами» (інституційного компромісу), то утвердження даного сценарію можливе лише за умови рівного

розподілу ресурсів і відносно високої ціни придушення. У цій ситуації актори зіштовхуються з дилемою в'язня, за якої єдиною альтернативою взаємному придушенню є одночасний перехід до взаємної кооперації. Для успішного вирішення даної дилеми у процесі зміни режимів потрібні додаткові фактори (примус ззовні, регуляторне повторення взаємодій або висока невизначеність), що змінюють поведінку усіх акторів. Відповідні фактори повинні бути підкріплені інституційними гарантіями: якщо пері задають стимули для кооперації, то другі унеможливають однобічне порушення домовленостей. Подібний результат конфлікту може стати важливим кроком до утвердження політичної конкуренції в рамках верховенства права, або дозволяє «заморозити» нові правила гри за допомогою колективно установлених і взаємно прийнятних інститутів і тим самим уникнути загрози придушення навіть за умов тимчасової переваги ресурсів у одного актора. Стійкість інституційного компромісу залежить від того, чи вдасться акторам забезпечити самопідтримку досягнутого рівня рівноваги.

«Боротьба за правилами» близька до широко відомих моделей «пактів», «угод еліт» і т.д. Точніше, її можна назвати «добрим пактом», на протигагу «картельним угодам» або «поганим пактам», якщо розглядати їх потенціал з точки зору демократії і політичної стабільності. «Хороші пакти» відрізняються від «поганих» за двома основними вимірами: по-перше, вони будуються на взаємному прийнятті акторами умов конкуренції, а по-друге, завдяки інституційному примусу забезпечують формальні гарантії для всіх, в той час як картельні угоди покликані не допустити конкуренції еліт і базуються на неформальних інституційних угодах між деякими акторами. Звичайно, сама по собі боротьба за правилами є не чим іншим як «демократичною ситуацією», яка не гарантує ані демократії, ані політичної стабільності. Не випадково подібні успіхи трапляються відносно рідко, особливо у посткомуністичному світі.

Таким чином, з чотирьох можливих сценаріїв конфлікту між елітами два можуть призвести до «заморожених» результатів і досягненню стійкої рівноваги («переможець отримує усе» і «боротьба за правилами»), один – «картельна угода» - означає часткову рівновагу, обумовлену політичним контекстом, і ще один – війна всіх проти всіх – не створює рівноваги взагалі.

Стабільні та ефективні інститути знижують невизначеність, але процес зміни режимів, як правило, пов'язаний з інституційним занепадом та/або інституційними змінами, які ведуть до підвищення останньої. У тому ж напрямі діють і екзогенні фактори. Слід зазначити, що за відносно високого рівня невизначеності вибір стратегії часто вияв-

ляється нечітким: в таких умовах еліти можуть переоцінити силу своїх конкурентів і, незалежно від розподілу ресурсів і реальної ціни стратегій, обрати кооперацію замість придушення.

Якими б не були сценарії міжелітних конфліктів і наступні режимні зміни, вони можуть чинити помітний вплив на характер політичних інститутів. Реалізація сценарію «переможець отримує усе» породжує тенденцію до встановлення наділеного широкими повноваженнями суперпрезидентства, боротьба за правилами сприяє більш рівномірному розподілу влади і посиленню легіслатури, тоді як картельні угоди задають змішані стимули для інституційного будівництва: в рамках цього сценарію формальні інститути виступають скоріше псевдodemократичним фасадом, що маскує реальне переважання інститутів неформальних. Зміни режиму часто дають поштовх і зрушення в структурі еліт. Якщо домінуючий актор здатен подолати внутрішньоелітні розколи за допомогою тих чи інших інститутів (партія, армія, клани) та / або за допомогою придушення, сценарій «переможець отримує усе» забезпечує дрейф у бік монолітної еліти. «Картельні угоди» нерідко зберігають структуру місцевих еліт незмінною: стимули домінуючого актора до придушення невисокі, а іншим способом привести фрагментовану еліту до єдності досить важко. При установленні режиму домінуючої влади вірогідним є поворот до монолітної еліти. Що стосується боротьби за правилами. То вона веде або до виникнення консенсусної еліти замість розділеної, або до збереження фрагментації та іноді конвергенції сегментів еліт у довгостроковій перспективі.

Права приватної власності на місцевому рівні можуть бути порушені суб'єктами приватного або державного сектору. Порушення прав приватної власності суб'єктами державного сектору може бути незаконним, наприклад, корупція, або здійснюватись у рамках закону, наприклад, надмірне оподаткування. Порушення прав власності державним сектором, як правило, є більш руйнівним для економіки як держави, так і окремо взятого міста. Відповідно, пріоритетом для уряду має бути захист прав приватної власності від усіх видів порушень. Але тут, як зазначає А. Магдіч, виникає питання, чи є демократичний уряд більш ефективним для захисту прав приватної власності і підвищення економічної свободи у порівнянні з автократичним урядом [6, с. 176]. Додамо також, що авторитарний Сингапур захищає права суб'єктів господарювання ефективніше, ніж деякі східноєвропейські демократії і тим паче краще, ніж Україна.

Вітчизняний досвід доводить, що українські громади, маючи майже однакове ресурсно-матеріальне забезпечення та діючи в одному правовому полі, досягають зовсім різних кінцевих результатів. Так, широко відомими серед муніципальної громадськості своїми досягненнями та

кращими практиками є міста Бердянськ, Бориспіль, Бровари, Вінниця, Кам'янець-Подільський, Горішні Плавні, Львів, Славутич, Українка та інші. Усе вищезазначене потребує розгляду питання ефективності муніципального менеджменту та розвитку місцевого лідерства [7].

У майбутньому має відбутися розмежування функцій та повноважень щодо надання державних і громадських послуг на державному, регіональному та муніципальному рівнях. Стосовно місцевих органів виконавчої влади, то, на думку розробників засад адміністративної реформи та концептуальних положень регіональної політики, вони мають поступово трансформуватись з органів державного господарського управління в органи, що виконують переважно контрольно-наглядові функції [8, с. 23].

Вироблення єдиного бачення місцевого самоврядування в Україні та системна конституційно-правова регламентація діяльності міських рад можливі лише за умов збалансованого синтезу досвіду функціонування цього інституту у демократичних державах Європи, а також виконання взятих Україною зобов'язань стосовно реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування в повному обсязі та з урахуванням вітчизняних традицій державно-правового розвитку. Ці політико-правові аспекти діяльності місцевого самоврядування і можуть бути предметом подальшого вивчення.

Бібліографія:

- Слука Н.А., Эволюция концепции «мировых городов» /Н.А. Слугка// Региональные исследования. – 2005. – № 3(5).
- Бесараб М., Криза представницьких органів влади та самоврядування як чинник нестабільності/ М. Бесараб//Віче. – 2008. – № 22.
- Белов Д.С., Роль GR-подразделений в управлении регулятивными рисками в период кризиса/ Д.С. Белов//Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. – 2009. – № 5.
- Туровский Р.Ф., Региональные политические режимы в России: к методологии анализа/ Р.Ф. Туровский//Полис. – 2009. – № 2.
- Волошина Я., Місьцеве самоврядування: теорії походження та реалізація/Я. Волошина//Теорія держави і права. – 2018. – Вип. 3.
- Магдич А.С., Політичний капітал суспільства як фактор економічного зростання/А.С.Магдич// Розвиток форм і методів сучасного менеджменту в умовах глобалізації: Матеріали 5-ї міжнародної наук.-практ. конф. – Дніпро, 7-9.11.2017: тези доповідей. – Дніпро: Друкарня ДДАЕУ, 2017.
- Толкованов В.В., Пріоритетні завдання та підходи до модернізації місцевого самоврядування на сучасному етапі: вітчизняний та зарубіжний досвід/В.В. Толкованов//Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2017. – № 1. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2017_1/28.pdf
- Давидович С.Н., Сучасні підходи до реформування місцевого самоврядування в Україні / С.Н. Давидович // Молодий вчений. – 2017. – № 5.1 (45.1).

НАТАЛІЯ СТЕЦЮК

Przykarpacki Uniwersytet Narodowy im. Wasyla Stefanyka w Iwanofrankowsku

Особливості участі волонтерських організацій в забезпеченні національної безпеки України

У процесі історичного розвитку людської цивілізації роль й значення трьох головних суб'єктів забезпечення безпеки (держави, суспільства й особистості) оцінювалась по-різному. Тривалий час держава намагалася брати на себе абсолютно всі турботи по забезпеченню зовнішньої і внутрішньої безпеки країни, принижуючи роль суспільства у створенні безпечних умов життя для окремої особистості, соціальної групи, соціальної спільноти, цілої держави. Проте, сучасні реалії вказують на те, що національна безпека суттєвим чином залежить від успішної діяльності не лише державних, а й і недержавних інституцій, й така залежність збільшуватиметься⁶².

В теорії національної безпеки традиційно розглядається поняття „недержавна система забезпечення національної безпеки”, основою котрої є недержавні громадські організації. Як зазначає В. А. Ліпкан⁶³, складовими недержавної системи є органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, політичні партії, громадські організації та об'єднання, пункти охорони громадського порядку, приватний нотаріат, адвокатура, приватні детективи та охоронні агентства, об'єднання громадян, професійні спілки, служби безпеки суб'єктів господарювання, а також громадяни країни.

Світове співтовариство визнає волонтерський рух способом збереження та зміцнення загальнолюдських цінностей, реалізації прав і обов'язків громадян, особистісного зростання шляхом усвідомлення людського потенціалу.

Останні суспільно-політичні події в Україні призвели до суттєвих змін в політичному та соціокультурному середовищах українського суспільства. Водночас, внаслідок цілої низки чинників, передусім зовніш-

62 Ліпкан В. А. Національна безпека України: навч. посіб. К.: Кондор, 2013. – 552 с.

63 Там само.

ньої агресії проти України, проявилася неготовність державних структур ефективно реагувати на виклики та діяти в екстремальних умовах суспільного конфлікту, територіальної анексії та окупації частини території. У цих умовах волонтерські організації виявились дієвими складовими національної безпеки.

Участь волонтерських організацій в забезпеченні соціально-економічної безпеки України можна охарактеризувати як опосередковану, оскільки такі організації не беруть безпосередньої участі у створенні матеріальних благ, а лише в їх частковому розподілі. Проте, економічна складова волонтерства суттєва, оскільки успішно впливає на вирішення важливих суспільно-економічних проблем держави⁶⁴.

Зайнятість населення є одним із основних індикаторів національної економіки, який відповідає рівню використання трудових ресурсів та можливості економічного розвитку країни й водночас виступає одним із інструментів забезпечення економічної безпеки в соціальній сфері. Проблема безробіття в Україні сьогодні перебуває на стадії загострення через низку об'єктивних причин, як от значне скорочення виробництва із одночасною втратою робочих місць, скорочення матеріального стимулювання працівників й як результат, виїзд працездатного населення за межі країни тощо⁶⁵.

Це надзвичайно небезпечне для держави явище, оскільки негативні наслідки безробіття торкаються усіх сфер суспільства: 1) соціальні: посилення соціальної напруги; загострення кримінальної ситуації; зростання кількості психічних захворювань; посилення соціальної диференціації; падіння трудової активності; 2) економічні наслідки: скорочення податкових надходжень; зменшення ВВП країни; падіння життєвого рівня, втрата кваліфікації безробітними; зростання витрат на допомогу безробітним; скорочення виробництва⁶⁶.

Важливим аспектом діяльності волонтерських організацій задля забезпечення соціально-економічної безпеки України є акумулювання та перерозподіл грошових коштів й матеріальних цінностей. Йдеться передусім про благодійницьку діяльність на користь найбільш незахищених верств населення.

64 Антонов В. О. Економічна складова системи національної безпеки України//Держава і право. –2012. – № 55. – С. 153–158.

65 Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. посіб. за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : Кондор, 2007. – 616 с.

66 Стаднік С. Вплив рівня безробіття на стан національної безпеки України//Часопис Київського університету права. – 2015. – № 11. – С. 8–9.

Роль волонтерських організацій в забезпеченні внутрішньо - та зовнішньополітичної безпеки України полягає передусім у їх діяльності в напрямку зміцнення обороноздатності країни як базової складової національної безпеки. Всеукраїнський волонтерський рух із забезпечення ресурсами українських військових (Збройних сил, Національної гвардії тощо), які з 2014 р. беруть участь в антитерористичній операції на Сході України, виник стихійно й одночасно в різних регіонах України із початком військового конфлікту.

Зростання активності волонтерів у цьому напрямку було обумовлене двома основними факторами: внутрішньополітичною кризою, що призвела до розбалансування системи державного управління, дефіциту якісних управлінських рішень, браку ресурсних можливостей, та зовнішньою агресією, яка поглибила дисбаланс між здатністю держави ефективно виконувати свої функції та забезпеченням основних потреб громадян⁶⁷. Кризові процеси в країні та зовнішні впливи поставили під загрозу існування України як національної держави, що було сприйнято громадянами як особистий виклик, загрозу їх самоідентифікації⁶⁸.

За даними Національного інституту стратегічних досліджень на початок 2016 р. їх нараховувалось близько 22 700 по усіх регіонах України, окрім того допомогу надавали іноземні організації БФ „Міжнародна асоціація підтримки України” (Австрія, Німеччина, Словаччина), „Франкфуртський Обоз” (Німеччина), „London Euromaidan” (Великобританія), закордонні осередки „Армії SOS”, зокрема „Army SOS Murcia”, „Army SOS UK”, „Army SOS Canada” та ін.⁶⁹.

Представники діаспори пересилають до України грошові перекази, медичні препарати, господарські товари тощо. У багатьох країнах, де українці складають згуртовані діаспорні осередки, місцевими волонтерськими організаціями проводяться чисельні громадські акції на підтримку суверенітету і територіальної цілісності України⁷⁰.

Найбільш ефективний внесок до посилення обороноздатності держави волонтерський рух зробив на початку військових дій у Донецькій та Луганських областях, коли забезпечення державою силових підрозділів здійснювалося повільно, не вистачало елементарних систем захисту, обмундирування та продовольства. Тоді окремі волонтерські ініці-

67 Шамрай В. О. *Сучасний стан офіційного визнання волонтерської діяльності в Україні// Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право.* – 2015. – № 4. – С. 139–145.

68 Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики: *аналітична доповідь*/Д. М. Горелов, А. О. Корнієвський. – К.: НІСД, 2015. – 36 с.

69 Там само.

70 Дрозд Н. Міцний слобожанський тил: про волонтерів Харківщини//Український тиждень. – 2014. – № 39. – С. 17.

ативи перетворилися в потужні організації, діяльність яких й сьогодні спрямована на забезпечення майже всього спектру потреб, як силових структур, так і громадян, що постраждали від військових дій⁷¹.

Одним із успішних методів волонтерської допомоги силовим структурам є надання адресної допомоги їх окремим підрозділам. Поширення набула практика, коли допомога адресується не керівництву підрозділів, а безпосередньо їх особовому складу. Волонтери це пояснюють наявністю випадків, коли ресурси не доходять до адресата. Заклик щодо їх збору сформованими у соціальних мережах волонтерськими групами був підтриманий небайдужими людьми в Україні та за її межами.

Слід окремо підкреслити значну роль волонтерських організацій, в яких беруть участь громадяни, що проживають безпосередньо в зоні проведення АТО.

Забезпечення інформаційної безпеки держави, суспільства та громадянина як загальна проблема існувала завжди, але особливо відчутною вона стала у зв'язку із загостренням зовнішньополітичних відносин з сусідньою державою та напруженою суспільно-політичною обстановкою всередині країни.

Термін ІТ-волонтерство виник у зв'язку із діяльністю волонтерської організації „Армія SOS”. Він включає одразу декілька напрямів роботи: по-перше, це інформаційна контрпропаганда, а також створення веб-сайтів та інших мережевих ресурсів, які забезпечують інформаційну підтримку волонтерської діяльності, а також тих громадян, котрі її потребують. По-друге, розробка електронних пристроїв, безпілотних літальних апаратів та програмного забезпечення для потреб армії, автоматизація армійських систем зв'язку тощо. Зокрема, волонтерами „Армія SOS” було створено автоматизовану систему управління „Кропива”, яка допомагає стежити за ворогом і дає координати цілей, лазерну систему виявлення оптичних приладів „Антиснайпер”, комп'ютерні програми для артилерії⁷².

В контексті питання забезпечення інформаційної безпеки цікавий інший напрям ІТ-волонтерства – контрпропаганда, яка передбачає залучення обізнаних із комп'ютерними технологіями суспільно-свідомих й патріотично налаштованих волонтерів, метою діяльності котрих є впровадження асиметричних дій проти всіх форм і проявів інформаційної агресії в мережі Інтернет, розробка ІТ проектів з метою комп-

71 Бунчук М. М. Особливості аналізу антитерористичної політики в умовах інформаційної війни: соціально-економічні аспекти//Інформаційне суспільство в Україні: стан, проблеми, перспективи : матеріали щоріч. наук.-практ. конф., за міжнар. участю „Дні інформаційного суспільства – 2015” (м. Київ, 19–20 трав. 2015 р.) ; Нац. акад. держупр. при Президентові України. – Київ, 2015. – С. 161–163.

72 ІТ-волонтерство „Армії SOS”,
<http://life.pravda.com.ua/volunteers/2014/10/16/182233/21>

лексної програми захисту населення країни від деструктивних впливів інформаційної війни, просвіти населення, протидії інформаційним операціям проти України, маніпуляціям суспільною свідомістю і поширенню спотвореної інформації, захист національних цінностей та зміцнення єдності українського суспільства⁷³.

Значимим проектом у забезпеченні інформаційної безпеки стало спеціально утворене для боротьби з російською пропагандою під патронатом Міністерства інформаційної політики добровільне об'єднання патріотично налаштованих Інтернет-користувачів „Інформаційні війська України” (ІВУ).

Слід зазначити, що діяльність організацій, котрі надають психологічну допомогу громадянам, які постраждали від інформаційної агресії, наразі не дуже поширена. Як приклад можливо навести цикл інтерактивних психологічних семінарів, спрямованих на підвищення обізнаності громадян, в питаннях інформаційної війни під загальною назвою „Інформаційно-психологічна безпека особистості людини”, організованих Харківським центром професійно-технічної освіти із залученням широкого кола фахівців – психологів, журналістів, медичних працівників.

Аналіз основних напрямків діяльності волонтерських організацій в забезпеченні національної безпеки України дає підстави стверджувати, що вона сьогодні є досить успішною. Проте, існує низка невирішених проблем, зокрема, недосконалість законодавства, що залишається, незважаючи на значні кроки держави щодо його покращення.

В цілому, спостерігається відсутність комплексного підходу до реформування волонтерської діяльності в Україні, вжиті заходи спрощують роботу благодійних та волонтерських організацій, проте являють собою точкову реакцію на події й деякі мають тимчасовий характер. Для покращення становища перспективними напрямками є прийняття системного законодавства, спрямованого на врегулювання благодійної та волонтерської діяльності.

Бібліографія:

Ліпкан В. А., Національна безпека України: навч. посіб. К. : Кондор, 2013.

Антонов В. О., Економічна складова системи національної безпеки України// Держава і право. – 2012. – № 55.

73 Бунчук М. М. Особливості аналізу антитерористичної політики в умовах інформаційної війни: соціально-економічні аспекти//Інформаційне суспільство в Україні: стан, проблеми, перспективи: матеріали щоріч. наук.-практ. конф., за міжнар. участю „Дні інформаційного суспільства – 2015” (м. Київ, 19–20 трав. 2015 р.); Нац. акад. держупр. при Президентові України. – Київ, 2015. – С. 161–163.

- Ситник Г. П., Національна безпека України: теорія і практика : навч. посіб. за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : Кондор, 2007.
- Стаднік С., Вплив рівня безробіття на стан національної безпеки України// Часопис Київського університету права. – 2015. – № 11.
- Шамрай В. О., Сучасний стан офіційного визнання волонтерської діяльності в Україні//Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2015. – № 4.
- Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики: аналітична доповідь/ Д. М. Горелов, А. О. Корнієвський . – К.: НІСД, 2015.
- Дрозд Н., Міцний слобожанський тил: про волонтерів Харківщини//Український тиждень. – 2014. – № 39.
- Бунчук М. М., Особливості аналізу антитерористичної політики в умовах інформаційної війни: соціально-економічні аспекти//Інформаційне суспільство в Україні: стан, проблеми, перспективи: матеріали щоріч. наук.-практ. конф., за міжнар. участю „Дні інформаційного суспільства – 2015” (м. Київ, 19–20 трав. 2015 р.); Нац. акад. держупр. при Президентові України. – Київ, 2015.
<http://life.pravda.com.ua/volunteers/2014/10/16/182233/21>
- Бунчук М. М., Особливості аналізу антитерористичної політики в умовах інформаційної війни: соціально-економічні аспекти//Інформаційне суспільство в Україні: стан, проблеми, перспективи: матеріали щоріч. наук.-практ. конф., за міжнар. участю „Дні інформаційного суспільства – 2015” (м. Київ, 19–20 трав. 2015 р.); Нац. акад. держупр. при Президентові України. – Київ, 2015.

ТЕТЯНА СТРУТИНСЬКА

Przykarpacki Uniwersytet Narodowy im. Wasyla Stefanyka w Iwanofrankowsku

Взаємодія органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами

В останні роки особливо гостро стоїть питання реформування як місцевого самоврядування так і правоохоронних органів України. Метою такого реформування є остаточний перехід системи органів Міністерства внутрішніх справ від каральних до соціально-сервісних функцій та досягнення основних організаційних і правових параметрів моделі, здатної найефективніше забезпечити права, свободи і законні інтереси особи, протидію злочинності та корупції, громадську безпеку, виконання інших завдань, покладених на правоохоронні органи. Досягнення такої мети неможливе без ефективної взаємодії органів місцевої влади у всіх галузях функціонування та правоохоронних органів.

Під процедурою взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів слід розуміти встановлений чинним законодавством України порядок дій органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів під час здійснення їх сумісної діяльності, задля досягнення спільної мети. Метою нашої статті є характеристика взаємодії громади та поліції в Україні.

Розглядаючи взаємодію правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування треба обов'язково звернутися до поняття «Community Policing».

Community Policing – це філософія та організаційна стратегія, що ґрунтується на прозорому партнерстві, активному співробітництві між поліцією та громадою для більш ефективного визначення, запобігання та розв'язання проблем злочинності, подолання страху перед злочинністю, фізичними та соціальними розладами і погіршенням умов свого району, з метою покращення якості життя всіх громадян»⁷⁴.

74 П. Вілсон, Практичний посібник для поліцейських, що взаємодіють з громадою. Консультативна місія Європейського Союзу. С.5.
https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/pdf/Posibnik_zv_gromaga2LQ3.pdf

Україна далеко не перший рік рухається шляхом встановлення партнерських відносин між правоохоронними органами та громадою. Ще на початку 2000-х років в Україні (зокрема на Харківщині) було проведено низку експериментів з упровадження моделі «Community Policing» (громадська поліція) у діяльність поліції на місцевому рівні. Експерименти виявились результативними та були високо оцінені керівництвом Міністерства Внутрішніх Справ, однак не отримали продовження внаслідок закінчення зовнішнього фінансування. Отже, українська поліція може працювати за моделлю «Community Policing», але для цього повинна бути політична воля, матеріально-технічна та організаційна підтримка з боку керівництва відповідних територіальних підрозділів Національної поліції та Міністерства внутрішніх справ у цілому.

В 2015 р. був ухвалений Закон України «Про Національну поліцію». Одним із головних компонентів поліцейської реформи стало врахування громадської думки при здійсненні оцінювання роботи поліції.

Відповідно до ст. 2 Закону «Про Національну поліцію» завданнями поліції є надання поліцейських послуг у чотирьох сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги⁷⁵.

Вищезазначений закон (ст. 5) передбачає співпрацю поліції з органами місцевого самоврядування, яка має здійснюватися відповідно до закону та інших нормативно правових актів⁷⁶.

Згідно із статтею 5¹ Закону України «Про Національну поліцію» ознаками належності до поліції є символіка поліції, однострій поліцейських, спеціальні звання, відомчі відзнаки, спеціальний жетон та службове посвідчення поліцейського. Закон забороняє використання органами місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами (органами державної влади, юридичними та фізичними особами) ознак належності, найменування поліції або похідних від нього, у тому числі викладених іноземною мовою, на одязі, транспортних засобах, будівлях, бланках документів, у найменуванні⁷⁷. Таке використання здійснюється

⁷⁵ Закон України «Про Національну поліцію» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

⁷⁶ Там само.

⁷⁷ Розділ I Закону України «Про Національну поліцію» доповнено статтею 5¹ згідно із Законом № 2584-VIII від 02.10.2018.

виключно поліцією, а в інших випадках – за рішенням керівника поліції.

Діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України⁷⁸.

З метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. Щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. Керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють⁷⁹.

Законодавство чітко визначає порядок взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Ця взаємодія має проходити у формі відкритих зустрічей, спільних проєктів, систематичного інформування громадськості.

Керівники територіальних органів поліції:

1) повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення;

2) з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, захо-

78 Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції. Документ z1041, 17.07.2017 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.

79 Стаття 86 Закону України «Про Національну поліцію» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

ди, які вживаються щодо попередження правопорушень⁸⁰.

Поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності. Поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності.

Контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України⁸¹.

Слід відзначити, що в Україні запустили проект «Поліцейський офіцер громади», який направлений на впровадження нового формату роботи дільничних офіцерів поліції, головною метою якого є поліцейська діяльність, орієнтована на громаду. Проект був презентований урочисто 28 травня 2019 р. у Києві на Софійській площі, він охоплює усі регіони держави: близько 30 тисяч населених пунктів, де мешкає майже 28 мільйонів громадян. Презентуючи проект Міністр внутрішніх справ Арсен Аваков зазначив, що у МВС продовжують розбудову поліції, виходячи з філософії та принципу «Служити та захищати»⁸². Суспільству пропонується новий рівень комунікації і поліцейського сервісу, так званий *community policing*, спроба запровадження якого уже була в Україні на початку 2000-х років. Передбачено два етапи реалізації проекту: у 2019 році – 802 об'єднані територіальні громади, а у 2020-му – вся територія держави.

Поліцейський офіцер громади – це наступний крок у реформі Національної поліції. Його основна мета – забезпечити кожну територіальну громаду окремим офіцером, який не тільки працюватиме на території цієї громади, але й житиме там. Оскільки поліцейський офіцер стане повноправним представником своєї громади (яка візьме на себе частину фінансової підтримки його роботи), то й звітуватиме він не тільки

⁸⁰ Там само.

⁸¹ Стаття 90 Закону України «Про Національну поліцію» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

⁸² В Україні запустили проект «Поліцейський офіцер громади» <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskij-oficer-gromadi>

перед керівництвом, але й перед самою громадою⁸³.

Правовий статус дільничних офіцерів поліції закріплюється в Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, яка була прийнята у 2017 р.⁸⁴.

Дільничні офіцери поліції здійснюють свою діяльність відповідно до Конституції України, Законів України «Про Національну поліцію», «Про попередження насильства в сім'ї», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», інших актів законодавства України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України. ДОП провадять свою діяльність на принципах верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства⁸⁵.

Серед завдань дільничних офіцерів поліції слід виділити: діяльність, що ґрунтується на принципі взаємодії з населенням на засадах партнерства та має на меті співпрацю з громадянами, громадськими організаціями, установами, підприємствами різних форм власності; взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування, населенням й утвореними відповідно до чинного законодавства громадськими формуваннями з охорони громадського порядку; виконання завдань, спрямованих на дотримання прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави.

З метою впровадження принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства дільничний офіцер поліції організовує роботу за такими напрямками:

- 1) протидія злочинності, профілактика правопорушень та охорона публічного порядку за участю населення;
- 2) співпраця з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних та культурних закладів, закладів захисту дітей з метою реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, обмін інформацією для подальшого її використання під час виконання службових обов'язків;

83 Поліцейський офіцер громади. Офіційний сайт Національної поліції: <https://www.npu.gov.ua/ya-tut.html>.

84 Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.

85 Там само.

- 3) визначення спільних пріоритетних напрямів роботи та її оцінювання з урахуванням думки і потреб громадськості.

Дільничний офіцер поліції проводить відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. Інформує про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території. Крім того, у межах поліцейської дільниці проводить серед населення роз'яснювальну роботу для формування у населення правової культури, негативного ставлення до суспільно небезпечних явищ з метою підняття іміджу поліції та про способи захисту і самооборони від злочинних посягань.

У взаємодії з органами соціального захисту населення місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, службами у справах дітей, благодійними, громадськими організаціями, представниками територіальних громад, спеціалізованими установами для осіб, які відбули покарання, дільничний офіцер поліції здійснює роботу із запобігання вчиненню правопорушень, у тому числі стосовно осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах⁸⁶.

Дільничному офіцеру поліції надається службове приміщення для виконання покладених на нього завдань із забезпечення правопорядку в межах поліцейської дільниці, яке називається поліцейська станція.

При розгляді питання про виділення службового приміщення під поліцейську станцію враховується можливість розміщення в ньому для спільної роботи дільничного офіцера поліції, його помічника, працівників групи реагування патрульної поліції та представників громадськості, забезпечення належними умовами для виконання покладених на них завдань.

Приміщення поліцейської станції забезпечується:

- 1) необхідною оргтехнікою та витратними матеріалами до неї, можливістю формувати та користуватися базами даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС, та мережею Інтернет, металевим шафою (сейфом) для зберігання службової документації, стаціонарними засобами зв'язку та спеціальними засобами індивідуального захисту;

- 2) табличкою із підсвічуванням з написом «Поліцейська станція» та із зазначеними на ній телефонами дільничного офіцера поліції та чергового територіального (відокремленого) підрозділу поліції;

- 3) меблями (столи, стільці, шафи для одягу та паперів) та інвентарем (інформаційні стенди, сейфи, вогнегасники, індивідуальні аптечки);

⁸⁶ Там само.

4) службовою документацією (настінний план поліцейської дільниці, контрольно-наглядова справа поліцейської дільниці, Журнал, Інструкція, нормативно-правові акти МВС, які регулюють діяльність поліції, організаційно-розпорядчі акти Національної поліції України);

5) спеціальною юридичною літературою⁸⁷.

Крім того, для виконання покладених на дільничних офіцерів поліції завдань, відповідно до законодавства України, забезпечуються автомобільним транспортом.

Дільничний офіцер поліції зобов'язаний виконувати службові функції на закріпленій за ним поліцейській дільниці в однострої з табельною вогнепальною зброєю, засобами зв'язку та спецзасобами. Поліцейська дільниця – це територія, що обслуговується дільничним офіцером поліції, із чисельністю населення, що не перевищує 6 тис. осіб у сільській місцевості та 7 тис. осіб – у містах.

Дільничні офіцери поліції при здійсненні своїх повноважень взаємодіють з органами (підрозділами) поліції, центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Розглянемо як на практиці здійснюється взаємодія органів місцевого самоврядування і поліції на Прикарпатті. 25 червня 2018 р., у смт. Ланчин Надвірнянського району в рамках проекту «Поліція громада – безпечний простір» було відкрито поліцейську станцію, яка обслуговує два села – Ланчин і Добротів (в загальному близько 12 тис. людей). Поліцейська станція розміщена в приміщенні селищного будинку культури. Для належних умов праці дільничного офіцера поліції, працівників груп реагування патрульної поліції обладнано два робочі кабінети оснащено їх комп'ютерною технікою, налаштовано інтернет, для можливості у подальшому підключення різних баз даних⁸⁸.

30 серпня 2018 р. у селі Рожнів Косівського району в приміщенні Будинку культури відкрили поліцейську станцію, яка обслуговує мешканців сіл Рожнів, Кобаки та Хімчин (загальна кількість населення близько 12 тис.). За кошти територіальної громади тут обладнано робочий кабінет поліцейського та встановлено комп'ютерну техніку⁸⁹.

87 Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>

88 На Прикарпатті у Ланчині відкрили поліцейську станцію https://zik.ua/news/2018/06/26/na_prykarpatti_u_lanchyni_vidkryly_politseysku_stantsiyu_1354113
https://zik.ua/news/2018/06/26/na_prykarpatti_u_lanchyni_vidkryly_politseysku_stantsiyu_1354113

89 У Косівському районі відкрилась перша поліцейська станція, <https://www.frankivchany.if.ua/53554-u-kosivskomu-raioni-vidkrylas-persha-politseiska-stantsiia-foto>

Майже рік у Галицькому районі працює поліцейська станція (чотири дільничні офіцери поліції, три оперативних працівники кримінальної поліції та група реагування патрульної поліції), яка обслуговує територію м. Бурштина та десятих прилеглих сіл.

1 листопада 2018 р. у Старих Богородчанах запрацювала в приміщенні Будинку культури поліцейська станція, яка обслуговує мешканців п'ятих сіл: Лесівка, Гринівка, Нивачів, Скобичівка та Старі Богородчани.

12 вересня 2019 р. розпочала роботу поліцейська станція (8 працівників) у Брошнів-Осадській ОТГ. Поліцейські обслуговуватимуть чотири села, де проживає більше 10 тис. мешканців⁹⁰. Для працівників поліції виділили окреме приміщення у Народному домі, де за кошти ОТГ було зроблено ремонт, завезено меблі та комп'ютерну техніку, виведено камери спостереження.

Загалом, в Івано-Франківській області працює тепер дев'ять поліцейських станцій. На сьогодні, Головним управлінням Національної поліції в Івано-Франківській області продовжується робота по втіленню проекту «Поліція, громада – безпечний простір», а саме відкриття нових поліцейських станцій на території ОТГ області.

Зусилля поліції та органів місцевого самоврядування спрямовані на те, щоб у кожній ОТГ був свій поліцейський, який буде активно співпрацювати з громадою, на місцевому рівні вирішувати проблеми у межах своїх компетенції. Відтепер поліцейські, які будуть поруч з населенням, оперативніше реагуватимуть на звернення громадян і сама присутність поліції сприятиме профілактиці правопорушень на територіях обслуговування.

Бібліографія:

Пітер Вілсон Практичний посібник для поліцейських, що взаємодіють з громадою. Консультативна місія Європейського Союзу,
https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/pdf/Posibnik_zv_gromaga2LQ3.pdf.

Закон України «Про Національну поліцію» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379),
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

Розділ І Закону України «Про Національну поліцію» доповнено статтею 5-1 згідно із Законом № 2584-VIII від 02.10.2018.

Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції. Документ з 1041, 17.07.2017,
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>,

Стаття 86 Закону України «Про Національну поліцію» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379),
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

⁹⁰ На Прикарпатті відкрито ще одну поліцейську станцію Івано-Франківська область:
https://if.npu.gov.ua/news/zagalna-informacziya/na-prikarpatti-vidkrito-shhe-odnu-policzejsku-stanciyu/?fbclid=IwAR20dn2kjA1_rHfCtG4l5RLa6IssUZPSAYrYCFfKzbpBW712iAdn7A2Lvly.

В Україні запустили проект «Поліцейський офіцер громади»,

<https://www.kmu.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskij-oficer-gromadi>,

Поліцейський офіцер громади. Офіційний сайт Національної поліції,

<https://www.npu.gov.ua/ya-tut.html>.

Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції,

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.

На Прикарпатті у Ланчині відкрили поліцейську станцію,

https://zik.ua/news/2018/06/26/na_prykarpatti_u_lanchyni_vidkryly_politseysku_stantsiyu_1354113https://zik.ua/news/2018/06/26/na_prykarpatti_u_lanchyni_vidkryly_politseysku_stantsiyu_1354113.

У Косівському районі відкрилась перша поліцейська станція,

<https://www.frankivchany.if.ua/53554-u-kosivskomu-raioni-vidkrylas-persha-politseiska-stantsiia-foto>.

https://if.npu.gov.ua/news/zagalna-informacziya/na-prikarpatti-vidkrito-shhe-odnu-policzejsku-stancziyu/?fbclid=IwAR20dn2kjA1_rHfCtG4l5RLa6IssUZPSAYrYCFfKzbpBW712iAdn7A2LvIY

ВІРА БУРДЯК, ЮРІЙ МАКАР

Czerniowiecki Uniwersytet Narodowy im. Jurija Fedkowycza w Czerniowcach

Екологія довкілля у діяльності територіальних громад

Заявлена на цьогорічній конференції проблема «Територіальне самоврядування в системі безпеки держав Східної та Центральної Європи», на наш погляд, доволі актуальна. Безпека – загалом багатоаспектне поняття, адже розрізняють безпеку військову, економічну, соціальну, екологічну тощо. У найзагальнішому вигляді безпека розуміється як надійність системи життєзабезпечення та відсутність загроз для життя людей і їх діяльності, а для цього необхідно забезпечити чисте довкілля, що складає одну з основних функцій у діяльності територіальних громад.

У сучасній Україні антропогенне і техногенне навантаження на навколишнє середовище, на жаль, в декілька разів перевищує відповідні показники у порівнянні з розвинутими країнами світу та продовжує збільшуватися. Виходячи з цієї складної ситуації, реалізація екологічної політики держави та вирішення місцевих екологічних проблем доволі важливий і складний напрям внутрішньої і зовнішньої політики держави, пов'язаний з відтворенням природних ресурсів, забезпеченням стабільності природної охоронної системи, дотриманням безпеки життєдіяльності населення, втілення дієвих механізмів екологічної політики, покращення її через діяльність органів місцевого самоврядування.

Тривалість життя в Україні складає у середньому 66 років (у Швеції – 80, у Польщі – 74 рр.). Значною мірою це зумовлено антропогенним навантаженням на навколишнє природне середовище, зокрема його забрудненням підприємствами в основному гірничо-видобувної, хімічної, металургійної промисловості, енергетичного сектору. В Україні найвищий в Європі рівень розораності земель, споживання водних ресурсів, вирубування лісів. Майже 15% території України з населенням понад 10 млн перебуває у критичному екологічному стані. Щільність викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря останнім часом становить понад 130 кг на кожного мешканця, що значно вище зазначених показ-

ників у розвинутих країнах світу. Експерти визначають вісім екологічних проблем України: неякісна вода, забруднення повітря, деградація земельних ресурсів, знищення лісів, небезпечні геологічні процеси, побутові відходи, об'єкти військової діяльності, Чорнобильська катастрофа⁹¹.

В Україні велика частина водних об'єктів втратила природну чистоту, порушена її здатність до самоочищення. У ряді областей обсяг скидання забруднених вод у річки перевищує обсяг природного стоку. Водні об'єкти забруднені сполуками важких металів, нафтопродуктами, азоту, сульфатами, фенолами. Витрати свіжої води на одиницю випущеної продукції в Україні перевищують аналогічні показники у Франції в 2,5 рази, Німеччині та Великобританії – у 4,3 рази. Нині у державі накопичено понад 35 млрд т відходів, 17% території України зазнає підтоплення і понад 18% ґрунтів вражено інтенсивною ерозією.

Вже тривалий час у державі відсутня ефективна система управління в сфері охорони навколишнього середовища, відбувається повільне, не таке як очікувалося, проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки, що веде до збільшення рівня забруднення та зумовлює підтримку старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів.

У кінці минулого століття парламент прийняв нормативно-правовий акт, що визначав екологічну політику і стратегію держави. Це була постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР (188/98-ВР) «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Втім, з часом багато положень постанови втратили актуальність. Відбулися певні події на міжнародному рівні, що визначили подальший розвиток екологічних стратегій. А суттєві зрушення щодо посилення економічної діяльності, які відбулися і в Україні, зумовили потребу розробки проекту нової стратегії на тривалу перспективу.

Нова стратегія відображена в «Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року». Вона врахувала процеси глобалізації економіки, розвиток ринкових відносин, рішення Київської конференції міністрів навколишнього природного середовища «Довкілля для Європи» (2003 р.), Всесвітнього саміту зі сталого розвитку в місті Йоганнесбурзі (2002 р.), перспективи вступу України до СОТ, положення ряду міжнародних зобов'язань держави в сфері охорони довкілля⁹².

91 Москаленко О., Вісім екологічних проблем України. URL: <https://news.finance.ua/ua/news/235280/visim-ekologichnyh-problem-ukrayiny> (05.09.2018).

92 Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI //Офіційний вісник України, 2011, №3.

Положення Концепції узгоджені з Конституцією України, ст. 66 якої наголошує, що обов'язок кожного громадянина України уникати забруднення природи та відшкодовувати завдані збитки. Тож поліпшення стану навколишнього середовища, дотримання екологічної безпеки людини і раціональне використання природних ресурсів – досить важливі положення.

А ст. 143 Конституції передбачає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, яке є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують і ліквідують комунальні підприємства, організації і установи, здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції⁹³.

Слід наголосити, що ефективне управління екологічною діяльністю дає можливість соціально-економічного розвитку держави без забруднення оточуючого середовища. Сподіваємося, що європейський напрям розвитку соціально-економічної сфери, який визначила для себе Україна, ознайомлення і застосування досвіду держав ЄС, допоможе нашій державі вийти на якісно новий рівень, через комплекс заходів спрямованих на досягнення вищого рівня, зокрема у сфері охорони довкілля. Певні очікування у цій справі покладені на реформу децентралізації.

В Україні процес децентралізації розпочався в 2014 р. з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади⁹⁴, Закону «Про співробітництво територіальних громад», Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та змін до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації. Цей процес дозволив сформувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і потужний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ)⁹⁵.

93 Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змін. та допов., внесеними Законом України № 1401-VIII від 02.06.2016//Відом. Верхов. Ради України, 2016.

94 Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

95 Бородин Є.І., Тарасенко Т.М. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні//Аспекти публічного управління, 2015, №4, с. 58.

На кінець травня 2018 р. в Україні було створено 733 ОТГ. Всього в Україні мають створити за планом реформи децентралізації 1,5 – 1,8 тис. ОТГ. Тобто зараз створена майже половина від запланованої кількості ОТГ до 2020 р. Найбільше ОТГ сформовано в Дніпропетровській області – 56 громад, а найменше – в Закарпатській, де поки лише шість ОТГ. У Чернівецькій області вже створено 29 об'єднаних територіальних громад⁹⁶. Децентралізація дала громадам значний інструментарій і можливості для дотримання безпеки чистого довкілля та забезпечення повноцінного місцевого розвитку. Новостворені ОТГ розпочали виконання покладених на них обов'язків, зокрема і в екологічній сфері. ОТГ отримали для діяльності такі повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб, на власні повноваження; на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт)⁹⁷.

Такі зміни вже дали перші результати. Власні доходи місцевих бюджетів за 2014-2018 рр. зросли на понад 100 млрд гривень. Темпи зростання місцевих податків та зборів у ОТГ становлять 29,4%, що більше від середнього по Україні на 24,9%. Зокрема плата за землю зросла на 20%, доходи з податку на нерухомість – понад 70%. Видатки бюджету розвитку в розрахунку на одну особу порівняно з минулим збільшилися у 1,5 рази⁹⁸.

ОТГ, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю й удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику.

Після прийняття низки законів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин громади матимуть право розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Верховна Рада України прийняла закони, які надають можливість децентралізувати частину

96 Створення об'єднаних територіальних громад в Україні. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/05/22/infografika/suspilstvo/stvorenniya-obyednanyx-terytorialnyx-hromad-ukrayini> (04.09.2018).

97 Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: ТОВ «Софія-А», 2015, с. 68.

98 Крегул Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право, 2017. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/uazt_2017_1_4.pdf. (06.09.2018).

повноважень центральних органів виконавчої влади про надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи – передавши їх на рівень громад.

Підготовлений законопроект про муніципальну варту, завдяки якому органам місцевого самоврядування буде надано дієвий інструмент наведення порядку на підлеглий території. Муніципальна варта – це структура, яка має стежити за дотриманням правопорядку, опікуватись питаннями благоустрою, незаконних звалищ, місць для паркування тощо. Вона в жодному разі не може займатися кримінальними справами – це виключно компетенція поліції⁹⁹.

Готуються законопроекти, покликані чітко розмежувати повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-економічного розвитку, інфраструктури між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на кожному з територіальних рівнів адміністративно-територіального устрою держави.

Одержані в результаті децентралізації повноваження та ресурси надали органам місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку екологічної безпеки територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури. Місцева влада тепер зацікавлена в розвитку інвестиційної привабливості своїх територій на благо громади, адже сплачені тут податки підуть на підвищення якості життя мешканців власної території. Різноманітні дозволи та реєстраційні документи для ведення бізнесу можна буде отримувати на місцях, громади зможуть самостійно залучати інвестиції, сприяючи соціально-економічному розвитку.

Переваги реформи безліч громад відчували вже сьогодні: в їх містах, селах і селищах приводять до ладу дороги, будують водогони, ремонтують медичні та освітні заклади – все те, що десятиліттями перебувало у занепаді. Реформа дала поштовх до повноцінного розвитку громад, можливість поліпшити життя у кожному населеному пункті та в державі в цілому і дозволяє усім громадянам самостійно господарювати там, де вони живуть. Добровільне об'єднання територіальних громад впродовж 2014-2018 рр. – значний позитивний результат і зміни на краще. Тому сприяння максимальному подальшому процесу є одним з головних завдань. По всій території України мають бути створені дієздатні органи місцевого самоврядування базового рівня – територіальні громади¹⁰⁰.

99 Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади: Напрямки змін / За заг. ред. д. держ. упр., проф. Куйбіди В.С. Львів: Видавництво «Астролябія», 2013, С. 66.

100 Кресіна І., Стойко О. Перспективи децентралізації влади у контексті регіональної політики України. Чи йдемо в Європу? // Публічне право, 2017, №2, С.15.

Тож реалізація проблеми чистого довкілля доволі ефективна при її виконанні на рівні ОТГ. Тому, що більшість питань пов'язаних з довкіллям вирішує місцеве самоврядування. Крім того, ОТГ більше може врахувати екологічні інтереси населення певної території. Саме через систему ОТГ повинна здійснюватися політика охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, підтримки екологічного балансу. На рівні територіальної громади найповніше поєднуються духовні й екологічні інтереси населення, культурні й екологічні традиції. Тому місцевому самоврядуванню як органу ОТГ, управлінському механізму взаємодії суспільства та природи надається пріоритет.

Низка рішень, що приймаються ОТГ, породжена діяльністю, яка здійснюється на рівні місцевого самоврядування. Територіальні громади будують і експлуатують комунальну інфраструктуру – системи питної води, каналізації тощо; проводять контроль за будівництвом житла і промислових об'єктів; встановлюють місцеві норми охорони навколишнього середовища; формують частку природоохоронного фонду тощо. На вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища впливають багато суб'єктів соціальних відносин, кожен з яких діє в межах повноважень, визначених законодавством і які разом становлять систему суспільно-державного регулювання охорони довкілля на місцевому рівні.

Громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування правомочні безпосередньо розглядати та вирішувати питання, віднесені до самоврядних повноважень. Деякі питання можуть вирішуватися безпосередньо населенням відповідної ОТГ, яким належить право обирати представницькі органи самоврядування, виражати свою волю на місцевому референдумі, загальних зборах громадян, реалізувати право на місцеві ініціативи, громадські слухання, здійснювати контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Однак більшість повноважень все ж реалізується органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» окремо визначає компетенції представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад і їх виконавчих органів, сільського, селищного, міського голови.

Водночас для вирішення екологічних проблем в Україні на державному рівні використовують економічні важелі, а застосування природоохоронних заходів у межах ОТГ здебільшого має менший результат. Це пов'язано з тим, що значні екологічні проблеми (Чорнобильська катастрофа, викиди хімікатів в Армянську АР Крим тощо) частіше вима-

гають втручання на державному, чи регіональному рівні, а ОТГ не має змоги вирішити їх самотужки. Попри це, регіональні органи виконавчої влади розглядають проблеми природного охоронного значення в площині економічної доцільності, а тому більшість екологічних питань залишаються не вирішеними.

Таким чином, ОТГ у містах, селах і селищах, їх виконавчі органи, голови з метою реалізації повноважень, наділяються правами організаційно-дорадчого, координаційно-контрольного, санкціонуючого та правового характеру. На практиці посадові особи ще недостатньо використовують визначені законодавством права для виконання своїх повноважень. На нашу думку, це зумовлено відсутністю певних знань і досвіду ОТГ у сфері екології та недосконалістю чинного законодавства (дублювання функцій, зміщення повноважень, невизначеність щодо предмету діяльності тощо). Однак слід пам'ятати, що екологічна політика, яку реалізують частіше все ж органи ОТГ та їх посадові особи, має бути спрямована, у першу чергу, на формування повноцінного якісного середовища для життєдіяльності громадян.

Бібліографія:

- Бородін Є.І., Тарасенко Т.М., Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні//Аспекти публічного управління, 2015, №4.
- Ганущак Ю., Реформа територіальної організації влади. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: ТОВ «Софія-А», 2015.
- Ганущак Ю.І., Територіальна організація влади: Напрямки змін/За загред. д. держ. упр., проф. Куйбіди В.С. Львів: Видавництво «Астролябія», 2013.
- Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змін та допов., внесеними Законом України № 1401-VIII від 02.06.2016//Відом. Верхов. Ради України, 2016.
- Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
- Крегул Ю., Реформування місцевого самоврядування в Україні//Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право, 2017. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/uazt_2017_1_4.pdf.
- Кресіна І., Стойко О., Перспективи децентралізації влади у контексті регіональної політики України. Чи йдемо в Європу?//Публічне право, 2017, №2.
- Москаленко О., Вісім екологічних проблем України. URL: <https://news.finance.ua/ua/news/235280/visim-ekologichnyh-problem-ukrayiny>.
- Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI //Офіційний вісник України, 2011, №3.
- Створення об'єднаних територіальних громад в Україні. URL: <https://www.slovoudilo.ua/2018/05/22/infografika/suspilstvo/stvorenniya-obyednanyx-terytorialnyx-hromad-ukrayini>.

ІРИНА БУТИРСЬКА

Czerniowiecki Uniwersytet Narodowy im. Jurija Fedkowycza w Czerniowcach

Ефективна соціальна політика – умова безпеки розвитку територіального самоврядування

Актуальність дослідження даної теми зумовлена теоретичною і практичною значимістю проблем, пов'язаних з аспектами розвитку соціальної політики, від ефективності якої значною мірою залежить безпека розвитку територіального самоврядування. З кінця ХХ ст. соціальну політику розуміють як важливий фактор демократичного розвитку держав. Більшість держав ЦСЄ, Африки, Латинської Америки повалили авторитарний устрій і перейшли до демократії, що спонукало аналіз джерел змін соціальної політики і прогнозування їх наслідків.

Від концептуального розуміння природи соціальної політики, яку ведуть держави, залежить їх прогрес, стан демократії і інститутів громадянського суспільства, територіальних громад, цілей, механізмів політичного і соціально-економічного розвитку, ставлення державних об'єднань до людини як найвищої цінності. Адже соціальна політика – «амортизатор» накопичених проблем, яка надає стійкості політичній системі. Реалізація соціальної політики в більшості держав є складною і суперечливою, під значним впливом політичних сил (лідерів держави, політичних інститутів), залежить від внутрішньої і зовнішньої державної політики. Вибір оптимальної моделі соціальної політики держав, здатної запобігти їх сповзанню вниз, відкриває перспективи руху до вищого рівня цивілізаційного поступу і має особливе значення.

Взаємодія політичних, соціальних, економічних, об'єктивних і суб'єктивних факторів у політиці держав, гострі протиріччя, соціально-політична напруга, пов'язані з усталеною уявою населення про стабільну соціальну захищеність, як виняткову сферу діяльності керівництва, що значно ускладнює їх демократизацію й євроінтеграцію. Це входить у протиріччя з кризовим станом деяких нових членів Європейського Союзу, їх соціальною політикою, обмеженим виконанням

соціальних функцій, реаліями, коли держава – важливий, але не єдиний суб'єкт соціальної дії.

Трансформація політичних інститутів у державах-кандидатах на вступ до ЄС, змусила радикально переглянути теорії розвитку держави і суспільства, їх соціальної політики, розуміння природи політичних і соціальних процесів у нових і усталених демократіях; спонукала до аналізу й узагальнення політичних чинників розвитку соціальної політики ЄС.

Проблема досить актуальна і для України, яка активно реформується, зокрема зміни у соціальній сфері займають одне з важливих місць. У преамбулі Конституції України вказано прагнення «розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу». Це парадигма соціально-відповідальної держави, яка накладає серйозні зобов'язання на інститути влади в розробці і реалізації соціальної політики; подолання в Україні кризи соціальної держави. Завдання актуальні для кожної держави Заходу і ЦСЄ, а досвід у соціальній сфері важливий як реальний зразок для запозичення.

При аналізі соціальної політики держав п'ятого розширення ЄС як умови безпеки розвитку територіального самоврядування було виявлено, що єдиної моделі розвитку соціальної політики для всіх держав ЄС ще не існує. Кожна із нових держав-членів ЄС унікальна, тому і визначення напряму її соціальних реформ теж оригінальне, оскільки залежить від політичної системи держави, стану економіки та її потенціалу, динаміки розвитку, соціального середовища і багатьох інших чинників. Водночас дослідження показників розвитку соціальної політики нових держав-членів ЄС за різними критеріями (зокрема, за Індексом соціального прогресу, Індексом людського розвитку, рейтингом Global Index of Retirement Index, Індексом глобалізації тощо), вказує на різну ефективність соціальних реформ.

Вважаємо, що доцільно здійснити умовний поділ досліджуваних держав, відповідно до особливостей їх функціонування, рівня розвитку, статусу на дві групи – держав-лідерів реформування соціальної політики та держав так званої «екстенсивної групи». Чехію, Польщу, Словаччину, Словенію та Угорщину часто відносять до категорії лідерів п'ятого розширення за успіхами в політичній трансформації, адаптації до правових норм ЄС, економічного розвитку і, відповідно, певними досягненнями у соціальній політиці. Поділ ґрунтується на усвідомленні ролі та місця держави серед країн ЄС у напрямі здобутків держави добробуту.

Так, у розрізі соціальної політики серед нових держав-членів ЄС, лідери характеризуються вищим рівнем добробуту населення у сферах якості життя, матеріального достатку, здоров'я, освіти тощо. Вони випе-

реджають інші держави за прогресивними соціальними змінами, впровадженням соціальних реформ, оптимізацією витрат на них, завершенням реформ децентралізації та створенням об'єднань територіального самоврядування та їх виконавчих органів.

Держави-лідери займають домінуючі позиції за показниками ефективного соціального розвитку, їх успіхи визнані іншими державами. Такі держави є, так би мовити, зразком, з яким порівнюють можливості решти держав, що намагаються її наслідувати.

Водночас серед держав Європейського Союзу є значні відмінності в рівні життя й економічного розвитку, які з кожним розширенням поглиблюються. У п'ятому розширенні населення, що проживає в регіонах з ВВП на душу населення менше 1/3 середнього показника по Європейському Союзу, зросло з 24 до 62 млн (що складало 20% населення ЄС). Розширення ЄС на Схід пов'язане не лише з появою в його складі відносно успішних держав, але й таких, що мають значні економічні контрасти. Найважливішим показником для оцінки міждержавних контрастів Евростат визнає розмір ВВП на душу населення. За цим показником найбідніші держави – це Болгарія та Румунія. ВВП на душу населення в Болгарії у 2007 р. (рік вступу у Спільноту) складав лише 12,7% від середнього по Європейському Союзу. Схожою була ситуація в Румунії і Литві, де ВВП на душу населення складав лише 27% від середнього по ЄС та в Латвії, в якій він досягнув – 25,3%¹⁰¹.

У «нових» державах Європейського Союзу величезний розрив у рівні розвитку з Спільнотою найчастіше не має політичного забарвлення. Одні з них мали кращі стартові умови при підготовці до вступу в Європейський Союз, другі мали більш стабільний політичний розвиток, ще інші відзначалися непохитною волею до «повернення в Європу». Найбільший обсяг фінансування соціальної політики, який виділяв Європейський Союз для нових членів організації за напрямом «Інвестиції для зростання і зайнятості», був призначений для найменш розвинених держав, з ВВП на душу населення за показником купівельної спроможності (ПКС) нижче 75% від середнього рівня по ЄС. Такі держави розміщені в основному в Центральній-Східній та Південній Європі.

Держави, які успішно співпрацюють з Європейським Союзом, швидко й інтенсивно розвиваються, а інші – позначені тим, що важче адаптуються до вимог ЄС. Умовно – це т.зв. «група екстенсивного» розвитку, яка ніби перебуває «на другому плані». Держави Балтії, Республі-

101 Eurostat Regional Yearbook 2014. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. P.120. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/cooperation/european-territorial (10.06.2017).

ку Болгарію і Румунію можна об'єднати в одну групу та досліджувати їх окремо.

Так, наприклад, соціальну політику в Республіці Польща розуміють як дії держави й інших організацій у формуванні умов праці, життя і соціальних умов населення, спрямованих на забезпечення соціального захисту населення в кожній гміні, потреб вищого добробуту і громадського спокою в державі. На соціальній політиці ґрунтуються державні інститути: система освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, сімейної політики, екології, соціальної психології, тобто всі сфери життя людини. Соціальна політика визначає інші напрями державної політики. Влада, проводячи державну соціальну політику, опирається на Конституцію, в ст. 2 якої записано, що Республіка Польща є державою «реалізації принципів соціальної справедливості»¹⁰². Окремі положення Конституції конкретизують цю статтю, оскільки соціальною політикою опікуються крім Міністерства праці і соціального захисту, також Міністерства освіти, культури, сільського господарства, регіональної політики, охорони здоров'я, тобто майже весь Кабінет уряду.

З 1989 р. у Республіці Польща загострилися старі соціальні проблеми (безробіття, бідність, соціальне відчуження, бездомність) і з'явилися нові явища та соціальні патології (криза сім'ї, старіння, масова міграція, кібернасильство, психологічна залежність). Прагнучи вирішити ці проблеми, держава, іноді ефективно, іноді епізодично і невпевнено¹⁰³, але намагалася швидше провести децентралізацію влади, передати більше владних важелів на нижчий рівень, з тим, щоб кожна людина перебувала у суспільному оточенні, відчувала турботу, щоб її не залишали на одинці з власними проблемами та інтересами, а надавали допомогу чи підтримували представники територіального об'єднання. Польський досвід свідчить, що такий підхід можливий і реальний лише при дієвому територіальному самоврядуванні.

Наголосимо, що при реалізації соціальної політики, в Республіці Польща було чотири реформи, які провели прем'єр Є. Бузек і політична коаліція АВС¹⁰⁴ у 1999 р.: реформи в освіті, управлінні, охороні здоров'я і пенсійній системі. Це були пошуки власного шляху, на відміну від періоду імітації закордонних взірців початку 90-х рр. Особливість цих потужних реформ полягала в децентралізації і маркетингації громадських

102 Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г.

URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm> (дата звернення: 10.10.2014).

103 *Polityka społeczna dziś i jutro. Opinie ekspertów*/red. J. Supińskiej. Warszawa: Wyd. Instytutu Spraw Publicznych, 1999, s. 19-22.

104 АВС (польською мовою – Akcja Wyborcza Solidarność (AWS)) – політична коаліція Польщі, яка об'єднувала широкий спектр політичних партій і громадських організацій правочентристської та антикомуністичної спрямованості, здебільшого християнських демократів і консерваторів.

послуг, утворенні нових структур адміністрації, шкіл і приватних фондів пенсійного страхування. Втім, недоліком кардинальних змін була непослідовність реформ, їх різні наслідки. Деякі експерти пишуть, що одночасне проведення чотирьох основних реформ і відсутність експериментів в управлінні процесами змін, створило в суспільстві величезні труднощі, часто викликало не сприйняття та навіть відвертий спротив¹⁰⁵.

Саме тому, щоб запобігти проявам соціальної напруги, у ході реформ уряд проводив посилену роз'яснювальну роботу серед низових структур територіального самоврядування. Слід зазначити, що уряди, незалежно від їх партійного представництва й уподобань дослухалися до думок, побажань і рекомендацій органів територіального самоврядування. Правлячі партії проявляли велику мужність і рішучість, вміння вчитися на власних помилках, сприймати критику. Багато аналітиків і нині негативно оцінюють введення повітів в адміністративну структуру, вважають їх зайвим рівнем самоврядування. Дехто має сумнів у потребі створення гімназій¹⁰⁶, інші – приватних пенсійних фондів. Тож з часом частину реалізованих реформ спершу відмінила СЛД¹⁰⁷ (ліквідація страхових фондів), потім ПО¹⁰⁸ (обмеження відкритих пенсійних фондів). Правляча ж нині партія ПіС¹⁰⁹ теж намагається переглянути соціальні функції місцевих органів влади стосовно рецентралізації та виступає за ліквідацію середніх шкіл.

Схожі приклади мали місце і в інших нових державах-членах Європейського Союзу з Центрально-Східної Європи.

Таким чином, підсумовуючи, слід зазначити, що в тих державах, уряди яких цілеспрямовано намагаються проводити ефективну соціальну політику, переймаються проблемами та турботами громадян, надають великого значення розвитку територіальних громад – формуються конкретні умови для розвитку безпеки суспільства і, відповідно, безпеки територіального самоврядування.

105 K. Peter-Bombik, A Szczudlińska-Kanoś, *Partycypacyjny wymiar powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych w Małopolsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. *Seria Administracja i Zarządzanie*. 2016. № 35. s. 89.

106 Grewiński M. Sytuacja dzieci obszaru pogranicza wschodniego. *Wiadomości Statystyczne*. 2000. № 5. S. 14.

107 СЛД (Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)) – соціал-демократична партія Польщі.

108 ПО (Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej (PO)) – польська ліберально-консервативна політична партія. Її заснували 19 січня 2001 р. три політики: Анджей Олеховський, Мацей Плажинський і Дональд Туск (Олеховський і Плажинський згодом вийшли з партії).

109 ПіС (Prawo i Sprawiedliwość) – консервативна політична партія Польщі.

Бібліографія:

- Батанов О., Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки, “Вісник Центральної виборчої комісії”, 2008, № 2 (12).
- Безпека громади: пошук спільних рішень, 2018.
- Вишницька А., Хто й як дбає про безпеку в громадах, <http://cop.org.ua/ua/ukrainskyi-dosvid/khto-j-yak-dbae-pro-bezpeku-u-gromadakh>.
- Гудзь Т. І., Розширення компетенції органів місцевого самоврядування як передумова створення муніципальної міліції, “Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна”, 2009, № 841.
- Закон України “Про благоустрій населених пунктів” від 10.06.2017 р., “Відомості Верховної Ради України”, 2005, № 49, ст. 517, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15-vp>.
- Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р., “Відомості Верховної Ради України”, 1997, № 24.
- <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp>.
- Закон України “Про участь громадян в охороні громадського правопорядку і державного кордону” від 22.06.2000 р., “Відомості Верховної Ради України”, 2000, № 40.
- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14-vp>.
- Збірка кращих практик місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту та безпеки громад (2016 – 2017 рр.), 2018.
- Звіт про роботу громадського формування з охорони громадського формування «Варта Приорілля» за 2017 – 2018 рр.
- Капітонова Н. В., Муніципальна поліція: плюралізм наукових підходів, “Держава та регіони: Серія «Право», 2017, № 1 (55).
- Кулембет А., Мріємо, щоб у кожному ОСМД був вартовий, <https://gurt.org.ua/news/informator/45926/>.
- Матюхіна Н. П., Муніципальна поліція: окремі сторінки минулого та сьогодення (зарубіжний досвід), “Форум права”, 2009, № 3.
- Новий підхід у роботі Нацполіції. Що змінив СоР за рік, “Українська правда”, 2017, 3 лип., <https://life.pravda.com.ua/society/2017/07/3/225049/>.
- Орлов В. А., Конституційно-правова основа громадського порядку, “Вісник Маріупольського державного університету. Серія “Право”, 2013, вип. 5.
- Орлов В. А., Територіальна громада – фундатор громадського порядку адміністративної одиниці, “Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична”, 2014, вип. 4.
- План роботи ГФ ОГП «Варта Приорілля» та представників поліції щодо чергування по охороні громадського порядку під час державних та релігійних свят і проведення масових заходів на 2018/2019 рр.
- Приорільська правда (газета Царичанської ОТГ), 2017, № 22, 10 лип., с. 1.
- Статут громадського формування з охорони громадського формування «Варта Приорілля» на території Царичанської селищної ради Царичанського району Дніпропетровської області.
- Чванько Л., «Шерифи» чи муніципальна поліція: яку форму організації безпеки обирають громади, <https://www.prostir.ua/?news=sheryfy-chy-munitsypalna-politsiya-yaku-formu-orhanizatsiji-bezpeky-obyayut-hromady>.

ВЛАДИМИР ЮРЬЕВИЧ МЕДЯНИК

Uniwersytet im. Alfreda Nobla w Dnipro

Муниципальная варта як одна з форм безпекової політики територіальної громади

Одним із актуальних завдань органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації можна назвати громадську безпеку й охорону правопорядку. З початком даної реформи в 2014 р. місцеві громади дістали більше управлінських повноважень, а тому й почали шукати нові можливості й розглядати нові формати організації правопорядку на місцях.

Відчуваючи необхідність у створенні безпечного середовища й прагнучи підвищити авторитет місцевих органів охорони громадської безпеки, перед владою постало питання: яка форма організації безпеки найбільше підходить об'єднаній територіальній громаді? Дискусії про те, як цей механізм працює або повинен працювати, які є ризики та переваги, точаться не тільки через відсутність системного досвіду роботи муніципальних органів правопорядку, а й через наявність певних прогалин у законодавстві.

Ступінь наукової розробки проблеми. Дослідженням повноважень територіальних громад у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян займалися Т. Гудзь, Н. Капітонова, Н. Матюхіна, В. Орлов та ін. У той же час на сучасному етапі досить мало досліджень, в яких би йшла мова про роль територіальної громади у створенні безпекових органів і громадських об'єднань з питань правопорядку на власній території.

Метою даної статті є вивчення основних форм організації об'єднаних територіальних громад України у сфері безпеки та громадського правопорядку. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання дослідження:

- розглянути основні особливості безпекової політики територіальних громад;

- проаналізувати різні форми організації безпеки на місцях;
- дослідити діяльність громадського формування «Варта Приорілля» як приклад практики муніципальної влади Дніпропетровщини в створенні безпечного середовища та координації безпеки на рівні ОТГ;
- простежити структуру й територію діяльності громадського формування «Варта Приорілля»;
- виокремити умови прийняття та розглянути графік спільного патрулювання місцевої поліції та громадського формування «Варта Приорілля» під час відзначення важливих державних подій та різного роду свят;
- показати заходи, які вживаються поліцією та громадським формуванням «Варта Приорілля» з попередження правопорушень.

Виклад основного матеріалу дослідження

Процес децентралізації влади на місцях, який проходив майже одночасно з реформуванням правоохоронних органів та створенням Національної поліції, призвів до того, що через брак дільничних міліціонерів об'єднані територіальні громади почали брати частину правоохоронних функцій на себе, ініціюючи появу різного роду форм контролю громадської безпеки – громадських формувань з охорони правопорядку, поліцейських станцій, безпекових центрів, запровадження муніципальних варт, інституту «шерифів» чи громадських помічників.

Задля пошуку найбільш оптимального та ефективного формату організації безпеки на місцях та профілактики правопорушень в громадах Асоціація об'єднаних територіальних громад України регулярно проводить різноманітні обговорення у формі громадських слухань та круглих столів. Яскравим прикладом є проведення секторальної платформи «Безпека в громаді» за участю голови правління Мережі правового розвитку Наталі Бімбірайте, де розглядалися механізми створення в громадах безпечного середовища для мешканців та охорони громадського правопорядку на місцях.

Слід зазначити, що Н. Бімбірайте на основі вивчення досвіду безпекової політики на рівні муніципальної влади виокремила сім організаційних форм забезпечення безпеки в громадах: 1) запровадження посад інспекторів ОТГ з охорони правопорядку та благоустрою; 2) громадські формування; 3) поява інспекторів з інформування населення по охороні правопорядку від центрів зайнятості за програ-

мою «Шериф»; 4) добровольці або «народні патрульні»; 5) поліцейські станції; 6) центри безпеки¹¹⁰.

Аналізуючи проблеми безпеки в територіальних громадах та шляхи вирішення правопорушень на місцях, виникають питання «Який формат контролю громадського правопорядку в сучасних умовах буде найбільш оптимальним та ефективним для територіальних громад?», «Що буде більш доцільним: запровадження на рівні громад інституту «шерифів» чи створення муніципальної варти?»

Однією з форм безпекової політики ОТГ можна назвати появу інституту «шерифів». У такому разі на території декількох сіл, які входять до ОТГ, працює дільничний інспектор, який повинен не лише реагувати на різного роду злочини, але й вести превентивну роботу. На офіційному рівні посада «шерифа» в Україні поки що не існує, а виконання його функцій з огляду на це покладається на інспекторів сільських рад, членів громадських формувань, помічників дільничних інспекторів або людей, які виконують громадську роботу з інформування населення. Разом з тим, «шериф» може брати на себе роз'яснювальну роботу та профілактику злочинів, у той час як поліцейські займаються їх розкриттям. Будучи людиною, яка, по суті, інтегрована в громаду, «шериф» запроваджує різні ініціативи з протидії домашньому насильству, створює певні молодіжні програми задля запобігання громадському осуду.

Яскравим прикладом діяльності інституту «шерифів» в Україні можна назвати інспектора сільської ради Старої Збур'івки Херсонської області Віктора Кривобородька, який уже більше десяти років працює фактично громадським поліцейським, а виплата йому заробітної плати покладається на сільську громаду. Завдяки Херсонському обласному центру зайнятості дана ініціатива отримала продовження на рівні області. Так, за програмою «Шериф», центр запропонував громадам здійснювати підбір інспекторів та погодився здійснювати оплату їхнього навчання. Після проходження навчання в Старій Збур'івці з'явився другий «шериф» - Володимир Рудковський, а реалізація проекту «Шериф» задля вивчення реальної ситуації в малих та середніх громадах України, крім Херсонської, почалася й у Полтавській та Харківській областях¹¹¹.

Другою формою взаємодії поліції та муніципальної влади можна назвати «офіс безпеки громади», основна мета якого полягає в об'єднанні зусиль усіх служб, які відповідають за безпеку задля комунікації

110 Чванько Л., «Шерифи» чи муніципальна поліція: яку форму організації безпеки обирають громади, <https://www.prostir.ua/?news=sheryfy-chy-munitsypalna-politsiya-yaku-formu-orhanizatsiji-bezpeky-obyayut-hromady> (14.02.2019).

111 Матюхіна Н. П., Муніципальна поліція: окремі сторінки минулого та сьогодення (*зарубіжний досвід*), «Форум права», 2009, № 3, с. 431 – 435.

та вироблення безпекових рішень для стейкхолдерів. Це можуть бути місцеві чиновники, поліцейські, пожежники, кризові центри, служби порятунку, громадські організації тощо. Такі центри вперше виникли в США у 1980-х рр. і зараз починають набувати поширення в Україні. Зокрема, концепція офісів безпеки втілюється на практиці в Одеській, Сумській та Хмельницькій областях.

Для швидко реагування на виклики (особливо в туристичних та віддалених районах) створюють поліцейські станції. Вони не є відділами поліції, але забезпечують присутність поліції на місцях. Такі станції діють, наприклад, на Рівненщині, Херсонщині, Волині та інших регіонах України.

Досить цікавою формою співпраці громади та поліції є Community Policing (CoP), яка є досить популярною в європейських країнах (Бельгія, Болгарія, Велика Британія, Данія, Естонія, Іспанія, Італія, Німеччина, Польща, Чехія та ін.) й останнім часом все частіше запроваджується в територіальних громадах України. Основний принцип діяльності CoP полягає в тому, що поліція працює, враховуючи думку громади щодо проблем безпеки та громадського порядку на території обслуговування. Мешканці певної громади можуть в будь-який час повідомляти поліцію про проблеми в сфері безпеки та спільними зусиллями шукати рішення для їх подолання.

Серед інноваційних форм комунікації між поліцією та населенням в контексті діяльності CoP можна назвати онлайн-платформи, створення «карт злочинності» (crime mapping), тематичні зустрічі, а також реалізацію спільних безпекових ініціатив. Місцева поліція має враховувати думку населення під час планування своєї роботи. В результаті співпраці поліції та мешканців громад формуються місцеві програми з підвищення безпеки населення, зростає рівень інформованості людей про функції, права та обов'язки місцевих поліцейських, а люди можуть вчасно отримувати актуальну інформацію про стан безпеки за місцем проживання. Саме так формується тісний взаємозв'язок між громадою, поліцією та місцевою владою¹¹².

На сьогоднішній день значного поширення набувають громадські формування у вигляді муніципальної варті, діяльність якої регулюється певною нормативно-правовою базою для створення муніципальної поліції. Зокрема, окремі статті закону щодо благоустрою населених пунктів дозволяють покласти частину управлінських функцій

112 Новий підхід у роботі Нацполіції. Що змінив CoP за рік, "Українська правда", 2017, 3 лип., <https://life.pravda.com.ua/society/2017/07/3/225049/> (14.02.2019).

на муніципальну варту¹¹³. У жовтні 2018 р. в рамках розвитку безпеки в громадах був проведений Всеукраїнський конкурс «Безпечна громада – спільний інтерес, спільна відповідальність, метою якого стало формування сталих зв'язків між територіальними громадами та поліцією, залучення громади до виявлення та вирішення проблем безпеки, підтримка правопорядку й попередження злочинності в громаді, розвиток безпечного середовища на основі діалогу різних зацікавлених осіб на рівні громади»¹¹⁴.

На конкурс надійшло 114 проектів, з яких за рішенням експертної групи перемогу отримали тринадцять з різних куточків України («Взаємодія «влада-громада-поліція» задля підтримки ромського населення в м. Сміла», «Безпека громади – щоденна співпраця», «Спільними зусиллями до безпечного міста», «Безпечний Чернігів: співпраця, орієнтована на результат», «Залучення громади до безпекових ініціатив», «Інститут соціальних перемовників», «Безпечна громада – спільна відповідальність», «Координаційний офіс як інструмент розвитку безпечної громади та інклюзивності». Слід зазначити, що серед переможців були й два проекти з Дніпропетровщини – «Community Policing Dnipro – поліція як частина громади» та «Публічна безпека спільними зусиллями поліції та громади», на які було виділено 550 та 300 тис. грн. відповідно¹¹⁵.

Будучи підпорядкованими місцевій владі, муніципальні вартові об'єднуються для спільних з поліцією або самостійних патрулювань, охорони громадського порядку та превентивної роботи. Як правило, виконують роботу, як помічники поліції у вільний час. До основних повноважень муніципальних поліцейських належать: 1) складання протоколів про адміністративні правопорушення та накладання штрафів; 2) патрулювання вулиць та охорона громадського порядку; 3) охорона комунальних об'єктів, пам'яток історії та культури; 4) виявлення правопорушень у сфері благоустрою громади (торгівля в недозволених місцях, незаконне встановлення МАФів, зовнішньої реклами тощо); 5) не-санкціонований продаж тютюну та алкоголю; 6) запобігання порушень земельного та природоохоронного законодавства; 7) контроль за паркуванням, чистотою вулиць, парків та скверів¹¹⁶.

113 Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 10.06.2017 р., «Відомості Верховної Ради України», 2005, № 49, ст. 517, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15-вр> (14.02.2019).

114 Вишницька А., Хто й як дбає про безпеку в громадах, <http://cop.org.ua/ua/ukrainskyi-dosvid/khto-j-yak-dbae-pro-bezpeku-u-gromadakh> (14.02.2019).

115 Збірка кращих практик місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту та безпеки громад (2016 – 2017 рр.), 2018, 131 с.

116 Гудзь Т. І., Розширення компетенції органів місцевого самоврядування як передумова створення муніципальної міліції, «Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна», 2009, № 841, с. 38 – 42.

Аналізуючи переваги та недоліки муніципальної варти як форми організації безпеки громади, серед переваг можна виділити безпосередню підконтрольність громаді, можливість фінансування з державного та місцевого бюджетів, контроль за дотриманням рішень муніципалітету на місцях. У той же час серед недоліків варто виокремити муніципалізацію поліції та фактично перетворення на «поліцію мера», появу додаткових витрат з бюджету та ймовірність зловживань в процесі призначення керівників муніципальної варти¹¹⁷.

Досить цікавим є досвід організації муніципальної варти в столиці України – місті Києві. Ініціатором створення виступила Київська міська державна адміністрація. Спочатку їхня структура була громадським формуванням, але через деякий час було вирішено, що працювати на громадських засадах невігідно й тому у вересні 2017 р. було створене комунальне підприємство «Муніципальна охорона». Зараз метою організації є слідкування за дотриманням правопорядку під час ярмарків, семінарів, громадських слухань, публічних заходів, охорона комунального майна. Серед подальших планів – запровадження в кожному ОСББ посади вартового (так званого «шерифа»), який би став своєрідним координатором безпеки громади. В організації є головний фронт-офіс, а також в кожному районі міста – опорний пункт. Станом на травень 2018 р. муніципальна охорона м. Києва нараховувала 336 членів громадського формування, 90% з яких є учасниками АТО¹¹⁸.

Кожен вартовий Муніципальної варти м. Києва проходить два курси навчання: теорію (право, застосування сили й поводження зі зброєю) та практику (процедура затримання, психологічний тиск, фізична підготовка). Крім того, хлопці отримують своєрідний соціальний пакет, до якого входить безкоштовне відвідування тренажерного залу та масажу. Утім, серед назрілих проблем муніципальної варти м. Києва за словами очільника А. Кулембета є «нестача коштів та упереджене ставлення, зокрема недостатнє сприйняття киянами подібних угруповань». Тож, якщо другу проблему можливо вирішити системною роботою та результатами, то першу – лише реальним збільшенням фінансування.

У КП «Муніципальна охорона» є свій автопарк, який складається з чотирьох автомобілів для здійснення так званої «пультової охорони» за кошти. При отриманні сигналу група швидкого реагування муніципальної варти виїжджає і вирішує проблему. Діє й програма «Безпечна

117 Безпека громади: пошук спільних рішень, 2018, 154 с.

118 Чванько Л., «Шерифи» чи муніципальна поліція: яку форму організації безпеки обирають громади, <https://www.prostir.ua/?news=sheryfy-chy-munitsypalna-politsiya-yaku-formu-orhanizatsiji-bezpeky-obyayut-hromady> (14.02.2019).

столиця», на яку КМДА щороку виділяє 100 мільйонів гривень¹¹⁹.

Яскравим прикладом втілення ідеї щодо координування безпеки громади на Дніпропетровщині є Царичанська об'єднана територіальна громада, з ініціативи якої у липні 2017 р. розпочало свою роботу громадське формування «Варта Приорілля». Її керівником був призначений начальник соціально-гуманітарного відділу Царичанської ОТГ Юрій Липка. До складу «Варти» увійшли добровольці з числа представників освіти, медицини, підприємців, депутатів селищної ради, активістів громади. Кожен вартувальник отримав посвідчення члена громадського формування.

Формування «Варта Приорілля» було створене як громадське об'єднання на добровільних засадах з метою сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і державних протиправних посяганнях.

Правовою основою діяльності формування є Конституція України, Закон України № 1835-III від 22.06.2000 р. «Про участь громадян в охороні громадського правопорядку і державного кордону». Основною метою та завданням громадського формування з охорони громадського порядку «Варта Приорілля» є: 1) надання допомоги органам поліції у забезпеченні громадського порядку й громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; 2) інформування органів та підрозділів поліції про вчинені або ті, що готуються злочини, місця концентрації злочинних угруповань; 3) сприяння органам поліції у виявленні та розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили; 4) участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх; 5) проведення рейдів з метою виявлення фактів незаконного продажу тютюнових та алкогольних виробів неповнолітнім¹²⁰.

Громадське формування «Варта Приорілля» діє в межах території Царичанської об'єднаної територіальної громади, у складі якого може бути сформовано штаб та окремі загони. Вищим керівним органом є загальні збори членів формування, які скликаються не рідше одного разу на рік. Позачергові збори можуть бути скликані на вимогу виконавчого органу або не менше 20% загальної кількості членів формування. Про

119 Кулембет А. Мріємо, щоб у кожному ОСМД був вартовий, <https://gurt.org.ua/news/informator/45926/> (14.02.2019).

120 Закон України «Про участь громадян в охороні громадського правопорядку і державного кордону» від 22.06.2000 р., «Відомості Верховної Ради України», 2000, № 40, ст. 338, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14-vp> (14.02.2019).

дату й місце проведення зборів члени формування повідомляються не пізніше, ніж за 10 календарних днів і вважаються дійсними, якщо на них присутні не менше 50% членів формування. Рішення на загальних зборах приймаються більшістю голосів і оформлюються протоколом, що підписується головою та секретарем загальних зборів¹²¹.

До складу «Варти Приорілля» приймаються громадяни України, які досягли 18-річного віку, виявили бажання брати участь у зміцненні правопорядку, здатні за своїми діловими, моральними якостями й станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання. Члени формування можуть брати участь у забезпеченні правопорядку за місцем реєстрації формування після проходження відповідної правової й спеціальної підготовки в органах поліції, одержавши в органі місцевого самоврядування посвідчення і нарукавну пов'язку члена формування. Не можуть бути членами формування особи, які порушують громадський порядок, особи з судимістю, яка не погашена в установленому законом порядку, засуджені за умисні злочини, хворі, визнані недієздатними та інші особи. Громадяни приймаються та виключаються зі складу формування виключно на основі заяви у порядку, встановленому зборами. У разі вчинення членом формування діяння, несумісного з подальшим перебуванням його в складі варті або негідного ставлення до виконання своїх обов'язків член формування може бути виключений зі складу формування рішенням загальних зборів.

«Вартові Приорілля» зобов'язані брати активну участь в охороні громадського порядку, під час виконання обов'язків з охорони громадського порядку мати особисте посвідчення та нарукавну пов'язку члена формування; доставляти до органу поліції та в приміщення громади осіб, які вчинили адміністративні правопорушення з метою його припинення, встановлення особи порушника, складання протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості його скласти на місці вчинення.

Члени формування під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку в разі обов'язкового пред'явлення посвідчення члена формування мають право вимагати від громадян додержання правопорядку, негайного припинення адміністративних порушень і злочинів; у разі виникнення підозри у вчиненні адміністративного правопорушення і злочину перевіряти у громадян документи, що посвідчують особу; разом з працівниками поліції затримувати і доставля-

121 Звіт про роботу громадського формування з охорони громадського формування «Варта Приорілля» за 2017 – 2018 рр.

ти до органу поліції, пункту охорони правопорядку осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена формування і не виконують вимоги щодо припинення адміністративних правопорушень; складати протоколи про адміністративні порушення.

Члени формування «Варта Приорілля» під час спільного з працівниками органів поліції виконання покладених завдань з охорони громадського порядку мають право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони, зарядження речовинами сльозоточивої та дратівливої дії. Про намір застосування сили і спеціальні засоби члени формування повинні попереджати осіб, проти яких він застосовуватиметься. Без попередження фізична сила й спеціальні засоби можуть застосовуватися, якщо виникла безпосередня загроза життю або здоров'ю члена формування, іншого громадянина чи працівника поліції¹²².

Про поранення або смерть правопорушника, що сталися внаслідок застосування заходів фізичного впливу й спеціальних засобів, члени формування повинні негайно сповістити відповідні органи поліції й прокуратури. Члени формування, які мають дозвіл органу поліції на придбання, зберігання й застосування спеціальних засобів самооборони заряджених речовинами сльозоточивої та дратівливої дії під час виконання своїх обов'язків з працівниками органів поліції застосувати власні або видані їм спеціальні засоби для самозахисту; відбиття нападу на будівлі, приміщення державних та громадських організацій, підприємств, установ, транспортні засоби, а також громадян та їх особисту власність; затримання й доставляння до органу поліції, громадського пункту охорони громадського порядку осіб, які вчинили адміністративні правопорушення чи злочини, продовжують заподіяти шкоду оточуючим громадянам або чинить опір. Членам формування забороняється під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку використовувати холодну та вогнепальну зброю, у тому числі й мисливську, яка згідно із законодавством перебуває в їх особистому користуванні¹²³.

На сьогоднішній день до складу громадського формування «Варта Приорілля» входять 46 осіб з числа представників освіти, медицини, активістів громади, підприємців, депутатів, селищної ради, у кожного з яких є відповідне посвідчення «вартувальника». Щоп'ятниці та

122 Статут громадського формування з охорони громадського формування «Варта Приорілля» на території Царичанської селищної ради Царичанського району Дніпропетровської області.

123 План роботи ГФ ОГП «Варта Приорілля» та представників поліції щодо чергування по охороні громадського порядку під час державних та релігійних свят і проведення масових заходів на 2018/2019 рр.

щосуботи у вечірній та нічний час, починаючи з 22:00 до 01:00 години, співробітники поліції спільно з членами громадського формування ведуть спільні патрулювання на території Царичанської об'єднаної територіальної громади Дніпропетровської області. Спільні патрулювання передбачають перевірки дискотек, барів, кафе, місць громадського відпочинку, магазинів на предмет продажу тютюнових виробів та алкогольних напоїв неповнолітнім.

На території селища Царичанка нічні патрулювання, як правило, здійснюються в Центральному парку та на центральній площі, стадіоні «Діброва», дискотеці «Енерджі» та в інших громадських місцях. Досить часто трапляються правопорушення щодо неповнолітніх дітей, які перебували після 23:00 год. не вдома та ще й у нетверезому стані. В такому разі представники поліції спільно з «вартувальниками» складали адміністративні протоколи на їхніх батьків за неналежне виконання батьківських обов'язків¹²⁴.

Трапляються й випадки розпиття підлітками алкогольних напоїв у центрі селища – у парку Шевченка. Дитячі майданчики та паркова зона після нічних розваг зазнають певних пошкоджень (биття склянок, перевертання клумб з квітами, псування майна, що перебуває на балансі громади), в результаті чого проводилася роз'яснювальна робота серед молоді щодо недопущення розпиття алкогольних напоїв у громадських місцях, складались протоколи про вчинення правопорушень. Територія спільного патрулювання охоплює не лише Царичанку як центр територіальної громади, але й інші шість сіл, які входять до територіальної громади – Бабайківку, Преображенку, Юр'івку, Михайлівку, Прядівку, Дубове.

Крім забезпечення громадської безпеки в нічний час обов'язковим є спільне чергування «Варти Приорілля» та поліцейських під час проведення державних та релігійних свят та проведення масових заходів на території Царичанської об'єднаної територіальної громади. Починаючи з квітня 2017 р., постійно розробляється графік спільного патрулювання працівників поліції та «Варти Приорілля». Кількість чергових членів громадського формування відрізняється в залежності від свята.

Зокрема, під час новорічних та різдвяних свят разом з поліцейськими чергування несуть сім членів «Варти», під час святкування Дня молоді та відзначення Дня Незалежності на місцевому стадіоні «Діброва» – шість. На Великдень чергують п'ять вартових, у День пам'яті та примирення й перемоги над нацизмом, а також у День Конституції – чотири. У свою чергу відзначення річниці пам'яті аварії на Чорнобильській

124 Приорільська правда (газета Царичанської ОТГ). – 2017. – № 22. – 10 лип. – с. 1.

АЕС, Міжнародний День захисту прав дітей, День скорботи і вшанування пам'яті жертв Другої світової війни в Україні, День знань, День пам'яті жертв голодоморів та політичних репресій патрулюють три вартових. До того ж, під час відзначення річниці визволення Дніпропетровської області та України від нацистських окупантів й святкування в громаді Дня Святого Миколая чергують два¹²⁵.

Спільні рейди співробітників Царичанського відділення поліції та громадського формування «Варта Приорілля» є досить ефективними в плані запобігання правопорушень і налагодження безпекової політики в громаді, але є й проблеми, які певним чином гальмують даний процес. Зокрема, недостатня кадрова забезпеченість дільничних інспекторів поліції не дозволяє у повній мірі займатися контролем громадського порядку й виявленням правопорушень на рівні центру та складових частин територіальної громади.

Таким чином, на сучасному етапі доволі важливим є пошук оптимального формату взаємодії місцевої влади та органів правопорядку. Серед них можна виокремити появу інституту «шерифів», офісу безпеки громади, поліцейських станцій та громадських формувань у вигляді муніципальної варти. Остання є досить дієвою формою організації безпекової політики територіальної громади щодо забезпечення громадського правопорядку та дисципліни. Яскравим прикладом муніципальної варти на рівні територіальних громад Дніпропетровської області є громадське формування «Варта Приорілля», яке за два роки своєї діяльності шляхом проведення спільних з поліцією рейдів, перевірок та чергувань значно покращило рівень безпеки та громадського правопорядку жителів громади. Виконуючи свої обов'язки на добровільних засадах, представники різних соціальних груп та професій не залишаються байдужими до безпекових проблем Царичанської ОТГ, а тому й долучаються до таких громадських формувань як «Варта Приорілля» аби стояти на сторожі миру, створення безпечного середовища та забезпечення громадського правопорядку для жителів своєї громади.

125 План роботи ГФ ОГП «Варта Приорілля» та представників поліції щодо чергування по охороні громадського порядку під час державних та релігійних свят і проведення масових заходів на 2018/2019 рр.

АНДРІЙ БУТИРСЬКИЙ

*доктор юридичних наук, суддя Господарського суду Чернівецької області
(м. Чернівці, Україна)*

Самозахист прав територіальної громади

Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Виходячи з даного визначення, можна побачити, що поняття «територіальна громада» є узагальнюючим та знеособленим, у зв'язку з чим при здійсненні та захисті прав такої громади виникають певні складності. Єдиної точки зору щодо того, що становить зміст поняття «майнові інтереси територіальної громади» не існує. Так, Р. Панкевич вважає, що виходячи із системного аналізу положень Конституції України, ЦК України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», можна констатувати, що майнові інтереси територіальної громади можна визначити як спільні, загальні інтереси жителів сіл, селищ і міст, пов'язані з правом власності, іншими речовими (майновими) правами й зобов'язаннями територіальної громади, в основі яких завжди є потреба в здійсненні спільних дій, спрямованих на захист її матеріальних і фінансових ресурсів¹²⁶ [1, с. 120].

Теоретичні дослідження щодо захисту прав територіальної громади також носять фрагментарний характер і дана проблематика розглядається переважно з позицій цивільного права. Стосовно аналізу проблематики захисту прав територіальної громади слід зауважити, що переважна більшість досліджень стосується захисту права комунальної власності. Однак права територіальної громади не обмежуються лише захистом права комунальної власності. Останнє виступає лише одним із складових права територіальної громади. Наведене обумовило актуальність теми даного дослідження і зумовило необхідність дослідження виключно самозахисту прав територіальної громади.

¹²⁶ с. 120.

На думку Л.М. Баранової, правові міри охорони вже порушених прав та інтересів іменують захистом цивільних прав. Право на захист суб'єктивного цивільного права виникає у разі його 1) порушення; 2) невизнання; 3) оспорування¹²⁷. У свою чергу, право на захист виникає у разі виникнення спору між сторонами. Як правило, спір виникає між сторонами, які вступили у матеріальні правовідносини. Однак, спір може виникнути між особами, в котрих відсутні матеріальні правовідносини, тобто особа помиляється в оцінці стану правовідносин між сторонами, внаслідок чого суд відмовляє у задоволенні позовних вимог.

Який же тоді елемент є обов'язковим для існування спору про право? У відповідь на це питання М.Д. Матієвський зазначає, що для існування спору про право достатньо наявності його предмету в якості певної матеріально-правової вимоги, з приводу якої між сторонами виникли протиріччя, безвідносно до того, чи відповідає вона змісту існуючого правовідношення або ні¹²⁸. Дещо іншої точки зору притримується М.М. Ненашев, котрий для виникнення спору право вважає необхідність існування двох юридичних фактів: заявлення вимог однією стороною (перший юридичний факт) та правове положення іншої сторони (другий юридичний факт), що заважає задоволенню цієї вимоги¹²⁹. На нашу думку, заявлення вимоги, а тим більше невизнання вимоги іншою стороною у будь-якій формі, не є обов'язковим для існування спору про право, оскільки останній може виникнути і без вимоги, про що йшлося вище, і внаслідок мовчазної відмови управненої сторони від виконання своїх обов'язків, що вимагає особа у своїй вимозі. Таким чином, для наявності спору об'єктивно має існувати інша сторона, яка заважає задоволенню вимоги заявника. За таких обставин точка зору М.М. Ненашева є більш прийнятною, тому що передбачає обов'язкове існування правового положення іншої сторони.

Поняття спору про право тісно пов'язане з правопорушенням, оскільки, зазвичай, спір виникає внаслідок порушення прав особи. Проте, спір може виникнути і без правопорушення. Це може мати місце у випадку, коли особа помилково вважає своє право порушеним та ініціює виникнення спору. За наявності правопорушення також не завжди виникає спір, тому що особа, права якої порушені, може помилково вважати правомірною поведінку іншої особи. Таким чином, правопо-

127 Баранова Л. М., Питання захисту права комунальної власності. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2006. № 12, с. 80.

128 Матієвський М. Д., Спор о праве в советском гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 1977, с. 25.

129 Ненашев М. М., Спор о праве и его место в гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. Саратов, 2011. 197 с.

рушення не є синонімом спору про право, а є лише однією з підстав його виникнення. З цього приводу О.Б. Зеленцов слушно зазначає, що до складу підстав, що характеризують протиріччя спору, відносяться не лише порушення, а й безпідставні правові вимоги¹³⁰.

Ч. 4 ст. 13 Конституції України передбачає, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Згідно з приписами чинного цивільного законодавства України, право на захист особа здійснює на свій розсуд у відповідній формі. Зокрема, до форм захисту цивільних прав та інтересів слід віднести: судовий захист; захист цивільних прав та інтересів органами державної влади, або органами місцевого самоврядування; захист цивільних прав нотаріусом; самозахист цивільних прав тощо.

Найбільш розповсюдженою формою захисту прав є судова форма, яка дозволяє досягти максимального ефекту. У ст. 16 Цивільного кодексу України йдеться про те, що кожна особа має право звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу. Способами захисту цивільних прав та інтересів можуть бути:

- 1) визнання права;
- 2) визнання правочину недійсним;
- 3) припинення дії, яка порушує право;
- 4) відновлення становища, яке існувало до порушення;
- 5) примусове виконання обов'язку в натурі;
- 6) зміна правовідношення;
- 7) припинення правовідношення;
- 8) відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди;
- 9) відшкодування моральної (немайнової) шкоди;
- 10) визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом, що встановлений договором або законом чи судом у визначених законом випадках.

Т.В. Волинець вважає, що для того, щоб визначити способи захисту саме права комунальної власності, потрібно врахувати специфіку об'єктів комунальної власності, суб'єктів – власників комунального майна

¹³⁰ Зеленцов А. Б., Теоретические основы правового спора: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01, 12.00.14. М.: РГБ, 2006.

та суб'єктів – управління комунальним майном та необхідно закріпити в законодавстві норми, присвячені захисту права комунальної власності [6, с. 383]. З даною думкою можна погодитись лише частково, виходячи з наступного. Безумовно, захист прав та законних інтересів територіальної громади потребує врахування специфіки права комунальної власності, суб'єктів – власників комунального майна та суб'єктів – управління комунальним майном. Однак, закріплення на законодавчому рівні норм, присвячених захисту права комунальної власності, призведе до зайвої деталізації і тоді ж такої ж деталізації заслуговує захист державної та приватної власності. Вважаємо, що врахування специфіки захисту прав територіальної громади можливе на рівні правозастосовної практики, тобто лише практичне застосування норм про захист права дозволить виявити, які способи захисту найкраще підходять для захисту прав територіальної громади.

Варто звернути увагу на те, що доктрина цивільного права оперує поняттям «має право» на захист свого права. Однак у випадку з порушенням прав територіальної громади такий підхід є неприйнятним, оскільки право комунальної власності відноситься до публічного права власності, а відтак доречним було б говорити про категорію «зобов'язання захистити», якщо йдеться про порушення прав територіальної громади. Законодавство України, наприклад Господарський кодекс України (ст. 24) визначає особливості управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки, яке здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління. Правовий статус окремого суб'єкта господарювання у комунальному секторі економіки визначається уповноваженими органами управління відповідно до вимог цього Кодексу та інших законів. Відносини органів управління між зазначеними суб'єктами у випадках, передбачених законом, можуть здійснюватися на договірних засадах. Суб'єктами господарювання комунального сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

На відміну від судової форми захисту прав, самозахист характеризується тим, що суб'єкт права захищає себе власними діями, без звернення

до суду або іншого органу, який здійснює захист прав. Зміст самозахисту цивільних прав розкривається у ст. 19 Цивільного кодексу України, яка передбачає, що особа має право на самозахист свого цивільного права та права іншої особи від порушень і протиправних посягань. Самозахистом є застосування особою засобів протидії, які не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства. Способи самозахисту мають відповідати змісту права, що порушене, характеру дій, якими воно порушене, а також наслідкам, що спричинені цим порушенням.

Таким чином, зміст самозахисту полягає у перешкоджанні третім особам вчинити неправомірні дії щодо суб'єкта. Самозахист допускається за таких умов:

- а) має місце порушення цивільного права або небезпека ого порушення; б) існує необхідність припинення (попередження) порушення власними силами;
- в) заходи самозахисту адекватні ступеню небезпеки правопорушення, тобто, заподіяння шкоди порушнику чи іншій особі має бути санкціонованим законом, не виходити за межі дозволеного.

Інститут самозахисту у цивільному праві з'явився із прийняттям Цивільного кодексу України у 2003 р. Даний інститут не існував у цивільному законодавстві СРСР.

Зважаючи на можливість заподіяння шкоди цивільним правам інших осіб при застосуванні самозахисту (заподіяння шкоди майну, немайновим благам), він допускається за дотримання таких умов:

- а) заподіяна шкода має бути менш значною;
 - б) реальна небезпека, яка загрожувала цивільним правам особи за цих обставин, не могла бути усунена іншими засобами¹³¹ [7, с. 218].
- З даною тезою кореспондуються положення ст. 1169 Цивільного кодексу України, згідно якої шкода, завдана особою при здійсненні нею права на самозахист від протиправних посягань, у тому числі у стані необхідної оборони, якщо при цьому не були перевищені її межі, не відшкодовується. Якщо у разі здійснення особою права на самозахист вона завдала шкоди іншій особі, ця шкода має бути відшкодована особою, яка її завдала. Якщо ж такої шкоди завдано способами самозахисту, які не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства, вона відшкодовується особою, яка вчинила протиправну дію.

Чинне законодавство не містить переліку видів самозахисту, які може використовувати територіальна громада, що є цілком виправданим з огляду на тонку межу між самозахистом та самоуправством. На

¹³¹ Харитонов Є. О., Харитонova О. І., Старцев О. В. Цивільне право України: Підручник. Вид. 2, перероб. і доп. К.: Істина, 2009, с. 218.

нашу думку, самозахист прав територіальної громади може здійснюватися у двох формах:

- передбачений законом;
- визначений на власний розсуд.

Першу форму також можна поділити на види, визначені загальним законом та спеціальним законом. До видів, визначених загальним законом, слід віднести притримання, відмова від договору (Цивільний кодекс України). У свою чергу, види, визначені спеціальним законом, містяться у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» і до них належать: прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом тощо.

Стосовно форми захисту прав, визначений на власний розсуд, то в цьому випадку територіальна громада (виконавчий орган) самостійно обирає конкретний спосіб самозахисту, який не передбачений законом. Яскравим прикладом самозахисту прав територіальної громади є відміна державного акту на землю, яка відбулася на загальних зборах територіальної громади Добротвора. Загалом перед компанією ДТЕК було жорстко поставлено питання: ви платите в повному обсязі належні кошти громаді (порядку 11 млн. грн. в рік), або ми будемо шукати собі іншого розпорядника нашого майна¹³².

Підсумовуючи викладене, приходимо до наступних висновків. До форм захисту цивільних прав та інтересів слід віднести: судовий захист; захист цивільних прав та інтересів органами державної влади, або органами місцевого самоврядування; захист цивільних прав нотаріусом; самозахист цивільних прав тощо. Захист прав та законних інтересів територіальної громади потребує врахування специфіки права комунальної власності, суб'єктів – власників комунального майна та суб'єктів – управління комунальним майном.

На відміну від судової форми захисту прав, самозахист характеризується тим, що суб'єкт права захищає себе власними діями, без звернення до суду або іншого органу, який здійснює захист прав. Чинне законодавство не містить переліку видів самозахисту, які може використовувати територіальна громада, що є цілком виправданим з огляду

132 Харитонов Є. О., Харитонova О. І., Старцев О. В. Цивільне право України: Підручник. Вид. 2, перероб. і доп. К.: Істина, 2009, с.17.

на тонку межу між самозахистом та самоуправством. Самозахист прав територіальної громади може здійснюватися у двох формах: передбачений законом та визначений на власний розсуд.

Бібліографія:

- Баранова Л. М., Питання захисту права комунальної власності. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2006. № 12.
- Волинець Т. В., Способи захисту комунальної власності. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2016. № 850.
- Гурняк І., Територіальні громади: від віртуальності до ефективного власника. Практичні поради. Типографія: Print Quick, ФОП «Попов Дмитро Вікторович».
- Зеленцов А. Б., Теоретические основы правового спора: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01, 12.00.14. М. : РГБ, 2006.
- Матиевский М. Д., Спор о праве в советском гражданском процессе: дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 1977.
- Ненашев М. М., Спор о праве и его место в гражданском процессе: дис. канд. юрид. наук: 12.00.15. Саратов, 2011.
- Панкевич Р., Захист майнових прав та інтересів територіальних громад: цивільно-правовий аспект. *Visegrad Journal on Human Rights*. № 3 (volume 2). 2018.
- Харитонов Є. О., Харитонova О. І, Старцев О. В. Цивільне право України: Підручник. Вид. 2, перероб. і доп. К.: Істина, 2009.

ГАЛИНА ПЕТРІВНА ЩЕДРОВА

Uniwersytet im. Alfreda Nobla w Dnipro

Міжінституційні взаємодії як безпековий інструмент на місцевому рівні: досвід України

Безпека як симбіоз сприятливих зовнішніх і внутрішніх чинників, які не призводять до негативних процесів відносно суспільства, є необхідною умовою для формування оптимального соціально-економічного розвитку держави. Питання безпеки, її контролю і забезпечення особливо актуалізувалося для України в умовах антитерористичної операції на сході країни. Поруч із глобальними викликами безпеки, які є спільними для усієї світової спільноти, виникли внутрішні ризики і загрози, пов'язані із погіршенням криміногенної обстановки, збільшенням обсягу незаконного обігу зброї, провокаціями у сфері публічного порядку і безпеки.

Конфігурація завдань і функцій щодо дотримання і підтримки безпеки на сьогодні вирізняється в Україні спільними рисами як на загальнодержавному рівні, так і на місцевому. На рівні локального врядування (від області до селища) відповідні органи виконують завдання із забезпечення аспектів національної безпеки (публічної, економічної, екологічної, інформаційної тощо).

У березні 2016 р. Президент України підписав Указ «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України», яку раніше своїм рішенням схвалила Рада національної безпеки і оборони [10]. Концепція визначила систему поглядів на розвиток безпекових та оборонних спроможностей України у середньостроковій перспективі, сформованих на основі оцінки безпекового середовища та фінансово-економічних можливостей держави. На відміну від скасованого аналогічного документу кінця 2012 р. нова Концепція підпорядкована умовам військового часу, а серед пріоритетних завдань підкреслено боротьбу і запобігання тероризму, екстремізму та загрозам інформаційній безпеці.

Згідно з документом, формування національних безпекових та оборонних спроможностей:

- дасть змогу відновити територіальну цілісність України у межах її міжнародно визнаного державного кордону;
- гарантуватиме мирне майбутнє України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави;
- забезпечить створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав та свобод людини і громадянина, забезпечення кібербезпеки, оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації [10].

Важливо визначити складові сектору безпеки і оборони й ті інституції, що представляють їхні повноваження і функції на місцевому рівні (Табл. 1).

Таблиця 1. Інституційна структура безпекового середовища України

Центральна інституція	Представництво на місцях
Президент України	Обласні державні адміністрації
Збройні Сили України	Оперативні командування
Міністерство внутрішніх справ України	Обласні управління Національної поліції та Патрульної поліції
Національна гвардія України	Оперативно-регіональні об'єднання
Державна прикордонна служба України	Регіональні управління
Державна міграційна служба України	Територіальні органи
Державна фіскальна служба	Обласні управління
Державна служба України з надзвичайних ситуацій	Обласні управління
Служба безпеки України	Обласні управління
Управління державної охорони України	Регіональні підрозділи
Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України	Територіальні органи та підрозділи
Державна спеціальна служба транспорту	Об'єднані загони

Зауважимо, що окрім вказаних інституцій важливі безпекові функції виконують також: Міністерство оборони України; координаційний орган з питань розвідувальної діяльності при Президентові України та розвідувальні органи України; апарат Ради національної безпеки

і оборони України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Однак окремих структурних підрозділів на місцях ці відомства не мають, залучаючи до заходів безпеки відповідні органи правопорядку, державної влади та місцевого самоврядування.

Кожна з перерахованих інституцій має закріплені законодавчо завдання та повноваження, які охоплюють усі напрямки безпекової стратегії держави. Однак світовий досвід доводить, що рівень ефективності у сфері забезпечення безпеки на місцевому рівні підвищується за рахунок впровадження механізмів взаємодії між відповідними інституціями правопорядку та ними й органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

У 1994 р. правоохоронними та силовими відомствами України було затверджено Інструкцію «Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі зі злочинністю» [5]. У документі, який втратив чинність у 2014 р., визначалися основні напрями та форми взаємодії у вирішенні питань боротьби зі злочинністю. Так, серед основних напрямів такої взаємодії були:

- організація реалізації державної політики у сфері боротьби зі злочинністю;
- профілактика злочинів та інших правопорушень;
- виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів;
- розшук та затримання злочинців;
- забезпечення громадського порядку та громадської безпеки;
- удосконалення правової бази боротьби зі злочинністю [5].

Законодавчі зміни призвели до втрати чинності вказаного документу, але закріплення функцій міжінституційних взаємодій лягли в основу законодавства про органи центральної та місцевої влади, органи правопорядку та оборони. Зауважимо, що п'ять із шести визначених напрямків здійснюються, зокрема, на місцевому рівні.

Після тривалих реформувань регіональний сегмент безпекової структури представлений, передусім, територіальними підрозділами Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України (Національна поліція, Патрульна поліція, Національна гвардія України), Держслужби з надзвичайних ситуацій, Державної охорони України, Державної прикордонної служби України, Державної фіскальної служби (митниця, податкова інспекція). Саме на рівні співпраці між цими відомствами відбуваються міжінституційні взаємодії у безпековій сфері, які передбачають такі спільні заходи: превентивні; оперативні; навчання; відпрацювання; патрулювання; рейди; планові операції.

Кожна з перелічених міжінституційних взаємодій передбачає тимчасове спільне дублювання функцій відомствами-учасниками заради підвищення ефективності безпекового заходу.

Вказані взаємодії можна класифікувати за організаційно-темпоральним критерієм, виокремивши планові, систематичні, регулярні, ситуативні, постійні, та за критерієм цілепокладання – превентивні, запобіжні, санкційні, навчальні.

Аби конкретизувати кваліфікаційні одиниці міжінституційних взаємодій, розглянемо ті з них, які вже ефективно впроваджуються на місцевому рівні. Так, серед періодичних превентивних заходів реалізуються спільні рейди рятувальників та поліцейських задля запобігання нещасних випадків на водних об'єктах. Ситуаційними санкційними заходами є спільні операції «План перехоплення» та «Сирена», які реалізуються співробітниками управлінь Патрульної та Національної поліції і бійцями Національної гвардії. Постійно діючими є спільні патрулювання Національної поліції, Патрульної поліції та Національної гвардії України. Щорічно регіональні підрозділи Національної поліції України, Держприкордонслужби, Державної фіскальної служби та Державної міграційної служби проводять спільні планові операції та відпрацювання «Рубіж», «Акциз», «Мігрант», «Кордон».

Важливим і актуальним інструментом в оптимізації міжінституційних взаємодій стали спільні навчання безпекових відомств. Зокрема, йдеться про антитерористичні заходи за участі СБУ, Нацполіції, Держприкордонслужби, Нацгвардії, координацію яких здійснює Антитерористичний центр при Службі безпеки України. Навчання є публічно закритими і територіально зосередженими навколо адміністративних, дипломатичних та громадських установ, які є потенційно уразливими до терористичних атак.

Не менш актуальними в умовах децентралізації влади є аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування та правопорядку і між ними й інститутами самоорганізації населення. У першому випадку вже запроваджені практики проведення спільних координаційних нарад (силових відомств та керівництва місцевих органів влади), а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] статтею 38 закріплює повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. У законі до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесли самоврядні та делеговані повноваження, серед яких:

- внесення пропозицій щодо створення муніципальних правоохоронних структур та їхньої чисельності;

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення комунальної аварійно-рятувальної служби та її чисельності;
- створення резервного фонду для ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
- вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку;
- погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участі особового складу Збройних сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;
- розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання;
- утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.

Відтак, відповідно до законодавства, органи місцевої влади трансформувалися із дорадчих органів у повноцінні центри ініціатив, функціонально пов'язаних із безпековим сектором держави. Більше того, відповідні повноваження почали набувати певних завершених інституціональних форм, що, зокрема, ознаменувалося появою і подальшою інституціоналізацією муніципальної поліції – муніципальної варти. У кількісному та якісному відношенні муніципальні органи поліції є найбільш розвиненими в децентралізованих державних системах, заснованих на принципах місцевої автономії та незалежності.

Україна після подій Революції Гідності теж активізувала запровадження у населених пунктах муніципальних правоохоронних структур, які б утримувалися за рахунок місцевих бюджетів. Одночасно почався процес законодавчого оформлення нових інституцій, який наразі ознаменувався розробкою кількох законопроектів – «Про муніципальну поліцію» та «Про муніципальну варту». У травні 2015 р. Верховна Рада України ухвалила у першому читанні проект Закону «Про муніципальну варту», однак остаточного рішення парламентарі ще не ухвалили [9]. Обидва документи у правовому обґрунтуванні спираються на Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», а прийнятий до розгляду – зафіксував основні принципи діяльності муніципального безпекового відомства:

- муніципальна варта визначена як орган у системі місцевого самоврядування, що створюється у порядку, визначеному Законом, з метою забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, охорони громадського порядку, законності,

прав, свобод і законних інтересів громадян та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету;

- основними завданнями муніципальної варти є забезпечення охорони громадського порядку, профілактика правопорушень, інформування органів та підрозділів внутрішніх справ, виконання окремих адміністративних стягнень, охорона майна, що перебуває у комунальній власності, надання окремих видів правової та соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям тощо, сприяння виконанню рішень відповідних рад, що утворили муніципальну варту;
- організація та діяльність муніципальної варти здійснюється на конституційних принципах;
- структуру та штатну чисельність муніципальної варти затверджує відповідна міська рада, місцева рада об'єднаної територіальної громади;
- підрозділи муніципальної варти не входять до структури територіальних органів внутрішніх справ України, а Типове Положення про муніципальну варту та Типовий Дисциплінарний статут затверджуються Кабінетом Міністрів України;
- муніципальна варта та її працівники відповідальні, підзвітні і підконтрольні територіальній громаді, відповідній раді, яка прийняла рішення про її створення [9].

Надумку вітчизняного дослідника О. Костюшка, важливим аспектом реформування Національної поліції є саме питання її муніципалізації [7, с. 59]. Оскільки територіальний чинник є ключовим в організації заходів з охорони громадського порядку, у багатьох державах впроваджують досвід створення територіальної (муніципальної) поліції, цілком орієнтованої на обслуговування території, якій вона підпорядкована. З іншого боку, досвід України демонструє певну суперечливість у реалізації покладених на муніципальну поліцію функцій: описані завдання на сьогодні не відповідають отриманим функціям і обсягам матеріально-технічного і кадрового забезпечення. Відтак, сучасна не унормована муніципальна охорона здатна лише на рівні приписів врегульовувати питання адміністративних правопорушень у сфері благоустрою територій. В іншому її функціонування має супроводжуватися співпрацею з підрозділами Національної та Патрульної поліції, що наділені безпосередніми повноваженнями впливу і конвенційного тиску.

Специфіка взаємодії муніципальної варти з органами внутрішніх справ також прописані у відповідному законопроекті. Йдеться, зокрема,

про взаємодію з питань: складання та реалізації спільних планів розстановки сил і засобів патрульно-постових служб; проведення спільних дій щодо охорони громадського порядку; налагодження постійно діючих каналів обміну оперативною інформацією; проведення спільних заходів щодо службової підготовки особового складу муніципальної варти та органів внутрішніх справ; використання загальнодержавних інформаційних реєстрів, доступ до яких дозволено муніципальній варті [9]. Водночас, територіальний орган внутрішніх справ України треба у десятиденний термін повідомити про створення муніципальної варти.

Для порівняння варто торкнутися питання європейського досвіду функціонування місцевої поліції. Тут фахівці надають перевагу так званій «британській моделі», яка найбільш відповідає децентралізованій системі влади. Вказана модель характеризується відсутністю тісної взаємодії між центральними та муніципальними правоохоронними органами. Відповідно до існуючих правових норм, це фактично два самостійних органи державної влади з чітко визначеними і розмежованими функціями. Наприклад, ради кожного міста Великобританії мають у розпорядженні місцевий поліцейський загін (муніципальна поліція), яка обирається самою радою. Діяльність поліцейського загону координується відповідно до Акту «Про муніципальну поліцію графств і міст», що був прийнятий у 1856 р. та заклав основи сучасного місцевого самоуправління у містах Англії та Уельсу [8]. Важливим у вказаному аспекті є чітка відповідність матеріально-технічного забезпечення покладеним на відомство функціям і повноваженням.

Для пересічного українця питання безпеки пов'язане із безпекою індивідуальною, у першу чергу, власною та найближчого оточення. І якщо у питаннях зовнішніх загроз громадяни України готові розглянути як гаранта безпеки Північноатлантичний Альянс [1], то всередині держави найбільшу довіру викликають Збройні сили України (53,1 %) та Національна гвардія (52,7 %). Про це свідчать опитування громадської думки Центру Разумкова, Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва і Київського міжнародного інституту соціології [1, 2, 3]. Натомість, у позиції щодо Національної та Патрульної поліції превалює статус недовіри – 42-44 %. Водночас, як свідчить соціологічне дослідження Центру Разумкова, більшість українців почуваються у безпеці в межах своєї домівки, району проживання, населеного пункту. Серед чинників, які найбільше впливають на стан особистої безпеки, респонденти назвали:

- Збройний конфлікт на сході України – 49,1%;
- Економічну ситуацію в країні – 45,8%;
- Корупцію – 35,1%;

- Криміногенну ситуацію – 22,4%;
- Власний рівень добробуту – 22,2%;
- Зростаюче використання вогнепальної зброї – 18,5%;
- Результати економічних, політичних, соціальних реформ в Україні – 17% [2, с. 10-17].

Одним із варіантів критерію довіри та недовіри безпековим структурам визначають наявність або відсутність механізмів контролю за їхньою діяльністю та її ефективністю. Відтак, формування муніципального органу правопорядку із підпорядкуванням конкретній територіальній одиниці/місцевій раді може стати інструментом такого контролю з боку громади. Окрім того, функціонування муніципальної варті дозволить місцевим органами влади не лише на рівні нарад та консультацій взаємодіяти з правоохоронними та силовими структурами, але й запроваджувати міжінституційну взаємодію.

Не менш важливими є нові завдання безпеки, пов'язані з її інформаційним виміром. Інформаційна безпека – виклик, спровокований гібридною війною, якій протистоїть Україна. Міжінституційна співпраця у цій галузі здійснюється, передусім, Службою безпеки України та інноваційним підрозділом у структурі Національної поліції України – Кіберполіцією, чиї підрозділи функціонують як на центральному, так і на місцевому рівнях. До завдань кіберполіції належить:

- реалізація державної політики в сфері протидії кіберзлочинності;
- завчасне інформування населення про появу нових кіберзлочинців;
- впровадження програмних засобів для систематизації кіберінцидентів;
- реагування на запити зарубіжних партнерів, які будуть надходити по каналах Національної Цілодобової мережі контактних пунктів [6].

На місцевому рівні Кіберполіція співпрацює, перш за все, зі Службою безпеки України. Їхня спільна діяльність спрямована на виявлення та блокування онлайн-джерел пропаганди екстремізму, сепаратизму, шовінізму, ксенофобії тощо. Окрім того, служба попереджає економічні кіберзлочини, канали рекрутування та торгівлі людьми.

Розглянуті приклади міжвідомчої співпраці у безпековому секторі охоплюють галузі індивідуальної, публічної, державної безпеки. І якщо раніше безпека громадян ототожнювалася із функціональними повноваженнями правоохоронних органів та рятувальників, то в умовах зовнішньої військової агресії до цього процесу залучені й Збройні сили, й Держприкордонслужба і спецпідрозділи Служби безпеки України. За замовчуванням, враховуючи первинні обов'язки, супроводжують

сферу безпеки територіальні підрозділи Міністерства охорони здоров'я – їхня мобільність і мультифункціональність на місцях наразі є основними тезами медичної реформи в державі.

Станом на сьогодні залишаються невирішеними питання розподілу повноважень між інституціями безпекового сектору, унормування діяльності та матеріально-технічного забезпечення муніципальної поліції, базових інстанцій у міжвідомчій взаємодії та реалізації потреби у діяльності міжінституційних координаційних центрів. Реалізація відповідних заходів стане відправною точкою інституціоналізації міжвідомчої взаємодії, яка на практиці довела свій позитивний вплив на безпекову та оборонну спроможності України, і відновить кредит довіри громадян до відомств охорони закону та порядку.

Бібліографія:

- Близько 42% українців підтримують вступ до НАТО – опитування [Електронний ресурс]//Радіо Свобода: Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-opytuvannia-vstup-nato/29483575.html>
- Громадяни України про безпеку: особисту, національну та її складові. – Результати загальнонаціонального соціологічного дослідження Центру Разумкова. – Київ: 2016.
- Довіра соціальним інституціям : прес-реліз соціологічного опитування [Електронний ресурс]. – Київський міжнародний інститут соціології: Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=678>
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Верховна Рада України: Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
- Інструкція «Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю» [Електронний ресурс]. – Верховна Рада України: Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0225-94>.
- Кіберполіція: Офіційний веб-ресурс [Електронний ресурс].–Режим доступу: <https://cyberpolice.gov.ua/strategy-2020/>
- Костюшко О. Правові та суспільно-політичні передумови створення муніципальної (місцевої) поліції в Україні/О. Костюшко//Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2017. – № 1 (102).
- Полтавець С. Муніципальна поліція в Україні: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії [Електронний ресурс]/С. Полтавець//Центр досліджень соціальних комунікацій Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського: Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3210:municipalna-politsiya-v-ukrajini-zarubizhnij-dosvid-ta-vitchiznyani-realiyi-chastina-3&catid=71&Itemid=382
- Проект Закону «Про муніципальну варту» [Електронний ресурс]. –Верховна Рада України: Офіційний веб-портал.–Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192
- Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» [Електронний ресурс]. – Президент України: Офіційне інтернет-представництво. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>

ГАННА ВОЛОДИМИРІВНА ЩОЛОКОВА

Uniwersytet im. Alfreda Nobla w Dnipro

Безпека держави як категорія сучасного політологічного дискурсу

Сучасний політологічний дискурс, як вітчизняний, так і закордонний, характеризується швидким розвитком, що пояснюється, в том числі, його міждисциплінарним характером. Це дозволяє більш комплексно підійти до аналізу тих чи інших феноменів, які є політичними за своїм характером, але зазнають впливу процесів, що відбуваються в різних сферах життєдіяльності суспільства.

Осмилення категорії «безпека держави» виступає наочним прикладом даних тенденцій. Так, до аналізу даної категорії звертаються представники різної фахової приналежності – політологія, економічна наука, державне управління, соціологія, психологія тощо. Можливо навіть говорити про формування власне безпекового дискурсу.

Ступінь наукової розробленості теми. Дана тема, зважаючи, з одного боку, на свій міждисциплінарний характер, а з іншого – на вагоме прагматичне значення, привертає до себе увагу значної кількості дослідників, як закордонних, так і вітчизняних. Категорія «безпека» стала предметом досліджень, зокрема, В. Пасічника, О. Полторакова, Д. Балдіна. В. Бліхар та В. Башук, О. Глазов, О. Дзьобань, Б. Тейлор та інші аналізують феномен національної безпеки як в цілому, так і на рівні його окремих складників. Багато уваги приділяється й вивченню безпеки у міжнародному контексті, чому присвятили свої праці цілий ряд дослідників, у тому числі Р. Войтович та Д. Лакішик.

Мета даної роботи полягає у визначенні особливостей осмилення категорії «безпека держави» саме в політологічному контексті, тобто як складника сучасного політологічного дискурсу. Для цього доцільним буде виокремити наступні завдання дослідження:

1. проаналізувати категорію «безпека»;
2. визначити зміст понять «небезпека», «виклик» та «загроза» безпеці;

3. дослідити таку категорію політологічного дискурсу, як «національна безпека»;
 4. проаналізувати структуру національної безпеки;
 5. вивчити проблему співвідношення понять «національна безпека» та «безпека держави»;
 6. дослідити феномен безпеки держави у міжнародному контексті.
- Виклад основного матеріалу дослідження.

Перша категорія, яку має бути розглянуто в контексті виконання поставленої мети дослідження, – безпека. Для того, щоб адекватно визначити зміст даної категорії, важливим є проведення аналізу того, яким чином уявлення про її зміст еволюціонували протягом історичного розвитку людства.

Вже в стародавні часи феномен безпеки починає ґрунтовно осмислюватися. Проте в той період це відбувалося в основному в межах дискурсу війни та миру. Ідеал безпеки був представлений в ідеї «золотого століття». Якщо звернутися до ідей давньогрецьких мислителів, то можливо дійти висновку: першочерговою була проблема внутрішнього миру – тобто миру між еллінами. В епоху пізньої античності вже війни як такі мають негативну оцінку. Починається процес пошуку раціональних механізмів досягнення миру між державами. Період Відродження з його принципами антропоцентризму та гуманізму зумовлює формування яскраво негативного ставлення до війни, адже вона загрожує не тільки гармонійному розвитку людини як центру світу, але й взагалі її існуванню. Серед найбільш відомих прихильників ідей пацифізму того часу слід згадати Еразма Роттердамського. Важливе значення мали й роботи Гуго Гроція як засновника науки міжнародного права. Пізніше мислителі (насамперед І. Кант) приділяють першочергову увагу розробці ідеї «вічного миру». В подальшому активно продовжується політико-філософське осмислення проблем національної безпеки¹³³.

Цікаво, що деякі вчені взагалі відносять термін «безпека» до таких понять, які є «ціннісно навантаженими» та зміст яких вкрай складно (чи навіть неможливо) чітко визначити. У західному дискурсі подібні поняття визначаються в якості «essentially contested concepts». При цьому виникає ряд питань щодо доцільності віднесення терміну «безпека» до подібних понять¹³⁴.

133 О. П. Дзьобань, Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення), http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5234/1/Dzeban_2006.pdf, 15.02.2019.

134 D. A. Baldwin, *The Concept of Security*, "Review of International Studies", 1997, 23, p. 10-12, [https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20\(1997\)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf](https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(1997)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf), 15.02.2019.

О. Полтораков¹³⁵ вказує на концептуальну нечіткість як на характеристику сучасного дискурсу безпеки, пояснюючи це рядом причин. По-перше, йдеться про потрапляння концепту безпеки із традиційної для нього воєнно-політичної, насамперед міжнародної, сфери до соціології, психології, етнополітології, культурології та навіть лінгвістики. Очевидно, що це у певній мірі «розмиває» традиційний концептуальний зміст категорії «безпека». По-друге, відбувається ще одне розширення сфери застосування даної категорії: вона потрапляє до публічного (зокрема медійного) дискурсу, тоді як традиційно була складником політико-політологічного дискурсу як різновиду професійного дискурсу. По-третє, йдеться про ще одну проблему теоретико-методологічного характеру: виділення двох тлумачень поняття «безпека» (з одного боку, соціально-гуманітарного або воєнно-політичного, а з іншого – природно-технічного), що в англomовному дискурсі вирішується шляхом використання понять «security» у першому випадку та «safety» у другому.

У вітчизняному науковому дискурсі виокремлюють наступні підходи щодо тлумачення змісту категорії «безпека»:

1. статистичний (безпека – це стан захищеності, що виступає одним із найбільш розповсюджених тлумачень);
2. апофатичний, або «негативний»; (безпека – це відсутність загроз, викликів, небезпеки);
3. діяльнісний (безпека – це сукупність заходів, спрямованих на створення безпечних умов);
4. пасивний (безпека залежить від дотримання тих чи інших параметрів, норм)¹³⁶.

Для комплексного осмислення категорії безпеки необхідно звернутися й до аналізу таких феноменів, як небезпека, виклик, загроза. Часто зміст цих понять визначається у компаративній перспективі.

Так, небезпека характеризується можливістю негативного впливу на об'єкт, тоді як загроза – це вже велика ймовірність здійснення такого впливу. Цікавим є визначення: «Небезпеки – це загрози, що формуються». Загрозу можливо охарактеризувати як загострення небезпеки, її актуалізацію.

Одне з найпростіших визначень небезпеки полягає у тлумаченні її в якості альтернативи безпеці, яка, в свою чергу, є найбільш сприятли-

135 О. Полтораков, Реконцептуалізація поняття «безпека» в сучасному політико-політологічному дискурсі, «Політичний менеджмент», 2009, № 5, с. 21 – 22.

136 Пасічник В., Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою, «Демократичне врядування», 2011, Вип. 7, http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik7/fail/pasichnyk.pdf (15.02.2019).

вим станом існування, функціонування об'єкта та, відповідно, станом його захищеності.

Тлумачення змісту поняття «виклик» зумовлює звернення до аналізу тих чи інших обставин, на які необхідно реагувати. Тобто виклик спонукає до певних дій, адекватної реакції на обставини, що склалися. У випадку відсутності реагування дані обставини в змозі негативно вплинути на безпеку як стан об'єкта. Багато уваги дослідники приділяють дослідженню співвідношення понять «загроза» та «виклик». Так, згідно одного із існуючих підходів, загроза спочатку формується у вигляді виклику¹³⁷.

Отже, слід зазначити, що небезпека – в більшій мірі абстрактний феномен, у порівнянні з більш конкретними за своїм характером викликом та загрозою. Крім того, всі проаналізовані поняття (небезпека, загроза, виклик) протиставляються безпеці.

Цікавим та оригінальним є підхід, згідно якого небезпеку розглядають в якості особливого якісного стану – як безпеку на її нульовому рівні. Якщо говорити безпосередньо про загрози національній безпеці, то слід констатувати наявність у сучасному політологічному дискурсі цілого ряду їх класифікацій. Критеріями таких класифікацій можуть виступати:

1. знаходження джерела загрози (відповідно, можливо розрізнати зовнішні та внутрішні загрози);
2. масштаби можливих наслідків (загальнонаціональні, регіональні, локальні, поодинокі загрози);
3. ступінь сформованості (потенційні та реальні загрози);
4. ступінь суб'єктивного сприйняття (завищені, занижені, мінімальні, умовні, адекватні загрози);
5. характер виникнення (загрози, що за своїм характером є природними, техногенними, соціальними);
6. сфера життєдіяльності (різноманітні загрози, починаючи від економічної й закінчуючи духовною сферою)¹³⁸.

Наведена класифікація загроз національній безпеці вказує на її багатofакторний, комплексний характер. Звернімося до аналізу змісту цієї категорії політологічного дискурсу.

Вважається, що до політичного дискурсу поняття «національна безпека» потрапляє у 1904 р. Пов'язують його перше використання з ім'ям 26-го Президента США Теодора Рузвельта¹³⁹.

137 Цікановська Н. А., Інтерпретація понять «виклик», «небезпека», «загроза» та «ризик» у теорії фінансової безпеки, «Фінансовий простір», 2013, №3 (11), с. 110 – 112.

138 Ткачук Т., Сучасні загрози інформаційній безпеці держави: теоретико-правовий аналіз, «Підприємництво, господарство і право», 2017, № 10, с. 183.

139 Полтораков О., Реконцептуалізація поняття «безпека» в сучасному політико-політологічному дискурсі, с. 21.

У західному науковому дискурсі існує певна теоретико-методологічна невизначеність щодо статусу такого напрямку досліджень/дисципліни, як студії з національної безпеки (National Security Studies). Так, виокремлюють багато споріднених визначень: стратегічні студії (Strategic Studies), безпекові студії (Security Studies), студії з міжнародної безпеки (International Security Studies).

Початок академічного вивчення західними вченими проблем національної безпеки датують 1940-и роками ХХ ст., каталізатором чого стала Друга світова війна. Наступний період у дослідженні питань національної безпеки, який тривав до середини 1960-х років, отримав назву «золотого століття». Вивчення питань безпеки в період відразу після війни у В'єтнамі починає набувати міжнародного характеру. Все більшого значення набувають дослідження економічної безпеки. В цьому контексті варто згадати працю Роберта Кохейна та Джозефа Ная «Влада та взаємозалежність», яка була написана у 1977 році та вважається класичною в рамках аналізованого нами напрямку досліджень. Посилення напруженості у відносинах між наддержавами у 1980-х роках повертає фокус досліджень національної безпеки до питання щодо використання сили у міжнародній політиці. Як і в 1970-х роках, інтерес до економічних вимірів національної безпеки починає «відроджуватися» протягом 1990-х років. Починається період «глобалізації досліджень національної безпеки», коли вчені звертають свою увагу на загрози транснаціонального та глобального характеру, зокрема на глобальну деградацію навколишнього середовища як загрозу національній безпеці¹⁴⁰.

Багато вітчизняних дослідників (Глазов О.¹⁴¹, Дзьобань О.¹⁴², Ткачук Т.¹⁴³) аналізують цілий ряд підходів до розуміння змісту національної безпеки:

1. захищеність системи цінностей суспільства (наприклад, політична незалежність, економічний розвиток тощо) та їх вільне поширення;
2. захищеність національних інтересів, причому як держави в цілому, так і конкретного громадянина (другий із вказаних аспектів знаходить своє вираження, зокрема, у концепції людської безпеки, яка буде детально досліджена далі в цій роботі);

140 Taylor B., *The Evolution of National Security Studies*, "National Security College Occasional Paper", April 2012, No 3, https://nsc.crawford.anu.edu.au/files/uploads/nsc_crawford_anu_edu_au/2017-05/occasional-3-taylor.pdf (15.02.2019).

141 Глазов О. В., Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники, "Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія Політологія", 2011, т. 155, вип. 143, с. 43–44.

142 Дзьобань О. П., Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення).

143 Ткачук Т., Сучасні загрози інформаційній безпеці держави: теоретико-правовий аналіз, с. 182.

3. інтеграція ідей наведених підходів шляхом акцентування уваги на взаємообумовленості системи цінностей.

Окремої уваги заслуговує функціонально-діяльнісний підхід, згідно якого увага акцентується на динамізмі такого феномену, як національна безпека, яка, відповідно, знаходиться в постійному розвитку, метою чого виступає якомога повніша захищеність національних інтересів в контексті адекватного реагування на існуючі загрози та виклики.

При цьому при аналізі феномену національної безпеки, як і безпеки в цілому, треба обов'язково брати до уваги його обумовленість історичними умовами розвитку: «У процесі розвитку людського суспільства зміст національної безпеки розширився від розуміння її як здатності суб'єкта захиститися від збройного насильства ззовні до тлумачення її як нейтралізації комплексу загроз особистості, державі, суспільству, які виникають у різноманітних сферах життєдіяльності суспільства»¹⁴⁴.

Цікавою, як в теоретико-методологічному, так і у прикладному вимірах, є проблема співвідношення понять «національна безпека» та «національні інтереси»¹⁴⁵. Так, деякі дослідники вважають їх майже синонімічними, що, на нашу думку, не є виправданим.

При цьому варто наголосити на відсутності усталеного підходу до структури національної безпеки. Дослідники (Войтович Р.¹⁴⁶, Глазов О.¹⁴⁷, Дзьобань О.¹⁴⁸ та інші) дотримуються різної її інтерпретації. Якщо спробувати узагальнити ці ідеї, то можливо зазначити наступне.

Доволі розповсюдженим у сучасному науковому дискурсі є підхід, згідно якого можливо виокремити два виміри/параметри/сегменти національної безпеки – внутрішній та зовнішній.

Можливою є класифікація національної безпеки за її об'єктами – безпека держави, безпека суспільства, безпека особи. За сферами виокремлюють значну кількість видів безпеки (в рамках національної безпеки): політична, соціально-політична, соціальна, військова/воєнна, геополітична, суспільна, громадська, інформаційна, економічна, техногенна, екологічна, енергетична. Цей перелік не є закритим для свого продовження. Проаналізуємо деякі з цих видів безпеки детальніше.

Почнемо з дослідження категорії «політична безпека». «Реалізація основних завдань політичної безпеки держави забезпечує її суверенний

144 Дзьобань О. П., Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення).

145 Там само.

146 Войтович Р., Глобалізаційні виклики національної безпеки: геополітичний аспект, "Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї", 2010, вип. 20, с. 286.

147 Глазов О. В., Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники, с. 43.

148 Дзьобань О. П., Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення).

і самостійний розвиток, конструктивну діяльність державних органів, їх легітимність, а також повноцінне функціонування громадянського суспільства та головних його інститутів – політичних партій, громадських об'єднань, недержавних засобів масової інформації ..., рухів тощо», – зазначає О. Косілова¹⁴⁹.

При цьому важливим є визначення конкретних показників – індикаторів політичної безпеки держави¹⁵⁰. Їх, на нашу думку, можливо поділити на декілька груп:

1. повноцінне функціонування демократичного політичного режиму;
2. ефективна система державного управління;
3. захищеність національних інтересів;
4. міжнародна конкурентоспроможність країни.

З метою визначення змісту економічної безпеки доцільним є виокремлення ряду підходів¹⁵¹: стійкісний, захисний, еволюційний, конкурентний. В межах кожного з них увага акцентується на окремих аспектах: йдеться як про здатність держави зберігати стійкість, так і розвиватися; як про захищеність національних економічних інтересів від різноманітних загроз, так і про конкурентоспроможність в умовах глобалізації.

У сучасних умовах розвитку особливе місце слід приділити такому компоненту національної безпеки держави, як інформаційна безпека. Мова ведеться про те, що даний вид безпеки виступає не тільки окремим компонентом національної безпеки в цілому, але й здатен чинити відчутний вплив на всі сфери життя суспільства (особливо у сучасний період), що, відповідно, детермінує тісний взаємозв'язок між забезпеченням інформаційної безпеки та гарантуванням інших видів безпеки. Це зумовлює визначення інформаційної безпеки в якості «інтегративної» за своїм характером та визнання значного ступеня небезпечності загроз саме їй.

Серед найбільш значимих загроз інформаційній безпеці виокремлюють два види: транскордонні та політичного характеру. Названі загрози безпосередньо кореспондуються з іншими категоріями сучасного політологічного дискурсу – інформаційна війна та інформаційна операція¹⁵².

149 Косілова О. І., Політична безпека в системі національної безпеки України, "Правова інформатика", 2011, № 1(29), с. 73.

150 Там само, с. 74.

151 Гавловська Н. І., Рудніченко Є. М., Рудніченко М. М., Методологічні аспекти економічної безпеки держави, http://elar.khnu.km.ua/jspui/bitstream/123456789/6599/3/Zbirnuk_%D0%A0%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%BA%D0%B8_14.06.2018-8-12%20%281%29.pdf (15.02.2019).

152 Ткачук Т., Сучасні загрози інформаційній безпеці держави: теоретико-правовий аналіз, с. 183 – 184.

Важливе місце в політологічному дискурсі відводиться дискусії щодо проблеми співвідношення двох категорій: «національна безпека»/«безпека держави». Ми дотримуємося наступного підходу: безпека держави – один із рівнів національної безпеки. Іншими є безпека суспільства та людська безпека.

Отже, важливим елементом сучасного політологічного дискурсу та одночасно рівнем національної безпеки виступає категорія «суспільна безпека», яку, на думку дослідника О. Корнієвського, доцільно розглядати як умову ефективного функціонування громадянського суспільства.

Вперше поняття «безпека суспільства» зустрічається на початку 90-х років ХХ ст. у працях Б. Бузана. Важлива роль у його концептуалізації належить О. Віверу та «Копенгагенській школі». Фактично йдеться про осмислення безпеки як явища соціального характеру.

Але при цьому дослідники вказують на необхідність розмежування понять «суспільна безпека» та «соціальна безпека». У контексті застосування соціетального підходу використовується перше із названих понять, яке є синонімічним поняттю «безпека суспільства». Соціальна безпека – складник суспільної безпеки, яка, в свою чергу, виступає елементом національної безпеки. Загрозами соціальній безпеці є проблеми, власне, соціального та соціально-економічного характеру (бідність, порушення соціальних прав людини, загрози здоров'ю населення тощо).

Безпека суспільства як один із рівнів національної безпеки органічно пов'язана з іншим – людська безпека, адже захищеність інтересів окремої особи зумовлює суспільну безпеку в цілому. Власне, у дотриманні прав кожного громадянина й полягає зміст суспільного інтересу¹⁵³.

Отже, порівняно нова та безперечно значима категорія безпекового дискурсу – людська безпека (human security). Поняття «національна безпека» розглядається в якості державоцентричного за своїм характером та такого, що має бути доповнено або навіть замінено поняттям «людська безпека», зважаючи на його інтегративний та гуманістичний потенціал.

Категорія «людська безпека» все частіше використовується міжнародними організаціями, політиками та науковцями різних країн, що свідчить про те, що вона стає органічним складником сучасного безпекового дискурсу. Людська безпека – комплексне поняття, використання якого пов'язано з чинниками як воєнного, так і невоєнного характеру. Доповідь Програми розвитку ООН 1994 р. – перший документ, в якому

153 Корнієвський О., Концепт суспільної безпеки: сучасний науково-експертний дискурс, "Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку", 2009, вип. 21, с. 103 – 106.

це поняття було концептуалізовано. Зокрема, було виділено наступні елементи людської безпеки: економічна, продовольча, медична, екологічна безпека, безпека людини, безпека спільнот, політична безпека. Проте науковці й досі не виробили єдиного усталеного тлумачення змісту поняття «людська безпека».

Вчені вказують на значимі відмінності між поняттями «національна безпека» та «людська безпека». По-перше, важливим є розставлення акцентів: йдеться про пріоритетність або людини, або держави. Хоча при цьому відразу наголошується на штучності подібного протиставлення. По-друге, виокремлення людської безпеки актуалізує вивчення нових (порівняно з традиційними) видів безпеки – економічна, соціокультурна тощо. Наступна відмінність полягає у тому, що для забезпечення людської безпеки залучаються, окрім держави, й недержавні актори, наприклад, представники неурядового сектору. Відрізняються й механізми гарантування безпеки: «людська безпека як неоліберальна концепція “останнього покоління” робить наголос на захисті базових потреб та уповноваженні, посиленні статусу індивідuumів»¹⁵⁴.

У контексті вивчення категорії «людська безпека» доцільним буде згадати теорію потреб А. Маслоу, в рамках якої безпека розглядається в якості однієї із базових людських потреб, яка, в свою чергу, виступає умовою забезпечення інших людських потреб¹⁵⁵.

Отже, поняття «людська безпека» має власну специфіку у порівнянні з традиційним поняттям «національна безпека». З іншого боку, видається не доцільним протиставляти поняття «людська безпека» та «національна безпека». Дійсно, вживання першого із вказаних понять дозволяє більш чітко вказати на пріоритетність інтересів окремої людини. Але це є необхідним лише в тому випадку, коли «національна безпека» ототожнюється із «безпекою держави». Причому йдеться про етатистську модель держави.

Більш коректним (якщо йдеться про демократичну державу) видається визначення людської безпеки та безпеки держави в якості рівнів національної безпеки. Іноді окрім цих двох рівнів національної безпеки виділяють й третій – безпека суспільства.

Таким чином, вище нами було проаналізовано ключові об'єкти національної безпеки – безпека держави, безпека суспільства та безпека людини. Тепер звернімося до аналізу забезпечення національної безпеки.

154 Людська безпека як імператив сучасної епохи: переніс фокусу з держави на людину, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/07749.pdf> (15.02.2019).

155 Пасічник В., Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою, http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik7/fail/pasichnyk.pdf (15.02.2019).

В якості цілей функціонування системи забезпечення національної безпеки Дзьобань О. П.¹⁵⁶ виокремлює наступні: загальносистемні, політичні, соціальні, духовні. Загальносистемні цілі пов'язані насамперед із забезпеченням єдності в інтерпретації змісту національних інтересів, національної безпеки та загроз ним, а також в тлумаченні особливостей розвитку зовнішнього середовища, як на регіональному (наприклад, Європа), так і на міжнародному рівні. Політичні цілі передбачають забезпечення загальнонаціональної єдності, формування громадянської свідомості, становлення розвиненої політичної культури тощо. Соціальні цілі пов'язані перш за все з інтеграцією потреб та інтересів всіх суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, серед яких виділяють державу, суспільство та окремого громадянина. Духовні цілі спрямовані, відповідно, на гармонійний розвиток духовних цінностей, реалізацію суспільних ідеалів на практиці тощо.

Підкреслимо: в сучасних умовах загальна концепція безпеки держави потребує свого теоретико-методологічного переосмислення, зважаючи на цілий ряд чинників, на які вказують В.С. Бліхар та В.В. Башук.¹⁵⁷ Йдеться, зокрема, про наступні тенденції розвитку міжнародних відносин: становлення нового світового порядку, загострення глобальних проблем та водночас все глибше усвідомлення безальтернативності мирних сценаріїв врегулювання міжнародних конфліктів. Фактично йдеться про становлення нової філософії безпеки держави, яка, окрім врахування окреслених тенденцій, характеризується розумінням органічного взаємозв'язку національної та міжнародної безпеки, а також усвідомленням спільної відповідальності за забезпечення національної безпеки на рівні держави, суспільства та окремих громадян.

У сучасних умовах все більшої уваги при дослідженні функціонування держав потребує дослідження міжнародного середовища. Специфіка міжнародних відносин в той чи інший період часу безумовно впливає на внутрішньополітичний та внутрішньоекономічний розвиток держави у значній мірі. У повній мірі це стосується й забезпечення національної безпеки.

Для відповіді на питання щодо співвідношення міжнародної та національної безпеки необхідно звернутися до аналізу ідей ключових напрямів в теорії міжнародних відносин – реалізму (неореалізму) та лібералізму (неолібералізму). Під час «холодної війни» домінували ідеї першого із названих напрямів. Воєнна могутність держави розглядалася

156 Дзьобань О. П., Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення).

157 Бліхар В. С., Башук В. В., Філософсько-правовий і соціокультурний виміри національної безпеки, "Науковий вісник НЛТУ України", 2015, вип. 25.2, с. 378 – 379.

в якості єдиного надійного засобу забезпечення національної безпеки. Й, відповідно, дослідження безпеки концентрувалися на її вивченні¹⁵⁸.

Створення військово-політичних союзів було важливим елементом тогочасної системи міжнародної безпеки, що базувалася на ідеї балансу сил. Отже, баланс сил – ідея, що закладена в основу традиційної (тобто в межах реалістичного напрямку) інтерпретації безпеки держави. Для неї характерна також так звана «дилема безпеки»: держави, прагнучи посилити свою обороноздатність, більше озброюються, що іншими державами сприймається в якості потенційної загрози та, відповідно, змушує їх також збільшувати витрати на озброєння. В результаті прагнення держав посилити свою безпеку веде до своєрідної гонки озброєнь.

Сучасний дискурс міжнародної безпеки характеризується зрушенням у бік інших, окрім реалістичного, підходів. Насамперед йдеться про такий напрям, як ліберальний інституціоналізм, в рамках якого (що є зрозумілим з його назви) значна конструктивна роль у забезпеченні міжнародної безпеки відводиться міжнародним організаціям, в межах яких держави розвивають співробітництво¹⁵⁹.

Отже, можемо констатувати: на безпеку сучасної держави значний вплив мають чинники, які належать до наднаціональної сфери, що обумовлюється, зокрема, тим, що сучасні міжнародні відносини мають складний, суперечливий характер.

Доволі гостра та активна дискусія стосовно визначення їх ключових гравців (виходячи із того впливу, який вони можуть чинити) є яскравим прикладом цього. Постає ряд питань:

1. чи є держави й досі найбільш впливовим суб'єктом сучасних міжнародних відносин?
2. якими є роль та місце недержавних акторів (ТНК, міжнародні неурядові організації тощо)?

Зазначимо, це повертає нас до дискусії щодо реалістичного/ліберального напрямів в теорії міжнародних відносин, адже відповіді на ці питання є важливими й у безпековому контексті.

Йдеться про глобалізаційні виклики національній безпеці. На думку Р. Войтович, стабільність суспільного розвитку держави є запорукою забезпечення національної безпеки в сучасних умовах. Дана стабільність виступає протиположністю потенційним деструктивним впливам глобалізаційних процесів. Причому йдеться про динамічну стабільність як «здатність системи забезпечувати необхідний рівень розвитку шляхом само-

158 Baldwin David A., *The Concept of Security*, p. 9.

159 Лакішик Д. М., Нові виклики і загрози для міжнародної безпеки сучасної держави, "Актуальні проблеми міжнародних відносин", 2011, вип. 102 (1), с. 146 – 147.

організації відповідно до зміни реальних станів, пов'язаних із впливом різних форм викликів». Важливо, що це сприяє адаптації національної безпеки до системи безпеки глобальної.

Таким чином, у даному випадку цілком очевидним завданням для держави постає підтримка цієї динамічної стабільності. Цікавим є той факт, що в даному контексті дослідники звертають увагу на ще один об'єкт національної безпеки – природу. Це знов-таки виступає свідченням того, що національна безпека – комплексний феномен, який не можна ототожнювати виключно із державою в цілому, а акцентувати увагу й на інших її рівнях – окремий громадянин, суспільство в цілому, не забуваючи й про екологію. Саме такий підхід дозволить реалізувати ідею стабільного розвитку держави в сучасних умовах.

Стратегія національної безпеки сучасної держави має обов'язково враховувати проблему адаптації до особливостей світового розвитку під впливом глобалізаційних процесів. Це зумовлює необхідність як оптимізації системи державного управління, так і формування такого зовнішнього середовища, яке буде сприятливим для ефективного розвитку держави в усіх сферах. Окремо слід наголосити на важливості застосування механізмів міжнародного права, що сприятиме забезпеченню стабільного розвитку світу в цілому.

Також слід підкреслити: запорукою успішного розвитку держави в сучасних умовах, що включає в себе забезпечення національної безпеки, виступає налагодження діалогу з іншими державами світу¹⁶⁰.

Отже, варто наголосити на тому, що особливості розвитку сучасного світу безпосереднім чином впливають на зміст безпеки держави. Серед таких особливостей слід зазначити насамперед процеси глобалізації, які, в свою чергу, зумовлюють інтенсифікацію інших процесів, таких як міжнародна міграція населення, підвищення транспарентності державних кордонів, збільшення ролі транснаціональних корпорацій як в економічній, так і в інших сферах тощо.

Проведений вище аналіз сутності безпеки держави та її забезпечення в умовах глобалізації зумовлює продовження розпочатого нами вище в цій роботі аналізу проблеми співвідношення наступної пари категорій: «національна безпека»/«міжнародна безпека». В якості споріднених термінів для другої із вказаних категорій використовують такі поняття: «глобальна безпека», «світова безпека», «колективна безпека» тощо. Підкреслимо: використання останнього із вказаних понять обумовлено практикою ООН¹⁶¹.

160 Войтович Р., Глобалізаційні виклики національної безпеки: геополітичний аспект, с. 288 – 292.

161 Дзьобань О. П., Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення).

Так, при аналізі глобальної безпеки дослідники¹⁶² звертають увагу насамперед на необхідність її розгляду в контексті системного підходу. Формування такого (комплексного) підходу до феномену глобальної безпеки пов'язується, з одного боку, із закінченням «холодної війни», а з іншої – становленням нового світового порядку. Загрози в умовах глобалізованого міжнародного середовища характеризуються різноманітністю, складністю, мають транснаціональний характер. Це, в свою чергу, вимагає адекватного реагування на них як з боку держав, так і з боку всього світового співтовариства. Власне, тлумачення певних проблем сучасності в якості глобальних, тобто таких, що стосуються всіх людей та таких, що можуть бути вирішені лише спільними зусиллями, виступає наочним прикладом такого підходу.

При цьому в дослідників¹⁶³ виникають цілком обґрунтовані сумніви, що управління безпекою держави в найближчий час перейде з національного на наднаціональний рівень, навіть в умовах перманентної інтенсифікації глобалізаційних процесів, що стосується й загроз національній безпеці.

У якості висновків слід зазначити наступне.

Безпека держави – важлива категорія сучасного політологічного дискурсу, як вітчизняного, так і закордонного. Приділення їй уваги обумовлюється її теоретико-методологічною та праксеологічною значимістю.

Для адекватного визначення змісту поняття «безпека держава» слід приділити увагу вивченню ще одного вкрай важливого поняття – «національна безпека». Власне, багато дискусій в рамках сучасного безпекового дискурсу присвячено як раз тому, яким чином ці два поняття співвідносяться.

У науці й досі не вироблено єдиного усталеного підходу щодо того, з яких елементів складається національна безпека. Найчастіше вказують на існування її внутрішнього та зовнішнього вимірів.

Доцільним, на нашу думку, є виокремлення трьох рівнів національної безпеки – держава, суспільство, окремих громадян, які, безумовно, є органічно взаємопов'язаними. Відповідно, можемо аналізувати такі три категорії сучасного політологічного дискурсу – безпека держави, суспільна безпека (безпека суспільства), людська безпека.

Окремий значний напрям безпекових студій у рамках сучасного політологічного дискурсу – вивчення впливу зовнішніх чинників на національну безпеку. Причому йдеться не тільки про зовнішній вимір національної безпеки, а в цілому про систему національної безпеки. Очевидно, ключовим чинником виступає активний розвиток глобаліза-

162 Погорська І. І., Головань О. О., Сучасна глобальна безпека: можливості та перспективи мультilaterалізму, "Міжнародні відносини Сер.: Політичні науки", 2014, №4, [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2450/2182_\(15.02.2019\)](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2450/2182_(15.02.2019)).

163 Там само.

ційних процесів в усіх сферах суспільного розвитку.

Таким чином, можемо констатувати: безпека держави – важлива категорія сучасного політологічного дискурсу, дослідження якої дає відповіді на цілий ряд запитань, починаючи від особливостей структури національної безпеки і, закінчуючи специфікою функціонування держави в умовах глобалізації.

Бібліографія:

- Бліхар В. С., Башук В. В., Філософсько-правовий і соціокультурний виміри національної безпеки, “Науковий вісник НЛТУ України”, 2015, вип. 25.2.
- Гавлюська Н. І., Рудніченко Є. М., Рудніченко М. М., Методологічні аспекти економічної безпеки держави, http://elar.khnu.km.ua/jspui/bitstream/123456789/6599/3/Zbirnuk_%D0%A0%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%BA%D0%B8_14.06.2018-8-12%20%281%29.pdf
- Войтович Р., Глобалізаційні виклики національної безпеки: геополітичний аспект, “Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї”, 2010, вип. 20.
- Глазов О. В., Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники, “Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія Політологія”, 2011, т. 155, вип. 143.
- Дзьобань О. П., Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення), http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5234/1/Dzeban_2006.pdf Корнієвський О., Концепт суспільної безпеки: сучасний науково-експертний дискурс, “Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку”, 2009, вип. 21.
- Косілова О. І., Політична безпека в системі національної безпеки України, “Правова інформатика”, 2011, № 1(29).
- Лакішкін Д. М., Нові виклики і загрози для міжнародної безпеки сучасної держави, “Актуальні проблеми міжнародних відносин”, 2011, вип. 102 (1).
- Людська безпека як імператив сучасної епохи: переніс фокусу з держави на людину, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/07749.pdf> (15.02.2019).
- Пасічник В., Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою, “Демократичне врядування”, 2011, Вип. 7, http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik7/fail/pasichnyk.pdf
- Погорська І. І., Головань О. О., Сучасна глобальна безпека: можливості та перспективи мультilaterалізму, “Міжнародні відносини Сер.: Політичні науки”, 2014, №4, http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2450/2182.
- Полтораков О., Реконцептуалізація поняття “безпека” в сучасному політико-політологічному дискурсі, “Політичний менеджмент”, 2009, № 5.
- Скорук О. В., Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення, “Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Міжнародні економічні відносини та світове господарство”, 2016, вип. 6(3).
- Ткачук Т. П., Сучасні загрози інформаційній безпеці держави: теоретико-правовий аналіз, “Підприємництво, господарство і право”, 2017, № 10.
- Цікановська Н. А., Інтерпретація понять «виклик», «небезпека», «загроза» та «ризик» у теорії фінансової безпеки, “Фінансовий простір”, 2013, №3 (11).
- Baldwin David A., *The Concept of Security*, “Review of International Studies”, 1997, 23. [https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20\(1997\)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf](https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(1997)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf)
- Taylor B., *The Evolution of National Security Studies*, “National Security College Occasional Paper”, April 2012, No 3, https://nsc.crawford.anu.edu.au/files/uploads/nsc_crawford_anu_edu_au/2017-05/occasional-3-taylor.pdf

Część II

Stosunki międzynarodowe,
geopolityka

NATALIA KUCIŃSKA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie

Geopolityczny potencjał Ukrainy

Geopolityka to wieloznaczny termin i trudno jest określić ją w jeden właściwy sposób. Zaczynając od definicji Rudolfa Kjelléna - „Geopolityka to nauka o państwie jako organizmie geograficznym lub zjawisku w przestrzeni”, poprzez Nicolasa Spykmana - „Geopolityka – nauka pozwalająca na dokonanie oceny ciężaru politycznego mocarstw na tle ich specyficznej pozycji w świecie. Umożliwia badanie problemów bezpieczeństwa kraju w kategoriach geograficznych”, kończąc na Leszku Moczulskim - „Geopolityka – dziedzina nauki zajmująca się zmiennymi układami sił na niezmiennym przestrzeni. Zajmuje się badaniem przestrzennej struktury politycznej na tle fizycznej struktury geograficznej”¹⁶⁴.

Należy zwrócić uwagę na terminy potencjał i potencjalny, który w kontekście geopolitycznym rozszerza jego znaczenie. Potencjał to: „zasób możliwości, mocy, zdolności wytwórczej tkwiący w czymś; sprawność, wydajność, możliwość, zwłaszcza państwa w jakiejś dziedzinie, np. gospodarczej, wojskowej”¹⁶⁵. Potencjalny „możliwy, tkwiący w czymś, mogący się ujawnić, wystąpić w określonych warunkach, przez odpowiednie działanie; także taki, w którym coś tkwi i może wystąpić w określonych warunkach”¹⁶⁶; sprawność, wydajność, możliwości (zwł. kraju, państwa) w jakiejś dziedzinie (p. gospodarczy, wojenny)”¹⁶⁷. Wymienione definicje charakteryzują potencjał jako coś pozytywnego, dobrze wpływającego na rozwój państwa, jednak może wystąpić działanie odwrotne, które ma negatywne skutki dla funkcjonowania państwa. Dlatego też istnieje na przykład potencjał kryzysowy¹⁶⁸.

164 L. Sykuliński, *Geopolityka – zakres znaczeniowy pojęcia*, [w:] L. Sykuliński (red.), *Przestrzeń i polityka, Czynniki geograficzne w badaniach geopolitycznych*, Częstochowa 2013, s. 10-11.

165 *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 2002, s. 888.

166 Tamże, s. 888.

167 W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1983, s. 337.

168 A. Łaszczyk, *Analiza geopolityczna potęg państw*, [w:] Z. Lach (red.); J. Wendt, *Geopolityka. Elementy teorii, wybrane metody i badania*, Częstochowa 2010, s. 70.

Analizując potencjał geopolityczny trzeba zwrócić uwagę na dwie kwestie, co to jest położenie geopolityczne i jakie czynniki geopolityczne charakteryzujemy jako stałe, a jakie jako zmienne. Stałe czynniki geopolityczne to: „przestrzeń, położenie, odległość, charakter kontynentalny lub wyspiarski, kultura oraz klimat”¹⁶⁹. Czynniki geopolityczne zmienne to: „ludność, gospodarka, technologia, technologia, instytucje polityczne wewnętrzne i międzynarodowe, do których zaliczane są strukturalne i organiczne sojusze, jak na przykład NATO, a także transport, systemy telekomunikacyjne i informacji”¹⁷⁰. Położenie geopolityczne koncentruje się na wpływie położenia geograficznego, czyli ukształtowania terenu oraz sąsiedztwa innych państw, na bezpieczeństwo i politykę zagraniczną państwa¹⁷¹.



Rysunek 1. Położenie Ukrainy¹⁷²

Położenie geograficzne

Jak można zauważyć na powyższej mapie Ukraina sąsiaduje z: Białorusią, Rosją, Mołdawią, Rumunią, Węgrami, Słowacją i Polską. Ze względu na swoje położenie Zbigniew Brzeziński charakteryzował to państwo jako sworzeń geopolityczny. Uważa, że „są państwa, których znaczenie nie wynika z ich potęgi czy ambicji, lecz raczej z ważnego położenia geograficznego i skutków ich potencjalnej niestabilności dla zachowań graczy geostrategicznych”¹⁷³. Ukraina jest szczególnie istotna z punktu widzenia

169 C. Jean, *Geopolityka*, Wrocław 2007, s. 145.

170 Tamże, s.155.

171 L. Sykulski, *Geopolityka. Skrypt dla początkujących*, Częstochowa 2014, s. 47.

172 [https://pl.wikipedia.org/wiki/Ukraina#/media/Plik:Ukraine_\(claims_hatched\)_in_Europe.svg](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ukraina#/media/Plik:Ukraine_(claims_hatched)_in_Europe.svg) dostęp 03.10.2020.

173 Z. Brzeziński, *Wielka Szachownica*, Warszawa 1998, s. 41.

Rosji. Wynika to z tego, że w czasie istnienia Związku Radzieckiego odpowiadała za połowę produkcji przemysłowej i jedną czwartą produkcji rolnej, więc ponowne włączenie tego obszaru do Rosji mogłoby wzmocnić rosyjską gospodarkę¹⁷⁴. Gdyby Rosja przyłączyła do swojego terytorium Ukrainę, to ułatwiło by to jej powrót do roli mocarstwa, a takie ambicje są doskonale widoczne. Dodatkową korzyścią dla Rosji byłby dużo większy dostęp do Morza Azowskiego i Morza Czarnego, co ilustruje powyższa mapa. Doskonale istotę Ukrainy dla Rosji charakteryzuje następujący cytat: „Bez Ukrainy Rosja przestaje być imperium eurazjatyckim: może wciąż próbować zdobyć status imperialny, lecz byłaby wówczas imperium głównie azjatyckim, stale wciągany w rujnujące konflikty z od niedawna suwerennymi narodami Azji Środkowej, które nie pogodziłyby się z utratą niepodległości i byłyby wspierane przez kraje islamskie na południu. [...] Jeżeli jednak Moskwa ponownie zdobędzie władzę nad Ukrainą, wraz z pięćdziesięcioma dwoma milionami jej obywateli, ogromnymi bogactwami naturalnymi oraz dostępem do Morza Czarnego, automatycznie odzyska możliwość stania się potężnym imperium spinającym Europę i Azję”¹⁷⁵. Polska jest dla Ukrainy najbliższym państwem Zachodu, co skutkuje tym, że wiele osób emigruje, w tym młodzież i osoby doskonale wykształcone¹⁷⁶.

Podział administracyjny

Powierzchnia kraju wynosi 603,6 tys. km², terytorium podzielono na 24 obwody, 2 miasta wydzielone – Kijów i Sewastopol oraz 1 republikę autonomiczną – Republikę Autonomiczną Krymu¹⁷⁷. Na Ukrainie funkcjonuje następujący podział administracyjny: republika autonomiczna, obwód, rejon, miasto, osiedle, wieś. Użytkowane nazewnictwo i rodzaj podziału to pozostałość systemu radzieckiego. Od gęstości zaludnienia zależy ilość rejonów, miast, osiedli i wsi w poszczególnych obwodach. Najbardziej zaludnionymi regionami są Naddniestrze i Donbas. Podział administracyjny państw ulega stałym przekształceniom¹⁷⁸. Stolicą państwa jest Kijów.

Podział terytorialny przedstawia mapa zamieszczona poniżej.

174 <https://strategyandfuture.org/ukraina/#fmp-premium-content>

175 Z. Brzeziński, op. cit., s. 46.

176 <https://strategyandfuture.org/ukraina/#fmp-premium-content>, dostęp 30.04.2020.

177 J. Wojnowski (red.), *Wielka Encyklopedia PWN*, Warszawa 2005, s. 250.

178 F. Zastawnyj, W. Kusiński, *Ukraina Przyroda - Ludność - Gospodarka*, Warszawa 2003, s. 13, 15.



Rysunek 2. Podział administracyjny Ukrainy¹⁷⁹



Rysunek 3. Mapa fizyczna Ukrainy¹⁸⁰

¹⁷⁹ <http://pl.maps-of-europe.com/maps/maps-of-ukraine/administrative-map-of-ukraine.jpg>, dostęp 04.10.2020.

¹⁸⁰ Tamże.

Warunki naturalne

Ukraina w głównej mierze znajduje się na obszarze Niziny Wschodnioeuropejskiej, południowo-zachodni kraniec państwa zajmują Karpaty Wschodnie (najwyższy szczyt Howerla – 2061 m.n.p.m.), na południu i południowym zachodzie Półwyspu krymskiego znajdują się młode góry fałdowe. Sieć rzeczna jest bardzo rozbudowana, istnieje ok. 73 tysięcy rzek, prawie całe państwo znajduje się w zlewisku Morza Czarnego i Morza Azowskiego, poza niewielkim obszarem przy granicy z Polską należy do zlewiska Morza Bałtyckiego¹⁸¹. Na terenie państwa występuje małe zalesienie – 15,8% powierzchni kraju. Jest to skutek nieprzemyślanej polityki rabunkowej prowadzonej w trakcie II wojny światowej i po jej zakończeniu. Obecnie trwa systematyczne zalesianie terytorium¹⁸².

Gospodarka

Na rozwój i specjalizację ukraińskiej gospodarki wpłynęły przede wszystkim korzystne warunki naturalne: urodzajne gleby, a w szczególności czarnoziemy, pokaźne zasoby wodne, umiarkowany klimat kontynentalny. Jednak czasami przyroda potrafi utrudniać rozwój gospodarki. W przypadku Ukrainy będą to obszary Polesia, które są dość wilgotne, co powoduje konieczność ich osuszania. Odwrotna sytuacja panuje na południu państwa, ponieważ jest to teren dość suchy i trzeba go nawadniać. Kolejnym przykładem oddziaływania przyrody na gospodarkę jest duża ilość opadów w połączeniu z górkim ukształtowaniem terenu, razem powoduje to częste powodzie. Taka sytuacja występuje na obszarach Podkarpacia i Zakarpacia¹⁸³.

Innym czynnikiem pozytywnie wpływającym na rozwój gospodarki będą bogate złoża różnego rodzaju zasobów naturalnych. „Znanych jest ponad 90 rodzajów kopalin użytecznych, odkryto blisko 8000 złóż. W przeliczeniu na 1 km² na Ukrainie wydobywa się 10 razy więcej kopalin użytecznych niż ogólnie na świecie¹⁸⁴”.

Najczęściej wydobywane surowce oraz ich położenie na obszarze państwa:
Zasoby paliwowe (energetyczne):

- węgiel kamienny: Zagłębie Lwowsko-Wołyńskie, Zagłębie Donieckie;
- węgiel brunatny: Zagłębie Naddnieprzańskie;
- ropa naftowa i gaz ziemny: Zagłębie Dnieprowsko-Donieckie, Podkarpacie, Zagłębie Czarnomorsko-Krymskie;

181 J. Wojnowski (red.), *op. cit.*, s. 250, 252.

182 F. Zastawnyj, W. Kusiński, *Ukraina Przyroda - Ludność - Gospodarka*, Warszawa 2003, s. 69.

183 Tamże, s. 19.

184 Tamże, s. 31.

Rudy metali:

- rudy żelaza: obwody: dniepropietrowski, zaporoski, połtawski i Krym;
- rudy uranu: obwody: dniepropietrowski, kirowogradzki, zaporoski;

Niemetaliczne:

- sole potasowe: Podkarpacie;
- sól kamienna: Donbas¹⁸⁵.

Energię generują głównie elektrownie ciepłne, niewiele produkują elektrownie wodne, oprócz nich za produkcję energii elektrycznej odpowiadają cztery elektrownie jądrowe.

Przemysł koncentruje się na następujących gałęziach: metalurgicznej, elektromaszynowej, zbrojeniowej, elektronicznej, środków transportu, chemicznej. Główne skupisko przemysłu znajduje się w Zagłębiu Donieckim.

Użytki rolne zajmują blisko 70% powierzchni kraju. Żyzne gleby i dość dobry klimat sprzyjają rozwojowi rolnictwa. Uprawiane są głównie zboża, kukurydza, chmiel, ziemniaki, drzewa owocowe, rośliny olejkodajne, na przykład lawenda. Dodatkowo hodowane są różnego rodzaju zwierzęta, na przykład trzoda chlewna.

Ukraina posiada dość dobrze rozwiniętą sieć komunikacyjną. W transporcie osobowym i towarowym najważniejsza jest kolej. Istotną rolę odgrywa transport wodny; morski i śródlądowy. Na terenie państwa znajdują się porty lotnicze, głównymi są: Kijów, Lwów, Odessa, Charków. Przez terytorium kraju przebiegają rurociągi¹⁸⁶.

Ludność

Na Ukrainie można zaobserwować spadek liczby ludności. Podczas przeprowadzonego w 2001 roku spisu powszechnego wykazano ponad 48,4 mln mieszkańców. W 2019 roku zamiast klasycznego spisu ludności przeprowadzono spis elektroniczny, w którym wykorzystano między innymi ocenę liczby ludności na podstawie danych operatorów telefonii komórkowych. Jego wyniki podano w styczniu 2020 roku i okazało się, że liczba mieszkańców Ukrainy znacznie spadła, ponieważ to państwo zamieszkuje już tylko prawie 37,3 mln. W ciągu 18 lat liczba ludności spadła o 11 mln ludzi. Należy pamiętać o tym, że nie były brane pod uwagę dane z terytorium Krymu oraz okupowanego przez rosyjskich separatystów Donbasu. Głównymi przyczynami takiej sytuacji są: okupacja części terytorium, negatywny trend migracji (więcej osób wyjeżdża niż przyjeżdża) oraz ujemny przyrost naturalny. Z przeprowadzonego spisu wynika, że 15,4% mieszkańców to dzieci, 9,6% to osoby w przedziale 15-24 lata, 44,1% to ludzie w przedziale 25-54, 14,1% to Ukraiń-

¹⁸⁵ J. Wojnowski (red.), op. cit., s. 254.

¹⁸⁶ Tamże, s. 255-257.

cy w wieku 55-64%, mieszkańcy powyżej 65 roku życia stanowią 16,8% ogółu populacji państwa¹⁸⁷.

Na strukturę etniczną Ukrainy wpłynęło kilka czynników: akty ludobójstwa, polityka prowadzona przez władze Związku Radzieckiego, podczas której wysiedlano miejscową ludność, a na jej miejsce osiedlano ludność rosyjską. Skutkiem tego jest to, że Ukraińcy stanowią około 80% ludności kraju, a na wschodzie i południu państwa mieszka bardzo dużo Rosjan. Działania władz sowieckich spowodowały to, że mieszkańcy centrum i wschodu kraju zaczęli posługiwać się językiem rosyjskim zamiast ukraińskim. Przyjęto, że statystycznie w życiu codziennym językiem rosyjskim posługuje się 15% ludności, jednak rzeczywistości może być większy odsetek ludzi. Ukrainę zamieszkują także osoby, które uważają się za Ukraińców, ale nie posługują się, nie znają języka ukraińskiego. Zróżnicowanie językowe przekłada się na podział ludności pod względem wyznaniowym. Dominują chrześcijanie – ponad 70% ludności, który w większości są wyznawcami prawosławia. Liczną grupę stanowią grekokatolicy, państwo zamieszkują również wyznawcy innych religii chrześcijańskich. Około 2% mieszkańców to muzułmanie, głównie Tatarzy krymscy¹⁸⁸.

Ukraina jest nierównomiernie zamieszkała. Mieszkańcy miast przeważają w większości obwodów, szczególnie w obwodach: donieckim, charkowskim, zaporoskim, dniepropietrowskim, ługańskim¹⁸⁹.

Podsumowanie

Ukraina posiada doskonale zasoby surowców, żyzne gleby, nizinne ukształtowanie terenu, które ułatwia rozwój rolnictwa, spławne rzeki, dostęp do dwóch mórz. Z tego punktu widzenia geopolityczne ambicje wydają się być zrozumiałe. Jednak biorąc pod uwagę ingerencję Rosji na Ukrainie, bardzo dużą emigrację ludności, głównie do Polski, a co za tym idzie duży spadek liczby mieszkańców państwa, konflikt na wschodzie Ukrainy oraz aneksję Krymu, a w konsekwencji niestabilność granic państwowych. Da się wyciągnąć wniosek, że taki cel dla tego państwa będzie trudno osiągalny, a możliwe, że nieosiągalny nigdy.

To jaką przeszkodą w rozwoju państwa jest brak stabilnych granic dobrze charakteryzuje następujący cytat: „Łatwą do zaobserwowania prawidłowością geopolityczną jest to, że dopóki dane państwo nie zabezpieczy w całości własnych granic i nie skonsoliduje w sposób trwały i ostateczny pod swoją wła-

187 <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Na-Ukrainie-zyje-ponad-37-mln-osob-7809164.html>, dostęp 15.10.2020 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/ukraincow-znacznie-mniej-czy-ukrainiska-gospodarka-to-wytrzyma/>, dostęp 15.10.2020 r.

188 W. J. Wilczyński, 2018, *Ukraina A. D. 2017*, s. 15-17 [w:] *Przegląd Geopolityczny* nr 24/2018.

189 F. Zastawnyj, W. Kusiński, *Ukraina Przyroda - Ludność - Gospodarka*, Warszawa 2003, s. 143.

dążą wszystkich wewnętrznych obszarów w ich ramach, nie jest ono w stanie zajmować się sprawami rozgrywającymi się w oddaleniu od własnego terytorium¹⁹⁰”.

Dodatkowym utrudnieniem dla rozwoju Ukrainy jest jej zróżnicowanie etniczne i językowe. Wniknięcie w tego typu społeczeństwo jest łatwiejsze dla obcych państw, szczególnie dla Rosji. Ze względu na to, że bardzo duża część mieszkańców posługuje się w życiu codziennym językiem rosyjskim, można łatwo manipulować ludźmi za pośrednictwem mediów. Pomimo, że od kilku lat jedynym językiem urzędowym jest ukraiński, dzieci w szkołach uczą się w tym języku, to jednak bardziej naturalnym językiem komunikacji jest rosyjski.

Ukraina posiada bardzo dobre podstawy do tego, aby stać istotnym graczem na arenie międzynarodowej, ale bliskość Rosji i jej dążenie poszerzenia własnych granic kosztem innych państw stanowi bardzo duże zagrożenie dla rozwoju i budowy silnego państwa.

Bibliografia:

- Bartosiak J., *Pacyfik i Eurazja. O wojnie*, Warszawa 2016.
- Brzeziński, Z., *Wielka Szachownica*, Warszawa 1998.
- Jean C., *Geopolityka*, Wrocław 2007.
- Kopaliński, W. *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1983
- Łaszczuk, A. *Analiza geopolityczna potęgi państw*, [w:] Z. Lach Z. Wendt (red.), *Geopolityka. Elementy teorii, wybrane metody i badania*, Częstochowa 2010.
- Sykulski L. *Geopolityka. Skrypt dla początkujących*, Częstochowa 2014.
- Sykulski L. *Geopolityka – zakres znaczeniowy pojęcia* [w] red. Sykulski, L. *Przestrzeń i polityka, Czynniki geograficzne w badaniach geopolitycznych*, Częstochowa 2013.
- Wilczyński, W. J., 2018, *Ukraina A. D. 2017*, „Przegląd Geopolityczny” nr 24/2018.
- Wojnowski J., *Wielka Encyklopedia PWN*, Warszawa 2005.
- Zastawny F., Kusiński W., *Ukraina Przyroda - Ludność – Gospodarka*, Warszawa 2003.
- Słownik wyrazów obcych PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- [https://pl.wikipedia.org/wiki/Ukraina#/media/Plik:Ukraine_\(claims_hatched\)_in_Europe.svg](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ukraina#/media/Plik:Ukraine_(claims_hatched)_in_Europe.svg)
- <http://pl.maps-of-europe.com/maps/maps-of-ukraine/administrative-map-of-ukraine.jpg>
- <http://pl.maps-of-europe.com/maps/maps-of-ukraine/physical-map-of-ukraine.jpg>
- <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Na-Ukrainie-zyje-ponad-37-mln-osob-7809164.html>
- <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/ukraincow-znacznie-mniej-czy-ukrainska-gospodarka-to-wytrzyma/>

¹⁹⁰ J. Bartosiak, *Pacyfik i Eurazja. O wojnie*, Warszawa 2016, s. 42.

NATALIA TYMICKA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie

Geopolityczny wymiar zasobów naturalnych Polski

Wstęp

Geopolityka jest pojęciem szeroko rozumianym i trudno ją jednoznacznie sprecyzować. Termin „geopolityka” został użyty po raz pierwszy w 1988 roku przez szwedzkiego uczonego Rudolfa Kjellena. Od tego czasu wielu naukowców starało się odpowiedzieć na pytanie, jaki jest przedmiot jej badań, czym się dokładnie zajmuje i jaki obszar nauk obejmuje. *Nowa encyklopedia PWN* definiuje geopolitykę jako doktrynę polityczną powstałą na przełomie XIX i XX w., głoszącą tezę o istnieniu istotnych zależności między środowiskiem geograficznym a charakterem i tendencjami rozwojowymi państw oraz ich ekspansją polityczną. Można bowiem dostrzec, że geopolityka jest pojmowana jako prace badawcze nad zależnościami pomiędzy położeniem geograficznym a wpływem położenia tego państwa na jego losy.

Bezpieczeństwo zasobów naturalnych Polski w wymiarze geopolitycznym ma ściśle powiązanie z gospodarką krajową oraz międzynarodową w zakresie możliwości wykorzystywania ich obecnie oraz w przyszłych latach. Przedmiotem niniejszej pracy są ważne kwestie geograficzne oraz polityczne wpływające na bezpieczeństwo zasobów naturalnych Polski.

Geopolityka jako paradygmat badawczy

W tym rozumieniu geopolityka przedstawiana jest jako metoda albo wzorzec prostego, wewnętrznie spójnego rozpatrywania procesów, zdarzeń, tendencji, trendów w stosunkach międzynarodowych w optyce kategorii geograficznych, przestrzennych, przy agregowaniu interdyscyplinarnej wiedzy i wyników badań¹⁹¹. Obszar badań, którym zajmuje się geopolityka, jest szeroki. Jej przedmiotem są zmiany zachodzące w życiu społecznym człowieka, aspekty związane z polityką zagraniczną, jak i krajową, zależności historycz-

191 J. Macała, *Czym jest geopolityka? Spory wokół jej definicji*, <https://geopolityka.net/czym-jest-geopolityka-spory-wokol-jej-definicji/>, dostęp 30.04.2020 r.

ne, tematy odnoszące się do polityki ekologicznej i konfliktów związanych z zasobami naturalnymi oraz wiele innych.

Jak już wcześniej wspomniano, jednym z kluczowych obszarów badań we współczesnej geopolityce, stał się problem zasobów naturalnych. Głównym przedmiotem badań tego obszaru jest zagadnienie geograficznego położenia zasobów (zwłaszcza takich surowców jak węgiel kamienny, węgiel brunatny, ropa naftowa, gaz ziemny, miedź oraz srebro).

Obecnie Polska znajduje się w bardzo korzystnej sytuacji geopolitycznej. Poprzez członkostwo w UE stała się częścią potężnej terytorialnie, ludnościowo, gospodarczo, a w przyszłości również militarnie, struktury. Dostęp do zasobów naturalnych oraz możliwość korzystania z nich jest podstawowym warunkiem bezpieczeństwa gospodarczego kraju i stabilnego rozwoju. Niezbędnymi warunkami do zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego są m.in. możliwości pozyskania zasobów ze źródeł krajowych pierwotnych i wtórnych czy racjonalne wykorzystywanie zasobów krajowych. Polska jest krajem zasobnym w złoża i liczącym się na świecie producentem surowców mineralnych, takich jak miedź (6 miejsce), srebro (2 miejsce), cynk, ołów, metale rzadkie, np. ren, a także węgla i wielu surowców chemicznych i skalnych. W *Bilansie zasobów* (PIG-PIB) na koniec 2011 r. zidentyfikowano 12 475 złóż, w tym 4 592 zagospodarowanych¹⁹².

Zasoby naturalne Polski – czym są?

Zasoby naturalne są to zasoby istniejące bez ingerencji człowieka. Uwzględniają właściwości magnetyczne, grawitacyjne, elektryczne i siły. Na Ziemi zasoby naturalne obejmują: atmosferę, światło słoneczne, wodę, ziemię (wszystkie minerały w niej zawarte) wraz z całą roślinnością, roślinami uprawnymi i zwierzętami, które występują naturalnie.

Poszczególne obszary charakteryzuje różnorodność geologiczna oraz różnorodność biologiczna. Zasoby naturalne to składniki i materiały (coś, co można do czegoś wykorzystać), występujące w środowisku.

Zasoby naturalne są charakterystyczną kategorią ekonomiczną i – wraz z majątkiem narodowym, czyli zasobami antropogennymi – wchodzi w skład bogactwa narodowego. Zasoby naturalne są klasyfikowane za pomocą różnych kryteriów. Wyróżnia się między innymi zasoby odnawialne i nieodnawialne. Pierwsze z wymienionych zależą od czynników niezmiennych, takich jak położenie geograficzne i nasłonecznienie oraz od czynników zmiennych, takich jak woda i powietrze. Oznacza to, że są one nieograniczone w swoim potencjale, jak np. woda oraz energia słoneczna. Zasoby niewyczerpalne występowały do niedawna w praktycznie nieograniczonych

¹⁹² Szerzej: J. Bromowicz, M. Bukowski, *Polityka surowcowa Polski*, Kraków 2015.

ilościach i dlatego zaliczano je do tzw. dóbr wolnych¹⁹³. Warto jednak zauważyć, że zasoby odnawialne nie mają szybkiego tempa odzyskiwania. Zasoby te są podatne na nadmierne wyczerpywanie w wyniku nieumiejętnego wykorzystywania. Zasoby z perspektywy użytkowania przez ludzi są klasyfikowane jako odnawialne, o ile stopień uzupełnienia/odzysku przekracza poziom wskaźnika zużycia. Łatwo się uzupełniają w porównaniu do zasobów nieodnawialnych.

Zasoby nieodnawialne powstają naturalnie w środowisku, w wolnym tempie lub nie powstają w ogóle. Minerały są najczęstszym zasobem zawartym w kategorii zasobów nieodnawialnych. Stanowią one główne źródło zaopatrzenia przemysłu i budownictwa w surowce pierwotne.

Dobrym przykładem zasobów nieodnawialnych są paliwa kopalne. Wskazać należy również na zasoby naturalne, które eksploatowane są bez ingerencji człowieka.

Geopolityczny wymiar bezpieczeństwa zasobów naturalnych Polski

Polska położona jest na styku Niziny Środkowoeuropejskiej i Wschodnioeuropejskiej. Pod względem fizyczno-geograficznym ma zdecydowanie niekorzystne położenie. Jedyną naturalną barierą w postaci pasm górskich na południu znajduje się na granicy z państwami, których potencjał militarny jest zdecydowanie mniejszy od Polski. Na kierunkach wschodnim i zachodnim sąsiadujemy z państwami, w których z trzech potencjałów: demograficznego, ekonomicznego i militarnego dwa zawsze są większe od polskich odpowiedników, a w przypadku Rosji i Niemiec wszystkie trzy. Pomyślną okolicznością dla Polski są prognozy demograficzne i ekonomiczne, jednak tylko w przypadku zachowania długoterminowej tendencji rozwoju (zwłaszcza współczynnik przyrostu naturalnego i wskaźnik dynamiki PKB). Znacznie korzystniej wyglądają perspektywy zmiany położenia geopolitycznego Polski. W związku z przyjęciem Polski do NATO stanowimy wschodnią granicę paktu, obejmującego największą obecnie, pod względem politycznym i militarnym, grupę państw. Oczywiście pojawia się zawsze pytanie o skuteczność gwarancji wojskowych NATO dla Polski, jednak odpowiedź na nie jest już kwestią woli politycznej Stanów Zjednoczonych i sprzymierzonych z nimi w pakcie pozostałych państw¹⁹⁴.

193 Szerzej: K. Górka, *Zasoby naturalne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, nr 3(36)/2014.

194 J. Wendt J, *Geostrategiczne położenie Polski*, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5500/Geostrategiczne_po%20c5%82o%20c5%bczenie_Polski.pdf?sequence=1&isAllowed=y, dostęp 30.04.2020 r.

Dostęp do surowców naturalnych, jak i możliwość korzystania z ich potencjału teraz oraz w przyszłości są jednymi z głównych aspektów zapewniania bezpieczeństwa gospodarcze oraz poczucie bezpieczeństwa każdej jednostki. Bezpieczeństwo to jest uzależnione od możliwości pozyskiwania bogactw naturalnych z zasobów krajowych oraz poprzez import z zagranicy. Aby zapewnić bezpieczeństwo surowcowe, powinna być przede wszystkim rozpatrywana możliwość pozyskiwania bogactw naturalnych z zasobów krajowych¹⁹⁵.

Eksploatacja zasobów naturalnych jest ingerencją w procesy naturalne, więc najczęściej niesie to za sobą negatywne następstwa. Takim zjawiskiem może być antropopresja, czyli oddziaływanie człowieka na naturę. Człowiek zbyt ingerujący w życie natury może doprowadzić do jej degradacji, czyli obniżenia wartości środowiska. Jest to negatywny wpływ człowieka na bezpieczeństwo ekologiczne, zaś zagrożenia ekologiczne wpływają na dobrobyt społeczeństw i bezpieczeństwo ich egzystencji.

Polska jest krajem zasobnym w złoża i liczącym się na świecie producentem surowców mineralnych. W analizie zjawiska ograniczoności zasobów naturalnych początkowo wychodzono z założenia, że złoża surowcowe Ziemi – i ona sama – skoro są wielkością skończoną, to w określonym przedziale czasu zostaną wyczerpane. Ograniczoność zasobów naturalnych stanowiłaby zatem bezwzględną barierę rozwoju gospodarczego, a nawet prowadziłyby do kresu bytu materialnego.

Przytoczone dane statystyczne wskazują, że pomimo notowania przejawów wyczerpywania się zasobów mineralnych i postulatów ograniczania ich wydobywania oraz udanych programów racjonalizacji gospodarki surowcowej, nadal obserwujemy wzrost pozyskiwania surowców energetycznych i rud metali w skali świata. Wynika to głównie z przyspieszenia rozwoju gospodarczego w krajach słabiej rozwiniętych i wyższego w nich przyrostu naturalnego¹⁹⁶.

Pierwotnymi źródłami energii są między innymi promienie słoneczne, wiatr, woda oraz pierwiastki promieniotwórcze zawarte w jądrze planety. Na przykładzie promieniowania słonecznego można stwierdzić, że może ono służyć do wytwarzania bezpośredniej energii elektrycznej, dodatkowo promieniowanie słoneczne ogrzewa wody powierzchniowe, które podczas procesu parowania zapoczątkowują proces cyrkulacji wody w środowisku – tę metodę wykorzystują głównie elektrownie wodne.

195 Więcej: K. Galos K., M. Nieć, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski - ocena sytuacji w zakresie kopalin nieenergetycznych*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego”, nr 452/2012.

196 K. Górka, *Zasoby naturalne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, nr 3(36)/2014.

Przykładem mogą być również zasoby wodne, dzięki którym powstają odnawialne źródła energii, w których energia zmagazynowana jest w rzekach, zbiornikach wodnych. Głównymi zaletami hydroelektrowni są: tworzenie zbiorników magazynujących wody powierzchniowe i gruntowe, redukcja emisji szkodliwych substancji do atmosfery przez ograniczenie zużycia kopalnych surowców energetycznych, jak również umożliwienie dywersyfikacji dostaw energii oraz wykorzystanie niewyczerpalnego źródła energii odnawialnej do produkcji czystej ekologicznie energii.

ZESTAWIENIE GEOLOGICZNYCH ZASOBÓW BILANSOWYCH I WYDOBYCIA WAŻNIEJSZYCH KOPALIN W POLSCE W 2018 r. - w mln ton; gaz ziemny i metan w mld m³; srebro w tys. t; ropa i gaz - zasoby wydobywalne

Kopalina	Ilość złóż			Zasoby bilansowe			Wydobycie	
	razem	zagospodarowane		stan na: 31.XII.2018	w tym zasoby zagospodarowane	+ przyrost - ubytek		
		ilość	2017=100%				ilość	2017=100%
KOPALINY ENERGETYCZNE								
- GAZOWE	363	230	97	241.95	133.12	+28.04	5.25	98.31
- CIEKLE	86	59	92	23.56	22.15	-0.04	0.94	100.00
- STAŁE	252	54	93	84 751.74	23 532.40	+871.08	125.02	104.29
Gaz ziemny	298	203	98	139.93	89.88	+22.97	4.93	98.40
Metan pokładów węgla	65	27	90	102.02	43.24	+5.07	0.32	96.97
Ropa naftowa	86	59	92	23.56	22.15	-0.04	0.94	100.00
Węgle brunatne	91	9	113	23 315.52	1 224.50	-69.54	61.14	96.96
Węgle kamienne	161	45	90	61 436.22	22 307.90	+940.62	63.88	112.43
KOPALINY METALICZNE	33	9	100	2 540.44	1 677.11	-26.76	31.84	96.78
Rudy cynku i ołowiu	20	3	100	83.96	14.08	-0.46	1.59	92.98
w tym: cynk metaliczny				3.59	0.58	-0.04		
ołów metaliczny				1.41	0.22	-0.02		
Rudy miedzi i srebra	12	6	100	1 905.65	1 663.03	-26.30	30.25	96.99
w tym: miedź metaliczna				34.04	30.38	-0.55		
srebro				103.28	86.85	-1.19		
Rudy molibden.-wolfram.-miedziowe	1	-	-	550.83	-	-	-	-
w tym: molibden metaliczny				0.29				
wolfram metaliczny				0.24				
miedź metaliczna				0.80				
KOPALINY CHEMICZNE	50	11	100	91 547.17	14 995.59	+5 071.44	4.77	89.16
Baryty	5	-	-	5.67	-	-	-	-
Fluoryt	2	-	-	0.54	-	-	-	-
Siarka	19	5	100	502.93	17.57	-0.92	0.64	92.75
Sole potasowo-magnezowe	5	-	-	686.15	-	-2.81	-	-
Sól kamienna	19	6	100	90 351.88	14 978.02	+5 075.17	4.13	88.63

Źródło: http://geoportal.pgi.gov.pl/css/surowce/images/2018/pdf/bilans_2018.pdf

Dzięki wszystkim przywołanym powyżej zasobom naturalnym można stwierdzić, że są one niezbędne do właściwego funkcjonowania społeczeństw. Aby przeżyć i zapewnić sobie dobrobyt oraz bezpieczeństwo, potrzebujemy zasobów naturalnych takich jak metale, minerały, drewno, gleba, żywność, powietrze i woda, jednak zużywamy jeszcze szybciej, niż są one w stanie się odnowić.

Podsumowanie

Geopolityka jest nauką o charakterze interdyscyplinarnym, która bada zależności pomiędzy czynnikami geograficznymi i historycznymi, wpływającymi na powstanie i funkcjonowanie państwa. Jest szerokim paradygmatem badawczym, rozpatruje zjawiska polityki przez pryzmat geografii. Doktryna zakładająca konieczność realizacji interesów państwa w różnych aspektach,

a w szczególności w aspekcie bezpieczeństwa. Bardzo ważną rolę w uwarunkowaniach geopolitycznych grają takie aspekty jak terytorium, czynniki geograficzne, ludność, gospodarka oraz aspekt militarny. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa pod względem zasobów naturalnych jest ściśle związane z istniejącymi uwarunkowaniami geopolitycznymi.

Dzięki posiadaniu licznych złóż surowców i minerałów gospodarka krajowa może w większości zaspokoić swoje zapotrzebowanie w tym zakresie ze źródeł rodzimych. Zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego kraju w długoletniej perspektywie wymaga opracowania polityki surowcowej. Odnawialne źródła energii takie jak woda, wiatr, energia słoneczna czy energia jądrowa posiadają swoje wady, jak i zalety. Główną wadą takich oto metod pozyskiwania energii z zasobów jest to, że podczas działalności człowieka ginie około 150-200 gatunków zwierząt na dobę. Środowisko traci przez to bioróżnorodność niezbędną do zdrowego funkcjonowania ekosystemów, a to wpływa na bezpieczeństwo ekologiczne i dobrobyt społeczeństw. Zatem bezpieczeństwo zasobów Polski ma ściśle powiązania z polityką gospodarczą, z handlem oraz bezpieczeństwem ekologicznym. Niezbędnymi warunkami do zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego są m.in. zapewnienie możliwości pozyskania zasobów ze źródeł krajowych, pierwotnych i wtórnych oraz racjonalne wykorzystywanie zasobów krajowych.

Bibliografia

- Bromowicz J., Bukowski M., *Polityka surowcowa Polski*, Kraków 2015.
- Dzieciński P., *Geopolityczne uwarunkowania kwestii bezpieczeństwa Polski*, Częstochowa 2011.
- Galos K., Nieć M., *Bezpieczeństwo surowcowe Polski- ocena sytuacji w zakresie kopalin nieenergetycznych*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego”, nr 452/2012.
- Górka K., *Zasoby naturalne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, nr 3(36)/2014.
- Potulski J., *Wprowadzenie do geopolityki*, Gdańsk 2010.
- Sykułski L., *Geopolityka*, Częstochowa 2014.
- Wendt J., *Geostrategiczne położenie Polski*, http://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5500/Geostrategiczne_po%c5%82o%c5%bcenie_Polski.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Netografia

http://geoportal.pgi.gov.pl/css/surowce/images/2018/pdf/bilans_2018.pdf

MONIKA WOŁOSZCZAK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie

Nowy Jedwabny Szlak jako narzędzie budowania potęgi Chin

Wszystko zaczęło się prawie 8 tys. lat temu, gdy na Nizinie Chińskiej udomowiono pierwsze rośliny oraz zwierzęta, a następnie zaczęła tworzyć się cywilizacja chińska. Jako zorganizowane państwo Chiny istnieją od 221 roku p.n.e., gdy pojawiły się początki kształtowania języka chińskiego jednoczącego ludy mieszkające na wschodzie Azji.

Chiny są najludniejszym krajem świata, a ich historia, kultura i tradycja zachowują ciągłość do dnia dzisiejszego. Ludność Chin jest rozmieszczona bardzo nierównomiernie, a głównym czynnikiem o tym decydującym są zróżnicowane warunki środowiska przyrodniczego. Chiny są krajem rozwijającym się, o gospodarce centralnie planowanej, co świadczy o tym, że są dziś silnie rozwijającym się krajem na świecie. Ważnym działem chińskiej gospodarki narodowej jest rolnictwo, w którym dodatkowo zatrudnia się wielu pracowników. Rolnictwo chińskie jest uzależnione od warunków środowiska przyrodniczego, jednak to Chiny od lat należą do czołowych na świecie producentów wielu roślin uprawnych, do których można zaliczyć między innymi ryż, pszenicę, ziemniaki czy herbatę.

Chińska Republika Ludowa produkuje również w hodowli zwierząt - trzody chlewnej, owiec czy kóz. Kluczowym dla rozwoju kraju czynnikiem było otwarcie się na inwestycje zagraniczne poprzez utworzenie specjalnych stref ekonomicznych. Warto wspomnieć również, że Chiny są jednym z najbardziej bogatych w surowce krajów świata. Ważnymi surowcami Chin są między innymi ropa naftowa, węgiel kamienny, skała osadowa czy sól kamienna. Duże znaczenie w tym kraju ma również przemysł spożywczy czy energetyka¹⁹⁷.

Nawiązując do zasadniczego tematu wspomnieć należy o transporcie i łączności w Chinach. Chińska sieć komunikacyjna przez długi czas była sła-

197 Chiny - najludniejszy kraj świata,
<https://www.epodreczniki.pl/reader/c/140479/v/latest/t/student-canon/m/i4s0fNYrrY>,
dostęp 27.05.2020 r.

bo i nierównomiernie rozwinięta. Główną rolę w Chinach odgrywała w tej sferze kolej, zarówno przy przewozach towarowych, jak i osobowych. Towary z Chin można aktualnie transportować za pomocą kolei, drogą morską oraz lotniczą. W ostatnim czasie transport z Chin zyskał na znaczeniu. Coraz więcej polskich przedsiębiorstw decyduje się na import towarów z Chińskiej Republiki Ludowej. Ma to związek ze stosunkowo dobrą jakością w relacji do ceny.

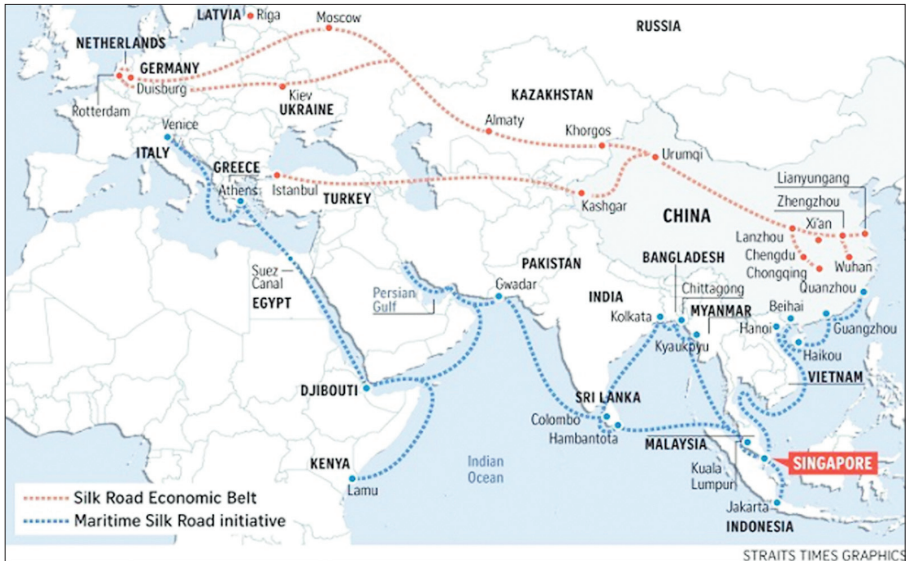
Chińska Republika Ludowa potrzebuje narzędzia, które pozwoli jej budować potęgę kraju. Tym narzędziem jest Nowy Jedwabny Szlak. Nawiązując do wprowadzenia w temat o Nowym Jedwabnym Szlaku wspomnieć należy o jego poprzedniku, a mianowicie o Jedwabnym Szlaku. Była to droga handlowa wykorzystywana od III wieku p.n.e. aż do XVII wieku n.e., która miała na celu transport różnych dóbr z Chin do Europy oraz na Bliski Wschód i odwrotnie. Długość szlaku wynosiła 12 tysięcy kilometrów i odgrywała niezwykle ważną rolę w wymianie towarów. Znaczenie Szlaku zmalało w XVII wieku, gdy odkryto drogę morską do Chin, a kolejnym czynnikiem był napływ ludów tureckich do Azji Środkowej¹⁹⁸. Szlak zaczynał się w mieście Xi'an, które dawniej pełniło funkcję stolicy Państwa Środka. Następnie w miejscowości Dunhuang rozwidłał się na szlak północny i południowy. Te dwa warianty umożliwiały społeczeństwu stosunkowo bezpieczny transport różnego rodzaju dóbr, między innymi żelaza, jedwabiu, papieru czy złota. Można zauważyć, że jedwab nie był jedynym ani nawet głównym towarem transportowanym tym szlakiem. Dzięki postępowi technologicznemu i zwiększonej stabilności społecznej szlak ten spowodował wzrost handlu.

Koncepcja Nowego Jedwabnego Szlaku, na który składają się trasy: lądowa i morska, została przedstawiona przez lidera Chińskiej Republiki Ludowej Xi Jinpinga jesienią 2013 roku. Początkowo zakładała ona utworzenie sieci połączeń infrastrukturalnych, głównie korytarzy transportowych, pomiędzy Chińską Republiką Ludową i Europą – najważniejszym chińskim partnerem gospodarczym. W ciągu 2014 roku koncepcja Szlaku zyskiwała na znaczeniu, stając się kluczowym narzędziem chińskiej polityki zagranicznej, zwłaszcza w sferze dyplomacji publicznej oraz soft power. Pod koniec 2014 roku władze chińskie zapowiedziały utworzenie Funduszu Jedwabnego Szlaku z kapitałem 40 mld dolarów.

Nowy Jedwabny Szlak stał się uniwersalnym narzędziem chińskiej polityki, jednym z najciekawszych zjawisk zachodzących we współczesnym świecie i może stanowić jedno z największych wydarzeń w XXI wieku. Niewykluczono, że inicjatywa ta doprowadzi do zmiany współczesnego gospodarczego

198 Nowy Jedwabny Szlak - krótka historia dawnego jedwabnego szlaku, <https://bezpiecznapodroz.org/2017/06/06/nowy-jedwabny-szlak/>, dostęp 27.05.2020 r.

porządku międzynarodowego. Dotychczas potęga mocarstw związana była zawsze z dominacją na morskich szlakach handlowych. Chińska koncepcja opiera się natomiast na dwóch rodzajach transportu, jakim są: transport morski i transport kolejowy¹⁹⁹. Nowy Jedwabny Szlak prowadzi przez kraje śródziemnoazjatyckie do Europy Zachodniej przez Polskę i ma składać się z całej sieci tras. Lądowy „Pas” ma łączyć Chiny z Azją Centralną i Europą. Natomiast morska „Droga” to połączenie Dalekiego Wschodu z Bliskim Wschodem i Afryką (rys.1)²⁰⁰.



Nowy Jedwabny Szlak,

<https://www.chinskiraport.pl/blog/nowy-jedwabny-szlak/>, dostęp 27.05.2020 r.

Koncepcja Szlaku jest projektem politycznym otwartym, który nie ma określonych granic. Koncepcja ta stanowi podstawę rozbudowy chińskich wpływów politycznych oraz umożliwia tworzenie wielostronnej współpracy.

Kontynuując temat Nowego Jedwabnego Szlaku i Chińskiej Republiki Ludowej można zadać pytanie, czy faktycznie Nowy Jedwabny Szlak stanie się narzędziem, które będzie budowało potęgę Chin?. Wydaje się, że odpowiedź na tak postawione pytanie powinna być twierdząca - Nowy Jedwabny Szlak jest narzędziem, które buduje potęgę Chin. Obecnie firmy logistyczne odnotowują zwiększony ruch na Nowym Jedwabnym Szlaku z Chin. Po długim okresie przestoju w marcu 2020 roku chińskie fabryki wznowiły produkcję,

199 Nowy Jedwabny Szlak, <https://www.chinskiraport.pl/blog/nowy-jedwabny-szlak/>, dostęp 27.05.2020 r.

200 Nowy Jedwabny Szlak, <https://www.chinskiraport.pl/blog/nowy-jedwabny-szlak/>, dostęp 27.05.2020 r.

a co za tym idzie dostawy. Nowy Jedwabny Szlak to wiele tras kolejowych, portów i rurociągów łączących Chiny z państwami na Zachodzie Azji, Europy i w Afryce. Jest to obecnie najważniejsza chińska inicjatywa ekonomiczna. „Pas i Szlak” zrzesza 65 krajów, w których mieszka 60 proc. światowej populacji.

Dla wielu państw możliwość uzyskania ekonomicznego wsparcia Chin oznacza wprowadzenie na nowe tory gospodarcze. Projekt trasy kolejowej ma bowiem na celu umocnienie kontaktów handlowych między Chinami a Europą. W tej chwili Chiny są największym eksporterem na świecie, a produkcja w tym kraju stanowi ponad $\frac{1}{4}$ produkcji światowej. Chiny od lat budują swoją pozycję światowego mocarstwa, a projekt Jeden Pas i Jedna Droga ma ją umocnić. Nowy Jedwabny Szlak to koncepcja, z którą wiążą się aktualnie wszystkie działania Chin mające na celu budowę relacji międzynarodowych. Inicjatywa opiera się na współpracy przynoszącej wzajemne korzyści dla wszystkich członków zaangażowanych w jej realizowanie. Można się jednak spodziewać, że to Chiny najbardziej na niej skorzystają²⁰¹. Dla Pekinu to przede wszystkim ważne narzędzie w dyplomacji. Pomaga budować pozytywny wizerunek Chin jako państwa, które jest otwarte, chętne do współpracy i udzielania pomocy. W ciągu ostatnich lat nastąpił gwałtowny wzrost chińskich inwestycji w Europie. Pomimo bardzo dużej skali tego zjawiska, mało osób zdaje sobie sprawę, że część rdzennie europejskich marek jest już aktualnie w rękach chińskich, a zakres tych inwestycji obejmuje niemal każdą z branż. W ciągu zaledwie dziesięciu lat całkowita wartość chińskich inwestycji na Starym Kontynencie (nie licząc Rosji) wzrosła niemal siedemnastokrotnie (z 23 mld USD w 2008 roku do 385 mld USD w roku 2018). Za rekordowy uznaje się rok 2017, gdy dokonano inwestycji na ponad 100 mld USD. Wskutek tego na przestrzeni ostatniej dekady Chińczycy przejęli ponad 350 europejskich spółek. Sektory, w jakich inwestowany jest chiński kapitał w Europie, są bardzo zróżnicowane. Pośród sektorów cieszących się największą popularnością są sektory: transportowy (69 mld USD), energetyczny (64 mld USD), rolniczy (58 mld USD) i technologiczny (31 mld USD). Niemniej odnotowuje się również inwestycje w takich sektorach, jak chociażby chemiczny, medyczny, turystyczny oraz rozrywki i mediów. Należy jednak pamiętać, że całkowity udział chińskich inwestycji na terenie Europy to zaledwie kilka procent. Zwłaszcza, gdy porównamy to z udziałem inwestycji dokonywanych przez Stany Zjednoczone (ponad 35%). Jednakże analogiczna sytuacja ma również miejsce w przypadku europejskich inwestycji w Chinach. Niektóre z inwestycji wywołują pewne kontrowersje. Najczęściej przytaczanymi argumentami są możliwość szpiego-

201 Nowy Jedwabny Szlak, <https://www.chinskiraport.pl/blog/nowy-jedwabny-szlak/>, dostęp 27.05.2020 r.

stwa i wpływ na bezpieczeństwo państw, utrata szczególnie ważnych technologii. Wśród zagrożeń wymienia się też możliwość wpływania przez Chiny na łańcuch dostaw kluczowych towarów z perspektywy państw europejskich²⁰².

Projekt Nowego Jedwabnego Szlaku opiera się na realizacji długoterminowych celów. Dla Chin oznacza to nie tylko umocnienie swojej pozycji na arenie międzynarodowej, ale również zrównoważony rozwój kraju. W ramach inicjatywy Pasa i Szlaku zacofane zachodnie prowincje Chin mają zostać włączone do tras szybkich kolei. Pozwoli to na gospodarcze ożywienie tych obszarów. Fabryki budowane w zachodnich chińskich prowincjach przyczynią się do skrócenia czasu przewozu towarów do krajów położonych wzdłuż szlaku.

Idea Nowego Jedwabnego Szlaku stanowi elastyczną formułę używaną przez Chiny w dialogu z wieloma krajami. Poprzez inkluzywny charakter przyczynia się do osłabienia negatywnego wrażenia wywołanego dynamiczną ekspansją gospodarczą i asertywnością Chin w polityce zagranicznej, zwłaszcza wobec sąsiadów. Proces implementacji koncepcji Szlaku pozwoli Chinom na rozbudowę wpływów politycznych w sąsiedztwie - w Azji Centralnej i Południowo-Wschodniej. Szlak stanie się alternatywnym punktem odniesienia dla dominacji USA i rosyjskich projektów integracyjnych w tych regionach. Koncepcja będzie legitymizować i ułatwiać wzrost chińskich wpływów w krajach tranzytowych na drodze do Europy Zachodniej, tj. na Bliskim Wschodzie (kraje arabskie, Izrael, Turcja), w rogu Afryki (Kenia) oraz Europie Środkowej (Bałkany, kraje Grupy Wyszehradzkiej). Koncepcja ma także istotne znaczenie dla chińskiej polityki wewnętrznej. Stała się ona jednym z głównych projektów politycznych Xi Jinpinga. Posłuży rozwojowi centralnych i zachodnich prowincji Chin. Otwarty i nie do końca określony charakter koncepcji skazuje ją na sukces, niezależnie od tego, w jakim stopniu zostanie zrealizowana w praktyce. Elastyczny charakter pozwala Chinom kontynuować już prowadzone inwestycje w wymiarze dwustronnym, przedstawiając je jako składające się na koncepcję Szlaku²⁰³.

Podsumowując, Chiny nie mogą się rozwijać bez reszty świata, ale świat także potrzebuje Chin. Można jednak zauważyć, że najbardziej skorzystają sami Chińczycy. Dla Pekinu nowy jedwabny szlak ma znaczenie gospodarcze, geostrategiczne i wizerunkowe. Gospodarcze korzyści to też rozwój zachodnich prowincji, a także zapewnienie nowych możliwości wielkim chińskim przedsiębiorstwom z branży budowlanej i infrastrukturalnej, które odczuwają spowolnienie na rodzimym rynku. Chińczycy zamierzają wyłożyć dziesiąt-

202 Chińskie inwestycje w Europie, <https://www.chinskiraport.pl/blog/chinskie-inwestycje-w-europie/>, dostęp 27.05.2020 r.

203 Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-02-10/nowy-jedwabny-szlak-uniwersalne-narzedzie-chinskiej-polityki>, 27.05.2020r.

ki miliardów dolarów na budowę linii kolejowych czy portów, więc można wnioskować, iż chcą, aby wykonawcami były ich firmy. Czy Nowy Jedwabny Szlak jest zagrożeniem dla Europy? Czy może Europa nie jest już suwerenna gospodarczo z powodu chińskiej koncepcji Nowego Szlaku? Inicjatywa Pasa i Szlaku wiąże się z wieloma szansami. Oferuje inwestycje w formie pożyczek oraz specjalistyczną wiedzę, potrzebne zwłaszcza w krajach które znajdują się w bardzo trudnej sytuacji gospodarczej i politycznej. Inicjatywa ta jest emanacją działań zmierzających do utworzenia świata wielobiegunowego, bardziej zrównoważonego, doceniającego różnorodność kulturową, opartego na wymianie gospodarczej i kulturowej oraz współpracy globalnej i regionalnej, w większym stopniu uwzględniającego głos i interesy państw słabiej rozwiniętych. Budowa nowych szlaków handlowych może mieć w perspektywie fundamentalne konsekwencje ekonomiczne i polityczne dla uczestników projektów. Może doprowadzić do skoordynowania i połączenia strategii rozwojowych krajów Szlaku oraz zwiększyć potencjał rynkowy regionu, jednocześnie stymulując inwestycje, konsumpcję i popyt globalny, a tym samym przekładając się na rynek pracy. Chińska inicjatywa z pewnością jest jedną z najważniejszych inicjatyw ostatnich lat i jeśli się powiedzie, wywoła dogłębne zmiany w funkcjonowaniu gospodarki światowej oraz jej podmiotów.

Bibliografia:

- Frankopan P., *Jedwabne szlaki. Nowa historia świata*, Wydawnictwo W.A.B., 2018.
- Kaczmarek M., *Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki*, Komentarze OSW, Warszawa 2015.
- Kuczyński M., *Dzieje starożytnych Chin*, Wydawnictwo Bellona, 2018.
- Uhlig H., *Jedwabny Szlak. Kultury antyku między Chinami a Rzymem*, Warszawa 2007.
- Szymański W., *Czy globalizacja musi być irracjonalna?*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2007.
- Netografia:
- Chiny - najludniejszy kraj świata,
<https://www.epodreczniki.pl/reader/c/140479/v/latest/t/student-canon/m/i4s0fNYrY>
- Nowy Jedwabny Szlak - krótka historia dawnego jedwabnego szlaku,
<https://bezpiecznapodroz.org/2017/06/06/nowy-jedwabny-szlak/>
- Nowy Jedwabny Szlak,
<https://www.chinskiraport.pl/blog/nowy-jedwabny-szlak/>
<https://www.chinskiraport.pl/blog/chinskie-inwestycje-w-europie/>
- Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki,
<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-02-10/nowy-jedwabny-szlak-uniwersalne-narzedzie-chinskiej-polityki>

KSENIA KARPIŃSKA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie

Rosja Władimira Putina – geopolityczne wyzwania u progu trzeciego dziesięciolecia prezydentury

Wstęp

Rosję można oceniać przez pryzmat położenia geograficznego, dynamiki i potencjału rozwoju gospodarczego, stosunków polityczno – dyplomatycznych. Jako kraj o powierzchni ponad 1,7 mln km² i 144,5 mln ludności, Rosja może wpływać na procesy geopolityczne na całym świecie. W artykule przeprowadzona zostanie analiza założeń mentalnych, strategii oraz kreowania wizerunku Rosji na arenie międzynarodowej w wydaniu obecnego prezydenta Władimira Putina i elit politycznych. W części I przedstawiony zostanie Władimir Putin jako osoba mająca ogromny wpływ na kraj i jego obywateli, o kontrowersyjnych poglądach i strategii. Podjęta zostanie refleksja nad genezą tych zachowań oraz nad zachodzącymi obecnie w Rosji procesami geopolitycznymi.

Część I

Imperium Władimira Putina. Od początku prezydentury do dziś

Dwadzieścia lat minęło od momentu przejęcia władzy przez Władimira Putina, kiedy to pierwszy Prezydent Rosji Borys Jelcyn, u progu 2000 roku, wyznaczył go na swojego następcę. Jak wiadomo z historii, Rosja lat 90. XX wieku była osłabiona i zrujnowana ekonomicznie, potrzebowała reform i silnego przywódcy. Człowiekiem takim okazał się były pracownik Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego przy Radzie Ministrów ZSRR – Władimir Putin.

Na początku swojej politycznej drogi był skłonny do współpracy z Zachodem, lecz po rozszeszeniu NATO, wojnie w Iraku, niechęci USA do zaprzestania budowania antyrakietowych systemów obronnych w Europie uznał,

że Zachód kieruje się wyłącznie własnymi interesami”²⁰⁴. Takie nastawienie do Zachodu, jak i brak porozumienia w wielu kwestiach politycznych w środowisku międzynarodowym, np. ws. konfliktu w Gruzji czy na Ukrainie, spowodowało zaostrzenie stosunków Rosji z wieloma organizacjami i państwami.

W maju 2018 roku Putin po raz czwarty został Prezydentem Federacji Rosyjskiej.

Przywileje

10 marca 2020 roku deputowana od partii „Jedinaja Rossija” Walentyna Tierieszkowa zaproponowała zniesienie konstytucyjnych ograniczeń co do liczby kadencji prezydenta lub umożliwienie Putinowi kandydowania na ten urząd „wyzerowując” w ten sposób poprzednie okresu jego prezydentury. Już 16 marca Sąd Konstytucyjny Rosji zatwierdził szereg poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej (FR), znacząco rozszerzając uprawnienia głowy państwa i pozwalając obecnemu prezydentowi startować w wyborach w 2024 roku (art. 81 p.3, Konstytucja FR).

Następną poprawką do Konstytucji było przyznanie Prezydentowi nowych pełnomocnictw w kwestii kreowania rządu: „Prezydent ma możliwość zwolnienia ze stanowiska Przewodniczącego Rządu” oraz „określa organy, wobec których będzie osobiście sprawował nadzór”²⁰⁵. Do tej pory to Przewodniczący „określał podstawowe kierunki rozwoju działalności Rządu FR”, teraz tylko „organizuje pracę Rządu zgodnie z rozporządzeniami i poleceniami Prezydenta”²⁰⁶. Prezydent może również wprowadzać zmiany w strukturze organów federalnych władzy wykonawczej, osobiście mianuje i zwalnia ministrów federalnych²⁰⁷. Po konsultacji z Radą Federacji Prezydent mianuje oraz zwalnia ze stanowiska Generalnego Prokuratora FR, jego zastępcę i innych przedstawicieli struktur specjalistycznych (art. 129, cz. 2 i 3 Konstytucji FR). Związaniem przyznanych i zatwierdzonych przez Sąd Konstytucyjny przywilejów okazało się nadanie głowie państwa immunitetu materialnego do końca życia (art. 92, cz. 1 Konstytucja FR). Posiadając tak szerokie uprawnienia Władimir Putin faktycznie jednoosobowo sprawuje władzę w całej Rosji.

O niewykonaniu wyroków sądów międzynarodowych

Sąd Konstytucyjny w Rosji nie zaprzecza faktowi rozszerzenia swoich pełnomocnictw w przedmiotowym zakresie. W celu uchylania się od wykonywania przez Rząd wyroków różnych sądów międzynarodowych, po raz

204 Двадцать лет у власти: как менялся Путин и страна при нем <<https://ria.ru/>>, dostęp 30.12.2019 r.

205 Ten oraz kolejne cytowane fragmenty Konstytucji Federacji Rosyjskiej w przekładzie A. Kubika, Warszawa 2000, art. 83, p b1.

206 *Ibidem* art. 113.

207 *Ibidem* art. 112.

kolejny została przyjęta poprawka do Konstytucji. Sąd Konstytucyjny odtąd decyduje, jakie wyroki sądów międzynarodowych będą przez państwo wykonywane (art.79, art. 125. cz. 5 Konstytucji FR). Tak było również w przypadku akcjonariuszy koncernu naftowego JUKOS.

Jak pisze gazeta „Izwestia” 20 lutego 2020 roku – „Sąd apelacyjny w Hadze utrzymał w mocy wyrok Trybunału Arbitrażowego, który w lipcu 2014 roku zobowiązał Rosję do zapłaty 50 mld dol. odszkodowania akcjonariuszom koncernu naftowego JUKOS. Największy koncern naftowy został w 2006 roku doprowadzony do bankructwa przez władze Rosji, a jego majątek przejęły państwowe koncerny Gazprom i Rosneft. W 2016 roku wyrok arbitażu po skardze Rosji został uchylony przez Sąd Okręgowy w Hadze. Akcjonariusze zaskarżyli ten werdykt do Sądu Apelacyjnego w Hadze, gdzie został on w pełni uznany, orzekając na dodatek pokaźną kwotę 50 mln dol. odszkodowania dla akcjonariuszy”.

Kult wodza

Władimir Putin jest uwielbiany w Rosji. Przykładem faworyzowania Prezydenta jest umieszczenie jego wizerunku w każdym urzędzie w miejscu „honorowym”, tj. na ścianie nad głową urzędnika. Świadczy to nie tylko o powszechnej miłości do prezydenta, ale również o ciągłości tradycji komunistycznej - wodza uosabiającego cechy „ojca narodu”.

Przeglądając i śledząc różne rosyjskie portale informacyjne, w tym programy telewizyjne, np. „Rosja 24”, można dowiedzieć się jak wielką rolę odgrywa Władimir Putin w życiu społecznym. W szkołach codziennie przeprowadzane są zajęcia wychowawcze o swoim „wielkim przywódcy”, z rozmachem obchodzone są jego urodziny i malowane jego portrety. Prezydentowi stawiane są pomniki, np. na wsi Agałatowo niedaleko Sankt-Petersburga powstał pomnik w stylu imperatora rzymskiego, ulice są nazywane jego imieniem, produkowane są ubrania i słodycze z jego wizerunkiem, a bywa też, że dzieci są nazywane na jego cześć. Takie przykłady kultu jednej osoby znane nam z historii. Czy skończyło się to dobrze?

CZĘŚĆ II

Kod geopolityczny. Złożoność kodu

W pracy Colina Flinta „*Wstęp do geopolityki*”, autor w rozdziale pt. „*Tworzenie globalnego przywództwa geopolitycznego*” odnosi się do modelu światowego przywództwa sformułowanego przez Georga Modelskiego, tj. „*Każdy cykl światowego przywództwa trwa około stu lat i składa się z czterech faz: wojny globalnej, władzy światowej, delegitymizacji oraz dekoncentracji*”. Kolejny roz-

dział dotyczy kodów geopolitycznych jako cech określających stosunek danego państwa wobec świata²⁰⁸.

Flint uważa, że kody geopolityczne tworzą się w państwach względem określonych pięciu cech/pytań:

- Kto obecnie jest potencjalnym sojusznikiem?
- Kto jest potencjalnym wrogiem?
- W jaki sposób poszerzyć i wzmocnić sojusz?
- W jaki sposób przeciwstawić się przeciwnikom i zapobiec pojawieniu nowych?
- Jak wytłumaczyć powyższe założenia i uzasadnić swoje działania społeczeństwu międzynarodowemu i własnym obywatelom?

W obu przypadkach autor wskazuje na podmiotowość i dyskursywność tworzenia się kodu geopolitycznego, co świadczy o możliwości jego konstruowania i mnogości.

Jeżeli złożoność kodu nie jest niczym ustalonym, lecz podatna jest, w większej mierze, opinii publicznej (kreowanej zazwyczaj przez media i elity polityczne), ma to wpływ na czynniki pierwsze tego zjawiska, dostosowujące się do wszelkich zmian politycznych. Mnogość oznacza, że w społeczeństwie zawsze istnieją odmienne wizje polityczne, a dynamika geopolitycznego kodu przedstawia konkurencyjność owych założeń.

Wobec tego jakie wyzwania geopolityczne stawia przed sobą Putin - jako niewątpliwie „mocny gracz” - przywódca polityczny i ideologiczny, u progu trzeciej dekady sprawowania władzy?

Koncepcje polityczne

Zgodnie z dokumentem oficjalnym pn. *„Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej”*, zatwierdzonym przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej 30 listopada 2016 roku, podstawę prawną *Koncepcji* stanowią: Konstytucja Federacji Rosyjskiej, ustawy federalne, powszechnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego, umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej, Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 7 maja 2012 roku nr 605 *„O środkach realizacji kursu polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej”*, a także *„Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej”*, Doktryna Wojskowa Federacji Rosyjskiej, akty prawne Federacji Rosyjskiej regulujące działalność organów federalnych władzy państwowej w sferze polityki zagranicznej i inne analogiczne akty prawne Federacji Rosyjskiej w tym zakresie.

W celu ochrony interesów narodowych i realizacji strategicznych priorytetów narodowych Federacji Rosyjskiej działalność państwa w sferze polityki

208 C. Flint, *Wstęp do geopolityki*, PWN, Warszawa 2008, s. 243.

zagranicznej jest zorientowana na wykonanie poniższych, podstawowych zadań. Oto kilka z nich:

- wzmocnienie pozycji Federacji Rosyjskiej jako jednego z najbardziej wpływowych ośrodków współczesnego świata;
- wzmocnienie pozycji Rosji w systemie powiązań gospodarki światowej, zapobieganie dyskryminacji rosyjskich towarów, usług, inwestycji, korzystanie w tych celach z możliwości międzynarodowych i regionalnych organizacji gospodarczych i finansowych;
- dalsza realizacja kursu skierowanego na wzmocnienie międzynarodowego pokoju, ogólnego bezpieczeństwa i stabilności w celu ustalenia sprawiedliwego i demokratycznego systemu międzynarodowego zbudowanego na wspólnych zasadach rozwiązywania problemów międzynarodowych, w oparciu o prawo międzynarodowe, a przede wszystkim o postanowienia Karty Narodów Zjednoczonych, a także o równoprawne i partnerskie stosunki pomiędzy państwami przy centralnej roli koordynacyjnej Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), stanowiącej podstawową organizację regulującą stosunki międzynarodowe;
- nawiązywanie dobrosąsiedzkich stosunków z krajami ościennymi, pomoc w likwidacji istniejących i zapobieganie powstawaniu nowych ognisk napięć i konfliktów na ich terenach;
- wszechstronna skuteczna ochrona praw i interesów prawnych obywateli rosyjskich i rodaków mieszkających za granicą, w tym w różnych formatach międzynarodowych;
- wzmocnienie roli Rosji w światowej przestrzeni humanitarnej, poszerzanie i wzmocnienie pozycji języka rosyjskiego na świecie, popularyzacja osiągnięć kultury narodowej, narodowego dziedzictwa historycznego i samobytności kulturowej narodów Rosji, rosyjskiej nauki i edukacji, konsolidacja rosyjskiej diaspory²⁰⁹.

Poprawka o języku rosyjskim

Artykuł 68 p.2, 3 Konstytucji Rosyjskiej stanowi, że republiki mają prawo określać własne języki państwowe. W organach władzy państwowej, organach samorządu terytorialnego oraz instytucjach państwowych republik są one używane na równi z językiem państwowym Federacji Rosyjskiej. Ponadto Federacja Rosyjska gwarantuje wszystkim jej narodom prawo do zachowania języka ojczystego, stworzenie warunków do jego nauczania i rozwijania.

209 *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej cz.1, p.2-3, (zatwierdzona przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina 30 listopada 2016 r.), Ambasada Rosji w Polsce, <https://poland.mid.ru/web/polska.pl/ambasada>*

W artukułe 69 Konstytucji zapisano, że Federacja Rosyjska gwarantuje prawa rdzennych niewielkich liczebnie narodowości, zgodnie z ogólnie uznanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego oraz umowami międzynarodowymi zawartymi przez Federację Rosyjską.

Z istoty poprawek zatwierdzonych 16 marca 2020 roku przez Sąd Konstytucyjny w Rosji wynika, że dzięki nim ma umocnić się państwowotwórczy status Rosji, czego oznaką jest m.in. posługiwanie się językiem rosyjskim²¹⁰. Poprawki wprowadzają nowe pojęcie: „związek narodów wielu nacji”, podczas gdy we wcześniej wersji używano określenia „jeden wielki naród”. Podkreślić tu warto, że poprzez jeden zapis w Ustawie Zasadniczej słowo „naród” zyskuje nowe znaczenie. Wyraźnie akcentuje się przy tym prymat narodu rosyjskiego jako czynnika „tworzącego państwo”.

Wielka strategia Władimira Putina

W czerwcu 2006 roku podczas dorocznego Forum Ekonomicznego w Sankt Petersburgu powstała organizacja międzynarodowa o nazwie BRIK(S). Zjednoczyła ona (nazwą pierwszych liter państw przynależących) Brazylię, Rosję, Indie, Chiny, a od 18 lutego w 2011 roku również Republikę Południową Afryki. 13 kwietnia 2011 roku wraz z przyjęciem do grupy RPA zmiana uległa nazwa organizacji poprzez dodanie litery „S” (South Africa).

Kraje BRICS nie tworzą sojuszu ani formalnego stowarzyszenia handlu. Cele krajów zrzeszonych to przede wszystkim stworzenie nowego systemu walutowego, zwiększenie roli państw rozwijających się w światowych instytucjach walutowych oraz reformowanie ONZ.

Istotnym osiągnięciem współpracy w obrębie organizacji BRICS stało się utworzenie 15 lipca 2014 roku Nowego Banku Rozwoju (NBR) z siedzibą w Szanghaju. Celem NBR jest realizacja środków finansowych na budowę infrastruktury oraz projekty rozwoju ekologicznego w grupie BRICS i innych krajach rozwijających się. Kapitał założycielski Banku wynosi 100 mld dol.²¹¹. Może to zapewnić wsparcie i rozwój państwom z rozwijającą się gospodarką.

Instytucja ta ma stać się narzędziem wpływu na globalną gospodarkę światową, tworząc alternatywę dla Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

210 *Ibidem*, art. 68, cz.1.

211 ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РАСПОРЯЖЕНИЕ от 11 ноября 2019 г. № 2668-п, <http://government.ru/>, dostęp 30.12.2019 r.

Podsumowanie

W artykule przedstawione zostały wybrane zagadnienia dotyczące Rosji i procesów politycznych zachodzących w tym kraju.

Władimir Putin wywiera bezpośredni i ogromny wpływ na życie polityczne, gospodarcze i społeczne w całej Federacji Rosyjskiej. Mając tak szeroki zakres uprawnień przyjął rolę „władcy autokratycznego”, mianując i zwalniając przewodniczącego Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego oraz Ministrów Federalnych. Nie ma żadnych przeszkód w realizowaniu własnych pomysłów politycznych i nie ponosi przy tym żadnej odpowiedzialności.

W nawiązaniu do teorii „*Tworzenia przywództwa geopolitycznego*”, opisanego przez Colina Flinta warto zauważyć, że Rosja dąży do pozycji lidera światowego. Delegitymizując i dekoncentrując ład polityczny prezydent odbiera społeczeństwu poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji. Sytuacja niestabilności i propaganda ideowa umożliwiają mu skuteczne kontrolowanie społeczeństwa.

W momencie kiedy tzw. cywilizowany świat odchodzi od prymatu rządzenia poprzez siłę i wojsko na rzecz rozwoju ekonomicznego i umacniania gospodarki, kiedy zabiega o ochronę praw człowieka i podejmuje starania o dotrzymywanie umów międzynarodowych, Rosja obiera zupełnie inny kierunek rozwoju. Mimo, iż deklaruje uczciwość i poszanowanie w stosunkach międzynarodowych, potrafi umiejętnie obrócić niekorzystne sprawy na swoją korzyść.

Czy zatem na Rosję czeka powrót do komunizmu? Być może tworzy się właśnie nowy ład polityczny i społeczny w tym kraju, z nowymi elementami ustrojowymi. Jak długo i czy w ogóle przetrwa, zależeć będzie w głównej mierze od akceptacji społecznej i wytrwałości obywateli.

Bibliografia:

Ambasada Rosji w Polsce, <https://poland.mid.ru/web/polska.pl/ambasada>

Flint C., *Wstęp do geopolityki*, PWN, Warszawa 2008.

Kubik A., Bosiacki A., *Konstytucja Rosji*, Warszawa 2000.

RIA, Двадцать лет у власти: как менялся Путин и страна при нем, <https://ria.ru>

KATARZYNA MURAK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie

Geopolityczny wymiar bezpieczeństwa zasobów naturalnych Polski

Zasoby naturalne w Polsce to istna żyła złota – tak chciałoby się powiedzieć. Mamy możliwości, by być potęgą gospodarczą i przemysłową. Nasze państwo istniejące na styku płyt jest najbogatszym w różnego rodzaju surowce na świecie. Żaden kraj nie może pochwalić się taką różnorodnością zasobów naturalnych. A jednak są mało uznawane i traktowane po macoszemu. Przez władzę i instytucje w Polsce są pomijane i niewykorzystywane.

Polityka surowcowa to przede wszystkim zagospodarowanie zasobów mineralnych, które nie są wytworem działań człowieka, a natury. Złoża te są nieodnawialne i wytwarzane przez naturę w czasie rzeczywistym i pozostają poza jakąkolwiek działalnością człowieka nawet na przestrzeni pokoleń. W Polsce polityka surowcowa jednak praktycznie nie istnieje. Wszystkie działania polityczne prowadzone w tym obszarze są pełne chaosu, niejasności i bałaganu prawnego. Polityka surowcowa kieruje się stwierdzeniem, że surowce powinny być uznawane za zasób wspólny czyli całego społeczeństwa danego kraju. Musi to pozostawać respektowane także w przypadku prywatnego użytkowania surowców, niemniej jednak może to nastąpić jedynie pod określonymi warunkami. Z zasady zasoby naturalne są dobrem wspólnym i my jako społeczeństwo powinniśmy się w końcu nauczyć odpowiednio korzystać z posiadanych dóbr.

Zasoby naturalne, to co się do nich zalicza, a także sposób gospodarowania nimi, określa i reguluje w Polsce ustawa, która stanowi o przynależności do zasobów wód podziemnych i wód powierzchniowych w ciekach naturalnych i w źródłach, wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi. Dotyczy to również lasów państwowych i złoża kopalin²¹².

212 Art. 1 Ustawa z z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Dz.U. 2001 Nr 97, poz.1051.

Polska jest najbogatszym krajem pod względem surowcowym położonym w samym sercu Europy. Wydobywa się ponad 70 różnych kopalin o łącznej wartości wydobywczej w granicach 400 mln t surowców. Około 25% stanowi węgiel kamienny, 22% to kruszywa naturalne, 15% węgiel brunatny, 9% wapień i margle, 7% rudy miedzi, 6% kamienie drogowe i budowlane, a 3% to piaski posadzkowe²¹³.

Podstawowe znaczenie dla oceny stanu bezpieczeństwa surowców naturalnych kraju i ustalenia strategii rozwoju ma zasób wiedzy jaki posiadamy o wielkości złóż, zarówno tych znanych już jak i tych możliwych do odkrycia i zagospodarowania. Stan zasobów rozpoznanych i udokumentowanych przedstawiany jest corocznie w „Bilansie zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce”, a stan zasobów nieudokumentowanych i tych przewidywanych pojawia się okresowo w „Bilansie perspektywicznych zasobów kopalin w Polsce”.

Wyróżniamy trzy grupy złóż surowców: niezagospodarowane, których eksploatacja nie jest planowana w najbliższym czasie, zagospodarowane, których eksploatacja jest prowadzona lub planowana na mocy koncesji i zaniechane, na których była prowadzona eksploatacja i została wstrzymana przed wyczerpaniem zasobów.

Fundamentem i najważniejszą kwestią powinno być zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego kraju, pozyskując złoża z własnych zasobów, jeśli tylko jest to możliwe. Jednak ważne jest, by posiadać złoża o odpowiednio dużych zasobach i parametrach, które pozwalają na bezproblemową eksploatację. Ważny jest również brak jakichkolwiek ograniczeń wykluczających eksploatację.

Wielkość krajowego wydobycia jest niewielka. Spowodowane jest to wyczerpaniem dostępnych zasobów, ograniczeniem możliwości eksploatacyjnych np. ze względów środowiskowych czy protestów społecznych, a także ogromnego nasilenia konkurencji ze strony zagranicznych państw.

Zestawienie surowców naturalnych w Polsce przedstawia „Bilans zasobów złóż kopalin”. Opisane są w nim wszystkie najważniejsze dla naszego kraju zasoby i ich stan na 31.XII.2018 r. Gaz ziemny szacuje się na poziomie 139.93 mld m³, metan 102.02 mld m³, ropa naftowa 23.56 mln t, węgiel brunatny 23 315.52 mln t, węgiel kamienny 61 436.22 mln t, rudy cynku i ołowiu 83.96 mln t, rudy miedzi i srebra 1 905.65 mln/tys. t, rudy molibdenu 550.83 mln t²¹⁴.

Trzeba postawić ogólne pytanie – jeśli mieszkamy w kraju tak bardzo bogatym pod względem zasobności surowców, to z jakiego powodu nie jeste-

213 *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Polska-Warunki-naturalne-Bogactwa-mineralne;4575153.html>, (Data dostępu: 29 maja 2020 r.)

214 *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 XII 2018 r.*, ISSN 2299-4459, s. 9.

śmy jako państwo w stanie tego wykorzystać? Należy zacząć od najprostszych barier. Niestety przedsiębiorstwa sektora kopalnianego zazwyczaj napotyka ją na różnego rodzaju problemy utrudniające wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na polu wydobywczym, a często również brak skutecznego i stabilnego systemu zachęt ze strony państwa dla rozwoju nowych technologii. Przeszkody te mogą mieć również charakter finansowy związany z kondycją przedsiębiorstwa lub aktualną koniunkturą gospodarczą. Często kłopotliwą składową tego procesu zmian może być czynnik ludzki, który ukazuje się w braku motywacji osób postawionych na wysokim szczeblu do podejmowania ryzyka i nadmiernego wychylania się, nie mając zagwarantowanego sukcesu. To niekiedy bardzo poważny błąd, mając na uwadze słowa Jeffa Bezosa „Jeśli uznasz, że zaangażujesz się tylko w to, co na pewno wypali, to stracisz sporo możliwości”²¹⁵.

W naszym kraju z powodu potencjalnego ryzyka nie ma chętnych, by w znaczącym stopniu podnieść możliwości wydobywcze i tym samym zapewnić Polsce większe znaczenie pod względem gospodarczym na arenie międzynarodowej niż występuje to na ten moment. Potęguje to długi cykl inwestycyjny i wysoka kapitałochłonność przy niestety bardzo ubogim dostępie do kredytów na tak dużą skalę. I kwestia, która może być najważniejsza na tle przedstawionych powodów, to możliwość prowadzenia działań wydobywczych w miejscu występowania złoża. Trwa prawny chaos w postaci braku ochrony złóż kopalin w planach zagospodarowania przestrzennego na potrzeby przyszłej eksploatacji, a także niekorzystne regulacje i wymagania środowiskowe. Te wszystkie elementy składowe występujące pojedynczo, ale też często w całości mają wpływ na to, że Polska, mimo iż mogłaby być potentatem europejskim a może nawet i światowym w dziedzinie surowców naturalnych, nie może sobie na to pozwolić.

Polska gospodarka w zakresie wydobywania surowców musi mierzyć się z różnymi ograniczeniami. Wszelakie niesprzyjające okoliczności są tym bardziej istotne, że zwiększa się presja ogólnosiwiatowa w zakresie ochrony środowiska, jak również konflikty społeczne. Górnictwo musi przejść proces technologicznej modernizacji, co wiąże się przede wszystkim z dobrym biznesplanem i osobą bądź grupą osób o wysokim poziomie kapitału, która nie obawia się ryzyka i potrafiłaby wprowadzić nową myśl technologiczną w branży wydobywczej. Jednocześnie należy zaszczepić w Polakach nowy sposób patrzenia na otaczającą nas rzeczywistość, zmienić dotychczasowe myślenie na temat górnictwa, sposobu wydobywania i korzystania z wszelakich dóbr, które Polska posiada, a o których statystyczny Polak nie wie.

215 Jeff Bezos, amerykański przedsiębiorca, w 2018, 2019, 2020 r. uznany za najbogatszego człowieka na świecie według rankingu agencji Bloomberg.

Konieczna jest też zmiana złego wizerunku przemysłu wydobywczego przez coraz szersze informowanie społeczeństwa o możliwościach, jakie daje posiadanie tak ogromnych złóż surowców naturalnych, a także planowanych i dokonywanych inwestycjach oraz innowacyjnych rozwiązaniach.

Przemysł wydobywczy jest silnie uzależniony od kształtowania się cen na rynkach międzynarodowych. Wysokie ceny automatycznie prowadzą do substytucji drogiego surowca i zwiększenia jego wydobycia natomiast w okresie niskich cen, ze względu na wysoki udział kosztów stałych w całkowitym koszcie produkcji, rentowność większości przedsięwzięć górniczych nieustannie spada. Wahaniami są bardzo silne, a co za tym idzie poziom ryzyka jest wysoki i musi być ono kalkulowane na kilka lat albo i dekad. Stąd właśnie się bierze ta oporność w działaniu i brak chęci podejmowania zbędnego i nadmiernego ryzyka. Przedsiębiorstwa wydobywcze muszą mieć pewnego rodzaju zabezpieczenie kapitałowe niezbędne do utrzymania się w nawet w czasie ewentualnego pogarszania koniunktury.

Zróznicowane jest w Polsce zarządzanie spółkami wydobywającymi surowce naturalne, niemniej jednak generalnie charakteryzuje się ono bardzo ubogą i niską jakością. Większość z nich spółki Skarbu Państwa funkcjonujące w systemie słabego i często przesiąkniętych politycznymi aspektami nadzoru. Dobra koniunktura zniechęca przedsiębiorstwa do jakichkolwiek restrukturyzacji. Przykładem tego obecnego w naszym kraju zjawiska mogą być państwowe spółki węgla kamiennego. Niewątpliwie kontynuacja prywatyzacji jest nadal niezwykle konieczna, jeśli chcemy jako społeczeństwo, a przede wszystkim państwo, myśleć o poprawie efektywności sektora wydobywczego, a co za tym idzie, zwiększenia znaczenia Polski w tej branży na arenie międzynarodowej.

Polska ma optymalne warunki do produkcji najczystszej energii elektrycznej, powstającej z wód termalnych. Drugie ważne bogactwo Polski to złoża ropy i gazu, jednakże eksploatacja tych zasobów z punktu widzenia technicznego jest aktualnie niemożliwa ze względu na ich zbyt głębokie położenie (5-7 km). Złoża szacowane są na 650 mld ton, dając przy tym 4764,50 mld baryłek (dla porównania: złoża Arabii Saudyjskiej to 265 mld baryłek²¹⁶).

Pod powierzchnią Polski mamy wiele cennych zasobów. W okolicy Suwałk to przede wszystkim tytan, wanad czy żelazo, których zasobność to 1,5 mld ton, gdzie wartość samego tytanu przekracza 355 mld \$. Najwyższej jakości ruda żelaza i ogromne ilości metali ziem rzadkich są bezcenne dla techniki. Bez nich niemożliwa jest nowoczesna produkcja elektroniczna czy

216 <https://eprudnik.pl/zatajone-przed-polakami-bogactwa-polski-czyli-najwieksze-oszustwo-prl-bis-tzw-iii-rp/>, (Data dostępu: 02 czerwca 2020 r.)

militarna. Na ziemiach Jury Krakowsko-Częstochowskiej pod Myszkowem posiadamy złoża molibdenu, wolframu czy miedzi, a obok tych metali zawsze występują także złoto, srebro i selen. Zasobność osiąga 726 mln ton, gdzie wartość samego tylko molibdenu to 14,52 mld \$. Pod Ząbkowicami Śląskimi kryje się 14 mln ton złóż niklu o wartości 4,00 mld \$, występują przy tym także złoto i platynowce. Złóża złota występują również na terenie Dolnego Śląska – 350 ton kruszcu o wartości 14,00 mld \$. W rejonie Bytomia Odrzańskiego są pokłady miedzi (8 mln ton) i złota (100 ton kruszcu) o łącznej wartości 62,50 mld \$. Konwencjonalne zasoby gazu ziemnego to 1,7 bln m³ w cenie 510 mld \$ w lokalizacjach, takich jak Ziemia Lubuska, Wielkopolska i Podkarpacie.

Jako kraj posiadamy liczne bogactwa, a jednak większość społeczeństwa naszego kraju zupełnie nie zdaje sobie z tego sprawy. Zatajanie zasobów naturalnych Polski przed Polakami miało przeróżne przyczyny ogólne, ale i polityczne, w głównej mierze z tłem historycznym na czele.

Surowce naturalne, a przede wszystkim energetyczne, do których zaliczamy ropę naftową, gaz ziemny czy węgiel brunatny, są solidną podstawą gospodarki i przemysłu wielu państw. Państwa mogą podnosić swoją rangę i pozycję na arenie międzynarodowej dzięki posiadaniu i umiejętnemu korzystaniu z takich zasobów naturalnych. Niewątpliwie oznacza to, iż państwa posiadające potencjał surowcowy, który Polska ma, znajdują się w bardzo korzystnej, a nawet uprzywilejowanej sytuacji. Natomiast kraje bez własnych zasobów zmuszone są do zapewnienia sobie ciągłości ich dostaw z krajów trzecich. I tu mamy przykład paradoksu. Polska posiada ogromne pokłady gazu pod powierzchnią, a nie może z niego korzystać. Uzależniamy w ten sposób kraj od innego państwa, przystając na to, by trafiał do domów naszych rodaków od Rosjan²¹⁷.

Ministerstwo Środowiska określa konkretne parametry i elementy, które muszą zostać zachowane, jeśli chodzi o zapotrzebowanie gospodarki krajowej na surowce mineralne. Pierwszy punkt mówi o ocenie obecnych i przyszłych potrzeb surowcowych gospodarki, zarówno w sektorze przemysłu, budownictwa czy rolnictwa. Drugi to ocena obecnych i przyszłych potrzeb wodnych społeczeństwa i gospodarki. Trzeci to zdefiniowane surowców kluczowych, strategicznych i krytycznych dla gospodarki Polski oraz wprowadzenie regulacji prawnych zapewniających ochronę ich źródeł. Ważnym elementem jest też ocena możliwości wykorzystania potencjału geologicznego na terenie Polski do bezzbiornikowego, podziemnego magazynowania substancji i energii. Ostatnim elementem jest identyfikacja obszarów niszo-

217 M. Ruszel, *Surowce energetyczne jako atrybuty państwa w stosunkach międzynarodowych*, file:///C:/Users/Medion/Desktop/Surowce%20energetczne_KM.pdf, (Data dostępu: 02 czerwca 2020 r.)

wych rynku surowców, których rozwój może przynieść wymierne korzyści dla gospodarki Polski²¹⁸.

Ważny aspekt, który często stoi na przeszkodzie do wprowadzenia innowacji w dziedzinie wydobywania, to czynnik ludzki. Społeczeństwa często zbyt niechętnie i w sposób uprzedzony reagują na nowe rzeczy, których nie znają. I dlatego planowane wydobywanie na jakimś terenie spotykają się z wroгим nastawieniem mieszkających tam obywateli. Niewątpliwie ważnym elementem musi stać się uświadamianie ludzi i budowanie systemu dialogu i konsultacji społecznych z mieszkańcami oraz organizacjami prowadzącymi eksploatację.

Polska polityka surowcowa jest na bardzo kiepskim poziomie i jak najszybciej powinny zostać opracowane plany w długoletniej perspektywie, abyśmy w końcu mogli realnie korzystać z dobrodziejstw jakie posiadamy na terenie kraju.

Należy kontynuować opracowania i analizy, prowadzić bazy danych gromadzące informacje o zasobach naturalnych i sposobie ich gospodarowania. Plan surowcowy powinien zawierać ocenę stanu i wielkości zasobów kraju, a także zapewnić prawny aspekt ochrony. Należy skupić się w dużej mierze na złożach niezagospodarowanych i określeniu jakie kreują możliwości rozwoju produkcji surowców ze źródeł wtórnych.

Ważnym elementem jest także określenie możliwości i poszukanie nowych złóż. Polska ma ich dużo i w wiadomych lokalizacjach, natomiast warto byłoby rozważyć, czy istnieją złoża jeszcze nieznanne, które być może byłyby prostsze technologicznie do wydobywania. Być może warto skupić się na rudzie metalu występującej na większej głębokości. Zasadne byłoby również pogłębienie przeróbki i przetwarzania kopalin i uzyskanie w ten sposób większej ilości surowców niezbędnych dla gospodarki naszego kraju.

Wszystkie te aspekty są nie zwykle istotne, by Polska jako kraj rozwijała się nie tylko w swoich granicach, ale również na arenie międzynarodowej.

Bibliografia

Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 XII 2018 r., ISSN 2299-4459,
file:/C:/Users/Medion/Desktop/Bilans%20złóż%20kopalin%20w%20Polsce.pdf

Bogactwa naturalne Polski,
<https://eprudnik.pl/zatajone-przed-polakami-bogactwa-polski-czyli-najwieksze-oszustwo-prl-bis-tzw-iii-rp/>

Encyklopedia PWN,
<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Polska-Warunki-naturalne-Bogactwa-mineralne;4575153.html>

Hausner J. (red.), Polityka surowcowa Polski,
<http://www.ptc.pl/pliki/2/1/Polityka%20surowcowa.compressed.pdf>,

218 Ministerstwo Środowiska, <http://psp.mos.gov.pl/filary-pp/22-filar-3.html>,
(Data dostępu: 02 czerwca 2020 r.).

Kozłowski R., *Ogromne zasoby geologiczne Polski*,

https://www.youtube.com/watch?v=H_D_-ZA9tLA

Ministerstwo Środowiska, <http://psp.mos.gov.pl/filary-ppsp/22-filar-3.html>,

Ruszel M., *Surowce energetyczne jako atrybuty państwa w stosunkach międzynarodowych*,
file:/C:/Users/Medion/Desktop/Surowce%20energetyczne_KM.pdf,

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju,
Dz.U.2001 Nr97poz.1051, file:/C:/Users/Medion/Desktop/Zasoby%20naturalne%20kraju_ustaw

AGNIESZKA ZARĘBA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

VII zmiana w Afganistanie. Analiza case study²¹⁹

Polska jako państwo uczestniczy w operacjach pokojowych od 1953 roku. Były to operacje rozjemcze, humanitarne, rozjemcze, obserwacyjne i policyjne w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Wspólnot Europejskich (WE), Unii Europejskiej (UE), Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Generalnie większość z nich była misjami stabilizacyjnymi, które nie prowadziły *stricte* działań wojennych²²⁰. Dopiero od 2003 roku operacje NATO zmieniły charakter działań dotychczasowych misji pokojowych. Wpłynęły one m.in. na proces szkolenia żołnierzy w Wojsku Polskim (WP).

Polski Kontyngent Wojskowy w Afganistanie rozpoczął swoją działalność w ramach powołanych 20.12.2001 r. Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa - *International Security Assistance Force* (ISAF). Ich celem było promowanie bezpieczeństwa w Afganistanie oraz ochrona Misji Wsparcia Narodów Zjednoczonych na tym terytorium. 11.08.2003 r. NATO przejęło dowództwo nad siłami ISAF²²¹. Wśród zadań powierzonych ISAF można wymienić m. in.: operacje stabilizacyjne we współpracy z Narodowymi Siłami Bezpieczeństwa Afganistanu (*Afghan National Security Forces* – ANSF), budowę zdolności bojowej Narodowej Armii Afganistanu (*Afghan National Army* – ANA), wsparcie w budowaniu zdolności bojowych Narodowej Policji Afganistanu (*Afghan National Police* - ANP), rozbrajanie nielegalnych grup zbrojnych, zapewnienie i przekazywanie pomocy humanitarnej, zapewnienie bezpieczeństwa w celu odbudowy państwa oraz wsparcie

219 Artykuł o podobnej tematyce ukazał się w „Rocznikach Nauk Społecznych”, 2019.

220 Dla zapoznania z działaniami polskich misji stabilizacyjnych warto sięgnąć do publikacji Grzegorza Ciechanowskiego, np.: Żołnierze polscy w misjach i operacjach pokojowych poza granicami kraju w latach 1953-1989, Toruń 2009, s. 377, *Polskie Kontyngenty Wojskowe w operacjach pokojowych 1990-1999*, Toruń 2010, s. 382, *Wojsko Polskie w Iraku 2003-2011*, Szczecin 2015, s. 425.

221 J. Modrzejewska-Leśniewska, *Afganistan*, Warszawa 2010, s. 425-453.

władz Afganistanu w przeciwdziałaniu upraw i handlowi narkotykami²²².

VII zmiana w Afganistanie jest określana jako jedna z najtrudniejszych operacji wojskowych, przede wszystkim ze względu na zadania²²³, jakie były stawiane kontyngentowi oraz warunki polityczno-społeczne w tamtym czasie. Ponadto, jak stwierdził, płk Piotr Łukasiewicz, pełnomocnik ministra obrony narodowej ds. Afganistanu „w 2007 roku charakter rebelii w Afganistanie miał charakter lokalno - kryminalny, pozbawiony był planowania, koordynacji. Teraz ma charakter bardziej planowy, a ilość, charakter i miejsca incydentów świadczą o koordynacji działań”²²⁴. VII zmiana napotkała trudności nie tylko związane z letnią ofensywą Talibów przeciwko afgańskim siłom bezpieczeństwa, stabilizacją sytuacji trakcie wyborów parlamentarnych i zapewnienia bezpieczeństwa cywilom, dodatkowo pojawiły się trudności logistyczne spowodowane wybuchami wulkanów na Islandii oraz wynikające z destabilizacji sytuacji politycznej w Kirgistanie²²⁵. Kontyngentem dowodził gen. bryg. Andrzej Przekwas, który objął dowodzenie w strefie z opóźnieniem dnia 27 kwietnia 2010 r., natomiast misja stabilizacyjna zakończyła 28 października 2010 r. Generał publicznie deklarował, iż od swoich żołnierzy oczekuje wytrwałości, rozwagi i odpowiedzialności, solidnego i dzielnego wykonywania zadań²²⁶. Do realizacji zadań dowódca *Task Force White Eagle* dysponował 1 Brygadą Pancerną z Wesolej, 3 Brygadą Zmechanizowaną z Lublina, 1 Mazurską Brygadą Artylerii z Węgorzewa, 2 Brygadą Saperów z Kazunia, 5 pułkiem inżynieryjnym ze Szczecina, 56 pułkiem śmigłowców bojowych z Inowrocławia, 49 pułkiem śmigłowców bojowych z Pruszcza Gdańskiego, 2 pułkiem rozpoznawczym z Hrubieszowa, 15 Brygadą Zmechanizowaną z Giżycka, 20 Brygadą Zmechanizowaną z Bartoszyc, 25 Brygadą Kawalerii Powietrznej z Tomaszowa Mazowieckiego, 15 pułkiem przeciwlotniczym z Gołdapi, 1 Pomorską Brygadą Logistyczną, 2 pułkiem komunikacyjnym

222 M. Trzpił, *Afganistan jako największe współczesne wyzwanie dla NATO*, s. 61. <https://www.bbn.gov.pl/download/1/3178/Raport-MagdalenaTrzpił-AfganistanjakoNajwiekszeWspolczesneWyzwanieDlaNATO.pdf> (dostęp 28 XII 2017).

223 Do zadań żołnierzy VII zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie należało m. in.: zapewnienie bezpiecznego przeprowadzenia wyborów na terenie prowincji, zapewnienie bezpieczeństwa w Afgańskiej Strefie Rozwoju w prowincji Ghazni, ochrona realizowanych projektów odbudowy we własnej strefie odpowiedzialności, kontrola głównej arterii komunikacyjnej (trasa Kabul-Kandahar), szkolenie armii afgańskiej i policji. *VII zmiana Polski Kontyngent Wojskowy Afganistan*, http://isaf.wp.mil.pl/plik/file/7_zmiana/informator_7_zmiana.pdf (dostęp 28 XII 2017)

224 *Podsumowanie VII zmiany (komunikat)*, <https://finanse.wp.pl/podsumowanie-vii-zmiany-pkw-afganistan-komunikat-6116320163575937a> (dostęp 28 XII 2017).

225 W dniach 6-15 kwietnia 2010 miały miejsce publiczne wystąpienia przeciwko władzy prezydenta Kurmanbeka Bakijewa. Ich skutkiem był upadek jego rządów i przejęcie władzy przez rząd tymczasowy na czele z Rozą Otunbajewą. W trakcie zamieszek i starć z policją zginęło 85 osób. Znaczenie Kirgistanu zawsze wynikało z faktu, iż realnie ścierały się tam dwie strefy wpływów – rosyjska i amerykańska. W jednym państwie istniały dwie bazy z wymienionych wcześniej państw. V. Cheterian, *Rewolucja na nowo*, „Le Monde diplomatique” (edycja polska) 2010, nr 5 (51), http://monde-diplomatique.pl/LMD51/index.php?id=1_3 (dostęp 28 XII 2017).

226 *VII zmiana wystartowała*, 27.04.2010, http://isaf.wp.mil.pl/pl/1_932.html (dostęp 28 XII 2017).

z Inowrocławia, 3 pułkiem drogowo-mostowym z Chełmna, 10 Brygadą Logistyczną z Opola, Centralną Grupą Działań Psychologicznych z Bydgoszczy, Centralną Grupą Wsparcia Współpracy Cywilno-Wojskowej (CIMIC) z Kielc Żandarmerii Wojskowej. Z oficjalnych informacji dostępnych na internetowych stronach ministerialnych można dowiedzieć się o licznych projektach realizowanych w trakcie VII zmiany, m. in.: o odbudowie drogi w stolicy prowincji Ghazni, rozbudowie sieci wodociągowej w stolicy prowincji, budowie hydroelektrownii w miejscowości Gelan oraz pierwszego przedszkola w Ghazni, organizacji seminarium nt. praktyk dobrego rządzenia, uzależnień i praw kobiet, budowie punktu konferencyjnego dla 500 osób, pracach renowacyjnych przy mauzoleum Al.-Biruniego²²⁷. Do sukcesów zaliczano wyeliminowanie 239 rebeliantów, pochwycenie 243 partyzantów i unieszkodliwienie kilku ton materiałów wybuchowych²²⁸. W operacji wzięło 2600 żołnierzy²²⁹, natomiast śmierć poniosło 6 żołnierzy, około 40 żołnierzy zostało rannych²³⁰.

Celem niniejszej analizy jest zaprezentowanie VII zmiany w Afganistanie z perspektywy żołnierza. Analiza nie jest w żaden sposób odzwierciedleniem oficjalnych relacji z operacji pokojowej. Pokazuje codzienne obowiązki żołnierza, trud służby za granicą, relacje z Afgańczykami oraz wymagania, z jakimi muszą sobie radzić szeregowi żołnierze. Jest to analiza *case study*, polegająca nie tylko na relacji z dziennika z misji, ale bezpośrednich rozmowach z Autorem książki „Raport Borsuka. ISAF – nie dla idiotów”. Dodatkowych informacji dotyczących misji stabilizacyjnych w Afganistanie dostarczają źródła dziennikarskie, opublikowane i dostępne wspomnienia żołnierskie.

„Raport Borsuka” jest pierwszą wydaną drukiem relacją żołnierza Wojska Polskiego, biorącego udział w misji w Afganistanie. Wspomnienia zostały opublikowane pod jego własnym nazwiskiem, co w rzeczywistości wymagało od autora niemałej odwagi²³¹. Robert Polak (rocznik 1973) jest sierżantem WP. Służył w 6 Brygadzie Powietrznodesantowej w Krakowie, 3 Brygadzie Zmechanizowanej w Lublinie, 1 Dywizji Zmechanizowanej z Legionowa oraz 2 Hrubieszowskim Pułku Rozpoznawczym. Uczestniczył w misjach WP poza granicami kraju. Był w Syrii, dwukrotnie w Kosowie, dwukrotnie w Iraku oraz Afganistanie. Odnaczony Gwiazdą Iraku (dwukrotnie), Gwiazdą Afganistanu oraz Krzyżem za Dzielność. Po zakończeniu służby zdecydował się na założenie firmy „BORSUK”, zajmującej się

227 VII zmiana Polski..., s. 3.

228 A. Weber, VII zmiana zakończyła misję, 28.10.2010, http://isaf.wp.mil.pl/pl/1_1170.html (dostęp 28 XII 2017).

229 Niektóre źródła podają liczbę 2500 żołnierzy.

230 Podsumowanie VII zmiany.....

231 Okazało się, iż jak do tej pory nie spotkały Autora żadne nieprzyjemności ze strony przełożonych związane z opublikowaniem wspomnień. Nawet odebrał głosy uznania od niektórych oficerów.

m. in.: szkoleniami militarnymi i strzeleckimi. Obecnie jest studentem studiów drugiego stopnia bezpieczeństwa narodowego w KUL. VII zmiana w Afganistanie czyli wydarzenia opisane w dzienniku należą, w opinii ekspertów, do jednych z najtrudniejszych i najkrwawszych. Dziennik jest pisany językiem kolokwialnym, pełnym emocji, zdarzają się inwektywy. Aczkolwiek należy pamiętać, że raport powstał w trakcie zagrożenia życia autora, aktywnie uczestniczył on w ówczesnych wydarzeniach²³². Dziennik pisany jest niemalże z dnia na dzień, adresowany do kolegów, którzy już wcześniej prosili go o tego typu krótkie relacje z poprzednich misji. R. Polak wcześniej nie zdecydował się na napisanie dziennika, chociaż jak sam stwierdził w wywiadzie poprzedzającym dziennik „(...) napisałem kilka stron i to zarzuciłem. Nie widziałem większego celu. Nikt by nie uwierzył... Tutaj pisałem i wysyłałem do moich kolegów (...), którzy mnie dopingowali”²³³. Warto postawić pytanie dlaczego R. Polak zdecydował się na wyjazd na operację do Afganistanu. Okazuje się, iż nie były to powody wynikające z wynagrodzenia (około 10 tys. za narażanie życia, jak to sam określił, nie było to zbyt dużo), natomiast dla autora była to swego rodzaju przygoda, chęć sprawdzenia się jak sam mówił: „zawsze jest tego za mało, zawsze człowiek chce czegoś więcej. Adrenalina. W większości miałem przyjemność służyć z takimi facetami”²³⁴. Podobne konstatacje można usłyszeć od większości żołnierzy odpowiadających na tego typu pytanie. Minimalizują znaczenie finansów oraz możliwości rozwoju drogi kariery²³⁵. Nieco odmienne wyjaśnienie uczestnictwa w misji zaprezentował w swoim dzienniku kapral Jacek Dutkiewicz. Pojechał na misję, ponieważ chciał się uczyć, doskonalić, zdobyć dodatkowe osobiste doświadczenie²³⁶. W tym przypadku ujawniła się postawa profesjonalisty, który chce poszerzać swoje kompetencje zawodowe.

Niniejsze rozważania zostały podzielone na następujące zagadnienia problemowe ułatwiające analizę: warunki, służba i codzienne obowiązki, relacja żołnierz-oficer, relacje z ludnością tubylczą. Uzupełnieniem analizy jest zastosowanie licznych cytatów, ponieważ oddają realia i trudy operacji pokojowej w Afganistanie²³⁷. „Raport Borsuka” ma dodatkową wartość analityczną, jest skrupulatnie, niemalże codziennie, pisany dziennikiem w trakcie misji stabilizacyjnej. Podobny charakter publikacji mają wspomnienia starszego kaprala Jacka Dutkiewicza, uczestnika IX zmiany w Afga-

232 M. Baranowski, *Wstęp*, (w:) *Raport Borsuka. ISAF – nie dla idiotów*, R. Polak, Oświęcim 2015, s. 7-8.

233 (...) *Wysłano nas tam na wojnę. I robiliśmy swoje – rozmowa z sierż. Robertem Polakiem* (Lublin, 18 II 2015), (w:) *Raport Borsuka. ISAF – nie dla idiotów*, R. Polak, Oświęcim 2015, s. 28.

234 *Ibidem*, s. 22.

235 M. Rigamonti, M. Rigamonti, *Straty. Żołnierze z Afganistanu*, Warszawa 2015, s. 11, 33, 61, 118.

236 J. Dutkiewicz, M. Ogódowski (red.), *Dziennik dowódcy Rosomaka*, Ghazni 2011 * Kraków 2017, s. 144.

237 Z cytatów usuwano inwektywy, słowa niecenzuralne.

nistanie, wydane i opracowane pośmiertnie przez Marcina Ogdowskiego w 2017 roku²³⁸. Analiza „Dziennik dowódcy Rosomaka” pozwala na sformułowanie wniosku, iż jest on w swej treści niezwykle podobny do „Raportu Borsuka”. Oba dzienniki są pisane niemal codziennie, przesyłane drogą mailową, opisują służbę i obowiązki żołnierskie, pisane językiem kolokwialnym, jednakże deskrypcja kpr. J. Dutkiewicza jest klarowniejsza, zawiera więcej szczegółów akcji²³⁹. Natomiast większość relacji dostępnych na rynku wydawniczym powstała *post factum* i nie są to publikacje napisane przez żołnierzy. Blogi Marcina Ogdowskiego, powstające na bieżąco, (zaafganistanu.pl oraz bezkamufażu.pl) oraz publikacje są relacjami dziennikarza²⁴⁰, obserwatora misji stabilizacyjnej, podobnie relacje Piotra Langenfelda są również obserwacjami dziennikarza, fotoreportera. Relacje żołnierskie generalnie powstały *post factum* np. m. in. płk. Grzegorza Kaliciaka²⁴¹. Jedynie książka „Al Kut ostatnia zmiana” (opisująca ostatnią zmianę PKW w Iraku) zaczęła powstawać w ostatnim miesiącu trwania misji²⁴².

Pierwszą bazą w trakcie VII zmiany w Afganistanie dla Roberta Polaka była *Fire Base* (FB-baza ogniowa) w GIRO. Bazy ogniowe są zazwyczaj wysuniętymi bazami o bardzo ubogim wyposażeniu. W niewielkim stopniu przypominają duże bazy (np. Bagram), których głównym celem jest stworzenie warunków jak najbardziej zbliżonych do domowych (czyli *de facto* amerykańskich). Taką bazę można porównać do małego miasteczka, zapewniającego podstawowe potrzeby żołnierzy. Są tam siłownie, sale kinowe, salony fryzjerskie, sklepy np. Adidasa czy Harleya-Davidsona²⁴³. Bagram z logistycznego punktu widzenia jest miejscem przerzutu żołnierzy, rozlokowanych po całym Afganistanie²⁴⁴. Opis bazy ogniowej rozpoczyna się prozaicznie. „Są kontenery z prysznicami. I dużo wody do mycia i prania. Jest siedem pralek, w tym cztery automatyczne, tylko że zepsute. Dają radę tylko wirnikowe Franie. Wszędzie

238 *Ibidem*, s. 352.

239 J. Dutkiewicz w odróżnieniu do R. Polaka podaje przykłady błędnych decyzji dowództwa misji (np. zwolnienie poszukiwanego rebelianta „bo nie wiadomo było co z nim zrobić”), przykłady błędnego zarządzania mieniem wojskowym. Najwięcej kontrowersji budziła decyzja dowództwa misji dotycząca ćwiczeń w trakcie misji. *Ibidem*, s. 242, 261, 279.

240 M. Ogdowski, *Z Afganistanu.pl, Alfabet polskiej misji*, Poznań 2011, s. 256.

241 G. Kaliciak, *Karbala. Raport obrony z City Hall*, Warszawa 2015, s. 200; G. Kaliciak, *Afganistan. Odpowiedzieć ogniem*, Warszawa 2016, s. 184.

242 *Al Kut ostatnia zmiana* jest tzw. białym krukiem. Ukazało się tylko 500 egzemplarzy i wszystkie zostały rozprowadzone wśród żołnierzy oraz ich rodzin. „Gazeta Lubuska” publikowała fragmenty książki na swoich łamach. *Piszemy o tym, co czuliśmy w Iraku. «Al Kut. Ostatnia zmiana» cz. I - bez cenzury*, 14. 11.2009, <http://www.gazetalubuska.pl/artykuly-archiwalne/art/7821425,piszemy-o-tym-co-czulismy-w-iraku-al-kut-ostatnia-zmiana-cz-i-bez-cenzury,id,t.html> (dostęp 28 XII 2017)

243 P. Langenfeld, *Afganistan. Dotknąłem wojny*, Ustroń 2011, s. 20-21.

244 A. Wojtacha, *Kruchy łód*, Warszawa 2012, s. 209.

piach i kamienie, i pełno kurzu. Nie ma szamba”.²⁴⁵ Toalety zostały zastąpione dołami w ziemi, natomiast odchody i śmieci są palone w beczkach. „Baza jest mała, z nami jest tu 150, o jakiś 50 za dużo. Położyli nas w tzw. Cegielni. W osiemnastu śpimy w budynku bez okien, okna są, ale wypełnione workami. Sam beton i cegły. Szukamy na wysypisku styropianów i przyklejamy je do ścian. Będzie cieplej i jaśniej (...). Warunki prezentowane w dzienniku nie odbiegają od warunków poligonowych, znanych żołnierzom. Podobne opisy baz ogniowych odnajdujemy m. in. w: relacji dziennikarza i fotografa Piotra Langenfelda, który przebywał w Afganistanie w 2009 r. na wiosnę oraz w trakcie wyborów prezydenckich²⁴⁶ oraz w „Dzienniku dowódcy Rosomaka”²⁴⁷.

Dziennik z dużą precyzją oddaje przebieg całej misji, poszczególne ataki na bazę, znicierpliwienie w stosunku do dowództwa, które nie wyraża zgody na adekwatną reakcję na zaczepne ataki²⁴⁸. Pomimo wielokrotnego ostrzału bazy ogniowej w GIRO dowództwo bazy nie podejmowało akcji odwetowej. Z jednej strony najprawdopodobniej nie chciano prowokować odwetu ze strony atakujących, natomiast z drugiej brak odpowiedzi ze strony atakowanej zwiększał ataki przeciwnika²⁴⁹.

Relacje z Afgańczykami w wielu źródłach są prezentowane w odmienny sposób - od pozytywnych po negatywne. Wynika to m. in. ze zdywersyfikowanej etnicznie sytuacji w kraju²⁵⁰ oraz trudnej historii. W „Raporcie Borsuka” odnajdujemy pozytywne osobiste relacje z Afgańczykami²⁵¹. Sierż. R. Polak wspomina służbę z członkiem *Asian Security Guard* (ASD), dowiadujemy się z niej o trudnych relacjach w Afganistanie (talibowie ob-

245 R. Polak, *Raport Borsuka. ISAF – nie dla idiotów*, Oświęcim 2015, s. 38.

246 P. Langenfeld, *op. cit.*, s. 154.

247 J. Dudkiewicz, *op. cit.*, s. 29.

248 R. Polak, *op. cit.*, s. 52.

249 M. Ogódowski, *Aktualna sytuacja w PKW*, 15.06.2010, <http://zaafganistanu.pl/?m=201006> (dostęp 28 XII 2017).

250 Afganistan jako państwo ma nie tylko skomplikowaną historię, sytuację geopolityczną, ale i strukturę społeczną. W kraju zamieszkuje szereg mniejszości etnicznych, m. in. Pasztunowie ok. 42%, Tadzycy ok. 38%, Hazarowie ok. 10% oraz Uzbegy ok. 9% (dane szacunkowe). Pasztunowie dominowali w sferze politycznej przez ostatnie 250 lat Afganistanu. Cechą tej grupy etnicznej jest podział na plemiona, grupy i rodziny. Obecni na całym terytorium kraju. Posiadają własny niespisany kodeks honorowy: którego najważniejszymi wartościami są: równość, męstwo, konieczność obrony honoru, gościnność i uczciwość. Tadzycy, najlepiej wykształcona grupa etniczna w kraju, dominują w największych miastach, nie mają wewnętrznych podziałów. Hazarowie (uważani za potomków Dżyngis-chana), zajmują bardzo niską pozycję, ponieważ są szytami. Uzbegy zajmują się przede wszystkim rolnictwem, zamieszkują głównie na północy. K. Korzeniewski, *Gdzie regułą jest brak reguł*, Warszawa 2006, s. 119, G. Indulski, M. Kęskrawiec, *Afganistan. Po co nam ta wojna?*, Warszawa 2007, s. 34, J. Modrzejewska-Leśniewska, *Afganistan*, Warszawa 2010, s. 22-26.

251 Interesujące, iż w trakcie oficjalnego spotkania Afgańczyk, przedstawiciel władzy, chciał poczęstować gości haszyszem, nie mógł zrozumieć, iż to jest karalne. R. Polak, *op. cit.*, s. 52.

cieli rękę bratu Afgańczyka)²⁵². Nieco inaczej są prezentowane relacje jeśli chodzi o współpracę wojskową. Okazuje się, iż gdy sierż. R. Polak przebywał w bazie Bagram, można było zauważyć pewną prawidłowość. Tak około 5 minut przed ostrzałem pracujący w bazie Afgańczycy opuszczali swoje stanowiska.²⁵³ Podobne uwagi odnajdujemy w relacji P. Langenfelda dotyczącej m. in. przekazywania informacji przez Afgańczyków (tzw. informatorzy), którzy równie często wprowadzali w błąd siły sojusznicze²⁵⁴. Z relacji sierż. Szymona Mutwickiego dowiadujemy się, iż akcje przeprowadzone wspólnie z afgańską policją często kończyły się niepowodzeniem, ponieważ otwarcie współpracowali z talibami²⁵⁵. Z relacji kpr. J. Dutkiewicza w przypadku współpracy z Afgańczykami pojawiał się nieco inny problem. W trakcie nocnych wyjazdów zdarzało się, iż afgańska policja atakowała sojusznicze patrole (jakby nie znając położenia sojusznika, nie identyfikowali ich w nocy, wynikało to najprawdopodobniej z faktu, iż nie posiadali noktowizorów)²⁵⁶. Przyczyn współpracy pomiędzy policją a talibami było kilka m. in.: strach, przekonania lub pieniądze²⁵⁷. Problemem w afgańskich siłach zbrojnych było niskie morale. Jedynym i najważniejszym powodem do zaciągnięcia się do armii była perspektywa dużych i regularnie wypłacanych, jak na warunki danego kraju, zarobków. Nie udało się przez ostatnie lata wytworzyć etosu armii, służący w niej Afgańczycy nie mieli i nadal nie mają prestiżu i poważania społecznego. Tworzenie etosu armii utrudniają nadal istniejące zobowiązania (lojalność) wobec klanu (rodu), następnie Allaha i jego ziemskich pośredników, natomiast na samym końcu wobec państwa. Dodatkowym problemem Afganistanu jest to, iż jego mieszkańcy nie mają poczucia tożsamości narodowej (mieszkańcy prowincji nie wiedzą, że są Afgańczykami). Wynika to m.in. z niskiego poziomu wykształcenia (analfabetyzm). W siłach afgańskich kolejnym problemem jest dezercja, stale utrzymująca się na poziomie 30%, nasilająca się w przypadku zbliżającej się ofensywy talibów²⁵⁸.

Po zmianie przez sierż. R. Polaka bazy w GIRO na *Fire Operation Base* w GHANI (9 maja) można zauważyć eskalację działań operacyjnych. Przykładem była operacja w „Czterech Kątach”²⁵⁹ z dnia 14 maja, która zakończyła się sukcesem. Ujęto rebelianta w trakcie podkładania ładunku IED.

252 *Ibidem*, s. 93.

253 *Ibidem*, s. 59.

254 P. Langeneld, *op. cit.*, s. 34.

255 Jest to opinia sierżanta Szymona Mutwickiego, uczestnik misji w Iraku (2004) i w Afganistanie (2007). M. Rigamonti, M. Rigamonti, *Straty. Żołnierze z Afganistanu*, Warszawa 2015, s. 120.

256 J. Dutkiewicz, *op. cit.*, s. 105.

257 P. Langeneld, *op. cit.*, s. 98.

258 T. Otlowski, *Cmentarzysko imperiów. Afganistan 2001-2014*, Warszawa 2012, s. 58.

259 Baza FOUR CORNERS.

Przechwycono kilka wyrzutni rakiet i kilka 107-ek. Autor zwracał uwagę na jeden czynnik, iż bez amerykańskiego wsparcia lotniczego nie udałooby się zrealizować zadania²⁶⁰. Sukcesy większości działań operacyjnych były w dużej mierze uwarunkowane wsparciem z powietrza. Jest to nie tylko obecne w relacji R. Polaka, ale i P. Langenfelda, który uczestniczył, jako obserwator, w zakładaniu *Observation Point* „Buckle Eye”²⁶¹. Działania Talibów w trakcie VII zmiany były coraz lepiej skoordynowane i zorganizowane. Świadczy o tym operacja ataku na bazę Bagram przeprowadzona przez talibów 20 maja²⁶². Kolejne działania operacyjne pokazują nie tylko trudności codziennej służby, problemy ze sprzętem, brak części zamiennych²⁶³. Podobny problem porusza M. Ogdowski na swoim blogu²⁶⁴.

W dzienniku znajdujemy opis codziennej służby jako dowódcy ochrony. Służba pełniona przez 24 godziny (28 maja). Do obowiązków dowódcy należy ogłaszanie alarmu na wypadek ostrzału lub ataku na bazę, ponadto podlegają mu wieże i brama wjazdowa. Na posterunkach na poszczególnych wieżach zmiana następuje co 4 godziny, obstawiana jest przez inną komórkę z bazy, np. lotników, logistykę, sztaby itp²⁶⁵. Niemalże po półmetku misji, ujawnia się zmęczenie i wyczerpanie organizmów żołnierzy²⁶⁶. R. Polak wskazuje, iż pomimo zmęczenia wykonywali swoje obowiązki²⁶⁷. Wątek zmęczenia pojawia się m. in. we wspomnieniach starszego szeregowego Łukasza Flajszera²⁶⁸ oraz w relacji P. Langenfelda²⁶⁹. J. Dutkiewicz prezentuje zmęczenie żołnierzy w kontekście 10-12 godzinnych wyjazdów, które przyczyniało się do zwiększonej ilości wniosków o rotację do kraju (oficjalnie żołnierze podawali „problemy rodzinne”, nieoficjalnie dochodził jeszcze czynnik braku poczucia bezpieczeństwa na misji)²⁷⁰. Dużym przedsięwzięciem logistycznym w „Raporcie Borsuka” była operacja w Nani z 9 lipca, w której brały udział znaczące siły operacyjne, zakończyła się sukcesem, ponieważ wszyscy biorący udział w akcji wrócili

260 Cytat oddaje pewną zależność. „Oczywiście nie byłoby sukcesów, gdyby nie Amerykanie ze swoimi Black Hawkami. Nasze śmigła nie latają w nocy” *Ibidem*, s. 60.

261 P. Langenfeld, *op. cit.*, s. 109-126.

262 *Ibidem*, s. 63.

263 *Ibidem*, s. 64-65.

264 M. Ogdowski, *Dawcy po ajdikach*, 27.06.2010, <http://zaafganistanu.pl/?m=201006>, dostęp 28 XII 2017.

265 Autor w dzienniku nie kryje dystansu do oficerów oraz kadr zarządzających wojskiem. *Ibidem*, s. 67.

266 W dzienniku znajdujemy następujący opis: „wkrada się zmęczenie do plutonu. Kierowcy już mają dosyć. Wczoraj wróciliśmy o 20 z patrolu, a o 4 rano następny patrol. Faceci w sztabie nie mają pojęcia, że jest tylko jeden pluton do patroli. Kierowcy są na chodzie po dwanaście godzin. Wczorajem nawet pokłóciliśmy się o to z dowódcą plutonu, ale on chce zostać kiedyś kapitanem i orzemy”, *Ibidem*, s. 70.

267 Opis celowości niektórych zadań budzi wątpliwości R. Polaka. *Ibidem*, s. 70, 77-78.

268 M. Rigamonti, M. Rigamonti, *op. cit.* s. 98.

269 P. Langenfeld, *op. cit.*, s. 135.

270 J. Dutkiewicz, *op. cit.*, s. 230.

bez uszczerbku na zdrowiu, aczkolwiek żołnierze włącznie z sierż. R. Polakiem zostali wysadzeni w niewłaściwym miejscu²⁷¹.

Z oficjalnych komunikatów dowiadujemy się, iż polscy żołnierze czuwali nad przebiegiem wyborów parlamentarnych w Afganistanie. W okresie krótko przed wyborami, jak i w trakcie ich trwania, w poszczególnych prowincjach było wiele zamachów. Mieszkańcy poszczególnych dystryktów, byli zastraszani do tego stopnia, iż w jednym dystrykcie głosowały 3 osoby²⁷². W dniu wyborów dokonano ataków rakietowych na Kabul oraz położone na wschodzie tego kraju miasto Dżalalabad, później doszło do ataku rakietowego w prowincji Nangarhar, w trzecim ataku zginęły dwie osoby²⁷³. Tego dnia z „Raportu Borsuka” dowiadujemy się o ostrzale bazy i wybuchu improwizowanego ładunku wybuchowego (IED) za rosomakiem sierżanta R. Polaka. Dwóch żołnierzy zostało rannych²⁷⁴.

Wydaje się, iż nie ma żołnierza, który był na misji stabilizacyjnej i nie posiada objawów stresu pourazowego. W mniejszym lub większym stopniu działania operacyjne są obecne w świadomości ich uczestników. Warto przytoczyć cytaty z dotyczący wyjazdu autora „Raportu Borsuka” na IX zmianę do Iraku: „byłem pewny, że nie wrócę. Do kontenerów dla biednych wyrzuciłem wszystkie ubrania. Zostawiłem jedne jeansy, jedną bluzę. Chodziło o to, żeby

271 „O 3.40 lądujemy wysiadamy w polu nieopodal wioski. Roztropnie nie montowałem noktowizora na hełm. Zanim się ogarnęliśmy, zaczęło świtać. Idziemy na swoje miejsce i nagle spotykamy Amerykanów. Coś tu nie gra, nie powinno ich tu być. Po 300 metrach wchodzimy na drogę, dowódca każe mi ją obstawić, mówi, że to tu. Mnie pasuje, choć coś mi mówi, że nie jesteśmy w dobrym miejscu. Stoimy przy wielkiej kampandzie, dzielę drużynę na dwie strony i zaczynamy „działać”. Po chwili jestem pewny, że nie jesteśmy na naszym miejscu, gdy widzę drogę i Rosomaki na niej. Według planu mieliśmy być z drugiej strony wioski. Akcja przebiega chyba sprawnie, nawet adrenalina podskoczyła, gdy blisko nas rozległy się strzały. Poleżeliśmy trochę w dole, ale po 15 minutach nam się znudziło. Zresztą zaraz był koniec akcji. Wyszedłem z tego nie najgorzej, bo nie musieliśmy dużo chodzić. Akcja przyniosła sukces. Znalezione paczki amunicji do AK. O 8.00 byliśmy już na DFAC-u na omlecie. Przeżyliśmy, więc akcja była sukcesem, choć prawdę powiedziawszy bałem się trochę – czym bardziej złożona akcja, tym więcej ofiar. Okazało się, że piloci się pomylili i wysadzili nas nie w tym miejscu, co trzeba. Pomyłka pilotów, nie przeszkodziła w realizacji zadania całości zadania, gorzej byłoby, gdyby doprowadziła do strat w ludziach i sprzęcie.” *Ibidem*, s. 86-87.

272 E. Graham-Harrison, P. Tait, R. Popeski, *Afghanistan announces last set of election results*, <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFTRE6B01YQ20101201?sp=true> (dostęp 27 XII 2017)

273 *Ataki rakietowe przed otwarciem lokali wyborczych*, <https://euroislam.pl/ataki-rakietowe-przed-otwarciem-lokali-wyborczych/> (dostęp 27 XII 2017)

274 W dzienniku odnajdujemy opis działań operacyjnych z dnia wyborów parlamentarnych, wówczas jedna rakiet spadła w namiot 2. Kompanii. Było trzy osoby poparzone. Wysłano sierż. R. Polaka jako „odwód ORF-u i stało się, to czego zawsze się obawiałem. Na szczęście Afgańczyk się zagapił i za późno odpałił ten ładunek. IED wybuchł za wozem. Gdy się zakurzyło, te kilka sekund, gdy zapytałem czy nikomu nic się stało ... dla mnie było wiecznością. Piotrek i Mariusz byli na zewnątrz wozu. Ulga, że żyją, a potem strach, gdy Piotrek mówi, że dostał. Na szczęście mieliśmy na pokładzie medyka. Pomogłem mu pociąć mundur i opatrzyć rękę. Dopiero po powrocie do bazy okazało się, że Maniek też oberwał (...). Rzecznik PKW Afganistan w wywiadzie dla prasy stwierdził, że wybory przebiegły ze względnym spokojem, nic poważnego nie zanotowano. W sumie 7 uszkodzonych jednego dnia, nic poważnego w sumie”. Rozbieżność pomiędzy komunikatami prasowymi a rzeczywistością misji stabilizacyjnej jest znacząca. *Ibidem*, s. 108.

żona nie miała potem problemów z moimi rzeczami”²⁷⁵. Autor nie potrafił uzasadnić racjonalnie swojego działania, po prostu miał takie przeczucie. Zdaniem R. Polaka stresu pourazowego nie da się uniknąć, żołnierze posiadają kontakt z psychologami z Domu Weterana, ale zaznaczył, że czasami biurokracja uniemożliwia leczenie żołnierzy. Leczenie żołnierzy na Szaserów znacznie odbiega od standardów stosowanych np. w bazie Ramstein²⁷⁶. W „Raporcie Borsuka” oraz „Dziennik dowódcy Rosomaka” brakuje opisu relacji pomiędzy żołnierzami, tej swoistego rodzaju wspólnoty, która rodzi się w działaniach operacyjnych. Najprawdopodobniej dlatego, iż adresatami obu raportów byli żołnierze oraz ich rodzina. Opisy więzi i jej charakterystyki odnajdujemy w cytowanej publikacji Rigamontich²⁷⁷.

Jako odrębne zagadnienie, wydaje się, iż należy potraktować relacje żołnierz-oficer. W całości pamiętnika „Raport Borsuka” w różnych miejscach przewija się ten wątek. Trzeba otwarcie skonstatować, iż w dzienniku jest wiele negatywnych uwag pod adresem przełożonych. Niejednokrotnie wynikało to, jak wolno sądzić, z trudnych warunków organizacji misji oraz niedomagań sprzętu wojskowego. Aczkolwiek autor pomimo krytyki otwarcie stwierdza, iż „wiadomo, że oficer czasem musi czekać na podkomendnych, ale przede wszystkim powinien o nich dbać. Władza w pewnym sensie to służba żołnierzom. Na pewno złym oficerem jest, kto nie słucha rad, a chce wykonać każde zadanie za wszelką cenę swoją metodą – *nie pyskujcie i naprzód*. W Afganistanie, miałem na szczęście takiego oficera, który potrafił z nami rozmawiać, czasami wytłumaczyć, o co chodzi, dlaczego robimy tak i tak. Wiem, że też często walczył o nas. Chociaż, kiedy mu się nie udawało, na nim skupialiśmy swoje niezadowolenie”²⁷⁸. Autor przyznaje, iż jest bariera między oficerami a żołnierzami, świadczy o tym wypowiedź: „niestety nigdy nie spotkałem się z sytuacją, w której oficer awansując podziękowałby swoim żołnierzom”²⁷⁹. Przecież to dzięki wytrwałości, wytrzymałości, wykonywaniu przydzielonych zadań poszczególnym żołnierzom i ich jednostkom organizacyjnym, funkcjonuje wojsko, awansują oficerowie i generalicja. Jak to już wcześniej zostało wspomniane kapr. J. Dutkiewicz, wielokrotnie otwarcie krytykuje swoich przełożonych, ich sposób myślenia, podejmowania decyzji²⁸⁰.

275 (...) *Wysłano nas tam...*, s. 23.

276 *Ibidem*, s. 23-24.

277 M. Rigamonti, M. Rigamonti, *op. cit.*, s. 30, 59.

278 *Ibidem*, s. 25. 21 czerwca odbyła się wizyta prezydenta, ministrów spraw zagranicznych oraz obrony. R. Polak, *op. cit.*, s. 81 i 91. Radykalniejsze spojrzenie na problem WP prezentuje J. Dutkiewicz. Por.: J. Dutkiewicz, *op. cit.*, s. 332.

279 Problem relacji pomiędzy szeregowym a oficerem jest dużo bardziej złożony. Wynika on z sposobu dowodzenia, armią, problemu przywództwa w armii. W inny sposób są te problemy rozwiązywane w armii amerykańskiej aniżeli w polskiej, litewskiej, rosyjskiej czy np. ukraińskiej.

280 *Ibidem*, s. 41, 92, 101, 102, 113, 115, 120, 122, 187, 230, 242.

„Raport Borsuka” nie przedstawia VII zmiany z perspektywy sukcesów czy porażek jakie odniósł kontyngent. Nie wymienia poszczególnych zadań, projektów inżynieryjnych obecnych w licznych dokumentach dostępnych publicznie. Pokazuje prozę życia na kontyngencie codzienne obowiązki, służbę, trudności dnia codziennego. *De facto* metodą indukcyjną, od szczegółu do ogółu, poznajemy funkcjonowanie operacji pokojowej. Należy zauważyć, iż jest to subiektywny obraz powstały na skutek przeżyć i doświadczeń sierż. Roberta Polaka. Niezwykle ważny jest aspekt edukacyjny tego typu dzienników. W niniejszej analizie zabrakło opisu używanego sprzętu wojskowego, ponieważ nie było to zawarte w celach analizy. Najważniejsze była deskrypcja VII zmiany w Afganistanie z perspektywy żołnierza, jego przeżyć, emocji, doświadczeń z tamtego okresu. Analiza raportu pokazuje jak bardzo potrzebne są tego relacje i świadectwa przedstawiające realia misji pokojowych. W polskiej filmotece, stosunkowo nie tak dawno, pojawił się obraz filmowy pt. „Karbala”²⁸¹ przedstawiający działania żołnierzy polskich w Iraku. Powstał on na podstawie wspomnień ppłka Grzegorza Kaliciaka, obrońcy City Hall. W końcówce filmu padają znamienne słowa: „Nie byliśmy do tego przygotowani”, ale i nie tylko tam, np. w wywiadach żołnierzy, którzy tam służyli²⁸².

Podsumowując niniejszą analizę warto posłużyć się cytatem z ostatnich stron dziennika: „Czy było warto? Mnie i innym, którym się udało się wrócić bez większych uszkodzeń fizycznych, można powiedzieć, że było warto. Zobaczyłem kraj, ludzi i kto tak naprawdę jest „terrorystą” na tym świecie; sprawdziłem się w pewnym względzie. A ci, którym się nie poszczęściło? Oddali życie i zdrowie za cudze interesy. Tylko, że to takie polskie”²⁸³. Sceptyczne stanowisko żołnierza, oceniającego Polski Kontyngent Wojskowy. Część analityków stwierdzi, iż jako uczestnik wydarzeń nie powinien oceniać wyższych rangą oficerów WP, ich działań, nie kwestionować rozkazów. Okazuje się, iż nie jest to pojedynczy głos w polemice. Takich głosów jest więcej na forach internetowych, blogach, relacjach z poszczególnych misji.

Bibliografia:

Ataki rakietowe przed otwarciem lokali wyborczych, <https://euroislam.pl/ataki-rakietowe-przed-otwarciem-lokali-wyborczych/>

Baranowski M., *Wstęp*, (w:) *Raport Borsuka. ISAF – nie dla idiotów*, R. Polak, Oświęcim 2015.

281 *Karbala*, reż. K. Łukasiewicz, 2015, 115 min.

282 „W Polsce szkoliliśmy się na strzelnicy. Strzelaliśmy do papierowych tarcz. Tam codziennie musieliśmy strzelać do ludzi – nawet jeśli to byli terroryści gotowi nas zabić, zawsze mieliśmy przed oczami czyjaś twarz – w wywiadzie udzielonym Karolinie Przewrockiej mówił ppłk Grzegorz Kaliciak. K. Przewrocka, *Kali z Karbali. Opowieść dowódcy oddziału, który obronił City Hall*, weekend.gazeta.pl, dostęp 27 XII 2017 r.

283 R. Polak, *op. cit.*, s. 114.

- Cheterian V., *Rewolucja na nowo*, „Le Monde diplomatique” (edycja polska) 2010, nr 5 (51), http://monde-diplomatique.pl/LMD51/index.php?id=1_3
- Dutkiewicz J., Ogdowski M. (red.), *Dziennik dowódcy Rosomaka*, Kraków 2017
- Graham-Harrison E., Tait P., Popeski R., *Afghanistan announces last set of election results*, <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFTRE6 B01YQ20101201?sp=true>
- http://isaf.wp.mil.pl/plik/file/7_zmiana/informator_7_zmiana.pdf
- Indulski G., Kęskrawiec M., *Afganistan. Po co nam ta wojna?*, Warszawa 2007.
- Kaliciak G., *Afganistan. Odpowiedzieć ogniem*, Warszawa 2016
- Kaliciak G., *Karbala. Raport obrony z City Hall*, Warszawa 2015
- Korzeniewski K., *Gdzie regułą jest brak reguły*, Warszawa 2006,
- Langenfeld P., *Afganistan. Dotknąłem wojny*, Ustronі 2011
- Modrzejewska-Leśniewska J., *Afganistan*, Warszawa 2010
- Ogdowski M., *Aktualna sytuacja w PKW*, 15.06.2010, <http://zaafganistanu.pl/?m=201006>
- Ogdowski M., *Dawcy po ajdikach*, 27.06.2010, <http://zaafganistanu.pl/?m=201006>
- Ogdowski M., *Z Afganistanu.pl, Alfabet polskiej misji*, Poznań 2011
- Ołowski T., *Cmentarzysko imperiów. Afganistan 2001-2014*, Warszawa 2012
- Piszemy o tym, co czuliśmy w Iraku. «Al Kut. Ostatnia zmiana» cz. I - bez cenzury*, 14. 11.2009, <http://www.gazetalubuska.pl/artykuly-archiwalne/art/7821425,piszemy-o-tym-co-czulismy-w-iraku-al-kut-ostatnia-zmiana-cz-i-bez-cenzury,id,t.html>
- Podsumowanie VII zmiany (komunikat)*, <https://finanse.wp.pl/podsumowanie-vii-zmiany-pkw-afganistan-komunikat-6116320163575937a>
- Polak R., *Raport Borsuka. ISAF – nie dla idiotów*, Oświęcim 2015.
- Raport Borsuka. ISAF – nie dla idiotów, R. Polak, Oświęcim 2015.
- Rigamonti M., Rigamonti M., *Straty. Żołnierze z Afganistanu*, Warszawa 2015.
- Trzpil M., *Afganistan jako największe współczesne wyzwanie dla NATO*, <https://www.bbn.gov.pl/download/1/3178/Raport-MagdalenaTrzpil-AfganistanjakoNajwiekszeWspolczesneWyzwanieDlaNATO.pdf>
- VII zmiana Polski Kontyngent Wojskowy Afganistan*, http://isaf.wp.mil.pl/plik/file/7_zmiana/informator_7_zmiana.pdf
- VII zmiana wystartowała*, 27.04.2010, http://isaf.wp.mil.pl/pl/1_932.html
- Weber A., *VII zmiana zakończyła misję*, 28.10.2010, http://isaf.wp.mil.pl/pl/1_1170.html
- Wojtacha A., *Kruchy lód*, Warszawa 2012.

MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

O pewnych zagrożeniach wolności w świetle wybranych przykładów konfliktów amerykańskich korporacji z Komisją Europejską

W dzisiejszych czasach nowoczesne technologie są wielkim dobrem ludzkości ze względu na to, że stwarzają możliwości niespotykane nigdy wcześniej, jak nieograniczona komunikacja (w obrębie całego świata), błyskawiczny przepływ informacji oraz śledzenie wydarzeń z różnych stron globu. Niestety, z drugiej jednak strony tak ogromny postęp technologiczny stanowi znaczące zagrożenie wolności, na przykład w sferze ekonomicznej, czy prawa do wyboru informacji. Wobec gwałtownego rozwoju wszelkiej technologii pojawia się problem, ponieważ temat ten jest zazwyczaj jest podnoszony przez prawników, ekonomistów, politologów czy techników różnych dziedzin, jednakże powinien on zainteresować wszystkich ludzi ze względu na to, iż nowoczesne technologie penetrują każdą dziedzinę życia ludzkiego. W tej sytuacji problem jawi się jako zjawisko zarządzania technologią przez potężnych graczy na globalnym rynku nie zawsze mających czyste zamiary wobec swoich użytkowników.

Nie ulega najmniejszym wątpliwościom, że firmy takie jak Microsoft, czy Apple mają niezwykle silną pozycję na europejskim rynku. Działalność tych międzynarodowych organizmów często prowadzi do naruszenia zasad przyjętych przez europejskie prawo, przede wszystkim praktyki monopolistyczne. Sytuacja ta wynika z odmiennego rozumienia prawa przez strony amerykańską i europejską. Komisja Europejska chcąc bronić terenu, którego jest strażnikiem (wspólny rynek) pozywa amerykańskie korporacje przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej żądając od nich zapłacenia wysokich grzywien. O ile sprawa Microsoftu zakończyła się wydaniem ostatecznego wyroku zmuszającego do zapłacenia kary, to sprawa Apple cały czas się toczy i nie zostały jeszcze wyczerpane wszystkie instancje odwoławcze od wyroku, co oznacza, że postępowanie nie zakończyło się ukaraniem amerykańskiego giganta. Ponadto wciąż obecne jest ryzyko ponownego naruszania pozycji do-

minującej na rynku europejskim, jak i również poważnych nadużyć w dziedzinie obracania danymi poufnymi²⁸⁴. W tej sytuacji pojawia się również pytanie czy korporacje, które zdobyły tak mocną pozycję na rynku zdecydują się z niej zrezygnować w obliczu możliwości nałożenia na nich kar oraz czy kary te są wystarczające, aby zmusić najpotężniejsze firmy do zaprzestania nieuczciwych praktyk w celu obrony własnej pozycji.

W tym kontekście nasuwa się pytanie o rozumienie pojęcia wolność. Posiadanie komputera w różnej postaci (stacjonarny, przenośny) stało się tak powszechne, iż współcześnie nie jest możliwe wyobrażenie sobie funkcjonowania (praca, edukacja, życie prywatne) bez tego typu sprzętu. Wraz z popularyzacją komputerów coraz mocniejszą pozycję zaczynali zdobywać producenci oprogramowania (Microsoft) czy innowacyjnych telefonów komórkowych (Apple). Sytuacja ta sprzyjała sięganiu po coraz większą władzę zarówno na globalnym rynku usług, jak i również wobec użytkowników. Stało się jasne, że tak potężne organizmy korporacyjne zaczną wywierać coraz większy wpływ nie tylko na gałęzie gospodarki, w których partycypują, ale również na wszystkich konsumentów korzystających z ich produktów. Chęć uzależnienia klientów przez tak potężne korporacje prowadzi do sytuacji, kiedy w imię dostępu do coraz popularniejszych nowinek technologicznych, zaczynają oni rezygnować z części wolności osobistej poprzez zgodę na rozszerzanie działalności gigantów w sferze ich prywatności. Wobec takiego stanu rzeczy powstaje problem czy współczesny człowiek wybiera wolność do nieskrępowanego korzystania z wszystkich technologii czy wolność od zagrożeń związanych z nieograniczonym dostępem do wszelakich nowości technologicznych²⁸⁵.

Microsoft vs Komisja Europejska

Microsoft (Nasdaq “MSFT” @microsoft) specjalizuje się w napędzaniu cyfrowej transformacji w erze inteligentnej chmury (IntelligentCloud) oraz inteligentnych urządzeń (Intelligent Edge). Wywierając poważny wpływ na rynek, korporacja realizuje misję, której głównym celem jest sprawienie, aby poszczególne osoby oraz firmy osiągały większe możliwości oraz wydajniejszą jakość pracy. Microsoft dostarcza platformę rozwiązań, które są dla innych firm fundamentem do rozwoju – lepszego życia obywateli, transformacji przedsiębiorstw, szkół, urzędów i ekspansji firm IT – Partnerów Microsoft – którzy tworzą własne rozwiązania w oparciu o technologię amerykańskiego giganta. Aspiracją oddziału firmy w Polsce jest przyczynianie się do powstania

284 U. Dolata, *Apple, Amazon, Google, Facebook, Microsoft. Market Concentration –Competition – Innovation Strategies*, Institute for Social Sciences Organizational Sociology and Innovation Studies, SOI Discussion Paper 2017-01, s. 13 – 17.

285 F. Koneczny, *Obronić cywilizację łacińską!*, Fundacja Rozwoju Kultury Polskiej, Lublin 2002, s. 49 –50.

Polskiej Doliny Cyfrowej, w której technologia pozwala przyspieszyć rozwój polskich przedsiębiorstw i organizacji. Korporacja konsekwentnie dąży do zmiany sposobu życia, pracy i funkcjonowania ludzi, a także sposobów w jaki się uczą, bawią, wykorzystują wolny czas oraz przede wszystkim komunikują się ze sobą za pomocą nowoczesnej technologii. Będąc liderem w obszarze cloudcomputingu²⁸⁶, Microsoft nieustannie tworzy nowe usługi i rozwiązania oraz mechanizmy sztucznej inteligencji, które pomagają w transformacji instytucji, przedsiębiorstw oraz całych gałęzi gospodarki. Microsoft Corporation powstał w 1975 roku w USA założony przez Billa Gatesa i Paula Allena z siedzibą w Redmond w stanie Waszyngton, natomiast polski oddział firmy istnieje od 1992 r. W Polsce Microsoft jest reprezentowany przez blisko 500 menedżerów i specjalistów, którzy na co dzień wspierają klientów i partnerów firmy w transformacji cyfrowej²⁸⁷.

W 1998 roku Sun Microsystems zawiadomiło KE odnośnie dominującej pozycji Microsoftu jako dostawcy systemów operacyjnych dla komputerów osobistych. W lutym 2000 roku KE wszczęła dochodzenie w sprawie antykonkurencyjnego postępowania Microsoftu („Sprawa nr COMP/C-3/37.792”). Badane były dwa główne problemy: brak informacji na temat interoperacyjności²⁸⁸ oraz włączenie Windows Media Player do systemu operacyjnego Windows. 21 stycznia 2001 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził między innymi, że protokoły Microsoftu są zaprojektowane w wysoce współzależny sposób: każdy (zastrzeżony) protokół zależy od poprawnej implementacji innego (zastrzeżonego) protokołu, aby działał poprawnie. Pełną funkcjonalność i interoperacyjność można osiągnąć tylko wtedy, gdy wszystkie protokoły są znane. Licencjonowanie dyskryminacyjne, Windows Media Player, RAND - w rzeczywistości dyskryminują wolne oprogramowanie, ponieważ wymagają schematu licencyjnego niezgodnego z systemem wolnego oprogramowania. Aby położyć kres naruszeniom, Microsoft powinien zostać zobowiązany do opublikowania swoich bieżących i przyszłych specyfikacji interfejsu²⁸⁹, bez żadnych ograniczeń lub opłat licencyjnych, które uniemożliwiłyby ich obsługę przez wolne oprogramowanie²⁹⁰.

W 2003 roku Komisja Europejska badała rynek w celu sprawdzenia słuszności skargi firmy Sun Microsystems. 24 marca 2004 roku ogłoszono ostateczną decyzję KE w sprawie COMP / C-3 / 37.792 przeciwko Microsoft.

286 Operacje „w chmurze”.

287 Informacje o firmie, <https://news.microsoft.com/pl-pl/about/>, dostęp 03.10.2020 r.

288 Cecha produktu umożliwiającą mu wejście w interakcję z innymi.

289 Urządzenie pozwalające na połączenie ze sobą dwóch innych urządzeń elektronicznych, których interakcja byłaby niemożliwa bez niego.

290 KE vs Microsoft case, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_37792, dostęp 03.10.2020 r.

KE stwierdziła, że zachowanie Microsoftu stanowi dwa odrębne nadużycia. Pierwsze nadużycie polega na stworzeniu i wyłącznym wykorzystaniu dominującej pozycji na rynku systemów operacyjnych dla komputerów PC, które zakłócają poprzednie poziomy interoperacyjności. Microsoft niezgodnie z prawem odmówił dostarczenia swoim konkurentom informacji na temat interoperacyjności i zezwolił na wykorzystanie tych informacji. KE stwierdza, że przedmiotowe informacje dotyczące interoperacyjności są niezbędne, aby konkurenci mogli skutecznie konkurować na rynku systemów operacyjnych dla serwerów grupy roboczej. Komisja wyraźnie potwierdziła, że ustalenia zawarte w decyzji z 2004 r. nie odnoszą się do kodów źródłowych Microsoft. Po drugie, KE podnosi, że zachowanie wiązań Microsoftu szkodzi konkurencji na rynku odtwarzaczy multimedialnych strumieniowych. Naruszenie to z natury stanowi bardzo poważne naruszenie art. 82 Traktatu WE i art. 54 Porozumienia EOG. WE stwierdzają, że zachowanie Microsoft uzasadnia nałożenie grzywny w wysokości 497,2 mln EUR. 27 maja 2004 roku. Korporacja wydaje środki zgodności z decyzją z 2004 r. Stwierdza między innymi, że Microsoft jest w trakcie identyfikacji całej technologii protokołu opracowanej przez firmę w rodzinie produktów systemu operacyjnego Windows w celu świadczenia usług oprogramowania określonych w art. 1 ust. 1 decyzji. Microsoft poświęca także zespołowi inżynierów programistów i autorów technicznych zadanie stworzenia kompletnego i dokładnego zestawu specyfikacji opisujących odpowiednie protokoły²⁹¹.

W grudniu 2004 roku zostało wydane orzeczenie sądu Unii Europejskiej w sprawie środka tymczasowego: wniosek Microsoft o zawieszenie nałożonych kar zostaje odrzucony. Microsoft powinien zastosować się do decyzji z 2004 r., która ma natychmiastowy skutek. 17 września 2007 roku Microsoft przegrał odwołanie od sprawy merytorycznej. Grzywna w wysokości 497 mln EUR została utrzymana, podobnie jak wymogi dotyczące informacji na temat interoperacyjności serwerów i łączenia Windows Media Player. Jednakże Trybunał Sprawiedliwości UE odrzuca orzeczenie Komisji Europejskiej, że niezależny powiernik monitorujący powinien mieć nieograniczony dostęp do wewnętrznej organizacji spółki w przyszłości. W październiku 2007 roku Microsoft ogłasza zgodność z decyzją Sądu: opublikował protokoły i zażądał 0,4% przychodów z opłat licencyjnych z tytułu licencji na patenty, tylko od komercyjnych dostawców oprogramowania interoperacyjnego, i obiecał, że nie będzie żądał opłat licencyjnych od indywidualnych deweloperów open source²⁹². Same informacje na temat interoperacyjności są dostępne za jed-

291 Microsoft versus EU, <https://www.ft.com/content/947f8526-6516-11dc-bf89-0000779fd2ac>, dostęp 03.10.2020 r.

292 Rodzaj oprogramowania, gdzie otrzymuje się również kod źródłowy, na podstawie którego programista jest w stanie zmienić system według własnego uznania.

norazową opłatą w wysokości 10 000 EUR.²⁹³ 20 listopada 2008 roku wszystkie wnioski o dopuszczenie do sprawy w charakterze świadka zostały uwzględnione. 24 maja 2011 roku odbyła się rozprawa w ETS w sprawie odwołania złożonego przez Microsoft. Natomiast 27 czerwca 2012 roku Sąd utrzymał grzywnę w 2008 r., 860 mln EUR.²⁹³

Organy antymonopolowe zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i Unii Europejskiej stoczyły przedłużające się bitwy z Microsoftem, które doprowadziły do dwóch zupełnie odmiennych rezultatów. Ponieważ te podejścia są powoli wdrażane, organy regulacyjne w obu jurysdykcjach mają nadzieję, że przepisy doprowadzą do większej konkurencyjności, innowacji i korzyści dla konsumentów. Nacisk w USA na wybór producenta i konsumenta może z łatwością doprowadzić do dalszej dominacji Microsoftu na różnych rynkach oprogramowania komputerowego, zakładając, że firma będzie produkować w przyszłości programy wysokiej jakości. Podejście UE do promowania pozycji konkurentów Microsoftu może osłabić korporacyjnego giganta, ale wcześnie sygnały wskazują, że korporacja pozostanie dominująca po obydwu stronach Atlantyku. Biorąc pod uwagę ogromny rozmiar tego sporu, przyszły brak decyzji może mieć wpływ na prawo antymonopolowe w przyszłości.²⁹⁴

Apple vs Komisja Europejska

Produkty Apple od zawsze projektowane były zarówno z myślą o życiu codziennym, jak i zawodowym. Dziś ułatwiają pracę i zwiększają wydajność, pomagając pracownikom rozwiązywać problemy i skutecznie współpracować przy wyznaczonych zadaniach. Dlatego współpracujemy z liderami w branżach oferujących usługi dla przedsiębiorstw. Z tego powodu coraz więcej firm korzysta z produktów Apple. Dzięki nowemu modelowi obsługi klienta i wdrażania produktów Apple w miejscu pracy, każda firma może jeszcze łatwiej oferować swoim pracownikom urządzenia Apple.²⁹⁵

Komisja Europejska postanowiła skierować sprawę przeciwko Irlandii do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości za to, że nie odzyskała od Apple nielegalnej pomocy państwa o wartości do 13 mld EUR, zgodnie z wymogami decyzji Komisji. W decyzji Komisji z dnia 30 sierpnia 2016 r. Stwierdzono, że ulgi podatkowe Irlandii dla Apple'a były niezgodne z prawem na podstawie przepisów UE dotyczących pomocy państwa, ponieważ pozwoliły Apple zapłacić znacznie mniej podatków niż inne przedsiębiorstwa.²⁹⁶ Zasadniczo

²⁹³ Tamże, dostęp 07.01.2020 r.

²⁹⁴ J. P. Jennings, *Comparing the USA and EU Microsoft Antitrust Prosecutions: Hoelevelis the playing field?*, Erasmus Law and Economics Review 2, no. 1 (March 2006), s. 15.

²⁹⁵ O firmie, <https://www.apple.com/pl/business/>, (dostęp: 03.10.2020).

²⁹⁶ J.-F. Rougé, *The Global War: The EU's Apple Tax Case*, https://www.researchgate.net/publication/318305063_The_Global_War_The_EU%27s_Apple_Tax_Case, s. 15 – 17.

przepisy UE dotyczące pomocy państwa wymagają odzyskania nielegalnej pomocy państwa w celu usunięcia zakłóceń konkurencji spowodowanych przez pomoc²⁹⁷. Termin na wykonanie przez Irlandię decyzji Komisji w sprawie traktowania podatkowego Apple'a upłynął 3 stycznia 2017 r. Zgodnie ze standardowymi procedurami, tj. cztery miesiące od oficjalnego powiadomienia o decyzji Komisji. Pomimo, że Irlandia poczyniła postępy w obliczaniu dokładnej kwoty nielegalnej pomocy przyznanej Apple Komisja Europejska postanowiła skierować sprawę przeciwko Irlandii do Trybunału Sprawiedliwości w związku z niewdrożeniem decyzji Komisji zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)²⁹⁸. Podsumowując, nie ma znaczenia, czy Apple jest największym podatnikiem na świecie, ważne jest, czy amerykański gigant technologiczny i jego rówieśnicy korzystają ze specjalnych unijnych systemów podatkowych, czy też płacą należne im obciążenia podatkowe²⁹⁹.

Irlandia odwołała się od decyzji Komisji z sierpnia 2016 r. do Trybunału Sprawiedliwości UE. Takie skargi o stwierdzenie nieważności wniesione przeciwko decyzjom Komisji nie zawieszają obowiązku odzyskania przez państwo członkowskie pomocy niezgodnej z prawem (art. 278 TFUE), ale mogą na przykład umieścić odzyskaną kwotę na rachunku powierniczym do czasu rozstrzygnięcia przez sąd UE. Ponadto państwa członkowskie nadal muszą odzyskać nielegalną pomoc państwa w terminie określonym w decyzji Komisji, który zwykle wynosi cztery miesiące. Artykuł 16 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589 i zawiadomienie Komisji o odzyskaniu środków stanowią, że państwa członkowskie powinny niezwłocznie i skutecznie odzyskać pomoc od beneficjenta. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje decyzji o windykacji, KE może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który umożliwia Komisji bezpośrednie przekazanie spraw do trybunału za naruszenia przepisów UE dotyczących pomocy państwa³⁰⁰. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do wyroku, Komisja może zwrócić się do Trybunału o nałożenie kar pieniężnych zgodnie z art. 260 TFUE³⁰¹. Targowanie się przez Apple o podatek nastąpiło po tym, jak jego wycena rynkowa osiągnęła 1,02 bln USD

297 Listing of tax havens by the EU, <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147412/7%20-%2001%20EPRS-Briefing-621872-Listing-tax-havens-by-the-EU-FINAL.PDF>, (dostęp 03.10.2020).

298 EU vs Apple, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_17_3702, (dostęp 03.10.2020).

299 Apple vs EU, <https://europeansting.com/2019/09/18/apple-vs-eu-will-the-us-tech-giant-pay-its-debt-for-taking-advantage-of-irelands-tax-regime/>, (dostęp 03.10.2020).

300 How the EU is about to whitewash the world's worst tax havens, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620625/bn-off-the-hook-eu-tax-havens-070319-en.pdf>, (dostęp 03.10.2020).

301 Apple vs EU, Tamże (dostęp 03.10.2020).

w wyniku nowej agresywnej strategii cenowej, która może spowodować popyt na niektóre smartfony i zegarki. Ogromne przychody firmy - i innych firm technologicznych - zostały dokładnie zbadane w Europie, koncentrując się na skomplikowanych strukturach firmy do przenoszenia zysków generowanych z własności intelektualnej³⁰².

Polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów dołączył do międzynarodowego apelu instytucji zrzeszonych w Międzynarodowej Sieci Ochrony Konsumentów (*International Consumer Protection and Enforcement Network* – ICPEN). Sygnatariusze domagają się od firm Apple i Google, by umożliwiły dostawcom aplikacji przejrzyste informowanie klientów o zasadach użytkowania i wykorzystywania ich danych³⁰³. Raport dostarczony przez MLex, wskazuje, że Apple Play zainteresował unijnych śledczych zajmujących się prawem antymonopolowym. Mieli oni zwrócić się do firm płatniczych, aby przedstawiły opinię na temat technologii stosowanej przez Apple³⁰⁴. Warto zauważyć, że firma Tima Cooka rygorystycznie podchodzi do wielu elementów wykorzystywanych podczas płatności zbliżeniowych. Chociażby moduł NFC wciąż jest zamknięty dla wielu zewnętrznych aplikacji. Apple wcześniej już wyjaśniało, że ograniczony NFC ma na celu zapewnienie większego bezpieczeństwa i prywatności. Dzięki temu, właściciele iPhone'ów mogą liczyć na wysoką poufność wrażliwych danych bankowych.

Niestety, sprawia to, że wybrane aplikacje są bardziej ubogie względem ich odpowiedników z Androida. Ponadto, korzystanie z kart płatniczych możliwe jest wyłącznie w ramach wirtualnego portfela Apple. Kolejną cechą Apple Pay, która może zainteresować unijnych regulatorów, jest sposób promowania tego rozwiązania w urządzeniach. Płatności Apple pojawiają się wśród opcji, które podsuwane są użytkownikowi podczas początkowej konfiguracji iPhone'a. Można odnieść wrażenie, że właściciel produktu jest dość agresywnie zachęcany do rozpoczęcia korzystania z Apple Pay. Obecnie śledczy wyłącznie analizują możliwe antykonkurencyjne praktyki i inne nadużycia w usługach Apple Pay. Organ regulacyjny nie ogłosił oficjalnego rozpoczęcia dochodzenia, a także nie podał listy skarg. Cały proces jest jeszcze na wczesnym etapie. Co więcej, możliwe, że nigdy z niego nie wyjdzie i wkrótce zostanie wycofany. Komisja musi bowiem otrzymać wystarczające dowody, aby oficjalnie rozpo-

302 Apple taxes, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-16/apple-takes-on-eu-s-vestager-in-record-14-billion-tax-battle>, (dostęp 03.10.2020).

303 Rola UOKiK, https://www.forbes.pl/technologie/aplikacje-na-telefon-uokik-apeluje-do-apple-i-google/h4_pest9?utm_source=fb_forbes&utm_medium=social&utm_campaign=fb_redakcja&fbclid=IwAR3VhcaKa0Ijd6bC6fxrGQpEUPGUY-ElxucjrR3u5Xj2eRzr0GNOGuFhKe, (dostęp 03.10.2020).

304 J. Hoffman, *Crossing Borders in the Digital Market: A Proposal to End Copyright Territoriality a Geo – blocking in the European Union*, https://www.gwirl.org/wordpress/wp-content/uploads/2017/02/ILR-Vol-49.1_Jacklyn-Hoffman.pdf, s. 145 – 148.

cząć dochodzenie przeciwko Apple, które to mogłoby skończyć się karą dla firmy z Cupertino. Ponadto, nawet jeśli proces ruszy, to Apple zrobi wszystko, aby zachować pełną kontrolę nad swoją usługą. Z pewnością będzie bronić Apple Pay podkreślając, że wykorzystywane mechanizmy mają na celu poprawę jakości i bezpieczeństwa. Firma podobne podejście stosuje w przypadku innych rozwiązań i nic nie wskazuje, aby w tej kwestii miało się coś zmienić³⁰⁵.

Apple grozi kolejne dochodzenie antymonopolowe. Przedstawiciele Spotify twierdzą, że gigant dopuszcza się monopolistycznych praktyk w odniesieniu do urządzeń mobilnych z systemem iOS, czyli iPadów i iPhone'ów. Chodzi o tzw. „Apple Tax”, czyli opłatę, którą uiszczają operatorzy usług abonamentowych umieszczonych w AppStore. Ta wynosi 30% od kwoty zarobionej z tytułu subskrypcji w pierwszym roku funkcjonowania oraz 15% w kolejnych. Spotify ma także pretensje dotyczące tego, że taki stan rzeczy mocno faworyzuje usługę Apple Music, która rzecz jasna jest zwolniona z tej opłaty. Dzięki temu koncern z Cupertino może skuteczniej walczyć o klienta i obniżyć ceny swojej usługi, by zachęcić użytkowników do subskrypcji ich serwisu. Spotify równie dobrze może zrezygnować z oferowania swoich usług na iOS, jeżeli nie przystaje na warunki oferowane przez Apple. Taką sytuację można dostrzec chociażby w segmencie gier komputerowych, gdzie część głośnych hitów wypadła z biblioteki Steam na rzecz Epic Games Store właśnie ze względu na znacznie mniejsze opłaty pobierane od wydawców i deweloperów w drugim z tych serwisów. Wiadomo jednak, że Szwedzi tego nie robią, bo przecież im się to kompletnie nie opłaca, gdyż tracą wówczas miliony klientów opłacających abonament. Sytuacja jest więc naprawdę złożona i już niebawem jej rozstrzygnięciem może zająć się Komisja Europejska. Doszło by do precedensu, który może zaowocować wielomiliardowymi karami³⁰⁶.

Zakończenie

Podsumowując rozważania, nie ulega najmniejszym wątpliwościom, że wybór, przed którym stoi współczesny człowiek jest wysoce niewygodny. Z jednej strony pęd za nowościami technologicznymi oferowanymi przez potężne korporacje daje potężne możliwości komunikacji, własnego rozwoju czy wykonywania obowiązków zawodowych, z drugiej jednakże wybór ten oznacza rezygnację z części własnej wolności na rzecz wielkich korporacji, które oferują swoje usługi, żądając z zamian, aby ich użytkownicy stali się produktem handlowym. Należy podkreślić, że produkty i usługi oferowane przez technologicznych gigantów są tak atrakcyjne, że często konsumenci

305 Kwestia Apple Pay, <https://www.tabletowo.pl/apple-pay-komisja-europejska/>, (dostęp 03.10.2020).

306 Apple vs Spotify, <https://gizmodo.com/apple-spat-with-spotify-is-a-fight-for-its-future-and-i-1833319582>, (dostęp 03.10.2020).

nie zważają na to co muszą ofiarować w zamian, aby móc z nich korzystać. W takiej sytuacji wielu ludzi rozumie wolność jako nieskrępowaną możliwość do korzystania z zaawansowanej technologii, nie zauważając przy tym w jak ogromnym stopniu przejmują ona często kontrolę nad ich działaniami. Objawia się to bardzo często w konkretyzacji sposobu myślenia. Użytkownicy zaczynają być coraz częściej bezrefleksyjni w kontekście treści, które zostają im podsuwane przez potężnych producentów. Wystarczy spojrzeć na fakt, iż większość konsumentów nie czyta w ogóle regulaminów, które podpisują, aby korzystać z danej usługi. Ten problem wiąże się również z nieświadomością w jaki sposób prawa i wolności są traczone przez użytkowników.

Bardzo ważnym czynnikiem są działania Komisji Europejskiej, która dąży do tego, aby powstrzymać bezkarne działania potężnych korporacji na terenie Unii Europejskiej, jednakże w tym miejscu pojawia się kolejny problem kluczowy dla wolności obywateli – uzależnienie własnego bezpieczeństwa w sieci od działalności ponadnarodowych organów. Unia ma możliwości, aby stworzyć pewne normy prawne (takie jak RODO z 2018 roku), które są niezbędne dla zapewnienia zbiorowego bezpieczeństwa użytkowników, jednakże to sami konsumenci powinni zwiększyć świadomość na temat tego, co oddają potężnym graczom na światowym rynku³⁰⁷. RODO pełni bardzo ważną funkcję, ponieważ znaczącym stopniu zwiększyło świadomość obywateli na temat rodzaju danych użytkowników, które są wykorzystywane przez globalne korporacje, jednakże w kontekście przyszłości niepewną pozostaje kwestia czy da się powstrzymać tak zaawansowane procesy, które zostały zainicjowane przez globalnych graczy w kontekście wolności jednostki.

Bibliografia:

- Dolata U., *Apple, Amazon, Google, Facebook, Microsoft. Market Concentration – Competition – Innovation Strategies*, Institute for Social Sciences Organizational Sociology and Innovation Studie, SOI Discussion Paper 2017-01.
- Galloway S., *Wielka Czwórka. Ukryte DNA: Amazon Apple, Facebook i Google*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2018.
- Hoffman J., *Crossing Borders in the Digital Market: A Proposal to End Copyright Territoriality a Geo – blocking in the European Union*, https://www.gwilt.org/wordpress/wp-content/uploads/2017/02/ILR-Vol-49.1_Jacklyn-Hoffman.pdf
- Jennings, J. P., *Comparing the USA and EU Microsoft Antitrust Prosecutions: Hoelevelis the playing field?*, Erasmus Law and Economics Review 2, no. 1 (March 2006).
- Koneczny F., *Obronić cywilizację łacińską!*, Fundacja Rozwoju Kultury Polskiej, Lublin 2002.
- Rougé J.F., „The Global War: The EU’s Apple Tax Case”, https://www.researchgate.net/publication/318305063_The_Global_War_The_EU%27s_Apple_Tax_Case

307 S. Galloway, *Wielka Czwórka. Ukryte DNA: Amazon Apple, Facebook i Google*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2018, s. 18 – 19.

Netografia:

Apple taxes, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-16/apple-takes-on-eu-s-vestager-in-record-14-billion-tax-battle>

Apple vs EU, <https://europeansting.com/2019/09/18/apple-vs-eu-will-the-us-tech-giant-pay-its-debt-for-taking-advantage-of-irelands-tax-regime/>

Apple vs Spotify, <https://gizmodo.com/apple-spat-with-spotify-is-a-fight-for-its-future-and-i-1833319582>
EU vs Apple

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_17_3702,

How the Eu is about to whitewash the world's worst tax havens, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620625/bn-off-the-hook-eu-tax-havens-070319-en.pdf>

Informacje o firmie, <https://news.microsoft.com/pl-pl/about/>

KE vs Microsoft case, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_37792

Kwestia Apple Pay,

<https://www.tabletowo.pl/apple-pay-komisja-europejska/>

Listing of tax havens by the EU,

<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147412/7%20-%2001%20EPRS-Briefing-621872-Listing-tax-havens-by-the-EU-FINAL.PDF>

Microsoft versus EU, <https://www.ft.com/content/947f8526-6516-11dc-bf89-0000779fd2ac>

O firmie, <https://www.apple.com/pl/business/>

Rola UOKiK, https://www.forbes.pl/technologie/aplikacje-na-telefon-uokik-apeluje-do-apple-igoogله4pest9?utm_source=fb_forbes&utm_medium=social&utm_campaign=fb_redakcja&fbclid=IwAR3Vhcak0IJd6bC6fxrGQpEUPGUY-E1xucjrfR3u5Xj2eRzr0GNOGuFhkE